

لله الحمد لله الرحمن الرحيم

شماره مسلسل: ۱۹۵۸۴
کد موضوعی: ۲۴۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۱۱/۲

عنوان گزارش:
بررسی و تحلیل
مبانی و ابعاد شفافیت قوای سه‌گانه

نام دفتر:
مطالعات حقوقی (گروه حقوق اداری و نهادهای اساسی)

تهیه و تدوین کنندگان:
حسین محمدی احمدآبادی و علی صابری دمنه

ناظر علمی:
احمد حکیم جوادی

ویراستار ادبی:
سیده مرضیه موسوی

طراح گرافیک:
نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:
۱. فساد
۲. شفافیت
۳. قوای سه‌گانه



فهرست مطالب

| | |
|----|--|
| ۶ | چکیده |
| ۷ | خلاصه مدیریتی |
| ۸ | ۱. مقدمه |
| ۹ | ۲. مسئله شفافیت و ابعاد آن براساس ارتباط شفافیت با مبارزه با فساد |
| ۱۰ | ۳. علل و عوامل و مبانی شفافیت |
| ۱۳ | ۴. پیامدها و ابعاد شفافیت همراه با نگاهت نهادی و تبیین جایگاه دستگاهها |
| ۲۱ | ۵. طرح شفافیت قوای سه گانه، دستگاههای اجرایی و سایر نهادها |
| ۲۳ | ۶. راهکارهای پیشنهادی و نتیجه گیری |
| ۲۴ | منابع و مأخذ |



بررسی و تحلیل مبانی و ابعاد شفافیت قوای سه‌گانه

چکیده



ارکان نظام حکمرانی کشور دارای کارکردها و نقش‌های متعددی هستند که شفافیت آنها به صیانت از حقوق عامه در جامعه کمک می‌کند و عدم شفافیت آنان، جلب مشارکت عمومی و ظهور حاکمیت مردم را تضعیف می‌نماید. علاوه بر این شفافیت به‌عنوان یکی از ابزارهای مؤثر در مبارزه با فساد و تبعیض تلقی می‌شود. در سال‌های اخیر شفاف‌سازی ارکان حاکمیت به یکی از دغدغه‌های مهم نمایندگان مجلس شورای اسلامی و مردم تبدیل شده است و طرح‌ها و لوایح در این زمینه اعلام وصول شده است که یکی از مهم‌ترین این طرح‌ها «طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» است. در این گزارش با بررسی مبانی شفافیت در حقوق مدرن و نظام اسلامی مشخص می‌گردد شفافیت دارای مبانی مستحکمی است که ارتباط زیادی با مبارزه با فساد و تبعیض نیز دارد. علاوه بر این بررسی شفافیت در عرصه‌های حکمرانی کشور در قوانین مختلف و مشاهده نواقص آنها ضرورت تصویب قانونی جامع در زمینه شفافیت قوای سه‌گانه را به اثبات می‌رساند.



■ بیان مسئله

شفافیت در ارکان مختلف حکمرانی می‌تواند به‌عنوان یکی از ابزارهای مؤثر در مبارزه با فساد و تبعیض تلقی شود، علاوه بر این با توجه به نقش مهم شفافیت در جلب مشارکت عمومی و ظهور حاکمیت مردم، در سال‌های اخیر شفاف‌سازی ارکان حاکمیت به یکی از دغدغه‌های مهم نمایندگان مجلس شورای اسلامی و مردم تبدیل شده است. بررسی شفافیت در عرصه‌های حکمرانی کشور در قوانین مختلف و مشاهده نواقص آنها ضرورت تصویب قانونی جامع در زمینه شفافیت قوای سه‌گانه را به اثبات می‌رساند.

■ یافته‌های کلیدی

شفافیت در حقوق مدرن و نظام اسلامی علاوه بر اینکه دارای مبانی مستحکمی است، ارتباط و ثیقی نیز با مبارزه با فساد و تبعیض دارد. با بررسی ابعاد شفافیت و تجلیات تقنین آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی نقص‌ها و ضعف‌هایی که در این زمینه وجود دارد، آشکار می‌شود. لذا «طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» به‌عنوان مهم‌ترین طرح در جهت رفع کاستی‌ها و ضعف‌ها در این زمینه مطرح شد.

■ پیشنهاد

هرچند مصوبه «طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» دارای جامعیت بوده و اغلب نهاد‌های بهره‌مند از قدرت عمومی و ابعاد شفافیت را مورد حکم قرار داده و نسبت به تعیین ضمانت اجرای آن نیز اقدام کرده است، اما دارای چالش‌هایی است، پیشنهاد می‌شود این موارد مورد اصلاح قرار گیرد:

۱ در تبصره «۲» ماده (۲) عدم انتشار موارد امنیتی و مغایر با مصالح ملی پس از تأیید دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی در مهلت «یک سال از زمان لازم‌الاجرا شدن مصوبه» شود.

۲ با توجه به اینکه عدم انتشار آرا در خصوص طرح‌ها و لوایح در موارد صنفی و منطقه‌ای تخصیص اکثر تلقی می‌شود، تبصره‌های «۲» و «۳» ماده (۳) از مصوبه حذف شود.



۱. مقدمه

عناصر و کنشگران اصلی نظام حکمرانی کشور دارای کارکردها و نقش‌های متعددی هستند که شفافیت آنها به صیانت از حقوق عامه در جامعه کمک می‌کند و عدم شفافیت آنان، جلب مشارکت عمومی و ظهور حاکمیت مردم را تضعیف می‌کند. بنابراین برای تحقق این اصل، در چند سال اخیر شفاف‌سازی مجلس شورای اسلامی و ارکان حاکمیت، از جمله دغدغه‌های نمایندگان بوده و طرح‌ها و لوایح متعددی نیز در این زمینه به مجلس تقدیم شده است. یکی از مهم‌ترین این طرح‌ها «طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» است که در تاریخ ۱۴۰۱/۱/۲۳ به صورت دوفوریتی در مجلس اعلام وصول شد و در تاریخ ۱۴۰۱/۳/۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. مصوبه مذکور چندین مرتبه پس از ارسال به شورای نگهبان با ایرادها و ابهام‌های متعدد از سوی شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مواجه شد و در نهایت مجلس شورای اسلامی بر مصوبه خود اصرار کرد و این مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تعیین تکلیف ارسال شد.

در این گزارش ابتدا به ارتباط شفافیت و مبارزه با فساد و مبانی شفافیت مورد بررسی قرار می‌گیرد. در ادامه ابعاد شفافیت بررسی می‌شود و تجلیات تقنین این اصل در قوانین مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و در نهایت نیز «طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» به عنوان مهم‌ترین طرحی که برای پی‌گیری اصل شفافیت در چند سال اخیر مطرح شده و به تصویب مجلس رسیده است، مورد بررسی قرار می‌گیرد و پیشنهادهایی برای پیاده‌سازی اصل شفافیت در قوای سه‌گانه مطرح می‌شود.

۲. مسئله فقدان شفافیت و ابعاد آن بر اساس ارتباط شفافیت با مبارزه با فساد



فساد پدیده مخرب و مهلکی است که ساختارهای اجتماعی را در کلیه سطوح به شدت تهدید می‌کند، به عبارت دیگر فساد اقتصادی، سیاسی و اداری موجب ناکارآمدی حکومت‌ها، ایجاد تبعیض و کاهش سرمایه اجتماعی می‌شود و از این رو مقابله با فساد یکی از دغدغه‌های اصلی اغلب کشورها و سازمان‌های بین‌المللی است. فارغ از اختلاف نظرها در خصوص تعریف فساد، مطابق ماده (۱) قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد مصوب سال ۱۳۸۷ «هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زبانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و با جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشأ، ارتشا، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی».

تجارب بین‌المللی در مبارزه با فساد حاکی از تأثیر بیشتر راهکارهای پیشگیرانه جهت مبارزه با فساد نسبت به راهکارهای پسینی است. در بین راهکارهای پیشینی مبارزه با فساد شفافیت بیشتر از همه مورد توجه متخصصان قرار گرفته است. شفافیت نیز به معنای افشای اطلاعات، قوانین، فرایندها و اقدامات از سوی دولت‌ها، شرکت‌ها و افراد است که به‌عنوان یک بستر نظارتی منجر به کاهش انحرافات و فساد در عرصه حکمرانی می‌شود. در واقع کارکرد شفافیت در مبارزه با فساد از دو منظر قابل توجه است: اول آنکه شفافیت منجر به نظارت عمومی و افزایش پاسخگویی شده و از سوءاستفاده از قدرت جلوگیری می‌کند و از سوی دیگر جریان آزاد اطلاعات در مقابله با بزهکاری شهروندان عادی نقش به‌سزایی دارد و منجر به احساس قربت بیشتر شهروندان با حکومت خواهد شد.



۳. علل و عوامل و مبانی شفافیت



اصل شفافیت دارای مبانی تئوریک عمیقی بوده و از منظر مکاتب مختلف، مبانی گوناگونی برای آن در نظر گرفته شده که در اندیشه سیاسی اسلام و حقوق مدرن ادله و آثاری برای آن بیان شده است. در ادامه برخی از این مبانی در اندیشه اسلامی و حقوق مدرن توضیح داده خواهد شد.

۱-۳. شفافیت در اندیشه سیاسی مدرن

در حقوق اساسی مدرن یکی از شرایط دموکراسی، شفاف‌سازی حکومت و دولت تلقی شده [۲] که تحقق آن موجب نظارت و پاسخگویی است [۳]. به عبارت دیگر اصل شفافیت مبتنی بر مفاهیمی مانند «آزادی بیان»، «حق دسترسی آزاد به اطلاعات»، «پاسخگویی» و «حق مشارکت در تعیین سرنوشت» است که در ادامه به تبیین هر یک می‌پردازیم.

اول: در خصوص «آزادی بیان»، این حق یکی از آزادی‌های بنیادین بشر بوده و زیربنای همه آزادی‌هایی است که مردم نسبت به آن اهتمام می‌ورزند [۴]. این اصل در اغلب کشورها در سطح ارزش‌های قانون اساسی به رسمیت شناخته شده و در جمهوری اسلامی ایران نیز بند «۷» اصل سوم قانون اساسی تأمین آزادی در حدود قوانین راز و وظایف دولت تلقی کرده است. آزادی بیان شامل آزادی تفحص، تحصیل و اشاعه اطلاعات می‌شود که بند «۲» ماده (۱۹) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی هم به آن تصریح کرده است. بنابراین دولت‌ها در این راستا موظفند که شرایط لازم برای تحصیل اطلاعات مورد نیاز شهروندان را فراهم کنند.

دوم: «حق دسترسی آزاد به اطلاعات» نیز از مفاهیم نو ظهوری است که در ماده (۱۹) اعلامیه جهانی حقوق بشر تجلی یافت. این حق که از تبعات ذاتی و از ضروری‌ترین عناصر آزادی بیان است [۵] و ارتباط عمیقی با کرامت ذاتی انسان دارد، موجب مشارکت آگاهانه مردم در اداره امور عمومی شده و مقدمه پاسخگویی حکومت‌ها به افکار عمومی است [۶].

سوم: یکی از آثار و توابع حق تعیین سرنوشت، حق دسترسی آزاد به اطلاعات است و تحقق کامل حق تعیین سرنوشت بدون تضمین حق دسترسی آزاد به اطلاعات متزلزل خواهد شد؛ واقعیت بخشیدن به مشارکت عمومی تا حد زیادی وابسته به شفافیت و دسترسی مقتضی به اطلاعات است. در این زمینه کمیسیون حقوق بشر در سال ۱۹۹۹ میلادی در قطعنامه‌ای با عنوان «بسط حق برخورداری از

دموکراسی»^۱ تأکید کرده که یکی از توابع حق تعیین سرنوشت، حق آزادی تفحص، تحصیل و اشاعه اطلاعات و استقرار نهادهای حکومتی شفاف و پاسخگوست (Verhoven, 2000: 12). رأی دادن مردم صرفاً یک تشریفات سیاسی نیست؛ بلکه جهت تحقق کارکرد واقعی رأی، باید رأی‌دهندگان به اطلاعات لازم، دسترسی داشته باشند (Mendel, 2001: 7). همچنین صرفاً در یک محیط شفاف و برخوردار از امکان دسترسی آزاد به اطلاعات است که مردم می‌توانند با درک کامل از اوضاع جامعه خویش به‌صورت آزادانه در خصوص نحوه رفتار خویش تصمیم‌گیری کنند (حبیبی و اقبالی، ۱۳۹۷: ۸۹).

چهارم: «پاسخگویی» شامل التزام مسئولین به ارائه پاسخ و ادای توضیح به شهروندان در خصوص اعمال قدرت و انجام وظایفشان است (بولو، اسماعیل زاده مقری، ۱۳۸۳: ۲۲). پاسخگویی که متضمن اطلاع مردم از چرایی و چگونگی تصمیم و اقدامات کارگزاران است (فقیهی، ۱۳۸۰: ۵۵)، با مفهوم شفافیت ارتباط وثیقی داشته و «کنترل دموکراتیک»، «استفاده بهینه از منابع» و «افزایش مشروعیت» را به دنبال دارد (مقدسین، ۱۳۹۷: ۹۸). بر این اساس استیگ لیتز معتقد است که عدم شفاف‌سازی و علنی نبودن باعث می‌شود که کیفیت تصمیم‌گیری به سطح نازلی برسد (Stiglitz, 1999: 28). نتیجه آنکه از مقدمات تضمین پاسخگویی مقامات، تحقق اصل شفافیت است.

۲-۳. شفافیت در اندیشه سیاسی اسلام

هر چند اصل شفافیت به‌عنوان مفهومی جدید در اندیشه سیاسی مدرن مطرح شده است، اما می‌توان سرچشمه آن را در آموزه‌های اسلامی و سیره ائمه اطهار علیهم‌السلام جست^۲ اصل عدم احتجاج زمامداران از مردم [۷] به‌عنوان قاعده‌ای فقهی، مؤید ادعای فوق است. امیرالمؤمنین (ع) به فرماندار خود - مالک اشتر - چنین دستور می‌دهد که «هرگاه رعیت گمان ستمی بر تو ببرد آشکارا عذرت را به آنان ارائه کن و به اظهار عذر، گمان‌های آنان را از خود بگردان»^۳ (نامه ۵۳ نهج‌البلاغه) این دستور عام و فراگیر بوده و حضرت در جایی دیگر با تأکید بر اینکه «آنچه می‌گویم به‌عهده می‌گیرم و خود به آن پایبندم»^۴ (خطبه ۱۶) می‌فرماید: «حق شما بر من این است که امری را از شما پنهان

1. Resolution on Promotion of Democracy Adopted by Human Rights Commission, 28 April 1999.

۲. «سرچشمه‌ی این دستور شفافیت از اسلام است. کسانی که ادعای کنند ما هر چه حرف خوب است از غربی‌ها یاد گرفته‌ایم، اینها قرآن و معارف اسلامی را مطالعه نکرده‌اند.» (بیانات مقام معظم رهبری در درس خارج فقه، ۱۳۹۷/۷/۳۰) قابل دسترسی در:

<https://khl.ink/f/40746>

۳. وَإِنْ ظَلَمْتَ الرَّعِيَّةَ بِكَ حَيْفًا فَاصْحِرْ لَهُمْ بِعَدْرِكَ.

۴. دَمَّتِي بِمَا أَقُولُ زَهِينَةً وَأَنَا بِهِ زَعِيمٌ.



ندارم، مگر مواردی که مربوط به اسرار جنگ است»^۱ (نامه ۵۰).

بر مبنای اصل و جوب شورا و مشورت در آموزه‌های اسلامی [۸] نباید مشورت را یک امر تشریفاتی تلقی کرد، بلکه باید جلوه‌ای از تأثیر گذاری آرا و نظرات مردم در تصمیم‌سازی حکومتی قلمداد نمود [۱]. مقدمه لازم برای اخذ مشورت از مردم، شفافیت و حق بر دانستن است؛ به عبارت بهتر تا مردم در خصوص موضوعی مطلع نباشند امکان ارائه مشورت را نخواهند داشت. لذا می‌توان شفافیت را مقدمه لازم برای تحقق اصل مشورت دانست. با توجه به حق مردم بر دانستن اطلاعات حکومتی، باید بسترهای لازم برای اطلاع‌رسانی و آگاهی بخشی به آحاد مردم جامعه فراهم شود. در این صورت علاوه بر تبعیت مردم از قوانین و مقررات حاکم، آنها در جهت رفع مشکلات موجود کشور تلاش کرده و این امر در نهایت موجب اعتماد عمومی به حکومت می‌شود.

از طرفی دیگر شفافیت، اقتضای تحقق قواعدی همچون «تعاون بر نیکی» (آیه ۲ سوره مائده)، «دعوت به خیر و اتباع احسن» (آیات ۱۷ و ۱۸ سوره زمر)، «امر به معروف و نهی از منکر» (آیه ۷۱ سوره توبه، آیات ۱۰۴ و ۱۱۰ سوره آل عمران) و «نصیحت ائمه مسلمین» است؛ چه آنکه حکومت باید با ایجاد شفافیت، زمینه اجرای قواعد اسلامی (نظیر نظارت همگانی و دعوت به خیر) را فراهم کند. به عبارت دیگر مقدمه لازم نظارت و امر به معروف، شفافیت است.

۱. وَإِنَّ لَكُمْ عِنْدِي أَلَّا أُحْتَجَّزَ دُونَكُمْ بِنِزَائِي فِي حَرْبٍ.

۲. (بیانات مقام معظم رهبری در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت، ۱۳۸۱/۶/۴)، «هم به مردم اطلاع‌رسانی کنید، خبر دهید و پیشرفت‌ها را بگویید؛ هم اگر واقعا موانعی وجود دارد، آنها را هم شفاف با مردم در میان بگذارید.» و «واقعا با فساد مبارزه بشود... ما باید برخورد کنیم بعد برخورد را به مردم بگوییم، یک نفر فاسد را پیدا کنیم یا یک گروه فاسد را پیدا کنیم، برخورد قانونی قوی رضایت‌بخش بکنیم، بعد همین را به اطلاع مردم برسانیم، بگوییم این کار اتفاق افتاد؛ این خوب است.»



۴. پیامدها و ابعاد شفافیت همراه با نداشت نهادی و تبیین جایگاه دستگاه‌ها

تحقق اصل شفافیت در ارکان حاکمیت موجب جلب اعتماد عمومی، تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندی و مشارکت همگانی جهت جلوگیری از فساد، می‌شود. بدیهی است که اصل مذکور در سطوح مختلف و قوای سه‌گانه باید محقق گردد، اما به صورت کلی می‌توان آن را در دو بعد «شفافیت آراء و مشروح مذاکرات» و «شفافیت اسناد و عملکرد» تقسیم نمود که در ادامه به تشریح آن خواهیم پرداخت:

۴-۱. شفافیت آراء و مشروح مذاکرات

با توجه به اینکه در نهادهای شورایی، تصمیم‌گیری پس از انجام مذاکره و با رأی اعضا به عمل می‌آید و انتساب تصمیم به تک‌تک اعضا نیز با اشکالاتی مواجه است که در بسیاری از موارد منجر به مسئولیت‌گریزی نسبت به تصمیمات و اقدامات می‌شود و همین امر می‌تواند منجر به فساد شود.

در خصوص سابقه شفافیت آراء و مشروح مذاکرات باید اشاره کرد که اولین گام در این زمینه در نظام حقوقی ایران، شفافیت آراء نمایندگان است که با تصویب اصل سی‌وهشتم قانون اساسی مشروطه در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی متبلور شد. در این اصل بیان شده بود: «اعضای مجلس شورای ملی باید رد یا قبول مطالب را صریح و واضح اظهار بدارند و احدی حق ندارد ایشان را تحریص یا تهدید در دادن رأی خود نماید. اظهار رد و قبول اعضای مجلس باید به قسمی باشد که روزنامه‌نویس و تماشاچی هم بتوانند ادراک کنند یعنی باید آن اظهار به علامات ظاهری باشد از قبیل اوراق کبود و سفید و امثال آن». براساس این اصل مردم می‌توانستند از آراء نمایندگان اطلاع یابند و در واقع عملکرد قوه مقننه براساس این اصل شفافیت می‌شد. در سال ۱۳۵۸ و با تشکیل مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز همین امر جزء موارد پذیرفته شده نزد اعضای مجلس مذکور بوده است، به نحوی که می‌توان اصول شصت و نهم، هشتاد و چهارم و هشتاد و ششم را متضمن پذیرش اصل شفافیت از سوی قانونگذار اساسی دانست.

مطابق اصل شصت و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود. در شرایط اضطراری، در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، به تقاضای رئیس‌جمهور یا یکی از وزرا یا ۱۰ نفر از نمایندگان، جلسه غیر علنی تشکیل می‌شود. مصوبات جلسه غیر علنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان برسد. گزارش و مصوبات این جلسات باید پس از برطرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عموم منتشر گردد». با مراجعه به مشروح مذاکرات ذیل این اصل دو نکته مشخص خواهد شد:



اول آنکه مطابق نظر رئیس جلسه،^۱ «جلسه علنی» و «رأی‌گیری علنی» تلازم داشته و اصل بر علنی بودن مذاکرات و رأی‌گیری بوده^۲ و تنها در شرایط اضطراری و اقتضای امنیت و آن‌هم با رعایت تشریفات خاص، نمایندگان می‌توانند جلسه را به صورت غیر علنی برگزار کنند؛ البته تصمیمات در این شرایط، منوط به رعایت نصاب بالاتر و تشریفات سختگیرانه دیگری شده است؛ مضاف بر آنکه گزارش و مصوبات جلسه غیر علنی پس از رفع شرایط اضطرار به اطلاع عموم خواهد رسید.

دوم اینکه شفاف بودن «مذاکرات مجلس شورای اسلامی» محدود به مذاکرات صحن علنی نبوده و علاوه بر علنی بودن جلسات و رأی‌نمایندگان در صحن علنی، شفاف بودن مذاکرات و آردر کمیسیون‌ها نیز مورد پذیرش قرار گرفته است. این مضمون در سؤال یکی از اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی مشخص می‌شود که ناظر به ویرایش قبلی این اصل است. متن ویرایش قبلی اصل شصت و نهم به این صورت است: «مذاکرات مجلس شورا باید علنی باشد و گزارش کامل آن در روزنامه رسمی منتشر شود و از طریق رسانه‌های گروهی به اطلاع مردم برسد، به تقاضای شورای رهبری، رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر یا یکی از وزرا یا رئیس مجلس یا ده نفر از نمایندگان ممکن است جلسه غیر علنی با حضور همه نمایندگان یا گروهی از آنها تشکیل شود». ایشان مطابق این اصل می‌پرسند: «اینجا که گفته شده گروهی از آنها این عده چگونه انتخاب می‌شوند؟» که رئیس جلسه در پاسخ اظهار می‌دارند: «این برای مختصر کردن است. گاهی اوقات است که یکی از کمیسیون‌های مجلس می‌خواهد جلسه غیر علنی تشکیل دهد، گاهی نمایندگان منتخب دو یا سه کمیسیون جلسه سری تشکیل می‌دهند...» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴: ۸۱۵-۸۱۴).

در ادامه یکی دیگر از اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی می‌پرسد که «منظور از مذاکرات مجلس شورای ملی باید علنی باشد مطلق مذاکرات است یا مذاکراتی است که برای تصمیم‌گیری نهایی است؟» رئیس جلسه در پاسخ می‌فرماید که «کل مذاکرات». مجدداً سؤال می‌شود که «بنابراین مذاکراتی که در این کمیسیون‌های مشترک می‌شود ممنوع است؟ مذاکرات مقدماتی ممنوع است؟» رئیس جلسه در پاسخ می‌فرماید که «خیر، مذاکرات مجلس شورای ملی کلاً علنی است». (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴: ۸۱۸) از سوی دیگر اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی نیز اشعار می‌دارد: «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید». پُر واضح است که مسئولیت

۱. شهید دکتر بهشتی (ره).

۲. دکتر بهشتی: به هر حال اگر آقایان فکر می‌کنند که احتمالاً باید برای موارد ضروری و فوق‌العاده امکان تشکیل جلسه غیر علنی را اینجا بنویسیم و اصل را بر علنی بودن بگذاریم و استثنا راه دارد، بعد روی شرایط استثنا بحث می‌کنیم و اگر فکر می‌کنند که نه، اصولاً استثنا لازم نیست و همیشه باید مذاکرات مجلس علنی باشد و حتی رأی‌گیری هم، چون کافی نیست بگوییم مذاکرات علنی نباشد و رأی‌گیری علنی، گاهی اوقات اصلاحی آن مسئله در آن شرایط صلاح نیست. در آن صورت باید شرایط آن را بفرمایید که بدانیم چیست. مثلاً به جای دوسوم بنویسید سه چهارم یا به جای سه چهارم یا چهار پنجم، هر شرطی را که پیشنهاد می‌کنید و فکر می‌کنید کار را محکم می‌کند به این متن اضافه بفرمایید (صورت مشروح مذاکرات، ۱۳۶۴: ۱۸۰۲).

نمایندگان، موجب تعهد و پاسخگویی در مقابل ملت است. چه آنکه آرای نمایندگان موجب ایجاد حق و تکلیف برای هر شهروند می‌شود و یا حقوق مردم را به سبب صلاحیت نظارتی مجلس نسبت به دولت، تحت تأثیر قرار می‌دهد و به نوعی حیات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و اقتصادی هر فرد توسط آرای نمایندگان رقم می‌خورد؛ از این رو لازم است جهت فراهم شدن امکان ارزیابی مردم نسبت به میزان مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی و کلای خود، آرای‌شان منتشر شود تا از این طریق شهروندان بتوانند از چگونگی صورت‌بندی قوانین که ایجاد حق و تکلیف عمومی کرده و ناگزیر به اجرای آن می‌شوند و یا از چگونگی نظارت نمایندگان و مجلس بر دولت، مطلع شوند.

علاوه بر اصول فوق، اصل هشتادوششم قانون اساسی نیز مقرر می‌کند: «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرای که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد». از اصل مزبور چنین مستفاد می‌شود که اصل بر علنی بودن آرای نمایندگان بوده و بر همین اساس مقنن، تعقیب یا توقیف نمایندگان را به سبب آرای ارائه شده در مجلس ممنوع کرده است. چه آنکه اگر فرض مقنن بر مخفی و غیرعلنی بودن آرای نمایندگان بوده، اساساً ممنوعیت تعقیب و توقیف به سبب آرای ارائه شده فاقد وجه به نظر می‌رسد.

طبق بند «۲» اصل سوم قانون اساسی یکی از وظایف دولت، بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌هاست. یکی از این زمینه‌ها، دانش قانونگذاری و شناخت نمایندگان صالح از نمایندگان ناکارآمد است. به علاوه، بر اساس اصل هشتم قانون اساسی نیز امر به معروف و نهی از منکر مردم نسبت به دولت (حکومت)، تکلیفی همگانی است. یکی از پیش‌نیازهای این امر در خصوص رفتار نمایندگان، شفاف بودن آرا نمایندگان است.

بنابراین مشخص شد که مستفاد از اصول متعدد قانون اساسی، رویکرد قانونگذار اساسی بر شفافیت آرای نمایندگان مجلس بوده است، مگر در مواردی که به اقتضای ضرورت، آرا و جلسات به صورت مخفی و غیرعلنی خواهد بود. حتی در صورتی که دلایل فوق را کافی به مقصود ندانیم، با توجه به حکومت موازین اسلامی بر اصول قانون اساسی (مصرح در اصل چهارم قانون اساسی) و با توجه به مسائل مطرح شده در ذیل عنوان «شفافیت آرای نمایندگان در اندیشه سیاسی اسلام» در این گزارش و دکتترین،^۱ رویکرد قانون اساسی به نفع اصل بودن شفافیت به نظر می‌رسد.

شورای نگهبان به عنوان دادرس اساسی و پاسدار قانون اساسی در نظر اخیر خویش ضمن بررسی طرح

۱. در خصوص رابطه اسلام و شفافیت، ر.ک.: محسن طاهری؛ محمدجواد ارسطا، بررسی تطبیقی مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه

حکمرانی خوب، مجله پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ش ۹، پاییز ۱۳۹۵، صص ۱۴-۷.

محسن طاهری؛ محمدجواد ارسطا، محسن ملک‌افضلی، مبانی و آثار اصل شفافیت از منظر اندیشه سیاسی اسلام، مجله سیاست متعالیه، ش ۲۴، بهار ۱۳۹۸، صص ۹۱-۸۵.



دوفوریتی «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها»، شفافیت آرای نمایندگان را اقتضای نظام اداری صحیح و زمینه‌ساز نظارت کارآمد مردم بر کارگزاران نظام تشخیص داد. توضیح آنکه در ماده (۳) مصوبه مذکور مقرر شده بود که مشروح مذاکرات و آرای مأخوذه از نمایندگان مجلس علنی خواهد بود.^۱ در خصوص این ماده، بعضی از اعضای شورای نگهبان اعتقاد داشتند که اطلاق انتشار عمومی آرای مأخوذه از نمایندگان مجلس به تفکیک اسامی موافق، مخالف، ممتنع و کسانی که در رأی‌گیری شرکت نکرده‌اند، «در مواردی که خوف این باشد که اعلام آرای اشخاص، منجر به ابراز رأی غیرواقعی از سوی آنها خواهد شد، مغایر با نظام اداری صحیح و بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است». (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۱: ۱۴) در مقابل بعضی دیگر از اعضا معتقد بودند این نگرانی که انتشار آرای اعضای نهادها از جمله مجلس شورای اسلامی ممکن است منجر به آرای غیرواقعی و ریاکارانه شود، با توجه به «انتظاری که از کارگزاران نظام... می‌رود آن است که تنها به اقتضای منطق و عدالت به هر تصمیمی که به مصلحت کشور می‌داند رأی دهد و انتشار یا عدم انتشار اسامی رأی‌دهندگان خللی به تصمیم او وارد نسازد؛ چراکه اگر چنین باشد، وی از نظر شرعی از عدالت ساقط است و التزام عملی به مبانی اسلام ندارد... شفافیت آراء، زمینه لازم برای نظارت کارآمد مردم بر نمایندگان خود در جمهوری اسلامی است، برای مثال آرای یک نماینده مجلس و میزان مشارکت او در رأی‌گیری در طول چهار سال نمایندگی وی، کارنامه قابل قضاوتی از او در اختیار مردم قرار می‌دهد که در مورد انتخاب مجدد او تصمیم‌گیری کنند. بنابراین نه تنها انتشار اسامی رأی‌دهندگان را نمی‌توان مغایر با نظام اداری صحیح دانست، بلکه اقتضای نظام اداری صحیح شفافیت در بسیاری از حوزه‌ها از جمله انتشار آرای مسئولان است». (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۱: ۱۷-۱۶). در نهایت نظر دوم یعنی عدم مغایرت شفافیت آرای نمایندگان با نظام اداری صحیح مورد پذیرش اکثریت اعضای شورای نگهبان قرار گرفت و طی نامه شماره ۱۰۲/۳۱۲۴۵ مورخ ۱۴۰۱/۳/۲۳ به مجلس شورای اسلامی اعلام شد.

علاوه بر شفافیت آرای نمایندگان در قانون اساسی در فصل مربوط به قوه قضائیه در اصل یکصد و شصت و پنجم مقرر شده است: «حاکمات، علنی انجام می‌شود و حضور افراد بلامانع است، مگر آنکه به تشخیص دادگاه، علنی بودن آن منافی عفت عمومی یا نظم عمومی باشد یا در دعاوی خصوصی طرفین دعوا تقاضا کنند که محاکمه علنی نباشد». بر اساس این اصل در قوه قضائیه نیز اصل بر شفافیت محاکمات است مگر مواردی که در قانون اساسی استثنا شده‌اند. لذا با استناد به این اصل می‌توان ادعا کرد

۱. ماده (۳) - مضمون این قانون از جمله مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام (فقط در اجرای اصل یکصد و دوادهم (۱۱۲) قانون اساسی در موارد اختلافی مجلس و شورای نگهبان)، مجلس شورای اسلامی، هیئت وزیران، شوراهای اسلامی شهر و روستا و شوراهای موضوع این قانون موظفند مشروح مذاکرات خود را عم از صحن و کمیسیون‌های تابع آنها و آرای مأخوذه از اعضا را به تفکیک اسامی موافق، مخالف، ممتنع و کسانی که در رأی‌گیری شرکت نکرده‌اند، حداکثر ظرف یک ماه در پایگاه اطلاع‌رسانی خود با قابلیت خوانش رایانه‌ای منتشر نمایند.....».

در خصوص قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران نیز اصل شفافیت و این امکان که آرا و مذاکرات صورت گرفته در قوه قضائیه نیز به صورت شفاف در دسترس عموم قرار گیرد ضروری است، البته با در نظر گرفتن محدودیت‌هایی که در قانون اساسی مشخص شده است. علاوه بر این در اصل یکصد و شصت و هشتم قانون اساسی نیز بر علنی و شفاف بودن محاکمات سیاسی و مطبوعاتی تأکید شده است. در این زمینه باید اشاره کرد هر چند مراتب فوق نسبت به شفافیت آرای نمایندگان و شفافیت دادرسی است، اما با توجه به اینکه قانونگذار اساسی با توجه به اهمیت تقنین و قضا، مشروح مذاکرات و آرا را مشمول شفافیت دانسته و به ذکر اجلی مصداق شفافیت اکتفا کرده است، می‌توان استنباط کرد که در موارد دیگر نیز به طریق اولی و قیاس اولویت، نهادهایی که به صورت شورایی نسبت به اتخاذ تصمیم اقدام می‌کنند، مشمول اصل مذکور خواهند بود. در این زمینه باید اشاره کرد هر چند که تا چندی قبل رویه مقنن بر عدم تصریح به شفافیت آرا و مشروح مذاکرات این گونه نهادها بود، اما در چند سال اخیر این رویه تغییر کرده و مقنن بر شفافیت آرای این نهادها تصریح می‌کند. برای مثال در تبصره ماده (۴) قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس مقرر شده است: «در مواردی که انتصاب یا انتخاب اشخاص در مشاغل حساس موضوع این قانون به عهده هیئت یا شورایی به صورت جمعی باشد، چنانچه پاسخ استعلام، منفی باشد، رأی‌گیری به صورت علنی برگزار می‌شود و صرفاً اعضای دارای رأی مثبت در هیئت یا شورا متخلف محسوب شده و به مجازات مذکور در ماده (۱) این قانون محکوم می‌گردند».

۴-۲. شفافیت اسناد و عملکرد

علاوه بر شفافیت آرا و مشروح مذاکرات، یکی دیگر از ابعاد این اصل، شفافیت اسناد و عملکرد است. این بُعد طیف وسیعی از اطلاعات را در بر می‌گیرد و شامل اسناد تأسیس و اطلاعات راجع به ساختار، مؤسسات و شرکت‌های تابعه یا وابسته، اطلاعات مدیران و کارمندان، وظایف و اختیارات و فرایندهای اداری، برنامه‌ها و طرح‌های مصوب، صورت‌های مالی و اطلاعات راجع به اموال، تخصیص و توزیع بودجه، تجهیزات، املاک و ساختمان‌ها، اخذ و اعطای تسهیلات، متن و متمم و الحاقیه کلیه قراردادها، فرصت‌های سرمایه‌گذاری و همکاری، فرصت‌های اشتغال و به کارگیری نیروی انسانی، آرا و تصمیمات نهایی، فرایندهای اخذ و صدور مجوز، اسناد بالادستی و قوانین و مقررات حوزه فعالیت، مبالغ تعرفه‌ها، عوارض و هزینه‌های ارائه خدمات می‌شود.

۴-۳. تحلیل قوانین و مقررات مربوط به شفافیت

بدیهی است که در هیچ قانونی به صورت جامع و مانع الزام شفافیت در ابعاد فوق مورد تصریح قانونگذار



قرار نگرفته است؛ بلکه به صورت پراکنده و موردی در برخی قوانین به آن اشاره شده که به مهم‌ترین آنها در ادامه خواهیم پرداخت:

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

شاید بتوان گفت قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مهم‌ترین قانون در رابطه با شفافیت دستگاه‌های حکومتی در کشور محسوب می‌شود. قانون مذکور در سال ۱۳۸۸ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. این قانون مشتمل بر ۲۳ ماده است که در آن تکالیفی برای مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی تعیین شده است. با وجود گذشت چند سال از ابلاغ قانون مذکور گزارش‌های منتشر شده نشانگر آن است که اجرای این قانون با مشکلاتی مواجه بوده است.^۱ به عبارت بهتر هرچند در قانون مذکور مقرر شد که هر شخص حق دارد به اطلاعات عمومی دسترسی داشته باشد و مؤسسات عمومی مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترسی مردم قرار دهند، اما به دلیل ابهام در مفهوم «اطلاعات عمومی»، دستگاه‌ها دچار سردرگمی شده و هدف مقنن تا حدودی محقق نشد. علاوه بر این قانون مذکور فاقد ضمانت اجرای مؤثر است. زیرا مطابق ماده (۲۲)، مجازات متخلف از مفاد قانون جزای نقدی از سیصد هزار ریال تا یکصد میلیون ریال تعیین شده و همین امر موجب عدم بازدارندگی قانون و عدم اجرای آن شده است. همچنین در این قانون به بحث مربوط به مشروح مذاکرات و علنی نمودن آراء در قوای سه‌گانه پرداخته نشده، مضاف بر اینکه شفافیت در این قانون به صورت فعال و مستمر توسط دستگاه‌های مشمول پیش‌بینی نشده است.

قانون برنامه ششم توسعه

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

۱. گزارش نظارتی کیفیت اجرای ماده (۲۰) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۶۴۹.

ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها را فراهم نماید، به‌نحوی که میزان ناخالص پرداختی به هریک از افراد فوق مشخص شود و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم فراهم شود. وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران از شمول این حکم مستثنا هستند. اجرای این حکم در خصوص بنگاه‌های اقتصادی متعلق به وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تنها با مصوبه شورای عالی امنیت ملی مجاز خواهد بود. دستگاه‌های مشمول این ماده مکلفند حقوق، فوق‌العاده‌ها، هزینه‌ها، کمک‌هزینه‌ها، کارانه، پرداخت‌های غیر ماهانه و مزایای ناخالص پرداختی ماهانه اعم از مستمر و غیرمستمر، نقدی و غیرنقدی (معادل ریالی آن) و سایر مزایا به مقامات، رؤسا، مدیران موضوع این ماده را از هر محل (از جمله اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱، درآمدهای اختصاصی، اعتبارات متفرقه، اعتبارات کمک‌های رفاهی، اعتبارات بودجه عمومی و منابع عمومی و همچنین اعتبارات موضوع ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم با اصلاحات و الحاقات بعدی مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳، تبصره «۱» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده، مواد (۱۶۰) تا (۱۶۲) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ و یا اعتبارات خاص ناشی از واگذاری و فروش شرکت‌ها در سازمان خصوصی‌سازی، اعتبارات مربوط به ردیف‌های کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی و سایر درآمدها و موارد مشابه)، منحصرأدر فیش حقوقی منعکس و پس از ثبت در سامانه فوق، پرداخت کنند، به‌نحوی که میزان هرگونه ناخالص پرداختی ماهانه به هریک از افراد مذکور بلافاصله در سامانه اطلاعاتی هر دستگاه مشخص باشد».

قانون مدیریت خدمات کشوری

در ماده (۲۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر شده است: «مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند، دستگاه‌های اجرایی موظفند حداکثر ظرف سه ماه، مراحل، زمان و کیفیت و استاندارد ارائه خدمات و تغییرات آنها را مستند و شفاف نموده و از طرق مختلف به اطلاع مردم برسانند و در صورت بروز هرگونه تخلف، مسئولین دستگاه‌های اجرایی مسئولیت پاسخگویی به مردم و شکایت آنان را به‌عهده خواهند داشت».

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

در ماده (۲۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مقرر شده است: «سازمان خصوصی‌سازی مکلف است پس از انجام هر معامله، در مورد واگذاری سهام مدیریتی و کنترلی بنگاه‌ها،



بلافاصله با انتشار اطلاعیه‌ای در روزنامه کثیرالانتشار موارد زیر را اعلام کند:

- ۱- نام بنگاه و خلاصه اطلاعات مالی و مدیریتی آن، ۲- خلاصه‌ای از معامله انجام شده شامل میزان سهام واگذار شده، ۳- نام مشاور یا مشاورانی که در فرایند معامله به سازمان خصوصی سازی، خدمات مشاوره‌ای داده‌اند، ۴- نام و نشانی خریدار، ۵- نام شرکت تأمین سرمایه که پذیره نویسی سهام را متعهد گردیده است، ۶- نام کارشناس رسمی دادگستری یا مؤسسات خدمات مالی که قیمت گذاری بنگاه را انجام داده‌اند.»

قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد

در ماده (۳) قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد مقرر شده: دستگاه‌های مشمول قانون مکلفند «الف) کلیه قوانین و مقررات اعم از تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، رویه‌ها، تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی نظیر فرایندهای کاری و زمان بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص‌های مورد عمل، مأموریت‌ها، شرح وظایف دستگاه‌ها و واحدهای مربوط، همچنین مراحل مختلف اخذ مجوزها، موافقت‌های اصولی، مفاصاحساب‌ها، تسهیلات اعطایی، نقشه‌های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشغال در پروانه‌های ساختمانی و محاسبات مربوط به مالیات‌ها، عوارض و حقوق دولت، مراحل مربوط به واردات و صادرات کالا را باید در دیدار گاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند. ایجاد دیدار گاه‌های الکترونیک مانع از بهره برداری روش‌های مناسب دیگر برای اطلاع رسانی به‌هنگام و ضروری مراجعین نیست.

ب) متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر موضوع قانون برگزاری مناقصات که به روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات و غیره توسط دستگاه‌های مشمول بندهای «الف، ب و ج» ماده (۲) این قانون منعقد می‌گردد و همچنین اسناد و ضمیمه آنها و هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییر آن و نیز کلیه پرداخت‌ها، باید به پایگاه اطلاعات قراردادها وارد گردد.»

قانون بودجه سال ۱۴۰۲

مطابق بند «ب» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ مقرر شده: «وزارت امور اقتصادی و دارایی با رعایت اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و رعایت سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم، حداکثر تا پایان خردادماه سال ۱۴۰۲ مکلف است با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور، آیین‌نامه انتظام‌بخشی، شفاف‌سازی و ضابطه‌مندسازی درآمدها و هزینه‌های شرکت‌های دولتی را از جمله میزان حقوق و دریافتی اعضای هیئت‌مدیره، نحوه تشکیل مجامع عمومی / شوراهای عالی و بررسی صورت‌های مالی و ثبت اطلاعات در سامانه یکپارچه شرکت‌های دولتی و ثبت اطلاعات نیروی انسانی و حقوق و مزایای کارکنان در سامانه سازمان اداری و استخدامی کشور مبتنی بر تکالیف قانونی، تدوین کرده و به تصویب هیئت‌وزیران برساند. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است

گزارش عملکرد این بند را به کمیسیون‌های برنامه‌بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید». خوشبختانه آیین‌نامه مذکور در تاریخ ۱۴۰۲/۳/۲۹ به تصویب هیئت‌وزیران رسید.

۵. طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها



با وجود قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و احکام فوق‌الذکر هنوز خلأهای جدی در شفافیت قوای سه‌گانه مشاهده می‌شد. زیرا اصولاً احکام مذکور با فاقد جامعیت کافی بودند و یا اینکه به جهت فقدان ضمانت اجرای مؤثر، اجرای آنها با چالش مواجه بود. از طرف دیگر افکار عمومی نیز مطالبه شفافیت در ارکان حاکمیت را خواستار بودند و دغدغه برخی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز پیگیری شفافیت در ارکان حاکمیت شد. تمام این عوامل دست به دست هم دادند تا در نهایت چند طرح در مجلس شورای اسلامی با محوریت شفافیت مطرح شود که در این زمینه می‌توان به «طرح اصلاح ماده (۱۱۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، «طرح الحاق دو تبصره به ماده (۱۱۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، «طرح شفافیت آرای نظام تقنینی»، «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» و «طرح شفافیت آرای نمایندگان» اشاره کرد. نکته مهمی که وجود دارد تمام این طرح‌ها شفافیت در قوه مقننه را پیگیری می‌کرد و شفافیت در سایر قوا در این طرح‌ها مورد توجه قرار نگرفته بود.

۱-۵. سابقه طرح شفافیت قوای سه‌گانه

پس از آنکه هیچ‌کدام از طرح‌های نامبرده به سرانجامی در مجلس شورای اسلامی نرسید؛ در نهایت طرح «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» به صورت دو فوریتی در تاریخ ۱۴۰۱/۱/۲۳ در مجلس اعلام وصول شد. در این طرح سعی شد دامنه شفافیت گسترش یابد و قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی و نهادهایی که به نحوی با خدمات عمومی در ارتباط هستند، مشمول شفافیت شوند. مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۴۰۱/۳/۱ «طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها»



را به تصویب رساند، اما پس از ارسال این مصوبه به شورای نگهبان، ایرادها و ابهاماتی از سوی شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نسبت به این مصوبه مطرح شد. مجلس در جهت رفع ایرادها و ابهامات شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت، طرح مذکور را با اصلاحاتی در تاریخ ۱۴۰۱/۵/۱۱ به تصویب رساند و پس از ارسال به شورای نگهبان مجدداً با ایرادها و ابهامات شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت مواجه شد. مجلس نیز در راستای رفع ایرادها و ابهامات مطرح شده، مجدداً طرح شفافیت قوای سه‌گانه را در تاریخ ۱۴۰۱/۷/۲۰ با اصلاحاتی به تصویب رساند و پس از ارسال آن به شورای نگهبان برای بار سوم نیز با ایرادها و ابهامات شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت مواجه شد. مجلس این بار نیز به منظور رفع ایرادها و ابهامات شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت طرح مذکور را با اصلاحاتی در تاریخ ۱۴۰۱/۸/۱۷ مصوب و به شورای نگهبان ارسال کرد. در این مرحله شورای نگهبان هر چند ابهام مطرح شده در مراحل قبل را مرتفع دانست، اما مقرر کرد ایرادها کماکان باقی است و مجدداً مصوبه را به مجلس اعاده نمود و مجلس در این مرحله بر مصوبه قبلی خود اصرار کرد تا مصوبه مذکور برای بررسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام فرستاده شود.

۲-۵. بررسی مفاد طرح شفافیت قوای سه‌گانه

مصوبه شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها پس از بحث‌های مفصلی که در رابطه با آن در مجلس شورای اسلامی صورت گرفت؛ نهایت در ۵ ماده تدوین شد. در این مصوبه سعی شد اکثر دستگاه‌ها و نهادهای برخوردار از قدرت عمومی شفاف شوند. به این جهت در ماده (۱) این مصوبه که مشمولین شفافیت ذکر شده‌اند؛ علاوه بر دربر گرفتن قوای سه‌گانه و شرکت‌ها و مؤسسات تابعه آنها، مؤسسات عمومی غیردولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد و خیریه‌ها نیز مشمول شفافیت شده‌اند.

در ماده (۲) مصوبه مذکور نیز داده‌ها و اطلاعاتی که مشمولین ماده (۱) موظف به شفاف کردن آنها هستند به تفکیک مشخص شده است. لذا بسیاری از داده‌ها و اطلاعاتی که مردم نسبت به آن مطلع نبودند، با اجرای این مصوبه در دسترس مردم قرار می‌گیرد و این امر می‌تواند به شفافیت و فسادستیزی کمک کند. در ماده (۳) مصوبه نیز بر مهم‌ترین نهادهایی که به صورت شفافیت اقدام به اتخاذ تصمیم می‌نمایند و برای مردم حق و تکلیف ایجاد می‌کنند؛ این تکلیف بار شده است که مشروح مذاکرات و آرا خود را به صورت شفاف در اختیار عموم قرار دهند.

در ماده (۴) مصوبه نیز پیش‌بینی شده است که نهادها مشمول، گزارش عملکرد خود را در راستای اجرای این مصوبه به مجلس شورای اسلامی ارائه دهند.

در ماده (۵) ضمانت اجرا برای مصوبه در نظر گرفته شده است.

با توجه به مفاد مصوبه شفافیت قوای سه‌گانه ذکر این نکته حائز اهمیت است که هر چند در این مصوبه

به صورت جامع نهادها مشمول و ابعاد شفافیت مشخص شده است، اما این حکم به صورت مطلق نبوده و برخی از موارد مستثنا از شفافیت شده‌اند. این موارد به چند دسته تقسیم می‌شوند:

۱. مواردی که امنیت و منفعت عمومی مقتضی عدم شفافیت است.
۲. اموری از مؤسسات و نهادهای خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی که مربوط به ارائه خدمات عمومی نیست.
۳. مواردی که مربوط به اسامی دریافت‌کنندگان کمک‌های خیریه‌هاست به جهت حفظ آبروی اشخاص.
۴. در امور قضایی نیز مواردی که عفت عمومی و حریم شخصی ایجاد می‌کند از دایره شفافیت مستثنا شده‌اند.
۵. علاوه بر این موارد در رابطه با طرح‌ها و لوایح مطرح در مجلس مربوط به موضوعات صنفی و منطقه‌ای از شمول شفافیت مستثنا شده است.

شایان ذکر است برای جلوگیری از مغایرت با قانون اساسی و شرع باید برخی از موارد از دامنه شمول شفافیت مستثنا می‌شدند که موارد یک تا چهار در این دسته قرار می‌گیرند، اما مستثنا کردن آن‌ها را در رابطه با طرح‌ها و لوایح مربوط به موضوعات صنفی و منطقه‌ای به دلیل جلوگیری از مغایرت با قانون اساسی و شرع در مصوبه قرار داده نشده است. در واقع مستثنا شدن در این امور به نوعی تخصیص اکثر محسوب می‌شود و منجر به عدم شفافیت آن‌ها در بسیاری از طرح‌ها و لوایح خواهد شد. نکته مهم دیگر آن است در ماده (۵) تخلف از مفاد این مصوبه جرم‌انگاری شده و برای مرتکبان مجازات درجه ۶ در نظر گرفته شده است که این ضمانت اجرا، تخلف از مفاد قانون را تا حد بسیار زیادی کاهش خواهد داد.

۶. راهکارهای پیشنهادی و نتیجه‌گیری



بنابر توضیحات فوق‌الذکر شفافیت دارای مبانی مستحکم در اسلام و حقوق مدرن است و برای رفع فساد و افزایش مشارکت عمومی در ارکان حکومت ضروری است. لذا شایسته است تدابیری جهت تضمین شفافیت در عرصه حکومت اندیشیده شود. هر چند سابقاً و به صورت پراکنده در قوانین متعددی احکام شفافیت اطلاعات و عملکرد و آرا پیش‌بینی شده بود، اما عمدتاً این قوانین یا جامع نبوده و فاقد الزامات مربوط به شفافیت بوده و یا اینکه فاقد ضمانت اجرای مؤثر بود. بر این اساس طرح شفافیت قوای سه‌گانه در راستای دغدغه تأمین اصل شفافیت در مجلس یازدهم پیگیری شد و پس از اعلام وصول و تصویب در مجلس به جهت ایراد شورای محترم نگهبان و پس از اصرار نمایندگان بر مصوبه خویش به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد. هر چند مصوبه مذکور دارای جامعیت بوده و اغلب نهادهای بهره‌مند از قدرت عمومی و ابعاد شفافیت را مورد حکم قرار داده و نسبت به تعیین ضمانت اجرای آن نیز اقدام کرده است.



اما دارای چالش‌هایی است که، پیشنهاد می‌شود این موارد مورد اصلاح قرار گیرد:

۱ در تبصره «۲» ماده (۲) عدم انتشار موارد امنیتی و مغایر با مصالح ملی پس از تأیید دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی در مهلت «یک سال از زمان لازم‌الاجرا شدن مصوبه» شود.

۲ با توجه به اینکه عدم انتشار آراء در خصوص طرح‌ها و لوایح در موارد صنفی و منطقه‌ای تخصیص اکثر تلقی می‌شود، تبصره‌های «۲» و «۳» ماده (۳) از مصوبه حذف شود.

منابع و مأخذ



- [۱] م. طاهری و م. ارسطا، «بررسی تطبیقی مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی خوب»، فصلنامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ص ۴، ۱۳۹۵.
- [۲] ع. ضمیری و ر. نصیری حامد، «حکمرانی خوب و نقش شفافیت در آن»، پژوهشنامه بهار، صص. ۱۷۳-۲۲۴ ص ۱۹۶، ۱۳۸۹.
- [۳] ب. انصاری، «مفهوم، مبانی و لوازم آزادی اطلاعات»، نامه مفید، صص. ۱۳۷-۱۵۸ ص ۱۳۸، ۱۳۸۶.
- [۴] س. م. هاشمی، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران: میزان، ۱۳۸۴.
- [۵] پ. عسگری و ا. وکیل، نسل سوم حقوق بشر (حقوق همبستگی)، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد، ۱۳۸۳.
- [۶] و. محسنی، س. م. هاشمی، م. جاوید و ب. عباسی، «تحلیل حقوقی نسبت سنجی حق دسترسی عموم به اطلاعات با تحقق حقوق شهروندی با تأکید بر نظام حقوقی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، صص. ۳۲۱-۳۵۴ ص ۳۲۶، ۱۳۹۸.
- [۷] ع. عمید زنجانی، فقه سیاسی، تهران: امیر کبیر، ۱۳۸۴.
- [۸] م. ارسطا، نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران، قم: بوستان کتاب، ۱۳۹۱.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۲۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir