

گزارش ارزیابی لایحه شفافیت

تیرماه ۱۳۹۸

ارزیابی لایحه شفافیت

(لایحه تقدیمی هیئت دولت به مجلس شورای اسلامی)

مهدی فلاحیان^۱، محدثه جلیلی^۲

^۱ مسئول تیم حقوقی اندیشکده شفافیت برای ایران

^۲ پژوهشگر مرکز بررسی‌های استراتژیک

الله أكبر
الله أكبر

اطلاعات حکومتی و دولتی، زمینه نظارت جمعی را ایجاد کند و تسهیلگر پیشگیری از فساد باشد. این لایحه درصدد کاهش «استتار» اطلاعات سازمانی است. شفافیت به معنای سهیم شدن اطلاعات حاکمیت و عملکرد نظام حکمرانی با مردم و ایجاد یک نظام نظارت عمومی است.

لایحه مصوب هیأت وزیران نسبت به نسخه پیشنهادی تغییرات جدی داشته است. تدوین مبهم برخی از سازوکارها و غفلت از برخی قطعات مهم پازل شفافیت می‌تواند تحقق کامل آن را بی‌نتیجه نماید. حذف بیش از ۸۰ درصد مواد لایحه پیش‌نویس اول منجر به حذف برخی از موضوعات مهم از لایحه نهایی حذف شده است. این موارد عبارت‌اند از سیاست‌های مرتبط با شفافیت تماس‌ها، شفافیت سفرهای خارجی، شفافیت دسترسی به اطلاعات خاص (فساد بویژه در نتیجه رانت-های اطلاعاتی شیوع نگران‌کننده‌ای پیدا کرده است)، حمایت از افشاگران فساد و شفافیت سلامت، شفافیت محیط‌زیست.

چکیده مدیریتی:

در سال ۱۳۹۶ نسخه اول پیش‌نویس «لایحه شفافیت» در ۱۹۲ ماده در اقدامی ارزشمند از سوی مرکز بررسی‌های استراتژیک و معاونت حقوق ریاست جمهوری منتشر شد. اما در مرحله پایانی لایحه‌ای ۳۶ ماده‌ای در تاریخ اول تیرماه ۱۳۹۸ از سوی رئیس‌جمهور محترم به مجلس ابلاغ شد. امری که علی‌رغم پنجره‌های فرصت مختلفی که پیش روی کشور می‌گشاید، با چالش‌هایی نیز مواجه خواهد بود. این گزارش ضمن مقایسه تطبیقی پیش‌نویس اول و نسخه ابلاغی لایحه شفافیت، به چند سؤال پاسخ خواهد داد:

- ۱) لایحه شفافیت در خصوص چیست؟
- ۲) لایحه شفافیت چه فرصت‌هایی به همراه دارد؟
- ۳) لایحه شفافیت با چه چالش‌هایی روبرو است؟
- ۴) لایحه شفافیت در نظام حقوقی کشور چه جایگاهی دارد؟

این لایحه تلاشی است برای ایجاد نهادهای سیاسی شفاف که با توزیع و دسترسی به

مقدمه

به نظر می‌رسد فیلسوف انگلیسی جرمی بنتام^۳ اولین کسی است که از شفافیت در معنای مربوط به حکومت‌داری مدرن خود در زبان انگلیسی استفاده می‌کند. هرچند هود^۴ (۲۰۰۶) ریشه شفافیت را در دولت یونان جستجو می‌کند و تأکید می‌کند که متفکران روشنگری (روسو، کانت و بنتام) و انقلاب فرانسه نقش مهمی در توجه روزافزون به شفافیت به‌عنوان یک وسیله برای بررسی سوءاستفاده از قدرت ایفا کرده‌اند. با این وجود کشور هلند در سال ۱۷۹۸ با انتشار عمومی تصمیمات پارلمان^۵، کشور آمریکا با قانون ۱۹۶۶ آزادی اطلاعات - که ضمانت محدودی از دسترسی شهروندان به اطلاعات دولت را فراهم می‌کند - و قانون آزادی دسترسی به اسناد اداری کشور فرانسه (مصوب ۱۹۷۸) نقطه عطفی برای شفافیت فراهم کردند. با این حال ادبیات شفافیت از دهه ۱۹۷۰ به بعد رواج یافت. دریافت اطلاعات «معتبر» و «به‌موقع» در خصوص سازمان‌های دولتی و

خصوصی دو واژه کلیدی است که در گذر زمان در تعریف شفافیت اهمیت یافتند. مطالبه گران شفافیت خواهان فهم چند سؤال بودند: تصمیم‌گیرندگان چه کسانی هستند؟ چگونه انتخاب می‌شوند؟ بر اساس چه اصولی تصمیم‌گیری می‌کنند؟ و منفعت تصمیم‌های اتخاذ شده نصیب چه گروه یا افرادی می‌شود؟

گرچه نوع مواجهه نظام‌های حقوقی مختلف با موضوع شفافیت و تحقق آن در حوزه‌های مختلف از جمله حوزه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و... دو رویکرد مشخص در پی داشته است. در رویکرد اول دولت‌ها در قالب قوانین مختلفی سعی در شناسایی مفهوم شفافیت در موضوعات مختلف نموده‌اند که از جمله آن می‌توان به قواعد شفافیت مجلس ذیل قوانین داخلی در موضوع پارلمان و قواعد شفافیت انتخابات ذیل قوانین انتخاباتی در کشورهای مختلف اشاره نمود. اما در رویکرد دوم که اقدام جدی‌تری نسبت به شفافیت به شمار می‌آید دولت تلاش کرده‌اند تا بستر شفافیت را به‌عنوان

۳ Jeremy Bentham
Hood^۴

^۵ در سال ۱۸۴۹ تند و مختصر نویسی (stenography) از جلسات پارلمان برای اطمینان از دسترسی به موقع عموم مردم در دستور کار قرار گرفت.

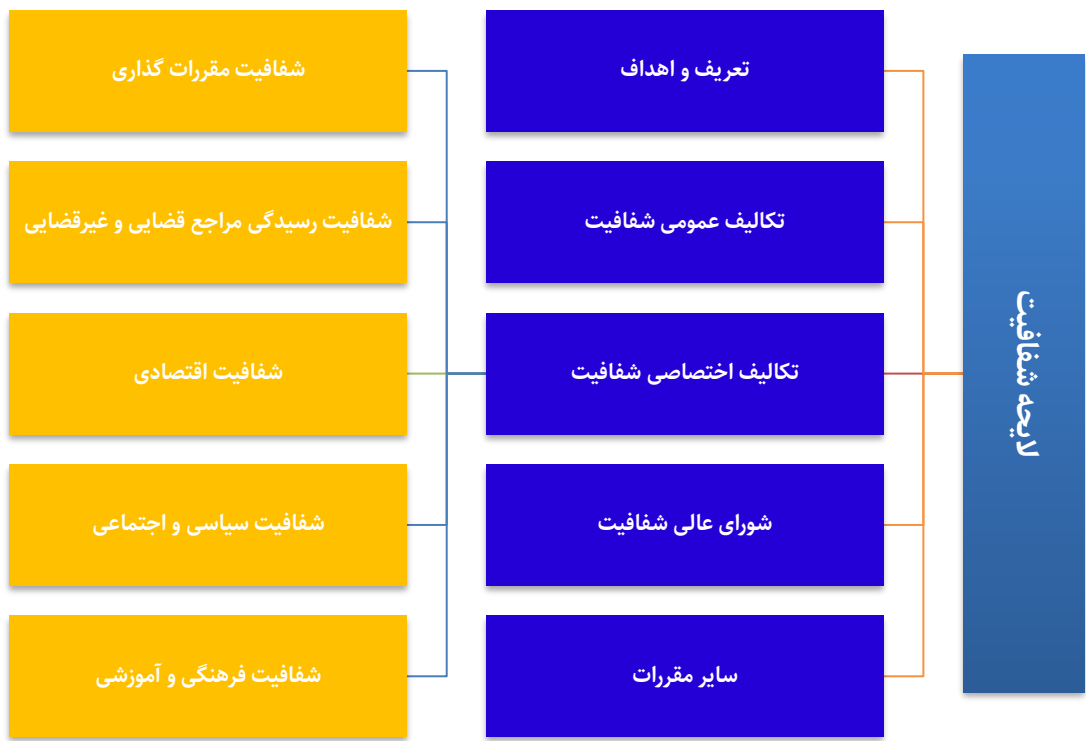
آن است که چیزی را جز اسرار جنگی از شما پنهان ندارم.»

در نظام حقوقی ایران ضرورت اقدام جدی در رابطه با شفافیت به‌عنوان یک مفهوم ویژه و مستقل از سال ۱۳۹۲ به‌تدریج مورد تأکید دولت و حاکمیت قرار گرفت. تا درنهایت سال ۱۳۹۶ نسخه اول پیش‌نویس این لایحه در ۱۹۲ ماده در اقدامی ارزشمند از سوی مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری و معاونت حقوق ریاست جمهوری منتشر شد. اما در مرحله پایانی لایحه‌ای ۳۶ ماده‌ای در تاریخ اول تیرماه ۱۳۹۸ از سوی رئیس‌جمهور محترم به مجلس ابلاغ شد. امری که علی‌رغم پنجره‌های فرصت مختلفی که پیش روی کشور می‌گشاید، اما با چالش‌هایی نیز مواجه خواهد بود.

ساختار محتوایی این لایحه که در ۳۶ ماده و پنج بخش تنظیم شده است به شرح ذیل است؛

مفهومی مستقل مورد تقنین و مقررات‌گذاری قرار دهند. در این راستا تصویب قوانین انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را می‌توان نقطه عطف جدی در نظام‌های حقوقی دنیا دانست اما علاوه بر این تصویب قوانین خاص شفافیت نیز کامل‌کننده این رویکرد دولت‌ها به شمار می‌آید. در این زمینه می‌توان به قوانین مختلفی از جمله قانون شفافیت در فرایند تصمیم‌گیری ۲۰۰۸ مولداوی، قانون شفافیت در زندگی عمومی ۲۰۱۳ فرانسه، قانون شفافیت، مبارزه با فساد و مدرن سازی اقتصاد ۲۰۱۳ فرانسه، قانون دولت شفاف ۲۰۰۷ آمریکا و... اشاره نمود.

این در حالی است که ترسیم وضعیت کنونی کشور و مواجهه جدی آن با معضل فساد، نیز کلیدواژه شفافیت را به‌عنوان ظرفیتی مستقل برای برون‌رفت از شرایط بحرانی کنونی بیش‌ازپیش ضروری می‌نماید. کلید طلایی شفافیت که نه‌تنها سابقه مشخصی در تجربیات بین‌الملل دارد، بلکه جایگاه ویژه‌ای نیز در ادبیات حکومت دینی دارد، تا آنجا که امیرالمؤمنین علی علیه‌السلام در نامه ۵۰ نهج‌البلاغه می‌فرماید؛ «بدانید حق شما بر من



موافقان و مخالفان لایحه شفافیت

قبولی نیز داشت متأسفانه اجرا نشد و اکنون مدت اعتبار این قانون و اجرای آزمایشی آن نیز سپری شده است. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ از قوانین کلیدی و مهم برای تحقق شفافیت در کشور است. باوجوداین، قانون مذکور و آیین‌نامه‌های اجرایی آن به دلیل مواجه بودن با ابهامات، ایرادها و خلأهای قانونی، نتوانسته است اهدافی را که برای وضع آن موردنظر بود محقق سازد. واگذاری برخی از مهم‌ترین احکام قانونی به آیین‌نامه‌های اجرایی، وجود ابهام در نحوه دسترسی شهروندان به اطلاعات، وجود ابهامات زیاد در مورد هر یک از استثنای‌های دسترسی به اطلاعات، روشن نبودن ضمانت‌اجراهای ممانعت از دسترسی به اطلاعات از دیگر ایرادهای مهم این قانون است که مانع از اجرای آن شده است.

در مقابل مخالفان معتقدند به علت تورم قوانین موجود در مبارزه با فساد، باید قانون جامعی در این خصوص تدوین شود. به‌طورکلی بیش از ۷۰ قانون در زمینه مبارزه با فساد و سلامت اداری در کشور موجود است. مخالفان معتقدند تعدد قوانین در ارتباط با تعارض منافع، شفافیت و مبارزه با فساد نه تنها مشکلی را حل نمی‌کند

از ابتدای انتشار این لایحه، در تأیید و رد نیازمندی به قانون مستقل شفافیت دو دسته از موافقان و مخالفان نظرات متفاوتی داشته‌اند. مهم‌ترین دلیل موافقان آن است که قوانین مرتبط موجود با این موضوع، مقید به نتیجه هستند. به این معنی که خواهان مجازات بعد از وقوع جرم است درحالی‌که این لایحه عمدتاً درصد پیشگیری از وقوع تخلف است. همچنین این دسته معتقدند پروژه نشدن شفافیت در کشور به‌عنوان مفهومی مستقل، منجر شده است که قوانین مهمی نیز که برای تحقق برخی از ابعاد شفافیت تصویب شده‌اند یا اجرا نشوند و یا به نحو ناکارآمد اجرا شوند. به‌عبارت‌دیگر برخی تدابیر شفاف‌کننده در نظام حقوقی ما وجود دارد اما این تدابیر با روش‌هایی که عمدتاً از سوی مخالفان آن‌ها بکار گرفته شده‌اند خنثی و منحرف شده و نتیجه این امر آن شده است که جامعه ما از تمام منافع که شفافیت می‌توانست عاید آن کند محروم شده است.

برای مثال، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ که مفاد نسبتاً قابل

بلکه نظام تصمیم‌گیری را با چالش روبه‌رو خواهد کرد. اما به نظر موافقان واقعیت آن است که بیش از توجه به جنبه قانونی این لایحه، باید آن را سازوکاری برای پاسخگویی مسئولان دانست. نحوه دسترسی شهروندان به اطلاعات مهم‌ترین پیام «لایحه شفافیت» است. این لایحه راهنمایی است که مأموران دولتی، مدیران، نمایندگان و به‌طور کل متصدیان امور موظف به رعایت آن برای ارائه توضیحات و در اختیار گذاردن اطلاعات به عموم و نهادهای نظارتی هستند. هرچند پیش‌ازاین، نهادهای نظارتی از پشتوانه قانونی مناسب برای بهره‌مندی از اهداف این لایحه برخوردار بوده‌اند.

الف) لایحه شفافیت در خصوص چیست؟

این لایحه تلاشی است برای ایجاد نهادهای سیاسی شفاف که با توزیع و دسترسی به اطلاعات حکومتی و دولتی، زمینه نظارت جمعی را ایجاد کند و تسهیلگر پیشگیری از فساد باشد. این لایحه درصدد کاهش «استتار» اطلاعات سازمانی است. متن لایحه‌ی ۳۶ ماده‌ای مصوب هیئت دولت در خصوص شفافیت در چهار بخش مهم قابل تفکیک است:

۱) پاسخگویی

از ویژگی‌های مهم لایحه شفافیت پاسخگویی است که در صورت اجرای صحیح آن امکان پیشگیری و نظارت هم فراهم می‌شود. مواد ۸، ۴، ۲۶ و ۲۷ لایحه شفافیت در این خصوص است.

✓ تهیه و انتشار گزارش ارزیابی تأثیرات و پیامدسنجی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیط‌زیستی مؤسسات عمومی که صلاحیت ارائه طرح، لایحه و یا پیش‌نویس مصوبه دارند؛

✓ مطابق با این لایحه باید امکان دسترسی به مستندات قانونی و شناخت مقام تصمیم‌گیرنده در ارتباط با تصمیمات اداری که مستقیماً مربوط به شخص درخواست‌کننده باشد، فراهم شود؛

✓ امکان دسترسی به صورت‌جلسات، دلایل و مستندات تفصیلی آزمون یا مصاحبه مصوبات مشمول لایحه از سوی متقاضیان شرکت‌کننده در همان آزمون یا مصاحبه؛

۲) نظارت

تضمین پاسخگویی با سازوکارهای مرتبط با ضمانت اجرایی میسر است. در این خصوص دو مکانیسم نظارت عمومی و افشاگری در لایحه پیش‌بینی شده است. در متن لایحه برای افزایش کارایی نظارت عمومی، توجه به سامان‌دهی و انتشار منظم اطلاعات سازمانی، مالی و سوابق اخذ تصمیم لحاظ شده است. به عبارتی سعی شده، نظارت مبتنی بر موظف بودن مؤسسات مشمول بر اعلام باشد نه تقاضا. از این رو، دسترسی سیستماتیک و نظام‌مند اطلاعات مقدم بر افشاگری لحاظ شده است. سازوکارهای پیش‌بینی شده در لایحه عبارت است از؛

✓ مؤسسات مشمول لایحه موظفند تسهیلات، هدایا، کمک‌ها، دارائی، درآمد و هزینه خود را منتشر کنند (ماده ۳)

✓ انتشار آراء و آمار قضائی (فصل دوم مواد ۱۲ الی ۱۵)

✓ لیست اموال غیرمنقول (تحت عنوان سرپرستی و مصادره‌ای) متعلق به دولت، مؤسسات عمومی و موقوفات عام با رعایت جنبه‌های امنیتی باید عمومی شود (ماده ۲۰)

✓ مؤسسات مشمول پرداخت تسهیلات موظفند شرایط استفاده از تسهیلات، میزان حداقل و حداکثر تسهیلات دریافتی و آمار تسهیلات اعطا شده را منتشر کنند (ماده ۲۱)

✓ احزاب و تشکلات مردم‌نهاد موظفند گردش و معافیت مالیاتی، منابع درآمدی و هزینه‌ای، هدایا و کمک‌های نقدی و غیر نقدی دریافتی خود را منتشر و هویت اشخاص هدیه دهنده یا کمک‌کننده را ثبت کنند (ماده ۲۳)

✓ خود اظهاری و اعلام عمومی اموال، وضعیت مالیاتی، منابع تبلیغاتی و چگونگی تأمین و هزینه‌کرد آن از سوی نامزدها و احزاب سیاسی که در انتخابات شرکت می‌کنند (ماده ۲۴)

✓ انتشار لیست دارائی، صورت هزینه و درآمد موقوفات (ماده ۲۸)

۳) شفافیت عملکردی

شفافیت تلاش دارد میزان خطای تصمیم‌گیری-های عمومی را کاهش دهد. مطابق با لایحه شفافیت انتشار دستور جلسات، مذاکرات،

اصطلاحی نسبت به اقدامشان صورت ندهند منتشر می‌شود؛

✓ اسامی شرکت‌هایی که ظرف دو سال اظهارنامه مالیاتی نداده‌اند به‌عنوان شرکت غیرفعال منتشر خواهد شد. همچنین شفافیت فرصت سرمایه‌گذاری (ماده ۳)، شفافیت هویت طرف قرارداد با مؤسسات مشمول لایحه (ماده ۱۹)، اشاره گذری به شفافیت لابی‌گری‌ها (ماده ۶)، شفافیت فعالیت نمایندگان (ماده ۷)، شفافیت مذاکرات سازمان‌ها و نهادهای حکومتی و دولتی (ماده ۹)، انتشار سوابق اجرائی، تحصیلی و حرفه‌ای تصمیم‌گیرندگان (ماده ۳) از دیگر موارد مورد توجه در لایحه شفافیت است.

تصمیمات، سوابق تصمیم‌گیرندگان، مصوبات و وضعیت حضور و غیاب نهادها و مؤسسات قانون-گذاری باید منتشر شود. (ماده ۳، ماده ۶، ماده ۹ و ماده ۲۵ لایحه).

این فرایند دو اثر مهم خواهد داشت. اولاً فرایند لابی‌گری در اخذ تصمیم را مشخص خواهد کرد. دوماً گروه‌های ذینفع، رسانه‌ها و تشکل‌های مدنی در جریان وقایعی که در زندگی آن‌ها تأثیر خواهد داشت قرار می‌گیرند. البته که میزان تأثیرگذاری گروه‌های ذینفع و فشار به درجه تحمل و میزان آزادی آن‌ها بستگی دارد.

۴) افشاگری

در لایحه به‌طور مستقیم تنها از دو ماده (۱۶ و ۱۸) به‌عنوان اهرم افشاگری برای مجازات خاطیان استفاده شده است. با توجه به آنکه بخشی از سیاست لایحه مبتنی بر پیشگیری نه مجازات است این موضوع تعمداً در دستور کار لایحه قرار داشته است.

✓ اسامی مؤسساتی که مطابق قانون مشمول انجام فعالیت اقتصادی نمی‌شوند اما مبادرت به انجام آن دارند، چنانچه ۶ ماه پس از

در تجربیات بین‌المللی اولین جبهه عملیاتی شفافیت دانست. در لایحه شفافیت تحقق این فرصت از طریق الزام نمایندگان به ارائه گزارش عملکرد در ارتباط با وظایف نمایندگی و همین‌طور انتشار کلیه گزارش‌های کلی مجلس از جمله گزارش کلیه موضوعات مطروحه در کمیسیون اصل ۹۰ و هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان پیش‌بینی شده است. همچنین انتشار مشروح مذاکرات نهادهای شورایی مقررات‌گذار از جمله شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت، شوراهای عالی و حتی هیئت عمومی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری جزء الزامات شفافیت مقررات‌گذاری به شمار آمده است.

۲- توجه به اصلاح رویه تقنین و مقررات‌گذاری در نظام حقوقی کشور:

یکی از مهم‌ترین احکام لایحه شفافیت که می‌توان نگارندگان آن را به سبب وجود همین یک حکم ستود، توجه به اصلاح سیستم تقنین و مقررات‌گذاری در کشور است. امری که در تجربیات بین‌المللی به سیستم R.I.A یا همان سیستم ارزیابی تأثیرات قوانین شهرت داشته و سابقه طولانی چندین دهه‌ای در کشورهای

ب) فرصت‌هایی که لایحه شفافیت به همراه دارد؛

آنچه می‌تواند ظرفیت مفهوم شفافیت را به معنای واقعی کلمه در ساختار حکمرانی یک کشور محقق نماید، توجه جدی، مستقل و تخصصی به این مفهوم و سازوکارهای آن است. شفافیت در ابعاد و سطوح مختلف نظام حکمرانی قادر به ایجاد فرصت‌هایی است که هرکدام از آن‌ها گام‌های جدی برای حرکت کشور به سوی کارآمدی و پیشگیری از فساد است. در لایحه ۳۶ ماده‌ای تقدیمی دولت نیز تلاش شده تا مهم‌ترین مصادیق این ظرفیت طراحی و محقق شود. علاوه بر موارد تبیین شده در بخش قبلی، تحقق لایحه شفافیت فرصت‌های ویژه‌ای برای نظام حقوقی کشور به ارمغان خواهد آورد که برخی از مهم‌ترین محورهای آن عبارت‌اند از؛

۱- تأکید بر شفافیت حوزه مقررات‌گذاری:

شفافیت مقررات‌گذاری و نهادهای مقررات‌گذار یکی از مهم‌ترین و اصلی‌ترین کار ویژه‌های ساختار کلان شفافیت است. ارائه پیش‌دستانه اطلاعات نظامات شورایی و مقررات‌گذار از جمله مهم‌ترین آن‌ها یعنی مجلس را به جرئت می‌توان

- عضو OECD دارد. اما مع‌الأسف تلاش‌های پراکنده نظام حقوقی کشور برای تنقیح و اصلاح نظام متورم قانونی بدون توجه به این سیستم کارآمد تقریباً بی‌نتیجه مانده است. البته تحقق کامل این سیستم در نظام حقوقی کشور ما نیاز به تفصیل و طراحی مشخصی دارد که می‌توان ماده ۸ لایحه را سرآغازی برای آن دانست.
- ۳- طراحی و پرداخت کامل و تفصیلی به حوزه شفافیت قضایی:
- از دیگر محورهای مهم لایحه که می‌توان شفافیت طراحی‌شده در آن را کامل‌ترین نوع موجود در لایحه دانست، شفافیت مراجع رسیدگی قضائی و غیر قضائی است. لایحه شفافیت با نگاهی تفصیلی به این موضوع، موارد مختلفی از جمله ارائه اطلاعات کامل تمامی مراجع رسیدگی و همچنین منابع انسانی فعال در آن از جمله، قضات، وکلا، کارشناسان و... الزام نموده است. اما مهم‌ترین وجهه این نوع شفافیت در لایحه را می‌توان شفافیت آراء و احکام مراجع قضائی و غیر قضائی دانست. گرچه باید توجه داشت انتظار تحقق یک‌باره و دفعی مدل تفصیلی و کامل موردنظر در لایحه از قوه قضائیه تکلیف بمالایطاق است.
- ۴- پیش‌بینی سازوکار شفافیت نامزدهای انتخاباتی:
- شفافیت احزاب و نامزدهای انتخاباتی را می‌توان مهم‌ترین محور بخش شفافیت سیاسی تلقی نمود که در ماده ۲۴ مقرر داشته کاربردگ‌های اعلام دارایی، اطلاعات مالیاتی، منابع در اختیار برای تبلیغات، نحوه تأمین و هزینه‌کرد منابع مذکور، نحوه مدیریت تعارض منافع و سایر اطلاعاتی که به آگاهی رأی‌دهندگان کمک می‌کند، پس از تکمیل به‌صورت خود اظهاری توسط نامزدها در دسترس عموم قرار گیرد. امری که گرچه اجرای آن منوط به آیین‌نامه تفصیلی و طراحی مشخصی است اما می‌تواند نشان از بلوغ مشخص نظام سیاسی کشور در رعایت حق ملت بر انتخاب صحیح باشد.

ج) لایحه شفافیت با چه چالش‌هایی روبرو است؟

تدوین یک لایحه به عبارت بالقوه آن قانون مستقل در حوزه شفافیت را می‌توان یک شمشیر دولبه دانست. از طرفی تمهید بستر قانونی برای تحقق این ظرفیت بزرگ امری ضروری به نظر می‌رسد اما از طرف دیگر اشتباه و عدم تخصص در این موضوع می‌تواند با انحراف مفهومی آن موجب هدر رفتن فرصتی بزرگ و غیرقابل تکرار برای نظام حکمرانی کشور شود. شفافیت بستری برای پیشگیری و مبارزه با فساد است درحالی‌که تلقی شفافیت به‌مثابه ابزار مچ‌گیری از فاسدان به‌جای مبارزه با فساد، اشتباهی کشنده است که مفهوم شفافیت را یک‌بار برای همیشه در نظام سیاسی و اجتماعی کشور امری بیهوده و بی‌مصرف و حتی مضر نشان داده و از بین خواهد برد. شفافیت به معنای سهیم شدن اطلاعات حاکمیت و عملکرد نظام حکمرانی با مردم و ایجاد یک نظارت بازدارنده عمومی است. تدوین مبهم برخی از سازوکارهای شفافیت و غفلت از برخی قطعات مهم پازل شفافیت می‌تواند تحقق کامل این رؤیای شیرین را به کابوسی بی‌نتیجه بدل نماید.

علاوه بر این در مسیر تحقق شفافیت در نظام حقوقی ایران باید به این نکته بسیار مهم توجه داشت، تحقیقات مختلف بیانگر آن است مکانیسم شفافیت در صورتی عملکرد خوبی خواهد داشت که تلاش‌های همه‌جانبه، آگاهانه و پایدار برای جلوگیری از فساد وجود داشته باشد. مطالعه و بررسی کشورهای موفق در زمینه مبارزه با فساد بیانگر آن است که علاوه بر قوانین پشتیبان شفافیت، حمایت اجتماعی، ضمانت اجرایی که استثنائی قائل نباشد و استقلال نهاد نظارت‌کننده از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر کاهش فساد هستند. «دسترسی به اطلاعات» از قوانینی است که تلاش دارد نوعی رفتار اجتماعی سخاوتمندانه تنظیم کند. اما جایی که جامعه مدنی ضعیف است یا جایی که شهروندان و مطبوعات مورد تهدید قرار می‌گیرند، ممکن است فرصت‌های کسب اطلاعات بی‌رویه شود و کسب اطلاعات در مورد مسائل فنی ممکن است دشوار باشد. مقامات ممکن است با روش‌های پیچیده اطلاعات غلطی ایجاد کنند یا شفافیت را به‌صورت مبهم توزیع کنند. بنابراین به‌اندازه میزان تأثیرگذاری جامعه مدنی، مطبوعات و حمایت جمعی است که عملکرد

شفافیت نمود خواهد داشت. مرور تاریخ اجتماعی شفافیت بیانگر آن است که کشورها در شروع مسیر شفافیت هزینه بالایی متحمل شده‌اند.

با توجه به این تفاسیل چالش‌های جدی که لایحه شفافیت در مسیر تحقق کار ویژه خود یعنی مقابله با فساد، کارآمد سازی نظام حاکمیتی کشور و افزایش اعتماد عمومی در پیش دارد، شامل محورهای ذیل خواهد بود؛

۱. حلقه‌های مفقوده و الزامات مغفول در لایحه شفافیت:

لایحه شفافیت نوعی ضرورت پیشگیرانه از فساد است و تنها در صورت وجود اراده سیاسی قوی و اجرای صحیح، در طولانی‌مدت تأثیراتش نمایان خواهد شد. این لایحه از نقصان‌هایی رنج می‌برد که در ادامه به برخی از آن موارد اشاره می‌شود:

- لایحه شفافیت زمانی به نگارش درآمد که فساد فراگیر در جامعه ما وجود دارد. اما مطالعه علمی دقیق و جزئی در خصوص چالش‌ها و مسیله‌های فسادزا یا به عبارتی

- گلوگاه‌های فساد در دسترس محققین این حوزه مطالعاتی قرار ندارد.
- ضروری بود پیش‌نیاز مبارزه با فساد یعنی «سنجش فساد» در این لایحه موردتوجه قرار گیرد. سنجش منظم فساد، شناختی نسبت به وضع موجود ایجاد می‌کند. اطلاع از میزان وقوع فساد و مهم‌تر از آن شناخت گلوگاه‌های فساد مشخص می‌کند فساد ناشی از چیست و اولویت‌های مبارزه با فساد را فهرست می‌کند. همچنین تنها در صورتی می‌توان برآوردی در خصوص موفقیت تلاش در مبارزه با فساد ارائه کرد که پاسخی برای اندازه‌ی فساد در زمان‌های مختلف داشته باشیم. تنها با کسب دانش در خصوص اندازه و گلوگاه‌های فساد می‌توان مبادرت به تصمیم‌گیری برای انتخاب یکی از روش‌های مبارزه با فساد گرفت: ایجاد ممنوعیت‌ها، افزایش جریمه و مجازات، آموزش و راهنمایی، اصلاح آیین‌نامه و مقررات، افزایش آگاهی، ساده‌سازی و یکپارچه‌سازی نظام اداری و ...

✓ تعیین پروتکل ارائه اطلاعات در کشور به نحوی که اطلاعات قابل استفاده و تحلیل باشد.

- با نگاهی به تجربیات بین‌المللی در حوزه مقابله با فساد، بهره‌گیری از سازوکارهای مشارکت مردمی در کشف و اعلام مفاسد پیش، حین و بعد از وقوع عنصری اساسی شناخته شده است. با این توضیح که با فرض شرایطی که اطلاعات به درستی و در زمان مناسب در اختیار مردم قرار بگیرد، شیوه نظارتی مردم نیازمند ابزاری برای اعلام خواهد بود که در کشورهای مختلف جهان به سازوکار گزارشگری تخلف شناخته می‌شود. این ضرورت انکارنشده‌ای در نسخه اول پیش‌نویس لایحه شفافیت به درستی شناسایی و مورد تصریح نگارندگان قرار گرفته بود که متأسفانه در نسخه نهایی ۳۶ ماده‌ای حذف شده است.

- از مهمترین چالش‌هایی که می‌تواند قانون و مفاد مقرر آن را به تعطیلی بکشاند، معلق کردن تحقق مفاد لایحه

- شفافیت با مفاهیمی مانند پاسخگویی و داده باز ارتباط دارد. «داده باز» دارای محدودیت‌های مربوط به حق کپی‌رایت، یا موارد محدودکننده مشابه آن نیست. دسترسی، امکان ویرایش و مشارکت همگانی سه ویژگی مهم آن است. مناسب بود در لایحه ویژگی دوم داده باز موردتوجه بیشتری قرار گیرد.

- علاوه بر موارد فوق تحقق کامل پازل شفافیت در نظام حقوقی کشور مستلزم تبیین دقیق حلقه‌های واسط و وابسته به این مفهوم است که برخی از آن‌ها ریشه‌های مبهمی در میان نظام قوانین و مقررات ما داشته و نیاز به تدقیق و اصلاح جدی دارد و همچنین برخی از آن‌ها نیز هنوز هویت قانونی مشخصی در نظام حقوقی کشور ندارد که مستلزم عزم جدی و اقدام تقنینی مناسب است. از جمله حلقه‌های مفقوده این لایحه می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود؛

- ✓ تعیین تفصیلی و دقیق مرزهای مفهومی حریم خصوصی، اسرار تجاری، اسناد محرمانه و...

به عناصر بیرونی از جمله آیین‌نامه‌های وابسته و اقدام نهادهای خاص است که عملاً موجب عدم اجرای لایحه خواهد شد. کما اینکه سابقه قانونی و اجرایی کشور نشان داده بسیاری از قوانین خوب در حوزه مبارزه با فساد سال‌ها پشت در تصویب و ابلاغ آیین‌نامه اجرایی مانده و حتی در برخی موارد به فراموشی سپرده شده است. از جمله این تجربیات تلخ می‌توان به عدم تحقق ماده ۲۹ برنامه ششم توسعه در باب شفافیت حقوق و مزایای مسئولین و همچنین صبوری بیش از ده ساله کشور برای ابلاغ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به اموال و دارایی مقامات و مسئولین اشاره نمود.

۲. غفلت از چالش‌های نظارت متمرکز و نهادسازی مضاعف:

استفاده از مدل‌های متمرکز به طور خاص در نظارت و اجرای قوانین به عنوان یک عرف سنتی در نظام حقوقی کشور از معضلاتی است که یکبار برای همیشه باید مورد اصلاح و بازبینی قرار گیرد. امری که

اجرای بسیاری از قوانین موجود در نظام حقوقی متورم کشور را منوط به ایجاد یک نهاد جدید می‌کند. شکل‌گیری نهادهای متعدد و هم‌عرض نه تنها طبق تجربیات بین‌المللی کاملاً مردود و بیهوده دانسته شده، بلکه به جرات در مورد موضوعات مشخصی مانند شفافیت نوعی نقض غرض محسوب می‌گردد. به این چالش باید افزود که شورای عالی شفافیت به عنوان نهاد مجری و ناظر قانون با چالش‌های دیگری نیز مواجه است. از جمله این چالش‌های اساسی ترکیب کاملاً حاکمیتی این شورا و اشکال قانون اساسی الزام‌آور دانستن مصوبات آن برای تمامی نهادهای مشمول است. از طرف دیگر باید دانست که طرح ساختاری مانند شورای عالی شفافیت دو هزینه جدی خواهد داشت. اولاً چنین ساختاری با پیش‌بینی دبیرخانه شورا نوعی بوروکراسی‌زایی و خلق نهاد حقوقی جدید است. دوماً با ترکیب اعضای شورا به نظر می‌رسد این شورا نتواند بیشتر از سالی یک بار تشکیل جلسه بدهد.

عنوان مهمترین مصداق شفافیت مجلس مورد تصریح قرار نگرفته است و به طور کلی به عبارت مبهم گزارش وظایف نمایندگی بسنده شده که می تواند زنگ خطری برای دور زدن مفاد مدنظر در لایحه باشد. دوم اینکه در الزام انتشار مشروح مذاکرات نیز دولت خود را از دایره تصریح لایحه خارج نموده و اسمی از هیئت دولت نیست. از طرفی تصریح نام برخی نهادها مانند شورای نگهبان که پیش از این، مفاد مذکور را جامه عمل پوشانده بودند، تحصیل حاصل خواهد بود.

- هر حکومتی جهت دستیابی به اقتصادی باثبات، کارآمد و پویا، باید توانایی رصد، برنامه ریزی و اجرای برنامه های حوزه اقتصادی را داشته باشد. به همین منظور کشورهای مختلف شفافیت حوزه اقتصادی را به عنوان یکی از مهم ترین حوزه های شفافیت دنبال نموده و تلاش می کنند در موضوعات مختلفی از جمله مالیات، بودجه، مجوزهای اقتصادی، شرکت های اقتصادی و... سازوکارهای شفافیت را طراحی و محقق نمایند. در

۳. نقصان های محتوایی و سازوکاری مفاد لایحه شفافیت:

مفاد مقرر در لایحه پس از اصلاحات چند باره و متعدد دچار برخی نقصان های محتوایی و سازوکاری شده است. به این معنا که علاوه بر چالش غفلت از الزامات حوزه شفافیت در لایحه، مفاد موجود و مذکور در این لایحه نیز دچار نواقصی است که نتوانسته طراحی لایحه را برای تحقق هر یک موضوعات محقق نماید. به بیان دیگر برخی موارد مطروحه در لایحه همچنان نیازمند تکمیل محتوایی و سازوکاری است که غفلت از آن موجب اجرای نادرست و ناقص احکام لایحه خواهد شد.

- یکی از نکات مهم و غیرقابل مسامحه در لایحه شفافیت، رویکرد تبعیضی آن در طراحی برخی حوزه ها و محورهای شفافیت است. به طور مثال شفافیت مجلس در تجربیات بین المللی مدل های مبسوط و تفصیلی مشخصی دارد، تا آنجا که برای شفافیت مجلس بیش از ۱۰۰ محور مورد تبیین و البته طراحی و اجرا قرار گرفته است. اما در این لایحه این امر کاملا محدود و محتاطانه بوده، چرا که شفافیت آراء به

اجتماعی خاصی که در جامعه پیدا می‌کنند بر امور و سرنوشت دیگر اعضای جامعه تأثیرگذار می‌شوند. از این رو، افرادی که قانوناً و رسماً خود را نامزد تصدی سمت‌های سیاسی می‌کنند نظیر نمایندگان مجلس یا به این سمت‌ها انتصاب می‌شوند نظیر وزیران کابینه، روسای سازمان‌های دولتی و افرادی که به نحو بالفعل بر سرنوشت مردم تأثیرگذار هستند نظیر مدیران بنگاه‌های بزرگ اقتصادی یا سازمان‌های غیردولتی، خواسته یا ناخواسته خود را در معرض سوال و پاسخگویی قرار می‌دهند. اقتضای این پاسخگویی، شفافیت است. از این رو، ممکن است لازم باشد وضعیت دارایی، درآمد و منافع این اشخاص برای عموم افشا شود یا رسانه‌ها مجاز شناخته شوند. این در حالی است که لایحه در این بعد از شفافیت کاملاً دچار چالش بوده و ناظر به شفافیت حقوق، مزایا، اموال، دارایی، منافع شخصی، خانوادگی، حزبی و... مسئولین تصریح

لایحه شفافیت نیز این مقوله به تصریح مورد توجه قرار گرفته اما رویکرد تبعیضی مذکور در بخش‌های دیگر این حوزه را نیز در لایحه تحت تاثیر قرار داده است. چرا که لایحه در این حوزه تنها به شفافیت شرکت‌ها، شفافیت اموال دولتی و عمومی، شفافیت تسهیلات دولتی و شفافیت مالیاتی پرداخته است. البته نوع پرداخت لایحه به این موضوعات نیز محل تأمل است. لذا چالش‌های جدی لایحه در حوزه شفافیت اقتصادی عبارت است از؛ اولاً غفلت از موضوعاتی مانند شفافیت مجوزهای اقتصادی، شفافیت بودجه و ثانیاً ضعف و محدودیت در پردازش موضوعات دیگر حوزه شفافیت اقتصادی.

- شفافیت امور عمومی را از جنبه‌های مختلف می‌توان دسته‌بندی کرد. در یک تقسیم بندی، شفافیت به دو مقوله نهادی و فردی تقسیم نمود.^۶ شفافیت فردی به معنای شفافیت منافع و ارائه تصویر کاملی از افرادی است که به لحاظ موقعیت

travers l'expérience du Conseil de l'Europe, THÈSE, pp. 103-126.

⁶ Karimov, Inam (2013), Le rôle de la transparence dans la lutte contre la corruption à

قوانین و مقررات نسبت به هم را اضافه نمود. به این معنا که قوانین بدون توجه به این که در موضوع مدنظر چه قوانین و سازوکارهای حقوقی مشخصی در کشور وجود دارد، تدوین و تصویب شده و از همین رو شاهد تناقضات و تلافی‌های هزینه‌آفرینی در نظام حقوقی کشور هستیم. به همین دلیل نظام حقوقی کشور در پی تنقیح قوانین کشور، قانون و نهاد مشخصی ایجاد نموده که اتفاقاً برخی از مفاد این لایحه و شورای عالی شفافیت با سازوکار موجود در قانون تنقیح قوانین در تلافی است. همچنین مفاد قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات نیز ارتباط وثیق و مشخصی با مفاد این لایحه دارد که حل و جایابی آن پیش از تصویب و تحقق لایحه شفافیت الزامی است.

از جمله چالش‌هایی که در اثر تلافی مفاد این متون قانونی قابل پیش‌بینی خواهد بود، این است که فعالیت و اختیارات کمیسیون یا دبیرخانه شفافیت به عنوان نهاد پیشگیری و سازمان‌هایی مانند سازمان بازرسی مشخص و تفکیک نشده است.

علاوه بر نکات مذکور باید توجه داشت که مضاف بر لایحه شفافیت، «مدیریت تعارض

مشخصی نداشته است. به طور مثال حتی شفافیت اموال و دارائی در زمان ترک پست و مقام توسط مسئولین را به عنوان یک سازوکار حداقلی در نظر نگرفته است. علاوه بر این تعهد نسبت به گزارش دارایی در صورت تغییر وضعیت مالی و درآمدی نیز پیش‌بینی نشده است.

- بی‌توجهی به ضمانت اجرای مؤثر در صورت عدم انتشار اطلاعات مؤسسات مشمول لایحه، ممکن است از ضعف‌های بی‌اثر کننده لایحه باشد. به عبارتی آثار جبرانی برای سازمان‌های مشمول در نظر گرفته نشده است. این درحالی است که مطالعه قوانین مرتبط با شفافیت در کشورهای دیگر توجه جدی به موضوع ضمانت‌ها شده است.

۴. جایابی لایحه شفافیت در نظام حقوقی کشور: سال‌ها از عمر نظام جمهوری اسلامی ایران می‌گذرد و مراجع قانونگذاری متعدد در کشور در سطوح مختلفی قوانین و دستورات اجرایی مختلفی را مورد تصویب قرار داده‌اند و همین امر موجب تورم قوانین و مقررات کشور شده است. به این معضل باید عدم جایابی هر یک از این

منافع» تحت لایحه مستقلی مورد بررسی در دولت است. «حق دسترسی اشخاص به اطلاعات» نیز به عنوان یکی از مؤلفه‌های شفافیت، به قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات - مصوب ۱۳۸۷، بسنده شده است. همچنین لایحه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد نیز در دولت مورد بررسی است. با این توضیح به نظر می‌رسد باید توجه بیشتری به انتقاد منتقدین در خصوص تورم قوانین صورت می‌گرفت. سرجمع وجود هر کدام از این قوانین، دیگری را تقویت می‌کند و نبود هر کدام نیز به نفی یا تضعیف سایر ابعاد شفافیت منجر می‌شود.

پیوست؛ مقایسه تطبیقی پیش نویس اول و نسخه ابلاغی لایحه شفافیت

لایحه مصوب هیأت وزیران نسبت به نسخه پیشنهادی تغییرات جدی داشته است. به عبارتی حذف بیش از ۸۰ درصد مواد لایحه پیش‌نویس اول منجر به حذف برخی از موضوعات مهم از لایحه نهایی حذف شده است. این موارد عبارت‌اند از سیاست‌های مرتبط با شفافیت تماس‌ها، شفافیت سفرهای خارجی، شفافیت دسترسی به اطلاعات خاص (فساد بویژه در نتیجه رانت‌های اطلاعاتی شیوع نگران‌کننده‌ای پیدا کرده است)^۷، حمایت از افشاگران فساد و شفافیت سلامت، شفافیت محیط‌زیست. جدول تطبیقی زیر در این خصوص گویا است.

نسخه نهایی		نسخه پیش‌نویس	
۱- تعاریف و اهداف		اهداف	۱- کلیات
		تعاریف	
شفافیت فرایند کاری و ساختار سازمانی و مؤسسات مشمول	۲- تکالیف عمومی شفافیت	شفافیت سازمانی	۲- الزامات عام شفافیت
شفافیت مالی سازمان‌ها و مؤسسات مشمول		شفافیت اطلاعاتی	
شفافیت امور قضائی سازمان‌ها و مؤسسات مشمول		شفافیت تماس‌ها و سفارش‌های خارج از روال اداری	
شفافیت قراردادهای بزرگ و متوسط		شفافیت مسافرت‌های خارجی	
شفافیت فرصت‌های سرمایه‌گذاری در سازمان‌ها و مؤسسات مشمول		گزارشگری فساد	
شفافیت دسترسی به تصمیمات اداری مرتبط با اشخاص			

^۷ برای نمونه رانت اطلاعاتی از عوامل مهم ایجاد فساد در ماجرای واردات غیرقانونی خودرو بوده است. متأسفانه قانونی در خصوص منع یا تحدید استفاده از اطلاعات قبل از انتشار رسمی آن در کشور وجود ندارد که مانع از افشا، استفاده شخصی یا فروش اطلاعاتی قبل از انتشار آن توسط مقام مجاز باشد.

شفافیت هویتی تصمیم-گیرندگان			شفافیت مجلس شورای اسلامی	شفافیت سیاسی	
وضعیت حضور و غیبت تصمیم‌گیرندگان			شفافیت احزاب سیاسی		
شفافیت مصوبات			شفافیت هویتی		
شفافیت اختصاصی مجلس شورای اسلامی (شفافیت تفریح بودجه، شفافیت کمیسیون اصل ۹۰، شفافیت عملکرد نمایندگان)	شفافیت مقررات گذاری	۳- تکالیف اختصاصی شفافیت	شفافیت شرکت‌ها	شفافیت اقتصادی	
شفافیت طرح و لوایح (به همراه ارزیابی تأثیرات و پیامدسنجی طرح و لوایح)			شفافیت قراردادها		۳- الزامات شفافیت در حوزه خاص
			شفافیت کمک‌های دولتی		
			شفافیت بودجه‌ای		
			شفافیت مالیاتی		
			شفافیت حقوق و مزایا		
			شفافیت نظام اداره منابع و ثروت‌های ملی		
			شفافیت صندوق‌ها		
			منح و تحدید معامله با بنگاه-های غیرشفاف		

شفافیت آمار قضائی		شفافیت رسیدگی مراجع قضائی و غیرقضائی		شفافیت نهادهای فرهنگی		شفافیت فرهنگی	
شفافیت تصمیمات و آرای قضائی				شفافیت خیریه‌ها و موقوفات			
شفافیت فعالیت اقتصادی	شفافیت اقتصادی	شفافیت اجرایی	۳. تکالیف اختصاصی شفافیت	شفافیت رسانه‌ها		شفافیت اجتماعی	۳. الزامات شفافیت در حوزه خاص
شفافیت شرکت‌ها				شفافیت حوزه سلامت			
شفافیت هویت‌ی طرف قرارداد				شفافیت آموزش و پرورش			
شفافیت اموال غیرمنقول				شفافیت آموزش عالی			
شفافیت پرداخت تسهیلات مالی				شفافیت زیست‌محیطی			
شفافیت تخفیف و معافیت‌های مالیاتی				شفافیت در حوزه ورزش			

شفافیت کمک و هدایای تشکل‌های مردم نهاد و احزاب	شفافیت سیاسی و اجتماعی	۳. تکالیف اختصاصی شفافیت	شفافیت صلاحیت‌ها و اختیارات	شفافیت اداری	۳. الزامات شفافیت در حوزه خاص
			شفافیت فرایندهای اداری		
شفافیت هویتی و مالی تشکل‌های مردم نهاد	شفافیت سیاسی و اجتماعی	۳. تکالیف اختصاصی شفافیت	شفافیت تصمیمات	شفافیت قضائی و انتظامی	۳. الزامات شفافیت در حوزه خاص
شفافیت عملکرد سازمان‌های مردم نهاد			شفافیت سازمانی		
شفافیت مالی احزاب	شفافیت سیاسی و اجتماعی	۳. تکالیف اختصاصی شفافیت	شفافیت تصمیمات قضائی	شفافیت قضائی و انتظامی	۳. الزامات شفافیت در حوزه خاص
شفافیت مالی احزاب			شفافیت آمار قضائی		
شفافیت مجوزهای فرهنگی و آموزشی	شفافیت فرهنگی و آموزشی	۳. تکالیف اختصاصی شفافیت	شفافیت ارزیابی تأثیرات قانونگذاری	شفافیت تقنینی	۳. الزامات شفافیت در حوزه خاص
شفافیت آزمون و مصاحبه‌های مؤسسات مشمول			انتشار پیش‌نویس لوایح		
شفافیت موقوفات	شفافیت فرهنگی و آموزشی	۳. تکالیف اختصاصی شفافیت	انتشار مشروح مذاکرات	شفافیت تقنینی	۳. الزامات شفافیت در حوزه خاص
شفافیت موقوفات			انتشار قوانین و مقررات		
			انتشار قوانین و مقررات		



				شفافیت نظارت‌های امنیتی- اطلاعاتی	شفافیت امنیتی و اطلاعاتی	
				انتشار فهرست گروه‌های غیرقانونی		
				انتشار گزارش تهدیدهای امنیتی		
				نظارت بر طبقه‌بندی اطلاعات		
				شفافیت امور دفاعی	شفافیت امور دفاعی	
۴- شورای عالی شفافیت				۴- شورای عالی شفافیت		
۵- سایر مقررات				۵- سایر مقررات		



اندیشکده شفافیت برای ایران

آدرس: تهران، خیابان جلال آل احمد، جنب دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، پلاک ۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۰۱۹۵۵۰