

شفافیت؛ ماهیت‌شناسی و بررسی مبانی قانونی و نظری



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۸۵۶
کد موضوعی: ۲۹۰

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۵/۶



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

شفافیت؛ ماهیت‌شناسی و بررسی مبانی قانونی و نظری

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه شفافیت و تعارض منافع)

تهیه و تدوین کنندگان:

حسین جمور، ملیحه ربیعی، رضا عارف (گروه شفافیت و تعارض منافع)

مدیر مطالعه:

حسین جمور

اظهار نظر کنندگان:

محمدعلی اشراقی جزئی (گروه حقوق اداری و نهادهای اساسی)
اسماعیل پور توحید (گروه مطالعات بنیادین دفتر حکمرانی)

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور

ناظر علمی خارج از مرکز:

مسعود بنافی (هیئت علمی دانشگاه تهران)

گرافیک و صفحه آرایی:

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

اکرم وحدانی‌فر

واژه‌های کلیدی:

۱. مفهوم‌شناسی شفافیت
۲. قانون شفافیت
۳. فلسفه شفافیت
۴. الزامات شفافیت
۵. شفافیت قوای سه‌گانه
۶. شفافیت دستگاه‌های اجرایی
۷. شفافیت نهادها

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۴/۱۵



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۹	۱. مقدمه.....
۱۰	۲. پیشینه پژوهش.....
۱۲	۳. منظور قانونگذاران از شفافیت.....
۲۱	۴. تقدم ماهیت‌شناسی بر قانونگذاری.....
۲۱	۵. اهمیت و تعریف شفافیت.....
۲۴	۶. فلسفه شفافیت.....
۲۶	۷. الزامات شفاف‌سازی قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها.....
۳۲	۸. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی.....
۳۶	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۱۰	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....
۱۱	جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی.....
۳۵	جدول ۳. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی.....



شفافیت؛ ماهیت‌شناسی و بررسی مبانی قانونی و نظری

چکیده



گزارش حاضر در پی تبیین ماهیت و فلسفه شفافیت است و از این منظر، بر الزامات اجرایی قوانین مرتبط و تحقق شفافیت مطلوب تمرکز دارد. نویسندگان پس از مروری بر تجارب جهانی و نقش‌های مدنظر شفافیت، با طرح نظریه تقدم «ماهیت‌شناسی و تعریف شفافیت بر تقنین آن»، مسئله پژوهش را «ماهیت شفافیت مورد انتظار از قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها و چرایی و الزامات آن» معرفی می‌کند. برای پاسخ‌گویی به این مسئله، ۶ پرسش کلیدی مطرح شده است: ۱. قانونگذاران در قوانین شفافیت، مفهوم شفافیت را چگونه تعریف کرده‌اند؟ ۲. آیا قانونگذاری مبتنی بر تعریف و ماهیت‌شناسی دقیق شفافیت صورت گرفته است؟ ۳. ماهیت و تعریف واقعی شفافیت در عمل چیست و چرا؟ ۴. فلسفه و چرایی ضرورت شفاف‌سازی و شفافیت‌خواهی از کجا نشئت می‌گیرد؟ ۵. الزامات شفاف‌سازی برای قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها کدام‌اند؟ گزارش با پاسخ به پرسش‌های مذکور، جمع‌بندی یافته‌ها، نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد‌های اجرایی خاتمه می‌یابد.



بیان / شرح مسئله

تجربه فسادستیزی، کشورها را به سوی شفافیت، به‌عنوان یکی از ضروری‌ترین الزامات مقابله با فساد، رهنمون داشته است. کشورها، به‌رغم قوانین گوناگون، برای چرایی شفافیت ادله‌ای ارائه می‌کنند و از آن، کارکردها و ثمره‌هایی را انتظار دارند که توجه به آن چرایی‌ها، کارکردها و ثمره‌ها، حدود و ثغور شفافیت مدنظرشان را روشن می‌کند. تعریف شفافیت، تعیین چرایی همان امری است که باید از قوای سه‌گانه مطالبه شود. در این گزارش، مسئله اصلی «چرایی شفافیت مورد انتظار از قوای سه‌گانه و سایر دستگاه‌ها و نیز چرایی و الزامات آن» است. در واقع، فهم دقیق «چرایی»، «چرایی» و «الزامات» شفافیت، از تکلیف صرف بر اجرای قوانین مرتبط در این حوزه اولی‌تر است و چه‌بسا تا زمانی که درک صحیحی از این مفهوم ایجاد نشود، نمی‌توان انتظار جدی از اثربخشی قوانین این حوزه را داشت. در این گزارش برای پاسخ به پرسش‌های مربوط به چرایی، چرایی و الزامات شفافیت، از روش تحلیل محتوای کیفی استفاده می‌شود. داده‌ها و تحلیل‌ها براساس مرور اسناد قانونی مرتبط با شفافیت در ایران، در حوزه مبارزه با فساد و شفافیت تهیه شده است.

نقطه‌نظرها / یافته‌های کلیدی

بررسی قوانین اصلی کشور نشان می‌دهد که مهم‌ترین پایه‌های قانونی شفافیت، شامل قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، قانون رسیدگی به داریایی مقامات، قانون برنامه‌های توسعه، قانون شفافیت مالی فعالیت‌های انتخاباتی و قانون شفافیت قوای سه‌گانه است. این قوانین به‌صورت پراکنده به مسئله شفافیت پرداخته‌اند و فاقد تعریف جامع، یکپارچه و صریح از چرایی شفافیت‌اند. نبود تعریف واضح شفافیت در قوانین یکی از چالش‌های اساسی است که موجب سردرگمی در فهم و اجرای دقیق این تکلیف قانونی شده است. براساس مطالعات انجام شده، شفافیت فراتر از انتشار داده‌های خام یا گزارش‌های گزینشی است؛ شفافیت واقعی یعنی ایجاد فرایندی پیوسته در دستگاه‌های اداری که ابهامات و پرسش‌های ذهنی جامعه درباره تصمیمات، چرایی، چگونگی و پیامدهای عملکرد آنها را به‌طور مؤثر و مستمر برطرف کند. به این معنا، شفافیت عبارت است از: قابلیت مشاهده‌پذیری کامل، بی‌وقفه و اراده‌مند عملکرد قدرت و استفاده از اختیارات حاکمیت توسط آحاد مردم به‌عنوان صاحبان اصلی قدرت سیاسی. این رویکرد، شفافیت را نه به‌صورت مفهومی مطلق (صفر و یک)، بلکه به‌عنوان پدیده‌ای دویمراتب و تابع منطق فازی معرفی می‌کند؛ به‌عبارت دیگر، شفافیت دارای سطوح مختلفی است که در عمل امکان‌پذیری کامل در همه ابعاد ممکن نیست؛ اما حرکت مستمر به‌سوی سطوح بالاتر آن ضروری است.

از منظر فلسفی، شفافیت دو اهمیت بنیادین دارد: اول، شفافیت حقوقی و اخلاقی مردم برای آگاهی از عملکرد نمایندگان و مدیرانشان است که بازتاب عدالت و پاسخ‌گویی در نظام حکمرانی محسوب می‌شود. دوم، شفافیت، شرط لازم و پیش‌نیاز مقابله مؤثر با فساد به‌عنوان یکی از مخرب‌ترین مشکلات جامعه است. در این وجه، شفافیت پیرو اهمیت مقابله با فساد ضرورت می‌یابد. در نهایت، به‌منظور افزایش اثربخشی سیاست‌ها و قوانین مرتبط، تعریف و تبیین علمی دقیق از شفافیت باید در اولویت قرار گیرد و براساس آن چارچوب‌های قانونی و اجرایی تدوین و اصلاح شود. این اقدام، امکان جلوگیری از سوءبرداشت‌ها، ارتقای سطح پاسخ‌گویی، بهبود اعتماد عمومی و مقابله مستمر با فساد را فراهم می‌کند. توجه به ماهیت پیچیده و چندبعدی شفافیت همچنین امکان تنظیم راهکارهای مرحله‌ای و سازگار با ظرفیت‌های موجود را فراهم کرده است که در عمل می‌تواند موجب ارتقای تدریجی کیفیت حکمرانی شفاف و پاسخ‌گو شود.

در راستای تحقق مؤثر شفافیت، طیف گسترده‌ای از الزامات شناسایی شده است که عبارت‌اند از:

(الف) فهم مشترک از شفافیت؛

(ب) تبیین چرایی لزوم شفافیت؛

(ج) بازتعریف فساد با محوریت «سلب اعتماد و سلب مشروعیت»؛



- (د) اراده‌مندی در شفافیت‌گرایی؛
- (ه) رفع خلأهای قانونی و مقررهای؛
- (و) زیرساخت‌های فناورانه؛
- (ز) حذف حداکثری عاملیت انسان؛
- (ح) فرهنگ‌سازی برای شفافیت؛
- (ط) سازمان‌های مردم‌نهاد و رسانه‌ها؛
- (ی) تجارب جهانی و سازوکارهای بومی‌سازی آن؛
- (ک) تقویت و ساده‌سازی سازوکارهای قانونی مطالبه‌گری عمومی شفافیت؛
- (ل) شناسایی و رفع مهم‌ترین موانع شفافیت؛
- (م) سنجش فاصله وضع شفافیت موجود با وضع مطلوب آن.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱ بازگشت به اصول و استانداردهای شناخته‌شده تدوین قوانین

ضروری است که در فرایند قانونگذاری، به‌ویژه در قوانین ناظر به شفافیت، از جمله قانون «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها»، به‌طور جدی اصول و استانداردهای جهانی تدوین قوانین رعایت شود. نبود تعریف دقیق و علمی واژه کلیدی «شفافیت» ضعف اساسی این قانون است که بایسته است اصلاح شود تا قانونگذاری برپایه مفاهیم روشن و قابل فهم صورت پذیرد.

۲ تعیین مرجع ناظر بر کیفیت و ساختار قوانین

به‌منظور تضمین انطباق قوانین با استانداردهای قانونی از نظر شکل و ساختار، باید مرجعی مشخص و ذی‌صلاح تعیین شود که وظیفه نظارت دقیق، اصلاح و نیز ضمانت اجرای رعایت این استانداردها را برعهده گیرد. این اقدام از انتشار قوانین ناقص یا ناکارآمد جلوگیری می‌کند و کیفیت کل روند قانونگذاری را ارتقا می‌بخشد.

۳ الزام به تصریح «چرایی» و «کارکردهای مورد انتظار» در متون قانونی

قانونگذار موظف است در هر قانون به‌صورت روشن و شفاف دلایل وضع قانون و اهداف عملیاتی آن را به‌صراحت بیان کند. تصریح چرایی و اهداف پایه محکمی برای اعتبار و بازدهی قانون فراهم می‌آورد.

۴ تعریف دقیق و جامع «شفافیت» در قوانین

باید در متن قوانین مربوط، تعریفی علمی، جامع و منطبق بر واقعیت‌های عملی شفافیت لحاظ شود. این تعریف باید تمام کارکردهای کلیدی شفافیت، به‌ویژه نقش آن در مقابله با فساد و ارتقای پاسخ‌گویی، را دربرگیرد تا امکان شناسایی، سنجش و مطالبه‌گری مؤثر فراهم شود.

۵ بازتعریف فساد اداری مبتنی بر مفهوم «سلب اعتماد و مشروعیت»

تعریف فساد اداری باید به‌گونه‌ای بازنگری شود که محور آن آسیب‌های اجتماعی-سیاسی مانند سلب اعتماد عمومی و کاهش مشروعیت نظام حکمرانی باشد. ضمن اینکه، اشکال مختلفی از ناشفاف بودن-از جمله گزارش‌های نادرست، پنهان‌کاری اطلاعات و تأخیر در دسترسی مردم به داده‌ها - به‌عنوان مصادیق فساد در نظر گرفته شوند.

۶ تکمیل و اصلاح قانون «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها»

لازم است این قانون با هدف رفع خلأهای تعریفی و راهبردی اصلاح و تکمیل شود؛ به‌گونه‌ای که تعریف دقیق شفافیت و دلایل ضرورت آن به‌وضوح در متن قانون درج شود. همچنین، باید وظایف نهادها و محدوده نظارت، سازوکارهای اجرایی و الزامات پاسخ‌گویی به‌صورت صریح بیان شوند تا قانون در عمل قابلیت تحقق یابد و نقش مؤثری در تضمین شفافیت ایفا کند.

۱. مقدمه

تجربه فسادستیزی در دنیا، کشورهای جهان و از جمله ایران را به سوی شفافیت به‌عنوان یکی از نخستین و ضروری‌ترین الزامات نظارت، پیشگیری و مقابله با فساد رهنمون داشته است [۱]. کشورهای مختلف، به‌رغم قوانین گوناگونشان، برای چرایی لزوم شفافیت یا به‌تعبیری فلسفه شفافیت ادله‌ای ارائه می‌کنند و از شفافیت، کارکردها و ثمره‌هایی را انتظار دارند که توجه به آن چرایی‌ها، علل، کارکردها و ثمره‌ها، حدود و ثغور شفافیت و پیرو آن تعریف شفافیت موردنظرشان را تا حد زیادی روشن می‌کند [۲]. تعریف شفافیت، یعنی بیان چپستی همان امری که باید از قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها مطالبه شود.

اینک این پرسش طرح می‌شود که آیا برای مطالبه شفافیت از قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها، باید نخست روشن شود که شفافیت در عالم واقع (نه در اذهان قانونگذاران) چیست و سپس با توجه به ماهیت و چپستی واقعی شفافیت، به تدوین و تصویب قوانین و مقرراتی ناظر به شفافیت اقدام کرد؟ یا اینکه باید ابتدا به قوانین و مقررات موجود و پراکنده ناظر به شفافیت مراجعه کرد و با توجه به مجموع آنها، منظور قانونگذار و به تعبیر دقیق‌تر منظور قانونگذاران را از شفافیت با تکیه بر استنباط به دست آورد و سپس آن شفافیت استنباط شده - که شفافیت در عالم اذهان قانونگذاران است - را از قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها مطالبه کرد؛ به دیگر سخن، آیا تعریف و ماهیت‌شناسی شفافیت مقدم بر قانونگذاری است؟ یا قانونگذاری برای شفافیت بر تعریف و ماهیت‌شناسی آن تقدم دارد؟ در صورت نخست، روش شناخت شفافیت روشی خواهد بود که وابسته به متنی نیست که در آینده منتشر می‌شود و در صورت اخیر، تعریف و ماهیت شفافیت را باید با رویکرد متن‌محور و از دل قوانین و مقررات موجود استنباط کرد.

آنچه درباره تجربه جهانی فسادستیزی گفته شد، پاسخ این پرسش را روشن می‌کند؛ واقع این است که شفافیت‌خواهان عرصه تقنین، نخست متوجه چپستی، کارکردها و ثمره‌های بالقوه شفافیت شدند و سپس برای فعلیت و تحقق شفافیت به وضع و تصویب قوانین و مقررات اقدام کردند؛ از این رو باید اذعان کرد که در عرصه تقنین، تعریف و ماهیت‌شناسی شفافیت منطقاً بر قانونگذاری تقدم دارد؛ نتیجه این سخن آن است که یکی از اصلی‌ترین و مهم‌ترین ملاک‌ها و معیارها برای سنجش نقصان قوانین و مقررات ناظر به شفافیت، تعریف و ماهیت‌شناسی شفافیت است؛ به این معنا که قوانین و مقررات براساس چپستی شفافیت و اینکه آیا این قوانین و مقررات همه چرایی‌ها و کارکردهای شفافیت را لحاظ کرده‌اند و پیرو آن آیا ثمره‌های مورد انتظار از شفافیت را به بار خواهند آورد، ارزیابی می‌شوند؛ بنابراین اگر قانون یا مقرره‌ای در این ارزیابی ناکارآمد تشخیص داده شود، آن قانون یا مقرره را باید اصلاح کرد، نه تعریف شفافیت را. حال با توجه به این مقدمه می‌توان گفت: در این گزارش «چپستی شفافیت مورد انتظار از قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها و نیز چرایی و الزامات آن» مسئله اصلی است؛ از این رو پرسش‌های ناظر به مسئله ذکر شده به این شرح خواهد بود:

- ۱ در قوانین ناظر به شفافیت، قانونگذاران شفافیت را به چه معنا یا معانی به کار برده‌اند؟
- ۲ آیا قانونگذار براساس تعریف و ماهیت‌شناسی شفافیت قانونگذاری کرده است؟
- ۳ ماهیت شفافیت و پیرو آن تعریف شفافیت در عالم واقع چیست و چرا؟
- ۴ فلسفه و چرایی لزوم شفاف‌سازی و شفافیت‌خواهی به‌معنای یاد شده از کجا نشئت می‌گیرد؟
- ۵ الزامات شفاف‌سازی قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها چیست؟



۲. پیشینه پژوهش

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

طی سالیان اخیر، با توجه به انتظار مردم در جهت شفافیت و کاهش فساد در حوزه‌های مالی و اداری، انجام مطالعات پژوهشی در این خصوص روند چشمگیری داشته است. در این بخش کوشش شده است برخی از این گزارش‌ها بررسی شود:

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال‌تشریح	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان نهاد	خلاصه و اهم مباحث
۱	ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در اجرای ماده (۱۹) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	۱۴۰۳	۱۹۸۴۴	دفتر مطالعات مدیریت	این گزارش به بررسی قوانین مرتبط با سلامت اداری و مقابله با فساد در جمهوری اسلامی ایران، مانند «فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری»، «قانون دسترسی آزاد به اطلاعات»، «قانون ارتقای سلامت نظام اداری» و «قانون دیوان محاسبات» می‌پردازد. یافته‌ها نشان می‌دهند که اکثر وزارتخانه‌ها در اجرای ماده (۱۹) قانون ارتقای سلامت نظام اداری ناکام بوده‌اند، به جز وزارت تعاون که موفق به انتشار داده‌های پژوهشی خود شده است. سه راهکار سیاستی شامل طراحی شناسه یکتا، تقویت ضمانت اجرایی قانون و ایجاد سامانه یکپارچه برای اجرای بهتر این ماده پیشنهاد شده است.
۲	بررسی و تحلیل مبانی و ابعاد شفافیت قوای سه‌گانه	۱۴۰۲	۱۹۵۸۴	دفتر مطالعات حقوقی	این گزارش به بررسی ارتباط شفافیت و مبارزه با فساد و مبانی آن می‌پردازد و ابعاد شفافیت را در قوانین ارزیابی می‌کند. یکی از مهم‌ترین طرح‌ها در این زمینه «طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» است که در سال ۱۴۰۱ به تصویب مجلس رسید، اما پس از مواجهه با ایرادهایی از سوی شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت، به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد. در نهایت، گزارش پیشنهادهایی برای پیاده‌سازی شفافیت در قوای سه‌گانه ارائه می‌دهد.
۳	اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی (تلازمات شفافیت و مدیریت تعارض منافع)	۱۴۰۳	۲۰۴۷۹	دفتر مطالعات مدیریت	این گزارش به موضوع تعارض منافع با رویکردی متفاوت می‌پردازد. مسئله تعارض منافع به‌عنوان یکی از ابعاد مبارزه با فساد در دهه ۱۳۹۰ در نظام حکمرانی شناخته شد، اما پیش از آن، قوانین پراکنده‌ای وجود داشت که به دلیل عدم ارتباط با شفافیت، اثرگذاری محدودی داشتند. پس از فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری، شفافیت به‌عنوان ابزاری برای مدیریت تعارض منافع ضروری شناخته شد. ایجاد شفافیت در تصمیمات دولتی به مشارکت عمومی و شناسایی مصادیق تعارض منافع توسط مردم کمک می‌کند، بنابراین سیاستگذار باید به‌طور فعال بین مدیریت تعارض منافع و ظرفیت‌های قانونی حکمرانی شفاف ارتباط برقرار کند.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۲-۲. سوابق تقنینی به‌همراه آسیب‌شناسی

پرسش مهمی که اینجا باید پاسخ داده شود، این است که «اصلی‌ترین قوانینی که به شفافیت پرداخته‌اند کدام‌اند؟» سخن از شفافیت و شفافیت‌خواهی به‌نحو پراکنده در قوانین ما وجود داشته و دارد؛ به‌رغم آنکه قانون «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» در تاریخ دهم اردیبهشت سال ۱۴۰۳ به تصویب رسید، تا پیش از این قانون، در نظام حقوقی ما، قانونی که به طور مستقل به شفافیت پرداخته باشد و دستگاه‌ها را مکلف به شفاف‌سازی کرده باشد، وجود نداشته است؛ بنابراین سخن از قوانین ناظر به شفافیت در واقع سخن از مواد قانونی پراکنده‌ای است که در قوانین مختلف و متعدد، طی زمان به تدریج تصویب شده‌اند؛ بارزترین این قوانین در جدول ۲ ارائه شده‌اند:

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند(قانون.../تصویب‌نامه.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده/صفحه	نکات برجسته/نقاط ضعف و قوت/پیامدهای اجرا
۱	قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷/۱۱/۰۶	کل متن قانون	در خصوص افشای اطلاعات عمومی به هر شخص ایرانی به نگرارش درآمده است و در صورت اجرای صحیح، گام مؤثری در شفافیت است.
۲	قانون رسیدگی به داریی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۱/۰۲/۱۷	کل متن قانون	مشمولان این قانون مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران اند و شامل بخش خصوصی نمی‌شود.
۳	قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۰۲/۱۰	کل متن قانون	در مسیر ارتقای شفافیت در کشور به‌خصوص با مشمول کردن شرکت‌های تابعه مؤسسات بخش عمومی قدم مؤثری است، اما اجرای آن با چالش‌هایی جدی مواجه شده است.
۴	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷/۰۲/۲۹	کل متن قانون	مشمول شرکت‌های تابعه مؤسسات عمومی غیردولتی نمی‌شود.
۵	قانون رسیدگی به داریی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۱/۰۲/۱۷	(۵)	این نوع افشا صرفاً می‌تواند در صورت بررسی‌های قضایی و وجود تعارض منافع آشکار در شرکت‌های تابعه مؤسسات بخش عمومی مورد استفاده قرار گیرد و جامعیت و شفافیت موردنظر را ندارد.
۶	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶/۱۱/۰۸	(۶۱)	گام‌های هرچند بسیار محدودی در جهت افزایش شفافیت اطلاعات در این قانون برداشته شده است که نیاز به نگاه جامع‌تری در حوزه افزایش شفافیت شرکت‌های تابعه مؤسسات عمومی غیردولتی در آن وجود دارد.
۷	قانون شفافیت و نظارت بر تامین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۸/۱۱/۰۶	ماده (۴) و (۹)	دریافت و پرداخت کمک مالی نقدی یا غیرنقدی برای تأمین منابع مالی فعالیت‌های انتخاباتی باید شفاف و هویت پرداخت‌کننده و دریافت‌کننده آن معلوم باشد. ماده (۹): نامزدها موظف‌اند تمامی مصارف و مخارج مرتبط با فعالیت‌های انتخاباتی و هزینه‌های تبلیغاتی خود و منابع تأمین مالی این هزینه‌ها و میزان کمک‌های مالی نقدی و غیرنقدی دریافتی را به‌نحو شفاف در سامانه مالی انتخابات ثبت کنند.
۸	قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۵/۱۱/۱۰	ماده (۲۳) بند «پ» / ماده (۳۰) بند «ج» / ماده (۳۸)	سازمان امور مالیاتی موظف است معافیت‌های قانونی را با مالیات نرخ صفر جایگزین و آنها را در بودجه سالیانه شفاف‌سازی کند. وزارت راه و شهرسازی با همکاری مرکز آمار ایران، بانک جامع حمل‌ونقل و سامانه اطلاعات حوادث را برای شفافیت داده‌ها و برنامه‌ریزی ایمنی ایجاد کند.

مأخذ: همان.



در میان فهرست مذکور، برخی قوانین به دلیل ویژگی‌های خاصی چون عمومیت، ارتباط مستقیم داشتن با داده و اطلاعات و امور مالی (یعنی اموری که قابلیت شفاف‌سازی بالا دارد)، محور بودن انتشار اطلاعات در آنها و ویژگی‌هایی از این دست، شناخته شده‌تر بوده و گاهی به رغم آنکه در برخی از آنها نامی از شفافیت برده نشده است، به منظور بهره‌گیری از کارکردهای شفافیت خواهانه آنها بیشتر مورد استناد بوده و هستند. نمونه‌هایی از این دست قوانین به این شرح است:

- ۱- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۰۶، مجلس شورای اسلامی)؛
- ۲- قانون رسیدگی به داری مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۱/۰۲/۱۷، مجلس شورای اسلامی)؛
- ۴- قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب: ۱۳۹۵/۱۱/۱۰، مجلس شورای اسلامی)؛
- ۵- قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۰۶، مجلس شورای اسلامی)؛
- ۶- قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها (مصوب ۱۴۰۳/۰۲/۱۰، مجلس شورای اسلامی).

۳. منظور قانونگذاران از شفافیت

برای درک مفهوم شفافیت از منظر قانونگذار، ابتدا باید مواد قانونی مرتبط با این موضوع را به صورت معناشناختی تحلیل کرد. این تحلیل مشخص می‌کند که هر ماده چه ویژگی‌ها، اهداف، کارکردها، محدوده‌ها، الزامات، دلایل، ابزارها، روش‌ها و متولیان را برای شفافیت در نظر گرفته است. با این بررسی، مجموعه‌ای از مؤلفه‌ها استخراج می‌شود که تصویر روشنی از دیدگاه قانونگذار درباره شفافیت ارائه می‌دهد و چارچوب مفهومی آن را برای مخاطبان تبیین می‌کند. روش معناشناسی روشی است که در ایضاح مفهومی تمام مفاهیم قانونی مبهم و تفسیر قوانین، کارآمد و راهگشاست [۱]. این گزارش به بررسی قوانین منتخب ذکر شده (به‌عنوان نمونه‌هایی که می‌تواند مدعای این گزارش را تأیید کند) می‌پردازد؛ با این هدف که تصویری از شفافیت نزد قانونگذار به دست دهد.

۳-۱. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

در این قانون عبارت‌ها و گزاره‌هایی که ناظر به شفافیت‌اند و می‌توان از بررسی آنها تعریفی از شفافیت نزد قانونگذار استنتاج کرد، عبارت‌اند از:

«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.»

گفتنی است که منظور از اطلاعات عمومی در بند «ج» ماده (۱) به این صورت تشریح شده است:

«ماده (۱) بند «ج»: اطلاعات عمومی عبارت است از: اطلاعات غیرشخصی نظیر ضوابط و آیین‌نامه‌ها، آمار و ارقام ملی و رسمی، اسناد و مکاتبات اداری.»

«ماده (۵): مؤسسات عمومی مکلف‌اند اطلاعات لازم در قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترسی مردم قرار دهند.»

«ماده (۷): مؤسسه عمومی نمی‌تواند از متقاضی دسترسی به اطلاعات، هیچ‌گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش مطالبه کند.»

«ماده (۸): مؤسسه عمومی یا خصوصی باید به درخواست دسترسی به اطلاعات، در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهد و در هر صورت، مدت‌زمان پاسخ نمی‌تواند حداکثر بیش از ده روز از زمان دریافت درخواست باشد.»

«ماده (۹): پاسخی که توسط مؤسسات خصوصی به درخواست‌های دسترسی به اطلاعات داده می‌شود، باید به صورت کتبی یا الکترونیکی باشد.»

فصل سوم: ترویج شفافیت / بند اول: تکلیف به انتشار

«ماده (۱۰): هریک از مؤسسات عمومی باید جز در مواردی که اطلاعات دارای طبقه‌بندی می‌باشد، در راستای نفع عمومی و حقوق

شهروندی، دست‌کم به‌طور سالیانه اطلاعات عمومی؛ شامل عملکرد و ترازنامه خود را با استفاده از امکانات رایانه‌ای و حتی‌الامکان در یک کتاب راهنما، که از جمله می‌تواند شامل موارد زیر باشد، منتشر سازد و در صورت درخواست شهروند با اخذ هزینه تحویل دهد:

(الف) اهداف، وظایف، سیاست‌ها و خطی‌مشی‌ها و ساختار؛
(ب) روش‌ها و مراحل اتمام خدماتی که مستقیماً به اعضای جامعه ارائه می‌دهد؛
(ج) سازوکارهای شکایت شهروندان از تصمیمات یا اقدامات آن مؤسسه؛
(د) انواع و اشکال اطلاعاتی که در آن مؤسسه نگهداری می‌شود و آیین دسترسی به آنها؛
(ه) اختیارات و وظایف مأموران ارشد خود؛
(و) تمام سازوکارها یا آیین‌هایی که به‌وسیله آنها اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان‌های غیردولتی می‌توانند در اجرای اختیارات آن واحد مشارکت داشته یا به‌نحو دیگری مؤثر واقع شوند».

«ماده (۱۱): مصوبه و تصمیمی که موجد حق یا تکلیف عمومی است، قابل طبقه‌بندی به‌عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آنها الزامی خواهد بود».

«فصل چهارم: استثنائات دسترسی به اطلاعات:

بند اول: اسرار دولتی؛

بند دوم: حمایت از حریم خصوصی؛

بند سوم: حمایت از سلامتی و اطلاعات تجاری؛

بند چهارم: سایر موارد:

ماده (۱۷): مؤسسات مشمول این قانون مکلف‌اند در مواردی که ارائه اطلاعات درخواست شده به امور زیر لطمه وارد می‌نماید، از دادن آنها خودداری کنند:

(الف) امنیت و آسایش عمومی؛

(ب) پیشگیری از جرائم یا کشف آنها، بازداشت یا تعقیب مجرمان؛

(ج) ممیزی مالیات یا عوارض قانونی یا وصول آنها؛

(د) اعمال نظارت بر مهاجرت به کشور».

«ماده (۱۸): به‌منظور حمایت از آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند، تدوین برنامه‌های اجرایی لازم در عرصه اطلاع‌رسانی، نظارت کلی بر حسن‌اجرا، رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت‌رویه، فرهنگ‌سازی، ارشاد و ارائه نظرات مشورتی، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، به دستور رئیس‌جمهور با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

(الف) وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (رئیس کمیسیون)؛

(ب) وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات یا معاون ذی‌ربط؛

(ج) وزیر اطلاعات یا معاون ذی‌ربط؛

(د) وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح یا معاون ذی‌ربط؛

(ه) رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون ذی‌ربط؛

(و) رئیس دیوان عدالت اداری؛

(ز) رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی؛

(ح) دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات کشور».

با توجه به بررسی تمامی مفاد قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، رویکرد قانونگذار نسبت به شفافیت را می‌توان در عبارت‌های ذیل عنوان کرد:

نظام حقوقی ما به‌دلیل اینکه تا چند سال اخیر فاقد قانون مستقل ناظر به شفافیت بود، از این قانون با هدف کارکردهای شفافیت‌خواهانه



بهره می‌جست؛ از این‌رو هنگامی که سخن از دسترسی به اطلاعات عمومی می‌کرد، در واقع شفافیت را دنبال می‌کرد. با این توضیح می‌توان از این قانون چنین اموری را استنباط کرد:

۱ شفافیت به‌عنوان حق دسترسی به اطلاعات عمومی: در این مواد، شفافیت به‌شکل صریحی با دسترسی به اطلاعات عمومی پیوند خورده است. این امر نشان‌دهنده نقش مهم اطلاعات در ایجاد حکمرانی باز و پاسخ‌گو است (ماده (۲)).

۲ نبود تفکیک میان داده و اطلاعات: در متن قانونی ارائه شده میان «داده» و «اطلاعات» تمایزی قائل نشده‌اند. این موضوع می‌تواند پیامدهایی در تفسیر و اجرای قانون داشته باشد؛ زیرا داده‌ها اغلب خام‌اند، در حالی که اطلاعات پردازش شده و قابل تحلیل‌اند (ماده (۲)).

۳ حق همگانی دسترسی به شفافیت: براساس ماده (۲)، تمام شهروندان ایرانی از حق دسترسی به اطلاعات عمومی برخوردارند، مگر آنکه قانونی خاص مانع آن شود. این اصل نشان‌دهنده تأکید قانون بر حق شهروندی در دسترسی آزاد به اطلاعات است.

۴ آنچه باید شفاف‌سازی شود و دانستن آن حق هر ایرانی است، ضوابط، آیین‌نامه‌ها، آمار، ارقام ملی و رسمی، اسناد و مکاتبات اداری است. اطلاعات عمومی به‌طور مشخص به «اطلاعات غیرشخصی» محدود شده است. این نکته حائز اهمیت است؛ زیرا نشان می‌دهد که قانونگذار تمایز میان داده‌های خصوصی و عمومی را لحاظ کرده است (ماده (۱)، بند «ج»).

۵ تعهد نهادهای عمومی به شفاف‌سازی: براساس متن ماده (۵)، تمام مؤسسات عمومی به ارائه اطلاعات موظف‌اند. عبارت «مؤسسات عمومی» دامنه وسیعی دارد و شامل تمام ارکان حکومت، سازمان‌ها، نهادهای دولتی و نیمه‌دولتی است که در قوانین جمهوری اسلامی ایران ذکر شده‌اند. این موضوع نشان می‌دهد که مسئولیت شفاف‌سازی محدود به بخشی خاص نیست، بلکه کلیت نظام اداری کشور را شامل می‌شود.

۶ شفافیت در دسترس مردم قرار دادن اطلاعات بدون تبعیض است: تأکید بر ارائه اطلاعات «بدون تبعیض» نکته مهمی است. این مفهوم می‌تواند به‌معنای برخورداری یکسان تمام شهروندان از حق دسترسی به اطلاعات باشد، بدون اینکه شرایط خاصی مانند وابستگی سیاسی یا اقتصادی در این زمینه تأثیر بگذارد (ماده (۵)).

۷ لزوم سرعت در شفاف‌سازی اطلاعات: شفاف‌سازی باید «در حداقل زمان ممکن» انجام شود. این عبارت نشان می‌دهد که نهادهای عمومی و خصوصی نمی‌توانند فرایند انتشار اطلاعات را بیش از حد طولانی کنند و باید در اسرع وقت اطلاعات را در اختیار شهروندان قرار دهند (مواد (۵) و (۸)).

۸ شفافیت به‌عنوان پاسخ‌گویی: در این قانون، نهادهای عمومی و خصوصی صرفاً به ارائه اطلاعات پس از درخواست موظف‌اند، نه اینکه به‌طور پیش‌فرض اطلاعات را منتشر کنند (ماده (۸)).

۹ شفاف‌سازی یک تکلیف است (بند اول، فصل سوم / تکلیف به انتشار).

۱۰ نفع عمومی و حقوق شهروندی به‌عنوان هدف شفاف‌سازی: یکی از مهم‌ترین اصول ماده (۱۰)، ارتباط شفافیت با حقوق شهروندی و منافع عمومی است. این نشان می‌دهد که هدف قانونگذار افزایش پاسخ‌گویی نهادهای عمومی و تقویت مشارکت اجتماعی است.

۱۱ شفافیت تصمیمات و مصوبات - جلوگیری از پنهان‌کاری (ماده (۱۱)). این به‌صراحت اعلام می‌کند که هیچ مصوبه‌ای که حق یا تکلیف عمومی ایجاد کند، نباید به‌عنوان اطلاعات محرمانه تلقی شود. این اصل مانع از آن می‌شود که تصمیمات مهم حکومتی به بهانه امنیتی یا طبقه‌بندی از دسترس مردم خارج شوند.

۱۲ از منظر این قانون، شفاف‌سازی یک اصل کلی است، اما مطلق نیست و برخی موارد را مستثنا می‌کند (ماده (۱۷)).

۱۳ شفافیت همان آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به آن است و مکلفین به شفاف‌سازی، مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی ارائه‌کننده خدمات عمومی‌اند (ماده (۱۸)).

۱۴ شفاف‌سازی مستلزم برنامه، فرهنگ‌سازی، نظارت، روشمندی و هماهنگی است (ماده (۱۸)).

۱۵ کمیسیونی متولی نظارت بر شفافیت شده است که اعضای آن (مجموعه‌ای از دستگاه‌ها) خود به شفاف‌سازی مکلف‌اند (موقعیت تعارض منافع) (ماده (۱۸)).

۲-۳. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

از جمله دیگر قوانینی که برخی مواد آن ناظر به شفافیت و انتشار اطلاعات است، قانون «احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ است. در این قانون اوصاف و ویژگی‌های شفافیت به شرح ذیل قابل شناسایی است.

«ماده (۲۳) بند «پ»: به منظور هدفمندسازی معافیت‌ها و شفاف‌سازی حمایت‌های مالی دولت، سازمان امور مالیاتی موظف است مالیات با نرخ صفر را جایگزین معافیت‌های قانونی کند و موارد آن را در ردیف‌های جمعی - خرجی بودجه سالیانه، محاسبه و درج نماید».

«ماده (۳۰) بند «ج»: به منظور بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌ها و موقعیت‌های جغرافیایی کشور: ۱. وزارت راه و شهرسازی با هماهنگی و مشارکت مرکز آمار ایران موظف است نسبت به ایجاد بانک جامع حمل‌ونقل کشور و استقرار سامانه اطلاعات جامع حوادث و سوانح حمل‌ونقل که دربرگیرنده اطلاعات دریافتی از پلیس، بخش بهداشت و درمان کشور، سازمان‌های راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، هواپیمایی کشوری و بنادر و دریانوردی، شرکت راه‌آهن و سایر سازمان‌های ذی‌ربط است، با هدف تجمیع، شفاف‌سازی و ارائه داده‌ها و اطلاعات صحیح و قابل استفاده در تحلیل و تدوین اهداف و برنامه‌های ملی ایمنی اقدام نماید. گزارش آماری حمل‌ونقل کشور همه‌ساله توسط مرکز آمار ایران تدوین و منتشر می‌شود».

«ماده (۳۶) بند «چ»: کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که به‌عنوان مدیران نهادهای مالی، تشکل‌های خودانتظام و ناشران اوراق بهادار موضوع ماده (۱۳) قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۸/۲۵/۹ انتخاب شده یا می‌شوند مکلف‌اند مدارک هویت و کلیه اسناد و مدارک مربوط به سوابق شغلی و تحصیلی خود را جهت ثبت در پایگاه اطلاعاتی مدیران مربوطه به سازمان بورس و اوراق بهادار ارائه کنند. سازمان بورس و اوراق بهادار موظف است مشخصات و سوابق تحصیلی و تجربی مدیران یاد شده را در پایگاه اطلاعاتی مذکور ثبت کند و عملکرد آنها را از حیث رعایت قوانین و مقررات حاکم بر بازار اوراق بهادار و سوابق تخلفاتی و کیفری مربوط به آنها در طول مدیریت در نهادهای مالی و ناشران اوراق بهادار براساس ترتیبات اجرایی که به تصویب شورای عالی بورس و اوراق بهادار می‌رسد منتشر نماید».

«ماده (۳۸) ... بند «ت»- شماره ۱: به منظور افزایش سرعت، صحت، کارایی و امنیت در ارائه خدمات حقوقی و قضایی و تحقق نظام جامع دادرسی الکترونیک، قوه قضائیه مکلف است برای توسعه الکترونیک اطلاعات و ارتباطات قوه قضائیه، مراکز و سازمان‌های وابسته نسبت به تکمیل و روزآمد کردن داده‌ها و اطلاعات مرکز ملی داده‌های قوه قضائیه و توسعه خدمات این مرکز و استقرار کامل شبکه ملی عدالت اقدام کند».

بند «ث»: کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلف‌اند به منظور تقویت زیرساخت‌های برنامه‌ریزی، ایجاد شفافیت و استقرار دولت الکترونیک و پیشگیری از جعل هویت اشخاص و تضمین صحت اسناد و قراردادهای رسمی و دستیابی قوای سه‌گانه به بانک‌های اطلاعاتی موجود کشور به اعلام‌های صورت گرفته در حوزه وظایف قانونی خود توسط هریک از دستگاه‌های وابسته به قوای سه‌گانه به صورت رایگان پاسخ دهند».

«ماده (۵۰): دولت مجاز است سامانه تدارکات الکترونیکی دولت را برای اجرای تمام مراحل انواع معاملات وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و سایر قوانین مالی و معاملاتی بخش عمومی، با رعایت قانون تجارت الکترونیکی و قانون برگزاری مناقصات تکمیل کند. دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و دیگر معامله‌کنندگان بخش عمومی، از جمله دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنان مستلزم ذکر یا تصریح نام است و کلیه مؤسسات دولتی یا عمومی غیردولتی، باید طبق برنامه زمان‌بندی مورد تأیید هیئت وزیران در این سامانه ثبت‌نام کنند و با امضای الکترونیکی معتبر و رعایت مقررات مربوط، تمام مراحل معاملات خود، مانند درخواست اعلام، فراخوان، توزیع و دریافت اسناد، گشایش الکترونیکی پاکت‌ها یا پیشنهادهای، انعقاد قرارداد و دادوستد وجوه و تضمینات و نیز هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد را از طریق این سامانه و به‌طور الکترونیکی انجام دهند. تبصره «۱»: با ایجاد بستر الکترونیکی معاملات و بانک اطلاعاتی به‌روز و تجمیع شده معاملات بخش عمومی کلیه پایگاه‌های اطلاعاتی و اطلاع‌رسانی معاملات این بخش، از جمله پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات، پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی و هرگونه سامانه‌های نظارت بر معاملات، باید فقط از طریق این سامانه تغذیه شود و از تعدد و تکرار ورود اطلاعات توسط دستگاه‌های بخش عمومی جلوگیری گردد».



تبصره «۲»: آن دسته از معاملات این سامانه که ماهیت نظامی یا امنیتی دارد و مواردی که به موجب قوانین، افشای اطلاعات آنها ممنوع است، فقط از حیث انتشار اطلاعات مستثناست. تشخیص مصادیق این استثنا با لحاظ تبصره ماده (۵) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸/۳/۵ برعهده کارگروهی مرکب از معاونان وزرای اطلاعات، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور و رئیس دستگاه مربوط است.»

با بررسی و تحلیل مواد بررسی شده در قانون فوق نکات ناظر بر شفافیت از دید قانونگذار عبارت‌اند از:

۱ شفاف‌سازی حمایت‌های مالی دولت (جایگزینی معافیت‌های قانونی با مالیات با نرخ صفر) یکی از وظایف سازمان امور مالیاتی است (ماده (۲۳) بند «پ»).

۲ ایجاد بانک جامع حمل‌ونقل کشور - زیرساخت اطلاعاتی برای شفاف‌سازی (ماده (۳۰) بند «ج»).

۳ جمع‌آوری اطلاعات از نهادهای مختلف - ضرورت هماهنگی بین‌سازمانی: یکی از مهم‌ترین عناصر شفاف‌سازی در ماده (۳۰)، یکپارچه‌سازی داده‌های حمل‌ونقل از چندین نهاد مختلف است که این اقدام موجب دقت بیشتر داده‌ها، جلوگیری از تناقضات آماری و افزایش تحلیل‌پذیری اطلاعات می‌شود.

۴ شفاف‌سازی به‌عنوان مبنای تحلیل و تدوین اهداف ملی ایمنی است (ماده (۳۰) بند «ج»).

۵ گزارش آماری حمل‌ونقل کشور، ابزار شفاف‌سازی در این حوزه است که همه‌ساله توسط مرکز آمار ایران تدوین و منتشر می‌شود (ماده (۳۰) بند «ج»).

۶ ثبت سوابق مدیران - ابزار نظارت و شفافیت است (ماده (۳۶) بند «ج»).

۷ شفاف‌سازی عملکرد و سوابق تخلفاتی مدیران وظیفه سازمان بورس و اوراق بهادار است (ماده (۳۶) بند «ج»).

۸ سازمان بورس و اوراق بهادار مکلف به شفاف‌سازی است (ماده (۳۶) بند «ج»).

۹ به‌کارگیری فناوری اطلاعات برای مدیریت داده‌ها و اطلاعات عمومی (اس‌تقرار نظام شفاف و دیجیتال)، نقش مهمی در افزایش سرعت، صحت، کارایی و امنیت ارائه خدمات ایفا می‌کند. در نتیجه نشان‌دهنده تعهد دولت به استقرار نظام شفاف و دیجیتال در فرایندهای اجرایی است (ماده (۳۸) بند «ث»).

۱۰ تسهیل دسترسی و پاسخ‌گویی رایگان به استعلام‌های قانونی پیش‌نیاز تسهیل در شفاف‌سازی است (ماده (۳۸) بند «ت»).

۱۱ جمع‌آوری اطلاعات معاملات عمومی منجر به کاهش پراکندگی و افزایش شفافیت می‌شود (ماده (۵۰) تبصره «۱»).

مجموع این گزاره‌های به‌دست‌آمده تصویری از شفافیت ترسیم می‌کند که با ثبت در سامانه یکپارچه، پاسخ‌دهی رایگان، گزارش‌دهی، افشا و انتشار سالیانه داده‌ها و اطلاعات شکل می‌گیرد. شفاف‌سازی در نظام حقوقی، نه صرفاً مفهومی نظری، بلکه سازوکاری اجرایی در مدیریت منابع مالی، اطلاعات حمل‌ونقل، دولت الکترونیک و بازار سرمایه است. این قوانین، پایه‌ای برای افزایش مسئولیت‌پذیری نهادهای دولتی، جلوگیری از فساد مالی، ارتقای کیفیت خدمات عمومی و بهبود نظارت عمومی بر تصمیمات حکومتی محسوب می‌شوند. با این حال، اجرای صحیح این اصول مستلزم نظارت مؤثر، هماهنگی میان نهادها، دسترسی عمومی به داده‌ها و جلوگیری از استثناهای غیرضروری در طبقه‌بندی اطلاعات است.

۳-۳. قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران

سومین قانونی که اینجا بررسی می‌شود قانون «رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران» است؛ قانونی که موضوع آن در قلمرو اموری است که با توجه به چرایی لزوم شفافیت، این امور نیز باید شفاف‌سازی شوند؛ حال باید دید که نظر به اهمیت شفاف‌سازی این امور، قانون مذکور در این باره چه اقداماتی را تکلیف می‌کند و براساس تکالیف تعیین شده چه تصویری از شفافیت از دل این قانون قابل استنباط است. ماده‌های قانونی ناظر بر شفافیت در این قانون عبارت‌اند از:

«ماده (۱): مقامات تعیین شده در اصل یکصد و چهل و دوم (۱۴۲) قانون اساسی، فهرست دارایی‌های خود، همسر و فرزندان را مطابق آیین‌نامه‌ای که توسط قوه قضائیه ذیل این قانون تهیه و ابلاغ می‌شود، در ابتدا و انتهای دوره مسئولیت به رئیس قوه قضائیه گزارش می‌دهند و قوه قضائیه نسبت به رسیدگی به اموال آنان از جهت بررسی عدم افزایش من‌غیرحق، اقدام می‌نماید.»

«ماده (۲): به منظور افزایش اعتماد عمومی مردم به مسئولان جمهوری اسلامی ایران و ارتقای سلامت اداری از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، یکی از شرایط تصدی سمت‌های موضوع این قانون، تعهد به ارائه فهرست دارایی‌های خود، همسر و فرزندان تحت تکفل، در قالب خوداظهاری به قوه قضائیه است.»

«ماده (۳): مقامات و مسئولان زیر موظفاند در اجرای این قانون، صورت‌داری خود، همسر و فرزندان تحت تکفل خود را قبل و بعد از هر دوره خدمتی به رئیس قوه قضائیه اعلام نمایند: ۱- نمایندگان مجلس خبرگان رهبری، ۲- اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۳- مقامات منصوب از سوی رهبری، ۴- اعضای شورای نگهبان، ۵- نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونان رئیس مجلس و مدیران کل کشور، ۶- معاونان رئیس قوه قضائیه و رؤسای سازمان‌ها و دستگاه‌های وابسته به این قوه و معاونان و مدیران کل آنان، ۷- دادستان کل کشور، رئیس دیوان عالی کشور و رئیس دیوان عدالت اداری و رؤسای کل دادگستری استان‌ها و معاونان همه آنها و سایر دارندگان پایه قضایی، ۸- مشاوران سران سه قوه، ۹- رؤسای دفاتر سران سه قوه، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری، ۱۰- دستیار ارشد رئیس‌جمهور، معاونان وزرا، مدیران کل و هم‌ترازان آنها، ۱۱- دبیران شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، هیئت دولت، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی، ۱۲- رئیس و دادستان دیوان محاسبات کشور، معاونان آنان و اعضای هیئت مستشاری، ۱۳- رئیس، قائم‌مقام، معاونان و دبیرکل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۴- رؤسا و معاونان سازمان‌ها و مؤسسات دولتی، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و مدیران کل آنها، ۱۵- فرماندهان و مسئولان نیروهای مسلح از درجه سرتیپ تمام و بالاتر و هم‌ترازان آنها و رؤسای کلانتری‌ها، ۱۶- مدیران عامل، اعضای هیئت‌مدیره بیمه‌ها، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آنها، رؤسای مناطق و رؤسای شعب ارزی و ویژه و سرپرست‌های مناطق، ۱۷- رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار و معاونان وی، رؤسای بورس‌های تخصصی، مناطق و فرابورس، ۱۸- رئیس و اعضای هیئت عامل صندوق توسعه ملی، ۱۹- استانداران و معاونان آنان، فرمانداران، شهرداران و اعضای شورای شهر تمام شهرها و شهرداران مناطق کلان‌شهرها و معاونان آنها، ۲۰- سفرا و کارداران، سرکنسول‌ها و مسئولان حفاظت منافع و رؤسای نمایندگی‌های جمهوری اسلامی ایران در خارج کشور، ۲۱- نمایندگان دولت در مجامع عمومی، هیئت‌مدیره، هیئت‌امنا و مدیران عامل شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، ۲۲- اعضای هیئت‌مدیره و مدیران عامل و بازرسان مناطق ویژه و مناطق آزاد تجاری و معاونان آنان، ۲۳- رئیس کل گمرک و معاونان وی و مدیران کل گمرک و رؤسای گمرکات کشور، ۲۴- رئیس سازمان امور مالیاتی کشور، معاونان، مدیران کل و سرممیزین.

تبصره «۱»: رئیس قوه قضائیه موظف است داری خود، همسر و فرزندان تحت تکفل خود را قبل و بعد از خدمت به مرجعی که رهبری تعیین می‌کند، اعلام نماید.

تبصره «۲»: قائم‌مقام مقاماتی که طبق مقررات، دارای قائم‌مقام هستند، مشمول این قانون می‌باشند.

«ماده (۴): صورت‌داری افراد مشمول این قانون شامل موارد زیر است: ۱- کلیه اموال غیرمنقول و حقوق دارای ارزش مالی، ۲- مطالبات و دیون، ۳- سرمایه‌گذاری و اوراق بهادار، ۴- موجودی حساب‌های مختلف در بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری و نظایر آنها، ۵- هرگونه منبع درآمدی مستمر.

براساس تحلیل مواد و تبصره‌های یاد شده می‌توان این نکات را استنباط کرد:

۱ شفاف‌سازی محدود، نظارت درون‌حاکمیتی: شفافیت‌داری‌های مقامات، درون نظام حکومتی باقی می‌ماند و به رئیس قوه قضائیه گزارش داده می‌شود. این نظارت عمومی نیست، بلکه درون حاکمیت اعمال می‌شود. برخلاف مدل‌هایی که داری‌های مقامات را به صورت علنی منتشر می‌کنند، این قانون عموم مردم را از جزئیات داری‌های مسئولان مطلع نمی‌کند (مواد (۱) و (۲)).

۲ عدم الزام به انتشار عمومی اطلاعات: رئیس قوه قضائیه تکلیفی برای انتشار گزارش‌های داری‌های مقامات به مردم ندارد. این نکته تمایز قابل توجهی با قوانین مرتبط با دسترسی آزاد به اطلاعات دارد، که در آن شهروندان حق دارند به اطلاعات مرتبط با امور عمومی دسترسی داشته باشند (ماده (۱)).

۳ نظارت غیرمستمر، بررسی فقط در دو نقطه زمانی: این قانون شفافیت مستمر را تضمین نمی‌کند، بلکه فقط در ابتدا و انتهای دوره مسئولیت بررسی می‌شود. این رویه ممکن است محدودیت‌هایی در پایش تغییرات غیرمعارف داری‌های مقامات در طول دوره



تصدی ایجاد کند (ماده (۱)).

۴. تعارض منافع، نظارت درون‌ساختاری بدون مشارکت عمومی: با توجه به اینکه این قانون نظارت بر اموال را به قوه قضائیه واگذار کرده، امکان تعارض منافع در رسیدگی به دارایی‌های مقامات وجود دارد. از آنجاکه این روند درون‌حاکمیتی است و آیین‌نامه آن نیز توسط نهادهای حکومتی تدوین می‌شود، ممکن است مانع از بررسی بی‌طرفانه و مستقل شود (مواد (۱) و (۲)).

۵. تفاوت این نوع شفافیت با قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات: در قوانین مرتبط با دسترسی آزاد به اطلاعات، هدف قانونگذار این است که عموم مردم بتوانند داده‌های مرتبط با امور عمومی را مشاهده کنند. در مقابل، شفافیت این قانون محدود به مقامات عالی‌رتبه و نظارت داخلی است، که نشان می‌دهد تفاوت قابل توجهی میان شفاف‌سازی حاکمیتی درون ساختار اداری و شفاف‌سازی عمومی برای مشارکت مردم وجود دارد (مواد (۱) و (۲)).

۶. در این قانون برای افزایش اعتماد مردم به حاکمیت از بخشی از حاکمیت خواسته شده است تا اموال و دارایی‌های خود را برای بخش دیگر حاکمیت شفاف‌سازی کند (نه برای مردم!).

۷. وجوب و تکلیف به اظهار دارایی بیست و چهار گروه یاد شده و همسر و فرزندان تحت تکفل آنها، وجوب اظهار و شفاف‌سازی نزد مردم و برای مردم نیست! (ماده (۳)).

۸. به‌رغم آنکه در ماده (۱)، قانونگذار مستند این قانون را اصل (۱۴۲) قانون اساسی ذکر کرده بود؛ در ماده اخیر برخی از مقامات و مسئولان یاد شده در آن اصل، از شمول این شفاف‌سازی (خوداظهاری) خارج شده‌اند و برخی دیگر مشمول آن شده‌اند (ماده (۳)).

۹. عدم محرمانگی اطلاعات مالی مقامات - اما عدم انتشار عمومی: شش قسم دارایی برای مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام قابل شناسایی است که گزارش‌دهی و خوداظهاری درباره آنها شفاف‌سازی ایشان در قبال حاکمیت خواهد بود. اطلاعات ناظر به این ۶ قسم دارایی مقامات، اطلاعات خصوصی و محرمانه محسوب نمی‌شود (ماده (۴)).

با توجه به گزاره‌های به‌دست‌آمده می‌توان استنباط کرد که این قانون در پی شفاف‌سازی اموال و دارایی‌های مقامات، مسئولان و کارگزاران به‌عنوان اطلاعات غیرخصوصی است؛ اینجا قانونگذار در راه شفاف‌سازی و با هدف جلب اعتماد عموم و ارتقای سلامت اداری و نیز تحقق شرط لازم تصدی سمت‌های یاد شده در قانون، روش ارائه گزارش غیرمستمر به رئیس قوه قضائیه و خوداظهاری در خصوص اموال و دارایی‌های شش‌گانه، آن هم در آغاز و پایان تصدی را تکلیف می‌کند. برخلاف سایر قوانین مرتبط با انتشار اطلاعات عمومی، این قانون شفاف‌سازی را فقط به سطح درون‌حاکمیتی محدود کرده، از مشارکت عمومی در نظارت بر اموال مسئولان جلوگیری می‌کند. تمامی مقامات مشمول قانون به ارائه گزارش دارایی‌های خود، همسر و فرزندانشان به رئیس قوه قضائیه موظف‌اند، اما انتشار این اطلاعات در اختیار شهروندان قرار نمی‌گیرد. همچنین بررسی دارایی‌ها فقط در دو مقطع زمانی، یعنی ابتدای تصدی و پایان دوره مسئولیت، انجام می‌شود که ممکن است توانایی نظارت بر تغییرات غیرمتعارف مالی در طول دوره خدمت را کاهش دهد. با تمرکز نظارت بر داخل ساختار حکومتی، امکان تعارض منافع در اجرای این قانون وجود دارد؛ زیرا آیین‌نامه آن نیز توسط نهادهای درون‌نظام تدوین می‌شود و نظارت بی‌طرفانه و مستقل بر دارایی‌ها را محدود می‌کند. اطلاعاتی که در گزارش‌های مالی مقامات ذکر می‌شود، از نظر قانونی محرمانه تلقی نمی‌شود، اما همچنان دسترسی عمومی به آن امکان‌پذیر نیست. این مسئله تفاوت قابل توجهی با قوانین شفاف‌سازی در برخی دیگر از نظام‌های حقوقی دارد که در آن اطلاعات مالی مسئولان در دسترس عموم قرار می‌گیرد.

در مجموع، این قانون هرچند گامی به‌سمت افزایش نظارت بر دارایی‌های مقامات حکومتی است، در عمل نظارت عمومی را تضمین نمی‌کند. نبود انتشار آزاد اطلاعات، محدود بودن بررسی‌ها به دو مقطع زمانی و قرار گرفتن فرایند اجرا در اختیار بخش‌هایی از حاکمیت، چالش‌هایی را ایجاد می‌کند که بر میزان اثربخشی و اعتماد عمومی به این سیستم نظارتی تأثیر می‌گذارد.»

۳-۴. قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی

این قانون که تحت عنوان «طرح شفاف‌سازی منابع تأمین مالی تبلیغات و فعالیت‌های انتخاباتی» تقدیم مجلس شده بود، با عنوان «قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی» در تاریخ ۱۳۹۸/۱۱/۰۶ به تصویب

رسید. نگاه به این قانون ابعاد و زوایای دیگری از شفافیت را از منظر قانونگذار روشن می‌سازد؛ به‌ویژه اینکه تعبیر «شفافیت» در عنوان این قانون نیز به‌صراحت ذکر شده است.»

«ماده (۴): دریافت و پرداخت کمک مالی نقدی یا غیرنقدی برای تأمین منابع مالی فعالیت‌های انتخاباتی باید شفاف بوده و هویت پرداخت‌کننده و دریافت‌کننده آن به شرح ذیل معلوم باشد: ۱- پرداخت‌کننده: شخص حقیقی: نام و نام‌خانوادگی، کد ملی احزاب و گروه‌های سیاسی: عنوان حزب، شماره پروانه، نام و نام‌خانوادگی دبیر حزب؛ ۲- دریافت‌کننده: نام و نام‌خانوادگی، تاریخ دریافت. تبصره «۱»: هرگونه پرداخت و کمک نقدی باید از طریق اسناد بانکی یا به‌صورت الکترونیکی و از طریق شماره حساب موضوع ماده (۷) این قانون انجام گیرد.»

«ماده (۵) تبصره «۳»: انجام کلیه هزینه‌های انتخاباتی و تبلیغاتی و همچنین انجام کارها و یا فروش محصولات یا ارائه خدمات که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم مربوط به انتخابات بوده و در قبال آن پول پرداخت می‌شود، بدون اخذ رضایت کتبی از نامزد یا حزب و یا نماینده مجاز امور مالی آنها و بدون پرداخت از طریق حساب مربوطه ممنوع است.»

«ماده (۶): هزینه‌های انتخاباتی هر داوطلب صرفاً شامل موارد زیر است: ۱- هزینه‌های مربوط به دایر کردن محل ستاد انتخابات اعم از اجاره‌بهای آن و هزینه‌های خدمات و حمل‌ونقل و سایر هزینه‌های متعارف ستاد؛ ۲- هزینه‌های برپایی تجمع عمومی مرتبط با اهداف انتخاباتی؛ ۳- هزینه‌های تبلیغات مجاز؛ ۴- هزینه و حق‌الزحمه نماینده مالی و عوامل اجرایی و کارشناسی ستادها در فعالیت‌های انتخاباتی.»

تبصره: سایر هزینه‌ها و تعهدات به‌جز موارد موضوع این ماده، از جمله ارائه کمک و خدمات نقدی و غیرنقدی به افراد توسط نامزد یا از طرف وی ممنوع و در حکم خریدوفروش رأی محسوب می‌شود. فرمانداری‌ها و بخشدارهای مربوطه مکلف‌اند ضمن ارائه تذکر کتبی و انجام اقدامات لازم جهت جلوگیری از این اقدامات، مراتب را به مراجع قضایی صالح و هیئت‌های اجرایی و نظارت گزارش دهند.»

«ماده (۷): داوطلبان موظف‌اند حسابی را جهت واریز، برداشت و هرگونه نقل‌وانتقال وجوه و منابع نقدی مربوط به هزینه‌های انتخاباتی، نزد یکی از بانک‌های دارای مجوز از بانک مرکزی، تعیین یا افتتاح و هنگام ثبت‌نام و یا درخواست مجوز توسط احزاب، شماره و مشخصات آن و گواهی بانک مربوطه را در این خصوص ارائه دهند.»

تبصره: بانک افتتاح‌کننده این حساب مکلف است در ضمن برگزاری انتخابات و همچنین پس از آن اطلاعات مربوط به حساب‌های یاد شده را بنا به درخواست رسمی وزارت کشور و هیئت مرکزی نظارت جهت اقدامات قانونی لازم در اختیار این مراجع قرار دهد.»

«ماده (۹): نامزدها موظف‌اند تمامی مصارف و مخارج مرتبط با فعالیت‌های انتخاباتی و هزینه‌های تبلیغاتی خود و منابع تأمین مالی این هزینه‌ها و میزان کمک‌های مالی نقدی و غیرنقدی دریافتی را به‌نحو شفاف در سامانه مالی انتخابات ثبت نمایند. وزارت کشور موظف است ظرف مدت یک سال پیش از صدور و اعلام دستور آغاز فرایند انتخابات سامانه را به‌گونه‌ای طراحی نماید که اطلاعات ثبت شده در آن از طریق کمیسیون ماده (۱۰) قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۵/۸/۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیئت‌های اجرایی و نظارت حسب مورد قابل دسترس، حسابرسی و رسیدگی باشد.»

«ماده (۱۰): نامزدها مکلف‌اند علاوه بر ارائه اسناد و مدارک لازم در طول دوره برگزاری انتخابات به مراجع ذی‌صلاح، گزارش مالی خود را که بیانگر مجموع منابع تأمین هزینه‌های انتخاباتی و تبلیغاتی به تفکیک موارد مذکور در ماده (۳) این قانون و همچنین تفصیل این منابع به‌صورت جزء‌به‌جزء مشتمل بر مشخصات کامل اشخاص و یا احزاب کمک‌کننده و همچنین امکاناتی که از محل منابع عمومی دریافت گردیده است و مصارف آنها باشد، همراه با اسناد مالی لازم درخصوص دریافت و هزینه از حساب معرفی شده، حداکثر بیست روز بعد از رأی‌گیری به فرمانداری ذی‌ربط جهت ارسال به وزارت کشور و هیئت مرکزی نظارت ارائه دهند.»

براساس ماده‌های مطرح شده در قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی، فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی شفافیت عبارت‌اند از:

۱ سخن از شفاف بودن و معلوم بودن است؛ نه شفاف‌سازی و معلوم‌سازی یا انتشار اطلاعات. شفافیت در قانون، همان معلوم بودن هویت کمک‌کننده و گیرنده کمک برای حاکمیت است؛ نه برای مردم (ماده (۴)).

۲ هیچ شخص یا نهاد ثالثی نمی‌تواند بدون رضایت کتبی از نامزد یا حزب، هزینه‌ای را در راستای تبلیغات انتخاباتی متقبل شود.



این نکته از پرداخت‌های غیرمجاز و حمایت‌های پنهان جلوگیری می‌کند و باعث می‌شود که تمام تراکنش‌های مالی مرتبط با نامزدها یا احزاب شفاف و مستند باشند (ماده (۵)، تبصره «۳»).

۳ هرگونه هزینه‌کردی خارج از دسته‌های چهارگانه مندرج در قانون، فقدان شفافیت به‌شمار می‌آید و طبعاً قابل پیگرد قانونی است (ماده (۶)).

۴ شفاف‌سازی در امور مالی نقدی مستلزم و منوط به حساب بانکی مشخص و تراکنش‌های بانکی است و اطلاعات مربوط به حساب‌ها در حین برگزاری انتخابات و نیز پس از آن توسط بانک به درخواست رسمی وزارت کشور و هیئت مرکزی نظارت شفاف می‌شود، نه برای مردم (ماده (۷)).

۵ شفافیت ارائه اسناد، مدارک و گزارش مالی به مراجع ذی‌صلاح در بازه زمانی مشخص است؛ نه مردم (ماده (۱۰)). نتیجه بررسی مواد این قانون نشان می‌دهد که قانونگذار تصویری از شفافیت در نظر دارد که به ثبت اطلاعات و ارائه اسناد، مدارک و گزارش مالی، به‌گونه‌ای قابل حسابرسی و رسیدگی (قابل ارزیابی) برای مراجع قانونی، در سامانه مالی خاصی مربوط است؛ یعنی شفافیت در قبال مراجع قانونی، نه در قبال مردم، آن هم در بازه زمانی معین. در این قانون، شفافیت بعضاً نوعی پاسخ‌گویی پس از پرسش در نظر گرفته شده است.

۳-۵. قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها

اگرچه «قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» مصوب ۲۱ خرداد سال ۱۴۰۳ به‌صراحت تعریفی از شفافیت ارائه نکرده است، در ماده (۲) این قانون عباراتی آمده است که نگاه این قانون را به «چیستی شفافیت» نشان می‌دهد: «مشمولان این قانون موظف‌اند حداکثر ظرف چهار ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون، داده‌ها و اطلاعات ذیل را که مربوط به آن دستگاه می‌باشد، از طریق سامانه‌های مربوط به خود منتشر کرده و در دسترس عموم قرار دهند».

از متن این ماده می‌توان استنباط کرد:

۱ از منظر این قانون، شفافیت یعنی انتشار داده‌ها و اطلاعات دستگاه‌ها و در دسترس عموم قرار دادن آنها.

۲ منظور قانونگذار از شفافیت در این قانون، شفافیت حاکمیت در قبال مردم است.

۳ ابزار این شفاف‌سازی، سامانه‌های مربوط به این کار است.

۴ بازه زمانی شفاف‌سازی ظرف مدت نامعینی است که حداکثر آن چهار ماه است.

بر تصور قانونگذار از شفافیت در این قانون اشکالاتی به این شرح وارد است:

✓ این تصور در واقع دچار مغالطه فروکاستن^۱ شفافیت به یکی از اقسام و شیوه‌های شفاف‌سازی است؛ زیرا شفافیت مفهومی عام‌تر از صرف «انتشار داده‌ها و اطلاعات» است.

✓ این نگاه به شفافیت، تکیه زیادی بر عاملیت انسان به‌عنوان منتشرکننده داده‌ها و اطلاعات دارد و این تکیه و وابستگی، خود خطر تحریف و دست‌کاری در داده‌ها و اطلاعات را افزایش می‌دهد و چه‌بسا به نقض غرض منتهی شود؛ این درحالی است که باید غلبه با نگرش متمرکز بر ساختارها، فرایندها و فناوری‌های نوین باشد نه عاملیت انسان.

✓ این قانون به فازی بودن مفهوم شفافیت توجه ندارد و حدود و کیفیت شفاف‌سازی را روشن نکرده است.

✓ در این قانون ماده‌ای که به فلسفه، آرمان، هدف و چرایی الزام به شفافیت در قوای سه‌گانه، دستگاه‌ها و نهادها تصریح کرده باشد، وجود ندارد؛ حال آنکه این امر در تفسیر این قانون نقش تعیین‌کننده دارد.

✓ برای مسئله مهمی چون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها، با گستره و پیچیدگی‌های متنوعی که در زمینه‌های گوناگون دارند، اختصاص مواد اندکی که در این قانون مشهود است، چندان موجه نیست. شفاف‌سازی این قوا، دستگاه‌ها و نهادها، به تشریح بیشتر و تدقیق موضوع نیاز دارد.

1. The Reductionism Fallacy

۲. خطای «عقاب بلا بیان» در ادبیات دینی و فقهی به معنای مجازات کسی براساس چیزی است که او با آن آشنایی ندارد یا درمورد آن آگاهی کافی ندارد، یا اینکه این مجازات بدون اطلاع از وجود این جرم باشد. این مفهوم به‌عنوان اصلی اخلاقی و عقلی پذیرفته شده و در بسیاری از مذاهب و ادیان، براساس آن قوانین و مقررات تعریف شده است.

بررسی برخی از مهم‌ترین قوانین مرتبط با شفافیت نشان داد که قانونگذاران در ادوار مختلف، تعبیر و انتساب‌های متنوع و گاه متعارضی را در خصوص این مفهوم به کار برده‌اند؛ به گونه‌ای که می‌توان از نوعی آشفتگی و ناهمگونی در بازنمایی شفافیت در نظام حقوقی سخن گفت. این امر بر لزوم بازاندیشی در برداشت‌های موجود و ضرورت ارائه تعریفی روشن، منسجم و کارآمد از شفافیت در چارچوب نظام تقنینی کشور تأکید دارد.

۴. تقدم ماهیت‌شناسی بر قانونگذاری

پس از بررسی منظور از شفافیت در قوانین مختلف که ذکر آن گذشت، منطقی است که خواننده به این پرسش رهنمون شود که «آیا قانونگذار ابتدا شفافیت را ماهیت‌شناسی و تعریف کرده است و سپس برای شفافیت که شناسایی و تعریف شده، قانونگذاری کرده یا برعکس ابتدا قانونگذاری کرده است و این مخاطبان قانون‌اند که باید پس از آن، از فحوای مجموعه قوانین مصوب، چیستی و ماهیت شفافیت مدنظر قانونگذار را به دست آورد؟».

از این رو، قانونگذار باید نخست مفاهیم کلیدی و اساسی قانون مدنظر را تعریف و برای مخاطبان خود روشن کند و سپس از بایدها و نبایدهای ناظر به آن مفاهیم کلیدی، برای آن مخاطبان، سخن به میان آورد [۱]؛ این همان چیزی است که در قوانین یاد شده به آن پرداخته نشده است.

امروزه شفافیت به مثابه تیری بر «پاشنه آشیل فساد» شناخته می‌شود؛ همان‌طور که پیش‌تر درباره تجربه جهانی فسادستیزی گفته شد، شفافیت خواهان عرصه تقنین نخست به چیستی، کارکردها و ثمره‌های بالقوه شفافیت ملتفت شدند و سپس برای فعلیت و تحقق شفافیت مدنظرشان به تدوین و تصویب قوانین اقدام کردند؛ به دیگر سخن، نخست تصویری روشن از شفافیت و ثمره‌های آن در اذهان ایشان ایجاد شد و سپس برای شفافیت مدنظرشان قانونگذاری کردند؛ قانونگذاران ما نیز با ذهنی خالی و بدون پیشینه یا تجربه قبلی عمل نکرده‌اند. و پیش از وضع قانون تصویری از شفافیت در ذهن داشتند؛ اما تفاوت و نقطه مورد اختلاف، میزان وضوح یا ابهام تصویر یاد شده است. روش‌شناسی تدوین قانون اقتضا می‌کند که «شفافیت» نخست ایضاح مفهومی شود تا قابلیت رساندن آن به آستانه فهم مخاطبان قانون ایجاد و خطر افتادن در دام خطای «عقاب بلا بیان»^۲ مرتفع شود؛ همچنین لازم است نخست ویژگی‌ها و مؤلفه‌های شفافیتی که تجربه جهانی، کارکردها و ثمره‌های بالقوه آن در عرصه فسادستیزی را تأیید کرده است، شناسایی و لحاظ شود و براساس آن ویژگی‌ها، مؤلفه‌ها، کارکردها و ثمره‌های مورد انتظار، قانونگذاری صورت گیرد؛ بنابراین پرسش بعدی این خواهد بود که «ماهیت شفافیت در عالم واقع (نه در اذهان قانونگذاران) و پیرو آن تعریف شفافیت چیست و چرا؟».

۵. اهمیت و تعریف شفافیت

چنان‌که از قوانین ناظر به شفافیت و نیز اصلی‌ترین آنها، یعنی «قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها»، برمی‌آید، به نظر می‌رسد قانونگذار در بحث شفافیت در پی شفافیت حاکمیت در قبال جامعه است؛ با در نظر گرفتن نسبتی که لفظ «شفاف» (به‌عنوان وصفی ناظر به امور بصری، که اصلی‌ترین سمبل‌های آن، آب و شیشه است)^۱ باید با مدلول خود داشته باشد و بنابر ویژگی‌هایی که از تحلیل و نقد قوانین پیش‌گفته برای آن به دست آمد و نیز براساس کارکردها و پیامدهایی که از شفافیت در عرصه فسادستیزی در عالم واقع مورد انتظار است؛ همچنین با عنایت به این قاعده زبان‌شناختی که هیچ دو واژه مترادفی دقیقاً معنای یکسان ندارند و پیرو همین قاعده با مدنظر قرار دادن تفاوت‌های معناشناختی میان لفظ «شفافیت»^۲ با «گزارش‌دهی»^۳ «پاسخ‌گویی»^۴ «انتشار عمومی»^۵ و نیز با سایر مفاهیم قریبی از این دست، اینک می‌توان شفافیت را عبارت دانست از:

۱. تعبیر اتاق شیشه‌ای در مباحث فسادستیزی نیز از همین جا نشئت می‌گیرد.

2. Transparency
3. Reporting
4. Accountability
5. Disclosure



«ایجاد وضعی در دستگاه اداری که آن وضع ذهن و ضمیر آحاد جامعه را از ابهام و پرسش‌های ناشی از ابهام درخصوص چیستی تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های اداری و چرایی، چگونگی و نتایج آن عاری کند؛ به دیگر سخن، شفافیت فرایند ایجاد وضعی است در دستگاه اداری که در نتیجه آن، اذهان افراد جامعه درخصوص امور یاد شده ابهام‌زدایی می‌گردد و موجب می‌شود، پرسش بی‌پاسخی برایشان باقی نماند».

این سخن به خوبی نشان می‌دهد که موطن ابهام، اذهان آحاد جامعه است؛ بنابراین شفافیتی که نقطه مقابل ابهام است نیز موطنی جز اذهان آدمیان ندارد؛ از این رو اگر قرار است شفافیتی ایجاد شود و ابهامی زوده شود، و پیرو آن اقناعی در افکار عمومی صورت گیرد، جایگاه آن در اذهان جامعه است و تمام اقداماتی که در بیرون از ذهن و در دستگاه‌ها صورت می‌گیرد، جملگی مقدمات، اسباب و لوازمی‌اند که در فرایند ابهام‌زدایی از اذهان به کار می‌آیند؛ پس ناسنجیده نیست اگر گفته شود شفافیت فرایند ابهام‌زدایی از اذهان جامعه، درخصوص چیستی، چرایی، چگونگی و پیامدهای تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های اداری است. پذیرش ماهیت ابهام‌زدایانه برای شفافیت، به خوبی نسبت میان شفافیت، صداقت، اقناع افکار عمومی و ایجاد اعتماد به حاکمیت را، که به تعبیر مقام معظم رهبری پایه و اساس مشروعیت نظام است [۲]، نشان می‌دهد.

شفافیت به معنای یاد شده، مفهومی مُشکک و ذومراتب است؛ این مفهوم از سویی با پاسخ‌گویی به پرسش‌هایی که از پیش در اذهان جامعه پدید آمده نسبتی دارد و از سوی دیگر با منتفی شدن پرسشگری و پیرو آن پاسخ‌خواهی هم‌بستگی دارد؛ زیرا اگر ابهامی از قبل در اذهان باشد با پاسخ‌گویی مرتفع می‌شود و اگر شفافیت برقرار شد، دیگر ابهامی نخواهد بود تا پرسشی طرح شود و پیرو آن پاسخ‌گویی لازم آید؛ از این رو می‌توان گفت شفافیت همان فرایند مستمر پاسخ‌گویی پیش از پرسش است؛ به این معنا که مجموعه داده‌هایی که هنگام پاسخ‌خواهی از دستگاه‌ها، غالباً به‌نحو سوگیرانه پردازش می‌شود تا در اختیار عموم قرار گیرد، در فرایند شفاف‌سازی، پیشاپیش و قبل از ایجاد ابهام و پیش از طرح پرسش، به‌صورت داده‌های خام و پردازش نشده، به‌طور مستمر منتشر و در اختیار عموم قرار می‌گیرد. در واقع دستگاه مربوطه مدام در حال پاسخ‌گویی پیش از پرسش، و به‌تعبیری به‌نحو مستمر در حال دفع دخل مقدر است.

این شفافیت همان در معرض بودن و در نتیجه، مشاهده‌پذیر بودن صفر تا صد فرایند عملکرد دستگاه‌ها و زمینه‌ها و پیامدهای عملکرد آنها برای عموم مردم است؛ به دیگر سخن، شفافیت، مشاهده‌پذیر بودن کم‌وکیف به‌کارگیری قدرت و اختیاراتی است که مردم (امانت‌دهندگان و موکلان) با تکیه بر اعتماد متقابل نزد زمامدارانشان (وکلای خود) به امانت سپرده‌اند؛ آن هم مشاهده‌پذیر بودنی مستمر و اراده‌مندانه، به‌گونه‌ای که براساس آن، بتوانند درباره عملکرد زمامدارانشان داوری واقع‌گرایانه داشته باشند؛ بر این اساس، شفافیت، صرف «دادن اطلاعات»، «انتشار اطلاعات» یا صرف «دانستن» نیست؛ بلکه شفافیت همان «دیدنی بودن» ناشی از «در معرض بودن» است؛ تفاوت «دادن اطلاعات» با «دیدن داده‌ها» در مثال تاکسی‌های اینترنتی کاملاً قابل فهم است؛ فرق است میان آنکه راننده تاکسی اینترنتی خود به ما اطلاع دهد که کجاست یا اینکه ما خود روی تلفن همراه، لحظه‌به‌لحظه مسیر حرکت و توقف او را رصد کنیم.

تعریف نکات مذکور، چنین نتایج و پیامدهای مهمی را دربردارد:

- ۱ شفافیت میوه و ثمره ایجاد وضعی خاص در یک دستگاه است؛ از این رو برای شفاف شدن باید وضع خاصی در دستگاه برقرار کرد.
- ۲ میوه و ثمره آن وضع خاص در دستگاه، در اذهان آحاد جامعه به بار می‌نشیند؛ چون ابهام از اذهانشان زوده می‌شود.
- ۳ شفافیت در قبال مردم وظیفه حاکمیت است.
- ۴ این قسم شفافیت در رابطه میان حاکمیت و مردم معنا دارد.
- ۵ خاستگاه شفافیت موردنظر اعتماد متقابل میان مردم (امانت‌دهندگان و موکلان) و زمامدارانشان (وکلایشان) است (بنابراین اعتماد یک‌جانبه مردم به زمامداران معنا ندارد).
- ۶ شفاف‌سازی و کلا حقی است که موکلان دارند.
- ۷ در این تعریف، فلسفه شفافیت و چرایی لزوم شفاف‌سازی لحاظ شده است که بر ارتباط وکیل و موکل و نیز امانت‌دهنده و امانت‌گیرنده تکیه دارد.
- ۸ شفافیت «مشاهده‌پذیری» ناشی از «در معرض بودن» است، نه صرفاً «دانستن» یا «اطلاع دادن».

- ۹ این مشاهده‌پذیری باید مستمر (پیوسته / هر زمانی) باشد.
- ۱۰ این مشاهده‌پذیری باید «اراده‌مندانه» باشد؛ یعنی هرگاه مردم اراده کنند به آن دست یابند.
- ۱۱ مهم‌ترین امانت‌های مردم نزد زمامداران، که باید در خصوص آنها ابهام‌زدایی صورت گیرد، به حصر استقرایی عبارت‌اند از:
- ✓ اموال،
 - ✓ دارایی‌ها،
 - ✓ منابع،
 - ✓ امکان اخذ تصمیمات اساسی و سرنوشت‌ساز در زندگی مردم،
 - ✓ داده‌های ناظر به زمینه‌های عملکردهای زمامداران (وکالی مردم)،
 - ✓ داده‌های ناظر به چابکی‌های عملکردهای زمامداران،
 - ✓ داده‌های ناظر به چرایی‌های عملکردهای زمامداران،
 - ✓ داده‌های ناظر به کم‌وکیف‌های عملکردهای زمامداران،
 - ✓ داده‌های ناظر به کم‌وکیف‌های هزینه کردن‌های زمامداران،
 - ✓ داده‌های ناظر به کم‌وکیف‌های مصارف زمامداران،
 - ✓ داده‌های ناظر به نتایج عملکردهای زمامداران.

۱۲ در تعریف یاد شده برای شفافیت، عبارت «... هر آنچه به‌نحو مستقیم یا غیرمستقیم در سرنوشت، اوضاع و احوال آحاد جامعه مؤثر است...» نشان می‌دهد که حدود و گستره این مشاهده‌پذیرسازی، کلیه اموری است که نزد زمامداران به امانت سپرده شده و به‌نحو مستقیم یا غیرمستقیم در اوضاع، احوال و سرنوشت مردم اثرگذار است.

۱۳ کم‌وکیف این مشاهده‌پذیرسازی و قالب‌های نشان دادن عملکرد دستگاه باید کم‌وکیف و قالب‌هایی باشد که مردم بتوانند آن را به‌سهولت پردازش کنند و درباره عملکرد زمامداران، داوری واقع‌نمایانه‌ای داشته باشند.

۱۴ هر آنچه این «مشاهده‌پذیری» یا کم‌وکیف آن را مختل کند، خلاف شفافیت است.

اینجا ممکن است این پرسش طرح شود که «آیا تعریف یاد شده از شفافیت چنان آرمان‌گرایانه نیست که نتوان آن را محقق ساخت.» پاسخ این است که در مقام تبیین علمی و تعیین استانداردهای شفافیت، لازم است نهایت دقت و موشکافی علمی صورت گیرد و حد اعلی و آرمانی شفافیت روشن شود؛ اما در مقام عمل، چه‌بسا میزان دستیابی و نیل به آن متفاوت باشد. این نکته را نیز نباید نادیده گرفت که مفهوم شفافیت، مفهومی مشکک، ذومراتب، طیفی و تابع منطق فازی است؛ به این معنا که ممکن است امری شفاف باشد و امر دیگری شفاف‌تر؛ از این‌رو نگاه صفر و یک داشتن یا سیاه و سفید دیدن آن خطاست.



۶. فلسفه شفافیت



منظور از فلسفه شفافیت بحث از مبانی و چرایی‌هایی است که لزوم شفاف‌سازی و شفافیت‌خواهی را موجه می‌کند. شفافیت با تصویری که پیش‌تر از آن ارائه شد، بر مبنای ادله نقلی، عقلی و اخلاقی در قوانین ما مورد توجه قرار گرفته است؛ اینکه امام علی (ع) ابهام‌زدایی از اذهان جامعه را واجب می‌شمارند، دانستن را حق مردم و اقدام بدون مشورت و بی‌اطلاع مردم را مجاز نمی‌دانند، خود تأیید و گواهی نقلی است بر اهمیت و لزوم ابهام‌زدایی از اذهان مردم توسط حاکمان. آنجا که فرموده‌اند:

«آگاه باشید! حق شما بر من آن است که هیچ رازی را از شما پنهان ندارم، جز اسرار جنگی، و کاری را بدون مشورت با شما انجام ندهم، جز حکم شرع...» [۳].

یا ضمن نامه‌ای به مالک اشتر می‌فرمایند:

«و اگر رعیت بر تو گمان ستم برد، عذر خود را آشکارا با آنان در میان گذار» [۴].

قوانین ما این ابهام‌زدایی را حقی برای عموم و شفاف‌سازی را تکلیفی برای دستگاه‌ها معرفی کرده است؛ حقی که باید به صاحب حق برسد و تکلیفی که نباید مصداقی از مصادیق ترک فعل واقع شود؛ به همین منظور، حتی ماده (۱۰) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، به صراحت شفاف‌سازی ۶ دسته از امور و ابهام‌زدایی از آنها را به تمام دستگاه‌ها تکلیف می‌کند که باید در برنامه‌های دستگاه‌های نظارتی و نیز مطالبه‌گری‌های عمومی و مردمی به آنها توجه شود. این ۶ دسته امور عبارت‌اند از:

۱ اهداف، وظایف، سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها و ساختار؛

۲ روش‌ها و مراحل اتمام خدماتی که دستگاه مستقیماً به اعضای جامعه ارائه می‌دهد؛

۳ سازوکارهای شکایت شهروندان از تصمیمات یا اقدامات آن دستگاه؛

۴ انواع و اشکال اطلاعاتی که در آن دستگاه نگهداری می‌شود و آیین دسترسی به آنها؛

۵ اختیارات و وظایف مأموران ارشد دستگاه؛

۶ تمام سازوکارها یا آیین‌هایی که به وسیله آنها اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان‌های غیردولتی می‌توانند در اجرای اختیارات آن دستگاه مشارکت داشته باشند یا به نحو دیگری مؤثر واقع شوند.

دانستن چرایی «حق بودن شفافیت» و پیرو آن چرایی «تکلیف بودن آن»، برای دستگاه‌های نظارتی از آن‌رو ضرورت دارد که جایگاه شفافیت را در بحث صیانت از حقوق عامه تبیین و میزان اهمیت و وزنی را که باید در نظارت برای شفافیت قائل شوند روشن می‌کند.

اصل (۶) قانون اساسی تصریح می‌کند:

«در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر این‌ها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.»

در فرایند اجرای اصل فوق و تفویض قدرت و اختیار، از سوی مردم به کارگزاران که با انتخاب مستقیم یا غیرمستقیم صورت می‌گیرد، انتخاب‌شوندگان به‌عنوان امین و وکیل مردم، اختیار تصمیم‌گیری‌های سرنوشت‌ساز برای جامعه و تصرف در اموال، دارایی‌ها و سرمایه‌های ملی و به‌کارگیری آنها را در راستای منافع عامه بر دمه می‌گیرند؛ از این‌رو است که در اصل (۶۷) قانون اساسی در متن سوگندنامه نمایندگان - که باید توسط ایشان قرائت و امضا شود - آمده است:

«من در برابر قرآن مجید... سوگند یاد می‌کنم و... تعهد می‌نمایم که... ودیعه‌ای را که ملت به ما سپرده به‌عنوان امینی عادل پاسداری کنم و در انجام وظایف و کالت، امانت و تقوا را رعایت نمایم...».

توجه به کلیدواژه‌ها و تعبیری چون «امینی عادل»، «وظایف و کالت» و «رعایت امانت» در شکل‌گیری نگاه و تصویری از شفافیت که باید در ذهن ایجاد شود، بسیار مهم است. مشابه همین تعبیر را در اصل (۱۱۵) نیز می‌توان دید؛ آنجا که «حسن سابقه، امانت و تقوا» را به‌عنوان برخی از شرایط رئیس‌جمهور ذکر می‌کند. این اصل نیز همچون اصل (۶۷) بر لزوم امانت‌دار بودن منتخب ملت تأکید می‌کند و در نهایت اصل (۱۲۱) حاوی متن سوگندنامه رئیس‌جمهور با این مضمون است:

«من به‌عنوان رئیس‌جمهور در پیشگاه قرآن کریم... سوگند یاد می‌کنم... قدرتی را که ملت به‌عنوان امانتی مقدس به من سپرده است،

همچون امینی پارسا و فداکار نگاهدار باشم و آن را به منتخب ملت پس از خود بسپارم»^۱.

در این اصل نیز توجه به معنای «امانت بودن قدرت»، «مقدس بودن این امانت» و اینکه رئیس‌جمهور باید «امینی پارسا» باشد، گواه صحت و درستی پارادایم یا همان استعاره ترسیم شده از نسبت میان مردم و حکمرانان است؛ پارادایم که این نسبت را رابطه میان وکیل با موکل و امانت‌دهنده با امانت‌گیرنده معرفی می‌کند. این وکلا و امانت‌داران رو که وکیل و امانت‌گیرنده‌اند، از نظر عقلی و اخلاقی موظف‌اند برای موکلان خود چپستی، چرایی، چگونگی و ثمره‌های عملکرد خود را روشن کنند؛ بنابراین مبنایی که قوانین ناظر به شفافیت را پشتیبانی می‌کند و شفافیت را حقی برای مردم و تکلیفی برای دستگاه‌ها معرفی می‌کند، مبنایی عقلی، نقلی و اخلاقی است؛ این مبنایی چنان محکم است که اگر قانونی هم دال بر وجوب شفاف‌سازی و لزوم التزام به آن نمی‌داشتیم، همین مبنایی برای فهم وجوب اخلاقی، عقلی و شرعی شفاف‌سازی کفایت می‌کرد؛ با چنین نگاهی به رابطه میان مردم و حاکمیت، تمام ابواب حدیثی و فقهی ناظر به امانت‌داری و امر به پرهیز از خیانت در امانت، جملگی پشتوانه‌های دینی وجوب شفاف‌سازی خواهند بود؛ به همین ترتیب، تمام مباحث حدیثی و فقهی ناظر به بحث وکالت، مؤبدی بر چرایی لزوم شفافیت به شمار خواهند آمد؛ با تکیه بر همین مبنایی است که در ماده (۲) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات آمده است: «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد...» و تبصره ماده (۵) آن اظهار می‌دارد: «اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است باید علاوه بر موارد قانونی موجود، از طریق انتشار و اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد»؛ همچنین در ماده (۷) این قانون چنین ذکر شده است: «مؤسسه عمومی^۲ نمی‌تواند از متقاضی دسترسی به اطلاعات هیچ‌گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش مطالبه کند».

به‌رغم پشتوانه‌های یاد شده برای شفافیت و اصول و موادی که در این خصوص در قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام اداری، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، برنامه ششم توسعه، سند تحول قضایی و برخی دیگر از قوانین از جمله قانون اخیر «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» آمده است، همچنین به‌رغم تأکیدات مکرر مقام معظم رهبری و رؤسای محترم قوای سه‌گانه و حتی با آنکه برخی دستگاه‌ها، برای اجرای این قوانین و پیاده‌سازی شفافیت پیشگام شدند، بی‌وجه نیست اگر گفته شود که شفافیت در نظام اداری ما و نیز در نظام نظارتی ما وظیفه‌ای مغفول و فریضه‌ای مهجور است؛ یا دست‌کم در اثر درک ناصحیح از آن، شفافیت نه به مثابه چشم‌افزایی برای نظارت‌گری یا عاملی در طول و مقدم بر سایر عوامل، بلکه به خطا، به‌عنوان مؤلفه‌ای در کنار و هم‌عرض سایر مؤلفه‌های حوزه فسادستیزی مورد توجه واقع شده است. جایگاه ویژه و اهمیت خاص شفافیت که تأکیدات یاد شده، قوانین نام‌برده و اقدامات فوق‌الذکر را در پی داشت، در یک کلام از دو امر نشئت می‌گیرد:

نخست اینکه شفافیت به‌عنوان «حق آگاهی» به‌خودی‌خود اهمیت دارد. چنین اهمیتی، اهمیت ذاتی و بال‌إصالة برای شفافیت است که رساندن این حق به صاحبان حق، مصداقی از مصادیق عدالتی است که به‌نحو ویژه و وظیفه ذاتی دستگاه قضاست. دوم اینکه شفافیت شرط لازم برای نظارت‌گری، پیشگیری و مقابله با فساد است؛ در این وجه، شفافیت به‌دلیل آنکه مقدمه واجب است، وجوب می‌یابد و این اهمیت، اهمیتی تبعی یا بالتبع است.

میان دو وجه یاد شده، آن وجه که به مبحث عدالت و لزوم احقاق حق موکلان مربوط می‌شود، روشن است و چندان نیاز به توضیح و تبیین ندارد؛ اما در خصوص وجه دوم، دهه‌های متمادی فسادستیزی، مواجهه دستگاه‌های نظارتی با انواع و اقسام مفاسد، علت‌شناسی‌های صورت گرفته در این سال‌ها و افزون بر این‌ها تجارب بین‌المللی در خصوص ریشه‌یابی فساد مؤید آن است که فقدان شفافیت، نه در عرض سایر علل و عوامل ایجاد فساد، بلکه در طول آنها و مقدم بر آنها قرار می‌گیرد و زمینه و بستر لازم برای وقوع و استمرار سایر عوامل را مهیا می‌کند. فقدان شفافیت و ابهام در نقش‌ها، وظایف و منافع، به ایجاد دوراهی یا چندراهی (تعارض) می‌انجامد و این دوراهی یا چندراهی چه در قلمرو قوانین و مقررات باشد- که به تعدد تفاسیر و برداشت‌های مختلف از قوانین منجر شود- چه در قلمرو مدیریت منابع انسانی باشد که در گزینش‌ها و ارزیابی‌ها اثر خود را نشان دهد، چه در حوزه ساختارها و سازمان‌دهی باشد که به تداخل در وظایف و موازی‌کاری‌ها بینجامد و چه در عرصه فرایندها باشد که مفاسد خاص خود را به بار

۱. اصل (۱۲۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. در ماده (۱) بند «د» مؤسسه عمومی چنین تعریف شده است: «مؤسسات عمومی: سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزای آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است».



آورد، جملگی بستر مناسبی برای وقوع فساد خواهند بود؛ بنابراین می‌توان مجموع مفاسد را، که از قوانین و مقررات، مدیریت منابع انسانی، ساختارها یا فرایندها ناشی می‌شود، به تعارضات یا همان چندراهی‌ها ارجاع داد و تعارضات را به ابهام یا همان فقدان شفافیت بازگرداند. این نسبت میان علل و عوامل فساد اداری با فقدان شفافیت، به‌خوبی نقش محوری و جایگاه تعیین‌کننده و سرنوشت‌ساز شفافیت و شفاف‌سازی و معنای تقدم آن، در فرایند فسادستیزی را نشان می‌دهد؛ از این‌روست که شفاف‌سازی شرط اصلی فسادستیزی دانسته شده است؛ شرط اصلی بودن، درست به این معناست که تا آن محقق نشود، نمی‌توان به توفیق در فسادستیزی امید داشت. این همان نگرشی است که شفافیت را پیش‌نیاز، محور و به‌تعبیری به‌مثابه چشم‌افزاری برای نگرستن به کلیه امور مربوط به حوزه فسادستیزی می‌شمارد و قرار دادن فقدان شفافیت در عرض سایر عوامل را خطایی راهبردی معرفی می‌کند. با این تصویر از شفافیت، پرسش از چگونگی یافتن راهکارهای اجرایی واقع‌بینانه، امکان‌پذیر و به‌صرفه، در راستای ایجاد شفافیت طرح می‌شود و پیرو آن بحث از الزامات شفاف‌سازی یا به‌تعبیری بایسته‌های اجرای قوانین ناظر به شفافیت به‌ویژه قانون اخیر «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» ضرورت می‌یابد.

۷. الزامات شفاف‌سازی قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها

پرسش مهم در اینجا این است که «الزامات شفاف‌سازی قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها چیست؟»؛ به دیگر سخن، اگر بنا باشد که قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها شفاف‌سازی کنند، چه پیش‌نیازها و مقدماتی لازم است؟ پاسخ به این پرسش فهرستی از الزامات را به این شرح در پی خواهد داشت:

۱. فهم مشترک از شفافیت

رسیدن به یک فهم، تصویر و نگرش مورد اتفاق درخصوص تعریف و ماهیت شفافیت و فرونکاستن شفافیت به‌صرف انتشار اطلاعات، اولین و پایه‌ای‌ترین پیش‌نیازی است که اجرای «قانون شفافیت قوای سه‌گانه...» بر آن مبتنی است. باید روشن شود شفافیتی که قانوناً وظیفه و تکلیف قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادهاست و مطالبه آن از سوی نهادهای نظارتی و عموم مردم مورد انتظار است، به چه معناست و شاخص‌های سنجش آن کدام است؟ اینکه گاهی شفافیت، صرف انتشار اطلاعات، گاه ایجاد سامانه، گاه ارائه گزارش ماهیانه یا سالیانه در نظر گرفته می‌شود و اینکه گاه پاسخ‌گویی به خطا شفافیت پنداشته می‌شود، جملگی دال بر آن است که این مفهوم نیازمند ایضاح یا دست‌کم مستلزم توافق است؛ از این‌رو یا باید با روش‌های علمی به چپستی و ماهیت شفافیت دست یافت یا اینکه تکلیف‌کننده و مکلفین بر سر تعریف مشترکی که آن تعریف هیچ‌یک از کارکردهای شفافیت را در عرصه فسادستیزی نداشته باشند، توافق کنند تا در پی چنین توافقی بتوان شفافیت مطلوب را درخواست کرد. روشن است که امر مبهم قابل شناسایی، سنجش و مطالبه‌گری نیست.

۲. تبیین چرایی لزوم شفافیت

طرح و ترسیم پارادایم و کیل و موکل و نیز پارادایم امانت‌دهنده و امانت‌گیرنده در بیان چرایی لزوم شفافیت و تلاش برای تأیید این دیدگاه، که شفافیت به‌عنوان «حق آگاهی مردم»، به‌خودی‌خود اهمیت ذاتی و بال‌إصلاحه دارد و نیز مباحثی که در راستای بیان نسبت میان شفافیت به‌معنای یاد شده با وظیفه ذاتی دستگاه قضا طرح شد و در پی آن بحث از اهمیت تبعی آن، همگی با هدف ایجاد درکی در مخاطب درباره چرایی شفافیت به‌منظور پذیرش درجه‌ای از اهمیت و ضرورت شفاف‌سازی صورت گرفت؛ روشن است که میزان التزام مکلفین شفاف‌سازی، به این تکلیف با درک ایشان از چرایی و میزان نقش‌آفرینی شفافیت در عرصه سلامت اداری ارتباط مستقیمی دارد؛ فرق است میان مکلفی که شفاف بودن خود در قبال مردم را حق مردم و لازمه سلامت اداری می‌داند با کسی که شفاف‌سازی را لطفی از جانب خود برای مردم تصور می‌کند و به‌اجبار قانون و اکراه قلبی در این مسیر گام برمی‌دارد؛ از این‌رو، تبیین فلسفه شفافیت پیش‌نیاز فهم، تفسیر، اجرا و پیاده‌سازی قوانین ناظر به آن در قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها لحاظ شده است که پرداختن بیش از این به کم‌و‌کیف آن، خود مستلزم بحثی مجزا است.

۳ بازتعریف فساد با محوریت «سلب اعتماد و سلب مشروعیت»

یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای پیاده‌سازی قوانین ناظر به شفافیت در قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها «بازتعریف مفهوم فساد» است. چنان‌که می‌دانید، صریح‌ترین تعریف از فساد اداری در بند «الف» ماده نخست از قانون «ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» بیان شده است:

«ماده (۱): تعاریف: الف) فساد در این قانون 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 زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید؛ نظیر رشاء، ارتشاء، 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.»

تعریف فساد در این ماده قانونی مبتنی بر دو مؤلفه «نقض قوانین و مقررات کشوری» یا «وارد کردن ضرر و زیان» است؛ حال آنکه اگر فساد اداری با محوریت «سلب اعتماد عمومی» و پیرو آن «آسیب رساندن به مشروعیت حکمرانی» تعریف شود، آنگاه تصور اینکه کسی شفاف نباشد ولی سالم باشد، ممکن نخواهد بود. در تعریف بند «الف» از ماده (۱) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مؤلفه‌های یاد شده مؤلفه‌های ماهوی فساد تلقی شده‌اند که فساد بودن فساد متکی و منوط به آهاست؛ حال اگر مطابق دیدگاه برخی صاحب‌نظران،^۱ فساد به‌گونه‌ای تعریف شود که فساد بودن آن نه صرفاً به‌خاطر نقض قوانین و مقررات یا رساندن ضرر و زیان، بلکه اولاً و بالذات به‌علت لکه‌دار کردن اعتماد مردم و به مخاطره انداختن مشروعیت حکمرانی باشد، آنگاه هر فعل عامدانه یا ترک عامدانه وظیفه که چنین کارکردی داشته باشد، مصداقی از مصادیق فساد به‌شمار خواهد آمد [۳]. در این صورت، هرگونه ابهام، اظهارش خلاف واقع، دروغ، سکوت، بی‌اطلاع نگه داشتن یا ایجاد تأخیر در دسترسی موکلان و امانت‌دهندگان و امثال این اقدامات، که همگی وجهی از وجوه تلاش برای ناشفاف بودن و تحریف واقعیت محسوب می‌شوند، اختلاف درجات، سلب اعتماد عمومی و به تعبیر بهتر سلب مشروعیت حکمرانی را رقم خواهند زد؛ چنین رویکردی به فساد، که مؤلفه ذاتی فساد را «سلب اعتماد عموم» بداند، هیچ‌گونه ابهام و ناشفاف بودن را بر نمی‌تابد و بدین‌سان شفافیت بالضروره وظیفه ذاتی، بدیهی، مشترک، دائمی و بی‌چون‌وچرای قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها ملحوظ و ناشفاف بودن عامدانه هم‌سنگ با مفسد بودن خواهد شد.

پوشیده نیست که چنین تلقی‌ای از فساد، جواز انجام افعال را منوط به فایده‌مندی آن برای عموم یا مطابقت آن با هنجارهای مدیریتی نمی‌داند؛ بلکه در این تلقی از فساد اداری، صرفاً ارتکاب افعالی مجاز است که به اعتماد عمومی و مشروعیت حکمرانی لطمه نزند؛ خواه منفعت عمومی دیگری در پی داشته یا نداشته باشد یا خواه مطابق با هنجارهای مدیریتی باشد یا نباشد.

نکته پایانی اینکه بازتعریف دقیق و بی‌نقص فساد با محوریت «سلب اعتماد و سلب مشروعیت»، آن هم به‌گونه‌ای سنجش‌پذیر، با قابلیت وضع کیفر و پاداش حقوقی، مستلزم بررسی و تأمل مجزایی است که مجال دیگری می‌طلبد و انقلابی تقنینی در عرصه فسادستیزی را به‌دنبال خواهد داشت که نخستین پیامد آن لزوم بازنگری در بسیاری از قوانین مربوط است.

۴ اراده‌مندی در شفافیت‌گرایی

اراده شفافیت‌گرایی از جمله مهم‌ترین پیش‌نیازها و الزامات تحقق شفافیت در قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادهاست؛ به این معنا که تا خواست و اراده شفاف‌سازی نباشد، شفافیتی تحقق نخواهد یافت؛ حال پرسش این است منظور از اراده شفافیت‌گرایی چیست و این اراده‌مندی با چه مشخصه‌هایی قابل شناسایی و سنجش است؟

در تعریف اراده شفافیت‌گرایی باید گفت:

«اراده شفافیت‌گرایی، خواست مصّرانه، ملتزمانه و مستمر شخص است که وی را به انجام مجموعه‌ای از کنش‌های معطوف به شفاف‌سازی در حدّ توان خود و پذیرش و تاب آوردن در برابر هزینه‌های آن کنش‌ها وامی‌دارد.»

با این تعریف پرسش قابل طرح این است که اگر شخص چه مشخصه‌هایی داشته باشد می‌توان آن مشخصه‌ها را دال بر اراده‌مندی وی بر شفافیت‌گرایی تلقی کرد؛ به دیگر سخن، شاخص‌های اراده معطوف به شفافیت‌گرایی چیست؟

1. Susan Rose-Ackerman



براساس دیدگاه صاحب‌نظران، برخی از شاخص‌های «اراده شفافیت‌گرایی» به این شرح است:

۱. پیشگامی و آغازگری در شفاف‌سازی؛
۲. سنجش‌گری هزینه‌ها و فایده‌های شفافیت‌گرایی؛
۳. بسیج‌ذی‌نفعان در جهت تحقق شفافیت؛
۴. التزام علنی و تخصیص منابع برای شفاف‌سازی؛
۵. اعمال مجازات‌های متناسب برای ناشفاف بودن و اعطای پاداش‌های مناسب برای شفاف‌سازی؛
۶. روزآمدسازی دانش و تجربه شفافیت‌گرایی و شفافیت‌خواهی؛
۷. انعطاف‌پذیری و سازگاری با شرایط در راستای تحقق و حفظ شفافیت؛
۸. تلاش برای حفظ و استمرار شاخص‌های پیش‌گفته.

توضیح اینکه بازیگران قوا، دستگاه‌ها و نهادها نمی‌توانند اراده شفافیت‌گرایی را ادعا کنند و درعین‌حال در امر شفاف‌سازی پیش‌قدم و آغازگر نباشند؛ هزینه‌ها و فایده‌های شفاف‌سازی را سنجش نکنند؛ ذی‌نفعان را بر شفافیت‌گرایی و شفافیت‌خواهی بسیج نکنند؛ التزام خود را به شفاف‌سازی آشکارا ابراز نکنند و در این راه منابعی را تخصیص ندهند؛ مجازات‌های بازدارنده و پاداش‌های انگیزاننده اعمال نکنند؛ دانش و تجارب خود را در راه شفافیت روزآمد نکنند؛ در سازگاری با شرایط از خود انعطاف نشان ندهند و در نهایت در پایبندی به شاخص‌های یاد شده استمرار نداشته باشند.

به هر میزان که شاخص‌های یاد شده در قوا، دستگاه‌های اجرایی و نهادها محقق شود و به هر میزان که بازیگران آن دستگاه‌ها از خود پایبندی بیشتری در این شاخص‌ها نشان دهند، به همان اندازه اراده‌مندی بیشتری برای شفافیت‌گرایی دارند؛ این بدان معناست که اراده‌مندی امری دوزمراذب و فازی است که از ضعیف‌ترین حد اراده‌مندی تا قوی‌ترین حد آن را شامل می‌شود [۴].

۵. رفع خلأهای قانونی و مقررهای

یکی از مهم‌ترین موانع پیاده‌سازی شفافیت و اجرای قوانین ناظر با آن نقص‌ها، کاستی‌ها و تأخیرهایی است که در عرصه وضع و تصویب قوانین پشتیبان شفافیت وجود دارد. خلاصه، مجمل و مختصر بودن قانون شفافیت قوای سه‌گانه ویژگی‌ای است که به‌طور مستقیم بر کارکرد این قانون اثر منفی دارد؛ طبعاً یکی از پیش‌نیازهای تحقق شفافیت در عرصه حکمرانی رفع نقیصه یاد شده است. افزون‌بر این، ارتباط تنگاتنگ گلوگاه‌های زیر با مسئله شفافیت امری نیست که بتوان انکار کرد.

- ✓ فقدان انضباط مالی؛
- ✓ فقدان مدیریت تعارض منافع؛
- ✓ وجود و فعالیت دستگاه‌های موازی؛
- ✓ وجود و فعالیت تشکیلات موازی؛
- ✓ ناشفاف بودن قوانین و مقررات و پیرو آن تفسیرپذیری بالای آنها؛
- ✓ تبعیض و رانت‌های حاصل از آن.

بسیار جای تأسف است که در حال حاضر (هنگام تدوین این گزارش) در مجموعه قوانین و مقررات کشوری برای اغلب این گلوگاه‌ها و پشتیبان‌های شفافیت، اساساً قانون مستقل و روشنی وجود ندارد و شناسایی مواد قانونی‌ای که نه مستقیم، بلکه غیرمستقیم ناظر به این گلوگاه‌هاست و به‌نحو پراکنده در قوانین آمده است، صرفاً برای خبرگان این فن، آن هم منوط به وجود انگیزه پیگیری موضوع ممکن است؛ همچنین بر این تأسف بیش‌ازپیش افزوده خواهد شد اگر که دانسته شود، برای تمام این موارد پژوهش‌های زیادی انجام شده و نظریه‌پردازی‌هایی صورت گرفته است و در عرصه جهانی تجربیات موفق و فراوانی وجود دارد که اقتباس، الگوبرداری، بومی‌سازی، پیاده‌سازی و کاربست آنها تنها «اراده معطوف به فسادستیزی» را می‌طلبد [۴].

۶. زیرساخت‌های فناورانه

در عصر هوش مصنوعی، تحقق شفافیت، بدون در نظر گرفتن ظرفیت‌های فناورانه عصر جدید، چندان معقول نیست؛ ازاین‌رو، ایجاد

زیرساخت‌های فناورانه به‌منظور پیاده‌سازی هوشمند شفافیت، پیش‌نیازی انکارناشدنی است.

از آنجا که درباره مباحث فناورانه، هوش مصنوعی، کارکردها، الزامات و سازوکارهای فناوری‌های مربوط، مقالات، کتب و پژوهش‌های فراوانی صورت گرفته است و می‌توان خواننده را به آنها ارجاع داد و از آنجا که امروزه نقش بی‌بدیل این فناوری‌ها در تحقق شفافیت، امری پذیرفته شده و بی‌نیاز از تبیین است، به همین مقدار بسنده می‌شود.

۷ حذف حداکثری عاملیت انسان

فرایند تحقق فساد اداری گویای آن است که هرچا نقش عامل انسانی به‌عنوان عاملی مختار که می‌تواند در موقعیت تعارض منافع قرار گیرد و انتخاب کند، پررنگ و تعیین‌کننده باشد، انتظار رخ ندادن فساد اداری انتظاری موجه نیست. نقش آفرینی عامل انسانی و مواجهه مستقیم میان خدمت‌دهنده و خدمت‌گیرنده، نظارت‌کننده و نظارت‌شونده، ارزیابی‌کننده و ارزیابی‌شونده، قاعده‌گذار و مجری یا ناظر با مجری و صاحبان نقش‌هایی از این قبیل با یکدیگر، از جمله مواضع مستعد برای وقوع فساد است. اگر بنا بر این است که شفافیت تحقق یابد، لازم است در ابضاح معنا و منظور از شفافیت روشن شود که شفافیت صرف دادن اطلاعات (داده‌های پردازش‌شده) یا گزارش سالیانه توسط عامل انسانی در یک دستگاه یا توسط مدیر تارنمای آن دستگاه نیست؛ بلکه شفافیت دسترسی مستمر و اراده‌مندانه عموم به داده‌هاست که نه توسط عامل انسانی، بلکه توسط فناوری‌های نوین و به‌نحو خودکار محقق می‌شود؛ با این توضیح به‌جاست اگر گفته شود که تقلیل شفافیت، به صرف «دادن اطلاعات» یا «درج در سامانه»، آن هم توسط عامل انسانی، خطایی است مبنایی و آغازین که پس از آن منطقی‌تر تحقق شفافیت را نمی‌توان انتظار داشت.

۸ فرهنگ‌سازی برای شفافیت

منظور از فرهنگ‌سازی ایجاد و تقویت مجموعه‌ای از باورها، احساسات، هیجانات، عواطف و خواسته‌هایی است که مؤید و ترغیب‌کننده به انجام اقدامات ناظر به شناخت شفافیت، شفافیت‌گرایی، شفافیت‌خواهی و مطالبه‌گری شفافیت باشد. این فرهنگ‌سازی در دو قلمرو اصلی متصور است: یکی در میان مدیران و کارکنان قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها و دیگری در میان آحاد جامعه. تعریف مذکور از فرهنگ‌سازی برای شفافیت، با در نظر گرفتن دو قلمرو یاد شده، مخاطب را با این پرسش‌ها مواجه می‌کند:

👉 باورهای مؤید و ترغیب‌کننده مدیران و کارکنان قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها، به انجام اقدامات ناظر به شفافیت‌شناسی، شفافیت‌گرایی، شفافیت‌خواهی و مطالبه‌گری شفافیت کدام‌اند؟

👉 سازوکارها، اقدامات، گام‌ها، ابزارها و روش‌های ایجاد و تقویت آن باورها در میان مدیران و کارکنان قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها چیست؟

مشابه این دو پرسش، پرسش‌هایی درباره «احساسات، هیجانات و عواطف» و نیز «خواسته‌ها»ی مدیران و کارکنان قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها قابل طرح است که در راستای فرهنگ‌سازی پاسخ به آنها الزامی است. فرهنگ‌سازی در میان آحاد جامعه نیز به تأمل در خصوص پرسش‌هایی همچون پرسش‌های ذکر شده منوط است که عیناً ناظر به باورها، احساسات، هیجانات، عواطف و خواسته‌های جامعه تکرار می‌شود.

جایگاه بحث آموزش مدیران و آحاد جامعه و طرح ایده گنجاندن مباحث ناظر به شفافیت‌شناسی، شفافیت‌گرایی، شفافیت‌خواهی و مطالبه‌گری شفافیت در میان دوره‌های آموزش مدیران و نیز در دروس دانشگاهی و رشته‌های مرتبط، همین جاست. نظر به اینکه وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در کنار وزارت آموزش و پرورش از جمله اصلی‌ترین متولیان فرهنگ و آموزش به‌شمار می‌آیند، لازم است وزارتخانه‌های یاد شده ترتیباتی اتخاذ کنند تا دست‌کم در برخی از مقاطع تحصیلی یا رشته‌های دانشگاهی، از قبیل رشته مدیریت نظارت و بازرسی، مدیریت مالی، مدیریت بازرگانی، حقوق عمومی، حقوق اداری، اقتصاد، حسابداری، فناوری اطلاعات و ارتباطات، بیمه، علوم سیاسی، سیاستگذاری و امثال این رشته‌ها، واحدهای درسی الزامی گنجانده شود تا ترویج شفافیت، تربیت آینده‌سازان و افزایش مشروعیت، به‌موقع از مبدأ و به‌تفصیل صورت گیرد. این اقدام، کاشت بذر شفافیت‌خواهی است که امید است به‌زودی و در سال‌های نزدیک دستاوردهای مطلوبی را با خود به‌همراه داشته باشد [۱۰].

به‌موازات این اقدام، به‌نحو هماهنگ، تعریف وظایف فرهنگی سنجش‌پذیر و مطالبه‌مستمر انجام آنها، اقداماتی اثربخش خواهد بود؛ وظایفی برای وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، سازمان تبلیغات اسلامی، حوزه هنری



سازمان تبلیغات اسلامی، کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران، مؤسسه خانه کتاب ایران، سازمان سینمایی کشور، فرهنگستان زبان و ادب فارسی، سازمان اوقاف و امور خیریه، ستاد عالی کانون‌های فرهنگی هنری مساجد، ستاد امر به معروف و نهی از منکر، ستاد هماهنگی جشنواره‌های فرهنگی و تمام نهادهای فرهنگی دیگری از این دست.

پیش‌گامی بزرگان کشور و مسئولان عالی‌رتبه در شفاف‌سازی و شفافیت‌خواهی و جلب مشارکت و بسیج مردمی و نیز جلب مشارکت مساجد و ائمه جمعه و جماعات را هم باید اقداماتی لازم در همین راستا ارزیابی کرد.

۹ سازمان‌های مردم‌نهاد و رسانه‌ها

جلب مشارکت سازمان‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد و همراه‌سازی رسانه‌های جمعی نیز از پیش‌نیازهای اجرای قانون شفافیت قوای سه‌گانه و سایر قوانین ناظر به شفافیت است.

ورود سازمان‌های مردم‌نهاد به‌عنوان یکی از ارکان فسادستیزی ضروری است. با جلب مشارکت این تشکل‌ها و واسپاری بخشی از فرایند نظارت بر اجرای قوانین و مقررات شفافیت به آنها، امید است که فرایند نظارت از خطر تعارض منافع ناشی از نظارت بخشی از حاکمیت بر بخش دیگر دور شود.

همراه‌سازی رسانه‌های جمعی از دیگر الزامات پیاده‌سازی هر قانون، از جمله قوانین ناظر به شفافیت، است. اساساً سخن از شفافیت و شفاف‌سازی بدون رسانه‌های جمعی چندان معنا ندارد و همان‌طور که روشن است، نخستین گام برای این همراه‌سازی اصلاح قوانین، تأمین استقلال، به‌ویژه استقلال مالی و امنیت نسبی رسانه‌های جمعی و اهالی رسانه در راستای آسیب‌شناسی فساد، فسادپایی، گزارشگری فساد، افشاگری و فسادستیزی است.

۱۰ تجارب جهانی و سازوکارهای بومی‌سازی آن

براساس عقل و منطق، اختراع دوباره و چندباره چرخ، نه ممکن است و نه معقول؛ شفاف‌سازی قوا، دستگاه‌ها و نهادها امری نیست که سابقه و پیشینه جهانی نداشته باشد؛ پیش از این، کشورهای دیگری در دنیا پیش‌گامان مطالعه، تدوین، تصویب و اجرای قوانین ناظر به شفافیت در عرصه حکمرانی خود بوده‌اند؛ از این‌رو، هرگونه اقدامی قبل از بررسی تجارب جهانی در این زمینه و بدون ملاحظه و سنجش تمایزات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی طرفین، آن هم با هدف بومی‌سازی و رسیدن به الگویی صحیح از حیث نظری، و ممکن، متناسب و به‌صرفه از حیث عملی، اقداماتی زبان‌بار، بی‌ثمر یا کم‌اثر خواهد بود.

نگاه جهانی به ماهیت شفافیت و چیستی آن و سابقه‌ای که درباره اهداف، پیش‌نیازها، زمینه‌ها، الزامات، برنامه‌ها، روش‌ها، ابزارها، مراحل، گام‌ها، هزینه‌ها، کمیته‌ها، کیفیت‌ها، جداول زمانی، شکست‌ها، توفیقات، ذی‌نفعان، زیان‌دیدگان، نتایج و پیامدهای شفافیت ثبت شده و موجود است، به‌مثابه چراغ راهی است که بهره‌گیری، الگوبرداری و بومی‌سازی آن به‌لحاظ روش‌شناختی ممکن و به‌لحاظ عملی مطلوب، بلکه ضروری است؛ ضرورتی که از اتلاف و دورریز امکانات عمومی و سرمایه‌های ملی و خطر عدم توفیق در این مسیر می‌کاهد و بر اثربخشی و بهره‌وری کار می‌افزاید [۳].

۱۱ تقویت و ساده‌سازی سازوکارهای مطالبه‌گری عمومی شفافیت

قوانین ناظر به شفافیت مانند هر قانون دیگری متضمن بایدها و نبایدهایی است که فعل یا ترک فعلی را خواستارند. تحقق این خواسته‌های قانونی بی‌شک مستلزم و مسبوق به مطالبه‌گری اجرای قوانین یاد شده از سوی دستگاه‌های نظارتی مربوط و به‌ویژه پیگیری و مطالبه‌گری از سوی جامعه مدنی و رسانه‌های عمومی است. تعطیل و بلا تکلیف ماندن اجرای قانون و تحقق هر امری که طالب، خواستار، متقاضی، خریدار یا پی‌جو نداشته باشد، جای شگفتی ندارد.

در عرصه تقنین و سازمان‌دهی نظام حکمرانی، برخی دستگاه‌های نظارتی، به‌طور مشخص با هدف همین مطالبه‌گری پیش‌بینی شده‌اند؛ این پیش‌بینی شرط لازم تحقق و پیاده‌سازی قوانین است، اما شرط کافی آن نیست؛ فرایند مطالبه‌گری اجرای قوانین ناظر به شفافیت با ورود جامعه مدنی، رسانه‌های مستقل و روزنامه‌نگاری تحقیقی تکمیل خواهد شد؛ این‌ها ارکانی محسوب می‌شوند که نظارت بخش‌های مختلف حاکمیت بر یکدیگر را از مخاطرات گرفتار آمدن در موقعیت‌های تعارض منافع تا حد زیادی مصون می‌دارند.

معنای این سخن چنین است که از جمله الزامات پیاده‌سازی و اجرای قوانین ناظر به شفافیت، تقویت بُعد مطالبه این قانون از راه ساده‌سازی سازوکارهای قانونی مطالبه‌گری و نیز التزام عملی به این باور است که اگر هر قانونی طالب، خواستار، متقاضی، خریدار یا پی‌جو نداشته باشد، اجرا نخواهد شد؛ به دیگر سخن، باید باور داشت که «مطالبه‌گری، به‌ویژه مطالبه‌گری عمومی، شرط اصلی اجرای قوانین است».

شایان توجه است که مطالبه‌گری هم مانند شفافیت، مفهومی مشکک، ذومراتب و تابع منطق فازی است؛ در نتیجه به هر میزان که مطالبه‌گری بیشتر و جدی‌تر باشد، پیاده‌سازی و اجرای قانون مربوط، بیشتر و بهتر صورت خواهد گرفت. اینک پرسش مهم و ناظر به تقویت مطالبه‌گری عمومی این است که:

«آحاد جامعه برای پی‌جویی اجرای قوانین ناظر به شفافیت باید در کدام مکان، چه وقت و در چه بازه زمانی، چگونه، با چه میزان هزینه و فایده‌ای، به چه روش‌ها و با چه ابزارهایی، طی چه فرایندی، سازوکار، مراحل و گام‌هایی، با چه امید و چشمداشتی، به کدام مرجع یا مراجع رسیدگی رجوع کنند.»

پاسخ به این پرسش و ایضاح مواضع مطالبه‌گری یاد شده، یکی دیگر از مهم‌ترین الزامات اجرای قوانین ناظر به شفافیت را روشن می‌کند.

۱۲ شناسایی و رفع مهم‌ترین موانع شفافیت

پیاده‌سازی قوانین ناظر به شفافیت علاوه بر اقدامات ایجابی، نیازمند توجه و انجام اقدامات سلبی نیز است؛ به این معنا که افزون بر تدارک لوازم و سازوکارهای شفاف‌سازی، شناسایی و رفع موانع شفافیت و چاره‌اندیشی برای هر آنچه تحقق شفافیت را به مخاطره می‌اندازد، نیز در زمره الزامات این کار است؛ از این رو باید به این سؤال پاسخ داده شود که مهم‌ترین موانع شفافیت چیست تا پس از آن بتوان درباره چگونگی رفع آن موانع سخن گفت؟

با این مقدمه می‌توان مدعی شد که شناسایی مهم‌ترین و اصلی‌ترین موانع شفافیت، از دیگر الزامات اجرای قوانین ناظر به شفافیت است.

این پژوهش بر آن نیست تا فهرستی از موانع شفافیت را ارائه کند؛ بلکه صرفاً به دو مورد مهم از این موانع اشاره خواهد کرد؛ دو موردی که به ابهام در بازشناسی وظایف و اختیارات و افزودن عدم شفافیت و پیرو آن فقدان مسئولیت‌پذیری و عدم پاسخ‌گویی بسیار دامن می‌زنند: یکی معضلی به نام «وجود دستگاه‌های موازی» و دیگری «وجود تشکیلات موازی» که در بند «ب» ماده (۳) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت نیز حذف چنین تشکیلاتی تکلیف شده است. وجه اشتراک این دو معضل آن است که به دنبال ایجاد هم‌پوشانی در وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها، مجری را در تشخیص دقیق حدود وظایف و اختیارات و ناظران و مطالبه‌گران را در شناخت میزان مجاز برای پرسشگری و مطالبه‌گری کم‌توان می‌کنند؛ از این رو باید گفت رفع معضل «وجود دستگاه‌های موازی» و نیز حذف «تشکیلات موازی» از الزامات سلبی اجرای قوانین ناظر به شفافیت است [۳].

۱۳ سنجش فاصله وضع شفافیت موجود با وضع مطلوب آن

آخرین الزام از الزامات پیاده‌سازی قوانین ناظر به شفافیت را اینجا می‌توان تعریف سازوکارهای مشخص و دارای پشتوانه‌ها و ضمانت‌های قانونی برای ایجاد قابلیت سنجش و نیز سنجش شفافیت قوای سه‌گانه و اندازه‌گیری فاصله میان وضع موجود با وضع مطلوب با هدف مطالبه رفع کاستی‌های احتمالی دانست. این کار به مجریان و مطالبه‌گران امکان می‌دهد که با نگرش دقیق‌تر، جامع‌تر و واقع‌بینانه‌تری به سمت مبدأ حرکت کنند و مسیر پیش‌رو را بنگرند؛ اهداف، سیاست‌ها و راهبرد را روشن‌تر ترسیم کنند؛ برنامه‌ریزی قاعده‌مندتری داشته باشند و انحراف از مسیر را زودتر و آسان‌تر شناسایی کنند.

سنجش میزان شفافیت موجود و قیاس آن با آنچه مطلوب و مدنظر است، بیش‌ازپیش مطالبه‌گری را امکان‌پذیر می‌سازد؛ زیرا آنچه سنجش‌ناپذیر است، اگر نگوییم مطالبه‌پذیر نیست، دست کم باید اذعان کرد که مطالبه‌اش دشوار است [۳].



۸. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی

این گزارش پس از مقدمه‌ای که ناظر به تجارب جهانی در به‌کارگیری شفافیت با هدف فسادستیزی؛ چپستی، کارکردها و ثمره‌های بالقوه شفافیت؛ تقدم تعریف و ماهیت‌شناسی شفافیت بر قانونگذاری در عرصه تقنین؛ لزوم ارزیابی قوانین ناظر به شفافیت براساس میزان توانشان در تحقق بخشیدن به چرایی‌ها، کارکردها و ثمره‌های مورد انتظار از شفافیت ارائه کرد، به‌صراحت «چپستی شفافیت مورد انتظار از قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها؛ چرایی و الزامات آن» را مسئله اصلی خود معرفی کرد و پیرو آن پرسش‌های فرعی منبعث از مسئله اصلی به این شرح در نظر گرفته شد: (۱) در قوانین ناظر به شفافیت، قانونگذاران شفافیت را به چه معنا یا معانی به کار برده‌اند؟ (۲) آیا قانونگذار ما براساس تعریف و ماهیت‌شناسی شفافیت قانونگذاری کرده است؟ (۳) ماهیت شفافیت و پیرو آن تعریف شفافیت در عالم واقع چیست و چرا؟ (۴) فلسفه و چرایی لزوم شفاف‌سازی و شفافیت‌خواهی به‌معنای یاد شده از کجا نشئت می‌گیرد؟ (۵) الزامات شفاف‌سازی قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها چیست.

پاسخ پرسش اول که «در قوانین ناظر به شفافیت، قانونگذاران شفافیت را به چه معنا یا معانی به کار برده‌اند؟» محقق را بر آن داشت تا برخی از اصلی‌ترین قوانین ناظر به شفافیت را از نظر محتوا و معنانشناختی تحلیل کند تا روشن شود که در این قوانین خواننده با مجموعه‌ای از نگرش‌ها و عبارات ضمنی ناظر به ماهیت شفافیت نزد تدوین‌کنندگان و تصویب‌کنندگان این قوانین مواجه خواهد شد؛ نگرش‌ها و تعبیری که آشکارا آشفتگی و متعارض بودن آنها با یکدیگر جلوه‌نمایی می‌کرد؛ مانند این عبارات: «دسترسی به اطلاعات»، «انتشار اطلاعات»، «رساندن اطلاعات به آستانه آگاهی عموم مردم»، «دادن اطلاعات پس از درخواست (پاسخ‌گویی)»، «انتشار سالیانه اطلاعات»، «آزادی اطلاعات»، «دسترسی همگانی به اطلاعات»؛ یا اینکه گاه قانونگذار در راه شفاف‌سازی و با گمان جلب اعتماد عموم و ارتقای سلامت اداری و نیز تحقق شرط لازم تصدی سمت‌های عالی اجرایی در کشور، روش ارائه گزارش غیرمستمر به رئیس قوه قضائیه و خوداظهاری در خصوص اموال و دارایی‌های شش‌گانه، آن هم در آغاز و پایان تصدی را به‌عنوان شفافیت تکلیف کرده است؛ یا اینکه شفافیت را با ثبت در سامانه یکپارچه، پاسخ‌دهی رایگان، گزارش‌دهی، افشا و انتشار سالیانه هم‌سنگ انگاشته است؛ گاه نیز شفافیت را به ثبت اطلاعات و ارائه اسناد، مدارک و گزارش مالی، به‌گونه‌ای قابل حسابرسی و رسیدگی (قابل ارزیابی) برای مراجع قانونی، در سامانه مالی خاصی مربوط دانسته که این در واقع شفافیت در قبال مراجع قانونی است، نه در قبال مردم؛ آن هم شفافیت در بازه زمانی معین؛ همچنین اینکه گاه شفافیت را بسیار وابسته و متکی به عاملیت انسان - که خود این عامل انسانی مانع شفافیت است - تعریف می‌کند و نیز بی‌توجهی قوانین به مشکک، ذومراتب و تابع منطق فازی بودن شفافیت، جملگی مؤید این مدعاست که گویا تصویر واضح، روشن و منسجمی از شفافیت در قوانین یافت نمی‌شود.

پاسخ پرسش اول، مقدمه پاسخ پرسش دوم شد که «آیا قانونگذار براساس تعریف و ماهیت‌شناسی شفافیت قانونگذاری کرده است؟» همان‌طور که معناشناسی و تحلیل محتوای قوانین نشان داد، ایضاح مفهوم و تعریف چپستی شفافیت، همان کاری است که در هیچ‌یک از قوانین یاد شده صورت نگرفته است. این قوانین به‌هیچ‌وجه از تعریف شفافیت مدنظرشان به‌صراحت سخن به میان نیاورده‌اند؛ حال آنکه روش‌شناسی تدوین قانون اقتضا می‌کرد که «شفافیت» نخست ایضاح مفهومی شود تا قابلیت رساندن آن به آستانه فهم مخاطبان قانون ایجاد و خطر افتادن در دام خطای «عقاب بلا بیان» مرتفع شود؛ همچنین لازم بود نخست ویژگی‌ها و مؤلفه‌های شفافیتی که تجربه جهانی، کارکردها و ثمره‌های بالقوه آن در عرصه فسادستیزی را تأیید کرده بود، شناسایی و لحاظ می‌شد و براساس آن ویژگی‌ها، مؤلفه‌ها، کارکردها و ثمره‌های مورد انتظار، قانونگذاری صورت می‌گرفت؛ از اینجا پرسش سوم طرح شد که «ماهیت شفافیت در عالم واقع (نه در اذهان قانونگذاران) و پیرو آن تعریف شفافیت چیست و چرا؟».

پرسش سوم با در نظر گرفتن این ملاک‌ها و ضوابط قابل پاسخ‌گویی بود: (۱) نسبتی که لفظ «شفاف» (به‌عنوان وصفی ناظر به امور بصری که اصلی‌ترین سمبل‌های آن، آب و شیشه است) باید با مدلول خود داشته باشد؛ (۲) ویژگی‌هایی که از تحلیل و نقد قوانین پیش‌گفته برای شفافیت به دست آمد؛ (۳) کارکردها و پیامدهایی که از شفافیت در عرصه فسادستیزی در عالم واقع مورد انتظار است؛ (۴) این قاعده زبان‌شناختی که هیچ دو واژه مترادفی دقیقاً معنای یکسان ندارند؛ (۵) تفاوت‌های معنانشناختی میان لفظ «شفافیت» با «گزارش‌دهی»، «پاسخ‌گویی»، «انتشار عمومی» و نیز با سایر مفاهیم قریب به شفافیت.

پس از آن، براساس ملاک‌های بالا «شفافیت» (شفافیت حاکمیت در قبال مردم) چنین تعریف شد: «ایجاد وضعی در دستگاه اداری که آن وضع ذهن و ضمیر آحاد جامعه را از ابهام و پرسش‌های ناشی از ابهام درخصوص چستی تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های اداری و چرایی، چگونگی و نتایج آن عاری کند؛ به دیگر سخن، شفافیت فرایند ایجاد وضعی در دستگاه اداری است که در نتیجه آن، اذهان افراد جامعه درخصوص امور یاد شده ابهام‌زدایی و موجب می‌شود، پرسش بی‌پاسخی برایشان باقی نماند».

بنابر تعریف ذکر شده، روشن شد که اگر قرار است ابهامی زوده شود و پیرو آن اقناعی در افکار عمومی صورت گیرد، جایگاه آن در اذهان جامعه است و تمام اقداماتی که در بیرون از ذهن و در دستگاه‌ها صورت می‌گیرد، جملگی مقدمات، اسباب و لوازمی‌اند که در فرایند ابهام‌زدایی از اذهان به کار می‌آیند؛ پس ناسنجیده نیست اگر گفته شود شفافیت فرایند ابهام‌زدایی از اذهان جامعه درخصوص چستی، چرایی، چگونگی و تبعات تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های اداری است.

مجموعه داده‌هایی که هنگام پاسخ‌خواهی از دستگاه‌ها، غالباً به‌نحو سوگیرانه پردازش می‌شود تا در اختیار عموم قرار گیرد، در فرایند شفاف‌سازی به‌معنای یاد شده، پیشاپیش و قبل از ایجاد ابهام و پیش از طرح پرسش، به‌صورت داده‌های خام و پردازش نشده، به‌طور مستمر منتشر می‌شود و در اختیار عموم قرار می‌گیرد. در واقع دستگاه مربوطه کدام درحال پاسخ‌گویی پیش از پرسش، و به‌تعبیری به‌نحو مستمر درحال دفع دخل مقدر است.

این شفافیت همان در معرض بودن و در نتیجه مشاهده‌پذیر بودن صفر تا صد فرایند عملکرد دستگاه‌ها و زمینه‌ها و پیامدهای عملکرد آنها برای عموم مردم است؛ به دیگر سخن، شفافیت، مشاهده‌پذیر بودن کم‌و‌کیف به‌کارگیری قدرت و اختیاراتی است که مردم (امانت‌دهندگان و موکلان) با تکیه بر اعتماد متقابل نزد زمامدارانشان (وکلائی خود) به امانت سپرده‌اند؛ آن هم مشاهده‌پذیر بودن مستمر و اراده‌مندانه، به‌گونه‌ای که براساس آن بتوانند درباره عملکرد زمامدارانشان داوری واقع‌نمایانه‌ای داشته باشند. نمونه و مثال کوچک چنین شفافیتی، دیدن مستمر موقعیت تاکسی اینترنتی روی تلفن همراه، آن هم در حین حرکت است که نیازمند استعلام، پرسش و کسب خبر از هیچ واسطه و عامل انسانی نیست.

بر تعریف ارائه شده چهارده پیامد مهم مترتب بود که در جای خود فهرست‌وار بیان شد و از تکرار آن صرف‌نظر می‌شود؛ همچنین در پاسخ به این پرسش محتمل که «آیا تعریف یاد شده از شفافیت چنان آرمان‌گرایانه نیست که نتوان آن را محقق ساخت؟»، گفته شد: در مقام تبیین علمی و تعیین استانداردهای شفافیت، لازم است نهایت دقت و موشکافی علمی صورت گیرد و حد اعلی و آرمانی شفافیت روشن شود؛ اما در مقام عمل چه‌بسا میزان دستیابی و نیل به آن متفاوت باشد؛ همچنین ذکر شد که مفهوم شفافیت مفهومی مشبک، ذومراتب، طیفی و تابع منطق فازی است؛ به این معنا که ممکن است امری شفاف باشد و امر دیگری شفاف‌تر؛ از این‌رو داشتن نگاه صفر و یک یا سیاه و سفید دیدن آن خطاست.

پرسش چهارم این بود که «فلسفه و چرایی لزوم شفاف‌سازی و شفافیت‌خواهی به‌معنای یاد شده از کجا نشئت می‌گیرد؟» دانستن چرایی «حق بودن شفافیت» و پیرو آن چرایی «تکلیف بودن آن»، برای دستگاه‌های نظارتی از آن‌رو ضرورت دارد که جایگاه شفافیت را در بحث صیانت از حقوق عامه تبیین و میزان اهمیت و وزنی را که باید در نظارت برای شفافیت قائل شوند، روشن می‌کند.

در این بحث، با استناد به ادله و شواهد نقلی، عقلی، اخلاقی و قانونی فلسفه و چرایی لزوم شفافیت بیان و دو منشأ برای جایگاه ویژه و اهمیت خاص شفافیت ذکر شد: نخست اینکه شفافیت به‌عنوان «حق آگاهی» به‌خودی‌خود اهمیت دارد. چنین اهمیتی اهمیت ذاتی و بال‌إصالة برای شفافیت است که رساندن این حق به صاحبان حق مصداقی از مصادیق عدالتی است که به‌نحو ویژه وظیفه ذاتی دستگاه قضاست. دوم اینکه شفافیت شرط لازم برای نظارت‌گری، پیشگیری و مقابله با فساد است؛ در این وجه، شفافیت به‌دلیل آنکه مقدمه واجب است، وجود می‌یابد و این اهمیت اهمیتی تبعی یا بالتبع است. استناد به سیره علوی، ادله عقلی، اخلاقی، قانونی و طرح و ترسیم پارادایم و کیل و موکل و نیز پارادایم امانت‌دهنده و امانت‌گیرنده در بیان فلسفه شفافیت و تلاش برای تأیید این دیدگاه، که شفافیت به‌عنوان «حق آگاهی مردم» به‌خودی‌خود اهمیت ذاتی و بال‌إصالة دارد و نیز مباحثی که در راستای بیان نسبت میان شفافیت (به‌معنای یاد شده) با وظیفه ذاتی دستگاه قضا طرح شد و در پی آن بحث از اهمیت تبعی آن، همگی با هدف تبیین فلسفه شفافیت بود؛ فلسفه‌ای که پیش‌نیاز فهم، تفسیر، اجرا و پیاده‌سازی قوانین ناظر به شفافیت در قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها لحاظ شده است.



پنجمین پرسش این بود که «الزامات شفاف‌سازی قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها چیست؟» منظور از این پرسش این بود که اگر بنا باشد قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها شفاف‌سازی کنند، چه پیش‌نیازها و مقدماتی لازم است؟ پاسخ به این پرسش فهرستی از الزامات را به شرح ذیل به دست داد که به بیان رئوس آن اکتفا و از تکرار توضیحات صرف‌نظر می‌شود: (۱) فهم مشترک از شفافیت؛ (۲) تبیین چرایی لزوم شفافیت؛ (۳) بازتعریف فساد با محوریت «سلب اعتماد و سلب مشروعیت»؛ (۴) اراده‌مندی در شفافیت‌گرایی؛ (۵) رفع خلأهای قانونی و مقررهای؛ (۶) زیرساخت‌های فناورانه؛ (۷) حذف حداکثری عاملیت انسان؛ (۸) فرهنگ‌سازی برای شفافیت؛ (۹) سازمان‌های مردم‌نهاد و رسانه‌ها؛ (۱۰) تجارب جهانی و سازوکارهای بومی‌سازی آن؛ (۱۱) تقویت و ساده‌سازی سازوکارهای قانونی مطالبه‌گری عمومی شفافیت؛ (۱۲) شناسایی و رفع مهم‌ترین موانع شفافیت؛ (۱۳) سنجش فاصله وضع شفافیت موجود با وضع مطلوب آن.

پیشنهادها

✓ **رعایت اصول و ساختارهای استاندارد تدوین قوانین و تعیین مرجع ناظر:** این پیشنهاد چنان واضح و ابتدایی به نظر می‌رسد که در بدو امر، طرح آن زائد و بی‌نیاز از تصریح است؛ اما دقت در بسیاری از قوانین، به‌ویژه قوانین ناظر به شفافیت و به‌خصوص قانون «شفافیت قوای سه‌گانه دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها»، آشکارا خلأ رعایت این اصول و استانداردها را نشان می‌دهد در هیچ جای این قانون، کلیدی‌ترین واژه، یعنی «شفافیت»، تعریف نشده است. اساساً قانون‌نویسی و تدوین قانون، در دنیا و در دانش حقوق، اصول و استانداردهای مشخص و شناخته شده‌ای دارد؛ لذا لزومی به ابداع دوباره یا چندباره آن نیست.

✓ **تعیین کارگروه دلالت‌شناسی الفاظ و عبارات قوانین:** این کارگروه که در راستای قاعده «قبیح عقاب بلا بیان» و نیز «قبیح تکلیف مالا یطاق» ضرورت می‌یابد، متشکل از حقوق‌دانان، فقیهان، زبان‌شناسان، ادبای زبان فارسی و عربی، فیلسوفان تحلیل زبانی و متخصصان شاخه‌های مختلف دانش‌های زبانی است که می‌توانند به ایضاح الفاظ و عبارات یک قانون کمک کند. کارویژه این کارگروه صرفاً پرداختن به دلالت‌شناسی الفاظ و عبارات قوانین پیش از تصویب آنها، نظارت بر صحت کاربرد الفاظ و عبارات کلیدی در معانی صحیحشان و نیز نظارت بر استعمال یکسان آنها در قوانین مختلف است؛ به این معنا که مثلاً لفظ «شفافیت» به هر معنایی که در قانون «قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» به کار رفته است، حتی‌الامکان در تمام سایر قوانین نیز باید به همان معنا استعمال شود. برای درک اهمیت وظیفه این کارگروه و میزان سرنوشت‌ساز بودن معانی الفاظ و عبارات، کافی است توجه شود که فقدان تعریفی روشن از «شفافیت» سبب شد تا در برخی دستگاه‌ها سهواً یا عمداً، شفافیت، مساوی با تأسیس سامانه اخذ و القا گردد و پیرو آن هزینه‌های هنگفتی دریافت، صرف، اسراف، تبذیر و چه‌بسا اختلاس شود؛ حال کافی است این نمونه به سایر قوانین تعمیم یابد و این پرسش طرح شود که در مجموع چه حجم عظیمی از بودجه‌ها و منابع این کشور به‌واسطه ابهام در معانی واژه‌های کلیدی مجموعه این قوانین، هم‌اکنون در حال حیف‌ومیل است؛ سپس همین تعمیم در خصوص مقررات نیز قابل تکرار است و می‌توان پرسید که هزینه‌ها، اسراف‌ها، تبذیرها و اختلاس‌های برخاسته از ابهام در واژه‌های کلیدی مقررات به چه میزان است.

✓ **الزام قانونگذار به تصریح چرایی و کارکردهای مورد انتظار از هر قانون:** این پیشنهاد از آن‌رو مهم است که هم در تفسیر سایر مواد یک قانون راهگشاست؛ هم به تقویت ضمانت‌های فردی و درونی اجرای قانون کمک می‌کند؛ هم تکلیف مجری قانون را در مواردی که قانون سکوت کرده یا ابهام دارد روشن می‌کند و هم در ارزیابی سایر مواد قانون ملاک و معیار خوبی خواهد بود؛ مثلاً در موضوع رفع ابهام از کم‌وکیف «شفافیت مدنظر قانون»، اگر پاسخ‌گو بودن مستمر پیش از پرسش، یکی از چرایی‌ها و کارکردهای مورد انتظار از قانون «شفافیت قوای سه‌گانه...» دانسته و به آن تصریح شود، آنگاه در مواردی که قانون سکوت کرده است یا الفاظ و عبارات آن گویا نیست، اتخاذ تصمیماتی که چرایی‌ها و کارکردهای مورد انتظار از این قانون را بهتر و بیشتر تأمین کند، تصمیم صحیح و قانونی تلقی خواهد شد. یا مثلاً اگر تصریح شود که «حذف عاملیت انسان» و «کاهش حداکثری نقش آن در دستیابی عموم به داده‌ها»، یکی از چرایی‌ها و کارکردهای قانون «شفافیت قوای...» است، آنگاه نقص برخی مواد قانونی، که نقش عامل انسانی را پررنگ می‌نماید، آشکار خواهد شد؛ طبعاً مکلف شدن قانونگذار به تصریح چرایی و کارکردهای مورد انتظار از قانون، سازوکارها و مراجع خاص خود را می‌طلبد و ذیل بحثی می‌گنجد که درباره نظارت بر «استاندارد بودن شکل و ساختار قوانین» طرح شد، اما به‌دلیل اهمیت ویژه‌ای که دارد، به‌نحو مستقل تبیین شد.

✓ **لزوم تعیین تعریفی دقیق از شفافیت:** این همان کاری است که سعی شد در این گزارش صورت گیرد؛ اگرچه این پرسش نیز طرح شد که «آیا تعریف دقیق و موشکافانه از شفافیت چنان آرمان‌گرایانه نخواهد شد که نتوان آن را محقق ساخت؟» قانونگذار توجه دارد که در مقام تبیین علمی و تعیین استانداردهای شفافیت، لازم است نهایت دقت، جامعیت و موشکافی علمی صورت گیرد و حد اعلی و آرمانی «شفافیت» روشن شود؛ اما در مقام عمل چه‌بسا میزان دستیابی و نیل به آن متفاوت باشد؛ زیرا مفهوم شفافیت مفهومی مشکک، ذومراتب، طیفی و تابع منطق فازی است؛ به این معنا که ممکن است امری شفاف باشد و امری دیگر شفاف‌تر؛ از این‌رو نگاه صفر و یک داشتن یا سیاه و سفید دیدن این‌گونه مفاهیم، خطاست.

✓ **لزوم نقد و بازتعریف مفهوم فساد اداری با محوریت «سلب اعتماد و سلب مشروعیت»:** همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، اگر فساد اداری به‌گونه‌ای تعریف شود که فساد بودن آن اولاً و بالذات به‌خاطر لکه‌دار کردن اعتماد مردم و به‌مخاطره انداختن مشروعیت حکومت باشد، آنگاه هرگونه ابهام، اظهار، گزارش خلاف واقع، دروغ، سکوت، بی‌اطلاع نگاه داشتن یا ایجاد تأخیر در دسترسی موکلان و امانت‌دهندگان به داده‌ها و امثال این اقدامات، که همگی وجهی از وجوه تلاش برای ناشفاف بودن و تحریف واقعیت محسوب می‌شوند، اختلاف درجات، سلب اعتماد عمومی و به تعبیر بهتر سلب مشروعیت حکمرانی را رقم خواهند زد؛ چنین رویکردی هیچ‌گونه ناشفاف بودن را برنمی‌تابد و بدین‌سان شفافیت به عنوان یک ضرورت مهم و وظیفه ذاتی، بدیهی، مشترک، دائمی و بی‌چون‌وچرای قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها ملحوظ خواهد شد. بازتعریف دقیق و بی‌نقص فساد با محوریت «سلب اعتماد و سلب مشروعیت»، آن هم به‌گونه‌ای سنجش‌پذیر، با قابلیت وضع کیفر و پاداش حقوقی، انقلابی تقنینی در عرصه فسادستیزی را به دنبال خواهد داشت که نخستین پیامد آن الزام به بازنگری در اغلب قوانین موجود است.

✓ **تکمیل و اصلاح قانون «قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها»:** آنچه در این گزارش درخصوص معناشناسی شفافیت در برخی قوانین آمد و نیز آنچه درباره اصول و استانداردهای تدوین قانون بیان شد، به‌روشنی نقص‌ها و کاستی‌های قوانین ناظر به شفافیت، به‌ویژه «قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» و لزوم افزودن تکمله‌هایی بر آن را نشان داد؛ از این‌رو، آخرین پیشنهاد این گزارش می‌تواند به تکمیل و اصلاح قانون «قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» اختصاص یابد؛ اصلاحاتی که دست‌کم خلاً تعریف روشن از شفافیت را پُر و فقدان چرایی‌ها و کارکردهای مورد انتظار را، دست‌کم با تخصیص ماده‌واحدی، مرتفع کند.

جدول ۳. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی

زمان‌بندی اجرا	دستگاه معین	دستگاه متولی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
				اصلاح	تداوم	
کوتاه‌مدت	مرکز پژوهش‌های مجلس، شورای نگهبان	مجلس شورای اسلامی	رعایت اصول و ساختارهای استاندارد تدوین قوانین و تعیین مرجع ناظر	✓		۱
کوتاه‌مدت	دولت، قوه قضائیه	مجلس شورای اسلامی	تعیین کارگروه دلالت‌شناسی الفاظ و عبارات قوانین	✓		۲
میان‌مدت	شورای نگهبان	مجلس شورای اسلامی	الزام قانونگذار به تصریح چرایی و کارکردهای مورد انتظار از هر قانون	✓		۳
میان‌مدت	مرکز پژوهش‌های مجلس، شورای نگهبان	مجلس شورای اسلامی	لزوم نقد و بازتعریف مفهوم فساد اداری با محوریت «سلب اعتماد و سلب مشروعیت»	✓		۴
بلندمدت	مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری	مجلس شورای اسلامی	تکمیل و اصلاح قانون «قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها»	✓		۵

مأخذ: همان.



منابع و مآخذ



- [۱] دوبون، آلن و جانسون، مایکل. (۱۳۹۵)، فساد شفافیت و پاسخگویی، رویکردهای بین‌المللی، مترجم محمدرضا دهقان‌ی، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- [۲] درگاهی، حسن و صلواتی، بهرام. (۱۳۹۷)، شفافیت و فساد، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- [۳] ایزوتسو، توشیهیکو. (۱۳۹۶)، خدا و انسان در قرآن، ترجمه احمد آرام، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ یازدهم.
- [۴] کاتوزیان، ناصر. (۱۳۹۲)، فنون قانون‌نویسی، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- [۵] پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، بیانات نماز جمعه، ۲۹ خرداد ۱۳۸۸.
- [۶] نهج‌البلاغه، نامه ۵۰
- [۷] نهج‌البلاغه، نامه ۵۳
- [۸] آکرمن، سوزان رز. (۱۳۸۱)، فساد و دولت؛ علل، پیامدها و اصلاحات، ترجمه سیدحسین سراجزاده و محمود مهرمحمدی، تهران: نشر نی.
- [۹] عارف، رضا. (۱۴۰۳)، اراده معطوف به فسادستیزی، تهران: انتشارات سازمان بازرسی کل کشور.
- [۱۰] سبحانی، حسن. (۱۳۹۶)، شفافیت و مبارزه با فساد؛ اصول و روش‌ها، تهران: انتشارات کویر.
- [۱۱] حاجیانی ابراهیم، علیزاده رضا. (۱۳۹۳)، تجارب جهانی شفافیت و مبارزه با فساد، تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- [۱۲] فاضلی، محمد. (۱۳۹۶)، موانع تحقق شفافیت در نظام اداری ایران، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- [۱۳] دارابی، علی. (۱۳۹۷)، سنجش شفافیت دستگاه‌های اجرایی؛ اصول، روش‌ها و شاخص‌ها، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.

گزیده سیاستی

درک صحیح مفهوم شفافیت، پیش‌نیاز قانونگذاری مؤثر است. این گزارش با تحلیل قوانین موجود، چالش‌های مفهومی را شناسایی می‌کند و پیشنهادهایی برای بهبود نظام تقنینی و سیاستگذاری در این حوزه ارائه می‌دهد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir