

پيوست عدالت پيرامون لايحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۶۵۴
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۱۲/۱۴

عنوان گزارش:

پیوست عدالت پیرامون لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع
در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»

نام دفتر:

مطالعات بنیادین حکمرانی (گروه پیشرفت و عدالت)

تهیه و تدوین:

محمدتقی نظریان مفید

اظهار نظرکنندگان:

یحیی مرتب (دفتر مطالعات مدیریت)،
سید احسان رفیعی علوی (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

گرافیک و صفحه آرایی:
انسیه بهاء بزرگی

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۰۸/۰۸

واژه‌های کلیدی:

۱. پیوست عدالت
۲. مدیریت تعارض منافع
۳. برابری تمهیدی
۴. برابری فرایندی
۵. عدالت تأمینی
۶. عدالت ترمیمی
۷. عدالت کیفری
۸. تبعیض روا



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. تعریف اصطلاحات به کار رفته در پیوست عدالت.....	۹
۳. بازبینی پیوست عدالت.....	۱۱
۴. تحلیل مسئله از منظر عدالت.....	۱۳
۵. تأملی در مبنای لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع.....	۱۴
۶. تحلیل از منظر ابعاد بخشی عدالت.....	۱۶
۷. تحلیل تبعیض‌ها.....	۲۱
۸. تحلیل عدالت در مقایسه میان برش‌های اجتماعی و جمعیتی.....	۲۹
۹. تحلیل از منظر نقش مردم.....	۳۰
۱۰. جدول خلاصه توصیه‌ها متناظر با مواد لایحه.....	۳۲
منابع و مآخذ.....	۴۲

فهرست جدول

جدول ۱. بازبینی پیوست عدالت.....	۱۱
جدول ۲: خلاصه توصیه‌ها مبتنی بر مواد برای بهبود لایحه از منظر عدالت.....	۳۲



پیوست عدالت پیرامون لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»

چکیده



در این گزارش سعی بر آن بوده تا از منظر عدالت لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» ارزیابی و تحلیل و پیشنهادهایی برای افزایش انطباق و هم‌راستایی آن با عدالت طرح شود. نتیجه ارزیابی آن است که به‌طور کلی و در مجموع، می‌توان آن را «تا حدودی» منطبق با عدالت دانست. این لایحه در کنار داشتن نقاط قوت از ضعف‌ها و کاستی‌هایی برخوردار بوده که آن را برای رساندن به سطح «انطباق کامل» با عدالت نیازمند اصلاح قرار داده است.

مدیریت تعارض منافع به‌عنوان مسئله محوری این لایحه، جزو مسائل دارای اولویت از منظر عدالت است؛ اما با وجود این، این لایحه نتوانسته پوشش جامعی از مسئله تعارض منافع و مدیریت آن داشته باشد. اندیشه زیربنایی این طرح با مبانی نظریه عدالت در تناسب است. در تحلیل عرصه‌های عدالت، بیشترین ضعف در عرصه عدالت ترمیمی بوده و نیازمند بیشترین تقویت از این منظر است. بیشترین قوت این لایحه در تأثیر مثبت آن بر عرصه عدالت فرایندی است. همچنین ارزیابی صورت گرفته حکایت از آن دارد که این لایحه در عرصه‌های توزیع اولیه، عدالت تأمینی و عدالت کیفری، تأثیر مثبت، اما اندک خواهد داشت. این لایحه برابری تمهیدی را نسبتاً رشد داده و بر برابری فرایندی تأثیر مثبت بسیار خواهد داشت. نتیجه ارزیابی از منظر تبعیض‌های روان‌شناختی آن دارد که در خلال احکام پیشنهادی آن بخشی از تبعیض‌های اعمال شده نارواست و نیازمند بازبینی است. در کاهش فساد اثر مثبت خواهد داشت. در بُعد شاخصه‌های حکمرانی مردمی در استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای اجرا نیازمند بازبینی است. این لایحه بر رشد احساس عدالت در جامعه اثر مثبت خواهد داشت. توجه به اقناع جامعه در آن لحاظ شده و می‌تواند شاخصه شفافیت در فرایندهای تصمیم‌گیری را برای مردم بهبود دهد.



بیان/شرح مسئله

تعارض منافع را می‌توان به‌عنوان یک بستر فسادخیز در نظام حکمرانی نام برد. از این رو تحقق عدالت در گام اجرا و مقابله با فساد مسلتم مدیریت موقعیت‌هایی است که آغشته به تعارض منافع هستند. اهمیت آن منجر شده تا در خصوص موضوع مدیریت تعارض منافع هم از سوی دولت و هم از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی در نسخه‌های مختلف متن‌های متفاوتی جهت طی مسیر تقنینی ارائه شود. لایحه دولت و طرح نمایندگان مجلس، در لایحه‌ای تحت عنوان «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» تلفیق شده است. در این گزارش سعی بر آن بوده تا از منظر عدالت لایحه مذکور ارزیابی و تحلیل و پیشنهادهایی برای افزایش انطباق و هم‌راستایی آن با عدالت طرح شود.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

نتیجه ارزیابی از منظر عدالت آن است که به‌طور کلی و در مجموع، لایحه مورد بحث «تا حدودی» منطبق با عدالت است. این لایحه در کنار داشتن نقاط قوت از ضعف‌ها و کاستی‌هایی برخوردار بوده که آن را برای رساندن به سطح «انطباق کامل» با عدالت نیازمند اصلاح قرار داده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، سیاستی یا نظارتی

مدیریت تعارض منافع به‌عنوان مسئله محوری این لایحه، جزو مسائل دارای اولویت از منظر عدالت است؛ اما با وجود این، این لایحه نتوانسته پوشش جامعی از مسئله تعارض منافع و مدیریت آن داشته باشد؛ از آنجاکه این لایحه ظرفیت پرداخت به همه اشکال تعارض منافع را ندارد، لذا پیشنهاد آن است که از عمومیت عنوان آن کاسته شود و موازی با این لایحه، برای مدیریت سایر اشکال تعارض منافع طرح یا لایحه قانونی تدوین شود. در تحلیل عرصه‌های عدالت، بیشترین ضعف در عرصه عدالت ترمیمی بوده و لایحه نیازمند بیشترین تقویت از این منظر است. همچنین ارزیابی صورت گرفته حکایت از آن دارد که این لایحه در عرصه‌های توزیع اولیه، عدالت تأمینی و عدالت کیفری، تأثیر مثبت دارد، اما این تأثیر اندک است و می‌توان با اصلاحاتی در متن میزان تأثیر در این عرصه‌ها را افزایش داد. نتیجه ارزیابی از منظر تبعیض‌های روا نشان از آن دارد که در خلال احکام پیشنهادی لایحه، بخشی از تبعیض‌های اعمال شده ناروا بوده و نیازمند بازبینی است. در بُعد شاخصه‌های حکمرانی مردمی در استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای اجرا نیازمند بازبینی است.





۱. مقدمه

عدالت در نگاه اسلامی ملاک و معیار سیاست‌ورزی^۱ [۱] و عیار خیر بودن سیاست‌هاست^۲ [۲]. عدالت‌نگهبان و حصن محکمی برای حکومت‌ها بوده^۳ [۳، ۴] و نفوذ حکمرانی دولت‌ها وابسته به آن است^۴ [۴] و اگر کسی عدالت پیشه کند، خداوند ملک او را پایدار خواهد کرد^۵ [۵]. در اهمیت عدالت همین بس که قرآن آن را غایت ارسال رسل و انزال کتاب و میزان توصیف می‌کند^۶ [۶]. همین جایگاه، عدالت را در قله آرمانی انقلاب و نظام جمهوری اسلامی قرار داده و آن را بر هر ارزش دیگری مقدم داشته است.

جایگاه رفیع عدالت در میان آرمان‌های انقلاب اسلامی ضرورت مراقبت هرچه بیشتر از آن را در سیاست‌ورزی ایجاد می‌کند تا عدالت در پیچ‌وتاب‌های تصویب یا اجرای یک سیاست به یغما نرود. بر همین مبنا رهبر انقلاب در اولین دیدار با رئیس‌جمهور و هیئت‌دولت سیزدهم، ایده نگارش **پیوست عدالت** را برای مصوبات، طرح‌ها، لوایح، بخشنامه‌ها و... بیان داشته [۷] و در دیدار با میهمانان کنفرانس وحدت اسلامی و جمعی از مسئولان نظام بر آن تأکید مجدد داشتند که نشان از اهمیت پی‌جویی این ایده برای ایشان دارد. رهبر انقلاب همه مسئولین نظام را مخاطب قرار داده و چنین بیان می‌دارند: «شما هر تصمیمی که می‌گیرید، هر مقرره‌ای که انجام می‌گیرد، چه در مجلس شورای اسلامی که قانون تصویب می‌کنید، چه در دولت، چه در بخش‌های مدیریتی گوناگون دیگر در سراسر کشور، یکی از مهم‌ترین چیزهایی که مورد نظر قرار می‌دهید باید مسئله عدالت باشد که آیا این بر طبق عدالت است یا نیست. یک جاهایی لازم است تا پیوست عدالت برای آن مقرره ترتیب داده بشود که معلوم بشود که این مقرر جوری انجام می‌گیرد، این قانون جوری اجرا می‌شود که بر طبق عدالت باشد» [۸].

پیش از این در گزارشی تحت‌عنوان «چارچوب تدوین پیوست عدالت» [۹]. به‌طور مفصل به سرفصل‌های اساسی و اقتضائات تدوین پیوست عدالت اشاره شده است. در این نوشتار سعی بر آن است تا مبتنی بر ایده پیوست عدالت، لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» از منظر عدالت و اکاوی و پایش شود و توصیه‌هایی برای ارتقا و انطباق بیشتر آن با عدالت، ارائه شود. نیاز به توضیح است که در خصوص موضوع مدیریت تعارض منافع هم از سوی دولت و هم از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی در نسخه‌های مختلف متن‌های متفاوتی ارائه شده است. آنچه مبنای تحلیل و نگارش این متن بوده، متنی است که با تلفیق لایحه دولت و طرح مجلس شورای اسلامی، تحت‌عنوان لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» ارائه شده است. متن لایحه مذکور در ضمیمه این گزارش قرار گرفته است.

۱. «مَلَکُ السَّیَاسَةِ الْعَدْلُ».

۲. «خَيْرُ السَّیَاسَاتِ الْعَدْلُ».

۳. «مَا خَصَّنَ الدَّوْلَ مِثْلَ الْعَدْلِ».

۴. «مَنْ عَدَلَ نَفَذَ حُكْمَهُ».

۵. «مَنْ عَمِلَ بِالْعَدْلِ خَصَّنَ اللَّهُ مَلِكَهُ».

۶. «لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ».

۲. تعریف اصطلاحات به کار رفته در پیوست عدالت

و مقدمات لازم برای تعاملات انسانی تأکید می‌شود. مبتنی بر برابری تمهیدی، ساختارهای اجتماعی نباید به نحوی ساماندهی شوند که از فرد یا گروهی علیه فرد یا گروه دیگر در بهره‌مندی از منابع اولیه و بسترهای رشد و پیشرفت، جانب‌داری صورت گیرد. توزیع فرایندی ناظر به تکالیف و حقوق پدید آمده برای افراد، به واسطه تعامل آنها با یکدیگر در اشکال مختلف روابط اجتماعی است. معیار مسلط بر این عرصه، «برابری فرایندی» است. در این شکل از برابری، سهم افراد از آنچه از یک تعامل پدید آمده است، با توجه به آورده‌ها و میزان نقش آنها در تعاملات، با یکدیگر مقایسه می‌شود. در برابری فرایندی باید نسبت میان عایدی افراد بر آورده آنها، در مقایسه با یکدیگر برابر باشد. اگر این نسبت به نفع یک سمت چرخش کند، بدان معناست که برابری فرایندی به نفع آن سمت و به ضرر سمت مقابل نقض شده است.

عدالت صیانت ناظر بر مرحله بعد از تعیین حقوق و تکالیف بوده و شامل شیوه و اقدامات لازم برای ایفای حقوق و ادای تکالیف تعیین شده است. عدالت صیانت قابل بخش به «عدالت تأمینی»، «عدالت ترمیمی» و «عدالت کیفری» است. عدالت تأمینی ناظر بر الزامات و شرایط مورد نیاز برای حفظ حقوقی است که افراد در اختیار دارند. عدالت تأمینی می‌تواند موازی با عدالت توزیعی، به طراحی برخی نهادها برای حفظ سهم‌های توزیع شده بینجامد. تمایز عدالت تأمینی با عدالت توزیعی در آن است که عدالت توزیعی، در مقام تعریف و رسمیت دادن به حقوق برای افراد است، ولی عدالت تأمینی درصدد ایجاد ساختار و شرایطی برای حفظ حقوق تعریف شده برای افراد و جلوگیری از تخطی و پایمال شدن آن توسط دیگران یا حتی دولت است. در عرصه عدالت تأمینی، معیار عدالت را می‌توان «تأمین بازدارندگی و مقابله با پایمال شدن حقوق افراد» تعریف کرد. هر میزان که شرایط و ساختارها به نحوی مفصل‌بندی شوند که حقوق رسمیت یافته برای افراد در اختیار آنها باقی مانده و از تعرض دیگران در امان بماند، در عرصه عدالت تأمینی، گام مثبتی برداشته شده است.

عدالت ترمیمی ناظر به جبران حقوق از دست‌رفته افراد است. برای مثال، مواردی مانند دیه را می‌توان از مصادیق این دسته برشمرد. وقتی به سهم و حقوق تعیین شده برای فرد یا افرادی تعرض صورت گیرد، نمی‌توان نسبت به آن بی‌تفاوت بود. باید حقوق از دست رفته جبران شود. معیار در عدالت جبرانی

همان‌طور که در مقدمه بیان شد، پیش از این، در گزارش مفصلی تحت‌عنوان «چهارچوب مفهومی تدوین پیوست عدالت» به ابعاد و سرفصل‌های متعدد پیوست عدالت پرداخته شده، اما با وجود این، نیاز است تا برخی از اصطلاحات به کار رفته در این گزارش تبیین شود. در این بخش سعی بر آن است تا توضیحی اجمالی از برخی از مهم‌ترین سرفصل‌ها و اصطلاحات به کار رفته در متن گزارش بیان شود.

۲-۱. ابعاد بخشی عدالت

عدالت را می‌توان در بخش‌های گوناگون بررسی کرد. این بخش‌ها بسان حلقه‌های زنجیر در توالی هم بوده و تکمیل‌کننده طرح عدالت هستند. یک سیاست لزوماً محدود به یک حلقه نیست و می‌تواند دارای ابعاد بوده و ریشه در حلقه‌های پیشینی یا اثر در حلقه‌های پسین خود داشته باشد. ارزیابی یک طرح یا لایحه از منظر عدالت، زمانی کامل است که ارتباط آن با تمام بخش‌های عدالت، در نظر گرفته شده باشد. اهمیت و ضرورت بررسی ارتباط طرح‌ها یا لوایح با ابعاد بخشی عدالت، از آن‌رو است که معیارهای حاکم بر هر بخش از عدالت، خاص آن بخش بوده و متفاوت از بخش‌های دیگر است. لذا برای قضاوت نهایی، باید نوع و میزان ارتباط طرح یا لایحه با هر بخش، مشخص شده و از منظر تناسب با معیارهای ارزشی آن بخش پایش و ارزیابی شود.

عدالت اجتماعی را می‌توان در یک تقسیم‌بندی کلان به «عدالت توزیعی» و «عدالت صیانت» بخش کرد. عدالت توزیعی تمرکز بر توزیع خیرات اجتماعی و تعیین تکالیف و حقوق افراد در قبال هم داشته و درصدد پاسخ به این سؤال است که «چه چیزی باید سهم چه کسی باشد؟». عدالت توزیعی خود در دو قسم «توزیع اولیه» و «توزیع فرایندی» قابل بحث است. مقصود از توزیع اولیه، تعیین حقوق افراد نسبت به منابع و خیرهای اجتماعی است که پیش از تعامل میان افرادی که موضوع توزیع هستند، موجود بوده و این افراد نقشی در پدید آمدن یا دست‌رسی به آنها نداشته‌اند. اولیه بودن منابع، بیش از آنکه به خود منابع وابسته باشد، وابسته به افرادی است که بهره‌گیری از آن منابع برای آنها مورد بحث است؛ به عبارتی، اولیه بودن منابع در نسبت با افراد است نه در ذات خود منابع. معیار اساسی در توزیع منابع اولیه، «برابری تمهیدی» است. در این شکل از برابری، بر وضعیت زمینه‌ها



«جبران کامل حقوق سلب شده از ذی حق» است.

عدالت کیفری ناظر به تنبیه کسانی است که به حقوق دیگران تعرض کرده‌اند؛ چراکه فقط با جبران حقوق از دست‌رفته برای کسانی که در حق آنها ظلم شده است، عدالت محقق خواهد نخواهد شد. پیکربندی ساختارهای اجتماعی باید به‌نحوی باشد که تعدی به حقوق دیگران به حداقل ممکن برسد و این بدون کیفر و مجازات خاطیان محقق نخواهد شد. در این عرصه، معیار عدالت «تناسب میان جرم و کیفر» است.

۲-۲. ساختار تبعیض‌های روا

عدالت، صرفاً برابری نیست و در بعضی حوزه‌ها و موضوعات، تبعیض، عین عدالت است. تبعیض‌ها را از آن حیث که عادلانه هستند یا خیر، می‌توان به «تبعیض روا» و «تبعیض ناروا» تقسیم کرد. تبعیض‌های روا را می‌توان در چهار دسته مورد بررسی قرار داد. این چهار دسته شامل «تبعیض‌های جبرانی»، «تبعیض‌های عمومیت»، «تبعیض‌های کارآمدپایه» و «تبعیض‌های ارزش‌پایه» است. هر تبعیضی که نتواند در دامن تبعیض‌های روا توجیه شود، محکوم به ناروا بودن است. تبعیض جبرانی در واقع نوعی بازگشت و نگاه نقادانه به سیاست‌های پیشین یک جامعه است؛ چراکه وضعیت کنونی یک جامعه، معلول و محصول فرایندها و سیاست‌های تعریف شده در گذشته است. این نوع تبعیض، در همسایگی بسیار نزدیک با عدالت ترمیمی قرار دارد. عدالت ترمیمی شامل جبران حقوقی است که به‌طور مستقیم می‌توان نقض حق را در آنها ردیابی کرده و به‌طور صریح ناقض حق را مشخص کرد. در واقع عدالت ترمیمی در سطوح روابط خرد در جستجوی بازگشت حقوق افراد است؛ اما تبعیض جبرانی در یک نگاه کلان، در پی حل ظلم‌ها و محرومیت‌های رسوب کرده در جامعه است. شاخص محوری، برای رصد و پایش تبعیض جبرانی توجه به «نیاز و استضعاف» از یک‌سو و «استغنا و استکبار» از سوی دیگر جامعه است. در این نوع تبعیض، معیار عدالت و روا بودن تبعیض، «از میان برداشتن استضعاف و محرومیت و در اولویت قرار گرفتن آنها در سیاست‌ها» است.

تبعیض عمومیت در واقع تزاخم میان حقوق افراد است که یک سمت آن اقلیت و سمت دیگر آن اکثریت هستند. در چنین مواقعی ترجیح حقوق اکثریت بر اقلیت شکلی از تبعیض روا شناخته می‌شود. معیار در این تبعیض همان «ترجیح اکثریت» است، البته باید توجه داشت که اعمال چنین

تبعیضی شرایط و الزامات خاص خود را دارد.

شرط نخست آن است که تزاخم رخ داده در حقوق واحد و همجنس صورت گرفته باشد. برای مثال تزاخم اگر در حق حفظ جان باشد، به‌نحوی که برای حفظ یک سمت نتوان حق سمت دیگر را تأمین کرد. یا تزاخم در رعایت حقوق مالی و اقتصادی باشد. اگر حقوق متفاوتی در تزاخم قرار گیرند، نمی‌توان با ارجاع به این نوع تبعیض از روا یا ناروا بودن آن بحث کرد. ممکن است حفظ حق حیات یک نفر مرجح به حفظ حقوق اقتصادی یک جمعیت در گستره یک جامعه باشد؛ لذا در حالت‌هایی که حقوق متفاوتی در تزاخم قرار می‌گیرند، قاعده اکثریت نمی‌تواند به‌تنهایی توجیه‌گر تبعیض باشد.

شرط دوم آن است که حقوق از دست رفته اقلیت به شکل دیگری جبران شود. اگر برای مثال مصلحت جامعه چنین اقتضا کند که خانه یک فرد تخریب شود تا از آن مسیر جاده‌ای برای مردم ساخته شود، این بدان معنا نیست که فرد صاحبخانه حقی ندارد؛ بلکه باید حق مالکیت نقض شده از او به‌نحوی جبران شود و رضایت آن فرد تأمین شود.

تبعیض کارآمدپایه شکل دیگری از تبعیض‌های روا است. در این نوع تبعیض، قضاوت بر مدار بهینه‌یابی با فرض وجود یک هدف قرار دارد. برای مثال می‌توان در ارزیابی ساختارهای نهادی و سازمانی، تبعیض کارآمدپایه را عیار مسلط برای قضاوت و انتخاب از میان اشکال مختلف ساختاری دانست. همچنین قضاوت در خصوص شایستگی افراد برای قرار گرفتن در جایگاه‌های مدیریتی، ریشه در تبعیض کارآمدپایه دارد.

قسم دیگر تبعیض‌های روا، ناشی از تمایز و وزن ارزشی متفاوت بین انتخاب‌ها و افعال است. توضیح بیشتر آنکه در قسمی از موارد، مقایسه‌ها در گُنه خود به مقایسه میان افراد ختم می‌شوند و تبعیض یا برابری از تبعیض قائل شدن یا برابر فرض کردن افراد در مقایسه با هم نشئت می‌گیرد.

در قسم دیگر، افعال و انتخاب‌ها با یکدیگر مقایسه شده و تبعیض‌ها ناشی از وزن اخلاقی و ارزشی متفاوتی است که یک نظام ارزشی و سیاسی به افعال و انتخاب‌ها می‌دهد. این نوع تبعیض‌ها میان کسانی اعمال می‌شود که افعال یا انتخاب‌هایی با وزن ارزشی متفاوت دارند با این شرط که اولاً، هیچ مانع ساختاری برای بهره‌مندی افراد از تبعیض لحاظ شده، وجود نداشته باشد و ثانیاً، میان افرادی که یک فعل واحد را انجام می‌دهند، کماکان برابری در بهره‌مندی برقرار بماند.

۳. بازبینه پیوست عدالت



جدول نخست، نمایشگر برآیند کلی لایحه در نسبت با عدالت است. ۹ جدول دیگر، هریک از منظر خاصی، لایحه را ارزیابی می کنند.

بازبینه (چک لیست) پیوست عدالت شامل جداولی است که در بخش ها و عرصه های مختلف، وضعیت لایحه و نسبت آن با عدالت را عینی سازی می کند. این بازبینه از ۱۰ جدول تشکیل شده است.

جدول ۱. بازبینه پیوست عدالت

میزان انطباق کلی با عدالت:		میزان انطباق مبهم است											
<input type="checkbox"/>	انطباق کامل	<input type="checkbox"/>	انطباق بسیار	<input type="checkbox"/>	نسبتاً منطبق	<input type="checkbox"/>	متوسط	<input type="checkbox"/>	کم	<input type="checkbox"/>	بسیار کم	<input type="checkbox"/>	عدم انطباق

۱. چقدر و چه میزان با ابعاد موضوعی عدالت در ارتباط است؟

ارتباط با مقوله ثروت ها و درآمدها:	<input type="checkbox"/>	خیلی زیاد	<input type="checkbox"/>	زیاد	<input type="checkbox"/>	متوسط	<input type="checkbox"/>	کم	<input type="checkbox"/>	خیلی کم
ارتباط با مقوله قدرت:	<input type="checkbox"/>	خیلی زیاد	<input type="checkbox"/>	زیاد	<input type="checkbox"/>	متوسط	<input type="checkbox"/>	کم	<input type="checkbox"/>	خیلی کم
ارتباط با مقوله فرصت ها:	<input type="checkbox"/>	خیلی زیاد	<input type="checkbox"/>	زیاد	<input type="checkbox"/>	متوسط	<input type="checkbox"/>	کم	<input type="checkbox"/>	خیلی کم
ارتباط با مقوله شأن و منزلت اجتماعی:	<input type="checkbox"/>	خیلی زیاد	<input type="checkbox"/>	زیاد	<input type="checkbox"/>	متوسط	<input type="checkbox"/>	کم	<input type="checkbox"/>	خیلی کم
ارتباط با مقوله دانش و اطلاعات:	<input type="checkbox"/>	خیلی زیاد	<input type="checkbox"/>	زیاد	<input type="checkbox"/>	متوسط	<input type="checkbox"/>	کم	<input type="checkbox"/>	خیلی کم

۲. ارزیابی مسائل از منظر عدالت

آیا پوشش جامعی از مسائل مرتبط با عدالت در حوزه موضوعی وجود دارد؟	<input type="checkbox"/>	بله	<input type="checkbox"/>	خیر						
مسئله از منظر عدالت در چه اولویتی قرار دارد؟	<input type="checkbox"/>	خیلی زیاد	<input type="checkbox"/>	زیاد	<input type="checkbox"/>	متوسط	<input type="checkbox"/>	کم	<input type="checkbox"/>	خیلی کم

۳. ارزیابی در ابعاد بخشی عدالت

ارزیابی از منظر توزیع اولیه:	<input type="checkbox"/>	مثبت زیاد	<input type="checkbox"/>	مثبت کم	<input type="checkbox"/>	بی اثر	<input type="checkbox"/>	منفی کم	<input type="checkbox"/>	منفی زیاد	در ارتباط با توزیع اولیه نیست
ارزیابی از منظر توزیع فرآیندی:	<input type="checkbox"/>	مثبت زیاد	<input type="checkbox"/>	مثبت کم	<input type="checkbox"/>	بی اثر	<input type="checkbox"/>	منفی کم	<input type="checkbox"/>	منفی زیاد	در ارتباط با توزیع فرآیندی نیست
ارزیابی از منظر عدالت تأمینی:	<input type="checkbox"/>	مثبت زیاد	<input type="checkbox"/>	مثبت کم	<input type="checkbox"/>	بی اثر	<input type="checkbox"/>	منفی کم	<input type="checkbox"/>	منفی زیاد	در ارتباط با عدالت تأمینی نیست
ارزیابی در بُعد عدالت ترمیمی:	<input type="checkbox"/>	مثبت زیاد	<input type="checkbox"/>	مثبت کم	<input type="checkbox"/>	بی اثر	<input type="checkbox"/>	منفی کم	<input type="checkbox"/>	منفی زیاد	در ارتباط با عدالت ترمیمی نیست
ارزیابی از منظر عدالت کیفری:	<input type="checkbox"/>	مثبت زیاد	<input type="checkbox"/>	مثبت کم	<input type="checkbox"/>	بی اثر	<input type="checkbox"/>	منفی کم	<input type="checkbox"/>	منفی زیاد	در ارتباط با عدالت کیفری نیست



۴. وضعیت برابری‌های اساسی

تأثیر بر تأمین برابری تمهیدی:

مثبت زیاد مثبت کم خنثی منفی کم منفی زیاد موضوعیت ندارد

تأثیر بر تأمین برابری فرایندی:

مثبت زیاد مثبت کم خنثی منفی کم منفی زیاد موضوعیت ندارد

۵. وضعیت تبعیض‌ها:

ناموجه عموماً ناموجه بخشی ناموجه اندکی ناموجه موجه

ارتباط با تبعیض‌های روا:

تبعیض عمومیت: خیلی زیاد زیاد متوسط کم بی‌ارتباط

تبعیض جبرانی: خیلی زیاد زیاد متوسط کم بی‌ارتباط

تبعیض کارآمد پایه: خیلی زیاد زیاد متوسط کم بی‌ارتباط

تبعیض ارزش پایه: خیلی زیاد زیاد متوسط کم بی‌ارتباط

۶. عدالت در مقایسه میان برش‌های اجتماعی و جمعیتی

اثر در بهبود عدالت در برش نسلی:

مثبت زیاد مثبت کم بی‌اثر منفی کم منفی زیاد برش نسلی موضوعیت ندارد

اثر در بهبود عدالت در برش قومی:

مثبت زیاد مثبت کم بی‌اثر منفی کم منفی زیاد برش قومی موضوعیت ندارد

اثر در بهبود عدالت در برش منطقه‌ای:

مثبت زیاد مثبت کم بی‌اثر منفی کم منفی زیاد برش منطقه‌ای موضوعیت ندارد

اثر در بهبود عدالت در برش جنسیتی:

مثبت زیاد مثبت کم بی‌اثر منفی کم منفی زیاد برش جنسیتی موضوعیت ندارد

اثر در بهبود عدالت در برش قشری:

مثبت زیاد مثبت کم بی‌اثر منفی کم منفی زیاد برش قشری موضوعیت ندارد

اثر در بهبود عدالت در برش طبقات اقتصادی:

مثبت زیاد مثبت کم بی‌اثر منفی کم منفی زیاد برش طبقات اقتصادی موضوعیت ندارد

۷. آیا مبانی طرح / لایحه در تناسب با مبانی عدالت اسلامی است؟

در تناسب است در تناسب نیست

۸. فساد و تعارض منافع

آیا امکان ایجاد فساد وجود دارد؟	بله <input type="checkbox"/>	خیر <input checked="" type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>
آیا امکان ایجاد تعارض منافع وجود دارد؟	بله <input type="checkbox"/>	خیر <input checked="" type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>

۹. وضعیت در شاخصه‌های مردمی بودن سیاست‌ها

آیا ایده‌های مردمی بررسی شده است؟	بله <input type="checkbox"/>	خیر <input type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>
آیا منابع و نیروهای مردمی در اجرای سیاست در اولویت قرار گرفته‌اند؟	بله <input type="checkbox"/>	خیر <input checked="" type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>
آیا شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها و فرایندها برای مردم رعایت شده است؟	بله <input checked="" type="checkbox"/>	خیر <input type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>
آیا اقناع کافی درخصوص سیاست در جامعه صورت گرفته است؟	بله <input checked="" type="checkbox"/>	خیر <input type="checkbox"/>	موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>
چه تأثیری بر احساس عدالت در جامعه خواهد داشت؟	تأثیر مثبت <input checked="" type="checkbox"/>	بی‌تأثیر <input type="checkbox"/>	تأثیر منفی <input type="checkbox"/>

۴. تحلیل مسئله از منظر عدالت



مقصود از تحلیل مسئله، تأمل پیرامون دو پرسش در رابطه با موضوع محوری این لایحه است.

پرسش نخست آنکه آیا موضوع مدیریت تعارض منافع فی‌نفسه و فارغ از چگونگی و راهکارهای ارائه شده در لایحه پیشنهادی برای مدیریت آن، در بستر نظریه اسلامی عدالت، دارای توجیه و جایگاه است یا خیر؟ به عبارت دیگر آیا داشتن دغدغه برطرف نمودن تعارض منافع از نظام اداری و سیاستی کشور، دغدغه‌ای عدالت‌خواهانه به‌شمار می‌رود یا خیر؟ آیا مرتفع شدن موقعیت‌هایی که با تعارض منافع همراه است، به معنای امری مطلوب بوده و می‌توان آن را حرکتی اصلاحی و رو به جلو فرض کرد؟

پرسش دوم آنکه آیا مسئله مذکور در مقایسه با انبوهی از مسائل که پیش‌روی نظام حکمرانی و تقنین نظام قرار گرفته است، از فوریت برخوردار بوده و اولویت پرداختن به آن قابل دفاع است؟

در پاسخ به سؤال نخست باید گفت که بدون تردید، همت برای زدودن موقعیت‌های تعارض منافع از حوزه تصمیمات عمومی و عرصه اجرا، مورد تأکید نظریه عدالت است. توضیح آنکه مباحث عدالت را می‌توان با برش قانون به مباحث پیش‌قانونی و پس‌قانونی بخش کرد. برخی از معیارهای عدالت ناظر به محتوای قانون است، به نحوی که عدم رعایت این معیارها منجر به خروج قانون از دایره عدالت می‌شود. عیار عدالت پس از تصویب قانون، عمل به مَرّ قانون

خواهد بود، اما باید توجه داشت که عادلانه بودن محتوا و فرایند تصویب قانون به معنای تحقق عدالت نیست؛ چراکه در مقام اجرا ممکن است قانون عادلانه، اجرا نشود یا به‌طور ناقص اجرا شود. عدم عمل صحیح و کامل به قانون معلول عوامل متعددی است. یکی از علت‌های مهم عدم اجرای کامل و درست قانون ناشی از تعارض منافع مجریان قانون است. توجه به این موضوع و سعی در رفع کردن چنین تعارضاتی، یک اصل راهبردی برای تحقق عدالت در مقام اجراست. با این توضیح می‌توان چنین گفت که مسئله مدیریت تعارض منافع، فراتر از یک مسئله جزء در دامن نظریه عدالت بوده و حتی می‌توان آن را به‌عنوان یکی از موضوعات راهبردی و ملزومات اساسی برای پیاده‌سازی و اجرای عدالت اجتماعی دانست.

در پاسخ به سؤال از فوریت و اولویت پرداختن به مسئله تعارض منافع نیز باید گفت، از آنجاکه گستره اثر این لایحه بر تصمیمات سیاستی و اجرایی بسیار زیاد است، لذا تأثیر قابل توجهی بر کارآمدی و بهبود عملکرد نظام اداری و سیاستی کشور خواهد داشت. از این رو می‌توان آن را از اقدامات بنیادین و زیرساختی در اصلاح عملکرد نظام اداری و سیاستی کشور دانست و اولویت بالایی برای آن فرض کرد. همچنین باید بیان داشت که با توجه به جریحه‌دار شدن اعتماد عمومی، به سبب آشکار شدن سوءاستفاده برخی از مدیران از جایگاه و اختیارات خود در سالیان گذشته و نیز



مقابله با فساد ازسوی نظام پرداخت خواهد شد. در پایان نیاز است به این موضوع اشاره شود که با وجود اولویت بالا در پرداخت به مسئله تعارض منافع، این لایحه از جامعیت کافی برای پوشش مسئله تعارض منافع برخوردار نیست. هرچند عنوان عامی برای این لایحه انتخاب شده، اما صرفاً تعارض منافع مالی شخصی با منافع عمومی را مورد توجه قرار داده و از اشکال دیگر تعارض منافع غفلت کرده است. این موضوع در بخش مرتبط با تبعیض ارزش پایه به طور مفصل تبیین خواهد شد. همچنین در بخش مرتبط با تبعیض کارآمد پایه توضیح داده خواهد شد که حتی در حوزه تعارضات مالی شخصی با منافع عمومی که در خود لایحه به آنها در ماده (۵) اشاره شده، احکام و راهکارهای کاملی جهت مدیریت ارائه نشده است.

تلاش دشمن برای سلب اعتماد عمومی از نظام با شیوه‌های متعدد، پرداختن به موضوع مدیریت تعارض منافع، با لحاظ اقتضائات رسانه‌ای و نحوه بازتاب آن در جامعه، می‌تواند اثر مثبتی در افزایش اعتماد عمومی به نظام ایفا کند. لذا از این منظر فوریت آن نیز قابل دفاع است. نکته دیگری که وزن تأکید بر فوریت را افزایش می‌دهد آن است که یکی از محاسن این لایحه توجه به پیشگیری و زدودن بسترهای شکل‌گیری فساد به جای اقدامات پسینی و قضایی علیه جرم و فساد است. مقابله پسینی با فساد به نوعی گزارش وجود فساد در بدنه نظام تلقی شده و فی‌نفسه ضربه بر اعتماد عمومی را در پی داشته و احساس بی‌عدالتی را در جامعه تزریق می‌کند. هر میزان توجه به پیشگیری از فساد بیشتر شود، شکل‌گیری فساد کاهش یافته و در بستر زمان، هزینه کمتری از اعتماد عمومی برای

۵. تأملی در مبانی لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع

باید رعایت منافع عمومی را اصل قرار داده و از آن به نفع منافع شخصی هزینه نکنند و رفتار غیر از آن ضدارزش تلقی می‌شود. توضیح بیشتر آنکه مبتنی بر مبانی قرآنی، انسان برخوردار از دو بُعد دانی و عالی است که هدایت‌گر انگیزه‌ها و تصمیمات او هستند. تصمیمات و گرایش‌های انسان وقتی از منظر اخلاقی قابل دفاع هستند که یا برآمده از ترجیحات بُعد عالی انسان باشند و یا در راستای بُعد عالی بوده و ذیل سایه آن تعدیل شده باشند. مقصود از بُعد عالی، حیث اخلاقی، الهی و روحانی انسان است که خداوند انسان را به آن مفضول کرده است [۱۰]. گرایش‌هایی چون انصاف، ایثار، برابری‌خواهی، نوع‌دوستی و توجه به نفع عمومی و... همگی برآمده از بُعد الهی و فطری انسان است. در نقطه مقابل بُعد دانی انسان بر مدار خودخواهی قرار داشته و ترجیح آن بر بُعد عالی در تصمیم‌گیری‌ها، نقطه آغاز ردایل چون استکبار، استثمار و بهره‌کشی از دیگران، ویژه‌خواری، تبعیض ناروا و... است. تعارض منافع را به نوعی می‌توان تعارض میان انگیزه‌ها و تصمیمات برآمده از بُعد دانی و انگیزه‌ها و تصمیمات برآمده از بُعد عالی دانست. تلاش برای حذف یا کاهش تعارضات مذکور به نفع انگیزه‌های عالی، در واقع توجه به بُعد فرایندی عدالت بوده و اثر آن افزایش تصمیمات اخلاقی و خیرخواهانه است.^۲

غرض از تحلیل مبانی لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع، بیش از آنکه با هدف توصیه یا پیشنهاد اصلاحی صورت یابد، از باب آگاهی‌بخشی به تصمیم‌گیران نسبت به اندیشه‌ای است که می‌تواند همگن با این لایحه و در توجیه آن صورت‌بندی شود. آگاهی از زیرلایحه‌های مبنایی یک ایده سیاستی می‌تواند هم در تصویب کلیت آن و هم در اصلاح و تصویب اجزا آن راهگشا و هدایت‌گر باشد، البته شایان ذکر است که در این بخش قصد آن نیست که مبانی این لایحه به صورت مفصل مورد کنکاش و تحلیل قرار گیرد. سعی خواهد شد تا صرفاً به چند سرفصل مهم که می‌تواند بستری برای برخی از توصیه‌های اصلاحی در بندهای بعدی این گزارش باشد، اشاره شود.

تأمل نخست پیرامون مبانی ارزش‌شناختی لایحه مذکور است. مقصود از مبانی ارزش‌شناختی آن است که این لایحه در دامن خود ارزش‌ها را چگونه تعریف کرده یا چه ارزش‌هایی را مبنای جهت‌گیری اصلاحی خود قرار داده است؟ این لایحه بر این مبنا استوار است که تهی کردن تصمیمات حوزه عمومی از گرایش‌ها و منافع شخصی، به اخلاقی‌تر شدن تصمیمات کمک خواهد کرد. این مبنا بیان می‌دارد که مقامات، مسئولان، کارگزاران و کلیه کارکنان بخش عمومی در انجام وظایف و اعمال اختیارات تقنینی، اجرایی و قضایی خود

۱. «فَطَرَتَ اللَّهُ الَّتِي فَطَرَ النَّاسَ عَلَيْهَا لَا تَبْدِيلَ لِخَلْقِ اللَّهِ».

۲. این تذکر را باید افزود که از نگاه اخلاق اسلامی، فعلی از حسن کامل برخوردار است که توأمان برخوردار از حسن فعلی و حسن فاعلی باشد. تلاش برای مدیریت تعارض منافع صرفاً می‌تواند جهت‌گیری تصمیمات (حسن فاعلی) را در مسیر اخلاقی‌تر شدن قرار دهد و نسبت به هیئت‌کنشی تصمیمات (حسن فعلی) تقریباً خنثی است. حسن فعلی یا موجه بودن چگونگی و محتوای یک تصمیم، تابعی است از میزان انطباق آن تصمیم با قوانین و سنت‌های موجود در طبیعت و جوامع انسانی. هر فرایندی که تصمیم‌گیران را به بهره‌مندی بیشتر از دقت‌های کارشناسانه، استفاده بیشتر از یافته‌های علمی، افزایش مشورت‌پذیری، استفاده از تجربیات گذشته و... ملزم‌تر کند،



ماده در لایحه پیشنهاد شود.

تأمل سوم در مبانی آن است که این لایحه بر واقع‌گرایی توأم با نوعی بدبینی به دولتمردان (به معنای عام کلمه) استوار است. مقصود از واقع‌گرایی آن است که این لایحه دولتمردان را نیز همچون هر انسانی دارای انگیزه‌های شخصی فرض کرده است و این در نقطه مقابل بسیاری از تئوری‌ها قرار دارد که پیش‌فرض خود را خیرخواه بودن تام دولت و دولتمردان می‌دانستند. در این خصوص می‌توان رجوع به نظریه انتخاب عمومی^۱ در اقتصاد و علوم اجتماعی داشت که اساساً در نقد نگاه فوق‌ایجاد شد و با مبنا قرار دادن منافع شخصی برای دولتمردان، تحلیل‌های متفاوتی از حوزه تصمیمات عمومی ارائه داد. واقع‌گرایی حُسن این لایحه است؛ اما باید نسبت به القای بدبینی در دامن آن آگاه بوده و آگاهانه آن را پیش برد. نادیده گرفتن منفعت‌خواهی در افرادی که در جایگاه‌های مختلف عمومی قرار گرفته‌اند، قطعاً آسیب‌زا خواهد بود و توجه به آن می‌تواند طراحی‌های ساختاری و فرایندی را بهینه‌تر کند، اما باید توجه داشت که نباید این موضوع نگاه غالب در قضاوت و تحلیل‌های ما در خصوص عملکرد افراد باشد. این موضوع هم منجر به دزدگی بسیاری از افرادی خواهد شد که متعهدانه، امانت‌دار جایگاه خود بوده و همواره سعی بر آن دارند که وظایف خود را به‌نحو احسن، جامه عمل ببوشانند و هم منجر به بدبینی جامعه نسبت به دولتمردان شده و این اساساً کاهش اعتبار و اعتماد عمومی به نظام حکمرانی کشور را در پی خواهد داشت. از آنجاکه در دامن این نگاه القای بدبینی نسبت به عملکرد کارگزاران نهفته است، لذا در مقام تصویب و اجرا باید نسبت به روایت‌های رسانه‌ای از آن دقت و توجه بیشتر داشت. در این خصوص در بخش تحلیل از منظر نقش مردم مفصل توضیح داده شده است. همچنین یکی دیگر از آثار امتداد نگاه بدبینانه فوق در این لایحه آن است که در مدیریت تعارض منافع صرفاً بر ابزارهای تنبیهی تکیه شده است. آیا نمی‌توان از ابزارهای تشویقی برای قدردانی از افرادی که در این رویکرد عملکرد مثبتی داشته‌اند، استفاده کرد. یا از ابزارهای تشویقی برای ایجاد انگیزه افراد جهت همراهی بیشتر با این موضوع بهره گرفت؟ به نظر اگر طراحان این لایحه آن را بر مبنای نگاه خوش‌بینانه، یکبار دیگر بازنگری کنند، تغییرات و افزوده‌هایی در آن پیشنهاد خواهند داد.

تأمل دوم در تحلیل مبانی این لایحه، پیرامون مسئله ساختار و عاملیت^۱ است. توضیح آنکه در علوم اجتماعی پریشی پیرامون تقدم عامل یا ساختار در شکل‌دادن به رفتارهای انسانی مطرح است. مقصود از عامل، ظرفیت فردی برای رفتار و انتخاب مستقل و آزاد از شرایط محیطی است و مقصود از ساختار ترتیبات والگوی‌های تکراری است که بر رفتار و انتخاب‌های افراد اثر گذاشته یا آنها را محدود و مقید می‌سازد [۱۱]. این لایحه صراحتاً گرایش به ترجیح سمت ساختار بر سمت عامل در موضوع فساد و مبارزه با آن دارد، البته این بدان معنا نیست که لایحه مذکور، عاملیت افراد را منتفی می‌داند؛ بلکه بدان معناست که این لایحه با رویکرد فوق‌تدوین یافته و در ارائه راهکار صرفاً بر مقوله ساختار تأکید داشته است.

شاید بتوان تعارض منافع را امری ساختاری تعریف کرد؛ اما نمی‌توان مدیریت آن را صرفاً در اصلاحات ساختاری محصور و محدود کرد. قرار گرفتن یک فرد در موقعیتی که منافع شخصی او با منافع عمومی در تلاقی و تضاد قرار دارد، احتمال خطا را در او افزایش می‌دهد؛ اما لزوماً بدان معنا نیست که فرد حتماً به سمت ترجیح منافع شخصی میل خواهد کرد؛ چراکه به هر تقدیر، آزادی عمل افراد از آنها سلب نشده و این امکان باقی است که افراد متفاوت، تصمیمات متفاوت اتخاذ کنند. در واقع باید گفت: مدیریت تعارض منافع (به معنای پیشگیری یا رفع یا کاهش تأثیرات سوءموقعیت‌های تعارض منافع) از یک‌سو، تابع اصلاحات در ساختارها بوده و از سوی دیگر تابع تصمیم و اراده افرادی است که در آن موقعیت قرار می‌گیرند. وقتی اساس مدیریت تعارض منافع به شکل ساختاری فرض شود، مسیر همان مسیری خواهد بود که طراحان این لایحه پیش‌برفته‌اند؛ ولی اگر در این موضوع نقش عامل نیز پررنگ فرض شود، پنجره دیگری برای مدیریتی تعارضات باز خواهد شد و آن توجه به فرایندهایی است افراد با عبور از آن فرایندها برای قرار گرفتن در جایگاه‌های مختلف انتخاب می‌شوند. تأکید بر فرایندهایی که خروجی آن قرار گرفتن افراد دست‌پاک در موقعیت‌ها و مناصب حساس باشد، فی‌نفسه یکی از راهکارهای مدیریت تعارض منافع است. توجه به اینکه افراد با ویژگی‌های روحی و تعهدی متفاوت، مناسب برای قرار گرفتن در چه جایگاه‌هایی هستند، می‌تواند کمک‌رسان ما در کاهش بسیاری از تصمیمات خطا باشد. توجه به این موضوع ظرفیت این را دارد که به‌عنوان یک

حسن فعلی تصمیمات را بیشتر صیقل داده و همراهی حسن فعلی و فاعلی با هم در مجموع منتهی به تصمیمات عادلانه‌تر خواهد شد.

1. Structure and Agency.
2. Public Choice Theory.



۶. تحلیل از منظر ابعاد بخشی عدالت



است. در ماده (۱۰) دریافت هرگونه هدیه از سوی مشمولین این قانون به مناسبت اشتغال آنها در یکی از مؤسسات عمومی، ممنوع شده است. در ماده (۱۱) نیز مقامات مشمول بند «الف» ماده (۲) این لایحه از سهام‌داری در شرکت‌ها و مؤسساتی که در حوزه مأموریتی دستگاه اجرایی تابعه آنها قرار دارد، غیر از سهام شرکت‌های عرضه شده در بورس و سهام شرکت‌های تعاونی کارمندی، ممنوع شده‌اند. همچنین در مواد (۶)، (۱۰) و (۱۱) محدودیت‌هایی برای شرکت‌هایی که مشمولین این لایحه در آنها سهام‌دار هستند، وضع شده است. می‌توان این نوع محدودیت‌ها را سلب آزادی و سلب حقوق اولیه آنها فرض کرد. افراد جامعه به‌طور اولیه از آزادی در مبادلات، بدان معنا که با هر کسی بخواهند معامله و تبادل تجاری داشته باشند یا هر میزان و هر شغلی که بخواهند داشته باشند و... برخوردار هستند. افراد پیش از ورود به جامعه آزاد بوده و سلب آن به هر شکلی نیازمند استدلال و توجیه است. تحلیل محدودیت‌های فوق نشان از نقض برابری تمهیدی دارد؛ اما از آنجاکه توضیح در خصوص این محدودیت‌ها به‌طور مفصل ذیل سرفصل «تبعیض عمومیت» ارائه خواهد شد، در اینجا جهت پرهیز از تکرار مطالب، صرفاً به این اشاره اکتفا کرده و توضیحات مفصل پیرامون چگونگی نقض برابری تمهیدی و پیشنهادهای اصلاحی برای آن را در بخش مرتبط با تبعیض عمومیت ارائه می‌دهیم.

۲-۶. توزیع فرایندی

لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» تقریباً در تمامی ابعاد عدالت اثر دارد؛ اما باید توجه داشت که این لایحه ذاتاً یک اصلاح فرایندی است. بدان معنا که این لایحه درصدد قضاوت و اصلاح نتایج تصمیمات اخذ شده نیست؛ بلکه نقطه اثر آن از طریق حذف عوامل مختل‌کننده تصمیمات است. مقصود از عوامل مختل‌کننده، عواملی است که می‌تواند منجر به خروج تصمیمات از دایره انصاف شده و انگیزه‌های تصمیم‌گیر را به سمت ترجیح منافع شخصی بر منافع عمومی افزایش دهند. با این فهم از روح حاکم بر این لایحه می‌توان آن را نوعی اصلاح فرایندی نام نهاد. از این‌رو بیشترین نسبت این لایحه از ابعاد مختلف عدالت، با توزیع فرایندی است.

در این بخش سعی بر آن است تا از پنجره ابعاد و عرصه‌های عدالت لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» را پایش کنیم. همان‌طور که پیشتر در بخش تعریف اصطلاحات بیان شد، هر عرصه معیارها و هنجارهای ارزشی خاص خود را دارد. ضرب این معیارها در بندهای این لایحه، نسبت لایحه با عدالت در هر بخش و عرصه را نمایان خواهد کرد.

۱-۶. توزیع اولیه

لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» ارتباط وسیعی با حوزه توزیع اولیه دارد؛ البته باید اشاره داشت که بیشترین ارتباط و تأثیر این لایحه بر توزیع اولیه به‌طور غیرمستقیم است. توضیح آنکه هدف از مدیریت تعارض منافع، پیشگیری، رفع یا کاهش تأثیرات سوء موقعیت‌های تعارض منافع است. منظور از تأثیرات سوء آن است که در موقعیت‌ها یا وضعیت‌هایی که تعارض منافع پدید می‌آید، این امکان وجود دارد که اختیارات یا امکانات تعریف شده برای یک منصب، به‌جای آنکه به‌صورت منصفانه و عادلانه در راستای منافع عموم جامعه به‌کار گرفته شوند، به گروگان منافع شخصی و گروهی عده‌ای در آمده و تبدیل به صورت‌هایی از رانت‌خواری یا ویژه‌خواری شوند. هر میزان موفقیت در مدیریت تعارض منافع به‌معنای آزاد کردن جایگاه‌ها و منابع عمومی از گروگان منافع شخصی و گروهی است. این امر کمک به تأمین منافع عمومی خواهد بود. نتیجه آنکه تصویب و اجرای این لایحه یک اقدام زیرساختی در حوزه توزیع منابع اولیه بوده و در سطح بسیار وسیعی کمک به عادلانه‌تر شدن توزیع این منابع خواهد کرد.

مضاف بر ارتباط غیرمستقیم لایحه مذکور با توزیع اولیه، برخی از بندهای آن را می‌توان در ارتباط مستقیم با توزیع اولیه دانست. در ماده (۶) لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع، بخشی از آزادی در معاملات برای مشمولین این لایحه ممنوع شده است. مدت این ممنوعیت برای مقامات و مسئولان موضوع بند «الف» ماده (۲) به‌مدت ۲ سال پس از قطع همکاری با دستگاه محل خدمت خود است. همین ممنوعیت برای سایر کارکنان مؤسسات عمومی یک سال ذکر شده است. در ماده (۹) محدودیت‌هایی برای داشتن شغل مضاعف ایجاد شده

توجهی به تفکیک میان عرصه‌های تأمین، ترمیمی و کیفری نشده، لذا به عنصر بازدارندگی در برخی مواد توجه کاملی صورت نگرفته و از این منظر نیاز به بازنگری جزئی است. در ادامه به چند نمونه از این دست اشاره می‌شود.

در ماده (۶) در خصوص معاملات تجاری افراد با دستگاہی که دو سال پایانی خدمت خود را در آنجا بوده‌اند چنین بیان شده است: «در صورت تخلف، معامله مزبور باطل است و متخلفین متضامناً مسئول پرداخت خسارات ناشی از ابطال آن معامله می‌باشند و به‌علاوه فرد متخلف ذی‌نفع تا دو برابر منافع حاصله جریمه می‌شود. اقدام مدیران و کارکنانی که با علم و اطلاع با چنین اشخاصی معامله انجام داده یا دستور انجام آن را صادر کرده‌اند، تخلف اداری محسوب می‌شود». پرسش آن است که آیا جریمه‌های معادل دو برابر منافع اکتسابی می‌تواند همیشه و در همه حال بازدارنده باشد؟ توجه به این نکته حائز اهمیت است که میزان جریمه باید در میزان احتمال کشف آن عمل ضرب شود. هرچه میزان احتمال کشف جرائم کاهش یابد، در مجموع میزان خطر و هزینه مورد انتظار از ارتکاب جرم کاهش خواهد یافت. متأسفانه یکی از ضعف‌های این طرح عدم وجود شفافیت و زمینه‌های اطلاعاتی لازم برای کشف سوءاستفاده‌های شخصی از موقعیت‌هاست؛ لذا به‌شدت احتمال کشف یک جرم پایین است. حتی اگر چنین سوءاستفاده‌ای کشف شود، احصای منافع حاصل از یک معامله با توجه به تلاش‌هایی که خاطیان برای پنهان کردن ابعاد مختلف آن می‌کنند پیچیده‌تر و دور از دسترس‌تر خواهد بود. لذا نمی‌توان قدرت بازدارندگی ابزار مورد اشاره در این بند را کامل فرض کرد.

در ادامه همان ماده از فعل مدیران و کارکنانی که با علم و اطلاع از محدودیت مذکور وارد معامله با افراد مشمول ماده (۶) شده باشند، به‌عنوان تخلف اداری یاد شده است. مبتنی بر ماده (۱۴) این طرح، افرادی که مرتکب تخلف اداری شده باشند، براساس رأی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، به یکی از مجازات‌های اداری مندرج در ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب سال ۱۳۷۲) محکوم می‌شوند که شدیدترین آنها اخراج از محل خدمت و انفصال دائم از خدمات دولتی است. تنبیه‌های ذکر شده در ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مستقل از میزان منافع اکتسابی از طریق ورود آگاهانه به معاملات است؛ از این رو بازدارندگی آنها فقط برای منافع خرد، محتمل است. برای مدیرانی که

پیشتر در بخش مبانی توضیح داده شد که انسان، برخوردار از دو ساحت عالی و دانی است. هر میزان تصمیمات انسان برآمده از گرایش‌های عالی مثل انصاف، دگر دوستی، ایثار و... باشد، اخلاقی‌تر است و در نقطه مقابل هر میزان تصمیمات او تحت تأثیر یا منبعث از بُعد دانی او بوده و بر مدار خودخواهی گردش کند، از اخلاق و عدالت فاصله خواهد گرفت. درحقیقت انگیزه‌های برآمده از بُعد دانی عامل اختلال اخلاقی تصمیمات و واگرایی آنها از عدالت است.

لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» از یک‌سو، سعی داشته تا زمینه‌های تعارض میان انگیزه‌ها عالی و انگیزه‌های دانی مدیران و کارکنان مؤسسات عمومی را به حداقل برساند و ازسوی دیگر تلاش کرده است تا در موقعیت‌هایی که گریزی از تعارض وجود ندارد، با ابزارهایی انگیزه ترجیح بُعد عالی بر دانی را افزایش دهد. این امر به‌معنای حذف عامل اخلاقی در فرایند تصمیمات منصفانه یا کاهش وزن و شدت تأثیر آنهاست. فارغ از آنکه نتیجه تصمیمات چه خواهد بود، با تصویب و اجرای این لایحه، بستری شکل خواهد گرفت که می‌توان ادعا داشت از دامن فرایند ترسیم شده توسط آن، تصمیمات اخذ شده یا اقدامات عملی شده توسط مدیران و کارکنان مؤسسات عمومی، حیث منصفانه و رنگ عادلانه‌تری خواهند یافت. با این بیان می‌توان تأثیر این لایحه در تأمین هنجارهای ارزشی در عرصه توزیع فرایندی را بسیار مثبت ارزیابی کرد.

۳-۶. عدالت تأمین

این لایحه از منظر عدالت تأمین نیز در وضعیت خوبی قرار دارد. همان‌طور که در بخش تعریف اصطلاحات بیان شد، «تأمین بازدارندگی و مقابله با پایمال شدن حقوق افراد» معیار عدالت در عرصه تأمین است. هر میزان که مفصل‌بندی شرایط و ساختارهای جامعه به سمتی باشد که حقوق افراد از تعرض دیگران در امان بماند، گام مثبتی در عرصه عدالت تأمین خواهد بود. این لایحه از یک‌سو با پیشگیری از شکل‌گیری موقعیت‌های تعارض منافع و ازسوی دیگر با افزایش هزینه برای افرادی که منافع شخصی را بر منافع عمومی در موقعیت‌های تعارض ترجیح می‌دهند، حصار برای حقوق عمومی ترسیم می‌کند و سعی بر کاهش تعارضات به آن را دارد، اما لازم به ذکر است، با وجود تأکیدات فوق، از آنجاکه در این لایحه



متخلف در نظر گرفته شده است. جریمه سوم آن است که فرد متخلف ذی‌نفع، تا دو برابر منافع حاصله جریمه می‌شود. جریمه نخست از جنس جرائم ترمیمی است؛ بدان معنا که خسارت وارد شده توسط فرد از خود او اخذ می‌شود؛ اما این تنها محدود به مرحله ابطال معاملات است. در دو مجازات دیگر توجهی از منظر ترمیمی نشده است. توضیح آنکه وقتی افراد در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته و منافع شخصی را بر منافع عمومی ترجیح می‌دهند، لزوماً منافع شخصی حاصل شده برای آنها معادل منافع عمومی از دست رفته نیست. ممکن است یک فرد برای کسب منافع خصوصی ناچیز با تصمیمی خاص منجر به یک خسران عمومی عظیم به جامعه شود. آنچه از منظر ترمیمی باید جبران شود در اصل خسران است که افراد به منافع عمومی وارد کرده‌اند و نه منفعی که به واسطه تصمیمات غیر منصفانه نصیب آنها شده است. اینکه فرد دو برابر منافع شخصی حاصل شده جریمه شود، نمی‌تواند جبران‌کننده خسارت باشد. پیشنهاد آن است که به جای جریمه فرد متخلف تا دو برابر منافع حاصله، اولاً، جریمه‌ای ترمیمی معادل خسران وارد شده بر منافع عمومی بر او وضع شود و ثانیاً، مضاف بر آن جریمه‌ای تنبیهی، معادل تمام منافع حاصله برای فرد ذی‌نفع در نظر گرفته شود. بدین شکل اگر منافع شخصی حاصل شده برای افراد دقیقاً معادل خسارت وارد شده به منافع عمومی باشد، او دو برابر منافع شخصی حاصله جریمه خواهد شد، اما اگر خسارت وارد شده به منافع عمومی بیش از منافع شخصی کسب شده باشد، متناسب با میزان خسارت تحمیل شده به منافع عمومی، جریمه متخلفین افزایش خواهد یافت.

در ماده (۷) مشمولین این قانون که به‌نحوی در فرایند صدور مجوزها یا موافقت یا هرگونه اعطای تسهیلات یا مزایا از سوی دستگاه محل خدمتشان دخالت دارند، از مشارکت در بررسی، تأیید، تصمیم یا اقدام در فرایندی که مربوط به خود یا بستگان‌شان است، منع شده‌اند. در چنین مواردی شخص مشمول مکلف به اعلان ممنوعیت خود به مقام مافوق شده است. حال سؤال این است که اگر چنین اعلانی صورت نگیرد و فرد مجوز یا موافقت برای خود یا بستگان صادر کند یا بیشتر تسهیلاتی را برای خود و بستگان در نظر گرفته باشد، چه باید کرد؟ تکلیف مجوزها، موافقت‌ها و تسهیلات اعطایی چه خواهد بود؟ اگر این فرد در موقعیت تعارض منافع چنین

آگاهانه وارد چنین معاملاتی می‌شوند به احتمال بسیار بالا، منفعی کنار گذاشته می‌شود که در وضعیت کنونی کشف آنها به‌سادگی میسر نیست. اگر این منافع مبالغه‌آمیزی را شامل شود، ابزارهای تنبیهی قید شده در ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری، قدرت بازدارندگی خود را از دست خواهد داد. ضعف بازدارندگی درخصوص ماده (۷) (مرتبط با منع مجوز یا موافقت یا هرگونه اعطای تسهیلات یا مزایا برای خود و بستگان)، ماده (۸) (پیرامون انجام وظایف و اختیارات نظارتی بر خود یا بستگان)، ماده (۹) (اشتغال هم‌زمان در بخش خصوصی مرتبط با حوزه نظارتی دستگاه عمومی) و ماده (۱۰) (مرتبط با دریافت هدیه) نیز صادق است. نتیجه آنکه برایند به‌دست آمده نشان از عدم توان بازدارندگی کافی از رخ داد کنش‌های ممنوع شده در مواد فوق دارد.

راهکار تقویت حیث تأمینی آن است که جرائم به‌صورت مجزا از حیث ترمیمی و کیفری بازنگری شوند و برایند آنها از منظر تأمینی مورد ملاحظه قرار گیرد. اگر با تقویت ابعاد ترمیمی و کیفری کماکان بازدارندگی در برخی حالت‌ها دچار کندی و کاهش شود، نیاز است تا حیث بازدارندگی مواد تقویت شود.

۴-۶. عدالت ترمیمی

این لایحه با وجود قوت در سایر عرصه‌ها، توجه ضعیفی به حوزه عدالت ترمیمی داشته و از این منظر نیازمند تقویت و اصلاح است. درواقع می‌توان ادعا کرد که در این لایحه رویکرد ترمیمی در مواد پیشنهادی کاملاً مغفول بوده است. عدالت ترمیمی وقتی محقق خواهد شد که حقوق سلب شده از افراد ذی‌حق به‌صورت کامل از نقض‌کننده این حقوق ستانده شده و به صاحبان آن بازگشت داده شود. در ادامه موادی که در ارتباط با عدالت ترمیمی بوده و باید در آنها بازنگری و اصلاح صورت گیرد، براساس معیار فوق‌ارزیابی و تحلیل شده است.

ماده (۶) لایحه مرتبط با ممنوعیت معاملات تجاری برای مشمولین این لایحه با دستگاه محل خدمت‌شان است. در صورت تخلف از این ماده سه نوع جریمه و مجازات برای متخلفین در نظر گرفته شده است. جریمه نخست آنکه خسارت ناشی از ابطال معامله به‌نحو تضامنی بر دوش متخلفین قرار داده شده است. جریمه دوم، مجازاتی است که در ماده (۱۴) براساس رأی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری برای

بوده، بررسی و نظارت مجدد صورت گیرد؟ در این موضوع نیز اگر این عمل همراه با تحمیل هزینه به واسطه بازبینی تصمیمات و تجدید نظراتها بر منابع عمومی باشد، هزینه آن باید بر دوش فرد خاطی باشد.

با بررسی مواد (۶)، (۷)، (۸)، (۹) و (۱۱) کاملاً مشخص است که بعد ترمیمی عدالت در تدوین این لایحه کاملاً مغفول بوده و از این منظر دچار نقص و کاستی فراوان است. لذا جهت افزایش هم‌گرایی این لایحه با عدالت توصیه آن است که مواد مذکور با توجه به نکات گفته شده بازنویسی شده و با صراحت بیشتری قواعد عدالت ترمیمی را در خود جایابی کنند.

۵-۶. عدالت کیفری

ذیل عدالت کیفری باید به تناسب میان جرم و کیفر توجه شود. پیش از ورود به تحلیل مواد و بندهای مرتبط با عدالت کیفری، شایان ذکر است که تناسب تنبیه با تخلف یا تناسب کیفر با جرم، بسیار وابسته به موقعیت و اقتضات آن تخلف یا جرم است. پیچیدگی‌های روابط انسانی امکان احصای تام و وزن‌دهی کامل به تمام عوامل شخصی و محیطی دخیل در ارتکاب یک تخلف یا جرم را سلب کرده است. ممکن است یک جرم از یک شخص در یک موقعیت خاص، در مقایسه با همان جرم توسط همان شخص اما در موقعیت و اقتضای متفاوت، قبح و اثر منفی بیشتری داشته باشد؛ لذا توجه به اقتضات ناظر به جرم و مجرم در فهم تناسب میان جرم و کیفر بسیار مهم است. این امر اثبات می‌کند که قضاوت تام و تمام در خصوص میزان کیفر تخلفات و جرائم به‌صورت پیشینی ممکن نیست. به عبارتی نمی‌توان به‌سادگی از پیش نتیجه‌ای را مدنظر داشت و آن را ملاک تجویز فرض کرد. وقتی نتوان عادلانه بودن نتیجه را از پیش قضاوت کرد، لاجرم باید فرایندی منصفانه برای رسیدن به نتیجه عادلانه در نظر گرفت. به نکته فوق در لایحه مورد بحث توجه شده و این توجه از دیگر ویژگی‌های مثبت این لایحه است. بدین شکل که در ماده (۱۴)، بخشی از تصمیم در رابطه با میزان مجازات افراد خاطی به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری سپرده شده و بخشی دیگر در صورتی که تخلفات جنبه مجرمانه داشته باشد، به فرایند قضایی سپرده شده است. علی‌رغم ناتوانی از ترسیم میزان دقیق و متناسب تنبیه و کیفر به‌نحو پیشینی برای تک‌تک کنش‌های متخلفانه یا مجرمانه،

تصمیماتی را گرفته است، امکان و احتمال جانب‌داری به ضرر منافع عمومی در این تصمیمات وجود دارد و التزام به عدالت ترمیمی، بازبینی مجدد آنها را ایجاب می‌کند. این موضوع باید در این ماده به‌عنوان یک تبصره مجزا مورد تأکید باشد.

ماده (۸) ممنوعیت‌هایی را در وظایف نظارتی بر مشمولین این لایحه وضع می‌کند. در این ماده نیز همچون مواد پیشین، از منظر ترمیمی به تخلفات توجه نشده است. صرفاً در تبصره ذیل این ماده توقف ادامه مسئولیت‌های نظارتی در صورت اطلاع مقام مافوق شخص مشمول در نظر گرفته شده است. حال آنکه باید به نتایج و گزارشات نظارتی آن فرد، به‌واسطه آغشته بودن آنها با تعارض منافع، با تردید و شک نگریم و همه آنها باید در فرایند نظارتی مجدد قرار گیرند. همچنین باید هزینه‌های مضاعف تحمیل شده بر منابع عمومی به‌دلیل تجدید امور نظارتی، به‌واسطه عدم رعایت ممنوعیت‌ها توسط فرد مشمول، به‌عنوان جریمه ترمیمی بر دوش آن فرد باشد.

در ماده (۹) نیز اگر از پنجره عدالت ترمیمی بر این ماده نظر کنیم، خواهیم دید این ماده نیز توجهی به حیث ترمیمی نداشته است. در این ماده تصدی هم‌زمان اشخاص مشمول بند «الف» ماده (۲) این قانون در مشاغل بخش خصوصی که فعالیت آنها تحت نظارت سازمان متبوعشان قرار دارد، ممنوع شده است. مجازات تعیین شده برای این تخلف از این ماده براساس ماده (۱۴) لایحه و با نظر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری پیشنهاد شده است. این بدان معناست که نسبت به تصمیمات و فعالیت‌های صورت گرفته در زمان تصدی هم‌زمان فرد مشمول در بخش خصوصی توجهی نشده است. این موضوع نیاز به بازنگری در تصمیمات و بی‌اثر کردن آنها دارد؛ چراکه امکان خدشه بر منافع عمومی در مدت تصدی هم‌زمان آن فرد، باقی است. در این موضوع نیز اگر بازنگری در تصمیمات و سیاست‌ها هزینه‌ای بر بخش عمومی تحمیل نماید، باید بر دوش فرد خاطی فرض شود. ماده (۱۱) را نیز می‌توان از منظر عدالت ترمیمی مورد توجه قرار داد. در این ماده محدودیت‌هایی در رابطه با سهام‌داری توسط مشمولین این لایحه طرح شده است. سؤال این است که اگر فردی در این خصوص تخلف کرده باشد، پس از کشف این تخلف، آیا نباید پیرامون تصمیمات اتخاذ شده در حوزه مأموریتی آن فرد در نسبت با شرکتی که او سهام‌دار



و از این طریق نفع کلانی برده است، وضع نشود. تنها چیزی که در این متن با صراحت مشخص شده است آن است که جریمه فرد خاطی ذی‌نفع نباید بیش از دو برابر منافع حاصله باشد. این امکان وجود دارد که در مقام اجرا، با توجه به نوع عبارت‌پردازی پیشنهاد شده در این ماده، عدالت کیفری نقض شود و به همین دلیل نیازمند اصلاح است. پیشنهاد آن است که به جای درج عبارت «تا دو برابر منافع حاصله»، عبارت «از یک تا دو برابر منافع حاصله» ذکر شود. بدین شکل، حداقل تنبیه کیفری برای افراد خاطی ذی‌نفع معادل منافع حاصله از معامله تجاری موضوع ماده (۶) تعیین خواهد شد.

لازم به یادآوری است که در بخش مرتبط با عدالت ترمیمی، توضیحاتی در خصوص لزوم مبنا قرار دادن خسارت وارده بر منافع عمومی به جای منافع حاصله برای افراد، ارائه گشت. با کنار هم قرار دادن تنبیهات پیشنهادی در بخش عدالت ترمیمی و عدالت کیفری، جریمه افراد ذی‌نفع بدین شکل خواهد شد که اولاً، افراد خاطی باید خسارت تحمیل شده به منافع عمومی را جبران کنند و ثانیاً، حداقل جریمه تنبیهی معادل نفع حاصله از معامله خواهد بود و این جریمه می‌تواند، به اقتضای جرم و مجرم، تا دو برابر نفع حاصله افزایش یابد.

علاوه بر ماده (۶)، مواد (۷) الی (۱۱) نیز جنبه کیفری دارند؛ اما از آنجاکه تصمیم‌گیری در خصوص نحوه جریمه و تنبیه در آنها به فرایند داورى در هیئت رسیدگی به تخلفات اداری واگذار شده است، نمی‌توان به‌طور پیشینی نظری در خصوص آنها داد.

نمی‌توان امکان قضاوت پیشینی را به‌طور کلی نفی کرد. برای مثال فارغ از اینکه شرایط و اقتضائات حاکم بر یک جرم چه بوده است، می‌توان حکم به این داد که هر تخطی از قانون باید با تنبیه همراه باشد. یا تنبیه باید متناسب با بزرگ شدن تخلف یا جرم، امکان بزرگ شدن داشته باشد. یا اینکه در قانون علاوه بر رویکرد تنبیهی در خصوص تخلفات و جرائم، همت بر تشویق افراد قانون‌مدار و متعهد وجود داشته باشد. بر این اساس می‌توان ابعاد تنبیهی و کیفری این لایحه را به‌طور پیشینی ارزیابی و تحلیل کرد.

در ماده (۶) که مرتبط با وضع محدودیت بر معاملات تجاری است، برای افراد متخلف ذی‌نفع تا دو برابر منافع حاصله جریمه در نظر گرفته شده و برای مدیران و کارکنان مطلع و خاطی غیرذی‌نفع، تخلف اداری فرض شده است. تفکیک متخلفان به دو دسته ذی‌نفع و غیرذی‌نفع مطلع، از نقطه‌نظر کیفری امری مطلوب و قابل دفاع است؛ چراکه اولاً، هر دو به‌نوعی متخلف هستند و هیچ‌یک نباید از دایره تنبیهی بیرون قرار داده شوند و ثانیاً، تخلف آنها به یک میزان و وزن نیست. افراد اگر ذی‌نفع باشند، باید با شدت تنبیه بیشتری مواجه شوند.

در ماده (۶) در رابطه با جریمه افراد خاطی ذی‌نفع چنین بیان شده است: «علاوه بر مجازات مذکور در ماده (۱۴) این قانون، فرد متخلف ذی‌نفع تا دو برابر منافع حاصله جریمه می‌شود». این عبارت طیفی از تنبیه را تجویز می‌کند که سقف آن دو برابر منافع حاصله است و کف آن می‌تواند صفر باشد. براساس عبارت‌پردازی متن مذکور، جای اشکال و اعتراض نیست اگر هیچ جریمه‌ای برای فردی که ماده (۶) را نقض نموده

۷. تحلیل تبعیض‌ها



غیرمستقیم بر آنها وضع شده و برآمده از اقتضات جایگاهی است که آنها در آن جایگاه قرار گرفته‌اند. هر جایگاهی اقتضاتاتی دارد و قرار گرفتن در آن جایگاه، همان‌طور که می‌تواند امکانات و اختیاراتی را برای افراد ایجاد کند، می‌تواند محدودیت‌ها و ممنوعیت‌هایی را نیز در پی داشته باشد. این افراد می‌توانند با اختیار خود، قرار گرفتن در چنین جایگاه با چنین محدودیتی را نپذیرفته و با عدم قرار گرفتن در آن جایگاه، مانع از محدودیت مذکور برای خود شوند. لذا باید گفت، درخصوص محدودیت ایجاد شده برای مدیران و کارکنان مؤسسات عمومی نقض برابری صورت نگرفته و نیازمند جبران نیست.

در تبصره «۳» ماده (۶) محدودیت ذکر شده در ماده (۶)، شمولیت بیشتری یافته و به شرکت‌هایی که مسئولان در آنها بیش از (۵٪) سهام دارند یا مدیر یا عضو هیئت‌مدیره آن می‌باشند، تسری یافته است. تسری مورد اشاره در شکل کنونی نقض برابری تمهیدی بوده و نمی‌توان از عادلانه بودن آن دفاع کرد. برای توضیح بهتر این‌گونه تصور کنید که شما سهام یک شرکت را در اختیار دارید و این شرکت در حوزه خاصی فعالیت می‌کند. یکی از سهام‌داران این شرکت، بدون اطلاع و کسب اجازه از شما، در یکی از مؤسسات عمومی که شرکت شما در تعامل با آن شرکت است، مشغول به کار شده یا جایگاه مدیریتی در آن مؤسسه کسب می‌کند. این اقدام منجر به ایجاد محدودیت برای شرکتی که شما سهام آن را دارید شده و به‌طور غیرمستقیم منافع شما را محدود خواهد کرد. همچنین فرض کنید که آن شرکت، محصولی تولید می‌کند که همان مؤسسه عمومی خریدار انحصاری آن است. در این صورت می‌توان گفت شرکت شما دچار خسران معناداری شده و حتی ممکن است به مرز ورشکستگی کشانده شود. چراکه اقدام یکی از سهام‌داران باید شما را از برخی منافع محروم کند؟ محرومیت اعمال شده در تبصره «۳» ماده (۶)، تبعیضی ناروا در حق سایر سهام‌داران بوده و باید توجه داشت که این تبصره در شکل کنونی، منتهی به نقض حقوق اولیه سایر سهام‌داران می‌شود و نیازمند اصلاح است. تبصره «۳» باید به‌نحوی اصلاح شود که اولاً، اگر یکی از سهام‌داران قصد اشتغال در مؤسسات عمومی داشته باشد، به‌نحوی که مشمول ماده (۲) «لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» قرار گیرد، ملزم باشد آن را به اطلاع

ارزیابی لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» حاکی از تماس نزدیک این لایحه با اقسام مختلف تبعیض است. در برخی از تبعیض‌ها روانندی آن کاملاً قابل توجیه بوده و در برخی موارد نیازمند اصلاح و بازبینی برای هم‌گرایی بیشتر با عدالت است. تنها تبعیضی که تماس با این لایحه ندارد، تبعیض جبرانی است. در ادامه سعی شده تا وضعیت تبعیض‌های لحاظ شده در آن بررسی و ارزیابی شود.

۷-۱. تبعیض عمومیت

در بخش مرتبط با توزیع اولیه بیان شد که برای مشمولین لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع، محدودیت‌هایی در مواد (۶)، (۹)، (۱۰) و (۱۱) وضع شده و این امر بخشی از آزادی آنها را سلب کرده است. ارتباط ممنوعیت‌های تجویز شده در مواد مذکور با تبعیض عمومیت از آن‌رو است که ذیل این محدودیت‌ها، حقوق مدیران و کارکنان مؤسسات عمومی (به‌عنوان گروه اقلیت جامعه) به نفع تأمین حقوق اکثریت جامعه محدود شده است. اعمال تبعیض عمومیت، وقتی در تزامن با برابری تمهیدی قرار گیرد، نیازمند رعایت شرایطی است و باید آن شرایط به‌دقت مورد بررسی قرار گیرد. یکی از شروط روانندی تبعیض عمومیت آن است که اگر حقوق اقلیت به نفع حقوق اکثریت محدود شود، باید حقوق سلب شده اقلیت در شکل دیگری جبران شود. در این لایحه محدودیت‌هایی برای سه دسته در حقوق اولیه ایجاد شده است. دسته نخست، مدیران و کارکنان مؤسسات عمومی است. دسته دوم، شرکت‌هایی است که مدیران و کارمندان مؤسسات عمومی در آنها بیش از ۵٪ سهام داشته یا مدیر یا عضو هیئت‌مدیره آنها هستند. دسته سوم، بستگان مقامات است. محدودیت‌های اعمال شده برای هر سه دسته به‌صورت مجزا باید بررسی گردد و در هر مورد باید مشخص شود که آیا نیاز به جبران است یا خیر و اگر جبران نیاز است به چه شکل باید جبران شود؟

ممنوعیت‌های اعمال شده بر مدیران و کارکنان مؤسسات عمومی منتهی به نقض برابری تمهیدی نمی‌شود؛ لذا نیاز به جبران ندارد. در توضیح این موضوع باید به نکته ظریفی توجه داشت و آن اینکه محدودیت‌های مذکور مستقیماً بر مشمولین لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع (موضوع ماده (۲) این لایحه)، اعمال نمی‌شود؛ بلکه این محدودیت به‌نحو



که یا نباید این تبعیض در حق آن افراد اعمال شود و یا اگر گریزی از آن نیست، باید حق انتخاب برای پذیرش این تبعیض به خویشاوندان مذکور داده شود. پیشنهاد آن است که در تبصره «۲» ماده (۱۱) همانند تبصره «۱» همان ماده، پذیرش مسئولیت فرد منوط به اجازه انتشار عمومی از خویشاوندان شمارش شده در جزء «۲» بند «ت» ماده (۱) در خصوص سهام‌داری آنها شود. اگر در حین تصدی یک فرد در یک جایگاه، کشف شود که اجازه‌ای برای انتشار عمومی سهام‌داری از خویشاوندان مذکور او کسب نشده یا به دلیل پنهان‌کاری انتشار عمومی در خصوص سهام‌داری آنها صورت نگرفته است، مسئولیت آن با همان فردی است که در آن منصب قرار گرفته است.

این لایحه در شکل دیگری نیز از طریق مواد (۶)، (۱۰) و (۱۱) در پیوند با منابع اولیه قرار دارد. در مواد (۶) و ماده (۱۱) صحبت از وضع جریمه بر افراد متخطی شده است و در ماده (۶) در خصوص هدایایی که افراد به واسطه شغل خود دریافت کرده‌اند، صحبت کرده است. هر سه مورد از مصادیق منابع اولیه است؛ فلذا باید ذیل هنجارهای آن توزیع شود، اما در این لایحه نسبت به نحوه توزیع و مصرف آنها صحبتی به میان نیامده و به واسطه ابهام در شکل توزیع آنها، امکان نسبت سنجی با عدالت در این خصوص وجود ندارد.

۲-۷. تبعیض ارزش پایه

تبعیض ارزش پایه یکی از تبعیض‌های روا، در حوزه عدالت بوده و همان‌طور که پیشتر توضیح داده شد، روانندی خود را از تفاوت میان وزن ارزشی افعال با یکدیگر اخذ می‌کند. بالاتر بودن وزن ارزشی افعال، جواز موجهی است برای تفاوت قائل شدن میان افراد با افعال متفاوت. این تفاوت به‌طور غیرمستقیم تبعیضی را به افراد سرایت می‌دهد که از آن به تبعیض ارزش پایه یاد می‌کنیم.

در لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»، فرض بر آن است که در موقعیت‌های تعارض منافع، آن انتخاب و آن فعلی که منتهی به تأمین بهتر و بیشتر منافع عمومی شود، از وزن و ارزش اخلاقی بیشتری برخوردار است؛ لذا بر این مبنا ساختارهای اداری و تقنین کشور باید طوری مفصل‌بندی شوند که در موقعیت‌های تعارض، انتخاب‌ها را به سمت ترجیح منافع عمومی بر غیر آن سوق دهند و هر فردی که از اصل اخلاقی فوق تخطی

سایر سهام‌داران برساند. ثانیاً، امکان و حق مخالفت برای سایر سهام‌داران با تصمیم آن سهام‌دار برای اشتغال در مؤسسات عمومی، مادامی که بیش از ۵٪ از سهام شرکت آنها را در اختیار دارد، وجود داشته باشد و ثالثاً، اگر این موضوع بدون اطلاع سهام‌داران یک شرکت صورت گرفته باشد و این اقدام منجر به تحمیل خسران به سایر سهام‌داران گردد، شخصی که باعث اعمال محدودیت به شرکت آنها شده است، باید خسارت تحمیل شده به سایر سهام‌داران را جبران نماید.

همچنین تبصره‌های «۱» و «۲» ماده (۱۱) که درصدد اعمال ممنوعیت بر بستگان مقامات در سهام‌داری شرکت‌ها هستند، در ارتباط با توزیع اولیه است. مبتنی بر تبصره «۱» ماده (۱۱)، سهام‌داری در شرکت‌ها و مؤسساتی که در حوزه مأموریتی دستگاه اجرایی تابعه مقامات است، برای پدر، مادر، فرزند، همسر، فرزندخوانده، برادر، خواهر، عروس و داماد مقامات ممنوع شده است. در این تبصره تصدی مناصب ازسوی اشخاص منوط به واگذاری سهام ازسوی بستگان موضوع این تبصره شده است. این تبصره مانع از آن است که تسری ممنوعیت ذکر شده در تبصره «۱» ماده (۱۱) برای بستگان مقامات، به نقض برابری تمهیدی در حق بستگان مقامات منتهی شود، اما ممنوعیت ذکر شده در تبصره «۲» در خصوص سهام‌داری برای سایر بستگان مقامات، یعنی نوه، پدر و مادر همسر، فرزندان غیرنسبی همسر، فرزندان برادر و خواهر، عمو، عمه، خاله و دایی آنها، برابری تمهیدی را نقض کرده است. براساس تبصره «۲» ماده (۱۱) هرگونه سهام‌داری بستگان موضوع جزء «۲» بند «ت» ماده (۱) اشخاص موضوع ماده (۱۱)، در مؤسساتی که در حوزه مأموریتی دستگاه اجرایی تابعه آنها می‌باشد، غیر از سهام شرکت‌های عرضه شده در بورس و سهام شرکت‌های تعاونی کارمندی، باید از طریق سامانه اطلاع‌رسانی دستگاه اجرایی مربوط، به اطلاع عموم برسد. این درحالی است که چنین الزامی بر سایر افراد جامعه بار نشده است و این افراد به واسطه آنکه یکی از خویشاوندان‌شان در یک مؤسسه عمومی دارای منصب شده است، ذیل این تکلیف و الزام قرار گرفته‌اند. شفافیت اطلاعات امر مفیدی است، اما وقتی صرفاً افراد خاصی را شامل شود، تکلیفی تبعیض‌آمیز بوده و روانندی چنین تبعیضی باید مورد بررسی قرار گیرد. این تبعیض نیز از آنجاکه در ارتباط با تبعیض عمومیت قرار دارد، باید شرایط تبعیض عمومیت در آن برقرار باشد. بدین شکل

درآمدهای نفتی برای تأمین بودجه جاری، عدم توجه جدی به درآمدهای مالیاتی، میل به خلق نقدینگی برای جبران کسری بودجه به جای استفاده از سایر منابع، عدم اولویت برنامه‌ها و طرح‌های زیرساختی و... اشاره داشت که در تمام آنها به نوعی منافع بلندمدت فدای منافع کوتاه‌مدت شده است. شکل دیگر تعارض منافع عمومی با منافع عمومی رقیق، حالتی است که در آن منافع عمومی با منافع بخشی در تعارض است. از آنجا که منافع بخشی را نمی‌توان ذیل منافع شخصی یا گروهی (آن‌گونه که در لایحه مدنظر بوده است) جایابی کرد، لذا این شکل از تعارض منافع نیز از چتر و پوشش این لایحه خارج است. در همین راستا می‌توان تعارض منافع منطقه‌ای مثل منافع استانی با منافع ملی را شکل دیگری از تعارض منافع نام برد که ذیل منافع شخصی یا گروهی قرار نمی‌گیرند. صورت‌های کثیری از چنین تعارضات را می‌توان در نهادهای تصمیم‌گیری کشور مشاهده کرد.

همچنین در رابطه با پوشش و جامعیت این لایحه می‌توان اشاره‌ای به «منافع گروهی» داشت. تعارض منافع در بند «الف» ماده (۱) به تعارض منافع شخصی یا «گروهی» با منافع عمومی تعریف شده است. در بند «پ» همان ماده منافع گروهی بدین شکل تعریف شده است: «هرگونه منفعت مادی یا غیرمادی بالقوه یا بالفعل که متعلق به گروهی است که شخص به‌نحوی به آن وابستگی دارد، نظیر عضویت در سازمان، حزب و تشکل». در واقع ادعای این لایحه آن است که تلاش دارد تا تعارض منافع شخصی و گروهی با منافع عمومی را مدیریت و برطرف نماید؛ اما باید گفت که در این لایحه صرفاً در بخش‌های مرتبط با تعاریف مانند مواد (۱) و (۵) اشاره به منافع گروهی شده است و در مواد مرتبط با نحوه مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع (یعنی مواد (۶ الی ۱۱))، هیچ اشاره‌ای به نحوه مواجهه با تعارض میان منافع گروهی با منافع عمومی نشده است. به عبارتی پیشنهادهای ارائه شده در این لایحه صرفاً برای مدیریت تعارض منافع شخصی با منافع عمومی است.

عدم جامعیت این لایحه حتی می‌تواند در تعارض منافع عمومی با منافع شخصی هم مورد اشاره باشد. براساس بند «ب» ماده (۱)، منافع شخصی به «هرگونه منفعت مادی یا غیرمادی بالقوه یا بالفعل» تعریف شده است. آنچه در این لایحه بدان توجه شده و برای مدیریت آن راهکارهایی ارائه شده است، تماماً از جنس منافع مادی بوده و منافع غیرمادی

نماید، تنبیه شود. مبنای ارزشی فوق همان‌طور که در بخش مبانی به آن اشاره شد، مبنا و معیار قابل دفاعی است؛ اما باید بررسی شود که آیا الزامات این شکل از تبعیض به‌نحو کامل در این لایحه لحاظ شده است یا خیر؟ پاسخ آنکه لایحه مورد بحث، نتوانسته به‌صورت کامل الزامات برآمده از تبعیض ارزش‌پایه را تأمین کند. در ادامه به مواردی که مانع از تأمین الزامات تبعیض ارزش‌پایه شده است، اشاره خواهد شد.

۱-۲-۷. نقض در پوشش مصادیق

نکته نخست درخصوص میزان پوشش این لایحه از عرصه‌ها و صورت‌های مختلف تعارض منافع است. اگر تأمین منافع عمومی را به‌عنوان پایه و ارزش اخلاقی برای تبعیض غیرمستقیم میان افراد بدانیم، نباید به‌صورت گزینشی مصادیق را مشمول تنبیه یا تشویق قرار دهیم. هر انتخاب و کنشی که اصل فوق را تأمین کند، از منظر ساختار سیاستی باید حمایت شود و در نقطه مقابل با هر انتخاب و کنشی که نقض آن را در پی داشته باشد، باید مقابله شود.

براساس بند «الف» ماده (۱)، در این لایحه تعارض منافع به تعارض میان منافع شخصی یا گروهی با منافع عمومی تعریف شده است؛ حال آنکه موقعیت‌های تعارض منافع که منجر به نادیده گرفتن منافع عمومی می‌شود، صرفاً محصور در تعارض میان منافع شخصی یا گروهی با منافع عمومی نیست. بسیار پیش می‌آید که منافع عمومی در تعارض با منفعی قرار می‌گیرند که عمومیت آنها رقیق‌تر است. از قضا یکی از گلوگاه‌های ناکارآمدی سیاستی کشور در عدم توجه و مدیریت صحیح چنین موقعیت‌هایی است. یک صورت مهم از تعارض منافع عمومی با منافع عمومی رقیق‌تر که منتهی به ذبح منافع عمومی می‌شود، تعارض منافع عمومی بلندمدت با منافع عمومی کوتاه‌مدت است. نمی‌توان ادعا کرد که در چنین موقعیت‌هایی، منافع عمومی پیش پای منافع شخصی یا گروهی ذبح شده‌اند. آنچه به منافع عمومی ترجیح داده شده، منافع عمومی کوتاه‌مدت بر منافع عمومی بلندمدت است. این امر تا جایی مهم است که رهبر انقلاب در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت‌دولت سیزدهم، در تمجید از دولت سیزدهم به آن اشاره داشته و بیان داشتند که یکی از محاسن دولت سیزدهم آن است که برخلاف برخی دولت‌های سابق، منافع بلندمدت را فدای منافع کوتاه‌مدت نکرده است [۱۲]. برای مثال از این دست تعارضات می‌توان به مثال‌هایی چون اتکا به



عمومی» تغییر یابد. این امر مستلزم اصلاح عبارات و بندهایی است که در آن از منافع گروهی نام برده شده است. باید توجه داشت که این امر نباید به معنای بی توجهی به سایر اشکال تعارض منافع باشد و لازم است تا در کنار اصلاح عنوان و مختص کردن این لایحه به مدیریت تعارض منافع شخصی با منافع عمومی، لویح برای مدیریت تعارض منافع عمومی با منافع گروهی و مدیریت تعارض منافع عمومی با اشکال خاصی از منافع عمومی رقیق طرح و تصویب شود.

۲-۱-۷. نقص در پوشش افراد

یکی دیگر از الزامات اساسی تبعیض ارزش پایه آن است که اگر فعلی به دلیل خصوصیات ارزشی آن، توأم با تشویق یا تنبیه باشد، دامنه تبعیض باید تمام افرادی را که فاعل آن فعل هستند، پوشش دهد. اگر بین افرادی که یک فعل واحد را انجام می‌دهند، تفاوت قائل شده و عده‌ای از تنبیه مستثنی یا از تشویق محروم بمانند، نمی‌توان از رواندگی تبعیض ارزش پایه دفاع کرد. بررسی لایحه «مدیریت تعارض منافع شخصی در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» نشان از آن دارد که هرچند از پوشش بالایی برخوردار است؛ اما نتوانسته پوشش کاملی بر افراد داشته باشد. در این خصوص ملاحظاتی وجود دارد که نیاز است برای پوشش حداکثری به آن توجه شود.

نکته نخست، در رابطه با سطح پوشش این لایحه آن است که به واسطه وجود دور باطل در تعریف مؤسسات عمومی، فهم درست از دایره و شمولیت این لایحه مبهم است. در بند «چ» از ماده (۱)، مؤسسات عمومی بدین شکل تعریف شده است: «مؤسسات موضوع بند «د» ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات،^۱ مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۰۶ مجلس شورای اسلامی - از جمله دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی)».^۲ تعریف مؤسسات عمومی با ارجاع به ماده

در ابهام رها شده است. لذا باید گفت این لایحه حتی در پوشش کامل منافع شخصی با همان تعریفی که در لایحه آمده، کاستی داشته و نتوانسته پوشش جامعی داشته باشد. همچنین جا دارد که انشای بندهای «ب» و «پ» ماده (۱) لایحه اصلاح شود. استفاده از عبارت منافع مادی در مقابل غیرمادی برای تعریف منافع شخصی و گروهی جای تأمل دارد. از منافع غیرمادی، عموماً منافع معنوی برداشت می‌شود؛ حال آنکه مقصود لایحه این نیست. هیچ کارگزاری حق ندارد منافع معنوی و کمالی خود را فدای هیچ چیز دیگر کند و اساساً تعارض میان منافع معنوی و خدمت در راستای تأمین منافع عمومی جامعه از تصور دور است. آنچه به نظر مقصود لایحه بوده، منافع مالی و غیرمالی است نه منافع مادی و غیرمادی؛ لذا پیشنهاد آن است که عبارت مورد بحث اصلاح شده و به جای آن در بندهای «ب» و «پ» عبارت منافع مالی و غیرمالی درج شود.

نکات فوق از آن رو به عنوان نقد و اشکال بر این لایحه وارد است که عنوان آن «مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» انتخاب شده که عنوانی بسیار عام و فراگیر است. این عنوان هم شامل مدیریت تعارض منافع شخصی با منافع عمومی، هم شامل مدیریت تعارض منافع گروهی با منافع عمومی و هم شامل مدیریت صورت‌های متعددی از تعارض منافع عمومی با منافع عمومی رقیق‌تر می‌شود؛ اما آنچه که در محتوای لایحه به آن توجه شده و برای مدیریت آن ارائه راهکار شده است، صرفاً موقعیت‌هایی از جنس تعارض منافع شخصی با منافع عمومی است. راهکار آن است که یا در لایحه اصلاح اساسی صورت گرفته و موادی مرتبط مدیریت تعارضات از جنس تعارض منافع گروهی و منافع عمومی با منافع عمومی، به آن افزوده شود. یا آنکه عنوان متناظر با میزان دامنه و پوشش لایحه اصلاح شود. پیشنهاد آن است که مسیر دوم یعنی اصلاح عنوان برگزیده شود و عنوان فعلی به «مدیریت تعارض منافع شخصی در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات

۱. بند «د» ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات: «مؤسسات عمومی: سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزای آن، که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است».

۲. ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران: «دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام کند و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرایی شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی‌فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر

«ب» ماده (۲) یا به عبارتی کارکنان، به یک سال کاهش یافته است. به نظر می‌رسد هدف ماده (۶) لایحه مدیریت تعارض منافع، ایجاد مانع پیش‌روی مدیران و کارکنان از سوءاستفاده آنها از روابط و موقعیتشان، در معاملات با دستگاهی که در آن مشغول به کار بوده‌اند. این سوءاستفاده می‌تواند به واسطه روابط دوستی با کارکنان آن دستگاه یا در اختیار داشتن رانت اطلاعاتی از درون آن دستگاه و... پدید آید. حال سؤال این است که چه تفاوتی میان مشمولین بند «الف» و مشمولین بند «ب» ماده (۲) در این موضوع وجود دارد؟ آیا روابط کاری میان مدیران با مجموعه کارکنان وثیق‌تر و عمیق‌تر از روابط کاری میان کارکنان با سایر کارکنان است؟ یا مانعی برای دسترسی به اطلاعات موجود در آن دستگاه برای کارکنان وجود دارد؟ این در صورتی است که عموماً اطلاعاتی که کارکنان از ابعاد مختلف یک دستگاه دارند، گسترده‌تر از اطلاعات مدیران و مقامات آن دستگاه است؛ چراکه عموماً مدت زمان حضور مدیران در یک جایگاه بسیار کوتاه و مستعجل بوده، ولی کارکنان هر دستگاه، ماندگاری بیشتر و به تبع فرصت بیشتر برای ارتباط‌گیری و شناخت آن دستگاه داشته‌اند. با این فرض چه لزومی بر تبعیض میان مدیران و کارکنان در محدودیت زمانی ذکر شده در ماده (۶) وجود دارد؟ پیشنهاد آن است که محدودیت مذکور برای مدیران و کارکنان به یک شکل وضع شود و هر دو آنها تا دو سال پس از قطع همکاری باشد.

همچنین در ماده (۹) فقط مشمولین بند «الف» ماده (۲) از حضور هم‌زمان در مشاغل خصوصی که تحت نظارت سازمان متبوعشان است، منع شده‌اند. در این خصوص سؤال این است که آیا در یک سازمان نظارتی، نظارت فقط توسط مقامات تعریف شده در بند «الف» ماده (۲) صورت می‌گیرد و کارکنان آن شرکت هیچ نقش و سهمی در فرایند نظارتی آن دستگاه ندارند؟ برای مثال آیا نظارت بر ساخت‌وسازهای غیرمجاز توسط خود شهردار یک شهر صورت می‌گیرد یا توسط کارکنان شهرداری؟ آنچه مسلم است آن است که عموماً شهردار به واسطه گزارش‌های تهیه شده توسط کارکنان زیردست از نحوه ساخت‌وسازهای شهری مطلع شده و توسط همان‌ها هم اقدامات لازم را انجام می‌دهد. اگر کارمندی که وظیفه نظارت بر نحوه ساخت‌وسازهای یک منطقه را برعهده دارند، خودشان

(۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم تعریف شده است. اگر به ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه رجوع شود، خواهیم دید که یکی از مواردی که در متن ماده مذکور بدان اشاره شده «مؤسسات عمومی» است، حال آنکه از این ماده برای تعریف مؤسسات عمومی بهره گرفته شده و این به‌نوعی باعث ایجاد دور در تعریف و افزایش ابهام و سردرگمی شده است. این امر مانع از آن است که بتوان شعاع تعریف شده برای «مؤسسات عمومی» را به‌درستی درک کرد و نیاز است که تعریف ارائه شده در بند «چ» ماده (۱) بازنویسی و اصلاح شود.

نکته دوم، توجه به استثنائات لحاظ شده در ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه است. مضاف بر این ابهام که آیا لایحه در صدد پوشش مؤسسات عمومی غیروابسته به حاکمیت و نهادهایی مانند خبرگان رهبری و... است یا خیر، باید توجه داشت که در انتهای ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم چنین بیان شده است: «وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران از شمول این حکم مستثنا هستند. اجرای این حکم در خصوص بنگاه‌های اقتصادی متعلق به وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تنها با مصوبه شورای عالی امنیت ملی مجاز خواهد بود». حال سؤال این است که آیا مشکل تعارض منافع در نهادهایی چون وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران وجود نخواهد داشت؟ قطعاً لایحه مذکور چنین فرضی نداشته است. رعایت ملاحظات اطلاعاتی و امنیتی در مواجهه با تعارض منافع در این نهادها قابل توجیه است؛ اما استثنا شدن آنها به‌صورت کلی وجهی ندارد. از این رو پیشنهاد آن است که در لایحه بر شکل‌گیری ستاد مدیریت تعارض منافع به‌صورت خاص در درون آنها با رعایت ملاحظات اطلاعاتی و امنیتی، تأکید شود.

نکته سوم، پیرامون تفاوت‌های اعمال شده میان مشمولین بند «الف» (مقامات و مسئولان) و بند «ب» (کارکنان) در ماده (۲) لایحه است. در ماده (۶) برای مشمولین بند «الف» ماده (۲) یعنی همان مقامات و مسئولان، ممنوعیت معامله با دستگاه‌هایی که دو سال پایانی خدمت را در آنها مشغول بوده‌اند، وضع شده است، اما همین زمان برای مشمولین بند

و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها را فراهم نماید، به نحوی که میزان ناخالص پرداختی به هر یک از افراد فوق مشخص شود و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم فراهم شود. وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران از شمول این حکم مستثنا هستند. اجرای این حکم در خصوص بنگاه‌های اقتصادی متعلق به وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تنها با مصوبه شورای عالی امنیت ملی مجاز خواهد بود.»



در ماده (۶) پیشنهاد شده است که فرد متخلف تا دو برابر منافع حاصله از معامله جریمه شود. در این ماده محاسبه منافع مادی شاید ممکن باشد، اما چگونه می‌توان منافع غیرمادی را محاسبه کرد و چگونه می‌توان جریمه‌ای معادل دو برابر آن بر افراد متخلف و ذی‌نفع وضع کرد؟ اگر استفاده از ابزارهای تنبیهی گرفتار پیچیدگی‌های کاربردی و ابهامات تفسیری شوند، درنهایت نتیجه‌ای جز کند و بی‌اثر شدن آن ابزار در مقام اجرا نخواهد داشت. این امر در عمل کارآمدی قانون را کاهش خواهد داد.

نکته دوم، مرتبط با ستاد ملی مدیریت تعارض منافع است که در مواد (۳) و (۴) به آن اشاره شده است. سؤال آنکه چرا این ساختار، تحت‌عنوان «ستاد ملی» پیشنهاد شده است؟ چرا برای مثال در قالب شورا یا تحت‌عنوان هیئت پیشنهاد نشده است؟ یا چرا برای این ساختار به‌جای عنوان ستاد ملی، عنوان ستاد مرکزی پیشنهاد نشده است؟ متأسفانه در نظام تقنین کشور، مرزی میان عناوین مورد استفاده برای ساختارهای پیشنهادی وجود ندارد و این نقص در این لایحه نیز عیان است. به‌کارگیری چنین عناوینی برای ساختارها قاعده و معیاری ندارد و به همین دلیل تبدیل به امری سلیقه محور و ذوقی شده است. با وجود این، می‌توان عنوان داشت که ستاد حیث هماهنگی و تقسیم‌کار در مقام اجرا را ایفاد می‌نماید. هرچند در ماده (۴) که به وظایف ستاد پرداخته شده است، در بندهای «ب» و «ث» صحبت از ایجاد هماهنگی بوده است؛ اما برابری وظایف تعریف شده برای ستاد مذکور نشان می‌دهد که این ستاد حیث اجرایی نداشته و نمی‌تواند جز تلاش برای شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع و پیشنهاد برای رفع آنها به هیئت‌دولت و نیز تهیه گزارش از وضعیت مؤسسات عمومی عمل خاصی انجام دهد. به‌تعبیری وظایف پیشنهادی حیث پژوهشی، نظارتی و رصدی دارد و این با عبارت «ستاد ملی» سازگاری و نسبت معناداری ندارد.

نکته سوم، مرتبط با ابزارهای تعریف شده برای ستاد مدیریت تعارض منافع است. ذیل ماده (۴) دو ابزار برای این ستاد قابل شناسایی است. ابزار نخست که در بند «الف» ماده (۴) به آن پرداخته شده است و آن ارائه پیشنهاد برای اصلاح مواضع تعارض منافع به مراجع ذی‌ربط است که حسب مورد می‌تواند پیشنهاد برای تصویب یا اصلاح قوانین و مقررات باشد یا

شرکت ساختمانی در آن منطقه داشته باشند، آیا در موضع تعارض منافع قرار نخواهند گرفت؟ استثنا کردن مشمولین بند «ب» ماده (۲) در ماده (۹)، نتیجه‌ای جز بی‌اثر شدن ماده مذکور نخواهد داشت. پیشنهاد اول آن است که چنین استثنائی اساساً وضع نشود و اگر ملاحظات اجرایی برای حذف مشمولین بند «الف» ماده (۲) وجود دارد، لاقلاً الزام خوداظهاری پیرامون شغل دوم برای مشمولین بند «ب» ماده (۲) افزوده شود و تصمیم‌گیری در خصوص اینکه آیا شغل دوم با وظایف نظارتی افراد ایجاد تعارض منافع می‌کند یا خیر به نهاد بالاتر از آنها محول گردد. همچنین این قید نیز افزوده شود که در صورت عدم خوداظهاری فرد و اطلاع آن سازمان از وجود چنین شغلی برای آن فرد از مسیرهای دیگر، منجر به برخورد متخلفانه با او خواهد شد.

۳-۷. تبعیض کارآمد پایه

کارآمدی و اقتضائات آن، عرصه دیگری است که این لایحه برای تقویت و هم‌راستایی بیشتر خود با عدالت، نیاز به توجه مضاعف به آن دارد. کارآمدی یکی از معیارهای اساسی عدالت بوده و جایگاه تحلیل آن از جایی آغاز می‌شود که هدف و مأموریت ترسیم شده برای یک فرد یا سازمان یا یک برنامه یا طرح قانونی، از مرحله قضاوت اخلاقی به سلامت عبور کرده باشد.^۱ مقصود از تحلیل کارآمدی پاسخ به این پرسش است که آیا طرح مورد بحث، با اجزا و بافت محتوایی خود می‌تواند، به هدف تعریف شده برای آن، که همانا مدیریت تعارض منافع در نظام اداری و سیاستی کشور است، نائل آید؟ در ادامه سعی خواهد شد تا زاویه‌های مهمی که این لایحه در تماس با معیار کارآمدی بوده است، به بحث گذاشته شود.

نکته نخست، در خصوص بندهای «ب» و «پ» ماده (۱) است. توضیح آنکه در بندهای مذکور، منافع شخصی و گروهی به «هرگونه منفعت مادی یا غیرمادی بالقوه یا بالفعل» تعریف شده است. اگر منافع حاصل غیرمادی باشد، میزان آن چگونه محاسبه خواهد شد و جریمه دو برابری برای آن چگونه اعمال خواهد شد؟ این موضوع وقتی با قید بالقوه همراه شود، پیچیده‌تر نیز خواهد شد. پیچیدگی وقتی بیشتر خواهد شد که این منافع به‌صورت گروهی کسب شده باشد. برای مثال

۱. البته این بدان معنا نیست که معیار کارآمدی تنها هنجار قضاوت در این مرحله فرض شود؛ چراکه شیوه حرکت به سمت هدف نباید در نقض الزامات اخلاقی سرریز شده از اهداف با ارزشی رتبی بالاتر قرار گیرد. الزامات اخلاقی برآمده از اهداف با رتبه ارزشی بالاتر به‌عنوان چارچوب اخلاقی حرکت فرض شده و انتخاب مسیر همواره باید مقید به آنها باشد. این توضیح در واقع تفسیری از جمله مشهور «هدف توجیه‌گر وسیله نیست» است.

تعارض منافع انتظار داشت. لذا این لایحه نیاز به تقویت ابزارهای مدیریتی و حکمرانی برای ستاد ملی مدیریت تعارض منافع دارد. بدون تعریف ابزارهای کارآمد برای ستاد مدیریت تعارض منافع، در عمل این نهاد تبدیل به یک گزارشگر خواهد شد که گزارش‌های کلی و نادقیق از وضعیت تعارض منافع در مؤسسات عمومی منتشر می‌کند.

نکته چهارم در ارتباط با احکام طرح شده برای مدیریت، مصادیق تعارض منافع است. در ماده (۵) اشاره به مصادیقی از موقعیت‌های تعارض منافع شده است. از مواد (۶) الی (۱۱) نیز سعی شده تا برای مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع احکامی ذکر شود. نکته آنجاست که تطابق میان مصادیق شمارش شده و احکام ذکر شده نیست. در بند «ب» ماده (۵) اشاره به «امکان جابه‌جایی شخص میان سطوح مختلف مشاغل و مناصب مؤسسات عمومی با مشاغل خصوصی مرتبط» است؛ اما حکم خاصی برای مدیریت چنین وضعیتی ذکر نشده، البته در ماده (۹) صحبت از تصدی هم‌زمان در مؤسسات عمومی و مشاغل بخش خصوصی شده است؛ اما این ماده در ارتباط با بند «ج» ماده (۵) است نه بند «ب» آن. همچنین در بند «پ» ماده (۵) از اختیار افراد در وضع مقررات برای خود صحبت شده و در احکام پیشنهادی برای مدیریت تعارض منافع، برای این موضوع حکمی پیشنهاد نشده است. این موضوع برای بند «ج» ماده (۵) نیز صادق است، البته این بند را می‌توان در دو بخش فرض کرد. بخش اول تصدی توأمان دو یا چند منصب در مؤسسات عمومی است و بخش دوم تصدی توأمان منصب در مؤسسه عمومی و داشتن شغل در بخش خصوصی است که مرتبط با همان منصب است. برای بخش دوم در ماده (۹) حکمی ذکر شده است؛ اما برای بخش نخست این بند، هیچ حکم و راهکاری برای مدیریت موقعیت مورد اشاره بیان نشده است. همچنین برای بند «ج» ماده (۵) که در ارتباط با استفاده از اطلاعات درونی یا نهانی مؤسسات عمومی پیش از انتشار عمومی است، حکمی پیشنهاد نشده است. در واقع باید گفت لایحه در رابطه با ۵۰ درصد از موقعیت‌های تعارض منافع شمارش شده در ماده (۵)، خنثی و ساکت بوده است. این امر کارآمدی و اثرگذاری لایحه را به شدت دچار افت و کاهش می‌کند، البته شایان ذکر است که احکام پیشنهادی در مواد (۶) و (۱۰) مرتبط با اشکالی از تعارض منافع است که

پیشنهاد برای اتخاذ تدابیر اجرایی. به هر صورت پیشنهادی ارائه شده جنبه مشورتی داشته و مراجع ذی‌ربط، الزامی در پذیرفتن و ترتیب اثر دادن به آن پیشنهادها ندارند. ابزار دوم که در بند «ت» ماده (۴) به آن اشاره شده، ارزیابی مؤسسات عمومی از حیث مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع و رتبه‌بندی سالیانه آنها و تنظیم و انتشار عمومی آن است. این ابزار در واقع تکیه بر اصل شفافیت داشته و سعی بر آن دارد تا از رهگذر ایجاد شفافیت، مؤسسات را به سمت اصلاح‌گره‌های ساختاری سوق دهد، اما باید گفت این ابزار نیز نمی‌تواند قوت و قدرت درخوری برای این ستاد ایجاد کند؛ خصوصاً آنکه اگر ستاد درصدد ارائه گزارش‌های دقیق از وضعیت تعارض منافع در مؤسسات عمومی باشد، باید برخوردار از داده‌ها و اطلاعات وسیعی از عملکرد مؤسسات و دارایی‌های مدیران و... در حوزه‌های مختلف داشته باشد. این امر در وضعیت کنونی به‌نحو مطلوب در دسترس نیست و عدم دسترسی به آن موجب خواهد شد تا گزارش‌های این ستاد کلی و صوری شده و همین امر حساسیت نسبت به آن و اثرگذاری آن را به‌طور معنادار کاهش خواهد داد. حتی این ستاد، ابزاری برای الزام مؤسسات عمومی به ارائه اطلاعات به ستاد، که در تبصره بند «ث» ماده (۴) به آن اشاره شده است، در اختیار ندارد. همچنین باید توجه داشت که عموم موقعیت‌های تعارض منافع، وابسته به آن موقعیت و جایگاه نیست؛ بلکه وابسته به شخصی است که در آن موقعیت قرار گرفته است. ممکن است فردی در یک جایگاه قرار گیرد که مثلاً برخلاف ماده (۹) این لایحه در بخش خصوصی مرتبط با سازمان متبوع خود، دارای منافی باشد. با تغییر این شخص این موضوع می‌تواند منتفی شود. این یعنی ستاد برای ارزیابی مؤسسات عمومی، نیاز به رصد مداوم انتصاب‌ها دارد. به‌طور پیوسته نیازمند دسترسی به منابع مالی و دارایی‌ها و روابط شغلی افرادی که در جایگاه‌های مختلف مؤسسات عمومی قرار می‌گیرند، است. آیا چنین امکانی برای این ستاد فراهم است تا بتواند براساس آن، گزارشی دقیق از وضعیت سازمان‌ها و مؤسسات عمومی ارائه دهد؟ باید گفت چنین امکانی با ساختار کنونی و ظرفیتی که در این لایحه برای ستاد ملی مدیریت تعارض منافع تعریف شده است، فراهم نیست. نتیجه آنکه هر دو ابزار تعریف شده برای این ستاد جهت مدیریت تعارض منافع در مؤسسات عمومی، ابزار ناکارآمد و کند است. این امر بدان معناست که نمی‌توان از تشکیل این ستاد، اثرگذاری چشمگیری در مدیریت



در ماده (۵) به آنها اشاره نشده است.

نکته پنجم، در ارتباط با ابهام موجود در ماده (۶) است. جای طرح این سؤال است که مرجع تصمیم‌گیر در خصوص تعیین نسبت جریمه ذکر شده در ماده (۶) این لایحه بر ذی‌نفعان از معاملات تجاری، چه کسی خواهد بود؟ در ماده (۱۴) لایحه مدیریت تعارض منافع، به دو مرجع اشاره شده است. مرجع نخست هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است. این هیئت صرفاً می‌تواند بر افرادی که کارمند هستند، جریمه وضع کند. حال آنکه این امکان وجود دارد که یک شخص بعد از بازنشستگی با دستگاه محل خدمت خود وارد معامله تجاری شود. چگونه هیئت رسیدگی به تخلفات اداری می‌تواند یک بازنشسته را جریمه اداری کند؟ همچنین باید توجه داشت که در همان ماده، جریمه وضع شده توسط هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مقید به ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۹/۷/۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی) شده است و این هیئت صرفاً می‌تواند تنبیهات اداری ذکر شده در ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری را وضع کند. در ماده (۹) قانون مذکور، اختیاری در خصوص تعیین جریمه برای منافع حاصل از معاملات تجاری با یک دستگاه عمومی، به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری داده نشده است. نتیجه آنکه هیئت رسیدگی به تخلفات اداری نمی‌تواند در جایگاه و مرجع تصمیم‌گیر در خصوص میزان جریمه برای فرد ذی‌نفع از معامله تجاری موضوع ماده (۶) این لایحه باشد. قوه قضائیه مرجع دومی است که در ماده (۱۴) لایحه مدیریت تعارض منافع به آن اشاره شده است. طبق ماده (۱۴) همین لایحه، ارجاع به مرجع قضایی در صورتی است که فعل مجرمانه‌ای مانند رشوه و... رخ داده باشد. حال آنکه ممنوعیت ذکر شده در ماده (۶) لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع، مستقل از آن است که این معامله از طریق افعال مجرمانه شکل گرفته باشد یا خیر. لذا مرجع قضایی نیز کسی نیست که در خصوص میزان جریمه بر ذی‌نفعان نقض‌کننده ماده (۶) تصمیم‌گیری نمایند. با این بیان ابهام در مرجع تصمیم‌گیر باقی است و لایحه این موضوع را مسکوت گذاشته است. مسکوت ماندن این موضوع به معنای ابهام در اجرای قانون بوده و اجرای آن را با مشکل مواجه خواهد کرد.

نکته ششم، در ارتباط با ماده (۱۳) این لایحه است. در این ماده وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلف به مهیا کردن الزامات و بسترهای برقراری ارتباط و تبادل اطلاعات سامانه‌ای

و پایگاه‌های داده مختلف موجود شده است. همچنین باید در خصوص عملکرد خود به صورت سه‌ماه یکبار به ستاد گزارش دهد. در این خصوص باید گفت تکلیف اگر فقط به دوش وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات باشد، در مقام اجرا نمی‌توان انتظار حرکت سریع و بسترسازی مطلوبی برای این موضوع داشت؛ چراکه این امر فراتر از وزارت ارتباطات بوده و نیازمند همکاری نهادهایی مانند ثبت‌احوال، ثبت‌اسناد، وزارت بازرگانی، بانک مرکزی و... است. با وجود تکلیف ذکر شده در تبصره ماده (۴) برای همکاری با ستاد، باید در این ماده تکلیف به تمام نهادهای ذی‌ربط تسری یابد. بدون تکلیف دیگر نهادها به همکاری با وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نمی‌توان چشم‌انداز مثبتی برای موفقیت این وزارتخانه تصور کرد.

نکته هفتم و بسیار مهم، توجه به بسترهای لازم برای اجرای این لایحه در صورت تصویب است. اجرای این طرح بدون تردید به شدت وابسته به سازوکارهای رصد داده‌ها و اطلاعات اقتصادی از زندگی مقامات، مسئولان و کارکنان دستگاه‌های اجرایی است. هر میزان شفافیت در اطلاعات اقتصادی و دارایی‌های مسئولین و مقامات افزایش یافته و قابلیت رصد و پی‌جویی آنها بیشتر شود، اجرای این قانون ساده‌تر و دقیق‌تر خواهد بود و در نقطه مقابل هر میزان ابهام در اطلاعات اقتصادی وجود داشته و فعالیت‌های مالی و اقتصادی افرادی که مناصب عمومی را برعهده دارند، مات و کدر باشد، این طرح در مقام اجرا از رسیدن به اهداف خود باز خواهد ماند. متأسفانه باید اذعان کرد که در زمینه شفافیت داده‌های مالی، اقتصاد ایران از ضعف جدی برخوردار بوده و همین زمینه و بستر پنهان ماندن بسیاری از سوءاستفاده‌ها از منافع عمومی به نفع منافع شخصی را مهیا خواهد کرد. نسبت شفافیت در اطلاعات مالی و اقتصادی کشور به طرح مدیریت تعارض منافع مثل نسبت سوخت به خودرو است. یک خودرو هر میزان که از نظر فنی و تکنولوژیکی پیشرفته باشد، بدون سوخت حرکت نکرده و در عمل تفاوتی با تلی از آهن و پلاستیک نخواهد داشت. این قانون نیز هر میزان از منظر جزئیات و اصول قانون‌نویسی دقیق طرح شده باشد، ولی بستر شفافیت برای رصد و پایش فعالیت‌های خصوصی مدیران وجود نداشته باشد، در عمل حرکتی را پیش نخواهد برد. این موضوع به‌نوعی پاشنه آشیل

طرح قرار گیرد و ثانیاً، بر افزایش نقش مردم در مقابله با استفاده‌های شخصی از جایگاه‌های عمومی تأکید و توجه بیشتری شود. این موضوع در بخش مرتبط با نقش مردم بیشتر توضیح داده خواهد شد.

این طرح بوده و عدم توجه به آن اساساً طرح و تصویب آن را لغو خواهد کرد. پیشنهاد آن است که در کنار تصویب این طرح اولاً، طرحی برای ارتقای شفافیت مالی و اقتصادی در کشور پی‌جویی شود تا ابزارهای رصد و پایش دقیق‌تر و تیزتری در اختیار مجریان این

۸. تحلیل عدالت در مقایسه میان برش‌های اجتماعی و جمعیتی

می‌تواند از جمله منافع گروهی برای افراد تعریف شود و در تعارض با منافع عمومی (به معنای ملی) باعث چالش در تصمیمات و عملکرد منصفانه مدیران گردد. این موضوع خصوصاً در شهرستان‌های کوچک شکل آشکارتری به خود می‌گیرد و تعصبات قومی و منطقه‌ای بعضاً در توزیع بودجه استانی و حتی انتصابات در مدیریت‌های میانی نقش‌آفرین می‌شود. همان‌طور که در بخش تحلیل مسئله و تحلیل تبعیض ارزش پایه صحبت شد، این لایحه نسبت به چنین تعارضات بی‌توجه بوده و در عین ارتباط لایحه با برش‌های قومی و منطقه‌ای، در حل و مدیریت چنین تعارضات بی‌تأثیر است.

مقصود از تحلیل عدالت با برش‌های اجتماعی و جمعیتی آن است که اثر یک طرح یا لایحه بر جمعیت مخاطب آن مورد ارزیابی قرار گیرد. برش‌های متعدد بر جمعیت مخاطب برای قانونگذار این بصیرت را فراهم می‌کند که آیا قانون مذکور خواهد توانست منافع خود را به‌طور منصفانه و عادلانه میان افراد جامعه توزیع کند یا خیر؟ این لایحه با برش‌های نسلی، جنسیتی، قشری^۱ و طبقاتی ارتباط مستقیم نداشته و لذا تحلیل از منظر این برش‌ها بلاوجه بوده، اما در برش قومی و منطقه‌ای نیازمند تأمل است.

ارتباط این لایحه با برش‌های قومی و منطقه‌ای به یک شکل است. این ارتباط از آن‌رو است که تعلقات قومی و منطقه‌ای

۱. برش «قشری» محصول قرار گرفتن افراد در موقعیت‌ها و نقش‌های تعریف شده در دامن اجتماع است؛ مثل نقش معلمی، دانش‌آموزی، پدری، همسری، ورزشکار و... عمده پیشنهاد‌های سیاستی در واقع تقسیم و تعریف حقوق تعاملی میان نقش‌هایی است که می‌توان آنها را از منظری خاص دوگانه هم قرار داد؛ دوگان‌هایی چون «کارگزار - شهروند»، «معلم - دانش‌آموز»، «امام - امت»، «کارگر - کارفرما»، «مالک - مستأجر»، «تولیدکننده - مصرف‌کننده» و...



۹. تحلیل از منظر نقش مردم



اشاره به «قیام ناس» در آیه «لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ» [۶] تأکید بر این موضوع است که عدالت محقق نمی‌شود، مگر با همراهی و مشارکت مردم. مردمی بودن سیاست‌ها را می‌توان به صورت خلاصه در چهار اصل «از مردم، با مردم، برای مردم و مقابل چشم مردم» تعریف کرد. هر میزان که یک قانون و سیاست بتواند خود را با چهار اصل فوق عجین و همگن کند، در مقام اجرا عادلانه‌تر پیش رفته و بهتر و کاراتر به هدف خود خواهد رسید.

یکی از نواقص بسیار عمده این طرح عدم توجه به نقش مردم و مشارکت آنها در مدیریت تعارض منافع است. مردم می‌توانند در تمام مراحل آن کمک‌رسان حاکمیت بوده و در مقام مشورت یا به‌عنوان چشم حاکمیت و... عمل کنند و خلأ عدم شفافیت اقتصادی و مالی کشور را نیز جبران نمایند. حتی می‌توان ادعا داشت که اگر بستر شفافیت مالی و اقتصادی فراهم باشد، این طرح بدون نقش مردم و حضور آنها نمی‌تواند موفق عمل کند. اگر مشوق‌های لازم برای ایجاد انگیزه برای نقش‌آفرینی مردم در امر نظارت برای ریشه‌کنی فساد دیده شود، از سویی محیط برای کسانی که انگیزه‌های شخصی را بر منافع عمومی ترجیح می‌دهند، بسیار ناامن شده و از سوی دیگر احتمال کشف موارد تخطی از قانون به‌شدت افزایش خواهد یافت. لذا توصیه اکید ما آن است که محورهایی برای ایجاد انگیزه جهت مشارکت مردم در مدیریت تعارض منافع در این لایحه اضافه شود و اساساً شیوه کار ستاد مدیریت تعارض منافع و نحوه تعامل آن با مؤسسات بر مدار و اصل مشارکت مردمی طراحی گردد.

«شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها و فرایندها برای مردم» شاخصه دیگر حکمرانی مردمی است که این لایحه در ارتباط با آن قرار دارد. همان‌طور که در بخش تحلیل کارآمدی اشاره شد، از مهم‌ترین ابزارهای تعریف شده برای ستاد ملی مدیریت تعارض منافع، تأکید بر «ارزیابی مؤسسات عمومی از حیث مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع و رتبه‌بندی سالیانه آنها و تنظیم و انتشار عمومی آن» در بند «پ» ماده (۴) است. اجرای کامل این بند باعث افزایش آگاهی مردم از وضعیت مؤسسات عمومی کشور و فرایندهای تصمیم‌گیری در آنها خواهد شد. شاید بتوان ادعا کرد که

مهم‌ترین ابزار ستاد ملی مدیریت منافع برای تحقق هدف کاهش موقعیت‌های تعارض منافع، همین بند است. همچنین در بند «ت» ماده (۴) بر «تنظیم و انتشار عمومی گزارش از فعالیت‌ها و نحوه عملکرد ستاد در زمینه مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع، حداقل یک‌بار در سال» تأکید شده است. این بند این امکان را برای جامعه فراهم می‌کند که نسبت به عملکرد ستاد آگاهی و اشراف بهتری داشته باشد. الزام به چنین گزارشی منجر به افزایش درجات مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی در ستاد ملی مدیریت تعارض منافع خواهد شد.

بند «ث» ماده (۴) که تأکید بر «ایجاد هماهنگی‌های لازم در جهت تدوین و اجرای برنامه‌های آموزشی به‌منظور مهارت‌افزایی و دانش‌افزایی مشمولین این قانون در آشنایی با موقعیت‌های تعارض منافع و نحوه مدیریت آن و رعایت موازین قانونی مربوطه» دارد را می‌توان یکی دیگر از ظرفیت‌های بهبود این لایحه در شاخصه‌های حکمرانی مردمی دانست. تأکید بر آموزش مشمولین این لایحه، کمک خواهد کرد تا جامعه مخاطب این لایحه، از افق‌های کافی نسبت به چرایی و چگونگی اجرای آن برخوردار شوند. این امر همراهی آنها در مقام اجرا را بیشتر کرده و باعث تقویت ضریب کارآمدی قانون خواهد شد.

از دیگر شاخصه‌های مهم حکمرانی مردمی، توجه به آثار تصویب این لایحه در میزان «احساس عدالت» در جامعه است. اهمیت این موضوع برآمده از این واقعیت است که می‌توان بین احساس پدید آمده پیرامون یک سیاست با سمت و سوی واقعی آن، شکاف و گسست فرض کرد. ممکن است یک سیاست کاملاً در عینیت به‌سمت تحقق عدالت حرکت کند؛ اما جامعه نسبت به آن احساس منفی داشته و آن را در راستای ظلم به‌خود تفسیر نماید. این لایحه به‌طور کلی تأثیر مثبت بر احساس عدالت در جامعه خواهد داشت؛ اما با وجود این نیاز است تا به سه نکته اساسی در پیشبرد آن توجه شود.

نکته نخست در ارتباط با پیوست رسانه‌ای برای این طرح است. توجه به بُعد رسانه‌ای و نوع روایتی که از این لایحه برای مردم ارائه می‌شود، بسیار مهم است؛ اما به‌نظر چنین توجهی در نسخه‌های متعدد ارائه شده برای مدیریت تعارض منافع تحت عناوین متعدد، وجود

شود یا فراوانی فساد؟ باید صحبت از این طرح از موضع عزم بر فسادستیزی باشد تا احساس عدالت در جامعه رشد یابد و الا طرحی که در راستای تحقق عدالت ارائه شده، ممکن است در ذهن جامعه اثری معکوس و ضد عدالت را نهادینه کند.

نکته دوم در رابطه با نقش این لایحه در رشد یا کاهش احساس عدالت، توجه به این موضوع است که عمده مواجه مردم با نظام اداری در سطوح پایین نظام اداری و با کارکنان دستگاه‌های اجرایی است نه با مدیران و مقامات عالی‌رتبه که در بند «الف» ماده (۲) این طرح دسته‌بندی شده‌اند. فساد مقامات ممکن است مبالغه‌بالایی را در مقایسه با فساد کارکنان پایین‌تر شامل شود؛ اما در سطوح پایین‌تر تعداد تعارضات منتهی به فساد بسیار بالاست. توجه به این امر بسیار مهم است که جامعه عمدتاً در تماس با سطوح پایین اداری قرار داشته و آنچه را که مبنای قضاوت احساسی خود قرار می‌دهد، چیزی است که روزانه با آن در اصطکاک بوده و لمس می‌کند. این موضوع ضرورت توجه بیشتر به سمت فسادهای کوچکی را که مقابل چشم است، بیشتر می‌کند. لذا اگر تقویت اعتماد عمومی را یکی از اهداف اصلی این طرح بدانیم، نباید مقابله با تعارض منافع در سطوح پایین اداری را کم‌اهمیت‌تر نسبت به سطوح ذکر شده در بند «الف» ماده (۲) فرض کنیم.

نکته سوم آنکه اساساً طرح موضوع مدیریت تعارض منافع، همان‌طور که در تحلیل مبانی به آن اشاره شد، توأم با نوعی بدبینی نسبت به دولتمردان و افرادی است که در مناصب عمومی در حال خدمت هستند. این موضوع هم بر ذهنیت کارکنان مؤسسات عمومی اثر خواهد گذاشت و هم در ذهن قضاوت مردم نسبت به کارکنان. باید این موضوع برای کارکنان روشن شود که اساساً این طرح و اجرای صحیح آن کمک خواهد کرد تا کسانی که از جایگاه خود سوءاستفاده می‌کنند، لطمه‌ای به اعتبار دیگران که متعهدانه وظایف خود را انجام می‌دهند، نرسانند. باید در اجرای این طرح شیوه‌هایی که نمایش «مچ‌گیری» از این طرح ایجاد خواهد کرد، کنار گذاشته و بر شیوه‌هایی که بر افزایش اعتماد به کارکنان و نمایش طهارت نظام اداری استوار است، تأکید کرد.

نداشته. برای فهم بهتر تذکر فوق می‌توان مثالی ذکر کرد. «لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» نسخه‌های گوناگون داشته و هم در قالب طرح و هم در قالب لایحه در نسخه‌های متعدد از سوی نمایندگان مجلس و دولت دنبال شده است. هر بار مقدمه‌ای برای بیان ضرورت توجه به مدیریت تعارض منافع بیان شده است. دو بند متفاوت «الف» و «ب» از مقدمه توجیهی دو نسخه متفاوت این لایحه را می‌توان با یکدیگر مقایسه کرد و اهمیت توجه به پیوست رسانه‌ای و نحوه روایت از این طرح در جامعه را توضیح داد.

الف) «یکی از مشکلاتی که این روزها در کشور شاهد آن هستیم، استفاده افراد از رانت‌های حضور اقوام و خویشاوندان در پست‌ها و مناصب است که تعارض منافع در آن وجود دارد...» (طرح مدیریت تعارض منافع با ۲۵ امضا، تاریخ چاپ: ۱۳۹۸/۲/۲۲، شماره ثبت: ۵۵۵).

ب) «امروزه که مبارزه با فساد یکی از اولویت‌های کشور و مردم محسوب می‌شود، این طرح در تلاش است تا با هدف جلوگیری از اتلاف منابع، افزایش اعتماد عمومی مردم و ارتقای شفافیت، سلامت و کارآمدی نظام اداری، از تأثیر سوء منافع شخصی و ثانویه بر نحوه انجام وظایف و اختیارات حرفه‌ای و قانونی پیشگیری کرده و موجبات رشد و پیشرفت کشور را با دقت و سرعت بیشتری فراهم آورد.» (طرح ارتقای سلامت اداری و پیشگیری از تعارض منافع با ۴۷ امضا، شماره ثبت: ۶۲۴).

دو بند فوق از نظر مفهوم تفاوت چندانی با یکدیگر ندارند؛ اما بازتاب ذهنی و احساسی آنها کاملاً متفاوت است. بند «الف» طرح را به‌نحوی معرفی کرده است که از آن برای مخاطب فراگیری فساد در لایه‌های مختلف اداری استشمام و برداشت می‌شود، اما عبارت‌پردازی بند «ب» به‌نحوی است که خیز و اراده حاکمیت برای مقابله با فساد و افزایش کارآمدی در نظام اداری را به مخاطب تلقین می‌کند. بند «الف» ناامیدی و یأس را به ضمیمه خود داشته و بند «ب» احساس امید و نشاط را در جامعه نشست خواهد داد. نتیجه آنکه بسیار مهم است که مسئله این طرح برای جامعه عزم برای مبارزه با فساد بیان



۱۰. جدول خلاصه توصیه‌ها متناظر با مواد لایحه



جدول ۲: خلاصه توصیه‌ها مبتنی بر مواد برای بهبود لایحه از منظر عدالت

موضوع	گزارش شور دوم کمیسیون اجتماعی			نتیجه ارزیابی از منظر عدالت	اصلاحات مورد نیاز جهت افزایش ضریب عدالت در لایحه
	ماده	بند	متن گزارش		
عنوان لایحه	نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی			عنوان با محتوای لایحه سازگار نیست و بهتر است اصلاح شود. در صورت عدم اصلاح عنوان باید بندهای بسیار زیادی به لایحه افزود تا متناسب با جامعیت عنوان شود.	عنوان پیشنهادی: مدیریت تعارض منافع شخصی در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی
تعارف	۱	-	مفاهیم و اصطلاحات زیر در این قانون، در معانی مشروح مربوط به‌کار می‌روند	<p>موافق به شرط اصلاح</p> <p>– عبارت منافع مادی و غیر مادی در بند ب و پ در تعاریف ارائه شده صحیح نیست. منافع غیر مادی به معنای منافع معنوی است که مقصود قانون‌گذار نیست. بهتر آن است که با عبارت مذکور با عبارت منافع مالی و غیر مالی جایگزین شود.</p> <p>– از آنجا که در هیچ جای قانون به «منافع گروهی» و نحوه کشف و مدیریت آن توجهی نشده و تماما لایحه متمرکز بر منابع شخصی بوده است، وجود تعریف منافع عمومی در لایحه لغو است. یا باید آن را حذف کرد و یا متناسب با مدیریت آن مواد را به لایحه افزود. پیشنهاد آن است که حذف شود و لایحه‌ای مجزا برای مدیریت منافع عمومی طرح شود.</p>	<p>ب- منافع شخصی: هرگونه منفعت مادی یا غیرمادی مالی و غیر مالی بالقوه یا بالفعل که به شخص یا بستگان، شرکا و یا نمایندگان قانونی آنها تعلق می‌گیرد.</p> <p>پ- منافع گروهی: هرگونه منفعت مادی یا غیرمادی مالی و غیر مالی بالقوه یا بالفعل که متعلق به گروهی است که شخص به‌نحوی به آن وابستگی دارد، نظیر عضویت در سازمان، حزب و تشکل.</p>
	۱	الف	منافع شخصی یا گروهی عبارت از موقعیت یا شرایطی است که ترجیح اعمال صحیح، بی‌طرفانه و بدون تبعیض صلاحیت‌ها اعم از وظایف و اختیارات شود.		
	۱	ب	منافع شخصی: هرگونه منفعت مادی یا غیر مادی بالقوه یا بالفعل که به شخص یا بستگان، شرکا و یا نمایندگان قانونی آنها تعلق می‌گیرد.		
	۱	پ	منافع گروهی: هرگونه منفعت مادی یا غیر مادی بالقوه یا بالفعل که متعلق به گروهی است که شخص به‌نحوی به آن وابستگی دارد، نظیر عضویت در سازمان، حزب و تشکل.		
	۱	ت	بستگان: از نظر این قانون بستگان شامل افراد زیر می‌باشد: ۱. پدر، مادر، فرزند، همسر، فرزندخوانده، برادر، خواهر، عروس و داماد؛ ۲. نوه، پدر و مادر همسر، فرزندان غیرنسبی همسر، فرزندان برادر و خواهر، عمو، عمه، خاله و دایی.		
	۱	ث	مدیریت تعارض منافع: کلیه تصمیمات، تدابیر و اقدامات لازم اعم از اداری، نظارتی، قضایی و شبه قضایی، که به موجب قوانین و مقررات برای پیشگیری یا رفع یا کاهش تأثیرات سوء موقعیت‌های تعارض منافع اتخاذ می‌شود.		
۱	ج	ستاد: ستاد ملی مدیریت تعارض منافع موضوع ماده (۳) این قانون.			
۱	چ	مؤسسات عمومی: مؤسسات موضوع بند «د» ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، - مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۰۶ مجلس شورای اسلامی - از جمله دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی)			



موضوع	گزارش شور دوم کمیسیون اجتماعی		
	ماده	بند	متن گزارش
تعارضات	۱	۵	وظایف و اختیارات نظارتی: کلیه وظایف و اختیاراتی که در قوانین و مقررات مختلف با هدف و اپایش (کنترل) و نظارت بر امری و با عناوینی نظیر واپایش (کنترل)، نظارت، بازرسی، بررسی، پایش و تطبیق پیش‌بینی شده است.
	۱	خ	وظایف و اختیارات محاسباتی: کلیه وظایف و اختیاراتی است که در قوانین و مقررات مختلف با هدف محاسبه و ارزیابی امری و با عناوینی نظیر محاسبه، ارزیابی، ارزشیابی، تقویم، ممیزی، برآورد، سطح‌بندی و کارشناسی پیش‌بینی شده است.
مشمولین	۲	-	اشخاص مشمول این قانون عبارتند از:
	۲	الف	کلیه مقامات و مسئولان موضوع ماده (۳) قانون رسیدگی به داریابی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۴/۰۸/۲۴ مجمع تشخیص مصحت نظام)
	۲	ب	کلیه کارکنان مؤسسات عمومی
ستاد ملی مدیریت تعارض منافع	۳	-	«ستاد ملی مدیریت تعارض منافع» با ترکیب اعضای ذیل تشکیل می‌شود:
	۳	الف	اعضای حقوقی: شامل رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور، معاون حقوقی رئیس جمهور، وزیر اطلاعات، رئیس سازمان بازرسی کل کشور و رئیس دیوان محاسبات کشور..
	۳	ب	اعضای حقیقی: شامل سه نفر از بین افراد صاحب‌نظر در زمینه مدیریت تعارض منافع، یک نفر به انتخاب رئیس جمهور، یک نفر به انتخاب رئیس مجلس شورای اسلامی و یک نفر به انتخاب رئیس قوه قضائیه.
	۳	تبصره ۱	مقامات مذکور در بند «الف» می‌توانند یکی از معاونین خود را به‌عنوان نماینده تام‌الاختیار جهت شرکت در جلسات ستاد معرفی نمایند.
	۳	تبصره ۲	جایگاه دبیرخانه و شیوه کار ستاد به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که حداکثر ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن قانون به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور با همکاری معاونت حقوقی رئیس جمهور در چارچوب قوانین مربوط تهیه شده و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
اصلاحات مورد نیاز جهت افزایش ضریب عدالت در لایحه	نتیجه ارزیابی از منظر عدالت	<p>موافق به شرط اصلاح</p> <p>شکل پیشنهاد شده با توجه به استثنائات تعریف شده در تعریف مؤسسات عمومی، جامعیت در مدیریت تعارض منافع را نخواهد داشت. لذا لازم است تبصره‌ای به آن اضافه شود.</p>	
<p>تبصره ۳: وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی که در تعریف مؤسسات عمومی بر اساس ماده (۹۲) قانون بر نامه پنج ساله ششم توسعه از آن استثنا شده‌اند، ملزم به تشکیل ستاد مستقلی به ریاست بالاترین مقام آن نهاد، برای مدیریت تعارض منافع و اجرای این قانون و گزارش عملکرد خود به شورای عالی امنیت ملی، حداکثر یک بار در سال، هستند.</p>			



موضوع	گزارش شور دوم کمیسیون اجتماعی		
	ماده	بند	متن گزارش
وفاق ستاد ملی مدیریت تعارض منافع	۴	-	وظایف ستاد عبارت است از:
	۴	الف	انجام اقدامات لازم در راستای شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع در مؤسسات عمومی و ارائه پیشنهادهای مورد نیاز به منظور مدیریت آنها به مراجع ذی ربط حسب مورد برای تصویب یا اصلاح قوانین و مقررات یا اتخاذ تدابیر اجرایی لازم در چارچوب قوانین و مقررات مربوط؛
	۴	ب	ایجاد هماهنگی در جهت تسهیل تبادل اطلاعات و همکاری بین مؤسسات عمومی مختلف، به منظور اجرای صحیح قوانین و مقرراتی که به نحوی مرتبط با مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع باشد؛
	۴	پ	ارزیابی مؤسسات عمومی از حیث مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع و رتبه‌بندی سالانه آنها و تنظیم و انتشار عمومی آن؛
	۴	ت	تنظیم و انتشار عمومی گزارش از فعالیت‌ها و نحوه عملکرد ستاد در زمینه مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع، حداقل یک بار در سال؛
	۴	ث	ایجاد هماهنگی‌های لازم در جهت تدوین و اجرای برنامه‌های آموزشی به منظور مهارت‌افزایی و دانش‌افزایی مشمولین این قانون در آشنایی با موقعیت‌های تعارض منافع و نحوه مدیریت آن و رعایت موازین قانونی مربوطه.
	۴	تبصره	مؤسسات عمومی مکلف به ارائه اطلاعات و همکاری لازم با ستاد، به منظور انجام وظایف محوله در چارچوب قوانین مربوط می‌باشند.
	نتیجه ارزیابی از منظر عدالت	<p>موافق به شرط اصلاح</p> <p>ابزارهای تعریف شده برای ستاد مدیریت تعارض منافع منافع منحصر در بند الف و ت است. این ابزارها برای این ستاد جهت مدیریت تعارض منافع در مؤسسات عمومی، ابزارهای ناکافی، ناکارآمد و کند است. این امر بدان معناست که نمی‌توان از تشکیل این ستاد، اثرگذاری چشمگیری در مدیریت تعارض منافع انتظار داشت. لذا این لایحه نیاز به تقویت ابزارهای مدیریتی و حکمرانی برای ستاد ملی مدیریت تعارض منافع دارد. بدون تعریف ابزارهای کارآمد برای ستاد مدیریت تعارض منافع، در عمل این نهاد تبدیل به یک گزارشگر خواهد شد که گزارش‌های کلی و نادقیق از وضعیت تعارض منافع در مؤسسات عمومی منتشر می‌کند.</p>	
املاحات مورد نیاز جهت افزایش ضریب عدالت در لایحه	<p><u>نیاز است تا ابزارهای اعمال قدرت و حکمرانی ستاد ملی مدیریت تعارض منافع تقویت جدی شود.</u></p>		



موضوع	گزارش شور دوم کمیسیون اجتماعی		
	ماده	بند	متن گزارش
بسترهای شکل‌گیری تعارض منافع	۵	-	از جمله بسترهای شکل‌گیری موقعیت‌های تعارض منافع عبارت است از:
	۵	الف	شرایطی که شخص دارای وظایف نظارتی و محاسباتی، ناظر بر اموری باشد که در آن دارای منافع شخصی یا گروهی است؛
	۵	ب	امکان جابه‌جایی شخص میان سطوح مختلف مشاغل و مناصب مؤسسات عمومی با مشاغل خصوصی مرتبط؛
	۵	پ	مواردی که به موجب آن اشخاص مسئول در مؤسسات عمومی اختیار دارند برای نحوه انجام وظایف خود و یا فعالیت‌هایی که در آن دارای منافع شخصی یا گروهی می‌باشند، وضع مقررات نمایند؛
	۵	ت	وجود اختیارات تشخیصی منحصر به فرد اشخاص مسئول در مؤسسات عمومی، جهت اعلام موافقت با اموری از قبیل صدور مجوزها یا اعطای امتیازات یا تسهیلات با ارزش مالی که دسترسی به آن محدود است؛
	۵	ث	قرار گرفتن شخص در شرایطی که ملزم است میان انجام صحیح وظیفه و حفظ منافع عمومی با افزایش میزان درآمد برای خود یا بستگان یا مؤسسه متبوعش، یکی را انتخاب نماید؛

موافق به شرط اصلاح
در این بند اشاره به «امکان جابه‌جایی شخص میان سطوح مختلف مشاغل و مناصب مؤسسات عمومی با مشاغل خصوصی مرتبط» است؛ اما حکم خامی برای مدیریت چنین وضعیتی ذکر نشده، البته در ماده (۹) صحبت از تصدی هم‌زمان در مؤسسات عمومی و مشاغل بخش خصوصی شده است؛ اما این ماده در ارتباط با بند «ج» ماده (۵) است نه بند «ب» آن. لذا **یا این بند حذف شود یا باید حکمی بدیل این نوع از تعارض منافع به لایحه افزوده شود.**

موافق به شرط اصلاح
این بند اشاره به شکلی از تعارض منافع تحت عنوان «خودنظارتی» دارد. در بخش احکام ناظر به مدیریت تعارض منافع، حکمی ناظر به این مصداق ذکر نشده است. **با این توصیف یا این بند باید حذف شود، یا حکمی برای مدیریت تعارضات مشابه این بند به لایحه افزوده شود.**



موضوع	گزارش شور دوم کمیسیون اجتماعی		
	ماده	بند	متن گزارش
	۵	ج	<p>موافق به شرط اصلاح</p> <p>البته این بند را می‌توان در دو بخش فرض کرد. بخش اول تصدی توأمان دو یا چند منصب در مؤسسات عمومی است و بخش دوم تصدی توأمان منصب در مؤسسه عمومی و داشتن شغل در بخش خصوصی است که مرتبط با همان منصب است. برای بخش دوم در ماده (۹) حکمی ذکر شده است؛ اما برای بخش نخست این بند، هیچ حکم و راهکاری برای مدیریت موقعیت مورد اشاره بیان نشده است. لذا یا اشاره به تعارض «اشتغال هم‌زمان در بخش عمومی» حذف شود یا برای آن حکمی در لایحه افزوده شود.</p>
	۵	ج	<p>موافق به شرط اصلاح</p> <p>هیچ حکمی برای مدیریت تعارض منافع از جنس ذکر شده در بند «ج» بیان نشده است. یا این بند حذف شود یا حکمی متناسب با آن و برای مدیریت این نوع تعارضات در لایحه پیشنهاد شود.</p>
انجام معاملات تجاری	۶	-	<p>موافق به شرط اصلاح</p> <p>به دلیل پایین بودن احتمال کشف چنین تخلفاتی، بازدارندگی باید با افزایش نرخ جریمه بازدارندگی افزایش یابد. همچنین به دلیل ابهام در مرجع تعیین جریمه، باید عبارت «تادو برابر» به «دو برابر تغییر یابد» - عدالت ترمیمی در ماده رعایت نشده است و از این نظر نیازمند اصلاح است. - عدالت کیفری ممکن است نقض شود و باید عبارت «تادو برابر» به «دو برابر اصلاح شود» - تمایز میان مشمولین بند الف و بند ب ماده ۲، علاوه بر نقض تبعیض ارزش پایه، این قانون را از اثر خواهد انداخت. با توجه به توضیحات ارائه شده در متن، هر دو باید به یک میزان محدودیت داشته باشند. لذا تبصره یک باید حذف شود و متن ماده اصلاح شود. - برای جریمه منافع غیر مالی مکتسبه توسط افراد نمی‌توان نرخ دو برابری را تعیین نمود. فرآیند مجزایی برای این امور نیاز است. لذا باید ذیل ماده اشاره شود که این امور باید توسط مراجع قضایی تصمیم‌گیری شوند.</p> <p>انجام هر گونه معامله تجاری شخصاً، به نام و یا با واسطه اشخاص دیگر از سوی مشمولین بند الف ماده (۲) این قانون، تا دو سال پس از قطع همکاری با دستگاه محل خدمت خود، ممنوع است. در صورت تخلف، معامله مزبور باطل است و متخلفین متضامناً مسئول پرداخت خسارات ناشی از ابطال آن معامله می‌باشند. علاوه بر مجازات مذکور در ماده (۱۴) این قانون، فرد متخلف ذی‌نفع تا دو برابر منافع حاصله جریمه شده و ملزم به جبران هر گونه خسارت و ضرر وارده شده به منافع عمومی به دلیل معامله تجاری مذکور است. اقدام مدیران و کارکنانی که با علم و اطلاع با چنین اشخاصی معامله انجام داده یا دستور انجام آن را صادر کرده اند تخلف اداری محسوب می‌شود.</p> <p>انجام هر گونه معامله تجاری شخصاً، به نام و یا با واسطه اشخاص دیگر از سوی مشمولین بند «الف» ماده (۲) این قانون، تا دو سال پس از قطع همکاری با دستگاه محل خدمت خود، ممنوع است. در صورت تخلف، معامله مزبور باطل است و متخلفین متضامناً مسئول پرداخت خسارات ناشی از ابطال آن معامله می‌باشند. علاوه بر مجازات مذکور در ماده (۱۴) این قانون، فرد متخلف ذی‌نفع تا دو برابر منافع حاصله جریمه می‌شود. اقدام مدیران و کارکنانی که با علم و اطلاع با چنین اشخاصی معامله انجام داده یا دستور انجام آن را صادر کرده اند تخلف اداری محسوب می‌شود.</p>
			<p>انجام هر گونه معامله تجاری شخصاً، به نام و یا با واسطه اشخاص دیگر از سوی مشمولین بند الف ماده (۲) این قانون، تا دو سال پس از قطع همکاری با دستگاه محل خدمت خود، ممنوع است. در صورت تخلف، معامله مزبور باطل است و متخلفین متضامناً مسئول پرداخت خسارات ناشی از ابطال آن معامله می‌باشند. علاوه بر مجازات مذکور در ماده (۱۴) این قانون، فرد متخلف ذی‌نفع تا دو برابر منافع حاصله جریمه شده و ملزم به جبران هر گونه خسارت و ضرر وارده شده به منافع عمومی به دلیل معامله تجاری مذکور است. اقدام مدیران و کارکنانی که با علم و اطلاع با چنین اشخاصی معامله انجام داده یا دستور انجام آن را صادر کرده اند تخلف اداری محسوب می‌شود.</p> <p>تبصره ۱: حکم این ماده برای مشمولین بند «ب» ماده (۲) این قانون، تا یک سال پس از قطع همکاری با دستگاه محل خدمت خود جاری است.</p> <p>تبصره ۲: تصمیم‌گیری در خصوص نحوه جریمه برای منافع غیر مالی و نحوه جبران ضررهای غیر مالی وارد شده به منافع عمومی با مراجع قضایی صالح است.</p>



موضوع	گزارش شور دوم کمیسیون اجتماعی		
	ماده	بند	متن گزارش
انجام معاملات تجاری	۶	تبصره ۱	حکم این ماده برای مشمولین بند «ب» ماده (۲) این قانون، تا یک سال پس از قطع همکاری با دستگاه محل خدمت خود جاری است.
	۶	تبصره ۲	عدم شمول حکم ممنوعیت مذکور در این ماده، باید به صورت شفاف از سوی طرف قرارداد، بصورت اقرار در متن قرارداد درج گردد و مراتب قبل از انجام معامله از واحد ذی ربط استعلام شود.
	۶	تبصره ۳	شرکت‌هایی که اشخاص موضوع این ماده، در آنها بیش از پنج درصد (۵٪) سهام دارند یا مدیر یا عضو هیئت مدیره آن می‌باشند، نیز مشمول حکم ماده هستند. اگر بواسطه انتصاب هر یک از سهامداران با سهم بیش از (۵٪) یا مدیر و هیئت مدیره یک شرکت، زیانی به سایر سهامداران به دلیل محدودیت تحمیل شده در معاملات تجاری با شرکت آنها وارد شود، علاوه بر آنکه شخص منصوب شده ضامن زیان وارد شده به سهامداران است، حق مخالفت با انتصاب آن فرد در آن جایگاه برای سایر سهامداران باقی است و در صورت اعلان مخالفت آنها فرد حق قرار گرفتن در آن جایگاه را ندارد مگر آنکه فرد منصوب رضایت‌نامه کتبی از همه سهامداران شرکت ارائه داده باشد. وظیفه اطلاع رسانی به سایر سهامداران و محدودیت‌های ناشی از انتصاب فرد در جایگاه مد نظر بر عهده فرد منصوب است.
محدور مجوز	۷	-	مشمولین این قانون که به‌نحوی در فرایند صدور مجوزها یا موافقت یا هرگونه اعطای تسهیلات یا مزایا از سوی دستگاه محل خدمتشان دخالت دارند، از مشارکت در بررسی، تأیید، تصمیم یا اقدام در فرایندی که مربوط به خود یا بستگانشان است ممنوع می‌باشند. در این موارد شخص مشمول موظف است ممنوعیت خود را از طریق مکاتبات رسمی به مقام مافوق خود اعلام نماید. مقام مافوق شخص مشمول مکلف است انجام وظیفه شخص مشمول را در آن مورد به دیگر اشخاص محول و موضوع را همزمان به واحد حر است دستگاه گزارش نماید.
			تبصره: عدم اعلام ممنوعیت مذکور توسط فرد مشمول، تخلف اداری محسوب شده و مجوز یا موافقت صادر شده در هر مرحله‌ای که باشد، ابطال شده و تسهیلات اعطایی باز پس گرفته خواهد شد و اگر این موضوع مستلزم هزینه باشد، هزینه آن متضامنا به دوش فرد مشمول و فرد ذی نفع است. همچنین ذی نفع حق ادعای هیچ‌گونه خسارت ناشی از ابطال مجوز، ابطال موافقت یا بازپس‌گیری تسهیلات را ندارد.
			موافق به شرط اصلاح عدم رعایت الزامات تبیعض عمومیت باعث نقض روانندی آن شده و باید این تبصره با افزودن قیودی بر آن اصلاح شود.
			موافق به شرط اصلاح نیاز به افزودن یک تبصره برای تقویت بعد تأمین و بازدارندگی به آن است.



موضوع	گزارش شور دوم کمیسیون اجتماعی		
	ماده	بند	متن گزارش
نسبیت مورد ممنوعیت انجام وظایف و اختیارات نظارتی و محاسباتی	۸	-	در موارد زیر انجام وظایف و اختیارات نظارتی و محاسباتی از سوی اشخاص مشمول این قانون ممنوع بوده و شخص مشمول موظف است موارد ممنوعیت خود را به مقام مافوق به طور رسمی اعلام نماید، مقام مافوق در این موارد وظایف شخص مشمول را به شخص دیگری محول می‌نماید:
	۸	الف	در مواردی که انجام وظایف و اختیارات نظارتی یا محاسباتی از سوی شخص در مورد خود یا اموال او یا بستگانش یا شرکت‌ها و مؤسساتی است که وی یا بستگانش مدیر عامل یا عضو هیئت مدیره آن شرکت و مؤسسه بوده یا بیش از پنج درصد (۵٪) سهام‌دار آن باشند؛
	۸	ب	در مواردی که شخص مسئول انجام وظایف و اختیارات نظارتی یا محاسباتی، یا بستگان وی عضو یا همکار یا مشاور مؤسسه یا نهاد مورد نظارت یا مورد محاسبه باشند؛
	۸	پ	در مواردی که شخص مسئول انجام وظایف و اختیارات نظارتی یا محاسباتی، قبلاً در خصوص موضوع مورد نظارت یا محاسبه، با سمت دیگری رسیدگی کرده یا اعلام نظر رسمی نموده است.
تصدی همزمان	۸	تبصره	هرگاه مقام مافوق شخص مشمول، از موارد فوق مطلع گردد، موظف است از ادامه اقدامات نظارتی و محاسباتی توسط آن شخص جلوگیری بعمل آورد.
	۹	-	تصدی همزمان اشخاص مشمول بند «الف» ماده (۲) این قانون در مشاغل بخش خصوصی که فعالیت آنها تحت نظارت سازمان متبوعشان قرار دارد، ممنوع می‌باشد. اشخاصی که در وضعیت مغایر قرار دارند باید ظرف سه ماه نسبت به توقف فعالیت مغایر اقدام کرده و موضوع را به مقام مافوق به صورت رسمی گزارش نمایند، در غیر این صورت به تخلف آنها طبق ماده (۱۴) این قانون رسیدگی و علاوه بر بازپس‌گیری حقوق و تمام مزایای پرداخته شده به فرد در دوران تصدی همزمان، از سمت خود عزل خواهند شد. تصدی همزمان اشخاص مشمول بند «ب» ماده (۲) این قانون در مشاغل بخش خصوصی که فعالیت آنها تحت نظارت سازمان متبوعشان قرار دارد، منوط به خود اظهاری و تایید عدم تعارض منافع شغل خصوصی با وظایف نظارتی فرد مشمول توسط بالاترین مقام آن سازمان است.
			تبصره: اگر به دلیل تخلف از اجرای ماده (۹)، با تشخیص مقام مافوق، نیاز به ارزیابی و نظارت بر عملکرد فرد مشمول در بازه همزمانی اشتغال باشد، هزینه ارزیابی و نظارت تماماً بر عهده فرد مشمول متخلف است و اگر در خلال ارزیابی مواردی از فساد کشف شود، باید پرونده فرد جهت طی فرآیندهای قانونی به مراجع ذیصلاح ارسال شود.
			نتیجه ارزیابی از منظر عدالت
			اصلاحات مورد نیاز جهت افزایش ضریب عدالت در لایحه

تبصره: عدم اعلام ممنوعیت مذکور توسط فرد مشمول، تخلف اداری محسوب شده و ارزیابی‌های صورت گرفته توسط فرد مشمول، در هر مرحله‌ای که باشد، بی‌اعتبار تلقی شد و باید بازبینی شود. اگر این موضوع مستلزم هزینه باشد، هزینه آن به دوش فرد مشمول است.

موافقت به شرط اصلاح
نیاز به افزودن تبصره ذیل آن است تا از منظر عدالت‌تأمینی و بازدارندگی تقویت شود.

تصدی همزمان اشخاص مشمول بند «الف» ماده (۲) این قانون در مشاغل بخش خصوصی که فعالیت آنها تحت نظارت سازمان متبوعشان قرار دارد، ممنوع می‌باشد. اشخاصی که در وضعیت مغایر قرار دارند باید ظرف سه ماه نسبت به توقف فعالیت مغایر اقدام کرده و موضوع را به مقام مافوق به صورت رسمی گزارش نمایند، در غیر این صورت به تخلف آنها طبق ماده (۱۴) این قانون رسیدگی و علاوه بر بازپس‌گیری حقوق و تمام مزایای پرداخته شده به فرد در دوران تصدی همزمان، از سمت خود عزل خواهند شد. تصدی همزمان اشخاص مشمول بند «ب» ماده (۲) این قانون در مشاغل بخش خصوصی که فعالیت آنها تحت نظارت سازمان متبوعشان قرار دارد، منوط به خود اظهاری و تایید عدم تعارض منافع شغل خصوصی با وظایف نظارتی فرد مشمول توسط بالاترین مقام آن سازمان است.

تبصره: اگر به دلیل تخلف از اجرای ماده (۹)، با تشخیص مقام مافوق، نیاز به ارزیابی و نظارت بر عملکرد فرد مشمول در بازه همزمانی اشتغال باشد، هزینه ارزیابی و نظارت تماماً بر عهده فرد مشمول متخلف است و اگر در خلال ارزیابی مواردی از فساد کشف شود، باید پرونده فرد جهت طی فرآیندهای قانونی به مراجع ذیصلاح ارسال شود.

موافق به شرط اصلاح
- نیاز به تقویت بازدارندگی
- نیاز به تقویت عدالت‌ترمیمی.



موضوع	گزارش شور دوم کمیسیون اجتماعی		
	ماده	بند	متن گزارش
دریافت‌های	۱۰	-	دریافت هر گونه هدیه از سوی مشمولین این قانون که به مناسبت اشتغال آنها در یکی از مؤسسات عمومی یا صر فنظر از اینکه مشمول یکی از عناوین مجرمانه نظیر ارتشا باشد یا نباشد به غیر از موارد مذکور در تبصره «۲» این ماده ممنوع است. دریافت‌کننده موظف است فوراً هدیه را اعاده نماید و در صورت عدم امکان اعاده به اهداکننده، آن را به واحد حر است دستگاه متبوع تحویل دهد. نحوه تعیین تکلیف هدایای اعاده شده موضوع این ماده به موجب آیین‌نامه‌ای است که ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط هیئت وزیران تهیه و به تصویب می‌رسد.
	۱۰	تبصره ۱	هر گونه کالا یا خدمات دارای ارزش مالی یا غیر مالی نظیر پول یا کارت هدیه، اشیاء، تسهیلات، انواع امتیازات و مجوزها، معافیت‌ها، ابراء و تخفیف یا تقسیط بدهی تحت هر عنوان، هدیه تلقی می‌شود.
	۱۰	تبصره ۲	دریافت هدایایی که عرفاً عودت آنها ممکن نیست و به درخواست شخص نبوده است، به شرط آنکه ارزش آن کمتر از دو درصد حداقل حقوق کارکنان دولت در هر سال باشد، مشمول حکم ماده نیست. پذیرش هدیه از جنس حقوق مالی همچون وجه نقد، انتقال اعتبار، اوراق بهادار، رمز ارز، فلزات گرانبها یا حواله یا امتیاز آنها، به هر میزان ارزش و تحت هر عنوانی ممنوع است.
	۱۰	تبصره ۳	دریافت هدایای دیپلماتیک، تابع قوانین و مقررات خاص خود می‌باشد.
سهام‌داری	۱۱	-	سهام‌داری مشمولین بند «الف» ماده (۲) این قانون در شرکت‌ها و مؤسساتی که در حوزه مأموریتی دستگاه اجرایی تابعه آنها می‌باشد، غیر از سهام شرکت‌های عرضه شده در بورس و سهام شرکت‌های تعاونی کارمندی ممنوع است. دارندگان این گونه سهام مکلفند ظرف سه ماه نسبت به واگذاری سهام خود اقدام نمایند، در غیر این صورت علاوه بر جریمه به میزان دو برابر ارزش واقعی سهام، به تخلف اطلاق طبق ماده (۱۴) این قانون رسیدگی می‌شود.
	۱۱	تبصره ۱	بستگان موضوع جزء «۱» بند «ت» ماده (۱) اشخاص موضوع این ماده، مشمول ممنوعیت این ماده بوده و تصدی مناصب مربوط از سوی اشخاص مزبور، منوط به واگذاری سهام از سوی بستگان موضوع این تبصره است. هر گونه سهام‌داری بستگان موضوع جزء «۲» بند «ت» ماده (۱) اشخاص موضوع این ماده، در مؤسساتی که در حوزه مأموریتی دستگاه اجرایی تابعه آنها می‌باشد، غیر از سهام شرکت‌های عرضه شده در بورس و سهام شرکت‌های تعاونی کارمندی، باید از طریق سامانه اطلاع‌رسانی دستگاه اجرایی مربوطه به اطلاع عموم برسد.
			دریافت هر گونه هدیه از سوی مشمولین این قانون که به مناسبت اشتغال آنها در یکی از مؤسسات عمومی یا صر فنظر از اینکه مشمول یکی از عناوین مجرمانه نظیر ارتشا باشد یا نباشد به غیر از موارد مذکور در تبصره «۲» این ماده ممنوع است. دریافت‌کننده موظف است فوراً هدیه را اعاده نماید و در صورت عدم امکان اعاده به اهداکننده، آن را به واحد حر است دستگاه متبوع تحویل دهد. نحوه تعیین تکلیف هدایای اعاده شده موضوع این ماده به موجب آیین‌نامه‌ای است که ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط هیئت وزیران تهیه و به تصویب می‌رسد.
			موافق به شرط اصلاح نیاز به تقویت بازدارندگی
			موافق به شرط اصلاح نیازمند به افزودن یک تبصره مجزا برای تقویت بعد عدالت‌ترمیمی و بازدارندگی است و باید تبصره‌ای به آن افزوده شود.
			موافق به شرط اصلاح تبصره ۲: هر گونه سهام‌داری بستگان موضوع جزء «۲» بند «ت» ماده (۱) اشخاص موضوع این ماده، در مؤسساتی که در حوزه مأموریتی دستگاه اجرایی تابعه آنها می‌باشد، غیر از سهام شرکت‌های عرضه شده در بورس و سهام شرکت‌های تعاونی کارمندی، یا کسب اجازه مکتوب از بستگان مذکور، از طریق سامانه اطلاع‌رسانی دستگاه اجرایی مربوطه، به اطلاع عموم برسد. انتصاب افراد در جایگاهی که آنها را مشمول بند «الف» ماده (۲) نماید یا ابقای مشمولین بند مذکور در منصب فعلی، منوط به اجازه انتشار عمومی سهام‌داری بستگان جزء «۲» بند «ت» ماده (۱) است. مسئولیت پنهان‌کاری و تخلف از این تبصره بر عهده فرد منصوب است.
			تبصره ۳: در صورت تخلف از ماده (۱۱) توسط مشمولین بند «الف» ماده (۲) یا نقض تبصره (۱) و (۲) توسط بستگان آنها، باید تصمیمات و عملکرد فرد مشمول در حوزه مأموریتی او از منظر اثرگذاری تعارض منافع، ارزیابی شود. در صورت کشف موارد اثرگذار، تصمیمات باید بازبینی شوند. هزینه ارزیابی و بازبینی مجدد بر عهده فرد مشمول متخلف از ماده (۱۱) خواهد بود. اگر خسارتی از این باب به منافع عمومی وارد شده باشد، جبران آن تماماً بر عهده فرد مشمول متخلف است.



موضوع	گزارش شور دوم کمیسیون اجتماعی		
	ماده	بند	متن گزارش
دیگر احکام	۱۲	-	سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است اقدامات لازم را جهت اخذ تضامین لازم از مشمولین این قانون به منظور رعایت ممنوعیت‌ها و محدودیت‌هایی که به موجب قوانین و مقررات برای مدیریت تعارض منافع مقرر شده است، انجام دهد.
دیگر احکام	۱۳	-	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات موظف است الزامات برقراری ارتباطات و تبادل اطلاعات سامانه‌ها و پایگاه‌های داده مختلف موجود را مهیا و هر سه ماه یکبار به ستاد گزارش نماید. ستاد موظف است با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات سامانه‌ی مدیریت تعارض منافع را به منظور تقاطع‌گیری داده‌های موجود در رابطه با منافع مشمولین این قانون و همچنین اخذ استعلامات الکترونیکی، ظرف مدت ۶ ماه از تاریخ ابلاغ این قانون راه‌اندازی نماید.
مضامین اجرای کلی طرح	۱۴	-	اشخاص مشمول در موارد تخلف از احکام این قانون، حسب مورد بر اساس رأی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، مراجع مشابه یا مراجع انضباطی مربوط به دستگاه متبوع خود، با توجه به اهمیت موضوع به یکی از مجازات‌های اداری مقرر در ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ مجلس شورای اسلامی) یا حسب مورد به مجازات متناسب در قوانین و مقررات مربوط به مراجع انضباطی محکوم می‌شوند. در مواردی که عمل انجام شده مشمول یکی از عناوین مجرمانه باشد حسب مورد مراجع و هیئت‌های یاد شده موظفند مرتکب را صرف نظر از رسیدگی‌های اداری و انضباطی جهت رسیدگی به جنبه مجرمانه به مراجع قضایی صالح معرفی نمایند.



موضوع	گزارش شور دوم کمیسیون اجتماعی			نتیجه ارزیابی از منظر عدالت	اصلاحات مورد نیاز جهت افزایش ضریب عدالت در لایحه
	ماده	بند	متن گزارش		
مردمی‌سازی مدیریت تعارض منافع	-	-	-	<p>پیشنهاد ماده جدید</p> <p>یکی از نواقص بسیار عمده این طرح عدم توجه به نقش مردم و مشارکت آنها در مدیریت تعارض منافع است. مردم می‌توانند در تمام مراحل آن کمک‌رسان حاکمیت بوده و در مقام مشورت یا به‌عنوان چشم حاکمیت و... عمل کنند و خلا عدم شفافیت اقتصادی و مالی کشور را نیز جبران نمایند. حتی می‌توان ادعا داشت که اگر بستر شفافیت مالی و اقتصادی فراهم باشد، این طرح بدون نقش مردم و حضور آنها نمی‌تواند موفق عمل کند. اگر مشوق‌های لازم برای ایجاد انگیزه برای نقش‌آفرینی مردم در امر نظارت برای ریشه‌کنی فساد دیده شود، از سویی محیط برای کسانی که انگیزه‌های شخمی را بر منافع عمومی ترجیح می‌دهند، بسیار ناامن شده و از سویی دیگر احتمال کشف موارد تخطی از قانون به‌شدت افزایش خواهد یافت. لذا توصیه اکید ما آن است که محورهایی برای ایجاد انگیزه جهت مشارکت مردم در مدیریت تعارض منافع در این لایحه اضافه شود و اساساً شیوه کار ستاد مدیریت تعارض منافع و نحوه تعامل آن با مؤسسات بر مدار و اصل مشارکت مردمی طراحی گردد.</p>	<p>این متن به‌عنوان ماده جدید به لایحه اضافه شود و اعداد مواد به تناسب اصلاح گردد:</p> <p>«به منظور افزایش انگیزه مشارکت مردمی در مدیریت تعارض منافع و کشف موارد فساد مرتبط با تعارض منافع و افزایش توان نظارتی ستاد ملی مدیریت تعارض منافع، به گزارش‌های مردمی که منتهی به کشف فساد مرتبط با این قانون شوند، از منبع درآمد حاصل از جرائم وضع شده در این قانون، متناسب با مقدار فساد کشف شده، پاداش باید پرداخت شود. تعیین مقدار پاداش بر عهده ستاد ملی مدیریت تعارض منافع است.»</p>



منابع و مأخذ



۱. تمیمی آمدی، ع. م، غررالحکم و درر الکلم. ۱۴۰۱ ق، قم: دار الکتب الإسلامی، ص ۷۰۲.
۲. تمیمی آمدی، ع. م، غررالحکم و درر الکلم. ۱۴۰۱ ق، قم: دار الکتب الإسلامی، ص ۳۵۴.
۳. اللیثی الواسطی، ع. ب. م، عیون الحکم و المواعظ. ۱۳۷۶ ش، قم: سازمان چاپ و نشر مؤسسه علمی فرهنگی دار الحدیث، ص ۴۷۶.
۴. تمیمی آمدی، ع. م، تصنیف غررالحکم و درر الکلم. قم: مکتب الاعلام الاسلامی، ص ۳۴۰.
۵. تمیمی آمدی، ع. م، غررالحکم و درر الکلم. ۱۴۰۱ ق، قم: دار الکتب الإسلامی، ص ۶۳۳.
۶. قرآن کریم، حدید (۲۵).
۷. بیانات رهبر انقلاب در نخستین دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت‌دولت سیزدهم. ۶/۶/۱۴۰۰.
; Available from: <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=48891>.
۸. بیانات رهبر انقلاب در دیدار میهمانان کنفرانس وحدت اسلامی و جمعی از مسئولان نظام، ۱۴۰۰/۸/۲.
; Available from: <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=48891>.
۹. نظریان مفید، م، چارچوب تدوین پیوست عدالت. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۲۰۲۲. ۳۰(۵): p. -.
۱۰. قرآن کریم، روم (۳۰).
11. Barker, C. and E.A. Jane, *Cultural Studies: Theory and Practice*. Fifth revised Edition ed. 2016 London: Sage Publications London. 448.
۱۲. بیانات رهبر انقلاب در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت‌دولت، ۱۴۰۲/۶/۸.
; Available from: <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=53710>.

گزیده سیاستی

در این گزارش برای لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»، پیوست عدالت تدوین شده است. در پیوست عدالت سعی شده است تا با شناسایی عناصر واگرا نسبت به عدالت در لایحه مذکور، پیشنهادهای اصلاحی برای افزایش انطباق و همراستایی لایحه با عدالت ارائه گردد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir