

شماره 2

# رهنمودهای حکومت‌داری خوب

مقابله با تضاد منافع  
در سکتور عامه



CENTRE FOR INTEGRITY  
IN THE DEFENCE SECTOR

## مرکز درستکاری در سکتور دفاعی

مرکز درستکاری در سکتور دفاعی به ترویج درستکاری، اقدامات ضد فساد و حکومتداری خوب در سکتور دفاعی می پردازد. این مرکز در همکاری با همکاران نارویژی و بین المللی در جستجوی ایجاد شایستگی، افزایش آگاهی و فراهم آوری ابزارهای عملی جهت کاهش خطرات فساد می باشد. مرکز درستکاری در سکتور دفاعی در سال 2012 توسط وزارت دفاع ناروی تأسیس شد.

دیدگاه های مطرح شده در این نوشتار مربوط به نویسندگان آن بوده و لزوماً بیانگر دیدگاه های وزارت دفاع ناروی نمی باشد و نباید به این وزارت نسبت داده شود.

## درباره نویسنده

**فرانسیسکو کاردونا (Francisco Cardona)** یک متخصص بین المللی در مرکز درستکاری در سکتور دفاعی می باشد. کاردونا یک متخصص شناخته شده است که محور تمرکز وی، طراحی و ارزیابی اصلاحات در خدمات ملکی و اداره عامه، قانون اداری و سیستم عدلی، پالیسی های ضد فساد و نهادسازی می باشد. تجربه وی از زادگاهش در اسپانیا شروع می شود که شامل دوره کاری وی در خدمات ملکی و سپس در سازمان های بین المللی همچون برنامه حمایت از بهبود حکومتداری و مدیریت (سیگما) در چارچوب سازمان همکاری اقتصادی و انکشاف می باشد یعنی جاییکه وی 15 سال را به حیث یک تحلیلگر ارشد پالیسی در زمینه حکومتداری عامه سپری نمود. وی در چارچوب برنامه سیگما به 25 کشور در حال گذار و در حال انکشاف در اروپای شرقی، آفریقا، آمریکای لاتین و منطقه کارائیب، مشوره ارائه نمود. وی در رشته حقوق (پوهنتون والنسیا، 1976) تحصیل نموده و دارای چندین سند ماستری در اداره عامه می باشد.

# پیشگفتار

## کتاب های راهنما راجع به حکومتداری خوب

و حاکمیت قانون ایجاد خواهد شد. برای این منظور، موجودیت کارمندان خدمات عامه که دارای درستکاری شخصی و مسلکی و معیارهای بالای اخلاقی باشند، ضروری است.

کتاب راهنما راجع به مقابله با تضاد منافع در سکتور عامه توسط فرانسیسکو کاردونا نوشته شده و توسط انگرید بوستیرود (Ingrid Busterud) ویرایش شده است. می خواهیم از آنها بخاطر این کار الهام بخش شان ابراز امتنان نمایم.

همیشه از نظریات و پاسخ ها در رابطه با کتاب های راهنما راجع به حکومتداری خوب استقبال می کنیم (cids@if.s.mil.no). معلومات بیشتر راجع به مرکز درستکاری در سکتور دفاعی را می توانید در [www.cids.no](http://www.cids.no) پیدا کنید.



بارد بریدراپ نودسن (Bard Bredrup Knudsen)  
رئیس

مجموعه ای از نوشتارهای کوتاه است که هر کدام یک عنوان مشخص و مهم مرتبط با حکومتداری خوب در سکتور دفاعی را مورد بحث قرار می دهد. تلاش شده است تا فورمت این نوشتار ها، بدون ساده سازی بیش از حد موضوعاتی که ماهیتا چند بعدی و بعضا تخنیکی است، به آسانی قابل مطالعه باشد. این کتاب های راهنما برای افراد غیر متخصص نوشته شده است و ایجاب داشتن سابقه مسلکی در هیچ رشته مشخصی را نمی نماید. افرادی که علاقمند به کسب آگاهی بیشتر راجع به یک یا چندین عنوان مستقیما مرتبط با حکومتداری خوب در سکتور دفاعی - و یا به صورت عموم در سکتور عامه- می باشند می توانند این نوشتارها را مطالعه نمایند. این نوشتارها همچنین می تواند برای مقاصد آموزشی مورد استفاده قرار گیرد.

مرکز درستکاری در سکتور دفاعی یک مرکز تخصصی در چارچوب وزارت دفاع ناروی بوده و نقش فعالی را در برنامه ایجاد درستکاری ناتو ایفا می کند. وظیفه این مرکز شامل کار در دوسطح ملی و بین المللی از جمله در زمینه پروژه ها، کورس ها و ایجاد مهارت و ظرفیت می باشد. دلیل عمده برای ترویج درستکاری به یک شیوه سیستماتیک، کاهش خطر فساد و سایر رفتارهای غیر اخلاقی و در عین حال بهبود شفافیت و حسابدگی می باشد. از این طریق، شرایط مورد نیاز برای حکومتداری خوب در چارچوب دموکراسی

# فهرست

4.....	مقدمه
5.....	تضاد منافع: در جستجوی یک اساس مفهومی عمومی
8.....	تضاد منافع: بعضی از تعاریف ارائه شده در مباحث بین‌المللی
11.....	موضوعات پالیسی: ایجاد یک رژیم حقوقی در رابطه با تضاد منافع

15 .....مقایسه بین کشورها.

18 .....نقاط ضعف و آسیب پذیری تنفیذ مقررات.

20 .....نتیجه گیری.

منافع به معنی تنظیم و رسیدگی به تعامل متذکره به شیوه ای است که آزادی های فردی مورد احترام قرار گرفته و به شکل اخلاقی تحقق یابد و در عین حال منافع عامه که اغلب از آن به عنوان فواید مشترک یاد می شود، حفظ شود.

هدف از این نوشتار، ارائه مشکلات مفهومی و مقرراتی مرتبط با رسیدگی به تعامل بین حوزه عامه و حوزه خصوصی جامعه می باشد. این مشکلات که از آن به عنوان تضاد منافع یاد می شود، پیچیده و به شدت موقعیتی می باشد و بنابراین به شرایط هر زمینه خاص بستگی دارد و ممکن است باعث شود که پالیسی سازان به این مشکلات به شیوه های خیلی مفصل نگاه نموده و آنها را تنظیم نمایند. در واقع، بسیاری از کشورها، یک استدلال موردی را در تدوین قواعد برای موقعیت های تضاد منافع اختیار کرده اند. در واقعیت امر، این به شکل تاریخی، شیوه ای برای تنظیم موضوعات اخلاقی بود اما خیلی مدت ها پیش با بی اعتباری فکری مواجه شده است.

دموکراسی ها در اصل روی جدایی بین دو حوزه ایجاد شده اند. از یکسو، جامعه مدنی و بازار وجود دارد یعنی جاییکه منافع و فعالیتهای خصوصی حاکم بوده و با همدیگر رقابت می کنند و تلاش می نمایند تا برای خودشان فائده کسب نمایند. از سوی دیگر، دولت و یا سکتور عامه وجود دارد که از حکومتداری سیاسی و اداری و منافع عامه نمایندگی می کند. دولت به یک طبقه سیاسی و یک اداره عامه مسلکی از جمله قوه قضاییه متکی است.

در کشورهای اروپایی، دولت منافع عامه را به یک شیوه جامع تعریف می کند، بازار را مطابق با آن تنظیم می کند و مقررات مربوطه را تنفیذ می نماید. تعریف منافع عامه، به طرح ابتدایی یک دموکراسی لیبرال در یک اقتصاد بازار شکل می دهد. هر چه یک دموکراسی و حاکمیت قانون مستحکم تر باشد، به همان اندازه، جدایی بین منافع عامه و منافع خصوصی، روشن تر می باشد. تعامل بین حوزه عامه و بازار، مخصوصا از طریق تدارکات عامه، چارچوب های مشارکت عمومی-خصوصی، لابی گری ها، رفتن و بازگشتن به کار دولتی و وضعیت های مشابه، یک منبع عمده تضاد منافع می باشد. مدیریت تضاد

## تضاد منافع: در جستجوی یک اساس مفهومی عمومی

دارای سیستم های دموکراتیک شده و حکومت های شان در مقابل مردم حساسه و پاسخگو شدند، مردم به عنوان «حکمران» از طریق صندوق های رأی شروع به تأکید بر این موضوع نمودند که سیاستمداران و مقامات باید به جای منافع شخصی شان، برای تأمین منافع عامه کار نمایند.

■ در بسیاری از کشورها، انتظارات مرتبط با وظایف مناسب سیاستمداران و مقامات به مرور زمان به سمت شفافیت بیشتر و تفکیک واضح تر بین وظایف رسمی و اهداف شخصی شان تغییر کرده است. اما در کشورهایی که هنوز باید میزان بیشتری از کنترل دموکراتیک را کسب نمایند، انتظارات در این زمینه پایین باقی مانده است. کشورهایی که به تازگی دموکراتیزه شده و دارای گذشته توأم با فساد و سوء استفاده از قدرت بوده اند نیز عین وضعیت را دارند.

■ همانطوریکه حد اقل از دید غربی مدرن به آن نگاه می شود، تضاد منافع ریشه سوء استفاده از قدرت توسط سیاستمداران و مقامات دولتی برای اهداف شخصی می باشد. تضاد منافع وقتی ایجاد می شود که منافع شخصی یک سیاستمدار و یا مقام دولتی با اهداف حکومت و یا اداره ای که با آن کار می کند، سازگاری کامل ندارد. همیشه کسانی خواهند بود (کسانیکه را که می توانیم «نوع دوست» بنامیم) که خود را به شکل ارادی و بدون هیچ مشکلی وقف این اهداف می کنند. اما

تضاد منافع ممکن است درنگاه اول یک مفهوم ساده به نظر برسد. به اساس گفته تیم لنکستر (Tim Lank-ester)، اقتصاددان بریتانیایی، تضاد منافع اکنون یک پدیده جدید است:

■ تضاد منافع در میان رهبران سیاسی و مقامات سکتور عامه، آنطوریکه ما امروز درک می کنیم، از زمان موجودیت اداره عامه وجود داشته است. در بیشتر جوامع پیش مدرن، مفهوم تضاد منافع، قابل تشخیص نبود. در بیشتر جوامع، بطور غیر ارادی فرض می شد که رهبران و مقامات سیاسی از موقف شان در سکتور عامه جهت پیشبرد منافع شخصی شان استفاده خواهند نمود.

■ در واقع تنها از زمان ظهور کشورهای مدرن در حال صنعتی شدن است که این مفهوم برجسته شده است و به اساس آن، انتظار از مقامات سکتور عامه و رهبران سیاسی باید این باشد که فقط در راستای منافع دولت کار نمایند. کشورهایی که پلان های بزرگ نظامی داشتند همچون انگلستان و فرانسه در قرن هجدهم و نوزدهم و آلمان تحت رهبری بیسمارک و هیتلر اگر می خواستند اهداف بلندپروازانه شان را محقق سازند، به یک سیستم خدمات ملکی مؤثر و نسبتاً عاری از فساد نیاز داشتند. اتحاد شوروی به مقامات و کارمندی نیاز داشت که خود را کاملاً وقف تحول اجتماعی و اقتصادی ترسیم شده توسط لنین و استالین نمایند. زمانیکه کشورها در اروپای غربی و جاهای دیگر

این ویژگی زمینه معیشت را برای طبقه حقوقدانان مسلکی فراهم نموده است. تعریف "منافع عامه" و اینکه چه کسی این مشروعیت را در اختیار دارد که آن را تعریف کند، مبهم و محل اختلاف نظر می باشد. در واقع، مفهوم سازی برای منافع عامه در هر زمان مشخص، میدان بازی است که سیاست دموکراتیک روی آن اختلاف نظر دارد.

دوگانگی حوزه های عامه/خصوصی در واقع مبتنی بر بسیاری از تعاریف فساد بوده و این بخش اصلی هر مفهوم تضاد منافع می باشد. مقامات دولتی باید یک تفاوت واضح را بین منافع شخصی شان و منابع عامه تحت مدیریت شان ترسیم نمایند. به اساس باور عمومی، نقض این تفاوت بین حوزه های عامه و خصوصی توسط افراد است که اساسا رفتار فاسد را تعریف می کند. رسوایی های مرتبط با فساد به عنوان مقیاس اینکه یک جامعه تا چه حد بین حوزه های عامه و خصوصی تفکیک قائل می شود، تلقی می شود. هالر (Haller) و شور (Shore) از دیدگاه مردم شناسی اظهار می دارند که مردم شناسان برای مدت ها ماهیت اختیاری و ذاتا مبهم دوگانگی حوزه های عامه-خصوصی را به حیث یک کتگوری فرهنگی در نظر گرفته اند.<sup>4</sup> در حالیکه حوزه های عامه و خصوصی ممکن است توسط مقررات در بیشتر دموکراسی های غربی قاعده مند شود، اما همیشه مناطق خاکستری بین این دو حوزه وجود دارد.

تعیین اینکه چه کسی منافع عامه را تعریف می کند، دشوار است. در تئوری دموکراتیک، نمایندگان اکثریت رأی دهندگان این کار را انجام می دهند. اما شواهد بیشتر و بیشتر نشان دهنده اینست که نخبگان اقتصادی و گروه های سازمان یافته که از منافع تجاری و اقتصادی نمایندگی می کنند، تأثیرات مستقل و قابل توجهی بر پالیسی های حکومتی دارند در حالیکه گروه های فشار مبتنی بر توده ها و شهروندان متوسط، نفوذ کم و یا هیچ نفوذ مستقلی ندارند.<sup>5</sup> شرکت ها و منافع تجاری و اقتصادی به

افراد دیگری نیز هستند (کسانیکه «اسیر منافع شخصی» می باشند) که اجازه خواهند داد منافع شخصی شان با وظایف رسمی دولتی شان تداخل پیدا کند و از موقف دولتی شان برای مقاصد شخصی استفاده خواهند نمود مگر اینکه مکانیزم های مؤثری بر ضد آن وجود داشته باشد.<sup>1</sup>

این نکات مطرح شده توسط لنکستر در حالیکه مفید است، در واقع غامض می باشد. جهان یک جای پیچیده تر است و کتگوری هایی که برای ارائه معنی و مفهوم مورد استفاده قرار می گیرند، صریح و قطعی نیستند. این نکات که بسیاری از افراد با آنها موافقت، اگر با اختلاف نظر نیز مواجه باشد، مبتنی بر خرد پذیرفته شده است. در واقع، "منافع عامه"، "منافع شخصی"، "جانبداری"، وفاداری به قانون در مقابل وفاداری به رئیس مافوق" در بهترین وضعیت، مفاهیم تاریک و ناروشن می باشند. تفاوت بین اینکه چه چیزی منفعت عامه است و چه چیزی منفعت شخصی، روشن نیست. آقای هنز ایشیل، وزیر مالیه آلمان در سال 2001 زمانیکه وی یک جت مربوط به وزارت را برای اشتراک در یک گردهمایی حزبی در حوزه انتخاباتی اش، مورد استفاده قرار داد، متهم به تضاد منافع شد. پاسخ وی این بود که وی برای 24 ساعت در روز و هفت روز در هفته وزیر است و بنابراین تفاوت در این قضیه بین فعالیتهای رسمی و خصوصی مصداق ندارد.<sup>2</sup>

تنظیم تمام وضعیت های ممکن در چارچوب قانون غیر عملی بوده و نتایج عکس دارد. در صورتیکه سیاستمداران قوانین را فقط برای حمایت از منافع یک مقام مشخص تعدیل نمایند (مورد برلوسکونی در ایتالیا) نتیجه چه خواهد بود?<sup>3</sup>

علاوه براین، قوانین مبهم و قابل اعتراض می باشند،

1 Lankester, Tim. 2007. "Conflict of interest: A historical and comparative perspective".

این نوشته به پنجمین سمینار منطقه ای راجع به عملیاتی نمودن معیارهای بین المللی ضد فساد که از تاریخ 6 الی 7 اگست 2007 در جاکارتا، اندونزی برگزار شده، ارائه شد و در آدرس ذیل قابل دسترسی می باشد.

<http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf>

2 Haller, Dieter and Chris Shore (ed). 2005. *Corruption. Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.

3 See Stille, Alexander. 2007. *The Sack of Rome. Media + Money + Celebrity = Power = Silvio Berlusconi*. London: Penguin Books.

4 Haller, Dieter and Chris Shore (ed). 2005. *Corruption. Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.

5 See, for example, Gilens, Martin and Benjamin Page. 2014.

"Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens". *Perspectives on Politics* 12 (3): 564-581.



شکل فزاینده ای قادر به تأثیرگذاری بر روی اینکه چه چیزی به حیث منافع عامه تلقی گردد دارند و بنابراین در شکل دهی به پالیسی های عامه نقش دارند، در حالیکه تأثیرگذاری اکثریت شهروندان ممکن است کمتر از آن باشد.

بحران مالی 2007-2008 یک مثال خوب است. بحران بازار توسط ایدئولوگ های بازارآزاد و مقامات دولتی تبدیل به بحران قرضه عامه و کسری بودجه شد. در سراسر اروپا، این بحران جهت حمایت از پالیسی هایی که در واقع در خدمت منافع شخصی مشخص بود مورد استفاده قرار گرفت: کاهش مالیات بر افراد ثروتمند و شرکت های عمده؛ فروش ارزان خدمات خامه، و کاهش حقوق کارگران. این بحران، نقش و عملکرد مقامات دولتی از جمله سیاستمداران انتخابی را به صورت مشخص مورد توجه همگان قرار داد و باعث طرح این سؤال شد که چگونه می توان تفکیک نمود که چه وقت سیاستمداران برای منافع عامه تلاش می کنند و چه وقت فقط پالیسی هایی را اجرا می کنند که تحت فشار منافع خصوصی تدوین یافته

است. این بحران در بسیاری از کشورها، موقعیت مقامات عالیرتبه و سیاستمداران به عنوان خدمتگذاران سکتور عامه و مدیران منافع عامه و فواید عامه را مورد سؤال قرار داد.

تحت چنین شرایطی، بدگمانی اجتماعی می تواند افزایش یابد و تلاش های قانونی جهت جلوگیری از موقعیت های تضاد منافع ممکن است از بسیاری از جهات تشریفاتی باشد تا محتوایی و این امر باعث می شود که ابزارها ( به عنوان مثال، اعلام دارایی ها) با تلاش های محتوایی ( به عنوان مثال، فقدان تضاد منافع) اشتباه گرفته شود. شاید این تنها شیوه ای است که بسیاری از حکومتها از طریق آن می توانند این برداشت را ایجاد نمایند که تضاد منافع توسط نهادهای دولتی مورد رسیدگی قرار می گیرد. اما، ابزارهای خوب نمی توانند به تنهایی باعث از بین رفتن چالشها شوند. همیشه جهت رسیدگی به این چالشها به اراده سیاسی نیاز است.

## تضاد منافع: بعضی از تعاریف ارائه شده در مباحث بین المللی

آن دسته از سازمان های بین المللی شده است که الزامات سخت و قاطع و یا معیارهای بین المللی را برای درستکاری در سکتور عامه ارائه نموده اند. این پدیده به عنوان مثال، در داخل اتحادیه اروپا قابل مشاهده است یعنی جاییکه اعضای جدید نسبت به اعضای قدیمی آن، به سمت مقررات سختگیرانه تر راجع به تضاد منافع تمایل دارند.

اسناد بین المللی در زمینه مبارزه با فساد که از نظر قانونی جنبه الزام آور دارند و همچنین آن دسته از اسناد که به عنوان "قوانین نرم" از آنها یاد می شود، شامل مقرراتی است که خطوط کلی تدابیر تنبیهی را ارائه می کنند، به عنوان مثال، معیارها ( منشورهای اخلاقی)، رهنمودها، و ابزارهایی که محور تمرکز آن حسابدگی در سکتور عامه با هدف پرداختن به موضوعات مرتبط با تضاد منافع می باشد:

- کنوانسیون بین آمریکایی راجع به مبارزه علیه فساد ( ماده 3: تدابیر پیشگیرانه)؛
- پروتوکل جامعه اقتصادی کشورهای غرب آفریقا راجع به مبارزه علیه فساد ( ماده 5: تدابیر پیشگیرانه)؛
- کنوانسیون اتحادیه آفریقایی راجع به جلوگیری و مبارزه با فساد ( ماده 7: فساد و جرایم مربوطه در خدمات عامه)؛

حتی اگر شماری از کشورها برای مدت طولانی به موضوع تضاد منافع پرداخته اند، بحث تضاد منافع یک بحث نسبتاً جدید در صحنه بین المللی است. این بحث در سالهای بعد از ختم جنگ سرد رشد نمود. جالب است به یاد داشته باشیم که اولین سند مبارزه با فساد که به موضوع تضاد منافع پرداخت، منشور اخلاقی بین المللی برای مقامات دولتی بود که در چارچوب قطعنامه شماره 59/51 مؤرخ 12 دسامبر 1996 مجمع عمومی ملل متحد تصویب شد. این منشور اخلاقی، محصول مستقیم هشتمین کانگرس ملل متحد راجع به جلوگیری از جرایم و برخورد با متخلفین بود که در سال 1990 در هاوانای کوبا برگزار شد. این منشور اخلاقی ارجاع گسترده ای به تضاد منافع نموده و خطوط کلی مهمترین پارامترهای این مفهوم را ارائه می کند و شامل اقدامات متعدد برای پرداختن به تضاد منافع می باشد.

بحث بین المللی در این زمینه از این درک ناشی می شود که اعتماد به حکومتها ممکن است در بسیاری از کشورهای دموکراتیک عمدتاً در نتیجه قضایای سؤ استفاده از قدرت، تضعیف شود. پاسخ بین المللی معمول اینست که میزان بیشتری از بی طرفی، شفافیت، آزادی و حسابدگی از طریق مکانیزمهای کنترولی کافی می تواند به احیای اعتماد مردم به نهادهای حکومتی شان کمک نماید.

این بحث راجع به احیای اعتماد باعث جلب توجه

■ کنوانسیون 2003 ملل متحد راجع به مبارزه با فساد ( فصل دوم: تدابیر پیشگیرانه)؛

■ سؤ استفاده از نفوذ ( ماده 18)؛

■ سؤ استفاده از وظیفه (ماده 19)؛

■ منشور اخلاقی بین المللی ملل متحد برای مقامات دولتی ( ماده 2: تضاد منافع و سلب صلاحیت)؛

■ ثروتمند شدن غیرقانونی (ماده 20)؛

■ سازمان همکاری اقتصادی و انکشاف: رهنمودها برای مدیریت تضاد منافع در خدمات عامه - شفافیت و حسابداری در سکتور عامه؛

■ اختلاس در سکتور خصوصی (ماده 22)؛

■ مانع شدن از عدالت ( ماده 25).

■ شورای اروپا: منشور اخلاقی نمونه برای مقامات دولتی ( ماده 13: تضاد منافع).

با وجود اینکه کنوانسیون های بین المللی همچون کنوانسیون ملل متحد راجع به مبارزه با فساد موجود است، هنوز هم تعریف و تنظیم موضوع تضاد منافع خیلی مشکل است. این یک موضوع خیلی سیاسی است که به سمت ابزارها همچون مکانیزم های اعلام دارایی ها تقلیل می یابد. اما چنین مکانیزمهایی می تواند به آسانی تبدیل به رویکردهای تقلیل گرا شود. این مکانیزم ها برای بسیاری از کشورها این زمینه را فراهم می کند که رژیم های حقوقی در ظاهر خوب برای تضاد منافع را به نمایش بگذارند - به عنوان مثال، بخاطر اینکه آنها همه را مکلف به اعلام دارایی های شان نموده اند - در حالیکه با وجود این، منافع عامه گرفتار منافع شخصی مقامات دولتی گذشته و فعلی باقی می ماند.

کنوانسیون ملل متحد راجع به مبارزه با فساد یک ابزار پیشگیرانه اساسی با چندین ماده مشخص در رابطه با تضاد منافع می باشد. این کنوانسیون اهمیت شفافیت و استندرسازی را مورد تأکید قرار می دهد. چندین ماده، از کشورهای عضو می خواهد که معیارهایی را جهت راهنمایی رفتار مقامات سکتور عامه ایجاد نمایند و سیستم هایی را جهت تضمین قانونمندی فعالیتهای تدارکاتی و مدیریت امور مالی سکتور عامه تنظیم نمایند. این کنوانسیون همچنین رهنمودهای کلی را برای تعامل با سکتور خصوصی ارائه می دهد. در صورتیکه از تضاد منافع جلوگیری نشود، می تواند منجر به طیفی از جرایم جنایی از جمله سؤ استفاده از قدرت، استفاده از نفوذ دولتی، ممانعت از عدالت، اختلاس و استفاده از دارایی های عامه برای مقاصد شخصی شود. کنوانسیون ملل متحد راجع به مبارزه با فساد به جرایم جنایی ممکن در چندین ماده می پردازد:

شایسته است تا بررسی نماییم که کدام تعاریف راجع به تضاد منافع توسط ادارات ملی و بین المللی ارائه شده است. اداره خدمات مرکزی فرانسه برای جلوگیری از فساد اظهار می دارد که تضاد منافع به معنی موقعیت واقعی یک شخص است که وی در آن با دو منفعت متفاوت روبرو می شود یکی منفعت عامه و دیگری منفعت شخصی و یا خصوصی و وی باید تصمیم بگیرد که در خدمت یکی از این دو باشد.<sup>6</sup>

■ اختلاس، سؤ استفاده از منابع مالی و یا سایر انواع سؤ استفاده از دارایی ها در سکتور عامه (ماده 17)؛

6 Service central de prévention de la corruption (SCPC). 2004: "Le conflit d'intérêts". Available at: [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/rapportscpc2005.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapportscpc2005.pdf) (pages 23-83).

کمسیون جلوگیری از تضاد منافع در سکتور عامه در فرانسه گزارش خود را در ماه جنوری 2011 به رئیس جمهور آن کشور ارائه نمود.<sup>9</sup> این کمیسیون تعریفی از تضاد منافع را ارائه می دهد که به اساس آن منظور از تضاد منافع، وضعیتی است که منافع خصوصی یک کارمند دولتی با مأموریت وی در خدمات عامه تداخل پیدا می کند و این منفعت خصوصی، بخاطر ماهیت و شدت آن، به شکل منطقی قادر به تأثیرگذاری و یا به نظر رسد که قادر به تأثیرگذاری بر استقلال، بی طرفی و بی غرضی وظایف دولتی می باشد. تعریف مشابهی را می توان در ماده 4 قانون اسپانیا (5/2006) که به تضاد منافع اعضای حکومت و کارمندان ارشد دولتی در اداره عمومی دولتی می پردازد، پیدا نمود.

اداره رسیدگی به شکایات در اتحادیه اروپایی تعریف ذیل را ارائه می کند: "موقعیت هایی که به نظر برسد در آن منافع شخصی یک کارمند دولتی و یا وابسته های آن و یا به شکل بالقوه با انجام مناسب وظایف رسمی اش تعارض پیدا کند".<sup>10</sup> حتی اگر این یک تعریف روشن و با مفهوم باشد، اما نمی گوید که در کدام موقعیت ها ممکن است چنین چیزی اتفاق بیفتد.

به اساس ماده هشتم از توصیه 10 (2000) مؤرخ 11 می 2000 متعلق به کمیته وزرای شورای اروپا، مقامات دولتی نباید اجازه دهند که منافع شخصی شان با سمت دولتی شان تعارض پیدا کند. این یک مسئولیت شخصی است که از تضاد منافع جلوگیری شود چه واقعی، بالقوه و یا آشکار باشد. مقام دولتی نباید هرگز از سمت خود جهت خدمت به منافع شخصی خودش بهره ببرد.<sup>7</sup> این توصیه (ماده 13) یک تعریف را ارائه می کند که به اساس آن، تضاد منافع از وضعیتی نشأت می گیرد که در آن یک مقام دولتی، دارای منفعت شخصی است به گونه ای که این منفعت شخصی می تواند و یا به نظر می رسد که می تواند بر انجام بی طرفانه وظایف رسمی اش تأثیر گذارد. این ماده شامل تشریح مفهوم منافع خصوصی می باشد.

سازمان همکاری اقتصادی و انکشاف بر این نظر است که تضاد منافع شامل تعارض بین وظایف دولتی و منافع خصوصی یک کارمند دولتی است که در آن کارمند دولتی دارای منافع شخصی است که می تواند به شکل غیر مناسب بر انجام وظایف و مسئولیتهای وی تأثیر گذارد.<sup>8</sup>

9 Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique. 2011. "Pour une nouvelle déontologie de la vie publique". Available at: <http://www.conflicts-interets.fr/pdf/rapport-commission-conflicts-interets-vie-publique.pdf>

10 به بیانیه آقای ایان هاردن، سکرتر جنرال اداره رسیدگی به شکایات در اتحادیه اروپایی مراجعه کنید که در ورکشاپ "جلوگیری بهتر از تضاد منافع: آژانس های اروپایی و سایر ادارات و حرکت به جلو" ارائه شد. این ورکشاپ به تاریخ 21 فبروری 2013 توسط پارلمان اروپا در بروکسل برگزار شد. نوشته مختصر در آدرس ذیل قابل دسترس است:  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/490675/IPOL-JOIN\\_AT\(2013\)490675\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/490675/IPOL-JOIN_AT(2013)490675_EN.pdf)

7 See Recommendation (2000)10 at: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec%282000%2910\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec%282000%2910_EN.pdf)

8 OECD. 2003. "Managing Conflicts of Interests. OECD Guidelines and Country Experiences". Available at: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>

## موضوعات پالیسی: ایجاد یک رژیم حقوقی در رابطه با تضاد منافع

پتانسیل شک و تردید به درستکاری مقام دولتی مورد نظر و یا درستکاری اداره وی، در نظرگرفتن تضاد منافع آشکار به حیث وضعیتی که باید از آن جلوگیری شود را اجباری می‌سازد. تضاد منافع بالقوه ممکن است وقتی ایجاد شود که یک مقام دولتی دارای منافع مبتنی بر ظرفیت خصوصی است که می‌تواند باعث تضاد منافع در یک مقطعی در آینده شود.

اما تعریف تضاد منافع، مفهوم گسترده فساد را به خود می‌گیرد. فساد تنها به معنی دادن و گرفتن رشوه نیست. فساد شامل فساد سیاست می‌باشد یعنی تمام انواع اقداماتی که بازیگران سیاسی (به شمول مقامات دولتی) توسط آنها قواعد بازی سیاسی (دموکراتیک) را نقض نموده و منافع خصوصی شان را مقدم بر وظایف دولتی شان قرار می‌دهند. قواعد بازی سیاسی دموکراتیک تصریح می‌نماید که مقامات دولتی نباید از قدرت شان برای اهداف خصوصی مستقیم و یا غیر مستقیم سؤ استفاده نمایند. سؤ استفاده از قدرت تنها در زمانی اتفاق نمی‌افتد که آنها قانون را نقض کنند بلکه همچنین شامل زمانی می‌شود که آنها اخلاقیات حاکم بر سکتور عامه و وظیفه خدمت در راستای منافع عامه را با هدف افزایش قدرت، موقعیت و ثروت شخصی شان نقض می‌کنند.<sup>12</sup>

در فرانسه، به دست آوردن منفعت مشخصی به شکل غیرقانونی، به اساس ماده 432-12 قانون جزا، جرم

تضاد منافع لزوماً به معنی فساد نیست. در واقع، همه کشورها وضعیت‌های شامل تضاد منافع را جرم نمی‌پندارند. اما یک وضعیت تضاد منافع خیلی برای اعتماد عمومی به نهادهای حکومتی مضر می‌باشد. یک مطالعه مقایسه‌ای که چند سال قبل در اتحادیه اروپا صورت گرفت گویای این بود که "بیشتر اوقات، فساد در جایی ظهور پیدا می‌کند که یک منفعت خصوصی قبلی به شکل غیر مناسب بر عملکرد مقام دولتی تأثیر گذاشته است. بنابراین، جلوگیری از تضاد منافع باید بخشی از پالیسی وسیعتر جهت جلوگیری و مبارزه با فساد باشد."<sup>11</sup> این مطالعه همچنین نشاندهنده این بود که تضاد منافع می‌تواند واقعی، آشکار و یا بالقوه باشد. تمام آنها به یک اندازه برای اعتماد شهروندان به نهادهای سکتور عامه مخرب می‌باشند.

تضاد منافع تنها در وضعیت‌هایی ظهور نمی‌کند که در آن به شکل واقعی یک تعارض غیر قابل قبول بین منافع یک مقام دولتی به عنوان یک شهروند خصوصی و وظیفه وی به حیث یک مقام دولتی وجود دارد، بلکه در وضعیتی‌های نیز تبارز پیدا می‌کند که در آن یک تضاد منافع به شکل آشکار و یا بالقوه وجود دارد. یک تضاد منافع آشکار به وضعیتی اشاره دارد که در آن یک منفعت شخصی وجود دارد که ممکن است منطقیاً از دیدگاه دیگران بتواند بر وظایف مقام دولتی تأثیر نماید اگرچه در واقعیت چنین تأثیر نامناسبی وجود ندارد و یا چنین تأثیری امکان دارد تحقق نیابد.

11 OECD SIGMA. 2005. "Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review". Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60r7g5zq-en>

می باشد. چنین جرمی شامل یک فرد انتخابی می شود که از سمت رسمی خود در یک اداره دولتی برای منافع شخصی استفاده می کند. اگر چنین جرمی ثابت شود، مجازات آن شامل الی پنج سال حبس و جریمه نیم میلیون یورویی می باشد. اما کسب منفعت شخصی به شکل غیر قانونی از تضاد منافع "ساده" که خودش جرم نیست، تفاوت می کند.<sup>13</sup> ثابت کردن جرم با دلیل و مدرک در محکمه خیلی مشکل است اگرچه احکام جرائم در مناسبت هایی صادر شده است.

اولین گزارش کمیته نولان راجع به رسوایی "پول نقد برای طرح سؤالات" در پارلمان بریتانیا بیان داشت که "برای پروسه دموکراتیک این یک امر ضروری است که اعضای پارلمان باید بالاترین معیارهای شایستگی را در انجام مکلفیت های شان در برابر مردمی که آنها را انتخاب می کنند، حفظ نمایند. انجام این کار برای اطمینان مردم به آنها ضروری است."<sup>14</sup> در نتیجه، در سال 1996 یک منشور اخلاقی برای اعضای مجلس عوام بریتانیا به تصویب رسید و نشان داد که رویکرد بریتانیایی مبتنی بر این ایده است که پالیسی های مرتبط با تضاد منافع یک جنبه از معیارهای اخلاقی در حکومت می باشد.

هدف اصلی یک پالیسی مربوط به تضاد منافع، حفظ و افزایش اعتماد به حکومتها و طبقه سیاسی می باشد. هرگونه وضعیت تضاد منافع واقعی، آشکار و یا بالقوه، خطر فساد را به همراه داشته و دارای تأثیرات مخرب بر اصول و پروسه های دموکراسی می باشد. حتی اگر تعریف تضاد منافع به شکل انتزاعی کاملاً ساده به نظر برسد، قاعده بدون ابهام تضاد منافع به عنوان یک مکانیزم جلوگیری از فساد به چندین دلیل، خیلی پیچیده تر است.

هدف از تدوین مقررات در زمینه تضاد منافع، تحکیم

بی طرفی و یا استقلال یک مقام تصمیم گیرنده و همچنین تضمین وفاداری وی به نظام قانونی کشور فراتر از هر نوع وفاداری دیگر می باشد. خطری که متوجه ارزش بی طرفی است نه تنها به قواعد حقوقی بلکه همچنین به اخلاقیات مسلکی و اصول اخلاقی فرد بستگی دارد. این دسته دوم به طور برجسته، وابسته به طرز تفکر شخصی بوده و به شخصیت هر فرد بستگی دارد. این بعد ذهنی مانع هر نوع تلاش برای ارائه مقررات حقوقی است که بتواند زمینه تصمیم گیری عاری از جانبداری در سکتور عامه را فراهم نماید. به همین دلیل است که اغلب گفته می شود که اولین قضاوت راجع به تضاد منافع بالقوه توسط دارنده مقام صورت می گیرد و وی باید تشخیص دهد که آیا یک موقعیت خصوصی که وی در آن قرار دارد بر تصمیم و یا موضع وی راجع به یک موضوع دولتی تأثیر می گذارد و یا آیا احتمال تأثیرگذاری در این زمینه وجود دارد. برداشت شخصی دارنده مقام همیشه تعیین کننده نتیجه این قضاوت خواهد بود. این همیشه یک موضوع ذهنی و تصویری است حتی اگر نیت عمدی برای فریب دادن و اغفال کردن وجود نداشته باشد. به همین دلیل است که منشورهای اخلاقی خوب در سکتور عامه همیشه یک بحث آزاد را در رابطه با این موضوع را زمانیکه به عنوان مثال در رابطه با یک مافوق شک و تردید وجود دارد، توصیه می کند.

تدوین و تنظیم قواعد برای تضاد منافع همچنین به معنی جستجوی شیوه های کار نهادها مخصوصاً در سطح سیاسی و در پروسه های تصمیم گیری و اولویت بندی شان می باشد. این یک اقدام پیچیده است چراکه نیاز است تا ماهیت و شدت خطرات ممکن که با یک وضعیت تضاد منافع ارتباط دارد، تعیین شود. فقط بعد از آن ممکن خواهد بود که راجع به مناسبترین پاسخ و یا راه حل تصمیم گرفت. قوانین و یا ضوابط اخلاقی جزو معمول ترین اسناد تنظیمی می باشد و این بستگی به سنت اداری فرهنگی دارد. در بعضی از کشورها، قانون ممنوعیت عمومی مرتبط با قرار گرفتن مقامات دولتی در موقعیت های تضاد منافع را تعریف می کند، در حالیکه ضوابط اخلاقی پایین به بالا که در سطح

13 See Rebut, Didier, 2013. « Les conflits d'intérêts et le droit pénal ». *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques* 147: 123-131.

14 The scandal began in October 1994 when *The Guardian* newspaper alleged that London's most successful parliamentary lobbyist had bribed two conservative MPs in exchange for asking parliamentary questions, and other tasks.

نهادی صادر می شود، جزییات رفتار ممنوع را ارائه نموده و افراد را در زمینه چگونگی اجتناب از تضاد منافع، راهنمایی می کند.

پاسخ ها به خطرات مرتبط با تضاد منافع می تواند پیشگیرانه و یا سرکوب کننده باشد. بعضی از کشورها، به استثنای اروپای شرقی، در قوانین جزایی شان، ارجاعاتی به تضاد منافع دارند. بیشتر کشورها رفتارها و یا اعمالی که از تضاد منافع ناشی می شود را جرم می پندارند نه واقعیت قرار گرفتن در یک وضعیت تضاد منافع واقعی، آشکار و یا بالقوه را. بنابراین، می توانیم نتیجه بگیریم که تدوین قواعد برای تضاد منافع در دموکراسی های غربی اساسا به بخش پیشگیرانه پالیسی ها و مکانیزم های ضد فساد مربوط می شود. هدف از تدابیر پیشگیرانه، به اساس تعریف، جلوگیری از وقوع یک وضعیت و یا رویداد خاص است. اندازه گیری میزان مؤثریت واقعی آنها دشوار است. مشکل شناخته شده "نسبت دادن" بیانگر مشکل اندازه گیری میزان نسبت دادن یک نتیجه خاص به یک اقدام قبلی انجام یافته به عنوان مثال توسط یک حکوت، نهاد و یا مقام دولتی می باشد.

اما وجود یک چارچوب حقوقی روشن برای جلوگیری عملی از وضعیت های تضاد منافع ضروری است. چارچوب حقوقی یک پیش شرط برای اطمینان حقوقی است که برای حاکمیت قانون و حفاظت از منافع عامه و همچنین تعیین شفافیت فردی و مسئولیتهای شخصی ضروری است. یک مسئله اساسی مرتبط با مقررات، تعیین اینست که یکجا ساختن کدام فعالیتها و یا منافع عامه و یا خصوصی بیرونی با کار رسمی برای یک مقام دولتی غیر قانونی تلقی می شود. سؤال دیگر اینست که کدام تدابیر برای ایجاد تعادل بین منافع عامه و خصوصی مفید می باشد.

جهت کاهش ذهن گرایی در تعیین موجودیت تضاد منافع، تدوین قواعد برای آن باید مبتنی بر گونه شناسی وضعیت های معیاری باشد. اگرچه چالش در این زمینه، جلوگیری از استدلال نادرست می باشد. به عنوان مثال، موقعیت یک سیاستمدار در پروسه

تصمیم گیری از موقعیت یک کارمند دولتی در این پروسه کاملا متفاوت است. در عوض، موقعیت یک کارمند ارشد دولتی به شکل قابل توجهی از موقعیت یک کارمند غیرمدیریتی و غیراجرایی متفاوت است. در بین گروه سیاستمداران، واقعیتهای مرتبط با اعضای پارلمان از واقعیتهای مربوط به اعضای قوه اجرائیه از نظر قابلیت های آنها در زمینه تأثیرگذاری بر تصمیم عامه متفاوت است.

هرچه سمت دارنده مقام در سلسله مراتب اداری بالاتر باشد به همان اندازه احتمال اینکه وی از صلاحیت های اختیاری در تصمیم گیری استفاده نماید بیشتر خواهد بود. هر چه دارنده مقام در استفاده از قضاوت شخصی خود در تصمیم گیری آزادتر باشد به همان اندازه احتمال اینکه وی در یک وضعیت تضاد منافع گرفتار شود، بیشتر می باشد. بنابراین، در همین سطح از مسئولیت عامه است که تدوین قواعد برای تضاد منافع و ناسازگاری ها باید سخت و شدید باشد. این یکی از دلایلی است که چرا وزرا و مقامات عالیرتبه دولتی در معرض مقررات سختگیرانه تر مربوط به تضاد منافع قرار دارند و اینکه چرا باید چنین باشد.

بعضی از وضعیت هایی که بر مقامات عالیرتبه دولتی ( سیاستمداران و کارمندان ارشد دولتی و همچنین سایر کارمندان دولتی که دارای وظایف با صلاحیت دولتی می باشند) تأثیر می گذارد باید در درچارچوب مقررات مورد توجه دقیق تر قرار گیرد چراکه تصمیم گیری آنها در صورتیکه تصمیم شان جانبدارانه و غیرصادقانه باشد، می تواند خیلی مضر باشد. تدابیر ممکن مقرراتی می تواند در قالب چند سؤال مطرح شود:

- آیا فعالیتهای مسلکی و یا دارای مزد و معاش خارج از وظیفه دولتی باید مجاز باشد؟
- شرایط برای کارمندانی که از پروسه های تصمیم گیری انصراف می دهند چگونه باید تنظیم شود؟
- آیا باید مشخصات دارایی ها اعلام شود؟ آیا اعلام دارایی ها باید نشر شود؟ آیا باید یک دارنده مقام مکلف شود که دارایی خود را به فروش رساند و یا در یک صندوق پنهان قرار دهد؟ چه نوع مکانیزم بررسی و تصدیق باید وجود داشته باشد؟
- آیا اعلام منافع اقتصادی شخصی و همچنین از اقوام نزدیک باید ثبت شود؟ آیا چنین معلوماتی باید در اختیار مردم گذاشته شود؟
- آیا فعالیتهای بعد از دوره کار دولتی برای کسانی که کار رسمی دولتی را ترک می کنند باید محدود شود با این هدف که از تأثیرات رفتن و بازگشتن به کار دولتی جلوگیری شود؟ اگر چنین است، معیاد این محدودیت تا چه وقت است؟ آیا مقامات دولتی سابق و یا استادان پوهنتون زمانیکه آنها خودشان را به حیث متخصص در مباحث و یا نشرات دولتی معرفی می کنند، باید مکلف به اعلام منافع و ارتباطات مسلکی شان شوند؟
- آیا مقامات دولتی باید اجازه داده شود که هدیه، اعانه و یا سایر انواع انعام را دریافت نمایند؟
- تا چه حد مقامات دولتی باید اجازه داشته باشند تا موقعیت افتخاری داشته باشند و یا در سازمان های خیریه و سایر سازمان های غیرانتفاعی عضویت داشته باشند؟
- این مقررات چگونه باید به مورد اجرا گذاشته شود و چه نوع اداره دولتی باید وظیفه نظارت بر رعایت این مقررات را برعهده داشته باشد؟
- استفاده از معلومات داخلی چگونه باید تنظیم شود؟



## مقایسه بین کشورها

بیشتر کشورها، قوانینی را راجع به تضاد منافع تصویب نموده اند. کنترل تضاد منافع در صدر تلاشهای مبارزه با فساد قرار گرفته است. مدیریت تضاد منافع به حیث یک امر بنیادی برای درستکاری و به عنوان یک ابزار مهم ضد فساد به رسمیت شناخته شده است. هدف از شناخت و آگاهی بهتر راجع به تضاد منافع، تقویت چارچوب های نهادی، آشنا ساختن با تجارب بین المللی، معرفی یک فرهنگ مبتنی بر اخلاقیات در سکتور عامه و بهبود ابزارهای موجود جهت کاهش آسیب پذیری در مقابل فساد می باشد.

در بعضی از کشورها، قانون اساسی الزامات و یا اصول اخلاقی مشخص همچون بی طرفی و یا سایر اصول حقوق اداری همچون بازبودن و شفافیت را تعیین می نماید. در بعضی از کشورهای دیگر، قوانین اساسی راجع به موضوعات مربوط به حکومتداری خوب و اداره و یا معیارهای خدمات عامه خاموش است.

در بیشتر کشورها، قوانین مصوب، ابزار مقرراتی معمول برای تضاد منافع می باشد. بیشتر اعضای اتحادیه اروپا، به عوض مقررات جامع و همه شمول که برای تمام نهادها و مقامات دولتی قابل تطبیق باشد، دارای قواعد جدا و متفاوت برای نهادهای متفاوت می باشند. تنها در تعداد کمی از کشورها این مقررات برای سراسر اداره عامه و همه نهادهای حکومتی قابل تطبیق می باشد.<sup>17</sup>

تدوین قواعد برای تضاد منافع به شکل قابل توجهی در بین کشورها متفاوت است.<sup>15</sup> این تفاوتها بستگی به تعدادی متغیر دارد همچون میزان وضاحت در جدایی بین سکتورهای عامه و خصوصی، مؤثریت سیستم چک و بلانس و "تراکم مقررات" یعنی حوزه، سطح جزئیات و میزان مقررات می باشد.<sup>16</sup> در اتحادیه اروپا، اعضای جدید مخصوصا لاتویا و بلغاریا دارای متراکم ترین مقررات در زمینه تضاد منافع می باشند.

در اعضای سابق اتحادیه اروپا، رژیم های حقوقی تضاد

در اعضای سابق اتحادیه اروپا، رژیم های حقوقی تضاد

15 Demke, C. et al. 2008. "Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Offices in the European Union: A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions". Available at: [http://ec.europa.eu/dgs/policy\\_advisers/publications/docs/hpo\\_professional\\_ethics\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf)

16 See Vukadinovic, Jelena and Mirjana Glinčić. 2013. "Conflict of Interest". In *Legal Mechanisms for Prevention of Corruption in Southeast Europe. With Special Focus on the Defence Sector*, edited by Aleksandra Rabrenovic, 95-130. Belgrade: Institute of Comparative Law.

17 به عنوان مثال، "هفت اصل حوزه عامه" بریتانیا در رابطه با تمام مقامات و کارمندان دولتی قابل تطبیق می باشد.

نیست. در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، مکلفیت بی طرفی و جلوگیری از ناسازگاری در وظیفه بیشتر قاعده مند شده است در حالیکه عناوینی همچون هدایا، انعام و میعاد بعد از دوره کاری جزو موضوعاتی است که کمتر قاعده مند می باشد.<sup>20</sup>

اما بیشتر وضعیت های تضاد منافع از قاعده و مجازات گریز پیدا می کنند. این موضوع مخصوصا در سکتور دفاعی جدی است جایی که موضوعات صلح و جنگ یعنی مرگ و زندگی ممکن است در خطر باشد. یک مطالعه جدید توسط ابتکار حسابدگی عامه که یک سازمان غیرانتفاعی در ایالات متحده می باشد، منافع خصوصی متخصصین برجسته دفاعی در صنایع دفاعی را برجسته نمود. با وجود این، این متخصصین در رسانه ها در بحث مربوط به اینکه آیا ایالات متحده باید در سوریه مداخله کند یا خیر، به عنوان کسانی که از منافع عامه نمایندگی می کردند ظاهر شدند.<sup>21</sup>

وضعیت مشابهی چندین بار در رابطه با اداره مصونیت غذایی اروپا مطرح شده است. یک گزارش نهاد اروپایی بررسی شرکت ها که در اکتوبر 2013 نشر شد، افشا نمود که در حدود 59 فیصد اعضای پنل علمی اداره مصونیت غذایی اروپا روابط مستقیم و یا غیر مستقیم با شرکت هایی داشتند که فعالیتهای شان در زیرمجموعه مسئولیت آن اداره قرار می گرفت. به عبارت دیگر، دو سوم اعضای پنل علمی این اداره دارای تضاد منافع بودند و نمی شد آنها را مستقل از سکتوری دانست که مشغول تنظیم آن بودند.<sup>22</sup>

یک گزارش توسط روزنامه آلمانی اشپیگل به تاریخ 10 سپتامبر 2013 خاطر نشان ساخت که مقامات ارشد کمیسیون اروپایی زمانیکه به سکتور خصوصی می پیوندند، به تغییر موضع گیری علاقه دارند. آنها

در کشورهایی که فاقد قواعد مشخص راجع به تضاد منافع می باشند، قوانینی وجود دارد که ناسازگاری وظایف مشخص دولتی با سایر مشاغل را تعریف می کند مخصوصا در رابطه با اعضای خدمات ملکی و یا سایر ادارات (انتخابی) که دارای صلاحیت اجرائی می باشند و یا حکومت محلی و انتخاب آنها در پارلمان. جمع شدن چندین شغل دولتی نیز می تواند غیر قابل قبول تلقی شود. جلوگیری از انباشته شدن وظایف که طی آن سیاستمداران ممکن است بیشتر از یک سمت انتخابی را در یک زمان در اختیار داشته باشند، برای سالها یکی از مباحث عامه در فرانسه بوده است اما قانون هنوز هم آن را اجازه می دهد. دو قانون ( یک قانون ارگانیک و یک قانون عادی) به تاریخ 14 فبروری 2014 اعلام شد که تا حدودی به این موضوع می پردازد. قرار است این دو قانون به تاریخ 31 مارچ 2017 بعد از انتخابات بعدی لازم الاجرا شود.

اما عموما به نظر می رسد که ناسازگاری هایی که بر وظایف پارلمانی تأثیر می گذارد در بسیاری از کشورهای اروپایی کمتر قاعده مند شده است، شاید به این دلیل که اعضای پارلمان قواعد مربوط به پارلمان را خودشان تنظیم می کنند.<sup>18</sup> در بسیاری از کشورها این امر کاملا معمول و مجاز است که اعضای پارلمان یک شغل بیرونی داشته باشند در حالیکه اعضای حکومت و یا کارمندان دولتی عالیرتبه این اجازه را ندارند.

از سوی دیگر، در حالیکه بعضی از کشورها دارای سیستم های خیلی قاعده مند می باشند ( به عنوان مثال، لاتویا، لتوانیا، مجارستان، بلغاریا، پولند، پرتغال، رومانیا، اسپانیا، ایالات متحده و همچنین بیشتر کشورهای اروپای جنوب شرقی)، سایر کشورها صرف اقدام به تدوین قواعد در رابطه با عناوین خاص می نمایند.<sup>19</sup> کشورهای اسکاندیناوی دارای قواعد کمتر متراکم راجع به تضاد منافع می باشند و عمدتا اصول مربوطه در اسناد حقوقی ذکر شده است. این امر به خوبی شناخته شده است که گسترش و تفصیل قواعد ضامن مؤثریت قواعد

20 Demke et al. 2008: 57.

21 Public Accountability Initiative. 2013. "Conflicts of Interest in the Syria Debate: An analysis of the defense industry ties of experts and think tanks who commented on military intervention". Available at: <http://public-accountability.org/2013/10/conflicts-of-interest-in-the-syria-debate/>

22 Corporate Europe Observatory, "The European Parliament demands stricter regulation of conflicts of interest at EU's food safety authority." Available at: <http://corporateeurope.org/pressreleases/2014/04/european-parliament-demands-stricter-regulation-conflicts-interest-eus-food>

18 Demke et al. 2008: 29-35.

19 Vukadinovic and Glintic 2013.

معلوماتی که اخیر قابل دسترس می باشد با دقت رابطه بین منافع مالی اعضای کمیته مشاوره مرکز ارزیابی و تحقیق دارو مربوط به اداره مواد غذایی و دارو و اینکه آیا اعضای متذکره به شکلی در حمایت از این منافع رأی داده اند را مورد بررسی قرار داد.<sup>24</sup> اقدامات طبی و تداوی های توصیه شده به قضاوت های مسلکی حرفه طبابت بستگی دارد و این می تواند به شدت تحت لابی شرکت های داروسازی قرار گیرد.<sup>25</sup> استقلال و بی طرفی چنین قضاوت های طبی اغلب زیر سؤال می رود.

سمت هایی را در شرکت های چینی، تولید کنندگان سگرت و یا شرکت های روابط عامه به دست می آورند و تضاد منافع بالقوه اغلب توسط همکاران سابق آنها که در نهادهای اتحادیه اروپا کار می کنند، نادیده گرفته می شود.<sup>23</sup>

قانون مصونیت و خلاقیت اداره مواد غذایی و دارو مربوط به ایالات متحده اخیراً قواعد تضاد منافع را برای اعضای کمیته مشاوره آن اداره ساده نموده است اما نگرانی ها راجع به تأثیرگذاری روابط مالی اعضا بر پروسه تصویب داروها در اداره متذکره کماکان باقی است. یک مطالعه صورت گرفته توسط صندوق یادبود میلبنک با استفاده از مجموعه وسیع

24 Pham-Kanter, Genevieve. 2014. "Revisiting Financial Conflicts of Interest in FDA Advisory Committees". *The Milbank Quarterly* 92 (3): 446–470; DeAngelis, Catherine D.. 2014. "Conflicts of Interest in Medical Practice and their Costs to the Nation's Health and Health Care System". *The Milbank Quarterly* 92 (2): 195–198.

25 See, for example Caroll, Aaron E. 2014. "Doctors' Magical Thinking About Conflicts of Interest". *The New York Times*, 8 September 2014. Available at: [http://www.nytimes.com/2014/09/09/upshot/doctors-magical-thinking-about-conflicts-of-interest.html?\\_r=1&abt=0002&abg=1%20-](http://www.nytimes.com/2014/09/09/upshot/doctors-magical-thinking-about-conflicts-of-interest.html?_r=1&abt=0002&abg=1%20-)

23 Schult, Christoph and Christoph Pauly. 2013. "Conflicts of Interest: Brussels' Revolving Door for Top EU Officials." *Der Spiegel On Line*, 9 October 2013. Available at: <http://www.spiegel.de/international/europe/european-commission-officials-and-potential-conflict-of-interests-a-926792.html>

## نقاط ضعف و آسیب پذیری تنفیذ مقررات

عدالت در طرزالعمل های اداری و تحقیقات جنایی ناسازگار باشد.

اجرای ضعیف رژیم های حقوقی مربوط به تضاد منافع که شامل مقامات عالیرتبه دولتی می باشد کمتر و کمتر توسط جامعه مدنی و افکار عمومی آزاد تحمل می شود. مغایرت های بارز بین گسترش قواعد و تطبیق اندک آنها باعث ایجاد بدگمانی عامه و منجر به ایجاد سیستم های خود تنظیمی در سکتور عامه و بی اعتباری آن می شود. بنابراین، به صورت فزاینده ای به ادارات تنفیذی قوی در زمینه تضاد منافع نیاز است. این ادارات باید صلاحیتهای حقوقی لازم برای انجام تحقیقات، تنفیذ قوانین مربوطه و مجازات رفتار نادرست را در اختیار داشته باشند.

تجربه بعضی از کشورها همچون ایالات متحده نشان دهنده پیچیدگی تضاد منافع بوده و بیانگر آنست که نظارت غیر رسمی توسط گروه های نظارتی جامعه مدنی می تواند به اندازه نظارت رسمی بر رعایت قواعد و مقررات در فراهم نمودن زمینه تطبیق لازم آنها مهم باشد. آنطوریکه توسط بانک انکشاف آسیایی و ابتکار مبارزه با فساد سازمان همکاری اقتصادی و انکشاف (2007) بیان می شود:

■ در مدیریت تضاد منافع، جلوگیری مقرون به صرفه تر از تنفیذ است؛ اما هر دو به یک اندازه برای ترویج حکومتداری خوب و مبارزه با فساد اهمیت

شاید مشکل ترین مسئله در مدیریت تضاد منافع، اجرای پالیسی و حصول اطمینان از سازگاری با اهداف، محتوا و روحیه مقررات باشد. یافته دمکی و دیگران اینست که:

■ هرچه قواعد بیشتر موجود باشد به همان اندازه به ظرفیت مدیریتی بیشتر برای اجرای این قواعد و معیارها نیاز است. در حالیکه الزامات فردی در اجرای مکلفیت های جدید ( عمدتا در زمینه پالیسی های مربوط به اعلام دارایی ها) در حال افزایش است، در بسیاری از موارد، ادارات کنترل و نظارت ( به عنوان مثال، کمیته های اخلاقیات) ضعیف بوده و فاقد منابع می باشند.<sup>26</sup>

این یافته، اتخاذ رویکردهای جامع به تدوین قواعد برای تضاد منافع را به چالش می کشد: تنفیذ قواعد مستلزم اینست که ویژگیهای خاص مقامات عالیرتبه و سیاستمداران در نظر گرفته شود یعنی رژیم های اخلاقی کارمندان دولتی نباید مستقیما به عنوان معیارهایی برای مقامات دولتی عالیرتبه و سیاستمداران استفاده شود. واکنش های سریع ادارات نظارت کننده به رسوایی های سیاسی مبتنی بر تضاد منافع مورد نیاز است تا بدینوسیله از اعتبار ادارات عامه مربوطه حفاظت شود و اعتماد شهروندان حفظ شود. اما واکنشهای سریع ممکن است با شیوه های اغلب طولانی و دست و پاگیر موجود جهت تضمین

26 Demke et al 2008: 8.

دارند. منشورهای اخلاقی جهانی، اعلام دارایی و منافع و کمپاین های آموزشی و آگاهی دهی عامه باید با مجازات ها و اقدامات تنفیذی همراه شود تا اطمینان حاصل شود که هم ریشه های تضاد منافع و هم تأثیرات آن به اندازه کافی مورد رسیدگی قرار می گیرد.<sup>27</sup>

---

27 ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific. "Managing conflicts of interest. Frameworks, tools, and instruments for preventing, detecting, and managing conflict of interest". Available at: <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/27975/managing-conflict-interest.pdf>

# نتیجه‌گیری

1. تضاد منافع با وجود دشوار بدون تعریف آن، واقعیت دارد. منافع غیرمشروع می‌تواند بر تضامیم در تمام سطوح و در تمام عرصه‌های سکتور عامه از جمله اقتصاد خصوصی تأثیر گذارد. مظاهر آن شامل پیامدهای ناگوار متعدد همچون، به عنوان مثال، تداوی طبی، موضوعات جنگ و صلح، عدالت و بی‌عدالتی باشد. از بین بردن کامل تضاد منافع در تصمیم‌گیری احتمالاً غیر ممکن است اما بحث عمومی آگاهانه و معتبر راجع به تضاد منافع می‌تواند باعث کاهش تأثیرات آن شود.
2. در حالیکه به یک سیستم خوب در زمینه تدوین قواعد نیاز است اما این به تنهایی کافی نیست. اگرچه بسیاری از مقررات ملی و منشورهای اخلاقی خوب می‌باشند اما اغلب جدی گرفته نمی‌شوند. اگر مقررات و منشورهای اخلاقی در فضای بی‌اعتمادی عمومی به مقامات دولتی و نهادهای حکومتی تدوین و ارائه شوند، احتمالاً تنها در نتیجه برخی تغییرات در قوانین، اعتماد افزایش پیدا نخواهد کرد. مردم تنها با آگاهی از موجودیت مقررات قوی راجع به تضاد منافع، احساس اطمینان نمی‌کنند. برای ایجاد اعتماد و اطمینان به بیشتر از این نیاز است، مخصوصاً به اجرای ملموس، دوامدار، منسجم و مؤثر مقررات.
3. تحقیق و تجربه نشان می‌دهد که رهبری سیاسی مؤثر، یک چارچوب حقوقی قوی و یک مطبوعات مستقل برای شناسایی، جلوگیری و مدیریت تضاد منافع مورد نیاز است. وجود یک رهبری مصمم در بالا به صورت واضح به ایجاد یک گفتمان عمومی که از معیارهای بالای اخلاقی در زندگی عمومی و روابط خصوصی حمایت نموده و آن را تقویت نماید کمک خواهد نمود. نهایتاً اینکه، وجود یک سیستم خدمات ملکی مسلکی دارای معاش کافی، قواعد واضح در رابطه با وظایف سیاستمداران و مقامات دولتی و تأکید بر حسابدگی در هر دو سطح ملی و محلی حتماً ضروری است.

## مجموعه رهنمودهای حکومتهاری خوب



کتاب راهنما راجع به مقابله با تضاد منافع در سکتور عامه به این موضوع می پردازد که چگونه دموکراسی ها به اساس جدایی بین دو حوزه ایجاد شده اند: از یکسو جامعه مدنی و بازار (سکتور خصوصی)، و از سوی دیگر، دولت (سکتور عامه) که از حکومتداری سیاسی و اداری نمایندگی می کند و باید مظهر منافع عامه باشد. مفهوم تضاد منافع، بیان کننده پیچیدگی مسائل اخلاقی و مقرراتی مرتبط با تعامل بین حوزه های عامه و خصوصی جامعه می باشد. تضاد منافع به میزان زیادی به زمینه و شرایط خاص آن بستگی دارد و این ممکن است باعث شود که پالیسی سازان در پرداختن به آن و تدوین قواعد در این عرصه به شکل غیر مؤثر عمل نمایند.

کتاب های راهنما راجع به حکومتداری خوب مجموعه ای از نوشتارهای کوتاه است که هر کدام یک عنوان مشخص و مهم مرتبط با حکومتداری خوب در سکتور دفاعی را مورد بحث قرار می دهد. افرادی که علاقمند به کسب آگاهی بیشتر راجع به یک یا چندین عنوان مستقیماً مرتبط با حکومتداری خوب در سکتور دفاعی - و یا به صورت عموم در سکتور عامه - می باشند می توانند این نوشتارها را مطالعه نمایند. این نوشتارها همچنین می تواند برای مقاصد آموزشی مورد استفاده قرار گیرد.

منتشر شده توسط مرکز درستکاری در سکتور دفاعی  
طراحی: [www.melkeveien.no](http://www.melkeveien.no)  
چاپ سازمان خدمات و امنیت دولتی نروژ  
ژون 2015



ترجمه نسخه اصلی انگلیسی به  
دري توسط سازمان پیمان اطلانتیک  
شمالی (ناتو) انجام شده است



CENTRE FOR INTEGRITY  
IN THE DEFENCE SECTOR

[www.cids.no](http://www.cids.no)