

راهکارهای پیشگیری و مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی با رویکرد تطبیقی

حسن وکیلان*، داور درخشان**

چکیده

پیشگیری و مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی یکی از راهکارهای کاهش فساد در قوه قضائیه و در کل نظام سیاسی و اداری محسوب می‌شود که معمولاً کشورهای مختلف مقررهایی در زمینه پیشگیری و مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی پیش‌بینی می‌کنند. کشورهای جمهوری اسلامی ایران، ایالات متحده آمریکا و انگلستان نیز هر یک تا اندازه‌ای در نظام حقوقی خود قوانین و مقرراتی بدین منظور تصویب کرده‌اند. با مقایسه سه کشور فوق می‌توان به این نتیجه رسید که با توجه به شناسایی زود هنگام مفهوم تعارض منافع در آمریکا و انگلیس و به تبع تدوین، تصویب و اجرای مقدم این قوانین نسبت به ایران، تعارض منافع موجود در نظام قضایی این کشورها روند کاهشی داشته است و مسئولان قضایی و مردم نیز با اطلاع و تفهیم این موضوع در مدیریت تعارض منافع نقش بسزایی داشته‌اند. ولی در نظام حقوقی ما هنوز مفهوم مستقلی به نام تعارض منافع نتوانسته است جایگاه مناسب خود را در قوانین پیدا کند و نیز در نتیجه روند آن چنان محسوسی از مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی را شاهد نبوده‌ایم. با وجود این، قوانین و مقررات پراکنده‌ای که متضمن پیشگیری و مبارزه با تعارض منافع بوده‌اند با فقدان برخی از عناصر مهم مدیریت تعارض منافع، همچون اعلام دارایی یا حمایت مؤثر از افشاگران تعارض منافع، نتوانسته‌اند مدیریت مؤثری در خصوص تعارض منافع انجام دهند. همچنین نبود قانون جامع و اجرای مؤثر و شفاف قوانین موجود نیز به مشکلات مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی افزوده است.

واژگان کلیدی: تعارض منافع، مبارزه با فساد، استقلال و بی‌طرفی، قانون نظارت بر رفتار قضات، نظام قضایی

* استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

hassanvakilian@gmail.com

** پژوهشگر پژوهشگاه قوه قضائیه، دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه

d_derakhshan@atu.ac.ir

طباطبائی، تهران، ایران

مقدمه

انسان در طول زندگی خود در موقعیت‌ها و سمت‌های مختلفی قرار می‌گیرد که به طور طبیعی ممکن است منافع این موقعیت‌ها با یکدیگر سازگاری نداشته باشند و موجب تعارض منافع شود. بیشترین حساسیت مربوط به تعارض منافع خصوصی و عمومی است که متولیان مناصب عمومی در برخی موارد میان اهداف عمومی و منافع زندگی خصوصی خویش در موقعیت تعارض قرار می‌گیرند. از جمله مقامات عمومی که در معرض تعارض منافع قرار دارند قضات و کارکنان نظام قضایی هستند که باید خود نیز منشأ مبارزه با تعارض منافع باشند. نظام قضایی دارای اصول خاصی است که در صورت التزام به آن‌ها می‌توان از تعارض منافع پیشگیری یا آن را مدیریت کرد. بی‌طرفی قضایی، استقلال قضایی و اعتماد عمومی به نظام قضایی از ارکان یک جامعه مردم‌سالار است (حبیب‌زاده و دیگران، ۱۳۸۹: ۲۵) که شاید سهمگین‌ترین ضربه به این اعتماد را تعارض منافع رقم می‌زند و تبلیغاتی که در پی بروز تعارض منافع به وجود می‌آید آثار عمیق و شکافی عظیم بر اعتماد عمومی ملت به این نهاد امین بر جای می‌گذارد.

تعارض منافع را می‌توان یکی از مهم‌ترین عوامل بروز فساد در نظام قضایی دانست و لاجرم برای مبارزه با آن باید با تعارض منافع موجود در نظام قضایی مبارزه کرد و اعتماد عمومی را به این قوه برگرداند که این نیازمند تعریف چستی تعارض منافع است (European Judicial Training Network, 2016: 3). استقلال و رفتار حرفه‌ای قضات وابسته به یکدیگر است و تا زمانی که رفتار قضات اصلاح نشود، امید چندانی به استقلال قضایی وجود ندارد. در اهمیت استقلال همین بس که پذیرش و حمایت عمومی از تصمیمات دادگاه بستگی به اعتماد عمومی دارد و این اعتماد وابسته به میزان تمامیت و استقلال قوه قضائیه است (Nolan, 1993: 874). یکی دیگر از عواملی که موجب کاهش پیدایش تعارض منافع در بخش عمومی از جمله نظام قضایی می‌شود شفافیت است که بسیاری از مردم نیز به شفافیت قضات و نظام قضایی اعتقاد دارند (Demmke and Henokl, 2007: 38). امروزه همگان به این نکته اذعان دارند که تعارض منافع مفهومی سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و قانونی است که مجادلات بسیاری پیرامون تعریف اجماعی آن وجود دارد و باید با استفاده از تمام ابعاد شناختی آن اقدام به مدیریت تعارض منافع کرد. از جمله ابعاد پیشگیری از تعارض منافع اعلام و افشای عمومی یا محدود منافع موجود و تحت تملک مقامات عمومی از جمله قضات است که شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع آتی را تسهیل می‌نماید (Stefan, 2012: 40). مقامات قضایی و قضات باید از فعالیت‌ها و اقداماتی که منجر به بروز تعارض منافع می‌شود

خودداری نمایند؛ البته در مواردی که تعارض منافع بالقوه را به اطلاع مقامات ذیصلاح اطلاع دهند و از این بابت ضرری متوجه منافع عمومی نباشد مسئولیتی بر آنان مترتب نیست.

۱. مفهوم و جایگاه تعارض منافع

تعارض منافع وضعیتی است که در آن برخی اشخاص (اشخاص حقیقی یا حقوقی) در رابطه با موضوع مشخص می‌توانند یک یا چند تصمیم بگیرند که این تصمیم در صورتی که تصمیم‌گیرنده به نفع افراد خاص تصمیم‌گیری کند تعارض منافع رخ داده است. این افراد خاص هدف قانون نبوده یا تنها بخشی از افرادی هستند که قانون‌گذار در پی ارائه خدمات عمومی به آن‌ها بوده است. در واقع مقام عمومی با هدفی خاص که غیر از هدف قانون‌گذار بوده است به این افراد خاص نفعی رسانده است (Michael and Andrew, 2001: 8). تعارض منافع زمانی رخ می‌دهد که امور شخصی افراد، وظایف عمومی و رسمی آنان یا منافع مالی با یکدیگر در تعارض بوده و نتیجه منطقی این تلاقی رخداد تعارض باشد که در این هنگام باید فرد اقدام به حفظ منافع عمومی یا تراضی بین منافع کند (Prosecution Service, 2018: 35). فردی که در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است دچار جرم یا تخلفی نشده است بلکه مهم چگونگی مدیریت تعارض منافع است که می‌تواند به جرم ختم شود یا با مدیریت صحیح در پی زدودن آن بود.

۱-۱. اهمیت مدیریت تعارض منافع

جامعه از تمام مقاماتی که در بخش عمومی فعالیت دارند انتظار دارد که در همه سطوح وظایف خود را بی‌طرفانه و بدون جانبداری به انجام رسانند و منافع شخصی یا منافع نزدیکان آنان بر تصمیماتشان اثر نگذارد. هرگونه سوءمدیریت و ناشی‌گری در انجام وظایف می‌تواند به فساد یا سوءاستفاده از منصب عمومی بینجامد.

برای جلوگیری از تعارض منافع دو دلیل عمده وجود دارد:

۱. در صورتی که تعارض منافع رخ ندهد، اعتبار نظام قضایی و اعضای آن حفظ خواهد شد؛
۲. چشم‌پوشی کردن و اهمیت ندادن به خطرات تعارض منافع خود یکی از عوامل اصلی تعارض منافع بالقوه است (Demmke and Henokl, 2007: 29).

اقداماتی که در جهت مدیریت تعارض منافع صورت می‌گیرد موجب افزایش کارآمدی در محیط عمومی شده که در همان حال تهدیدی برای فساد و بی‌قانونی محسوب می‌شود. در بیشتر مواقع، فساد و تعارض منافع با یکدیگر همراه هستند؛ به همین دلیل برای مبارزه با فساد، باید تعارض منافع را شناسایی کرد؛ چراکه سیاست‌های مبارزه با تعارض منافع ابزار مهمی در جهت ارتقای دموکراسی و بهبود انسجام اداری محسوب می‌شود (Sigma, 2006: 6). در این راستا، کارکنان عمومی باید، قبل

از انتخاب یا انتصاب خود، منافع خود را به اداره اعلام نمایند (Salminen and others, 2009: 86). این اعلام، به دلیل قدرت تصمیم‌گیری، وظایف مدیریتی و فساد بالقوه در میان مدیران و مقامات عمومی است که سازوکار متفاوتی برای اعلام اموال و دارایی‌های آنان در نظر گرفته می‌شود (Rexha, 2014: 10).

البته باید توجه داشت میان فساد و تعارض منافع تمایزاتی وجود دارد. فساد استفاده از موقعیت و سمت عمومی برای منافع شخصی است، حال آنکه تعارض منافع مربوط به انجام وظایف قانونی مقام عمومی است، در صورتی که مقام عمومی دارای منافع شخصی باشد یا هنگام انجام وظیفه عمومی تعارض منافع بروز یابد. به عبارت بهتر، فساد اغلب شامل موارد تعارض منافع نیز می‌شود ولی همه موارد تعارض منافع جزء موارد فساد نیستند؛ به عنوان مثال، مقام عمومی که مطابق قانون و بر اساس اصول بی‌طرفانه تصمیم‌گیری می‌کند ممکن است منافع شخصی خود او نیز در پی تصمیم‌گیری تأمین شود که این به هیچ وجه فساد محسوب نمی‌شود و فردی دیگر که رشوه گرفته است ممکن است مشمول تعارض منافع بشود که اغلب و نه همیشه این گونه است (Esadze, 2013: 3)؛ بنابراین ممکن است تعارض منافع به فساد بینجامد. مدیریت تعارض منافع عنصر اساسی برای استقلال و بی‌طرفی قوه قضائیه و نظام قضایی محسوب می‌شود که به محاکمه و رفتار عادلانه در روند رسیدگی نیز کمک می‌کند و نبود این مدیریت به بی‌اعتمادی و تأثیر سوء بر عملکردهای نظام قضایی دامن می‌زند (TAIEX Seminar, 2015: 3).

۲-۱. دسته‌بندی تعارض منافع

تعارض منافع عموماً به دو دسته تقسیم می‌شود که عبارت‌اند از: منافع مالی و منافع غیرمالی. منافع مالی به طور بالقوه یا بالفعل شامل آورده و سود مالی می‌شوند که منافع مالی آن به کارکنان، اعضای خانواده آنان، اموال شخصی، داراشدن سهام یا فراهم کردن موقعیت مناقصه برای کار دولتی، قبول هدیه و پذیرش مهمانی یا دریافت درآمد از شغل دوم مربوط می‌شود. این منفعت مالی روند افزایشی دارد؛ چراکه در نتیجه تصمیم‌گیری مقام عمومی ارزش آنان افزایش پیدا می‌کند که به طور مثال با انتخاب پیمانکار خاص برای مناقصه سهم بیشتری نصیب مقام عمومی می‌شود. دسته دیگر منافع غیرمالی هستند که وجهه مالی در آنان دیده نمی‌شود و ممکن است این نوع تعارض منافع از روابط شخصی یا خانوادگی یا فعالیت‌هایی در محیط ورزشی، اجتماعی و فرهنگی ناشی شود که بارزترین مثال آن منافع خانوادگی است؛ به طور مثال، مهندس شهرداری که فرزند او در مهدکودک محلی مشغول به تحصیل است نقشه‌هایی را به طور داوطلبانه برای گسترش مهدکودک طراحی کند که در اینجا تعارض منافع بروز یافته است و تصمیم او تحت تأثیر موقعیت فرزند قرار گرفته است و

بی طرفی او در ارزیابی نقشه مورد تردید قرار می‌گیرد (Esadze, 2013: 5). همچنین قضاتی که ارتباط شخصی با گروه‌های لابی‌گر و سازمان‌های مردم‌نهاد دارند در معرض تعارض منافع قرار دارند (Sanz, 2017: 42).

در تقسیم‌بندی دیگری که وجود دارد تعارض منافع عموماً به دو بخش تقسیم می‌شود که عبارت‌اند از: تعارض منافع بالقوه و تعارض منافع بالفعل. در تعارض منافع بالقوه لزومی به اعلام عدم صلاحیت در پرونده خاص وجود ندارد، بلکه باید صرفاً به طرفین دعوی و مقام ناظر اطلاع داده می‌شود، مثل آنکه یکی از همسایه‌های قاضی به‌عنوان شاهد یکی از طرفین در پرونده موجود باشد. ولی در تعارض منافع بالفعل قاضی صلاحیت تصمیم‌گیری ندارد و حتی با وجود مجوز مقامات قضایی چنین حقی به وی داده نمی‌شود؛ به‌عنوان نمونه در پرونده‌ای که همسر یا دوستان نزدیک وی به‌عنوان طرفین دعوا قرار دارند تعارض منافع بالفعل رخ داده است و صلاحیت قضاوت از قاضی سلب شده است؛ بنابراین در تعارض منافع واقعی یا بالفعل، قضات و کارکنان قضایی باید از قضاوت و تصمیم‌گیری خودداری کنند. ولی در تعارض منافع بالقوه باید به ناظر و مافوق خود اطلاع دهند تا از تعارض منافع پیشگیری کند و ناظر و قاضی ارشد در خصوص فرایند ادامه رسیدگی تصمیم‌گیری می‌کنند (Federal Judicial Center, 2013: 11).

۳-۱. قوانین مدیریت تعارض منافع

عموماً در اقصانقاط دنیا، دولت‌ها سیاست‌هایی را برای تعارض منافع در قوای مجریه، مقننه و قضائیه تدوین می‌کنند که این سیاست‌ها بر کلیت نظام سیاسی حاکم است ولی برای قوای مختلف ممکن است متفاوت باشد؛ برای مثال در حالی که کشورها قوانین ضد فساد را در دستور کار خود قرار داده‌اند، ولی مقررات و کدهای خاصی نیز برای هر یک از قوا در خصوص استانداردهای رفتاری برای پیشگیری از تعارض منافع پیش‌بینی شده است که با توجه به کارکردهای ویژه هر قوه این معیارها تدوین و اجرا می‌شود (Demmke and others, 2007: 23). کدهای رفتار حرفه‌ای بهترین مکانیسم تضمین رفتار حرفه‌ای در چهارچوب مقررات عرفی محسوب می‌شوند که در قوای مختلف خط‌مشی رفتاری کارکنان آن نهاد را مشخص می‌کنند (Gilman, 2005: 5). هر قانون منع تعارض منافع باید دارای مؤلفه‌های زیر باشد: ۱. تفکیک و تمایز منافع خصوصی از عمومی؛ ۲. تبیین مکانیسم‌هایی برای افشای منافع خصوصی؛ ۳. تعیین منافع خصوصی ناسازگار با تصمیم‌سازی‌هایی که در عرصه منافع عمومی گرفته خواهد شد؛ ۴. ایجاد رویه‌ای برای خروج منافع خصوصی از تصمیم‌سازی‌های در راستای منافع عمومی؛ ۵. ایجاد فرایندهایی برای رفع و حل اتهامات در زمینه منافع خصوصی (Messick, 2009: 1).

معمولاً بهترین قوانین در ارتباط با این موضوع مربوط به مقرره‌هایی هستند که صداقت، پاسخ‌گویی و تمامیت بیشتر نهاد و رفتارهای فسادستیز را ترویج دهند و ابزاری جهت مشخص کردن و حل تعارض منافع بالقوه در آن‌ها تعبیه شده باشد (Demmke and others, 2007: 32). تاکنون اسناد زیادی در رابطه با پیشگیری و مدیریت تعارض منافع در سطح بین‌المللی به تصویب رسیده است که شاه‌بیت آنان لزوم تصویب قوانین داخلی کشورها متناسب و با الگوگیری از این اسناد است. از جمله این اسناد می‌توان به ۱. راهنمای مدیریت تعارض منافع در بخش خدمات عمومی سازمان توسعه اقتصادی اجتماعی، ۲. تصویب‌نامه شورای اروپا موسوم به ۲۰ راهکار اصولی برای مبارزه با فساد، ۳. توصیه‌نامه شماره ۱۰ R (2000) شورای وزیران اتحادیه اروپا با عنوان کد رفتاری مقامات عمومی^۱، ۴. معاهده ضد فساد سازمان ملل^۲ مصوب ۲۰۰۳، ۵. معاهده اتحادیه آفریقا در پیشگیری و مبارزه با فساد^۳ مصوب ۲۰۰۳ و ۶. معاهده ضد فساد کشورهای آمریکایی^۴ مصوب ۱۹۹۶ اشاره کرد.

۲. مصادیق کنترل تعارض منافع در نظام قضایی

برخی از مصادیق کنترل تعارض منافع در نظام قضایی با دیگر قوا و نهادها یکسان است و به‌طور کلی باید در همه نهادهای عمومی رعایت شود. نمونه بارز آن را می‌توان اعلام دارایی مقامات عمومی عنوان کرد. برخی دیگر از این مصادیق به نظام قضایی اختصاص دارد و این نظام باید در رعایت آن پیش قدم باشد که از جمله می‌توان محدودیت فعالیت‌های سیاسی ذکر کرد، در حالی که در دیگر قوا، یعنی مجریه و مقننه، این فعالیت‌ها نه تنها محدود نیست، بلکه یکی از شاخصه‌های نظام حزبی به شمار می‌رود. مهم‌ترین ابزار جلوگیری از تعارض منافع عبارت‌اند از: تضمین بی‌طرفی؛ ممنوعیت مطلق پذیرش هدیه؛ قاعده‌مندسازی یا محدودیت فعالیت‌های سیاسی؛ ممنوعیت به‌کارگیری و استخدام خویشاوندان؛ محدودیت عضویت در هیئت‌مدیره‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد، شرکت‌ها و سازمان‌های غیرانتفاعی؛ عدم وابستگی به اتحادیه‌های تجاری یا سازمان‌های شغلی و دیگر منافع شخصی؛ عدم پذیرش شغل دوم که به‌طور بالقوه با وظایف عمومی مقامات رسمی تعارض دارد؛ متعهدشدن یا رابطه با انجمن‌ها یا مشاغل نژادی، قومی، یا اعتقادی؛ افشای اطلاعات عمومی؛ ممنوعیت نمایندگی و کار برای کشورهای خارجی؛ اعلام درآمد و دارایی شخصی؛ اعلام دارایی و درآمد خانواده؛ اعلام منافع شخصی مرتبط با قراردادهای اعلام منافع شخصی مرتبط با

1. Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R(2000) 10 to Member States on codes of conducts for public officials.
2. United Nations Convention against Corruption, 2003.
3. African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, 2003.
4. Inter American Convention against Corruption, 1996.

تصمیم‌سازی؛ محدودیت‌ها و کنترل دادوستدها و مشاغل یا فعالیت‌های مردم‌نهاد بعد از اشتغال؛ محدودیت و کنترل انتصابات هم‌زمان بیرونی مانند استخدام در سمن‌ها، سازمان‌های سیاسی یا دولتی (Esadze, 2013: 10) که در این بخش برخی از این مصادیق بررسی خواهد شد.

۱-۲. تضمین بی‌طرفی

مبنای اصلی بی‌طرفی قضایی را باید در برابری افراد نسبت به یکدیگر و در رابطه با مقامات عمومی در برابر قانون و دادگاه دانست (ناجی، ۱۳۸۵: ۳۳). بی‌طرفی همیشه در قلب و مرکز ویژگی‌های یک نظام قضایی نهفته است که مردم با حساسیت و نظارت ویژه‌ای به دنبال معیارسنجی این ویژگی در قوه قضاییه هستند. ولی نباید این نظریه را نادیده گرفت که قوانین و مقررات بیشتر الزاماً به کاهش فساد نمی‌انجامد. به عبارت دیگر، ارتباط مستقیمی بین افزایش قوانین و مقررات سخت‌گیرانه با کاهش تعارض منافع وجود ندارد (Esadze, 2013: 20). قضات باید عدم صلاحیت خود در رسیدگی به پرونده‌هایی را که آنان به‌طور منطقی بر این باور هستند که تعارض منافع بین شخص قضایی یا خانواده یا دوست نزدیک یا فعالیت‌های اجتماعی وی و وظایف او وجود دارد اعلام کنند (Canadian Judicial Council, 2004: 29). بی‌طرفی در برابری طرفین در دسترسی به وکیل، برابری در دسترسی به نهاد قضایی، فرصت کافی برای دفاع، رسیدگی به دعوا در مدت معقول و حق تجدیدنظرخواهی نمود پیدا می‌کند که هرگونه خللی در این موارد پیش آید به نقض بی‌طرفی خواهد انجامید.

بند ۱ قسمت C ماده ۳ کد رفتار حرفه‌ای قضات ایالات متحده آمریکا^۱ مصوب ۱۹۷۳ و اصلاحی ۲۰۱۴ مواردی را اعلام کرده است که قاضی صلاحیت رسیدگی به آن‌ها را ندارد و باید عدم صلاحیت خود را اعلام نماید. این عدم صلاحیت به دلیل تردید شایان توجه و منطقی در خصوص بی‌طرفی قضایی است که شامل موارد زیر است: قاضی جانبداری یا غرض‌ورزی شخصی با یکی از طرفین داشته باشد یا پیش‌دواری درباره حقیقت‌های رخ داده در دعوا دارد یا دارای نفع مالی از جهت رسیدگی به دعواست؛ مانند اینکه دعوا در خصوص خانه استیجاری قاضی است و صاحب‌خانه طرف دعوی قرار دارد یا همسر یا فردی از بستگان قاضی به‌عنوان شخص ثالث در پرونده دخیل باشد. این دخالت ممکن است در فرایند رسیدگی یا به‌عنوان مأمور، راهنما، شاهد یا وکیل یکی از طرفین باشد. در انگلستان مطابق بند ii شماره ۴ فصل ۱ قانون راهنمای رفتار قضایی انگلستان^۲ مصوب ۲۰۱۳، بی‌طرفی به‌عنوان عنصر اساسی نهاد قضایی عنوان شده است که نه تنها باید در تصمیم‌گیری‌ها رعایت شود، بلکه در فرایند تصمیم‌سازی نیز اعمال آن لازم است. بند v شماره ۴

1. Code of Conduct for United States Judges
2. Guide to Judicial Conduct

فصل ۱ این قانون نیز تضمین تساوی رفتار همگان در نزد دادگاه را به‌عنوان وظیفه ذاتی نهاد قضایی ذکر کرده است که باید در گفتار و کردار بروز یابد.

در ایران به‌موجب بند ۴ ماده ۱۷ قانون نظارت بر رفتار قضات مصوب ۱۳۹۰، به‌صراحت «خروج از بی‌طرفی در انجام وظایف قضائی» را در زمره جرایم مد نظر قانون محسوب کرده است. منظور از بی‌طرفی اعمال نظر شخصی یا منافع خصوصی به‌طور غرض‌ورزانه و تبعیض‌آمیز علیه یکی از اصحاب دعواست که این ویژگی اساسی نظام قضایی را زیر سؤال می‌برد و موجب کاهش اعتماد عمومی به عملکرد قضات می‌شود. در رابطه با بی‌طرفی قضات که یکی از بال‌های حیاتی نظام قضایی در کنار استقلال قضایی به شمار می‌آید مواد ۳ و ۹۳ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۹۲ نیز بر بی‌طرفی مراجع قضایی تأکید دارند. مطابق ماده ۳، «مراجع قضایی باید با بی‌طرفی و استقلال کامل به اتهام انتسابی به اشخاص در کوتاه‌ترین مهلت ممکن رسیدگی و تصمیم مقتضی اتخاذ نمایند و از هر اقدامی که باعث ایجاد اختلال یا طولانی‌شدن فرایند دادرسی کیفری می‌شود جلوگیری کنند». و نیز ماده ۹۳ مقرر می‌دارد: «بازپرس باید در کمال بی‌طرفی و در حدود اختیارات قانونی تحقیقات را انجام دهد و در کشف اوضاع و احوالی که به نفع یا ضرر متهم است فرق نگذارد.» علاوه بر تأکید بر حفظ اصل بی‌طرفی در قضاوت، ماده ۴۲۱ این قانون به برخی از مصادیق رد دادرسی اشاره دارد که رابطه مستقیمی با حفظ بی‌طرفی و مدیریت تعارض منافع در فرایند دادرسی دارد؛ از جمله این بندها می‌توان به قرابت نسبی و سببی دادرسی با طرفین دعوا، رابطه قیمومت و مخدومیت یکی از طرفین دعوا با دادرسی، وراثت‌بودن خانواده دادرسی با یکی از طرفین دعوا، وجود نفع شخصی دادرسی یا خانواده وی در دعوی مطروحه، اظهارنظر قبلی دادرسی در مورد پرونده مطرح‌شده و وجود دعوی حقوقی بین دادرسی یا خانواده وی با طرفین دعوا اشاره کرد. این مضامین در ماده ۹۱ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی نیز با تغییراتی تکرار شده است. در صورتی که حتی قاضی مردود اقدام به صدور رأی کند، رأی وی قابل تجدیدنظرخواهی یا فرجام‌خواهی است (شمس، ۱۳۸۷: ۲۷). با توجه به فلسفه وجودی این مواد، که همانا پیشگیری از نقض بی‌طرفی قضایی است، می‌توان مصادیق بی‌طرفی مذکور در این مواد را حتی به بقیه مقامات قضایی نیز تعمیم داد و آن را سرلوحه تصمیمات و اقدامات قضایی محسوب کرد.

۲-۲. اعلام دارایی

هدف از تأسیس نظام اعلام دارایی مسئولان عمومی پاسخ‌گو کردن آنان و افزایش شفافیت و اعتماد شهروندان به هیئت حاکمه است (وکیلیان و درخشان، ۱۳۹۶: ۲۳۶). افشای دارایی از سوءمدیریت مقام عمومی پیشگیری می‌کند و در عیان‌کردن جرایم اداری، مانند رشوه و اختلاس،

مؤثر است (World Bank Governance and Public Sector Group, 2013: 4). متخصصان بر این اعتقاد هستند که یکی از بهترین راه‌های پیشگیری و مدیریت تعارض منافع الزام همه کارکنان قضایی، به خصوص قضات و مقامات قضایی، به اعلام دارایی و بررسی و کنترل این اعلامیه‌هاست و این اعلامیه را باید شرط ادامه کار و فعالیت در دستگاه قضایی دانست تا تأثیر آن بسزا باشد. راستی‌آزمایی این اعلامیه‌ها در جهت پیشگیری و مبارزه با اعلام تحریف‌شده از جمله مکانیسم‌های مؤثر مدیریت تعارض منافع است (TAIEX Seminar, 2015: 8-10). این اعلامیه‌ها باید به‌روزرسانی‌شده و در فواصل مشخصی ارائه شود (Langseth, 2012: 12).

در ماده ۱ قانون اعلام منافع، درآمد، دارایی و مسئولیت‌های افراد دارای عملکرد عمومی^۱ مصوب ۲۰۱۳ که در راستای معاهده ضد فساد کشورهای آمریکایی تصویب شد، یکی اهداف تصویب کشف و جلوگیری از تعارض منافع عنوان شده است که، در بند N ماده ۳، مقامات قضایی، قضات و کارکنان نظام قضایی را نیز مشمول این قانون قرار داده است. این مقامات به موجب ماده ۴ مکلف‌اند ظرف ۳۰ روز از شروع انتصاب و هرساله در زمانی که توسط مقامات صالح تعیین می‌شود لیست منافع، درآمد دارایی و مسئولیت‌های خود را ذکر نمایند. در بند a ماده ۱۰۲ قانون اخلاق حرفه‌ای دولت^۲ مصوب ۱۹۷۸ نیز مقرر شده است که باید منبع، نوع و مقدار یا ارزش درآمد و اموال اعلامی مشخص باشد و ارائه‌دهنده موظف به افشای این موارد است. مطابق ماده ۷۳ قانون دادگاه‌ها و خدمات قانونی^۳ انگلیس مصوب ۱۹۹۰، قضات و کارکنان قضایی باید اموال و دارایی خود را ثبت کنند که در صورت عدم انجام تکلیف مزبور، مسئول ثبت دارایی می‌تواند تعلیق قاضی را درخواست نماید.

در ایران بند ۷ ماده ۳ «قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۹۴ مسئولان قوه قضائیه و همه دارندگان پایه قضایی را ملزم به ارائه لیست اموال و دارایی‌های خود به رئیس قوه قضائیه می‌نماید که با توجه به اطلاق این بند می‌توان اذعان کرد که قضات باید در فواصل مشخص شده در قانون نسبت به این تعهد اقدام نمایند تا گام مثبت و پیشگیرانه‌محور در رابطه با تعارض منافع برداشته شود. علاوه بر این، مطابق ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون فوق مصوب ۱۳۹۸، اعضای خانواده مسئولان و دارندگان پایه قضایی نیز مکلف به تکمیل

1. LAW ON THE DECLARATION OF INTERESTS, INCOME, ASSETS AND LIABILITIES OF PERSONS PERFORMING PUBLIC FUNCTIONS

2. Ethics in Government Act

3. Courts and Legal Services Act

اعلامیه اموال و دارایی خود شده‌اند که این موضوع نوید مدیریت بهتر تعارض منافع در سطح نظام قضایی را می‌دهد.

۳-۲. حمایت از افشاگران

یکی از راهکارهای بسیار مهم و مرسوم پیشگیری از تعارض منافع استفاده از ظرفیت افشاگران و گزارش دهندگان تعارض منافع است. در این زمینه رسانه‌ها، مطبوعات، خبرنگاران، روزنامه‌نگاران، تشکل‌های مردم‌نهاد و شهروندان نقش بسزایی ایفا می‌کنند. حمایت از این اشخاص موجب افزایش هزینه عدم مدیریت تعارض منافع و در نتیجه کاهش تعارض منافع و فساد می‌شود (دادخدایی، ۱۳۹۲: ۲۳۶). علاوه بر این افراد، در رابطه با نظام قضایی، طرفین دعوا می‌توانند نسبت به بروز تعارض منافع در پرونده اعتراض کنند و برکناری قاضی را از پرونده خواستار باشند. در صورتی که یکی از طرفین دعوا به استقلال قاضی به دلیل وجود شرایط تعارض منافع معترض شده و خواستار عدم استفاده از آن قاضی در پرونده شود، می‌توان قاضی را از رسیدگی به پرونده محروم کرد (Abramson, 2007: 301). سیاست‌ها و اقدامات افشاگرانه، که به جهت پیشگیری از تعارض منافع بالقوه صورت می‌گیرد، باید مورد توجه مسئولان قرار بگیرد و به آن رسیدگی جدی و فوری شود (Demmke and others, 2007: 28). تأسیس سازوکاری برای افشاکاری طرفین دعوا و دیگر افراد برای افشای وضعیت تعارض منافع در نظام قضایی یکی از راه‌های بسیار مؤثر برای مدیریت این نوع تعارض است (TAIEX Seminar, 2015: 9). قاضی و دیگر کارکنان و مقامات قضایی در صورت مواجهه با وضعیت تعارض منافع باید آن را افشا و به مقامات و مراجع ذیصلاح اعلام کنند تا تصمیم‌گیری در ارتباط با حل دعوی به‌نحو احسن صورت گیرد (International Bar Association, 2014: 7). هرکسی که در مقام و منصب عمومی ایفای وظیفه می‌کند، مسئولیت شخصی وی ایجاب می‌کند موقعیت‌های تعارض منافع بالقوه و بالفعل را به ناظر یا مافوق خود گزارش دهد (Esadze, 2013: 3).

مطابق ماده ۲۲ قانون اعلام منافع، درآمد، دارایی و مسئولیت‌های افراد دارای عملکرد عمومی ایالات متحده آمریکا، نهاد صالح باید شرایطی را به وجود آورد که، با توجه به دسترسی عمومی به اطلاعات و منافع افراد مشمول قانون، هرکسی که اطلاعاتی در ارتباط با منافع و دارایی مقامات عمومی دارد بتواند آن را به نهاد مزبور اطلاع دهد. همچنین مطابق بخش VIII کد رفتاری کارکنان نظام قضایی ایالت پنسیلوانیای آمریکا مصوب ۲۰۱۰، هر اقدام تهدیدآمیز برای نقض مواد این قانون از جانب

هرکس باید به نزدیک‌ترین ناظر اطلاع داده شود. هرگونه تبعیض یا اقدام نامناسب علیه کارکنان قضایی که چنین تهدیداتی را گزارش کرده‌اند ممنوع است. در انگلستان کارکنان قضایی، در صورت بروز تعارض منافع یا احتمال منطقی رخداد تعارض منافع، باید فوراً آن را به شورای سلطنتی محلی، مدیر یا نماینده پیش‌بینی‌شده یا نزدیک‌ترین ناظر اطلاع دهند تا بدین وسیله این مقامات با اعلام آن از بروز آن پیشگیری کرده‌ای، با توجه به شرایط، آن را جبران نمایند (Prosecution Service, 2018: 3).

در ایران می‌توان از اصل ۸ قانون اساسی برای جواز افشاگری در قبال فساد و تعارض منافع استفاده کرد؛ چراکه یکی از نمودهای منکر تعارض منافع است و هرکسی می‌تواند نسبت به نهی آن از جمله در نظام قضایی اقدام کند. بند ۹ ماده ۱۵ قانون نظارت بر رفتار قضات متضمن نکته مهمی است که «خودداری از اعلام تخلفات کارکنان اداری، ضابطان، وکلای دادگستری، کارشناسان رسمی دادگستری، مشاوران حقوقی قوه قضائیه و مترجمان رسمی به مراجع مربوط، در موارد الزام قانون» مستوجب مجازات انتظامی دانسته شده است. این بند حکایت از حمایت ضمنی از افشاگری قضات نسبت به دیگر ارکان و اعضای نظام گسترده قضایی دارد. حلقه مفقوده این ماده نیز، به مانند اغلب قوانین کشور ما، فقدان تشویق و مزایا در صورت افشاگری و تأکید بر جنبه مثبت افشاگری است که می‌تواند در انگیزه افشاکردن تخلفات دیگر اعضای نظام قضایی مثرتر واقع شود.

۴-۲. ممنوعیت اشتغال هم‌زمان

اشتغال و فعالیت‌های موازی با شغل و سمت عمومی یکی از موارد کاهش کارآمدی در بخش عمومی محسوب می‌شود. این مشاغل اغلب دارای منفعت شخصی برای متصدی شغل عمومی و نیز تعارض در وقت و منفعت است که موجب زیان بخش عمومی به دلیل حفظ و ادامه منفعت شخصی کارکنان بخش عمومی می‌شود. بنابراین اعمال محدودیت برای اشتغال در شغل دوم یکی از راهکارهای مؤثر پیشگیری از تعارض منافع محسوب می‌شود (رزاقی و پرهیزکاری، ۱۳۹۶: ۸). اعضای نظام قضایی اغلب از اشتغال با مزد در خارج از ساعات و وظایف رسمی خود ممنوع هستند و نمی‌توانند در خارج از این ساعات به مشاغل یا فعالیت‌های اقتصادی اقدام کنند. البته فعالیت‌های فرهنگی، تحقیقاتی و آموزشی از این ممنوعیت مستثنا هستند (CEPEJ, 2014: 343). قضات و کارکنان قوه قضائیه نیز به مانند دیگر کارکنان در بیرون از دستگاه قضایی دارای فعالیت‌هایی می‌باشند که بعد از اشتغال در قوه قضائیه نیز می‌توانند با محدودیت‌های مشخص این فعالیت‌ها را ادامه دهند. از جمله این محدودیت‌ها عدم تداخل آن با فعالیت‌های رسمی و شغلی و نیز عدم انعکاس چهره دون شأن قوه قضائیه در افکار عمومی است؛ به‌طور مثال می‌توان فعالیت‌های خیریه، فرهنگی، آموزشی یا سخنرانی‌ها یا مکتوبات مرتبط با شغل و تخصص را ادامه داد، ولی باید این احتمال

منطقی را بدهند که آن سازمان جزوی از طرفین دعوا نباشد (Canadian Judicial Council, 2004: 28). به طور کلی نمی‌توان سمت‌های عمومی را که به طور بالقوه در راستای کارکردهای و خدمات دوگانه است و ناظر بر تفکیک قوا می‌باشد انجام داد؛ چراکه کارویژه‌های کارکنان قضایی با کارکنان قوای دیگر تفاوت دارد. در صورتی که قضات و کارکنان قضایی شغل دوم خود را اموری از قبیل فعالیت در بنگاه‌های اقتصادی و تجاری قرار دهند، به اعتماد عمومی مردم ضربه وارد خواهد کرد؛ چراکه تصور عمومی بر این مبنا استوار است که فعالیت‌های تجاری به‌عنوان فعالیتی برون‌سازمانی قابلیت بروز تعارض منافع در نظام قضایی را داراست (OECD, 1999: 64).

در آمریکا به موجب بند ۴ قسمت A ماده ۴ کد رفتار حرفه‌ای قضات، این افراد نباید فارغ از شغل قضاوت به داوری و میانجیگری اقدام نمایند، مگر اینکه قانون مجوز داده باشد. به موجب بند ۵ قسمت A ماده ۴ نیز قضات نباید اقدام به وکالت و مشاوره حقوقی کنند و حتی آنان نمی‌توانند وکیل اقوام خود در محکمه شوند و فقط می‌توانند برای خویشاوندان خود توصیه‌هایی حقوقی یا دادخواست بنویسند یا اسناد آنان را بازبینی نمایند تا برای دادگاه ارائه شود. مطابق بند F ماده ۴، قضات از پذیرفتن سمت‌های دولتی (عام) که موجب کاهش اعتماد عمومی، نقض بی‌طرفی یا استقلال قوه قضائیه است باید خودداری کنند. البته در عین حال می‌توانند نماینده کشور، ایالات یا منطقه خود در مجامع حقوقی، آموزشی یا فرهنگی شوند. مطابق قسمت ۱۲ بند ۱ فصل ۵ قانون راهنمای رفتار قضایی انگلستان، قضات حق ندارند به‌عنوان وکیل یا مشاور حقوقی در حین وابستگی به نهاد قضایی مشغول شوند. به موجب قسمت اول بند ۳ فصل ۸، قضات از راه‌اندازی و شراکت در تشکیلات اقتصادی و تجاری ممنوع هستند و در صورت ارتکاب، تحت تعقیب قرار می‌گیرند.

در کشور ما نیز برای پرهیز از فساد اداری و اعمال نفوذ و تضییع حقوق مردم، اصل ۱۴۱ قانون اساسی صراحتاً به این ممنوعیت اشاره کرده است (هاشمی، ۱۳۹۲: ۱۴) که با توجه به فلسفه ممنوعیت جمع مشاغل، شامل قضات و کارکنان نظام قضایی نیز می‌شود. به تاسی از قانون اساسی، بند ۲ ماده ۱۷ قانون نظارت بر رفتار قضات مقرر می‌دارد: «اشتغال هم‌زمان به مشاغل مذکور در اصل یک‌صد و چهل و یکم (۱۴۱) قانون اساسی یا کارشناسی رسمی دادگستری، مترجمی رسمی، تصدی دفتر ازدواج، طلاق و اسناد رسمی و اشتغال به فعالیت‌های تجاری موضوع ماده (۱) قانون تجارت» برای قضات ممنوع است. بخشنامه ریاست قوه قضائیه در سال ۸۴ مبنی بر ممنوعیت قضات از اشتغال به مشاغل دیگر به غیر از قضاوت نیز سند دیگری از پیشگیری و مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی کشور ماست که، به موجب این بخشنامه، قضات مادامی که در سمت قضا قرار دارند از هرگونه اشتغال به مشاغل دیگر اعم از آزاد و رسمی و از جمله سردفتری، مشاوره در

دستگاه‌های دولتی و غیردولتی ممنوع هستند و جز انجام وظایف قضایی محول، نباید به حرفه دیگری ولو با واسطه یا با شرکت دیگری مبادرت ورزند.

۵-۲. استقلال نهادی و شخصی قضات

اعتماد عمومی در نظام ملی به‌عنوان یکی از ارکان اساسی دموکراسی محسوب می‌شود که مبنای عمده آن استقلال و بی‌طرفی قضات و نظام قضایی است (European Judicial Training Network, 2016: 2). هدف از تضمین استقلال قوه قضائیه جلوگیری از دخالت قوای دیگر بر عملکرد آن و مصون ماندن قضات و عوامل قضایی از اقدامات دیگر قواست که این استقلال از طریق انتصاب و عدم امکان برکناری قضات و تأمین مالی آنان است (هداوند، ۱۳۸۷: ۱۵). علاوه بر این آنان باید همواره در پی افزایش استقلال نهادی و عملکردی خود در نظام قضایی باشند و تمهیداتی باید اندیشیده شود که به استقلال قضات خدشه‌ای وارد نشود. نیاز به استقلال قضایی نشئت گرفته از استقلال نهادی و فردی است که پیش‌شرط تصمیمات و تصمیم‌سازی‌های بی‌طرفانه است (Shetreet, 1976: 17). قضات باید بدون توجه به فشارها و تطمیع طرفین دعوی، سیاستمداران، مقامات رسمی، روزنامه‌نگاران و دیگر اشخاص و نهادها و بدون آنکه اقدام به شرح و تفسیر جزئیات اقدامات خود کنند، درخواست آنان را رد کنند و آرای خود را به‌طور مستقل صادر نمایند (Wilson, 1980: 55). به‌عنوان یک اصل کلی، وقتی که قاضی قبول می‌کند که داور و فیصله‌دهنده یک دعوا باشد، باید وی استقلال و بی‌طرفی خود را حفظ نماید و این روند تا پایان دعوا ادامه پیدا می‌کند تا اینکه، بر اساس قانون، حکم دعوا را مشخص سازد یا قانون را تفسیر نماید (International Bar Association, 2014: 4)؛ بنابراین هر چیز یا شخصی غیر از موازین حقوقی در تصمیمات قاضی خلل وارد کند، استقلال قضایی را نقض کرده است و باید حداکثر تلاش را برای پیشگیری از ورود و تأثیرگذاری این عوامل به خرج داد (امیری و ویژه، ۱۳۹۳: ۴).

در آمریکا مطابق بند B ماده ۲ کد رفتار حرفه‌ای قضات، قاضی نباید اجازه دهد روابط خانوادگی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و دیگر روابط خارج از محیط کاری بر عملکرد و قضاوت وی تأثیر بگذارد. مطابق بند C قاضی نباید عضو سازمان‌ها یا گروه‌هایی باشد که بر اساس عملکردی تبعیض‌آمیز بنا نهاده شده‌اند و بر مبنای تبعیض نژادی، جنسی، مذهبی و قومیتی اقدام می‌کنند. مطابق بند I قسمت ۴ فصل ۱ قانون راهنمای رفتار قضایی انگلستان، استقلال قضایی پیش‌شرط حاکمیت قانون و تضمین اساسی محاکمه عادلانه عنوان شده است که باید قضات هم در بعد فردی و هم بعد نهادی بتوانند استقلال خود را حفظ نمایند.

اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پس از برشمردن قوای حاکم بر کشور، به استقلال آنان تأکید می‌کند. همچنین اصل ۳۶ حکم به مجازات و اجرای آن را صرفاً از جانب دادگاه مجاز دانسته است که این امر نشان از استقلال قوه قضائیه و پرهیز دیگر قوا از دخالت در اعمال خودسرانه مجازات است. صدر اصل ۱۵۶ به استقلال نهادی قوه قضائیه در انجام وظایف خود اشاره دارد. اصل ۱۷۰ در مقام بیان استقلال قوه قضائیه از قوه مجریه است که قضات باید از اجرای مقررات دولتی مخالف قانون خودداری نمایند. اصل ۱۶۴ با تضمین مصونیت قضات به استقلال فردی قضات تأکید دارد، بدین ترتیب که قاضی را نمی‌توان از مقامی که در آن شاغل است بدون محاکمه و اثبات جرم برکنار نمود یا نسبت به انتقال وی اقدام کرد. همچنین ماده ۳ قانون آیین دادرسی کیفری مراجع قضایی را مکلف به حفظ استقلال در رسیدگی به دعاوی و صدور رأی می‌کند. ماده ۸ قانون آیین دادرسی مدنی نیز هرگونه تغییر در حکم دادگاه یا جلوگیری از اجرای آن را توسط مقامات رسمی و ادارات دولتی ممنوع کرده و صرفاً تغییر حکم را در صلاحیت مراجع بالاتر قضایی در موارد قانونی قرار داده است. در آیین‌نامه اجرایی قانون نظارت بر رفتار قضات مصوب ۱۳۹۲ نیز بند خ ماده ۳۴ به استقلال قضایی اشاره دارد و به‌نوعی آن را لازمه شغل قضاوت می‌داند.

۶-۲. ممنوعیت دریافت هدیه

کارکنان نظام قضایی و قضات در قبال ارائه خدمات و انجام وظیفه مبالغی را به‌عنوان حقوق ماهانه و مزد از دولت دریافت می‌کنند که میزان این حقوق مشخص و از خزانه‌داری کل پرداخت می‌شود. این مقرری ماهانه برای گذران امور زندگی و رفاه حال کارکنان و قضات می‌باشد. اغلب دولت‌ها کارکنان بخش عمومی به‌خصوص زیرمجموعه قوه قضائیه را از دریافت هرگونه وجه یا شیء اضافی بر مقرری ماهانه منع می‌کنند که از جمله آن‌ها هدیه است. «هدیه عبارت است از هرگونه پاداش، انعام، مساعدت، تخفیف، پذیرایی، مهمانی، وام یا هرگونه اشیای دیگری که ارزش مالی داشته باشد». البته هدیه‌هایی که از سوی خویشاوندان و دوستان در مناسبت‌هایی خاص مثل تولد یا به مناسبت کاری به‌خاطر عملکرد وی داده می‌شود مستثنا هستند (Federal Judicial Center, 2013: 18). منظور از ممنوعیت مبادله هدایا این است که کارکنان بخش عمومی از گرفتن هر هدیه‌ای به هر شکلی و با هر ارزشی منع شوند که وجود قوانین مناسب در این زمینه موجب کاهش ریسک در بخش عمومی خواهد شد.

به‌موجب بند c ماده ۱۰۲ قانون اخلاق حرفه‌ای در دولت آمریکا، افراد مشمول این قانون مکلف‌اند از دریافت هدیه یا اموال و اشیای باارزش خودداری نمایند و در صورت دریافت هرگونه هدیه یا تحفه‌ای، آن را به مقام ذی‌صلاح اطلاع دهند، مگر اینکه این هدایا از طرف همسر یا خویشاوندان

باشد. به موجب بند ۴ قسمت D ماده ۴ کد رفتار حرفه‌ای قضات، آنان از گرفتن و درخواست هرگونه هدیه ممنوع هستند. مطابق قسمت ۱۴ بند ۱ فصل ۵ قانون راهنمای رفتار قضایی انگلستان، قضات و اعضای خانواده آنان حق درخواست یا قبول هرگونه هدیه، وام یا هر چیز باارزشی را که در ارتباط با وظایف رسمی قضات است ندارند. بند ۵ ماده ۱۷ قانون نظارت بر رفتار قضات مقرر می‌کند: «پذیرفتن هرگونه هدیه یا خدمت یا امتیاز غیر متعارف به اعتبار جایگاه قضایی.» مقصود از این بند اعم از تعهد به پذیرش و پذیرش بالفعل است؛ چراکه هر دو موجب نقض بی‌طرفی قاضی و در نتیجه بروز تعارض منافع می‌شود. همچنین ماهیت پذیرش نیز ممکن است شیء فیزیکی مانند کالا بوده یا شامل خدمات، تسهیلات و دیگر منافع باشد که کارکنان قضایی و قضات با اتکا به سمت خود و صلاحیت‌هایی که در اختیار دارند این موارد را بپذیرند. این مقرر یکی از عناصر اصلی هر قانون تعارض منافع محسوب می‌شود که برای پیشگیری از تعارض منافع گنجانده شده است.

۲-۷. ممنوعیت فعالیت سیاسی

به مانند همه اعضای جامعه، اعضای نظام قضایی نیز دارای حق‌های مدنی و سیاسی‌اند که این حق‌ها بن‌مایه یک جامعه دموکراتیک تحت حاکمیت قانون و حقوق بشر است. دلیل محدودیت عوامل قضایی از پرداختن به فعالیت‌های سیاسی و حزبی حفظ بی‌طرفی و استقلال در نظام قضایی است (Sigma, 2006: 6). در بسیاری از کشورها فعالیت‌ها و تعهدات سیاسی برای قضات و کارکنان قضایی ممنوع گردیده است و حتی در برخی کشورها، علاوه بر این‌ها، همسران یا والدین قضات و عوامل قضایی نیز نمی‌توانند عهده‌دار برخی سمت‌های سیاسی شوند (CEPEJ, 2014: 344). قضات باید از امضای تومارهای سیاسی که در تصمیمات سیاسی تأثیرگذار است خودداری کنند و نباید در کمپین‌ها و مبارزات انتخاباتی احزاب و افراد شرکت نمایند. آنان از مناظرات عمومی در خصوص مسائل سیاسی باید خودداری کنند. ولی در صورتی که به‌طور مستقیم مربوط به عملکرد دادگاه‌ها یا استقلال قضایی یا ابعاد حیاتی مدیریت قضایی باشد، می‌توانند بحث کنند (Canadian Judicial Council, 2004: 29).

مطابق ماده ۵ کد رفتار حرفه‌ای قضات، قاضی نباید به‌عنوان رهبر در هیچ‌یک از سازمان‌های سیاسی انجام وظیفه کرده یا برای سازمان سیاسی یا نامزد خاص سخنرانی کند یا به مخالفت یا طرفداری عمومی از حزب یا نامزد سیاسی بپردازد. همچنین قاضی نمی‌تواند با گرفتن وام به کمک مالی برای سازمان‌های سیاسی اقدام کند. بند ۳ فصل ۳ قانون راهنمای رفتار قضایی انگلستان به قطع رابطه قضات با فعالیت‌ها و احزاب سیاسی و مقدم‌بودن قضاوت بر این امور اشاره دارد و بیان می‌کند باید از هرگونه ائتلاف سیاسی و ارائه کمک برای احزاب سیاسی توسط قضات جلوگیری شود. همچنین مطابق

این بند باید از تظاهر عمومی به مشارکت در فعالیت‌های سیاسی نیز پرهیز شود که شائبه تأثیر نظرات و دلایل سیاسی بر قضات در مورد پرونده‌های بعدی و از منظر طرفداری تقلیل یابد. مطابق بند چ ماده ۱۵ قانون «نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» مصوب ۱۳۹۴، قضات از عضویت در احزاب و تشکل‌های سیاسی به‌طور کل محروم هستند و در صورت عضویت، مرتکب جرم شده‌اند. از لحن قانون چنین برمی‌آید که در صورت عضویت در احزاب، از سمت قضایی منعزل می‌گردند و ادامه کار آنان در نظام قضایی ممنوع است. همچنین هرگونه فعالیت سیاسی قضات که شائبه طرفداری از نامزد و احزاب خاصی را تقویت کرده است و با شأن قضات و کارکنان قضایی متناسب نباشد نیز قابل تعمیم به ماده ۵ قانون فوق است. این ممنوعیت امری بدیهی است که لازمه نظام قضایی بی‌طرف و مستقل می‌باشد که همه احزاب و نامزدها فارغ از جایگاه سیاسی خود از شأن مساوی در نزد دادگاه برخوردار باشند. در صورت فعالیت سیاسی یا عضویت قضات در احزاب، تعارض منافع به وجود می‌آید و قضات منافع حزب یا جریان سیاسی متبوع خود را در نظر می‌گیرند.

۸-۲. منع سوءاستفاده از موقعی یا ادوات یا ابزار

در بخش عمومی، به تناسب شغل کارکنان، امکانات و تجهیزاتی در اختیار آنان برای ارائه خدمات عمومی توسط دولت گذاشته می‌شود. کارکنان قضایی در قبال اموال و تجهیزات نظام قضایی مسئولیت دارند و باید از آنان حفاظت کنند و از استفاده آن‌ها در مواردی به غیر از آنچه برای این هدف تعبیه شده است خودداری نمایند. این اموال و امکانات را نمی‌توان برای فعالیت‌های بیرونی مورد استفاده قرار داد. البته ممکن است دستگاه اداری و مقامات ذی‌صلاح اجازه استفاده جزئی از آنان را دهند که برای امور شخصی مور بهره‌برداری قرار گیرد که این موارد نباید برای نظام قضایی و دولتی هزینه‌ای دربرداشته باشد. در کنار ادوات و تجهیزات اداری، قضات و کارکنان قضایی دارای درجه‌ای از قدرت عمومی‌اند که زمینه برای سوءاستفاده از این موقعیت و جایگاه را هم در درون نظام قضایی و هم خارج از ساختار نظام قضایی فراهم می‌آورد. این موقعیت ممتاز و به‌خصوص اداری که متناسب با وظایف آنان در نظام قضایی تعریف شده است باید به‌طور مناسب و مطابق قانون و در

۱. ماده ۵: «اشخاص زیر از حق تأسیس حزب یا عضویت در آن محروم‌اند: ... چ) قضات و کارکنان شاغل وزارتخانه‌های اطلاعات، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و همچنین پرسنل شاغل در نیروهای نظامی و انتظامی و سایر افرادی که طبق قوانین از عضویت در احزاب و تشکل‌های سیاسی محروم شده یا می‌شوند.»

جهت ارائه خدمات عمومی استفاده شود و از سوءاستفاده برای تأثیرگذاری در دیگر نهادها و موقعیت‌ها در جهت منافع شخصی پیشگیری شود (Federal Judicial Center, 2013: 23).

در ماده 2B کد رفتار حرفه‌ای قضات ایالات متحده آمریکا ذکر شده است که قاضی نباید از عنوان و موقعیت خاص قضایی خود به نفع منافع شخصی سوءاستفاده نماید. مطابق قسمت ۹ بند ۱ فصل ۵ قانون راهنمای رفتار قضایی انگلستان، قضات نباید از قدرت و موقعیت خود در نظام قضایی برای ارتقای منافع خصوصی خود، اعضای خانواده و دیگران استفاده نمایند. همچنین آنان حق اثرگذاری نامناسب بر دیگر اعمال و امور از طریق سمت قضایی خود را ندارند. در ایران مطابق بند ۱ ماده ۱۶ قانون نظارت بر رفتار قضات، «سوءاستفاده از اموال دولتی، عمومی و توقیفی» تخلف محسوب شده و دادگاه عالی انتظامی قضات می‌تواند متخلفان را به یکی از مجازات‌های مقرر در ماده ۱۳ که از بین مجازات‌های درجه ۶ تا ۱۰ است محکوم نماید. این ضمانت اجرا به دلیل ممنوعیتی است که در تبصره ۱ ماده ۱۴۹ قانون آیین دادرسی کیفری ذکر شده و به موجب آن هرگونه استفاده و تصرف غیرمجاز در اموال توقیفی ممنوع گردیده است.

۹-۲. حفاظت از اطلاعات محرمانه

کارکنان نظام قضایی و قضات، به مانند همه مستخدمان بخش عمومی، دارای اطلاعاتی هستند که مردم متناسب با مشکلات خود در اختیار قضات و کارکنان قوه قضائیه قرار می‌دهند که این اطلاعات توسط کارکنان برای حل مشکلات مردم مورد استفاده قرار می‌گیرد. اطلاعات محرمانه توسط کارکنان قضایی از مردم دریافت می‌شود که این به موجب انجام وظیفه در دستگاه قضایی است. ولی این اطلاعات به جز برای مقامات صلاحیت‌دار نباید افشا شده و ابزار منافع شخصی شود (Prosecution Service, 2018: 2). وظیفه کارکنان قضایی است که از افشای اطلاعات محرمانه به خانواده، دوستان یا دیگر همکاران سابق خود خودداری نمایند؛ چراکه همیشه بیم سوءاستفاده از اطلاعات شخصی مردم له یا علیه اشخاص دیگر می‌رود و این ممنوعیت به جهت مورد معامله قرار نگرفتن اطلاعات خصوصی مردم توسط کارکنان قضایی و قضات است که ممکن است به دلیل منافع شخصی، اعم از اقتصادی و غیراقتصادی، مورد بهره‌برداری و سوءاستفاده قرار گیرد و از این محل منافی نصیب این کارکنان یا دیگر اشخاص شود (Federal Judicial Center, 2013: 5).

به موجب بند ۵ قسمت D ماده ۴ کد رفتار حرفه‌ای قضات، آنان از افشای هرگونه اطلاعات خصوصی که با توجه به شغل قضاوت در اختیار آنان قرار گرفته است در راستای اهداف غیرمرتبط با وظایف رسمی‌شان باید خودداری نمایند. به موجب قسمت ۱۰ بند ۱ فصل ۵ راهنمای رفتار قضایی انگلستان، اطلاعات خصوصی و محرمانه که به واسطه شغل قضات در اختیار آن‌ها قرار می‌گیرد نباید

افشا شود. البته این عدم افشا مربوط به عوامل و شرایط خارج از وظایف قضایی است. در جمهوری اسلامی ایران مستفاد از اصل ۲۵ قانون اساسی می‌توان گفت که افشای اطلاعات خصوصی مردم توسط قضات و کارکنان قضایی ممنوع است و صرفاً در مواردی که قانون تجویز کرده است می‌توان آن را افشا کرد. به موجب ماده ۱۰۱ قانون آیین دادرسی کیفری، بازپرس مکلف است در مواردی که دسترسی به اطلاعات فردی بزه‌دیده احتمال خطر و تهدید جدی علیه تمامیت جسمانی و حیثیت وی را به همراه داشته باشد، تدابیر مقتضی را برای جلوگیری از دسترسی به این اطلاعات اتخاذ کند. این امر در مرحله رسیدگی در دادگاه نیز به تشخیص رئیس دادگاه و با رعایت مصالح بزه‌دیده اعمال می‌شود. بند ب ماده ۲۱۴ نیز بازپرس را به عدم افشای اطلاعات هویتی، مسکونی و شغلی شاهد و مطلع در موارد بیم خطر جانی و ضرر مالی مکلف کرده است. همچنین به موجب ماده ۶۶۰ این قانون، نقض حریم خصوصی یا محرمانگی اطلاعات توسط اشخاص دارنده داده‌ها، از جمله کارکنان قضایی، موجب اعمال مجازات کیفری مقرر در این ماده بر آنان می‌شود. بنابراین مقررات درخور ملاحظه‌ای در رابطه با حفظ اطلاعات محرمانه در نظام قضایی کشور ما وجود دارد.

نتیجه

پیشگیری و مدیریت تعارض منافع در نظام حقوقی کشورهای جمهوری اسلامی ایران، ایالات متحده آمریکا و انگلیس دارای جایگاه و اهمیت خاص خود است. ویژگی اساسی پیشگیری و مدیریت تعارض منافع در ایالات متحده آمریکا چندلایه بودن قوانین و حساسیت ویژه مردم در قالب گزارشگری تعارض منافع نسبت به بروز آن در نظام قضایی بوده است، به طوری که علاوه بر وجود قوانین جامع و تفصیلی در سطح فدرال، ایالات نیز دست به کار شده‌اند و هرکدام اقدام به تدوین و تصویب قوانین تعارض منافع و اصول رفتار حرفه‌ای در نظام قضایی کرده‌اند. در انگلستان نیز این مفهوم با توجه به سابقه دیرینه در سطح هریک از قوا از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده است، به طوری که قوای سه‌گانه دارای مقررات ویژه‌ای در زمینه تعارض منافع هستند که با توجه به کارکرد ویژه هر قوه در مواردی این مقرره‌ها با یکدیگر تفاوت دارد.

در جمهوری اسلامی ایران به دلیل عدم شناسایی صریح مفهوم تعارض منافع و نیز عدم اهمیت ارتباط آن با فساد، تاکنون قانون جامعی در این ارتباط به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است. با وجود این، در قوانین و مقررات مختلف می‌توان نمونه‌های مناسبی از مبارزه، پیشگیری و مدیریت تعارض منافع را مشاهده کرد که البته، در عین مناسب بودن، کافی نیستند و نیازمند تدقیق و برطرف کردن خلأهای موجود است. مهم‌ترین قانونی که می‌توان گفت در بردارنده الزاماتی برای پیشگیری و مبارزه با تعارض منافع در نظام قضایی است، قانون «نظارت بر رفتار قضات» است که

در صورت شناسایی برخی از مصادیق مهم تعارض منافع در اصلاحیه‌های آتی این قانون، می‌توان اذعان داشت نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران نیز دارای قانون ویژه و مترقی در زمینه مدیریت تعارض منافع است. البته نباید از نقش نهادهای ناظر در اجرای قانون و آگاه‌سازی مردم نسبت به مصادیق تعارض منافع در قوه قضائیه غافل شد که چه بسا، در نتیجه آگاه‌سازی مردم و ایجاد جنبش افشاگری مردمی علیه تعارض منافع بالقوه و بالفعل، شاهد پیشگیری و کاهش تعارض منافع موجود در نظام قضایی باشیم. عدم حمایت کافی از افشاگران خارج از نظام قضایی، همچون خبرنگاران و تشکل‌های مردم‌نهاد مبارزه با فساد، عدم اعلام عمومی دارایی و منافع عمومی قضات و وجود ابهامات قانونی در استقلال شخصی و بی‌طرفی قضات از جمله کمبودهای نظام حقوقی کشور است که لزوم تقنین صریح و واضح در این حوزه را ایجاب می‌کند.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع

فارسی

- امیری، محسن و محمدرضا ویژه (۱۳۹۳)، «اصول بنیادین ناظر بر تضمین استقلال قضایی در نظام حقوقی ایران با نگاهی به حقوق فرانسه»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۸، شماره ۳.
- حبیب زاده، محمدجعفر و قاسم کرامت و مرتضی شهبازی‌نیا (۱۳۸۹)، «استقلال قضایی در نظام حقوقی ایران با مطالعه تطبیقی»، مدرس علوم انسانی - پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۴، شماره ۴.
- دادخدایی، لیلا (۱۳۹۲)، «بررسی مفهوم «فساد» و رویکرد پیش‌گیرانه قانون‌گذار ایران در قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد»، فصلنامه تعالی حقوق، سال چهارم، شماره ۳.
- رزاقی، ابوالفضل و سیدعباس پرهیزکاری (۱۳۹۶)، «تعارض منافع، راهکارهای پیشگیری و مدیریت»، مرکز پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی، شماره مسلسل: ۱۵۸۰۱.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۷)، آیین دادرسی مدنی: دوره پیشرفته، تهران: انتشارات دراک.
- ناجی، مرتضی (۱۳۸۵)، «بی‌طرفی در دادرسی کیفری»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۵۶ و ۵۷.
- هداوند، مهدی (۱۳۸۷)، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی تحولات اساسی»، مجله حقوق اساسی، سال هفتم، شماره ۹.
- وکیلان، حسن و داور درخشان (۱۳۹۶)، «بررسی کارایی قوانین افشای اموال در کاهش فساد اداری با رویکرد تطبیقی»، دوفصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۷۷ و ۷۸.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۲)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ بیست و چهارم، تهران: انتشارات میزان.

غیر فارسی

- Abramson, Leslie W (2007), "Judicial Disclosure and Disqualification the need for more guidance ", **THE JUSTICE SYSTEM JOURNAL**, VOL. 28.
- B. Nolan (1993), "The Role of Judicial Ethics in the Discipline and Removal of Federal Judges, in Research Papers of the National Commission on Judicial Discipline & Removal Volume I.
- Canadian Judicial Council (2004), "ethical principles for judges", Ottawa, Ontario.
- CEPEJ (2014), "Report on European judicial systems", efficiency and quality of justice.
- DEMMKE, Christoph and HENOKL Thomas (2007), "Managing Conflicts of Interests – Ethics Rules and Standards in the Member States and the European Institutions", EIPASCOPE, num. 3.
- Demmke. C, Bovens. M, Henökl. T, van Lierop. K, Moilanen. T, Pikker. G and Salminen. A (2007), "Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union", European Institute of Public Administration, the Utrecht School of Governance, the University of Helsinki and the University of Vaasa.
- Esadze. Londa (2013), "Guidelines for Prevention of Conflict of Interest", Belgrade, Serbia.

- EUROPEAN JUDICIAL TRAINING NETWORK (2016), "Judicial Ethics and Professional Conduct", Slovakia.
- Federal Judicial Center (2013), "Ethics for Federal Judicial Law Clerks", Fourth Edition.
- Gilman. Stuart C (2005), "ETHICS CODES AND CODES OF CONDUCT AS TOOLS FOR PROMOTING AN ETHICAL AND PROFESSIONAL PUBLIC SERVICE: Comparative Successes and Lessons", Prepared for the PREM, the World Bank, Washington, DC.
- International Bar Association (2014), "IBA Guidelines on Conflicts of Interest in International Arbitration", London, United Kingdom.
- Langseth. Petter (2012), "Judicial Integrity and its Capacity to Enhance the Public Interest", Vienna.
- Messick, Richard E (2009). "Regulating Conflict of Interest: International Experience with Asset Declaration and Disclosure", Public Sector Governance Poverty Reduction and Economic Management, The World Bank.
- Michael Davis and Andrew Stark (2001), "Conflict of Interest in the Professions", Oxford University Press, New York.
- OECD study (1999), <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>.
- Prosecution Service (2018), "Standards of Conduct - Conflict of Interest & Protection of Confidential Information", Crown Counsel Policy Manual.
- Rexha, Albana (2014), "Is the asset declarations system in Kosovo helping the fight against corruption and preventing the abuse of power? A POLICY REPORT BY GROUP FOR LEGAL AND POLITICAL STUDIES", NO. 08-June.
- Salminen, Ari, pekka viinamake, Olli and worrbacka, Rinnai kola (2009), "The control of corruption in Finland", administrative management public.
- Sanz. Blomeyer (2017), "Codes of Conduct and Conflicts of Interest at any governance level of the management of EU Funds", Directorate General for Internal Policies of the Union.
- Shetreet. S (1976), "Judges on Trial".
- SIGMA (2006), "Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: a comparative review", written by Manuel VILLORIA-MENDIETA.
- Stefan. Laura, Pârvu. Septimius, Podumlijak. Munir and Cozonac. Cornelia (2012), "Conflicts of interest and incompatibilities in Eastern Europe".
- TAIEX seminar (2015), "Conflict of Interest in the Judiciary", EU Delegation in Sarajevo, Bosnia and Herzegovina (BiH).
- Wilson. J.O (1980), "A Book for Judges".
- World Bank Governance and Public Sector Group (2013), **Methodology Paper**.