



تقد و بررسی پیش نویس لایحه شفافیت

(بخش اول)

کمیون رقابت، خصوصی سازی و سلامت اداری

دیرخانه کمیون های تخصصی

عنوان گزارش: نقد و بررسی پیش نویس لایحه شفافیت (بخش اول)

کمیسیون: رقابت، خصوصی سازی و سلامت اداری

تهیه کننده: مهدی فلاحیان

اعضای کمیته پژوهشی دبیرخانه: مهدی تاجیک - محمد سجاد ابراهیمی - سمیرا روانخواه

ویراستار: پریسا فتوحی

انتشار: دبیرخانه کمیسیون های تخصصی اتاق ایران

شماره گزارش: ۱۱۹۷۱۲۰

زمستان ۹۷

چکیده:

پیشنویس لایحه شفافیت گرچه تلاشی قابل تقدیر و شایسته است که علی‌رغم تمام مخالفت‌های موجود در بدنه مدیریتی کشور با شجاعت در اختیار عموم مردم و در معرض نقد نخبگان قرار گرفته اما مانند هر متن و محصول قانونی دیگری در نظام حقوقی کشور ما قابلیت نقد و بهبود دارد.

بر همین اساس می‌توان گفت که هرگونه اصلاح و بهبود در کشور، بدون فهم شفافیت، همانند قدم‌زدن در خانه تاریک و البته بی‌نظم و آشفته‌ای است که بدون نور، هر قدمی (حتی با نیت اصلاح) می‌تواند بسیار خطرناک باشد.

شفافیت مانند نوری است که مسائل را روشن می‌کند، ابهامات را از بین می‌برد و پس‌از آن تازه می‌توان نسبت به مسائل فکر و برای آن‌ها تدبیر کرد. به‌کارگیری شفافیت به جرأت می‌تواند با ایجاد فضای شفاف و به عرصه آوردن و به ملأعام‌گذاردن رفتارها و عملکردها و... کیفیت و کارآمدی تصمیمات و اقدامات را افزایش داده، از بروز جرم و فساد بکاهد، احتمال کشف جرم را بیافزاید و علاوه بر آن نظارت و مشارکت مردمی را نیز در همه عرصه‌ها فعال کرد.

با ایجاد شفافیت می‌توان عدالت را مستقر کرده و از ایجاد تبعیض‌های ناروا و عدم شایسته‌سالاری جلوگیری کرد. لذا می‌توان شفافیت را حلقه گم‌شده حکمرانی و مدیریت در کشور دانست.

در نتیجه این نوشتار تلاش کرده تا با بررسی کلی این سند، مواردی در لایحه که امکان اصلاح و بهبود را دارد، مورد معرفی و تبیین قرار دهد. از همین رو در پیش‌نویس این لایحه سه محور کلی الزامات تقنینی، الزامات مفهومی و الزامات اجرایی مورد بررسی قرار گرفت و در پی آن به برخی از مهم‌ترین چالش‌های آن اشاره شد.

با کمی تأمل در فهرست اصلی‌ترین مشکلاتی که کشور ما در بسیاری از سطوح حاکمیتی، ساختاری و اداری با آن مواجه است، از جمله مشکل فساد، عدم تبعیت از قانون، ناکارآمدی، عدم پاسخگویی، عدم مسئولیت‌پذیری و... نشان‌دهنده آن است که ریشه بسیاری از چالش‌های امروزی کشور را می‌توان در بستر یک مفهوم خلاصه کرد. به بیان دیگر با پیگیری و بررسی ریشه‌های اساسی این چالش‌ها می‌توان یکی از پایه‌های ثابت آن را اسرارگرایی و عدم شفافیت معرفی کرد. این در حالی است که به تأیید تجربیات بین‌المللی، استقرار شفافیت، موجب افزایش آگاهی شهروندان از امور جامعه و در نتیجه مشارکت فعال و نظارت بیشتر آنان در اداره جامعه خواهد شد و این امر قطعاً زمینه اعتماد عمومی نسبت به دستگاه حاکم و شیوه اداره حکومت و مقبولیت و مشروعیت حکومت را به دنبال خواهد داشت. از طرفی، انتشار اطلاعات و عینی و ملموس بودن اقدامات سبب کاهش پنهان‌کاری و فساد است. بنابراین، شفافیت اصلی‌ترین روش برای جلوگیری از بروز فساد و عامل بازدارنده برای توسعه فساد و عامل مهمی برای مبارزه با فساد محسوب می‌شود.

با توجه به این مقدمه و با گسترش دامنه فساد در کشور و نیز تأثیرات منفی اعلان آثار گسترده فساد در جامعه، و به تبع آن دغدغه‌مند شدن جامعه نسبت به حل آن، مفاهیمی از جمله شفافیت در میان اقشار جامعه و علی‌الخصوص طبقه نخبگان جامعه شکل گرفت. اما در ادامه همین فضای اجتماعی به جای تحقق کامل و عملی شفافیت در نظام حقوقی و تقنینی کشور، مفهوم شفافیت تنها به واژه‌های پرطمطراق و ویتروینی در ادبیات سیاسی روز کشور تبدیل شد. این در حالی است که مفهوم شفافیت از معدود مفاهیم بنیادین در پیشگیری و مبارزه با فساد است که سلايق مختلف سیاسی روی آن وحدت نظر دارند؛ چه کسانی که بر مبانی دینی-اسلامی در حکومت‌داری تأکید دارند، و چه کسانی که توجه به تجارب بین‌المللی را ضروری می‌دانند، در مفهوم شفافیت (و مفاهیم وابسته به آن) تلاقی خواهند داشت، لذا چنین مفهوم وحدت‌بخشی می‌تواند با اثرات و ویژگی‌های خاص خود فرصت ویژه‌ای را برای کشور ما فراهم آورد.

در این بین گرچه نظام تقنینی کشور در تلاش‌های پراکنده‌ای از جمله قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، قانون‌های برنامه پنج‌ساله پنجم و ششم توسعه، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و... سعی در تحقق این مفهوم بنیادین داشته اما با اغماض تنها می‌توان آن‌ها را بارقه‌های امیدی برای شفافیت اطلاعات، شفافیت قضایی، شفافیت قراردادهای دولتی و... دانست که هیچ‌گاه نتوانسته مأموریت و کارویژه اصلی مفهوم عظیم شفافیت را کفایت و تأمین کند؛ چراکه در کشور ما موانع مهم و ساختاری پیش‌روی تحقق شفافیت، آن‌گونه که باید و شاید، وجود دارد که تلاش‌های مذکور نتوانسته آن‌ها را از پیش رو بردارد. بدین ترتیب لازم است تا شفافیت به‌خوبی مورد تبیین و شناخت قرار گرفته، ضرورت‌ها و اثرات به‌کارگیری آن در حوزه‌های مختلف ارزیابی شده و سازوکارهای مناسب ترویج و توسعه آن در بدنه حاکمیت با توجه به تجربیات بین‌المللی طراحی شود.

در همین راستا چندی پیش در اقدامی قابل‌تقدیر و به دنبال عزم هیئت دولت در مبارزه با فساد، پیش‌نویس لایحه شفافیت به همت مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری تدوین شده و پس از چند ویراست اصلاحی در قالب ۷۹ ماده، در دسترس عموم قرار گرفت. پیش‌نویس این لایحه را می‌توان اولین اقدام مستقل و مستقیم در حوزه تقنین شفافیت دانست که بررسی تحلیلی مفاد آن ضمن تبیین نقاط قوت و ابتکارات حقوقی موجود در لایحه، فرصت‌های بهبود و تقویت آن را فراهم می‌آورد.

باید به این نکته اذعان کرد که تدوین این لایحه به‌خودی‌خود کاری ارزشمند محسوب می‌شود که سالیان سال خلاً چنین دغدغه‌ای در سپهر قانون‌گذاری کشور احساس می‌شد و با توجه به وضعیت کشور ما از نظر شاخص ادراک فساد در دنیا و روند افزایشی نرخ

فساد و مصادیق آن، تدارک چنین لایحه‌ای لازم بوده و همچنین انتشار عمومی این پیش‌نویس از سوی معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری نوید شفافیت بیشتر نهادهای تصمیم‌گیر و اثرگذار در کشور ما را می‌دهد که در اقدامی کم‌نظیر با انتشار متن پیش‌نویس لایحه از همگان در جهت ارائه نظرات و ایرادات خود در مورد لایحه دعوت به عمل آورده و مشارکت عمومی در فرآیند تصمیم‌گیری و مقررات‌گذاری را به‌عنوان یک اصل سرلوحه خود قرار داده است. این حرکت شایسته، علاوه بر رفع ایرادات و نقاط ضعف پیش‌نویس، احساس سهیم شدن نخبگان و صاحب‌نظران در فرآیند تصمیم‌گیری کشور را تقویت می‌کند.

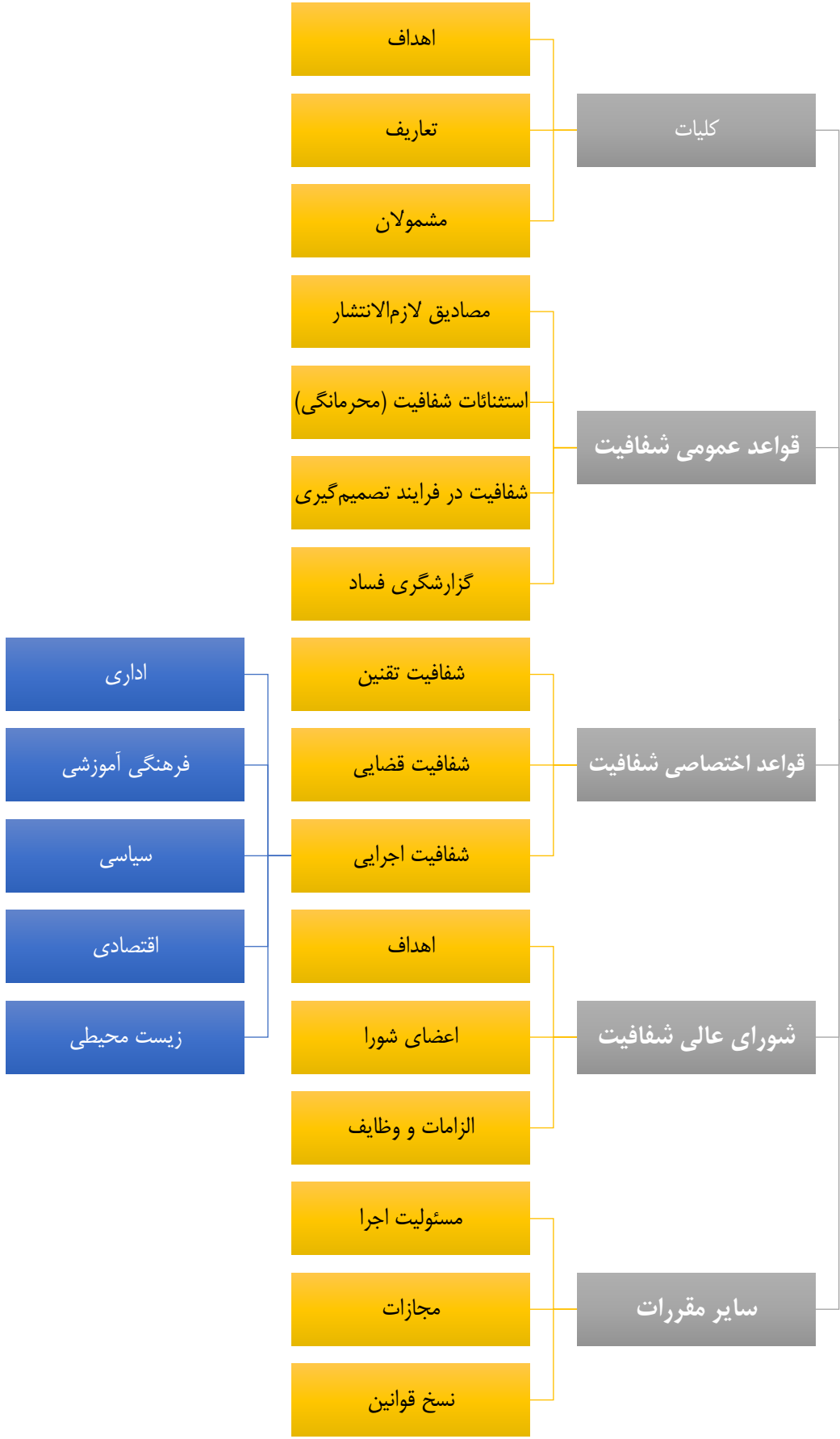
به‌هرروی باید دانست که هیچ ابتکار قانونی در وهله اول بدون نقص و اشکال نیست و این لایحه ارزشمند هم از این قاعده مستثنی نیست. به‌همین دلیل تلاش شده با تأملی کارشناسانه بر این لایحه، نکاتی که می‌تواند به بهبود این لایحه کمک کند، در چند محور کلی و تفصیلی تبیین شود. لذا در بخش اصلی این نوشتار سعی در ارائه نقدهای کلی حاکم بر کلیت لایحه است که در برخی موارد پذیرش آن‌ها مستلزم تحولی بنیادین و کلی در سند لایحه خواهد بود. در پایان باید گفت که هدف از بررسی پیش‌نویس اشاره به برخی ایرادات آن برای اصلاح و تکمیل هرچه بهتر پیش‌نویس موردنظر است و طبعاً نافی نقاط قوت و ابتکارات کم‌نظیر این پیش‌نویس نیست.

پیش از ورود به بخش اصلی گزارش توجه به این نکته ضروری است که این نوشتار متناظر با نسخه‌ای از لایحه شفافیت به رشته تحریر درآمده که به‌عنوان نسخه نهایی مرکز بررسی‌ها به کمیسیون فرعی دولت جهت بررسی و تصویب ارسال شده و شامل تغییرات بعدی آن در کمیسیون اصلی و فرعی نمی‌شود. حال آنکه در پاره‌ای از موارد لایحه در کمیسیون فرعی و اصلی دچار تغییراتی شده که با توجه به نگاه و رویکرد کلان گزارش، این تغییرات به بدنه کلی گزارش صدمه جدی وارد نمی‌کند.

۲- ساختار لایحه

منصفانه‌ترین بررسی و نقد، زمانی محقق خواهد شد که ابتدا شناخت درست و کاملی نسبت به موضوع موردبررسی صورت گیرد و سپس با مدنظر قرار دادن ماهیت واقعی موضوع ابتدا نقاط قوت و سپس نقاط ضعف و فرصت‌های بهبود و تقویت مورد تبیین قرار گیرد. از همین رو در وهله اول سعی شده تا با مطالعه دقیق متن لایحه که در چهار بخش به رشته تحریر درآمده، ساختار بحث و رئوس مفاهیم مطرح‌شده در آن مورد ترسیم قرار گیرد.

پیش نویس لایحه شفافیت



نکات حائز اهمیت درباره مفاد مورد اشاره در این سند عبارتند از:

- ۱- مسئولیت اجرای مفاد این لایحه بر عهده بالاترین مقام مسئول هر یک از مضمولین لایحه نهاده شده است.
- ۲- این لایحه در مسیر تحقق این مفاد برخی از سازمان‌ها و نهادها را به‌طور مستقیم مخاطب خود قرار داده و برای هر یک از آن‌ها به فراخور، الزامات حقوقی مختلفی ایجاد کرده است که عبارت‌اند از: وزارت امور اقتصاد و دارایی (ماده ۲۹ و ۳۳)، وزارت کشور (ماده ۳۸)، مرجع ثبت شرکت‌ها (ماده ۳۰)، سازمان سرمایه‌گذاری خارجی و همکاری‌های اقتصادی (ماده ۳۲)، سازمان منابع طبیعی (ماده ۵۷)، سازمان حفاظت از محیط زیست (ماده ۵۹)، سازمان اوقاف و امور خیریه کشور (ماده ۴۳)، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (ماده ۴۳) و...
- ۳- این لایحه در سیر تقنینی خود به چند قانون دیگر ارجاع داده شده است که عبارتند از: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸، قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴، قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۱۳۵۳، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲
- ۴- این لایحه برخی از قوانین و مقررات مغایر با مفاد خود را منسوخ می‌کند که از جمله می‌توان به قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹ و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ اشاره کرد.
- ۵- به‌موجب این لایحه نهادهای حقوقی جدیدی در نظام حقوقی کشور به وجود می‌آیند که از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به شورای عالی شفافیت، کارگروه تنظیم ماهیت حقوقی بنگاه‌ها با موضوع فعالیت و نام آن‌ها اشاره کرد.

۱ - ماده ۲۸- اشخاص مشمول باید متناسب با ماهیت حقوقی، موضوع و نام خود فعالیت کند. کارگروهی با مسئولیت معاون اول رئیس‌جمهور و عضویت وزرای امور اقتصادی و دارایی و تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاون حقوقی رئیس‌جمهور، رئیس شورای رقابت و یکی از اعضای کمیسیون اقتصادی مجلس به انتخاب آن کمیسیون تشکیل می‌شود تا ظرف حداکثر یک سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، ضمن شناسایی بنگاه‌هایی که فعالیت آن‌ها با ماهیت حقوقی، موضوع و نام آن‌ها مطابقت ندارد، پیشنهادهای اصلاحی مناسب را جهت اعمال به بنگاه مربوط یا در صورت نیاز به اصلاح قوانین و مقررات، جهت تصویب به مراجع ذیصلاح ارائه دهد به‌گونه‌ای که ظرف ۲ سال، این امر سامان یابد.

صرف جدید بودن تدوین لایحه شفافیت به عنوان یک اقدام مستقل در این حوزه را می توان از نقاط قوت این کار به شمار آورد. اما فارغ از این موضوع، پیش نویس منتشرشده لایحه شفافیت که در دو ویراست مختلف در دسترس عموم و نخبگان قرار گرفت، دارای نقاط قوت متعددی است که می توان از جمله آن ها به ابتکارات و ابداعات حقوقی، تنقیح و تدقیق عبارت قانونی، طراحی رویه های حقوقی تأثیرگذار، ایجاد ساختارهای حقوقی نوین و مؤثر و... اشاره کرد که در ادامه به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت.



a. ابتکار در ادبیات حقوقی؛ تنقیح عبارات

یکی از مهم‌ترین نقاط قوت نسخه آخر پیش‌نویس لایحه نسبت به نسخه پیشین و دیگر اسناد قانونی و حقوقی مرتبط با موضوع لایحه شفافیت، تنقیح عبارات قانونی یا به عبارت دیگر تدقیق تعاریف و عبارات به کار گرفته شده در این لایحه است. به طور مثال تعاریف ارائه شده در ماده ۲ پیش‌نویس لایحه شفافیت گرچه در برخی موارد می‌تواند محل نقد و بهبود قرار گیرد اما در برخی از بندها به طور قابل توجهی یک جهش حقوقی در تعریف مفاهیم در نظام حقوقی ایران به شمار می‌آید. از جمله تعریفی که در ماده ۲ از موسسه عمومی آمده که در این لایحه مبنای اصلی مضمولین لایحه نیز به شمار می‌آید؛ تعریفی اصلاح شده و کامل در عین پرهیز از اطناب ممل و ایجاز مخل ارائه شده است: «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.»

این تعریف که در اسناد حقوقی کشور محل خلاً جدی محسوب می‌شد، با معیار قرار دادن معنای کلی حکومت که در حقوق مشتمل بر قوای سه‌گانه و کلیت حاکمیت است، سعی کرده تا عام‌ترین تعریف ممکن از نهاد عمومی را ارائه دهد تا اولاً از نام بردن انحصاری هر یک از نهادها پرهیز نموده و ثانیاً از استثناگرایی که در نظام حقوقی ایران کاملاً شیوع دارد، جلوگیری کند.

همچنین تعریف مفهوم تابعه و وابسته در مورد شرکت‌ها از مفاهیمی است که در نظام حقوقی ایران سابقه مشخص و وحدت نظری در مورد آن وجود نداشته و در این پیش‌نویس با ارائه معیار سهامداری و ضابطه مدیریت، تعریف خوبی مورد ارائه قرار گرفته است. «شرکت تابعه: شرکتی است که صد درصد سهام با اکثریت مطلق سهام آن در مالکیت و کنترل مدیریتی شرکت اصلی است. شرکت وابسته: شرکتی است که کمتر از پنجاه درصد سهام آن در مالکیت شرکت دیگری است ولی در کنترل مدیریتی آن شرکت قرار دارد.»

b. ابتکارات و ابداعات حقوقی

یکی از مهم‌ترین نقاط قوت پیش‌نویس لایحه شفافیت که آن را نسبت به دیگر اسناد حقوقی متمایز و وزین کرده، خلق مفاهیم جدیدی در نظام حقوقی کشور است که تاکنون سابقه‌ای در اسناد حقوقی کشور نداشته است. به جرأت می‌توان گفت تحقق و اعمال درست و کامل هر یک از این ابتکارات و ابداعات حقوقی تأثیر شگرفی در نظام حقوقی کشور و به تبع آن پیش‌گیری و مقابله با فساد خواهد داشت. مهم‌ترین ابداعات حقوقی این لایحه را می‌توان در چند محور معرفی کرد:

۱. شفافیت فرایند تصمیم‌گیری؛ همراه کردن گروه‌های ذینفع در فرایند تصمیم‌گیری

شفافیت فرایند تصمیم‌گیری که به عنوان یکی از قواعد عمومی شفافیت در پیش‌نویس لایحه آمده است به معنای همراه کردن افراد و گروه‌های ذینفع مطرح شده و می‌توان آن را ما به ازای مطالبه‌گری و اصل مشارکت مردم در فرایند حاکمیت دانست که تاکنون در نصوص قانونی، نام حقوقی کشور ما به طور مصرح و مشخص امکان‌سنجی نشده بود. الگویی که در نظام حقوقی بین‌المللی و در بسیاری از نظام‌های غربی به طور خاص در تصمیمات اقتصادی تأثیرگذار به طور کامل مورد پذیرش و طراحی قرار گرفته است و از نمونه‌های آن می‌توان به شورای اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی فرانسه و قانون RCRA آمریکا اشاره کرد. شورای اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی فرانسه بستری است تا تصمیمات اداری تأثیرگذار و مهم در موضوعات مرتبط در مشارکت با نظر افراد و گروه‌های ذینفع صورت گیرد و از همین رو با حضور ۱۰۰ عضو از بنگاه‌ها و شرکت‌های خصوصی این شورا در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری کشور تأثیر مستقیم خواهد داشت. همچنین مطابق با مفاد قانون RCRA آمریکا نظرات و

پیشنهادهای مردم به‌عنوان اصلی‌ترین گروه ذینفع در مسائل زیست‌محیطی از طریق برگزاری جلسات عمومی، تخصصی و فراخوان‌های عمومی که به‌صورت قانونی و توسط خود مسئولین صورت می‌گیرد، تأثیر مستقیمی بر فرایند تصمیم‌گیری این حوزه دارد.^۲

همچنین مشارکت عامه مردم به‌عنوان مبنای اصلی تغییر فرایند تصمیم‌گیری از حالت مونولوگ امری اثبات‌شده و پذیرفته‌شده در میان دکترین خط‌مشی‌گذاری به‌شمار می‌آید و بر همین اساس پژوهشگران و صاحب‌نظران کارکردهای متعددی برای آن برمی‌شمارند که از جمله آن‌ها می‌توان به دستورگذاری دقیق، مشروعیت‌بخشی، دریافت بازخورد و... اشاره کرد. بنابراین در تعریف کلی اصل مشارکت گفته می‌شود؛ کسانی که هزینه تصمیمات حاکمیت را می‌پردازند باید در تصمیم‌گیری‌ها مشارکت بیشتری داده شوند.

در نظام حقوقی ایران گرچه مظاهر متعددی از مشارکت مردم در حاکمیت وجود دارد و یا به عبارت بهتر حاکمیت بر مبنای مردم‌سالاری دینی اداره می‌شود اما مراجعه مستقیم به مردم در تصمیمات و مشورت گرفتن از گروه‌های ذینفع در تصمیمات اداری بسیار کم‌فروغ است. بنابراین تبیین تفصیلی اصل مشارکت در فرایند تصمیم‌گیری را می‌توان ابتکاری جدید از لایحه شفافیت معرفی کرد. در بخش قواعد عمومی شفافیت ماده ۷ بیان داشته است: «اشخاص مشمول، ملزم هستند پیش از هرگونه تصمیم‌گیری... از نظرات اشخاص یا گروه‌های ذینفع مطلع شوند. کسب نظرات در مرحله اول از طریق دریافت توضیحات کتبی اشخاص ذی‌نفع، نظرخواهی از کارشناسان و افراد مطلع و نظرسنجی آزاد و مستقل از جامعه هدف و در مرحله دوم، با تشکیل جلسه استماع انجام می‌شود.»

تحقق این طراحی جدید در فرایند تصمیم‌گیری کشور را می‌توان در مواد دیگر این لایحه نیز پی گرفت که از جمله می‌توان به ماده ۱۶ که مشمولان لایحه را ملزم به انجام مشورت‌های لازم با افراد و گروه‌های ذینفع و ذی‌ربط و اعمال نظرات مشورتی آن‌ها در تنظیم متن مصوبه دانسته، اشاره کرد.

گرچه طراحی چنین ابداعی در نظام تصمیم‌گیری کشور حرکتی روبه‌جلو و چشم‌گیر توصیف می‌شود اما می‌توان آن را به‌نوعی یک حرکت حداقلی دانست. چراکه بهتر بود به‌جای مدنظر قرار دادن مبنای اطلاع از مبنای اثرگذاری استفاده می‌شد. به این معنا که لایحه مشارکت گروه‌های ذینفع را در حد اطلاع یافتن از نظر ایشان پیش‌بینی کرده، حال آنکه بهتر بود بستری برای اثرگذاری ملموس‌تر مردم در تصمیم‌گیری‌ها پیش‌بینی می‌شد.

ii. حمایت از گزارشگران فساد؛ اصل سوت‌زنی در مبارزه با فساد^۳

یکی از جدی‌ترین مسائل امروز کشور، موضوع مفاسد سازمان‌یافته اقتصادی است. وجود فساد در نهادهای حکومتی علاوه بر ضررهای اقتصادی کلان، موجب نارضایتی‌های گسترده اجتماعی شده و موجب کاهش اعتماد مردم به حاکمیت می‌شود. دیگر

۲ جهت مطالعه تفصیلی بنگرید به: اهمیت مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های زیست‌محیطی با نگاهی تحلیلی بر روند مشارکت مردم در تصویب قانون RCRA و مقایسه آن با قانون مدیریت پسماند ایران، توکلی و همکاران، سومین همایش بین‌المللی و پنجمین همایش ملی معماری، عمران و محیط‌زیست شهری، ۱۳۹۶

۳ - این نوشتار متناظر با نسخه‌ای از لایحه شفافیت نوشته شده که به کمیسیون فرعی به‌عنوان نسخه نهایی مرکز بررسی‌ها ارسال شده و تغییرات بعدی آن را در کمیسیون اصلی و فرعی شامل نمی‌شود. کما اینکه این بخش از لایحه یعنی بحث گزارشگری تخلف به‌طور کلی در آخرین نسخه موجود از لایحه که در کمیسیون اصلی در حال بررسی است، حذف شده است.

کشورهای دنیا نیز با چنین مشکلاتی مواجه بوده‌اند و روش‌ها و ابزارهای نوین مبارزه با فساد به دلیل مواجهه تخصصی با پدیده فساد به مرور شکل گرفته است.

یکی از قوی‌ترین ابزارهای مبارزه با فساد، استفاده از توان نظارتی مردمی برای کشف و کاهش تخلفات است. نظارت عمومی از پایین به بالا که مردم بازیگر اصلی آن هستند، طبق آمارهای جهانی اولین عامل کشف تخلفات است، به طوری که حدود نیمی از فسادها در سازمان‌های دولتی و خصوصی از این طریق کشف می‌شوند.

پیش‌نویس موجود از لایحه شفافیت نیز در اقدامی ارزشمند برای اولین بار به‌طور تفصیلی اصل سوت‌زنی را به رسمیت شناخته و رویه‌های حمایتی از گزارشگران تخلف را ترسیم کرده است. گرچه باید به این نکته توجه داشت که اولین تجربه مشخص و قابل اعتنای تقنینی کشور ما در این زمینه، ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ (دارای چهار بند و یک تبصره) است که در حمایت از مخبرین یا گزارش‌دهندگان فساد به رشته تحریر درآمده است.^۴

اما لایحه حمایت از افشاگران فساد برای نخستین بار در اقدامی تفصیلی هم به لحاظ سلبی و هم از بعد ایجابی این امر را محقق نمود؛ به این معنی که مستنبط از مفاد این لایحه نه‌تنها افشاگران باید از انواع مصونیت‌های مذکور در لایحه برخوردار باشند و اقدامات تلافی‌جویانه در حق آن‌ها محکوم شناخته شده، بلکه مطابق با ماده ۱۱ لایحه، درصدی از میزان فساد مالی کشف‌شده نیز به آنان تحت‌عنوان جایزه تعلق می‌گیرد. به‌بیان‌دیگر تمایزات مفاد مطروحه در مواد ۸ تا ۱۳ لایحه شفافیت در آن است که ابتدا گزارشگری تخلف به‌عنوان یک عمل قانونی به رسمیت شناخته شده و سپس مورد حمایت قرار گرفته و همچنین چتر حمایتی قانون را گسترده‌تر از آنچه در ماده ۱۷ قانون نظام سلامت اداری است، ترسیم کرده است.^۵

علاوه بر این رویه‌های متناظر با گزارشگری تخلف نیز به‌تفصیل در مواد بعدی تصریح شده که از جمله آن می‌توان به افشای عمومی تخلف در شرایط خاص اشاره کرد. از دیگر تمایزات طرح این موضوع در لایحه تبیین جنبه‌های تشویقی علاوه بر جنبه‌های حمایتی است که در قانون نظام سلامت اداری بیشتر جنبه دفع ضرر داشته است.

نکته قابل‌توجه دیگر در این زمینه اصلاح ماده ۱۲ لایحه نسبت به ویراست نخست آن است که در راستای جلوگیری از سوءاستفاده احتمالی از جنبه تشویقی گزارشگری تخلف توسط افراد دخیل در فرایند فساد، استفاده از تشویق مالی در مورد این افراد منع شده و تنها تخفیف در مجازات برای آن‌ها مقرر شده است.^۶

۴ - «ماده ۱۷ - دولت مکلف است طبق مقررات این قانون نسبت به حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت اشخاصی که تحت عنوان مخبر یا گزارش‌دهنده، اطلاعات خود را برای پیشگیری، کشف یا اثبات جرم و همچنین شناسایی مرتکب، در اختیار مراجع ذی‌صلاح قرار می‌دهند و به این دلیل در معرض تهدید و اقدامات انتقام‌جویانه قرار می‌گیرند، اقدام نماید. اقدامات حمایتی عبارت‌اند از:

الف - عدم افشای اطلاعات مربوط به هویت و مشخصات خانوادگی و محل سکونت یا فعالیت اشخاص مذکور...

ب - فراهم آوردن موجبات انتقال افراد مذکور با درخواست آنان به محل مناسب دیگر...

ج - جبران صدمات و خسارات جسمی یا مالی در مواردی که امکان جبران فوری آن از ناحیه واردکننده صدمه یا خسارت ممکن نباشد.

د - ممنوعیت هرگونه رفتار تبعیض‌آمیز از جمله اخراج، بازخرید کردن، بازنشسته کردن پیش از موعد، تغییر وضعیت، جابه‌جایی، ارزشیابی غیرمنصفانه، لغو قرارداد، قطع یا کاهش حقوق و مزایای مخبر، گزارش‌دهنده و منبعی که اطلاعات صحیحی را به مقامات ذی‌صلاح قانونی منعکس می‌کنند...»

۵ - «ماده ۸ - چنانچه شخصی با داشتن دلایل معقول و متعارف، وقوع یک فساد را که عمداً کتمان شده، در حال کتمان شدن است یا احتمالاً کتمان خواهد شد در هر یک از اشخاص موضوع این قانون ملاحظه نماید و به مراجع قانونی ذی‌ربط اعم از نظارتی، قضایی و اداری گزارش دهد در برابر هرگونه اقدام تنبیهی یا تلافی‌جویانه مرتبط با این اقدام نظیر اخراج از کار، تعلیق از کار، محروم شدن از ارتقای شغلی، تنزل رتبه با گروه، معرفی به کارگزینی به‌عنوان فرد مازاد بر احتیاج، مزاحمت، رفتارهای تبعیض‌آمیز و ارباب و تهدید به یکی از موارد مذکور، حمایت خواهد شد. این حمایت‌ها در مورد اعضای خانواده وی نیز اعمال خواهد شد. شخصی که مباشرت یا باواسطه، اقدامات مذکور را مرتکب شود به مجازات مقرر برای عمل ارتكابی در قانون مجازات اسلامی محکوم خواهد شد.»

۶ - چنانچه گزارش‌دهنده، در هر مرحله از ارتکاب فساد به هر نحوی همکاری کرده باشد صرفاً از تخفیف مقرر در قانون مجازات اسلامی برخوردار خواهد شد.

گرچه این ابداع حقوقی نیز هنوز به تفصیل بیشتری نیاز داشته و به طور خاص سازوکارهای اجرایی آن معین نشده است. به طور مثال نحوه حمایت، نحوه گزارش دهی، مرجع رسیدگی و صحت سنجی، فرایند اجرایی و پیگیری و... در این لایحه مورد غفلت قرار گرفته است. در این زمینه باید گفت با توجه به نوپدید بودن گزارشگری تحلف به مثابه یک نهاد مستقل و قابل اعتنا در نظام حقوقی کشور، تبیین تفصیلی سازوکارها و جزئیات اجرایی این نهاد از ضرورت دوچندانی برخوردار است. تا آن جایی که غفلت از جزئیات علی‌رغم صرف پرداختن به کلیات می‌تواند به عقیم شدن و عدم تحقق کامل یک نهاد حقوقی این‌چنینی منجر شود.

iii. شفافیت در مقررات‌گذاری

در فصل اول از بخش سوم لایحه، نگارندگان این سند قانونی به سراغ نوع مهمی از شفافیت رفته‌اند که در نظام حقوقی کشور ما جایگاه تأثیرگذار و چشم‌گیری داشته و گرچه تاکنون تفصیلاً نظارت‌های متمرکزی برای آن طراحی و تعبیه شده بود اما جای خالی نظارت عمومی و مشارکت مردم در آن کاملاً محسوس بود. مقررات‌گذاری در کشور ما به طور کلی در نظامات شورایی به شکل طرح‌های قانونی و در نظامات اجرایی به شیوه پیشنهاد و تدوین لایحه صورت می‌پذیرد که در این فصل به خوبی هر دو نوع از فرایند مقررات‌گذاری در کشور مورد توجه قرار گرفته و هر یک به طور متمرکز و جداگانه در لایحه بحث شده است.^۷

۷- در این لایحه شفافیت فرایند تدوین طرح‌های قانونی در ماده ۱۴ آمده است؛ «تمامی نهادهایی که دارای صلاحیت وضع قانون یا مقررات می‌باشند مانند مجلس شورای اسلامی، هیئت‌وزیران، شورای عالی فضای مجازی و غیره باید تمامی اطلاعات مربوط به ماهیت و عملکرد آن نهاد از جمله موارد ذیل را در پایگاه اطلاع‌رسانی خود منتشر نمایند:

- ۱- مبانی قانونی صلاحیت وضع مقرر؛
 - ۲- اسامی اشخاص تصمیم‌گیرنده و اطلاعات راجع به سوابق تحصیلی آموزشی و اجرایی و سیاسی و حقوق و مزایا و امکانات تخصیص‌یافته؛
 - ۳- وضعیت‌های تعارض منافع
 - ۴- قواعد و نحوه وضع مقرر؛
 - ۵- تقویم جلسات
 - ۶- وضعیت حضور و غیاب اشخاص تصمیم‌گیرنده در حین اخذ آراء آراء مثبت منفی و ممتنع و جهات غیبت؛
 - ۷- مشروح مذاکرات اعم از مذاکرات نهاد اصلی و کمیسیون‌های فرعی
 - ۸- متن مصوبات؛
 - ۹- گزارش سالیانه عملکرد نهاد و دبیرخانه (در صورت وجود دبیرخانه)»
- * در مورد شفافیت فرایند تدوین و ارائه لوایح قانونی نیز در ماده ۱۶ بیان شده است: «مؤسسات عمومی که صلاحیت تهیه پیش‌نویس لوایح را دارند باید در مورد آن دسته از پیشنهادهایی که آثار اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیط زیستی دارند، گزارش ارزیابی تأثیرات مصوبه موردنظر خود را با استناد به داده‌ها و شواهد علمی معتبر تهیه کرده و به همراه متن پیش‌نویس ارسال کنند در غیر این صورت، باید از ثبت و رسیدگی به آن‌ها در دولت اجتناب شود. این گزارش از جمله باید شامل موارد زیر باشد:
- بیان اهداف وضع مصوبه
 - تشریح موضوع مصوبه شامل مشکلات موجود و دلایل بروز آن‌ها، تشریح مشکلات ناشی از عدم تصویب مصوبه
 - بررسی گزینه‌های مختلف موجود برای حل مشکل،
 - معرفی افراد، گروه‌ها و بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی متأثر از مصوبه،
 - انجام مشورت‌های لازم با افراد و گروه‌های ذینفع و ذی‌ربط و اعمال نظرات مشورتی آن‌ها در تنظیم متن مصوبه
 - تعیین انواع آثار بالقوه کوتاه‌مدت و بلندمدت مصوبه بر بخش‌های مختلف جامعه و نحوه اثرگذاری آن‌ها
 - پیش‌بینی موانع مشکلات احتمالی و خطرات اجرای مصوبه و محاسبه هزینه‌ها و منافع آن
 - مشخص کردن نحوه تأثیر مصوبه بر وضعیت افراد و گروه‌های مختلف اجتماعی و نیز دیگر مؤسسات عمومی متأثر از مصوبه
 - تعیین گزینه نهایی مناسب برای تصمیم‌گیری،
 - پیش‌بینی نیروهای سازمانی، بودجه و زمان مقتضی برای اجرای مصوبه،
 - پیش‌بینی ضمانت اجراهای مناسب مصوبه و ارائه راهکارهایی برای تضمین اجرا، افزایش کارآمدی و تحقق اهداف مصوبه،
 - پیش‌بینی نحوه جبران خسارات احتمالی و ارائه راهکارهای اصلاحی و جبرانی به منظور کاهش آثار منفی مصوبه،
 - پیش‌بینی مغایرت‌های احتمالی مصوبه با قوانین و مقررات دیگر و نحوه هماهنگ‌سازی مصوبه با دیگر قوانین و مقررات
 - پیش‌بینی نحوه بازنگری در متن مصوبه»

صرف پرداختن به این موضوع و طراحی ابتکار حقوقی که در نتیجه نهاد نظارت عمومی به فرایند مقررات‌گذاری کشور افزوده خواهد شد، در نگاه اول یک نقطه قوت مهم برای لایحه به شمار می‌رود که علاوه بر آن، لایحه در طرح تفصیلی خود ناظر به این دو فرایند، رویه‌های حقوقی جدیدی را نیز از جمله تدوین گزارش‌های تفصیلی توجیه هر طرح و لایحه، محاسبه میزان تأثیرگذاری هر مقرر و... به وجود آورده است که هر یک می‌تواند نقطه قوت دیگری در مورد این لایحه به شمار آید.

نکته دیگری که به‌عنوان نقطه قوت این لایحه ذیل بحث شفافیت مقررات‌گذاری قابل توجه است، شفافیت نظامات شورایی به‌طور خاص مجلس شورای اسلامی است؛ امری که در کشورهای غربی سالهاست^۸ به یک عرف حقوقی و سیاسی تبدیل شده اما در کشور ما همچنان محل نزاع و اختلاف بسیاری از مسئولین است. در این راستا باید گفت که یکی از مهم‌ترین مصادیق شفافیت که به‌واسطه وظایفی نظیر امور نظارتی و تقنینی تأثیرگذار است، شفافیت مجلس شورای اسلامی است، چراکه مجلس به‌عنوان ناظر و قانون‌گذار مهم‌ترین نهادی است که می‌تواند در مبارزه با فساد و ناکارآمدی نقش ایفا کند و تحقق این مهم صرفاً از طریق نظارت عمومی بر مجلس و شفافیت آن حاصل خواهد شد. اگر شفافیت در مجلس شورای اسلامی محقق بشود، این نهاد به‌عنوان قوه ناظر بر عملکرد سایر قوا و ریل‌گذار حرکت کشور، با تسری این نگاه در قانون، سایر نهادها را نیز وادار به شفافیت خواهد کرد. در واقع لازم است مجلس شفاف بشود و کلید حل مشکلات کشور را در شفافیت ببیند.

در همین راستا ماده ۱۵ این لایحه به‌طور خاص شفافیت مجلس را موضوع خود قرار داده و وجوه مختلفی از شفافیت مجلس را بیان کرده است.^۹ از جمله شفافیت آراء، شفافیت حضور و غیاب، شفافیت دارایی و درآمدها، شفافیت مالی اعتبارات تخصیص‌یافته،

۸ - جهت مطالعه تفصیلی تجربیات بین‌المللی در این حوزه بنگرید به: مدل‌ها و الگوهای ارزیابی شفافیت مجلس‌ها، پایگاه اینترنتی شفافیت برای ایران، <http://blog.tp4.ir/post/401>

۹ - ماده ۱۵ - مجلس شورای اسلامی باید اطلاعات ذیل را در پایگاه اطلاع‌رسانی خود منتشر نماید:

- ۱- تقویم جلسات مجلس تا پایان فروردین‌ماه هر سال، این تقویم باید همچنین در اختیار نمایندگان دبیران مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، هیئت دولت، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و رسانه‌های همگانی قرار گیرد؛
- ۲- دستور جلسات مجلس و کمیسیون‌ها حداقل یک هفته پیش از هر جلسه؛
- وضعیت حضور و غیبت هر یک از نمایندگان در جلسات مجلس باید روز بعد از جلسه در پایگاه اطلاع‌رسانی مجلس اعلام شود. در صورتی که علت موجهی برای غیبت وجود داشته باشد نظیر سفر به خارج از کشور، علت غیبت و مدت‌زمان آن نیز اعلام خواهد شد. در پایان هر سال و هر دوره مجلس، آمار تحلیلی و مقایسه‌ای حضور و غیاب نمایندگان منتشر خواهد شد.
- ۳- موارد زیر ظرف ۷۲ ساعت در قالب‌های مقتضی نظیر صوت، متن یا فیلم:
 - مشروح مذاکرات کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی و کمیسیون تلفیق بودجه،
 - متن تذکرها و سؤالات نمایندگان از وزرا و پاسخ‌های وزرا
 - سؤالاتی که طرح آن‌ها مورد قبول واقع نشده به همراه دلایل رد آن
 - آراء موافق، مخالف و ممتنع هر یک از نمایندگان به هر یک از مصوبات و تصمیمات مجلس و کمیسیون‌های تخصصی
- ۴- موارد زیر ظرف حداکثر دو ماه از تاریخ تأیید اعتبارنامه نمایندگان:
 - سوابق تحصیلی، آموزشی، اجرایی و سیاسی نمایندگان به همراه مستندات قانونی
 - صورت یا برآورد دارایی و درآمد نمایندگان، همسر و فرزندان آن‌ها به شرح مقرر در قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱
 - صورت حقوق و مزایا و امکانات اختصاص‌یافته به هر کدام از نمایندگان
 - مشخصات رسانه‌هایی که امتیاز یا مالکیت آن‌ها کلاً یا جزاً به نمایندگان متعلق باشد یا مدیرمسئولی آن‌ها را بر عهده داشته باشند.
- ۵ - اعلام موارد زیر در پایان هر سال و در طی دوره نمایندگی نمایندگان مجلس:
 - اطلاعات راجع به منابع مالی اختصاص‌یافته، تصویب‌شده و هزینه شده برای توسعه حوزه انتخابیه هر نماینده
 - فهرست وضعیت‌های تعارض منافع هر یک از نمایندگان و تدابیر اتخاذشده در قبال آن‌ها به تعداد و دلایل شکایت فر نماینده از روزنامه‌نگاران و رسانه‌ها
 - اطلاعات راجع به سفرهای خارجی هر نماینده و دلایل آن‌ها - تغییرات در صورت برآورد دارایی و درآمد نمایندگان، همسر و فرزندان آن‌ها
 - کلیه گزارش‌های تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی و گزارش‌هایی که باید به‌موجب قوانین و مقررات به مجلس شورای اسلامی تقدیم شوند نظیر گزارش تفریغ بودجه، غیر از مواردی که به‌طور قانونی طبقه‌بندی‌شده باشند. مسئولیت اجرای این قانون بر عهده بالاترین مقام هر دستگاه است.

شفافیت سفرهای خارجی و... در این ماده مورد ذکر قرار گرفته که تحقق هر یک از آن‌ها تحول‌شگرفی در نظام حقوقی و قانونی کشور ما ایجاد خواهد کرد. البته باید در نظر داشت که بیان وسیع و طراحی گسترده این ماده برای تحقق شفافیت مجلس به‌طور اطلاق بیان‌شده و هیچ‌گونه تفصیلی درباره حدودنوعور، ترسیم سازوکار و فرایند اجرایی آن اندیشیده و تعبیه نشده است و عملاً بیان ماده شبیه به بازگویی و ترسیم یک آرمان جلوه می‌کند.

همچنین باید دانست که علی‌رغم تلاش ارزشمند لایحه در ابتکار شفافیت مقررات‌گذاری در مجلس، تغییرات رویه‌ای این‌چنینی در مجلس شورای اسلامی در وهله اول منوط به تغییر آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است که در بیان بسیاری از حقوقدانان قانونی ارگانیک بوده و فراتر از قوانین عادی محسوب می‌شود و لذا اصلاح رویه مجلس باید مستقیماً با اصلاح آیین‌نامه داخلی صورت یابد و مقررکردن چنین مفادی در لایحه شفافیت مخالف آیین‌نامه داخلی بوده و عملاً قابلیت طرح و تصویب نخواهد داشت.

۴.۷. شفافیت اقتصادی

از جمله چالش‌های مهمی که همواره نظام اقتصادی هر کشوری را تهدید می‌کند فعالیت نابهنجار بنگاه‌های خصوصی است. به بیان دیگر فعالیت بنگاه‌های خصوصی خارج از ریل اقتصادی کشور به اشکال مختلفی از جمله عدم تطابق موضوع فعالیت و ماهیت اصلی شرکت، سوءاستفاده از فرصت‌های اقتصادی کشور با ایجاد شرکت‌های صوری، عدم شفافیت مالی مدیران بنگاه‌های اقتصادی و... می‌تواند ضربه مهلکی بر بدنه اقتصادی کشور وارد کند که پیشگیری از آن‌ها تنها با تحقق شفافیت و ایجاد نظارت دقیق میسر خواهد بود.

بر همین اساس یکی دیگر از بخش‌هایی که می‌توان به‌عنوان نقاط قوت لایحه شفافیت معرفی کرد، وجوهی از شفافیت اقتصادی است که بیشتر متناظر با نظارت و ارزیابی بخش خصوصی در لایحه، مورد تبیین قرار گرفته است. مفاد مذکور در بند الف فصل سوم بخش سوم لایحه متناظر با مفاهیمی است که تحقق هر یک از آن‌ها می‌تواند نظم مشخصی به بخش خصوصی داده و فضای مبهم و تاریک بنگاه‌های خصوصی را از جهات مختلف روشن کند.

از جمله ابتکاراتی که با توجه به وضعیت فعلی کشور ما تحقق آن ضروری است، نظارت و بازشناسی دقیق فعالیت بنگاه‌های خصوصی است. به این معنا که بسیاری از شرکت‌ها در نبود نظارت درست فعالیت خود را خارج از حیطه مشخصی که در اساسنامه آن‌ها مشخص شده، صورت می‌دهند؛ مانند اتفاقات اخیر در تخصیص ارز دولتی به شرکتی با موضوع فعالیت در حوزه فرش برای واردات لوبیای قرمز. پرواضح است که این وضعیت تأثیرات مخربی بر بازار اقتصادی کشور خواهد گذاشت و عملاً مدیریت اقتصادی کشور را مختل خواهد کرد. لایحه شفافیت نیز با مقرر کردن مواد ۲۸ و ۲۹ به‌درستی این موضوع را شناسایی و به آن توجه کرده است.

علاوه بر این، حضور شرکت‌های صوری در بازار اقتصادی کشور از دیگر چالش‌هایی است که لایحه شفافیت در ماده ۳۰ به آن پرداخته است و برای اولین بار مرجع ثبت شرکت‌ها را ملزم به ارزیابی مالی شرکت‌ها کرده تا پس از تعیین شرکت‌های غیرفعال اقدام به اعلام و انتشار فهرست آن‌ها کند.^{۱۰}

از دیگر ابتکارات حقوقی لایحه شفافیت در این زمینه می‌توان به طراحی فرایندهای شفافیت مالی مدیران بنگاه‌های اقتصادی، شفافیت سرمایه‌گذاری خارجی، شفافیت اموال غیرمنقول دولت و... اشاره کرد. همه این موارد از نقاط قوت لایحه شفافیت است که متأسفانه همچنان دچار اشکالات کلی حاکم بر لایحه مانند عدم تعیین جزئیات سازوکاری نهادها، عدم تبیین ضمانت اجراها و... است.

C. طراحی رویه‌های حقوقی تأثیرگذار

نهادینه‌شدن مفاهیم حقوقی و اجرای تأثیرگذار آن‌ها مستلزم طراحی و تدوین رویه‌های حقوقی خاصی است که بتواند کارویژه و مأموریت اصلی شکل‌گیری مفاهیم حقوقی را در نظام حقوقی به منصفه ظهور درآورد. از این رو در برخی از موارد طراحی رویه‌های حقوقی تأثیرگذار حتی از خلق یک مفهوم حقوقی خوب نیز مهم‌تر خواهد شد. چراکه مفهوم حقوقی که در حد تئوری بماند و مرحله اجرا نرسد، عملاً عقیم مانده و نمی‌تواند هدف واضعان آن را تأمین کند. بنابراین یکی از سنجش‌های اصلی برای ارزشیابی یک سند قانونی طراحی رویه‌های حقوقی تأثیرگذار در راستای نهادینه‌سازی و اجرای مأموریت‌های اصلی آن سند است که در پیش‌نویس لایحه شفافیت این موضوع به خوبی مورد توجه قرار گرفته و به آن در محورهای مختلفی پرداخته شده است. گرچه نوع پرداخت این سند به رویه‌های حقوقی با چالش‌ها و ابهاماتی نیز مواجه است که در ادامه به اختصار تبیین خواهد شد.

۱. انتشار اطلاعات محرمانه بعد از گذشت ۳۰ سال

از مهم‌ترین موادی که در بخش کلیات پیش‌نویس لایحه شفافیت آمده و می‌توان آن را مبنای بررسی دیگر مواد به شمار آورد، ماده ۴ این پیش‌نویس است که فارغ از گستردگی و تفصیل این ماده، توجه به تبصره آخر آن نشانگر طراحی و ابداع رویه حقوقی جدیدی در نظام حقوقی ایران خواهد بود که مستنبط از آن تمامی اطلاعاتی که به موجب قانون نحوه طبقه‌بندی اسناد سری و محرمانه دولتی مصوب ۱۳۵۳، محرمانه شناخته شده و پس از گذشت ۳۰ سال از زمان صدور آن باید در منتشر خواهد شد. البته اجرای این تبصره مباحثی را به همراه خواهد داشت که از جمله آن وضعیت عطف‌بم‌اسبق شدن اجرای این تبصره است. به طور مثال با تصویب و اجرای این تبصره آیا اطلاعات محرمانه ۱۰ ساله ابتدایی و مهم انقلاب مشمول این قانون خواهد شد و یا اینکه به استناد عدم عطف‌بم‌اسبق اجرای ماده، انتشار اطلاعات همچنان محرمانه و ممنوع خواهد بود.

۲. مهندسی رویه حمایتی گزارشگران فساد برای جلوگیری از سوءاستفاده

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد از ابتکارات خوب این سند، پرداخت تفصیلی و قابل‌اعتنا به موضوع گزارشگران فساد و حمایت از آن‌ها است. اما آنچه در نسخه دوم و اصلاح‌شده پیش‌نویس لایحه شفافیت مشاهده می‌شود و قابل‌تقدیر است توجه به فرایند حمایتی و آثار آن است که موجب شده نگارندگان این سند مهندسی خاصی در مورد آن پیش‌بینی کنند. به این صورت که در این

۱۰ ماده ۳۰ - به منظور ساماندهی فعالیت شرکت‌ها و مقابله با سوءاستفاده از شرکت‌های موهوم و غیرواقعی، هر شرکتی که برحسب گزارش پایگاه اطلاعات مشتریان نزد بانک مرکزی برای مدت حداقل ۲ سال فاقد مبادلات مالی و پولی متناسب برای انجام فعالیت تجاری باشد یا به گزارش سازمان امور مالیاتی کشور، ظرف دو سال اظهارنامه مالیاتی نداده باشد از سوی مرجع ثبت شرکت‌ها به‌عنوان شرکت غیرفعال اعلام و مشخصات آن در روزنامه رسمی و پایگاه اطلاع‌رسانی ثبت شرکت‌ها برای اطلاع عمومی منتشر می‌شود. در مورد شرکت‌های در شرف تأسیس نیز ارائه گواهی سرمایه از بانک عامل به اداره ثبت شرکت‌ها الزامی است. این تصمیم توسط هر ذینفعی در دادگاه قابل شکایت است و خارج از نوبت رسیدگی می‌شود. این حکم در مورد شرکت‌هایی که قبل از لازم‌الاجرا شدن این قانون تشکیل شده‌اند نیز مجری است.

سند با پرهیز از کلی‌گویی، نحوه حمایت از گزارشگران که امکان ایجاد برخی سوءاستفاده‌ها از جنبه‌های حمایتی مدنظر را داشت با تعیین وضعیت گزارشگرانی که خود در تخلف مورد گزارش دخیل هستند راه را بر سوءاستفاده‌های احتمالی بسته است. دقت به‌کاررفته در ماده ۱۲ پیش‌نویس لایحه سازوکار حمایتی سوت‌زنی در مواردی که خود فرد در تخلف صورت گرفته دخیل باشد، محدود شده و تشویق مالی ۵ درصدی مذکور در این سند به این فرد تعلق نمی‌گیرد و تنها در مجازات وی تخفیف مقرر خواهد شد. این شیوه گرچه با استاندارد مذکور در تجربیات بین‌المللی مانند قانون false claim act آمریکا^{۱۱} تفاوت‌هایی دارد، اما می‌تواند از مواردی که افراد به‌قصد بهره‌مندشدن از تشویق‌ها و حمایت‌های مالی مذکور در این لایحه مرتکب جرائم و تخلفاتی می‌شوند، جلوگیری کند چراکه حمایت را در این‌گونه موارد به تخفیف مجازات کاهش داده است.

iii. تنظیم ماهیت حقوقی بنگاه‌ها و موضوع فعالیت آن‌ها

از مصادیقی که در تخلفات اخیر بازار ارز، سهم بزرگی در آشفتگی و نوسانات اقتصادی کشور داشته، منبعث از ابهام موجود در بنگاه‌ها و فعالیت اقتصادی آن‌ها بود. به این معنا که پس از انتشار فهرست دریافت‌کنندگان ارز دولتی مشخص شد برخی از شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی رقم قابل‌توجهی از ارز را بابت موضوعی خارج و تباین از موضوع فعالیت شرکت خود دریافت کرده و عملاً در ادامه هم، ارز تخصیص داده‌شده نتوانست مأموریت و کارویژه خود را ایفا کند.

با توجه به فقدان نصوص قانونی در این زمینه که بتواند شرکت‌ها را ملزم به فعالیت در حوزه تخصصی خود کند، بیان این مسئله در پیش‌نویس لایحه شفافیت را می‌توان از نقاط قوت این سند دانست. در ماده ۱۲۲۸ این سند به‌تصریح بیان شده است که بنگاه‌های اقتصادی باید متناسب با ماهیت حقوقی، موضوع و نام خود فعالیت کند. اجرای درست و بدون تسامح این رویه می‌تواند تأثیر چشمگیری در نظم حقوقی و اقتصادی کشور داشته باشد که تاکنون در نصوص قانونی به آن توجه نشده بود.

گرچه نگارندگان تلاش کرده‌اند تا با طراحی یک کارگروه به‌خصوص فرایند اجرایی این رویه را ترسیم کنند اما بیان سند از تصریح و تفصیل کافی برخوردار نیست که ازجمله آن می‌توان به ابهام در پیشنهاد اصلاحی کارگروه اشاره کرد که با توجه به نوپا بودن این کارگروه و نامشخص بودن ماهیت و جایگاه حقوقی آن، مرزهای تصمیم‌گیری و پیشنهادهای اصلاحی و نحوه اجرای آن‌ها کاملاً مبهم رها شده است.

iv. شناسایی شرکت‌های صوری

به دنبال مصداق پیشین، شرکت‌های صوری نیز از مهم‌ترین مصادیق شکل‌گیری مفاسد اقتصادی و بسترهای ایجاد اختلالات اقتصادی در کشور به شمار می‌آید که رشد قارچ‌گونه این شرکت‌ها بدون هیچ پشتوانه اقتصادی و نظارت مشخص، مشکلات جدی

۱۱ - False Claims Act به‌عنوان اولین قانون تشویقی آمریکا در حوزه گزارشگری تخلف است که مبتنی بر آن وقتی که فساد اتفاق می‌افتد، معمولاً دو تا سه برابر مبلغ فساد برای مفسد جریمه در نظر گرفته می‌شود و در صورت اثبات تخلف پس از گزارش فساد و دریافت جریمه، بسته به میزان دخیل بودن افشاگر در پرونده، بین ۱۵ تا ۲۵ درصد دریافتی دولت از محل جریمه یا منافع به گزارش‌دهنده تعلق می‌گیرد.

جیکوب هاوارد بنیان‌گذار اصلی لایحه این‌گونه توضیح می‌دهد که: «به‌طور خلاصه در این قانون از ایده قدیمی «وسوسه کردن» استفاده کردم، یک فرد دغل را برای میج‌گیری فرد دغل قرار دادم، این سریع‌ترین و امن‌ترین راهی است که تا به حال برای به محکمه آوردن دغل‌کاران یافته‌ام...».

۱۲ - ماده ۲۸- اشخاص مشمول باید متناسب با ماهیت حقوقی، موضوع و نام خود فعالیت کنند. کارگروهی با مسئولیت معاون اول رئیس‌جمهور و عضویت وزرای امور اقتصادی و دارایی و تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاون حقوقی رئیس‌جمهور، رئیس شورای رقابت و یکی از اعضای کمیسیون اقتصادی مجلس به انتخاب آن کمیسیون تشکیل می‌شود تا ظرف حداکثر یک سال از تاریخ لازم‌الاجراشدن این قانون، ضمن شناسایی بنگاه‌هایی که فعالیت آن‌ها با ماهیت حقوقی، موضوع و نام آن‌ها مطابقت ندارد، پیشنهادهای اصلاحی مناسب را جهت اعمال به بنگاه مربوط یا در صورت نیاز به اصلاح قوانین و مقررات، جهت تصویب به مراجع ذیصلاح ارائه دهد به‌گونه‌ای که ظرف ۲ سال، این امر سامان یابد.

را اخیراً در بازار ارز کشور ایجاد کرده است. از همین رو یکی از مهم‌ترین توجهات و ظرافت‌های سند پیش‌نویس لایحه شفافیت را می‌توان در پرداخت و اشاره مصرح آن به موضوع شرکت‌های صوری دانست.

در ماده ۱۳۳۰ این پیش‌نویس، مرجع ثبت شرکت‌ها موظف شده تا از طریق دو بستر گزارش پایگاه اطلاعات مشتریان نزد بانک مرکزی و گزارش سازمان امور مالیاتی کشور، شرکت‌ها را مورد بررسی قرار داده و شرکت‌هایی که دو سال فاقد مبادلات مالی و متناسب برای فعالیت تجاری یا فاقد ارائه اظهارنامه مالیاتی باشد، غیرفعال اعلام‌شده و در سامانه روزنامه رسمی اعلام خواهد شد. گرچه این ماده در نوع خود رویه جدید و بسیار تأثیرگذاری در نظام حقوقی کشور ایجاد خواهد کرد اما به نظر می‌توانست با تبیین تفصیلات و جزئیات بیشتری، اجرای آن را به‌طور جدی‌تر و قطعی‌تر فراهم آورد. چراکه در حال حاضر مقابله با شرکت‌های صوری و موهوم محدود به اعلام در روزنامه رسمی شده که می‌توانست اقدام قهری‌تری مانند انحلال و لغو مجوز این شرکت‌ها را به همراه داشته باشد و از طرفی محدوده زمانی اجرای این ماده نیز مبهم رها شده است.

۷. ارزیابی و رده‌بندی شرکت‌ها خصوصی از لحاظ شفافیت

با توجه به این که مفهوم شفافیت آن‌هم به‌طور خاص در بنگاه‌های اقتصادی مفهومی غریب و جدید در کشور محسوب می‌شود، نهادینه‌سازی و اجرای تأثیرگذار آن در فضای اقتصادی کشور نیازمند رویه‌سازی و ایجاد فرایند اجرایی بنیادین در نظام حقوقی کشور بوده که در این سند به‌درستی و با ظرافت خاصی به این مهم توجه شده است.

در ماده ۱۴۳۵ این سند وزارت امور اقتصادی و دارایی برای اولین بار در نظام حقوقی کشور موظف شده تا بنگاه‌های اقتصادی خصوصی را به لحاظ شفافیت مورد بررسی قرار داده و فهرست آن‌ها را در سه سطح سفید، خاکستری و قرمز در پایگاه اطلاعات بنگاه‌های اقتصادی کشور منتشر کند. علاوه بر این بخش مهم دیگری که این ماده مقرر داشته الزامات و محدودیت‌های معامله با بنگاه‌های خاکستری و قرمز است که در نوع خود جدید و قابل توجه است.

گرچه در نگاه اول ترسیم چنین رویه‌ای در سند پیش رو یک حرکت چشم‌گیر و تأثیرگذار محسوب می‌شود اما بیانی که اجرای آن با ابهام مواجه باشد عملاً نمی‌تواند مرحله اجرا، بروز و ظهور مناسبی داشته باشد و اصطلاحاً عقیم خواهد ماند؛ به این معنا که در ماده مذکور اولاً عبارت به لحاظ شفافیت در وضعیت مبهمی قرار دارد و ضوابط ارزیابی شفافیت بنگاه‌های اقتصادی مطرح نشده و ثانیاً انتشار آن به پایگاهی ارجاع شده که نه وجود دارد و نه برای ایجاد آن طراحی خاصی در قانون یا سند مذکور در نظر گرفته شده است.

d. ایجاد ساختارهای ابزاری و کمکی

۱۳- ماده ۳۰ - به‌منظور ساماندهی فعالیت شرکت‌ها و مقابله با سوءاستفاده از شرکت‌های موهوم و غیرواقعی، هر شرکتی که برحسب گزارش پایگاه اطلاعات مشتریان نزد بانک مرکزی برای مدت حداقل ۲ سال فاقد مبادلات مالی و پولی متناسب برای انجام فعالیت تجاری باشد یا به گزارش سازمان امور مالیاتی کشور، ظرف دو سال اظهارنامه مالیاتی نداده باشد از سوی مرجع ثبت شرکت‌ها به‌عنوان شرکت غیرفعال اعلام و مشخصات آن در روزنامه رسمی و پایگاه اطلاع‌رسانی ثبت شرکت‌ها برای اطلاع عمومی منتشر می‌شود. در مورد شرکت‌های در شرف تأسیس نیز ارائه گواهی سرمایه از بانک عامل به اداره ثبت شرکت‌ها الزامی است. این تصمیم توسط هر ذینفعی در دادگاه قابل شکایت است و خارج از نوبت رسیدگی می‌شود. این حکم در مورد شرکت‌هایی که قبل از لازم‌الاجرا شدن این قانون تشکیل شده‌اند نیز مجری است.

۱۴ - ماده ۳۵ - فهرست بنگاه‌های اقتصادی خصوصی به لحاظ شفافیت از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی در سه سطح سفید، خاکستری و قرمز در پایگاه اطلاعات بنگاه‌های اقتصادی منتشر خواهد شد. هرگونه همکاری و انعقاد قرارداد از طرف مؤسسات عمومی با بنگاه‌های مذکور در فهرست قرمز ممنوع است. بنگاه‌های در فهرست خاکستری مشروط به رعایت ضوابط شفافیت نهادی و مالی که از سوی شورای عالی شفافیت تدوین خواهد شد می‌توانند حداکثر تا یک سال طرف قرارداد با مؤسسات عمومی شوند. چنانچه ظرف یک سال وضعیت خود را با ضوابط شفافیت مقرر در این قانون تطبیق ندهند به فهرست قرمز منتقل خواهند شد.

تحقق کامل یک مفهوم جدید در یک نظام حقوقی قطعاً مستلزم طراحی کامل نهادها و تعبیه دقیق ساختارهای اجرایی آن مفهوم است. با توجه به نوپدیدبودن مفهوم شفافیت در نظام حقوقی کشور ما این امر ضرورت بیشتری هم پیدا کرده که در این سند تلاش شده تا تمامی کاستی‌های موجود در سند از حیث اجرا با تشکیل نهاد حقوقی شورای عالی شفافیت تأمین شود و از طرف دیگر به سبب اینکه شفافیت مفهومی مبتنی بر آگاهی و انتشار اطلاعات است، برخی سامانه‌های اطلاعاتی به‌طور خاص مورد طراحی و اشاره قرار گرفته است.

با توجه به این که در نظر گرفتن نهاد شورای عالی شفافیت در این سند را می‌توان مشابه رویه روتین تقنینی نظام حقوقی کشور ما به شمار آورد که در وهله اول بدون در نظر گرفتن ساختارهای موجود و توجه به ظرفیت‌های قابل‌استفاده به سراغ تشکیل یک نهاد جدید می‌رود، این امر نه تنها از نقاط قوت و تمایز این سند به شمار نمی‌رود بلکه بررسی جزئیات اجرایی آن نشان‌دهنده چالش‌ها و فرصت‌هایی برای بهبود سند است که در فصل بعدی به آن پرداخته خواهد شد. اما طراحی سامانه‌های اطلاعاتی به‌عنوان ساختارهای ابزاری و کمکی تحقق مفهوم شفافیت در این سند از نقاط قوتی است که پرداخت تفصیلی‌تر به هر یک از آن‌ها در پیش‌نویس می‌توانست سند را بیش‌ازپیش تقویت کرده و به اجرایی‌شدن شفافیت در کشور کمک کند.

۱. پایگاه اطلاعاتی زیست‌محیطی کشور

یکی از مهم‌ترین نکاتی که در مورد وجوه تمایز پیش‌نویس لایحه شفافیت می‌توان گفت، توجه ویژه این لایحه به مسئله محیط زیست است. با این بیان که این سند نه تنها به‌طور صریح در موارد مختلفی علاقه خود به محیط‌زیست و نگاه مسئولانه خود در مورد آن را نشان داده بلکه به‌طور تلویحی نیز آن را مورد توجه داشته است؛ به‌طور مثال یکی از عناصر اصلی بررسی یک قرارداد در این سند تأثیرات زیست‌محیطی آن قرارداد بوده و لذا در بسیاری از موارد مانند انعقاد قرارداد، گزارش‌دهی در مورد قرارداد و... پیش‌نویس لایحه در نظر گرفتن مسائل زیست‌محیطی، در اولویت قرار دارد.

در همین راستا نگارندگان این سند در تصمیمی بی‌سابقه پایگاه اطلاعات زیست‌محیطی کشور را مورد تبیین و طراحی قرار داده‌اند که به‌موجب ماده ۵۹^{۱۵} این پیش‌نویس، سازمان حفاظت از محیط‌زیست کشور ملزم به راه‌اندازی این سامانه شده است. سامانه‌ای که در آن گزارش‌های ارزیابی تأثیرات زیست‌محیطی کلیه طرح‌های عمرانی کشور و... منتشر و در دسترس عموم قرار خواهد گرفت.

۲. پایگاه اطلاعاتی مؤسسات خیریه کشور

کارآمدسازی و ارتقای بهره‌وری نهادها و فعالیت‌های خیریه، با توجه به جایگاه مهم آن‌ها در اقتصاد و فرهنگ هر جامعه‌ای، همواره از مهم‌ترین دغدغه‌های خیرین و مسئولین کشوری بوده است. این مهم تنها در صورتی می‌تواند جامه عمل بپوشد که با نظارتی مناسب، از هرگونه زمینه‌ای که مستعد بروز فساد و رانت و ناکارآمدی در این عرصه است، جلوگیری شود.

از طرفی تجربه‌های بین‌المللی و همچنین چالش‌های پیش‌رو در کشور ما متناظر با مسئله خیریه‌ها نشان‌دهنده ناکارآمدی نظارت‌های معمول دولتی و بوروکراتیک بوده و درنهایت نسخه قابل پیشنهاد در این حوزه را تنها می‌توان در شفافیت یافت. در همین راستا پیش‌نویس لایحه شفافیت در اقدامی قابل تقدیر راهبرد شفافیت را در مورد خیریه‌ها به رسمیت شناخته و راه‌اندازی سامانه

^{۱۵} - ماده ۵۹ - سازمان حفاظت محیط‌زیست مکلف است با همکاری سازمان برنامه و بودجه و سازمان منابع طبیعی کشور، پایگاه اطلاعات زیست‌محیطی کشور را که از جمله باید حاوی گزارش‌های ارزیابی تأثیرات زیست‌محیطی کلیه طرح‌های عمرانی کشور و موانع تصویب و تجویز طرح‌های مخرب محیط‌زیست باشد، در دسترس عموم قرار دهد.

اطلاعاتی مؤسسات خیریه کشور را به عهده وزارت کشور نهاده تا در قالب آن مشخصات کلیه مؤسسات خیریه‌ای که با اخذ مجوز از یکی از مؤسسات عمومی و تحت هر عنوان تشکیل شده‌اند از جمله مستند قانونی تأسیس، مشخصات مؤسسان، مالکان و مدیران فعلی و... منتشر و در دسترس عموم قرار گیرد.^{۱۶}

iii. پایگاه اطلاعاتی موقوفات کشور

وقف به‌عنوان یکی از پایه‌های اصلی اقتصاد اسلامی در کشور ما از اهمیت به‌سزایی برخوردار است که با توجه به حجم گسترده آن در کشور، مدیریت صحیح آن قطعاً از اولویت‌های دولت به‌شمار می‌آید. در همین راستا بهترین نحوه نظارت بر حسن راهبری این سرمایه عظیم را می‌توان در تحقق شفافیت و ایجاد نظارت مردمی یافت؛ نظارتی که در آن هر لحظه از زمان دارایی‌ها و بدهی‌های موقوفه به‌درستی معلوم و قابل گزارش باشد و گزارش‌های دوره‌ای واضح، صریح و روشنی از عملکرد مدیریت در خصوص حفظ اموال، تحصیل درآمد، توزیع درآمد، برنامه‌های آینده و غیره وجود داشته باشد. نبود این شفافیت باعث شده که واقفان و مردم به‌عنوان مخاطبان اصلی وقف همواره نگران حفظ عمر موقوفه‌ها در آینده و تغییر کاربری برخلاف هدف وقف بوده و از طرفی سوءاستفاده‌های احتمالی از موقوفات را دامن می‌زند که شفافیت می‌تواند از بروز چنین سوءتفاهمی و چالش‌هایی جلوگیری کند.

در همین راستا ماده ۴۳ پیش‌نویس لایحه شفافیت، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی را ملزم به راه‌اندازی سامانه‌ای کرده که حاوی مشخصات و نیت واقف، مشخصات موقوفه و هر آنچه در نتیجه تبدیل آن حاصل شده، مشخصات متولی، صورت هزینه‌ها و درآمدهای هر موقوفه باشد.

گرچه چنین سامانه‌ای از سال ۱۳۹۰ تحت نظارت سازمان اوقاف و امور خیریه راه‌اندازی شده و اطلاعات موقوفات در آن جمع‌آوری شده اما دسترسی آن محدود به مسئولین و مقامات مرتبط با حوزه وقف شده است.

iv. پایگاه اطلاعاتی اموال غیرمنقول دولت

یکی از مسائلی که در کشور ما از ابتدای انقلاب با توجه به گستردگی و پراکندگی آن همواره با چالش ابهام روبرو بوده و ظرفیت‌های نهفته آن هیچ‌گاه به‌طور جدی مورد اقدام و برنامه‌ریزی قرار نگرفته، اموال و دارایی‌های غیرمنقول دولت است که از آن به‌غول دارایی‌های منجمد دولت تعبیر می‌شود. این وضعیت تا سال‌های اخیر ادامه داشته و هیچ‌گاه دولت به‌طور جدی درصدد بررسی تفصیلی و برآورد دقیق آن برنیامده، چه برسد به اینکه بخواهد آن‌ها را فهرست و منتشر کند. به نظر می‌رسد یکی از دلایل عدم اهتمام جدی نسبت به این دارایی چند ده میلیون میلیارد تومانی دولت در تمام این سال‌ها، حجم عظیم ذخایر نفتی و آورده پولی نفت برای کشور بوده که موجب شده تا در این سال‌ها سوءاستفاده‌ها و مفاسد متعددی در حوزه اموال و دارایی‌های دولت شکل گرفته و پتانسیل عظیم آن که با مولدسازی اموال و دارایی‌های دولت می‌توانست فعال شود نادیده گرفته شود.

به‌هرروی التفات دولت در سال‌های اخیر به موضوع اموال و دارایی‌های غیرمنقول به‌عنوان گنجینه ناشناخته و مبهم در کشور موجب شد تا ضمن شکل‌گیری اتفاقات جدیدی در حوزه مولدسازی این منابع، برای اولین بار احصا و انتظار فهرست دارایی‌ها در

^{۱۶} - ماده ۴۲- وزارت کشور موظف است پایگاه اطلاعات مؤسسات خیریه کشور را راه‌اندازی کرده و مشخصات کلیه مؤسسات خیریه‌ای را که با اخذ مجوز از یکی از مؤسسات عمومی و تحت هر عنوان تشکیل شده‌اند از جمله مستند قانونی تأسیس، مشخصات مؤسسان، مالکان و مدیران فعلی، منابع درآمدی و بودجه، موضوع و هدف خیریه، شعب یا دفاتر استانی، سابقه و میزان دریافت کمک از مؤسسات عمومی یا ارائه کمک به مؤسسات عمومی، گزارش‌های گردش مالیاتی، صورت‌های مالی تأیید شده و گزارش عملکرد سالانه آن‌ها را در سامانه مذکور منتشر و در دسترس عموم قرار دهد.

پیش‌نویس لایحه شفافیت مورد بحث قرار گیرد و بر اساس آن در ماده ۳۳ وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف به راه‌اندازی پایگاه اطلاعات اموال غیرمنقول دولت شد.

۷. پایگاه اطلاعاتی سرمایه‌گذاری خارجی

یکی دیگر از پایگاه‌های اطلاعاتی که در ماده ۳۲^{۱۸} این سند پیش‌بینی شده پایگاه اطلاعات سرمایه‌گذاری‌های خارجی است که راه‌اندازی آن به عهده سازمان سرمایه‌گذاری خارجی و همکاری‌های اقتصادی نهاده شده که در آن اطلاعات تفصیلی در مورد سرمایه‌گذاری‌های خارجی مانند اطلاعات سرمایه‌گذاران خارجی، قراردادهای سرمایه‌گذاری، حوزه‌های سرمایه‌گذاری، موسسه عمومی مجری طرح و طرف قرارداد و... منتشر می‌شود.

۷.۱ پایگاه اطلاعات بنگاه‌های اقتصادی کشور

همان‌طور که در بخش قبلی مطرح شد یکی از پایگاه‌هایی که در ماده ۳۵ پیش‌نویس لایحه شفافیت بدان اشاره شده و مبنای آگاهی از وضعیت بنگاه‌های اقتصادی کشور از حیث شفافیت و سپس اطلاع یافتن از محدودیت معامله با برخی از بنگاه‌ها معرفی شده، پایگاه اطلاعات بنگاه‌های اقتصادی کشور است که علی‌رغم پایگاه‌های پیشین هیچ مرجعی برای شکل‌گیری آن مشخص نشده و تنها به‌طور تلویحی به شکل‌گیری آن در ماده ۳۵ اشاره شده است. لذا در عمل شکل‌گیری چنین پایگاهی با ابهامات بسیاری مواجه است.

۴- فرصت‌های بهبود و ارتقا؛ نقاط ضعف لایحه

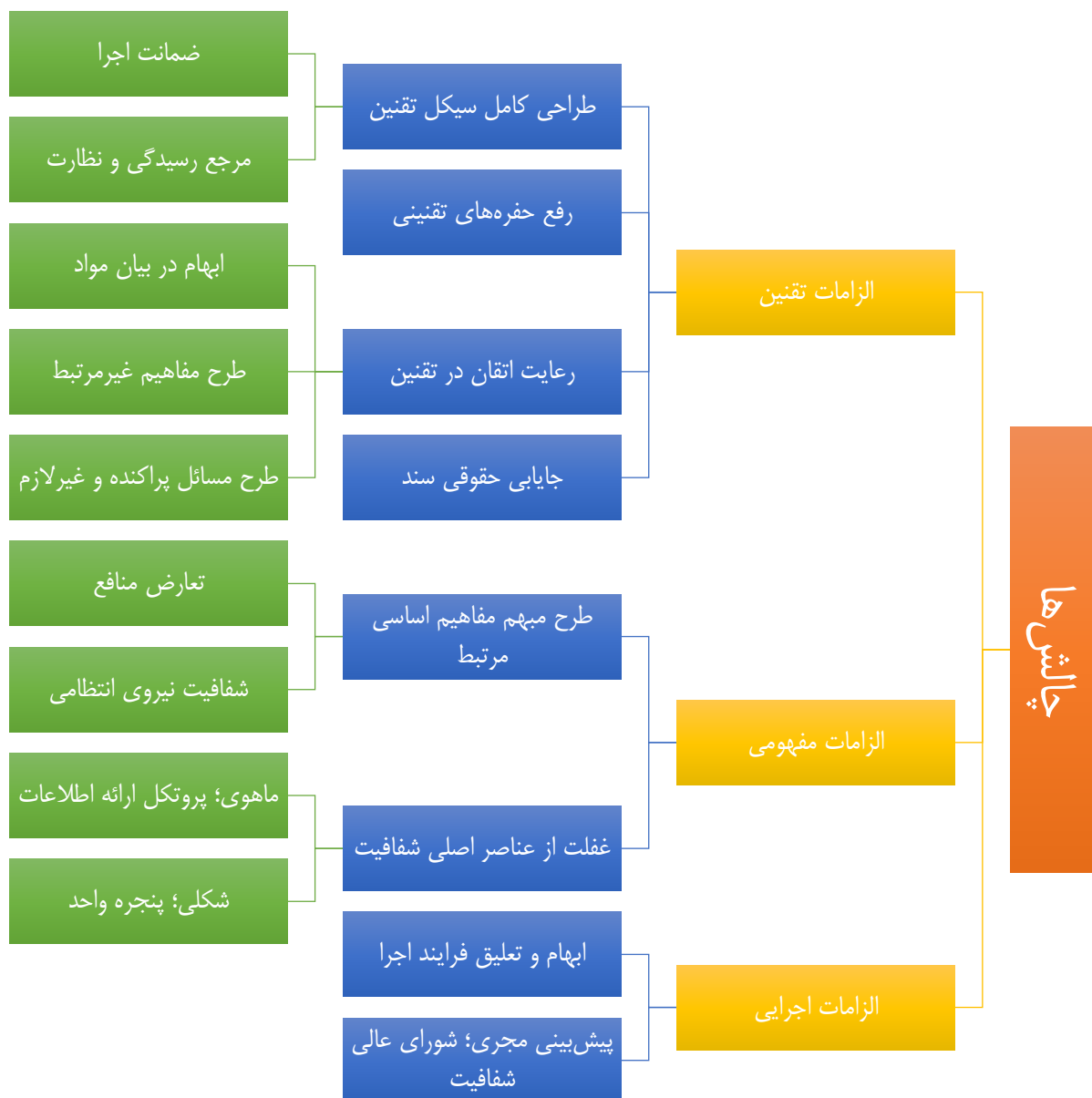
تدوین و انتشار سند پیش‌نویس لایحه شفافیت از سوی دولت در فضای کنونی جامعه که با چالش بزرگ فساد در ابعاد و صور مختلف روبروست و در آمارهای بین‌المللی نیز وضعیت مساعدی در شاخص ادراک فساد به‌عنوان یکی از معیارهای مهم ارزیابی کشورها ندارد، در وهله اول امری بسیار مبارک و شایسته تقدیر و ضروری به نظر می‌رسد. از طرف دیگر نوع پرداخت دولت به این موضوع که با ارائه سند توجیهی تفصیلی و بسیار خوبی به همراه بوده و نیز در ویراست‌های چندگانه مورد اصلاح و بهسازی قرار گرفته موجب شده تا این سند به‌عنوان یکی از تلاش خوب حقوقی قابل ارزیابی و توجه قرار گیرد.

اما فارغ از نقاط قوت و ابتکارات حقوقی این تلاش حقوقی که برای اولین بار در ادبیات حقوقی کشور به‌طور خاص مطرح شده، باید دانست که هیچ ابتکار قانونی در آغاز بدون نقص و اشکال نیست. لذا پیش‌نویس لایحه شفافیت نیز از این قاعده مستثنی نبوده و با چالش‌های مختلفی روبروست که در این نوشتار به‌عنوان فرصت‌های بهبود و ارتقای آن یاد شده که با عزم و توجه نگارندگان و بنیان این سند می‌تواند مورد اصلاح و بهبود قرار گیرد.

^{۱۷} - ماده ۳۳ - وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است حداکثر ظرف یک سال از تاریخ تصویب این قانون با همکاری ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، سازمان اموال تملیکی، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و معاونت حقوقی ریاست جمهوری و سایر مؤسسات عمومی مرتبط، پایگاه اطلاعات کلیه اموال غیرمنقول متعلق به دولت، بهره‌بردار آن‌ها و اموال تحت سرپرستی و مصادره شده از سوی ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، سازمان اموال تملیکی، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز را تهیه کرده و بر اساس مصوبات شورای عالی شفافیت در دسترس عموم قرار دهد.

^{۱۸} - ماده ۳۲ - سازمان سرمایه‌گذاری خارجی و همکاری‌های اقتصادی مکلف است با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، وزارت نفت، سازمان حفاظت محیط‌زیست و سایر مؤسسات عمومی مرتبط، پایگاه اطلاعات سرمایه‌گذاری‌های خارجی را راه‌اندازی و اطلاعات سرمایه‌گذاران خارجی، قراردادهای سرمایه‌گذاری، حوزه‌های سرمایه‌گذاری، موسسه عمومی مجری طرح و طرف قرارداد، اطلاعات کلیه بنگاه‌های اقتصادی طرف قرارداد با سرمایه‌گذار خارجی، نحوه تقسیم منافع میان سرمایه‌گذار و دولت، گزارش ارزیابی تأثیرات زیست‌محیطی طرح‌های سرمایه‌گذاری و سایر مواردی را که شورای عالی شفافیت مشخص خواهد کرد در این پایگاه منتشر کرده و در دسترس عموم قرار دهد.

این نوشتار در پی قضاوت کلیت لایحه مذکور نبوده و لذا نقاط ضعف این لایحه را ضمن توجه و تقریر نقاط قوت آن مورد بررسی و احصا قرار داده است؛ گرچه با نگاه اصلاحی به لایحه و اصرار به حفظ همین چارچوب و سند لایحه پیش رو نکات جزئی بسیار زیادی وجود دارد که در سندی دیگر قابل بررسی و تبیین است، اما در این نوشتار سعی در ارائه نقدهای کلی حاکم بر کلیت لایحه است که در برخی موارد پذیرش آنها مستلزم تحولی بنیادین و کلی در سند لایحه خواهد بود. بنابراین چالش‌های متناظر با لایحه در سه بخش کلی الزامات تقنینی، الزامات مفهومی و الزامات اجرایی ارائه شده است.



a. بخش اول: الزامات تقنین

از مهم‌ترین شاخصه‌های ارزیابی هر سند حقوقی، مقایسه آن در چارچوب تقنین و تعیین میزان تأمین الزامات و بایسته‌های تقنین است. به این معنا که یک سند حقوقی زمانی می‌تواند به‌عنوان یک قاعده الزام‌آور یا به‌عبارت‌دیگر قانون مطرح شود که تمامی عناصر تقنین را تأمین کرده باشد.

عناصر یک قاعده الزام‌آور به غیر از بیان عنصر مفهومی یا ماهوی یک موضوع شامل موارد متعدد دیگری است که غفلت از هر یک از آن‌ها می‌تواند قانون را در مسیر اجرا و دستیابی به هدف مقرر آن بازدارد و یا ابر کند. از جمله این الزامات می‌توان به طراحی سیکل کامل تقنین یک قاعده، رفع حفره‌های تقنینی، رعایت اتقان در تقنین و جایابی سند قانونی در نسبت با دیگر اسناد حقوقی موجود اشاره کرد. بر همین اساس پیش‌نویس لایحه شفافیت از این حیث مورد بررسی قرار گرفته است تا میزان اعتبار حقوقی آن در نظام حقوقی کشور مشخص شود.

۱. طراحی کامل سیکل تقنین

از خصایص و ویژگی‌های قانون که موجب بازشناسی آن از غیرقانون می‌شود، جنبه الزام‌آور بودن آن است. قواعد حقوقی و قوانین، اصولاً به‌صورتی است که مخاطبان خود را در جامعه ملزم به اطاعت از خویش می‌کند و اساساً وضع قوانین در همین راستا صورت می‌پذیرد تا الزامی را برای شهروندان به وجود آورد و آن‌ها را به اتیان مفاد آن الزام، ملتزم کند. زمانی یک قاعده حقوقی تبدیل به قانون خواهد شد که قانون‌گذار با تعبیه و طراحی کامل سیکل تقنین آن را به قاعده‌ای الزام‌آور در جامعه تبدیل کند. بدون رعایت این سیکل تقنین که تمامی عناصر الزام‌آور و اجرایی‌شدن یک قاعده را فراهم می‌کند، سند قانونی به یک سند اخلاقی تبدیل خواهد شد که مملو است از آنچه در نظر قانون‌گذار مطلوب بوده و از آرمان‌های وی به شمار می‌رود.

در همین راستا هر سند قانونی علاوه بر دارا بودن عنصر تبیین مفهوم که شامل بیان کامل و واضح موضوع مدنظر قانون‌گذار است، باید در مورد ضمانت اجرا، مرجع رسیدگی و نظارت و هر آنچه مربوط به اجرای الزامی قاعده می‌شود، تدابیری به همراه داشته باشد.

۱. پیش‌بینی ضمانت اجرا

«قدرتی که برای به کار بستن قانون یا حکم دادگاه از آن استفاده می‌شود» و «عکس‌العمل قانونی تخلف از یک دستور قانونی»، دو تعریفی است که صاحب‌نظران از اصطلاح «ضمانت اجرا» ارائه داده‌اند.

منظور از ضمانت اجرا به‌عنوان یکی از ویژگی‌های مهم قانون، مفهوم حقوقی آن است که در این مفهوم، برخورداری قوانین از پشتوانه قوای حکومتی و برخورد قانونی با متخلفان از اجرای صحیح قوانین را شامل می‌شود. «اساساً الزام‌آور بودن قاعده حقوقی مستلزم مقرون‌بودن آن به ضمانت اجرای مادی است که از سوی دولت به متخلفان تحمیل می‌شود.»

شایان ذکر است که وجود ضمانت اجرا برای قوانین، به معنای یکسان انگاشتن ضمانت اجراها در قوانین مختلف نیست، بلکه هر حوزه‌ای از قانون و قاعده حقوقی (امور کیفری، امور مدنی، اداری، آیین دادرسی و...) به تناسب خود، نیازمند ضمانت اجرایی خاصی است تا در مواقع تخطی اشخاص از قانون، حاکمیت بتواند با آن‌ها برخورد لازم را صورت دهد.

این در حالی است که نسخه اول پیش‌نویس لایحه شفافیت مقابل چنین عنصری با چالش جدی مواجه بوده و به‌عنوان یک چالش کلی، اغلب بخش‌های سند و قواعد مقرر در آن با فقدان ضمانت اجرای مناسب مواجه بود؛ به‌طور مثال در بخش‌هایی که ارائه

اطلاعات به‌عنوان یک الزام به عهده برخی دستگاه‌های اجرایی نهاده شده، عنصر ضمانت اجرا مشخص نشده است. به‌بیان‌دیگر قاعده به‌طور کلی بدون تبیین ضمانت اجرای عدم ارائه اطلاعات در لایحه مطرح شده که چالش جدی برای این سند به شمار می‌آید. این در حالی است که در قانون دسترسی آزاد اطلاعات که توسط این لایحه منسوخ می‌شود، برای مدیرانی که حاضر به ارائه اطلاعات نشوند، در حد شکایت و جریمه مجازاتی در نظر گرفته شده بود اما در این قانون همین ضمانت اجرا نیز در نظر گرفته نشده است. سؤال قابل طرح که چالش مذکور را ملموس‌تر می‌کند، این است که مدیری که بیم پیگرد توسط نهاد ناظر به دلیل عدم انتشار اطلاعات را ندارد و اگر اطلاعات را منتشر نکند، هیچ جرمی مرتکب نشده و قانون هیچ تعقیب حقوقی و قضایی برای او متصور نیست، چرا باید اطلاعات حساب‌های مالی خود یا همکاری‌اش را منتشر کند؟!

اما در اقدام قابل توجه و تقدیر، در نسخه دوم پیش‌نویس لایحه این ضعف مورد دقت و نظر قرار گرفته و اصلاحاتی ناظر به آن صورت گرفت. بخش اول از اصلاحات ضمانت اجراهای اندک و پراکنده‌ای است که نگارندگان در مواد ۸، ۱۲، ۱۳ و ۶۹ به فراخور موضوع مورد ذکر به آن اشاره کردند. اما بخش دیگری از اصلاحات چالش مذکور اتخاذ رویکرد کلی و حاکم بر تمام مفاد لایحه بوده که ضمن ارجاع به ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی^{۱۹} بیان داشته است: «ماده ۷۸- نقض هر یک از الزامات و تکالیف موضوع این قانون، در حکم جرم موضوع ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی است و پرونده پس از تأیید شورای عالی شفافیت مبنی بر احراز تخلف، به مراجع قضایی جهت تعقیب و مجازات ارجاع می‌شود.»

این رویکرد که موجب شده تا لایحه پیش رو در مقایسه با نسخه پیشین و دیگر لوایح پیشنهادی دولت از جایگاه بهتر و قابل‌اتکاتری محسوب شود، نکاتی را در بر دارد. از جمله این که گرچه ضمانت اجرا به‌طور کلی مورد تبیین قرار گرفته است اما در برخی موارد همچنان دچار ابهام است. به این معنا که اولاً جایگاه حقوقی شورای عالی شفافیت به‌عنوان نهادی که طبق تعریف همین سند به وجود خواهد آمد مشخص نیست. ثانیاً تعدد و تکرار غیرقابل‌تصور مصادیق احتمالی تخلف از مفاد لایحه که در پی اجرا پیش خواهد آمد در مقابل شرایط و اعضای که برای شورای عالی شفافیت پیش‌بینی شده، همخوانی و تناسب ندارد و لذا از پیش می‌توان گفت که شورای عالی شفافیت از پس حجم گسترده وظایفی که به آن سپرده شده بر نخواهد آمد و به‌نوعی بیان این ماده و احاله ضمانت اجرا به شورای عالی شفافیت تکلیف بمالایطاق بوده و در مرحله اجرا گره بزرگی در تحقق شفافیت خواهد بود. ثالثاً نوع مراجع قضایی و ارجاع پرونده‌های تخلف از این لایحه نیز به تصریح مشخص نشده است. به نظر می‌رسد با توجه به حضور دولت در یک طرف دعاوی و اختلافات متناظر با مفاد این لایحه، می‌توان آن را در حیطه اداری دانست و دیوان عدالت اداری را به‌عنوان مرجع قضایی مناسب انتخاب کرد. گرچه در موضوع مذکور نکات دیگری هم وجود دارد که مطابق با آن‌ها باید تأملات جدی‌تری نسبت به نحوه رسیدگی به این موارد صورت پذیرد.

۲. تعیین مرجع رسیدگی و نظارت

مطابق موارد مطروحه در بخش گذشته (مسئله ضمانت اجرا) تعیین دقیق مرجع رسیدگی و مرجع ناظر (نظارتی) برای هر یک از قواعد مقرر در این لایحه نیز از مسائلی است که به نظر می‌رسد می‌توانست به‌طور جدی‌تر و تصریحی مورد بحث و تبیین قرار گیرد؛ به این معنا که گرچه لایحه در یک بیان کلی مسئول اجرای قانون را بالاترین مقام هر دستگاه اعلام کرده و شورای عالی

^{۱۹} ماده ۵۷۶ - چنانچه هریک از صاحب‌منصبان و مستخدمین و مأمورین دولتی و شهرداری‌ها در هر رتبه و مقامی که باشد از مقام خود سوءاستفاده نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا اجرای احکام یا اوامر مقامات قضایی یا هرگونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشد جلوگیری نماید به انضال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد.

شفافیت را به‌عنوان قوه ناظره و رسیدگی‌کننده به تخلفات معرفی کرده اما به بیانی که پیش‌تر ذکر شد در عمل این رویکرد پاسخ نخواهد داد و اجرای لایحه و دستیابی به هدف اصلی آن را با چالش جدی مواجه خواهد کرد.

ابهام در طراحی یک سازوکار اجرایی کامل متشکل از به‌کارگیری استراتژی ضمانت اجرا بدون محدود کردن آن به‌صرف مجازات، تعیین تدابیر کشف تخلفات، تعیین مقام ناظر و درنهایت تعیین مقام رسیدگی‌کننده و سازوکار رسیدگی را می‌توان به‌عنوان یک چالش حاکم بر کلیت لایحه مورد تأمل و دقت قرار داد و بر اساس آن مفاد لایحه را بازبینی و بازسازی کرد تا در نهایت پیش‌نویس لایحه شفافیت صرفاً در حد تلاشی حقوقی برای تحقق آرزوهایی برای شفافیت باقی نماند.

۲. رفع حفره‌های تقنینی

از دیگر عواملی که می‌تواند به‌عنوان یک چالش مهم در اجرایی‌شدن یک سند قانونی، این لایحه و یا قوانین مشابه را غیرعملیاتی و شعاری جلوه دهد، حفره‌های تقنینی است که در مفاد لایحه رسوخ کرده و دستاویزی خواهد شد تا برخی از مدیران و مخاطبان اصلی لایحه با استفاده از همین حفره‌ها، از اجرای قانون استنکاف بورزند. از جمله این حفره‌های تقنینی می‌توان به چند مورد اشاره کرد.

یکی از حساس‌ترین نقاط هر قانون، موضعی است که استثنائات وارد بر قانون مشخص می‌شود که معمولاً استفاده از مفاهیم تفسیرپذیر و فقدان سازوکار مشخص و قابل ارزیابی در این موارد حفره‌های تقنینی مشخصی را در سند حقوقی ایجاد می‌کند. در مورد سند موردنظر نیز ماده ۵ که در بیان استثنائات شفافیت یا به‌عبارت‌دیگر تشریح محرمانگی است این اتفاق قابل مشاهده است؛^{۲۰} با این توضیح که این ماده چند مصداق کلی برای تشریح مصادیق محرمانگی به‌کاربرده است که عبارت‌اند از «اسناد طبقه‌بندی‌شده موضوع قانون نحوه طبقه‌بندی اسناد سری و محرمانه دولتی مصوب ۱۳۵۳، اطلاعات موضوع حریم خصوصی، اسرار تجاری، اطلاعاتی که افشای آن‌ها به پیشگیری از جرائم یا کشف آن‌ها، بازداشت یا تعقیب مجرمان، ممیزی مالیات با عوارض قانونی یا وصول آن‌ها، اعمال نظارت بر مهاجرت به کشور، آبرو و حیثیت افراد لطمه می‌زند یا معایر عفت عمومی بوده و یا اشاعه فحشا محسوب می‌شود.»

دقت در هر یک از این عبارت ابهامات و چالش‌هایی را به همراه خواهد داشت؛ از جمله ارجاع محرمانگی به اسناد طبقه‌بندی‌شده موضوع قانون نحوه طبقه‌بندی اسناد سری و محرمانه دولتی مصوب ۱۳۵۳ با چند نکته مواجه است. اولاً این که قانونی با این عنوان در نظام حقوقی کشور وجود ندارد بلکه احتمالاً مراد نگارندگان لایحه قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۱۳۵۳، ۱۱، ۲۹ بوده است. ثانیاً ارجاع به چنین قانونی می‌تواند دست مسئولین را در محرمانه دانستن اسناد و عدم انتشار آن‌ها باز بگذارد؛ چراکه با نگاهی به رویه اجرایی ایجادشده پس از تصویب این قانون و ایجاد اختیار تشخیصی برای مدیران، احتمال این که مدیران هر زمان که اراده و احساس کنند، انتشار برخی از اطلاعات به موقعیت آن‌ها ضربه می‌زند، بر روی اسناد عادی نیز مهر محرمانه بزنند، دور از انتظار نیست و در این فرایند می‌توان هر اطلاعاتی را محرمانه تلقی کرد و از انتشارش با تکیه بر همین ماده استنکاف ورزید. بنابراین با توجه به سابقه منفی نهادهای دولتی در ارائه اطلاعات به مردم، بیم آن می‌رود اطلاعات معقول موردنیاز مردم تحت لوای اسرار دولتی قرار گرفته و زمینه تضییع حقوق شهروندان فراهم شود.

^{۲۰} - از دیگر مواردی که می‌توان به عنوان حفره‌های تقنینی در لایحه مذکور اشاره نمود؛ بند ۲۱ و ۲۲ ماده ۴

علاوه بر این، ارجاع محرمانگی به عبارات مختلفی مانند «اطلاعات مربوط به حریم خصوصی»، «اسناد تجاری» و «مغایر عفت عمومی و اشاعه‌دهنده فحشا» که الفاظ کلی و تفسیرپذیری محسوب می‌شوند، منجر به عدم ارائه حجم بالایی از اطلاعات به موجب تفاسیر شخصی از عبارات مذکور می‌شود.

به‌عنوان مثال مدیران دولتی می‌توانند با تفسیر شخصی، ارائه یک اطلاعات را منجر به وارد آمدن لطمه به عرض و حیثیت افراد تلقی کنند و از انتشارشان استنکاف ورزند. یا اینکه دستگاه‌های جمع‌آوری‌کننده آمار آسیب‌های اجتماعی با تکیه بر این بند می‌توانند از ارائه اطلاعات برای جلوگیری از وارد آمدن ثلمه به عفت عمومی یا جلوگیری از اشاعه فحشا پرهیز کنند. چراکه سوءاستفاده از این حفره‌های قانونی مسبوق به سابقه بوده؛ از جمله این که در جریان اجرای «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» دستگاه‌ها با همین عنوان «خصوصی بودن اطلاعات» و یا با استفاده از تعبیر «محرمانگی»، حاضر به ارائه لیست پرداختی به مدیران‌شان نشدند. این شرایط در لایحه شفافیت قدری تقویت هم شده است. چراکه با ذکر چنین عباراتی، همین اطلاعات محدودی که از طریق قانون دسترسی آزاد به اطلاعات منتشر شده نیز هرگز در دسترس عموم قرار نمی‌گرفت. بنابراین باید این موارد و عبارات به تصریح مورد تبیین قرار گرفته و تا حد امکان بسیار محدود و منضبط شود.

بنابراین آنچه در این زمینه باید مورد توجه قرار گیرد این است که باید صرفاً قانون ملاک مصادیق شفافیت قرار گیرد تا مخاطبین بتوانند با تفسیر موسع و عرفی مفاهیم، از ارائه اطلاعات مرتبط با شفافیت خودداری کنند. این نکته به‌خصوص با توجه به اشاره صواب تدوین‌کنندگان در بند ۶ مقدمه توجیهی که اجرای شفافیت را امری به مراتب فرهنگی دانسته تا قانونی و قضایی، قابل تأمل است؛ چراکه ممکن است عرف جمعیتی به‌طور غیرموجه تمایل به کتمان و عدم شفافیت داشته باشد که باید از طریق الزام قانونی و قضایی این عرف نامناسب و فسادزا را کنار زد. واگذار کردن تعیین گستره حریم خصوصی به عرف، امری در تعارض با شفافیت به شمار می‌آید و باید از طریق قانونی کردن این عرف زمینه تفسیرهای خلاف هدف مفروض پیش‌نویس را از بین برد.

۳.۳. رعایت اتقان در تقنین

نگارش یک سند رسمی به‌عنوان یک سند موضوعی و منسجم همواره از ظرافت‌های خاصی برخوردار است که افزودن بار و ارزش حقوقی به آن سند، لزوم رعایت این ظرافت‌ها را دوچندان می‌کند. در تفصیل و معرفی هر یک از این ظرافت‌ها می‌توان گفت که هر سند حقوقی مشتمل بر مفادی است که باید در عین انعطاف اجرایی از استحکام خاصی در مقرره‌گذاری برخوردار باشد تا مفاد سند و اهداف مدنظر از آن در پی عدم انسجام و صراحت بیان مورد خدشه قرار نگیرد. ابهام در بیان مواد یا به‌عبارت‌دیگر استفاده از عبارات مبهم در بیان یک مقرره، اجرای آن را با مانع جدی مواجه خواهد کرد و چه بسیار مواد قانونی که در نظام حقوقی ایران به سبب ابهام موجود در بیان آن‌ها هیچ‌گاه اجرایی نشدند. علاوه بر این انسجام یک سند حقوقی اقتضا می‌کند که از طرح مسائل غیرضروری و غیرمرتبط با موضوع اصلی سند پرهیز شود. به‌بیان‌دیگر زمانی که در مورد یک موضوع خاص سند قانونی به رشته تحریر درخواهد آمد، موجه نیست که هر آنچه به نظر نگارنده مطلب مفید و خوبی برای نظام حقوقی کشور محسوب می‌شود، هرچند بی‌ربط با موضوع اصلی یا غیر لازم و بی‌تأثیر در فرایند تبیین و اجرا ذکر شود. بلکه ذکر چنین مواردی خلاف اتقان سند قانونی به شمار می‌آید و اعتبار آن را کاهش خواهد داد.

۱. ابهام در بیان مواد

همان‌طور که در بخش پیشین بیان شد، به‌کارگیری عبارات تفسیرپذیر یا عباراتی که از تعریف مشخصی برخوردار نیستند می‌تواند فرایند اجرای مفاد یک سند قانونی را دستخوش سوءاستفاده یا لطمات بیرونی کند. این چالش از جمله مواردی است که پیش‌نویس لایحه شفافیت در موارد متعددی با آن مواجه بوده، گرچه در ویراست دوم این موضوع به‌طور محسوس مورد توجه و اصلاح

قرار گرفته است اما همچنان در برخی از موارد که تأثیر مهمی نیز در لایحه دارند این چالش به چشم می‌خورد. علاوه بر موارد مذکور در بخش قبلی به‌عنوان عبارات تفسیرپذیر ماده ۵، موارد دیگری نیز در لایحه با همین چالش مواجه هستند که از جمله آن‌ها می‌توان به ماده ۹ این سند^{۲۱} اشاره کرد. در این ماده عبارت «افشای عمومی» بدون ارائه هیچ تعریف مشخصی، مبنای شکل‌گیری فرایند قانونی موردنظر قرار گرفته است.

مثال دیگری که می‌توان به‌عنوان مصداق ابهام در بیان مواد لایحه به آن اشاره کرد، ماده ۶۱ این سند^{۲۲} است که از عبارت تنوع مذهبی برای شورای عالی شفافیت استفاده کرده است. به بیان این ماده رعایت تنوع مذهبی برای شورای عالی الزامی است، درحالی‌که به معنای ظاهری، مستند به اصول قانون اساسی به‌عنوان سند بالادستی، نمی‌توان این ماده را صحیح دانست و پذیرفت که به نظر می‌رسد نگارندگان لایحه مراد دیگری از این ماده در نظر داشته‌اند که نتوانسته‌اند به‌خوبی آن را تشریح کنند.

۲. طرح مسائل غیرمرتبط

مسئله قابل‌توجه دیگری که این پیش‌نویس با آن مواجه است، طرح و بیان موضوعاتی است که گرچه ذکر آن در نظام حقوقی کشور کاملاً مفید یا بلکه ضروری بوده اما ارتباط مستقیمی با موضوع شفافیت ندارد. برای توضیح بیشتر باید گفت مواد ۴۵، ۴۶، ۴۷، ۴۹ و ۵۰ در این لایحه از ابتکارات خوبی در موضوع «اداره خوب» است که ارتباط مستقیمی با موضوع شفافیت ندارد. لذا ذکر آن‌ها در قالب لایحه شفافیت خلاف انسجام و اتقان این سند قانونی بوده و باید از بدنه لایحه جدا شود.

به‌طور مثال در بخش شفافیت اداری پیش‌نویس لایحه، موادی آمده که هیچ‌یک ارتباط مستقیمی با بحث شفافیت ندارد. ماده ۴۵ اصل رعایت صلاحیت ذاتی و قانونی در فعالیت مؤسسات عمومی را تبیین کرده است. ماده ۴۶ فرایند تفویض را بیان کرده است. ماده ۴۷ به اصل سمت را در حقوق اداری هدف مورد ذکر قرار داده است. ماده ۴۹ نیز اصل استمرار در حقوق اداری را تقنین کرده است که هیچ‌یک ارتباط مستقیمی با موضوع شفافیت ندارد. ماده ۵۰ نیز به اصل انتظار مشروع در حقوق اداری

۲۱- ماده ۹- در موارد زیر افشای عمومی اطلاعات مجاز است:

۱- در صورتی که رسید ثبت گزارش به گزارش‌کننده داده نشود،

۲- در صورتی که نتیجه گزارش اعم از پیگیری یا بایگانی شدن به گزارش‌کننده تا سه ماه اطلاع داده نشود،

۳- در صورتی که گزارش‌کننده در معرض تهدید باشد و اقدامی برای حمایت از وی صورت نگیرد،

۴- در صورتی که ارائه معمولی گزارش به مراجع ذیربط به دلیل محدودیت زمانی سبب وقوع جرائم جدی یا بروز خسارات هنگفت یا جبران‌ناپذیر می‌شود.

۲۲- ماده ۶۱- رعایت تنوع سیاسی و حزبی، قومی، مذهبی و جغرافیایی در معرفی و انتخاب اعضای شورا الزامی است.

۲۳- ماده ۴۵- مؤسسات عمومی باید صرفاً در حدود صلاحیت‌های قانونی خود فعالیت کنند. در صورت بروز اختلاف در صلاحیت ذاتی مؤسسات عمومی، حل اختلاف در سطح بخش و شهر با فرماندار، در سطح استان با استاندار، در سطح دو یا چند استان با وزیر کشور و در سطح ملی با هیأت وزیران خواهد بود.

۲۴- ماده ۴۶- مقامات و کارمندان موظف هستند وظایف خود را راساً انجام دهند. روسای اشخاص مشمول این قانون، می‌توانند در صورت ضرورت، حق امضاء یا اجرای بخشی از اختیارات غیراساسی خود را تفویض کنند. تفویض اختیار باید به موجب حکم کتبی و صریح مقام تفویض‌کننده باشد و در آن موضوع، مدت و مستند قانونی تفویض ذکر شود. تفویض اختیار، رافع مسئولیت مقام تفویض‌کننده نبوده و نیز مانع اجرای امر تفویض‌شده از سوی تفویض‌کننده نیست. تفویض‌شونده نمی‌تواند اختیارات تفویض‌شده را تفویض کند.

۲۵- ماده ۴۷- اشخاص ذینفع، اصالتاً یا از طریق نماینده خود می‌توانند متقاضی استفاده از خدمات مؤسسات عمومی اجرایی باشند. در موارد مرتبط با منافع عمومی از قبیل محیط زیست، سلامت عمومی و میراث فرهنگی، هر شخصی می‌تواند درخواست رسیدگی را به مؤسسات عمومی ارائه دهد.

۲۶- ماده ۴۹- اشخاص مشمول این قانون مکلفند خدمات خود را در طول ساعات کاری و در مهلت مقرر قانونی ارائه دهند. در صورت مرخصی، بیماری، مسافرت یا فوت کارمندان، مقام مافوق اداری باید ترتیبی اتخاذ کند که در ارائه خدمات دستگاه متبوع وقفه ایجاد نشود. مسئولان مؤسسات عمومی از مرتبه رئیس ادارات و بالاتر مکلف به تعیین قائم‌مقام برای خود هستند و چنانچه به هر علت قادر به انجام وظایف خود نباشند فرد مذکور عهده‌دار وظایف آن‌ها خواهد شد.

۲۷- ماده ۵۰- اشخاص مشمول این قانون باید رویه مشخصی در اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات اداری داشته باشند و حقوق مکاتبه و انتظارات مشروع مردم را که بر مبنای آن رویه شکل گرفته است، رعایت کنند. در صورت تغییر در شرایط و ضوابط، اداره نمی‌تواند این موارد را عطف بمراسم کند مگر این که به جهتی از جهات به نفع متقاضی باشد. تضییع حقوق شهروندان در نتیجه بی‌توجهی نهادهای اداری به انتظارات مشروع مسئولیت مدنی آنها را در پی خواهد داشت.

پرداخته است که تناظر آن با مفهوم شفافیت به درستی مشخص نشده است. بنابراین موارد مطروحه، ذیل بخش شفافیت اداری باید مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد.

۳. طرح مفاهیم پراکنده و غیرلازم

در ادامه چالش پیشین برخی دیگر از مفاهیم نیز در مفاد پیش‌نویس لایحه مورد بیان قرار گرفته که گرچه پیرامون موضوعات مطروحه در لایحه مطرح شده اما با خط اصلی بحث در لایحه فاصله دارند و یا به عبارت دیگر بیان آن‌ها هیچ تأثیری در مسیر لایحه نداشته و اصولاً ذکر آن‌ها نوعی زیاده‌گویی محسوب شده که اتقان و انسجام متن لایحه را مخدوش می‌کند. از جمله این موارد می‌توان به تبصره ۲ ماده ۲۶ و ماده ۱۵ این لایحه اشاره کرد.

تبصره ۲ ماده ۲۶ بیان داشته که در تصمیمات راجع به دعاوی هتک حرمت نظیر افترا، توهین، هجو و قذف که عبارت‌ها و الفاظ اهانت‌آمیز موضوع اصلی دعوا را تشکیل می‌دهند انتشار عبارت‌های مذکور بلامانع است. حال باید دید که ذکر چنین نکته‌ای در لایحه شفافیت چه مقدار ضروری بوده و اصلاً ذکر این نکته یا فقدان آن چه تأثیری در میزان شفافیت موضوع مدنظر خواهد داشت.

iv. جایابی حقوقی سند

یکی از مواردی که همواره در فرایند نگارش یک سند قانونی باید مورد توجه نگارندگان قرار گیرد، وضع موجود قانونی کشور و نسبت مفاد مقرر شده در سند با قوانین و مقررات موجود است. به عبارت دیگر مقرر نمودن هر قاعده‌ای در نظام حقوقی می‌بایست با دیگر قواعد نظام حقوقی هماهنگ بوده تا نظم موجود را مورد خدشه قرار ندهد. از این رو در بسیاری از موارد، یکی از بخش‌های اصلی نگارش قانون تبیین جایگاه سند مدنظر در مقایسه با قوانین و مقررات موجود یا به عبارتی جایابی حقوقی سند است. پیش‌نویس لایحه شفافیت در اقدامی قابل تقدیر این موضوع را مورد توجه قرار داده و در ماده ۲۸۷۹^{۲۸} ضمن مقایسه محتوای لایحه و اشتراک آن با قوانین و مقررات موجود، تعیین تکلیف نموده و موارد مغایر را نسخ کرده است. مطابق با این ماده قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ و قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹ به طور خاص نسخ شده است. اما نکته قابل توجه در این زمینه این است که آیا مفاد مذکور در لایحه شفافیت توانسته تمامی مفاد مربوط به قوانین نسخ شده را پوشش دهد؟ متأسفانه علی‌رغم وجود تراکم و تعدد قانونی در کشور هنوز نظام حقوقی کشور از وجود خلأهای حقوقی رنج می‌برد که یکی از عوامل آن عدم دقت در دایره شمول و کارکرد هر یک از قوانین بوده که می‌تواند حاصل همین بزنگاه‌ها باشد. کماینکه گرچه قانون دسترسی آزاد به اطلاعات خود با چالش‌های متعددی مواجه بوده که عملاً هدف موردنظر قانون‌گذار را هیچ‌گاه به طور کامل تأمین نکرده اما فرایندهای پیش‌بینی شده و ضمانت اجراهای هرچند ضعیف و پراکنده در این قانون، می‌توانست کارکردی مناسب‌تر از آنچه اکنون در بخش‌هایی از لایحه شفافیت مورد بیان قرار گرفته، از خود بروز دهد. از طرفی نسخ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور که شاید موضوع آن را یکی از چالش‌های اصلی نظام حقوقی کشور دانست، درحالی‌که آن‌طور که باید در لایحه شفافیت به این موضوع پرداخته نشده، می‌تواند بحران‌های اجرایی و حقوقی متعددی را در پی داشته باشد که مستلزم توجه جدی نگارندگان و اصلاح خلأهای احتمالی است.

۲۸ - ماده ۷۹- از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، قوانین زیر نسخ می‌شود:

- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷

- قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹

- سایر قوانین مغایر،

b. بخش دوم: الزامات مفهومی

یکی از دلایل ناکارآمدی قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت آن است که بدون شناخت از ابعاد مختلف پدیده شفافیت تصویب شده‌اند. تمرکز آن‌ها بر شفافیت اقتصادی بوده و سایر حوزه‌های زندگی عمومی را مورد توجه قرار نداده‌اند. در حالی که نتیجه مطالعات تطبیقی در کشورهای دارای فرهنگ شفافیت نشان می‌دهد که بین گونه‌های مختلف شفافیت، ارتباط درونی و پیوستگی متقابل وجود دارد. وجود هر کدام، دیگری را تقویت می‌کند و نبود هر یک نیز به نفعی یا تضعیف سایر ابعاد شفافیت منجر می‌شود. بنابراین، تمرکز بر شفافیت اقتصادی، بدون شفافیت سیاسی یا بدون شفافیت سازمانی یا شفافیت اطلاعاتی و ... قطعاً به نتیجه مورد نظر نمی‌رسد. همچنین سیاست حاکم در قوانین و مقررات موجود، عمدتاً بر شفافیت درون سازمانی تمرکز داشته است تا شفافیت عمومی. پیش‌نویس لایحه شفافیت که برای اصلاح رویه مذکور به رشته تحریر درآمده تلاش بسیار خوبی برای پوشش شفافیت سیاسی و ساختاری ارائه کرده است اما علی‌رغم تحذیر نگارندگان نسبت به آسیب مذکور، شفافیت اقتصادی به خوبی مورد توجه قرار نگرفته و در برخی موارد از قلم افتاده است. علاوه بر این فارغ از چالش‌های تقنینی که لایحه شفافیت با آن مواجه بوده و در وهله اول اعتبار حقوقی آن را مورد خدشه قرار می‌دهد، برخی از مسائل مفهومی حوزه شفافیت در این لایحه به طور کامل تأمین نشده که غفلت از هر یک از آن‌ها می‌تواند خسارت غیرقابل‌انگامی بر این تلاش قابل تقدیر وارد آورد.

۱. طرح مبهم برخی مفاهیم اساسی

یکی از مسائلی که پیش‌نویس لایحه شفافیت را از لحاظ مفهومی دچار چالش کرده، عدم توجه کافی به برخی از مفاهیم اساسی مرتبط با حوزه شفافیت است. به این معنا که گرچه نگارندگان لایحه ضرورت طرح این مفاهیم را به درستی درک کرده‌اند اما با طرح کلی و مبهم آن‌ها در حد بیان عبارات و اصطلاحات نه تنها به تکمیل لایحه کمکی نکرده‌اند بلکه موجب ایجاد ابهام در دیگر بخش‌های لایحه نیز شده‌اند. بنابراین باید گفت که اثرات سوء این نوع بیان از اثرات مثبت طرح اختصاری آن‌ها برای خالی نبودن عریضه بیشتر است.

۱. تعارض منافع

مستنبط از ماده ۱ پیش‌نویس لایحه شفافیت، شفاف کردن موقعیت‌های تعارض منافع شخصی با منافع عمومی به عنوان یکی از اهداف قانون شفافیت دانسته شده است. فارغ از اشتباهی که در صدر ماده به وجود آمده و آن هم قرار دادن مفهوم تعارض منافع در طول تضمین حق دسترسی به اطلاعات بوده،^{۲۹} صرف توجه به مفهوم تعارض منافع به عنوان یکی از مفاهیم مرتبط با حوزه شفافیت امری شایسته است.

اما آنچه باید مورد توجه قرار گیرد، جایگاه هر یک از این مفاهیم در پازل پیشگیری و مبارزه با فساد است. چراکه تمامی این موضوعات قطعاً از منظومه عمل در مقابل فساد هستند که هر یک دارای کارویژه و مأموریت خاص خود هستند. به طور مثال تعارض منافع به عنوان یکی از درگاه‌های احتمالی شکل‌گیری فساد بوده که برای کاهش درصد فساد مستلزم مدیریت و اتخاذ تدابیر خاصی در مورد آن است. اما شفافیت به عنوان یک ابزار راهبردی و اصلی در پیشگیری و مبارزه با فساد است که باید در مورد هر یک از درگاه‌های اصلی ایجاد فساد به کار بسته شود تا به صورت پیشینی شرایط شکل‌گیری فساد به حداقل برسد. این

^{۲۹} - در حالی که شفافیت به عنوان بستر ابزاری مدیریت تعارض منافع شناخته می‌شود. به این معنا که شفافیت در طول تعارض منافع قرار می‌گیرد. نه اینکه تعارض منافع هدفی در طول شفافیت به شمار آید.

در حالی است که به نظر نگارندگان لایحه، از همان ابتدای مواد سند به این موضوع دقت کافی نداشته‌اند و لذا نسبت این دو مفهوم در لایحه شفافیت با ابهام جدی مواجه است.

به‌طور خاص در بند ۲۵ ماده ۴ لایحه یکی از مواردی که مضمولان لایحه موظف به اعلام و انتشار آن هستند وضعیت‌های تعارض منافع است. طرح کلی و بدون تفصیل این مفهوم در لایحه گرچه ماده را از حیث رعایت ادبیات مبارزه با فساد زیبا و قابل توجه کرده اما در عمل، آورده اجرایی خاصی در پی نخواهد داشت. چراکه کشف و نظارت بر مسئله تعارض منافع امری گسترده، تخصصی و با سازوکارهای اختصاصی است که الزاماً باید به آن‌ها به‌عنوان بایسته‌های مفهوم تعارض منافع توجه کرد. وضعیت مشابه این نگاه مبهم و کلی به تعارض منافع را می‌توان در مواد ۱۴ و ۱۵ نیز مشاهده کرد.

۲. شفافیت نیروی انتظامی

ماده ۲۷ لایحه اشعار داشته که «روزنامه‌نگاران حق دارند با مراجعه به هر یک از کلانتری‌ها و پاسگاه‌های انتظامی کشور از تعداد افراد دستگیر یا بازداشت شده در ۲۴ ساعت قبل، دلایل دستگیری یا بازداشت و اقدامات بعدی مطلع شوند. تسهیلات لازم برای دسترسی به این اطلاعات، از سوی نیروی انتظامی و بر اساس مصوبه شورای عالی شفافیت فراهم خواهد شد.» این ماده گرچه در ظاهر تلاشی برای شفافیت نیروی انتظامی بوده اما طرح کلی و محدود آن نه‌تنها شفافیت را در مرحله اجرا با مشکلاتی مواجه خواهد کرد، در مفهوم نیز تناسب کاملی با آنچه از شفافیت مورد انتظار است، ندارد.

از فراسوی این نکته، نقد کلی که به لایحه می‌توان وارد کرد، پرداخت گسترده و پراکنده لایحه به مصادیق مختلف شفافیت است. به این معنا که این لایحه در هدف‌گذاری آرمانی تلاش کرده تا سندی جامع را در مورد شفافیت به رشته تحریر درآورد درحالی‌که چنین تجربه‌ای در نظام‌های حقوقی بین‌المللی مصداق خاصی پیدا نکرده و عملی دانسته نشده است. بر همین اساس تلاش لایحه پیش رو نیز با چالش جدی در این بحث مواجه است که اولاً برخی از مصادیق پرداخته‌شده در لایحه به‌خوبی و تفصیل بیان نشده و عملاً با عدم طراحی کامل مفهوم و سازوکارهای مرتبط با آن ابتر مانده است؛ مانند تعارض منافع و یا همین مسئله شفافیت نیروی انتظامی و ثانیاً برخی موارد مهم و اساسی نیز به‌ناچار و به‌طور طبیعی به سبب گستردگی این حوزه از قلم افتاده است.

ii. غفلت از برخی عناصر اصلی شفافیت

علاوه بر موارد مذکور شاید مهم‌ترین چالش مفهومی پیش‌نویس لایحه شفافیت را در تبیین فهم درست مفهوم شفافیت و ذکر دقیق و کامل عناصر اصلی آن دانست. چالشی که ویراست دوم لایحه تا حدودی در پی رفع آن بوده اما همچنان در دو بخش ماهوی و شکلی قابل اصلاح است. اصلاحی که شاید بتوان آن را در صدر اولویت‌های اصلاحی لایحه به شمار آورد. چراکه حل این چالش‌ها تأثیر به‌سزایی در ارتقای کلیت لایحه خواهد داشت و تا حدودی عدم توجه به آن‌ها می‌تواند هر اصلاحی را بی‌تأثیر گذارد.

۱. عنصر ماهوی؛ ارائه به‌جای دسترسی (پروتکل ارائه اطلاعات)

به جرأت مهم‌ترین چالش مفهومی که پیش‌نویس لایحه شفافیت با آن مواجه است، نوع تعریفی است که به‌عنوان مبنا و پایه طراحی ضوابط و مقررات در این لایحه قرار گرفته است. آنچه در بند ۱ ماده ۲ در مورد تعریف شفافیت آمده، اظهار می‌دارد: «شفافیت: عبارت است از دسترسی یا امکان دسترسی افراد یا عموم مردم با مراجع نظارتی به اطلاعات صلاحیت‌ها و عملکردهای مؤسسات، مقامات و کارمندان مشمول این قانون» مطابق با این تعریف مبنای شفافیت دسترسی معرفی شده است و در تعریف دسترسی نیز «دستیابی، رؤیت و آگاهی» به‌طورکلی بیان شده است. درحالی‌که آنچه شفافیت را به‌عنوان ابزار راهبردی مقابله با

فساد مطرح می‌سازد مبتنی بر ارائه اطلاعات در گام اول است. به بیان دیگر عنصر بنیادین شفافیت ارائه و انتشار اطلاعات از سوی دارنده اطلاعات است نه دسترسی به اطلاعات از سوی مطالبه‌کننده اطلاعات. همین نگاه اشتباه موجب شده بود تا قانون دسترسی آزاد به اطلاعات راه را به اشتباه رفته و عملاً هدف مدنظر قانون‌گذار را در مقابله با فساد طی نکرده و کارایی لازم را نداشته باشد تا جایی که خود این لایحه درصدد نسخ آن برآمده است. اشکال دیگری که غفلت از این مبنا به همراه خواهد داشت، بی‌توجهی به پروتکل ارائه اطلاعات به‌عنوان عنصر اصلی و اساسی شفافیت است. با این توضیح که چون نگارندگان قانون مبنای شفافیت را بر دسترسی نهاده‌اند و ناظر به مرحله پیشینی ارائه توجهی نداشته‌اند، عملاً پروتکل ارائه اطلاعات نیز از ذهنشان دور افتاده و یکی از خلأهای جدی و بزرگ لایحه را به همراه آورده است. چراکه وقتی ارائه به‌عنوان مبنا مطرح نباشد، بالطبع نحوه ارائه اطلاعات نیز به ذهن متبادر نخواهد شد.

امروزه آنچه شفافیت را از دیگر مفاهیم راهبردی در مقابله با فساد متمایز می‌کند، در رابطه مستقیمی با پروتکل ارائه اطلاعات قرار دارد. چراکه اطلاعات به‌طور کلی نمی‌تواند کارکرد مناسبی در مقابله با فساد ایفا کند بلکه زمانی می‌تواند نقش اثرگذاری از خود به‌جای بگذارد که اطلاعات در زمان مناسب، با کیفیت مناسب و قابل‌پردازش باشد. در غیر این صورت اطلاعاتی که پس از وقوع فساد، یا به نحوی باشد که منجر به کشف فساد نباشد، هیچ کارکردی در میدان مقابله با فساد نخواهد داشت.

بنابراین مهم‌ترین اصلاحی که در سند مذکور باید اعمال شود، بررسی تفصیلی پروتکل ارائه اطلاعات است. اینکه اطلاعات به چه صورت، در چه بازه‌ای و با چه مشخصاتی باید ارائه شود.

۲. عنصر شکلی؛ پنجره واحد

حرکت شتاب‌گیرنده صاحبان اطلاعات یا به عبارت دیگر حاکمیت به سمت ارائه سیستمی اطلاعات از طریق پورتال‌ها و سامانه‌های تحت وب تنها به سبب حجم وسیع اطلاعات موجود و تسهیل فرایند دسترسی در مقابل افزایش میزان درخواست‌ها نسبت به آن نیست؛ چیزی که در پیش‌نویس لایحه شفافیت فرض بر آن گذاشته شده و در راستای همین پیش‌فرض ایده‌آل‌ترین حالت ممکن از نظرگاه نگارندگان لایحه، ایجاد سامانه‌های متعددی برای ارائه اطلاعات به‌طور اختصاصی برای هر یک از سازمان‌ها است. به بیان دیگر لایحه سازمان‌های مختلف را ملزم کرده تا با ایجاد سامانه‌ای یا استفاده از پورتال رسمی سازمان اطلاعات موردنظر را ارائه کند. در این راستا می‌توان به مواد ۳۰۱۴، ۱۵۳۱، ۳۲۱۷، ۳۳۲۴ و... اشاره کرد.

امروزه علاوه بر انفجار اطلاعات، پهنه وب با ناهمگونی پلتفرم‌های مختلف مواجه است که می‌تواند استفاده‌پذیری اطلاعات را با چالش‌های متعددی روبرو کند. با این توضیح که اطلاعات نه‌تنها از لحاظ فیزیکی در یک مکان جمع‌آوری نشده، بلکه روی سیستم‌های مختلف با انواع متنوعی از سخت‌افزارها، سیستم‌های عامل و نرم‌افزارها قرار گرفته که تمهید یک بستر برای دسترسی به این اطلاعات از مجرای واحد و یکپارچه، از چند وجه ضروری می‌نماید.

اولاً یکی از نیازهای اساسی امروزه در فرایند عملیات سازمان‌ها اشتراک‌گذاری اطلاعات است که به‌موجب تعدد و پراکندگی این سازمان‌ها و اطلاعات آن‌ها ایجاد یک پورتال متمرکز که امکان دسترسی و اشتراک‌گذاری اطلاعات را میان مؤسسات و سازمان‌های

۳۰ - ماده ۱۴ - تمامی نهادهایی که دارای صلاحیت وضع قانون یا مقررات می‌باشند مانند مجلس شورای اسلامی، هیأت وزیران، شورای عالی فضای مجازی و غیره باید تمامی اطلاعات مربوط به ماهیت و عملکرد آن نهاد از جمله موارد ذیل را در پایگاه اطلاع‌رسانی خود منتشر نمایند ...

۳۱ - ماده ۱۵ - مجلس شورای اسلامی باید اطلاعات ذیل را در پایگاه اطلاع‌رسانی خود منتشر نماید ...

۳۲ - تهیه و ارائه گزارش‌های ارزیابی تأثیرات در مورد مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و سایر مراجعی که مصوبات آنها به حقوق و آزادی‌های عمومی مربوط می‌شود الزامی است و این گزارش‌ها باید در پایگاه اطلاع‌رسانی مؤسسات مذکور منتشر شده و در دسترس عموم قرار گیرد.

۳۳ - تمامی مراجع رسیدگی به امور و دعاوی اعم از مراجع قضایی و غیر قضایی مکلف به درج اطلاعات ذیل در پایگاه اطلاع‌رسانی خود می‌باشند ...

مختلف دولتی و خصوصی فراهم کند امری ضروری است. همچنین مدیران سیستم‌ها نیز به تبع این نیاز، خواسته‌های مشابهی در خصوص راهبری سیستم‌ها از طریق یک سیستم مرکزی و یکپارچه دارند.

علاوه بر این کاربران و مخاطبان نیز علاقه‌مندند تا همواره از طریق یک نقطه دسترسی به تمام خدمات و اطلاعات مورد نیاز خود که روی سیستم‌ها و سامانه‌های مختلفی قرار گرفته دسترسی داشته باشند. به این معنا که احاله هر یک از مخاطبان به ده‌ها سامانه مختلف جهت دستیابی به اطلاعات مورد نیاز فرایند پیچیده، فرسایشی و زمان‌بری را برای وی ایجاد می‌کند که عملاً او را از ادامه مسیر منصرف کرده و یا دستیابی به اطلاعات را غیرممکن یا بی‌استفاده خواهد کرد.

همچنین یکی از مهم‌ترین بخش‌های استفاده‌پذیری اطلاعات به‌طور خاص در حوزه مقابله با فساد که می‌تواند نقش اطلاعات را در کشف و مقابله با فساد احیا کند، تقاطع‌گیری داده‌ها و عملیات تحلیل داده‌های مختلف است که با توجه به پراکندگی و گستردگی قابل توجه اطلاعات، بدون ایجاد پورتال متمرکز و یکپارچه ممکن نخواهد بود.

لذا بسیار بدیهی است که نگاه سنتی نگارندگان به ارائه اطلاعات در قالب سامانه‌های متعدد، با در نظر گرفتن قاعده پنجره واحد^{۳۴} به‌عنوان یکی از اصول مهم در منظومه ارائه اطلاعات امروزی مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد. گرچه نگارندگان لایحه در برخی موارد تمایل خود را نسبت به مفهوم پنجره واحد نشان داده‌اند اما به‌طور کلی آن را در اثنای لایحه مورد رعایت قرار نداده‌اند.

^{۳۴} - از دیدگاه عملی پنجره واحد یک ورودی فیزیکی یا الکترونیکی برای ارائه و حفظ تمام داده‌ها و اطلاعات می‌باشد. این پورتال امکان مدیریت و انتقال داده به تمامی واحدهای مرتبط را فراهم نموده و ضمن اتصال داده‌ها به یکدیگر امکان تحلیل کامل آن‌ها را در تناسب هم فراهم می‌آورد.

C. بخش سوم: الزامات اجرایی

پس از بررسی سند پیش‌نویس لایحه شفافیت از نظرگاه الزامات تقنین و الزامات مفهومی شفافیت، بعد دیگری که می‌تواند چالش‌های این سند را نمایان سازد، بررسی این لایحه از حیث الزامات و بایسته‌های اجرا است. به این معنا که به منصف ظهور رسیدن مفاد مقرر در لایحه و تأمین اهداف مدنظر نگارندگان از نگارش چنین سندی با چه چالش‌های اجرایی مواجه است.

با توجه به نوپدید بودن چنین لایحه‌ای در نظام حقوقی کشور و عدم سابقه اجرایی مشخص آن، طبیعی است که الزامات اجرایی این سند از ظرافت‌های خاصی برخوردار است و مقنن حتی‌المقدور می‌بایست تمامی ابهامات اجرایی آن را به تفصیل مورد بررسی و پوشش قرار دهد. چراکه قانون هر چه قدر هم که خوب نوشته شود تا زمانی که از پشتوانه اجرایی مناسبی برخوردار نباشد و یا بسترهای و الزامات اجرایی آن به خوبی تعبیه نشده باشد، ابر مانده و نمی‌تواند به سرمنزل مقصود دست یابد.

در همین راستا با مطالعه کلی لایحه به دو نکته کلی در این زمینه می‌توان اشاره کرد. بحث اول درباره الزامات اجرایی این سند مربوط به سازوکارها و فرایندهای اجرایی مفاد لایحه است که به نظر در بسیاری از موارد مبهم رها شده است. بحث دیگر نیز درباره قوه اجرایی این سند است که به‌طور خاص و به تبعیت از رویه معمول قانون‌نویسی کشور با ایجاد نهاد جدیدی به نام شورای عالی شفافیت طراحی شده است و در بسیاری از موارد اجرا، نظارت، کشف تخلفات و قاعده‌گذاری در حوزه این لایحه به شورای عالی شفافیت حواله و ارجاع شده است.

۱. ابهام و تعلیق فرایند اجرا

بررسی چند نمونه از مفاد سند پیش‌نویس لایحه شفافیت مشخص می‌کند که بسیاری از موضوعات مطروحه در سند، بدون ترسیم دقیق فرایند و سازوکار اجرایی مشخص بیان و در اغلب موارد یا به‌طور مبهم رها شده و یا اینکه به قاعده‌گذاری و طراحی آن به شورای عالی شفافیت احاله و بالطبع اجرای آن تا زمان تصمیم‌گیری شورا معلق شده است.

به‌طور مثال یکی از عبارات پرتکرار در لایحه «در دسترس عموم قرار دادن اطلاعات» است که برخلاف تکرار گسترده آن در سند هیچ‌گاه سازوکار اجرایی این در دسترس قرار دادن مشخص نشده است. به این معنا که نحوه ارائه اطلاعات، میزان دسترسی، نحوه دسترسی، مرجع ناظر بر این فرایند، بازه زمانی مقرر برای اجرای این فرایند و بسیاری دیگر از عناصر اجرایی مفاد سند در مورد این موضوع مبهم رها شده است.

این ابهام در طراحی فرایند اجرایی موضوعات سند را می‌توان در نحوه گزارشگری فساد، نحوه افشای عمومی، سازوکارهای تشخیصی مانند طبقه‌بندی شرکت‌ها و...، موضوع تعارض منافع و بسیاری موضوعات دیگر مشاهده کرد که متأسفانه این سند را تبدیل به مجموعه‌ای از آرمان‌ها و دستوراتی می‌کند که نگارندگان در مورد آن‌ها اظهار داشته‌اند «بشود»، اما اینکه چگونه این دستورات باید به مرحله اجرا درآید، مورد غفلت قرار گرفته است. شاید در پاسخ بیان شود که این‌گونه موارد به آیین‌نامه‌های جداگانه‌ای نیاز دارد که به شورای عالی شفافیت سپرده شده است. اما باید گفت اولاً احاله این بخش گسترده از قانون که شورای عالی شفافیت که پس از تشکیل باید ناظر به تمام کاستی‌های لایحه پاسخگو باشد خود چالشی بزرگ است که به نظر از سوی شورا قابل پاسخگویی به‌طور کامل نیست. ثانیاً احاله این‌گونه موارد اجرای آن‌ها را معلق به تصمیم‌گیری شورا خواهد کرد که عملاً مانع بزرگی در مسیر تحقق شفافیت به‌عنوان علّاجی فوری و ضروری در مسئله فساد خواهد بود. ثالثاً با توجه به نوپدید بودن این سند و عدم سابقه حقوقی و فقدان رویه‌های اجرایی مشخص در این زمینه، اهتمام بیشتر به ابعاد اجرایی مفاد لایحه، از ضروریات اولیه تحقق اهداف این سند به نظر می‌رسد.

ii. پیش‌بینی نهاد مجری؛ شورای عالی شفافیت

در لایحه پیشنهادی مرکز پژوهش‌های ریاست جمهوری، نهاد تازه‌ای برای تحقق مفاد لایحه شفافیت در نظر گرفته شده و در این زمینه تأکید شده است: «قانون شفافیت (به فرض تصویب) در زمره قوانینی است که نیازمند موتور محرک است. شورای عالی شفافیت، موتور محرک این قانون است و اگر خوب کار کند، قانون نیز خوب اجرا می‌شود، در غیر این صورت این قانون نیز به وضعیت قانون ارتقای سلامت نظام اداری مصوب ۱۳۹۰ و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ دچار خواهد شد.»

در واقع، شفافیت و موضوعاتی که در دل آن قرار می‌گیرند از مسائل و موضوعات توسعه‌ای هستند که به دلیل وجود مقاومت‌های زیاد در برابر آن، پیشبرد آن در کشور به سازوکاری قوی نیاز دارد تا با طرق مختلف از جمله آموزش و فرهنگ‌سازی، مسیر اجرای قانون را هموار می‌کند. در غیر این صورت، ممکن است که اجرای قانون در نتیجه وجود فشارها و مقاومت‌های مخالفان توسعه و دیگر معارضاتی که منافع شخصی در اسرارگرایی و پنهان‌کاری دارند خنثی شود.»

بیان این نکات از زبان نگارندگان لایحه از نقاط امیدوارکننده سند شفافیت است. چراکه خود به اهمیت جنبه اجرایی سند اقرار داشته و تحقق کار ویژه این لایحه را در گرو خوب عمل کردن نهاد اجرایی آن یعنی شورای عالی شفافیت دانسته‌اند و خود را از اتفاقی که برای قانون دسترسی آزاد به اطلاعات افتاده تحذیر کرده‌اند. چراکه در غیر این صورت با توجه به رویکرد اسرارگرایی و پنهان‌کاری در نظام کشور ما این لایحه نیز به تاریخ خواهد پیوست و هیچ‌گاه به رویه عملی تبدیل نخواهد شد. در این وضعیت انتظار می‌رفت که نگارندگان شرایط را برای تحقق شفافیت با دقت بیشتری در لایحه طراحی می‌کردند تا نکات مذکور مانعی برای اجرای مفاد لایحه نشود. حال آن‌که با احاله بسیاری از مفاد لایحه به شورای عالی شفافیت که حجم زیادی از عملیات را به دوش این نهاد گذاشته و در مقابل آن ترکیب سخت و پیچیده شورای عالی شفافیت که عملاً توان پاسخگویی تمام وظایف محوله لایحه را نخواهد داشت، سند شفافیت به همان سرنوشت قانون دسترسی آزاد به اطلاعات دچار خواهد شد.

پیش‌نویس لایحه شفافیت گرچه تلاشی قابل‌تقدیر و شایسته است که علی‌رغم تمام مخالفت‌های موجود در بدنه مدیریتی کشور با شجاعت در اختیار عموم مردم و در معرض نقد نخبگان قرار گرفته اما مانند هر متن و محصول قانونی دیگری در نظام حقوقی کشور ما قابلیت نقد و بهبود دارد. در نتیجه این نوشتار درصدد برآمد تا با بررسی کلی این سند، مواردی در لایحه را که امکان اصلاح و بهبود دارد مورد معرفی و تبیین قرار دهد. از همین رو لایحه مذکور در سه محور الزامات تقنینی، مفهومی و اجرایی مورد بررسی قرار گرفت و در پی آن به برخی از مهم‌ترین چالش‌های سند شفافیت اشاره شد که امید است با اصلاح اشکالات و رفع چالش‌های موجود در پیش‌نویس که به‌حق از ارزشمند بودن و همت عالی تدوین‌کنندگان آن نمی‌کاهد، شاهد انقلابی قانونی-قضایی در زمینه مبارزه با فساد و گسترش شفافیت در کشور باشیم و از قانون‌گذاران نیز انتظار می‌رود با بررسی دقیق و تصویب لایحه آماده‌شده، اندکی از تأثیرات سوء برخی از قوانین فعلی که در زمینه شفافیت و مبارزه با فساد موجود هستند، بکاهند.

اما آنچه در مجموع می‌توان در راستای بهبود این لایحه پیشنهاد داد، آن است که با توجه به حساسیت و اهمیت غیرقابل‌انکار مسئله شفافیت به‌عنوان مهم‌ترین ابزار راهبردی حل معضل فساد در بدنه مدیریتی کشور نیازمند یک قانون تفصیلی‌تر و دقیق‌تر متناسب با اقتضائات موجود در کشور است. به این معنا که اولاً باید مراقب این نکته بود که دغدغه و حساسیت به‌وجودآمده در مورد شفافیت در برهه کنونی موجب برخورد عجله‌ای، بی‌دقت و غیرعملیاتی نشود تا در نتیجه این نگاه، موضوع شفافیت مانند برخی موضوعات دیگر در نظام حقوقی ما عقیم نماند و در پی آن تأثیرات عملی آن بر اصلاح کشور و تقابل با مسئله فساد در جامعه مخدوش و به حداقل‌ها کاسته نشود. ثانیاً با توجه به ماهیت ابزاری و اجرایی مسئله شفافیت، تدوین یک متن قانونی درباره آن مستلزم فهم به‌روز، دقیق و کامل از این ابزار و شناخت درست اقتضائات موجود کشور و درنهایت طراحی کامل سازوکارهای اجرایی آن است تا درنهایت با بررسی کامل تجربیات قانونی و حقوقی نظام‌های دیگر و نیز تدوین یک چارچوب کامل سیاست‌گذاری در این حوزه به‌صورت مقرره‌های قابل‌اجرا، دارای ضمانت اجرا و تبیین دقیق سازوکارهای اجرایی به رشته تحریر درآید.

۱. لایحه شفافیت
۲. اهمیت مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های زیست‌محیطی با نگاهی تحلیلی بر روند مشارکت مردم در تصویب قانون RCRA و مقایسه آن با قانون مدیریت پسماند ایران، توکلی و همکاران، سومین همایش بین‌المللی و پنجمین همایش ملی معماری، عمران و محیط‌زیست شهری، ۱۳۹۶
۳. گزارش تحلیلی و مقایسه‌ای کمیسیون اصل ۹۰ مشتمل بر مشخصات شکایت‌های دریافت‌شده و رسیدگی‌شده به تفکیک شاکیان، نهادهای مورد شکایت، موضوع شکایت و نتیجه حاصله، کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی در پایان هر سال.