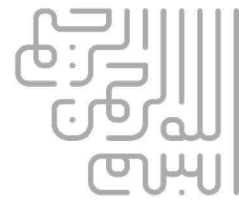


بررسی و تحلیل جانمایی ساختاری دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۶/۱۵
Publish Date : 2026/09/06



عنوان: بررسی و تحلیل جانمایی ساختاری دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
تهیه و تدوین (Author): محمد موسوی صالح
واژه‌های کلیدی: جانمایی ساختاری ، دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ، تحلیل تطبیقی
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21832>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11865.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: بررسی و تحلیل جانمایی ساختاری دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

نوع گزارش: طرح/لایحه ☐، نظارتی ☒، راهبردی ☐، پیش نویس قانونی ☐

نام دفتر: مطالعات مدیریت (گروه دولت الکترونیک و مدیریت داده)

مدیر مطالعه: یحیی مرتب

اظهار نظر کنندگان: حسن پور اسماعیل (دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن گروه مخابرات و

فناوری اطلاعات)، ابوالفضل میرفخرالدینی (دفتر مطالعات حقوقی گروه حقوق اداری و نهادهای

اساسی)، سید علی محسنیان (دفتر مطالعات فرهنگی گروه رسانه، ارتباطات جمعی و فضای مجازی)

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، حسین اصلی پور

گرافیک و صفحه آرایی: ساجده زارع مرزی، نرگس گلچین آرانی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۵/۰۴/۱۴



فهرست مطالب

چکیده	۵
خلاصه مدیریتی.....	۶
۱. مقدمه	۸
۲. پیشینه.....	۹
۱-۲. سوابق مطالعاتی	۹
۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی.....	۱۱
۳-۱. تهدیدهای محیطی مشترک همه گزینه‌ها.....	۱۴
۳-۲. نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید پنج دستگاه اجرایی.....	۱۴
۳. بررسی دستگاه‌های مستعد جانمایی دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	۱۴
۴. مقایسه تطبیقی گزینه‌های جانمایی دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	۲۰
۵. جمع‌بندی و پیشنهاد سیاستی	۲۳
منابع و مأخذ.....	۲۶

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی	۱۱
جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی.....	۱۱
جدول ۳. نقاط قوت، ضعف، تهدید و فرصت‌های مربوط به استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۱۴
جدول ۴. نقاط قوت، ضعف، تهدید و فرصت‌های مربوط به استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۱۶
جدول ۵. نقاط قوت، ضعف، تهدید و فرصت‌های مربوط به استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون در معاونت حقوقی ریاست جمهوری.....	۱۷
جدول ۶. نقاط قوت، ضعف، تهدید و فرصت‌های مربوط به استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون در سازمان برنامه و بودجه کشور	۱۸
جدول ۷. نقاط قوت، ضعف، تهدید و فرصت‌های مربوط به استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون در سازمان اداری و استخدامی کشور	۱۹
جدول ۸. مقایسه تطبیقی گزینه‌های جانمایی دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد.....	۲۰
جدول ۹. خلاصه پیشنهاد‌های سیاستی و اجرایی	۲۴



بررسی و تحلیل جانمایی ساختاری دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

چکیده



انتخاب نهاد متولی دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، یکی از عوامل کلیدی در تضمین کارآمدی و اثربخشی اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به شمار می‌رود. جانمایی نامناسب ساختاری دبیرخانه می‌تواند اقتدار نظارتی، ظرفیت هماهنگی فرابخشی و توان اجرایی آن را محدود کند. این گزارش با هدف شناسایی مناسب‌ترین متولی، پنج دستگاه مستعد (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور) را از منظر پشتوانه قانونی، اقتدار اجرایی، ظرفیت فنی و ریسک تعارض منافع، به صورت تطبیقی تحلیل می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی فاقد اقتدار اجرایی و زیرساخت فنی کافی است و کم‌ترین ارتباط موضوعی با این دبیرخانه را داراست؛ وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات از برتری فنی برخوردار است اما به ابعاد حقوقی و فرهنگی توجه کمتری دارد؛ معاونت حقوقی ریاست جمهوری از لحاظ اجرایی یک دبیرخانه اجرایی با چالش‌هایی مواجه است و سازمان برنامه و بودجه کشور نیز ارتباط کمی با موضوع دبیرخانه دارد. در مجموع، سازمان اداری و استخدامی کشور به دلیل هم‌پوشانی گسترده مأموریتی با اهداف قانون، بیشترین ظرفیت نهادی را برای استقرار دبیرخانه دارد. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود دبیرخانه به سازمان اداری و استخدامی کشور منتقل شود و این سازمان در اجرای وظایف فنی خود از ظرفیت‌های وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات بهره گیرد. اصلاح ترکیب کمیسیون و تقویت ضمانت‌های اجرایی قانون نیز از الزام‌های تکمیلی این پیشنهاد به شمار می‌رود.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

انتخاب نهاد متولی دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، از عوامل کلیدی در تضمین کارآمدی و اثربخشی اجرای این قانون است؛ زیرا جانمایی نامناسب دبیرخانه می‌تواند اقتدار نظارتی، ظرفیت هماهنگی فرابخشی و توان اجرایی آن را محدود کرده و پاسخ‌گویی دستگاه‌های حاکمیتی را با چالش مواجه سازد. براساس تبصره «۱» ماده (۱۸) قانون، دبیرخانه اجرایی کمیسیون در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مستقر است؛ بااین‌حال، تجربه چندساله اجرای قانون و گزارش‌های کارشناسی، چالش‌هایی از جمله محدودیت اقتدار نظارتی، ضعف زیرساخت‌های فنی و نبود هم‌راستایی کافی میان اولویت‌های این وزارتخانه و مأموریت‌های کمیسیون را نشان می‌دهد. از این‌رو، بازنگری در محل استقرار دبیرخانه و شناسایی مناسب‌ترین نهاد برای متولی‌گری آن، به موضوعی راهبردی در راستای ارتقای نظام حکمرانی داده و اطلاعات کشور تبدیل شده است. این گزارش پنج گزینه شامل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور را از منظر پشتوانه قانونی، اقتدار اجرایی و نظارتی، ظرفیت فنی و زیرساختی، استقلال نهادی و ریسک تعارض منافع و با استفاده از روش SWOT بررسی و به‌صورت تطبیقی ارزیابی کرده است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

تحلیل تطبیقی پنج گزینه نشان می‌دهد هر یک از دستگاه‌های مورد بررسی بخشی از الزامات اجرای قانون را پوشش می‌دهند، اما از نظر ترکیب ظرفیت‌های نهادی، تفاوت قابل توجهی میان آنها وجود دارد:

- **وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی:** از پشتوانه قانونی فعلی و ظرفیت‌های فرهنگی، رسانه‌ای و آموزشی برخوردار است؛ بااین‌حال، محدودیت اختیارات نظارتی، کمبود نیروی انسانی، ضعف زیرساخت‌های تخصصی حکمرانی داده و فناوری اطلاعات و پایین بودن اولویت موضوع دسترسی آزاد به اطلاعات در مأموریت‌های اصلی وزارتخانه، از مهم‌ترین نقاط ضعف آن است.
- **وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات:** بالاترین ظرفیت فنی و زیرساختی را در میان گزینه‌ها داراست و از ظرفیت‌های مهمی در حوزه دولت الکترونیک، حکمرانی داده و مدیریت سامانه‌های ملی برخوردار است؛ اما غلبه احتمالی نگاه فنی بر ابعاد حقوقی، فرهنگی و حقوق شهروندی و کمبود ظرفیت حقوقی و نظارتی، از محدودیت‌های اصلی این گزینه محسوب می‌شود.
- **معاونت حقوقی ریاست جمهوری:** در حوزه حل اختلافات حقوقی، تدوین و تنقیح مقررات، تفسیر قوانین و تقویت ضمانت اجرای تصمیم‌های کمیسیون ظرفیت بالایی دارد؛ بااین‌حال، ضعف زیرساخت‌های فنی و تشکیلات اجرایی برای پیگیری درخواست‌ها و تعامل مستمر با دستگاه‌ها و همچنین احتمال تعارض منافع ناشی از نقش این معاونت در دفاع از مصوبات و عملکرد دولت، از چالش‌های این گزینه است.
- **سازمان برنامه و بودجه کشور:** از اهرم‌های بودجه‌ای و ظرفیت ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها برخوردار است؛ اما مأموریت اصلی آن معطوف به برنامه‌ریزی و تخصیص منابع بوده و محدودیت مشارکت در فعالیت‌های کمیسیون، غلبه رویکرد بودجه‌ای و محدودیت اقتدار فرابخشی خارج از حوزه مالی، ارتباط محتوایی آن با مأموریت دبیرخانه را محدود می‌کند.
- **سازمان اداری و استخدامی کشور:** به‌دلیل هم‌راستایی مأموریت‌های آن با حقوق شهروندی، اصلاح نظام اداری، توسعه دولت الکترونیک، ارزیابی عملکرد و آموزش کارکنان، بیشترین هم‌پوشانی را با الزامات اجرایی قانون دارد. عضویت رئیس سازمان یا معاون ذی‌ربط در کمیسیون، اشراف بر ساختار دستگاه‌های اجرایی، برخورداری از نظام ارزیابی عملکرد، ظرفیت آموزش کارکنان دولت، توسعه فرهنگ سازمانی و ابزارهای مرتبط با حکمرانی داده، از مهم‌ترین ظرفیت‌های این سازمان است.

تحلیل مقایسه‌ای جداول SWOT نشان می‌دهد که برتری سازمان اداری و استخدامی کشور، صرفاً ناشی از تعداد بیشتر معیارهای دارای ارزیابی «بالا» نیست، بلکه بر سه ویژگی ساختاری استوار است:

۱- تنوع اهرم‌های اجرایی: سازمان از ترکیبی از اهرم‌های ساختاری، ارزیابی عملکرد، آموزشی، تشویقی و فنی برخوردار است و برخلاف گزینه‌هایی که عمدتاً بر یک اهرم مالی یا حقوقی متکی هستند، از منابع متنوع قدرت بهره می‌برد.

۲- قلمرو اقتدار مؤثر بر دستگاه‌های اجرایی: سازمان در حوزه ساختار سازمانی و مقررات استخدامی، رابطه‌ای صرفاً هم‌تراز با دستگاه‌های اجرایی ندارد و از جایگاه مرجع تأیید ساختار و مقررات برخوردار است؛ بنابراین، ظرفیت آن برای اثرگذاری بر دستگاه‌های اجرایی از جنس هماهنگی افقی صرف نیست.

۳- وجود مکانیسم‌های الزام فنی پیشینی: پایگاه شناسنامه خدمات دولت و الزام تأیید برنامه‌های هوشمندسازی این امکان را فراهم می‌کند که الزام‌های افشای اطلاعات در فرایندهای فنی و اداری دستگاه‌ها تعبیه شود و اجرای قانون از یک تکلیف صرفاً پسینی به یک شرط پیشینی در فرایندهای اداری تبدیل شود.

در کنار این مزیت‌ها، دو تهدید مشترک میان همه گزینه‌ها وجود دارد: تداوم فرهنگ اسرارگرایی در نظام اداری و ضعف ضمانت‌های اجرایی مقرر در ماده (۲۲) قانون. بنابراین، حتی انتخاب مناسب‌ترین محل استقرار نیز بدون اصلاحات تکمیلی نمی‌تواند به‌تنهایی همه چالش‌های اجرای قانون را برطرف کند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به هم‌پوشانی مأموریتی، ظرفیت‌های اجرایی و حکمرانی و مزیت ساختاری سازمان اداری و استخدامی کشور، انتقال دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به سازمان اداری و استخدامی کشور به‌عنوان گزینه مناسب‌تر پیشنهاد می‌شود. در عین حال، این انتقال باید به‌عنوان بخشی از یک بسته اصلاحی جامع و نه صرفاً جابه‌جایی محل استقرار دبیرخانه اجرا شود. در این راستا، اقدامات زیر پیشنهاد می‌شود:

۱- اصلاح مبنای قانونی: اصلاح قانون و تعیین سازمان اداری و استخدامی کشور به‌عنوان محل استقرار دبیرخانه و تعیین حدود وظایف و اختیارات آن.

۲- اصلاح ترکیب کمیسیون: بازنگری در ترکیب و سازوکار فعالیت کمیسیون با هدف تقویت ظرفیت‌های حقوقی، فنی، اداری و نظارتی و افزایش هماهنگی بین‌دستگاهی.

۳- تقویت ضمانت‌های اجرایی: بازنگری در ضمانت‌های اجرای قانون، به‌ویژه ماده (۲۲)، برای ایجاد ضمانت‌های روشن و مؤثر در قبال عدم پاسخ‌گویی یا امتناع دستگاه‌ها از اجرای تکالیف قانونی.

۴- تأمین منابع پایدار: پیش‌بینی و تثبیت منابع انسانی، مالی و فنی متناسب با وظایف و حجم فعالیت‌های دبیرخانه.

۵- حفظ استقلال عملکردی: ایجاد سازوکارهایی برای حفظ تمرکز، استقلال کارشناسی و اثربخشی دبیرخانه در ساختار سازمان اداری و استخدامی کشور.

۶- تقویت زیرساخت‌های فنی: استفاده از ظرفیت وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات برای توسعه و پشتیبانی سامانه و زیرساخت‌های فنی مرتبط با انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.

۷- پایش و ارزیابی مستمر: استقرار نظام پایش و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های مشمول و گزارش‌دهی دوره‌ای درباره میزان اجرای قانون و نحوه پاسخ‌گویی به درخواست‌های اطلاعاتی.

۸- پوشش تمامی مشمولان قانون: پیش‌بینی سازوکارهای حقوقی و هماهنگی لازم برای اعمال مؤثر وظایف دبیرخانه نسبت به تمامی دستگاه‌ها و نهادهای مشمول، از جمله نهادهای خارج از قلمرو مستقیم اختیارات سازمان اداری و استخدامی کشور.



۱. مقدمه

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مصوب سال ۱۳۸۷، با هدف تضمین حق شهروندان بر دسترسی به اطلاعات عمومی و ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی در دستگاه‌های حاکمیتی به تصویب رسید. اجرای مؤثر این قانون، مستلزم وجود سازوکاری نهادی برای هماهنگی، نظارت و پیگیری اجرای تکالیف قانونی در میان دستگاه‌های مشمول است. در این چارچوب، دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات نقش محوری دارد. براساس تبصره «۱» ماده (۱۸) قانون، دبیرخانه در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مستقر شده است؛ باین‌حال، گزارش‌های کارشناسی [۱، ۲] و تجربه چندساله اجرای قانون، چالش‌هایی ازجمله محدودیت اقتدار نظارتی، ضعف زیرساخت‌های فنی و عدم هم‌راستایی کافی میان مأموریت‌های وزارتخانه و وظایف دبیرخانه را نشان می‌دهد. ازاین‌رو، بازنگری در محل استقرار دبیرخانه و شناسایی نهاد مناسب برای ایفای این نقش، مسئله اصلی این گزارش است.

جانمایی مناسب دبیرخانه اجرایی کمیسیون، از الزامات تحقق مؤثر اهداف قانون، به‌ویژه تضمین دسترسی عمومی به اطلاعات، ارتقای شفافیت و تقویت پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی، محسوب می‌شود. با گسترش دولت الکترونیک، افزایش حجم درخواست‌های اطلاعاتی و ضرورت هماهنگی فرابخشی میان دستگاه‌های متعدد، نهاد متولی دبیرخانه باید از اقتدار اداری و اجرایی کافی، ظرفیت فنی و زیرساختی مناسب و استقلال نسبی برای کاهش تعارض منافع برخوردار باشد. از این منظر، بازنگری در ساختار و محل استقرار دبیرخانه، موضوعی مؤثر بر کیفیت حکمرانی اطلاعات و کارآمدی نظام اجرای قانون به شمار می‌رود.

این گزارش با هدف شناسایی مناسب‌ترین گزینه نهادی برای استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تهیه شده است. در این راستا، ضمن بررسی مبانی و الزامات مرتبط با محل استقرار دبیرخانه، ظرفیت‌های نهادی پنج دستگاه مستعد متولی‌گری بررسی و مقایسه شده و تلاش شده است گزینه‌ای شناسایی شود که از بیشترین ظرفیت قانونی، اجرایی، نظارتی و فنی برای ایفای مؤثر وظایف دبیرخانه برخوردار باشد.

بنابراین پرسش اصلی گزارش به این شرح است: کدام دستگاه اجرایی از ظرفیت نهادی، قانونی و فنی مناسب‌تری برای ایفای نقش متولی دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات برخوردار است؟

این گزارش با بهره‌گیری از رویکرد تحلیل تطبیقی و چارچوب SWOT، ظرفیت پنج دستگاه شامل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور را برای استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون بررسی می‌کند. در این چارچوب، ظرفیت هر یک از گزینه‌ها از حیث پشتوانه قانونی، اقتدار اجرایی و نظارتی، ظرفیت فنی و زیرساختی، استقلال نهادی و ریسک تعارض منافع ارزیابی و نقاط قوت، نقاط ضعف، فرصت‌ها و تهدیدهای مرتبط با آن شناسایی شده است. در ادامه، یافته‌های حاصل از ارزیابی هر گزینه به‌صورت تطبیقی مقایسه شده تا مناسب‌ترین گزینه نهادی برای استقرار و ایفای مؤثر وظایف دبیرخانه تعیین شود. مبنای این ارزیابی، قوانین و مقررات بالادستی مرتبط با دستگاه‌های مورد بررسی و گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است.



در این بخش به بررسی پژوهش‌های صورت گرفته در حوزه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و قوانین و مقررات مربوطه در ایران پرداخته شده است.

۲-۱. سوابق مطالعاتی

در سال ۱۳۹۹، یعقوبی و همکاران [۳] در پژوهشی با عنوان «تبیین چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به اطلاعات از منظر اساتید ارتباطات و اصحاب رسانه» به بررسی چالش‌های اجرای قانون مذکور در ایران از منظر اساتید ارتباطات و اصحاب رسانه پرداخت. هدف پژوهش مذکور، ارزیابی ظرفیت اجرایی این قانون در شرایط کنونی جامعه ایران بوده و این پژوهش با روش داده بنیاد و مصاحبه با خبرگان انجام شده و نتایج نشان می‌دهد که اجرای این قانون با چهار چالش اصلی مواجه است [۳]:

۱ **فرهنگ پنهان‌کاری:** بدنه دولت و سازمان‌ها مقاومت جدی در ارائه اطلاعات دارند و شفافیت را به دلیل آشکار شدن نقاط ضعف خود تهدید می‌دانند.

۲ **سیاست‌زدگی:** سیاست‌زدگی در جامعه و رسانه‌ها باعث شده است که شهروندان، پژوهشگران و روزنامه‌نگاران اعتقاد به کارایی این قانون نداشته باشند.

۳ **زیرساخت‌های ناکافی:** فقدان بسترهای اداری، فنی، فرهنگی و اقتصادی مناسب و نبود الزام قانونی برای پاسخ‌گویی نهادها، اجرای قانون را مختل کرده است.

۴ **ابهامات و محدودیت‌های قانونی:** استثنائات کلی مانند «امنیت ملی» و «حریم خصوصی» بهانه‌ای برای جلوگیری از دسترسی به اطلاعات شده و قانون ضمانت اجرایی بازدارنده ندارد.

این پژوهش بیان کرده برای تحقق اهداف این قانون باید فرهنگ شفافیت در جامعه و سازمان‌ها نهادینه شود، زیرساخت‌های لازم فراهم گردد و با بازنگری در قانون، ابهامات رفع و ضمانت‌های اجرایی تقویت شود.

همچنین در سال ۱۴۰۳ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی با عنوان «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»، به بررسی چالش‌های قانونی و اجرایی این حوزه پرداخته است [۱]. نتایج گزارش نشان می‌دهند دو دسته عمده چالش‌های قانونی و چالش‌های اجرایی در این زمینه وجود دارد. چالش‌های قانونی شامل وجود ابهام در متن قانون، ضمانت‌های ضعیف اجرای قانون، ترکیب غیربهبینه اعضای کمیسیون و نبود امکان پاسخ‌گویی با توجه به محدودیت‌های مؤسسات مشمول هستند. چالش‌های اجرایی انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات نیز شامل عدم برگزاری منظم جلسات در بازه‌هایی از سال و پیگیری مصوبات کمیسیون، عدم آموزش عمومی مؤسسات مشمول، ارائه انتشار داده‌های بلااستفاده و بی‌کیفیت نسبت به درخواست اطلاعات مردم، مشخص نبودن حق انتشار داده، مدیریت و حکمرانی ناکارآمد داده در سطح سازمان‌ها، عدم تشکیل پرونده قضایی برای برخی از دستگاه‌های متخلف، فقدان فرهنگ مناسب در مؤسسات مشمول نسبت به قانون، آگاهی عمومی پایین جامعه، نبود ساختار مشخص در مؤسسات برای محول شدن وظایف، عدم جانمایی بهینه دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، کمبود نیروی انسانی در دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و ضعف فنی در سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات هستند.

این گزارش پیشنهاد اصلاح بخش‌هایی از قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را مطرح کرده است که شامل تعریف دقیق و مصداقی از مشمولان قانون، اصلاح و تکمیل تعاریف داده، اصلاح و در نظر گرفتن اقتضائات زمان پاسخ‌گویی نهادهای مشمول، تقویت ضمانت اجرای قانون و در نظر گرفتن مجازات، بهبود و جایابی دقیق‌تر دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و



تغییر در ترکیب اعضای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، می‌شود. این گزارش همچنین پیشنهاد می‌دهد که در فرایند بررسی درخواست‌ها توسط کمیسیون، شفافیت ایجاد شود و شامل انتشار مشروح مذاکرات کمیسیون، حضور و غیاب اعضا، دستور کار و تقویم کاری کمیسیون است. همچنین مرکز تلفن یا مرکز مشاوره در دبیرخانه اجرایی برای راهنمایی مردم و مؤسسات مشمول درخصوص انواع داده، داده‌های مستثنا و قابل انتشار راه‌اندازی شود.

به‌علاوه این گزارش پیشنهاد می‌کند آگاهی عمومی جامعه نسبت به قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به‌وسیله آموزش همگانی و از طریق رسانه‌های ملی و همکاری سازمان‌های مربوط مانند وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و اصحاب رسانه صورت گیرد. دیگر پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس در این گزارش مبنی بر این است که با توجه به ثبت درخواست‌های تکراری با مضمون‌های مختلف توسط برخی درخواست‌کنندگان که باعث استفاده سوء و ناصحیح از قانون و نیروی انسانی در سازمان‌ها می‌شود، کارمزد برای درخواست‌های مذکور در نظر گرفته شود. همچنین یک واحد سازمانی نیز با وظایف شفاف در مؤسسات مشمول برای تفویض اختیار پاسخ به درخواست‌های اطلاعات تعیین شود. علاوه بر این گزارش مذکور با طرح پیشنهاد به‌روزرسانی فنی سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات برای رفع مشکلات بیان شده، ادامه می‌دهد که سامانه موجود باید از جهات متعددی به‌روزرسانی شود تا نیازهای شهروندان مرتفع شود. این سامانه نیازمند کارکردهایی نظیر قابلیت دسته‌بندی و طبقه‌بندی و جست‌وجوی حرفه‌ای درخصوص درخواست‌های پیشین، اضافه شدن فرایند جست‌وجو در تمامی درخواست‌های پیشین و پاسخ‌های داده شده جهت عدم ثبت درخواست مشابه، قابلیت انتشار داده‌های درخواست شده در فرمت‌های مختلف ماشین‌خوان، بهینه‌سازی سامانه برای دیگر پلتفرم‌ها نظیر تلفن همراه و اضافه شدن قابلیت چت اختصاصی و دائمی برای راهنمایی درخواست‌دهندگان اطلاعات، است [۱].

گزارش «انتشار اطلاعات و دسترسی شهروندان به اطلاعات از منظر قوانین و مقررات» در سال ۱۳۹۷ [۴] با مرور چارچوب‌های سیاستی و حقوقی دسترسی آزاد به اطلاعات، مهم‌ترین اسناد بالادستی، قوانین مصوب و مصوبات نهادهای اجرایی و تخصصی حوزه فناوری اطلاعات را بررسی می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد که اگرچه بسترهای قانونی و تقنینی لازم تا حد زیادی فراهم شده است، تحقق عملی این حق مستلزم هماهنگی و اقدام یکپارچه دستگاه‌های اجرایی در انتشار داده‌های عمومی و ایجاد سازوکارهای استاندارد تعامل با شهروندان است. در این میان، با توجه به جایگاه و تکالیف قانونی مجلس شورای اسلامی در حوزه شفافیت و انتشار اطلاعات، این نهاد می‌تواند نقش پیشرو در استقرار و توسعه نظام دسترسی آزاد به اطلاعات و نهادینه‌سازی استانداردهای مرتبط ایفا کند [۴].

از طرف دیگر گزارش «بررسی و تحلیل وضعیت رتبه کشور در شاخص حق دسترسی به اطلاعات (RTI) و ارائه پیشنهادهای سیاستی (۱۴۰۴)» با ارزیابی جایگاه ایران در این شاخص بین‌المللی و تمرکز بر «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» (مصوب سال ۱۳۸۷)، نشان می‌دهد که کشور با کسب امتیاز ۷۱ از ۱۵۰، در رتبه ۱۰۴ از میان ۱۴۰ کشور قرار گرفته است؛ با این حال، یافته‌های این پژوهش ثابت می‌کند که بخش عمده‌ای از این رتبه نامطلوب، ناشی از اطلاعات ناقص یا فهم نادرست ارزیابان بین‌المللی از قوانین موجود است و صرفاً از طریق تبیین و تفسیر دقیق مقررات فعلی (بدون نیاز به تغییر متن قانون)، امکان احقاق ۳۶ امتیاز تزییع شده و جهش صعودی رتبه ایران تا جایگاه ۳۱ (امتیاز ۱۰۷) وجود دارد. این گزارش در ادامه، گام تکمیلی را اصلاح تقنینی این قانون منطبق بر نیازهای بومی و سیاست‌های کلی قانونگذاری دانسته و در قالب یک نقشه راه چندنهادی، وظایف و تکالیف مشخصی را برای مجلس شورای اسلامی (جهت اصلاحات تقنینی)، وزارت امور خارجه (جهت تعاملات بین‌المللی و دیپلماسی حقوقی) و دبیرخانه کمیسیون مربوطه جهت بهبود هم‌زمان ساختارها و تصویر بین‌المللی کشور ترسیم کرده است [۲].

خلاصه پژوهش‌های بررسی شده در جدول ۱ آمده است.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	نام دفتر/سازمان/ نهاد	توضیحات
۱	انتشار اطلاعات و دسترسی شهروندان به اطلاعات از منظر قوانین و مقررات [۴]	۱۳۹۷	دفتر مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	بررسی سیاست‌های دسترسی آزاد به اطلاعات و مهم‌ترین قوانین و مصوبات مرتبط در حوزه حقوق شهروندی و فناوری اطلاعات
۲	تبیین چالش‌های <u>قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات</u> از منظر اساتید ارتباطات و اصحاب رسانه [۳]	۱۳۹۹	فصلنامه مطالعات رسانه‌های نوین	ارزیابی ظرفیت اجرایی قانون در شرایط کنونی جامعه ایران
۳	آسیب‌شناسی اجرای <u>قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات</u> [۱]	۱۴۰۳	دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	احصای چالش‌های موجود در اجرای قانون و ارائه پیشنهادهایی برای رفع آن
۴	بررسی و تحلیل وضعیت رتبه کشور در شاخص «حق دسترسی به اطلاعات (RTI)» و ارائه پیشنهادهای سیاستی [۲]	۱۴۰۴	دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	تحلیل شاخص دسترسی به اطلاعات (RTI) و بررسی وضعیت کشور در این شاخص

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مصوب سال ۷۸۳۱، به همراه سه آیین‌نامه و دوازده شیوه‌نامه اجرایی، چارچوب حقوقی و عملیاتی دسترسی شهروندان به اطلاعات عمومی را فراهم کرده و نقش مهمی در ارتقای شفافیت، پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری نهادهای عمومی و خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی ایفا می‌کند. با توجه به موضوع این گزارش و ضرورت تعیین محل مناسب برای استقرار دبیرخانه کمیسیون، بررسی قوانین و مقررات ناظر بر وظایف، اختیارات و ظرفیت‌های نهادی دستگاه‌های اجرایی مستعد میزبانی دبیرخانه نیز ضروری است. جدول ۲، به تحلیل پیشینه تقنینی موضوع پرداخته است.

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	<u>قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات</u>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷/۱۱/۰۶	کلیه مواد	اعطای حق دسترسی به داده به شهروندان ایرانی
۲	<u>قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد</u>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۰/۰۲/۲۹	مواد (۳)، ۸، ۱۱، ۱۲ و (۲۸)	تاکید بر شفافیت اطلاعات، توسعه سامانه‌های الکترونیکی، انتشار اطلاعات عمومی و قراردادهای یکپارچه‌سازی پایگاه‌های داده و نظارت و گزارش‌دهی عمومی برای پیشگیری و مقابله با فساد
۳	<u>قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها</u>	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۰۳/۲۶	کلیه مواد	مواد (۱ تا ۵) این قانون همگی در راستای توسعه شفافیت حاکمیتی، تضمین دسترسی عمومی به اطلاعات، انتشار داده‌های کلیدی دستگاه‌ها و ایجاد ضمانت اجرایی برای حق دسترسی به اطلاعات هستند.
۴	<u>قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی</u>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۵/۱۲/۱۲	کلیه مواد	این قانون با تبیین اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، می‌تواند مبنای مناسبی برای تعیین و جانمایی مطلوب دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات فراهم کند.



ردیف	نام سند (قانون... / تصویب‌نامه...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۵	قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۲/۰۹/۱۹	کلیه مواد	این قانون با تبیین وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، می‌تواند مبنای مناسبی برای تعیین و جانمایی مطلوب دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات فراهم کند.
۶	قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۰۴/۱۸	مواد (۱۸)، ۱۰۷ و (۱۱۸)	توجه به الزامات و ظرفیت‌های این قانون می‌تواند یکی از ملاحظات مهم در جانمایی دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات باشد. در ماده (۱۰۷)، با تأکید بر استقرار حکمرانی داده‌مبنای، تبادل برخط داده و اطلاعات میان دستگاه‌های اجرایی، توسعه دولت هوشمند و ارتقای شفافیت و دسترسی به اطلاعات، ظرفیت‌های قانونی قابل توجهی برای هم‌افزایی با مأموریت‌های دبیرخانه پیش‌بینی شده است. همچنین، ماده (۱۸) با تأکید بر ارتقای شفافیت در هزینه‌کرد دستگاه‌های اجرایی و استقرار تدریجی نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، امکان توجه به شاخص‌های شفافیت و دسترسی به اطلاعات در ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها را تقویت می‌کند. از سوی دیگر، ماده (۱۱۸) با پیش‌بینی سازوکارهای پایش مستمر عملکرد دستگاه‌ها در اجرای تکالیف برنامه‌ای و ارائه گزارش‌های دوره‌ای، بر ضرورت دسترسی به اطلاعات و تقویت سازوکارهای نظارت و پاسخ‌گویی تأکید دارد.
۷	قانون برنامه‌بودجه کشور	مصوبات مجلس شورا	۱۳۵۱/۱۲/۱۰	بند «۸» ماده (۵)	بند «۸» ماده (۵) این قانون، «ارزشیابی کارآیی و عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشوری» را از وظایف و اختیارات سازمان برنامه‌بودجه کشور دانسته است.
۸	قانون مدیریت خدمات کشوری	مصوبات مجلس شورا	۱۳۸۶/۰۷/۲۴	مواد (۸۱) و (۸۲)	مواد (۸۱) و (۸۲) این قانون، با الزام دستگاه‌های اجرایی به استقرار نظام مدیریت عملکرد، تهیه گزارش‌های منظم و ارائه نتایج ارزیابی و نیز پیش‌بینی سازوکار پیگیری، نظارت و گزارش‌دهی سالیانه از عملکرد دستگاه‌ها، ظرفیت قانونی مناسبی برای ارزیابی میزان اجرای تکالیف دستگاه‌های اجرایی فراهم کرده است. با توجه به ماهیت نظارتی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و ضرورت سنجش میزان پایبندی دستگاه‌ها به الزامات آن، می‌توان از ظرفیت نظام مدیریت و ارزیابی عملکرد پیش‌بینی شده در این مواد برای تقویت سازوکار پایش اجرای قانون بهره گرفت. از این منظر، وجود چنین ظرفیت قانونی، یکی از ملاحظات قابل توجه در تعیین جایگاه و جانمایی دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به شمار می‌آید.

ردیف	نام سند (قانون... / تصویب نامه.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۹	مصوبه جلسه شماره ۵۴ شورای عالی فضای مجازی «آیین نامه اجرایی احصای کلیه اطلاعات و ایجاد نظام استانداردسازی تبادل اطلاعات بین دستگاهی»	شورای عالی فضای مجازی	۱۳۹۷/۰۹/۲۴	مواد (۳، ۵ و ۶)	این آیین نامه اجرایی، چارچوب مشخصی برای احصا، استانداردسازی، دسترسی و تبادل اطلاعات میان دستگاه های اجرایی ایجاد کرده است. این آیین نامه، ضمن شناسایی پایگاه های اطلاعاتی پایه و الزام دستگاه های اجرایی به تبادل الکترونیکی اطلاعات از طریق مرکز ملی تبادل اطلاعات، سازوکارهایی برای تعیین ضوابط دسترسی، ارزیابی اطلاعات و سامانه های دستگاه ها و پایش نحوه تبادل اطلاعات پیش بینی کرده است. همچنین، پیش بینی «پایگاه ملی اطلاعات داده های باز کشور» در زمره پایگاه های اطلاعاتی پایه، ارتباط مستقیم این چارچوب را با موضوع شفافیت و دسترسی آزاد به اطلاعات نشان می دهد. از این منظر، این آیین نامه ظرفیت حقوقی و اجرایی قابل توجهی برای هم افزایی میان سازوکارهای تبادل اطلاعات بین دستگاهی و مأموریت های کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ایجاد می کند و می تواند به عنوان یکی از ملاحظات مؤثر در تعیین جایگاه و جانمایی دبیرخانه اجرایی کمیسیون مورد توجه قرار گیرد.
۱۰	مصوبه شورای عالی اداری با موضوع «نظام نامه مدیریت توسعه فرهنگ سازمانی»	شورای عالی اداری	۱۳۹۷/۰۵/۳۰	مواد (۳، ۵، ۸ و ۱۲)	این نظام نامه در دستگاه های اجرایی، شفافیت در عملکرد، پاسخ گویی، آگاه سازی مردم از حقوق و تکالیف و تأمین حقوق مردم و مراجعان را در زمره معیارهای عمومی شغلی قرار داده است. همچنین، با پیش بینی ستاد مرکزی راهبری و ارتقای فرهنگ سازمانی، سازوکارهایی برای سیاست گذاری، هماهنگی، ایجاد وحدت رویه و نظارت سازمان یافته بر فرهنگ سازمانی در دستگاه های اجرایی ایجاد کرده است. از این منظر، این نظام نامه ظرفیت مناسبی برای پیوند میان الزامات فرهنگ سازمانی و مأموریت های مرتبط با شفافیت و پاسخ گویی عمومی فراهم می کند و می تواند به عنوان یکی از مستندات مؤثر در بررسی جایگاه و جانمایی دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مورد توجه قرار گیرد.
۱۱	مصوبه شورای عالی اداری در خصوص وظایف مربوط به حوزه های «امور اداری و استخدامی» و «برنامه بودجه» و تعیین سازمان های متولی انجام هر یک از وظایف مذکور	شورای عالی اداری	۱۳۹۵/۰۵/۰۲	کلیه مواد	بر اساس این مصوبه، سازمان اداری و استخدامی کشور از حیث مأموریت های مرتبط با حقوق شهروندی، سلامت اداری، دولت الکترونیک، فرایندهای اداری و مدیریت و ارزیابی عملکرد، ارتباط نهادی و موضوعی مستقیم تری با ماهیت اجرایی و اداری قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات دارد. در مقابل، سازمان برنامه بودجه کشور از منظر برنامه ریزی، نظارت بر اجرای برنامه ها و بودجه و ارزیابی عملکرد مدیریت ظرفیت بیشتری برای پیوند دادن اجرای قانون با سازوکارهای برنامه ریزی و نظارت کلان دولت دارد.

مأخذ: همان.



۳. بررسی دستگاه‌های مستعد جانمایی دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

۳-۱. تهدیدهای محیطی مشترک همه گزینه‌ها

پیش از تشریح نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید هر یک از پنج دستگاه، باید دو تهدید محیطی که میان تمامی گزینه‌های مورد بررسی مشترک‌اند، به صورت جداگانه بیان شوند. این دو عامل، برخلاف سایر موارد، ناشی از ویژگی اختصاصی هیچ‌یک از دستگاه‌ها نیستند، بلکه از نظام تقنینی و فرهنگ اداری کشور نشئت می‌گیرند و صرف‌نظر از محل استقرار دبیرخانه، بر اثربخشی هر گزینه‌ای اثرگذارند. از این رو، برای پرهیز از تکرار غیرمنصفانه‌ای که در آن یک تهدید یکسان، ذیل جدول یک گزینه خاص آورده شود و آن گزینه را در مقایسه نهایی مصنوعاً ضعیف‌تر جلوه دهد، این دو تهدید در ادامه به صورت مستقل تشریح می‌شوند.

نخستین تهدید مشترک، **تداوم فرهنگ اسرارگرایی** در نظام اداری است. غلبه رویکرد محرمانه‌سازی اطلاعات و ابهام در مرز میان اطلاعات عمومی و محرمانه، موجب محافظه‌کاری و خودداری کارکنان دستگاه‌ها از ارائه اطلاعات می‌شود؛ این وضعیت مستقل از محل استقرار دبیرخانه، یکی از موانع اصلی اجرای قانون در تمامی گزینه‌های بررسی شده به شمار می‌رود.

دومین تهدید مشترک، **ضعف ضمانت‌های اجرایی پیش‌بینی شده در ماده (۲۲) قانون** است. ضعف ضمانت اجرای قانونی، اثربخشی نظارت دبیرخانه را صرف‌نظر از دستگاه میزبان محدود می‌کند.

۳-۲. نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید پنج دستگاه اجرایی

در این بخش نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید پنج دستگاه اجرایی تشریح می‌گردد.

۳-۲-۱. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

مهم‌ترین نقطه قوت این وزارتخانه، استقرار دبیرخانه کمیسیون براساس قانون فعلی و مامور بودن به اجرای اهدافی نظیر آگاهی‌بخشی و اطلاع‌رسانی عمومی است. همچنین، ظرفیت‌های فرهنگی، رسانه‌ای و آموزشی این وزارتخانه می‌تواند در ترویج حق دسترسی آزاد به اطلاعات و ارتقای فرهنگ شفافیت مورد استفاده قرار گیرد. در مقابل، محدود بودن اختیارات نظارتی نسبت به دیگر دستگاه‌های اجرایی، نبود زیرساخت‌های تخصصی در حوزه حکمرانی داده و فناوری اطلاعات و همچنین اولویت پایین موضوع دسترسی آزاد به اطلاعات در میان مأموریت‌های اصلی وزارتخانه، از مهم‌ترین نقاط ضعف آن محسوب می‌شود. جدول ۳ نقاط قوت، ضعف، تهدید و فرصت‌های مربوط به استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی را نشان می‌دهد.

جدول ۳. نقاط قوت، ضعف، تهدید و فرصت‌های مربوط به استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

ابعاد تحلیل	مورد
نقاط قوت	پشتوانه صریح قانونی: تشکیل دبیرخانه کمیسیون به موجب تبصره «۱» ماده (۱۸) <u>قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات</u> در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی پیش‌بینی شده و از حیث مبنای حقوقی، جایگاه آن مشخص است.
	همسویی موجز با برخی از مأموریت‌های وزارتخانه: یکی از اهداف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، «اعتلای آگاهی‌های عمومی» است که با فلسفه دسترسی آزاد به اطلاعات هم‌راست است (بند «۳» ماده (۱) <u>قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی</u>).

ابعاد تحلیل	مورد
نقاط ضعف	عدم انطباق با اولویت‌های اجرایی وزارتخانه: طبق ماده (۱) « قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب سال ۱۳۶۵»، مأموریت بنیادین این وزارتخانه بر توسعه حوزه‌هایی نظیر «فرهنگ، هنر و فضایل اخلاقی» استوار است؛ لذا تکالیف نظارتی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ، ماهیتی ناهمگون با این وظایف ذاتی داشته و طبق گزارش‌های کارشناسی [۱]، به یک «مسئله فرعی» در حاشیه اولویت‌های اجرایی این وزارتخانه تبدیل شده است.
	کمبود نیروی انسانی و ظرفیت سازمانی: دبیرخانه با تعداد محدود کارشناسان اداره می‌شود و از نظر منابع انسانی متناسب با گستره وظایف ملی خود تجهیز نشده است.
	چالش‌های فنی سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات: مطابق تبصره ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ، تأمین زیرساخت برعهده وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است. این تفکیک میان «مدیریت اجرایی» و «تأمین زیرساخت»، دبیرخانه را فاقد اختیار و ابزار فنی لازم برای نوسازی سامانه کرده است.
	عدم بهره‌گیری مؤثر از ظرفیت‌های فرهنگی و آموزشی: مطابق ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ، فرهنگ‌سازی و ترویج حق دسترسی به اطلاعات از تکالیف صریح کمیسیون است؛ با این حال، دبیرخانه نتوانسته است از ابزارهای فرهنگی، رسانه‌ای و آموزشی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی برای ارتقای آگاهی عمومی، افزایش سواد اطلاعاتی و نهادینه‌سازی این فرهنگ به‌طور مؤثر استفاده کند [۱]. یکی از دلایل این ناکارآمدی را می‌توان در جایابی نامناسب دبیرخانه ذیل این وزارتخانه جست‌وجو کرد؛ چراکه مأموریت‌های بنیادین وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (موضوع ماده (۱) قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی) با اولویت‌های نظارتی و ترویجی این قانون هم‌راستا نیستند و همین امر باعث شده ظرفیت‌های ترویجی مصرح در قانون عملاً معطل بماند.
	بهرغم جانمایی دبیرخانه در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، این نهاد تکالیف قانونی خود مبنی بر استفاده از ظرفیت‌های اطلاع‌رسانی برای تقویت نظارت عمومی را به مرحله اجرا در نیاورده است. طبق بند «۱» شرح وظایف «مرکز روابط عمومی و اطلاع‌رسانی» در سند «وظایف و سیاست‌های وزارت فرهنگ»، این مرکز مکلف به «فرهنگ‌سازی و ایجاد وحدت رویه... برای حمایت از آزادی اطلاعات» شده و طبق بند «۱۴» همان سند، موظف است گزارش‌های عملکرد را با هدف اقناع مخاطبان در راستای وظایف دبیرخانه‌ای منتشر کند. همچنین، براساس بند «۲۱» وظایف «اداره کل امور مطبوعات و خبرگزاری‌های داخلی»، این نهاد موظف به دفاع از آزادی‌های مطرح در قوانین (ازجمله حق دسترسی به اطلاعات) برای خبرنگاران است. در سطح کلان نیز، بند «۳» ماده (۱) « قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی » (مصوب سال ۱۳۶۶)، «اعتلای آگاهی‌های عمومی» را هدف اصلی این وزارتخانه قرار داده است. با این حال، گزارش‌های کارشناسی [۱، ۲] نشان می‌دهد که دبیرخانه از این زیرساخت‌ها بهره نرفته است؛ به‌طوری‌که جلسات آموزشی برای رسانه‌ها عملاً متوقف شده و به‌دلیل همین کوتاهی در اطلاع‌رسانی، آگاهی عمومی نسبت به این حق قانونی کمتر از یک درصد جامعه باقی مانده است.
فرصت‌ها	نبود ابزارهای مناسب در مقابله با مقاومت دستگاه‌ها در عدم انتشار اطلاعات عمومی: برخی نهادها به‌دلیل جایگاه سازمانی وزارت فرهنگ، خود را ملزم به تبعیت کامل از دبیرخانه ندانسته و در اتصال به سامانه یا ارائه اطلاعات مقاومت می‌کنند.
	فشار فزاینده افکار عمومی و رسانه‌ها برای شفافیت: یک فرصت محیطی مشترک میان همه گزینه‌هاست؛ اما وزارت فرهنگ به‌دلیل ارتباط سازمان‌یافته با رسانه‌ها، نسبت به سایر گزینه‌ها ظرفیت بالقوه بیشتری برای بهره‌برداری از آن دارد (مشروط به رفع ضعف مندرج در ردیف تعامل رسانه‌ای).
تهدیدها	مقاومت دستگاه‌های دارای اقتدار حاکمیتی: برخی نهادها به‌دلیل جایگاه سازمانی «بخشی» وزارت فرهنگ (نه ماهیت خود موضوع)، خود را ملزم به تبعیت کامل از دبیرخانه ندانسته و در اتصال به سامانه یا ارائه اطلاعات مقاومت می‌کنند.
	تهدید «مقاومت دستگاه‌ها» در این گزینه از جایگاه سلسله‌مراتبی «بخشی» وزارتخانه ناشی می‌شود و در گزینه ۲ (وزارت ارتباطات) نیز به شکل مشابه تکرار می‌شود، نشانه‌ای از اینکه ریشه مشکل، ماهیت وزارتخانه‌ای بودن است، نه ویژگی اختصاصی یک دستگاه.
	تداوم فرهنگ اسرارگرایی (تهدید مشترک): رجوع کنید به بخش «تهدیدهای محیطی مشترک همه گزینه‌ها».
	ضعف ضمانت اجرای ماده (۲۲) (تهدید مشترک): رجوع کنید به بخش «تهدیدهای محیطی مشترک همه گزینه‌ها».

مأخذ: همان.

۲-۳. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات

مهم‌ترین مزیت این وزارتخانه، برخورداری از زیرساخت‌های گسترده فناوری اطلاعات، تجربه توسعه دولت الکترونیک و توانمندی در طراحی و مدیریت سامانه‌های ملی است. این ظرفیت‌ها امکان یکپارچه‌سازی سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، توسعه خدمات الکترونیکی و ارتقای حکمرانی داده را فراهم می‌کند. تولی‌گری سامانه ملی داده باز و کاتالوگ داده ذیل سازمان فناوری اطلاعات ایران



نیز یکی دیگر از ظرفیت‌های به شمار می‌رود. با این حال، مأموریت‌های این وزارتخانه بیشتر بر ابعاد فنی و فناوری متمرکز است و ممکن است جنبه‌های حقوقی، فرهنگی و حقوق شهروندی قانون در اولویت کمتری قرار گیرد. علاوه بر این، ملاحظات امنیت اطلاعات و مقاومت برخی دستگاه‌ها در تبادل داده‌ها می‌تواند از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی این گزینه باشد. جدول ۴ نقاط قوت، ضعف، تهدید و فرصت‌های مربوط به استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را نشان می‌دهد.

جدول ۴. نقاط قوت، ضعف، تهدید و فرصت‌های مربوط به استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات

ابعاد تحلیل	مورد
نقاط قوت	زیرساخت‌های فنی و تخصصی: وزارت ارتباطات از توانمندی لازم برای ایجاد، توسعه و مدیریت زیرساخت‌های فنی و سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات برخوردار است.
	هم‌راستایی وظایف قانونی: مأموریت‌های وزارت ارتباطات در حوزه انتقال داده، پردازش اطلاعات و توسعه فناوری اطلاعات با اهداف قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات انطباق نسبی دارد (ماده ۲) <u>قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات</u> .
	ظرفیت حکمرانی داده: ماهیت تخصصی وزارت ارتباطات، امکان مدیریت بهتر داده‌ها و پیاده‌سازی تفکیک اطلاعات عمومی، شخصی و تجاری را فراهم می‌کند.
	یکپارچگی با زیرساخت‌های موجود دولت هوشمند: از آنجاکه زیرساخت‌های ملی نظیر سامانه ملی داده باز و کاتالوگ داده کشور ذیل وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات قرار دارند، استقرار دبیرخانه در این وزارتخانه، اتصال و هم‌افزایی فنی میان اطلاعات منتشر شده توسط دستگاه‌های مشمول قانون با این زیرساخت‌های ملی را تسهیل می‌کند.
	هم‌افزایی با شورای اجرایی فناوری اطلاعات: استقرار دبیرخانه در کنار شورای اجرایی فناوری اطلاعات، هماهنگی و یکپارچگی در تبادل و انتشار اطلاعات را تقویت می‌کند.
	ظرفیت فعلی هوشمندسازی پاسخ‌گویی: بهره‌مندی کنونی وزارتخانه از زیرساخت و تخصص هوش مصنوعی برای مدیریت سامانه (نسخه بیرونی این ظرفیت در بخش فرصت‌ها آمده است).
نقاط ضعف	غلبه نگاه فنی: استقرار دبیرخانه در یک وزارتخانه تخصصی ممکن است ابعاد حقوق شهروندی، فرهنگی و اجتماعی حق دسترسی به اطلاعات را تحت الشعاع ملاحظات فنی قرار دهد.
	کمبود ظرفیت حقوقی و نظارتی: انتقال دبیرخانه به وزارت ارتباطات، بدون بازطراحی ساختار سازمانی، مشکل کمبود نیروی انسانی متخصص در حوزه‌های حقوقی و نظارتی را برطرف نخواهد کرد.
فرصت‌ها	روند ملی توسعه هوش مصنوعی و حکمرانی داده: اسناد بالادستی ملی در این حوزه، مستقل از ظرفیت فعلی وزارتخانه، می‌تواند کیفیت هوشمندسازی پاسخ‌گویی را ارتقا دهد.
	ماده (۱۰۷) <u>قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)</u> در حوزه حکمرانی داده‌مبنا: فرمتی بیرونی و فرادستگاهی برای گسترش نقش وزارتخانه در تبادل داده میان دستگاه‌ها فراهم می‌کند.
تهدیدها	مقاومت برخی دستگاه‌ها خارج از قوه مجریه: برخی نهادهای خارج از قوه مجریه همچنان ممکن است خود را ملزم به تبعیت از دبیرخانه ندانند و در اجرای قانون مقاومت کنند.
	تداوم فرهنگ اسرارگرایی (تهدید مشترک): رجوع کنید به بخش «تهدیدهای محیطی مشترک همه گزینه‌ها».
	ضعف ضمانت اجرای ماده (۲۲) (تهدید مشترک): رجوع کنید به بخش «تهدیدهای محیطی مشترک همه گزینه‌ها».

مأخذ: همان.

۳-۲-۳. معاونت حقوقی ریاست جمهوری

این نهاد از ظرفیت بالایی در حوزه حل اختلافات حقوقی، تدوین مقررات، تفسیر قوانین و هماهنگی حقوقی میان دستگاه‌های اجرایی برخوردار است. نزدیکی ساختاری به رئیس‌جمهور نیز می‌تواند فرایند تصویب و ابلاغ مصوبات کمیسیون را تسهیل کرده و ضمانت اجرای تصمیم‌ها را تقویت کند. در مقابل، نقص در تشکیلات اجرایی برای پیگیری درخواست‌ها و تعامل با دستگاه‌ها، از مهم‌ترین

محدودیت‌های این گزینه محسوب می‌شود. همچنین تمرکز بیشتر بر ابعاد حقوقی و فقدان زیرساخت‌های تخصصی در حوزه فناوری اطلاعات و مدیریت داده، می‌تواند کارآمدی دبیرخانه را محدود کند. جدول ۵ نقاط قوت، ضعف، تهدید و فرصت‌های مربوط به استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون در معاونت حقوقی ریاست جمهوری را نشان می‌دهد.

جدول ۵. نقاط قوت، ضعف، تهدید و فرصت‌های مربوط به استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون در معاونت حقوقی ریاست جمهوری

ابعاد تحلیل	مورد
نقاط قوت	هم‌پوشانی وظایف حقوقی: وظیفه معاونت حقوقی در پاسخ به استعلام‌ها و رفع اختلافات حقوقی با مأموریت کمیسیون در حل اختلافات مربوط به دسترسی به اطلاعات هم‌راستا بوده و می‌تواند کیفیت تصمیم‌ها و شیوه‌نامه‌های کمیسیون را ارتقا دهد (ماده ۱۸) <u>قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات</u> .
	تقویت حقوق شهروندی: وجود بخش «تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی» در معاونت حقوقی، زمینه مناسبی برای آموزش، ترویج و نهادینه‌سازی حق دسترسی آزاد به اطلاعات فراهم می‌کند.
	ظرفیت تنقیح و اصلاح قوانین: مسئولیت تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، امکان رفع پراکندگی و ابهامات حقوقی مرتبط با اجرای قانون را فراهم می‌سازد.
	مزیت ساختاری تسهیل ابلاغ مصوبات: جایگاه معاونت در فرایند تأیید رئیس‌جمهور، تسریع در ابلاغ مصوبات لازم‌الاجرای کمیسیون را ممکن می‌سازد (تبصره «۲» ماده ۱۸) <u>قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات</u> .
	دسترسی به اهرم نظارتی نهاد ریاست جمهوری: امکان بهره‌گیری از ظرفیت‌های نظارتی نهاد ریاست جمهوری برای جبران بخشی از ضعف ضمانت اجرای قانون.
نقاط ضعف	تعارض منافع ساختاری: وظیفه معاونت حقوقی در دفاع از مصوبات و عملکرد دولت، ممکن است استقلال کمیسیون در نظارت بر دستگاه‌های اجرایی را تحت‌تأثیر قرار دهد.
	ضعف زیرساخت‌های فنی: معاونت حقوقی فاقد زیرساخت و تخصص لازم برای مدیریت سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات است.
	غلبه رویکرد حقوقی بر حکمرانی داده: تمرکز معاونت حقوقی بر مسائل حقوقی ممکن است موجب غفلت از ابعاد فنی، مدیریتی و حکمرانی داده در اجرای قانون شود.
	وابستگی ساختاری به نهادهای فنی دیگر: تحقق کامل مأموریت‌های دبیرخانه مستلزم همکاری ساختاری با وزارت ارتباطات یا شورای اجرایی فناوری اطلاعات است؛ این یک محدودیت ظرفیت درونی است.
فرصت‌ها	–
تهدیدها	احتمال سیاسی شدن تصمیمات: استقرار دبیرخانه در نهاد ریاست جمهوری ممکن است فرایند انتشار اطلاعات را تحت‌تأثیر ملاحظات و اولویت‌های سیاسی دولت‌ها قرار دهد.
	تداوم فرهنگ اسرارگرایی (تهدید مشترک): رجوع کنید به بخش «تهدیدهای محیطی مشترک همه گزینه‌ها».
	ضعف ضمانت اجرای ماده (۲۲) (تهدید مشترک): رجوع کنید به بخش «تهدیدهای محیطی مشترک همه گزینه‌ها».

مأخذ: همان.

۴-۲-۳. سازمان برنامه و بودجه کشور

این سازمان از طریق نظام بودجه‌ریزی، تخصیص اعتبارات و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، ابزارهای مؤثری برای تشویق یا الزام دستگاه‌ها به اجرای قانون در اختیار دارد. همچنین امکان گنجاندن شاخص‌های شفافیت در نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، از ظرفیت‌های مهم این گزینه به شمار می‌رود. در مقابل، تمرکز اصلی سازمان بر برنامه‌ریزی و مدیریت منابع مالی و گستردگی وظایف،



از جمله محدودیت‌های آن محسوب می‌شود. همچنین تمرکز بر شاخص‌های مالی ممکن است موجب کم‌رنگ شدن ابعاد حقوق شهروندی و شفافیت شود. جدول ۶ نقاط قوت، ضعف، تهدید و فرصت‌های مربوط به استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون در سازمان برنامه و بودجه کشور را نشان می‌دهد.

جدول ۶. نقاط قوت، ضعف، تهدید و فرصت‌های مربوط به استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون در سازمان برنامه و بودجه کشور

ابعاد تحلیل	مورد
نقاط قوت	اهرم بودجه‌ای: سازمان برنامه و بودجه می‌تواند از ظرفیت تخصیص اعتبارات و تنظیم بودجه سالیانه برای تشویق یا الزام دستگاه‌ها به اجرای قانون استفاده کند (مواد ۱۳ و ۱۸) <u>قانون برنامه و بودجه کشور</u> .
	ظرفیت نظارت و ارزیابی عملکرد: وظایف قانونی سازمان در حوزه ارزشیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، امکان پایش مؤثرتر اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را فراهم می‌کند (بند «۸» ماده ۵) <u>قانون برنامه و بودجه کشور</u> و مواد (۸۱ و ۸۲) <u>قانون مدیریت خدمات کشوری</u> .
نقاط ضعف	مشارکت محدود در کمیسیون: گزارش‌های کارشناسی نشان می‌دهد نمایندگان سازمان برنامه و بودجه در بخش قابل توجهی از جلسات کمیسیون حضور نداشته‌اند که بیانگر اولویت پایین این موضوع در سازمان است [۱].
	عملکرد نه‌چندان مطلوب در اجرای قانون: گزارش‌های کارشناسی نشان می‌دهد سازمان برنامه و بودجه در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های مشمول قانون، در زمره اعضای نیمه‌فعال قرار گرفته است [۱].
	غلبه رویکرد بودجه‌ای: تمرکز سازمان بر مسائل مالی و برنامه‌ریزی، ممکن است ابعاد حقوقی، فرهنگی و شهروندی حق دسترسی به اطلاعات را تحت الشعاع قرار دهد.
	گسترده‌گی حوزه وظایف سازمان: گستردگی مأموریت‌ها و مسئولیت‌های سازمان برنامه و بودجه، احتمال کاهش تمرکز بر اداره دبیرخانه و تأمین منابع انسانی تخصصی را افزایش می‌دهد.
فرصت‌ها	محدودیت اقتدار فرابخشی خارج از حوزه مالی: اهرم اصلی سازمان (بودجه) عمدتاً بر دستگاه‌های اجرایی مؤثر است و ابزار مشابهی برای اثرگذاری بر ساختار اداری، منابع انسانی یا نهادهای غیرمشمول بودجه عمومی در اختیار ندارد.
	هم‌رازی با بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد: اجرای نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، امکان لحاظ کردن شاخص‌های شفافیت و دسترسی به اطلاعات در ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها را فراهم می‌سازد (ماده ۱۸) <u>قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)</u> .
	بهره‌گیری از سازوکارهای نظارتی برنامه هفتم: استقرار دبیرخانه در این سازمان می‌تواند از ظرفیت شورای عالی راهبری برنامه و شبکه نظارت مالی و اجرایی برای پایش اجرای قانون استفاده کند (ماده ۱۱۸) <u>قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)</u> .
تهدیدها	آسیب‌پذیری مضاعف نسبت به تهدید مشترک «محدودیت بودجه عمومی کشور»: از آنجاکه اهرم اصلی این گزینه (اهرم بودجه‌ای) مستقیماً به میزان اعتبارات قابل تخصیص وابسته است، کاهش بودجه عمومی کشور برای این گزینه اثر مضاعف دارد نسبت به گزینه‌هایی با اهرم غیرمالی.
	تداوم فرهنگ اسرارگرایی (تهدید مشترک): رجوع کنید به بخش «تهدیدهای محیطی مشترک همه گزینه‌ها».
	ضعف ضمانت اجرای ماده (۲۲) (تهدید مشترک): رجوع کنید به بخش «تهدیدهای محیطی مشترک همه گزینه‌ها».

مأخذ: همان.

۵-۲-۳. سازمان اداری و استخدامی کشور

بررسی قوانین، اسناد بالادستی و گزارش‌های کارشناسی نشان می‌دهد که استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در سازمان اداری و استخدامی کشور، به دلیل هم‌راستایی مأموریت‌های این سازمان با حقوق شهروندی، اصلاح نظام اداری و راهبری دولت الکترونیک، از ظرفیت‌های قابل توجهی برای ارتقای اجرای قانون برخوردار است. اشراف بر ساختار اداری دستگاه‌های اجرایی، عضویت رئیس یا معاون ذی‌ربط سازمان در کمیسیون، امکان بهره‌گیری از نظام ارزیابی عملکرد، ظرفیت آموزش کارکنان

دولت، توسعه فرهنگ سازمانی، مدیریت تعارض منافع و نیز در اختیار داشتن ابزارهای مؤثر حکمرانی همچون پایگاه شناسنامه خدمات دولت، شناسنامه سامانه‌ها و داده‌ها، تأیید برنامه‌های هوشمندسازی و امکان استفاده از جشنواره شهید رجایی به عنوان اهرم تشویقی، زمینه مناسبی برای تقویت پاسخ‌گویی، یکپارچه‌سازی فرایندهای اجرای قانون و ارتقای شفافیت فراهم می‌کند. با این حال، غلبه احتمالی رویکرد بوروکراتیک، تمرکز مأموریت‌های سازمان بر دستگاه‌های اجرایی، محدودیت در پوشش سایر مشمولان قانون و نیز تعدد وظایف سازمان، از جمله چالش‌هایی است که ممکن است بر میزان تمرکز و اثربخشی دبیرخانه تأثیر بگذارد. از این رو، موفقیت این گزینه در گرو بهره‌گیری هدفمند از ظرفیت‌های ساختاری و فناوریانه سازمان، همراه با پیش‌بینی سازوکارهایی برای حفظ تمرکز دبیرخانه، تقویت ضمانت اجرا و پوشش مؤثر تمامی مشمولان قانون خواهد بود. جدول ۷ نقاط قوت، ضعف، تهدید و فرصت‌های مربوط به استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون در سازمان اداری و استخدامی کشور را نشان می‌دهد.

جدول ۷. نقاط قوت، ضعف، تهدید و فرصت‌های مربوط به استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون در سازمان اداری و استخدامی کشور

ابعاد تحلیل	مورد
نقاط قوت	هم‌راستایی با حقوق شهروندی و دولت الکترونیک: مأموریت‌های سازمان در صیانت از حقوق شهروندی و راهبری توسعه دولت الکترونیک با اهداف <u>قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات</u> به اطلاعات هم‌راستاست.
	اشراف بر ساختار اداری دستگاه‌ها: اختیار سیاستگذاری و اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی، امکان ایجاد واحدهای پاسخ‌گو و رفع نارسایی‌های سازمانی اجرای قانون را فراهم می‌کند.
	عضویت در کمیسیون: رئیس سازمان اداری و استخدامی یا معاون ذی‌ربط، عضو قانونی کمیسیون بوده و این امر هماهنگی میان دبیرخانه و سازمان را تسهیل می‌کند (ماده ۱۸) <u>قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات</u> .
	بهره‌گیری از نظام ارزیابی عملکرد: سازمان می‌تواند میزان اجرای قانون را به‌عنوان یکی از شاخص‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و معیارهای تشویقی و انضباطی لحاظ کند.
	ظرفیت آموزش کارکنان دولت: استفاده از مرکز آموزش مدیریت دولتی، امکان آموزش گسترده کارکنان درباره قانون، شیوه‌نامه‌ها و الزام‌های پاسخ‌گویی را فراهم می‌کند.
	تقویت فرهنگ سازمانی و مدیریت تعارض منافع: ظرفیت‌های سازمان در توسعه فرهنگ سازمانی می‌تواند در نهادینه‌سازی شفافیت، پاسخ‌گویی و پیشگیری از فساد مورد استفاده قرار گیرد.
	بهره‌گیری از ظرفیت‌های دولت الکترونیک: مسئولیت سازمان در راهبری دولت الکترونیک، فرصت مناسبی برای توسعه سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، یکپارچه‌سازی فرایندهای پاسخ‌گویی دستگاه‌ها و ارتقای کیفیت خدمات الکترونیکی در اجرای قانون فراهم می‌آورد.
	ابزارهای متعدد به رفتار آوردن دستگاه‌های اجرایی: سازمان اداری و استخدامی کشور با در دست داشتن ابزارهای متعددی نظیر ارائه مجوز ساختار، تصویب و تأیید برنامه‌های اداره‌های دولتی در حوزه‌های مختلف، لزوم تأیید برنامه‌های چرخه هوشمندسازی دولت و نظام حکمرانی داده‌مبنای کلیه دستگاه‌های اجرایی، وجود پایگاه شناسنامه خدمات در این سازمان و تأیید شناسنامه خدمات دستگاه‌ها و ...، می‌تواند ابزاری برای به حرکت درآوردن دستگاه‌ها به وجود آورد.
	جشنواره شهید رجایی: جشنواره شهید رجایی یکی از مهم‌ترین اتفاقات عملکردی دستگاه‌های نظام اجرایی کشور است که هر سال، دستگاه‌های مختلف تلاش می‌کنند تا با کسب امتیازهای بالاتر در این جشنواره، نسبت به سال‌های گذشته رتبه و امتیاز بهتری به دست آورند. شاخص‌های این جشنواره در حوزه‌های مختلف از جمله شفافیت و دولت الکترونیک هم‌اکنون یکی از جدی‌ترین ملاک‌های ارزیابی است. شاخص‌های پاسخ به درخواست‌های مردم در دسترسی به اطلاعات نیز می‌تواند در این جشنواره یکی از ابزارهای ارزیابی سازمان‌های دولتی باشد.
	متولی پایگاه شناسنامه خدمات دولت، شناسنامه سامانه‌ها و شناسنامه داده در دستگاه‌های اجرایی: سازمان اداری و استخدامی کشور متولی پایگاه شناسنامه خدمات دولت است و دستگاه‌های اجرایی براساس معیارها و ملاک‌های تعیین‌شده در این سازمان، شناسنامه خدمات خود را ثبت کرده و کد یکتا دریافت می‌کنند؛ به‌گونه‌ای که ارائه هر خدمت و همچنین الکترونیکی‌سازی و هوشمندسازی آن، منوط به تأیید و ثبت پیشین آن خدمت در این پایگاه است. این پایگاه با مصوبه جلسه شماره ۵۴ شورای عالی فضای مجازی («آیین‌نامه اجرایی احصای کلیه اطلاعات و ایجاد نظام استانداردسازی تبادل اطلاعات بین دستگاهی») تحکیم شده و سازمان را متولی ایجاد هر سه شناسنامه فنی (شناسنامه خدمت، شناسنامه داده و شناسنامه سامانه‌های اطلاعاتی) قرار داده است؛ شناسنامه خدمت هم‌اکنون ایجاد شده و دو شناسنامه دیگر در حال تشکیل‌اند. اهمیت این ویژگی برای کارآمدی دبیرخانه صرفاً در وجود یک پایگاه اداری نیست، بلکه در الزامی بودن عبور از آن نهفته است؛ از آنجاکه ثبت، تأیید و هوشمندسازی هر خدمت دولتی پیش‌نیاز اجرایی صدور کد یکتا در این پایگاه است، سازمان اداری و استخدامی می‌تواند الزام‌های افشا و انتشار اطلاعات را به‌عنوان یک شرط فنی لازم در همان فرایند ثبت و تأیید خدمت تعبیه کند. بدین ترتیب، اجرای قانون از یک تکلیف متکی بر پیگیری اداری پسینی خارج شده و به یک گلوگاه فنی پیش از تأیید تبدیل می‌شود که تخلف از آن عملاً روند اداری دستگاه متخلف را متوقف می‌کند؛ در نتیجه، کارآمدی دبیرخانه نیز افزایش می‌یابد، زیرا به‌جای رصد و پیگیری موردبهمورد انطباق دستگاه‌ها، صرفاً کافی است این انطباق در همان نقطه تأیید فنی خدمت بررسی شود.



ابعاد تحلیل	مورد
نقاط ضعف	غلبه رویکرد بوروکراتیک: تمرکز سازمان بر اصلاحات اداری و مقرراتی ممکن است ابعاد فرهنگی و ترویجی حق دسترسی به اطلاعات را کم‌رنگ کند.
	محدودیت پوشش سایر مشمولان قانون: مأموریت‌های سازمان عمدتاً معطوف به دستگاه‌های اجرایی است و ممکن است نظارت بر سایر مشمولان قانون، از جمله نهادهای عمومی غیردولتی و ارائه‌دهندگان خدمات عمومی، با محدودیت مواجه شود.
فرصت‌ها	تعدد مأموریت‌های سازمان: گستردگی وظایف سازمان اداری و استخدامی ممکن است موجب کاهش تمرکز بر دبیرخانه و تبدیل موضوع دسترسی آزاد به اطلاعات به یکی از اولویت‌های فرعی شود.
	مفاد برنامه هفتم پیشرفت در حوزه دولت الکترونیک و حکمرانی داده: این سند بالادستی راهبری دولت الکترونیک را در اولویت ملی قرار می‌دهد و ظرفیت فعلی سازمان را تقویت می‌کند.
تهدیدها	سیاست‌های ملی توسعه دولت هوشمند و هوش مصنوعی: روند ملی مستقل از سازمان که می‌تواند به ابزارهای فنی هوشمندسازی پاسخ‌گویی این گزینه سرعت بیشتری بدهد.
	مقاومت احتمالی نهادهای خارج از حوزه اقتدار استخدامی-اداری: نهادهایی که تابع مقررات استخدامی این سازمان نیستند ممکن است الگوی مقاومتی مشابه گزینه‌های موجود در جداول ۱ و ۲ را نشان دهند؛ با این تفاوت که این تهدید فقط خارج از قلمرو اقتدار مستقیم سازمان (دستگاه‌های اجرایی) رخ می‌دهد، برخلاف وزارت فرهنگ و وزارت ارتباطات که این مقاومت حتی در میان دستگاه‌های اجرایی هم دیده می‌شود.
	تداوم فرهنگ اسرارگرایی (تهدید مشترک): رجوع کنید به بخش «تهدیدهای محیطی مشترک همه گزینه‌ها».
	ضعف ضمانت اجرای ماده (۲۲) (تهدید مشترک): رجوع کنید به بخش «تهدیدهای محیطی مشترک همه گزینه‌ها».

مأخذ: همان.

۴. مقایسه تطبیقی گزینه‌های جانمایی دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

مقایسه ظرفیت‌های نهادی نشان می‌دهد که هر یک از گزینه‌های مورد بررسی، بخشی از الزام‌های اجرای [قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات](#) را پوشش می‌دهند. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی از ظرفیت‌های فرهنگی و آموزشی برخوردار است، اما در حوزه اقتدار نظارتی و زیرساخت‌های فنی محدودیت دارد. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات بیشترین ظرفیت را در حوزه زیرساخت‌های فناوری، حکمرانی داده و توسعه دولت الکترونیک داراست، اما تمرکز اصلی آن بر ابعاد فنی است. معاونت حقوقی ریاست جمهوری در حوزه حقوقی، رفع اختلافات و تقویت ضمانت اجرای مصوبات از توانمندی بالایی برخوردار است، هرچند احتمال تعارض منافع و محدودیت‌های فنی از ملاحظات این گزینه محسوب می‌شود. سازمان برنامه و بودجه نیز از ابزارهای مؤثر مالی و ارزیابی عملکرد بهره می‌برد، اما مأموریت اصلی آن معطوف به برنامه‌ریزی و تخصیص منابع است. در مقابل، سازمان اداری و استخدامی کشور با برخورداری از اختیارات مرتبط با اصلاح نظام اداری، توسعه دولت الکترونیک، آموزش، ارزیابی عملکرد و توسعه فرهنگ سازمانی، بیشترین هم‌پوشانی را با الزام‌های اجرایی قانون دارد. جدول ۶ به مقایسه تطبیقی گزینه‌های جانمایی دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، پرداخته است.

جدول ۸. مقایسه تطبیقی گزینه‌های جانمایی دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد

معیارها / نهادها	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	معاونت حقوقی ریاست جمهوری	سازمان برنامه و بودجه کشور	سازمان اداری و استخدامی کشور
پشتوانه قانونی و هم‌راستایی مأموریتی	محل استقرار فعلی دبیرخانه و برخورداری از مأموریت‌های فرهنگی و اطلاع‌رسانی	مأموریت توسعه زیرساخت‌های ارتباطی، فناوری اطلاعات و دولت الکترونیک	مسئول هماهنگی امور حقوقی دولت، رفع اختلافات و تدوین مقررات	مسئول برنامه‌ریزی، تخصیص اعتبارات و ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها	مسئول اصلاح نظام اداری، توسعه دولت الکترونیک، ارزیابی عملکرد و مبیانت از حقوق شهروندی

معیارها / نهادها	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	معاونت حقوقی ریاست جمهوری	سازمان برنامه و بودجه کشور	سازمان اداری و استخدامی کشور
ظرفیت فنی و زیرساخت‌های الکترونیکی	محدود	بسیار بالا	محدود	متوسط	بالا
اقتدار نظارتی و اجرایی	محدود	متوسط	بالا در حوزه حقوقی	بالا از طریق ابزارهای بودجه‌ای	بالا از طریق ارزیابی عملکرد، اصلاح ساختار و نظارت اداری
استقلال نهادی و احتمال تعارض منافع	بخشی از قوه مجریه	بخشی از قوه مجریه	احتمال تعارض منافع به دلیل دفاع از مصوبات دولت	احتمال تعارض منافع ناشی از نقش بودجه‌ای	بخشی از قوه مجریه با مأموریت نظارتی بر دستگاه‌های اجرایی
دامنه پوشش دستگاه‌های مشمول	تمامی دستگاه‌های مشمول قانون	پوشش گسترده دستگاه‌های اجرایی از طریق زیرساخت‌های ارتباطی	عمدتاً دستگاه‌های اجرایی	عمدتاً دستگاه‌های اجرایی	عمدتاً دستگاه‌های اجرایی
ظرفیت منابع انسانی تخصصی	متخصصان حوزه فرهنگ، رسانه و اطلاع‌رسانی	متخصصان فناوری اطلاعات و ارتباطات	متخصصان حقوق عمومی و اداری	متخصصان اقتصاد، برنامه‌ریزی و بودجه	متخصصان مدیریت دولتی، سرمایه انسانی و آموزش
ظرفیت آموزش و فرهنگ‌سازی	بسیار بالا در حوزه فرهنگ عمومی و رسانه	مناسب در حوزه آموزش‌های الکترونیکی	بالا در حوزه آموزش حقوق شهروندی	محدود	بالا از طریق مرکز آموزش مدیریت دولتی و توسعه فرهنگ سازمانی
هم‌خوانی با دولت الکترونیک و حکمرانی داده	پایین	بسیار بالا	پایین	متوسط	بسیار بالا
مهم‌ترین مزیت	ظرفیت فرهنگ‌سازی و اطلاع‌رسانی عمومی	زیرساخت فنی، حکمرانی داده و توسعه سامانه‌ها	اقتدار حقوقی و حل اختلافات	اهرم بودجه و ارزیابی عملکرد	اصلاح نظام اداری، ارزیابی عملکرد، آموزش و دولت الکترونیک
مهم‌ترین چالش	محدودیت اقتدار اجرایی و ظرفیت فنی	احتمال غلبه رویکرد فنی بر ابعاد حقوقی و فرهنگی	احتمال تعارض منافع و محدودیت زیرساخت‌های فنی	تمرکز بر مأموریت‌های مالی و گستردگی وظایف	تمرکز بر دستگاه‌های اجرایی و گستردگی مأموریت‌های سازمان

مأخذ: همان.

این هم‌پوشانی صرفاً یک برتری کمی و مبتنی بر شمارش تعداد معیارهای «بالا» در جدول ۶ نیست؛ تحلیل پنج جدول SWOT مربوط به هر گزینه، سه سازوکار تبیینی را آشکار می‌کند که نشان می‌دهد چرا برتری سازمان اداری و استخدامی از نظر ساختاری نیز پایدارتر است:

نخست، از حیث تنوع اهرم: ردیف‌های «ظرفیت فنی»، «ظرفیت منابع انسانی تخصصی» و «ظرفیت آموزش و فرهنگ‌سازی» در جدول ۶ برای سازمان اداری و استخدامی به‌طور جداگانه «بالا» ارزیابی شده‌اند، اما نکته مهم‌تر آن است که این ظرفیت‌ها از منابع اهرمی مستقل از یکدیگر (ساختاری، ارزیابی عملکردی، آموزشی، تشویقی-جشنواره‌ای، فنی-تبتی) تغذیه می‌شوند. این ویژگی با سازمان برنامه و بودجه (اهریم تک‌بعدی مالی که آن را در برابر تهدید مشترک «محدودیت بودجه عمومی» آسیب‌پذیر می‌کند) و

معاونت حقوقی ریاست جمهوری (اهرم تک‌بعدی حقوقی) در تضاد است؛ به بیان دیگر، «مهم‌ترین مزیت» ذکر شده برای این دو گزینه در جدول ۶ متکی به یک منبع واحد قدرت است، در حالی که مزیت سازمان اداری و استخدامی از تنوع منابع اهرمی ناشی می‌شود و بنابراین در برابر تضعیف هر یک از آنها به‌تنهایی مقاوم‌تر است.

دوم، از حیث قلمرو اقتدار: عبارت «بخشی از قوه مجریه» که در جدول ۶ برای سازمان اداری و استخدامی، وزارت فرهنگ و وزارت ارتباطات یکسان به کار رفته، در پس خود دو نوع رابطه ساختاری متفاوت را دربرمی‌گیرد که ارزش تشریح دارد. وزارت فرهنگ و وزارت ارتباطات، هر دو یک «وزارتخانه» هستند؛ یعنی از نظر جایگاه سازمانی، هم‌تراز و هم‌ردیف سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها محسوب می‌شوند. به همین دلیل، وقتی دبیرخانه در یکی از این دو مستقر باشد و بخواهد از دستگاه دیگری اطلاعات بخواهد، رابطه میان دبیرخانه و آن دستگاه، رابطه‌ای میان دو نهاد هم‌رتبه است؛ برای همین است که تهدید «مقاومت دستگاه‌ها» حتی میان خود دستگاه‌های اجرایی (نه فقط نهادهای خارج از قوه مجریه) نیز برای این دو گزینه دیده می‌شود. سازمان اداری و استخدامی در مقابل، در ارتباط با دستگاه‌های اجرایی نقشی فراتر از یک نهاد هم‌رتبه دارد: این سازمان مرجع تأیید ساختار سازمانی و مقررات استخدامی همان دستگاه‌هاست، یعنی هر دستگاه اجرایی برای تغییر چارت سازمانی یا استخدام نیرو، ناچار است از این سازمان تأییدیه بگیرد. به همین ترتیب، در داخل قلمرو دستگاه‌های اجرایی، رابطه از نوع «هم‌رتبه با هم‌رتبه» نیست، بلکه «مرجع تأیید با متقاضی تأیید» است و از همین‌روست که تهدید «مقاومت دستگاه‌ها» برای این گزینه عمدتاً به بیرون از این قلمرو (مانند نهادهای عمومی غیردولتی که تابع مقررات استخدامی این سازمان نیستند) محدود می‌ماند. همین تمایز، پشتوانه تحلیلی ردیف «دامنه پوشش دستگاه‌های مشمول» در جدول ۶ را نیز تکمیل می‌کند: پوشش سازمان اداری و استخدامی روی دستگاه‌های اجرایی، چون از جنس اقتدار سلسله‌مراتبی است، در عمل قابل اجراء از پوشش دو وزارتخانه است که از جنس هماهنگی افقی و بدون اقتدار الزام‌آور باقی می‌ماند.

سوم و مهم‌تر از همه، از حیث نوع مکانیسم اجرا: ردیف «اقتدار نظارتی و اجرایی» جدول ۶، توانمندی سازمان اداری و استخدامی را «بالا از طریق ارزیابی عملکرد، اصلاح ساختار و نظارت اداری» توصیف می‌کند؛ اما پشت این عبارت، دو ابزار مشخص و منحصربه‌فرد نهفته است که در هیچ‌یک از چهار گزینه دیگر معادل مستقیم ندارند: پایگاه شناسنامه خدمات دولت و الزام تأیید برنامه‌های هوشمندسازی. برخلاف اهرم‌های نظارتی سایر گزینه‌ها (مانند تشویق بودجه‌ای یا پیگیری حقوقی) که ماهیتی توصیه‌ای یا پسینی دارند، این دو ابزار امکان می‌دهند الزام‌های افشای اطلاعات به‌صورت یک شرط فنی در فرایند صدور کد یکتای خدمت تعبیه شوند، یعنی تبدیل یک تعهد قانونی به یک گلوگاه فنی پیشینی که تخلف از آن عملاً روند اداری دستگاه متخلف را متوقف می‌کند. این ویژگی، ضعف ضمانت اجرای ماده (۲۲) قانون (که به‌عنوان تهدید مشترک همه گزینه‌ها شناسایی شده) را برای این گزینه به‌طور خاص، تا حدی درون‌سیستمی جبران می‌کند.

بر این اساس، برتری سازمان اداری و استخدامی کشور در جدول ۶ را نباید صرفاً جمع جبری چند معیار «بالا» خواند، بلکه باید آن را حاصل ترکیب سه ویژگی ساختاری دانست: اهرمی چندبعدی و غیرقابل تحویل به یک منبع واحد قدرت، قلمرو اقتدار نظارتی که عمدتاً با قلمرو مسئولیت اجرایی دستگاه هم‌پوشانی دارد و برخورداری از مکانیسم‌های الزام فنی پیشینی که ضعف ساختاری ضمانت اجرای قانون را تا حدی جبران می‌کنند. این سه ویژگی، در کنار هم، پشتوانه تحلیلی محکم‌تری برای پیشنهاد انتقال دبیرخانه به این سازمان فراهم می‌کنند.

۵. جمع‌بندی و پیشنهاد سیاستی



با توجه به مجموع یافته‌های حاصل از تحلیل تطبیقی، سازمان اداری و استخدامی کشور به دلیل هم‌پوشانی گسترده مأموریت‌های آن با حوزه اصلاح نظام اداری، دولت الکترونیک، ارزیابی عملکرد، آموزش کارکنان و حکمرانی اداری و نیز برخورداری از اهرم‌های مؤثر برای تعامل و پیگیری عملکرد دستگاه‌های اجرایی، مناسب‌ترین گزینه برای استقرار دبیرخانه اجرایی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ارزیابی می‌شود. از این‌رو، انتقال دبیرخانه از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به سازمان اداری و استخدامی کشور پیشنهاد می‌شود.

شایان ذکر است که جانمایی ساختاری دبیرخانه، شرط لازم اما نه کافی برای رفع چالش‌های اجرای قانون است. تجربه تطبیقی کشورهای دارای قوانین مشابه [۱، ۲] نشان می‌دهد که حتی نهادهای ناظر با طراحی ساختاری مناسب، در غیاب تضمین‌های تکمیلی مانند تأمین پایدار منابع انسانی و مالی، امنیت شغلی مدیران و ضمانت اجرای قانونی مؤثر، دچار افت کارآمدی می‌شوند. از این‌رو، پیشنهاد انتقال دبیرخانه به سازمان اداری و استخدامی کشور باید هم‌زمان و توأمان با اصلاح ماده (۲۲) قانون (ضمانت اجرا)، تأمین بودجه و نیروی انسانی متخصص و پیش‌بینی سازوکارهای حفظ تمرکز دبیرخانه در ساختار جدید اجرا شود؛ در غیر این صورت، صرف جابه‌جایی محل استقرار می‌تواند به بازتولید همان چالش‌های فرابخشی در بستری جدید بینجامد. در این راستا، اقدام‌های زیر پیشنهاد می‌شود:

۱- اصلاح مبنای قانونی محل استقرار دبیرخانه: با توجه به استقرار فعلی دبیرخانه در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی براساس تبصره «۱» ماده (۱۸) قانون، باید محل استقرار جدید دبیرخانه به صورت صریح در قانون تعیین و حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های سازمان اداری و استخدامی کشور در این زمینه مشخص شود. این امر از ایجاد ابهام در تقسیم وظایف میان سازمان، کمیسیون و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط جلوگیری خواهد کرد.

۲- اصلاح ترکیب و سازوکار فعالیت کمیسیون: انتقال دبیرخانه باید با بازنگری در ترکیب اعضا و سازوکار تصمیم‌گیری کمیسیون همراه شود تا ظرفیت‌های حقوقی، فنی، اداری و نظارتی مورد نیاز اجرای قانون به شکل متوازن در کمیسیون حضور داشته باشد و هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف تقویت شود.

۳- تقویت ضمانت‌های اجرایی قانون: یکی از الزامات اساسی موفقیت دبیرخانه جدید، بازنگری در ضمانت‌های اجرای قانون، به‌ویژه ماده (۲۲)، است. ضمانت‌های اجرایی باید به گونه‌ای طراحی شوند که فقدان انجام تکالیف قانونی دستگاه‌ها، تأخیر در پاسخ‌گویی یا امتناع از ارائه اطلاعات، با پیامدهای روشن و قابل اعمال مواجه شود و دبیرخانه و کمیسیون امکان پیگیری مؤثر اجرای قانون را داشته باشند.

۴- تأمین منابع پایدار انسانی و مالی: انتقال دبیرخانه بدون تأمین نیروی انسانی متخصص، بودجه مشخص و زیرساخت‌های لازم، ممکن است صرفاً به انتقال شکلی مسئولیت منجر شود. بنابراین، باید ساختار سازمانی، پست‌های تخصصی، منابع مالی و امکانات فنی دبیرخانه متناسب با حجم درخواست‌ها و وظایف قانونی آن پیش‌بینی و تثبیت شود.

۵- حفظ استقلال و تمرکز عملکردی دبیرخانه: با وجود استقرار دبیرخانه در ساختار سازمان اداری و استخدامی کشور، لازم است سازوکاری برای حفظ تمرکز آن بر مأموریت‌های مرتبط با دسترسی آزاد به اطلاعات و جلوگیری از غلبه سایر وظایف سازمانی بر مأموریت دبیرخانه پیش‌بینی شود. استقلال کارشناسی دبیرخانه در تهیه گزارش‌ها، ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و ارائه پیشنهاد به کمیسیون نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

۶- تقویت زیرساخت‌های فنی و حکمرانی داده: با توجه به ظرفیت فنی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، همکاری



ساختاریافته میان این وزارتخانه و دبیرخانه جدید برای توسعه، نگهداری و ارتقای سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات پیش‌بینی شود. به این ترتیب، ظرفیت فنی وزارت ارتباطات می‌تواند در کنار ظرفیت اداری و نظارتی سازمان اداری و استخدامی قرار گیرد و از غلبه یک‌جانبه رویکرد فنی یا اداری جلوگیری شود.

۷) استقرار نظام پایش و ارزیابی مستمر: دبیرخانه باید موظف باشد به‌صورت دوره‌ای میزان اجرای قانون توسط دستگاه‌های مشمول، تعداد و نحوه رسیدگی به درخواست‌های اطلاعاتی، موارد عدم پاسخ‌گویی و عملکرد دستگاه‌ها را پایش و گزارش کند. انتشار عمومی گزارش‌های عملکرد نیز می‌تواند به افزایش پاسخ‌گویی دستگاه‌ها و تقویت اعتماد عمومی کمک کند.

۸) پوشش مؤثر تمامی دستگاه‌های مشمول قانون: از آنجاکه همه دستگاه‌ها و نهادهای مشمول قانون الزاماً در قلمرو مستقیم اختیارات سازمان اداری و استخدامی کشور قرار ندارند، باید سازوکارهای حقوقی و هماهنگی لازم برای اعمال مؤثر وظایف دبیرخانه نسبت به این نهادها نیز پیش‌بینی شود. در این زمینه، ظرفیت کمیسیون و سازوکارهای قانونی آن باید به‌عنوان پشتوانه هماهنگی و نظارت مورد استفاده قرار گیرد.

در مجموع، انتقال دبیرخانه به سازمان اداری و استخدامی کشور باید به‌عنوان یک اصلاح نهادی و نه صرفاً تغییر محل استقرار دنبال شود. تحقق آثار مورد انتظار این انتقال، منوط به تقویت هم‌زمان مبنای قانونی، اختیارات اجرایی، ضمانت‌های قانونی، منابع انسانی و مالی، زیرساخت‌های فنی و سازوکارهای نظارت و ارزیابی است. در چنین چارچوبی، می‌توان از ظرفیت‌های سازمان اداری و استخدامی برای تبدیل اجرای قانون از یک فرایند عمدتاً پسینی و موردی به بخشی نهادینه شده از نظام اداری و فرایندهای ارزیابی، هوشمندسازی و پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی استفاده کرد. جدول ۹ خلاصه پیشنهادهای سیاستی و اجرایی را نمایش می‌دهد.

جدول ۹. خلاصه پیشنهادهای سیاستی و اجرایی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	تداوم*	اصلاح**						
۱		**	اصلاح مبنای قانونی محل استقرار دبیرخانه و تعیین صریح سازمان اداری و استخدامی کشور به‌عنوان محل استقرار جدید دبیرخانه	اصلاح تبصره «۱» ماده (۱۸) قانون و تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دبیرخانه و سازمان	مجلس شورای اسلامی / دولت	سازمان اداری و استخدامی کشور، کمیسیون	میان مدت	از ایجاد ابهام در تقسیم وظایف میان کمیسیون، دبیرخانه و دستگاه‌های ذی‌ربط جلوگیری شود.
۲		**	بازنگری در ترکیب و سازوکار فعالیت کمیسیون متناسب با انتقال دبیرخانه	بازطراحی ترکیب و سازوکار تصمیم‌گیری با حفظ حضور ظرفیت‌های حقوقی، فنی، اداری و نظارتی	دولت / مجلس شورای اسلامی	کمیسیون، سازمان اداری و استخدامی کشور	میان مدت	انتقال دبیرخانه باید با اصلاح سازوکارهای نهادی کمیسیون همراه باشد.
۳		**	تقویت ضمانت‌های اجرای قانون، به‌ویژه بازنگری در ماده (۲۲)	تعیین پیامدهای روشن برای عدم پاسخ‌گویی، تأخیر یا امتناع دستگاه‌ها و ایجاد امکان پیگیری مؤثر توسط کمیسیون و دبیرخانه	مجلس شورای اسلامی	کمیسیون، سازمان اداری و استخدامی کشور	میان مدت	جابه‌جایی دبیرخانه بدون تقویت ضمانت اجرا، اثرگذاری را اصلاح نهادی را محدود می‌کند.

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلند مدت)	ملاحظات
	اصلاح**	تداوم*						
۴	**		تأمین منابع انسانی و مالی پایدار دبیرخانه	پیش بینی ساختار سازمانی، پست های تخصصی، بودجه، نیروی انسانی و زیرساخت های متناسب با وظایف دبیرخانه	سازمان اداری و استخدامی کشور	سازمان برنامه و بودجه کشور، کمیسیون	کوتاه مدت	انتقال دبیرخانه نباید صرفاً به انتقال شکلی مسئولیت منجر شود.
۵	**		حفظ استقلال کارشناسی و تمرکز عملکردی دبیرخانه در ساختار جدید	تعیین سازوکار مشخص برای حفظ تمرکز دبیرخانه بر قانون، استقلال کارشناسی در ارزیابی و گزارش دهی و جلوگیری از غلبه سایر مأموریت های سازمانی	سازمان اداری و استخدامی کشور	کمیسیون	کوتاه مدت	استقرار دبیرخانه در سازمان نباید موجب تضعیف استقلال کارشناسی آن شود.
۶		*	تقویت همکاری فنی با وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات برای توسعه و نگهداری زیرساخت های سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	ایجاد سازوکار همکاری ساختاریافته و تقسیم کار میان ظرفیت اداری و نظارتی سازمان و ظرفیت فنی وزارت ارتباطات	سازمان اداری و استخدامی کشور	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، کمیسیون	کوتاه مدت	از غلبه یک جانبه رویکرد اداری یا فنی جلوگیری شود.
۷	**		استقرار نظام پایش و ارزیابی مستمر اجرای قانون	طراحی شاخص های ارزیابی، پایش دوره ای عملکرد دستگاه ها، ثبت موارد عدم پاسخ گویی و ارائه گزارش های منظم	دبیرخانه کمیسیون	سازمان اداری و استخدامی کشور، دستگاه های مشمول قانون	کوتاه مدت	انتشار عمومی گزارش های عملکرد می تواند به افزایش پاسخگویی و اعتماد عمومی کمک کند.
۸	**		ایجاد سازوکار پوشش و هماهنگی مؤثر نسبت به تمامی دستگاه های مشمول قانون	پیش بینی سازوکارهای حقوقی و بین دستگاهی برای اعمال وظایف دبیرخانه نسبت به نهادهایی که در قلمرو مستقیم اختیارات سازمان اداری و استخدامی نیستند	کمیسیون	سازمان اداری و استخدامی کشور، دستگاه های مشمول قانون	میان مدت	ظرفیت و اختیارات قانونی کمیسیون باید پشتوانه هماهنگی و نظارت قرار گیرد.

* تداوم یا تقویت آیتم ها یا اقدامات

** اصلاح رویه ها یا ایجاد سازوکارها

مأخذ: یافته های پژوهش.

منابع و مأخذ

- [۱]. موسوی صالح، محمد. میرزا محمدی، ایلینا. مرتب، یحیی (۱۴۰۳). تحلیل و آسیب‌شناسی اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۸۷۰، ۳۲ (۴).
- [۲]. مرتب، یحیی. میرزا محمدی، ایلینا. موسوی صالح، محمد (۱۴۰۴). بررسی و تحلیل وضعیت رتبه کشور در شاخص «حق دسترسی به اطلاعات (RTI)» و ارائه پیشنهاد‌های سیاستی». ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۰۹۶۹.
- [۳]. یعقوبی، محدثه. سلطانی‌فر، محمد. جعفری، علی. سلمان‌زاده، جعفر (۱۳۹۹). تبیین چالش‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از منظر اساتید ارتباطات و اصحاب رسانه. مطالعات رسانه‌های نوین، ۶ (۲۱): ۵۵-۲۷.
<https://doi.org/10.22054/nms.2020.53887.1010>
- [۴]. فصیحی، محمدامین. رجبی، ابوالقاسم (۱۳۹۷). گزارش انتشار اطلاعات و دسترسی شهروندان به اطلاعات از منظر قوانین و مقررات. در: مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین (گروه فناوری اطلاعات و ارتباطات). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۶۲۰۲.

عنوان: بررسی و تحلیل جانمایی ساختاری دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات



DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21832>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11865.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

با توجه به همپوشانی مأموریتی، برخورداری از اقتدار اجرایی و ظرفیت‌های حکمرانی، سازمان اداری و استخدامی کشور مناسب‌ترین محل برای استقرار دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc@majles.ir