

Managing conflict of interest in laws governing local councils and municipalities in line with sustainable development

Majid Hassannejad¹ , Naser Garousi²  

1. Faculty Member, Faculty of Social Sciences, Department of Law, Payame Noor University - Iran. Email: hasannejad_m@pnu.ac.ir

2. Faculty member, Department of Law and Political Science, Faculty of Social Sciences, Payame Noor University, Iran. Email: dr.nasergarousi@pnu.ac.ir

ARTICLE INFO

Abstract

Article type:
Research Paper

Article history:
Received: 23 May 2025
Revised: 14 July 2025
Accepted: 27 July 2025
Published: 29 November 2025

Keywords:
Conflict of interest
corruption
nepotism
meritocracy

Countries around the world have passed various laws and regulations related to preventing and combating corruption and managing conflict of interest. Many laws have also been passed in Iran in this regard. However, until the time of this research, with the exception of the government bill that has not been finally approved by the parliament, there was no law entitled conflict of interest management. Therefore, it is possible to search and extract information related to conflict of interest from other laws, including the constitution, general policies of the system, ordinary laws, regulations, and other rules and regulations. An example of this is Article 141 of the Constitution regarding the prohibition of dual employment by government and public sector officials and employees, which can be considered a measure for managing conflict of interest. The conflict of interest referred to is the situation where a person is in a position between choosing primary (organizational) interests and secondary (personal) interests, which many authors have considered to be the core and form of corruption. The findings of this study, as well as existing documents and evidence, show that municipalities and urban management enjoy more favorable conditions for being in a conflict of interest situation due to the huge and significant resources at their disposal. Nepotism and nepotism are also the most important examples of conflict of interest in municipalities, which are in conflict with the principle of justice and meritocracy mentioned in the constitution.

How to cite: Hassannejad, M. and Garousi, N. (2025). Managing conflict of interest in laws governing local councils and municipalities in line with sustainable development. *Geography and Regional Planning*, 15 (61), 214-238. <https://doi.org/10.22034/jgeoq.2025.555846.4356>



© Author(s) retain the copyright and full publishing rights
Education
DOI: <https://doi.org/10.22034/jgeoq.2025.555846.4356>

Publisher: Qeshm Institute of Higher

Introduction

In Iran's legal system, apart from a government bill that has not yet been approved, there is no formal definition of conflict of interest, although its instances can be identified across various anti-corruption laws. The absence of a direct legal definition does not imply neglect of the issue, as both international institutions-such as Transparency International, which defines conflict of interest as situations where individuals or entities must choose between their duties and personal interests-and the OECD, which frames it as a clash between public duties and private interests of officials, as well as domestic scholars, have clarified the concept. Proposed national definitions similarly emphasize conflict of interest as a condition in which personal benefit competes with public or organizational duties, potentially compromising impartiality or professional judgment. Overall, the essence of conflict of interest involves a situation in which an individual must decide between competing public and private interests, and its core components include benefit, responsibility, relationship, conflict, and decision-making.

Methodology

The present study employs a descriptive-explanatory research method, through which the phenomena under investigation are first described objectively and systematically, and then analyzed in order to identify underlying relationships, causal factors, and conceptual patterns. In the descriptive stage, relevant data, concepts, and empirical or legal evidence are collected and organized without intervention or manipulation. In the explanatory stage, the study interprets this information to clarify how and why the observed conditions occur, outlining the mechanisms, motivations, or structural factors that shape them. This combined approach enables a comprehensive understanding of the subject by integrating factual description with analytical explanation.

Results and Discussion

The legal framework of urban management in Iran shows that conflicts of interest emerge mainly within municipal elections, council operations, and urban planning mechanisms. The Municipal Act of 1955 and later reforms introduced eligibility restrictions to prevent government officials and municipal employees from misusing administrative authority during elections, and prohibited nepotism and voting on matters involving personal gain. The law also criminalizes collusion between council members and contractors. Despite these measures, structural conflicts persist, especially in zoning, land-use planning, and Article 100 Commissions, where

municipalities and councils act simultaneously as proposers and approvers, and where fines for building violations generate revenue that can outweigh public interests. After the Islamic Revolution, new council laws continued to restrict candidacy for officials, but in practice these measures remain insufficient because informal campaigning and administrative discretion allow personal benefits to override organizational duties, illustrating the ongoing challenge of managing conflicts of interest in Iran's urban governance system.

Conclusion

The findings indicate that conflict of interest refers to situations in which an individual or entity must choose between primary and secondary interests, and it exists not only in the public sector but also in the private sector, appearing in personal, institutional, and organizational forms. In Iran's municipalities-non-governmental public bodies with significant material and symbolic resources-all three types are clearly observable, and the risk of conflict of interest among officials and staff is high. Nepotism constitutes a major form, undermining meritocracy, justice, and organizational morale, and transforming municipalities into spaces for pursuing secondary interests. Irregular recruitment and appointments in recent years further exemplify this problem, occurring despite constitutional principles, national policies, employment regulations, and oversight bodies, revealing the inadequacy of current laws and institutions in preventing conflicts of interest. Existing laws are largely designed for anti-corruption rather than conflict-of-interest management, and therefore lack appropriate tools and mechanisms; thus, a dedicated conflict-of-interest framework for urban governance is recommended. Moreover, ineffective oversight, weak enforcement, and insufficient legal sanctions aggravate the issue. Finally, some older or outdated laws contain valuable provisions-such as the former Municipal Act's prohibition on first-degree relatives serving simultaneously in city councils-which could inform revisions of current legislation to strengthen conflict-of-interest management in urban administration.

Ethical considerations

Following the principles of research ethics

The authors have observed the principles of ethics in conducting and publishing this scientific research, and this is confirmed by all of them.

Data Availability Statement

Data available on request from the authors.

Acknowledgements

First author: Preparation of samples, conducting experiments and collecting data, performing calculations, statistical analysis of data, analysis and interpretation of information and results, preparing a draft of the article.

Second author: Preparation of samples, conducting experiments and collecting data, performing calculations, statistical analysis of data, analysis and interpretation of information and results, preparing a draft of the article.

Ethical Considerations

The authors affirm that they have adhered to ethical research practices, avoiding plagiarism, misconduct, data fabrication or falsification, and have provided their consent for this article's publication.

Funding

This research was conducted without any financial support from Payam Noor University.

Conflict of Interest

The authors declare no conflict of interest.



انجمن ژئوپلیتیک ایران

فصلنامه جغرافیا و برنامه ریزی منطقه‌ای

شاپا چاپی: ۶۴۶۲-۲۲۲۸ شاپا الکترونیکی: ۲۱۱۲-۲۷۸۳

Homepage: <https://www.jgeoqeshm.ir/>



حکمرانی شهری و مدیریت تعارض منافع در چارچوب قوانین شوراها و شهرداری‌های ایران با رویکرد توسعه پایدار

مجید حسن نژاد^۱، ناصر گروسی^۲✉

۱. عضو هیأت علمی، دانشکده علوم اجتماعی، گروه حقوق، دانشگاه پیام نور- ایران. رایانامه: hasannejad_m@pnu.ac.ir

۲. عضو هیأت علمی، گروه حقوق و علوم سیاسی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه پیام نور، ایران. رایانامه: dr.nasergarousi@pnu.ac.ir

چکیده

کشورهای جهان قوانین و مقررات مختلفی را در ارتباط با پیشگیری و مبارزه با فساد و مدیریت تعارض منافع تصویب نموده اند در کشور ایران نیز قوانین زیادی در این خصوص به تصویب رسیده اما تا لحظه انجام این پژوهش به استثناء لایحه دولت که به تصویب نهایی مجلس نرسیده است، قانونی تحت عنوان مدیریت تعارض منافع موجود نبوده و لذا جستجو و استخراج مطالب مرتبط با تعارض منافع، از میان قوانین دیگر از جمله قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، قوانین عادی، آئین‌نامه‌ها و سایر ضوابط و مقررات امکان‌پذیر است. نمونه آن اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی در خصوص ممنوعیت دو شغله بودن مقامات و کارکنان دولت و بخش عمومی است که می‌توان آن را اقدامی در جهت مدیریت تعارض منافع به شمار آورد. منظور از تعارض منافع مورد اشاره، قرار گرفتن شخص در موقعیت بین انتخاب منافع اولیه (سازمانی) و منافع ثانویه (شخصی) است که تعداد زیادی از نویسندگان، آن را هسته اصلی و شاکله فساد دانسته‌اند، ضمن آنکه یافته‌های این پژوهش و همچنین اسناد و مدارک موجود نشان می‌دهد شهرداری‌ها و مدیریت شهری به دلیل منابع عظیم و قابل توجه در اختیار از شرایط مساعد تری برای قرار گرفتن در موقعیت تعارض منافع برخوردارند. خویشاوندسالاری و خویشاوندسالاری نیز، مهم‌ترین مصداق تعارض منافع در شهرداری‌ها می‌باشد که با اصل عدالت و شایسته سالاری مورد اشاره در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام و سایر قواعد حقوقی کشور در تعارض است.

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت: ۳ خرداد ۱۴۰۴

تاریخ بازنگری: ۲۴ تیر ۱۴۰۴

تاریخ پذیرش: ۶ مرداد ۱۴۰۴

تاریخ انتشار: ۹ آذر ۱۴۰۴

کلیدواژه‌ها:

تعارض منافع
فساد
خویشاوندگماری
خویشاوندسالاری
شایسته سالاری

استناد: حسن نژاد، مجید؛ گروسی، ناصر. (۱۴۰۴). حکمرانی شهری و مدیریت تعارض منافع در چارچوب قوانین شوراها و شهرداری‌های ایران با رویکرد توسعه پایدار. *جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای*، ۱۵(۶۱): ۲۳۸-۲۱۴. DOI:10.22034/jgeoq.2025.555846.4356



© نویسندگان.

ناشر: موسسه آموزش عالی قشم

مقدمه

در نظام حقوقی ایران به غیر از لایحه پیشنهادی دولت که هنوز به تصویب نرسیده، تعریفی از تعارض منافع^۱ ارایه نشده است، هر چند در قوانین مختلف که به منظور پیشگیری از فساد وضع گردیده‌اند، مصادیق تعارض منافع قابل شناسایی است. البته فقدان تعریف یا عدم وجود قوانینی که مستقیماً و تحت عنوان تعارض منافع مطرح باشد به معنای عدم توجه به موضوع تعارض منافع نیست در این خصوص هم نهادهای بین‌المللی مانند سازمان شفافیت بین‌الملل^۲ و هم پژوهشگران داخلی و خارجی به دلیل آنکه شاکله فساد را تعارض منافع می‌دانند اقدام به تعریف و تبیین این مفهوم نموده‌اند.

سازمان شفافیت بین‌الملل که یک سازمان غیر دولتی با هدف مبارزه با فساد و آگاهی بخشی است تعارض منافع را « شرایطی می‌داند که در آن افراد یا نهادها (که می‌تواند دولت، رسانه، کسب و کار یا سازمان مهندسی باشد) مواجه با انتخاب بین وظایف خود و منافع شخصی شان می‌گردند.» (پرهیزکاری، رزقی، ۱۳۹۶: ۳۶) و یا سازمان همکاری اقتصادی و توسعه که یک سازمان بین‌المللی با ۳۷ عضو می‌باشد در تعریف تعارض منافع می‌گوید: «تعارضی میان وظایف دولتی و منافع خصوصی مأمورین دولتی است بطوریکه این منافع می‌تواند به صورت ناصحیحی وظایف آنها را تحت تاثیر قرار دهد» (همان)

در بند (۱) ماده (۱) لایحه پیشنهادی دولت در خصوص نحوه مدیریت تعارض منافع مصوب سال ۱۳۹۸ هیأت وزیران آمده است: «تعارض منافع موقعیتی است که منفعت شخصی مشمولان این قانون در مقام انجام وظایف یا اعمال اختیارات قانونی آنان در تعارض با منافع عمومی قرار می‌گیرد و می‌تواند انجام بی طرفانه و بدون تبعیض وظایف مذکور را مانع شود.» همچنین در یک اظهار کارشناسی که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص طرح مدیریت تعارض منافع منتشر کرده گفته شده است «تعارض منافع شرایطی است که یک شخص بر سر دو راهی منافع اجتماعی و مأموریت‌های سازمانی و از سوی دیگر منافع شخصی، خانوادگی، حزبی یا غیره قرار می‌گیرد در واقع تأمین کردن یکی از این منافع منجر به تأمین نکردن دیگری می‌شود.» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹: ۱)

از دیدگاه مصطفی محقق داماد و محمد درویش زاده، منظور از تعارض منافع، «مجموعه شرایطی است که موجب می‌شود تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای شخص تحت تاثیر منفعتی ثانویه قرار گیرد. معمولاً در این شرایط به صورت خواسته یا ناخواسته موقعیتی پدید می‌آید که افراد میان انتخاب منفعت عمومی و منفعت شخصی قرار می‌گیرند.» (محقق داماد، درویش زاده، ۱۴۰۰: ۱۳۳)

از جمله تعریف‌های دیگر ارایه شده می‌توان به تعریفی که در فصلنامه حقوق اداری به چاپ رسیده اشاره کرد. به استناد این مجله، «وقتی سازمانی دارای منافع یا اهداف اولیه می‌باشد ولی مجموعه شرایطی، این خطر را ایجاد کند که تصمیمات، قضاوت و اقدامات حرفه‌ای به شکل ناروایی به تأمین منافع فردی و اهداف ثانوی متمایل شود تضاد منافع رخ می‌دهد.» (ذاکریان و دیگران، ۱۴۰۰: ۲۷) در یک تعریف ساده «تعارض منافع به شرایطی اشاره دارد که فرد یا سازمانی در موقعیتی قرار می‌گیرد که تصمیم‌گیری در آن موقعیت بر منافع فرد یا سازمان تاثیرگذار است.» (جلیلی، ۱۳۹۸: ۱۰۴) در جمع‌بندی تعریف فوق‌الذکر می‌توان گفت تعارض منافع موقعیتی است که فرد در انجام وظایف اصلی سازمان و یا ترجیح و اولویت منافع شخصی در تعارض تصمیم‌گیری و انتخاب قرار می‌گیرد. انتخاب هر کدام آثار و نتایج خاص خود را دارد با این توصیف عناصر و جوهر اصلی تعارض منافع عبارتند از منفعت، مسئولیت، رابطه، تعارض، تصمیم‌گیری (انتخاب).

1. Conflict of interest.

2. Teransparency International.

انواع تعارض منافع

تعارض منافع را می‌توان در ابعاد مختلف تقسیم بندی کرد یکی از این دسته بندی‌ها، تعارض منافع در بخش خصوصی و بخش عمومی است در بخش خصوصی نیز تعارض منافع شخصی کارمند یا کارگر در یک شرکت و سازمان خصوصی با منافع کارفرما و شرکت و تعارض منافع در بخش عمومی مانند تعارض منافع نماینده مجلس که همزمان در بخش خصوصی دارای شرکت واردات و صادرات دارو و در عین در بخش عمومی از قانون گذاری و تصمیم‌گیرندگان مربوط به دارو و درمان می‌باشد و در کمیسیون تخصصی بهداشت و درمان عضویت دارد. در تعریف ارایه شده سازمان شفافیت بین‌الملل که قبلاً از نظر گذشت، تعارض منافع اعم از حوزه خصوصی و عمومی می‌باشد. ضمن اینکه باید توجه داشته باشیم «قوانین مربوط به تعارض منافع، اغلب بخش عمومی را شامل می‌شود و جز در موارد خاصی، به تعارض منافع در بخش خصوصی ورود نمی‌کنند. علت این امر آن است که بخش خصوصی، با استفاده از قواعد خاصی مانند اسرار تجاری و ترتیبات قراردادی، وضعیت تعارض منافع را مدیریت می‌کند.» (انصاری، ۱۴۰۱: ۳۰۰)

در حقوق اسلامی نیز تعارض منافع هم در حوزه امور عمومی و هم در حوزه روابط خصوصی شناسایی شده است. برخی نویسندگان نیز ضمن تصریح به امانت دار بودن مناصب عمومی در لسان شرع «سوء استفاده نکردن متصدیان امور عمومی از منفعت و قدرت را از شرایط و لوازم «قاعده عدالت در امور عمومی» دانسته‌اند.» (همان، ۲۹۸) لزوم انتصاب کارگزاران شایسته، منع کارگزاران عمومی از گرفتن رشوه و هدیه، لزوم قضاوت و داوری عادلانه و تقسیم عادلانه عطا یا (مستمری‌ها) و ارزاق (حقوق) از جمله مصادیق این قاعده هستند افزون بر این، منع وقف بر خود، ارث نبردن قاتل از مقتول و نپذیرفتن شهادت غیر عادل حاکی از شناسایی این مفهوم در روابط خصوصی است.

یکی دیگر از انواع این دسته‌بندی‌ها، مربوط به تقسیم بندی است که در داخل بخش عمومی انجام می‌شود در این صورت هم می‌توان کارگزاران را به مقامات و کارمندان تقسیم کرد و هم می‌توان آنها را در سه حوزه، سیاسی، قضایی و اداری تفکیک و شناسایی نمود. مقامات معمولاً در سمت‌های مدیریت و تصمیم‌گیری قرار دارند و کارمندان عادی در مقام کارشناسی، اجراء و بعضاً تصمیم‌سازی ایفای نقش می‌کنند. به همین خاطر هر کدام از این اشخاص به نحو متفاوتی در معرض تعارض منافع قرار دارند در حوزه قضایی از گذشته دور همواره وضعیت تعارض منافع مورد توجه بوده است و بدین منظور قواعدی در قوانین دادرسی کشورهای مختلف پیش بینی شده و آنها از رسیدگی به دعاوی و شکایت‌هایی که در آنها با تعارض منافع مواجهند منع شده‌اند. به عنوان نمونه در بند الف ماده (۹۱) آئین دادرسی مدنی، قرابت نسبی و سببی تا درجه سوم از هر طبقه بین دادرس با یکی از اصحاب دعوا در حقوق ایران از جهات رد دادرس محسوب می‌شود. نمونه دیگر در حوزه سیاسی، منع شدن نمایندگان مجلس از عضویت هیأت مدیره انواع شرکت‌های خصوصی و یا مدیریت عاملی آن در اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی است. البته این اصل تعداد دیگری از مقامات سیاسی را حتی کارمندان را نیز شامل می‌شود.

در یک دسه بندی دیگر می‌توان «تعارض منافع شخص محور و سازمان محور» اشاره کرد. «در تعارض منافع شخص محور، برخی ویژگی‌های مربوط به شخص قرار گرفته در مناصب حاکمیتی (روابط خانوادگی، روابط سهامداری، اشتغال و...)، منافع شخص در تعارض با منافع حاکمیت و عموم مردم قرار می‌گیرد.» (پرهیزکاری، رزقی، ۱۳۹۶: ۱۰۳۱) به عنوان مثال می‌توان فردی را در نظر گرفت که از یک طرف در یک شهرداری قرار است برای خرید یک محصول مناقصه برگزار کند و لذا یک وظیفه حاکمیتی و عمومی بر عهده اوست و از طرف دیگر خودش با خویشاوندانش دارای شرکتی هستند که آن محصول را عرضه می‌نماید و در این مناقصه شرکت خواهد کرد. در این حالت این فرد در موقعیت تعارض منافع قرار دارد. در این نوع

تعارض منافع اگر فرد دیگری بدون این ویژگی‌ها (روابط خانوادگی، سهامداری، اشتغال و ...) در آن جایگاه و پست قرار بگیرد تعارض منافع بروز نمی‌کند.

نوع دیگری از تعارض منافع شخص محور را می‌توان ناشی از ساختار و قواعدی دانست که افراد در آن قرار می‌گیرند به عنوان مثال طبق قواعد سازمانی ممکن است تعیین مبلغ حقوق و مزایای مدیران به عهده خودشان باشد. در این شرایط هر مدیری در آن جایگاه قرار بگیرد در مسئله تعیین حقوق و مزایا درگیر تعارض منافع می‌شود یعنی به نوعی، قواعد طراحی شده برای آن جایگاه، مستقل از ویژگی‌های مربوط به اشخاص (مانند روابط خانوادگی، سهامداری یا شغلی)، آنها را در معرض تعارض منافع قرار می‌دهد.

آخرین نوع از انواع تعارض منافع، تعارض منافع سازمان محور می‌باشد. تعارض منافع سازمان محور شبیه تعارض منافع شخص محور است اما در مورد منافع یک سازمان مصداق پیدا می‌کند. بطوریکه به علت ویژگی‌های مرتبط با سازمان مانند فعالیت‌های شرکت‌های وابسته به سازمان یا خدماتی که سازمان ارائه می‌کند منافع سازمان در تعارض با منافع حاکمیت قرار می‌گیرد. به عنوان مثال ممکن است سازمان (الف) به عنوان مجری یک طرح توسط شهرداری انتخاب شود و شرکت (ب) که زیر مجموعه شرکت (الف) است نیز از جانب شهرداری مسئولیت ارزیابی موفقیت یا عدم موفقیت طرح را برعهده بگیرد یا اینکه شرکت (ب) مسئولیت مطالعات محیط زیستی پروژه‌ای را برعهده می‌گیرد که پیمانکار آن سازمان (الف) است در این موقعیت‌ها شرکت (ب) در معرض تعارض منافی قرار گرفته که آنرا با عنوان تعارض منافع سازمان محور می‌شناسیم.

همچنین ممکن است ساختاری که سازمان در آن قرار گرفته به نحوی باشد که در هر حالت آن سازمان در معرض تعارض منافع قرار بگیرد. به عنوان مثال می‌توان گفت که سازمانی که درآمدهایش با وظایفش در تعارض است همواره در جایگاه تعارض منافع قرار دارد. به عنوان مصداقی از این تعارض منافع، اگر در شهرداری، ساخت و سازهای غیر مجاز به یکی از منابع اصلی درآمدی تبدیل شود در آن صورت صیانت از اصول فنی و ایمنی ساختمان و ضوابط شهرسازی به عنوان منفعت اولیه تحت تأثیر درآمدزایی حاصل از عدم پیش‌گیری از ساخت و سازهای غیر مجاز به عنوان منفعت ثانویه قرار می‌گیرد.

قوانین مرتبط با مدیریت تعارض منافع، در اکثر قوانینی که به منظور پیشگیری و مبارزه با فساد وضع گردیده‌اند و همچنین قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و قوانین خاص وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و عمومی غیر دولتی قابل مشاهده است. در ذیل به تعدادی از مهمترین آنها اشاره می‌گردد.

قانون اساسی و تعارض منافع

در رأس سلسله مراتب قوانین و نظام حقوقی، قانون اساسی قرار دارد. قانون اساسی به عنوان بنیادی‌ترین قانون در هر کشور و از جمله کشور ایران، مبنای اصلی هدایت و راهبری کشور و قانون‌گذاری‌های بعدی محسوب می‌شود و از جایگاه بسیار رفیعی برخوردار است و سایر قوانین نیز در چارچوب آن تعریف و مشروعیت پیدا می‌کنند.

در قانون اساسی ایران شاید بتوان بطور خاص و مشخص اصولی را در خصوص مدیریت تعارض منافع و تحت این عنوان مشاهده نمود اما با مذاقه و مطالعه این عالی‌ترین سند و اساسنامه اداره کشور، می‌توان در موضوع مدیریت تعارض منافع اصولی را مورد شناسایی قرار داد. ضمن آنکه مقدمه قانون اساسی نیز این مهم (مدیریت تعارض منافع) را فراموش نکرده و عنوان نموده « حکومت از دیدگاه اسلام برخاسته از موضع طبقاتی و سلطه‌گری فردی یا گروهی نیست.» در این مقدمه اسلام به عنوان

1. Costitution.

ضابطه همه نهادها و انعکاس قلبی امت اسلامی، خط سیر خود را مشخص نموده است به استناد این مقدمه، حکومت و قانونی که مبتنی بر اسلام است از همه مظاهر فسق و فساد باید مبرأ باشد.

تقسیم عادلانه ثروت، رفع تبعیضات ناروا، مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی، افزایش سطح آگاهی‌های عمومی، فراهم کردن زمینه‌های مشارکت عامه مردم، ایجاد نظام اداری صحیح، تامین حقوق همه جانبه زن و مرد، تساوی عموم در برابر قانون، مبارزه با بی‌عدالتی، قانون‌گرایی، توجه به جامعه مدنی، آزادسازی و بازگرداندن اموال عمومی از دست غاصبین، مبارزه با رشوه، اختلاس و سوء استفاده از قدرت سیاسی، موضوعات محوری در ارتباط با فساد و مدیریت تعارض منافع هستند که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول مختلف از جمله بند (۱) و (۹) اصل سوم، نوزدهم، بیستم، بیست و هشتم، چهل و سوم، چهل و پنجم، چهل و نهم، یکصد و هفتم، یکصد و چهل و یکم، یکصد و چهل و دوم، یکصد و چهل و هشتم و یکصد و پنجاه و ششم بر آنها تأکید نموده است.

رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام صحیح دو موضوع کلیدی در مبحث مربوط به فساد و تعارض منافع محسوب می‌شود که در بند (۹) و (۱۰) اصل سوم مورد توجه قانون‌گذار اساسی بوده است. خویشاوند سالاری، انتصابات و استخدام‌های بدون ضابطه، عدم توجه به شایستگی‌ها و توانمندی‌های علمی و اخلاقی در بکارگیری و ارتقا، و انتصابات را می‌توان از مصادیق اقدام مغایر با این اصل قانون اساسی دانست. قانون اساسی با قایل شدن منزلت و حقوق برابر برای تمام افراد ملت در اصول نوزده و بیست، به تساوی عموم مردم در برابر قانون اشاره دارد.

همانطوری که می‌دانیم یکی از مظاهر فساد، تبعیض است در نظام سیاسی و اداری مبتنی بر تبعیض، تبارگرایی، پارتی بازی، رانت و روابط شخصی حاکم بر سازمان و نظام سیاسی می‌گردد. در این صورت منافع عمومی و جمعی تحت تأثیر منافع ثانویه افراد قرار گرفته و اصل مساوات و برابری شهروندان که در اصول فوق‌الذکر مورد تأکید قرار گرفته به محاق رفته و بی‌عدالتی و احساس بی‌عدالتی در ابعاد مختلف سیاسی، اجتماعی، اداری و قضایی حاکم بر فضاهای مذکور علی‌الخصوص نظام اداری کشور که وظیفه اصلی آن تحقق و عملیاتی کردن برنامه‌ها و سیاست‌های کلان نظام سیاسی می‌باشد، می‌گردد.

این مهم می‌تواند نقش و جایگاه قانونی اساسی را به عنوان سند بنیادین اداره کشور، متزلزل نمود. و بیشتر جنبه صوری، تشریفاتی و ویتیرینی پیدا می‌کند. این در حالی است که قانون اساسی ضامن تحقق حقوق همگان محسوب می‌شود. به همین جهت عدم مدیریت تعارض منافع به استناد اصول مهم قانون اساسی علی‌الخصوص رفع هر گونه تبعیض در نظام سیاسی کشور، سازمان‌های اداری و نهادهای عمومی غیر دولتی مانند شهرداریها می‌تواند محل تعرض به قانون اساسی و آغاز شکل‌گیری و شیوع فساد باشد.

در هر صورت در امر مبارزه با فساد، قانون اساسی مسیر را مشخص نموده و هیچ کس و هیچ نهادی را مستثنی نکرده و هیچ شخص یا گروهی نمی‌تواند با عذر انتساب به خانواده خاصی، خود را معاف بشمارد. اصل یکصد و هفتم قانون اساسی نیز اشعار می‌دارد، « رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است. وقتی مهمترین میثاق حقوقی ملت، رهبری را با سایر افراد جامعه مساوی می‌داند، دیگر جای تبعیض برای سایر مقامات و کارگزاران و اشخاص وجود ندارد. پس باید، هم وضعیت‌های قانونی و تساوی برای همگان فراهم شود و هم با کسانی که از موقعیت‌های سیاسی، قضایی و اداری خود بهره‌برداری شخصی نموده و سوء استفاده می‌کنند برخورد شود قانون‌گذاری صحیح، اصلاح قوانین مبهم و کنار گذاشتن قوانین بی‌خاصیت می‌تواند زمینه‌های تخلف را از بین برده و اقدام به مدیریت تعارض منافع نماید. نمونه دیگر از اصول قانون اساسی که به مدیریت تعارض منافع پرداخته اصل چهل و سوم می‌باشد. در بند (۲) این اصل، جلوگیری از تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص اشاره شده است.

فقدان قوانین اجرایی مرتبط با این اصل و یا سایر اصول قانون اساسی می‌تواند مقامات سیاسی و اداری کشور را در موقعیت تعارض منافع قرار داده و با ترجیح منافع ثانویه خود بر منافع عمومی و اولیه، آنها را به سمت انباشت ثروت سوق دهد. بدیهی است دسترسی به اطلاعات توسط مقامات سیاسی و اداری و قضایی بیشتر از سایرین می‌باشد در این صورت این رانت اطلاعاتی می‌تواند پایه اصلی دستیابی به مزایای مادی و اقتصادی و در نهایت ثروت اندوزی قرار بگیرد. این شیوه دستیابی به ثروت از مظاهر فساد محسوب می‌شود هر چند ممکن است دسترسی به ثروت‌های غیر مشروع فقط از تعارض منافع صورت نگیرد. چون هر تعارض منافع منجر به فساد نمی‌شود. اصل یکصد و چهل و دوم را نیز می‌توان مرتبط با مدیریت تعارض منافع دانست چون، همانطوریکه قبلاً بیان شد تعارض منافع به وضعیتی اطلاق می‌شود که بین انجام وظایف عمومی یک نظام رسمی و منافع شخصی و خصوصی او تعارض حاصل و وظایف اولیه وی را تحت تاثیر قرار دهد. به نظر می‌رسد اصل یکصد و چهل و دوم این مأموریت را به خوبی ایفاء نموده است. این اصل « بیانگر تاکید قانون اساسی بر پیش‌گیری از وقوع جرم و فساد در سطوح عالی می‌باشد.» (هاشمی، ۱۳۹۱: ۱۶۳) در هر صورت احتمال ترجیح منفعت ثانویه بر منفعت اولیه مقامات، در طول مسئولیت آنها وجود دارد. خبرگان قانون اساسی با وضع این اصل مقامات عالی، فرزندان و همسران آنان را تحت نظارت و مدیریت قرار داده است به استناد این اصل « دارایی رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی می‌شود که بر خلاف حق افزایش نیافته باشد.» البته احتمال افزایش دارایی بر خلاف حق اختصاص به مقامات مذکور ندارد به همین منظور در قانون رسیدگی به دارایی مقامات، قلمرو این اصل افزایش یافته است. به عنوان نمونه در حوزه مدیریت شهری، شهرداری و اعضای شوراهای اسلامی شهر نیز مشمول قانون شده‌اند. این اصل یکی از مصادیق این سخن رهبری است که می‌گوید: « در امر مبارزه با فساد نباید هیچ تبعیضی دیده شود. با فساد در هر جا و هر مسندی باید برخورد یکسان صورت گیرد.» (همان، ۱۶۵)

اصل یکصد و چهل و یکم نیز یکی از اصول مهم و مرتبط با مدیریت تعارض منافع است. به استناد این اصل « رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، و مدیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگری در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی، وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی، جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است. سمت‌های آموزشی در دانشگاهها و مؤسسات تحقیقاتی از این حکم مستثنی است.» ضمن آنکه اصل شصت و هشت قانون اساسی مشروطیت نیز در این خصوص مقرر داشته بود، وزرای موظف نمی‌توانند خدمت دیگری از شغل خودشان را بر عهده بگیرند. بعد از تصویب این اصل، در ماده چهل و سه قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ اصلاحیه‌های بعدی، این منع قانونی به تمامی مستخدمین کشوری تسری داده شد و اعلام گردید که مستخدم رسمی نمی‌تواند تصدی بیش از یک پست سازمانی را داشته باشد. ضمن آنکه در اجرای اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل در سال ۱۳۷۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که در مباحث بعدی به آن پرداخته خواهد شد.

دکتر هاشمی از حقوق دانان کشورمان فلسفه تدوین و وضع اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی را « پرهیز از وقفه در کارها، جلوگیری از اعمال نفوذ، انحصارطلبی، استبداد و تفریط در بودجه عمومی، لوٹ شدن مسئولیت‌ها، رشد بیکاری، تضييع حقوق مردم و تبعیض.» (قربانی، ۱۳۹۹: ۶۹) بیان کرده است.

چند شغلی، آثار و نتایج نامطلوب آن نه تنها در قوانین امروزی بلکه در متون و منابع تاریخی نیز توسط نویسندگان اندیشمندان مورد توجه قرار گرفته است. در فصل چهل و یکم کتاب سیاست نامه خواجه نظام الملک طوسی آمده است: «

پادشاهان بیدار و وزیران هوشیار به همه روزگار هرگز دو شغل، یک مرد را نفرمودندی و یک شغل دو مرد را، تا کار ایشان به نظام و رونق بودی، از بر آنکه چون دو شغل یکی را فرمایند، همیشه از این دو شغل یکی بر خلل بود و یا تقصیری راه یابد. چون نگاه کنی که دو شغل دارد همواره هر دو شغل بر خلل باشد و او مقصر و ملامت زده و رنجور. و باز هر که دو مرد را یک شغل فرمایند. این بدان افکند و آن بدین. همیشه کار ناکرده ماند و مثل زنند در این معنی که «خانه به دو کد بانو نرفته ماند و به دو کد خدای ویران» (همان، ۶۹ و ۷۰)

اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی را می‌توان در تکمیل اصول مطرح در فصل سوم قانون اساسی دانست که طی آن در اصل بیست و هشتم، دولت را موظف کرده است برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را فراهم کند. همچنین با توجه به اصل نوزدهم و بیستم که مردم ایران از هر قوم و قبیله را دارای حقوق مساوی و همه افراد ملت اعم از زن و مرد را یکسان در حمایت قانون قرار داده، اصل عدالت ایجاب می‌کند. اشتغال همزمان و چند شغله بودن مقامات و کارمندان با تدوین قوانین اجرایی، پیش‌گیری شود. «پی‌ریزی و تدوین این اصل برای آن است که در جامعه بنیان‌گذاری شود که حقوق مردم تامین شود، اموال عمومی در معرض دستبرد و چپاول قرار نگیرد و مشاغل متعدد که موجب قدرت می‌شود در دست شماری افراد، متمرکز نشود و در نتیجه جلوی سوء استفاده از قدرت و فساد و خود رأیی گرفته شود. بی‌شک، سرشکن کردن قدرت و توزیع خردمندانه آن از شرایط مهم مردم سالاری است.» (اصلائی، رحمانیان، ۱۳۹۴: ۳۶) آیت الله خامنه‌ای رهبر فعلی جمهوری اسلامی ایران به هنگام بررسی اصل یکصد و چهل و یکم در مجلس خبرگان قانون اساسی می‌گویند: «اینها که ما (در اصل ۱۴۱) اسم بردیم مستقیماً در جریان کسب منافع و سوء استفاده از مقام هستند.» (همان، ۴۳) وجه مشترک دلایل نمایندگان مجلس خبرگان قانون اساسی، به هنگام وضع این اصل جلوگیری از فساد و سوء استفاده از مقام و جلوگیری از انحصار طلبی و تضییع حقوق عمومی است.

همانطوریکه ملاحظه گردید، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول مختلف خود به انحاء مختلف به موضوع مدیریت تعارض منافع و مبارزه با فساد پرداخته است ضمن آنکه تدابیر لازم برای نظارت بر اجرای آن نیز پیش بینی شده است به عنوان نمونه رسیدگی به دارایی مقامات مورد اشاره در اصل یکصد و چهل و دوم بر عهده رئیس قوه قضائیه قرار داده شده است و کیفیت اجراء و چگونگی آن در قانون مصوب مجلس و آئین‌نامه اجرایی آن مشخص شده است. ضمن آنکه برابر اصل یکصد و پنجاه و ششم، قوه قضائیه به عنوان پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن عدالت معرفی شده است. در بند (۲) این اصل، احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادیهای مشروع از وظایف این قوه محسوب می‌شود. البته باید توجه داشت اصول قانون اساسی کلی بوده و جزئیات آن باید توسط قوانینی که از طریق مجلس شورای اسلامی وضع می‌گردد عملیاتی شود. به نظر می‌رسد بسیاری از اصول قانون اساسی که بطور غیر مستقیم به مدیریت تعارض منافع پرداخته است، نیاز به وضع قوانین از طریق مجلس تحت عنوان مدیریت تعارض منافع در حوزه‌های مختلف سیاسی و اداری و قضایی با لحاظ مصادیق آن می‌باشد تا بتوان اقدامات جدی در پیش‌گیری از هر گونه تعارض منافع پرداخت.

با استناد صرف به اصول قانون اساسی نمی‌توان امیدوار به مدیریت تعارض منافع بود در حالی که مدیریت تعارض منافع در سطوح مختلف بخش‌های سیاسی، قضایی و اداری و در سازمان‌های مختلف دولتی و غیر دولتی نیاز به بومی‌سازی آن همراه با تعیین مصادیق تعارض در هر سازمان بطور ویژه دارد به عنوان نمونه ابعاد و مصادیق تعارض منافع در شهرداریها با تعارض منافع در آموزش و پرورش متفاوتند و نمی‌توان برای همه این حوزه‌ها، مطرح و بخش‌ها نسخه واحد تجویز کرد. ضمن آنکه ممکن است در مواردی نیز تشابهاتی داشته باشد.

سیاست‌های کلی نظام و تعارض منافع

همانطوریکه می‌دانیم به استناد بند (۱) اصل یکصد و دهم قانون اساسی، یکی از وظایف و اختیارات رهبر، تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. در خصوص اینکه جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام در سلسله مراتب نظام حقوقی کشور در کجا قرار دارد؟ نظرات مختلفی بیان شده است اما حاصل و جمع‌بندی نظرات این است که سیاست‌های کلی نظام زیر مجموعه قانون اساسی است ولی نسبت به قوانین عادی تفوق دارد. مرحوم عمید زنجانی استاد فقه سیاسی و حقوق عمومی در این خصوص معتقد است: «سیاست‌های کلی نظام، قانون اساسی را نقض نمی‌کند ولی می‌تواند با قوانین عادی در تعارض باشد که در این حالت بر قوانین عادی مقدم است.» (کیهان فرهنگی، ۱۳۹۰: ۱۴)

سیاست‌های کلی نظام از ماهیتی حقوقی و الزام‌آور برخوردار بوده و به همین منظور نیز بند دوم اصل یکصد و دهم قانون اساسی بر لزوم نظارت بر حسن اجرای آن‌ها تأکید کرده است. با این توصیف و با توجه به اهمیت آن ما این سیاست‌ها را بعد از قانون اساسی و قبل از قانون عادی مطرح می‌کنیم.

سیاست‌های کلی نظام در موضوعات مختلف مطرح می‌شود مانند سیاست خارجی، امور نظامی، خانواده، امور فرهنگی، شهرسازی، محیط زیست، آموزش و پرورش، علم و فناوری، جمعیت، سلامت، اشتغال، اداری و ... در این پژوهش فقط به سیاست‌های کلی مرتبط با مدیریت تعارض منافع پرداخته می‌شود یکی از این موضوعات مرتبط، سیاست‌های کلی مرتبط به نظام اداری است. رهبر انقلاب در سال ۱۳۸۹ با ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری، کلیه مخاطبان این سیاست‌ها را موظف به عملیاتی شدن آن طی برنامه زمان بندی شده نمودند.

عدالت محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی، جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته، دانش‌گرایی و شایسته سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران، رعایت عدالت در نظام پرداخت، چابک‌سازی و متناسب‌سازی تشکیلات نظام اداری، عدم تمرکز اداری، شفافیت‌سازی و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری، قانون‌گرایی، پاسخگویی، اجتناب در برخوردهای سلیقه‌ای و فردی، امانت داری و حفظ بیت‌المال، حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی، ارتقای سلامت نظام اداری و کارآمد سازی ساختارها و شیوه‌های نظارت از جمله این سیاست‌های ابلاغی است.

مواردی که رهبر انقلاب در تعیین این سیاست‌ها توجه نموده‌اند مهندسی و طراحی یک اداره خوب است در این صورت خویشاوند سالاری و خویشاوند گماری را می‌توان نقطه مقابل این سیاست‌ها دانست. بکارگیری و ارتقای مدیران، بدون شایستگی در بخش نظام اداری نه تنها با اصل شایسته‌سالاری که نظام دینی و همچنین قانون اساسی بر آن تأکید دارد، مغایرت پیدا می‌کند بلکه نطفه یک فساد منعقد می‌شود که عامل اصلی آن تعارض منافع است و قبلاً نیز گفته شد که وجه مشترک تعاریف فساد، سوء استفاده از موقعیت شغلی برای نفع شخصی است.

یکی از موارد مهم در سیاست‌های کلی نظام اداری بند ۲۳ می‌باشد. حفظ حقوق مردم در این سیاست‌ها مورد توجه رهبری قرار گرفته است. به همین جهت، حفظ حقوق مردم ایجاب می‌کند برای جلوگیری از ترجیح منافع شخصی بر منافع عمومی، قوانینی وضع شود که طی آن از استخدام‌های خارج از مسابقات ورودی تحت هر عنوان در دستگاه‌های دولتی و عمومی غیر دولتی مانند شهرداریها خودداری گردد. البته حفظ حقوق مردم به این نمونه محدود نمی‌شود بلکه موارد دیگری را نیز شامل می‌شود مثلاً چابک‌سازی نظام اداری مورد اشاره رهبری در بند (۱۰) سیاست‌های ابلاغی، در شهرداریهای کشور به هیچ عنوان پیاده‌سازی نشده به عنوان نمونه وقتی در یک چارت سازمانی مصوب تعداد پست سازمانی ۱۳ هزار نفر و در عمل ۷۰ هزار نفر مشغول به کار می‌شوند، نه تنها چابک‌سازی اتفاق نیفتاده، بلکه عکس آن عمل شده است. این مهم به علت تعارض منافی است که در سالهای گذشته مقامات مدیریت شهری تهران اعم از شهرداری و اعضای شورای شهر دچار آن شده‌اند نتیجه چنین

تعارض منافی، تضییع حقوقی عمومی و عدم اجرای چابک سازی به عنوان دو نمونه از سیاست‌های ابلاغی رهبری می‌باشد. ضمن آنکه این تعارض منافع موجب عدم اثر بخشی نظام اداری و عدم خدمات رسانی مناسب را بدنبال دارد که رهبری در این سیاست‌ها مورد تأکید قرار داده‌اند. به نظر می‌رسد اجرایی کردن هر یک از بندهای سیاست‌های کلی نظام در بخش نظام اداری کشور، ضمن نیاز به وضع قوانین مرتبط با تعارض منافع، اصلاح قوانین فعلی را نیز می‌طلبد.

قانون‌گرایی از نکات دیگر مورد توجه در سیاست‌های ابلاغی می‌باشد قانون‌گرایی مفهومی است که بر اصالت قانون در روابط بین مردم و دولت و همچنین فی مابین مردم تأکید دارد. به استناد قانون‌گرایی، دولت محصول قانون است و باید در چارچوب صلاحیت‌هایی که به او واگذار شده اقدام نماید. شاید بتوان گفت رشد یافته‌ترین جوامع، همان جوامع قانونمند هستند. جامعه‌ای قانونمدار است که قوانین و مقررات در مورد آحاد جامعه اعم از مردم و کارگزاران آن بطور مساوی اجراء شود و رهبری آن جامعه از قانون پذیرترین افراد باشد. یک نمونه از قانون‌مداری در سیره اسلامی، اجرای حد در مورد نجاشی یکی از دوستان امام علی (ع) است که به دلیل شرب خمر، امام دستور دادند به او شلاق بزنند. دوستی وی با امام علی (ع) هیچ تأثیری در اجرای قانون نداشت.

خویشاوند‌گرایی و خویشاوند گماری، مصداق مهم تجاوز به قانون و حریم شکنی آن است بکارگیری و انتصاب نزدیکان و دوستان از دو حال خارج نیست یا قانون وجود ندارد یا قوانین موجود فاقد ضمانت اجرایی هستند و نمی‌توان با این قوانین مدیریت تعارض منافع نمود به نظر می‌رسد قوانین زیادی در خصوص استخدام‌ها و نحوه انتصاب و ارتقاء وجود دارد اما از ضمانت اجرایی خوب و جامعیت برخوردار نیستند. استخدام‌های بی رویه در شهرداری‌های کشور، علیرغم وجود قوانینی مانند قانون استخدام کشوری، قانون استخدام کارکنان شهرداری‌ها، قانون مدیریت خدمات کشوری و علی‌الخصوص قانون اساسی و سیاست‌های کلی ابلاغی رهبری اتفاق افتاده است. این مهم می‌رساند که قوانین موجود قادر به مدیریت تعارض منافع نیست و بعضاً منشاء این تعارضد. خلاءهای مذکور هر لحظه قادر به تولید فساد و قانون‌گریزی و خسارات جبران‌ناپذیری به حقوق عامه مردم وارد می‌نماید.

شفاف‌سازی نیز از موارد مهم در سیاست‌های ابلاغی است شفاف‌سازی یکی از مهمترین ویژگی‌های حکمرانی و اداره خوب است. شفافیت یعنی آرایه حق دسترسی اطلاعاتی مردم به مردم است عناصر اصلی شفافیت عبارتند از آرایه اطلاعات در زمان مناسب، قالب مناسب، کیفیت مناسب در محل مناسب برای مخاطب مورد نظر می‌باشد. امروزه شفافیت تنها دسترسی به اطلاعات نیست بلکه استفاده‌پذیری اطلاعات مصداق مهم آن است. نقش مهم اصل شفافیت پیش‌گیری از فساد است اگر شفافیت همراه با ایجاد زیر ساخت‌های لازم باشد. میزان تاثیرگذاری آن در مبارزه با فساد افزایش یافته و هزینه‌های ارتکاب جرم و فساد را بالا می‌برد. شفافیت، اقدامی پیش‌گیرانه است. در نظام اداری که اصل شفافیت بر آن حاکم است نظارت مردمی و پاسخگویی مدیران و کارگزاران تصمیم‌گیر افزایش می‌یابد. در این صورت از ایجاد بسترهای شکل‌گیری فساد جلوگیری می‌گردد. در یک فضای غیر شفاف که مردم از نحوه اقدام و عملکرد مقامات، مدیران و کارگزاران خبری نداشته باشد و در مسائل مختلفی همچون هم‌فکری و نظارت مشارکت نکنند، اعتماد عمومی نسبت به حاکمیت کاهش می‌یابد. ضمن اینکه موجب افزایش فساد نیز می‌گردد. «شفافیت بستر نظارتی است که حس دیده شدن از سوی عموم مردم را بوجود می‌آورد. با پدید آمدن این حس مسئولان رفتارشان را تغییر می‌دهند و در نتیجه انحرافات و فساد در عرصه حکمرانی کاهش می‌یابد.» (عبدالحسین زاده، ۱۳۹۹: ۱۸۰)

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ مجلس شورای اسلامی را می‌توان در راستای اصل شفافیت دانست فصل سوم این قانون به ترویج شفافیت اختصاص دارد. به استناد بند (۱۰) آن «هر یک از مؤسسات عمومی باید جز در

مواردی که اطلاعات دارای طبقه‌بندی می‌باشد در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی دست کم بطور سالانه، اطلاعات عمومی شامل عملکرد و ترازنامه (بیان) خود را با استفاده از امکانات رایانه‌ای و حتی الامکان در یک کتاب منتشر سازد.»

با این توضیحات به نظر می‌رسد اصل شفافیت مورد نظر رهبری در سیاست‌های کلی نظام اداری و همچنین قانون اخیرالذکر در مورد شهرداریها و مدیریت شهری مشاهده نمی‌شود. ورود بیش از ۵۰ هزار نیرو به شهرداری تهران یا ۷ هزار نیرو به شهرداری کرج و عدم اطلاع افکار عمومی از چگونگی و کیفیت جذب و حتی ارتقای آنها در پست‌های مدیریتی و انتصاب های فامیلی در شهرداریهای کشور، نشان از عدم کارایی و تاثیرگذاری قوانین فعلی و بعضاً عدم توجه به سیاست‌های کلی و متون اساسی این کشور و فقدان قوانین جامع و کارآمد با ضمانت اجرایی مناسب در حوزه مدیریت تعارض منافع می‌باشد.

تعارض منافع در قوانین مدیریت شهری

- قانون شهرداری

این قانون که در سال ۱۳۳۴ به تصویب مجلس شورای ملی و سنا رسیده در ماده (۳) شهرداری را دارای شخصیت حقوقی مستقل دانسته و به عنوان یک نهاد عمومی غیر دولتی و در سیستم عدم تمرکز، مأموریت‌های محلی ویژه‌ای برای آن پیش‌بینی نموده است. ضمن اینکه، قانون مذکور در سالهای بعد دارای اصلاحات و الحاقات می‌باشد.

یکی از مواردی که قانون شهرداریها در رابطه با مدیریت تعارض منافع به آن پرداخته مربوط به شرایط داوطلبان شرکت کننده در انتخابات انجمن شهر است. برابر ماده (۱۰) این قانون که مرتبط با شرایط انتخاب شونده‌ها می‌باشد تعدادی از مقامات و کارکنان دولت اعم از سیاسی، اداری از عضویت در انجمن شهر محروم هستند. علت اصلی این محرومیت مدیریت تعارض منافع در مهمترین نهاد نظارتی محلی یعنی انجمن شهر می‌باشد. قانون‌گذار تلاش نموده است تا زمینه‌های سوء استفاده از پست و جایگاه‌های اداری و سیاسی مقامات و کارکنان در ایام ثبت نام، تایید صلاحیت و مراحل بعدی منتهی به انتخابات و پس از آن پیش‌گیری نماید. در بند (۱) ماده (۱۰)، نخست وزیر و وزیران و معاونین آنها و نمایندگان مجلس و استانداران و فرمانداران و شهرداران و بخشداران و معاونین آنها، رؤسای دادگاهها و دادستان و بازپرسان و رؤسای ادارات دولتی و سازمانهای وابسته به دولت و شهرداریها، همچنین مدیر عامل جمعیت شیر خورشید سرخ، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع معادن، رئیس اتاق اصناف، رئیس شورای دآوری، رئیس انجمن بهداری، رئیس شورای آموزش و پرورش منطقه‌ای و قائم مقام و معاونان مقامات مذکور در حوزه مأموریت و کار خود به استثنای استادان و دانشیاران و استادیاران و سایر افرادی که در مؤسسات آموزش عالی تدریس می‌کنند، مشروط بر آنکه دارای شغل دولتی دیگری نباشند و همچنین کارکنان آموزشی وزارت آموزش و پرورش که منحصراً به امر تدریس اشتغال ورزند. از نامزد شدن انتخابات انجمن شهر محروم شدند.

در بند (۲) ماده فوق‌الذکر نیز افسران و نفرات شهربانی و ژاندارمری و ارتش و همدیفان آنها از هر دسته تا موقعی که در خدمت هستند از انتخاب کردن و انتخاب شدن محروم شده‌اند و ژاندارمری و ارتش و همدیفان آنها از هر دسته تا موقعی که در خدمت هستند از انتخاب کردن و انتخاب شدن محروم شده‌اند. همچنین برابر بند (۳) این ماده، اعضای انجمن‌های ایالتی و ولایتی و اعضای انجمن نظارت انتخابات انجمن شهر در دوره‌ای که دارای این سمت هستند از انتخاب شدن منع گردیده‌اند. علاوه بر آن به استناد بند (۴) این قانون، هیچ یک از کارمندان و کارگران ادارات و بنگاههای دولتی و سازمانهای وابسته به دولت و کسانیکه به نحوی از انحاء از شهرداری مستمراً حقوق و یا کمک مالی دریافت می‌دارند در حوزه مأموریت خود نمی‌توانند انتخاب شوند مگر اینکه قبل از نشر اعلان انتخابات بازنشسته شده یا استعفاء داده یا از خدمت خارج شده باشند. که در این

صورت انتخاب آنان مانعی ندارد. ضمن آنکه در تبصره ذیل این بند، شرکت کارمندان و کارگران سازمانهای دولتی که بصورت بازرگانی اداره می‌شوند را بلامانع دانسته است همچنین به استناد بند (۵) قانون، رؤسا و اعضای هیأت مدیره و مدیر عامل شرکت ها و کسانی که تامین تمام یا قسمت اعظم یکی از حوائج عمومی حوزه شهرداری از قبیل خواربار- وسایل نقلیه - برق- آب- دارو و امثال اینها را بر عهده دارند نمی‌توانند به عضویت انجمن شهرداری محلی که مرکز فعالیت آنهاست انتخاب شوند.

نکته مهمی که قانون‌گذار در ماده (۱۱) قانون شهرداری و انتخابات انجمن شهر به آن توجه نموده، موضوع خویشاوند سالاری است چیزی که در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مشاهده نمی‌شود. به استناد این ماده، پدر و مادر - فرزند- نوه- برادر- خواهر- خواهرزاده- همسر خواهر و برادر همسر- فرزند همسر، فقط آن کسی که رأی او بیشتر است می‌تواند عضویت یک انجمن را دارا باشد. و در صورت تساوی آراء، یکی از آنها به حکم قرعه معین خواهد شد. و اگر قرابت، پس از اتمام انتخابات و صدور اعتبارنامه یا هر زمانی که از دوره قانونی انجمن حاصل و یا معلوم گردد، بلافاصله در اولین باری که انجمن تشکیل جلسه می‌دهد به حکم قرعه، یک نفر ابقاء می‌شود و بجای شخص یا اشخاصی که خارج شده‌اند از شخص یا اشخاصی که رأیشان بیشتر است دعوت خواهد شد.

ماده (۴۹) قانون شهرداری نیز یکی از درخشان‌ترین مواد مرتبط با مدیریت تعارض منافع است. به استناد این ماده « هر یک از اعضای انجمن شهر نمی‌توانند در رأی‌گیری و تصمیماتی که راجع به آن ذینفع می‌باشد شرکت نمایند و اگر رعایت نشود و در رأی‌گیری شرکت نمایند با اعلام وزارت کشور، فرماندار یا بخشدار، انجمن شهر باید در تصمیم اتخاذ شده، تجدیدنظر نماید. در غیر این صورت مطابق ماده (۴۸)، موضوع در انجمن ایالتی و ولایتی مطرح و تعیین تکلیف می‌گردد.»

یکی از موارد مهم دیگر که قانون‌گذار در جهت مبارزه با فساد و مدیریت تعارض منافع به آن توجه نموده است مربوط به تبانی اعضای انجمن شهر با مقاطعه کاران و اشخاص طرف معامله با شهرداری و اعمال اغراض شخصی می‌باشد. به استناد ماده (۹۱) قانون شهرداری، در صورت ارتکاب هر یک از جرایم مذکور، با صدور کیفرخواست دادستان، از عضویت انجمن معلق و در صورت ثبوت جرم، علاوه بر مجازاتی که در قوانین برای اینگونه اعمال مقرر است مرتکب برای دو دوره از حق عضویت انجمن نیز محروم می‌گردد.

تبانی و اعمال اغراض شخصی یک فساد است و ریشه آن را باید در تعارض منافع جستجو کرد. ضمانت اجرایی ماده مذکور نیز اخراج و محرومیت از دو دوره از عضویت در انجمن شهر می‌باشد. به نظر می‌رسد ضمانت اجرایی خوب و سخت گیرانه‌ای در جهت مبارزه با فساد باشد. در هر حال تبانی مذکور، ترجیح منفعت شخصی به منفعت عمومی است و حاصل تعارض منافع می‌باشد.

از نقاط مهم تعارض منافع، حوزه شهرسازی و کمیسیون ماده صد شهرداری می‌باشد متأسفانه بررسی‌ها نشان می‌دهد قرار گرفتن در موقعیت تعارض منافع در این دو حوزه بسیار بالاست. طرحهای جامع، تفصیلی، هادی، مهمترین طرحها و برنامه‌هایی است که در حوزه شهرسازی تهیه می‌شود. این طرحها که با مشارکت شهرداری ها، شوراهای اسلامی شهرها، وزارت راه و شهرسازی و مشاورین مربوط تهیه می‌گردد، دارای ریسک بالای قرار گرفتن در موقعیت تعارض منافع می‌باشد. تعریف کاربری‌هایی مانند تجاری، مسکونی، اداری، فضای سبز، تأسیسات، آموزشی و ...، کاهش و افزایش تراکم‌های ساختمانی، امکان افزایش حریم و محدوده خدمات شهری، شرایط فوق‌العاده‌ای برای مقامات و کارکنان و نهادهای تصمیم‌گیر ایجاد می‌کند. در این صورت مدیریت تعارض منافع بدیهی است به عنوان نمونه یکی از کمیسیون‌هایی که در خصوص طرحهای جامع و تفصیلی شهرهای یک استان تصمیم‌گیری می‌کند کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است که به ریاست استاندار تشکیل می‌شود. اعضای آن نیز عبارتند از استاندار یا معاون عمرانی او، شهردار، نماینده وزارت راه و

شهرسازی، نمایند وزارت جهاد کشاورزی، نماینده میراث فرهنگی، نماینده شورای شهر و نماینده سازمان نظام مهندسی. در این کمیسیون در عین حال که شهرداری، شورای شهر و وزارت راه و شهرسازی تهیه کننده و پیشنهاد دهنده طرحهای جامع و تفصیلی هستند در همان حال عضو کمیسیون مذکور و تصویب کننده نیز محسوب می‌شوند. یعنی شهردار و نماینده شورای اسلامی شهر در مصوباتی نقش دارند که خودشان پیشنهاد دهنده هستند. در این صورت پس از تصویب ذینفع خواهند بود.

رئیس شورای عالی استانها در خصوص تصویب یا عدم تصویب تراکم در کمیسیون ماده (۵) و ماده (۱۰۰) معتقد است: «مجموع مساحت تمام طبقات تحت عنوان تراکم خوانده می‌شود و عموماً درصد آن بالاتر از صد درصد می‌باشد. معمولاً در اکثر کاربری‌ها، سطح اشغال شصت درصد زمین، تعیین تراکم خوانده می‌شود اما همین موضوع تولید مشکلات بعدی را بدنبال دارد. بر فرض مثال ما زمینی داریم به مساحت (۱۱۰) متر مربع، طبق قانون، سطح اشغال مجاز، به مساحت (۶۶) متر مربع است. با یک محاسبه حدودی و کسر مشاعات و آسانسور و راه پله، فضای مفید ما حدود (۵۰) متر مربع می‌شود. بدیهی است معمولاً سازنده با پیشروی از سطح اشغال تعیین شده روی به مساحت نزدیک به (۸۰) تا (۹۰) درصد سطح اشغال زمین می‌آورد و البته تخلف سازنده بسیار هم برای شهرداری ناراحت کننده نیست. چون با فرستادن مالک به کمیسیون ماده صد شهرداری، هزینه هنگفتی از او گرفته خواهد شد. اما اگر در این زمین، سطح اشغال (۸۰) تا (۸۵) درصد تعیین می‌شد و قوانین هم سفت و سخت گرفته می‌شد چه اتفاقی می‌افتاد؟ در واقع هزینه هنگفت جریمه از لیست درآمدهای شهرداری حذف می‌شد. البته اتفاق بزرگتر آنکه در این بین افراد بسیاری با مراجع و پیشنهاد رشوه و ... به تصمیم گیران، سعی در کم کردن جریمه خود دارند که همگان در چند سال اخیر عواقب این مسأله را شاهد بودند و در واقع برای برخی اعضای شوراهای شهرو شهرداری، رسوایی‌های زیادی به بار آورده است. و در اصل محصول قوانینی سخت گیرانه (که توسط همین مسئولان تعیین شده) است و این اتفاقات و درآمدها برای خود آنهاست.» (باشگاه خبرنگاران جوان - <http://www.yjc.news>)

همانطوریکه ملاحظه می‌شود نداشتن درآمد پایدار و ضعف سیستم نظارت و کنترل و عدم تفکیک نهادهای مجری و ناظر، قوانین نامناسب از موجبات اصلی این تعارض منافع شخص محور و سازمان محور و در نتیجه ترجیح منفعت ثانویه بر منفعت اولیه می‌باشد. ضمن آنکه اعتبار مطالعات طرحهای جامع و تفصیلی توسط شهرداری، وزارت راه شهرسازی تأمین می‌شود و در بسیاری از موارد مشاورین تهیه طرح تحت تاثیر و نفوذ و خواسته‌های مدیریت شهری قرار می‌گیرند.

علاوه بر موارد فوق الذکر از نقاط دیگری که معمولاً در شهرداریها احتمال تعارض منافع را افزایش می‌دهد کمیسیون ماده صد قانون شهرداریها می‌باشد. همانطور که می‌دانیم کمیسیون، در تشخیص و صدور رأی تخریب بنا یا جریمه و میزان آن در کف و سقفی که قانون گذار معین کرده دارای صلاحیت اختیاری است. در هر حال بالا و پائین کردن ضرایب جریمه، درآمدهای شهرداری را تحت الشعاع قرار می‌دهد و حتی بعضاً ساختمانهایی که به دلیل فقدان سازه‌های محکم و استاندارد باید تخریب شود، با جریمه مالی، پا برجا باقی می‌مانند، ضمن آنکه، احکام تخریب نیز بسیار نادر اجراء می‌شود. علاوه بر آن با اینکه تصمیم کمیسیون ماده صد تغییر کاربری محسوب نمی‌شود اما تاکنون هیچ کدام از پرونده‌هایی که منجر به صدور رأی جریمه گردیده‌اند جهت طی مراحل قانونی و اخذ موافقت کمیسیون ماده (۵) در کمیسیون مذکور مطرح نشده‌اند و لذا آراء کمیسیون ماده صد عملاً تغییر کاربری نیز محسوب می‌شود. به عبارتی دیگر کمیسیون ماده صد در عمل یک کمیسیون هم عرض در کنار کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شهرسازی قرار گرفته و عملاً تمام هزینه‌ها و مطالعات طرحهای تفصیلی و جامع و آینده شهری در یک کمیسیون غیر تخصصی از بین می‌رود و لذا منافع عمومی و اولیه تحت الشعاع منافع ثانویه (کسب درآمد) قرار می‌گیرد. همانطوریکه ملاحظه می‌گردد در کمیسیون ماده صد احتمال فساد بسیار بالاست چرا که بسیاری از کسانی که پرونده تخلفات ساختمانی آنها در کمیسیون مطرح می‌شود می‌دانند که بالا و پایین شدن ضریب جرایم یا خارج ساختن آن از رأی

تخریب چقدر می‌تواند بر منافع آنان تأثیر بگذارد لذا ممکن است با پیشنهادات مالی، اعضای کمیسیون را در ترک منافع عمومی و ترجیح منافع شخصی ترغیب نمایند. ضمن آنکه شهرداری نیز به دلیل توجه به درآمد زایی، حاضر است بسیاری از ضوابط و اصول شهرسازی را تحت الشعاع این نگاه در آمدزایی نماید.

–قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران

پس از انقلاب اسلامی، قوانین مختلفی در خصوص نظام شوراهای محلی تصویب شد از جمله می‌توان به قانون شوراهای محلی مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب، قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور با اصلاحات بعدی مصوب ۱۳۶۹ مجلس شورای اسلامی، قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شوراهای مزبور با اصلاحات و الحاقات بعدی مصوب ۱۳۶۵ مجلس شورای اسلامی، قانون الحاق موادی به قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۰ مصوب مجلس شورای اسلامی، و در نهایت قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی، اشاره کرد.

در حال حاضر شوراهای اسلامی شهر و روستا بر اساس و به استناد قانون اخیر و اصلاحات بعدی آن فعالیت می‌نمایند. و فعالیت اولین دوره شوراها نیز در سال ۱۳۷۸ پس از تصویب این قانون شروع که از این پس تحت عنوان قانون شوراها نام برده می‌شود، آغاز گردید به استناد ماده (۱۰۵) قانون مذکور، کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون لغو گردیده است. همچنین به استناد ماده (۱۰۸) این قانون، پاره‌ای از مواد قوانین سالهای ۱۳۶۱ تا ۱۳۶۵ فسخ شده است. در این صورت برخی از مواد و تبصره‌ها، قانون شهرداری، مخصوصاً در حوزه انجمن شهر که قبلاً از نظر گذشت، به دلیل مغایرت نسخ شده‌اند ضمن آنکه قانون شوراها، مصوب ۱۳۷۵، همراه با اصلاحات آن جایگزین قوانین مغایر اعم از پیش از انقلاب اسلامی و پس از آن شده است.

یکی از موضوعات قانون شوراها، در فصل دوم، انتخابات می باشد. این قانون نیز مانند قانون شهرداری که قبلاً به آن اشاره گردید، به منظور مدیریت تعارض منافع در ماده (۳۲)، تعدادی از مقامات و کارکنان کشوری، استانی و شهرستانی و کارکنان شهرداریها را از عضویت در شوراهای اسلامی شهر و روستا محروم کرده است مگر آنکه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن سمت شاغل نباشند.

همانطوریکه قبلاً در مبحث مربوط به انجمن شهر بیان شد، هدف اصلی این محرومیت، عدم سوء استفاده کارکنان و مقامات مذکور از امکانات عمومی در ایام فعالیت‌های انتخاباتی می‌باشد تا در رقابت با سایر نامزدها که از چنین شرایطی برخوردار نیستند، از شرایط یکسان برخوردار باشند. اما باز همانطوریکه قبلاً توضیح داده شد، این مهم مخصوصاً برای کارکنان شهرداریها، به ویژه در آستانه انتخابات، نمی‌تواند ضمانت اجرایی موثر باشد. چون فعالیت‌های غیر رسمی انتخاباتی معمولاً از مدت‌ها پیش توسط داوطلبان احتمالی آغاز می‌شود و مقامات مذکور مخصوصاً کارکنان شهرداریها و مؤسسات وابسته که قصد حضور در انتخابات را به عنوان انتخاب شونده (نامزد) داشته باشند. مسیر فعالیت‌های شغلی و پست سازمانی خود را در راستای انتخابات جلب نظر شهروندان تنظیم خواهند نمود. (ترک وظایف سازمانی و ترجیح منفعت شخصی) به عنوان مثال مدیری که مسئولیت پیش‌گیری از تخلفات ساختمانی و ساخت و سازهای غیر مجاز در شهرداری را برعهده دارد در صورتی که قصد شرکت در انتخابات شورای حوزه استحفاظی محل خدمت خود، داشته باشد، می‌تواند وظیفه اولیه که همان جلوگیری از ساخت و سازهای غیر مجاز است فدای منفعت ثانویه یعنی انتخابات و جلب آراء بنماید. و لذا پذیرش استعفاء در هنگام ثبت نام نمی‌تواند سازوکار مناسبی برای مدیریت تعارض منافع باشد ضمن آنکه به نظر نگارنده این پژوهش، بطور کلی شرکت کارکنان در انتخابات شوراها اعم از اینکه استعفاء دهند یا خیر، به صلاح شهر نمی‌داند در هر حال در طول سال، این تعارض منافع برای کارکنان شهرداری

که قصد شرکت در انتخابات شورای اسلامی شهر دارند، بوجود خواهد آمد. افزایش تعداد نامزدهای کارمند شهرداری‌ها در انتخابات شوراهای اسلامی و بعضاً راهیابی آنان به پارلمان شهری را می‌توان عطش سیری ناپذیری دانست که منافع عمومی شهر را از مدتها قبل تحت تأثیر منافع شخصی این نوع کارمندان قرار می‌دهد. در هر حال این استعفایی که قانون‌گذار برای کارمندان شهرداری پیش بینی کرده قادر به جلوگیری از مدیریت تعارض منافع نیست.

نکته دیگر در این فصل، ترکیب و چگونگی انتخاب هیأت‌های اجرایی و نظارت مربوط به انتخابات شوراهای اسلامی می‌باشد. به استناد تبصره (۲) ماده (۳۵) و (۳۶) قانون شوراها، اعضای هیأت‌های مذکور، نباید، داوطلب عضویت در شورای اسلامی شهر باشد. این اقدام قانون‌گذار خوب و در جهت مدیریت تعارض منافع می‌باشد اما بررسی‌های ما نشان می‌دهد ضعیف‌هایی در انتخابات اعضای معتمد هیأت‌های اجرایی وجود دارد دعوت از (۳۰) نفر معتمد با تشخیص و سلیقه فرماندار و بخشدار پس از تایید صلاحیت آنها توسط هیأت نظارت انجام می‌پذیرد. درست است که دعوت شدگان از بین خودشان (۸) و (۷) نفر را انتخاب می‌کنند، اما (۳۰) نفر دعوت شده، صرفاً معتمدین فرماندار یا بخشدار محسوب می‌شوند. به نظر می‌رسد انتخاب (۷) و (۸) نفر معتمد هیأت‌های اجرایی شهرستان و بخش ظاهراً دموکراتیک است اما در عمل انتصابی دولتی توسط فرماندار و بخشدار است. در این صورت متناسب با گرایش سیاسی دولت حاکم، معتمدین انتخاب می‌شوند این در حالی است که مهمترین ویژگی معتمدین، باید بی طرفی آنها باشد. در این صورت کار برای داوطلبانی که از سلیقه متفاوت برخوردار باشند کمی سخت و تلاش هیأت اجرایی پیروزی داوطلبانی است که در یک جبهه و جناح قرار دارند و همسو با آنها می‌باشند در این صورت نگاه جریانی و سیاسی ممکن است منافع اولیه و عمومی شهروندان را تحت‌الشعاع منافع ثانویه اعضای هیأت‌های اجرایی قرار دهد. هر چند قانون‌گذار در ماده (۵۳) قانون شوراها بر بی‌طرفی اعضای هیأت‌های اجرایی تأکید کرده است اما عملاً از ضمانت اجرایی مناسب برخوردار نیست. البته اعضای غیر انتخابی و شخصیت‌های حقوقی هیأت‌های اجرایی مانند نماینده ثبت احوال، نیز دولتی محسوب می‌شوند به این ترتیب، ترکیب فعلی هیأت‌های اجرایی شهرستان و بخش قادر به مدیریت تعارض منافع نخواهند بود و شیوه انتخاب معتمدین نیز مناسب نبوده و لذا پیشنهاد می‌شود اعضای انتخابی معتمدین با مشارکت واقعی مردم، احزاب و جامعه مدنی و تشکلهای اجتماعی، انجمن‌ها و جمعیت‌ها، انتخاب شوند در این صورت شاهد رقابتی شدن و افزایش مشارکت شهروندان و بی‌طرفی و سلامت انتخابات در ابعاد مختلف خواهیم بود همین ایراد و ضعف که منجر به تعارض منافع گردیده در مورد هیأت‌های نظارت نیز قابل مشاهده است.

همان طوری که می‌دانیم به استناد ماده (۷۳) قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹، نظارت بر انتخابات شوراها بر عهده مجلس شورای اسلامی است این تنها انتخاباتی است که شورای نگهبان در آن دخالتی ندارد و نظارت آن بر عهده مجلس گذارده شده است نمایندگان مجلس یک هیأت مرکزی ۵ نفر را انتخاب کرده و بدنبال آن هیأت‌های نظارت استانی و شهرستانی با محوریت نمایندگان و استان تشکیل می‌شود.

به استناد ماده (۷۴) قانون شوراها، در هر استان هیأت عالی نظارت استان مرکب از سه نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی آن استان به تعیین هیأت مرکزی نظارت تشکیل می‌گردد و به استناد ماده (۷۵) آن، هیأت عالی نظارت هر استان در هر شهرستان، هیأت نظارت شهرستان را برای نظارت بر انتخابات شوراهای حوزه شهرستانی انتخاب می‌نمایند. واگذاری نظارت به مجلس شورای اسلامی به این معنا نیست که در همه امور نمایندگان استان صرفاً بر اساس سلیقه و نظرات شخصی خود عمل کنند بلکه این مهم باید فراگیر و با مشارکت و حضور نهادهای مختلف مدنی و حزبی و با بی‌طرفی کامل انجام پذیرد. و مجلس جنبه نظارت کلی را داشته باشد متأسفانه شیوه فعلی نظارت، جنبه جناحی دارد به طوری که با تغییر گرایش سیاسی نمایندگان مجلس افرادی که در انتخابات شوراهای اسلامی تایید و صلاحیت و یا رد می‌شوند نیز متفاوت است. در دوره‌ای که مثلاً گرایش

(الف) در مجلس غلبه دارد، داوطلبانی که در درون گرایش (الف) قرار دارند به راحتی از فیلتر صلاحیت عبور می‌کنند و در دوره بعدی که گرایش (ب) در مجلس حضور دارند داوطلبانی که قبلاً هیچ گونه مشکلی در صلاحیت نداشتند، در این دوره با مشکل مواجه و رد صلاحیت می‌شوند به نظر می‌رسد فلسفه نظارت بر انتخابات با شیوه فعلی همخوانی نداشته باشد ضمن آنکه با اصول قانون اساسی نیز در تعارض است تساوی عموم مردم در برابر قانون، رفع تبعیضات ناروا، از نکات مهم و مورد تأکید قانون اساسی محسوب می‌شود. متأسفانه در حال حاضر زمینه تعارض منافع نمایندگان مجلس در استانها و شهرستانها به هنگام برگزاری انتخابات شوراهای بسیار بالاست. و یکی از نقاط مهم تعارض منافع مربوط به نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا است.

از نکات مهم دیگر در فصل سوم قانون شوراهای تبصره (۲) بند (۱) ماده (۸۰) می‌باشد. به استناد این تبصره، قانون‌گذار عضویت همزمان شهرداران در شوراهای اسلامی کل کشور را منع نموده است نقش و اهمیت این تبصره زمانی بیشتر معلوم می‌شود که شهردار همزمان عضو شورای اسلامی حوزه تحت مدیریت خود باشد در آن صورت تعارض منافع کاملاً بدیهی است (وحدت ناظر و منظور) اقدام قانون‌گذار کاملاً منطقی و به موقع بوده است. اینکه چرا عضویت شهرداران در سراسر کشور ممنوع شده، بی‌ارتباط با دو شغله شدن نیست هر چند عضویت در شورا شغل محسوب نمی‌شود؛ اما اعضای شوراهای مأمور به خدمات عمومی محسوب می‌شوند «مأموران به خدمات عمومی کسانی هستند که با یکی از سازمان‌های عمومی برای تحقق یک خدمت عمومی یا بر آوردن نیاز عمومی همکاری می‌کنند». (موسی زاده، خسروی، ۱۳۹۷: ۲۴) با این توصیف ضمن اینکه همزمانی پست شهردار و عضویت شورای شهر از موجبات فساد خواهد شد، انجام مأموریت‌های هر دو حوزه (شهرداری و شورا) نیز دچار اختلال شده و وظایف هیچکدام به نحو مطلوب صورت نمی‌پذیرد. و تضییع حقوق عمومی را بدنبال دارد.

موضوع دیگر مربوط به تأیید طرحهای تفصیلی، جامع و هادی شهری می‌باشد. به استناد بند (۳۴) ماده (۸۰) قانونی شوراهای، یکی از وظایف شوراهای اسلامی، بررسی و تأیید طرحهای هادی، جامع و تفصیلی، حریم و محدوده قانونی شهرها، پس از پیشنهاد شهرداری می‌باشد. با توجه به اینکه اعضای شوراهای اسلامی شهر منتخبین و ساکنین همان محل می‌باشند. آیا به هنگام تعریف کاربری‌های اراضی شهری و همچنین افزایش حریم و محدوده خدمات شهری، تصمیم‌گیری آنها تحت تاثیر منافع شخصی و خویشاوندی، گروهی و قومی قرار می‌گیرد یا خیر؟ در این صورت چه ساز و کار حقوقی برای مدیریت تعارض منافع پیش‌بینی شده است؟ به نظر می‌رسد مکانیزم خاصی به هنگام بررسی این گونه طرحها در شورای اسلامی شهرها، در قانون فعلی لحاظ نشده است. این در حالی است که در ماده (۴۹) قانون شهرداری، که قبلاً از نظر گذشت، این مهم مدیریت گردیده است. به استناد این ماده هر یک از اعضای انجمن شهر نمی‌توانستند در رأی‌گیری و تصمیماتی که راجع به آن ذینفع باشند شرکت نمایند.

مدیریت تعارض منافع در قانون انجمن شهر (قانون شهرداری) بهتر از قانون فعلی شوراهای صورت پذیرفته است. در هر حال اعضای شوراهای اسلامی شهر در انجام وظایف خود مکلف به امانت داری و تامین منافع عمومی هستند. و فلسفه پیش‌بینی بند (۳۴) ماده (۸۰) قانون شوراهای نیز مشارکت شهروندان از طریق نمایندگان خود در تهیه این گونه طرحها، تصمیم‌گیری مناسب با مقتضیات محلی است و لذا هر گونه اقدام تبعیض آمیز و سوء استفاده از این موقعیت، ترجیح منفعت شخصی بر منفعت عمومی محسوب شده و آغاز یک فساد و عامل آن نیز تعارض منافی است که قانون‌گذار در بند (۳۴) وظایف شوراهای اسلامی شهر، پیش‌بینی نکرد است این موضوع مغایر با اصول قانون اساسی که قبلاً نیز به آن اشاره کردیم از جمله اصل نوزده و همچنین بند نوزده و بیست منشور حقوق شهروندی است که طی آن بر بی طرفی مسئولین در انجام امور شهروندان و دوری از هر گونه منفعت طلبی و خویشاوندگرایی تأکید شده است.

یکی از موارد قرار گرفتن در موقعیت تعارض منافع زمانی است که پرونده تخلفاتی یکی از اعضای شورای اسلامی شهر، در هیات حل اختلاف استان مطرح می‌شود. به استناد ماده (۹۱) و (۹۲) قانون شوراها، تخلفات شوراها و هر یک از اعضای آن در هیأت حل اختلاف استان مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. از سوی دیگر یکی از اعضای هیأت حل اختلاف نماینده شورای اسلامی استان می‌باشد، که ممکن است پرونده تخلفاتی مطروحه در هیأت حل اختلاف، مربوط به عضو شورایی باشد که یکی از اعضای حل اختلاف را تشکیل می‌دهد. در این صورت یکی از اعضای تصمیم‌گیر و دارای حق رأی، عضو متهمی است که پرونده وی در آن، مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت متأسفانه در این خصوص ساز و کار خاصی برای مدیریت تعارض منافع پیش بینی نشده و یکی از پنج رأی هیأت متعلق به عضو متهم است.

علاوه بر موارد فوق یکی از ضعف‌های مربوط به مدیریت تعارض منافع موضوع انتخاب شهردار می‌باشد همانطوریکه می‌دانیم برابر بند (۱) ماده (۸۰) قانون شوراها اولین وظیفه شورای اسلامی شهر انتخاب شهردار برای مدت چهار سال است به نظر می‌رسد در امر مهمی چون انتخاب شهردار توسط اعضای شورای شهر، ضوابط خاصی در خصوص قرابت نسبی و سببی اعضای شورای شهر با شهردار منتخب وجود ندارد. با عنایت به اینکه این مهم در مورد اعضای شورای اسلامی شهر نیز رعایت نشده، در اینصورت احتمال خویشاوندگرایی و خویشاوند گماری بسیار بالاست.

با این شرایط اگر یکی از نامزدهای لیست شهردار از بستگان نسبی و سببی اعضای شورای شهر باشد، هیچ ضابطه‌ای برای پیش‌گیری از چنین انتخابی وجود ندارد و اعضای شورای شهر می‌توانند بدون هیچ‌گونه محدودیتی اقدام به انتخاب یکی از بستگان به عنوان شهردار نمایند این همان خویشاوند گماری است به عبارت دیگر در اولین و مهمترین وظیفه شورایی، به دلیل فقدان قوانین مرتبط با مدیریت تعارض منافع، خویشاوندگماری بدون هیچ مانعی اتفاق می‌افتد ضمن آنکه این انتخاب آثار و تبعات بعدی خود را خواهد داشت و مصداق فساد اداری مورد اشاره در تعریف فساد، موضوع بند (الف) ماده (۱) قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ بود و لذا یک تعارض منافع آشکار محسوب می‌شود.

عدم دخالت اعضای شوراها در شهر در اجراء نیز یکی از نکات برجسته و مورد توجه قانون‌گذار در مدیریت تعارض منافع است قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل هفتم ضمن آنکه شوراها رادر کنار مجلس شورای اسلامی، از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور می‌داند اما هرگز نقش اجرایی به آن نبخشیده است این مهم در اصول بعدی و مخصوصاً اصل یکصدم نیز مورد تأکید قرار گرفته است. همانطوریکه قانون‌گذاری و نظارت دو وظیفه اصلی مجلس شورای اسلامی محسوب می‌شود. تصمیم‌گیری و نظارت نیز دو مأموریت اصلی و مهم شوراها می‌باشد.

در بعد نظارتی اصل یکصدم قانون اساسی می‌گوید: « برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورای بنام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان، استان صورت می‌گیرد.»

اصل یکصد و یکم نیز هدف اصلی از تشکیل شورای عالی استانها را نظارت بر اجرای برنامه‌های عمرانی و رفاهی استانها و جلوگیری از تبعیض می‌داند. بدیهی است اجرای برنامه‌های مورد اشاره در اصل یکصد و یکم اداره امور هر محل بر عهده یک نهاد خاص نمی‌باشد. به عنوان نمونه آموزش و پرورش، فرهنگ و ارشاد اسلامی، بهداشت و درمان، جهاد کشاورزی ... از جمله ارگان‌های دولتی هستند که در اداره امور نقش ملی و محلی دارند. همانطوریکه مجلس بر فعالیت این نهادها نظارت دارد شوراها اسلامی نیز در محل این نظارت را انجام می‌دهند ضمن آنکه شوراها فرادست شامل شوراها بخش، شهرستان، استان و عالی استانها نیز مأموریت‌های ویژه‌ای در نظارت بر این گونه دستگاه‌های اجرایی دارند.

هر چند نقش نظارتی شوراها بر شهرداریها نسبت به سایر نهادهای دولتی برجسته‌تر است و مهمترین نهاد نظارتی محسوب می‌شود اما این نقش همچنان نظارتی است نه اجرایی. در این خصوص می‌توان به وظایف مورد اشاره در ماده (۸۰) قانون شوراها اشاره کرد. به عنوان نمونه، بند (۱۶)، نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری، بند (۱۷) نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر، بند (۱۹) نظارت بر امور تماشاخانه‌ها و سینماها و دیگر اماکن عمومی، بند (۲۱) نظارت بر ایجاد گورستان، غسلخانه و ... و وسایل حمل اموات، بند (۳۰)، نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و حساب درآمد و هزینه آنها، و تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیر محصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمرانی و زیبایی شهر موضوع بند (۲۰)، همگی خارج از حوزه اجرایی بوده و کلیه وظایف اجرایی مربوط به شهرداری از طریق شهردار منتخب شورای اسلامی شهر انجام می‌پذیرد و شهرداری بالاترین نهاد اجرایی شهری و عامل اجرایی شورای شهر محسوب می‌شود و کلیه تصمیمات، مقررات و آئین نامه‌های مصوب از طریق شهرداری عملیاتی می‌گردد. «شورای اسلامی شهر سازمانی است محلی با شخصیت حقوقی مستقل که به صورت جمعی، مدیریت بر شهر را در دو شکل نظارت و تصمیم‌گیری اعمال می‌نماید.» (قاسمی حامد، ۱۳۸۰: ۱۶۲)

با این توصیف، قانون‌گذار ضمن تعریف وظایف برای شورای شهر، قائل به تفکیک اجراء و نظارت شده است و وظایف نظارتی را برعهده شورا و اجراء را بر دوش شهرداری و سایر نهادها و دستگاههای اجرایی قرار داده است به همین جهت در ماده (۹۵) دخالت اعضای شوراهای شهر در اجراء و واگذاری مسئولیت اجرایی به آنها را ممنوع کرده است. به استناد ماده مذکور: «شوراهای موضوع این قانون یا هر یک از اعضاء آنها حق ندارند در نصب و عزل کارکنان دهیاریها، شهرداریها و یا شرکتها و مؤسسات وابسته به آنها دخالت نمایند یا به آنها دستور دهند. و واگذاری مسئولیت اجرایی، عضویت هیأت مدیره و مدیریت عامل به اعضای شوراهای مذکور در دهیاریها، شهرداریها، شرکتها و سازمانهای تابعه ممنوع می‌باشد.» این ماده با هدف مدیریت تعارض منافع پیش‌بینی شده است و با توجه به اینکه اعضای شوراهای بصورت انتخابی وارد شورا می‌شوند. برای استمرار حضورشان در دوهای بعدی نیازمند جلب آراء شهروندان هستند. در صورت دخالت در اجراء امکان جلب نظر شهروندان بیشتر و بهتر فراهم می‌شود. به عنوان نمونه عضویت در کمیسیون معاملات شهرداری می‌تواند عضو شورا را در موقعیت تعارض منافع قرار دهد. و نقش نظارتی شورا تحت الشعاع منفعت شخصی عضو کمیسیون قرار بگیرد. بعضی از تغییرات زود هنگام شهرداران به دلیل دخالت اعضای شوراهای در عزل و نصبها و فشار بر شهرداران جهت انجام این عزل و نصبها می‌باشد. هر چند بعضی سوالها و استضیاحها توسط بعضی از اعضای شوراهای در ظاهر بیشتر رنگ و بوی منافع عمومی دارد اما در پشت پرده، عدم تامین منفعت شخصی اعضای شوراهای در شهرداری، عامل اصلی این دعوایها می‌باشد.

فرج الله فصیحی عضو دوره پنجم شورای شهر، تغییرات در شهرداری را خواست اکثریت شورا می‌داند و معتقد است. «از آنجایی که شهردار منتخب، خودش قبلاً کار شهرداری کرده و تجربه شهرداری دارد، خیلی سریع به تغییرات تن نمی‌دهد به همین دلیل سعی دارد، به مرور زمان تغییرات مورد نظر خود را انجام دهد. هر چند تغییرات در راستای سیاستهای اکثریت شورا است اما چون سریع انجام نمی‌شود، نمی‌تواند نگرانی ایجاد کند.» (تابناک قزوین - tabnakghazvin.ir) البته منظور از تغییرات مورد اشاره ایشان، تغییر و جابجایی مدیران است. همچنین اسماعیل حسین پور، رئیس کمیسیون حقوقی و نظارت شورای اسلامی شیروان، ریشه برخی اختلافات را که منجر به عزل یا استعفای شهرداران می‌شود، دخالتهای اعضای شورا می‌داند و معتقد است: «برخی شهرها در طول یک دوره شورا شاهد جابجایی چندین شهردار هستند که این تغییرات ناشی از همین دخالت‌های غیر موجه است.» (خبرگزاری جمهوری اسلامی iran.ir) این عضو شورا می‌افزاید: «استقلال نداشتن شهرداران در حوزه تصمیم‌گیری و چپ‌نش نیروها یک آفت است بسیاری از شهرداران با سلب اختیار از خویش، در جزئیترین

امور مربوط به عزل و نصب نیروها، نظرات شورا را خواسته و آنرا لحاظ می‌کنند.» (همان) در این خصوص شهرداران (۱۵) کلان شهر کشور طی نامه‌ای به دبیر شورای نگهبان معتقدند تبصره (۷) ماده (۸۱) قانون شوراها در خصوص اخذ اطلاعات و مدارک از مسئولین و کارکنان شهرداری و شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته توسط رئیس هیأت تحقیق و تفحص، مغایر با ماده (۸۴) و دخالت در اجراء بوده و این مهم باید از طریق شهردار انجام پذیرد. «اقدامات شورا در دستور به کارکنان شهرداری و کسب اطلاعات از آنها و سؤال و جواب نمودن و بازجویی از مسئولان شهرداری و معرفی نمودن آنها به هیأت‌های حل اختلاف و سایر مراجع قضایی، خلاف قوانین جاری است.» (نگاه ایران - negahiran.ir)

همانطوریکه ملاحظه می‌شود، تلاش قانون‌گذار و مدیران اجرایی نیز حفظ مرز بین نظارت و اجراء و رعایت این حریم می‌باشد. البته ما معتقدیم ماده (۹۵) از مواد برجسته و مهم در مدیریت تعارض منافع است استناد شهرداران کلان شهرها به این ماده می‌تواند تایید سخن ما باشد. ضمن اینکه هر اقدام شورا را نمی‌توان دخالت در اجراء دانست و به بهانه‌های مختلف به ماده (۹۵) استناد کرد به عنوان مثال شهرداری که بدون توجه به تذکرات اعضای شورای شهر، اقدام به انتصابات خویشاوندی می‌نماید بدون آنکه یکی از اعضای شورا، فرد خاصی را به او معرفی نماید و در صورت تذکر نمایندگان مردم در شورا از جایگاه نظارتی، هیچ توجهی به آن نمی‌شود قابل تعمیم به ماده مذکور نیست.

در بحث نقش نظارتی شورا و اهمیت آن، شورای نگهبان به هنگام بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی در خصوص قانون شوراها، به نقش نظارتی شورا توجه ویژه‌ای داشته و بسیاری از مصوبات مجلس را به دلیل عدول از نقش نظارتی، آنرا مغایر با اصل یکصد قانون اساسی دانسته که در ذیل به نمونه‌هایی از آن در طول سالهایی که در ارتباط با شوراها مصوباتی در مجلس شورای اسلامی انجام شده، اشاره می‌شود.

نمونه اول - نظر شماره (۸۱/۳۰/۲۱۹ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۱۲) شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارایه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۱۳۸۱/۹/۱۹ مجلس شورای اسلامی می‌باشد. شورای نگهبان طی نظریه فوق‌الذکر اعلام نموده است. «برقراری عوارض توسط شوراهای اسلامی در ذیل ماده (۵) زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یکصدم قانون اساسی است. لذا از این جهت مغایر اصل مذکور شناخته شد...» (فتحی، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان ۱۳۹۶ - gcrac.ac.ir)

در جزء (۲۱) بند (الف) تبصره (۶) که شورای نگهبان ایراد گرفته چنین آمده است. «۲- شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌تواند علاوه بر اعتبارات خودیاری مندرج در پیوست شماره (۲) این قانون با هماهنگی شوراهای اسلامی شهر و روستا تا درصد (۱۰٪) از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه استانی را در قالب ساز و کار اجرایی ماده (۴۵) قانون تنظیم برخی از مقررات مالی دولت برای پروژه‌های نیمه تمام هزینه نماید.» (همان) مجلس در مصوبه اصلاحی نهایی خود مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۵ به منظور رفع ایراد شورا. سطر دوم جزء (۲) بند (الف) تبصره (۶) عبارت «با هماهنگی شوراهای اسلامی شهر و روستا» را حذف کرد.» (همان)

نمونه دوم. نظریه شماره (۸۲/۳۰/۳۵۰ مورخ ۱۳۸۲/۴/۱۴) شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح مواد (۱)، (۲) و (۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ مصوب ۱۳۸۲/۳/۲۰ مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

شورای نگهبان در نظریه خود اعلام نموده است: «شوراهای موضوع اصل یکصدم قانون اساسی وظیفه نظارتی دارند. چون نظارت در ماده (۱) ذکر نشده است لذا این ماده از این جهت مغایر اصل مذکور شناخته شد.» (همان، ۲۳ و ۲۴)

ماده (۱) مصوبه اصلاحی (نهایی) مورخ ۱۳۸۲/۵/۵ مجلس به منظور رفع ایراد شورای نگهبان: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی و آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با «نظارت» شورایی بنام شورای ده (روستا)، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد...» (همان) همانطوری که ملاحظه می‌شود کلمه «نظارت» در مصوبه اصلاحی اضافه شده است.

علاوه بر موارد فوق در ماده (۱۰۳) قانون شوراهای «استانداران، فرمانداران و بخشداران موظف شده‌اند در کلیه شوراهای و کمیته‌های تخصصی مرتبط با وظایف شوراهای (به جز کمیته برنامه‌ریزی شهرستان) که در سطح منطقه تشکیل می‌شود از نماینده شوراهای بخش، شهر، شهرستان و استان به عنوان عضو «ناظر» جهت شرکت در جلسات دعوت به عمل آورند.» (مجموعه قوانین قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری اسلامی، ۱۳۹۶، ۱۲۲) نکته دیگری که قانون گذار در مدیریت تعارض منافع مورد توجه قرار داده است ممنوع نمودن معامله اعضای شوراهای و بستگان درجه یک آنها با دهیاری‌ها، شهرداری‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آن است. این مهم در تبصره (۱) ماده (۹۵) قانون شوراهای، پیش‌بینی شده است به استناد این تبصره: «اعضای شوراهای مذکور و بستگان درجه یک آنها به هیچ وجه حق انجام معامله با دهیاری، شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آن را نخواهند داشت و انعقاد هر نوع قرارداد با آنها ممنوع می‌باشد در غیر این صورت ضمن لغو قرارداد و سلب عضویت دائم از شورا، پرونده به مراجع ذیربط ارسال می‌گردد.» (همان، ۱۱۸) آنچه در این تبصره حائز اهمیت است تلاش قانون گذار برای پیشگیری از ایجاد موقعیت تعارض منافع برای اعضای شوراهای است. اداره حقوقی قوه قضائیه در نظریه مشورتی شماره ۷/۲۹۶۳ مورخ ۱۳۸۳/۵/۴ منظور از بستگان درجه یک را چنین بیان نموده است. «مراد از بستگان درجه یک، پدر و مادر و اولاد و همسر و پدر و مادر و اولاد همسر دانسته، یعنی اقارب درجه یک نسبی و سببی. و نباید آن را ناظر به طبقات وراثت که در قانون مدنی آمده است دانست. مع‌ذالك بهتر است در این خصوص از مجلس شورای استفسار گردد.» (همان) همچنین این اداره در پاسخ به استعلام مبنی بر اینکه آیا برادر، خواهر، همسر، فرزند، مادر و پدر عضو شورای شهر و یا روستا می‌تواند در قالب قراردادهای کاری مانند (قراردادی، کارمعی، روزمزد) در شهرداری و یا دهیاری مشغول به کار شده و ماهیانه یا روزانه حقوق و دستمزد دریافت نمایند؟ طی نظریه شماره ۳۱۰۶/۹۳/۷ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۱ در سه بند اعلام نموده است. «۱- در تبصره (۱) ماده (۹۵) فعلی مکرر (۳) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱، با اصلاحات بعدی، واژه «انعقاد هر نوع قرارداد، اطلاق دارد و ناظر به هر نوع قرارداد اعم از خرید و فروش، اجاره، استیجاره، پیمانکاری و غیره (به استثنای مواردی که مشمول مقررات استخدامی می‌شود) می‌باشد. ضمناً قرارداد کار معین، چنانچه جنبه استخدامی داشته باشد بلامانع است. ۲- در مورد فرض استعلام، در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات بعدی، منعی پیش‌بینی نشده است. ۳- با عنایت به تبصره (۱) ماده (۸۲) مکرر (۳) قانون صدر الاشاره، اعضای شورای اسلامی و بستگان درجه یک آنها و همچنین شرکت‌ها و مؤسساتی که اقربای فوق‌الذکر در آن سهام یا دارای سمت باشند نمی‌توانند با دهیاری، شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آن وارد معامله از جمله انعقاد قرارداد و پیمانکاری شوند.»

به نظر می‌رسد برای مدیریت تعارض منافع و جلوگیری از ورود هر گونه نیرو تحت عناوین شرکتی، کار معین و ... تبصره فوق دارای خلاء بوده و ممکن است نتوان با تفاسیر و نظریه‌های مشورتی اقدام به مدیریت تعارض منافع نمود لذا پیشنهاد می‌گردد هرگونه استخدام نیز به این تبصره اضافه شود.

علاوه بر آن سؤالی که در خصوص این تبصره وجود دارد این است که منظور از معاملات مورد اشاره چه نوع معاملاتی است آیا معاملات جزئی و متوسط را نیز شامل می‌شود؟ و یا فقط مشمول معاملات عمده می‌گردد. با توجه به اینکه نوع معامله در تبصره فوق‌الذکر مشخص نشده به نظر می‌رسد منظور مطلق معاملات است و لذا شامل همه نوع آنها می‌گردد هر چند در بند (۱) قسمت (الف) ماده (۵) قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ منظور از محرومیت اشخاص معاملات بزرگ (عمده) می‌باشد. در این صورت می‌توان گفت عدم تعریف جامع معاملات در تبصره (۱) ماده (۹۵) می‌تواند در معاملات متوسط و جزئی، موجب تعارض منافع گردد و لذا شفافیت تعریف معاملات در این تبصره از بدیهیات و ضروریات می‌باشد.

با این توضیحات و توصیفی که به عمل آمد به نظر می‌رسد ماده (۹۵) از مواد خوب قانون شوراها می‌باشد که توانسته است تا حدود زیادی از ایجاد تعارض منافع در نظام شورایی کشور پیش‌گیری نماید. اما همانطوریکه بیان گردید هم در بخش استخدامی و هم در تعریف معاملات دارای خلاء بوده و لذا از جامعیت این ماده کاسته شده و لازم است نسبت به رفع ابهامات مذکور اقدامات لازم صورت پذیرد. ضمن اینکه در فقدان قوانین شفاف و قابل تفسیر، نظریه‌های مشورتی بعضاً مستمسکی برای دور زدن قانون و اقدام بر اساس آن می‌شود.

نتیجه‌گیری

با ملاحظه مطالبی که از نظر گذشت یافته‌های پژوهش را می‌توان بطور خلاصه به شرح ذیل بیان نمود:

- ۱- تعارض منافع قرار گرفتن شخص اعم از حقیقی و حقوقی در موقعیت بین انتخاب منافع اولیه و منافع ثانویه است. در این صورت تعارض منافع اختصاص به بخش عمومی ندارد و در بخش خصوصی نیز قابل مشاهده است و مهم‌ترین انواع آن نیز شخص محور، نهاد محور و سازمان محور است.
- ۲- در شهرداریها و مدیریت شهری که جزء نهادهای عمومی غیر دولتی محسوب می‌شوند با توجه به منابع عظیم مادی و معنوی در اختیار امکان قرار گرفتن مقامات و کارکنان آن در موقعیت تعارض منافع بسیار بالاست. ضمن اینکه هر سه نوع تعارض منافع (شخص محور، نهاد محور، سازمان محور) در این نهاد محلی به وضوح قابل رویت است.
- ۳- خویشاوند گماری که در ذیل مباحث خویشاوندسالاری قرار می‌گیرد مصداق مهم تعارض منافع در شهرداریها و مدیریت شهری می‌باشد و لذا هم با اصل عدالت و شایسته سالاری مورد تاکید در قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و سایر قوانین و مقررات موضوعه کشور وحتى مبانی دینی در تعارض بوده و هم جو سازمانی شهرداریها را بر هم زده و موجب بی‌انگیزگی سایر کارکنان و احساس بی‌عدالتی در آنها شده و شهرداریها را از ریل اصلی خدمتگزاری خارج و محلی برای تامین منافع ثانویه مقامات نموده است.
- ۴- استخدام‌ها و انتصابات بی‌ضابطه در شهرداریهای کشور در سالهای اخیر مصداق مهم تعارض منافع در شهرداریها بوده و متأسفانه این استخدام‌ها و خویشاوند گماریها با وجود قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، قوانین استخدامی، نهادهای نظارتی و دستگاههای متولی مستقیم چون سازمان امور اداری و استخدامی، صورت پذیرفته است. این مهم نشان می‌دهد قوانین فعلی و دستگاههای مذکور قادر به پیشگیری و رفع تعارض منافع در شهرداریها و مدیریت شهری نبوده است.
- ۵- قوانین فعلی کشور عمدتاً با نگاه مبارزه با فساد طراحی شده اند نه با نگاه مدیریت تعارض منافع، و لذا نمی‌توان با این قوانین اقدام به مدیریت تعارض منافع مطلوب نمود. چون ابزارها، مصادیق و شیوه‌های هر کدام از آنها متفاوتند. به

همین جهت پیشنهاد می‌شود برای حوزه مدیریت شهری قانون مدیریت تعارض منافع ویژه و اختصاصی پیش بینی شود.

۶- عدم نظارت موثر و واقعی در اجرای قوانین از سوی نهادهای ذیربط مانند عدم نظارت بر اجرای صحیح قوانین استخدامی فعلی توسط سازمان امور اداری و استخدامی و یا وزارت کشور و همچنین فقدان ضمانت اجرایی لازم در قوانین موجود برای برخورد با متخلفین یکی دیگر از ابعاد حقوقی تعارض منافع مشاهده شده در این تحقیق است.

۷- در حوزه مدیریت تعارض منافع تعدادی از قوانین سابق و بعضاً متروک به نکات مهمی درخصوص تعارض منافع پرداخته است به همین جهت می‌توان نقاط قوت این قوانین را به هنگام بازنگری و اصلاح قوانین فعلی مورد توجه قرار داد مانند قانون شهرداریها در بخش انتخابات انجمن شهر که طی آن در یک انجمن شهر نباید بیش از یک نفر از بستگان درجه یک نسبی و سببی عضویت داشته باشد. این بند یکی از درخشان ترین بندهای مربوط به مدیریت تعارض منافع در مدیریت شهری بوده و جای آن در قانون فعلی شوراها خالی است.

منابع

- انصاری، باقر، ۱۴۰۱، مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی.
- پرهیز کاری، سید عباس، رزقی، ابوالفضل، ۱۳۹۶، تعارض منافع- دسته بندی و مفهوم شناسی، مرکز پژوهش‌های مجلس، کد موضوعی ۲۳۰.
- جلیلی، محدثه، ۱۳۹۸، استقرار لایحه مدیریت تعارض منافع در حقوق ایران، فصلنامه فرهنگی و اجتماعی گفتگو، شماره ۸۱.
- حسینی نیک، سید عباس، ۱۳۹۲، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجد، چاپ بیست و یکم.
- عبدالحسین زاده، محمد، ۱۳۹۹، تبیین مفهوم شفافیت و کاربرد آن در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی، فصلنامه سیاست‌های راهبردی وکلان، دوره ۸، شماره ۲.
- قربانی، اعظم، ۱۳۹۹، بررسی فلسفه ممنوعیت و علت دو شغله بودن در چیست و سیر تاریخی ممنوعیت تصدی دو شغله بودن کارمندان دولت در ایران، دومین کنفرانس بین المللی و مطالعات مدیریت و حسابداری و حقوق دانشگاه تهران، چهارم مرداد.
- کیهان، فرهنگی، ۱۳۹۰، سیاست‌های کلی نظام- گفتگو و مصاحبه، شماره ۳۰۰-۲۹۹.
- محقق داماد، مصطفی، درویش زاده، محمد، ۱۴۰۰، حقوق را جدی بگیریم (جای خالی قانون مدیریت تعارض منافع در انتخابات ریاست جمهوری سیزدهم)، فصلنامه دانشنامه‌های حقوقی، دوره بهار، شماره ۱۰.
- مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹، اظهارنظر کارشناسی درباره طرح مبارزه با تعارض منافع و ممنوعیت دانشگاه‌های غیر انتفاعی، دوره یازدهم، سال اول، شماره ثبت ۱۶۵، شماره چاپ ۱۷۹.
- مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹، اظهارنظر کارشناسی درباره طرح مدیریت تعارض منافع (کلیات- ویرایش دوم)، شماره مسلسل ۲۳۰۱۷۲۴۵.
- معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۶، مجموعه قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و مقررات مرتبط، تهران، انتشارات معاونت تدوین، تنفیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ هشتم.
- موسی زاده، ابراهیم، خسروی، حسن، ۱۳۹۷، حقوق اداری، تهران، انتشارات دانشگاه پیام نور، چاپ اول.

هاشمی، سید محمد، سرمست، مریم، ۱۳۹۱، سیمای پیشگیرانه کنوانسیون جهان علیه فساد و قانون اساسی ایران، فصلنامه تحقیقات حقوقی آزاد، سال پنجم، شماره هیجدهم.

پایگاه اطلاع رسانی شورای نگهبان - www.shora-rc.ir

پایگاه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - <https://rc.majlis.ir>

پایگاه مجلات تخصصی نورمگز - <https://www.noormags.ir>

پرتال جامع علوم انسانی - <https://ensani.ir>

پایگاه شورای اسلامی شهر تهران - <https://www.shoratehran.ir>

پایگاه خبری نگاه ایران - negahiran.ir

پایگاه خبری تابناک قزوین - tabnakghazvin.ir

خبرگزاری جمهوری اسلامی - irna.ir

پایگاه خبری باشگاه خبرنگاران جوان - <https://www.yjc.news>