

رویکرد پیشگیرانه سیاست جنایی کشورهای حوزه خلیج فارس در عرصه تعارض منافع

روح الله اکرمی^{۱*}، آیت اله جلیلی^۲

۱. دانشیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران

۲. دانش آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران

پذیرش: ۱۴۰۰/۰۸/۱۱

دریافت: ۱۴۰۰/۰۵/۲۳

چکیده

وضعیت تعارض منافع که ناظر بر پدیداری اصطکاک میان الزامات شغلی و منافع شخصی کارگزاران نهادهای دولتی و عمومی می‌باشد از مهم‌ترین زمینه‌های بروز فساد در ساختار نظام اداری است که ممکن است افراد را به سوءاستفاده از موقعیت خویش و ترجیح منافع خصوصی بر مصالح عمومی سوق دهد. از همین رو طراحی یک سیاست جنایی جامع جهت مدیریت وضعیت مزبور امری لازم است. موفقیت مدیریت چنین وضعیتی در گروی تمرکز بر تدابیر کارا در جهت پیشگیری از بروز آن است. نظر بر اهمیت مطالعات تطبیقی در تحقیق حاضر با روشی توصیفی-تحلیلی به دنبال پاسخ به این مسأله بوده‌ایم که کشورهای حوزه خلیج فارس چه رویکردی نسبت به مدیریت منافع تعارض و پیشگیری از مفاسد مترتب بر آن اتخاذ کرده‌اند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد کشورهای ایران، بحرین و قطر تاکنون نتوانسته‌اند از طریق تقنین این مسأله را به طور خاص و مستقل مدیریت کنند. در مقابل سایر کشورها با معماری سیاست جنایی تقنینی تلاش کرده‌اند از فساد ناشی از چنین وضعیتی پیشگیری کنند که این امر هم از طریق تدابیر پیشگیری اجتماعی، به ویژه در قالب کدهای اخلاقی و هم با تدابیر پیشگیرانه وضعی نظیر کنار نهادن شخص از موقعیت دولتی یا سلب منفعت خصوصی از او، الزام به خودداری از مداخله در موضوعی که نفع شخصی در آن دارد و نیز افشای منافع خصوصی که با کنترل پذیری وضعیت تعارض منافع، افراد را از سوءاستفاده بازدارد سامان یافته است.

E-mail: r.akrami@qom.ac.ir

* نویسنده مسؤول مقاله:



واژگان کلیدی: تعارض منافع، پیشگیری از فساد، سیاست جنایی کشورهای حوزه خلیج فارس.

۱. مقدمه

از گذشته جوامع انسانی موضوع سوءاستفاده کارگزاران حکومتی از اختیارات خود جهت رسیدن به منافع شخصی را مورد توجه قرار می‌دادند، با وجود این با توسعه‌ی آرمان‌های مردم‌سالاری و شکل‌گیری نیاز به خدمات عمومی منظم و کارآمد، ایده‌ی ضرورت ممنوعیت کارگزاران حکومتی از فعالیت در جهت رسیدن به منافع شخصی به دغدغه‌ای جدی تبدیل شد به‌گونه‌ای که با گذشت زمان یکی از مظاهر زمینه‌ساز فساد تحت عنوان تعارض منافع شناسایی شد که ناظر بر وضعیتی است که در آن کارگزار حکومتی در یک دو راهی میان رعایت الزامات شغلی ناظر بر تامین مصالح عمومی و ترجیح منافع خصوصی و شخصی خود قرار می‌گیرد که همین مسأله تأثیر فراوانی در بروز فساد دارد. به‌رغم افزایش درک عمومی عوارض ناشی از فساد، در ابتدا برخورد با وضعیت‌های تعارض منافع عمدتاً تنها زمانی صورت می‌گرفت که مقام رسمی در آن حالت سوءاستفاده خاصی را انجام می‌داد که متعاقب آن نیز تمرکز بر مقابله از طریق ضمانت‌اجراه‌های کیفری پسینی و نه تدابیر پیشگیرانه مقدم بر فساد بود (Mooney, 2018, p. 860-861); به‌گونه‌ای که به‌طور نمونه در ایالات متحده تا اوایل دهه ۱۹۶۰ با تعارض منافع عمدتاً از طریق حقوق کیفری مقابله می‌شد تا این‌که دولت کندی به‌عنوان بخشی از روند کلی ایجاد و اجرای مقررات و سیاست‌های پیشگیرانه در برابر فساد، علاوه بر مقررات کیفری مرتبط با تعارض منافع که آن‌ها را در قالب یک فصل از کد جزا بازتصویب نمود، کد رفتاری (غیرکیفری) برای مقامات قوه مجریه وضع نمود که علاوه بر تعارض منافع بالفعل، تعارض منافع ظاهری را نیز در بر می‌گرفت تا از این طریق از اعتماد عمومی به حاکمیت صیانت شود (Ley, 2003, p. 233-234).



تغییر مرکز ثقل مقابله با فساد ناشی از تعارض منافع، از واکنش‌های کیفری به تدابیر پیشگیرانه امروزه هم در اسناد بین‌المللی و هم در مقررات ملی مشهود است به نحوی که معماری سیاست جنایی در اغلب کشورها به‌گونه‌ای صورت گرفته است که بسترهای بروز فساد ناظر بر رجحان منافع شخصی بر مصالح عمومی را بزدايند. چرایی این مسأله در این نکته نهفته است که ماهیت وضعیت تعارض منافع به‌گونه‌ای است که جهت‌گیری مقابله با خطر (ریسک) بالای فسادزای آن می‌بایست بر اتخاذ پاسخ‌های پیشینی (پیشگیرانه) تأکید کند. از این رو اجرای سیاست جنایی خطر مدار در این زمینه متضمن اتخاذ تدابیر پیشگیرانه‌ای است که با کنترل چنین وضعیتی امکان بروز فساد از سوی کارگزاران حکومتی را تقلیل دهد. هر چند همان‌گونه که در گزارش سال ۲۰۰۳ سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بر این مطلب تأکید شده که برای پیشگیری از تبعات مفسده‌آمیز تعارض منافع یک راهکار فراگیر جهانی^۱ وجود ندارد (OECD, 2003, p. 14) و لذا بومی‌سازی سیاست جنایی مدیریت تعارض منافع امری بسیار مهم بوده که در نتیجه آن می‌بایست قاعدتاً الگوهای متفاوتی را در کشورهای مختلف مشاهده نمود؛ لکن بررسی واقعیت شیوه برخورد نظام‌های سیاست جنایی در کشورهای مختلف با پدیده تعارض منافع حکایت از اعمال سازوکارهای تقریباً همسانی در این زمینه دارد که متأثر از توصیه‌های نهادها و اسناد بین‌المللی هستند و می‌توان این اقدامات کنشی را در دو قالب تدابیر پیشگیری اجتماعی و وضعی تفکیک نمود که در پژوهش حاضر با روشی توصیفی-تحلیلی و در قالب مطالعه‌ای تطبیقی به بررسی آنها در حوزه کشورهای حوزه خلیج فارس، ایران، عراق، کویت، عربستان، بحرین، قطر، امارات متحده و عمان می‌پردازیم.

در این راستا باید توجه داشت در پاره‌ای از کشورها اساساً سیاست منسجم و مستقلی که بر مقابله با خود تعارض منافع و پیشگیری از مفاصد مترتب بر آن

۱. Self-exclusion

متمرکز گردد دیده نمی‌شود و عمدتاً به برخورد با فسادهای مترتب بر آن و جرم-انگاری نتایج ناشی از تعارض منافع توجه شده است، کشورهای نظیر اتریش (the Secretariat of Open-ended Intergovernmental Working Group on the Prevention of Corruption Vienna, 2018, p. 6)، استونی، اسپانیا و سوئد (Oldfield, 2017, p. 2) را باید در این زمره جای داد. چنین نگاهی که به‌جای مبارزه‌ی علی با تمرکز بر مقابله با معلول تنها زمانی مداخله می‌نماید که فساد بعدی در اثر تعارض منافع رخ دهد، قطعاً نمی‌تواند موفقیت‌چندانی به دست آورد. در میان کشورهای حوزه خلیج فارس ایران، بحرین و قطر در زمره‌ی کشورهای دارای چنین رویکردی هستند که هر چند به صورت پراکنده در برخی مقررات و آیین‌نامه‌های موردی مسأله تعارض منافع را مورد توجه قرار داده‌اند، اما باید گفت این کشورها فاقد سیاست جنایی عام‌الشمول و مستقلی هستند که با تمرکز بر مدیریت تعارض منافع به وضع تدابیر پیشگیرانه نسبت به فساد ناشی از آن بپردازند. البته در این کشورها گام‌هایی جهت تصویب قوانین مقابله با تعارض منافع جهت شکل‌دهی به یک سیاست جنایی تقنینی برداشته شده که تاکنون به نتیجه نرسیده‌اند.

در این راستا در ابتدا در مورد تعریف تعارض منافع به اجمال توضیحاتی داده شده و در ادامه تدابیر پیشگیرانه‌ی مطرح در مقابله با تعارض منافع در کشورهای مورد مطالعه تبیین خواهند شد.

۲. مفهوم وضعیت تعارض منافع

تعارض منافع در قوانین ملی اغلب کشورها و به تاسی از اسناد و توصیه‌نامه‌های بین‌المللی به گونه‌ای تقریباً مشابه تعریف شده است. در عربستان مقررات تنظیم تعارض منافع در اجرای نظام رقابت و تدارکات دولتی مصوب ۲۰۲۰ در ماده ۱ تعارض منافع به معنای تعارض نفع خصوصی با نفع نهاد حکومتی تعریف شده است به‌گونه‌ای که در توانایی شخص بر انجام تکالیف و مسئولیت‌های شغلی و حرفه‌ای وی در ارتباط با موضوعیت، سلامت و بی‌طرفی تأثیرگذار باشد اعم از آن‌که این



تعارض فعلی، ظاهری یا محتمل باشد. در تعارض منافع فعلی وجود چنین منفعت خصوصی مؤکد و محرز است؛ اما در تعارض منافع ظاهری به نظر می‌رسد چنین مصلحتی که ممکن است بر انجام تکالیف و مسئولیت‌های شغلی تأثیرگذار باشد وجود دارد؛ این در حالی است که در تعارض منافع احتمالی شخص دارای منفعت خصوصی‌ای می‌باشد که ممکن است در آینده با تأثیرگذاری در کارکرد شغلی وی با منافع عمومی تعارض یابد. در کویت نیز قانون منع تعارض منافع مصوب ۲۰۱۸ در ماده ۱ تعارض منافع عبارت از هر حالتی دانسته شده که فرد مشمول دارای منفعت یا سود مادی یا معنوی‌ای است که با الزامات شغلی ناظر بر سلامت، استقلال و صیانت از اموال عمومی تعارض مطلق یا نسبی داشته و یا سببی برای تحصیل نامشروع برای خود یا دیگری است. منظور از تعارض مطلق هر حالتی است که ضرری مستقیم و بالفعل نسبت به مصالح یا شغل عمومی بر آن مترتب می‌باشد، و تعارض نسبی نیز به حالاتی اطلاق می‌شود که احتمال ایراد ضرر نسبت به مصلحت یا شغل عمومی در آن‌ها متصور است. در عراق قانون هیأت سلامت و کسب نامشروع مصوب ۲۰۱۱ با اصلاحات ۲۰۱۹ در ماده ۱ تعارض منافع را این‌گونه تعریف نموده «هر وضعیتی که در آن خود کارمند یا همسر، اولاد یا هر فردی که تا درجه دوم با او خویشاوندی دارد، نفعی مادی داشته باشند که معارض با منصب و شغل وی می‌باشد». در برخی کشورها مقررات موجود تعریفی از این وضعیت ارائه ننموده‌اند، مانند موضعی که از سوی قانون حمایت اموال عمومی و پیشگیری از تعارض منافع عمان مصوب ۲۰۱۱ اتخاذ شده و در بعضی از کشورها مانند ایران، بحرین و قطر نیز قانونی خاص در مورد تعارض منافع وضع نشده تا بتوان تعریفی از آن ارائه کرد. با وجود این در کشور ما بند ۱ ماده ۱ از لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی، زین پس لایحه، و نیز طرح مدیریت تعارض منافع، زین پس طرح، که هنوز به سرانجامی نرسیده‌اند، در تعاریفی تقریباً مشابه تعارض منافع را عبارت از موقعیتی دانسته‌اند که منفعت شخصی کارگزاران دولتی در مقام انجام

تکلیف یا اعمال اختیارات قانونی آنها در تعارض با منافع عمومی قرار می‌گیرد که می‌تواند مانع انجام بی‌طرفانه و عاری از تبعیض وظایف مزبور شود.

۳. کنش‌های پیشگیرانه‌ی اجتماعی

از مهم‌ترین اقدامات پیشینی جهت پیشگیری از فساد برآمده از تعارض منافع ناظر بر تدابیر اجتماعی‌ای می‌باشد که از طریق آموزش‌های حرفه‌ای به کارگزاران دولتی و تقویت بعد اخلاقی ایشان، در مواجهه با وسوسه‌ی سوءاستفاده از موقعیت شغلی در راستای منافع شخصی، زمینه‌ی خودکنترلی آنها را ارتقا بخشد.

در این راستا با توجه به گریزناپذیری بروز تعارض منافع در بین کارمندان نهادهای عمومی و دولتی و نیز دشواری وضع قواعد الزامی از طریق فرایند تقنین نسبت به کلیه مصادیق محتمل تعارض منافع، بسیاری از کارشناسان و نهادهای بین-المللی توجه به آموزش‌های اخلاقی و تنظیم کدهای رفتاری را مورد توصیه جدی قرار داده‌اند (Jenkins, 2015, p. 4). وجود کدهای اخلاقی از جهات مختلفی جهت مدیریت تعارض منافع و پیشگیری از فسادهای مترتب بر آن امری ضروری می‌باشند. کارکرد این کدها در ترویج درونی‌سازی ارزش‌های ناظر بر خدمات عمومی ضرورت وضع آنها را نشان می‌دهد. الزام‌آوری این کدها در گروهی تصویب آنها در قالب قانون نیست بلکه احتساب آنها به‌عنوان جزئی از تکالیف شغلی کارکنان دولت این اجازه را می‌دهد که در صورت تخطی از آنها بتوان با ضمانت‌اجراهای اداری و انتظامی حتی تا مرز اخراج کارمند واکنش نشان داد (Reed, 2008, p. 12). در برخی از کشورها مانند انگلیس، ایسلند و نروژ در بحث تعارض منافع بدون آن که به قانونگذاری بپردازند، صرفاً از این کدها بهره برده‌اند (Oldfield, 2017, p. 7). در میان کشورهای حوزه خلیج فارس نیز امارات متحده، بحرین و عربستان نیز همین رویه تبعیت شده است. در برخی از کشورها نیز در این زمینه هم از کدهای مزبور و هم از قوانین استفاده کرده‌اند، کشورهایی مانند کانادا، ایتالیا و لهستان (Oldfield,)

7, p. 2017)، و در بین کشورهای حوزه خلیج فارس، عمان، به چنین الگوی مختلطی رو آورده‌اند.

کارکرد پیشگیرانه کدهای اخلاقی و رفتاری را باید هم در ارزش شناختی و هم احساسی آنها دانست. از نظر شناختی این کدها مجموعه‌ای روشن از ارزش‌هایی را که انتظار می‌رود از سوی افرادی که در موقعیت‌های خدمات دولتی فعالیت می‌نمایند رعایت شوند را به ایشان ارائه می‌نمایند. به علاوه کدها می‌توانند در شکل‌گیری افتخار تعلق به یک حرفه خاص کمک کنند. این احساس افتخار در انگیزه‌دهی به اشخاص در دیدن خود در آن حرفه تأثیرگذار است (Gilman, 2005, p.9; Langseth, et al, 2004, p. 133). در بعد شناختی باید گفت با توجه به این‌که کدهای مزبور جهت پیش‌بینی و پیشگیری از برخی رفتارها تنظیم می‌شوند که بیش از ایجاد تعهدات ایجابی، بر برخی تکالیف سلبی متضمن نهی از برخی رفتارها که کارکنان اداری نباید به آنها مبادرت نمایند متمرکز شده‌اند (Gilman, 2005, p.16)، لذا تبیین مصادیق این ترک فعل‌ها موجب می‌شود کارمندان شاغل در هر بخش اداری به خوبی با قلمروی ممنوع در حوزه کاری خود آشنا و از تبعات تخطی خویش از کدها آگاه شوند و همین امر موجب شفاف‌سازی و به تبع افزایش سطح مسؤلیت-پذیری ایشان خواهد شد. با وجود این مجرد درک عدم مشروعیت قانونی رفتار برای تنظیم سلوک افراد کافی نیست، بلکه در این راستا اخلاق شخصی که شکل‌دهنده احساس درستی یا نادرستی رفتارها بوده و انگیزه بر اساس آن ایجاد می‌شود اهمیتی بیشتر در این راستا دارد به‌گونه‌ای که درک افراد از لزوم رعایت قانون به قضاوت اخلاقی ایشان نسبت به درستی قانون وابسته است (Tyler, 2009, p. 328-329). همین مسأله اهمیت جنبه احساسی برآمده از کدهای رفتاری را نشان می‌دهد که موجب افزایش انگیزه‌ی رفتار حرفه‌ای در کارمندان و ارتقای اخلاق حرفه‌ای ایشان می‌شود. با وجود این نباید از این کدها انتظار معجزه داشت زیرا آنها توانایی اصلاح افراد منحرف را ندارند و عمدتاً برای افراد معمولی که می‌خواهند به‌طور اخلاقی عمل

نمایند طراحی شده‌اند تا در شرایط گیج‌کننده ایشان را یاری کنند که مسیر درست را انتخاب کنند؛ با وجود این هر چند افراد منحرف از کدها تبعیت نمی‌کنند اما این کدها می‌توانند در ایشان تأثیرگذار باشند، به این بیان که وقتی همگان به روشنی محدوده‌های اخلاقی در یک سازمان را می‌شناسند، میزان درک تخلفات و اتخاذ اقدامات احتیاطی نسبت به آنها افزایش می‌یابد. علاوه بر آن افراد منحرف چنانچه به این درک برسند که افراد پیرامونی آن‌ها از ممنوعیت رفتاری که ایشان می‌خواهند انجام دهند مطلع هستند، در ارتکاب آن دچار تردید می‌شوند چرا که این باور در آنها شکل خواهد گرفت که در محیط‌هایی که بر رفتارهای اخلاقی تأکید می‌شود امکان گرفتار آمدن بیشتر است (Gilman, 2005, p.8-9). البته همان‌گونه که بررسی‌های میدانی نشان می‌دهد نهادینه کردن ارزش‌های اجتماعی، که از مجرای تنظیم و ترویج کدهای رفتاری قابل حصول است، و به تبع برانگیختن وجدان اخلاقی کارگزاران دولتی نقش اصلی و ابتدایی را در پیشگیری از فساد ایفا می‌کند؛ زیرا افراد بدون در نظر گرفتن پیامدهای اعمال و یا با لحاظ اعتبار کمتری برای چنین پیامدهایی، در ابتدا بر اساس سنجه اخلاقی نسبت به انجام رفتار تصمیم می‌گیرند و اگر رفتاری را نامشروع و مغایر اخلاق و عدالت بدانند، با قطع نظر از مزایای آن، از انجامش پرهیز می‌کنند ولی چنانچه بعد اخلاقی در افراد تقویت نشود، منطق محاسبه‌ی سود و زیان شخصی است که سائق ایشان برای فعل یا ترک برخی اقدامات خواهد بود (Tyler, 2005, p. 19-20 & 25). از این رو برانگیختن ارزش‌های اجتماعی در افراد به جهت افزایش دادن سطح تبعیت از قانون و کاستن از آثار منافع شخصی رفتار به‌عنوان یکی از بهترین و کاراترین تدابیر مقابله با تعارض منافع توصیه شده است (Tyler, 2005, p.28 & 31).

اهمیت کدهای رفتاری جهت پیشگیری از تعارض منافع از سوی نظام‌های ملی و نهادهای بین‌المللی مورد توجه جدی قرار گرفته است. کمیته وزرای شورای اروپا در سال ۲۰۰۰ توصیه نامه در خصوص کدهای رفتاری کارگزاران دولتی تصویب کرد

که یک کد رفتاری مدل نیز به عنوان ضمیمه آن ارائه شد که در ماده ۱۳ آن به مسأله تعارض منافع پرداخته شده است که مطابق آن کارگزار می‌بایست هرگونه تعارض منافع واقعی یا بالقوه را اعلام کند و جهت پیشگیری از بروز آن اقدامات لازم را انجام دهد و از تدابیری که برای رهایی از این وضعیت اتخاذ می‌شود تبعیت کند. در ماده ۱۴ نیز سازوکار اعلام منافع خصوصی مؤثر در انجام وظایف شغلی پیش‌بینی شده است (Langseth, et al, 2004, p. 229 & 231-232). کد رفتاری سازمان شفافیت بین‌الملل، کد رفتاری ناظر بر ارتقای سلامت در ادارات گمرک، کد رفتاری بین‌المللی کارگزاران دولتی که در ۱۹۹۶ به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسیده است (Langseth, et al, 2004, p. 215-218)، در زمره چنین کدهایی هستند که در عرصه فراملی در ارتباط با تعارض منافع مقرره‌گذاری کرده‌اند.

تصویب کدهای رفتاری در کشورهای مورد مطالعه برای مدیریت وضعیت تعارض منافع به‌طور جدی مورد توجه قرار گرفته‌اند.

منشور قواعد رفتار حرفه‌ای کارمندان ادارات دولتی مصوب ۲۰۱۹ از سوی شورای خدمات دولتی عمان در ماده ۶ جهت مدیریت تعارض منافع مقرر داشته که کارمند دولتی نباید میان شغل خود و دیگر مشاغل در ادارات دولتی جمع کند مگر آن‌که مصالح عمومی اقتضا نماید که به‌طور موقت عهده‌دار اشتغال دیگری شود. وی باید از هرگونه رفتار، مداخله یا اقدامی که به تعارض میان منافع شخصی و مسؤولیت‌های شغلی‌اش می‌انجامد خودداری نموده و در صورت رویارویی باید مراتب را فوراً به‌طور کتبی به رئیس مستقیم خود اعلام کند. وی نباید برای رسیدن به منافع شخصی مادی یا معنوی برای خود یا دیگری، و یا اضرار به دیگران به جهت دلایل شخصی از موقعیت شغلی خود سوءاستفاده نماید. کارمند، همسر و خویشاوندان تا درجه‌ی دوم او باید از تقدیم پیشنهاد انجام معامله به واحد اداری که در آنجا اشتغال دارد، چه به‌طور مستقیم و چه غیرمستقیم، خودداری کند.

در عراق کد رفتار کارمندان دولت و بخش مختلط مصوب ۲۰۰۵ طی بند ۵ کارکنان دولتی را از ورود در معاملات مالی مرتبط با تکالیف شغلی و به کارگیری اطلاعات رسمی به مقاصد شخصی منع شده و بر عدم مداخله آنها در موضوعات رسمی که نقش مستقیم یا احتمالی در منافع ایشان یا همسر و خویشاوندان تا درجه چهارم دارد تأکید شده است. همچنین در بند ۶ بر لزوم اعلام منافع شخصی مؤثر بر انجام تکالیف شغلی تصریح و در بند ۷ بر اجتناب از فعالیت‌های معارض با این اقتضائات شغلی توجه گردیده است (عبیدی، ۲۰۱۹، صص ۱۷۸-۱۷۷).

در امارت ابوظبی نیز در قواعد رفتار شغلی کارمندان حکومتی فصلی با پنج ماده به افشاء و تعارض منافع اختصاص داده شده که در بند نخست آمده که کارمندان باید از تعارض منافع در قلمرو فعالیت‌های شخصی و مصالح دولتی به واسطه خودداری از ورود در اقدامات و تصمیم‌گیری‌هایی که مستقیماً و یا غیرمستقیم برای ایشان و نیز همسر یا بستگان تا درجه چهارم آنها نفعی دارد احتراز ورزند. در بند دوم نیز آمده است که در حالت تعارض منافع شخص کارمند با مصالح شغلی می‌بایست مراتب به شکل مکتوب و فوری به رئیس مستقیم اطلاع داده شود. حسب بند سوم کارمند باید از برقراری روابط با اشخاص و مؤسساتی که منافع آنها مستقیماً با تصمیم‌گیریهای کارمند یا اداره متبوع وی ارتباط می‌یابد، به‌گونه‌ای که موجب تعارض با مصالح عمومی می‌گردد خودداری نماید. مطابق بند چهارم نیز اگر کارمندی در مؤسسه‌ای دارای سهم بوده یا اداره‌ی شرکتی را برعهده داشته و یا برای دیگری کار و یا خدماتی ارائه نماید، اعم از آن‌که انتفاعی یا غیر انتفاعی باشد، می‌بایست در خارج از وقت اداری به این امور پرداخته و اگر این اقدامات با جایگاه شغلی وی ارتباط داشته باشد باید فوراً مراتب را به واحد منابع انسانی اعلام کند. آخرین بند نیز تصریح کرده است که کارکنان باید فرم تعارض منافع را امضاء و به واحد منابع انسانی در اداره متبوع ارسال کنند.



در منشور قواعد رفتار شغلی و اخلاق حرفه‌ای دیوان نظارت بر امور مالی و اداری بحرین نیز فصلی به تعارض منافع اختصاص یافته است که بر اساس آن کارمندان دیوان نباید در اثنای انجام وظایف نظارتی با اشخاص یا مؤسساتی که منافع آنها به‌طور اساسی با مصالح شغلی ایشان مرتبط است ارتباط برقرار نمایند. همچنین نباید هر گونه نفع مستقیم یا غیرمستقیم در امور موضوع نظارت دیوان داشته باشند. همچنین ایشان نباید از موقعیت شغلی خود برای رسیدن به منافع مادی یا معنوی برای خود یا دیگری یا اضرار به اشخاص یا سایر نهادها به‌خاطر انگیزه‌های شخصی سوءاستفاده کنند. به علاوه آنها باید وضعیت تعارض منافع خویشاوندان خود را تا درجه چهارم به صورت مکتوب رییس مستقیم خود اعلام نمایند. افزون بر آن ایشان در اثنای تصدی شغل در دیوان نباید هیچ‌به‌دیگر مشاغل عمومی اشتغال داشته و یا به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم اعمال حرفه‌ای و تجاری داشته باشند؛ همچنین ایشان نمی‌توانند از اموال دولتی، هر چند از طریق مزایده علنی، خریداری نموده یا اجاره کنند و یا بفروشند. به علاوه امکان مشارکت در هیچ‌یک از تعهدات قراردادی دولت یا مؤسسات عمومی را نداشته و نمی‌توانند میان شغل خود و اداره‌ی مؤسسه‌ای عمومی جمع کنند.

در منشور قواعد رفتار شغلی و اخلاق مشاغل عمومی مصوب هیأت وزیران عربستان سعودی در ۲۰۱۶ در بند ۸ ماده نخست تعارض منافع به حالتی تعریف شده که کارمند یا دیگری نفع شخصی مادی یا معنوی، اعم از مستقیم یا غیرمستقیم و بالفعل یا بالقوه‌ای دارد که در موضوعیت و بی‌طرفی شخص در تصمیم‌گیری و اظهارنظرهای شغلی وی تأثیرگذار باشد. ماده ۱۹ در راستای مقابله با آثار سوء تعارض منافع به تکلیف کارمند بر گزارش‌دهی کتبی وضعیت تعارض منافعش پیش از

تصمیم‌گیری و اظهارنظر اداری‌اش تأکید و بر ضرورت عدم مداخله‌ی وی در انعقاد قراردادهای دولتی با خویشاوندانش تأکید کرده است.^۱

۴. کنش‌های پیشگیرانه وضعی

نظر بر آن‌که به ثمر نشستن تدابیر پیشگیری اجتماعی، از یک‌سو زمان‌بر بوده و از سوی دیگر ممکن است نسبت به همه‌ی افراد و در همه‌ی شرایط به نتیجه مطلوب نیانجامد لذا سیاست‌گذاران جنایی در کشورهای مختلف در کنار آنها تدابیر پیشگیرانه وضعی را نیز مورد توجه قرار می‌دهند؛ تدابیری که از طریق کنترل محیط‌های مستعد بزهکاری، خطر ارتکاب جرم را افزایش داده و از این طریق فرصت‌های در دسترس بزهکاران بالقوه را تقلیل می‌دهند. در برخورد با تعارض منافع نیز در مقررات بین‌المللی و ملی در کشورهای مختلف پیرامون بکارگیری تدابیر پیشگیرانه وضعی اهتمام خاصی مشاهده می‌شود. این تدابیر در سه قالب عمده طرح می‌شود: نخست کنار نهادن شخص از موقعیت دولتی یا سلب منفعت خصوصی از او است. دوم الزام کارمند به خودداری از هر گونه مداخله اعم از رسیدگی و تصمیم‌گیری و اقدام در موضوعی است که نفع شخصی در آن دارد. سوم سیستم افشای منافع خصوصی است که ممکن است اجرای آن به ویژه نسبت به مقامات عالی‌تر چندان کارساز نباشد (Jenkins, 2015, p. 4).

۴-۱. ممنوع‌سازیِ فعالیت‌های مغایر با تکالیف شغلی

منع نمودن کارگزاران دولتی از تصدی دیگر مناصب دولتی و خدمت در بخش خصوصی، داشتن مالکیت در اشخاص حقوقی خصوصی که با حکومت رابطه تجاری

۱. جهت ملاحظه گزارش مقررات عربستان سعودی در مقابله با تعارض منافع ر.ک: «ورقه موجهه عن تجربه المملكة العربية السعودية بشأن التدابير النظامية التي اتخذتها فيما يتعلق بمنع تعارض المصالح و الإفصاح عن الاصول و المصالح»، قابل دسترس در:

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2018-September-6-7/Contributions_NV/Saudi_Arabia_AR.pdf



دارند و کنار نهادن از اشتغال دولتی در صورت عدم چشم‌پوشی از نفع موردنظر در زمره‌ی تدابیر پیشگیرانه وضعی جهت مدیریت تعارض منافع است (Jenkins, 2015, p. 5).

الف. ممنوعیت جمع مشاغل. مظاهری از این سازوکار در برخی از کشورهای حوزه خلیج فارس قابل مشاهده است. ممنوعیت جمع شغل دولتی با اشتغال در بخش خصوصی در برخی از کشورها دیده می‌شود.

در برخی از کشورها این ممنوعیت مطلق می‌باشد، به‌طور نمونه در عراق ماده ۵ قانون انضباط کارکنان دولت و نهادهای عمومی مصوب ۱۹۹۱ و نیز ماده ۵۳ از قانون خدمت دولتی مصوب ۱۹۶۰ بر ممنوعیت جمع مشاغل تصریح نموده‌اند، و تخطی از این ضابطه همان‌گونه که در رویه قضایی این کشور و نیز تصمیمات هیأت سلامت انعکاس یافته است مصداق تخلف اداری و نه جرم کیفری است.^۱ در کشور بحرین نیز ماده ۱۰ قانون خدمت دولتی مصوب ۲۰۱۰ جمع مشاغل دائم دولتی را با هم ممنوع نموده است، لکن از مفهوم ماده جواز اشتغال شغل موقتی دولتی و نیز اشتغال علی‌حده در بخش خصوصی قابل استفاده است.^۲ در حقوق ایران نیز مطابق اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمع میان مشاغل دولتی و عمومی، به جز سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی ممنوع دانسته شده است که مطابق ماده ۹۴ قانون مدیریت خدمات کشوری تخطی از آن مصداق تخلف اداری می‌باشد. با وجود این قانونگذار عادی در برخی مقررات از این قاعده اساسی عدول نموده و

۱. برای ملاحظه رأی شماره ۲۰۱۴/۹۰۹ دیوان تمییز عراق ر.ک:

<https://www.hjc.iq/qview.1997/>

و نیز جهت مشاهده مکاتبه هیأت سلامت عراق به شماره (ق ش/۱۰۴۹/۵۱۸/۴) مورخ ۲۰۱۲/۲/۲۲ ر.ک:

<https://www.mohamah.net/>

۲. گفتنی است در ماده ۵۸ قانون سابق مصوب ۲۰۰۶ فعالیت تجاری از سوی کارمندان دولتی منع شده بود که در قانون جدید این مقرر تکرار نشده است.

نسبت به مواردی نظیر منصوبان مستقیم مقام رهبری، سرپرستی در پست‌های مدیریتی و خدمت خارج از وقت اداری در سازمان تعزیرات حکومتی به جواز جمع مشاغل حکم نموده است؛ اما در حقوق ایران اشتغال کارمند دولتی در بخش خصوصی در خارج از وقت اداری، جز نسبت به برخی مشاغل مانند وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی یا فعالیت پزشکی در مراکز درمانی غیردولتی، ممنوع نشده است.

در برخی کشورها ممنوعیت مزبور مطلق نبوده و با اجازه برخی مراجع قانونی تجویز شده است. به‌طور مثال در کشور عمان قانون حمایت اموال عمومی و پیشگیری از تعارض منافع در ماده ۱۰ بیان می‌دارد کارمندان حکومتی از جمع میان شغل دولتی دائم یا موقت خود با اشتغال مرتبط در بخش خصوصی ممنوع می‌باشند، مگر آن‌که حسب جایگاه خود از هیأت وزیران، معاون وزارت یا رییس اداره ذیربط مجوز گرفته باشند. در این حالت کارمند باید گزارش سالیانه از کلیه معاملات با نهادهای دولتی و مؤسساتی که بیش از چهل درصد سرمایه آنها متعلق به دولت است را به سازمان دولتی نظارت بر امور مالی و اداری ارائه کند. البته باید گفت اجازه دادن فعالیت در شرکت‌ها یا مؤسسات خصوصی که فعالیت آن‌ها با موقعیت شغلی کارمند ارتباط دارد مطابق ماده ۸ ممکن نیست. در کشور قطر نیز حسب بند ۷ ماده ۸۰ قانون منابع انسانی مصوب ۲۰۱۶ تصدی شغل دیگر دولتی را با اجازه نخست وزیر مجاز دانسته است، اما اشتغال در بخش خصوصی از سوی کارمندان دولتی منع نشده که از جهت امکان بروز تعارض منافع مورد انتقاد قرار گرفته است (ابراهیم عوض، ۲۰۱۹، ص ۴۵). در ماده ۱۴ نظام‌نامه خدمت دولتی عربستان اصلاحی ۲۰۱۷ نیز جمع شغل با انجام فعالیتی دیگر جز در صورت اجازه‌ی مبتنی بر آیین‌نامه هیأت وزیران نسبت به مشاغلی که مصلحت عمومی اقتضا می‌نماید، ممنوع می‌باشد. قانون منابع انسانی در حکومت فدرال امارات متحده نیز در ماده ۷۲ در این مورد میان کارمندان تبعه و غیر تبعه قائل به تفکیک شده است؛ در مورد دسته اخیر

هر گونه اشتغال بدون مجوز کتبی از وزارت متبوع ممنوع است، اما در مورد اتباع با وجود برخی شرایط مانند آنکه فعالیت دوم آنها در خارج از ساعات اداری بوده و با موقعیت شغلی ایشان ارتباط نداشته و در آن خللی وارد نکند تجویز شده است. در تعدادی از کشورها اساسا داشتن اشتغالات دیگر برای کارگزاران دولتی منع نشده است. در کشور کویت بنا بر ماده ۲۵ قانون خدمت دولتی مصوب ۱۹۷۹ جمع میان شغل دولتی و دیگر اشتغالات در غیر از ساعات خدمت در اداره ممنوع نشده، البته اخیرا لایحه جدیدی به منظور وضع برخی ضوابط در مورد جمع مشاغل تهیه شده است.^۱ با وجود این قانون منع تعارض منافع در ماده ۹ صرفا فعالیت کارمندان را تنها در شرکت‌ها یا مؤسسات خصوصی که فعالیت آن‌ها با موقعیت شغلی ایشان ارتباط دارد ممنوع نموده است.

ب. **نداشتن مالکیت در بخش خصوصی.** در راستای تدبیر پیشگیرانه مورد بحث، داشتن سهم در مؤسساتی که ارتباط مستقیم با شغل کارگزار حکومتی دارد و نیز معامله با نهاد دولتی از سوی شرکت‌هایی که کارمند در آن سهامدار است در مقررات برخی از کشورهای حوزه خلیج فارس نیز ممنوع یا محدود شده است. ماده ۸ قانون منع تعارض منافع کویت داشتن سهم در چنین مؤسساتی را برای فرزندان نابالغ، همسر و یا کسانی که تحت ولایت، وصایت یا قیمومت کارمندان هستند، بدون افزایش آن ممنوع نموده است. ماده ۱۱ قانون حمایت اموال عمومی و پیشگیری از تعارض منافع عمان مطلقا داشتن سهم، چه آن را افشا کند یا خیر، تنها برای کارمند و فرزند نابالغش منع شده است مگر آن‌که آن سهم را پیش از لازم‌الاجراء شدن قانون تحصیل کرده باشد. مطابق ماده ۶ نیز «واحدهای اداری دولتی که تحت نظارت یک مسؤول می‌باشند نمی‌توانند با هرگونه شرکت یا مؤسسه‌ای که آن مسؤول به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در آن ذی‌نفع است وارد معامله شوند». قانون منابع انسانی در حکومت

۱. «الکویت: ضوابط جدیدة للجمع بین الوظیفه الحکومیة و الخاص» در:

<https://www.mubasher.info/news/3758318/>

فدرال امارات متحده نیز در ماده ۷۲ داشتن سهام مؤسسات خصوصی، جز در شرکت‌های سهامی عام، برای کارمندان غیر تبعه تنها با مجوز مکتوب اداره متبوع جایز دانسته شده، و در مورد کارمندان تبعه داشتن سهام منوط به عدم اخلال در تکالیف و مسئولیت‌های شغلی آنها دانسته شده است. در کشور ما داشتن سهام در شرکت‌های خصوصی برای کارکنان دولتی هیچ‌گونه ممنوعیتی ندارد، و صرفاً ریاست، مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره شرکت‌های خصوصی، به جز شرکت‌های تعاونی، از سوی کارمندان دولتی و نه وابستگان آنها، طبق اصل ۱۴۱ قانون اساسی ممنوع شده است. با وجود این مطابق قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷ معامله شرکت‌هایی که پنج درصد سهام آنها متعلق به یکی از کارمندان دولتی باشد یا شرکت‌های با کمتر از یکصد و پنجاه سهام‌دار که مجموع بیست درصد سهام آنها متعلق به چند نفر از کارمندان دولت باشد با نهادهای دولتی محل اشتغال کارمند ممنوع شده است. طبق تبصره ۱ ماده ۱ قانون موصوف این حکم به سهام‌دار بودن پدر، مادر، برادر، خواهر، زن، شوهر، اولاد بلافصل، عروس و داماد کارمند نیز تسری می‌یابد.

ج. استعفا از شغل دولتی یا چشم‌پوشی از منافع شخصی. در هر حال با توجه به گریزناپذیر بودن بروز وضعیت تعارض منافع در راهکارهای مطرح از سوی نهادهای بین‌المللی توصیه شده است که خود کارمندان دولتی زمینه این تعارض را راساً مرتفع سازند که این امر یا از طریق چشم‌پوشی از منفعت شخصی مورد تعارض و یا استعفا از شغل دولتی مربوط ممکن خواهد شد.

در همین راستا ماده ۵ قانون منع تعارض کویت منافع مقرر داشته که در صورت حدوث هر یک از وضعیت‌های تعارض منافع، کارمند مشمول می‌تواند از طریق چشم‌پوشی از منفعت یا ترک منصب یا موقعیت شغلی عمومی خود آن را برطرف سازد، و در هر صورت باید کلیه تدابیر لازم به منظور پیشگیری از آسیب‌رسانی به منافع عمومی را اتخاذ نماید. قانون هیأت سلامت و کسب نامشروع عراق نیز در بند دوم



ماده ۲۰ مقرر داشته است: «در صورت اثبات وجود حالت تعارض منافع، کارمند اختیار دارد یا از منافع مورد نظر چشم‌پوشی نموده و یا در مدتی که هیأت سلامت فدرال تعیین می نماید از شغلش کناره‌گیری کند».

۲-۴. ممنوع‌سازی ایفای نقش در فرآیندهای دولتی مرتبط

ممنوعیت کارمند ذی‌نفع از مشارکت در اقدامات و تصمیم‌گیری‌هایی که در معرض تعارض منافع قرار دارند، از دیگر تدابیر پیشگیرانه در این زمینه است که به دو صورت ممنوعیت از سوی مراجع مافوق و نیز خوداحترازی^۱ متصور است (Reed, 2008, p. 19). تتبع در مقررات کشورهای حوزه خلیج فارس نشان می‌دهد عمدتاً در مورد تدبیر کنونی سکوت نموده‌اند، ولی در تعدادی از آنها، آن هم به شکل خوداحترازی، تکالیفی برای کارمندان نسبت به چنین وضعیت‌هایی پیش‌بینی شده است.

در ماده ۷۱ قانون منابع انسانی در حکومت فدرال امارات مقرر شده است «کارمند باید در اثنای انجام تکالیف شغلی خویش از هر تعارض منافی که ممکن است میان فعالیت‌های خصوصی وی و مصالح و فرآیندهای حکومتی به وجود آید اجتناب نماید. همچنین لازم است از هر اقدامی که در معرض شبهه‌ی تعارض منافع باشد نیز خودداری ورزد و در این راستا به‌طور مشخص از موارد زیر احتراز ورزد: ۱. مشارکت در هر اقدام و تصمیم‌سازی رسمی که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم، در موفقیت پیمانکار یا تامین‌کننده‌ای مؤثر باشد که از خویشاوندان تا درجه چهارم وی باشند. ۲. مشارکت در تصمیم‌سازی که به اعطای هر گونه نفع، زمین و یا مجوز به هر یک از خویشاوندان تا درجه بیانجامد. ۳. مشارکت در هر اقدام و تصمیم‌سازی رسمی که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم و به هر شکل ممکن، در موفقیت پیمانکار یا تامین‌کننده یا پروژه‌ای مؤثر باشد که کارمند در حاصل آن به نسبت، سهم معین یا

۱. “One size fits all” solution

سود مادی مستقیم یا غیرمستقیم شراکت داشته باشد...». تخطی از مقررات مزبور موجب ضمانت اجراهای اداری و انتظامی مطابق مواد ۸۱ لغایت ۹۴ قانون موصوف خواهد شد. در عربستان نیز مقررات تنظیم تعارض منافع در اجرای نظام رقابت و تدارکات دولتی در ماده ۵ تصریح شده است که در صورت تعارض منافع کارمند باید نفع عمومی را بر منفعت شخصی ترجیح دهد و از هرگونه اقدام و تصمیم‌گیری در جایی که نفع شخصی دارد خودداری نماید. حسب ماده ۹ نیز کارمند باید در صورت وجود تعارض منافع فعلی از هرگونه مداخله در چنین معاملاتی خودداری کند. در کشور ما لایحه در مواد ۶ تا ۱۲ و طرح در مواد ۱۴ و ۱۵ بر تکلیف خوداحترازی کارمندان در معرض تعارض منافع از مشارکت در عملیات اجرایی و تصمیم‌گیری در موضوعات مرتبط پرداخته‌اند، با وجود این لایحه، بر خلاف طرح، از سازوکار نظارت از سوی مراجع مافوق نیز در این زمینه بهره برده است. در هر صورت تا زمان تعیین تکلیف لایحه و طرح باید گفت در مقررات کنونی در این زمینه قواعد کلی‌ای مشاهده نمی‌شود.^۱

۳-۴. سیستم افشای منافع خصوصی

سومین راهکار پیشگیرانه وضعی که زمینه نظارت بر کارکنان در معرض تعارض منافع را افزایش داده و امکان شناسایی آنها را در صورت سوءاستفاده از موقعیت شغلی خویش جهت تحصیل منافع شخصی افزایش می‌دهد، الزام ایشان به افشای وضعیت دارایی آنها می‌باشد. در پیاده‌سازی تدابیر وضعی به‌طور کلی طبعاً حقوق و آزادی‌های کارگزاران حکومتی محدود شده و از جهت شغلی محدودیت‌های جدی به ایشان تحمیل می‌گردد، که این محدودیت‌ها در تدبیر افشای منافع خصوصی که موجب در معرض افشا قرار گرفتن اطلاعات مالی آنها می‌شود بیشتر نمایان است.

۱. البته در برخی مصادیق خاص مقرراتی نظیر آنچه در بحث موارد رد دادرسی در مقررات آیین دادرسی مطرح شده وجود دارند که کلیتی ندارند.



در کشور ما قانون رسیدگی به داریی مقامات، مسؤولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱ برخی از کارکنان نهادهای حکومتی که در ماده ۳ این قانون احصاء شده‌اند مکلف شده‌اند صورت داریی خود، همسر و فرزندان تحت تکفل خود را در قالب خوداظهاری به قوه قضائیه اعلام نمایند. مهمترین اشکالات این قانون آن است که اولاً: تکلیف مزبور شامل همه کارگزاران حاکمیتی که وضعیت شغلی آنها به‌گونه‌ای است که آنها را در مظان اتهام سوءاستفاده از مسؤولیت خویش برای تحصیل منافع شخصی قرار می‌دهد نمی‌شود؛ ثانیاً: این تکلیف تنها ناظر بر اعلام داریی کارمند و همسر و فرزندان او است، و شامل دیگر خویشاوندان نزدیک مانند والدین و برادران و خواهران آنها نمی‌شود؛ ثالثاً: ضمانت‌اجرائی برای عدم ارائه صورت داریی یا خلاف واقع بودن آن در قانون پیش‌بینی نشده است؛ رابعاً: حسب ماده ۵ اطلاعات مزبور در دسترس عموم جامعه قرار نگرفته و جنبه محرمانه دارند و لذا در معرض رصد و نظارت همگانی، به‌عنوان ابزاری کارآمد در کنترل فساد، قرار نمی‌گیرند؛ خامساً: تکلیف مقنن صرفاً ناظر بر اعلام صورت داریی در ابتدا و انتهای دوره مسؤولیت است، و هیچ‌گونه تدبیر کنترلی شفافی در اثنای دوران خدمت برای افزایش‌های من‌غیرحق چنین داریی‌هایی پیش‌بینی نشده است، در حالی‌که توصیه شده است که این داریی‌ها به‌طور منظم به‌روز شده و در دوره‌های زمانی معین بررسی شوند (Langseth, et al, 2004, p. 204; Oldfield, 2017, p. 2).

تکلیف به گزارش وضعیت تعارض منافع یا صورت داریی افراد مشمول در مقررات کشورهای حوزه خلیج فارس مشهود است و مفاد ماده ۱۲ قانون حمایت اموال عمومی و پیشگیری از تعارض منافع عمان، ماده ۱۶ قانون هیأت سلامت و کسب نامشروع عراق، مواد ۱۰ و ۱۱ مقررات تنظیم تعارض منافع در اجرای نظام رقابت و تدارکات دولتی عربستان و ماده ۵ قانون منع تعارض منافع کویت متضمن چنین الزاماتی است.

۵. نتیجه

تعارض منافع به منزله موقعیتی است که ذاتا مصداق فساد به شمار نمی‌رود لکن یکی از مهم‌ترین بسترهای بروز فساد اداری و مالی میان کارکنان نهادهای عمومی است که بالا بودن خطر فسادزایی آن در مطالعات صورت گرفته به اثبات رسیده است. همین ویژگی فقدان قبح ذاتی و نداشتن ضرر بالفعل وضعیت تعارض منافع از یکسو و اجتناب‌ناپذیری آن در ساختار نظام اداری از سوی دیگر موجب شده است در برخی از کشورها تاکنون سیاست جنایی مستقلی برای مقابله با آن شکل نگیرد، که در میان کشورهای حوزه خلیج فارس، ایران، بحرین و قطر را باید در این بستر مطمح‌نظر قرار داد.

با وجود این، باید توجه داشت که امروزه با طرح آموزه عدالت آماری، گفتمان حاکم بر جرم‌شناختی به سمت شناسایی حوزه‌های دارای خطر بالای بزهکاری و به کارگیری سازوکارهایی جهت خنثی‌سازی وضعیت‌های جرم‌زا و ناتوان‌سازی بزهکاران بالقوه به منظور مدیریت چنین وضعیت‌هایی در قالب یک جرم‌شناسی سنجشی حرکت کرده است، که تعارض منافع را باید در عداد یکی از مهم‌ترین بسترهای رخداد جرایم اقتصادی و مفاسد اداری دید که ضرورت اتخاذ یک سیاست جنایی مبتنی بر خطر، با قطع‌نظر از آن‌که آیا این وضعیت به فسادی بالفعل منجر شده است یا خیر را مدلل می‌سازد. از این‌رو اغلب نظام‌های ملی در دنیا و از جمله حوزه خلیج فارس بر معماری یک سیاست جنایی در این زمینه رو آورده‌اند که در این چارچوب و بر خلاف تلقی دیروزین، سنگ بنای این سیاست بر این ضابطه ابتناء یافته که آن‌چه می‌بایست و می‌تواند به‌طور جدی‌تر این وضعیت خطرناک را مدیریت کند، کنش‌های پیشگیرانه و نه پاسخ‌های پسینی است تا از این طریق بتوان زمینه فساد را تقلیل داد. در این راستا کشورهای حوزه خلیج فارس از هر دو دسته تدابیر پیشگیری اجتماعی و وضعی در این زمینه بهره برده‌اند. در عرصه پیشگیری اجتماعی، استفاده از کدهای رفتاری در کشورهای حوزه خلیج به طور جدی مطمح

نظر قرار گرفته است تا با آگاهی‌دهی و ترویج اخلاق اداری و نهادینه‌سازی ارزش‌های متضمن سلامت اداری در بین کارگزاران نهادهای عمومی افراد درگیر در وضعیت تعارض منافع را از گام برداشتن در مسیر ترجیح منافع خصوصی بر حذر دارند. منشور قواعد رفتار حرفه‌ای کارمندان ادارات دولتی عمان، منشور قواعد رفتار شغلی و اخلاق مشاغل عمومی عربستان سعودی، منشور قواعد رفتار شغلی و اخلاق حرفه‌ای دیوان نظارت بر امور مالی و اداری بحرین، کد رفتار کارمندان دولت و بخش مختلط عراق و قواعد رفتار شغلی کارمندان حکومتی امارت ابوظبی در عداد چنین کدهای رفتاری هستند. افزون بر آن تدابیر پیشگیری وضعی نیز که با تحدید فرصت‌های در دسترس کارمندان درگیر تعارض منافع می‌توانند به‌نحو مؤثری از فسادهای بعدی جلوگیری نمایند نیز در نظام‌های مورد مطالعه مورد توجه قرار گرفته‌اند. کنار نهادن شخص از موقعیت دولتی یا سلب منفعت خصوصی از او از طریق سازوکارهایی چون ممنوعیت جمع مشاغل، نداشتن مالکیت در بخش خصوصی، استعفا از شغل دولتی یا چشم‌پوشی از منافع شخصی؛ در کنار الزام به خودداری از مداخله در موضوعی که نفع شخصی در آن دارد و نیز افشای منافع خصوصی در زمره‌ی تدابیر پیشگیرانه‌ی وضعی است که برای مدیریت تعارض منافع و جلوگیری از مفاسد مترتب بر آن در سیاست جنایی کشورهای حوزه خلیج فارس قابل مشاهده است.

۶. منابع

۱-۶. عربی

۱. ابراهیم عوض، نجوی رمضان، (۲۰۱۹)، *التحقیق الإداری کضمانه لتوقیع العقوبه التأدیبیه فی القانون القطری*، رساله للماجستير، جامعه قطر.
۲. عبدالله، حسین، «الدستوریه تلغی تعارض المصالح و لائحتہ لمخالفتہ الدستور»، *جریده الجریده*. ش ۴۱۰۷، ۲۰۱۹، قابل دسترس در:

<https://www.aljarida.com/articles/1556732019473666500/?previous=2019-05-02>

۳. عبیدی، صدام، استغلال الموظف العام لمنصبه الوظيفی و علاجه فی الشریعه الإسلامیه و القانون الوضعی: دراسه مقارنه، قاهره، المركز العربی للدراسات و البحوث العلمیه، ۲۰۱۹.

۲-۶. انگلیسی

- Gilman, Stuart C., *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*, Washington, DC, Poverty Reduction and Economic Management Network (PREM) The World Bank, 2005.
- Issacharoff, Samuel, «Legal Responses to Conflicts of Interest», In: Moore, Don A. Cain, Daylian M. Loewenstein, George and Bazerman, Max H., *Conflicts of Interest Challenges and Solutions in Business, Law, Medicine, and Public Policy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), p. 193-200.
- Jenkins, Matthew, *Conflicts of Interest: Topic Guide Compiled by the Anti-Corruption Helpdesk*, Berlin, Transparency International, 2015.
- Langseth, Petter, et al, *The Global Programme against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit*, Vienna, United Nations Office on Drugs and Crime, 2004.
- Ley, Jane S., «Managing Conflict of Interest in the Executive Branch: The Experience of the United States», In: OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Overview*, (Paris: OECD Publications Service, 2003).
- Mooney, Joseph, «Public Officials and Conflicts of Interest», In: Ferguson, Gerry, *Global corruption: Law, theory & practice*, (Canada: University of Victoria, 2018), p. 855-861.
- OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Overview*, Paris, OECD Publications Service, 2003.
- Oldfield, Jackson, «Overview of Conflict of Interest and Related Offences», *Transparency International Report for the European*

- Commission, (2017), Retrieved from <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/overview-of-conflict-of-interest-and-related-offences>, last visited Jun. 28, 2021.
12. Reed, Quentin, *Sitting on the fence: Conflicts of interest and how to regulate them*, Bergen, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2008.
13. The Secretariat of Open-ended Intergovernmental Working Group on the Prevention of Corruption Vienna, « Preventing and managing conflicts of interest (article 7, paragraph 4, of the United Nations Convention against Corruption)» , Background paper for Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, (2018), Retrieved from <https://undocs.org/en/CAC/COSP/WG.4/2018/2>, last visited Jul. 11, 2021.
14. Tyler, Tom R., «Legitimacy and Criminal Justice: The Benefits of Self-Regulation», *Ohio State Journal of Criminal Law*, Vol. 7, No. 1, 2009.
15. Tyler, Tom R., «Managing Conflicts of Interest within Organizations Does Activating Social Values Change the Impact of Self-Interest on Behavior?», In: Moore, Don A. Cain, Daylian M. Loewenstein, George and Bazerman, Max H., *Conflicts of Interest Challenges and Solutions in Business, Law, Medicine, and Public Policy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).

۳-۶. قوانین

۱۶. «قانون بشأن حظر تعارض المصالح ۲۰۱۸»، (کویت)، قابل دسترس در:
<http://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/ArticlesTDetails?MasterID=1913404&related>
۱۷. «قانون حمایه المال العام و تجنب تضارب المصالح ۲۰۱۱»، (عمان)، قابل دسترس در:
<https://qanoon.om/p/2011/rd2011112/>
۱۸. «قانون الخدمه المدنيه ۲۰۱۰»، (بحرين)، قابل دسترس در:
<https://www.legalaffairs.gov.bh/Media/LegalPDF/L4810.pdf>

۱۹. «قانون فی شأن الخدمه المدنيه ۱۹۷۹»، (کویت)، قابل دسترس در:
https://www.pifss.gov.kw/upload/book6_209.pdf
۲۰. «قانون الموارد البشريه فی الحکومه الإتحاديه ۲۰۰۸»، (امارات متحده)، قابل دسترس در:
<https://www.fahr.gov.ae/Portal/Userfiles/Assets/Documents/98ce142.pdf>
۲۱. «قانون الموارد البشريه المدنيه ۲۰۱۶»، (قطر)، قابل دسترس در:
<https://www.almeezan.qa/LawPage.aspx?id=7102&language=ar>
۲۲. «قانون هیأه النزاهه و الکسب الغير المشروع ۲۰۱۱»، (عراق)، قابل دسترس در:
<http://iraql.d.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?page=1&SC=&BookID=29524>
۲۳. «اللائحه تنظيم تعارض المصالح فی تطبيق نظام المنافسات و المشتريات الحکوميه و لائحته التنفيذيه ۲۰۲۰»، (عربستان)، قابل دسترس در:
<https://laws.boe.gov.sa/BoeLaws/Laws/LawDetails/a64ba260-aa19-46f78b9f-acbb014c23b5/1>
۲۴. «لايحه نحوه مديریت تعارض منافع در انجام وظايف قانونی و ارائه خدمات عمومی ۱۳۹۸»، قابل دسترس در:
<http://media.dotic.ir/uploads/org/159479231269652300.pdf>
۲۵. «مدونه قواعد السلوك الوظيفی للموظفين المدنيين فی وحدات الجهاز الإداری للدوله ۲۰۱۹»، (عمان)، قابل دسترس در:
<https://www.mjla.gov.om/legislation/decisions/details.aspx?Id=1360&typeD>
۲۶. «مدونه قواعد السلوك الوظيفی و أخلاقيات المهنة بديوان الرقابه الماليه و الإداريه»، (بحرين)، قابل دسترس در:
https://www.nao.gov.bh/uploads/c2x0kb3k_yv3.pdf
۲۷. «مدونه قواعد السلوك الوظيفی و أخلاقيات الوظيفه العامه ۲۰۱۶»، (عربستان)، قابل دسترس در:
<https://www.moh.gov.sa/Ministry/Rules/Documents/erb.pdf>

۲۸. «نظام الخدمه المدنيه ۱۹۷۶»، (عربستان)، قابل دسترس در:

<https://laws.boe.gov.sa/BoeLaws/Laws/LawDetails/32f651e6-2976-439cb48-a9a700f23fb2/1>

۲۹. «وثيقه قواعد السلوك الوظيفي للموظفي الجهات الحكوميه ۲۰۲۰»، (اماره أبوظبى)، قابل دسترس در:

<https://www.hra.gov.ae//media/Project/HRA/HRA/Documents/guidelines/code-of-Conduct.pdf>

Preventive approach of criminal policy of Persian Gulf countries in the field of conflict of interest

Ruhollah Akrami ^{1*}, Ayatollah Jalili ²

1. Associate Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Faculty of Law, Qom University, Qom, Iran

2. Ph.D. in Public Law, Faculty of Law, Qom University, Qom, Iran

Receive: 14/08/2021

Accept: 02/11/2021

Abstract

Conflict of interest, which is related to the conflict between public duties and private interests of officials of public institutions, is one of the most important areas of corruption in the structure of the administrative system that may lead people to abuse their position and prefer private interests over public interests; Therefore, designing a comprehensive criminal policy to manage this situation is necessary. The success of managing such a situation depends on focusing on effective measures to prevent its occurrence. Considering the importance of comparative studies in the present study, we have sought to answer the question with a descriptive-analytical method of what approach the countries of the Persian Gulf region have taken towards managing the interests of conflict and preventing corruption. The research findings show that Iran, Bahrain and Qatar have not been able to manage this issue specifically and independently through legislation. On the other hand, other countries have tried to prevent corruption caused by such a situation by formulating legislative criminal policy, which is done both through social prevention measures, especially in the form of ethical codes, and through situational prevention measures such as Depriving persons of public office or deprivation of private interest, the obligation to abstinence from interfering in a matter in which they have a personal stake, and the disclosure of private interests which, by controlling the conflict of interest situation, prevent individuals from abusing.

Keywords: Conflict of interest, Prevention of corruption, criminal policy of the Persian Gulf countries.

* Corresponding author's E-mail: r.akrami@qom.ac.ir