

ارزیابی قوانین، لوایح و طرح‌های متناظر با موضوع شفافیت



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۸۸۴
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۴/۱۸

عنوان گزارش:
ارزیابی قوانین، لوایح و طرح‌های متناظر با موضوع شفافیت

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی □، راهبری □

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه سلامت اداری)

تهیه و تدوین:

محدثه جلیلی کناری

مدیر مطالعه:

یحیی مرتب

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، محمد عبدالحسین زاده

اظهارنظر کنندگان:

مسعود بنافی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)، حسین جمور (دفتر مطالعات مدیریت)،
علی صابری دمنه (دفتر مطالعات حقوقی)

گرافیک و صفحه آرایی:

انسیه بهابزرگی

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

واژگان کلیدی:

۱. شفافیت

۲. دسترسی آزاد به اطلاعات

۳. کارآمدی

۴. پاسخ‌گویی

۵. قانونگذاری

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۰۲/۰۲



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه تقنینی.....	۱۱
۳. رویکردهای شفاف‌سازی در حکومت.....	۱۲
۴. طرح‌ها و لوایح مرتبط با موضوع شفافیت در کشور.....	۱۴
۴-۱. سابقه شفافیت در نظام قانونی کشور.....	۱۴
۴-۲. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.....	۱۴
۴-۳. لایحه شفافیت.....	۱۶
۴-۴. طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات.....	۲۲
۴-۵. طرح شفافیت قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها.....	۲۳
۵. تحلیل ارتباط میان قانون، طرح‌ها و لایحه موجود در موضوع شفافیت حکمرانی.....	۲۴
۵-۱. رویکرد محتوایی.....	۲۴
۵-۲. رویکرد اجرایی.....	۲۴
۵-۳. رویکرد ساختاری.....	۲۵
۶. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها و سیاستی.....	۲۸
منابع و مآخذ.....	۳۰

فهرست اشکال

شکل ۱. جایگاه شفافیت در ایجاد تمدن نوین اسلامی.....	۱۰
شکل ۲. سیر زمانی طرح موضوعات شفافیت در نظام حکمرانی و قانونگذاری در کشور.....	۱۱
شکل ۳. سرفصل‌های اصلی طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات.....	۲۲

فهرست جداول

جدول ۱. مقایسه موضوعی پیش‌نویس و نسخه نهایی لایحه شفافیت.....	۱۷
جدول ۲. رویکرد طرح‌ها، لوایح و قانون در موضوع شفافیت.....	۲۷



ارزیابی قوانین، لوایح و طرح‌های متناظر با موضوع شفافیت

چکیده



در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، توجه جدی به شفافیت به‌عنوان یک مفهوم ویژه و مستقل، به‌تدریج از ابتدای دهه ۹۰ شمسی به‌عنوان یک مطالبه اجتماعی مطرح و مورد توجه خط‌مشی‌گذاران قرار گرفت. در حال حاضر، «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» تنها قانونی است که موضوع شفافیت را به‌صورت یک مفهوم مستقل مورد توجه قرار داده است. با این حال، این قانون در برآورده ساختن اهداف شفافیت، کاستی‌ها و نواقصی دارد. از این‌رو، خط‌مشی‌گذاران این حوزه در تلاش برای رفع این نقیصه، مقررات‌گذاری مستقل شفافیت را در دستور کار خود قرار داده‌اند. در این گزارش به بررسی طرح‌ها، لوایح و قوانینی که به‌صورت مستقیم شفافیت جامع تمامی دستگاه‌های اجرایی کشور را مدنظر قرار داده‌اند – و نه صرفاً به شفافیت بخشی توجه کرده باشند – پرداخته شده است. نتایج این مطالعه بیانگر آن است که ایجاد سازوکارهای موازی و چندگانه، همان‌طور که در طرح‌ها و لوایح مرتبط با این موضوع پیش‌بینی شده، موجب ارتقا و بهبود وضع شفافیت حکمرانی در کشور نخواهد شد و اقتضای ایجاد شفافیت در نهادهای حکمرانی کشور در گروهی انجام اصلاحات نهادی و فرایند قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات است. از این‌رو، پیشنهاد مشخص آن است که ضعف ساختاری و نهادی و همچنین ضعف در ضمانت اجرای این قانون رفع شده و این قانون ارتقا یابد. طراحی سازوکارهای انگیزشی برای دستگاه‌ها برای ارائه اطلاعات به مردم، از دیگر اصلاحاتی است که باید در این قانون اعمال شود.



بیان / شرح مسئله

با توجه به ماهیت پیچیده فساد، لازم است که در مبارزه با فساد به سیاست‌ها و تدابیر پیشگیرانه بیش از سیاست‌های پسینی و تنبیهی توجه شود. سیاست پیشگیری با سازوکار افزایش شفافیت و ایجاد اصلاحات در فرایند انجام امور، نوعی تغییر رویه در مبارزه با فساد را ایجاد می‌کند. شفافیت، از این رو اهمیت دارد که جلب اعتماد عمومی به نظام حاکم، بدون وجود آن امکان‌پذیر نیست. در واقع، وجود شفافیت شرط لازم برای کسب اعتماد عمومی نسبت به دستگاه حاکم و شیوه اداره کشور است. برای اینکه مردم فعال‌تر در حکمرانی و اداره کشور مشارکت کنند، باید به اطلاعات با کیفیت بهتر و کمیت بیشتر دسترسی پیدا کنند که این امر با توسل به ابزار شفافیت اطلاعات میسر می‌شود. در حقیقت، شفافیت فعالیت‌های دولت یک وضعیت لاینفک از حکمرانی خوب و مشارکت فعال شهروندان است.

در حال حاضر، «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» مصوب سال ۱۳۸۷، تنها قانونی است که موضوع شفافیت (دسترسی عموم مردم به اطلاعات عمومی در اختیار حکومت) را به صورت یک مفهوم مستقل مورد توجه قرار داده است. در کنار قانون مذکور، لایحه «شفافیت»، طرح «الزام به انتشار داده و اطلاعات» و طرح دوفوریتی «شفافیت قوای سه‌گانه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی» نیز به موضوع شفافیت پرداخته‌اند.

هدف از ارائه طرح‌ها، لوایح و قوانین مختلف در زمینه شفافیت، استفاده از مزایای شفافیت است، حال آنکه تعدد نظام‌های مختلف برای ایجاد شفافیت، خود عامل عدم کارآمدی خواهد شد و مسئله‌ای جدید در برابر نظام حکمرانی قرار خواهد داد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

موضوع شفافیت در طرح‌ها و لوایح مختلف در دو محور مدنظر قرار گرفته است. (۱) مفهوم شفافیت به عنوان مفهومی مستقل مورد توجه و مقررات‌گذاری قرار گرفته است. (۲) مصادیق شفافیت مورد توجه قرار گرفته است. نتایج بررسی لوایح، طرح‌ها و قوانین مرتبط با شفافیت به شرح زیر است:

ضمانت اجرایی تعیین‌شده در قانون دسترسی آزاد به اطلاعات، جزای نقدی است. این ضمانت اجرا با نواقصی از جمله عدم بازدارندگی کافی روبروست که باعث عدم تمکین بسیاری از دستگاه‌ها در خصوص ارائه اطلاعات می‌شود.

لایحه «شفافیت» و طرح «الزام به انتشار داده و اطلاعات» با توجه به شباهت بسیار زیاد با یکدیگر، هر دو در پی ایجاد یک نهاد متولی برای انتشار داده و اطلاعات به مردم و همچنین رسیدگی به شکایات و داوری در این خصوص بوده‌اند، لکن هیچ‌کدام نسبت خود را با کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات که برای همین موضوع وضع شده است، مشخص نکرده‌اند.

طرح «شفافیت قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» نیز با رویکرد طرح «الزام به انتشار داده و اطلاعات»، جهت ایجاد شفافیت به صورت کلی در دستگاه‌های حکومتی وضع شده است با این تفاوت که هیچ‌یک از اقتضانات و ریزبینی‌های دیده شده در طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات، در این طرح نیست. همچنین ربط و نسبت احکام این طرح با قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مشخص نیست.

رویکرد طرح «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» بر انتشار پیش‌دستانه داده و اطلاعات است. به عبارتی در این طرح، اصل نه بر مصادیق شفافیت و نه درخواست شهروندان، بلکه بر مبنای انتشار تمامی داده و اطلاعاتی است که در این طرح الزام شده است. از این رو، رویکرد حاکم بر طرح شفافیت قوای سه‌گانه نسبت به طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات و لایحه شفافیت با اهداف شفافیت قرابت مفهومی بیشتری دارد. این طرح برخلاف ساختار اجرایی لایحه شفافیت و طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات، فرایند اجرایی و نظارتی را منوط به ساختار شورایی نکرده و اصل بر انتشار پیش‌دستانه داده و اطلاعات، بدون نیاز به درخواست شهروندان است.



پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد می‌شود برای جلوگیری از تشمت و تکثر در نظام تصمیم‌گیری شفافیت در کشور و همچنین عدم ایجاد نهادهای موازی و جلوگیری از نادیده گرفتن اقتضائات دستگاه‌های اجرایی جهت شفاف‌سازی، «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» اصلاح شده تا در خواست اطلاعات حاکمیتی به درستی و با دقت خوبی انجام گیرد.

سامانه‌ای جهت جمع‌آوری و یکپارچه‌سازی داده‌ها و اطلاعات به منظور دسترسی سریع شهروندان در حوزه‌های مختلف ایجاد و تکمیل شود. برای نمونه می‌توان به data.gov.ir اشاره کرد که می‌تواند بستری جهت جمع‌آوری داده‌های باز حکومتی در حوزه‌های مختلف عمل کند، اما لازمه این موضوع الزام دستگاه‌ها به ارائه دقیق و ماشین‌خوان داده‌های خود در این سامانه است.

بازبینی و اصلاح ضمانت اجرایی در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ضروری است. علاوه بر این، ضمانت‌های اجرایی مشمول طیف گسترده‌ای از ضمانت‌های مدنی، اداری، مالی، سیاسی و قضایی است که هر یک براساس مفاد حکم قانونی و متناسب با نحوه اجرا نشدن قانون، سازوکارهای بازدارنده و پیشگیرانه یا جبران‌کننده تعبیه می‌کند. بنابراین لازم است سازوکارهای ضمانت اجرا به‌منظور اطمینان از اثربخشی قانون ارتقا یابد.

۱. مقدمه

امروزه یکی از چالش‌های اساسی نظام‌های حکمرانی، فساد و ناکارآمدی است. آثار مخرب فساد (مانع‌تراشی برای رشد اقتصادی، افول مشروعیت سیاسی، کاهش اعتماد اجتماعی و...)، همواره دولت‌ها را به تدوین و اجرای سیاست‌هایی (خط‌مشی‌هایی) در راستای پیشگیری و مبارزه با این مسئله ترغیب کرده است.

سیاست‌های مقابله با فساد بیش از آنکه بر راهکار نهادی و شناخت عوامل مؤثر بر بروز فساد، سیاست‌ها و قوانین پیشینی و پیشگیری از فساد متکی باشند، بر روش‌های پسینی و دستگیری مجرمین متکی بوده است. نتایج یک مطالعه در مورد رویه‌های سیاستی برنامه‌های ضدفساد در ایران نشان می‌دهد که سازوکارهای ضدفساد در کشور، شامل پاسخ‌گویی مالی (برنامه تنظیم امور بودجه‌ای و کنترل مالی)، ترس از احتمال کشف و مجازات (برنامه آشکارسازی و حساب‌کشی)، ایجاد رقابت (برنامه آزادسازی و خصوصی‌سازی) و ترس از تنبیه (برنامه بازدارندگی و مجازات) می‌شوند [۱].

تداوم و افزایش کشف فساد طی سال‌های اخیر،^۱ مسئله فساد و چگونگی مبارزه با آن را بسیار بحث‌برانگیز کرده و تغییراتی در رویه مبارزه با فساد در کشور در حال شکل‌گیری است. این تحول روبه‌جلو که به سیاست‌ها و تدابیر پیشگیرانه بیش از سیاست‌های بعد از وقوع جرم و تنبیهی توجه دارد؛ درصدد است مانع سوءاستفاده مقامات و کارکنان بخش عمومی از صلاحیت‌های اعطا شده به آنان باشد. بنابراین در سیاست پیشگیری با استفاده از سازوکار افزایش شفافیت و ایجاد اصلاحات در فرایندها، تغییر رویه در مبارزه با فساد اتفاق افتاده و رویه تنبیهی به رویه پیشگیری از فساد تبدیل می‌شود.

کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد طی قطعنامه‌ای ویژگی‌های اساسی حکمرانی خوب را شفافیت، مسئولیت، پاسخ‌گویی، مشارکت، حاکمیت قانون و انعطاف‌پذیری می‌داند. بنابراین، شفافیت به‌عنوان یکی از عناصر اساسی حکمرانی خوب، حضور مردم را در توسعه و اجرای نظم عمومی تشویق می‌کند. برای اینکه مردم فعال‌تر در حکمرانی و اداره کشور

۱. در یک بررسی، از دوران سازندگی به بعد، فساد برحسب تعداد پرونده‌های اختلاس و ارتشا در دادگاه‌های کیفری از ۱۰۰۲ به ۵۰۲۰ افزایش داشته است. به‌عبارتی کشف فساد ۴۰۰ درصد رشد کرد. در همین دوران قوانین ضدفساد بسیاری به تصویب مجلس رسید که شامل قانون مجازات افراد اخلاک‌گر در نظام اقتصادی است [۱].

شرکت کنند، باید به اطلاعات با کیفیت بهتر و کمیت بیشتر دسترسی پیدا کنند [۲]. شفافیت در آموزه‌های دین اسلام نیز یکی از موارد مورد توجه بوده و یک اصل برای حکومت دینی به‌شمار می‌رود و از جهات مختلفی قابل بررسی است. قاعده اصحار یکی از مهم‌ترین مبانی دینی در خصوص شفافیت است.

اصحار به معنای آشکارسازی و شفافیت است و «أَصْحَرُ» یعنی آشکار کن و شفاف‌ساز. این تعبیر از صحرا گرفته شده است. یعنی امور و مسائل را چون در صحرا در برابر مردمان قرار ده و آشکار ساز، که در صحرا همه چیز روشن و آشکار است. امیرالمؤمنین علی (ع) در نامه ۵۳ نهج‌البلاغه که معروف به عهدنامه مالک اشتر است از این تعبیر استفاده کرده و خطاب به مالک می‌فرماید: «وَإِنْ ظَنَنْتَ الرَّعِيَّةَ بَكَ خَيْفًا، فَأَصْحِرْ لَهُمْ بَعْدُكَ، وَأَعْدِلْ عَنكَ ظُنُونَهُمْ بِأَصْحَارِكَ، فَإِنَّ فِي ذَلِكَ رِيَاضَةً لِنَفْسِكَ وَرِفْقًا بِرَعِيَّتِكَ وَإِعْظَارًا تَبْلُغُ بِهِ حَاجَتَكَ مِنْ تَقْوِيمِهِمْ عَلَى الْحَقِّ». «اگر شهروندان گمان بردند که در موردی ستمی مرتکب شده‌ای، دلیل خود را برایشان شفاف آشکار کن و با این شفاف‌سازی‌ات، گمان‌های بد ایشان را از خویش بگردان، که در این کار، گونه‌ای پرورش دادن نفست است و همراهی و نرمشی با شهروندان و دلیل آوردنی است که با برپا داشتن و بردن آنان به راه حق به خواست خودت هم رسیده‌ای».

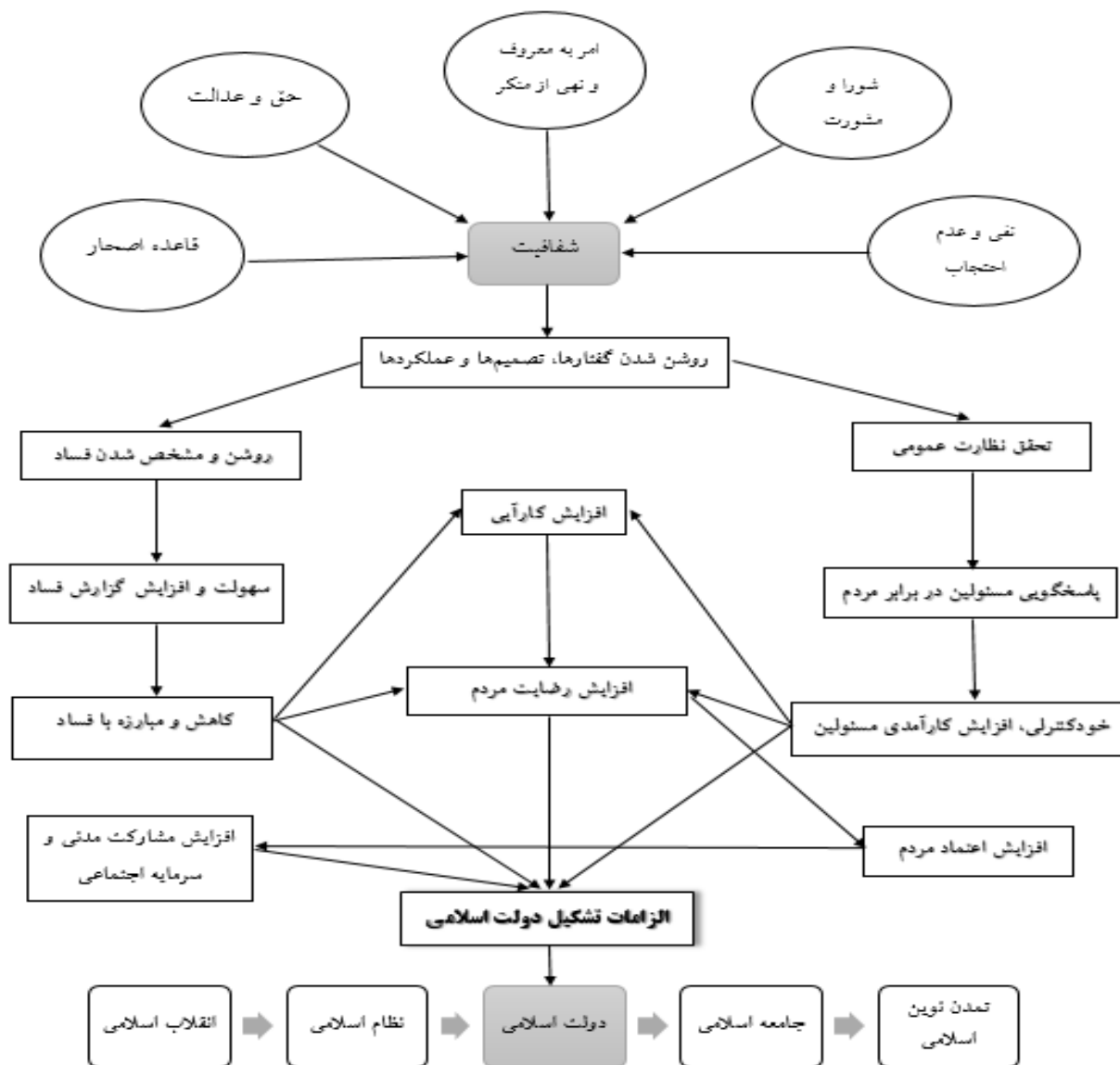
همچنین نامه ۵۰ نهج‌البلاغه که خطاب به مسئولان و فرماندهان نظامی است. امیرالمؤمنین می‌فرماید: «أَلَا وَ إِنَّ لَكُمْ عِنْدِي أَنْ لَا أَحْتَجِبَنَّ دُونَكُمْ سِرًّا إِلَّا فِي حَرْبٍ وَ لَا أَطْوِي دُونَكُمْ أَمْرًا إِلَّا فِي حُكْمٍ وَ لَا أُؤَخِّرْ لَكُمْ حَقًّا عَن مَحَلِّهِ، وَ لَا أَقْفَ بِه دُونَ مَقْطَعِهِ وَ أَنْ تَكُونُوا عِنْدِي فِي الْحَقِّ، سَوَاءً» بدانید، حقی که شما برعهده من دارید این است که چیزی را از شما مخفی ندارم، جز اسرار جنگ را و کاری را بی‌مشورت شما نکنم، جز اجرای حکم خدا. حقی را که از آن شماست از موعد خود به تأخیر نیفکنم و تا به انجامش نرسانم از پای ننشینم و حق شما را به تساوی دهم».

مقام معظم رهبری در تفسیر این بخش از نامه امیرالمؤمنین می‌فرماید: «شفافیت را امیرالمؤمنین یاد داده؛ می‌گوید حق شما بر من -یعنی حقی که شما پیش من دارید- [این است که] هیچ رازی را از شما پنهان ندارم، هیچ حرفی را از شما پنهان نکنم، مگر در جنگ و مسائل جنگ و مسائلی که با دشمن طرف هستیم. مسئولان جز در موارد نظامی، امنیتی و اموری که با دشمن مقابله داریم، باید شفاف باشند و هیچ رازی را از مردم پنهان نکنند» [۳] (مقام معظم رهبری، ۱۳۹۷/۷/۲۳).

نرگسیان و همکاران [۴] نیز در پژوهشی نقش شفافیت در چگونگی ایجاد تمدن نوین اسلامی بررسی کرده‌اند که در شکل ۱ قابل مشاهده است.



شکل ۱. جایگاه شفافیت در ایجاد تمدن نوین اسلامی



آن آگاهی مردم از اطلاعات حاکمیتی است، وجود دارد که نیاز است در پژوهش‌های جداگانه‌ای مورد توجه قرار گیرد.

اصول و موارد متعدد دیگری نیز در سیره و آیات قرآن در خصوص شفافیت و لزوم پاسخ‌گویی مسئولین که پیش‌زمینه

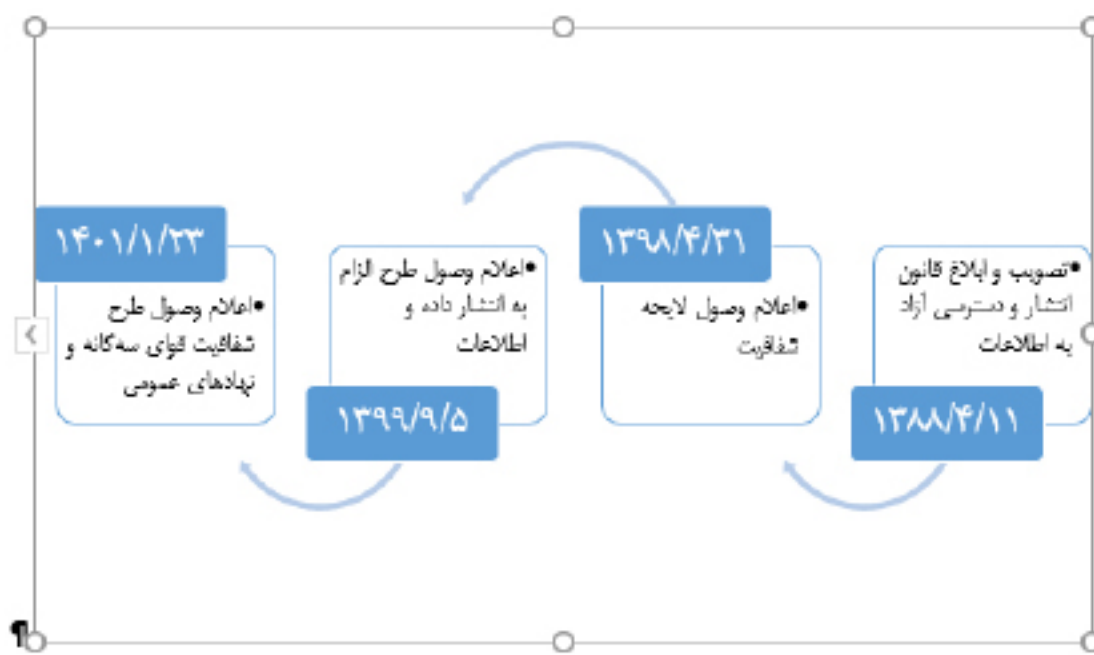
۲. پیشینه تقنینی



شد. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، لایحه شفافیت و مشارکت مردم در نظام حکومت‌داری کشور است. از این رو در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، ضرورت اقدام جدی در رابطه با شفافیت به‌عنوان یک مفهوم ویژه و مستقل، از سال ۱۳۹۲ مورد تأکید دولت و حاکمیت قرار گرفت. در همین راستا لایحه‌ای با عنوان «لایحه شفافیت» تدوین و در سال ۱۳۹۸ تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. در حال حاضر، «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» تنها قانونی است که شفافیت (دسترسی عموم مردم به اطلاعات عمومی در اختیار حکومت) را به‌صورت یک موضوع مستقل مورد توجه قرار داده است که در سال ۱۳۸۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. علاوه بر قانون و لایحه مذکور، طرحی هم با عنوان «الزام به انتشار داده و اطلاعات» در جلسه علنی ۱۳۹۹/۹/۵ مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. همچنین در تاریخ ۲۳ فروردین‌ماه سال ۱۴۰۱، طرح دوفوریتی «شفافیت قوای سه‌گانه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی» در صحن علنی مجلس اعلام وصول

شد. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، لایحه شفافیت و طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات، هر کدام سازوکاری مختلف جهت اجرای شفافیت در کشور پیشنهاد داده‌اند. طرح اخیر «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» نیز احکامی جهت اجرای شفافیت بدون پیشنهاد سازوکاری جدید ارائه کرده است. تشتت و تکثر طرح‌ها و لوایح و قوانین موجود در کشور در خصوص شفافیت، اگرچه نشان از دغدغه نظام حکمرانی جهت شفاف‌سازی است، اما اگر در یک نظام و یک نقشه جامع، جایگاه هر کدام مشخص نشود، خود باعث عدم شفافیت و عدم کارایی نظام حکمرانی خواهد شد. به عبارتی با ارائه طرح‌ها و لوایح مختلف در زمینه شفافیت، بناست که از مزایای شفافیت استفاده برده شود، حال آنکه تعدد نظام‌های مختلف برای ایجاد شفافیت، خود عامل عدم کارآمدی خواهد شد و مسئله‌ای جدید در برابر نظام حکمرانی قرار خواهد داد. در شکل ۲، سیر بررسی طرح‌ها و لوایح مرتبط با شفافیت آمده است.

شکل ۲. سیر زمانی طرح موضوعات شفافیت در نظام حکمرانی و قانونگذاری در کشور





در این گزارش به بررسی لوايح و طرح‌هایی که موضوع شفافیت در دستور کار نهادهای سیاستگذاری قرار گرفته است، پرداخته شده و در پایان پیشنهادهای سیاستی جهت تقویت موضوع شفافیت در نظام قانونی کشور ارائه می‌دهد. شایان ذکر است که به صورت موضوعی قوانین و طرح‌هایی در خصوص شفافیت در یک حوزه خاص نیز وجود دارند، برای مثال موضوع شفافیت آرای نمایندگان که سال‌های زیادی از طرح آن می‌گذرد، اما در این گزارش تنها به مواردی از گزینه‌های قانونی پرداخته خواهد شد که هدف آنها شفافیت در تمامی سطوح حاکمیت بوده و در پی ایجاد ساختار و

فرایندی کلی جهت ایجاد شفافیت در نظام هستند و قوانین موضوعی شفافیت در این مجال بحث نخواهد شد. در رابطه با مفهوم و مصادیق شفافیت در حوزه‌های گوناگون به صورت موضوعی (شفافیت عملکرد نمایندگان، ارتقای شفافیت مجلس شورای اسلامی، شفافیت مالی در حوزه شهرداری‌ها و شفاف‌سازی منابع تأمین مالی تبلیغات انتخاباتی) گزارش‌های متعددی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به چاپ رسیده است، [۵]، [۶] و [۷] که از بیان مجدد آنها در این گزارش صرف نظر می‌شود.

۳. رویکردهای شفاف‌سازی در حکومت



یکی از ابزارهای نوین برای مبارزه با فساد، شفافیت است. شفافیت ساختارها، فرایندها، رویه‌ها و عملکردها، ابزاری جدید و کاربردی برای کنترل فساد، افزایش نظارت عمومی و به طور کلی بهبود و ارتقای سطح کارآمدی نظام حکمرانی است. متعاقب آزادی‌های مطبوعات، بیان و اطلاعات، مفهوم شفافیت از دهه ۱۹۷۰ میلادی به این سو، با شعار «تبدیل خانه‌های آهنی به خانه‌های شیشه‌ای»، در کشورهای مختلف توسعه یافته، تعریف شده و مفاد آن به مرور زمان، اجراء، تثبیت و تقویت شده است. هدف از اجرای شفافیت، در معرض عموم قرار دادن کلیه امور عمومی جامعه بوده و در صدد است به جای اطلاع‌رسانی موردی، گزینشی، مقطعی و توأم با سوگیری در مورد مسائل و موضوعات جامعه، امکان اطلاع و آگاهی عموم مردم از همه امور جامعه را به صورت بدون تبعیض، مستمر و صرف نظر از انواع تحلیل‌های ممکن فراهم کند. مطالعات مختلف نشان داده است که شفافیت می‌تواند به جلوگیری از فساد، افزایش مشروعیت، بهبود عملکرد و کارایی دولت و ترویج اصول حکمرانی خوب کمک کند [۹]. به عقیده برخی، شفافیت حتی باید به عنوان یک حق اولیه انسانی یعنی «حق دانستن» در نظر گرفته شود [۱۰]. همچنین شفافیت

رهاوردهایی برای نظام دموکراتیک در پی دارد: (۱) افزایش اعتماد و مشارکت اجتماعی شهروندان از مهم‌ترین رهاوردهای شفافیت است. در واقع، افزایش دانش شهروندان از فرآیندها و عملکرد دولت باعث افزایش اعتماد به دولت می‌شود [۱۱]. (۲) در تعدادی از مطالعات انجام شده، بر نقش شفافیت اطلاعات در اقتصاد و جلوگیری از شکست بازار و دستیابی به تخصیص کارآمد منابع تأکید شده است [۱۲]. به عبارتی، شفافیت به بهبود تخصیص منابع و کنترل فساد کمک می‌کند و از این طریق هزینه‌های غیراضافی را کاهش می‌دهد.^۱ (۳) شفافیت، کارآمدی فرایندهای تصمیم‌گیری را به واسطه انتشار اطلاعات از سوی دولت افزایش می‌دهد و منجر به پاسخ‌گویی بیشتر دولت می‌شود. شفافیت، به عنوان یک ابزار قصد دارد روابط میان مقامات عمومی و عامه را توسعه دهد تا میان اطلاعات ایجاد شده توسط دولت و آنچه در اختیار شهروندان است، توازن قوی برقرار کند، تا این امر زمینه‌ای برای تحقق دموکراسی و مشارکت مردم در اداره امور کشور باشد. دریافت اطلاعات «معتبر» و «به موقع» از سازمان‌های دولتی

۱. برآورد مؤسسه مکنزی از ارزش دلاری شفافیت در بخش‌های مختلف بیانگر آن است که در بخش آموزش سالیانه ۸۹۰ میلیارد تا ۱٫۲ تریلیون دلار، در بخش حمل و نقل سالیانه ۷۲۰ تا ۹۲۰ میلیارد دلار، در محصولات مصرفی ۵۲۰ میلیارد تا ۱٫۵ تریلیون دلار، در تولید، توزیع و مصرف برق سالیانه ۳۴۰ تا ۵۸۰ میلیارد دلار و در زنجیره ارزش نفت و گاز، از طریق بهبود تصمیم‌های سرمایه‌گذاری در مورد مکان اکتشاف ذخایر جدید و ساخت تأسیسات پایین دستی، ۲۴۰ تا ۵۱۰ میلیارد دلار منافع ناشی از شفافیت و داده باز در هر بخش است [۱۲].

به صورت موضوع به موضوع و در قالب مصوبات متعدد مورد توجه و تقنین قرار می‌گیرد، اما در رویکرد دوم که اقدام جدی‌تری نسبت به شفافیت به شمار می‌آید، برخی دولت‌ها تلاش کرده‌اند تا بستر شفافیت را به عنوان مفهومی مستقل مورد تقنین و مقررات‌گذاری قرار دهند. در این رویکرد همه حوزه‌های شفافیت در قالب یک قانون جامع مورد توجه قرار می‌گیرد.

از ابتدای شکل‌گیری موضوع شفافیت در بستر حقوقی کشور، در تأیید و رد نیازمندی به قانون مستقل شفافیت دو دسته از موافقان و مخالفان نظرات متفاوتی داشته‌اند. مهم‌ترین دلیل موافقان، آن است که قوانین مرتبط موجود در موضوع فساد، مقید به نتیجه هستند. به این معنا که خواهان وقوع فساد و مجازات مفسد بعد از وقوع جرم است، در حالی که هدف از اجرای سیاست شفافیت پیشگیری از وقوع فساد است. همچنین این دسته معتقدند تبدیل نشدن شفافیت به یک موضوع و اولویت سیاستی در کشور به عنوان مفهومی مستقل، باعث شده تا قوانین مهمی که برای تحقق برخی از ابعاد شفافیت تصویب شده‌اند یا اجرا نشوند و یا به نحو ناکارآمد اجرا شوند (مانند ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه).^۱

علی‌رغم استدلال‌های ارائه شده از سوی کسانی که مخالف تبدیل شفافیت به یک مفهوم مستقل قانونی هستند، نوع مواجهه نظام حقوقی کشور ما در موضوع شفافیت، تاکنون به رویکرد دوم نزدیک‌تر بوده است.

و خصوصی دو واژه کلیدی است که در گذر زمان در تعریف شفافیت اهمیت یافته است. شفافیت به معنای ارائه حق اطلاعاتی مردم به مردم است، به شرطی که اطلاعات داده شده در زمان مناسب، در قالب مناسب، با کیفیت مناسب، در محل مناسب و به مخاطب مورد نظر، ارائه شوند. زمانی که تمامی این شروط به طور هم‌زمان به وقوع بپیوندند، شفافیت حاصل شده و در صورت نبود هریک از این شروط، شفافیت مدنظر حاصل نشده است. با توجه به این تعریف، شفافیت الزاماً به معنای ارائه همه اطلاعات به همه افراد نیست. افشای اطلاعات به صورت یک‌جا، بی‌نظم و بدون برنامه زمانی مناسب، شفافیت به حساب نمی‌آید.

مطالبه‌گران شفافیت، خواهان فهم چند سؤال هستند: تصمیم‌گیرندگان چه کسانی هستند؟ چگونه انتخاب می‌شوند؟ براساس چه اصولی تصمیم‌گیری می‌کنند؟ چه تصمیمی اتخاذ می‌شود؟ منفعت تصمیم‌های اتخاذ شده نصیب چه گروه یا افرادی می‌شود؟

نظام‌های حقوقی مختلف در پاسخ به این سؤالات و ایجاد رویه شفافیت، رویکردهای متفاوتی را در پیش گرفته‌اند. در رویکرد اول، دولت‌ها در قالب قوانین مختلفی سعی در شناسایی مفهوم شفافیت در موضوعات مختلف کرده‌اند که از جمله آن می‌توان به قواعد شفافیت پارلمان ذیل قوانین داخلی پارلمان‌ها و قواعد شفافیت انتخابات ذیل قوانین انتخاباتی در کشورهای مختلف اشاره کرد. در این رویکرد، حوزه‌های مختلف شفافیت

۱. ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه:

ماده (۲۹) - 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 ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و توسعه 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، به نحوی 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.



۴. طرح‌ها و لوایح مرتبط با موضوع شفافیت در کشور

۴-۱. سابقه شفافیت در نظام قانونی کشور

ایجاد یک قانون منسجم و جامع از نظام شفافیت در کشور که دارای ساختاری مستقل و فراقوه‌ای باشد و امور مهم شفافیت نظیر تعیین محرمانگی و عدم محرمانگی داده‌ها، تشخیص داده‌های حکومتی و غیرحکومتی، الزام به دستگاه‌های اداری کشور جهت ارائه داده‌های عمومی و ... را پیگیری کند، به قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب سال ۱۳۸۷) برمی‌گردد. با این حال، به صورت پراکنده نیز موضوع شفافیت در نظام حقوقی کشور مورد توجه بوده است:

■ بندهای «۲، ۳ و ۴» سیاست‌های کلی نظام در بخش مالی و تأکید بر شفافیت نظام مالیاتی و نظام بودجه (ابلاغی ۱۳۸۳)؛
 ■ ماده (۳) قانون «ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد» در خصوص انتشار اطلاعات غیرمحرمانه (مصوب سال ۱۳۹۰)؛
 ■ بندهای «۱۱ و ۲۱» سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی مبنی بر شفاف‌سازی و به هنگام‌سازی آمار و اطلاعات و تسهیل دسترسی به آن (ابلاغی ۱۳۹۱)؛

■ بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی مبنی بر شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات در زمینه فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی (ابلاغی سال ۱۳۹۲)؛

■ مفاد بندهای «۵ و ۹» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه در ارتباط با شفافیت و سلامت نظام مالی (ابلاغی ۱۳۹۴/۰۴/۰۹)؛
 ■ موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه در ارتباط با شفافیت حقوق و مزایای مقامات، رؤسا و مدیران کلیه دستگاه‌های اجرایی شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۵).

در این راستا تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را می‌توان نقطه عطفی در نظام حقوقی ایران در زمینه ارائه اطلاعات عمومی به مردم دانست، اما به رغم وجود این قانون و توجه پراکنده به موضوع شفافیت در نظام قوانین کشور، با این حال، سازوکار مؤثری مبنی بر چگونگی شفاف شدن امور در نظام قانونی کشور مورد توجه واقع نشده است (این مدعا در بخش قانون دسترسی آزاد به اطلاعات به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد).

۴-۲. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

آزادی اطلاعات، یکی از عناصر مهم شفافیت است. قوانین ناظر به آزادی اطلاعات، ستون فقرات شفافیت دولت را تشکیل می‌دهند [۱۳]. آزادی اطلاعات یا حق دسترسی به اطلاعات موجود در

مؤسسات عمومی، نخستین بار در سال ۱۷۶۶ میلادی در قانون مطبوعات سوئد و برای روزنامه‌نگاران به رسمیت شناخته شده، اما شناسایی گسترده این حق چه در سطح بین‌المللی و چه در سطح ملی، در نیمه دوم قرن بیستم صورت گرفته است. در سال ۱۹۸۹ تنها ۱۳ کشور حق دسترسی شهروندان خود به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی را شناسایی کرده بودند و این حق، از سوی هیچ مرجع بین دولتی به مثابه «حق بشری» شناسایی نشده بود. تنها با تفسیر موسع آزادی بیان و حق جستجو، دریافت و اشاعه اطلاعات بود که حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی نیز کم‌وبیش، مورد حمایت قرار می‌گرفت. پس از فروپاشی شوروی و پایان جنگ سرد، کشورهای بسیاری به وضع قانون درباره آزادی اطلاعات مبادرت کردند [۱۴].

مهم‌ترین بحث در حق دسترسی به اطلاعات به حدود یا استثنای آن مربوط می‌شود. در این خصوص، قوانین آزادی اطلاعات در کشورهای مختلف جهان، تقریباً استثنای مشابهی را پیش‌بینی کرده‌اند، اما در نحوه تعریف رابطه میان آزادی اطلاعات با استثنای آن تفاوت وجود دارد. از این رو، با آنکه عنوان و تعداد استثنای در کشورهای مختلف، مشابه بوده، اما میزان حمایتی که در نتیجه این استثنای، از آزادی اطلاعات باقی می‌ماند مختلف است. به طور خلاصه، «محدودیت‌ها یا استثنایهایی که بر حق دسترسی به اطلاعات وارد می‌شود به دو دسته قابل تقسیم هستند: آنهایی که هدفشان حمایت از مصالح و منافع عمومی است و آنهایی که هدفشان حمایت از حقوق و منافع اشخاص است. این حدود و استثنای عبارتند از: (۱) اسرار دولتی، (۲) تحقیقات قانونی، (۳) رایزنی‌های مقامات، (۴) اسناد داخلی و تصمیمات ناتمام، (۵) حریم خصوصی، ایمنی، سلامتی و حرمت افراد، (۶) مالکیت‌های فکری و منافع تجاری» [۱۴]. از این رو، این رویکرد اصل را بر انتشار داده و اطلاعات می‌داند، مگر آنکه انتشار داده و یا اطلاعات خاصی به حکم قانون ممنوع و محدود شده باشد.

درواقع، کشورهای مختلف، با شناسایی «حق دسترسی به اطلاعات عمومی» و تصویب «قانون آزادی اطلاعات»، مفهوم شفافیت را به حوزه مطالعات حقوقی و قانونگذاری خود وارد کرده‌اند. در قانون اساسی بیش از چهل کشور جهان، اصل آزادی اطلاعات شناسایی شده و بیش از ۱۰۰ کشور قانون آزادی اطلاعات را تصویب کرده‌اند [۱۶]. علاوه بر قانون آزادی اطلاعات، قوانینی نظیر «قانون دولت شفاف»، «قانون رسانه‌های

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در دولت دوازدهم و سیزدهم در دستور کار قرار گرفت. در مجموع دولت وقت ۲۳ شیوه‌نامه دسترسی آزاد به اطلاعات را برحسب مؤسسات مشمول تدوین کرد که تاکنون ۱۲ شیوه‌نامه ابلاغ شده است. این شیوه‌نامه‌ها عبارتند از:

■ «شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بنگاه‌های اقتصادی عمومی (۱۳۹۸/۰۲/۲۸)»؛

■ «شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تشکل‌های مردم‌نهاد (۱۳۹۸/۰۲/۲۸)»؛

■ «شیوه‌نامه تفکیک اطلاعات تجاری از اطلاعات عمومی (۱۴۰۱/۰۲/۲۴)»؛

■ «شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی (۱۳۹۸/۰۲/۲۸)»؛

■ «شیوه‌نامه رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات (۱۳۹۸/۰۳/۲۱)»؛

■ «شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اطلاعات مربوط به حریم خصوصی و اطلاعات شخصی از اطلاعات عمومی (۱۳۹۸/۰۹/۱۱)»؛

■ «شیوه‌نامه دسترسی آزاد به اسناد و مکاتبات اداری (۱۳۹۸/۰۹/۱۱)»؛

■ «شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مجوزهای دولتی و مجوزهای مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی (۱۳۹۸/۰۹/۱۱)»؛

■ «شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی (۱۳۹۹/۰۲/۰۹)»؛

■ «شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات متضمن حق و تکلیف برای مردم (قوانین، مقررات و تصمیمات عمومی (۱۳۹۹/۰۲/۰۹)»؛

■ «شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات شهرداری‌ها و شوراهای شهر و روستا (۱۴۰۰/۰۱/۲۱)»؛

■ «شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات قراردادهای حمایت از حق دسترسی به اطلاعات نیازمند ضمانت اجراست. براساس این قانون، برخی رفتارهای مغایر با مفاد قانون آزادی اطلاعات، جرم‌انگاری شده و مجازاتی برای آن لحاظ شده است. در این قانون، در چهار ماده، ضمن شناسایی رفتارهای مغایر، مجازات‌هایی تعیین شده است. رفتارهای مغایر عبارتند از: ممانعت از دسترسی به اطلاعات (بند «الف» ماده (۲۲)،

همگانی»، «قانون جلسات همگانی»، «قانون آرشیوهای باز» و «قانون حمایت از افشاگران» در برخی از کشورها در حمایت از دسترسی آزاد به اطلاعات تصویب شده است.

در کشور ما، اقتضای طرح مستقل شفافیت، با تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در سال ۱۳۸۳، وارد مرحله جدیدی شد. این قانون در سال ۱۳۸۳ با عنوان «لایحه آزادی اطلاعات» تقدیم مجلس شد و پس از چهار سال، در تاریخ ۱۳۸۷/۱۱/۰۶ با اعمال اصلاحاتی مورد تأیید مجلس شورای اسلامی وقت رسید. یکی از مهم‌ترین اصلاحات، تغییر عنوان لایحه بود که از «آزادی اطلاعات» به «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» تغییر کرد.

طبق این قانون دسترسی آزاد به داده‌های عمومی «حق» مردم تلقی می‌گردد و «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آنکه قانون منع کرده باشد»^۱. این قانون حق دسترسی به اطلاعات همه سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام آن را شامل می‌شود (اجرای این قانون در مورد دستگاه‌هایی که زیرنظر مستقیم مقام معظم رهبری هستند منوط به عدم مخالفت ایشان است).

این قانون در صدد «تعیین مصادیق حق دسترسی به اطلاعات عمومی» و «ایجاد سازوکارهای نظارتی دسترسی به اطلاعات» از طریق سازوکار ایجاد درخواست از طرف مردم است. به عبارتی براساس این قانون مرجع با صلاحیتی به نام کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مسئول پاسخ‌دهی به متقاضیان و مطالبه‌کنندگان اطلاعات عمومی است. حمایت از آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی که اطلاعات عمومی ارائه می‌دهند مهم‌ترین وظیفه این کمیسیون است.

براساس این قانون، هر شهروند ایرانی می‌تواند در رابطه با نهادهای دولتی و خصوصی، اطلاعات عمومی از جمله آمارها، گزارش‌های عملکرد، آیین‌نامه‌ها، ضوابط و به‌طور کلی هرگونه اطلاعاتی که محرمانه تلقی نمی‌شود و انتشار آن موجب ضرر نیست را مطالبه کند. در واقع، رویکرد مبتنی بر دسترسی به اطلاعات براساس این قانون، درخواست اطلاعات از طریق سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و سپس بررسی اپراتور و پاسخ به فرد یا نهاد درخواست‌کننده اطلاعات است (مدت زمان پاسخ نمی‌تواند بیش از ۱۰ روز از زمان درخواست باشد).

تاکنون سه آیین‌نامه و ۱۲ شیوه‌نامه به منظور تحقق دسترسی به داده و اطلاعات عمومی تدوین شده است. نگارش شیوه‌نامه‌های

۱. ماده (۲) - هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آنکه قانون منع کرده باشد. استفاده از اطلاعات عمومی یا انتشار آنها تابع قوانین و مقررات مربوط خواهد بود.



اطلاعات ثبت شده، تعداد ۴۷۷۸ درخواست را به صورت کامل و مثبت پاسخ داده و ۱۶۴۲ مورد به طور کامل رد شده است.

۳-۴. لایحه شفافیت

لایحه شفافیت توسط معاونت حقوقی ریاست جمهوری دولت یازدهم به نگارش درآمد. این لایحه، بر در دسترس قرار گرفتن داده و اطلاعات عمومی برای مردم در حوزه‌های مختلف حاکمیتی تأکید دارد. لایحه شفافیت تلاشی است برای ایجاد نهادهای سیاسی شفاف که با توزیع و دسترسی به اطلاعات حکومتی و دولتی، زمینه نظارت جمعی را ایجاد کند و تسهیلگر پیشگیری از فساد باشد. این لایحه با اعتقاد به آنکه می‌تواند ظرفیت شفافیت را به معنای واقعی کلمه در ساختار حکمرانی یک کشور محقق کند، سعی کرده توجه جدی، مستقل و تخصصی به این مفهوم و سازوکارهای آن داشته و شفافیت در ابعاد و سطوح مختلف نظام حکمرانی را مورد توجه قرار دهد.

در سال ۱۳۹۶ نسخه اول پیش‌نویس لایحه شفافیت در ۱۹۲ ماده منتشر شد، اما در مرحله پایانی لایحه‌ای ۳۶ ماده‌ای در تاریخ اول تیرماه سال ۱۳۹۸ از سوی رئیس‌جمهور وقت به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. مشمولین این لایحه شامل مؤسسات عمومی^۱ (در قالب ۷ دسته) و مؤسسات خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی^۲ هستند.^۳

ساختار محتوایی لایحه که در ۳۶ ماده و پنج بخش تنظیم شده، در مقایسه با نسخه ۱۹۲ ماده‌ای پیش‌نویس لایحه در جدول (۱) قابل مشاهده است.

عدم رعایت مهلت‌های قانونی ارائه اطلاعات (بند «د» ماده (۲۲))، ممانعت در ایفای وظیفه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و سایر مؤسسات عمومی (بند «ب» ماده (۲۲)) و امحای اطلاعات (بند «ج» ماده (۲۲)) است. ضمانت اجرای تعیین‌شده، جزای نقدی است. ضمانت اجرای تعیین‌شده در این قانون با نواقصی از جمله عدم بازدارندگی کافی روبروست که باعث عدم تمکین بسیاری از دستگاه‌ها در خصوص ارائه اطلاعات می‌شود.

براساس آخرین گزارش کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (۱۳۹۹)، وضعیت درخواست اطلاعات و پاسخ به متقاضیان بدین صورت است:

■ در سال ۱۳۹۹ تعداد ۹۶۰۳ درخواست دسترسی به اطلاعات از سوی شهروندان در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ثبت شده است. این تعداد در مقایسه با تعداد درخواست‌های ثبت شده نسبت به سال قبل حدود ۳۵ درصد افزایش نشان می‌دهد.

■ از نظر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات هم اشخاص حقیقی و هم اشخاص حقوقی می‌توانند متقاضی اطلاعات باشند، اما تاکنون صرفاً اشخاص حقیقی متقاضی اطلاعات بوده‌اند و درخواستی از سوی اشخاص حقوقی ثبت نشده است.

■ از نظر نحوه پاسخ‌گویی مؤسسات عمومی به درخواست‌های شهروندان در سال ۱۳۹۹ از طریق سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مؤسسات عمومی از میان ۹۶۰۳ درخواستی که از سوی شهروندان در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به

۱. در لایحه شفافیت، مؤسسات عمومی به «سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام شامل تمام ارکان و اجزای آنکه در قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده یا به این عنوان شناخته می‌شوند» و در ۷ دسته تعریف شده‌اند:

- ۱- قوه مجریه اعم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات، دانشگاه‌ها و شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی و همچنین دستگاه‌هایی 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.
- ۲- قوه مقننه شامل مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، دیوان محاسبات کشور و تمامی سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های تابع یا وابسته به آنها، اعضای شورای نگهبان و نمایندگان مجلس شورای اسلامی.
- ۳- قوه قضائیه شامل دادسراها و دادگاه‌های دادگستری اعم از دادگاه‌های عام، خاص و ویژه، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان قضایی نیروهای مسلح و تمامی سازمان‌های مؤسسات و شرکت‌های تابع یا وابسته به آنها و همچنین شوراهای حل اختلاف.
- ۴- نهادهای زیر نظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولید آستان‌های مقدس و موقوفات و بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی و تمامی سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های تابع یا وابسته به آنها.
- ۵- مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ از جمله شهرداری‌ها، کمیته امداد امام خمینی (ره)، هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و تمامی سازمان‌های مؤسسات و شرکت‌های تابع یا وابسته به آنها.
- ۶- شوراهای اسلامی شهر و روستا، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها.
- ۷- مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی شفافیت و سایر شوراهای مشابه.

۲. منظور از مؤسسه خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی در لایحه شفافیت: اشخاص حقوقی غیر از مؤسسات عمومی که طبق قانون عهده‌دار یک یا چند امر عمومی می‌باشند، مانند کانون وکلای دادگستری، کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران، سازمان‌های نظام مهندسی، اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اصناف و تعاون، دانشگاه آزاد اسلامی، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، مدارس، بیمارستان‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه‌ای غیردولتی.

۳. این لایحه ابتدا در ۱۳۹۸/۰۴/۳۱ در مجلس دهم و سپس در ۱۳۹۹/۰۵/۰۱ در مجلس یازدهم اعلام وصول شد؛ ولی در نهایت با روی کار آمدن دولت سیزدهم، این لایحه مسکوت گذاشته شد و پیگیری نشد.

جدول ۱. مقایسه موضوعی پیش‌نویس و نسخه نهایی لایحه شفافیت

نسخه نهایی		نسخه پیش‌نویس		
تعاریف و اهداف	۱. کلیات	اهداف تعاریف	۱. کلیات	
شفافیت فرایند کاری و ساختار سازمانی و مؤسسات مشمول	۲. تکالیف عمومی شفافیت	شفافیت سازمانی	۲. الزامات عام شفافیت	
شفافیت مالی سازمان‌ها و مؤسسات مشمول		شفافیت اطلاعاتی		
شفافیت امور قضایی سازمان‌ها و مؤسسات مشمول		شفافیت تماس‌ها و سفارش‌های خارج از روال اداری		
شفافیت قراردادهای بزرگ و متوسط		شفافیت مسافرت‌های خارجی		
شفافیت فرست‌های سرمایه‌گذاری در سازمان‌ها و مؤسسات مشمول		گزارشگری فساد		
شفافیت دسترسی به تصمیمات اداری مرتبط با اشخاص				
شفافیت هویتی تصمیم‌گیرندگان	۳. تکالیف اختصاصی شفافیت	شفافیت مجلس شورای اسلامی	شفافیت سیاسی	
وضعیت حضور و غیبت تصمیم‌گیرندگان		شفافیت احزاب سیاسی		
شفافیت مصوبات		شفافیت هویتی	شفافیت اقتصادی	
شفافیت اختصاصی مجلس شورای اسلامی (شفافیت تفریغ بودجه، شفافیت کمیسیون اصل نودم، شفافیت عملکرد نمایندگان)		شفافیت شرکت‌ها		
		شفافیت قراردادها		
		شفافیت کمک‌های دولتی		
		شفافیت بودجه‌ای		
شفافیت طرح و لوایح (به‌همراه ارزیابی تأثیرات و پیامدسنجی طرح و لوایح)		شفافیت مالیاتی		شفافیت حقوق و مزایا
		شفافیت حقوق و مزایا		
		شفافیت نظام اداره منابع و ثروت‌های ملی		
	شفافیت صندوق‌ها			
		منع و تحدید معامله با بنگاه‌های غیرشفاف	۳. الزامات خاص شفافیت در حوزه خاص	



نسخه نهایی		نسخه پیش‌نویس	
شفافیت آمار قضایی	شفافیت رسیدگی مراجع قضایی و غیرقضایی	شفافیت نهادهای فرهنگی	شفافیت فرهنگی
شفافیت تصمیمات و آرای قضایی		شفافیت خیریه‌ها و موقوفات	
شفافیت اقتصادی	شفافیت اقتصادی	شفافیت رسانه‌ها	شفافیت اجتماعی
شفافیت شرکت‌ها		شفافیت حوزه سلامت	
شفافیت هویتی طرف قرارداد		شفافیت آموزش و پرورش	
شفافیت اموال غیرمنقول		شفافیت آموزش عالی	
شفافیت پرداخت تسهیلات مالی		شفافیت زیست‌محیطی	
شفافیت تخفیف و معافیت‌های مالیاتی		شفافیت حوزه ورزش	
شفافیت کمک و هدایای تشکل‌های مردم‌نهاد و احزاب	شفافیت اجرایی	شفافیت صلاحیت‌ها و اختیارات	شفافیت اداری
شفافیت هویتی و مالی تشکل‌های مردم‌نهاد		شفافیت فرایندهای اداری	
شفافیت عملکرد سازمان‌های مردم‌نهاد	شفافیت سیاسی و اجتماعی	شفافیت تصمیمات	شفافیت قضایی و انتظامی
شفافیت مالی احزاب		شفافیت سازمانی	
شفافیت مجوزهای فرهنگی و آموزشی	شفافیت فرهنگی و آموزشی	شفافیت ارزیابی تأثیرات قانونگذاری	شفافیت تقنین

۳. الزامات شفافیت در حوزه خاص

۳. تکالیف اختصاصی شفافیت

نسخه نهایی				نسخه پیش‌نویس		
شفافیت آزمون و مصاحبه‌های مؤسسات مشمول				انتشار پیش‌نویس لوایح	شفافیت تقنین	
				انتشار مشروح مذاکرات		
شفافیت موقوفات	شفافیت فرهنگی و آموزشی	شفافیت اجرایی	۳. تکالیف اختصاصی شفافیت	تنقیح قوانین و مقررات	شفافیت تقنین	۳. الزامات شفافیت در حوزه خاص
				انتشار قوانین و مقررات		
				شفافیت نظارت‌های امنیتی- اطلاعاتی		
				انتشار فهرست گروه‌های غیرقانونی	شفافیت امنیتی و اطلاعاتی	
				انتشار گزارش تهدیدهای امنیتی		
				نظارت بر طبقه‌بندی اطلاعات		
				شفافیت امور دفاعی	شفافیت امور دفاعی	
۴. شورای عالی شفافیت				۴. شورای عالی شفافیت		
۵. سایر مقررات				۵. سایر مقررات		



نمایندگان پیش‌بینی شده است. همچنین انتشار مشروح مذاکرات نهادهای شورایی مقررات‌گذار از جمله شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت، شوراهای عالی و حتی هیئت‌عمومی دیوان‌عالی کشور و دیوان عدالت اداری جزء الزامات شفافیت مقررات‌گذاری به‌شمار آمده است.

■ توجه به اصلاح رویه تقنین و مقررات‌گذاری در نظام حقوقی کشور: یکی از مهم‌ترین احکام لایحه شفافیت، توجه به اصلاح سیستم تقنین و مقررات‌گذاری در کشور است. امری که در تجربیات بین‌المللی به ارزیابی تأثیرات قوانین¹ شهرت داشته و سابقه طولانی چندین دهه‌ای در کشورهای عضو OECD دارد. از آنجاکه وضع قانون، تأثیر زیادی بر گروه‌ها ذی‌ربط و ذی‌نفع قانون می‌گذارد، ضروری است این تأثیرات قبل از تصویب نهایی قانون و حتی پس از تصویب قانون ارزیابی شوند. ارزیابی تأثیرات قبل از تصویب مقرر (قانون، آیین‌نامه، بخشنامه یا مانند آن) به تأثیرات پیش‌بینی، معروف است و هدف از آن، به‌دست آوردن تصویری روشن از آثار احتمالی یا بالقوه یک مصوبه است؛ در مقابل آن، ارزیابی تأثیرات پسینی است که کیفیت اجرای مقرر را ارزیابی می‌کند. هرچند تحقق کامل این سیستم در نظام حقوقی کشور ما، نیاز به تفصیل و طراحی مشخصی دارد، باین‌حال، ماده (۸) لایحه را می‌توان سرآغازی برای آن دانست.

■ توجه همه‌جانبه به حوزه شفافیت قضایی: از دیگر محورهای مهم لایحه که می‌توان شفافیت طراحی شده در آن را کامل‌ترین نوع موجود در لایحه دانست، شفافیت مراجع رسیدگی قضایی است. لایحه شفافیت با نگاهی تفصیلی به این موضوع، موارد مختلفی از جمله ارائه اطلاعات کامل تمامی مراجع رسیدگی و همچنین منابع انسانی فعال در آن از جمله، قضات، وکلا، کارشناسان و... الزام کرده است. اما مهم‌ترین وجه این نوع شفافیت در لایحه را می‌توان شفافیت آرا و احکام مراجع قضایی دانست.

■ پیش‌بینی سازوکار شفافیت نامزدهای انتخاباتی: شفافیت احزاب و نامزدهای انتخاباتی را می‌توان مهم‌ترین محور بخش شفافیت سیاسی تلقی کرد که در ماده (۲۴) مقرر شده کاربردهای اعلام دارایی، اطلاعات مالیاتی، منابع در اختیار برای تبلیغات، نحوه تأمین و هزینه‌کرد منابع مذکور، نحوه مدیریت تعارض منافع و سایر اطلاعاتی که به آگاهی رأی‌دهندگان کمک می‌کند، پس از تکمیل به‌صورت خود

لایحه مذکور در مقایسه با پیش‌نویس لایحه تغییرات جدی‌ای داشته است. تدوین مبهم برخی از سازوکارها و غفلت از برخی قطعات مهم پازل شفافیت می‌تواند تحقق کامل آن را بی‌نتیجه کند. حذف بیش از ۸۰ درصد مواد لایحه پیش‌نویس، منجر به حذف برخی از موضوعات مهم از لایحه نهایی شده است. این موارد عبارتند از: سیاست‌های مرتبط با شفافیت تماس‌ها، شفافیت سفرهای خارجی، شفافیت دسترسی به اطلاعات خاص، حمایت از افشاگران فساد، شفافیت سلامت، شفافیت محیط زیست و ...

درنهایت، مهم‌ترین مصادیق شفافیت که در لایحه ۳۶ ماده‌ای باقی‌مانده، به حوزه‌های زیر تقسیم‌بندی شده است:

۱) تلاش برای ایجاد یک قانون با رویکرد پیشگیری در مبارزه با فساد و برقراری شفافیت از طریق سهیم شدن اطلاعات حاکمیت و عملکرد نظام حکمرانی با مردم و ایجاد یک نظارت بازدارنده عمومی.

۲) تلاش برای ارائه پیش‌دستانه داده و اطلاعات عمومی و در معرض عموم قرار دادن بسیاری از امور حاکمیت.

۳) تلاش برای ایجاد یک قانون جامع شفافیت در حوزه‌های مختلف نظام حکمرانی کشور و ایجاد مفهوم مستقلی از شفافیت در نظام تقنین کشور.

۴) بیان مصادیق و الزام به شفاف شدن حوزه‌ای و موضوعی، به‌جای ارائه اصول و قواعد کلی شفافیت.

۵) پیش‌بینی شورای عالی شفافیت به‌عنوان راهبر و ناظر اجرای قانون.

لایحه شفافیت در پی ایجاد تغییراتی در سیاست‌گذاری مبارزه با فساد است. از جمله تغییرات مثبتی که لایحه پیشنهاد کرده است، عبارتند از:

■ تأکید بر شفافیت حوزه مقررات‌گذاری: شفافیت مقررات‌گذاری و نهادهای مقررات‌گذار یکی از مهم‌ترین و اصلی‌ترین کارویژه‌های ساختار کلان شفافیت است. ارائه پیش‌دستانه اطلاعات نظامات شورایی و قانونگذاری (از جمله مهم‌ترین آنها یعنی نهاد پارلمان)، در تجربیات بین‌المللی اولین جبهه عملیاتی شفافیت است. در لایحه شفافیت تحقق این فرصت از طریق الزام نمایندگان به ارائه گزارش عملکرد در ارتباط با وظایف نمایندگی و همین‌طور انتشار کلیه گزارش‌های کلی مجلس، از جمله گزارش کلیه موضوعات مطروحه در کمیسیون اصل نودم و هیئت نظارت بر رفتار

1. Regulatory Impact Assessment (RIA)

متعدد آن رویکرد درستی است، چراکه هر موضوعی دارای ابعاد خاص شفافیت است که باید به‌دقت طراحی و تعریف شود. با این حال، سازوکارهای شفافیت موضوعی لایحه جامعیت کافی را ندارند و در پردازش همه ابعاد و تعیین اولویت‌های شفافیت موضوعی نقص دارد. این رویکرد، در شفافیت مصادیق مختلف لایحه به دفعات تکرار شده است. برای نمونه در شفافیت اقتصادی به شفافیت شرکت‌ها، اموال دولتی و عمومی، تسهیلات دولتی و مالیاتی پرداخته، اما از شفافیت مجوزهای اقتصادی و شفافیت بودجه غفلت کرده است. همچنین تعیین اولویت‌های هر بخش به‌دقت انتخاب نشده است (همان‌گونه که در سطور پیشین درخصوص یکی از محورهای مهم شفافیت به شفافیت مجلس اشاره شد، که در این لایحه این امر محدود و محتاطانه بوده و نتوانسته است مهم‌ترین مصادیق شفافیت پارلمانی را پوشش دهد).

■ توجه ناکافی به شفافیت فردی مسئولان و کارگزاران: شفافیت فردی مسئولان به معنای شفافیت منافع و ارائه تصویر کاملی از افرادی است که به‌لحاظ موقعیت اجتماعی خاصی که در جامعه پیدا می‌کنند بر امور و سرنوشت دیگر اعضای جامعه تأثیرگذار می‌شوند. از این رو، افرادی که قانوناً و رسماً خود را نامزد تصدی سمت‌های سیاسی می‌کنند نظیر نمایندگان مجلس یا به این سمت‌ها انتصاب می‌شوند نظیر وزیران، رؤسای سازمان‌های دولتی و افرادی که بالفعل بر سرنوشت مردم تأثیرگذار هستند، خواسته یا ناخواسته خود را در معرض سؤال و پاسخ‌گویی قرار می‌دهند. اقتضای این پاسخ‌گویی، شفافیت است. از این رو، ممکن است لازم باشد وضعیت دارایی، درآمد و منافع این اشخاص برای عموم افشا شود یا برای رسانه‌ها مجاز شناخته شوند. در لایحه، این بُعد از شفافیت که ناظر بر شفافیت حقوق، مزایا، اموال، دارایی، منافع شخصی، خانوادگی، حزبی و... مسئولین می‌باشد را مورد توجه قرار نداده است. برای مثال حتی شفافیت اموال و دارایی در زمان ترک پست و مقام توسط مسئولین را به‌عنوان یک سازوکار حداقلی در نظر نگرفته است. علاوه بر این، تعهد نسبت به گزارش دارایی در صورت تغییر وضعیت مالی و درآمدی نیز پیش‌بینی نشده است.

■ نظارت متمرکز و نهادسازی مضاعف: یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که لایحه شفافیت با آن مواجه بوده، نظارت متمرکز و نهادسازی مضاعف است. این لایحه، راهبری و نظارت بر اجرای قانون، تعیین راهبردهای شفاف‌سازی،

اظهاری توسط نامزدها در دسترس عموم قرار گیرد. با همه این تفاسیر و فرصت‌هایی که این لایحه پیش‌روی نظام حقوقی کشور می‌گذارد، اما چالش‌های جدی که لایحه شفافیت در مسیر تحقق کار ویژه خود (مقابله با فساد، کارآمدسازی نظام حاکمیتی کشور و افزایش اعتماد عمومی) در پیش دارد، شامل محورهای ذیل است:

■ عدم وجود استاندارد مشخص برای انتشار اطلاعات: از مهم‌ترین موضوعاتی که حول محور شفافیت باید مورد توجه قرار گیرد، چگونگی انتشار و استاندارد انتشار داده و اطلاعات است. اصل مهم شفافیت، دسترسی به داده و اطلاعات عمومی یا به‌عبارتی، انتشار پیش‌دستانه داده و اطلاعات است. به‌عبارتی در شفافیت فرض بر آن است که اطلاعات عمومی و قابل‌انتشار است در غیر این صورت به‌معنای عدم وجود اطلاعات است و یا اطلاعات محرمانه تلقی می‌شود. همچنین دسترسی، امکان ویرایش و پردازش داده و اطلاعات را به کاربران می‌دهد. در واقع ضروری است سازوکار شفافیت مشخص کند که داده و اطلاعات در چه زمانی، در چه قالبی، با چه کیفیتی و به کدام مخاطب ارائه شود. بنابراین، شفاف بودن اطلاعات منتشره دستگاه‌ها و نهادها، بحث مهمی است که دسترسی، قابلیت جستجو، امکان ویرایش و پردازش را فراهم می‌آورد که متأسفانه لایحه مورد نظر، این مهم را در نظر نگرفته است.

■ رویکرد تبعیضی نسبت به شفافیت حوزه‌های مختلف: مفاد مقرر در لایحه پس از اصلاحات چندباره و متعدد دچار برخی نقصان‌های محتوایی و سازوکاری شده است. یکی از نکات مهم در لایحه شفافیت، رویکرد تبعیضی آن در طراحی برخی حوزه‌ها و محورهای شفافیت است. برای مثال شاخص‌های شفافیت پارلمان در کشورهای مختلف به‌صورت بسیار گسترده و جامع پرداخته شده، تا آنجا که برای شفافیت پارلمان بیش از ۱۰۰ محور مورد تبیین و البته طراحی و اجرا قرار گرفته، اما در این لایحه این امر، کاملاً محدود و محتاطانه بوده است. همچنین در الزام انتشار مشروح مذاکرات نیز، دولت خود را از دایره تصریح لایحه خارج کرده و اسمی از هیئت دولت نیست. از طرفی تصریح نام برخی نهادها مانند شورای نگهبان که پیش از این، مفاد مذکور را جامه عمل پوشانده بودند، تحصیل حاصل خواهد بود.

■ جامع نبودن: رویکرد لایحه، شفاف کردن مصادیق موضوعی بوده است. هرچند شناخت شفافیت در مصادیق متنوع و



۴-۴. طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات

در تاریخ ۱۳۹۹/۰۹/۰۵ و بعد از اعلام وصول چندباره لایحه شفافیت، طرحی به نام «الزام به انتشار داده و اطلاعات» با ۶۴ ماده در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. این طرح شباهت‌های بسیاری با لایحه شفافیت داشته و بسیاری از مواد این طرح، عیناً همان مواد لایحه شفافیت هستند، اما از لحاظ ظاهری و ساختار، تفاوت‌های مختصری ایجاد شده است. به عبارت دیگر این طرح، یک رونوشت از لایحه شفافیت بوده که صرفاً در نهاد متولی و برخی مواد مختصر، تغییراتی ایجاد شده است. در این طرح اصطلاحات به صورت جامع‌تری تعریف شده که البته همانند لایحه، دچار ابهام‌های متعددی است. همچنین شورای عالی نظارت بر انتشار اطلاعات به جای شورای عالی شفافیت با اضافه شدن ویژگی‌هایی نظیر استانداردها و معیارهای شفافیت و همچنین راستی‌آزمایی و سنجش اطلاعات، گسترده‌تر شده است. سرفصل‌های اصلی طرح در شکل ۳ نمایش داده شده است.

تصویب دستورالعمل‌های اجرایی و هماهنگی و رفع اختلافات در اجرای قانون را برعهده شورای عالی شفافیت قرار داده است. پیشنهاد چنین ماده‌ای مبنی بر ایجاد تشکیلات جدید با عضویت رؤسای سه قوه، برخی وزرا و مدیران عالی‌رتبه کشور و تعیین کارکردهای گسترده‌ای نظیر نظارت، راهبری، تعیین راهبرد، تصویب دستورالعمل و هماهنگی و رفع موانع اجرای قانون، درواقع کارآمدی، اثربخشی و سرعت عمل پیشبرد امور شفافیت را تحت‌تأثیر قرار خواهد داد. به‌علاوه، عضویت شخصیت‌های حقوقی این شورا که مشغله بالایی دارند، تشکیل جلسات را با مشکل مواجه خواهد ساخت.

■ عدم مشخص بودن رابطه این لایحه با قوانین قبلی نظیر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات: ارتباط میان احکام خاص و مصداقی لایحه با احکام کلی قانون انتشار و دسترسی آزاد مشخص نشده و همچنین رابطه این لایحه و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات چه از لحاظ مفهومی و چه از لحاظ ساختاری و نهاد پیشنهادی مشخص نیست و این مسئله باعث تشتت در تصمیم‌گیری‌های مربوط به شفافیت و انتشار داده و اطلاعات در کشور خواهد شد.

شکل ۳. سرفصل‌های اصلی طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات



داخلی کشور و شوراها انجام شد و در تاریخ ۱۴۰۱/۰۵/۰۴ با اصلاحاتی در متن به تصویب کمیسیون مذکور رسیده است. ایرادهای طرح شفافیت قوای سه‌گانه، پس از چند بار رفت و برگشت بین مجلس و شورای نگهبان تا حدود زیادی مرتفع شد و تنها دو ماده از آن باقی مانده بود که همچنان مورد اختلاف شورای نگهبان و مجلس بود و با توجه به اصرار نمایندگان بر مصوبه خود، این دو ماده برای تعیین تکلیف به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد.

شورای نگهبان بر مواد (۳ و ۴) این طرح، اشکال تعارض با قانون اساسی را مطرح کرده است. در ماده (۳) این طرح، مجمع تشخیص مصلحت نظام در صدر دستگاه‌هایی است که باید مشروح مذاکرات خود را در رسیدگی به موارد اختلافی، ظرف یک ماه در پایگاه اطلاع‌رسانی منتشر کند که این بخش از مصوبه با مخالفت شورای نگهبان مواجه شده است و آن را مغایر اصل یکصد و نهم قانون اساسی دانسته‌اند. در ماده (۴) نیز برخی نهادها و دستگاه‌ها از جمله مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیئت عالی نظارت موظف شده‌اند که سالیانه از اجرای طرح شفافیت به مجلس شورای اسلامی گزارش دهند که شورای نگهبان این ماده را مغایر اصل یکصد و نهم قانون اساسی دانسته است.

با توجه به طولانی شدن روند بررسی طرح شفافیت قوای سه‌گانه در مجمع تشخیص مصلحت، سامانه شفافیت آرای نمایندگان مجلس از ۲۱ اسفندماه سال ۱۴۰۱ آغاز به فعالیت کرد و نمایندگانی که تمایل دارند، آرای آنها درباره طرح‌ها و لوایح به صورت شفاف اعلام شود، در نامه‌ای به هیئت رئیسه مجلس اعلام آمادگی کردند و آرای آنها به صورت شفاف در این سامانه درج می‌شود.

طبق گزارش کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع، مصوبه «شفافیت قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» سال ۱۴۰۱ در هیئت عالی نظارت مجمع بررسی شده و پنج ماده آن مغایر سیاست‌های کلی نظام اعلام شده که در نهایت پس از اعلام نظر هیئت و اصلاح توسط مجلس، ۴ مورد از مغایرت‌ها (مواد (۱ تا ۴)) باقی مانده، اما پس از اصلاح مصوبه در اول اسفندماه سال ۱۴۰۱، هیئت عالی نظارت مجمع آن را به دلیل هم‌زمانی با بررسی مغایرت‌های بودجه سال ۱۴۰۲ بررسی نکرده و سرانجام این طرح همچنان نامشخص است.

دامنه شمول این طرح، کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون خدمات کشوری، قوه مقننه و تمامی سازمان‌ها

مطابق با این طرح، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از خصوصی، عمومی و دولتی که تولیدکننده خدمت یا کالا بوده و به داده‌ها و اطلاعات اشخاص دسترسی دارند و یا فعالیت آنها منجر به تولید داده‌ها و اطلاعات عمومی می‌شود، به‌عنوان مشمولین شناخته می‌شوند.

از ویژگی‌های متفاوت این طرح، ش استاندارد‌های تولید، پردازش، بهره‌برداری، انتشار، انتقال، افشا و حفاظت از اطلاعات و داده‌هاست که ذیل مبحث چهارم طرح و در قالب توصیه‌ای و نه حکم قانونی ارائه شده است. این طرح همانند قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و لایحه شفافیت، نهاد ناظری را به منظور ایفای وظیفه نظارت بر نشر اطلاعات و حفاظت از حریم خصوصی ارتباطاتی، اطلاعاتی و اسرار حاکمیتی پیش‌بینی کرده است. به عبارتی، وظیفه قانونی نظارت و تعیین استانداردهای مربوط به تولید، پردازش، ذخیره‌سازی و تحلیل، انتشار، انتقال و افشای داده‌ها و اطلاعات، برعهده کمیته‌هایی است که پیش از این در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و توسط کمیسیونی با همین نام یعنی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات اجرا می‌شود. با این تفاوت که مطابق طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات، اختیار انتشار اطلاعات و داده‌ها در اختیار «شورای عالی نظارت بر انتشار اطلاعات» که ذیل قوه قضائیه است، قرار می‌گیرد. این تغییر منوط به نسخ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات است که در ماده (۶۴) این طرح این نسخ صورت گرفته است.

۴-۵. طرح شفافیت قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها

در تاریخ ۱۴۰۱/۰۱/۲۳ طرح دوفوریتی با عنوان «شفافیت قوای سه‌گانه دستگاه‌های اجرایی و نهاد‌های عمومی غیردولتی» در پنج ماده، در صحن علنی مجلس اعلام وصول شد. دو فوریت این طرح در همان روز در صحن علنی مجلس شورای اسلامی تصویب و به کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها ارجاع شد. این کمیسیون پس از بحث و تبادل نظر، ضمن اصلاحاتی در متن طرح، آن را به تصویب رساند و در نهایت، این طرح در تاریخ ۱۴۰۱/۳/۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و برای طی مراحل قانونی به شورای نگهبان ارسال شد. مفاد این مصوبه براساس نظر شورای نگهبان مغایر با موازین شرعی و قانون اساسی تشخیص داده شد و در نهایت آخرین اصلاحات طرح اعاده شده از شورای نگهبان، توسط کمیسیون امور



لازم دانسته، مگر آنکه قانون آن را منع کرده باشد. این ماده، دستگاه‌های مشمول را موظف به انتشار پیش‌دستانه داده و اطلاعات عمومی و تصمیمات متخذه سازمان یا شورای متبوع کرده و عدم بارگذاری اطلاعات را به‌منزله محرمانه بودن آن تلقی کرده است. همچنین این طرح، فرایند اجرایی و نظارتی را منوط به ساختار شورایی نکرده و اصل بر انتشار پیش‌دستانه داده و اطلاعات، بدون نیاز به درخواست شهروندان است.

به‌نظر می‌رسد تعاریف در این طرح پیش‌فرض گرفته شده از سایر قوانین و مقررات از جمله قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و شیوه‌نامه‌های آن می‌باشد و از این رو این طرح، فاقد تعاریف واژگان و مفاهیم پرکاربرد و اساسی است (مانند واژگان داده و اطلاعات). گرچه این امکان وجود دارد که تعاریف با ارجاع به قوانین دیگر ارائه شود، با این حال، برای جلوگیری از تفسیرپذیری، ابهام، اختلاف مفهومی و گاه ماهوی برخی تعابیر در نظام قانونگذاری کشور و برای عدم خدشه به احکام قانونی پیشنهادی و انطباق مفاهیم با قوانین جدید و پیشین، فقدان تعریف مفهومی عبارات موجود در طرح چالش‌برانگیز است.

و مؤسسات شرکت‌های تابعه یا وابسته به آنها، قوه‌قضائیه و تمامی سازمان‌ها و مؤسسات شرکت‌های تابعه یا وابسته به آنها و همچنین شوراهای حل اختلاف، کلیه مؤسسات عهده‌دار خدمات عمومی، مجمع تشخیص مصلحت‌نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و کلیه شوراهای عالی که به‌موجب قانون مجلس شورای اسلامی تشکیل شده، هستند.

تکالیفی که براساس این طرح برعهده سازمان‌ها و نهادهای مشمول قرار می‌گیرد، انتشار و اطلاع‌رسانی داده‌ها و اطلاعات عمومی و تصمیمات متخذه از طریق سامانه همان نهاد یا سازمان مشمول است.

به‌علاوه، براساس این طرح تمامی نهادهای شورایی کشور موظفند مشروح مذاکرات خود را (اعم از صحن و کمیسیون‌های تابع) و آرای مأخوذه از اعضا را در فاصله زمانی مشخص در پایگاه اطلاع‌رسانی خود منتشر کنند.

این طرح در دو زیربخش: الف) دامنه شمول قانون و ب) نحوه اقدام دستگاه‌های مشمول تدوین شده است. ماده (۲) انتشار داده و اطلاعات عمومی را برای دستگاه‌های مشمول

۵. تحلیل ارتباط میان قانون، طرح‌ها و لایحه موجود در موضوع شفافیت حکمرانی

در طرح وارد شده و الباقی در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و شیوه‌نامه‌های اجرایی آن قابل ردیابی است.

با اتکا بر ارزیابی طرح‌ها و لوایح مرتبط با موضوع شفافیت، جمع‌بندی زیر قابل ارائه است:

۵-۲. رویکرد اجرایی

طبق قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر اینکه قانون منع کرده باشد (ماده (۲))، با این حال رویکرد قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات رویکردی منفعلانه در انتشار و دسترسی به اطلاعات است. بدین معنا که حتماً باید درخواست دسترسی به داده و اطلاعات ثبت شود و پس از بررسی، داده در اختیار متقاضی قرار می‌گیرد. بنابراین، دسترسی به داده و اطلاعات از طریق سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات براساس کسب مجوز است و داده و اطلاعات فقط برای افرادی که در این سامانه عضویت دارند، نمایش داده می‌شود، البته باید بیان کرد که تدابیری جهت انتشار

۵-۱. رویکرد محتوایی

لایحه شفافیت و طرح الزام به انتشار اطلاعات، تلاشی است برای ایجاد نهادهایی که با توزیع و دسترسی به اطلاعات حکومتی و دولتی، زمینه نظارت جمعی را ایجاد کند و تسهیلگر پیشگیری از فساد باشد. لایحه شفافیت، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و همچنین طرح‌هایی که به آن اشاره شد در پی کاهش «استتار» اطلاعات سازمانی، سهیم کردن مردم در اطلاعات حاکمیت و عملکرد نظام حکمرانی و ایجاد یک نظام نظارت عمومی است. لایحه زودتر از طرح در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است و ۳۰ ماده از مواد طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات، عیناً رونوشت از لایحه شفافیت است. سایر مواد طرح نیز با اصلاحاتی مجدد

موجود در نظام حقوقی متورم کشور را منوط به ایجاد یک نهاد جدید می‌کند. شکل‌گیری نهادهای متعدد و هم‌عرض، نه تنها طبق تجربیات بین‌المللی مردود و بیهوده دانسته شده، بلکه به جرئت در مورد موضوعات مشخصی مانند شفافیت نوعی نقض غرض محسوب می‌گردد [۱۶]. به این چالش باید افزود که هر دو شورای عالی شفافیت و شورای عالی نظارت بر انتشار اطلاعات، به‌عنوان نهاد مجری و ناظر قانون با چالش‌های دیگری نیز مواجه هستند. از جمله این چالش‌های اساسی ترکیب حاکمیتی این شوراها و اشکال قانون اساسی الزام‌آور دانستن مصوبات آن برای تمامی نهادهای مشمول است.

از ایرادهای جدی لایحه شفافیت و طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات، نادیده گرفتن ظرفیت موجود کمیسیون بین شهروندان و نظام حکمرانی و پیشنهاد تشکیل ساختار میانجی جدید به منظور ایفای نقش اجرایی و نظارتی است. التزام به نهادسازی مضاعف، ایجاد تشکیلات جدید و تعیین کارکردهای گسترده با عضویت شخصیت‌های حقوقی این شورا که مشغله بالایی دارند، از ایرادهای جدی است که در بخش‌های قبلی به تفصیل بیان شد. با این حال، طرح شفافیت قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها، تصریحی در خصوص الزام دستگاه‌ها و نهادهای مشمول به پیروی از سیاست‌های مقرر مطابق با قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (یا هر قانون دیگر) و یا ضرورت تعیین نقش نهادی جدید ارائه نکرده است.

از طرف دیگر در حال حاضر بخشی از وظایف ساختاری شورای عالی شفافیت یا شورای عالی نظارت بر انتشار اطلاعات توسط «کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» به‌عنوان یک نهاد بین‌قوه‌ای و ناظر بر اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد در جریان است. از این رو تشکیل نهاد جدید دو هزینه جدی خواهد داشت:

۱) چنین ساختاری با پیش‌بینی دبیرخانه شورا، نوعی بوروکراسی‌زایی و خلق نهاد حقوقی جدید است.
۲) با ترکیب اعضای شوراها دو طرح و لایحه، به‌نظر می‌رسد این شورا، جنبه نمایشی داشته و نتواند بیشتر از سالی یک‌بار تشکیل جلسه بدهد.

در حال حاضر تنها مرجع نهادی شفافیت در کشور که نهاد میانجی حکمرانی و مردم‌تلقی می‌شود، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات است. آنچه در طرح

پیش‌دستانه نهادها، توسط کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات دیده شده که به‌دلیل نبود ضمانت اجرای قوی، به‌درستی اجرایی نشده است.

رویکرد اجرایی شفافیت براساس طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات، به تشخیص کمیته‌های تخصصی ذیل شورای عالی نظارت بر انتشار اطلاعات است. این کمیته‌ها، قابلیت انتشار و دسترسی به داده‌ها و اطلاعات عمومی را بررسی می‌کنند (بند «۱۰» ماده (۹)). منوط شدن انتشار داده و اطلاعات به تشخیص هر نهاد شورایی، امکان اعمال محدودیت‌های قانونی، فنی یا اجتماعی را دارد.

رویکرد طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها بر انتشار پیش‌دستانه داده و اطلاعات است. به‌عبارتی در این طرح، اصل نه بر مصادیق شفافیت و نه درخواست شهروندان، بلکه بر مبنای انتشار تمامی داده‌ها و اطلاعاتی بوده که در این طرح الزام شده است. از این رو، رویکرد حاکم بر طرح شفافیت قوای سه‌گانه نسبت به طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات و لایحه شفافیت به‌معنا و اهداف شفافیت قرابت مفهومی بیشتری دارد. این طرح برخلاف ساختار اجرایی لایحه شفافیت و طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات، فرایند اجرایی و نظارتی را منوط به ساختار شورایی نکرده و اصل بر انتشار پیش‌دستانه داده و اطلاعات، بدون نیاز به درخواست شهروندان است.

با این حال، داده‌ها و اطلاعات مختلف، استانداردهای انتشار مختلفی دارند و متأسفانه کیفیت انتشار اطلاعات و تعیین حداقل استانداردهای انتشار داده و اطلاعات مورد توجه قانون‌گذار قرار نگرفته است.

۳-۵. رویکرد ساختاری

هر دو لایحه شفافیت و طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات، پیش‌برد، نظارت، تدوین آیین‌نامه‌ها و اجرای قانون (در صورت تصویب) را منوط به ایجاد یک نهاد واسط جدید می‌دانند. در لایحه شفافیت، پیش‌بینی شده که این وظیفه برعهده شورای عالی شفافیت و در طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات این وظیفه برعهده شورای عالی نظارت بر انتشار اطلاعات است. این در حالی است که استفاده از مدل‌های متمرکز به‌طور خاص در نظارت و اجرای قوانین به‌عنوان یک عرف سنتی در نظام حقوقی کشور از معضلاتی است که ضروری است مورد اصلاح و بازبینی قرار گیرد. امری که اجرای بسیاری از قوانین



متون قانونی قابل پیش‌بینی خواهد بود، این است که فعالیت و اختیارات کمیسیون یا دبیرخانه شفافیت یا انتشار داده و اطلاعات، با کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مشخص و تفکیک نشده است.

در مجموع، هم لایحه شفافیت و هم طرح الزام به انتشار و دسترسی اطلاعات خواهان ایجاد یک قانونی جامع از نظام شفافیت هستند که دارای ساختاری مستقل و فراقوه‌ای باشد و در راستای تعیین استانداردها و چارچوب شفافیت و تعیین نقطه مقابل شفافیت، یعنی محرمانگی و عدم محرمانگی داده‌ها، تشخیص داده‌های حکومتی و غیرحکومتی، الزام به دستگاه‌های اداری کشور جهت ارائه داده‌های عمومی و ... باشد. تحقق کامل پازل شفافیت در نظام حقوقی کشور (چه در قالب لایحه و چه در قالب طرح)، مستلزم تبیین دقیق حلقه‌های واسط و وابسته به این مفهوم است که برخی از آنها در نظام قوانین و مقررات کشور (مانند قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و مقررات مربوط به آن) تعریف شده و طرح الزام به انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات درصدد منسوخ کردن و بازتعریف آن است. به عبارتی هر دو طرح و لایحه رویکرد مشابهی در انتشار و دسترسی مردم به اطلاعات عمومی دارند.

این درحالی است که پیش از این، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات با ایجاد سازوکارهایی درصدد تحقق همین هدف یعنی دسترسی به اطلاعات عمومی است. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات که از سال ۱۳۸۸ شروع به کار کرده و ساختاری جهت ارائه اطلاعات دستگاه‌ها و ایجاد شیوه‌نامه‌های متعددی در زمینه تشخیص داده‌های محرمانه از غیر آن و رسیدگی به شکایات جهت دسترسی به اطلاعات عمومی را ایجاد کرده؛ زیرساخت اهداف هر دو لایحه و طرح را در کشور ایجاد کرده است.

درنهایت، این امکان وجود دارد که با رفع برخی از نواقص در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، ضمن تحقق کامل اهداف لایحه و طرح، مانع از تورم قوانین و شکل‌گیری نهاد واسط موازی شد.

الزام به انتشار داده و اطلاعات و لایحه شفافیت پیش‌بینی شده، تجدید ساختار یا تشکیل ساختار موازی با کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات است. این رویکرد علاوه بر نهادسازی مضاعف، ایراد سومی نیز دارد، مبنی بر آنکه نهاد ناظر، نهاد مجری و نهاد سیاستگذار یک نهاد مشترک است. به عبارتی ایراد اساسی در این باره آن است که یک نهاد هم تنظیمگر، سیاستگذار و مجری است. وجود نهاد تنظیمگر مستقل با اختیارات کافی و قدرت اجرایی یکی از نیازهای اصلی شفافیت در کشور است که ضروری است مرز آن از نهادهای سیاستگذار، پایش، نظارت و داوری شفاف شود. شأن نهاد مستقل تنظیمگر شفافیت، از آنجا اهمیت پیدا می‌کند که حل منازعات درخصوص دسترسی به اطلاعات و یا شفاف شدن داده و اطلاعات را به محلی برای چانه‌زنی نهادها و دستگاه‌های مشمول منحرف نخواهد ساخت. مطابق با طرح الزام و لایحه شفافیت، مرجع صاحب تشخیص متشکل از مقامات و مسئولین دستگاه‌های مشمول است که ممکن است امکان پیشبرد اهداف شفافیت را با چالش مواجه سازد.

مرجع قانونگذاری و مراجع مقررات‌گذاری کشور در سطوح مختلفی قوانین و دستورات اجرایی مختلفی را مورد تصویب قرار داده‌اند و همین امر موجب تورم قوانین و مقررات کشور شده است. به این معضل باید عدم جایابی هر یک از این قوانین و مقررات نسبت به هم را اضافه کرد. به این معنا که قوانینی بدون توجه به اینکه در موضوع مدنظر چه پیشینه‌ای از قوانین و سازوکارهای حقوقی مشخصی در کشور وجود دارد، تدوین و تصویب شده و از این رو تناقضات و تلافی‌های هزینه‌آفرینی در نظام حقوقی کشور ایجاد شده است. به همین دلیل، نظام حقوقی کشور در پی تنقیح قوانین کشور، قانون و نهاد مشخصی ایجاد کرده که اتفاقاً برخی از مفاد لایحه و طرح (مانند شورای عالی) با سازوکار موجود در قانون تنقیح قوانین در تلافی است. همچنین مفاد قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات نیز ارتباط وثیق و مشخصی با مفاد این لایحه دارد که حل و جایابی آن پیش از تصویب و تحقق لایحه شفافیت الزامی است. از جمله چالش‌هایی که در اثر تلافی مفاد این

جدول ۲. رویکرد طرح‌ها، لوایح و قانون در موضوع شفافیت

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	لایحه شفافیت	طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات	طرح شفافیت قوای سه‌گانه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی
رویکرد قانونی	انتشار اطلاعات	انتشار داده و اطلاعات	انتشار داده و اطلاعات عمومی
سازوکار اجرا	انتشار داده و اطلاعات توسط مشمولین	کمیته‌های تخصصی ذیل شورای عالی نظارت بر انتشار اطلاعات، قابل دسترس بودن داده‌ها و اطلاعات عمومی منتشر شده توسط اشخاص مشمول را بررسی می‌کنند.	انتشار و اطلاع‌رسانی در سامانه‌های اطلاع‌رسانی دستگاه‌ها
مشمولین	مؤسسات عمومی و خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی	کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از خصوصی، عمومی و دولتی که تولیدکننده خدمت یا کالا بوده و به داده‌ها و اطلاعات اشخاص دسترسی دارند و یا فعالیت آنها منجر به تولید داده‌ها و اطلاعات عمومی می‌شود.	کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون خدمات کشوری، هیئت‌وزیران و کلیه کمیسیون‌ها و کارگروه‌های متشکل از وزرا یا نمایندگان دستگاه‌های دولتی، قوه مقننه و شرکت‌های تابع و وابسته آن، قوه قضائیه و شرکت‌های تابع و وابسته آن، مجمع تشخیص مصلحت‌نظام، کلیه مؤسسات عهده‌دار خدمات عمومی و کلیه شوراهای و شوراهای عالی به‌غیر از موارد استثنای این طرح.
نهاد ناظر	شورای عالی شفافیت	شورای عالی نظارت بر انتشار اطلاعات به ریاست رئیس قوه قضائیه (رئیس شورا)	مجلس شورای اسلامی
نهاد مجری	شورای عالی شفافیت	کمیته‌های ذیل شورای عالی نظارت بر انتشار اطلاعات	کلیه نهادها و دستگاه‌های مشمول
ضمانت اجرا	عدم رعایت احکام قانون، مطابق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲، تخلف اداری است. جریمه نقدی در صورت خطای سهوی	در صورت عدم اجرا یا اجرای ناقص تکالیف مقرر، توسط به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری، مراجع انتظامی و انضباطی محکوم به مجازات اداری مقرر در بندهای «ج» تا «ی» ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری می‌شود.	مجازات درجه ۶ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی



۶. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادهای سیاستی

جزای نقدی است. این ضمانت اجرا با نواقصی از جمله عدم بازدارندگی کافی روبروست که باعث عدم تمکین بسیاری از دستگاه‌ها در خصوص ارائه اطلاعات می‌شود. لایحه شفافیت و طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات با توجه به شباهت بسیار زیاد با یکدیگر، هر دو در پی ایجاد یک نهاد متولی برای انتشار داده و اطلاعات به مردم و همچنین رسیدگی به شکایات و داوری در این خصوص بوده‌اند، اما هیچ‌کدام نسبت خود را با کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات که برای همین موضوع وضع شده است، مشخص نکرده‌اند.

طرح «شفافیت قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» نیز با رویکرد طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات، برای ایجاد شفافیت به صورت کلی در دستگاه‌های حکومتی وضع شده است، با این تفاوت که هیچ‌یک از اقتضانات و ریزبینی‌های دیده شده در طرح الزام به انتشار اطلاعات، در این طرح نیست. همچنین ربط و نسبت احکام این طرح با قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات نیز مشخص نیست. ایجاد رویه برای شفافیت در کشور ما در لایحه و طرح‌های مختلف براساس دو محور تدوین شده است:

۱) سعی شده است مفهوم شفافیت به عنوان مفهومی مستقل مورد توجه و مقررات‌گذاری قرار گیرد.

۲) سعی شده مصادیق شفافیت مورد توجه قرار گیرد. در ارتباط با محور دوم باید توجه کرد که شفافیت مفهومی انتزاعی است و شناخت آن در مصادیق امکان‌پذیر است. رویکردی که در لایحه شفافیت و طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات لحاظ شده، اما از دقت و جامعیت کافی و لازم برخوردار نیست و در تعیین اولویت‌های شفافیت نقص جدی دارد. از این رو، ضروری است شناسایی و اولویت‌بندی مصادیق شفافیت بر حسب نهاد و دستگاه‌های مشمول اصلاح و بازنگری شود.

از نواقص طرح الزام به انتشار داده و اطلاعات و لایحه شفافیت، ابهام در نحوه دسترسی شهروندان به اطلاعات، برداشتهای مبهم از استثنائات دسترسی به اطلاعات و ضعف ضمانت اجراست که رفع و رجوع آن منوط به ساختار نهادی شورای عالی شفافیت یا شورای عالی نظارت بر انتشار داده و

پژوهش‌های مختلف بیانگر این موضوع است که ایجاد و استقرار دولت الکترونیک از جهت تسهیل و کمک به اجرای بهتر قوانین و مقررات، شفاف‌سازی از طریق مراحل انجام کار، افزایش اطلاع‌رسانی، جریان آزاد اطلاعات و نظارت‌پذیری، شفاف‌سازی معاملات، شفاف‌سازی در امور اداری و استخدامی، شفاف‌سازی از طریق اتوماسیون اداری و سیستم مکانیزه اطلاعات منجر به ارتقای شاخص‌های حکمرانی می‌شود.

شفافیت به اصل آگاهی شهروندان پایبند است. در یک جامعه مردم‌سالار، شهروندان باید بدانند که حکومت آنها چه می‌کند؟ برای این منظور، آنها باید آزادانه به اطلاعات و داده‌های حکومتی دسترسی داشته باشند و اینکه بتوانند آن اطلاعات را در اختیار سایر شهروندان نیز قرار دهند. از این رو، در موضوع شفافیت، تنها دسترسی به اطلاعات کافی نیست، بلکه به اشتراک‌گذاری و استفاده مجدد از داده و اطلاعات نیز امروزه بخشی از تعریف شفافیت اطلاعات به حساب می‌آیند،^۱ چراکه فهم این اطلاعات معمولاً نیازمند تحلیل و بصری‌سازی خاصی است که امکان به اشتراک‌گذاری مجدد آنها را اقتضا می‌کند.

«کمیسیون توسعه دولت الکترونیک»، داده‌های یک ارزیابی جامع از عملکرد ۱۴۵ دستگاه دولتی و حاکمیتی را در سال ۱۴۰۰ منتشر کرده است. نتایج بیانگر آن است که وضعیت شفافیت در دستگاه‌ها مطلوب نیست، چراکه از ۱۴۵ دستگاه دولتی و حاکمیتی، تنها ۲۲ دستگاه از ۱۰۰ امتیاز بیش از ۲۰ امتیاز دریافت کرده و ۱۲۳ دستگاه از ۱۰۰ امتیاز، امتیازی بین صفر تا ۲۰ دریافت کرده‌اند.

در این گزارش، طرح‌ها، لوایح و قانون مرتبط با ایجاد شفافیت در دستگاه‌های حکومتی بررسی و رویکردها و راه‌حل‌های هر کدام نسبت به ایجاد شفاف‌سازی ارائه شده است. در حال حاضر، «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» تنها قانونی است که موضوع شفافیت را به صورت یک مفهوم مستقل مورد توجه قرار داده است. با تصویب قانون مذکور فاز اجرایی شفافیت در کشور وارد مرحله جدیدی شده است. حمایت از حق دسترسی به اطلاعات نیازمند ضمانت اجراست. ضمانت اجرای تعیین‌شده در قانون دسترسی آزاد به اطلاعات،

۱. اطلاعات باید با شرایطی ارائه شود که امکان استفاده و توزیع مجدد از آنها وجود داشته باشد. از این رو، این اطلاعات باید در قالب‌های ماشین‌خوان (Machine-Readable) ارائه شود.

به‌طور کلی، با بررسی‌های انجام شده، پیشنهاد می‌شود برای جلوگیری از تشتت و تکثر در نظام تصمیم‌گیری شفافیت در کشور و همچنین عدم ایجاد نهادهایی موازی و جلوگیری از نادیده گرفتن اقتضات دستگاه‌های اجرایی جهت شفاف‌سازی، «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» اصلاح شده تا درخواست اطلاعات حاکمیتی به‌درستی و با دقت و با آرشو خوبی از داده و اطلاعات حاکمیتی آزاد شده، به‌درستی انجام گیرد.

به موازات این اصلاحات، نیاز است که نهادها و سامانه‌هایی برای جمع‌آوری و یکپارچه‌سازی داده‌های آزاد شده جهت دسترسی سریع شهروندان در حوزه‌های مختلف ایجاد و تکمیل شود. برای نمونه می‌توان به data.gov.ir اشاره کرد که می‌تواند بستری جهت جمع‌آوری داده‌های باز حکومتی در حوزه‌های مختلف باشد، که لازمه این موضوع، الزام دستگاه‌ها به ارائه دقیق و ماشین‌خوان داده‌های خود در این سامانه است.

اطلاعات شده است. این در حالی است که چنین ساختاری، پیش از این در کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تشکیل شده است.

فقدان ضمانت اجرای مؤثر در مواردی که مؤسسات مشمول از انتشار داده و اطلاعات خودداری کنند، از ضعف‌های بی‌اثرکننده قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات است. ضعف ضمانت اجرا، یکی از عوامل عدم توفیق اجرای دقیق و مؤثر هر قانونی است. از این‌رو، ضرورت بازبینی و اصلاح ضمانت اجرایی در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ضروری است. علاوه بر این، ضمانت‌های اجرایی مشمول طیف گسترده‌ای از ضمانت‌های مدنی، اداری، مالی، سیاسی و قضایی است که هر یک براساس مفاد حکم قانونی و متناسب با نحوه اجرا نشدن قانون، سازوکارهای بازدارنده و پیشگیرانه یا جبران‌کننده تعبیه می‌کند. بنابراین لازم است سازوکارهای ضمانت اجرا به‌منظور اطمینان از اثربخشی قانون ارتقا یابد.





- [۱] افشار، زین‌العابدین (۱۳۹۷)، بررسی جامعه‌شناختی علل ناکارآمدی سیاست‌ها و برنامه‌های ضدفساد در ایران بعد از انقلاب. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری. انتشارات سبز.
- [۲] زنده، حسن و حسن، سالارسروی (۱۳۹۲). شفافیت اسنادی و حق دسترسی آزاد به اطلاعات، فصلنامه گنجینه اسناد، سال ۲۳، شماره ۸۹.
- [۳] مقام معظم رهبری، شرح حدیث ابتدای درس خارج، ۱۳۹۷/۷/۲۳.
- [۴] سلیمانی، محمد مصطفی، عباسی کلاش و ابوالفضل، زارع طرزجانی. (۱۳۹۷). نقش شفافیت در تحقق تمدن نوین اسلامی. چهارمین همایش ملی تمدن نوین اسلامی. <https://civilica.com/doc/959011>
- [۵] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۰). شفافیت عملکرد نمایندگان و مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات مدیریت.
- [۶] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۰). ارزیابی شفافیت مالی در حوزه شهرداری‌ها ۱. مطالعه موردی وضعیت فعلی شهرداری تهران و پیشنهادها ارتقای شفافیت مالی، دفتر مطالعات بخش عمومی.
- [۷] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۹). اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی موسوم به طرح شفافیت آرای نمایندگان، دفتر مطالعات حقوقی.
- [8] Ricardo Matheus, R. and Marijn J., (2020). A Systematic Literature Study to Unravel Transparency Enabled by Open Government Data: The Window Theory, Public Performance and management Review, Vol. 43, NO. 3.
- [9] Birkinshaw, P. (2006). Freedom of information and openness: Fundamental human rights? Administrative Law Review, 58(1).
- [10] Cook, F. L., Jacobs, L. R., and Dukhong, K. (2010). Trusting What You Know: Information, Knowledge, and Confidence in Social Security. The Journal of Politics 72(2): 397-412.
- [11] Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye, Jr. (2003). "Redefining Accountability for Global Governance." In Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition, ed. Miles Kahler and David Lake. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- [12] Manyika J, Chui M, Groves P, Farrell D, Van Kuiken S, Doshi EA. (2013). Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information. McKinsey Global Institute.
- [13] Grimmekhuijsen, Stephan G., Gregory Porumbescu, Boram Hong, and Tobin Im., (2013). The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. Public Administration Review 73 (4): 575 – 86 .
- [۱۴] انصاری، باقر (۱۳۹۷). حق دسترسی به اطلاعات آزادی اطلاعات. تهران: دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه‌ها.
- [۱۵] کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (۱۳۹۹). گزارش اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در سال ۱۳۹۸، قابل دسترسی در <https://www.iranfoia.ir>
- [۱۶] نشانه‌های تعبیر یک رویای ۶ساله (بررسی لایحه شفافیت)، اندیشکده شفافیت برای ایران، <https://tp4.ir/?p=2852>

گزیده سیاستی

قوانین، طرح‌ها و لوایح برای ایجاد شفافیت در نظام حکمرانی کشور، در سال‌های اخیر در دستور کار قرار گرفته است. در این گزارش «لایحه شفافیت»، طرح‌های «الزام به انتشار داده و اطلاعات» و «شفافیت قوای سه‌گانه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی» و قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» مورد بررسی قرار گرفته است. اصلاح، تکمیل و ارتقای قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»، تنها راهکار جامع، مفید و اصولی جهت ارتقای شفافیت به شکلی عملی برای عدم ایجاد تشتت در نهادهای اجرایی این موضوع در کشور است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir