

اظهارنظر کارشناسی درباره:

«لایحه شفافیت»

(کلیات)

مقدمه

شفافیت و در معرض دید قرار گرفتن اطلاعات، فرایندها، مسائل و موضوعات مختلف، فارغ از آنکه نظام بررسی و پیگیری نهادهای نظارتی و قضایی بر آن متمرکز باشد یا نباشد، حس دیده شدن و تحت نظارت قرار داشتن را در متولیان و متصدیان جایگاه‌های مختلف نظام حکمرانی تقویت کرده و خودبه‌خود موجب بهبود فرایندهای تصمیم‌گیری، تقویت سازوکارهای انضباط‌بخش و پیشگیری از وقوع تخلف و جرم خواهد شد و از این حیث به‌عنوان یکی از راهکارهای جدی پیشگیری از فساد و ناکارآمدی قلمداد می‌شود.

در این راستا دولت محترم در تاریخ ۱۳۹۸/۰۴/۰۱ لایحه شفافیت را مشتمل بر ۳۶ ماده به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد که این گزارش درصدد است کلیات و جهت‌گیری کلی لایحه شفافیت را مورد بحث و بررسی قرار دهد.

بررسی مفاد لایحه

لایحه شفافیت، پس از بیان مقدمه‌ای کوتاه از ضرورت شفاف‌سازی عملکرد حاکمیت و روش‌های تحقق آن، در پنج بخش:

۱. تعاریف و اهداف،

۲. تکالیف عمومی،

۳. تکالیف اختصاصی،

۴. شورای عالی شفافیت،

۵. سایر مقررات.

جهت بحث، بررسی، تصحیح، تکمیل و درنهایت رد یا تصویب، توسط دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. تا با افزایش امکان نظارت عمومی و همگانی، موجبات تقویت اعتماد عمومی به حاکمیت و مبارزه با فساد فراهم شود.

با توجه به بررسی کارشناسی لایحه مزبور از جنبه‌های مختلف اقتصادی، مالی، حقوقی، اجتماعی، سیاسی و مدیریتی، اهم یافته‌های کارشناسی درخصوص محورهای این لایحه ارائه می‌گردد:

۱. **مقدمه توجیهی:** هرچند مقدمه توجیهی لایحه اشاره مختصری به ضرورت شفافیت و روش‌های تحقق آن داشته است اما با توجه به اهمیت احکام پیشنهادی برای شفافیت و وجود موانع بسیار زیاد در تحقق این مهم نزد برخی از اشخاص حقیقی و حقوقی، مقدمه توجیهی باید جامع و دقیق نگاشته شود و با بیان وجوه تمایز این قانون با قوانین مشابه قبلی، اهداف تدوین‌کنندگان و دولت را به‌صورت دقیق بیان کند تا بر آن اساس، بتوان لایحه پیشنهادی را مورد ارزیابی قرار داد.

مشخصات لایحه

دوره دهم-سال چهارم

شماره ثبت:

۶۱۹

شماره چاپ:

۱۴۹۶

تاریخ چاپ:

۹۸/۷/۱۶

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

مالیه عمومی و توسعه

مدیریت

سایر دفاتر:

مطالعات اقتصادی،

مطالعات اجتماعی،

مطالعات حقوقی،

مطالعات سیاسی،

مطالعات انرژی، صنعت

و معدن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۶۸۲۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱۰/۱۱

۲. تعاریف و اهداف: لایحه شفافیت همانند بسیاری از قوانین دیگر، اقدام به تعریف واژگان و مفاهیم پرکاربرد و اساسی لایحه کرده است. ضمن تأیید این رویکرد، طبق بررسی‌های به‌عمل آمده، تعاریف ارائه شده در لایحه با تعاریف ارائه شده در قوانین و مقررات دیگر (به‌عنوان مثال قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات) دارای اختلاف می‌باشد. اگرچه این امکان وجود دارد که تعاریف به‌روز و جامع‌تر در قوانین جدید ارائه شود، اما بایستی از تعارض حقوقی و اختلاف مفهومی و گاه ماهوی برخی تعابیر در نظام قانونگذاری کشور جلوگیری نمود و تدبیری برای عدم خدشه به احکام قانونی پیشین و انطباق آن با قانون جدید اندیشید. به‌علاوه برخی از عبارات موجود در لایحه، تفسیرپذیر و ناقص بوده که تحقق اهداف مقنن را زیر سؤال خواهد برد. عباراتی نظیر «اسرار تجاری و حرفه‌ای»، «اطلاعات طبقه‌بندی شده»، «حریم خصوصی»، «کیفیت و زمان مناسب» و یا «اطلاعات پردازش شده» در مواد مختلف که احکام لایحه شفافیت را به‌شدت متأثر ساخته و تعریف دقیق و صریح در لایحه ندارد. در این شرایط عدم انتشار و یا انتشار ناقص اطلاعات بنا بر عدم تعریف ویژگی‌های داده‌باز در لایحه و یا محرمانه‌سازی و برخورد سلیقه‌ای با طبقه‌بندی اطلاعات، پاشنه آشیل عدم انتشار اطلاعات و درنهایت عدم اجرای صحیح قانون خواهد بود چراکه هریک از اشخاص موضوع این قانون می‌تواند با برچسب محرمانه، نسبت به افشای اطلاعات مقاومت کند. لذا ضروری است معیار مشخصی برای این امور در لایحه تعبیه شود.

اهداف لایحه نیز هرچند از جامعیت نسبی برخوردار بوده و تحقق هریک از آنها نیازمند تدقیق بیشتر در مواد قانونی بخش‌های بعدی لایحه اعم از تکالیف عمومی و اختصاصی و نیز ضمانت اجرای آنهاست. اما می‌توان اهداف دیگری نظیر ایجاد بازار تحلیل و بررسی اطلاعات و داده‌های تخصصی ارائه شده توسط دستگاه‌ها و افزایش کیفیت سیاستگذاری و رشد و بهره‌وری را نیز به اهداف لایحه افزود. نکته قابل تأمل دیگر پیرامون اهداف مصرح در لایحه آن است که سازوکار تحقق برخی اهداف لایحه نظیر «تقویت نظارت مستقیم و سازمان‌یافته مردمی بر نظام تقنینی، قضایی و اجرایی» و یا «شفاف کردن ارتباطات و تعاملات در جهت کاهش روابط و مناسبات غیرقانونی» مطرح نشده است.

۳. اشخاص مشمول قانون: اشخاص مشمول قانون یا مقرر، بخش مهمی است که همواره مدنظر مقنن یا مقررات‌گذار قرار می‌گیرد. لایحه شفافیت برخلاف قوانین و مقررات موجود تقسیم‌بندی جدیدی شامل مؤسسه عمومی (در قالب ۷ دسته) و مؤسسات خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی ارائه کرده است. در این خصوص سه نکته قابل ذکر است:

- دسته‌بندی جدید نباید باعث تعارض یا تناقض با سایر قوانین و مانع اجرای دقیق احکام مصوب شود.
- لایحه شفافیت برای اشخاص دیگر همانند احزاب و سازمان‌های مردم‌نهاد، تکالیف مشخصی ارائه نموده است که در بخش اشخاص مشمول به آنها اشاره نشده است.

- به‌طور طبیعی، مکانیزم‌های متعددی بر فرایندها و تصمیم‌گیری نهادها و سازمان‌ها نظارت دارند و شفاف‌سازی اقدامات نهادی، امری سهل و عملیاتی‌تر از اقدامات افراد است. اما از آنجاکه یکی از مهم‌ترین اقدامات اعتمادزا و انضباط‌بخش به نظام حکمرانی کشور، تمرکز بر شفافیت فرایندهای تصمیم‌گیری و نحوه مشارکت افراد (اعم از تصمیم‌گیران و مدیران اجرایی و نظارتی) در آن است و همواره این امکان وجود دارد که برخی تصمیم‌های ناکارا و مفسده‌انگیز توسط برخی مدیران و کارگزاران انجام پذیرد و در فضای گمنامی، ردیابی و پیگیری آن میسر نباشد، شفافیت اقدامات افراد (شخص مدیر، کارگزار یا تصمیم‌گیر) موضوع مهمی است که لایحه حاضر از آن غفلت نموده است.

۴. حوزه‌های مشمول شفاف‌سازی: لایحه مورد نظر، شفافیت را در دو بخش تکالیف عمومی و اختصاصی بر هریک از دستگاه‌های مشمول تکلیف کرده است که در بخش تکالیف اختصاصی، شفافیت مقررات‌گذاری را مختصراً در فصل اول مورد اشاره قرار داده است و سپس شفاف‌سازی مراجع قضایی و غیرقضایی را نسبتاً مفصل مطرح کرده و درنهایت شفافیت اجرایی را در سه بند شفافیت اقتصادی،

شفافیت سیاسی و اجتماعی و شفافیت فرهنگی و آموزشی خلاصه کرده است که هرکدام نیز با نقصان‌هایی روبه‌رو هستند. برای مثال در فصل اول از بخش سوم با عنوان «شفافیت مقررات‌گذاری» هیچ اشاره‌ای به موضوع مهم شفافیت آرای نمایندگان مجلس نشده است و یا در فصل سوم از تکالیف اختصاصی که شفافیت اجرایی را هدف قرار داده است، خبری از شفافیت جلسات هیئت دولت و آرای هیئت وزیران نیست. لذا با توجه به لزوم جامعیت در امر شفاف‌سازی، لازم است سیاست‌های شفاف‌سازی **اولاً**، دربرگیرنده تمامی امور غیرمحرمانه دستگاه‌ها باشد و **ثانیاً**، تمام پیوندها و ارتباطات مالی، اداری، سیاسی و... بین دستگاه‌ها را نیز شامل شود. از این‌رو و با توجه به بررسی‌های کارشناسی، حوزه‌ها و فرایندهای متعدد دیگری وجود دارد که به‌رغم اهمیت و اولویت شفاف‌سازی آنها، در لایحه پیشنهاد نشده‌اند. این حوزه‌ها و فرایندهای مغفول را می‌توان در دو دسته کلی جای داد: **الف** حوزه‌ها و فرایندهایی که همانند تکالیف عام، متوجه کلیه اشخاص مشمول می‌شود و می‌تواند به تکالیف عام افزوده شود همانند شفافیت نظام اداری، دریافت‌ها و پرداخت‌های از محل منابع عمومی، تدارکات عمومی، فرصت‌های جذب و همکاری و بهره‌مندی از امتیازات دولتی، انتصابات، حقوق و مزایای مسئولان حاکمیتی، نامه‌های نمایندگان و سایر مسئولان برای اشتغال، دریافت وام و یا جلب کمک، سفرهای خارجی، هدایای دریافتی و... **ب** حوزه‌ها و فرایندهای اختصاصی نظیر حوزه‌های مختلف سلامت، محیط زیست و منابع طبیعی، پیمانکاری، املاک و مستغلات، تجارت و بازرگانی و یا فرایندهایی همانند واگذاری‌ها در جریان خصوصی‌سازی، تصمیمات شوراهای شهر و روستا در خصوص تغییر کاربری‌ها، مشروح مذاکرات هیئت وزیران، تأمین مالی انتخابات، تخصیص ارز و بودجه‌ریزی که می‌تواند به تکالیف اختصاصی اضافه شوند.

۵. مسئولیت اجرا، پایش، ارزیابی و نظارت بر اجرای قانون: ماده (۳۰) لایحه مورد بررسی، راهبری و نظارت بر اجرای قانون، تعیین راهبردهای شفاف‌سازی، تصویب دستورالعمل‌های اجرایی و هماهنگی و رفع اختلالات در اجرای قانون را به‌عهده شورای عالی شفافیت قرار داده است. پیشنهاد چنین ماده‌ای مبنی بر ایجاد تشکیلات جدید با عضویت رؤسای سه قوه، برخی وزرا و مدیران عالی‌رتبه کشور و تعیین کارکردهای گسترده‌ای نظیر نظارت، راهبری، تعیین راهبرد، تصویب دستورالعمل و هماهنگی و رفع اختلالات اجرای قانون، تنها یک علت می‌تواند داشته باشد، آن هم لزوم تصمیم‌گیری مرجعی فراقوه‌ای در خصوص شفافیت است؛ زیرا نمی‌توان با رویکرد جزیره‌ای، شفافیت هر حوزه یا قوه کشور را به خود آنها سپرد که در این خصوص نکات ذیل قابل ذکر است:

الف در حال حاضر شوراها و مجامع عالی متعددی در حوزه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مبارزه با فساد و... همچون ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی، شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم، شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات وجود دارد که ایجاد شورای جدیدی تحت عنوان شفافیت را با اشکال مواجه می‌نماید. چراکه تشابه و هم‌پوشانی شرح وظایف این شوراها کارآمدی، اثربخشی و سرعت عمل آنها را تحت تأثیر قرار داده و موجب سردرگمی اعضا خواهد شد. لذا ضروری است یا شورای جامع و واحدی با اختیارات لازم و کمیسیون‌های تخصصی تعیین گردد و یا حداقل مرز میان فهرست وظایف این شوراها مشخص شود.

ب عضویت شخصیت‌های حقوقی نظیر رؤسای سه قوه در این شورا، تشکیل جلسات را با مشکل مواجه خواهد ساخت به‌طوری که مشغله بالای اعضا، سبب لغو و یا به تعویق افتادن جلسات و کاهش کیفیت برگزاری آنها و عدم اتقان نتایج جلسات خواهد شد.

ج اگرچه تعداد بالای اعضای شورا، باعث پیچیدگی فرایند اداره و تصمیم‌گیری می‌شود، اما از آنجاکه یکی از اهداف لایحه، اعتمادسازی و پاسخگویی به عموم مردم بوده و با شناخت شفافیت به‌مثابه یک حق عمومی درصدد مشارکت عموم مردم در امور حاکمیتی است، لازم است در شورای عالی شفافیت، نمایندگان از بخش خصوصی، اصناف، بخش تعاونی، احزاب، نهادهای مدنی و سازمان‌های مردم‌نهاد حضور داشته باشند.

حال با توجه به سابقه نه‌چندان مطلوب ایجاد شوراهای عالی، مسائل و مشکلات مطروحه و محدودیت‌های قانونی ناظر بر ایجاد تشکیلات نهادی جدید، نیاز است؛ اولاً، کارکردهای مدنظر مقنن صریح، شفاف و متقن فهرست شود. ثانیاً، بر مبنای فهرست تکالیف احصا شده، نهادهای مربوطه شناسایی و تکالیف مرتبط به عهده آنان گذاشته شود. در مورد تکالیفی که مختص موضوع شفافیت است و مرجع مشخصی برای آن تعریف نشده است نیز شورای مشابهی نظیر شورای دستگاه‌های نظارتی (موضوع ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنجم) با تغییراتی خاص نظیر دعوت از ثمن‌ها، تشکل‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد در موضوع شفافیت، تشکیل جلسه دهد.

لکن با توجه به ساختار حکمرانی کشور و موانع متعددی که بر سر راه کارآمدی و اثربخشی سیاست‌ها مشاهده می‌شود، یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر در کیفیت اجرای سیاست‌ها، مشخص بودن متولی و تدقیق سازوکار ارزیابی و نظارت بر اجرای قانون است. لذا لازم است برای اجرای احکام، پایش، ارزیابی و نظارت، متولیان مشخص، تعیین گردد. مادامی که متولیان به صورت مشخص و دقیق در متن قانون تصریح نشوند، امر اجرا، پیگیری و نظارت دچار ضعف می‌گردد. لذا بایستی تشکیلات سازمانی، نحوه تأمین مالی، فرایند اجرایی و سازوکارهای نظارتی متولی اجرای قانون به صورت شفاف مشخص شود.

۶. ضمانت اجرا: ضمانت اجرای لایحه شفافیت بدین صورت در ماده (۳۴) آن دیده شده است که عدم اجرا یا اجرای ناقص تکالیف مقرر در قانون را «تخلف» در نظر گرفته و متخلفین را مشمول قانون «رسیدگی به تخلفات اداری» کرده است. تجربه اجرای قانون رسیدگی به تخلفات اداری نشان‌دهنده آن است که تخلف‌انگاری تخطی از قانون، توفیق اجرای آن را از اساس دچار مشکل خواهد کرد. و از آنجاکه در بسیاری از قوانین مشابه نظیر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه کشور، ضعف ضمانت اجرا، یکی از عوامل عدم توفیق اجرای دقیق و مؤثر آنها شده است، ضرورت بازبینی و اصلاح ضمانت اجرای لایحه روشن می‌شود. علاوه بر این، همان‌طور که در ادبیات موضوع مطرح می‌شود، ضمانت‌های اجرایی طیف گسترده‌ای از ضمانت‌های مدنی، اداری، مالی، سیاسی و قضایی دارد که هر یک بر اساس مفاد حکم قانونی و متناسب با نحوه اجرا نشدن قانون، سازوکارهای بازدارنده و پیشگیرانه یا جبران‌کننده تعیین می‌نماید. بنابراین با توجه به ویژگی‌های قانون رسیدگی به تخلفات اداری و تجربه کشور در اجرای ترتیبات قانونی، لازم است ضمن ارتقای سازوکارهای ضمانت اجرا، عدم اجرای برخی از احکام لایحه پیشنهادی جرم‌انگاری شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با عنایت به مطالب مزبور و اهمیت موضوع شفافیت و لزوم بهره‌برداری از فرصت پیش‌آمده در راستای ارتقاء کارآمدی نظام حکمرانی کشور، پیشنهاد می‌گردد کلیات لایحه شفافیت مورد پذیرش قرار گیرد و جزئیات لایحه با محورهای پیش‌گفته اصلاح گردد. برخی از این موارد عبارتند از:

۱. تصحیح و تکمیل مقدمه توجیهی،
۲. تصحیح و تدقیق تعاریف و اهداف،
۳. تصحیح دسته‌بندی و تکمیل اشخاص مشمول،
۴. تکمیل حوزه‌های مشمول شفاف‌سازی،
۵. بازنگری در مسئولیت اجرا، پایش، ارزیابی و نظارت بر اجرای قانون،
۶. بازنگری و افزایش کارآمدی ضمانت اجرا.

