



گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه شفافیت

تهیه شده در

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

۱۳۹۷

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

مقدمه	۱
بخش اول : کلیات	۷
گفتار اول : مفهوم شفافیت و انواع آن	۷
بند اول : مفهوم شناسی	۷
بند دوم : انواع شفافیت	۹
الف) شفافیت نهادی و فردی	۹
ب) شفافیت موضوعی	۱۰
ج) شفافیت درون سازمانی و برون سازمانی	۱۲
گفتار دوم : مبانی و توجیحات شفافیت امور عمومی	۱۳
بند اول : شفافیت و کاهش رانت‌های اطلاعاتی	۱۳
بند دوم : شفافیت و اعتماد عمومی	۱۴
بند سوم : شفافیت و حق انتخاب	۱۵
بند چهارم : شفافیت و کارآمدی	۱۶
بند پنجم : شفافیت و مشارکت عمومی	۱۶
بند ششم : شفافیت و پاسخگویی	۱۷
گفتار سوم : مروری بر شیوه حمایت از شفافیت در نظام‌های حقوقی فرانسه و آمریکا	۱۸
بند اول : فرانسه	۱۹
الف) دسترسی به اطلاعات	۱۹
ب) اطلاع‌رسانی کنشی و دولت الکترونیک	۲۰
ج) مدیریت تعارض منافع	۲۱
د) اعلام‌داری و منافع مقامات	۲۲
ه) حمایت از افشاگران فساد	۲۴
و) حمایت از منابع خبری روزنامه‌نگاران	۲۷
ز) شفافیت لابی‌گری	۲۷
ح) شفافیت هزینه‌های انتخابات	۲۸
ط) روشن بودن حدود و استثناهای شفافیت	۳۰
بند دوم : آمریکا	۳۱
الف) حق دسترسی به اطلاعات	۳۱

۳۴	.....	ب) اطلاع‌رسانی کنشی و دولت الکترونیک
۳۶	.....	ج) مدیریت تعارض منافع
۳۹	.....	د) اعلام دارایی و منافع
۳۹	.....	ه) حمایت از افشاگران فساد
۴۱	.....	و) حمایت از منابع خبری
۴۳	.....	ز) شفافیت لابی‌گری
۴۵	.....	ح) شفافیت هزینه‌های انتخاباتی
۴۵	.....	ط) روشن بودن حدود و استثنای شفافیت
۴۶	.....	گفتار چهارم: آسیب‌ها و راهکارهای حمایت از شفافیت در نظام حقوقی ایران
۴۶	.....	بند اول: ایرادهای سیاسی
۴۸	.....	بند دوم: ایرادهای قوانین و مقررات موجود
۴۹	.....	بند سوم: خلاءهای قانونی
۴۹	.....	بند چهارم: قوانین، مقررات و رویه‌های مغایر
۵۱	.....	بند پنجم: روشن نبودن حدود و استثنای شفافیت
۵۲	.....	بخش دوم: الزامات عام شفافیت
۵۲	.....	فصل اول: شفافیت سازمانی
۵۵	.....	فصل دوم: شفافیت اطلاعاتی
۵۸	.....	فصل سوم: شفافیت نظام ارتباطی (لابی‌گری)
۶۰	.....	فصل چهارم: شفافیت وضعیت‌های تعارض منافع
۶۲	.....	فصل پنجم: شفافیت سفرهای خارجی دولتی
۶۳	.....	فصل ششم: حمایت از افشای فساد
۶۵	.....	بخش سوم: الزامات شفافیت در حوزه‌های خاص
۶۵	.....	فصل اول: شفافیت سیاسی
۶۵	.....	گفتار نخست: شفافیت نهادهای سیاسی
۶۷	.....	گفتار دوم: شفافیت مقامات سیاسی
۶۹	.....	گفتار سوم: شفافیت هزینه‌های سیاسی
۷۰	.....	فصل دوم: شفافیت اقتصادی
۷۲	.....	گفتار اول: شفافیت شرکت‌ها
۷۳	.....	گفتار دوم: شفافیت قراردادهای عمومی
۷۵	.....	گفتار سوم: شفافیت کمک‌های دولتی

۷۶	گفتار چهارم: شفافیت بودجه‌ای
۷۷	گفتار پنجم: شفافیت نظام اداره منابع و ثروت‌های ملی
۷۸	فصل سوم: شفافیت فرهنگی
۷۹	گفتار اول: شفافیت نهادهای فرهنگی
۸۰	گفتار دوم: شفافیت خیریه‌ها و موقوفات
۸۱	گفتار سوم: شفافیت نظام رسانه‌ای
۸۵	گفتار چهارم: شفافیت نظام تبلیغاتی
۸۷	فصل چهارم: شفافیت اجتماعی
۸۷	گفتار اول: شفافیت حوزه سلامت
۹۰	گفتار دوم: شفافیت نظام آموزشی
۹۳	گفتار سوم: شفافیت زیست محیطی
۹۵	گفتار چهارم: شفافیت در حوزه ورزش
۹۷	فصل پنجم: شفافیت اداری
۹۹	فصل ششم: شفافیت قضایی
۱۰۰	گفتار اول: شفافیت سازمانی
۱۰۱	گفتار دوم: شفافیت تصمیمات قضایی
۱۰۲	گفتار سوم: شفافیت آمار جنایی
۱۰۴	فصل هفتم: شفافیت تقنینی
۱۰۴	گفتار اول: ارزیابی تأثیرات قانونگذاری
۱۰۶	گفتار دوم: تنقیح قوانین و مقررات
۱۰۹	گفتار سوم: انتشار قوانین و مقررات
۱۱۰	فصل هشتم: شفافیت اطلاعاتی - امنیتی
۱۱۰	گفتار اول: ضرورت شفافیت فعالیت‌های اطلاعاتی - امنیتی
۱۱۲	گفتار دوم: شیوه‌های شفاف‌سازی فعالیت‌های اطلاعاتی - امنیتی
۱۱۵	فصل نهم: شفافیت امور دفاعی (نظامی)
۱۱۷	بخش چهارم: شورای عالی شفافیت

مقدمه

«شفافیت» پروژه‌ای است که متعاقب آزادی‌های مطبوعات، بیان و اطلاعات و عمدتاً از دهه ۱۹۷۰ به این سو در کشورهای مختلف توسعه یافته، تعریف شده و مفاد آن به مرور زمان، اجرا، تثبیت و تقویت شده است. هدف این پروژه، در معرض عموم قرار دادن کلیه امور عمومی جامعه است. پروژه مذکور درصدد است به جای اطلاع‌رسانی‌های موردی، گزینشی، مقطعی و توأم با سوگیری در مورد مسایل و موضوعات جامعه، امکان اطلاع و آگاهی عموم مردم از همه امور جامعه را به صورت بدون تبعیض، مستمر و صرفنظر از انواع تحلیل‌های ممکن فراهم کند. در نتیجه، از کنشگران اجتماعی و بویژه از دولت در معنای عام کلمه می‌خواهد تا صرفنظر از اینکه تقاضایی از جانب روزنامه‌نگاران یا افراد خاصی وجود داشته باشد به صورت سیستماتیک، اطلاعات خود را علنی یا منتشر کرده و خود را در معرض دسترس عموم قرار دهند.

با توجه به اینکه پروژه شفافیت درصدد است تا ارزش‌ها، هنجارها و رفتارهای رسمی و غیررسمی مختلفی را ایجاد یا اصلاح کند می‌توان گفت که هدف نهایی این پروژه، جایگزینی فرهنگ شفافیت به جای فرهنگ اسرارگرایی است. فرهنگ اسرارگرایی، فرهنگ غالب در کشورهای در حال توسعه و کلیه کشورهایی است که در آنها فساد شیوع دارد. برابند فرهنگ اسرارگرایی این است که آگاهی مردم از چند و چون امور جامعه ضرورت ندارد مگر در حدی مقامات و مسئولان جامعه صلاح بدانند. در این فرهنگ سیاسی، با توجیحات مختلفی این باور و ناهنجاری در دولتمردان و کارگزاران امور عمومی شکل گرفته است که امور کشوری و کشورداری باید از عوام الناس پنهان بماند و افشا نشود. بدین منظور، قوانین و دستورات مختلفی با عناوین حمایت از امنیت ملی، مصالح عمومی، نظم عمومی و عفت عمومی و سایر عناوین به کار گرفته شده و متخلفان از آنها به اشد احوال مجازات شده‌اند. در نبود عوامل و توجیحاتی که رویکرد مذکور را تعدیل کند و به دفاع از منافع شفافیت پردازد طرز فکر و سبک حکمرانی خاصی شکل گرفته است که از آن به فرهنگ اسرارگرایی یاد می‌شود.

در واقع، شفافیت درصدد است جایگزین فرهنگ مذکور شود اما این امر نه ظرف مدت زمان کم، شدنی است و نه به معنای نفی تأسیس‌ها و نهادهای حافظ اسرار یا محرمانگی (نظیر امنیت ملی) است. برای تحقق فرهنگ شفافیت، اتخاذ انواع تدابیر در فرایند زمانی نسبتاً طولانی مدت لازم است که هدف کلی این تدابیر، تعدیل قوانین و نهادهای اسرارگرایی است. در فرهنگ اسرارگرایی، اصل بر محرمانگی است و شفافیت جنبه استثنایی دارد؛ فرهنگ شفافیت تلاش می‌کند این رابطه را مقلوب کند و جایگاه «اصل» و «استثنا» را تغییر دهد.

قوانین و نهادهای حمایتی ناظر بر آزادی بیان، آزادی مطبوعات، آزادی اطلاعات، دولت الکترونیک، حقوق رقابت و مبارزه با فساد، مدیریت تعارض منافع، حمایت از افشاگران و منابع خبری، از تدابیر ناظر بر فرهنگ شفافیت هستند.

تجارب متعدد بشری نشان می‌دهد که اسرارگرایی به دلیل محروم کردن مردم از آگاهی‌های لازم درباره امور جامعه، اعتماد عمومی به حکومت و مشارکت و نظارت آنها در اداره جامعه را تضعیف و چه بسا منتفی می‌کند، به پیدایش انواع فساد در حکومت و حتی بخش خصوصی منجر می‌شود، به نقض حقوق و آزادی‌های اساسی مردم و کتمان این نقض‌ها منتج شده، پاسخگویی معنادار کارگزاران حکومت را ناممکن ساخته و انواع دیگر مفاسد و ناکارآمدی‌ها را به دنبال دارد و در مجموع، مانع از پیشرفت و توسعه کشور می‌شود.

با توجه به تبعات منفی و مفسده‌های زیادی که بر اسرارگرایی مترتب است در روزگار حاضر، کشورهای توسعه یافته، با اتخاذ تدابیر مختلف سیاست‌گذاری، تقنینی و اجرایی تلاش کرده‌اند تا حد ممکن، به سمت شفافیت حرکت کنند و مردم را در جریان امور حکومت و جامعه قرار دهند. در این میان، نظام حقوقی، نقش مهمی در حرکت به سمت شفافیت داشته و دارد. برای مثال، قوانین و مقررات راجع به امنیت ملی، اسرار دولتی، حریم خصوصی، هتک حرمت، مالکیت‌های فکری و برخی موضوعات دیگر که هدفشان کنترل یا جلوگیری از افشا و بیان اطلاعات در جامعه است عمدتاً در خدمت اسرارگرایی هستند. اما قوانین و مقررات راجع به حمایت از حوزه عمومی، آزادی بیان و مطبوعات، مدیریت وضعیت‌های تعارض منافع، مشخص کردن وضعیت لابی‌گران تصمیمات و اقدامات مؤسسات عمومی، حمایت از افشاگران فساد، حق دسترسی به اطلاعات، برگزاری جلسات باز و عمومی، انتشار و در دسترس عموم قرار دادن قوانین و مقررات و تصمیمات اداری و آراء قضایی و برخی قوانین دیگر، در خدمت فرهنگ شفافیت هستند.

کشورهایی که در صدد استقرار فرهنگ شفافیت برآمده و تجربیات نسبتاً موفقی نیز در این زمینه دارند با شعار «خانه‌های آهنی را به خانه‌های شیشه‌ای تبدیل کنید» و تصویب قوانین مختلف، اعم از جدید و اصلاحی، در صدد حمایت از شفافیت امور برآمده و اسرار بودن امور را تنها در حد ضرورت، مجاز شناخته‌اند. در واقع، شفافیت به معنای نفی تأسیس‌ها و نهادهای حافظ اسرار یا محرمانگی نیست. از این رو، در فرهنگ شفافیت، همچنان امنیت ملی، اسرار دولتی، نظم عمومی، اخلاق عمومی، حریم خصوصی، حرمت و آبروی افراد مهم است اما غلبه با آنها نیست. در پیش‌بینی قوانین و مقررات راجع به هر یک از موارد مذکور، همواره اصل بر شفافیت بوده و این استثناها برای تحقق اهداف مشروع، تنها در صورت وجود ضرورت و به میزان ضرورت، مقرر می‌شوند. اصل بر عدم ضرورت است مگر اینکه وجود ضرورت اثبات شود. از این رو، همواره نیازمند توجیه و دفاع هستند و قلمرو آنها به طور مضیق تعیین شده و به قدر متیقن محدود می‌شود.

در کشور ما، بررسی سیاست‌ها، قوانین، مقررات و رویه‌های موجود نشان می‌دهد که فرهنگ اسرارگرایی بر حوزه‌های مختلف جامعه حاکم است. تأسیس‌های حقوقی حافظ اسرارگرایی همچون مصلحت عمومی، امنیت ملی، اطلاعات طبقه‌بندی شده، هتک حرمت، نشر اکاذیب به قصد تشویش اذهان عمومی و حریم خصوصی

مکرراً مورد استناد و تأکید قرار می‌گیرند و تأسیس‌های مرتبط با شفافیت نظیر آزادی بیان، حق دسترسی به اطلاعات و شفافیت دارایی و درآمد مسئولان و کارگزاران نظام نیز کاملاً تحت الشعاع تأسیس‌های اسرارگرا قرار دارند. در زمینه حمایت از افشاگران فساد و منابع خبری، نظام‌مند بودن لابی‌گری، شفافیت وضعیت‌های تعارض منافع نیز تاکنون سیاست‌ها و قوانین قابل توجهی تصویب نشده است.

نبود اراده سیاسی قوی برای تحقق شفافیت و به تعبیری، پروژه نشدن شفافیت در کشور، 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. برای مثال، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ که مفاد نسبتاً قابل 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 ۱۳۸۷ از قوانین کلیدی و مهم برای تحقق شفافیت در کشور است. با وجود این، قانون مذکور و آیین‌نامه‌های اجرایی آن به دلیل مواجه بودن با ابهامات، ایرادها و خلاءهای قانونی، نتوانسته است اهدافی را که برای وضع آن مورد نظر 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 استثنای دسترسی به اطلاعات، روشن نبودن ضمانت اجرای ممانعت از دسترسی به اطلاعات از دیگر ایرادهای مهم این قانون است که مانع از اجرای آن شده است. با وضع کنونی اجرای قانون از سوی مؤسسات عمومی که به صورت دلخواهانه و سلیقه‌ای آنرا اجرا می‌کنند تحقق حق دسترسی به اطلاعات در هاله ابهام قرار دارد. همچنین، در حوزه شفافیت اقتصادی (از جمله در زمینه خصوصی‌سازی، بازار بورس اوراق بهادار، نظام بانکی، نظام گمرکی، نظام مالیاتی و برخی حوزه‌های اقتصادی دیگر)، قوانین و نیز مقرراتی تصویب شده و در این قوانین و مقررات، تدابیر شفاف‌کننده‌ای نظیر ایجاد سامانه‌ها و پایگاه‌های داده و انتشار اطلاعات برای مردم پیش‌بینی شده است اما این تدابیر در عمل یا اجرا نشده‌اند یا به نحو ناقص و غیرکارآمد اجرا شده‌اند.

بدینسان با آنکه 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 منافعی که شفافیت می‌توانست عاید آن کند محروم شده است: اعتماد عمومی به دولت (به معنای عام کلمه) تضعیف شده است، فساد بویژه در نتیجه رانت‌های اطلاعاتی شیوع نگران‌کننده‌ای پیدا کرده است، رویه‌های معمول پاسخگویی دچار چالش‌های اساسی شده و قدرت اقناع‌کنندگی را از دست داده‌اند، رسانه‌ها و روزنامه‌نگاران و افشاگران، در وضعیت ابهام و خودسانسوری گرفتار شده‌اند.

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 حالیکه 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 کدام 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. در حالیکه، شفافیت امور عمومی اصولاً باید عمومی و برون سازمانی باشد. علاوه بر این، سیاست‌های موجود عمدتاً پسینی و با تمرکز بر برخورد کیفری بوده است تا اتخاذ تدابیر پیشگیرانه. اگر هم تدابیر پیشگیرانه‌ای اتخاذ شده است عمدتاً سخت افزاری بوده است تا نرم‌افزاری. یعنی بر ایجاد تشکیلات و ساختار و منصوب کردن اشخاصی برای تحقق شفافیت بسنده شده است نه بر روش‌هایی که بدون هیچ گونه هزینه و به نحو احسن می‌توانستند شفافیت را تأمین کنند. در طول سالیان متمادی، این ایده غالب که ستاد یا هیأت یا کمیته یا معاونت یا سازمانی برای مبارزه با فساد یا تحقق شفافیت ایجاد شود آفت بزرگی بوده است که مانع از توجه به ریشه‌ها و زمینه‌های پنهانکاری و عدم شفافیت در کشور شده است. در واقع به جای آنکه بر شناخت و اصلاح امور، موضوعات، ساختارها، فرایندها، رفتارها و قوانین و مقررات تمرکز شود به ایجاد تشکیلاتی تمرکز شده است که موارد مذکور را محقق کند و این تشکیلات نیز به دلیل پرمشغله بودن اعضا و مواجهه‌بودن بسیاری از آنها با انواع موانع از جمله با تعارض منافع‌های سیستماتیک، نتوانسته‌اند به ساخت موضوعات و راهکارها نایل شوند و جز در حد اندک، به اهداف مورد نظر نرسیده‌اند.

پس از افشای فیش‌های حقوق‌های نامتعارف و اعلام عزم جدی دولت بر شفاف‌سازی امور عمومی جامعه، رئیس‌جمهور محترم بر تحقق شفافیت در حوزه‌های مختلف امور عمومی تأکید کرده و تهیه لایحه جامع شفافیت را در زمره برنامه‌های خود اعلام کردند. اکنون، پیش‌نویس لایحه مورد نظر با استفاده از نتایج مطالعات تطبیقی و آسیب‌شناسی وضع حقوقی موجود بویژه با لحاظ نکاتی که در بالا گفته شد تهیه گردیده و این گزارش، مبانی، مفاد و رویکردهای کلی آن را تبیین می‌کند.

نکات مهمی که در این خصوص ذکر آنها در مقدمه ضروری به نظر می‌رسد عبارتند از:

۱. شفافیت در معنای عام خود که شامل شفافیت نهادی، فردی، موضوعی و درون سازمانی و عمومی می‌شود در این پیش‌نویس مورد توجه واقع شده است. بنابراین، نگاه جامع و سیستماتیک به شفافیت، مبنای پیشنهادها مطرح در متن پیش‌نویس بوده است.
۲. احکام پیش‌بینی شده در این پیش‌نویس، به دو دسته الزامات عام و الزامات خاص دسته‌بندی شده‌اند. الزامات عام باید در مورد همه مؤسسات عمومی رعایت شوند و الزامات خاص در مورد موضوعات خاص و مؤسسات مرتبط با آنها.
۳. برای حمایت از شفافیت، یک رویکرد این است که حوزه‌های مختلف شفافیت به صورت موضوع به موضوع و در قالب مصوبات متعدد مورد توجه و تقنین قرار گیرد و رویکرد دیگر آن است که همه حوزه‌های شفافیت در قالب یک قانون جامع مورد توجه قرار گیرند. در این پیش‌نویس، برای حفظ نگاه سیستماتیک و اجتناب از حذف یا کنار گذاشتن برخی از ابعاد شفافیت، اجتناب از موازی کاری و تکرار

احکام مشابه در قوانین متعدد و یا گنجاندن احکام متعارض در قوانین مختلف، در نهایت، قرار دادن همه ابعاد شفافیت در ذیل سازوکار نظارتی و حمایتی واحد، رویکرد دوم اتخاذ شده است.

۴. در فرایند تدوین پیش‌نویس، قوانین کشورهای مختلف جهان از توسعه یافته تا در حال توسعه، مورد توجه واقع شده است ولی متن پیشنهادی به هیچ وجه ترجمه آن قوانین نیست بلکه با در نظر گرفتن مسائل و اقتضات سیاسی، حقوقی و اداری کشور تدوین شده است. بنابراین، در نوع خود منحصر بفرد است. در این گزارش توجیهی صرفاً برای ذکر مثال، به طور مشخص، قوانین و مقررات کشورهای فرانسه و آمریکا درباره شفافیت توضیح داده شده‌اند.

۵. برخی از احکام این پیش‌نویس جنبه تأسیسی داشته و حاوی احکامی هستند که مسبوق به سابقه نیست و برخی دیگر، جنبه تنقیحی و اصلاحی دارند. برای مثال، مفاد قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ با اصلاحاتی در این پیش‌نویس ادغام شده است. یا برخی توصیه‌های شفافیتی در مصوبات سطح پایین در نظام اداری ما وجود داشته است که با اصلاحات لازم، شأن‌هنجاری آنها ارتقا داده شده و برای تبدیل شدن به قانون، در این پیش‌نویس گنجانده شده‌اند.

۶. شفافیت پیش از آنکه امری قانونی و قضایی باشد امر فرهنگی است. در واقع، ابعاد فرهنگی این پیش‌نویس نسبت به سایر ابعادش برجستگی بیشتری دارد. به همین جهت، این پیش‌نویس را نباید در چهارچوب‌های تنگ و خشک حقوقی یا قضایی نگاه کرد که صرفاً دنبال ضمانت‌اجراهای مشخص برای هر حکمی هستند. آثار اعلامی احکام مقرر در این پیش‌نویس و نیز آثار جهت‌دهنده آن باید بیش از آثار جبرانی یا قضایی‌اش دیده شود.

۷. 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 و الا 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 معارضانی که منافع شخصی در اسرارگرایی و پنهانکاری دارند خنثی شود.

۸. با تصویب این قانون، نیازی به تمدید قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد یا تصویب قانون جدید درباره فساد نیست. همچنین، با توجه به اینکه مفاد اصلی پیش‌نویس لوایحی نظیر لایحه مدیریت تعارض منافع در خدمات عمومی و لایحه شفافیت اقتصادی در این پیش‌نویس آمده است لازم است فرایند بررسی کارشناسی و تصویب همه این پیش‌نویس‌ها هماهنگ و اصلاح شود.

مطالب این گزارش متناظر و متناسب با مفاد پیش‌نویس لایحه شفافیت تنظیم شده است. در بخش اول که به کلیات لایحه اختصاص دارد مفهوم شفافیت و انواع آن، اهداف لایحه و مبانی و توجیحات شفافیت امور عمومی^۱ و تجربیات نظام‌های حقوقی فرانسه و آمریکا در حمایت از شفافیت توضیح داده شده است. سپس، در پرتو مفاهیم، مبانی و نتایج مطالعات تطبیقی، آسیب‌ها و راهکارهای حمایت از شفافیت در نظام حقوقی ایران بررسی شده است. بخش دوم به توجیه و تبیین الزامات عام شفافیت که شامل احکام شفافیت سازمانی، اطلاعاتی، نظام ارتباطی (لابی‌گری)، وضعیت‌های تعارض منافع، مسافرت‌های خارجی و افشای فساد می‌شود و بخش سوم به توجیه و تبیین الزامات شفافیت در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، اداری، قضایی، تقنینی، اطلاعاتی - امنیتی و امور دفاعی می‌پردازد. سرانجام، در بخش چهارم، سازوکار حمایت از شفافیت که با عنوان شورای عالی شفافیت در پیش‌نویس لایحه گنجانده شده است توجیه و تبیین شده است.

۱. در پیش‌نویس لایحه، ابتدا اهداف آمده است و سپس مفاهیم و تعاریف؛ ولی در گزارش توجیهی، تبیین مفهوم بر تبیین اهداف مقدم شده است. چون تا مفهوم شفافیت روشن نباشد سخن گفتن از مبانی و اهداف آن، نمی‌تواند موجه باشد.

بخش اول : کلیات

گفتار اول : مفهوم شفافیت و انواع آن

بند اول : مفهوم شناسی

«شفافیت»^۲ از مفاهیم کلیدی نسبتاً نوظهور در سپهر مطالعات حقوقی است. برخلاف حوزه‌های مطالعاتی علوم سیاسی، مدیریت، ارتباطات و اقتصاد که سابقه نسبتاً طولانی در واکاوی ابعاد مختلف این مفهوم داشته‌اند توجه نظام‌های حقوقی به این موضوع، عمر چندانی ندارد و در کشورهای مختلف، این مفهوم عمدتاً با شناسایی «حق دسترسی به اطلاعات عمومی»^۳ و تصویب «قانون آزادی اطلاعات»^۴ به حوزه مطالعات حقوقی و قانونگذاری وارد شده است.

در قوانین کشورهای مختلف راجع به شفافیت - نظیر قوانین فرانسه یا آمریکا که به برخی از آنها در ادامه اشاره خواهد شد-، تعریف مفهومی از شفافیت مشاهده نمی‌شود. مولداوی در زمره معدود کشورهایی است که در قانون «شفافیت در فرآیند تصمیم‌گیری» مولداوی مصوب ۲۰۰۸ شفافیت را تعریف کرده است. در بخش تعاریف قانون مذکور آمده است که :

شفافیت: «عرضه همه اطلاعات مربوط به فعالیت‌های مراجع عمومی مشمول این قانون به شهروندان، موسسات و دیگر اشخاص دخیل در فرآیند تصمیم‌گیری توسط مراجع عمومی در طی فرآیند مورد اشاره»^۵.
در سطح بین‌المللی، سازمان بین‌المللی غیردولتی شفافیت، تعریفی از شفافیت ارائه کرده است که مبنای و مستند سایر نهادهای بین‌المللی، ملی و تحلیلگران حوزه شفافیت است. از نظر این نهاد، شفافیت عبارت است از: «در دسترس بودن اطلاعاتی از یک سازمان یا کنشگر که به کنشگران بیرونی اجازه می‌دهد عملکرد آن سازمان یا کنشگر را پایش کنند»^۶.

از نظر مفهومی، می‌توان گفت که شفافیت، راهبردی است مقابل اسرارگرایی که به موجب این راهبرد، امور جامعه طبق ضوابط مشخصی به دو دسته امور خصوصی یا عمومی تقسیم می‌شوند. زندگی شخصی و امور خصوصی تابع اصل محرمانگی و کنترل فردی قرار می‌گیرند و زندگی عمومی و امور عمومی تابع اصول معلوم

2. Transparency

3. Right of access to of information

4. Freedom of information

5. Moldova law on transparency in the decision-making process , Official Gazette, 05.12.2008.

6 . Transparency International.(2013). <https://www.transparency.org>

بودن^۷، باز بودن^۸، علنی بودن^۹، در معرض تماشا بودن^{۱۰}، نظارت‌پذیری^{۱۱} و دسترس‌پذیری^{۱۲}. البته، هر کدام از این اصول، استثناهایی دارند. نکته مهم در این خصوص آن است که با توجه به چه معیارهایی باید امور خصوصی را از امور عمومی متمایز کرد؟ در پاسخ به این پرسش، معیارهایی در سطح بین‌المللی و نیز قوانین برخی کشورها مورد توجه قرار گرفته است که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: هر موضوعی که با یکی از موارد زیر تطبیق کند داخل در زندگی عمومی است مگر آنکه استثنا شود:

۱. امور هرگونه تشکیلاتی که در قانون اساسی پیش‌بینی یا به موجب قوانین عادی ایجاد شده است،
۲. امور هرگونه تشکیلاتی که عهده دار خدمت عمومی است،
۳. امور هرگونه تشکیلاتی که از بودجه عمومی استفاده می‌کند،
۴. هرگونه ورود به مشاغل عمومی، همکاری با مؤسسات عمومی، فعالیت در آنها و خاتمه همکاری با آنها،
۵. کلیه امور مربوط به نحوه ارائه و دریافت خدمات عمومی،
۶. هرگونه دریافت نقدی و غیرنقدی از مؤسسات عمومی یا پرداخت به آنها،
۷. هرگونه عملیات مالی و اقدام برای به دست آوردن مشاغل و مسئولیت‌های سیاسی،
۸. هرگونه فعالیت برای تأثیرگذاری بر تصمیمات و اقدامات عمومی که در قبال دریافت یا وعده دریافت مال یا موقعیتی باشد (لابی‌گری)،
۹. هرگونه فعالیت اقتصادی و غیراقتصادی که بر زندگی بخش قابل توجهی از مردم تأثیرگذار باشد،
۱۰. هرگونه نقض قانون اساسی و حقوق بشر،
۱۱. کلیه اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی،
۱۲. کلیه اطلاعات مربوط به منابع و ثروت‌های ملی و اموال مؤسسات عمومی،
۱۳. کلیه اطلاعات مربوط به محیط زیست،
۱۴. هر امری که تهدیدکننده سلامت عمومی باشد.

اموری که در فهرست مذکور قرار می‌گیرند تابع اصل شفافیت هستند. یعنی اطلاعات مربوط به آنها اصولاً باید منتشر شده و در دسترس متقاضیان قرار گیرد مگر در مواردی که به موجب قوانین، منع شده باشد. چنانچه منع قانونی صریح و مشخصی وجود نداشته باشد کتمان این اطلاعات قابل توجیه نیست. البته، ممنوعیت‌های قانونی نیز تابع ضوابطی است و نمی‌توان هر امری را منع کرد. برای مثال، اطلاعات راجع به نقض قانون اساسی و حقوق بشر، غیرقابل منع است.

-
7. Right to know
 8. openness
 9. public
 10. Publicity
 11. Scrutinizing
 12. Right to access

اموری که خارج از فهرست مذکور قرار می‌گیرند تابع اصل خصوصی یا شخصی بودن هستند و نمی‌توان متعرض آنها شد مگر در مواردی که قانون تجویز کرده باشد. برای مثال، مالکیت و توافقات خصوصی اشخاص محترم است و مکاتبات و ارتباطات خصوصی افراد مصون از تعرض هستند اما تحت شرایطی خاص و استثنایی، قانون می‌تواند به مقامات اداری یا قضایی اجازه تعرض یا تجسس در آنها را بدهد. با فرض، تعرض یا تجسس نیز افشای اطلاعات حاصل با ممنوعیت مواجه است. یعنی در نبود هر گونه نص قانونی برای تعرض به این امور، اصل بر حرمت و مصون از تعرض بودن آنها است. البته خصوصی یا شخصی بودن به معنای در خلوت بودن یا دور از نگاه دیگران بودن نیست. امری که در یک مکان عمومی صورت می‌گیرد می‌تواند خصوصی باشد و غیرقابل تعرض از سوی دیگران.

عمومی قلمداد شدن امور و بالتبع، شفافیت آنها را می‌توان به لحاظ‌های مختلف دسته‌بندی کرد که در ادامه توضیح داده می‌شود.

بند دوم: انواع شفافیت

شفافیت امور عمومی را به لحاظ‌های مختلف می‌توان دسته‌بندی کرد. در یک تقسیم‌بندی، می‌توان شفافیت را به دو مقوله نهادی و فردی تقسیم کرد^{۱۳}؛ به لحاظ دیگر می‌توان آنرا را از نظر موضوعی دسته‌بندی کرد و سرانجام، از لحاظ درون سازمانی یا برون سازمانی بودن بررسی کرد. در واقع، هر زمان که سخن بر سر شفافیت است نخست باید روشن شود کدام نوع شفافیت مورد نظر است؟ نهادی، فردی یا موضوعی؟ درون سازمانی یا برون سازمانی و عمومی؟ در ادامه، هر یک از فروض مذکور به اختصار توضیح داده می‌شوند.

الف) شفافیت نهادی و فردی

منظور از شفافیت نهادی این است که چه نهاد یا مقامی، راجع به چه اموری و چگونه تصمیم می‌گیرد یا اقدام می‌کند؟ بر این اساس، این نوع شفافیت را می‌توان به سازمانی یا نهادی و فردی تقسیم‌بندی کرد.

۱. شفافیت نهادی یا سازمانی^{۱۴}

در هر جامعه‌ای نهادهای مختلفی تمثیت امور آن جامعه را بر عهده دارند. منظور از شفافیت نهادی این است که مردم بدانند این نهادها کدامند؟ چه کسانی آنها را اداره می‌کنند؟ بودجه آنها از کجا تأمین می‌شود؟ با چه آیینی و راجع به چه اموری تصمیم می‌گیرند؟ اگر امور مختلف جامعه را به سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، نظامی و فرهنگی دسته‌بندی کنیم مردم بدانند در مورد هر یک از این امور چه مراجع و نهادهای تصمیم‌گیر در کشور وجود دارد، ترکیب آنها چگونه است؟ بودجه آنها از کدام محل تأمین می‌شود؟ آیین تشکیل جلسات برای

13. Karimov, Inam (2013), Le rôle de la transparence dans la lutte contre la corruption à travers l'expérience du Conseil de l'Europe, THÈSE, pp. 103-126.

14. La transparence institutionnelle

تصمیم‌گیری جمعی در آنها چگونه است؟ برای مثال، در حوزه فرهنگ، شفافیت نهادی یعنی اینکه مردم بدانند وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای فرهنگ عمومی، مراجع ناظر بر رسانه‌ها (از جمله مطبوعات، کتاب، فیلم، موسیقی)، شورای عالی فضای مجازی، سازمان تبلیغات اسلامی و سایر نهادهای متولی امور فرهنگی جامعه چگونه نهادهایی هستند: چرا و چگونه ایجاد شده‌اند؟ چگونه تصمیم می‌گیرند و عمل می‌کنند؟

۲. شفافیت فردی^{۱۵}

برخی افراد به لحاظ موقعیت 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 تا نکات مثبت و منفی داستان زندگی آنها را منتشر کنند و زندگی آنها را تحت نظر قرار دهند. بدینسان، یکی از طرق مهار قدرت افراد واجد قدرت در جامعه، شفاف کردن تصویر اجتماعی آنها برای مردم است.

ب) شفافیت موضوعی

منظور از شفافیت موضوعی آن است که برخی از امور و موضوعات که در هر جامعه‌ای از اهمیت بسیاری برای مردم برخوردارند و زندگی آنها کاملاً از وضعیت این امور متأثر می‌شود باید برای مردم شفاف باشند. این امور عبارتند از امور سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، قضایی، تقنینی، اداری اطلاعاتی-امنیتی و دفاعی. البته شدت و ضعف شفافیت در امور مختلف ممکن است متفاوت باشد. شفافیت هر یک از این امور به طور خلاصه شامل موارد زیر می‌شود:

۱. شفافیت سیاسی

شفافیت سیاسی طیف وسیعی از موضوعات نظیر شفافیت نهادها و مقامات و فرایندهای سیاسی را شامل می‌شود. شفافیت نهادهای سیاسی نظیر مجلس و کابینه، شفافیت و آزادی بیان‌های سیاسی بویژه انتقاد از نهادها و مقامات سیاسی، تحدید حریم خصوصی مقامات دولتی، وضع قوانین سپر در برابر دعاوی هتک حرمت از سوی مقامات دولتی نظیر نمایندگان مجلس، شفافیت هزینه‌های انتخاباتی، شفافیت وضعیت دارایی مقامات دولتی از جمله مهمترین مسایل مطرح در حوزه شفافیت سیاسی است.

۲. شفافیت اقتصادی

در بعد اقتصادی، شفافیت در مورد موضوعات مختلفی مطرح می‌شود. بنگاه‌های اقتصادی، منابع و ثروت‌های ملی، قراردادهای دولتی، بازار سرمایه و اوراق بهادار، خصوصی‌سازی، مقررات‌گذاری اقتصادی و صدور مجوزهای دولتی، اطلاعات و آمار اقتصادی، نظام مالیاتی و بودجه سالانه کل کشور از مهمترین موضوعات اقتصادی هستند که قویاً با شفافیت مرتبط می‌شوند.

۳. شفافیت فرهنگی

حوزه فرهنگ شاید در مقایسه با حوزه سیاست یا اقتصاد کمتر در معرض سیاست‌های شفاف‌سازی بوده است. اما در کشورهایی که صنعت فرهنگ وجود دارد و نیز در کشورهایی که سیاست‌گذاری عمومی مبتنی بر مشورت و مشارکت عمومی است شفافیت امور فرهنگی نیز اهمیت روزافزونی پیدا کرده است. قواعد ناظر بر شفافیت نهادهای فرهنگی، امور خیریه، رقابت و تکثیرگرایی در حوزه فرهنگی، شفافیت نظام رسانه‌ای (مالکان و سهامداران بنگاه‌های فرهنگی و رسانه‌ای، تیراژ مطبوعات، یارانه‌های فرهنگی و نحوه توزیع پهنای باند و توزیع فرکانس)، رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی، شفافیت نظام تبلیغاتی (اعم از تجاری و اجتماعی)، نتایج پژوهش‌های ناشی از بودجه عمومی، کتابخانه‌های عمومی و آرشیوهای باز، از جمله موضوعات فرهنگی هستند که با اصل شفافیت ارتباط پیدا می‌کنند.

۴. شفافیت اجتماعی

شفافیت در زمینه سلامت و بهداشت عمومی، آموزش و پرورش و آموزش عالی، ورزش، محیط زیست، سیاست‌های اجتماعی، آسیب‌های اجتماعی، آمارهای اجتماعی و فرصت‌های اجتماعی از جمله موضوعاتی هستند که ذیل عنوان شفافیت اجتماعی قابل مطالعه هستند. برای مثال، آمار انحرافات اجتماعی، جرایم، ازدواج و طلاق، خشونت‌های خانگی، نرخ بیکاری، تهدیدها علیه سلامت عمومی بویژه وجود بیماری‌های خطرناک و واگیر و هشدارهای عمومی برای پیشگیری از آسیب‌های فردی و اجتماعی، از مهمترین موضوعاتی هستند که با شفافیت اجتماعی ارتباط پیدا می‌کنند.

۵. شفافیت قضایی

برای ایجاد فرهنگ شفافیت، علاوه بر شفافیت سیاسی که به شفافیت قوای مقننه و مجریه تمرکز دارد امور قضایی نیز باید به دلایل مختلف - که در بخش بعدی توضیح داده شده - شفاف باشد. به همین جهت، اصل علنی بودن دادرسی‌ها در قوانین اساسی کشورهای مختلف از جمله کشور ما پیش‌بینی شده است. به مرور زمان، این شفافیت حداقلی که بیشتر بر شفافیت نهادی تمرکز دارد توسعه یافته و شفافیت سوابق و تصمیمات قضایی، شفافیت آمار قضایی، شفافیت مقامات قضایی و آزادی بیان در امور قضایی را دربر گرفته است.

۶. شفافیت تقنینی

منظور از شفافیت تقنینی عبارت از شفافیت مراجع، فرایندها و قوانین و مقررات. دسترسی به لوایح و طرح‌های مطرح در دولت و مجلس، روشن بودن سلسله مراتب قوانین و مقررات و اینکه قانونگذاری در

صلاحیت چه مراجعی قرار دارد، شفاف بودن فرایند طرح و تصویب قوانین و مقررات، دلایل و توجیحات پیشنهاد آنها و دسترسی به گزارش‌های ارزیابی تأثیرات قوانین و مقررات، معلوم بودن اشخاص، موضوعات و امور مشمول هر قانون، روشن بودن وضعیت اعتبار قوانین و مقررات و شفافیت زبان قانونگذاری از جمله موضوعات مطرح در شفافیت تقنینی هستند.

۷. شفافیت اداری

شفافیت فرایندهای مربوط به نحوه ارائه خدمات به متقاضیان، شفافیت صلاحیت‌ها (وظایف و اختیارات)، شفافیت تصمیمات و اقدامات اداری، شفافیت در مورد نحوه مشارکت مردم در امور ادارات و نحوه اعتراض به تصمیمات و اقدامات اداری از جمله موضوعات مطرح در شفافیت اداری هستند.

۸. شفافیت اطلاعاتی - امنیتی

نهادهای اطلاعاتی و امنیتی از الزامات شفافیت مستثنا نیستند بلکه در مقایسه با سایر نهادهای عمومی، سطح شفافیت کمتری دارند. شفافیت نهادی و سیاست‌های اطلاعاتی و امنیتی، شفافیت وظایف و اختیارات و فرایندهای کاری از جمله موارد و شیوه‌های ورود به حریم خصوصی افراد، شفافیت مالی و شفافیت نهادهای ناظر و پاسخگو در قبال رفتار آنها از جمله موضوعات مطرح در شفافیت اطلاعاتی - امنیتی هستند.

۹. شفافیت امور دفاعی (نظامی)

در کشورهای مختلف جهان، امور دفاعی از کمترین سطح شفافیت برخوردار است. شفافیت بودجه نظامی، خریدهای تسلیحاتی و همکاری‌های نظامی از جمله موضوعات مطرح در شفافیت امور دفاعی (نظامی) هستند.

ج) شفافیت درون سازمانی^{۱۶} و برون سازمانی^{۱۷}

در دسته‌بندی دیگری از شفافیت می‌توان آنرا به لحاظ عمومیت و گستردگی تقسیم کرد: گاهی هدف این است که امور موسسات عمومی برای سازمان‌های درون حکومت بویژه سازمان‌های ناظری همچون دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور و سازمان حسابرسی شفاف باشد. برای مثال، امور سازمان صدا و سیما برای سازمان‌های مذکور شفاف باشد. از این نوع شفافیت می‌توان به شفافیت درون سازمانی یا بین سازمانی یاد کرد. گاهی نیز سخن بر سر این است که امور یک سازمان برای عموم مردم و بویژه رسانه‌ها، شفاف باشد. از این نوع شفافیت می‌توان به شفافیت برون سازمانی یا عمومی یاد کرد.

دلیل این دسته‌بندی و فایده مترتب بر آن این است که از نظر سطح حساسیت عملکرد و اطلاعات، مؤسسات عمومی با یکدیگر تفاوت‌های اساسی دارند. برای مثال، سطح شفافیتی که می‌توان از وزارت فرهنگ و ارشاد توقع داشت با سطح شفافیت مورد انتظار از وزارت اطلاعات یا وزارت دفاع متفاوت است. دسته‌بندی مذکور، این مبنا را مفروض گرفته است که همه مؤسسات عمومی باید شفاف باشند اما برای برخی کف شفافیت را لازم

16. Internal transparency

17. Public transparency

می‌داند که همان شفافیت درون سازمانی است و برای برخی دیگر، شفافیت برون سازمانی یا عمومی را لازم می‌داند. در نتیجه، تحقق شفافیت در همه امور کشور را با در نظر گرفتن انعطاف‌های لازم نسبت به طبع وظایف و اختیارات مؤسسات عمومی، میسر می‌سازد. بر همین اساس است که در کشورهای توسعه یافته، بخش اطلاعاتی - امنیتی و دفاعی کشور نیز باید شفاف باشد اما سازوکاری که برای این شفافیت در نظر گرفته شده است عمدتاً درون سازمانی و خاص است.

گفتار دوم: مبانی و توجیحات شفافیت امور عمومی

شفافیت امور عمومی از مؤلفه‌های حکمرانی خوب بشمار می‌رود و تحقق ارزش‌ها و اهداف بزرگ سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و غیره به آن وابسته است. همانطور که در گذشته نیز گفته شد شفافیت رویکردی است که عمدتاً با تغییر در نگرش‌ها، رفتارها و مدیریت‌های سازمانی، به اداره بهینه امور عمومی کمک می‌کند. بنابراین، یکی از کم هزینه‌ترین و مؤثرترین تدابیر برای ارتقای سلامت نظام اداری، کارآمدی و پاسخگویی مؤسسات عمومی و مقامات و کارگزاران عمومی است.

فوایدی که شفافیت عاید جامعه می‌کند و اهدافی که در پرتو آن قابل تحقق هستند از جمله عبارتند از مواردی که در زیر توضیح داده می‌شوند:

بند اول: شفافیت و کاهش رانت‌های اطلاعاتی

یکی از توجیحات مهم شفافیت، از میان بردن یا کاهش شکاف اطلاعاتی در جامعه و تبعیض در دسترسی به اطلاعات است. اطلاعات، بستر و ابزار برنامه‌ریزی، آینده‌نگری، پیش‌بینی امور، تصمیم‌گیری و اقدام است. هر شخصی که در زمینه‌ای خاص به اطلاعات بیشتر و دقیق‌تر و به روزتر دسترسی داشته باشد در آن زمینه می‌تواند از سایرین جلوتر و موفق‌تر باشد. از این رو، وجود تبعیض در دسترسی اشخاص به اطلاعات، برابری فرصت‌ها و امکان رقابت منصفانه بین اشخاص جامعه را از بین می‌برد و به برتری برخی از آنها نسبت به برخی دیگر منجر می‌شود. به همین دلیل، پیشگیری از ایجاد رانت اطلاعاتی و برخورد با اشخاصی که از این رانت‌ها استفاده می‌کنند یکی از موضوعاتی است که در قوانین مبارزه با فساد یا تعارض منافع مورد توجه است.

شفافیت و بویژه فراهم کردن امکان دسترسی بدون تبعیض به اطلاعات مؤسسات عمومی، کلیدی‌ترین روش برای پیشگیری از فساد، کشف فساد و حمایت از تمامیت حکومت و سلامت نظام اداری است.^{۱۸} در واقع، مقامات و کارکنان بخش عمومی، با دلیل آگاه بودن از سیاست‌ها و اقدامات احتمالی دولت، در یک موقعیت برتر نسبت به دیگران قرار دارند. بویژه برخی از اینان، از پیشنهادها، پیش‌نویس مصوبات و تصمیمات نهادهای

18. Maurice Frankel; **Freedom of Information and Corruption**, p.1. Paper for the Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity (The Campaign for Freedom of Information, May 2001), at: www.cfoi.org.uk.

تصمیم گیر یا مقررات گذار مطلع هستند و ممکن است مصوبات یا تصمیمات دولت را پیش از انتشار عمومی و تصویب آنها، برای منافع شخصی خود به کار گیرند یا به طور تبعیض آمیز، در اختیار بستگان یا دوستان خود یا دیگران قرار دهند. شفافیت امور عمومی از ایجاد چنین مفسده‌ای پیشگیری می‌کند.

در این میان، شفافیت اطلاعاتی، امکان دسترسی بدون تبعیض به اطلاعات را برای همه اشخاص جامعه فراهم می‌سازد و یکی از تدابیر مهم مبارزه با رانت اطلاعاتی است. بر همین اساس، ماده ۵ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات نیز تصریح کرده است که موسسات عمومی مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند.

بند دوم : شفافیت و اعتماد عمومی

اعتماد عمومی^{۱۹} یکی از ارزش‌های مهم و ابزاری در نظام‌های سیاسی معاصر است. اعتماد رابطه‌ای است که خود بخود وجود ندارد یا نباید مفروض گرفته شود بلکه باید فعالانه ساخته شده و حفظ گردد. اعتماد مردم به اینکه دولتمردان، امور آنها به نحو مطلوب اداره می‌کنند زمینه را برای پیشبرد برنامه‌های عمومی در جامعه فراهم می‌کند. در روزگار حاضر، پاکدستی مقامات و مسئولان حکومتی از شرایط اساسی اعتماد به آنها است و احراز این پاکدستی، با شفافیت امور عمومی از جمله روشن شدن وضعیت دارایی و سبک زندگی آنها گره خورده است. در نتیجه، اعتماد عمومی به حکومت در گرو شفاف‌سازی حکومت است. زیرا حاکمان پاسخگو - یعنی حاکمانی که می‌توان از آنها خواست تا فعالیت‌های خود را به مردم توضیح دهند- بیشتر می‌توانند به تصمیمات بهتر و منطقی‌تر آنها با روش‌های مؤثرتر نایل شوند.

در کشورهای توسعه یافته، در مقدمه قوانین مرتبط با شفافیت تصریح شده است که حکومت امانت‌تلقی می‌شود و صاحبان امانت یعنی نهادهای عمومی و کارگزاران آنها باید نشان دهند که از اختیارات و منابع و امکاناتی که به عنوان امانت در اختیار آنها قرار گرفته است برای منافع شخصی خود استفاده نمی‌کنند و امانت‌داری می‌کنند. شفافیت عرصه‌های مختلف امور عمومی، این امانت‌داری را هم تجویز و هم توصیف می‌کند.

افزون بر این، در یک حکومت مردم سالار، محرمانگی امری استثنایی و خلاف قاعده است. مشروعیت این حکومت‌ها تا حد زیادی با شفافیت آنها گره خورده است: حکومت و تمام قوای آن باید نشان دهند که قدرت آنها از کجا نشأت می‌گیرد و چگونه قدرت خود را به کار می‌برند. در نتیجه، آنها به نوعی بار اثبات را برعهده دارند. اگر حکومت خود را مردمی بداند هر قدمی که جهت محرمانگی و فاصله گرفتن از شهروندان بردارد باید با توجیحات لازم و کافی همراه باشد. زیرا، روند محرمانگی، تأثیر شهروندان بر حکومت را کم کرده و بین قدرت و منشاء آن یعنی مردم، فاصله و حاجب ایجاد می‌کند. بنابراین، هرگونه فرآیند محرمانه، جنبه استثنائی

دارد و باید توجیه شود. به همین دلیل، برخی معتقدند که یک «فرض شفافیت» در نظام‌های دموکراتیک وجود دارد و هر کس بخواهد برخلاف این فرض عمل کند باید دلایل کار خود را ارایه دهد.^{۲۰}

بند سوم: شفافیت و حق انتخاب

انتخاب خوب منوط به داشتن اطلاعات و آگاهی است. انتخاب به معنی ترجیح دادن یک گزینه بر گزینه یا گزینه‌های دیگر است. غالباً انتخاب‌های بد، از اطلاعات ناقص و عدم شفافیت ناشی می‌شوند و انتخاب‌های خوب، از اطلاعات کافی. انتخاب مدرسه، دانشگاه، رشته تحصیلی، شغل، شهر و محل سکونت، مکان مسافرت، مواد غذایی، مواد بهداشتی، بیمارستان و پزشک، طرف قرارداد، از جمله انتخاب‌هایی هستند که از میزان شفافیت درباره هر کدام متأثر می‌شوند.

شفافیت از طریق انتشار و در دسترس عموم قرار دادن اطلاعات صحیح (در همه زمینه‌ها) و نیز کاهش رانت و عدم تقارن اطلاعات هم حق انتخاب افراد و گزینه‌های پیشروی آنها را افزایش داده و نوعی آزادی عمل و قدرت تصمیم‌گیری گسترده‌تر به آنها اعطا می‌کند و هم به تدریج راه‌های دورزدن قوانین و مقررات را مسدود و هزینه ارتکاب به آن را سنگینتر کرده و بدین وسیله فرصت‌ها و امکانات را به شکلی برابر در دسترس همگان قرار می‌دهد.

در سامانه‌های شفافیت، زنجیره اقدام و پاسخ، دو کنشگر عمده دارد: کسانی که از اطلاعات استفاده می‌کنند تا انتخاب‌های خود را بهتر کنند و «استفاده‌کنندگان» نامیده می‌شوند و کسانی که توسط سیاست‌های شفاف‌سازی وادار می‌شوند که آن اطلاعات را در اختیار دیگران قرار دهند و «افشاکنندگان» نامیده می‌شوند. بنابراین، برای مثال، در خصوص دسترسی به اطلاعات بنگاه‌های اقتصادی، چرخه اقدام بدین صورت است که: (۱) سامانه شفافیت، (۲) بنگاه‌ها را وادار می‌کند که اطلاعاتی را درباره محصولاتشان در اختیار عموم قرار دهند؛ (۳) اگر این اطلاعات مفید باشند «استفاده‌کنندگان» آنها را در فرایند تصمیم‌گیری روزمره خود به کار خواهند بست (۴) به گونه‌ای که اقدام آنها را تغییر خواهد داد. (۵) در برابر افشاکنندگان اصلی اطلاعات، ممکن است در انتخاب‌های استفاده‌کنندگان که تغییر کرده است، از فرصت‌هایی آگاه شوند که بر اساس آن فرصت‌ها بتوانند منافع «استفاده‌کنندگان» را پیش ببرند و (۶) استفاده‌کنندگان نیز به نوبه خود، به تغییرات صورت گرفته در محصولات، پاسخ خواهند داد.^{۲۱}

بنابراین، شفافیت همواره تأمین‌کننده اهداف طرف استفاده‌کننده و افشاکننده اطلاعات شده، به انتخاب‌های بهتر آنها منجر شمی‌شود. به همین جهت، به نوعی بازی برد - برد است.

20. Achim Berge ; *op.cit.*, p. 11.

21. Fung (Archon), David Weil, Mary Graham, Elena Fagotto, **The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Effective?** Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government Harvard University, December, 2004, pp. 7-13.

بند چهارم : شفافیت و کارآمدی

شفافیت به جهات مختلف به کارآمدی تصمیمات و اقدامات در زمینه امور عمومی کمک می کند و به افزایش کیفیت اداره امور منجر می شود. از یک سو، مشارکت شهروندان در همان لحظه های اول تصمیم گیری و به عبارت بهتر در مرحله تصمیم سازی، سبب می شود نظرها و پیشنهادهای مختلف راجع به امور در دستور کار ارایه شود و مقامات را در تصمیم گیری های خود یاری دهد. همچنین تصمیم گیران را از همان ابتدا با عقایدی که در مخالفت با تصمیم یا طرح مورد نظر آنها ارایه شده اند یا خواهند شد آگاه می کند و اینان نیز از همان زمان می توانند واکنش های آتی را پیش بینی کرده و راه حل های مناسب را فراهم کنند.

همچنین، شفافیت می تواند ضعف تصمیم گیری های حکومتی و خطاهای تصمیمات را پیش از آن که منجر به ورود خسارات عظیم شوند آشکار کرده و به اصلاح آنها منجر شود. دغدغه این که مشروح مذاکرات مسئولان و مقامات به اطلاع عمومی خواهد رسید سبب می شود که آنها در تحلیل ها و تصمیم های خود مصمم تر باشند و پیش از اتخاذ تصمیم، در مورد آثار و نتایج آن، به حد کفایت تأمل کنند. همچنین شفافیت می تواند به مردم اطمینان خاطر دهد که مسائل و مشکلات آنها به اندازه کافی مورد بررسی و مذاقه قرار می گیرد و تصمیمات در یک فرایند و نه به صورت آنی، اتخاذ می شوند.

معلوم شدن هویت اشخاصی که برای اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات عمومی با مقامات و کارگزاران لابی می کنند و در نتیجه، اتخاذ تدابیر مناسب برای پیشگیری از تجارت نفوذ^{۲۲}، معلوم شدن دارندگان تعارض منافع در تصمیمات و اقدامات عمومی و بالتبع، اتخاذ تدابیر لازم برای مدیریت وضعیت های تعارض منافع و سرانجام، ایجاد التزام به رعایت قوانین و ضوابط و خودداری از اعمال سلیقه در مدیریت امور عمومی، از جمله نتایج آثار شفافیت هستند که با در نظر گرفتن سایر شرایط جامعه، کم و بیش و البته به نحو ناگزیری، کارآمدی تصمیمات و اقدامات در امور عمومی را به دنبال دارند.

بند پنجم : شفافیت و مشارکت عمومی

شفافیت از ابزارهای کلیدی مشارکت است. مشارکت هم وسیله توسعه است و هم از اهداف توسعه اما نه هر مشارکتی، بلکه مشارکتی که آگاهانه، مردمی، آزادانه و معنادار باشد. چنین مشارکتی در امور عمومی، از یک سو، به شناسایی بهتر نیازهای اجتماعی و استفاده از منابع عمومی و طراحی و اجرای سیاست ها و برنامه های عمومی مناسب و واقع بینانه کمک می کند چرا که وقوف به نیازها و مشکلات و مسائل افراد و گروه های مختلف کشور جز با مشارکت آنها میسر نیست. مشارکت جمعیت کشور در شناسایی نیازها موجب می شود که نیازهای مردم در خلاء و در اتاق جلسات و بر اساس تصورات و ذهنیات و حدسیات افراد خاص مشخص نشود. از سوی دیگر، مشارکت با فراهم کردن امکان شنیدن صداها و راه حل های مختلف جمعیت کشور، به

سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران کمک می‌کند تا در تعیین اولویت‌ها و راه‌حل‌های متناسب و تخصیص منابع کشور برای رفع نیازها و مشکلات عمومی موفق‌تر عمل کنند. همچنین، سبب می‌شود که مردم بازیگران اصلی توسعه خود شوند. در نتیجه، نسبت به نتیجه تصمیمات و اقدامات جامعه احساس تعهد و مسئولیت کنند.

در گذشته، مشارکت مردم در حکومت و تعیین سرنوشت خود، بیشتر در ایام انتخابات صورت می‌گرفت و پس از آن نه انتخاب‌کنندگان از کم و کیف اموری که وکیل و منتخب آنها انجام می‌داد آگاه بودند و نه انتخاب‌شدگان، خود را به اطلاع‌رسانی و پاسخگویی در برابر موکلان خویش مکلف می‌دانستند. اما در روزگار کنونی، برای داشتن یک مردم سالاری زنده و شاداب، این نوع مشارکت اتفاقی و موردی باید جای خود را به مشارکت فراگیر و نظارت مستمر مردمی بدهد: مردم نه تنها باید حاکمان و مدیران خود را انتخاب کنند بلکه پس از انتخاب نیز هر زمان که بخواهند باید حق داشته باشند به اطلاعات راجع به نحوه عملکرد مدیران جامعه دسترسی داشته باشند و از آنها درخواست اطلاع‌رسانی کنند. دستگاه‌های دولتی نیز باید مکلف شوند اطلاعات و توضیحات خود را با رعایت برخی استثناءها، در دسترس عموم قرار دهند. دسترسی مردم به اطلاعات مؤسسات عمومی و مشارکت عمومی، مهمترین مقدمه نظارت مردم بر حکومت است که در اصل ۸ قانون اساسی^{۲۳} ما بر آن تصریح شده است.

بند ششم: شفافیت و پاسخگویی

شفاف شدن امور عمومی و آگاهی مردم و روزنامه‌نگاران از آنچه دولتمردان و صاحبان قدرت و ثروت در جامعه انجام می‌دهند و بر سرنوشت و زندگی آنها تأثیر می‌گذارند زمینه و موجبی است برای پاسخگویی آنها.^{۲۴} پاسخگویی دو گونه است: فعال و انفعالی. پاسخگویی فعال یعنی اینکه مقامات و مدیران رأساً به گزارش عملکرد خود بپردازند و اهداف، مأموریت‌ها، سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات خود را به مردم توضیح دهند و کم و کیف پیشرفت‌ها، موانع و مشکلات و راهکارهای خود را تشریح و تبیین کنند. پاسخگویی انفعالی یعنی اینکه مقامات و مدیران به پرسش‌هایی که از آنها پرسیده می‌شود پاسخ دهند. اهمیت این نوع پاسخگویی بیش از پاسخگویی فعال است. زیرا در پاسخگویی فعال، معمولاً اطلاعات و گزارش‌هایی ارائه می‌شود که در تعریف و توجیه عملکردها است و از اشتباهات، خطاها، ایرادها و نقائص کمتر سخن گفته می‌شود. اما در پاسخگویی انفعالی، باید به پرسش‌هایی پاسخ داده شود که در اذهان مردم یا روزنامه‌نگاران مطرح است.

۲۳. اصل ۸: در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند. والمؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیا بعض یامرون بالمعروف و ینهون عن المنکر.

24. Toby Mendel; **Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right**, p.1., at: www.article19.org.

بدیهی است که از ذهن خالی سؤالی بر نمی‌خیزد تا پاسخی به آن داده شود. مگر آنکه مردم در نتیجه شفافیت و دسترسی به اطلاعات، از کم و کیف اداره امور خود آگاه شوند. در این صورت، ممکن است ده‌ها پرسش یا نکته مبهم برای آنها مطرح شود. حکومت پاسخگو، حکومتی است که این پرسش‌ها و نکته‌های مبهم را با گوش باز می‌شنود و به آنها پاسخ معقول می‌دهد.

بنابراین، حق بر دانستن به نحو لاینفکی با پاسخگویی، یعنی هدف اصلی تمام نظام‌های دموکراتیک پیوند خورده است. اگر فعالیت‌های حکومت و فرایند تصمیم‌گیری‌ها از نظارت عمومی پنهان داشته شوند قضاوت آگاهانه و ارزیابی‌های مردم و رسانه‌ها از آنها دشوار و حتی بی‌ثمر می‌شوند. در درون حکومت‌ها، سازوکارهای متعددی نظیر دادگستری، مجلس و «مرکز رسیدگی به شکایات مردمی»^{۲۵} وجود دارد که از آنها برای بررسی و کنترل سوءاستفاده از قدرت توسط مجریان حکومت استفاده می‌شود، لیکن برای اینکه این سازوکارها نیز کارآمد باشند، دسترسی آنها به اطلاعات اجتناب‌ناپذیر است.

علاوه بر این، شفافیت اطلاعاتی کمک می‌کند که در صورت بروز اشتباهات و خطاها و وقوع جرائم در مؤسسات عمومی، شناسایی مسؤل واقعی با سرعت و سهولت انجام شود.

گفتار سوم: مروری بر شیوه حمایت از شفافیت در نظام‌های حقوقی فرانسه و آمریکا

با توجه به مبانی و توجیهاتی که گفته شد کشورهای توسعه یافته که سابقه و تجربه قابل توجهی در شفاف‌سازی امور و مبارزه با فساد دارند تلاش کرده‌اند تا با اتخاذ سیاست‌های جامع و وضع قوانین و مقررات مناسب، شفافیت را در همه امور جامعه ارتقا دهند. برآیند سیاست‌ها و قوانین و مقررات مذکور آن است که برای ورود به بخش عمومی، تصدی مسئولیت‌های عمومی، طراحی فرایندهای ارائه خدمات و به طور خلاصه، برای ورود به زندگی عمومی و اجتماعی (در مقابل زندگی شخصی)، اصل شفافیت حداکثری باید رعایت شود.

برای آشنایی با تجربیات این کشورها در شفاف‌سازی امور جامعه، در این گفتار به عنوان نمونه به تجربیات کشورهای فرانسه و آمریکا اشاره می‌شود. تقریباً همه کشورهای اروپایی و همه کشورهای موسوم به توسعه یافته، قوانین و مقررات نسبتاً مشابهی درباره شفافیت امور عمومی دارند و کشورهای در حال توسعه‌ای نظیر آفریقای جنوبی، برزیل، مکزیک، هند و کره جنوبی نیز در این زمینه مشابهت زیادی با کشورهای توسعه یافته دارند.

بند اول : فرانسه

فرانسه در زمینه شفافیت، قوانین و مقررات متعددی دارد که در میان آنها، سه قانون شاخص و مرجع وجود دارد: قانون آزادی دسترسی به اسناد اداری مصوب ۱۹۷۸^{۲۶}، قانون شفافیت در زندگی عمومی مصوب ۲۰۱۳^{۲۷} و قانون شفافیت، مبارزه با فساد و مدرن‌سازی اقتصاد مصوب ۲۰۱۶^{۲۸}. موضوعاتی که در این قوانین مورد توجه قرار گرفته‌اند عبارتند از:

الف) دسترسی به اطلاعات

در فرانسه، نخستین بار ماده ۱۴ اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ دسترسی آزاد به اطلاعات راجع به بودجه پیش‌بینی شد:

«همه شهروندان حق دارند شخصاً یا به وسیله نمایندگان خود نسبت به ضرورت کمک به دولت تصمیم بگیرند و این کمک را آزادانه پردازند و بدانند که کمک آنها در چه راهی صرف می‌شود».^{۲۹}

پس از آن، قانون سال ۱۹۷۸، حق دسترسی به اسناد اداری را که در واحدهای عمومی نگهداری می‌شوند و قانون سال ۱۹۷۹ حق دسترسی به آرشیوها را به رسمیت شناخت. طبق قانون اخیر، جز در موارد استثنائی که در قانون مشخص شده است شهروندان حق دارند تا اسناد اداری و اسناد موجود در آرشیوها را مشاهده کنند.

منظور از «سند دولتی» در قانون سال ۱۹۷۸ عبارت است از پرونده‌ها، گزارش‌ها، مدارک، صورت جلسات، آمار، دستورات، تحقیقات، بخش‌نامه‌های وزارتی، یادداشت‌ها یا پاسخ‌های متضمن تفسیر از حقوق موضوعه یا توصیف آیین کار اداری، توصیه‌ها و طرح و برنامه‌ها، تصمیمات اداری صادره از جانب دولت، مراجع منطقه‌ای، مؤسسات حقوقی عمومی یا حقوق خصوصی متصدی خدمات عمومی. شکل این اسناد مهم نیست، لذا اسناد الکترونیکی نیز مشمول این قانون می‌شود.

رسیدگی‌های مجالس پارلمانی، توصیه‌نامه‌های صادره از جانب شورای دولتی و دادگاه‌های اداری، اسناد دیوان محاسبات کشور، اسناد راجع به تحقیقات از شکایت‌های ارجاع شده به آموذمان جمهوری فرانسه و اسناد غیرنهایی از شمول تعریف اسناد اداری مستثنی شده‌اند. اسنادی که در یک تصمیم‌گیری اداری، حکم و سیله را دارند مادام که تصمیم اتخاذ نشده، غیرقابل دسترس خواهند بود.

26. Loi no 78753 du 17 Juillet 1978 de la Liberté d accès au documents administratifs; Loi no 79587 du Juillet 1979 relative á la motivation des Actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. Amended by Loi n° 2000 – 321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relation avec les administration (J.O. du 13 avrill 2000).

27. LOI n° 2013-907 du ۱۱ octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

28. LOI n° 2016-1691 du ۹ décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

29 . at: [http://www.yale.edu/lawweb/avalon/right sof.htm](http://www.yale.edu/lawweb/avalon/right%20sof.htm).

همچنین برخی استثنای آمرا نه در مورد اسنادی وجود دارد که احتمال دارد انتشار آنها به سرّی بودن رسیدگی های حکومت و مقامات مربوطه ای که قوه اجرائی را در اختیار دارند، به اسرار دفاع ملی، به سیاست خارجی فرانسه، امنیت کشور، سلامت عمومی و امنیت افراد، پول رایج و اعتبارات عمومی، جریان صحیح دادرسی ها در محاکم یا تحقیقات مقدماتی رسیدگی های قضایی یا به فعالیت مراجع صالح برای اخذ مالیات و کشف جرایم گمرکی و به تعبیر کلی، به اسرار مورد حمایت قوانین لطمه وارد کند. اسنادی که افشای آنها به حریم خصوصی یا اسرار تجاری صدمه می زند یا قضاوت ارزشی درباره یک فرد ارایه می دهد یا رفتار یک فرد را برملا می کند تنها به شخص ذی ربط قابل ارایه می باشد.

اسنادی که در اختیار متقاضیان قرار می گیرد تابع مقررات حقوق مؤلف بوده و نمی توان از آنها برای مقاصد تجاری استفاده کرد.

کمیسیون دسترسی به اسناد اداری عهده دار نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مربوط به دسترسی به اسناد اداری است.^{۳۰} این کمیسیون می تواند میانجی گری کرده و توصیه هایی را ارائه کند اما حق اتخاذ تصمیم های الزام آور ندارد. شکایت ها زمانی در دادگاه اداری قابل رسیدگی هستند که قبلاً در کمیسیون مذکور نسبت به آنها تصمیم گیری شده باشد.

قانون حمایت از داده ها که در سال ۱۹۷۸ به تصویب رسیده، به صورت ملازم با قانون دسترسی به اسناد دولتی اعمال شده و به افراد اجازه می دهد تا پرونده هایی را که حاوی اطلاعات شخصی آنها است از واحدهای عمومی و خصوصی دریافت کنند.^{۳۱}

علاوه بر کمیسیون مذکور، کمیسیون های دیگری نیز وجود دارند که به طور تخصصی به برخی از مسائل راجع به آزادی اطلاعات می پردازند. نظیر کمیسیون ملی انفورماتیک و کمیسیون هماهنگی مستندسازی اداری و کمیسیون خدمات اطلاع رسانی و مستندسازی و مرکز بین وزارتی آموزش های اداری.

ب) اطلاع رسانی کنشی و دولت الکترونیک

دولت فرانسه، بخش عمده اطلاعات راجع به امور عمومی را رسماً و از طریق پایگاه های اطلاع رسانی در دسترس عموم قرار داده است. پایگاه اطلاعات بنگاه های اقتصادی،^{۳۲} پایگاه های داده های سلامت،^{۳۳} پایگاه گزارش های بخش عمومی،^{۳۴} پایگاه رساله های دکتری،^{۳۵} پایگاه قوانین و مقررات فرانسه^{۳۶} و ده ها پایگاه اطلاع رسانی موضوعی در فرانسه وجود دارند که به شیوه ای کاربر پسند و به دو فرانسه و انگلیسی و بعضاً به چند زبان دیگر،

30 . at: <http://www.assembleenationale.fr/2/2dbc2000321>.

31 . at: <http://ccweb.in2p3.fr/secur/legal/17817home.html>.

32. <http://www.infogreffe.fr/>

33 .Les systèmes d'information pour la santé publique

34 .<http://www.rapportspublics.fr/>

35 .<http://www.theses.fr/>

36 .<http://www.legifrance.gouv.fr/>

اطلاعات بخش عمومی (اعم از سیاست‌ها، مصوبات، تصمیمات، برنامه‌ها، ارزیابی تأثیرات قوانین) را در اشکال مختلف ماشین‌خوان و انسان‌خوان در دسترس عموم قرار می‌دهند.

این پایگاه‌ها، بعد کنشی آزادی اطلاعات و شفافیت ابتکاری را محقق می‌سازند و نقش مهمی در شفاف‌سازی زندگی عمومی در فرانسه دارند.

ج) مدیریت تعارض منافع

در فرانسه ماده ۲ قانون شماره ۲۰۱۳-۹۰۷ در مورد شفافیت در زندگی عمومی مقرر می‌دارد:

«در این قانون، تعارض منافع به هر موقعیتی اطلاق می‌شود که موجب تداخل یک نفع عمومی با نفع خصوصی یا نفع عمومی دیگر شود و باعث شود استقلال، بی‌طرفی و اجرای عینی یک تعهد تحت تأثیر قرار گیرد یا به نظر رسد که تحت تأثیر قرار گرفته است».

در مورد تعارض منافع، یک اختلاف عمده بین کشورها آن است که آیا صرفاً تعارض منافع میان انجام وظایف قانونی در بخش عمومی و بخش خصوصی باید مدیریت شود یا تعارض منافع در درون بخش عمومی هم ممکن است تحقق یابد؟ قانون شفافیت در زندگی عمومی (فرانسه) از معدود قوانینی است که صریحاً تعارض بین دو یا چند نفع عمومی را نیز مشمول این قانون شناخته است.

در فرانسه مرجع عالی برای شفافیت در زندگی عمومی^{۳۷} که یک مرجع اداری مستقل است وضعیت‌های تعارض منافع مقامات و کارکنان دولت را بررسی می‌کند. رئیس این مرجع با فرمان رئیس جمهوری فرانسه و دبیر کل آن با فرمان نخست وزیر و با توجه به پیشنهاد رئیس مرجع عالی منصوب می‌شود. این مرجع باید نظر خود را در مورد وضعیتی که موجب تعارض منافع در معنای ماده ۲ در مورد افراد ذکر شده در ماده ۴ و ۱۱ می‌شود اعلام کند و در صورت لزوم، دستور مقتضی برای خاتمه یافتن این وضعیت صادر نماید. به موجب ماده ۲۲ قانون مذکور، چنانچه مرجع عالی مشاهده کند که یک فرد از افراد ذکر شده در ماده ۴ یا ماده ۱۱ به تکالیف خود که در مواد ۱، ۲، ۴، ۱۱ ذکر شده پایبند نیست یا فرد در وضعیت بیان شده در بند دوم ماده ۷ قرار دارد باید نقض تکلیف را به افرادی که در ادامه ذکر می‌شود اطلاع و هشدار دهد:

- ۱) چنانچه فرد نخست وزیر باشد به رئیس جمهور جمهوری فرانسه؛
- ۲) چنانچه فرد یکی دیگر از اعضای دولت باشد به نخست وزیر؛
- ۳) زمانی که فرد عضو فرانسوی پارلمان اروپا باشد به رئیس پارلمان اروپا؛
- ۴) چنانچه فرد از افراد ذکر شده در شماره ۳ بند ۱۱ از ماده ۱۱ باشد به رئیس مجمع مشورتی؛
- ۵) چنانچه فرد از افراد ذکر شده در شماره ۴ یا ۵ بند ۱ ماده پیش گفته باشد به مرجع منصوب شده؛

۶) چنانچه فرد از افراد ذکر شده در شماره ۶ بند ۱ ماده پیش گفته باشد به رئیس مرجع اداری مستقل یا رئیس مرجع عمومی مستقل یا مرجع منصوب شده؛

۷) چنانچه فرد از افراد ذکر شده در شماره ۷ بند ۱ یا بند ۳ ماده ۱۱ باشد به وزیری که مرجعیت یا وظیفه نظارت بر فرد یاد شده را دارد.

د) اعلام دارایی و منافع مقامات

طبق ماده ۴ قانون شماره ۹۰۷-۲۰۱۳ فرانسه راجع به شفافیت در زندگی عمومی مصوب ۲۰۱۶، هر یک از اعضای دولت ظرف دو ماه پس از انتصاب، باید شخصاً اظهارنامه‌ای جامع، دقیق و صادقانه از دارایی خود را شامل دارایی خصوصی و در صورت لزوم دارایی جمعی و مشترک را به رئیس مرجع عالی شفافیت در زندگی عمومی، مذکور در ماده ۱۹، بفرستد. دارایی مذکور باید در روزی ارزش گذاری شود که تعهد به گزارش به وجود آمده است. به همین ترتیب، هر یک از اعضای دولت باید اظهارنامه‌ای مشتمل بر منافع که در روز انتصاب در اختیار داشته و منافع را که در طول پنج سال پیش از زمان انتصاب در اختیار داشته به مرجع عالی و نخست وزیر ارسال کنند.

به موجب ماده ۲۰ قانون شماره ۹۰۷-۲۰۱۳ فرانسه راجع به شفافیت در زندگی عمومی، این مرجع باید اظهارنامه‌های دارایی و منافع اعضای دولت بر اساس ماده ۴ این قانون، اعضای پارلمان و سنا بر اساس ماده ۱-۱۳۵ کد انتخابات و افراد ذکر شده در ماده ۱۱ این قانون را در یافت نماید و آنها را بر اساس شرایط ذکر شده در گفتار دوم این بخش راستی آزمایی و چنانچه ضروری باشد منتشر نماید.

طبق ماده ۵ قانون شماره ۹۰۷-۲۰۱۳ فرانسه راجع به شفافیت در زندگی عمومی، مرجع عالی باید اظهارنامه دارایی و اظهارنامه منافع را منتشر کند. علاوه بر انتشار، مرجع می‌تواند هرگونه ارزیابی که به نظر می‌رسد در خصوص جامعیت، دقت و درستی هر یک از اظهارنامه‌ها لازم است پس از اجازه ارائه توضیحات به فرد مورد نظر انجام دهد. رای دهندگان می‌توانند هر نوع اظهار نظر خود در مورد اظهارنامه دارایی و منافع ذکر شده را کتباً به مرجع عالی شفافیت بفرستند. همچنین، ماده ۱۳ این قانون، تصریح کرده است که اظهارنامه‌های راجع به نمایندگان پارلمان، باید در روزنامه رسمی منتشر شوند.

این مرجع باید نظر خود را در مورد وضعیتی که موجب تعارض منافع در معنای ماده ۲ در مورد افراد ذکر شده در ماده ۴ و ۱۱ می‌شود صادر کند و چنانچه ضروری باشد دستوری صادر نماید مبنی بر اینکه این وضعیت با توجه به شرایط مذکور در ماده ۱۰ خاتمه یابد.

همچنین به ماده ۱-۱۳۵ قانون انتخابات فرانسه، نمایندگان مجلس ملی باید ظرف ۲ ماه از تاریخ انتصاب، اعلامیه دارایی جامع دقیق صادقانه و توأم با سوگند خود را که شامل کلیه اموال خصوصی آنها و در صورت امکان اموال مشترک و مشاع آنها باشد به رئیس مرجع عالی شفافیت ارسال کنند.

دارایی‌های مذکور باید در روزی ارزش‌گذاری شوند که تعهد به گزارش‌دهی ایجاد شده است. همچنین نمایندگان مجلس ملی باید اعلامیه‌ای حاکی از منفعتی که در تاریخ انتخاب آنها و در طول ۵ سال قبل از تاریخ مذکور داشته‌اند و نیز فهرست فعالیت‌های حرفه‌ای و غیرحرفه‌ای خود از جمله آنهایی را که به صورت تبری انجام می‌شود یا قصد انجام دارند به رئیس مرجع عالی شفافیت و دفتر مجلس ملی ارسال کنند. هر نوع تغییر عمده در اعلامیه‌های دارایی یا منافع باید ظرف دو ماه در قالب اعلامیه‌ای که تحت همان شرایط اعلامیه اصلی صادر خواهد شد منعکس شود و باید هر نوع اتفاقی که منجر به تغییر فهرست فعالیت‌ها شده است نیز ذکر شود. یک اعلامیه‌ای که شامل مواد مذکور می‌شوند باید از سوی مرجع عالی شفافیت در زندگی عمومی، هفت ماه قبل و شش ماه حداقل پیش از انقضای مدت مسئولیت نمایندگی مجلس ثبت گردد و اگر مجلس ملی منحل شود و یا مسئولیت نماینده به هر دلیلی غیر از فوت خاتمه یابد ظرف دو ماه از تاریخ خاتمه، این اعلامیه باید ثبت شود. اعلامیه مذکور باید شامل خلاصه درآمد دریافتی نماینده، در صورت امکان دارایی‌های مشترک از زمان شروع مأموریت پارلمانی باشد. نمایندگان می‌توانند هر نوع توضیحی راجع به تغییرات در شرایط مالی مذکور در اعلامیه‌های خود را ضمیمه کنند. چنانچه نماینده‌ای در اعلام بخش قابل توجهی از دارایی یا منافع خود کوتاهی کنند یا ارزیابی غیر واقعی از دارایی خود ارائه دهد به سه سال حبس و ۴۵ هزار یورو جزای نقدی محکوم خواهد شد. همچنین ممکن است مجازات‌های دیگری در قالب محرومیت از حقوق شهری طبق مواد ۱۳۱-۲۶ و ۱۳۱-۲۶-۱ قانون جزا و محرومیت از داشتن سمت‌های عمومی طبق قواعد مذکور در ماده ۲۷-۱۳۱ همان قانون اعمال شود.

طبق ماده ۱۳۵-۲ قانون انتخابات، اعلامیه‌های منافع و فعالیت‌هایی که از سوی نمایندگان مجلس ملی ارائه شده است و در صورت وجود توضیحات مربوط، از سوی مرجع عالی شفافیت ظرف مدت پیش‌بینی شده در بخش ۳ این ماده علنی خواهد شد. رای‌دهندگان می‌توانند هر نوع توضیح که لازم می‌دانند به صورت مکتوب در خصوص اعلامیه‌های منافع و فعالیت‌های مذکور به مرجع شفافیت ارسال کنند.

مرجع عالی شفافیت اعلامیه‌های دارایی نمایندگان را به اداره مالیات ارسال خواهد کرد. اداره مالیات ظرف سی روز از تاریخ دریافت، مرجع عالی شفافیت را از همه اطلاعاتی که امکان ارزیابی جامعیت، درستی، صادقانه بودن اعلامیه دارایی‌ها و به ویژه اخطارهای مالیات بر درآمد و اخطارهای مالیات بر ثروت مطلع خواهد کرد.

مراجع عالی شفافیت می‌تواند ظرف سه ماه از تاریخ دریافت اطلاعات مذکور و پیش از علنی کردن آنها، هر نوع ارزیابی در خصوص جامعیت، درستی یا صادقانه بودن اطلاعات مذکور در اعلامیه‌ها را صورت دهد.

اعلامیه‌های دارایی صرفاً برای مشاهده در دسترس رای‌دهندگان که برای رای دادن در حوزه انتخابیه ثبت نام کرده‌اند قرار خواهد گرفت. آنان می‌توانند هر نوع توضیحی که در خصوص اعلامیه‌های مشاهده شده دارند به صورت مکتوب به مرجع عالی شفافیت ارسال کنند. مادامی که ثبت‌کننده، اعلامیه دارایی خود را علنی نکرده باشند انتشار و افشای کلی یا جزئی اعلامیه‌های دارایی یا توضیحات و ارزیابی‌های مربوط به آنها، به هر طریق که باشد، جزای نقدی تا ۴۵ هزار یورو دارد.

در صورتی که اعلامیه‌ها قابل علنی شدن باشند آدرس های شخصی اشخاصی که ملزم به ثبت اعلامیه هستند اسامی همسر و سایر شرکای زندگی آن‌ها و دیگر اعضای خانواده منتشر نخواهد شد.

همچنین، در مورد اعلامیه دارایی، اطلاعات راجع به اموال غیرمنقول در موارد زیر علنی نخواهد شد: جزئیات راجع به محل وقوع مال، نام اشخاصی که در گذشته مالکیت آن اموال را داشته‌اند، در مورد اموال مشاع، اسامی مالکان مشاع، اسامی اشخاصی که دارای حق انتفاع از مال هستند.

در مورد اعلامیه‌های منافع و فعالیت‌ها اطلاعات زیر راجع به اموال غیر منقول علنی نخواهد شد: جزئیات راجع به محل وقوع مال و موارد مذکور در بند بالا.

در مورد اموال منقول، این موارد علنی نخواهد شد: اسامی اشخاصی که سابقه مالکیت اموال منقول مذکور در اعلامیه دارایی را داشته‌اند، اسامی اشخاصی که در گذشته، مالکیت اموال منقول مذکور در اعلامیه منافع و فعالیت‌ها را داشته‌اند، اگر همسر یا سایر شرکای زندگی شخص باشند.

در مورد اسناد مالی نیز این اطلاعات، علنی نخواهد شد: آدرس موسسات مالی و شماره های حساب.

در خصوص ارزیابی اموال نیز موارد زیر باید رعایت شود: ارزیابی اموال مشترک که عمومی می‌شود باید با نصف ارزش بازاری که مال ذکر شده در اعلامیه تطبیق کند،

ارزیابی که از ارزش مالی مشاع که علنی می‌شود باید با میزان سهمی که مالک مشاع دارد تطبیق کند.

اطلاعاتی که افشای آنها به شرح بالا استثنا می‌شود تنها به درخواست صریح شخص ثبت کننده اطلاعات یا به دستور مقامات قضایی و در صورتیکه افشا برای حل یک اختلاف یا برای کشف یک حقیقت لازم باشد قابل افشا خواهد بود.

ه) حمایت از افشاگران فساد

طبق ماده ۲۵ قانون شماره ۹۰۷-۲۰۱۳ فرانسه راجع به در مورد شفافیت در زندگی عمومی، هیچ فردی نباید برای ارائه گزارش همراه با حسن نیت به کارفرما، یا مرجع مسئول در قبال اخلاق در آن سازمان، یا یک سازمان غیرانتفاعی که با فساد مبارزه می‌کند و مورد تأیید زیر بند دوم از ماده ۲۰ قانون حاضر یا ماده ۲۳-۲ از آیین دادرسی کیفری است، یا به مراجع قضایی یا اداری، در خصوص موضوعاتی که به تعارض منافع (بدان صورت که در ماده ۲ قانون حاضر تعریف شده است) مربوط می‌شود، در ارتباط با یکی از افراد مورد اشاره در ماده ۴ و ۱۱ که ممکن است در اجرای وظایف خود از آن مطلع شوند از فرایندهای استخدام حذف شود یا از دسترسی به یک کارآموزی یا یک دوره آموزشی محروم بماند، یا تنبیه شده یا اخراج شود یا موضوع اقدامات تبعیض آمیز مستقیم یا غیرمستقیم قرار گیرد، خصوصاً در مورد حق الزحمه، درمان، آموزش، بازگشت به کار، تکالیف، شرایط لازم، تقسیم بندی، ارتقای شغلی، جابجایی، یا تمدید قرارداد.

یکی از شرایط حمایت از افشاگران آن است که افشاگر نباید بر اساس منافع شخصی خود افشاگری کرده باشد. به همین دلیل بر خلاف حقوق آمریکا، به افشاگران پاداش داده نمی‌شود البته در صورتی که افشا کننده

قربانی عمل افشا شده باشد از حمایت این قانون برخوردار می‌شود زیرا جبران خسارت هرچند متضمن نفع شخصی است اما حق او می‌باشد.

همچنین برخی اشخاص که وظیفه حرفه‌ای و قانونی آنها که کشف و افشای جرائم و تخلفات می‌شود از حمایت‌های این قانون برخوردار نیستند از جمله روزنامه‌نگاران و سایر کارکنانی که وظیفه نظارت بر شرکت‌ها را بر عهده دارند.

همچنین افشا باید با حسن نیت باشد. منظور از این عبارت آن است که گزارش یا ادعاهای مطرح شده آگاهانه بر خلاف واقع نبوده باشند. دادگاه‌های فرانسه به تبعیت از رویه دیوان اروپایی حقوق بشر در مورد معیارهای سوء استفاده از آزادی بیان در مقام افشاگری، این معیارها را برای احراز حسن نیت به کار می‌برند:

۱. افشا کننده دلایل موجه برای این باور داشته باشد که اطلاعاتش حقیقت دارد،

۲. افشار برای منافع عمومی باشند،

۳. انگیزه افشاگری تظلم شخصی یا کینه جویی شخصی یا توقع پاداش شخصی نبوده باشد.

از اول ژانویه ۲۰۱۸ همه کارفرمایان باید طرح‌های گزارش‌گری / افشاگری را اعمال کنند. فرانسه همواره نسبت به اعمال قواعد حمایت از افشاگران در محیط‌های کار محتاط بوده است. طرح‌های افشاگران از سال ۲۰۰۵ و به تبعیت از قانون موجود در آمریکا در فرانسه پیاده شده است. این مقررات بسیار قلمرو محدود داشته است. از جمله اینکه محدود به کارکنان بوده و تنها در مورد برخی نقض‌های قوانین و مقررات قابل اعمال بودند.

در سال ۲۰۱۶ با تصویب قانون شفافیت و مبارزه با فساد و مدرن‌سازی اقتصاد، طرح جدیدی برای حمایت از افشاگران و گزارش نقض قوانین و مقررات در محیط‌های کار پیش‌بینی شد.

به موجب این قانون، افشاگر عبارت است از هر فردی که با حسن نیت گزارش می‌کند یا افشا می‌کند یک جرم یا یک نقض شدید یا آشکار یک معاهده بین‌المللی، یک نقض شدید قانون و مقررات یا یک تهدید و لطمه جدی به منافع عمومی را که به نسبت به آن علم شخصی دارد.

افشا کننده باید :

۱. نخست افشا را نسبت به ناظر مستقیم یا غیرمستقیم خود یا شخص دیگری که از سوی کارفرما به این

منظور منصوب شده است صورت دهد،

۲. گر هیچ اقدامی صورت نگیرد ادر مرحله دوم، فشا به مقامات ذیربط قضایی و اداری یا به مشاور حرفه‌ای

مجاز خواهد بود، و

۳. به عنوان آخرین چاره، گزارش می‌تواند علنی شود و برای مثال از طریق رسانه‌ها منتشر شود.

همچنین افشا می‌تواند به سازمان مدافع حقوق یا به سازمان‌های که مأموریت دارند این نوع اطلاعات را در بخش‌های مربوط صنایع جمع‌آوری کنند صورت گیرد.

ایجاد مانع در برابر افشا به کارفرما یا به دادگاه‌ها، مجازات حبس یک سال و جزای نقدی به میزان ۱۵ هزار یورو به دنبال دارد.

قانون جدید اعلام می‌کند که از اول ژانویه ۲۰۱۸:

۱. شرکت‌هایی که بیش از ۵۰ کارگر دارند باید طرح حمایت از افشاگران را اجرا کنند
۲. کسب و کارهای که بیش از ۱۵ کارگر دارند و گردش مالی آنها بیش از ۱۰۰ میلیون یورو می‌باشد باید آیین‌های گزارش‌دهی داخلی برای رشا و ارتشا و فساد اجرا کنند
۳. شرکت‌های که خدمات مالی ارائه می‌دهند باید طرح‌های گزارش‌دهی برای نقض مقررات اتحادیه اروپا و بازار مالی فرانسه اعمال کنند.

اصولی که در نظام گزارش‌دهی باید رعایت شود عبارتند از:

۱. طرح‌های گزارش باید از هویت افشاگران و هویت هر شخصی که متهم به نقض قوانین و مقررات شده و اطلاعات جمع‌آوری شده حمایت کنند، افشای جزئیات این موارد تا دو سال حبس و سی هزار یورو جزای نقدی به دنبال خواهد داشت،

۲. سازمان‌ها باید یک شخص مسئول برای دریافت گزارش‌های افشاگری منصوب کنند که می‌تواند یکی از کارکنان باشد یا یک ارائه‌دهنده بیرونی خدمات،

۳. آیینی که برای افشا در نظر گرفته است باید به اندازه کافی اطلاع‌رسانی شده و در اختیار همگان قرار گیرد،

۴. آیین افشا باید به دقت بیان کند که افشاگر می‌تواند افشا کند (۱) اطلاعات تماس‌های لازم بعد برای برقراری ارتباط با دریافت‌کننده ارائه دهد (۲) همچنین طرح افشاگری باید با دقت بیان کند که چگونه یک سازمان برخی اطلاعات را به افشاکننده و شخص متهم به نقض قوانین و مقررات ارائه می‌کند (۵)، محرمانگی دقیق را تضمین کند و اطلاعات را پس از گذشته یک مدت زمان از بین ببرد.

افشاگران چنانچه در مقام اجرای تعهداتی را که به موجب قوانین و مقررات مربوط به رازداری بر عهده دارند افشا کنند مسئولیتی نخواهند داشت مشروط بر آنکه افشا ضروری و متناسب بوده باشد برای حمایت از منافع مورد نظر و آیین گزارش‌دهی که به موجب قانون مقرر شده است رعایت شده باشد.

با وجود این، قانون ۲۰۱۶ اجازه نمی‌دهد که اطلاعات مربوط به روابط پزشک و بیمار، وکیل و موکل یا امنیت ملی به موجب این قانون افشا شود. افشاگران در برابر برخی تهدیدها و اقدامات حمایت خواهند شد از جمله در برابر تنبیه‌های انضباطی. اما در صورتی که گزارش بر اساس سوء نیت صورت گرفته باشد در معرض ضمانت اجرای انضباطی کارفرما قرار می‌گیرند و ممکن است دعوای مطالبه خسارات وارد بر اعتبار افراد یا شرکت علیه آنها اقامه شود.

و) حمایت از منابع خبری روزنامه‌نگاران

روزنامه‌نگاران فرانسه تا پیش از ۱۹۹۳، تکلیف رازداری حرفه‌ای نسبت به منابع خبری نداشتند و دادگاه‌ها از آنها دربارهٔ منابع محرمانهٔ خبری بازجویی می‌کردند. لیکن در عمل، دست کم در دعاوی کیفری، تنها تعداد کمی از دادگاه‌ها از روزنامه‌نگاران می‌خواستند که منابع خود را افشا کنند. همچنین روزنامه‌نگاران در رسیدگی‌های مدنی مستحق حمایت خاصی نبودند و همین قاعده در مورد شهود نیز اعمال می‌شد.

در دعاوی معدودی که دادگاه‌ها دستور افشای منبع خبر را صادر کردند روزنامه‌نگاران، با امتناع از این امر به عرف حرفه‌ای خود استناد کردند. دادگاه‌ها نیز عموماً ضمانت اجرای خاصی برای در هم شکستن امتناع آنها به کار نبردند. در نتیجه، تا آغاز دههٔ ۸۰، تنها یک یا دو روزنامه‌نگار به افشای منبع خبری خود محکوم شد. در این زمان قانون جزا مورد بازنگری اساسی قرار گرفت.

در سال ۱۹۹۳، قانون آیین دادرسی کیفری اصلاح شد و با رویه و عرف موجود روزنامه‌نگاران، هماهنگ شد. اکنون بند دو مادهٔ ۱۰۹ قانون مذکور می‌گوید:

«هر روزنامه‌نگاری که در رابطه با اطلاعاتی که به وسیلهٔ او و در جریان فعالیت روزنامه‌نگاری‌اش جمع‌آوری شده به عنوان شاهد در دادگاه حاضر شود آزاد است از افشای منبع خود امتناع کند».

چند نکته در تفسیر مادهٔ فوق، قابل توجه است. اول اینکه حق عدم افشای منابع خبر، مطلق است نه مشروط. دوم آنکه، این قانون نسبت به روزنامه‌نگارانی قابل اعمال است که به عنوان شاهد به دادگاه فراخوانده شوند و لذا اشخاص متهم همیشه حق مطلق و غیرمشروط نسبت به امتناع از ادای شهادت دارند. سوم آنکه این قانون «روزنامه‌نگار» و «فعالیت روزنامه‌نگاری» را که هر دو از مفاهیم مبهم هستند تعریف نمی‌کند.

همچنین مادهٔ ۵۶-۲ قانون آیین دادرسی کیفری مقرر می‌دارد که قاضی تحقیق کننده یا دادستان باید تضمین کنند که تحقیقات و بازرسی‌های آنها از اماکن رسانه‌ای در اجرای آزاد حرفهٔ روزنامه‌نگاری اختلال ایجاد نمی‌کند.

در مجموع، حقوق فرانسه حمایت‌های در خور ملاحظه‌ای را از منابع خبری روزنامه‌نگاران به عمل آورده است. جالب‌تر از قوانین فرانسه، بی‌میلی دادگاه‌های این کشور نسبت به مجازات روزنامه‌نگارانی است که از رعایت دستور دادگاه نسبت به افشای منابع خبری خود امتناع می‌کنند. شاید این گرایش قضایی، انعکاس دهندهٔ اتفاق نظری باشد که بین مردم نسبت به تقبیح اجبار روزنامه‌نگاران به افشای هویت منابع خبری وجود دارد.

ز) شفافیت لابی‌گری

به موجب قانون ۲۰۱۶ فرانسه یک دفتر الکترونیک به منظور تضمین دسترسی شهروندان به اطلاعات راجع به روابط لابی‌گران با مقامات عمومی ایجاد خواهد شد. اطلاعات این دفتر برای عموم قابل دسترس خواهد بود و هدف آن این است که نشان دهد افراد و سازمان‌های را که به طور منظم به فعالیت لابی‌گری مبادرت می‌کنند، سازمان‌های عمومی یا خصوصی که به فعالیت صنعتی یا تجاری اقدام می‌کنند، اتاق‌های بازرگانی، اتاق‌های

صنایع، اتاق‌های تجاری و اصناف در صورتیکه دست کم فعالیت اصلی یا منظم یکی از مدیران، کارکنان و اعضای آنها عبارت باشد از تحت تاثیر قرار دادن تصمیم یک مرجع حکومتی به ویژه محتوای یک قانون یا یک مصوبه تنظیم‌گری از طریق برقراری ارتباطات با نمایندگان مجلس، اعضای هیئت دولت، کارکنان یا مشاوران تقنینی یا کابینه یا دیگر مقامات حکومتی باید اطلاعات خود را در دفتر ثبت لابی‌گران ثبت کنند. افرادی که از کارکردن سازمان‌های مذکور نیستند ولی فعالیت لابی‌گری از جانب آنها انجام می‌دهند نیز باید اطلاعات خود را در این دفتر ثبت کنند و هویت افراد یا سازمان‌هایی را که منافع آنها را نمایندگی می‌کنند، قلمرو فعالیت‌های لابی‌گری خود، اینکه چند نفر برای فعالیت‌های لابی‌گری به کار می‌گیرند، چه میزان پول برای فعالیت‌های لابی‌گری در طول سال خرج می‌کنند و هر نوع سازمان حرفه‌ای، اتحادیه یا سازمان غیر دولتی که منافع مرتبط با منافع ثبت‌کننده دارند را باید در دفتر مذکور افشا کنند.

عدم افشای این اطلاعات می‌تواند منجر به اتهام کیفری شود که تا یک سال حبس و جزای نقدی تا ۱۵ هزار یورو به دنبال دارد. این قانون برخی اشخاص و سازمان‌ها از جمله مقامات منتخبی را که در چارچوب صلاحیت‌های خود اقدام کنند، احزاب و گروه‌های سیاسی، اتحادیه‌های تجاری و سازمان‌های مذهبی را از ثبت نام در این دفتر استثنا کرده است.

مقررات مربوط به ثبت‌نام‌ها در دفتر ثبت اطلاعات لابی‌گران، از ۱ ژوئیه ۲۰۱۷ لازم‌الاجرا شده است و مرجع عالی شفافیت در زندگی عمومی موظف شده است که دفتر مذکور را ایجاد و مدیریت کند.

ح) شفافیت هزینه‌های انتخابات

موضوع شفاف نمودن فعالیت‌های سیاسی در فرانسه از دهه ۱۹۸۰ مورد توجه قرار گرفت و منجر به تصویب دو قانون مفصل در مارس ۱۹۸۸ گردید. محورهای عمده این قوانین عبارت است از: تعیین سقف برای هزینه‌های انتخاباتی، شفافیت حساب‌های مالی احزاب و نامزدها و یارانه‌های دولتی.^{۳۸}

نامزدها نمی‌توانند مستقیماً کمکی بپذیرند و در صورت تخلف حق شرکت در انتخابات را از دست می‌دهند. طبق ماده ۴-۵۲ کد انتخابات پارلمانی فرانسه، هر نامزد در انتخابات طبق مواد ۵-۵۲ و ۶-۵۲ حداکثر تا زمان ثبت نامزدیش، یک نماینده تعیین می‌کند. این نماینده می‌تواند یک موسسه تأمین مالی انتخاباتی یا یک شخص حقیقی موسوم به «نماینده مالی» باشد. یک نماینده نمی‌تواند میان چند نامزد، مشترک باشد. نماینده در طی سال پیش از روز اول ماه برگزاری انتخابات تا زمان تحویل حساب تبلیغات نامزد، وجوه اختصاص یافته تبلیغات انتخاباتی را دریافت می‌کند. او هزینه‌های انجام گرفته برای انتخابات و پیش از زمان برگزاری تا پایان آن را، به

38. Code Electorale, Article L52-4, Modifié par LOI n°2017-1339 du 15 septembre 2017 - art. 27; Décret n° 2014-715 du 26 juin 2014 modifiant le décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 pris pour l'application de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, JORF n°0148 du 28 juin 2014, Texte n°59.

استثنای هزینه‌هایی که یک حزب یا تشکل سیاسی متقبل شده است تأمین می‌کند. هزینه‌هایی که پیش از تعیین او بطور مستقیم توسط نامزد یا به نفع او انجام گرفته‌اند توسط نماینده باز پرداخت می‌شوند و جزو حساب بانکی یا پستی او منظور می‌شود. همچنین، طبق ماده ۵-۵۲، مؤسسه تأمین مالی انتخاباتی باید مطابق شرایط پیش‌بینی شده در ماده ۵ قانون ۱ ژوئیه ۱۹۰۱ راجع به قرارداد مؤسسه باید همراه با موافقت کتبی نامزد اعلام شود. نامزد نمی‌تواند عضو مؤسسه مالی که از او حمایت می‌کند باشد. در صورت انتخابات به صورت فهرست، هیچ یک از اعضای فهرست نمی‌تواند عضو مؤسسه تأمین مالی ای باشد که از نامزدی که در رأس صدر فهرست قرار دارد حمایت می‌کند. کارشناس حسابدار که مأمور تنظیم حساب تبلیغات انتخاباتی است نمی‌تواند رئیس یا خزانه دار این مؤسسه را شود.

مؤسسه تأمین مالی انتخاباتی موظف است یک حساب بانکی یا پستی باز کند که کلیه عملیات مالی او را نشان دهد. حساب‌های مؤسسه، به حساب تبلیغات نامزدی که حمایت می‌کند یا به حساب تبلیغات نامزد موجود در صدر فهرستی که نامزد مورد حمایت مؤسسه در آن قرار دارد پیوست می‌شود.

مؤسسه فقط در طی مدت پیش‌بینی شده در بند دوم ماده ۴-۵۲ می‌تواند وجه دریافت کند.

مؤسسه، سه ماه پس از ثبت حساب تبلیغات نامزدی که حمایت می‌کند خود به خود منحل می‌شود.

پیش از پایان این مهلت، مؤسسه موظف است که درباره انتقال موجودی خالصش که ناشی از آورده نامزد نباشد تصمیم‌گیری کند. الباقی باید به یک مؤسسه تأمین مالی یک حزب سیاسی یا به یک یا چند نهاد دارای منفعت عمومی اختصاص یابد. اگر در شرایط و مهلت پیش‌بینی شده در بالا، نسبت به انتقال، تصمیم‌گیری نشده باشد بنا به درخواست فرماندار شهرستانی که مؤسسه تأمین مالی انتخاباتی در آنجا قرار دارد، دادستان جمهوری، موضوع را به رئیس دادگاه شهرستان ارجاع می‌دهد تا او، نهاد یا نهادهای دارای منفعت عمومی را که موجودی خالص را بدست می‌آورند تعیین کند. در صورتی که انتقال، پذیرفته نشده باشد نیز به همین ترتیب عمل می‌شود. اگر نامزد مورد حمایت مؤسسه تأمین مالی انتخاباتی، خود را نامزد نکند پس از پایان مهلت ثبت نامزدی، مؤسسه، خود به خود منحل می‌شود. انتقال موجودی خالص که مؤسسه باید در سه ماه پس از انحلال، درباره آن تصمیم‌گیری کند مطابق شرایط پیش‌بینی شده در بند پیشین صورت می‌گیرد.

به موجب ماده ۸-۵۲ قانون مذکور، کمک‌های یک شخص حقیقی - که به درستی شناخته شده باشد برای

تأمین مالی تبلیغات یک یا چند نامزد در یک انتخابات، نباید بیش از ۴۶۰۰ یورو باشد.

اشخاص حقوقی، به غیر از احزاب یا تشکل‌های سیاسی، نمی‌توانند در تأمین مالی تبلیغات انتخاباتی یک نامزد شرکت کنند یا به هر عنوان، کمک مالی به او بدهند یا اموال، خدمت یا دیگر امتیازات مستقیم یا غیر مستقیم را به قیمتی پایین‌تر از قیمت‌های رایج در اختیار او قرار دهند.

هر کمک مالی بیشتر از ۱۵۰ یورو به یک نامزد برای تبلیغات وی باید به واسطه چک، انتقال وجه، برداشت

خودکار یا کارت بانکی واریز شود.

در صورتی که مبلغ هزینه‌هایی که بر مبنای ماده ۱۱-۵۲ مجاز است برابر یا بیشتر از ۱۵۰۰۰ یورو باشد مبلغ کل کمک مالی نقدی به نامزد نباید از ۲۰ درصد این مبلغ بیشتر شود.

هیچ نامزدی نمی‌تواند بطور مستقیم یا غیر مستقیم و برای هر هزینه‌ای که باشد از یک کشور خارجی یا یک شخص حقوقی خارجی، کمک مالی دریافت کند.

به عنوان استثنا بر بند اول ماده ۱-۵۲، نامزدها یا فهرست‌های نامزدها می‌توانند از راه آگهی در مطبوعات، کمک‌های مالی مجاز در این ماده را درخواست کنند. آگهی نباید نکاتی غیر از آنچه مربوط به پرداخت کمک است داشته باشد.

مبالغ پیش‌بینی شده در این ماده، هر سال براساس مصوبه دولت، به روز می‌شود.

در اسناد و مدارک صادره از یک مؤسسه تأمین مالی انتخاباتی یا یک نماینده مالی به اشخاص ثالث، بویژه اسناد و مدارک مورد استفاده برای درخواست کمک مالی باید نام نامزد یا فهرست نامزدهای دریافت‌کننده مبالغ جمع‌آوری شده و نام مؤسسه و زمان تعیین آن یا نام نماینده مالی و زمان انتصاب وی ذکر شود (ماده ۹-۵۲) و مؤسسه تأمین مالی انتخاباتی یا نماینده مالی، یک رسید را که شرایط تهیه و استفاده از آن را مصوبه شورای دولتی تعیین می‌کند به کمک‌کننده می‌دهد. این مصوبه، همچنین تعیین می‌کند که رسیدهای تحویل شده برای کمک‌های مالی برابر یا کمتر از ۳۰۰۰ یورو که توسط اشخاص حقیقی اعطا شده‌اند در چه شرایطی، نام نامزد یا نامزدها یا نام فهرست برخوردار از کمک را ذکر نکنند (ماده ۱۰-۵۲).

پرداخت یارانه نیز تابع مقررات خاصی است. به موجب ماده ۱-۱۱-۵۲ کد انتخابات پارلمانی، دولت، هزینه‌های انتخاباتی نامزدهای آن انتخاباتی را که ماده ۴-۵۲ بر آنها قابل اعمال است بطور مقطوع، برابر با پنجاه درصد سقف هزینه‌هایشان پرداخت می‌کند. این پرداخت نباید از مبلغ هزینه‌های انجام گرفته از محل آورده شخصی نامزدها که در حساب تبلیغاتشان منعکس شده است بیشتر شود.

در فرانسه، ستاد اداری مستقل به نام کمیسیون ملی حساب‌های تبلیغات انتخابات و امور مالی سیاسی تشکیل شده است. این کمیسیون شامل نه عضو است که به مدت پنج سال و براساس مصوبه دولت منصوب می‌شوند (ماده ۱۴-۵۲). کمیسیون ملی حساب‌های تبلیغات انتخاباتی و امور مالی سیاسی، حساب‌های تبلیغات انتخاباتی را تأیید و پس از دادرسی توافقی، رد یا اصلاح می‌کند. این کمیسیون، مبلغ پرداخت مقطوع پیش‌بینی شده در ماده ۱-۱۱-۵۲ را تعیین می‌کند (ماده ۱۵-۵۲).

ط) روشن بودن حدود و استثنای شفافیت

همانطور که در گذشته گفته شد اصل شفافیت به منزله نفی کامل محرمانگی از امور عمومی نیست. بلکه برای حمایت از حقوق دیگران (نظیر حق حریم خصوصی، حق بر حرمت و حق مالکیت) و تأمین مصالح عمومی (نظیر امنیت ملی، اسرار دولتی، نظم عمومی، عفت عمومی و سلامت عمومی) می‌توان به تحدید دامنه شفافیت پرداخت. با وجود این، همواره باید به خاطر داشت که شفافیت اصل است و محدودیت‌ها، استثناء. بنابراین، در تعیین

احکام حاکم بر رابطه بین آنها باید از قواعدی پیروی کرد که به حکم عقل و منطق بر رابطه بین اصل و استثناء حاکم است. برای مثال، هیچ محدودیتی نمی‌تواند شفافیت در امری را را به طور کامل حذف یا از محتوا تهی کند زیرا در این صورت، رابطه بین اصل و فرع معکوس می‌شود؛ هیچ استثنایی نمی‌تواند از اصل خود بیشتر باشد زیرا استثناء اکثر قبیح و مردود است؛ استثناء نباید مبهم باشد زیرا استثناء مبهم باطل است؛ استثناء باید به صورت مضیق تفسیر شود و در تعیین مفاد آن باید به قدر متیقن بسنده کرد.

برای تحقق شفافیت حدود و استثناءها، لازم است هر نوع محدودیت تنها به موجب قانون برقرار شود، برای مثال، مفهوم و قلمرو حریم خصوصی یا امنیت ملی را قانون تعریف کند؛ دوم اینکه ایجاد هر نوع محدودیت باید به جهت یکی از اهداف مشروعی باشد که گفته شد یعنی واقعاً برای رعایت حقوق اشخاص یا تأمین مصالح عمومی. از این رو، استفاده از محدودیت‌ها برای پنهان کردن فساد و سوءاستفاده از وظایف و اختیارات، فاقد توجیه است. سوم آنکه، در وضع و اعمال هر نوع محدودیت بر اصل شفافیت باید اثبات شود که وضع آن محدودیت ضرورت داشته است و متناسب با آن ضرورت نیز صورت گرفته است.

نظام حقوقی فرانسه به دلیل تبعیت از سازوکارهای نظارتی بین‌المللی تا حد زیادی در تأمین شرایط مذکور موفق بوده است.

بند دوم : آمریکا

الف) حق دسترسی به اطلاعات

قانون اساسی ایالات متحده آمریکا از آزادی بیان قویاً حمایت کرده و آزادی اطلاعات نیز از طریق تفسیر موسع آزادی بیان، مشمول حمایت‌های مقرر در قانون اساسی شناخته شده است. با وجود این، قانون آزادی اطلاعات ایالات متحده نخستین قانونی است که در سال ۱۹۶۶ با این عنوان در جهان تصویب شده است.^{۳۹}

این قانون تاکنون دو بار اصلاح و تکمیل شده است: نخست در سال ۱۹۹۶ «قانون آزادی الکترونیک اطلاعات»^{۴۰} حق دسترسی به اسناد و سوابق را در اشکال الکترونیکی پیش‌بینی کرد، سپس «قانون دولت شفاف»^{۴۱} مصوب ۲۰۰۷ اصلاحاتی را در مقررات دو قانون مذکور به عمل آورد.

در قوانین مذکور، اطلاعات در معنای اعم خود تعریف شده است: منظور از اطاعات، هر نوع اطلاعاتی است که به هر شکل ممکن در مؤسسات عمومی نگهداری می‌شود. این اطلاعات را ممکن است مؤسسات عمومی تولید یا دریافت کرده باشند. چنانچه اطلاعاتی در زمان ارائه درخواست دسترسی، در کنترل مؤسسه عمومی مورد مراجعه باشد آن مؤسسه با رعایت برخی استثناءها ملزم به ارائه اطلاعات درخواستی خواهد بود.

39. Freedom of Information Act, 5 USC 552, 1966,

at: [http:// www.epic.org/opengov/foia/usfoiaact.html](http://www.epic.org/opengov/foia/usfoiaact.html).

40. Electronic Freedom of Information Act Amendments

41. OPEN Government Act

در آمریکا، حق دسترسی به اطلاعات، یک حق بشری شناخته می‌شود که همه اشخاص و سازمان‌ها صرف نظر از تابعیت خود می‌توانند به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی دسترسی داشته باشند. بنابراین، اتباع خارجی، اشخاص مقیم، مهاجر و پناهنده از این حق برخوردارند.^{۴۲}

قانون آزادی اطلاعات این کشور عمدتاً بر قوه مجریه تمرکز کرده و عموم مؤسسات این قوه از وزارتخانه‌ها گرفته تا تشکیلات نظامی و شرکت‌های دولتی را دربرمی‌گیرد. با وجود این، کادر فوریتی رئیس جمهور در کاخ سفید، شورای امنیت ملی و مشاوران کاخ سفید از شمول این قانون استثنا شده‌اند. در خارج از قوه مجریه، کنگره و دادگاه‌ها نیز از شمول قانون فوق مستثنا هستند.

متقاضی اطلاعات باید درخواست خود را به همراه توضیحات لازم درباره اطلاعات درخواستی به مؤسسه مورد نظر ارائه دهد. متقاضی ملزم نیست انگیزه یا دلیل دسترسی به اطلاعات را بیان کند مگر در صورتی که این امر برای غلبه بر یک استثنای تشخیصی^{۴۳} ضرورت داشته باشد یا متقاضی درصدد دسترسی سریع^{۴۴} یا بدون هزینه^{۴۵} به اطلاعات درخواستی باشد.

دسترسی به اطلاعات ممکن است مستلزم پرداخت هزینه‌هایی باشد. در قانون آزادی اطاعات، با توجه به نوع اطلاعات درخواستی، شرایط متقاضی و اهداف دسترسی، هزینه‌های متفاوتی برای دسترسی به اطلاعات پیش‌بینی شده است. در خصوص درخواست اطلاعات برای استفاده‌های تجاری، هزینه‌های جستجو، تکثیر و بررسی اسناد دریافت می‌شود؛ از مؤسسات آموزشی یا علمی صرفاً هزینه‌های لازم برای جستجو و تکثیر اخذ می‌گردد و در خصوص سایر درخواست‌ها ممکن است هزینه‌های جستجو و تکثیر مطالبه شود. در مورد دو گروه اخیر برای دو ساعت اول جستجو و ۱۰۰ صفحه اول تکثیر، معافیت پیش‌بینی شده است. همچنین در مورد درخواست‌های متضمن نفع عمومی که به ویژه در مورد رسانه‌ها و سازمان‌های غیردولتی مصداق دارد معافیت‌های زیادی نسبت به هزینه‌های دسترسی به اطلاعات پیش‌بینی شده است.

مؤسسات عمومی باید در اسرع وقت به درخواست‌های شهروندان پاسخ دهند. حداکثر مهلت پیش‌بینی شده برای ارائه اطلاعات، ۲۰ روز کاری است که در شرایط غیرمعارف ممکن است حداکثر به مدت ۱۰ روز دیگر تمدید شود.

42. Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996,

at: <http://www.epic.org/opengov/efoia.html>.

۴۳. منظور از استثنای تشخیصی آن است که اگر مأمور مؤسسه عمومی تشخیص دهد که ارائه اطلاعات درخواستی به حقوق یا منافع عمومی یا خصوصی ضرر خواهد زد می‌تواند از ارائه اطلاعات خودداری کند و برعکس.

۴۴. در صورتی که دسترسی به اطلاعات برای حفظ سلامتی یک فرد یا دفاع از حقوق وی ضرورت داشته باشد اولاً اطلاعات باید در سریعترین زمان ممکن ارائه شوند و ثانیاً مؤسسات غیر عمومی نیز ملزم هستند اطلاعات درخواستی را ارائه کنند.

۴۵. انگیزه دسترسی به اطلاعات ممکن است سبب معافیت کامل یا جزئی از هزینه‌های دسترسی به اطلاعات شود.

در صورتی که درخواست دسترسی رد شود باید دلایل رد، محل اعتراض به این تصمیم، مهلت اعتراض و نام و سمت مأموری که درخواست را رد کرده است به اطلاع متقاضی رسانده شود. تجدیدنظر خواهی نسبت به رد درخواست‌های شهروندان و یا شکایات راجع به تأخیر خیلی زیاد در انجام وظیفه، می‌تواند در مؤسسه مربوطه و یا در دادگاه‌های فدرال مطرح شود.

قانون آزادی اطلاعات تکالیف زیادی برای اطلاع‌رسانی فعال بر عهده دولت گذاشته و انتشار مقوله‌های خاصی از اطلاعات را بدون هر گونه درخواست، الزامی ساخته است.

نه مقوله اطلاعات از شمول قانون آزادی اطلاعات مستثنا شده‌اند که از جمله می‌توان به اطلاعات راجع به امنیت ملی، اطلاعات راجع به گردش کار داخلی مؤسسات عمومی، اطلاعات مورد حمایت دیگر قوانین، اطلاعات تجاری، حریم خصوصی، سوابق مربوط به اجرای قوانین، اطلاعات مربوط به مؤسسات مالی و داده‌های چاه‌های نفتی اشاره کرد.

«قانون دولت شفاف» که تحت فشار گروه‌های مدافع آزادی اطلاعات در سال ۲۰۰۷ تصویب شد مقرراتی برای اصلاح وضعیت تأخیرهای بیش از حد، نبود پاسخگویی در قبال درخواست‌های دسترسی به اطلاعات و سرگردانی اعتراض‌کنندگان به مؤسسات فدرال پیش‌بینی کرده است تا فضای تخریب شده پس از حادثه ۱۱ سپتامبر را تا حدودی ترمیم کند.

شایان ذکر است که علاوه بر قوانین مذکور، قوانین دیگری نیز در ایالات متحده آمریکا وجود دارد که در موضوعات خاصی تصویب شده‌اند. از جمله می‌توان به قانون شفاف‌سازی^{۴۶} که حکومت را به افشای رایزنی‌های واحدهای متشکل از چند موسسه نظیر کمیسیون ارتباطات فدرال، ملزم می‌سازد و قانون کمیته مشورتی فدرال^{۴۷} که شفافیت کمیته‌هایی را که به مؤسسات فدرال یا به رئیس جمهور مشورت می‌دهند الزام آور ساخته است اشاره کرد.

همچنین قوانین دیگری نیز در همه ایالات‌های آمریکا وجود دارد که دسترسی به سوابق حکومت را میسر می‌سازند.^{۴۸} شماری از ایالت‌ها کمیسیون‌های اطلاعات نیز دارند که تصمیمات مربوط به دسترسی شهروندان به اطلاعات را مورد تجدیدنظر قرار می‌دهد. پس از حادثه ۱۱ سپتامبر قوانین ایالتی آزادی اطلاعات نیز در معرض تهدید و محدودیت قرار گرفته است.

46. Sunshine Act

47. Federal Advisory Committee Act, 1972, 5 U.S.C. App II.

48. See Reporters Committee for Freedom of the Press,

at: [http:// www.reporters.net/nfoic/web/index.htm](http://www.reporters.net/nfoic/web/index.htm).

ب) اطلاع‌رسانی کنشی و دولت الکترونیک

در ایالات متحده آمریکا هم در سطح فدرال و هم در سطح ایالتی، پایگاه اطلاع‌رسانی گوناگونی به انتشار اطلاعات عمومی اقدام می‌کنند. بخش خصوصی نظیر بیمارستان‌ها، دانشگاه‌ها و مدارس خصوصی نیز اطلاعات زیادی را در دسترس عموم قرار داده‌اند.

در سطح فدرال، پایگاه Data.gov یک پایگاه بزرگ از داده‌های گوناگون است که با هدف بازتر و پاسخگوتر نمودن دولت راه‌اندازی شده است. توجه مبنایی این پایگاه آن است که باز بودن داده‌های دولتی موجب ارتقا مشارکت شهروندان در امور حکومت می‌شود و فرصت‌هایی را برای توسعه اقتصادی ایجاد می‌کند و به تصمیم‌گیری‌های آگاهانه در بخش عمومی و خصوصی منجر می‌شود. این پایگاه از سوی اداره خدمات عمومی آمریکا مدیریت می‌شود.

Data.gov دستور اجرایی در مورد آزاد کردن داده دولتی با قابلیت خوانده شدن توسط ماشین را همانطور که در خط مشی داده‌باز فدرال وجود دارد پیاده‌سازی می‌کند.

Data.gov با همکاری پایگاه‌های داده‌باز ایالت‌ها، شهرها و بخش‌های مختلف محلی می‌تواند داده‌های آنها را در فهرست خود بگنجانند و در هنگام جستجوی کاربران، آنها را به مجموعه داده‌های مرتبط با هر دوی منابع فدرال و غیر فدرال ارجاع دهد.

Data.gov از الگوی پروژه داده‌باز (عنوان، توضیحات، برچسب‌ها، آخرین بروزرسانی‌ها، ناشر، شماره تماس و ...) برای هر مجموعه داده که در سایت نمایش داده می‌شود استفاده می‌کند.

بنا بر سیاست داده‌باز فدرال (۲۰۱۳) داده‌های دولتی جدید باید به صورت باز و در فرمت‌های قابل تشخیص برای ماشین قابل دسترس باشند و در عین حال، رعایت امنیت و حفظ حریم خصوصی را تضمین کنند. انتشاردهندگان داده‌های دولتی برای قرار دادن داده‌های خود در Data.gov باید راهنمای دقیق را در مورد چگونگی قرار دادن اطلاعات در پورتال مطالعه کنند. تیم Data.gov معمولاً با یک فرد معین شده از سوی هر سازمان به عنوان رابط در تماس است و ناشران داده باید با مامور سازمان خود در مورد هرگونه اضافه نمودن مجموعه داده در Data.gov مشورت نمایند.

لازم است سازمان‌های نامبرده در قانون CFO فدرال^{۴۹} اقدامات ذیل را انجام دهند:

- همانطور که ملزم به تهیه فهرست اموال خود مانند صندلی و میز و کامپیوتر هستند باید از دارایی داده‌ای خود نیز به صورت جداگانه برای مدیریت بهتر و استفاده بهینه از این منابع، فهرست تهیه نمایند.

۴۹. از جمله وزارت کشاورزی، وزارت بازرگانی، وزارت دفاع، وزارت آموزش و پرورش، وزارت انرژی، وزارت بهداشت و خدمات انسانی، وزارت امنیت داخلی، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور، وزارت دادگستری، وزارت کار، وزارت امور خارجه، وزارت حمل و نقل، وزارت خزانه داری، سازمان حفاظت محیط زیست، اداره ملی فضایی و هوانوردی و ...

- فهرستی از داده‌های عمومی خود و یا داده‌هایی که قابلیت عمومی شدن را دارند تهیه کنند و این فهرست را به عنوان داده در نظر بگیرند.

پایگاه مذکور حاوی بخش‌های مختلفی به شرح زیر است:

داده (data): در این بخش طیف گسترده‌ای از مجموعه داده‌ها (حدود ۱۹۲۵۳۳ مجموعه داده) گنجانده شده است که بر اساس معیارهای مختلفی امکان جستجو را فراهم می‌کند. در این بخش جستجو بر اساس نوع مجموعه داده، برچسب‌ها، فرمت های فایل، انتشار دهندگان داده، سازمان، دواير و دفاتر امکان پذیر است.

برنامه‌های کاربردی (applications): در این بخش، برنامه‌های نرم‌افزاری قرار داده شده است که به مردم برای اتخاذ تصمیمات آگاهانه در مورد مسائل مختلف زندگی مانند کمک‌های مالی کالج‌ها و دانشگاه‌ها تا پیدا کردن بهترین محصولات مصرفی و وسایل نقلیه و... کمک می‌کنند. تعدادی از این برنامه‌های کاربردی به صورت رایگان و بدون نیاز به ثبت نام در دسترس قرار گرفته‌اند. با وجود آنکه پایگاه به استفاده از برنامه خاصی تاکید ندارد اما همواره به دنبال برنامه‌های جدید است. این برنامه‌ها قابلیت جستجو بر اساس سازمان را دارند و در این بخش از سایت نیز قسمتی برای ثبت برنامه‌های پیشنهادی کاربران تعبیه گردیده است.

عناوین موضوعات (topics): در این بخش، عناوین موضوعات مختلف دسته‌بندی شده‌اند که با انتخاب هر یک از آنها، کاربر به قسمتی از پورتال منتقل می‌شود که در آن، داده‌ها و منابع مرتبط با موضوع مورد نظر او، مجموعه داده‌های مربوط به آن حوزه، برنامه‌های کاربردی، رقابت‌های مرتبط با موضوع و موارد بروزرسانی شده در آن یافت می‌شود.

عناوین موضوعات این قسمت عبارتند از کشاورزی، آب و هوا، آموزش، انرژی، مالی، سلامتی و بهداشت، کارخانجات، دولت محلی، حقوق مصرف‌کننده، اقیانوس، علم و پژوهش، امنیت عمومی، بازرگانی دریایی و اکوسیستم‌ها.

توسعه‌دهندگان برنامه‌ها (developers): Data.gov یک منبع غنی برای هکرهای مدنی، کارآفرینان عرصه فن‌آوری، متخصصان داده و برنامه‌نویسان از هر رده‌ای است. در این قسمت، دسترسی به اطلاعات در مورد برنامه‌های کاربردی، پروژه‌های منبع باز و منابع برنامه‌نویسی مرتبط، در سراسر کشور و همچنین مشاهده بروزرسانی‌ها ممکن است چراکه این پورتال به عنوان یک پروژه منبع باز در Github مدیریت می‌شود.

در روح نرم‌افزار منبع‌باز تشویق افراد به توسعه پروژه مستتر است. در خصوص این پروژه نیز کاربران می‌توانند با روش‌هایی همچون گزارش‌دهی اشکالات، ارائه پیشنهادات و ترجمه محتوا به زبان‌های دیگر با Data.gov در Github همکاری کنند.

- فرمول‌های برنامه‌نویسی نیز در این بخش از پورتال قرار دارند و انتظار می‌رود که سازمان‌های مختلف از سراسر دولت فرمول‌های برنامه‌نویسی (APL) خود را به عنوان بخشی از داده‌ها در اختیار Data.gov قرار دهند تا این بخش توسعه یابد.

- Govcode لینک‌هایی به طیف گسترده‌ای از پروژه‌های منبع باز در اختیار قرار می‌دهد.
- در بخش رقابت نیز رقابت‌ها و جوایز بیش از صد سازمان از سراسر دولت فدرال گنجانده شده است تا از ایده‌ها، خلاقیت‌ها و کمک‌های عمومی برای حل مشکلات مأموریت محور استفاده کنند.

تأثیرات (Impact) : اهمیت اطلاعات دولتی باز از آنرو است که داده‌ها قابل استفاده و در دسترس‌تر می‌شوند و می‌توانند تاثیر بیشتری داشته باشند. اثرات مذکور شامل مواردی همچون صرفه جویی در هزینه‌ها، بهره‌وری، بهبود خدمات شهری، سرعت کسب و کار، تصمیم‌گیری آگاهانه، کارایی بیشتر برنامه‌ریزی، تحقیق و اکتشافات علمی، شفافیت و پاسخگویی و افزایش مشارکت عمومی در گفتمان دموکراتیک است ولی به این موارد محدود نمی‌شود. نمونه‌هایی از تاثیرگذاری شهروندان بر داده‌های باز در این قسمت مشاهده می‌شود. در این قسمت لینک‌های سایت‌های داده‌باز بخش خصوصی در حوزه‌های آموزش، سلامت، آب و هوا، انرژی، کسب و کار، کشاورزی و حقوق مصرف‌کننده همراه با توضیحاتی در مورد خدمات آنها گذاشته شده است که کاربران در صورت تمایل می‌توانند به سایت‌های مذکور مراجعه نمایند و از داده‌ها و خدمات آنها بهره‌مند گردند.

تماس (contact) : این بخش برای پرسیدن سوال در مورد data.gov، درخواست یک مجموعه داده، ارسال یک برنامه کاربردی، گزارش خرابی در وبسایت و ... طراحی گردیده است.

ج) مدیریت تعارض منافع

در ایالات متحده، قواعد مدیریت تعارض منافع در قوه مجریه با قوه مقننه متفاوت است. قوه مجریه تابع چندین قانون کیفری، اداری، استخدامی و همچنین کدهای رفتاری و فرمانهای اجرایی است. مهمترین اینها عبارتند از: «قانون اخلاق در دولت»^{۵۰} (که افشای مالی برای مقامات ارشد را پیش‌بینی کرده است) و «ضوابط رفتار اخلاقی برای کارکنان قوه مجریه»^{۵۱} (که به «کد ضوابط» معروف است). «کد ضوابط» (در سطوح مختلف) بر همه کارکنان قوه مجریه (بالغ بر ۴ میلیون نفر) اعم از مقامات ارشد کابینه مانند وزیر کشاورزی اعمال می‌شود. قواعد پراکنده که بر تعارض منافع در ایالات متحده حاکم است می‌تواند گیج‌کننده باشد. با وجود این، علی‌رغم داشتن زبان فنی، «کد ضوابط» طیف وسیعی از مثال‌ها و کمک‌های تفسیری ذکر کرده است که می‌تواند یک مقام را پیش از اینکه قانون را نقض کند راهنمایی کند. به علاوه، ایالات متحده «کتاب راهنمای اخلاقی» مفصلی برای هر دو مجلس دارد.

در ایالات متحده، اعضای مجلس نمایندگان از «قواعد مجلس نمایندگان»^{۵۲} تبعیت می‌کنند. در این مجموعه قواعد، مقررات مختلفی در خصوص تعارض منافع وجود دارد، اما فصول اصلی در خصوص اخلاق، فصول ۲۳ و ۲۶ هستند که شامل کد رفتاری، الزامات افشای مالی و محدودیت دسترسی به هدایا و تأمین وجوه از بیرون

50. Ethics in Government Act

51. Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch

52. Rules of the House of Representatives

است. این مجموعه قواعد، با «کتاب راهنمای اخلاق»^{۵۳} مجلس تکمیل شده است که جزئیات بیشتری در مورد قانون و مثال‌هایی از سوابق مجلس ارائه می‌دهد. در مقایسه با کانادا و انگلستان، اکثر مقامات ارشد در دولت فدرال ایالات متحده (به ویژه وزرای کابینه) به صورت همزمان در مجلس نمایندگان حضور ندارند و از این رو، برخلاف کانادا و انگلستان، به طور همزمان تابع دو دسته قواعد تعارض منافع نمی‌شوند (چنین وضعیتی در مورد بسیاری از وزرای کانادا و انگلستان وجود دارد).

مجلس سنای ایالات متحده، تابع قانون جداگانه‌ای است که «کد رفتاری رسمی سنا»^{۵۴} نامیده می‌شود. البته، سناتورها همچنین تابع سایر قواعد اخلاقی مقرر در «قواعد سنا»^{۵۵} هستند که همان طور که در بالا اشاره شد، شامل قواعدی نظیر الزام به افشای مالی می‌شود.

مطابق با «کتاب راهنمای اخلاق مجلس»^{۵۶}، تعارض منافع به معنای وضعیتی است که در آن، رفتار یک مقام رسمی در سمت رسمی اش متعارض است با امور اقتصادی خصوصی اش و این نگرانی را ایجاد می‌کند که با وسوسه شدن برای حفظ منافع شخصی اش، در معرض خطر تضاد جانبدارانه قرار گیرد. «کتاب راهنمای اخلاق مجلس»، متذکر می‌شود که برخی انواع تعارض منافع در ذات یک دموکراسی قرار دارند و وضعیت‌هایی که بین دو طیف داشتن نفع گسترده از یک سو و موارد آشکار رشوه خواری در سوی دیگر، قرار می‌گیرند باید به صورت مورد به مورد بررسی شود. در این کشور، «ضوابط رفتاری برای کارمندان قوه مجریه» راهنمایی‌های مهمی در خصوص تعریف و چگونگی تشخیص وضعیت‌های تعارض منافع به دست می‌دهد.

ساختار نظارت بر تعارض منافع در ایالات متحده از طریق تفویض و توزیع صلاحیت در خصوص امور مربوط به اخلاق، به طور ویژه در قوه مجریه دنبال می‌شود. ارگان اصلی ناظر بر قوه مجریه «دفتر اخلاق دولت»^{۵۷} (OGE) است. این دفتر، نقش پیشگیری دارد و اختیاری برای تحقیق و بررسی در مورد شکایات ندارد. همین طور، بر تفسیر و مشورت دادن در مورد قواعد اخلاقی گوناگون، به خصوص راجع به «ضوابط اخلاقی برای کلیه کارکنان قوه مجریه»، که به جز رئیس جمهور و معاون او، سایر کارکنان را در برمی‌گیرد. «دفتر اخلاق دولت» به وسیله یک مدیر اداره می‌شود، اما هر «آژانس فدرال» دارای یک «مقام منصوب برای قواعد اخلاق مؤسسه» است^{۵۸} که مسئول نظارت بر قواعد اخلاق در آن آژانس با اختیار مشخص می‌باشد. این دفتر، جهت مشورت دادن به افراد درون آژانس خود یا معاف کردن از الزام به افشای مالی برای کارمندان پاره وقت، صلاحیت دارد. رسیدگی و استماع شکایات در آژانس‌های فدرال توسط بازرسان کل برای آژانس مربوط صورت می‌گیرد. بازرسان کل هر آژانس، اعضای یک ارگان مستقل هستند که «شورای بازرسان کل راجع به کارآمدی و

53. House Ethics Manual

54. Senate Official Code of Conduct

55. Rules of the Senate

56. US House Ethics Manual

57. US office of government ethics

58. Designated Agency Ethics Official

سلامت اداری»^{۵۹} نامیده می‌شود و در پیشگیری و تعیین ضمانت اجرا برای نقض قواعد اخلاقی، نقش ایفا می‌کنند. رؤسای هر یک از آژانس‌های فدرال، اختیار چندانی برای کنترل بازرسان کل ندارد، اما استثنایی برای این استقلال^{۶۰} در برخی از مهمترین آژانس‌ها در ایالات متحده وجود دارد. بازرسان کل اختیار تحقیقاتی قابل ملاحظه‌ای دارند، و نقش آنها در مشورت دادن به کنگره و بازبینی قانون‌گذاری‌ها، تا حدودی با «دفتر اخلاق دولت» همپوشان است.

به طور کلی، اقدامات تنبیهی برای نقض «ضوابط رفتار اخلاقی برای کارمندان قوه مجریه» به وسیله آژانس مربوط تعیین می‌شود هر چند رئیس «دفتر اخلاق دولت» اختیار دارد تا مجازاتی مشخص برای نقض قواعد مذکور توصیه کند. حوزه صلاحیت مطلق دفتر مذکور و ماهیت منحصر به فرد هر یک از آژانس‌های فدرال تقریباً تمرکز اختیارات را غیر عملی می‌سازد، از این رو، تفویض اختیار قابل ملاحظه و اعتماد به بازرسان کل برای رسیدگی به شکایات، ضروری است.

مسائل تعارض منافع در مجلس نمایندگان اصولاً به وسیله دو مرجع، نظارت می‌شود. اولی «دفتر اخلاق کنگره»^{۶۱} (OCE) است که یک دفتر تحقیق و بازرسی مستقل بوده و مرجع رسیدگی و استماع شکایات مربوط به هر نقض ادعایی قوانین، قواعد، مقررات یا سایر ضوابط رفتاری به وسیله هر یک از اعضای نمایندگان مجلس، مأموران یا کارمندان مجلس است. «دفتر اخلاق کنگره» اختیار اجبار به ادای شهادت و کسب دلیل را دارد. اعضای این دفتر تصمیم می‌گیرند که آیا یک تحقیق و بازرسی را بعد از بررسی اولیه ادامه بدهند یا نه و نیز موضوع را به کمیته اخلاق^{۶۲} ارجاع بدهند یا نه. دومی کمیته اخلاق مجلس است که توصیه‌هایی را به نمایندگان مجلس یا مأموران و کارمندان مجلس ارائه می‌دهد، اطلاعات مالی و اشتغالات بیرونی جمع‌آوری می‌کند و در برخی موارد تحقیقاتی را انجام می‌دهد. به علاوه، کمیته مذکور «راهنمای عمل اخلاقی مجلس» را آماده می‌کند. سرانجام آنکه، کمیته اخلاق مسئولیت توصیه تدابیر اداری در برابر نقض قواعد مجلس نمایندگان بر عهده دارد و مجلس در خصوص ترتیب اثر دادن یا ندادن به آنها تصمیم می‌گیرد.

برعکس مجلس، هیچ ارگان مستقلی وجود ندارد که بر اخلاق مجلس سنای ایالات متحده نظارت کند. در مجلس سنای ایالات متحده «کمیته منتخب اخلاق»^{۶۳} (SCE) امر نظارت را بر عهده دارد، به شکایات رسیدگی می‌کند و آموزش‌هایی مربوط به «قواعد رفتاری رسمی سنا»^{۶۴} ارائه می‌دهد. این کمیته، طبق «قانون اخلاق در دولت» و «قواعد سنا»، وظایف و مسئولیت‌هایی پیرامون افشای مالی و منافع خصوصی دارد. بعد از هر تحقیقات، مجلس سنا به عنوان یک کل، مسئول تنبیه عضو خاطی برای نقض قانون یا قواعد است.

59. Council of Inspectors General on Integrity and Efficiency

60. autonomy

61. Office of Congressional Ethics

62. Committee on Ethics

63. Select Committee on Ethics

64. Senate Code of Official Conduct

د) اعلام دارایی و منافع

در ایالات متحده آمریکا، تکلیف به ارائه اعلامیه دارایی برای کارمندان کنگره و نامزدهای انتخابات مجلس نمایندگان و سنا وجود دارد. در این کشور مرکز پاسخگویی سیاسی^{۶۵}، پایگاه داده‌ای برای افشای دارایی‌های شخصی ایجاد کرده است. این مرکز، متشکل از یک گروه تحقیقاتی بی طرف و غیرانتفاعی است که مقرر آن در واشنگتن است و موضوعات مالی را در سیاست و تأثیر آن در انتخابات و سیاست عمومی را پیگیری می‌کند. مرکز، تحقیقات رایانه-محور را در مورد مسائل مالی تبلیغات انجام می‌دهد و در اختیار رسانه‌های خبری، دانشگاهیان، افراد سیاسی و به طور کلی در دسترس عموم قرار می‌دهد.

این مرکز راهکارهای نوینی را برای انتقال اطلاعات از طریق اینترنت به منظور ارزیابی گزارش‌های نمایندگان سیاسی طراحی کرده است که داده‌های اطلاعاتی در دسترس از طریق اینترنت و قابل جستجو را که قابل طبقه‌بندی در شکل‌های مختلف هستند، آماده می‌کند. در روز پانزدهم ماه می هر سال، اعضای کنگره ایالات متحده و مقامات بلندپایه بخش‌های اجرایی، باید فرم‌هایی را که دربرگیرنده فهرست دارایی‌ها، مسئولیت‌ها و درآمدها (شامل حقوق ماهانه آن‌ها از دولت)، معاملات و هدایای دریافتی در سال گذشته است، تکمیل کنند. نیازی نیست که مقامات فهرست اموال خود را نیز ارائه کنند، بلکه تنها در موردی که این اموال برای آن‌ها درآمدزاست، الزام به ثبت وجود دارد (بدین ترتیب محل سکونت مقامات، معمولاً در فهرست دارایی‌ها ثبت نمی‌شود)؛ اما مقامات باید منبع درآمد همسرشان را گزارش دهند.

از آنجایی که فرم‌های افشای دارایی‌ها مستلزم تعیین دقیق میزان دارایی‌ها نیستند، ارزیابی ثروت نمایندگان براساس آنچه آنها در پرونده خود اعلام می‌کنند، کار آسانی نیست. در عوض، قانونگذار طیف‌هایی از ارزش‌گذاری را مشخص کرده است که به عنوان مثال هر دارایی در گستره یکی از این طیف‌های تعریف شده قرار می‌گیرد. زمانی که ارزش‌ها افزایش می‌یابند، عدد طیف‌ها نیز بزرگ‌تر می‌شود. به منظور بررسی نهایی وضعیت مقامات در رابطه با گزارش‌های آنان، مرکز سیاست‌های تأثیرگذار، عددهای طیف ارزیابی که توسط قانونگذار تعیین شده است را با هم جمع می‌کند و سپس میزان عایدات ناشی از مسئولیت‌ها را از این عدد کم می‌کند تا ارزش خالص و واقعی دارایی‌ها به دست آید. ارزش‌گذاری دارایی‌های زیاد، به عدد بیش از ۵۰ میلیون دلار آمریکا محدود شده است. عدد به دست آمده از طریق جستجوهای پیشرفته در آینده به عنوان طیف معیار، به کار گرفته خواهد شد تا ارزش‌گذاری‌ها بیش از پیش به واقعیت نزدیک باشند.

ه) حمایت از افشاگران فساد

در ایالات متحده آمریکا، مؤسسات حقوقی و وکالتی خاصی برای حمایت از افشاگران دایر شده است که از محل دریافت پاداش اداره می‌شوند و به افشاگران، خدمات حقوقی می‌دهند. همچنین، چنانچه افشاگر خودش نیز

65. <http://politicalaccountability.net/>

در ارتکاب جرم و وقوع فساد دست داشته باشد همزمان هم به مجازات محکوم می‌شود و هم پاداش افشاگری خود را می‌گیرد.

در حال حاضر، قوانین متعددی دربارهٔ افشاگری و حمایت از افشاگران در آمریکا وجود دارد. در این میان، سه قانون از برجستگی و اهمیت خاص برخوردارند. قانون ادعای کذب مصوب ۱۸۶۳^{۶۶}، قانون حمایت از افشاگران مصوب ۱۹۸۹^{۶۷} و قانون ساربنز-آکسلی مصوب ۲۰۰۲^{۶۸}.

نخستین قانون حمایت از افشاگران در سال ۱۸۶۳ و با توجه به اوضاع نامناسب اقتصادی ناشی از جنگ‌های میان ایالات شمالی و جنوبی و بروز سوء استفاده‌ها و تقلب‌های مختلف پیمانکاران در قراردادهای ارائه تداکات جنگی به مؤسسات فدرال، با عنوان قانون ادعاهای کذب تصویب شد. همانطور که از عنوان این قانون بر می‌آید از کارکنانی حمایت می‌کند که پس از افشاگری، معلوم می‌شود ادعای آنها خلاف واقع بوده است و از کارکنانی که در حین افشا، می‌دانند آنچه افشا می‌کنند خلاف واقع از حمایت نمی‌کند و در این صورت افشاگر را به دو برابر خسارات وارد به متضرر محکوم می‌کند (مجازات نمی‌کند و صرفاً از مسئولیت مدنی استفاده می‌کند). این قانون، صرفنظر از نیت افراد افشاکننده، صرفاً به منظور پیشگیری از پایمال شدن منافع عموم، با مقرر کردن پاداش برای افشای فساد، کارکنان را به افشاگری تشویق می‌کند و به هر افشاگر، بین ۱۵ تا ۳۰ درصد از ارزش مالی که متعاقب افشا به دولت باز می‌گردد پاداش می‌دهد.

قانون ساربنز-آکسلی حمایت از افشاگران در حوزه شرکت‌ها را مورد توجه قرار داد. طبق این قانون، از کارکنانی که حساب‌سازها و تقلب‌های شرکت‌ها را به کمیسیون بورس و اوراق بهادار افشا کنند در برابر اقدامات تلافی‌جویانه کافرما حمایت می‌شود.

به دنبال اجرایی شدن قوانین حمایت از افشاگران و با شناسایی حق شکایت از اقدامات تلافی‌جویانه علیه افشاگران، نیاز به تأسیس یک سازمان مستقل برای دریافت و بررسی شکایات و صحت و سقم تحقیقات افشاگران احساس شد. سازمانی که با داشتن تخصص و اقدام سریع بتواند قبل از معدوم شدن اسناد و مدارک، واکنش لازم صورت دهد. به همین جهت، به موجب قانون حمایت از افشاگران مصوب ۱۹۸۹ به عنوان یک دفتر تحقیقاتی مستقل برای حمایت از افشاگران مؤسسات فدرال ایجاد شد. بررسی اطلاعات ارائه شده توسط افشاگران، پیگیری تحقیقات و مشاوره و پشتیبانی، ارزیابی قوانین افشاگری و نظارت بر اجرای آنها، بالا بردن سطح آگاهی عمومی به منظور تشویق استفاده از قوانین افشاگری، افزایش پذیرش فرهنگ افشاگری، از وظایف این دفتر است.^{۶۹}

66. False Claims Act (1863)

67. Whistleblower Protection Act (1989)

68. Sarbanes-Oxley Act (2002)

69. International Principles for Legislation Whistleblower, **Ibid**, Number 28, p 11.

طبق آمار موجود تا سال ۲۰۱۷، مجموع ارزش دعاوی اقامه شده طبق قانون مذکور در فاصله سال‌های ۱۹۸۶ تا ۲۰۱۷ عبارت است از: ۸۹۲/۸۵۷/۲۵۹/۵۶ دلار.

مجموع ارزش مالی پاداش‌های پرداختی به افشاگران بالغ بر ۶۰۹/۶/۴۰۷/۴۵۵ دلار است که متوسط پاداش پرداختی برای هر افشاگر حدود ۶۵۷/۵۵۱ دلار می‌شود.

به طور خاص در پرونده‌های افشاگری مرتبط با صنایع نظامی مجموع پول بازگردانده شده عبارت است از ۹۷۲/۶۹۰/۲۳۱/۳ دلار. مجموع پاداش‌های پرداختی ۵۵۰/۰۰۰/۰۰۰ دلار است که متوسط پاداش پرداختی به هر افشاگر ۳۴۹/۰۰۰ دلار می‌شود.

بزرگترین پاداش پرداختی ۵۰/۰۰۰/۰۰۰ دلار بوده است.

یکی از بزرگترین پرونده‌های افشگری در آمریکا، افشاگری ادوارد جوزف اسنودن^{۷۰} پیمانکار فنی و کارمند سابق آژانس امنیت ملی آمریکا در سال ۲۰۱۳ است. اسنودن اطلاعات و اسناد طبقه‌بندی شده درباره چگونگی تلاش گسترده ایالات متحده آمریکا و انگلستان با همکاری کانادا، استرالیا و نیوزلند برای نظارت و جاسوسی گسترده به ویژه از طریق اینترنت، جهت انتشار در اختیار روزنامه گاردین و واشنگتن پست قرار داد. افشاگری اسنودن از نقض حقوق بشر، حریم خصوصی و آزادی اطلاعات توسط آمریکا به شفافیت بیشتر در مورد برنامه‌های جاسوسی آمریکا و انتشار تعداد زیادی از این اسناد توسط دولت، اصلاح قانونی برخی تدابیر نظارتی آژانس امنیت ملی که بر خلاف قانون اساسی بود، شکایت علیه دولت‌های آمریکا و بریتانیا برای نقض حریم خصوصی در فرانسه، آلمان، آمریکا، انگلستان در دیوان اروپایی حقوق بشر اروپا منجر شد. علاوه بر این، دعاوی علیه دولت آمریکا توسط ماکروسافت، گوگل، فیس بوک، یاهو و... اقامه شد و از همه مهمتر اینکه، این افشاگری موجب تغییر افکار عمومی در مورد نظارت بر آزادی‌های مدنی و تأثیر سیاست‌های دولت آمریکا بر این آزادی‌ها شده است.^{۷۱}

و) حمایت از منابع خبری

در آمریکا بحث حمایت از منابع خبری با پیچیدگی‌ها و تغییرات پیوسته مواجه بوده است. ایالات متحده قانونی در سطح فدرال در مورد حمایت از منابع خبری تصویب نکرده است. در نبود چنین قانونی، موضع دادگاه‌ها همواره این بوده است که روزنامه‌نگاران در بسیاری از مواقع، دارای حق حمایت از منابع هستند. برای مثال، دیوان عالی آمریکا در سال ۱۹۷۳ ضمن اذعان به اینکه هیچ حق اساسی برای روزنامه‌نگاران وجود ندارد تا آنها را از فاش‌سازی منابع خود مصون بدارد اعلام کرد که هیچ نوع آزار و اذیتی از طریق دولت برای روزنامه‌نگاران نباید رخ دهد، چرا که چنین چیزی نه تنها توجیه قانونی ندارد بلکه اعتماد منابع خبری نسبت به روزنامه‌نگاران را از بین می‌برد. همچنین دیوان خاطر نشان کرد که هیئت منصفه بزرگ باید تحت کنترل‌های قضایی و در

70. Edward Joseph Snowden.

71. **Free Snowden**, at: <https://edwardsnowden.com/frequently-asked-questions>, 27/1/2017.

چارچوب متمم اول قانون اساسی عمل کند. از آن زمان به بعد، بسیاری از دادگاه‌های فدرال، امتیاز محدودی برای روزنامه‌نگاران برای عدم افشای منابع خبری خود پذیرفته‌اند.^{۷۲}

بر اساس دستور دادستان کل آمریکا در ۱۹۸۰، ماموران فدرال باید پیش از آنکه روزنامه‌نگاران را به افشای منابع خود وادار کنند، از هیئت منصفه اجازه بگیرند. قبل از هر درخواستی، ماموران باید ابتدا با اصحاب رسانه، مذاکره کرده و ببینند آیا آنها حاضر به افشای منابع خود هستند یا نه. ماموران باید به روزنامه‌نگاران در مورد جنایت انجام شده، اطلاعات بدهند و توجیه کنند که افشای منابع خبری توسط آنها برای روند تحقیقات ضروری است.^{۷۳}

در سال ۲۰۱۳ لایحه‌ای با عنوان «قانون جریان آزاد اطلاعات»^{۷۴} در کنگره تصویب شد ولی در نتیجه اعتراض گسترده رسانه‌ها با ایراد سنا مواجه گردید و تصویب نشد. این لایحه دوباره در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ نیز در دستور کار کنگره قرار گرفته است. طراحان آن معتقد هستند که با تصویب آن حمایت از منابع خبری در آمریکا شفاف و نظام‌مند می‌شود. طبق این لایحه، هیچ نهاد فدرال نمی‌تواند یک شخص مشمول این قانون را مجبور کند تا در رابطه با اطلاعاتی که به عنوان بخشی از کارهای مرتبط با روزنامه‌نگاری کسب یا تولید کرده است، اسناد یا مدارکی ارائه دهد مگر اینکه یک دادگاه با توجه به حجم قابل توجهی از شواهد و ادله و پس از دادن اخطار و فرصت شنیده شدن به شخص مشمول این قانون (شخصی که به طور منظم و برای برآورده کردن بخش قابل توجهی از نیازهای معیشتی خود یا کسب سود مالی قابل توجه، اخبار و اطلاعات رویدادهای محلی، ملی یا بین‌المللی یا سایر مسایل حایز نفع عمومی را به قصد انتشار عمومی جمع‌آوری می‌کند، می‌نویسد، عکاسی می‌کند، ویرایش می‌کند، گزارش می‌کند یا منتشر می‌کند و شامل نویسند[ناظر، سردبیر، و مالک و بنگاه‌های وابسته به آنها می‌شود] به این نتیجه برسد که طرفی که درصدد اجبار برای تهیه چنین شواهد یا اسنادی است کلیه شواهد و مدارک جایگزین را استفاده کرده ولی به نتیجه نرسیده است؛ یا به این نتیجه برسد که در یک تعقیب یا تحقیق کیفری، بر اساس اطلاعات کسب شده از یک شخص غیر مشمول این قانون، دلایل معقول برای این باور وجود دارد که یک جرم اتفاق افتاده است و اسناد یا مدارک خواسته شده (از شخص مشمول)، برای تعقیب یا تحقیق یا دفاع در برابر تعقیب، حیاتی (بسیار مهم) است. همچنین است در موضوعاتی غیر از تعقیبات یا تحقیقات کیفری که بر اساس اطلاعات به دست آمده از یک شخص غیرمشمول، اسناد و مدارک درخواست شده (از شخص مشمول) برای خاتمه موفقیت آمیز یک موضوع، حیاتی (بسیار مهم) باشد.

طبق این لایحه، در مواردی که اسناد یا مدارک خواسته شده می‌تواند هویت منبع را فاش کند یا حاوی اطلاعاتی است که به طور معقول انتظار می‌رود که به افشای هویت چنین منبعی بینجامد که:

72. *Branzburg v. Hayes*, 408 U.S. 665 (1972).

73. Policy with regard to the issuance of subpoenas of the news media, subpoenas for telephone toll records of members of the news media, and the interrogation, indictment, or arrest of members of the news media, Order No 916-80, 45 FR 76436, 19 November 1980.

74. Free Flow of Information bill (2017-2018)

الف) افشای هویت چنین منبعی برای پیشگیری از یک عمل تروریستی بر علیه ایالات متحده یا متحدان او یا هر خسارت عمده و خاص به امنیت ملی با هدف پیشگیری از این آسیب، ضروری است؛
ب) افشای هویت چنین منبعی، حسب مورد برای پیشگیری از یک مرگ قریب الوقوع یا صدمه مشخص جانی با هدف پیشگیری از چنین مرگ یا صدمه ای، ضروری است؛
ج) افشای هویت چنین منبعی برای شناسایی هویت یک شخصی که موارد زیر را افشا کرده ضروری است:

- ۱) یک راز تجاری، قابل تعقیب در بخش ۱۸۳۱ یا ۱۸۳۲ عنوان ۱۸، کد ایالات متحده؛
- ۲) اطلاعات سلامتی درباره افراد قابل شناسایی، همچنین این مورد در بخش ۱۱۷۱(۶) قانون تأمین اجتماعی آورده شده و تحت قانون فدرال قابل تعقیب است؛
- ۳) اطلاعات شخصی غیر عمومی، مثل مواردی که در بخش ۵۰۹ (۴) قانون گرم-لیچ-بیلی برای هر مصرف کننده آورده شده است و بر اساس قانون فدرال قابل تعقیب است؛ و
- ۴) اینکه نفع عمومی افشای اطلاعات یا اسناد موجود از نفع عمومی جمع آوری یا افشای اخبار و اطلاعات بالاتر است.

با وجود این، حمایت از منابع خبری در سطوح ایالتی وجود دارد. اولین قانون در این زمینه در سال ۱۸۹۶ توسط ایالت مریلند تصویب شده است. در حال حاضر ۳۳ ایالت و منطقه کلمبیا این قوانین حمایتی را تصویب کرده اند و ۱۶ ایالت دیگر، حمایت‌ها را در قوانین عمومی خود گنجانده اند (قانون خاص تصویب نکرده اند). بسیاری از قوانین ایالتی حمایت کامل از منابع خبری را مقرر کرده اند.

ز) شفافیت لابی‌گری

آمریکا قانون بسیار مفصلی در خصوص شفافیت فعالیت‌های لابی‌گری^{۷۵} دارد. در مقدمه این قانون و در بیان اهداف آن آمده است که کنگره تشخیص می‌دهد که:

- دولت منتخب مسئول باید عموم مردم را از تلاش لابی‌گران جهت تأثیر بر فرایند تصمیم‌گیری در هر دو قوای مقننه و اجراییه دولت فدرال آگاه کند.
 - افشای عمومی مؤثر در خصوص هویت و میزان تلاش لابی‌گران برای نفوذ در مقامات فدرال در اجرای امور دولتی، اعتماد عمومی به سلامت دولت را افزایش می‌دهد.
- منظور از «مشتري» لابی هر شخص یا نهادی است که شخص دیگری را با پاداش مالی یا غیرمالی به کارگماشته یا در نظر نظر می‌گیرد تا به طرفیت آن شخص یا نهاد فعالیت‌های لابی‌گری انجام دهد.
- قانون افشای فعالیت‌های لابی‌گران، فهرست حصری مقامات و نهادهایی را که مشمول آن می‌شود ذکر کرده و از جمله، رئیس جمهور و معاون وی، هر مأمور یا کارمند دفتر اجرایی رئیس جمهور و اشخاص تحت

75. US Code, Chapter 26, Disclosure of Lobbying Activities

صلاحیت آنها، هر مأمور یا کارمندی که در یک موقعیت محرمانه، تعیین سیاست، سیاست‌گذاری و یا مدافع سیاست خدمت می‌کند، اعضای کنگره، مأمور منتخب کنگره، هر کارمند و شخص دیگری که تحت صلاحیت یکی از کارمندان یکی از اعضای کنگره، کمیته‌های کنگره، کارمندان ارشد کنگره یا کارمندان ارشد مجلس سنا و کمیته مشترک کنگره یا کارگروه یا کمیته‌های پارلمانی که برای ارائه خدمات قانونی یا کمک‌های دیگر به اعضای کنگره سازماندهی شده‌اند کار می‌کند مشمول این قانون هستند و می‌توانند طرف مراجعه لابی‌گران قرار گیرند.

همچنین، قانون مذکور، «فعالیت‌های لابی‌گری» را به این صورت تعریف کرده است: «فعالیت‌های لابی‌گری» یعنی تماس‌ها و تلاش‌های مبتنی بر لابی و تلاش برای پشتیبانی از چنین تماس‌هایی، از جمله آماده‌سازی و فعالیت‌های برنامه‌ریزی، تحقیق و سایر کارهای پیشینی که انجام آن‌ها برای استفاده از این تماس‌ها و هماهنگی با فعالیت‌های لابی‌گری دیگران است. «تماس برای لابی‌گری» نیز به معنی هرگونه ارتباط شفاهی و یا کتبی (از جمله ارتباطات الکترونیکی) با یک مقام تحت پوشش قوه مجریه و یا یک مقام تحت پوشش قوه مقننه است که به طرفیت یک مشتری با توجه به موارد زیر صورت می‌گیرد:

۱. تدوین، تغییر و یا اقتباس قوانین فدرال (از جمله طرح‌های قانونی)؛
 ۲. تدوین، اصلاح، یا اقتباس یک قانون فدرال، مقررات، دستور اجرایی و یا هر برنامه دیگر، سیاست و یا موضع دولت ایالات متحده؛
 ۳. مدیریت یا اجرای یک برنامه یا سیاست فدرال (از جمله مذاکره، پاداش و یا مدیریت یک قرارداد فدرال، کمک مالی، وام، پروانه و یا مجوز)؛ یا
 ۴. نامزدی و یا تایید یک فرد برای یک منصب مورد تصدیق مجلس سنا.
- لابی‌گر موظف است حداکثر تا ۴۵ روز کاری پس از اولین تماس برای لابی‌گری و یا دعوت شدن برای برقراری تماس لابی، هر کدام که زودتر اتفاق افتاد، موضوع را با جزئیاتی که قانون مشخص کرده است در دفتری نزد دبیر خانه سنا یا منشی مجلس نمایندگان ثبت کند. اشخاصی که آگاهانه پس از ابلاغ نقص ثبت نزد دبیر مجلس سنا و منشی مجلس نمایندگان طی ۶۰ روز رفع نقص نکنند یا آگاهانه و مفسدانه هر یک از مقررات این قانون را نقض کنند، ممکن است به حبس یا جزای نقدی یا هر دو محکوم شوند.
- در پایان این قانون، تصریح شده است که تفسیر و اعمال قانون مذکور نباید به گونه‌ای باشد که موارد زیر را ممنوع کرده یا مختل کند:

۱. حق دادخواهی از دولت برای جبران خسارت از شکایات.
 ۲. آزادی بیان و عقیده شخصی
 ۳. آزادی تشکل‌ها
- که در متمم اول قانون اساسی از آن‌ها حمایت شده است.

همچنین، هیچ مقرراتی از این قانون نباید به نحوی تفسیر شود که فعالیت‌های لابی‌گری یا اطلاعات تماس لابی به وسیله هر شخص یا نهاد را ممنوع کند.

ح) شفافیت هزینه‌های انتخاباتی

دولت آمریکا از اوایل قرن بیستم متقاعد شد که تأمین هزینه‌های انتخابات را نمی‌تواند تماماً به ابتکارات خصوصی واگذارد. بلکه اعمال محدودیت‌هایی ضرورت دارد و این محدودیت‌ها را در دو گروه اصلی مقرر کرد: تعیین سقف برای میزان درآمدها و هزینه‌های انتخاباتی و دیگری اختصاص یارانه به نامزدها و احزاب. طبق مقررات موجود برخی اشخاص حقوقی از هر گونه کمک به مبارزات انتخاباتی منع شده‌اند و دیگر اشخاص نیز تا میزان مشخصی اجازه کمک دارند. در قانون فدرال مبارزات انتخاباتی مصوب ۱۹۴۳ آمده است که مجموع کمک‌های هر شخص به امور انتخاباتی نباید سالانه از ۵۰۰۰ دلار بیشتر شود. کمک‌های بالای ۲۰۰ دلار لزوماً باید ثبت گردد؛ احزاب مکلف‌اند هر چهار ماه یک بار گزارشی از درآمدها و هزینه‌های خود ارائه نمایند. در دوره انتخابات این گزارش‌ها باید بیست روز قبل و بیست روز بعد از روز رأی‌گیری هم ارائه شود. به موجب اصلاحاتی که در سال ۱۹۷۴ صورت گرفت، سقف کمک مجاز به ۲۵ هزار دلار افزایش یافت. همچنین به کمیته‌های محلی احزاب اجازه داده شد در هر انتخابات تا ۵۰۰۰ دلار جمع‌آوری کنند. احزاب برای دور زدن قانون، کمیته‌های محلی متعدد تشکیل دادند و نهایتاً آن را به شکست کشاندند. از این رو، کنگره ناگزیر شد در مارس ۲۰۰۲ «قانون اصلاح مبارزات انتخاباتی دو حزبی» را به تصویب برساند. از این پس هر گونه کمک، اعانه یا انتقال پول یا هر شیء واجد ارزش مالی دیگر که کمیته‌های محلی احزاب آن را درخواست، دریافت یا به دیگری منتقل می‌کنند و کلاً هر هزینه‌ای از جانب کمیته‌های مزبور باید مشمول محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های معینه در این قانون باشد و الزاماً با ارائه گزارش انجام شود.^{۷۶}

ط) روشن بودن حدود و استثنای شفافیت

در نظام حقوقی آمریکا، هم قانونگذار و هم رویه قضایی، نقش زیادی در شفاف کردن حدود و استثنای شفافیت داشته‌اند. اکنون در هر حوزه شفافیت، قواعد مبنایی مشخصی وجود دارد. برای مثال، قوانینی و قواعدی وجود دارند که مفهوم و قلمرو هتک حرمت، حریم خصوصی، مالکیت‌های فکری، امنیت ملی، افشاگری، لابی‌گری، تعارض منافع، دسترسی به اطلاعات، سلامت عمومی و آموزش به نحو روشنی مشخص کرده‌اند. دادرسان این کشور بویژه دیوان عالی آن که نقش سازنده در ایجاد قواعد حقوقی دارند با استناد به قوانین مذکور و نقش سازنده خود، تقریباً در همه حوزه‌های مرتبط با شفافیت، آراء قضایی مبسوطی دارند که مجریان و مخاطبان و مکلفان قوانین و قواعد شفافیت را تا حد زیادی راهنمایی می‌کند.

۷۶. ایوبی، حجت‌اله (۱۳۷۶). اکثریت چگونه حکومت می‌کند؟. نشر مرکز، ص ۱۳۵ به بعد.

گفتار چهارم: آسیب‌ها و راهکارهای حمایت از شفافیت در نظام حقوقی ایران

با توجه به آنچه در خصوص مفهوم و انواع شفافیت و تجربیات کشورهای فرانسه و آمریکا در شفاف‌سازی امور عمومی گفته شد می‌توان گفت که در حال حاضر، در کشور ما، غلبه با فرهنگ اسرارگرایی است. تأسیس‌های حقوقی حافظ اسرارگرایی همچون امنیت ملی، اطلاعات طبقه‌بندی شده، هتک حرمت، نشر اکاذیب و حریم خصوصی مکرراً مورد استناد و تأکید قرار دارند و تأسیس‌های مرتبط با شفافیت نظیر آزادی بیان، حق دسترسی به اطلاعات، حمایت از افشاگران و منابع خبری، نظام‌مند بودن لابی‌گری، شفافیت وضعیت‌های تعارض منافع و دارایی و درآمد مسئولان و کارگزاران نظام کمتر مورد توجه واقع شده و کاملاً تحت الشعاع تأسیس‌های اسرارگرا قرار دارند.

برای اصلاح این فرهنگ غلط، همانطور که تجربیات سایر کشورها نشان می‌دهد، سال‌ها تدبیر و برنامه‌ریزی و اقدام و استقامت لازم است. بررسی نظام حقوقی ایران (اعم از سیاست‌ها، قوانین، مقررات و رویه‌ها) بر اساس مفهومی که از شفافیت ارائه شد نشان می‌دهد که در این نظام حقوقی، جز به صورت تک بعدی، پراکنده و موردی به موضوع شفافیت توجه نشده است. بنابراین، با وجود سیاست‌ها، قوانین و مقررات خاص، می‌توان از وجود خلاءهای قانونی در زمینه شفافیت سخن گفت و نیز از وجود قوانین، مقررات و رویه‌های مغایر با شفاف‌سازی.

بند اول: ایرادهای سیاستی

برای اتخاذ تدابیر تقنینی، اداری، اجرایی و قضایی مناسب جهت تحقق شفافیت در گام نخست باید تصویر روشنی از شفافیت و ابعاد مختلف آن ترسیم شود و شروع حرکت عمومی به سمت شفافیت، در مسیر درست و با احتمال توفیق بیشتر همراه باشد. بررسی سیاست‌های اعلامی از سوی مسئولان و مراجع سیاست‌گذار کشور نشان می‌دهد که چنین تصویری وجود ندارد. بدین منظور، بر اساس مطالعات تطبیقی و نیز با توجه به مجموع تدابیری که در کشور ما برای شفاف‌سازی امور صورت گرفته است می‌توان نکات زیر را متذکر و اتخاذهای سیاست‌های جدید برای حرکت به سمت شفافیت توصیه کرد:

۱. سیاست عمدتاً بر شفافیت اقتصادی متمرکز بوده است و سایر حوزه‌های زندگی عمومی را مورد توجه قرار نداده است. برای تحقق فرهنگ شفافیت، شاید شفافیت اقتصادی بیش از سایر انواع شفافیت‌ها مثلاً بیش از شفافیت سیاسی جلب توجه کند یا شفافیت سیاسی بیش از شفافیت قضایی جلب توجه کند اما 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 کدام نیز به نفی یا تضعیف بقیه منجر می‌شود. بنابراین، تمرکز بر مقوله خاصی از شفافیت و به کنار گذاشتن سایر مقوله‌های شفافیت، نمی‌تواند ما را به فرهنگ شفافیت رهنمون شود.

۲. سیاست عمدتاً بر اقدامات موردی و دفعی تمرکز داشته است تا اصلاحات ساختاری و سیستمی و پایدار. در حالی که، شفافیت، امر دفعی و تک بعدی نیست و از همین رو، با تصمیم یا اقدام موردی قابل تحقق نیست؛ بلکه، امری فرایندی است و مستمر و دارای ابعاد مختلف که باید با اتخاذ مجموعه ای از تدابیر در حوزه های مختلف دنبال شود. اقدامات موردی نظیر تصویب قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات یا تدوین لایحه مدیریت تعارض منافع تنها جزئی از اجزای متعدد فرهنگ شفافیت هستند و برای تحقق آن لازم هستند اما به هیچ وجه کافی نیستند.

۳. سیاست عمدتاً پسینی و با تمرکز بر برخورد کیفری بوده است تا اتخاذ تدابیر پیشگیرانه. به جای شفاف سازی فرایندها و ساختارها و رفتارهای سازمانی، عمدتاً بر جرم انگاری برخی رفتارها تمرکز شده است.

۴. سیاست عمدتاً بر شفافیت درون سازمانی تمرکز داشته است تا شفافیت عمومی. همانطور که در بخش مفهوم شناسی شفافیت گفته شد شفافیت امور عمومی اصولاً باید برون سازمانی باشد. مردم از آنچه در نظام اداری می گذرد مطلع باشند نه صرفاً دستگاه های نظارتی که در درون نظام اداری تعبیه شده اند. شفافیت درون سازمانی شفافیت حداقلی است و تنها در برخی موضوعات نظیر موضوعات اطلاعاتی - امنیتی و دفاعی باید تمرکز بر آن باشد. در سایر موضوعات باید شفافیت برون سازمانی و عمومی نیز مورد توجه قرار گیرد.

۵. سیاست بر حرکت بسیار آرام و تدریجی به سمت شفافیت تمرکز داشته است تا بر اقدامات فوری و تحول گرایانه. با وجود آنکه ضرورت اقدام تحول گرایانه دست کم در مورد برخی موضوعات نظیر مدیریت وضعیت های تعارض منافع یا شفافیت قراردادها یا شفافیت مقامات و مسئولان نظام وجود داشته است اما اقدامات صورت گرفته و در حال انجام، بسیار محتاطانه و تدریجی بودن است.

۶. سازوکارهای نظارتی ناکارآمد و کاملاً حکومتی برای نظارت بر قوانین مرتبط با شفافیت ایجاد شده است. با توجه به اینکه نظارت دولت بر خودش از مصادیق تعارض منافع سیستماتیک است وجود سازوکارهای نظارتی کاملاً دولتی اجازه نداده است تا این سازوکارها بتوانند همانند سایر کشورها، کارآمد ظاهر شوند. برای مثال، ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و انواع تشکیلات نظارتی در کشور ما ایجاد شده است که هیچ نماینده ای از جامعه مدنی در آنها حضور ندارد.

در چند سال گذشته بویژه از زمانی که برخی قوانین و آیین نامه های مهم در حوزه شفافیت در کشور ما تصویب شد (نظیر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در سال ۱۳۸۷ و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد در سال ۱۳۹۰) اعمال تدریجی تحریم های بین المللی ظالمانه علیه کشور ما منجر به اتخاذ تدابیر مقابلی برای حرکت به سمت پنهانکاری جهت دور زدن و خنثی کردن تحریم ها گردید. نتیجه این امر، تقویت فرهنگ اسرارگرایی و بلا اجرا ماندن بسیاری از قوانین و مقررات ناظر بر شفافیت شد. اکنون که در نتیجه برجام،

تهدید تحریم‌های بین‌المللی مذکور تا حد زیادی منتفی شده است دوباره باید اعمال و اجرای قوانین مذکور جدی گرفته شوند.

بند دوم: ایرادهای قوانین و مقررات موجود

در نظام حقوقی ایران قوانین متعددی در حوزه شفافیت وجود دارد. قوانینی که هم شفافیت درون سازمانی را مقرر کرده‌اند و هم تا حدودی شفافیت عمومی را. با وجود این، قوانین مذکور به چند دلیل کارآمد و اثربخش نبوده‌اند.

یکی از این دلایل آن است که این قوانین عمدتاً با رویکرد کیفی و سرکوبگرانه تصویب شده‌اند و نگاه جزیره‌ای و مضیق در زمینه شفافیت داشته‌اند. از قانون ممنوعیت اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی مصوب ۱۳۱۵ گرفته تا قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ همواره برخی از زمینه‌ها و ریشه‌های اصلی فساد و ضرورت شفاف‌سازی در آن زمینه‌ها، آگاهانه یا ناآگاهانه مورد توجه قرار نگرفته‌اند. برای مثال، شفافیت سازمانی یا شفافیت سیاسی به ندرت مورد توجه قانونگذاران واقع شده است.

دوم آنکه قوانین موجود عمدتاً نظارت و کنترل درون سازمانی را محور قرار داده‌اند و به ندرت به شفافیت عمومی اقبال نشان داده‌اند. برای مثال، می‌توان از قانون نظارت بر رفتار قضات مصوب ۱۳۹۰ و قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱ نام برد. قانون دیگر، قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴ است که باز شفافیت درون سازمانی را پذیرفته است. تمرکز بر شفافیت درون سازمانی یعنی شفافیت در سطح حداقلی. این سطح از شفافیت تنها برای حوزه‌های خاصی مناسب است نه برای همه امور کشور. افزون بر این، برخی از این قوانین نظیر قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران در مقام اجرا نیز با اشکال مواجه است.

سوم آنکه با وجود قوانینی که صریحاً الزام به شفافیت اقتصادی را بر عهده برخی سازمان‌ها گذاشته‌اند همانند قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ و قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و چهارم قانون اساسی ۱۳۸۸، نبود نهاد ناظر برون سازمانی برای نظارت بر رعایت این تکالیف، اجرای این تکالیف را ضعیف و سلیقه‌ای ساخته است.

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ و قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ تنها قوانینی هستند که تکالیف عام برای شفافیت اطلاعاتی بر عهده کلیه مؤسسات عمومی گذاشته‌اند. با وجود اینکه سازوکار نظارتی نیز برای هر یک پیش‌بینی شده است اما نه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات توانسته است به وظایف مقرر در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات عمل کند و نه کمیته خاص ناظر بر سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مقرر در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد.

شفافیت تقنینی نیز با وجود مشاهده اراده سیاسی جهت تحقق بخش شفافیت قوانین و مقررات با موازی کاری و تشتت صلاحیت مواجه شده و به درستی پیش نمی‌رود.

قوانین مربوط به مطبوعات و رسانه‌ها نیز با توجه به وجود نظام کنترل پیشینی، عناوین مجرمانه مبهمی همچون نشر اکاذیب به قصد تشویش اذهان عمومی، تبلیغ علیه نظام، اهانت و افترا به نهادها و اشخاص حقوقی حقوق عمومی، نبود قوانین سپر و حمایتی از روزنامه‌نگاران و منابع خبری آنها و افشاگران، توسل به واکنش‌های ترساننده در برابر آنها، نه به لحاظ قانونی و نه در مقام عمل، نه تنها قابلیت رسانه‌ها و روزنامه‌نگاران را برای شفاف‌سازی امور کاهش داده‌اند بلکه رسانه‌ها را نیز به سمت پنهانکاری، خودسانسوری و رویه‌های فسادآمیز سوق داده‌اند.

ایجاد انواع سامانه‌های اطلاعاتی و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی در قوانین و مقررات مختلف پیش‌بینی شده است اما در عمل، محقق نشده است.

بند سوم: خلاءهای قانونی

نظام حقوقی ما در برخی زمینه‌های شفافیت، علیرغم نیاز به قانونگذاری، قواعد خاصی ندارد. برای مثال، در زمینه نظام ارتباطی با دولت (لابی‌گری)، مدیریت تعارض منافع، افشاگران فساد، حریم خصوصی، شفافیت امنیتی - اطلاعاتی و شفافیت دفاعی قواعد خاصی در نظام حقوقی ما وجود ندارد یا اگر مصوباتی وجود دارد به طور عمومی منتشر نشده‌اند و در دسترس عموم قرار ندارند.

در نگاه سیستماتیک به مقوله شفافیت و مبارزه با فساد باید همه حوزه‌های مذکور شفاف شوند در غیر این صورت، آثار منفی حوزه‌های غیرشفاف بر حوزه‌های شفاف اثر می‌گذارد و آنها را کدر می‌کند.

بند چهارم: قوانین، مقررات و رویه‌های مغایر

علاوه بر موارد بالا، یکی دیگر از آسیب‌های نظام حقوقی ایران درباره شفافیت آن است که وجود قوانین، مقررات و رویه‌های مغایر، بسیاری از ابتکارهای شفاف‌سازی را خنثی کرده و با شکست مواجه می‌کنند.

برای مثال، در نظام حقوقی ایران، قانونی روزآمد در زمینه اسرار دولتی وجود ندارد. در وضع کنونی، نظام‌بندی مقوله‌های مختلف اسرار دولتی، تابع «قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی» مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۹ و «آئین نامه طرز نگاهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات» مصوب ۱۳۵۴/۱۰/۱ هیأت وزیران، «قانون مجازات اسلامی» مصوب ۱۳۷۵ و «قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح» مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۹ می‌باشد.

در قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی و آئین نامه اجرائی آن به دستگاه‌های دولتی اجازه داده شده است که هر اطلاعاتی را که احتمال می‌دهند به «ورود ضرر جبران‌ناپذیر به اساس حکومت و مبانی دولت» یا «به مخاطره افتادن منافع عمومی و امنیت ملی» یا «اختلال نظام امور سازمان‌ها و اجرای وظایف

اصلی آنها» یا «اختلال امور داخلی یک سازمان یا مغایرت با مصالح اداری آن سازمان» منجر می‌شود به عنوان اسرار دولتی طبقه‌بندی کنند. تنها قیدی که در این خصوص وجود دارد آن است که طبق ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی، در صورتی که نظر کارکنان دولت بر طبقه‌بندی اطلاعات به عنوان «سری» و «بکلی سری» باشد باید نظر بالاترین مقام دستگاه یا مقام مأذون از جانب ایشان را کسب کنند. این مقرر منجر بدان شده است که هر کارمند یا مدیری بتواند اطلاعاتی را که افشای آنها را به زعم خود موجب ضرر جبران‌ناپذیر به اساس حکومت و مبانی دولت می‌داند با مهر «سری» یا «بکلی سری» طبقه‌بندی کند.

یکی دیگر از ایرادهای قانونی در نظام اسرار دولتی ایران، عدم پیش‌بینی مدت برای طبقه‌بندی اطلاعات است. ماده ۴ آئین‌نامه طرز نگاهداری اسناد سری و... به تغییر طبقه یا از طبقه‌بندی خارج شدن اسرار دولتی اشاره کرده ولی این امر را به تشخیص هر یک از سازمان‌ها واگذار کرده است.

قوانین کیفری ناظر بر هتک حرمت علیه اشخاص حقوقی حقوق عمومی، مانع مهمی در برابر شفاف‌سازی امور از سوی رسانه‌ها است. کشورهایی که به سوی شفافیت گام برداشته‌اند قوانین خود را در این زمینه اصلاح کرده و ادعای هتک حرمت از سوی دولت را غیرقابل پذیرش در محاکم قضایی دانسته‌اند. برای مثال، برخی محاکم کشورهای مشترک‌المنافع به دلیل اهمیت امر انتقاد از دولت، دعوای هتک حرمت از سوی دولت، دستگاه‌های اجرایی، شرکت‌های دولتی و حتی از سوی احزاب سیاسی را غیر قابل استماع دانسته‌اند. استرالیا، دستگاه‌های اجرایی حق اقامه دعوای هتک حرمت ندارند زیرا اظهار نظر نسبت به آنها به دلیل آنکه واجد ارزش سیاسی و نفع عمومی شناخته می‌شود مورد حمایت است.^{۷۷} دیوان عالی هند نیز اعلام کرده است که دولت، مراجع محلی و سایر ارگان‌ها و نهادهایی که قدرت عمومی را اعمال می‌کنند نمی‌توانند دعوای هتک حرمت اقامه کنند. دیوان مذکور در دعوای دیگری نیز اعلام کرده است که مقامات عمومی حقی نسبت به حریم خصوصی ندارند.^{۷۸} آفریقای جنوبی نیز شرکت‌های دولتی را فاقد حق اقامه دعوای هتک حرمت علیه روزنامه‌ها شناخته است.

علاوه بر قوانین، صدور بخشنامه‌ها و دستورات درون سازمانی مغایر با اقتضائات شفافیت از رویه‌های مغایر با اقتضائات شفافیت است که نیازمند اصلاح است. وجود مقرراتی که در درون برخی سازمان‌ها به مدیران و کارکنان ابلاغ شده و آنها را از ارائه اطلاعات به رسانه‌ها یا متقاضیان احتمالی منع می‌کند. همچنین، رویه‌های دوگانه مراجع و مقامات قضایی در برخورد با افشای فساد، از جمله عواملی هستند که شفاف شدن امور را در کشور دشوار و با مانع مواجه می‌کنند.

77. Koziol, Helmut, Alexander Warzilek (eds.), **the Protection of Personality Rights against Invasions by Mass Media**, Springer-Verlag/Wien, Germany, 2005, P.69-70.

78. Bonnie Docherty, **Defamation Law: Positive Jurisprudence**, Harvard Human Rights Journal, Vol. 13, Spring 2000, p.268.

بند پنجم: روشن نبودن حدود و استثنای شفافیت

برخلاف نظام‌های حقوقی فرانسه و آمریکا، حدود و استثنای قوانین و مقررات راجع به شفافیت در ایران چندان مشخص نیست. وجود ابهام یا خلاء در این باره، هم مجریان آنها و هم مطالبه‌کنندگان و ناظران را با سردرگمی مواجه کرده است. برای مثال، رعایت حریم خصوصی مردم شرعاً و قانوناً لازم دانسته شده است اما هنوز مفهوم، مصادیق و احکام نقض انواع مصادیق حریم خصوصی چندان روشن نیست یا رعایت امنیت ملی را همگان ضروری می‌دانند اما مفهوم و مصادیق اطلاعات مرتبط با امنیت ملی یا مخالف با امنیت ملی چندان روشن نیست و عمدتاً تفسیرهای شخصی است که مشخص می‌کند بیان و انتشار مطلبی، خلاف امنیت ملی است یا نه.

بخش دوم : الزامات عام شفافیت

با توجه به آنچه درباره ایرادهای حمایت از شفافیت در نظام حقوقی ایران گفته شد و بر اساس نتایج مطالعات تطبیقی و قوانینی که کشورهای توسعه یافته در زمینه شفافیت دارند (و ترجمه برخی از این قوانین در پایان این گزارش پیوست است) می‌توان الزامات تحقق شفافیت در کشور را در دو سطح دنبال کرد : برخی الزامات شفافیت جنبه عام دارند و در مورد همه مؤسسات عمومی باید رعایت شوند؛ این الزامات عبارتند از شفافیت سازمانی، شفافیت اطلاعاتی، شفافیت نظام ارتباطی (لابی‌گری)، شفافیت وضعیت‌های تعارض منافع، شفافیت مسافرت‌های خارجی و حمایت از افشای فساد. برخی دیگر از الزامات شفافیت، خاص بوده و رعایت آنها متوجه برخی از مؤسسات است. این الزامات عمدتاً موضوعی هستند و مؤسساتی را که متولی آن موضوعات هستند ملزم به رعایت آنها می‌کنند. بر این اساس، پیش‌بینی قواعد خاصی برای شفافیت سیاسی، شفافیت اقتصادی، شفافیت فرهنگی، شفافیت اجتماعی، شفافیت اداری، شفافیت قضایی، شفافیت تقنینی، شفافیت اطلاعاتی - امنیتی و شفافیت امور دفاعی لازم است.

در این بخش، الزامات عام شفافیت و در بخش بعدی الزامات خاص شفافیت تشریح و تبیین می‌شود.

فصل اول : شفافیت سازمانی

شفافیت سازمانی عبارت است از معلوم بودن هویت، اهداف، موضوع، ماهیت حقوقی و نحوه فعالیت یک شخص حقوقی. در واقع، همانند اشخاص حقیقی، اشخاص حقوقی نیز باید هویت مشخصی داشته باشند. برای مثال، مشخص باشد که چگونه، برای تحقق چه اهدافی و تا چه مدتی ایجاد شده‌اند؟ دولتی هستند و امر حاکمیتی انجام می‌دهند یا غیردولتی و امور تصدی‌گری؟ تجاری هستند یا غیرتجاری؟ انتفاعی هستند یا غیرانتفاعی؟ موقت هستند یا دائمی؟ موضوع فعالیت آنها چیست؟

در میان این پرسش‌ها و پرسش‌های مشابه دیگری را که در خصوص شفافیت سازمانی مطرح است می‌توان یک پرسش را کلیدی و مهمتر از بقیه دانست : ماهیت حقوقی شخص حقوقی مطرح چیست و برای چه اموری صلاحیت دارد؟ بدیهی است تا پاسخ این پرسش در مورد یک سازمان معلوم نباشد نظارت بر امور مختلف آن سازمان با مانع مواجه شده و پاسخگویی آن سازمان نیز لوث خواهد شد.

به عنوان قاعده، ماهیت حقوقی اشخاص حقوقی بر اساس اساسنامه یا سند مؤسس آنها مشخص می‌شود. از این رو، اساسنامه‌ها و اسناد مؤسس اشخاص حقوقی منتشر می‌شود تا همگان از وجود آنها آگاه شوند. همچنین، صلاحیت اشخاص حقوقی (وظایف و اختیارات) محدود به اهداف و موضوعاتی است که در اساسنامه یا سند مؤسس آنها قید می‌شود و همه اشخاصی که با اشخاص حقوقی سروکار دارند باید بدانند که این شخص، چه ماهیت حقوقی دارد و حدود وظایف و اختیارات آن چیست؟

در نظام حقوقی ایران، به دلیل برخی ابهامات و خلاءهای قانونی و نبود سازوکارهای نظارتی کارآمد، ماهیت حقوقی برخی از اشخاص حقوقی روشن نیست. در نتیجه، مردم و سایر کنشگران اجتماعی نمی‌دانند با چه نوع تشکیلات سروکار دارند؟ نهادهای نظارتی نمی‌دانند چگونه باید بر این اشخاص نظارت و کنترل داشته باشند؟ پاسخگویی این نهادها در هاله ابهام قرار دارد. این تشکیلات، هم از مزایای عمومی بودن استفاده می‌کنند و به اختیارات و امتیازات نهادهای عمومی و دولتی متمسک می‌شوند و هم همانند فعالان بخش خصوصی در موضوعات و اموری وارد می‌شوند که اصولاً صبغه حاکمیتی ندارند و ماهیت تجاری دارند. برخی از اشخاص حقوقی از اهداف تأسیس خود فاصله گرفته و به اموری مشغول هستند که ارتباطی با فلسفه ایجاد آنها ندارد یا برخی دیگر، موضوعات بسیار کلی و مبهم در اساسنامه خود قید کرده‌اند و در نتیجه به استناد آن موضوعات کلی، خود را در زمینه موضوعات مختلف واجد صلاحیت می‌دانند. برای مثال، روشن نیست که سازمان دولتی هستند و تابع قانون محاسبات عمومی یا شرکت دولتی و تابع اساسنامه خود و قانون تجارت؟ یا تعداد قابل توجهی از اشخاص حقوقی ادعا می‌کنند که امور حاکمیتی را انجام می‌دهند ولی خود را از شمول بسیاری از قوانینی و مقررات حاکم بر نهادهای عمومی مستثنا می‌دانند؛ یا برخی اشخاص حقوقی نیز ماهیت خود را شرکت دولتی می‌دانند ولی بخش عمده‌ای از وظایف و اختیارات خود را تابع قانون تجارت قرار داده‌اند و در نتیجه معلوم نیست دقیقاً تابع چه قوانین و قواعدی هستند.^{۷۹}

برای مثال، شرکت‌های دولتی بخشی از سازمان‌های دولتی تلقی می‌شوند که اساسنامه آنها ممکن است به تصویب مجلس شورای اسلامی یا کمیسیون‌های داخلی مجلس و یا دولت برسد. موضوعی که در اکثر اساسنامه این شرکت‌ها وجود دارد، تصریح به پیروی از احکام قانون تجارت در مواردی است که احکام قانونی خاصی پیش‌بینی نشده باشد. برای مثال مطابق ماده (۱) اساسنامه بیمه مرکزی «شرکت سهامی بیمه ایران که در این اساسنامه شرکت نامیده می‌شود طبق مقررات این اساسنامه اداره خواهد شد و در مواردی که در این اساسنامه پیش‌بینی نشده باشد برحسب مورد مشمول قانون تجارت و مقررات بیمه‌گری موضوع قانون تأسیس بیمه مرکزی و بیمه‌گری خواهد بود و در صورتی تابع مقررات عمومی مربوط به دولت و مؤسساتی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند می‌باشد که در مقررات مزبور صراحتاً از شرکت سهامی بیمه ایران نام برده شده باشد».

همان‌گونه که مشاهده می‌شود مشمول قانون تجارت در مواردی نسبت به این شرکت‌ها مورد تصریح قرار گرفته است. از سوی دیگر قانون تجارت متضمن احکامی در خصوص شرکت‌های خصوصی است که اجرای آنها نسبت به شرکت‌های دولتی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند و نمایندگان سهام دولت نیز در واقع از جهت ایفای وظایف اداری خود چنین نمایندگی را برعهده دارند و نه از جهت داشتن سرمایه، فاقد وجه است.

۷۹. ر. ک. : مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش با عنوان «نکاتی پیرامون نظام پرداخت حقوق و مزایای مدیران در بخش عمومی»، معاونت پژوهش‌های اقتصادی دفاتر: مطالعات بخش عمومی مطالعات حقوقی، شهریورماه ۱۳۹۵.

علاوه بر شرکت‌های دولتی، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز از وضعیت حقوقی شفاف بر خودار نیستند. به موجب ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از شمول این قانون خارج هستند. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی قبل از تصویب قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ در نظامات اداری، مالی و حقوقی کشور وجود خارجی نداشته است. این تأسیس حقوقی با تصویب قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۶۶ متولد شد و تا سال ۱۳۷۳ و تصویب قانون فهرست نهادها مؤسسات عمومی غیردولتی مصادیق آن نامعلوم بود. طبق ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مهمترین ویژگی این گونه مؤسسات، غیر دولتی بودن آنهاست، اما ویژگی دوم آنها انجام وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد. منتها چون واژه عمومی، در قوانین قبلی و در همین قانون تعریف نشده و این تعریف نقصان داشته، قانونگذار تعیین مصادیق و نه تعریف آنها را موکول به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی کرده است.

اضافه شدن این شخصیت حقوقی در نظام اداری کشور معضلاتی را به وجود آورد. از جمله اینکه پاره‌ای از دستگاه‌های دولتی برای گریز از اجرای قوانین و مقررات عمومی تلاش کردند تا خود را به شکل مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی در آورند و متأسفانه مجلس شورای اسلامی نیز با تصویب این گونه احکام مؤسساتی را که با توحه به معیارهای متداول کاملاً دولتی هستند به عنوان مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی پذیرد.

علت آن است که در قانون مزبور وصف «انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد» مفهومی بسیار گسترده دارد و می‌تواند سازمان‌های متنوعی را در بر گیرد. به علاوه فهرست اولیه این قبیل مؤسسات و نهادها نشان می‌دهد که طبیعت حقوقی آنها بسیار متنوع است: بعضی نهاد انقلابی، بعضی سازمان‌های مردمی و محلی، بعضی مؤسسات غیردولتی، برخی ناشی از قراردادهای بین‌المللی و ... است. این گوناگونی باعث شده هیئت دولتی بتواند هر شخصیت حقوقی حتی شخصیت‌های حقوقی دولتی را به عنوان مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی پیشنهاد و مجلس تصویب کند، در حالیکه وصف اصلی‌تر و مهم‌تر این گونه مؤسسات و نهادهایی را می‌توان در زمره این گونه اشخاص پیشنهاد و تصویب کرد که لزوماً غیردولتی باشند. متأسفانه هیئت دولت و مجلس تعدادی از سازمان‌های دولتی را که تردیدی در مورد دولتی بودن آنها وجود ندارد به این گونه مؤسسات تبدیل نموده‌اند. همان‌طور که گفته شد علت این اقدامات گریز بعضی دستگاه‌های دولتی از اجرای قوانین و مقررات عمومی است.

برای جلوگیری از استمرار این رویکرد و صدمات آن در آینده، باید دولت و مجلس از استفاده از این قانون به‌عنوان ابزاری برای گریز مؤسسات دولتی از قوانین و مقررات عمومی پرهیز کنند.

علاوه بر شفافیت هویتی، باید وضعیت هویت مدیران و کارکنان، دارایی و عملکرد اشخاص حقوقی عمومی نیز شفاف باشد: معلوم باشد که چه شخص یا اشخاصی آنها را اداره می‌کنند؟ چه امکانات و منابع مالی در اختیار دارند و عملکردشان چگونه است؟

با توجه به توضیحات بالا، فصل اول از پیش‌نویس لایحه شفافیت به موضوع شفافیت سازمانی اختصاص داده شده و پیشنهادهای ساختاری و موردی برای تحقق این نوع شفافیت در همه نهادهای عمومی ارائه شده است.

فصل دوم : شفافیت اطلاعاتی

آزادی اطلاعات یکی از عناصر مهم شفافیت است. آزادی اطلاعات عبارت است از حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و آن دسته از مؤسسات خصوصی که خدمات عمومی ارائه می دهند. این حق، اصل قابل دسترس بودن اطلاعات مؤسسات مذکور را تثبیت کرده و به هر یک از اعضای جامعه اجازه می دهد تا بتواند تقاضای دسترسی به اطلاعاتی را داشته باشد که در یکی از مؤسسات مذکور نگهداری می شود و آن مؤسسات را ملزم می کند تا جز در موارد استثنایی و احصاء شده و مشخص، اطلاعات درخواستی را در اختیار متقاضی قرار دهد.⁸⁰؛ لوازم و تبعات دیگر شناسایی این حق آن است که بار اثبات غیرقابل دسترس بودن اطلاعات را بر عهده مؤسسات مذکور قرار می دهد و در مقام تعارض با سایر حقوق نظیر حقوق ناشی از مالکیت های فکری یا حق بر حریم خصوصی، آنها را محدود می کند.

در سال ۱۹۸۹ تنها ۱۳ کشور حق دسترسی شهروندان خود به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی را شناسایی کرده بودند. پس از فروپاشی شوروی و پایان جنگ سرد، کشورهای بسیاری به وضع قانون درباره آزادی اطلاعات مبادرت کردند به نحوی که اکنون حدود ۱۰۵ کشور جهان، قانون خاص در این باره وضع کرده اند. حتی بسیاری از کشورها، حق مذکور در قانون اساسی خود گنجانده اند.

اصل ۴۳ قانون اساسی آرژانتین مصوب ۱۸۵۳ و اصلاح شده در ۱۹۹۴، بند ۱ اصل ۶۱ قانون اساسی مجارستان مصوب ۱۹۴۹، بند ۷ اصل ۳ قانون اساسی فیلیپین مصوب ۱۹۸۷، بند ۴ اصل دوم قانون اساسی پرو مصوب ۱۹۹۳، اصل ۳۷ قانون اساسی مالاوی مصوب ۱۹۹۴، اصل ۳۱ قانون اساسی رومانی مصوب ۱۹۹۱، اصل ۴۱ قانون اساسی بلغارستان مصوب ۱۹۹۱، اصل ۴۴ قانون اساسی استونی مصوب ۱۹۹۲، بند ۵ اصل ۲۵ قانون اساسی لیتوانی مصوب ۱۹۹۲، بند ۲ اصل ۲۴ قانون اساسی فدراسیون روسیه مصوب ۱۹۹۳، اصل ۳۴ قانون اساسی مولداوی مصوب ۱۹۹۴، اصل ۳۰ قانون اساسی آفریقای جنوبی مصوب ۱۹۹۶، اصل ۶۱ قانون اساسی لهستان مصوب ۱۹۹۷ و بخش ۵۶ قانون اساسی تایلند مصوب ۲۰۰۷ در زمره مهمترین قوانین اساسی هستند که از آزادی اطلاعات به طور صریح و مشخص حمایت کرده اند. سوئد نیز در زمره کشورهای است که در قانون مطبوعات خود که اکنون جزئی از قانون اساسی این کشور است مقررات مفصلی درباره آزادی اطلاعات پیش بینی کرده است.⁸¹

در نظام حقوقی ایران، اصل سوم قانون اساسی، تکالیفی را بر عهده دولت جمهوری اسلامی ایران گذاشته است که با شناسایی و اعمال حق دسترسی به اطلاعات ملازمه دارند. این اصل، دولت را موظف کرده است که برای نیل به اهداف پیش بینی شده در اصل دوم قانون اساسی، همه امکانات خود را برای « بالا بردن سطح

80. Peter Dyrberg; **Current Issues in the Debate on Public Access to Documents**, European Law Review, 1999, p.157. at: <http://europa.sim.ucm.es:8080/compludoc/AA?a=Dyrberg%2c+peter&donde=otras&zfr=0>.

81. at: <http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/Constit.html>.

آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌های با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر، «آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح، و تسهیل و تعمیم آموزش عالی»، تقویت روح بررسی و تتبع و ابتکار در تمام زمینه‌های علمی، فنی، فرهنگی و اسلامی از طریق تاسیس مراکز تحقیق و تشویق محققان، «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» و «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور» به کار گیرد. علاوه بر این، اعمال اصول ششم^{۸۲} و هشتم^{۸۳} قانون اساسی نیز با شناسایی آزادی اطلاعات در معنای عام آن ملازمه دارند.

علاوه بر این، اصول دیگری از قانون اساسی به تصریح از حق دسترسی عمومی به اطلاعات حمایت کرده‌اند: اصل ۲۴ قانون اساسی بر «آزادی مطبوعات»^{۸۴}، اصل ۶۹ بر علنی بودن مذاکرات مجلس^{۸۵}، اصل ۱۶۵ بر علنی بودن محاکم^{۸۶}، ۱۷۵ بر آزادی «نشر افکار» در سازمان صدا و سیما^{۸۷} تصریح کرده‌اند.

با توجه به اصول مذکور، لایحه آزادی اطلاعات در سال ۱۳۸۳ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. مجلس پس از حدود چهار سال بحث و بررسی درباره جنبه‌های مختلف این لایحه، آنرا با اصلاحاتی اساسی در تاریخ ۱۳۸۷/۲/۲۵ تصویب کرد. یکی از مهمترین اصلاحات مجلس در عنوان این لایحه بود که از «آزادی اطلاعات» به «لایحه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» تغییر داده شد.^{۸۸} شورای نگهبان چند ایراد به مصوبه مجلس گرفت

۸۲. در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود. از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.

۸۳. در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند. "والمؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیا بعض یامرون بالمعروف و ینهون عن المنکر".

۸۴. نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آن که محل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد تفصیل آن را قانون معین می‌کند.

۸۵. مذاکرات مجلس شورای ملی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود. در شرایط اضطراری، در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، به تقاضای رییس جمهور یا یکی از وزرا یا ده نفر از نمایندگان، جلسه غیر علنی تشکیل می‌شود. مصوبات جلسه غیر علنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان برسد. گزارش و مصوبات این جلسات باید پس از بر طرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عموم منتشر گردد.

۸۶. محاکمات، علنی انجام می‌شود و حضور افراد بلامانع است مگر آن که به تشخیص دادگاه، علنی بودن آن منافی عفت عمومی یا نظم عمومی باشد یا در دعاوی خصوصی طرفین دعوا تقاضا کنند که محاکمه علنی نباشد.

۸۷. در صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تامین گردد.

۸۸. یکی از مهمترین اصلاحات مجلس در عنوان این لایحه بود که از «آزادی اطلاعات» به «لایحه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» تغییر داده شد که البته این عنوان مبهم است: آیا مطلق انتشار مورد نظر است یا انتشار آزاد اطلاعات یا انتشار اطلاعات؟ اگر منظور مطلق انتشار باشد که با محتوای لایحه مغایرت خواهد داشت اما اگر «انتشار آزاد اطلاعات» مورد نظر باشد این عنوان

و مجلس شورای اسلامی از بین ایرادات شورای نگهبان، دو ایراد عمده (الزام مؤسسات خصوصی به ارائه بعضی اطلاعات و الزام دستگاه‌های اجرایی به ارائه ابتکاری اطلاعات) را نپذیرفت و مصوبه مجلس جهت اظهار نظر به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد. مجمع تشخیص مصلحت در تاریخ ۱۳۸۸/۵/۳۱ در خصوص ایراد اول^{۸۹} نظر شورای نگهبان را تأیید کرد اما در خصوص ایراد دوم^{۹۰}، نظر مجلس را.

رئیس جمهور وقت از امضای این قانون و ابلاغ آن برای اجرا امتناع کرد. رئیس وقت مجلس شورای اسلامی دستور انتشار قانون در روزنامه رسمی را صادر کرد اما به دلیل عدم تصویب آیین‌نامه اجرای قانون از سوی دولت وقت، اجرای این قانون تا ۱۳۹۳ متوقف ماند. در این سال، نخست قانون برای اجرا ابلاغ شد، سپس کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به دستور رئیس جمهور تشکیل شد و یکی از آیین‌نامه اجرایی قانون نیز تصویب شد^{۹۱}. آیین‌نامه دیگر در سال ۱۳۹۴^{۹۲} و آیین‌نامه سوم نیز در همان سال^{۹۳} تصویب شد و شرایط برای اجرای این قانون فراهم گردید.

با وجود این، قانون مذکور و آیین‌نامه‌های اجرایی آن به دلیل مواجه بودن با ابهامات، ایرادها و خلاءهای قانونی، نتوانسته است اهدافی را که برای وضع آن مورد نظر 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 استثنای دسترسی به اطلاعات، روشن نبودن ضمانت اجراهای ممانعت از دسترسی به اطلاعات از جمله ایرادهای مهم این قانون است.

با وضع کنونی اجرای قانون نیز که با خواهش و تمنا از مؤسسات عمومی از آنها خواسته می‌شود قانون را اجرا کنند امید چندانی به تحقق حق دسترسی به اطلاعات وجود ندارد. اکنون، تعیین وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی به عنوان رئیس کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و قرار دادن دبیرخانه کمیسیون مذکور در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، نگاه فرهنگی را بر نحوه اجرای این قانون حاکم کرده و اقتداری را که در سایر کشورهای جهان برای کمیسیون‌های مشابه وجود دارد از آن گرفته است. از این رو، لازم است قانون مذکور و بویژه جایگاه حقوقی و صلاحیت‌های کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مورد بازنگری اساسی قرار گیرد به گونه‌ای که بتواند همه مؤسسات مشمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را به رعایت آن قانون ملزم کند. امری که در لایحه پیشنهادی شفافیت صورت گرفته است.

علاوه بر ایراد قبلی، به لحاظ ادبی و نگارشی نیز قابل ایراد خواهد بود؛ اگر «انتشار اطلاعات» مورد نظر باشد باز ایراد اول وارد خواهد بود.

۸۹. معایر بودن الزام مؤسسات خصوصی به ارائه اطلاعات با اصل تسلیط (الناس مسلطون علی اموالهم)

۹۰. معایر بودن الزام همه مؤسسات عمومی به انتشار اطلاعات کلیدی خود با اصل ۷۵ قانون اساسی

۹۱. آیین‌نامه اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۱۳۹۳/۳/۱ مصوب

۹۲. آیین‌نامه اجرایی تبصره ۱ ماده ۱۸ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تاریخ ۱۳۹۴/۵/۱۹

۹۳. آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب هیأت وزیران در جلسه ۲۲ / ۶ / ۱۳۹۴

فصل سوم: شفافیت نظام ارتباطی (لابی‌گری)

وجود اشخاص بانفوذ و قدرتمندی که درصدد تاثیرگذاری بر تصمیمات حکومتی^{۹۴}، به‌ویژه سیاستگذاری‌ها، قانونگذاری‌ها یا مقررات‌گذاری‌ها^{۹۵} هستند، یک واقعیت روزمره در دموکراسی‌های مدرن به شمار می‌آید.^{۹۶}

لابی‌گری یک پدیده جدید در تصمیم‌گیری‌های حکومتی نیست. مفهوم لابی‌گری به قرن‌ها پیش باز می‌گردد.^{۹۷} ماهیت لابی‌گری عبارت است از برقراری رابطه، اعم از کتبی یا شفاهی، با مقامات عمومی با هدف تاثیرگذاری بر تصمیمات تقنینی، سیاسی یا اداری (کمیسیون اروپایی، ۲۰۰۶). اگرچه لابی‌گری بیشتر در قوه مقننه صورت می‌پذیرد، اما در چارچوب قوه مجریه و حکومت‌های محلی نیز وجود دارد که از مصادیق آن می‌توان به تلاش در راستای تاثیرگذاری بر روی طراحی پروژه‌های توسعه و واگذاری قراردادها اشاره کرد.

امروزه با توجه به پیچیدگی موجود در تصمیم‌گیری‌های حکومتی و تاثیرات حکومت بر تمامی جنبه‌های زندگی، لابی‌گری قانونی و ضروری شناخته می‌شود. لابی‌گران می‌توانند اطلاعات و داده‌های ارزشمندی را ارائه دهند که تصمیم‌گیری‌های آگاهانه را میسر سازند و منجر به اتخاذ سیاست‌های عمومی کاراتری شوند.

با وجود این، در بسیاری از جوامع این نگرانی وجود دارد که لابی‌گری باعث اعطای امتیازات ویژه در راستای منافع شخصی^{۹۸} شود و مذاکراتی که در پشت درهای بسته صورت می‌پذیرد، به نادیده گرفته شدن خواسته‌های کل جامعه در تصمیم‌گیری‌های عمومی منجر شود.

به علاوه، اغلب این ادعا مطرح می‌گردد که در بسیاری از موارد، لابی‌گری تفاوتی با تجارت نفوذ^{۹۹} ندارد. این مسئله می‌تواند به صورت بالقوه اعتماد نسبت به سلامت^{۱۰۰} نهادهای دموکراتیک را از بین ببرد.

در حالی که لابی‌گری به خودی خود به عنوان یک عمل قانونی در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و دیگر کشورها تلقی می‌شود، در بسیاری از جوامع بار معنایی منفی دارد. به منظور مقابله با این سواستفاده‌ها، کشورها قوانین جزایی را وضع نموده‌اند که هدف آنها مقابله با طرق غیرقانونی تاثیرگذاری بر

94. Government decisions

95. Award of contracts

96. See: OECD (2009), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency Through Legislation*, OECD Publishing; OECD (2012), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en>.

۹۷. دیکشنری آکسفورد در بیان ریشه واژه لابی (lobby) می‌گوید: در مجلس عوام بریتانیا و دیگر مجالس قانونگذاری، یک سالن ورودی بزرگ یا آپارتمان به روی عموم باز بود و عمدتاً برای مصاحبه میان اعضا و افرادی که تعلق به پارلمان نداشتند مورد استفاده واقع می‌شد.

98. Vocal vested interests

99. Influence trafficking / peddling

منظور از تجارت نفوذ وضعیتی است که در آن، فردی در ازای کسب وفاداری، دریافت پول یا هر نوع امتیاز مادی و غیرمادی ناروا، از نفوذ خود در فرآیندهای تصمیم‌گیری به نفع شخص ثالث (فرد، موسسه یا حکومت) سوء استفاده می‌کند.

100. Integrity

تصمیم‌گیری‌های عمومی، همچون تجارت نفوذ، ارتشا و سایر اشکال فساد است. با وجود این، صرف اعمال مجازات برای مقابله با طرق غیرقانونی تاثیرگذاری، شاید به تنهایی برای حفظ اعتماد [جامعه] نسبت به تصمیم‌گیری‌های عمومی کافی نباشد.

معیارهای و رویه‌های کارا در راستای تضمین شفافیت و پاسخگویی در تصمیم‌گیری‌ها، برای تقویت اعتماد عمومی ضروری هستند. امروزه، قوانین، سیاست‌ها و رویه‌هایی که مستلزم افشای اطلاعات^{۱۱} مرتبط با جنبه‌های اصلی ارتباطات میان مقامات عمومی و لابی‌گران هستند، به جنبه‌های حیاتی شفافیت در دموکراسی‌های قرن ۲۱ در راستای توانمند ساختن شهروندان در اعمال حق بر تفحص در امور عمومی^{۱۲} تبدیل شده‌اند. اقداماتی که فرهنگ درستکاری را ارتقا می‌بخشند نیز بخش جدایی‌ناپذیر از حکمرانی خوب هستند، به ویژه آن قسم که روشن‌کننده معیارهای مورد انتظار در نحوه عملکرد در لابی‌گری هم برای مقامات عمومی و هم برای لابی‌گران هستند.

در سال‌های اخیر، انتظارات عمومی برای شفافیت، پاسخگویی و درستکاری در زندگی اجتماعی انگیزه جدید برای بازبینی در ترتیبات حکومتی پدید آورده و لابی‌گری را در آمریکای شمالی، اروپا و آسیا به علاوه اتحادیه اروپا به سمت یک دستور کار سیاسی^{۱۳} سوق داده است. در بسیاری از کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، پیشنهادهای زیادی برای وضع قوانین به منظور ارتقا شفافیت در لابی‌گری ارائه شده است. مبنای این پیشنهادها آن است که ارتباطات میان مقامات عمومی و نمایندگان گروه‌های ذی نفع باید برای جامعه به صورت آشکار صورت پذیرد. همچنین ظهور رویه‌های شایسته^{۱۴} در حاکمیت شرکتی^{۱۵}، باعث ترویج انتشار داوطلبانه [اطلاعات مربوط به] مشارکت در توسعه سیاست‌های عمومی و لابی‌گری شرکت‌ها شود.^{۱۶}

در نظام حقوقی ایران با آنکه همانند بسیاری از کشورهای جهان، لابی‌گری امری رایج و شایع است ولی قواعد خاصی درباره لابی‌گران وجود ندارد. از این رو، یکی از خلاءهای قانونی در زمینه شفافیت به لابی‌گری

101. Disclosure of information

102. Right to public scrutiny

103. Political Agenda

104. Good practices

105. Corporate governance

حاکمیت شرکتی، مجموعه روابطی است بین سهامداران، مدیران و حسابرسان شرکت که متضمن برقراری نظام کنترلی به منظور رعایت حقوق سهامداران جزء و اجرای درست مصوبات مجمع و جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی می‌باشد. این شیوه که بر نظام پاسخگویی و مسئولیت اجتماعی استوار است مجموعه‌ای از وظایف و مسئولیت‌هایی را ارائه می‌کند که باید توسط ارکان شرکت رعایت شود تا موجب پاسخگویی و شفافیت گردد.

۱۰۶. به عنوان مثال، نهضت گزارش جهانی (Global Reporting Initiative-GRI) افشای اطلاعات مربوط به لابی‌گری و مشارکت در توسعه سیاست عمومی، به علاوه ارزش کلی کمک‌های مالی و غیرنقدی به احزاب سیاسی، سیاستمداران و نهادهای مرتبط را ضروری می‌داند. برای اطلاعات بیشتر رجوع نمایید به چارچوب گزارش‌دهی GRI در وبسایت:

www.globalreporting.org/ReportingFrameworkDownloads/

مربوط است. البته، در مورد اعمال نفوذ برخلاف حق و قوانین، ممنوعیت‌ها و مجازات‌هایی در قوانین کیفری وجود دارند (نظیر قانون منع اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی مصوب ۱۳۱۵ و سایر قوانین کیفری) اما این تدابیر برای شفاف‌سازی لابی‌گری که بنا به تعریف با تجارت نفوذ متفاوت است کافی نیستند.

فصل چهارم: شفافیت وضعیت‌های تعارض منافع

یکی از اصول مبنایی حقوق عمومی، لزوم رعایت منافع عمومی از سوی مقامات، مسئولان، کارگزاران و کلیه کارکنان بخش عمومی در اعمال و وظایف و اختیارات تقنینی، اجرایی و قضایی و به طور کلی، در ارائه خدمات عمومی است. به موجب این اصل، جانب‌داری، رفتار تبعیض‌آمیز و غرض‌ورزی در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی ممنوع است.^{۱۰۷}

با وجود این، اشخاص مذکور و سایر اشخاصی که مأمور ارائه خدمت عمومی هستند، ممکن است عمداً موقعیت‌هایی ایجاد کنند یا به طور ناخواسته با موقعیت‌هایی مواجه شوند که منافع شخصی آنها در تعارض با منافع عمومی قرار گیرد و در نتیجه این تعارض، تأمین منافع شخصی بر منافع عمومی مرجح دانسته شود یا بر آن تأثیر ناروا بگذارد.

هرچند همواره این امکان وجود دارد که اشخاص در مقام انجام وظایف عمومی در صورت مواجهه با تعارض منافع، مطابق انتظار، منافع شخصی خود را در تصمیم‌گیری و اقدام دخالت ندهند؛ از این رو، تعارض منافع مساوی با فساد نیست، با وجود این، شواهد و تجربیات مختلف نشان می‌دهد که: اولاً، استفاده از مقام و موقعیت اداری برای منافع شخصی پدیده‌ای است محتمل که باید مورد نظارت و کنترل قرار گیرد دوم اینکه حتی اگر در حالت تعارض منافع، منافع شخصی در عمل بر منافع عمومی ترجیح داده نشود، اشخاص ذی‌نفع و افکار عمومی ممکن است در صحت عملکرد مقام و کارمند مربوط تردید کنند و در نتیجه، اعتماد مردم به حکومت و دستگاه‌های مختلف اجرایی آسیب می‌بیند. سوم اینکه، اشخاصی که با تعارض منافع مواجه می‌شوند غالباً نمی‌توانند به درستی وضعیت موجود را مدیریت کنند و به کیفیت مورد انتظار تصمیم‌گیری یا اقدام نمایند و به نحوی از این تعارض متأثر می‌شوند.

از این رو، در کشورهای مختلف توسعه‌یافته و در حال توسعه، تلاش شده است تا با هدف ارتقای اعتماد عمومی به نظام سیاسی و اداری کشور، پیشگیری از تأثیر منافع شخصی مقامات، مسئولان و کارمندان بر نحوه انجام وظایف و اختیارات قانونی آنها، ارتقای شفافیت در امور عمومی جامعه، تقویت پاسخگویی نظام سیاسی و اداری در برابر مردم، ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، و نهایتاً، ارتقای کارآمدی و کارآیی مقامات، مسئولان و کارمندان، با وضع قوانین و اتخاذ تدابیر لازم، ابتدا حوزه‌های مهم تعارض بین منافع عمومی و شخصی

107. See: OECD (2003), Managing Conflicts of Interest in the Public Service, See:, Guidelines and Overview, OECD Publishing; See: OECD (2010), Post-Public Employment, Good Practices for Preventing Conflicts of Interest, OECD Publishing.

شناسایی شده و سپس، با اتخاذ تدابیر متناسب، نسبت به پیشگیری از بروز تعارض منافع و مدیریت تعارض‌های پیش‌آمده اقدام شود. برای مثال، در بخش اول، به قوانین کشورهای فرانسه و آمریکا در این باره اشاره شد. در نظام حقوقی ما، بدون اینکه نامی از تعارض منافع برده شود مضمون آن، به طور پراکنده، در برخی قوانین و مقررات مورد توجه واقع شده است. در حوزه قضایی، از همان زمان که قوانین آیین دادرسی در ایران تصویب شده است مقرراتی نیز برای موارد تعارض منافع پیش‌بینی شده است. این رویه، کم و بیش، در مورد مراجع رسیدگی به تخلفات اداری یا انتظامی نیز رعایت شده است. علاوه بر این، قوانین متعدد دیگری به طور مستقیم یا غیرمستقیم به ممنوعیت یا تحدید اقداماتی پرداخته‌اند که به طور غیرمستقیم با تعارض منافع مرتبط هستند. لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷، قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷، قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ و قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱ از این زمره‌اند.

با وجود این، در قوانین مذکور، هدف اصلی، پیشگیری از تعارض منافع یا مدیریت آن نبوده و عمدتاً با رویکرد کیفی و جرم‌انگاری به برخی از مصادیق تعارض منافع توجه شده است. بستر کلی این قوانین، پیشگیری از فساد یا برخورد با فساد است در حالی که تعارض منافع با فساد یکی نیست. بخش مهمی از مصادیق تعارض منافع به‌ویژه تعارض منافع مقامات، مسئولان و کارگزاران سیاسی و مقررات‌گذار، تعارض منافع دارندگان وظایف و اختیارات کنترلی، نظارتی و بازرسی و دارندگان وظایف و اختیارات محاسباتی، ارزیابی، ارزشیابی و ممیزی، تعارض منافع اشخاصی که همزمان راجع به موضوعات مشابه به مقامات یا واحدهای مشابه یا متناظر اجرایی، پژوهشی، مشورتی و سیاستگذاری مشاوره می‌دهند، اشخاصی که وظیفه صدور هر نوع گواهی یا مجوز بر عهده آنها گذاشته شده است، اشخاصی که طبق قانون، مجاز به تصدی مشاغل یا سمت‌های متعدد هستند، اشخاصی که امور متقاضیان خدمت را به دفتر یا موسسه خصوصی یا هر محل دیگری که در آن، سهمیم یا ذی‌نفع هستند ارجاع می‌دهند، اشخاصی که از اختیار اعطای کمک به افراد، سازمان‌ها و مؤسسات غیردولتی برخوردارند و برخی دیگر از حوزه‌های مهم تعارض منافع، در این قوانین، مورد توجه واقع نشده‌اند. افزون بر این، سازوکار مناسبی برای شناسایی و مدیریت انواع تعارض منافع تدارک دیده نشده است. از این رو، در لایحه شفافیت، حوزه‌های مهم تعارض منافع مورد توجه قرار گرفته و راهکارهایی برای پیشگیری از بروز تعارض منافع و نحوه رفتار در وضعیت‌های تعارض منافع پیشنهاد شده است.

فصل پنجم: شفافیت سفرهای خارجی دولتی

دیدارهای رسمی و غیررسمی مقامات و مسئولان کشورها با یکدیگر، شرکت نمایندگان و هیأت‌های نمایندگی دولت‌ها در مجامع و کنفرانس‌ها و سایر مناسبت‌های بین‌المللی و مشارکت در رویدادهای بین‌المللی گوناگون نظیر مسابقات ورزشی از جمله راههای مرسوم گسترش روابط میان کشورها و ملت‌های مختلف جهان، است. از منظر شفافیت، این سفرها از دو لحاظ از اهمیت بسیار دارند: از لحاظ ضرورت و کارآمدی (میزان منافع حاصل از نظر سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و ... برای کشور) و از لحاظ کارایی و شفافیت مالی.

استفاده از منابع و امکانات دولتی برای سفرهای خارجی علاوه بر آنکه نباید به اعتبار کشور لطمه وارد کند باید برای اهداف مهمی باشد که بدون سفر امکان حصول نداشته باشد. به همین دلیل، در کشورهای مختلف جهان همانند کانادا و اسرائیل، جز در موارد کاملاً موجه و در حد ضرورت، مجوزی برای سفر خارجی صادر نمی‌شود. این موارد در قانون به تفصیل ذکر شده‌اند و جزئیات آنها در خصوص کارشناسان، وزرا و رؤسای سازمان‌های دولتی و نمایندگان مجلس متفاوت است.

از سوی دیگر، سفرهای خارجی از نظر تعداد افراد، مدت سفر، وسیله حمل و نقل، هزینه‌های بلیط و پذیرایی و تبادل هدایا تحت نظارت قرار می‌گیرند تا از نظر مالی، هزینه‌های غیرضروری بر بیت‌المال تحمیل نشود.

برای تحقق اهداف بالا، دولت‌هایی همچون کانادا کلیه اطلاعات سفرهای خارجی را (برخی را با تفصیل و برخی را به صورت خلاصه) در پایگاه اطلاع‌رسانی خود برای آگاهی عموم منتشر می‌کنند.^{۱۰۸}

در ایران نیز قوانین، آئین‌نامه‌ها و ضوابط مختلفی برای نظارت بر سفرهای خارجی دولتی (سفرهای مقامات و کارمندان در اجرای مأموریت‌های رسمی و از محل منابع عمومی) تصویب شده است. قانون نظارت بر مسافرت‌های خارجی کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۳ با اصلاحات بعدی، آئین‌نامه مسافرت‌های خارجی دولتی مصوب ۱۳۷۰، آئین‌نامه سفر اعضای شوراهای اسلامی محلی به خارج از کشور مصوب ۱۳۸۲، آئین‌نامه نظارت بر مسافرت‌های خارجی دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۳ با اصلاحات بعدی، مصوبه هیئت وزیران در مورد حضور نمایندگان مجلس شورای اسلامی در مسافرت‌های خارجی مصوب ۱۳۸۴ و دستورالعمل طرح، بررسی و صدور مجوز سفر در ستاد هماهنگی روابط اقتصادی خارجی مصوب ۱۳۹۴ از جمله مصوباتی هستند که برای تنظیم سفرهای خارجی دولتی تصویب شده‌اند. ایراد عمده این قوانین و مقررات آن است که در مقایسه با قوانین مشابه خارجی از شفافیت لازم برخوردار نیستند و فاقد احکام لازم برای شفافیت وضعیت سفرهای خارجی دولتی از لحاظ کارآمدی و کارایی هستند. این قوانین و مقررات، عمدتاً بر شفافیت درون سازمانی بسنده کرده‌اند و بخشی از مفاد آنها نیز اجرا نمی‌شود. برای مثال، حکم قانون مبنی بر ایجاد پایگاه اطلاعات گزارش‌های سفرهای خارجی دولتی، یا اجرا نمی‌شود یا اگر اجرا می‌شود از دسترس و نظارت خارج است.

108. https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00026.html.

فصل ششم: حمایت از افشای فساد

منظور از افشاگران کسانی هستند که اطلاعات حاکی از فساد، سوء مدیریت و نقض حقوق و آزادی‌های بنیادی است را افشا می‌کنند. افشاگران در نتیجه افشاگری با خطرات زیادی مواجه هستند: خطر از دست دادن کار، مواجه شدن با محدودیت‌ها یا تضيیقاتی در محیط کار، تعقیب اداری یا قضایی به موجب قوانین کیفری یا مدنی و تلافی، از نگرانی‌های اصلی است. این خطرات برای کارمندان دولتی ممکن است حادث‌تر باشد.

حمایت از افشاگران در سطح بین‌المللی به طور فزاینده‌ای در معاهدات و تدابیر ضدفساد و نیز در تفسیرهای رسمی از آزادی بیان مورد شناسایی قرار گرفته است. در سطح ملی نیز حدود ۴۰ کشور قوانین داخلی راجع به حمایت از افشاگران تصویب کرده‌اند.^{۱۰۹}

این حمایت‌ها غالباً به دو صورت انجام می‌شود: حمایت در برابر تهدیدها و خطرات احتمالی و اعطای پاداش به افشاکننده در فرضی که در نتیجه افشاگری، مالی به دولت بازگردانده شود همانند افشای فرار مالیاتی یک بنگاه اقتصادی.

برخی از کشورها نظیر انگلستان، نیوزلند، غنا، تعدادی از ایالت‌های استرالیا و آفریقای جنوبی قوانین جامعی را راجع به افشاگران تصویب کرده‌اند که در بخش نخست، به قوانین فرانسه و آمریکا اشاره شد. رویکرد قوانین حمایت از افشاگران آن است که علاوه بر بخش عمومی بخش خصوصی را نیز تحت شمول خود قرار دهند. کشورهای مختلف از جمله فرانسه، کانادا و آفریقای جنوبی، حمایت از افشاگران را به صورت بخشی (یعنی تنها در مورد انواع معینی از اشخاص یا انواع مشخصی از اطلاعات) و نیز تدریجی (یعنی اول افشای درون سازمانی بعد افشای عمومی) مورد پذیرش قرار داده‌اند. هدف از این شرط ترتیبی، تشویق به افشای داخلی قبل از افشای عمومی است.

در کشور ما، ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، دولت را ملزم کرده تا نسبت به حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت اشخاصی که تحت عنوان مخبر یا گزارش دهنده، اطلاعات خود را در اختیار مراجع ذی صلاح قرار می‌دهند و به این دلیل در معرض تهدید و اقدامات انتقام جویانه قرار می‌گیرند، اقدام نماید مشروط بر اینکه که اطلاعات آنها صحیح و اقدامات آنان مورد تأیید مراجع ذی صلاح باشد.

همانطور که مشاهده می‌شود این ماده، اولاً افشای داخلی یا افشا به مراجع ذیصلاح را مورد توجه قرار داده و دوم اینکه، حمایت از افشاکننده را منوط به صحت اطلاعات افشاکننده کرده است.

109. Wolfe, S. Worth, M. Dreyfus, S. Brown, AJ. **Whistleblower Protection Laws in G20 Countries** **Priorities for Action**, Transparency International Australia, 2014, pp. 22-65, <http://transparency.org.au>.

علاوه بر ماده مذکور، در خصوص افشای اطلاعات به روزنامه‌نگاران، ماده ۴ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، در حکمی تعجب‌آور، افشای منبع خبر را در صورت حکم مقام قضایی، مجاز دانسته است.^{۱۱۰} تعجب آنجاست که فلسفه وجودی حمایت از منابع خبر، منع اجبار روزنامه‌نگاران از سوی مقامات قضایی به افشای منبع خبر است. از این رو، پیش‌بینی حکمی که دقیقاً برخلاف فلسفه مذکور است جای شگفتی دارد. بهتر آن بود که در قانون مذکور همانند سایر کشورها، مواردی که استثنائاً می‌توان روزنامه‌نگاران را به افشای منبع خبر ملزم کرد پیش‌بینی می‌شد.

حمایت از منابع خبری یعنی وجود قوانین و الزام‌هایی که از تحت فشار قرار دادن روزنامه‌نگاران برای افشای هویت منابعی که برخی اطلاعات را در اختیار آنها می‌گذارند، جلوگیری کند. در واقع، افشای اطلاعات توسط منابع محرمانه، برای توانایی رسانه‌ها نسبت به افشای فساد، علامت‌دهی و حساس‌سازی ضرورت دارد. برای مثال در ماجرای واترگیت، افشای گزارشی مبنی بر سوء استفاده از قدرت توسط ریچارد نیکسون، ریاست‌جمهور آمریکا به کمک منابع خبری ناشناخته، منجر به استعفای او و زندانی شدن برخی از مسئولان شد. در روسیه نیز فردی به طور ناشناس به ایستگاه محلی رادیو تلفن کرد و عموم مردم و خانواده‌ها را از غرق شدن یک زیردریایی در روسیه آگاه کرد، در حالی که مقامات رسمی آن را انکار می‌کردند. این گزارش سبب شد که دولت روسیه کمک بین‌المللی درخواست کند و خدمه آن زیردریایی توسط ارتش بریتانیا نجات داده شوند.^{۱۱۱} با توجه به وجود نقایص و ایرادهای قانونی درباره حمایت از افشاگران و منابع خبری، در پیش‌نویس لایحه شفافیت، فصلی به این موضوع اختصاص داده شده است که حداقل‌های حمایتی موجود در سایر کشورهای جهان بویژه در کشورهای در حال توسعه، در این فصل لحاظ شده است.

۱۱۰. ماده ۴ می‌گوید: اجبار تهیه‌کنندگان و اشاعه‌دهندگان به افشای منابع اطلاعات خود ممنوع است مگر به حکم مقام صالح قضایی و البته این امر نافی مسئولیت تهیه‌کنندگان و اشاعه‌دهندگان اطلاعات نمی‌باشد.

111. David (November 8, 2007), **Silencing Sources: An International Survey of Protections and Threats to Journalists' Sources**, p.8, <https://www.privacyinternational.org/foi/silencingsources.pdf>.

بخش سوم: الزامات شفافیت در حوزه‌های خاص

برخی دیگر از الزامات شفافیت، خاص هستند و باید در خصوص برخی موضوعات و بالتبع از سوی مؤسسات ذیربط رعایت شوند نه همه مؤسسات. این الزامات عمدتاً موضوعی هستند و در طول زمان، شفاف بودن آنها، اهمیت و حساسیت عمومی پیدا کرده است. بر این اساس و با استقراء در قوانین و مقررات و رویه‌های کشورهای مختلف جهان و نیز دسته‌بندی‌های علمی از امور مختلف جامعه، موضوعات مختلفی را که باید از قواعد شفافیت تبعیت کنند می‌توان در ۹ مقوله دسته‌بندی کرد. این مقوله‌های موضوعی عبارتند از امور سیاسی، امور اقتصادی، امور فرهنگی، امور اجتماعی، امور اداری، امور قضایی، امور تقنینی، امور امنیتی - اطلاعاتی و امور دفاعی.

بخش سوم از پیش‌نویس لایحه شفافیت، بر مبنای مطالعات تطبیقی و آسیب‌شناسی وضع کنونی قوانین و مقررات و رویه‌های داخلی، قواعد ناظر بر شفاف‌سازی امور مذکور را پیش‌بینی کرده است.

فصل اول: شفافیت سیاسی

شفافیت سیاسی^{۱۱۲}، به معنای شفافیت نهادها، مقامات، فرایندها و هزینه‌های زندگی سیاسی است. در عین حال، حوزه سیاست، در مقایسه با سایر حوزه‌ها، بیشترین سابقه و قابلیت را برای توجه محرمانه نگه‌داشتن امور و اطلاعات سیاسی دارد. از قدیم الایام، امنیت ملی، اسرار دولتی و ممنوعیت تضعیف اعتماد عمومی برای توجه عدم شفافیت در حوزه سیاست مورد توسل و استناد بوده است. شفافیت سیاسی در عین پذیرش توجیحات مذکور، قلمرو آنها را محدود و معین می‌کند. برای مثال، نهادهای سیاسی نظیر پارلمان و کابینه را ملزم می‌سازد جز در موارد استثنایی، مشروح مذاکرات خود را منتشر کنند، از مقامات سیاسی می‌خواهد تا وضعیت دارایی، درآمد و منافع خود را روشن کنند و از احزاب و نامزدهای انتخاباتی می‌خواهد تا وضعیت هزینه‌های انتخاباتی خود را شفاف کنند.

گفتار نخست: شفافیت نهادهای سیاسی

نهادهای سیاسی در معنای عام کلمه، عبارت از نهادهایی هستند که در امور عمومی تصمیم‌گیری می‌کنند. از این رو، پارلمان، هیأت وزیران و احزاب از مصادیق بارز نهادهای سیاسی هستند. با وجود این، عمل سیاسی را ممکن است مقامات یا نهادهای غیرسیاسی نیز انجام دهند. در این صورت، باید اقتضائات شفافیت و پاسخگویی را نیز رعایت کنند. برای مثال، دیوان عالی کشور یا دادگاه قانون اساسی (در کشورهایی که وجود دارد) هر چند از نظر سازمانی و اسمی جزء قوه قضائیه هستند اما به دلیل آنکه تصمیمات آنها در حکم تصمیمات سیاسی است

همانند پارلمان یا کابینه، تصمیمات کلی و رویه ساز اتخاذ می کنند (برای مثال، در کشور ما آرای وحدت رویه در حکم قانون قلمداد می شوند) باید همانند نهادهای سیاسی شفافیت و پاسخگویی داشته باشند. با این مقدمه، قواعد ناظر بر شفافیت پارلمان و کابینه توضیح داده می شود.

الف) شفافیت پارلمان

در کشورهای مختلف، قوه مقننه یا نهاد قانونگذاری یا پارلمان در قالب نظام تک مجلسی یا دو مجلسی (کنگره / ملی / عوام و سنا) عهده دار دو امر سیاسی بسیار مهم است: نظارت بر دولت و دولتمردان و تقنین. طبق اصل پذیرفته شده در همه نظام های دموکراتیک، پارلمان ها تابع اصل علنی بودن هستند. در اینکه این اصل شامل چه چیزها و اموری می شود اختلاف نظرها وجود دارد اما در مورد علنی بودن مذاکرات نمایندگان در پارلمان و مصوبات آنها اختلاف نظری مشاهده نمی شود. برخی کشورها برای ارتقای شفافیت پارلمان، ابتکارهای دیگری نیز به کار برده اند و پارلمان به عنوان یک کل (مثلاً بودجه و هزینه های پارلمان، دستور کارهای پارلمانی و برنامه زمان بندی آن، چرخه تصمیم گیری در پارلمان، دسترسی به صحن عمومی یا کمیسیون های آن)، نمایندگان (وضعیت دارایی، تعارض منافع، انتشار دعوت ها به مراسم های عمومی برای حضور و ارائه نظر، نحوه دسترسی به نماینده در حوزه انتخابیه) و کمیسیون ها (مشروح مذاکرات، دستور کارها، دعوت از متخصصان و ...) را تابع این اصل قرار داده اند.^{۱۱۳}

در نظام حقوقی ایران، طبق اصل ۶۹ قانون اساسی، «مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود. ...». همانطور که ملاحظه می شود این اصل، صرفاً مذاکرات و مصوبات مجلس را علنی دانسته است. شفافیت کمیسیون های مجلس و نیز نمایندگان باید به طور جدی مورد توجه قرار گیرد. علاوه بر این، طبق اصل ۵۸ قانون اساسی «اعمال قوه مقننه» از طریق مجلس شورای اسلامی است و مصوبات آن پس از طی مراحل که در «اصول بعد» می آید برای اجرا ابلاغ می گردد. اصول بعدی که از جمله حاکی از نقش کلیدی شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام (در برخی موارد) در فرایند و چرخه قانونگذاری کشور است به طور ضمنی. ایجاب می کنند اقتضائات اصل علنی بودن و شفافیت باید از سوی آنها نیز رعایت شود. امری که اکنون بدان عمل نمی شود. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات یکی از قوانینی است که بدین منظور قابلیت استناد دارد.

ب) شفافیت قوه مجریه و کابینه

یکی از مهمترین توجیحات آزادی اطلاعات، شفاف سازی قوه مجریه است. برخلاف قوای مقننه و قضائیه که تابع اصل علنی بودن هستند قوه مجریه، علیرغم وظایف و اختیارات زیاد، در کشورهای مختلف غیرشفاف باقی مانده است. از این رو، هدف اصلی آزادی اطلاعات و شفافیت، قوه مجریه است.

113. See : Kamil Gregor (2015), Parliamentary Transparency in the Visegrad and the Western Balkan Countries Survey, Evaluation and Recommendations, Published by KohoVolit.eu.

با وجود این، در مورد دسترسی به اطلاعات کابینه یا جلسات کمیسیون‌های دولت، دو دیدگاه رقیب در کشورهای مختلف وجود دارد: ^{۱۱۴}

برخی استدلال می‌کنند که فراهم ساختن فضای لازم برای همفکری و رایزنی ^{۱۱۵} بی‌پرده بین مسئولان و مقامات ارشد حکومت و ایجاد شرایط لازم برای قوه مجریه جهت تدبر و تأمل قبل از تصمیم‌گیری ایجاب می‌کند که فضای محرمانگی کافی در اختیار اینها قرار گیرد. به اعتقاد اینان، باید به هیأت وزیران، هر یک از وزرا و مقامات ارشد این امکان و اجازه داده شود که «به گونه‌ای که تصور نمی‌شود فکر کنند». یعنی برخی از مسائل و مشکلات را در پشت درهای بسته و به طور خصوصی و کاملاً بی‌پرده مورد بحث و مذاقه قرار دهند و پیشنهادهای مختلف و جایگزین با پیشنهادهای موجود مطرح کنند و مادامیکه تصمیم و راه حل آنها کاملاً شکل نگرفته و غیرنهایی است از افشای آن خودداری کنند. این امر به اشخاصی که در بدنه حکومت هستند امکان می‌دهد بدون واگرمه، از عقاید هم‌قطاران و همکاران خود انتقاد کرده و نظرات یا راه‌حل‌های پیشنهادی آنها را نقد کنند.

در مقابل، مخالفان معتقدند محرمانگی فضای فکری دولت به تقلیل مشارکت شهروندان منجر می‌شود. در حالیکه مشارکت شهروندان در مراحل اولیه تصمیم‌گیری (مرحله تصمیم‌سازی)، بیشتر از محرمانگی مورد نظر موافقان، به تصمیم‌گیری‌های بهتر و افزایش کیفیت اداره امور کمک می‌کند. زیرا دولت از همان ابتدا با عقایدی که در مخالفت با تصمیم یا طرح مورد نظر او ارایه شده‌اند یا خواهند شد آگاه می‌شود و از همان زمان واکنش‌های آتی را پیش‌بینی کرده و راه‌حل‌های مناسب را تمهید می‌کند.

نتیجه آنکه، شفافیت، آثاری به مراتب بهتر از اسرارگرایی دارد. شفافیت می‌تواند ضعف تصمیم‌گیری‌های حکومتی را آشکار سازد و خطاهای تصمیمات عمومی را پیش از آن که منجر به ورود خسارات عظیم شوند اصلاح کند. دغدغه شفافیت سبب می‌شود که مسئولان امور، پیش از اتخاذ تصمیم، در مورد آثار و نتایج آن، به حد کفایت تأمل کنند. همچنین شفافیت می‌تواند به افزایش اعتماد عمومی به حکومت کمک کرده و به مردم اطمینان دهد که مسائل و مشکلات آنها به اندازه کافی مورد بررسی و مذاقه قرار می‌گیرد و تصمیمات در یک فرایند و نه به صورت آنی، گرفته می‌شوند.

گفتار دوم: شفافیت مقامات سیاسی

یکی از عناصر مهم فرهنگ شفافیت که در عین حال، نقش مهمی در مبارزه با فساد اداری دارد، شفافیت مقامات و مسئولان جامعه است. این امر، از شرایط اساسی اعتماد به آنها است و ایجاب می‌کند که وضعیت دارایی، درآمد، منافع و سبک زندگی آنها برای مردم آشکار باشد. برای تحقق این مهم، در اغلب کشورها تدابیر تقنینی

۱۱۴. انصاری، باقر، آزادی اطلاعات، نشر دادگستر، ۱۳۸۷، صص ۳۴-۳۵.

متعددی اتخاذ شده است که وضع قوانین موسوم به «قوانین اعلام دارایی و منافع»، قوانین سپر و قوانین محدود کننده حریم خصوصی مقامات، از این جمله‌اند.

در نظام حقوقی ایران، پس چندین سال بحث و بررسی، سرانجام «قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران» در سال ۱۳۹۴ تصویب شد ولی تاکنون به دلیل عدم تهیه آیین‌نامه اجرایی آن، اجرایی نشده است. این قانون، فهرست اشخاصی را که دارایی آنها باید اعلام شود و فهرست اقلامی را که باید اعلام شوند به نحو موسع در نظر گرفته ولی افشای عمومی آنها را حتی به صورت خلاصه ممنوع کرده است.

منظور از قوانین سپر، قوانینی است که از انتقادکنندگان در برابر اتهامات کیفری نظیر افترا و توهین، هجو، نشر اکاذیب و سایر اتهامات و دعاوی جبران خسارتی که در ذیل عنوان کلی «هتک حرمت» قرار می‌گیرند حمایت می‌کند. مبنای این قوانین آن است که بنا به مصالحی که از مصلحت حفظ حرمت مهمتر محسوب می‌شوند، بیان مطالبی از سوی برخی اشخاص که ممکن است هتک حرمت قلمداد شود، گاهی به طور مطلق و گاهی به طور مشروط، باید مصون از تعقیب شناخته شود. در حقوق ایران، قوانین سپر وجود ندارد. حتی در خصوص اصل ۸۶ قانون اساسی که صریحاً مصونیت نمایندگان را پیش‌بینی کرده است شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۰ طی نظر تفسیری اعلام کرد که مصونیت ریشه اسلامی ندارد و تمام مردم در برابر حق و قانون الهی یکسان و برابرند و اصل ۸۶ به اظهار نظر و رأی نمایندگان در مجلس و در مقام ایفای وظایف نمایندگی اختصاص دارد و با ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه نظیر هتک حرمت ملازمه ندارد.^{۱۱۶}

در مورد تحدید حریم خصوصی مقامات نیز طبق نظر غالب، همین که شخصی مقام دولتی شود کافی است تا تمام جنبه‌های زندگی وی را برای رؤیت و نظارت عموم، مجاز گرداند. پس هیچ محدودیتی بر افشاگری در مورد انتشار اطلاعات زندگی خصوصی آنها وجود ندارد.^{۱۱۷} در هر صورت، مردم حق دارند در مورد صلاحیت و توانایی‌های متصدیان امور عمومی اطلاعات کافی داشته باشند. در حقوق ایران، قاعده و معیار مشخصی در مورد حریم خصوصی مقامات دولتی وجود ندارد و همین امر، شفافیت امور آنها را با دشواری مواجه کرده است. از دست دادن حریم خصوصی و نیز تحمل انواع انتقادهای محتمل، هزینه‌ای است که هر شخصی هنگام تصمیم‌گیری برای ورود به عرصه سیاست باید به آن توجه داشته باشد و در صورت تصمیم، این بها را بپردازد. ورود به عرصه سیاست بدون پرداخت این بها، به سرکوب روزنامه‌نگاران و منتقدان و تحمیل محدودیت‌های جدی بر شفافیت امور سیاسی و بسیاری دیگر از امور مرتبط با سیاست منجر می‌شود.

۱۱۶. نظریات شورای نگهبان، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ اول، تابستان ۱۳۸۱، صص ۲۵۳-۲۵۲.

۱۱۷. دکتر باقر انصاری، حقوق حریم خصوصی، انتشارات سمت، ۱۳۸۷، صص ۳۵-۳۱.

گفتار سوم: شفافیت هزینه‌های سیاسی

رقابت‌های انتخاباتی مستلزم صرف هزینه‌های زیادی است. با توجه به اینکه اصولاً دارایی شخصی نامزدها برای تأمین این هزینه‌ها کافی نیست پرسش آن است که آیا باید معلوم باشد که چه اشخاصی و چه میزان کمک در اختیار یک حزب یا نامزد انتخاباتی قرار داده‌اند؟

در پاسخ به این پرسش، برخی معتقدند که کمک‌های مالی به احزاب و نامزدها و نیز نحوه هزینه آنها یکی از بسترهای بروز فساد تلقی می‌شود.^{۱۱۸} زیرا اصل «برابری» را مخدوش نموده و به ثروتمندان امکان می‌دهد با تأثیرگذاری بر انتخابات، آرای عمومی را به سمت گروه‌های مورد نظر خود سوق دهند. به علاوه، این کمک‌ها معمولاً بدون چشم داشت صورت نمی‌گیرد؛ آنهایی که کمک می‌کنند مواضع و منافع مشخصی دارند که می‌خواهند در مجالس قانونگذاری حامیان مطمئنی داشته باشد. روا دانستن چنین سودجویی‌هایی دموکراسی‌های نمایندگی را با بحران مشروعیت مواجه می‌کند.

در برابر، برخی استدلال می‌کنند که کمک به انتخاب فرد یا حزب دلخواه به خودی خود مصداق فساد نیست؛ مهم این است که فرد یا حزب مذکور پس از پیروزی، تبدیل به کارگزار منافع کمک‌کنندگان نشود؛ اینان به اصل «آزادی فردی» و «حق تصرفات مالکانه» تمسک کرده می‌گویند لازمه این دو ارزش آن است که افراد بتوانند اموالشان را طبق صلاحدید خود در چارچوب قانون به کار برند. از این رو، هزینه کردن برای پیشبرد اهداف و تبلیغ مواضع، خدشه‌ای به اصل برابری وارد نمی‌کند؛ زیرا برابری بیش از این اقتضا ندارد که فرصت مشارکت سیاسی برای همگان قانوناً بطور یکسان فراهم باشد. حال اگر کسی از این فرصت به شکل مشروع ولی بیش از دیگران استفاده کند، نمی‌توان گفت با این اصل به معارضه برخاسته است.

دیدگاه سوم، تلفیقی از دیدگاه‌های اول و دوم و مبتنی بر اصل شفافیت است: طرفداران این دیدگاه، کاهش محدودیت‌های موجود بر فعالیت‌های مالی نامزدها و هواداران شان را قابل پذیرش می‌دانند اما اضافه می‌کنند که در عوض برداشتن محدودیت کمک‌های مالی، نامزدها و احزاب کمک‌گیر باید مجبور شوند هویت کمک‌کنندگان را افشا کنند و در صورت انتخاب شدن نیز در آنچه مستقیماً به تأمین منافع کمک‌کنندگان منتهی می‌شود حق رأی نداشته باشند.

در بخش قبلی به نحوه شفافیت هزینه‌های انتخاباتی در کشورهای فرانسه و آمریکا اشاره شد. متأسفانه در کشور ما قواعد خاص و روشی در مورد شفافیت هزینه‌های انتخابات وجود ندارد. ماده ۱۶ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۴ منابع درآمدی احزاب عبارتند از: حق عضویت اعضا، کمک‌ها و هدایای نقدی و غیرنقدی اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی، وجوه حاصل از فعالیت‌های قانونی انجام شده در

۱۱۸. مهری، مریم و اسماعیل هادی تبار (۱۳۹۴)، پیشگیری از افزایش جرایم اقتصادی از طریق شفاف سازی هزینه های تبلیغات انتخاباتی، کارآگاه، سال هشتم، شماره ۳۲، صص ۳۷-۵۱.

چهارچوب موضوع فعالیت، اهداف و اساسنامه و کمک‌ها و یارانه‌های دولتی. با وجود این، محدودیت یا شفافیتی در مورد میزان، و شیوه‌های دریافت و مصرف درآمدهای احزاب وجود ندارد. ماده ۱۴ قانون مذکور تصریح می‌کند که منابع مالی احزاب باید از طریق قانونی تأمین و هزینه شود. کلیه درآمدها و منابع آن و مصارف و هزینه‌های حزب باید در دفاتر قانونی ثبت شود و احزاب باید درآمدهای مالی و صورت هزینه‌های سالانه خود را به کمیسیون احزاب ارائه کنند. این کمیسیون باید حداکثر ظرف مدت سه ماه نظرات خود را در مورد مطابقت و یا عدم مطابقت با قوانین و مقررات جاری کشور اعلام کند. با توجه به روشن نبودن مفهوم «قوانین و مقررات جاری کشور» و نبود قانون خاص درباره شفافیت هزینه‌های انتخاباتی، معلوم نیست که کمیسیون مذکور دفتر و صورت درآمدها و هزینه‌های احزاب را با کدام قوانین و مقررات تطبیق خواهد داد؟ نهایت آنکه، طبق ماده ۱۵ قانون مذکور، عدم ثبت درآمدها و منابع تأمین آن و مصارف و هزینه‌ها، همچنین عدم ارائه دفاتر مالی به کمیسیون احزاب و عدم مطابقت درآمدها و هزینه‌ها با قوانین و مقررات کشور حسب مورد و به تناسب، موجب اعمال مفاد بندهای ماده (۱۹)^{۱۱۹} این قانون می‌شود.

در واقع، این قانون نیز همانند بسیاری از قوانین مربوط به شفافیت در ایران، شفافیت حداقلی و درون سازمانی را پذیرفته است و هیچ حکمی در خصوص شفافیت عمومی ندارد. در حالیکه، اطلاع مردم از هزینه‌ها و درآمدهای احزاب برای کم و کیف مشارکت آنها در انتخابات و تأمین سلامت تبلیغات انتخاباتی بسیار حیاتی است. برای مثال، ماده ۲۷ قانون تأمین مالی احزاب سیاسی مقدونیه مصوب ۲۰۰۶ می‌گوید: « احزاب سیاسی مکلفند که گزارش مالی سالانه خود را به طور عمومی در وبسایت‌های خود منتشر سازند».

فصل دوم : شفافیت اقتصادی

حوزه اقتصادی، قلمرو گسترده‌ای از نهادها و فعالیت‌ها و فرایندها را شامل می‌شود. قسمتی از این حوزه را مؤسسات عمومی (سیاست‌گذاری، قانونگذاری، مقررات‌گذاری) یا شبه عمومی (بنگاه داری اقتصادی) در اختیار دارند و قسمت دیگر را بخش خصوصی (بنگاه‌های خصوصی نظیر شرکت‌های تجاری و بخش تعاون).

۱۱۹. ماده ۱۹- احزاب سیاسی که دارای پروانه فعالیت نهائی هستند در صورتی که مرتکب تخلفات مذکور در ماده (۱۸) شوند، کمیسیون احزاب متناسب با موارد تخلف یک یا چند مورد از موارد زیر را اعمال می‌کند:

۱- تذکر شفاهی

۲- تذکر کتبی با ذکر دلیل و تعیین تخلف با قید محرمانه

۳- اخطار و اعلان از رسانه‌ها

۴- محرومیت از تمام یا بخشی از یارانه‌ها و کمک‌های دولتی

۵- تعلیق فعالیت حزب حداکثر به مدت سه ماه

۶- توقیف پروانه به مدت سه ماه تا یک سال

۷- توقیف پروانه فعالیت و تقاضای انحلال از دادگاه

شفافیت در حوزه اقتصاد به دلیل تأثیر مستقیم و ملموس بر زندگی مردم، زودتر از سایر حوزه‌ها مورد توجه واقع شده است و اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه (۱۷۸۹) نخستین بار از شفافیت مالیاتی و بودجه عمومی سخن گفته است. از آن زمان تاکنون، شفافیت نهادهای بانکی و پولی، قراردادهای دولتی، منابع و ثروت‌های ملی، بازار سرمایه، شرکت‌های تجاری و سایر ابعاد حوزه اقتصاد مطرح شده و قوانین و مقررات متناسبی برای تأمین شفافیت در آنها تدوین و اعمال شده است. نهادهای بین‌المللی نظیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، مجموعه قواعد الگو در دسترس کشورها قرار داده‌اند تا زمان وضع قوانین و مقررات راجع به زمینه‌های مذکور راهنمایی تدوین کنندگان قرار گیرد.

در کشور ما نیز شفافیت در حوزه اقتصاد زودتر از سایر حوزه‌ها مطرح شده و تنها حوزه‌ای است که اراده سیاسی نسبت به تحقق آن مشاهده می‌شود. در تعدادی از سیاست‌های کلی نظام به این موضوع تأکید شده و در قوانین و مقررات عادی نیز احکامی برای ایجاد شفافیت اقتصادی مشاهده می‌شود و پایگاه‌ها و سامانه‌های اطلاعاتی اقتصادی بیشترین تعداد را در میان پایگاه‌ها و سامانه‌های مبتنی بر دولت الکترونیک در کشور دارند.

سیاست‌های کلی نظام که به این موضوع توجه کرده‌اند از جمله عبارتند از:

۱. بندهای ۳ و ۵ سیاست‌های کلی نظام در بخش امنیت اقتصادی (ابلاغی ۱۳۷۹)،
۲. سیاست شفافیت و آزادی اطلاعات مقرر در بندهای ۲، ۳ و ۴ سیاست‌های کلی نظام در بخش مالی (ابلاغی ۱۳۸۳)،
۳. ضوابط راهبردی مقرر در بندهای ۱۱ و ۲۱ و ۲۳ سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی (ابلاغی ۱۳۹۱) مبنی بر شفاف‌سازی و به‌هنگام‌سازی آمار و اطلاعات و تسهیل دسترسی به آن و اطلاع‌رسانی در مورد ابعاد و فرصت‌های سرمایه‌گذاران و سرمایه‌گذاری در رشته‌های مختلف و مقابله جدی با استفاده از هرگونه دسترسی اطلاعاتی ویژه، کارآمد کردن نظام توزیع کالاها و خدمات با استفاده از سازکار شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی و جلوگیری از ایجاد انحصار در چرخه تولید و تجارت تا مصرف،
۴. بند ۱۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی (ابلاغی ۱۳۹۲) مبنی بر شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و...،
۵. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (ابلاغی ۱۳۸۴) و مفاد بندهای ۵ و ۹ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (ابلاغی ۱۳۹۵).

در قوانین و مقررات نیز احکامی در خصوص شفافیت اقتصادی پیش‌بینی شده است که از جمله می‌توان به قوانین و مقررات زیر اشاره کرد

۱. قانون تجارت
۲. قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴

۳. قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶
 ۴. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷
 ۵. قانون ضوابط پرداخت کمک و یا اعانه به افراد و مؤسسات غیر دولتی موضوع ماده (۷۱) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۸۷/۸/۱۷
 ۶. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مصوب ۱۳۸۷
 ۷. قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ۱۳۸۸
 ۸. قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷
 ۹. قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۹۶
 ۱۰. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶
- متأسفانه بخش عمده‌ای از این قوانین بویژه مفاد مرتبط با شفافیت یا اجرا نمی‌شوند یا بد اجرا می‌شوند. به همین جهت، اهدافی که از وضع آنها مورد نظر بوده، تاکنون محقق نشده‌اند.
- با توجه به اینکه در برخی قوانین جدید نظیر قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و قانون برنامه ششم توسعه احکام راجع به برخی از حوزه‌های شفافیت نظیر شفافیت نظام بانکی و مؤسسات مالی و اعتباری، شفافیت حقوق دستمزد مدیران و کارمندان، شفافیت گمرکی، پیش‌بینی شده است در پیش‌نویس لایحه شفافیت، خلاءهای مرتبط با شفافیت اقتصادی مورد توجه واقع شده است. اکنون، توضیحاتی درباره هر کدام از عناوین موضوعات مرتبط با شفافیت اقتصادی که در لایحه پیشنهادی آمده اند ارائه می‌شود.

گفتار اول : شفافیت شرکت‌ها

شرکت‌های تجاری نقش مهمی در توزیع و گردش ثروت در جوامع دارند. به همین جهت، قواعد مشخصی بر نحوه تشکیل و فعالیت آنها حاکم است که از یک سو، روابط شرکا و سهامداران با شرکت را تنظیم می‌کند و از سوی دیگر، روابط شرکت‌ها با اشخاص ثالث و جامعه را بر همین اساس، در کشورهای توسعه‌یافته‌ای همچون فرانسه، پایگاه اطلاع‌رسانی خاصی در مورد شفافیت حقوقی شرکت‌های تجاری وجود دارد^{۱۲۰} که اطلاعات کلیدی این شرکت‌ها را در دسترس عموم قرار می‌دهد. برای مثال، مشخصات کلی شرکت از جمله قالب حقوقی، نام، آدرس دفتر، مدت، اهداف، سرمایه ثبت شده، شرایط فروش سهام، اسامی شرکا، مشخصات مدیران، نمایندگان و حساب‌رسان شرکت، اساسنامه، صورت‌جلسات مجامع عمومی عادی و فوق العاده و سایر اطلاعات مرتبط با اداره شرکت در این پایگاه قابل دسترس است.

در نظام حقوقی ایران، طبق قانون تجارت برخی از اطلاعات شرکت‌های تجاری باید در روزنامه رسمی و یک روزنامه کثیرالانتشار منتشر شود. اما این سطح از اطلاع‌رسانی، بسیار حداقلی است و به هیچ وجه وضعیت شرکت‌های تجاری را شفاف نمی‌کند. در واقع، احکام قانون تجارت در خصوص شفافیت شرکت‌ها به بیش از پنجاه سال پیش مربوط است و زمینه برای فعالیت و ادامه حیات شرکت‌های موهوم و غیرواقعی و کلاهبرداری‌های گسترده فراهم می‌کند.

شرکت‌های دولتی و عمومی نیز به دلیل اهداف و مبانی ویژه و علیرغم داشتن قوانین و اساسنامه‌های ویژه و نیز حکم ماده ۳۰۰ لایحه اصلاح قسمتی از قانون تجارت، از نظر وضعیت حقوقی دچار ابهام و چنددستگی هستند و این وضع باعث بروز نتایج ناخواسته حقوقی و اداری شده است. برای مثال، موضوعی که در اکثر اساسنامه این شرکت‌ها وجود دارد، تصریح به پیروی از احکام قانون تجارت در مواردی است که احکام قانونی خاصی پیش‌بینی نشده باشد. برای مثال مطابق ماده (۱) اساسنامه بیمه مرکزی «شرکت سهامی بیمه ایران که در این اساسنامه شرکت نامیده می‌شود طبق مقررات این اساسنامه اداره خواهد شد و در مواردی که در این اساسنامه پیش‌بینی نشده باشد برحسب مورد مشمول قانون تجارت و مقررات بیمه‌گری موضوع قانون تأسیس بیمه مرکزی و بیمه‌گری خواهد بود و در صورتی تابع مقررات عمومی مربوط به دولت و مؤسساتی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند می‌باشد که در مقررات مزبور صراحتاً از شرکت سهامی بیمه ایران نام برده شده باشد».

با توجه به اینکه قانون تجارت متضمن احکامی در خصوص شرکت‌های خصوصی است اعمال قواعد آن نسبت به شرکت‌های دولتی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند و نمایندگان سهام دولت نیز در واقع از جهت ایفای وظایف اداری خود چنین نمایندگی را برعهده دارند و نه از جهت داشتن سرمایه، فاقد وجه است. از این رو، لازم است تا وضعیت تأسیس و فعالیت این شرکت‌ها از ابهام و تشتت خارج شود و اساسنامه‌های آنها با لحاظ شفافیت درونی و بیرونی، امکان حسابرسی، گزارش‌دهی و پاسخگویی و دسترسی عمومی به اطلاعات آنها، بازنگری شود.

گفتار دوم: شفافیت قراردادهای عمومی

قراردادهای دولتی یکی از حوزه‌های فسادزا است. بر همین اساس، در کشورهای اروپایی و کشورهای در حال توسعه‌ای چون مکزیک، این قراردادها تابع قانون آزادی اطلاعات بوده و برای عموم متقاضیان قابل دسترسی هستند. این قراردادها بویژه اگر مربوط به منابع طبیعی و ثروت‌های ملی باشند از حساسیت بیشتری برخوردار هستند. زیرا این ثروت‌ها بر اساس «اصل حاکمیت بر منابع و ثروت‌های طبیعی»، متعلق به کل مردم هستند و هر نوع تصرف در آنها و بهره‌برداری از آنها باید با لحاظ منافع عمومی صورت گیرد و نتایج و عواید حاصل نیز به نحو منصفانه بین همه مردم توزیع شود. به همین جهت، در کشورهای در حال توسعه‌ای که این منابع را در اختیار دارند و به سمت شفافیت در حرکت هستند افشای اطلاعات این نوع قراردادها بسیار بیشتر شده است.

در کشور ما نیز در قوانین و مصوبات مختلفی بر لزوم شفاف‌سازی ابعاد مختلف قراردادهای دولتی تصریح شده است. «آیین‌نامه نظام اطلاع‌رسانی عمومی قراردادها» مورخ ۱۳۸۷/۴/۵ مصوب هیئت وزیران به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی و به عنوان آیین‌نامه مستقل، «آیین‌نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور» مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۹ مصوب هیئت‌وزیران موضوع بند (ب) ماده (۳) قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ و «آیین‌نامه اجرایی نحوه اطلاع‌رسانی برگزاری مناقصات» موضوع «قانون برگزاری مناقصات» مصوب ۱۳۸۳ از جمله این مصوبات هستند.

آیین‌نامه نظام اطلاع‌رسانی عمومی قراردادها مصوب ۱۳۸۷/۴/۵ نخستین مصوبه در خصوص شفاف‌سازی قراردادهای دولتی در کشور بود که متأسفانه در عمل تا زمان لغو آن در سال ۱۳۹۲ رعایت نشد.

آیین‌نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور مصوب ۱۳۹۲/۲/۲۹ با لغو آیین‌نامه نظام اطلاع‌رسانی قراردادها مورخ ۱۳۸۷/۴/۱۱، ثبت «متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر به روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات و غیره که از سوی دستگاه متبوع منعقد شده و همچنین اسناد و ضمایم آنها و هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییرات آنها و نیز کلیه پرداخت‌ها» را در پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور الزامی دانست (ماده ۴) و اشخاص مشمول آیین‌نامه را بسیار موسع تعریف کرد (ماده ۶).

ماده ۵ این مصوبه، صراحت آیین‌نامه سابق را از بین برده و در حکم کلی و مبهم اعلام کرده است که نحوه و میزان دسترسی افراد به اطلاعات قراردادها به شرح زیر خواهد بود: «عموم مردم، حسب مورد و سطح دسترسی می‌توانند به اطلاعات قراردادهای ثبت شده در پایگاه دسترسی داشته باشند». همچنین، قراردادهای متعددی را با عبارت های مبهم از شمول آیین‌نامه استثنا کرده است. برای مثال، «قراردادهایی که به موجب قوانین، افشای اطلاعات آنها ممنوع می‌باشد» از شمول آیین‌نامه استثنا است؛ اما پرسش این است که این قوانین و قراردادهای کدامند؟

متأسفانه این آیین‌نامه نیز، در عمل، رعایت نشده است.

الزام به انتشار اطلاعات راجع به برگزاری مناقصات برای عموم در «قانون برگزاری مناقصات» مصوب ۱۳۸۳ و نیز ماده ۳ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد پیش‌بینی شده است. آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات مصوب ۱۳۸۵ با هدف رقابت پذیر شدن برگزاری مناقصات و پیشگیری از تبانی در انجام معاملات دولتی، روش‌های مختلفی را حسب نوع مناقصه (محدود و عمومی)، برای فراخوان و اطلاع‌رسانی در خصوص مراحل مختلف مناقصات دولتی پیش‌بینی کرده است.

ماده ۲۳ «قانون برگزاری مناقصات» نیز دولت را موظف به ایجاد «بانک اطلاعات و پایگاه اطلاع‌رسانی مناقصات» کرده است تا نسبت به ثبت و نگهداری فراخوان مناقصات و اطلاعات مربوط به مناقصات اقدام

نمایند.^{۱۲۱} بر این مبنا معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری بر مبنای ماده فوق و آئین‌نامه اجرایی آن مصوب هیأت وزیران نسبت به ایجاد پایگاه مذکور اقدام نموده است. متأسفانه پایگاه مذکور، اطلاعات مربوط به مناقصات را به طور دقیق و کامل ندارد و می‌توان گفت که این آیین‌نامه نیز، در عمل، به طور کامل، رعایت نشده است.

گفتار سوم: شفافیت کمک‌های دولتی

در خصوص شفافیت کمک‌های دولت، به موجب اصل ۸۰ قانون اساسی، «گرفتن و دادن وام و یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد». ولی در کشور ما درباره مفهوم کمک، انواع آن، شرایط و چگونگی اعطای کمک، اشخاص یا نهادهای کمک‌کننده و کمک‌گیرنده و چگونگی نظارت بر مصرف کمک قانون خاص و واحدی وجود نداشته و این امور در قوانین و مقررات پراکنده و غیرمدون در پیش و پس از انقلاب اسلامی پیش‌بینی شده است. این امر سبب بروز ابهام و عدم شفافیت در امور اداری و مالی کشور گردیده است.

با نگاهی به قانون اساسی، قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱، قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، قانون ضوابط پرداخت کمک و یا اعانه به افراد یا موسسات غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۸، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰، ۱۳۸۴ (۱) و ۱۳۹۳ (۲)، قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب سال ۱۳۸۷ و دیگر قوانین و مقررات درمی‌یابیم که گرفتن یا دادن کمک‌ها می‌تواند نقدی یا غیرنقدی و در داخل یا خارج از کشور باشد.

کمک‌های خارجی می‌توانند از سازمان‌ها و موسسات بین‌المللی دریافت (ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۴ (۱) یا در مواقع بروز حوادث غیرمترقبه در اختیار دولت قرار گیرند. در داخل کشور نیز همان‌گونه که در چارچوب قانون می‌توان از اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی کمک مالی یا اعانه گرفت (ماده ۶۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۹۳ (۲)) به موجب قانون می‌توان به اشخاص حقیقی یا حقوقی عمومی یا خصوصی نیز کمک کرد. در کشور ما به موجب قوانین می‌توان در امور گوناگون، به اشخاص مختلف و به روش‌های گوناگون کمک مالی کرد.

در کشورهای مختلف جهان، به منظور پیشگیری از فساد و تعارض منافع، کمک‌های دولتی شفاف‌سازی می‌شود تا مقامات و کارکنان دستگاه‌های کمک‌کننده، در اعطای این کمک‌ها، منافع شخصی خود را بر منافع عمومی ترجیح ندهند. برای مثال، اینان ممکن است اقدام به تأسیس سازمان غیردولتی کنند و متقاضی کمک و

۱۲۱. طبق ماده مذکور لازم است «۱- فراخوان مناقصه، ۲- نام و مشخصات و اعضای کمیسیون، مناقصه‌گران و حاضران در جلسات، ۳- خلاصه اسناد مناقصه، ۴- روش و مراحل ارزیابی کیفی مناقصه‌گران و نتایج آنها، ۵- صورتجلسات و نتایج ارزیابی‌ها و ۶- نام، مشخصات و نحوه انتخاب برندگان مناقصه» در «پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات» ثبت گردد.

در عین حال، پرداخت کننده کمک قرار گیرند. یا کمک‌ها را به مؤسسات متعلق به بستگان یا دوستان خود اختصاص دهند و در توزیع کمک‌ها به طور تبعیض آمیز و جانبدارانه عمل کنند.

در نظام حقوقی ایران، متأسفانه هیچ گونه منع یا محدودیتی در مورد پرداخت و دریافت کمک در وضعیت‌های تعارض منافع مشاهده نمی‌شود. با توجه به میزان قابل توجه ردیف‌های کمک دستگاه‌های اجرایی در قانون بودجه سالانه آنها و نیز با توجه به اعتبارات خارج از شمول دستگاه‌های اجرایی و وجود احکامی مانند بند «ح» ماده ۵۰ قانون برنامه پنجم توسعه و ماده ۷۸ قانون مدیریت خدمات کشوری که تعریفی مبهم از کمک‌های رفاهی ارائه نموده و امکان تفاسیر مختلف در مقام اجرا را فراهم نموده است، احتمال سوء استفاده از قوانین و مقررات مذکور بویژه از منظر تعارض منافع بسیار زیاد است.

گفتار چهارم: شفافیت بودجه‌ای

در زمینه شفافیت بودجه‌ای دو نکته مهم وجود دارد: نخست اینکه فرایند بودجه‌نویسی و قوانین مربوط شفاف نیستند و دوم آنکه، نحوه مصرف بودجه‌های پیش‌بینی شده شفافیت لازم را ندارد و دست کم اینکه شفافیت عمومی ندارد.

یکی از مهم‌ترین هدف‌های تصویب بودجه توسط مجلس، اطلاع عموم مردم از رقم دقیق اعتبارات عمومی است که به هر سازمان یا دستگاه اداری و خصوصی مستقل تخصیص می‌یابد. متأسفانه قوانین بودجه‌ای ایران به علت نادیده گرفتن ضوابط شکلی، هم از جهت اصطلاحات و عبارات و هم از لحاظ طرف خطاب و نامعین بودن دریافت کننده اعتبار، فاقد شفافیت است.^{۱۲۲}

ضمن مواد مختلف قانون برنامه، اصطلاحاتی از قبیل واگذاری شرکت‌های دولتی، ادغام و تجدید سازمان این شرکت‌ها به کار می‌رود که به لحاظ مالی و اقتصادی معانی مشخص دارند اما فاقد تعریف قانونی هستند؛ از جمله واگذاری شرکت که اساساً مبهم است. آیا منظور انتقال سهام شرکت است یا انتقال مدیریت آن. همچنین تجدید سازمان، اصطلاح مالی غیردقیقی است که شامل ادغام، تجزیه، تغییر مدیریت، تغییر سازمان اداری، تغییر موضوع فعالیت و غیره می‌شود. در حالی که در نظام حقوقی، قواعد روشنی در مورد ادغام و تجزیه شرکت‌ها وجود ندارد، معلوم نیست در صورت تصمیم به ادغام چنین شرکت‌هایی تعهدات شرکت‌های ادغام شده و روابط حقوقی آنها با اشخاص ثالث به چه صورتی در خواهد آمد.^{۱۲۳}

یکی از مهم‌ترین اشکالات قوانین برنامه توسعه، تخصیص اعتبارات برای طرح‌های ناتمام است. شفافیت قانون بودجه‌ایجاب می‌کند که هر سال به مجلس و از آن طریق به عموم اعلام شود که هر طرحی با پیش‌بینی چه

۱۲۲. نصیری، مرتضی، **بودجه‌ریزی در ایران: مسائل و مشکلات**، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس، پاییز

۱۳۸۱، ص ۱۸۶.

۱۲۳. همان، صص ۱۸۸-۱۸۷.

رقمی و برای چه مدتی شروع شده و تا تاریخ تخصیص اعتبار مجموعاً چه مبلغی مصرف شده و طرح در چه مرحله‌ای قرار دارد. طبیعی است مادام که قانون بودجه متضمن اعلام جزئیات پیشرفت طرح‌های عمرانی و هزینه‌های انجام شده نباشد فاقد شفافیت لازم است و قانون‌گذار اعتباراتی را تخصیص داده که نه از مورد مصرف آن اطلاع دارد و نه از حد تعهداتی که اجرای طرح برای دولت به وجود آورده است.

نظر به اینکه هیچ قانونی تا قبل از انتشار در روزنامه رسمی قابل استناد نیست، اولین ایراد شکلی قوانین بودجه ایران این است که قسمت عمده آن، شامل ردیف‌های مختلف بودجه و پیوست‌های آن به بهانه زیاد بودن صفحات در روزنامه رسمی و سایر مجموعه‌های قانونی منتشر نمی‌شود. حال آنکه مهم‌ترین قسمت قانون بودجه که تخصیص اعتبارات است، ضمن ردیف‌های بودجه مشخص می‌شود.^{۱۲۴}

مشکل شکلی دیگر قانون بودجه، تعریف نکردن اصطلاحاتی است که عنوان ردیف‌های مختلف را تشکیل می‌دهد. گرچه از عناوین کلی می‌توان اجمالاً به محتوای اعتبارات پی برد، ولی از آنجا که بسیاری از برنامه‌ها و هزینه‌های دولت با عنوانی واحد در دستگاه‌های گوناگون مصرف می‌شود، به سادگی نمی‌توان تشخیص داد که مثلاً رقم اعتبار برای عمران روستایی به وسیله کدام یک از دستگاه‌های اجرایی کشور هزینه می‌شود. بنابراین قوانین بودجه ناتوان از ارائه اطلاعات به مردم به خصوص اشخاصی است که به کلیه سوابق موجود در دستگاه برنامه و بودجه دسترسی ندارند. در واقع کسب اطلاع از هزینه‌ای که هر دستگاهی انجام می‌دهد امکان قضاوت صحیح در مورد کارآیی دستگاه اجرایی را فراهم می‌کند. در حالیکه به دلیل نبود شفافیت کافی، چنین قضاوتی عملاً میسر نیست.

علاوه بر عدم شفافیت بودجه‌نویسی، نحوه مصرف بودجه در محل‌های تعیین شده نیز از اهمیت زیاد برخوردار است. بعد از اجرای بودجه و ختم سال مالی، نمایندگان می‌توانند نحوه عمل دولت در زمینه اجازه‌هایی که در بودجه به دولت داده‌اند را از طریق رسیدگی به گزارش تفریغ بودجه ارزیابی نمایند. گزارش تفریغ بودجه در واقع مفاصا حساب دولت است و رسیدگی به آن مستقیم‌ترین روش اعمال نظارت مجلس بر بودجه می‌باشد. به موجب اصل ۵۵ قانون اساسی گزارش تفریغ بودجه توسط دیوان محاسبات که زیر نظر مجلس شورای اسلامی است، تهیه می‌شود و در دسترس عموم قرار می‌گیرد.

گفتار پنجم : شفافیت نظام اداره منابع و ثروت‌های ملی

منابع و ثروت‌های ملی نظیر انواع معادن، نفت و گاز، جنگل‌ها، منابع ژنتیک حیوانی و گیاهی، مراتع، رودخانه‌ها و کوه‌ها، طبق تعریف به عموم مردم تعلق دارند. در سطح بین‌المللی گفته می‌شود که مردم حق حاکمیت دائمی بر این منابع و ثروت‌ها دارند و در نتیجه، بهره‌برداری، توسعه و چگونگی مصرف منابع طبیعی، وارد کردن سرمایه‌های خارجی لازم برای این مقاصد، باید با قواعد و شرایطی که مردمان یا ملت‌ها، آزادانه در خصوص

۱۲۴. همان، ص ۱۹۱.

تجویز، تحدید یا ممنوعیت انجام چنین فعالیت‌هایی، لازم یا مناسب می‌دانند منطبق باشد. هیچ قدرت خارجی حق ندارد در برابر اعمال حاکمیت یک مردم بر منابع و ثروت‌های ملی خود مانع ایجاد کند. در سطح ملی نیز مردم حق دارند تا حاکمیت دائمی بر ثروت‌ها و منابع طبیعی‌شان، در جهت توسعه ملی و رفاه آنها اعمال شود. با توجه به نکات بالا، شفاف‌سازی کلیه اقدامات و اعمالی که دولت به نمایندگی از مردم در مورد منابع و ثروت‌های آنها انجام می‌دهد ضروری است. بر همین اساس، شفاف‌سازی فعالیت‌های مرتبط با صنایع استخراجی یکی از مطالبات جدی طرفداران شفافیت است. میزان بهره‌برداری از این منابع و ثروت‌ها، شیوه‌های بهره‌برداری، طرف‌های خارجی طرف قرارداد، درآمد حاصل از این منابع و ثروت‌ها، نحوه استفاده از این درآمدها، سهم مردمان مناطق از منافع حاصل، از جمله اطلاعاتی هستند که باید به مناسبت شفاف‌سازی وضعیت اداها منابع و ثروت‌های ملی در دسترس عموم قرار گیرد.

فصل سوم : شفافیت فرهنگی

حوزه فرهنگ، حوزه‌ای است بسیار گسترده که تعریف آن و تشخیص مصادیقش چندان آسان نیست. با این حال، قاعده آن است که فرهنگ مقوله‌ای است ذاتاً شفاف و در مرعی و منظر و تجربه عمومی. از این رو، در کشورهایی که تلاش‌ها و نتایج مثبتی برای حاکم کردن فرهنگ شفافیت داشته‌اند ممنوعیت طبقه‌بندی اطلاعات راجع به حوزه فرهنگ صریحاً در قوانین پیش‌بینی شده است. توضیح آنکه یکی از اصول طبقه‌بندی اطلاعات به عنوان اسرار دولتی، اصل قانونی بودن طبقه‌بندی است. به موجب این اصل، برای آنکه مقامات دولتی از اختیاری که قانون برای طبقه‌بندی اطلاعات به آنها اعطا کرده است سوءاستفاده نکنند و نیز با توجه به اهمیت زیاد دسترسی عمومی به برخی از مقوله‌های اطلاعات، تنها آن دسته از اطلاعاتی که در قانون صریحاً از مقوله‌های اسرار دولتی شناخته شده‌اند طبقه‌بندی هستند و مقام طبقه‌بندی کننده باید دقیقاً مشخص کند که با استناد به کدام ماده یا مواد قانونی، طبقه‌بندی را انجام می‌دهد. با توجه به تصریح قوانین این کشورها به غیرقابل طبقه‌بندی بودن اطلاعات راجع به حوزه فرهنگ، طبقه‌بندی اطلاعات مذکور غیرقانونی شناخته می‌شود.

فحوای قوانین ناظر بر آزادی اطلاعات و اصل قانونی بودن طبقه‌بندی اطلاعات آن است که نگاه امنیتی به مقوله فرهنگ درست نیست و بلکه به دلیل تبعات و آثار منفی‌اش، باید منع شود.

با وجود این، در کشور ما نگاه امنیت - محور در نهادهای فرهنگی مهم وجود دارد و با آنکه نهادهای فرهنگی اصولاً مشمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات هستند اما اولاً برخی از این نهادهای مهم (نظیر شورای عالی فضای مجازی و سازمان صدا و سیما) گاهی با مأموریت‌های طبقه‌بندی شده اداره می‌شوند و گاهی نیز برای خود اختیار طبقه‌بندی اطلاعات قایل بوده (نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی) و شفافیت لازم را ندارند.

گفتار اول: شفافیت نهادهای فرهنگی

نهادهای فرهنگی کشور را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: نهادهایی که سیاستگذاری می‌کنند و نهادهایی که نظارت و کنترل می‌کنند. همانطور که قبلاً اشاره شد منظور از شفافیت نهادهای فرهنگی این است که معلوم باشد این نهادها کدامند؟ چه اشخاصی آنها را اداره می‌کنند؟ بودجه آنها از کجا تأمین می‌شود؟ با چه آیینی و راجع به چه اموری تصمیم‌گیری می‌کنند؟

الف) نهادهای سیاستگذار

در کشورهای مختلف جهان، نهادهای متولی امور فرهنگی متفاوت است. در کشورهای دارای نظام لیبرالیستی، وزارتخانه‌های علوم و فرهنگ (با عناوین نسبتاً مشابه) و نهادهای عالی مقررات‌گذار در حوزه رسانه‌ها نظیر مراجع ناظر بر رادیو و تلویزیون خدمت عمومی، مهمترین نهادهای دولتی متولی حوزه فرهنگ بوده و بخش خصوصی و بازار و صنعت فرهنگ، جایگاه برجسته‌ای در مقررات‌گذاری فرهنگی دارند.

در مقابل، در کشورهای غیرلیبرالیستی یا ضد لیبرالیستی نظیر کشورهای اسلامی یا کشور چین، نهادهای عمومی متعددی در حوزه فرهنگ فعالیت دارند و بخش خصوصی در این زمینه نقش مهمی ندارد. در کشور ما، نهادهای مختلفی نظیر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت آموزش و پرورش و شوراهای مهمی نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی عهده دار سیاستگذاری فرهنگی هستند. علاوه بر این، نهادهای متعدد دیگری در این حوزه فعالیت دارند و با استفاده از بودجه و امکانات عمومی، به فعالیت یا تنظیم امور فرهنگی مشغول هستند که از جمله می‌توان به سازمان صدا و سیما، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، سازمان تبلیغات اسلامی، سازمان فرهنگ و ارتباطات، ستاد ساماندهی مد و لباس، ستاد امر به معروف و نهی از منکر و شورای عالی حوزه‌های علمیه اشاره کرد.

غیر از وزارتخانه‌های مذکور، سایر نهادهای متولی امر فرهنگ از شفافیت لازم برخوردار نیستند. بخشی از مأموریت‌های شورای عالی فضای مجازی که در حکم رهبری برای ایجاد این شورا و انتصاب اعضا به عنوان ضمیمه به آن اشاره شده است و نیز بخشی از مأموریت‌های رئیس سازمان صدا و سیما، طبقه‌بندی شده است و در دسترس عمومی قرار ندارد؛ شورای عالی انقلاب فرهنگی به موجب آیین‌نامه داخلی که خودش تصویب کرده است ضبط مشروح مذاکرات را پیش‌بینی کرده اما آنها را محرمانه دانسته است؛ روزنامه‌نگاران و رسانه‌ها اجازه حضور در جلسات این نهادهای مهم را ندارند و مشروح مذاکرات آنها منتشر نمی‌شود. در خصوص برخی از این نهادها آیین تصمیم‌گیری، منابع مالی و گزارش عملکرد شفاف در دسترس عموم نیست.

ب) نهادهای نظارتی

برخی از نهادهای فرهنگی عمدتاً نقش نظارتی و کنترلی دارند. یعنی بیشتر مجری قواعد هستند تا سیاستگذار. انواع متعدد هیأت‌ها و کمیسیون‌هایی که در وزارتخانه‌های مذکور مستقر هستند نظیر هیأت نظارت بر مطبوعات در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و انواع کمیسیون‌ها و هیأت‌های مستقر در این وزارتخانه در حوزه سینمایی، هنری، موسیقی و فرهنگی، در زمره این نهادها هستند. در خصوص چنین نهادهایی، مفهوم شفافیت آن است که مشخص باشد ترکیب این نهادها چگونه است؟ آیین تشکیل جلسات و تصمیم‌گیری چگونه است؟ موازین و معیارهایی که بر اساس آنها نظارت و کنترل تصمیم‌گیری صورت می‌گیرد کدامند؟ تصمیمات این نهادها شرایط شفافیت را دارد یا نه؟

گفتار دوم: شفافیت خیریه‌ها و موقوفات

تشکل‌های مردم نهاد از جمله خیریه‌ها (اجتماع اشخاص) و موقوفات (اجتماع اموال) با توجه به مبانی وجودی و ماهیت حقوقی خاص خود، علی‌الاصول مکلف هستند حق دسترسی به اطلاعات موجود در آنها را برای همگان به رسمیت بشناسند.^{۱۲۵} زیرا، نخست اینکه این تشکل‌ها از اعضای جامعه مدنی بوده و توجیه سیاسی یا تجاری برای محرمانگی اطلاعات ندارند و الزاماً تابع الزامات جامعه باز و اصل شفافیت هستند. دوم اینکه، عضویت افراد جامعه در سازمان‌های غیردولتی و خروج از آنها عموماً جنبه داوطلبانه دارد و تابع اصل آزادی اراده است که آگاه بودن از پیش شرط‌های این آزادی است. با توجه به ضرورت استقبال تشکل‌های غیر دولتی از افراد علاقمند و واجد شرایط برای عضویت در این تشکل‌ها، بدیهی است بدون وجود اطلاعات لازم از وجود و فعالیت این تشکل‌ها، مشارکت جدی برای عضویت در آنها وجود نخواهد داشت؛ سوم اینکه، امور خیریه با توجه به ماهیت عبادی یا نوع دوستانه خود باید آن چنان آشکار و شفاف اداره شوند که رغبت عمومی به سوی این تشکل‌ها بیشتر شود. در واقع، شفافیت در این امور، از مصادیق اشاعه حسنات است. تشکل‌های مذکور عموماً بخش عمده بودجه و هزینه‌های خود را از محل کمک‌های داوطلبانه تأمین می‌کنند. برای تداوم این کمک‌ها و افزایش آنها، شفافیت در عملکرد تشکل‌های غیردولتی، نقش بسیار مهم دارد.^{۱۲۶} سرانجام آنکه، برخی از این تشکل‌ها، از کمک‌های دولتی که در بودجه عمومی پیش‌بینی می‌شود نیز استفاده می‌کنند.

۱۲۵. ماده ۱ «آئین‌نامه نامه تشکل‌های مردم نهاد» مصوب هیأت وزیران (۱۳۹۵) در تعریف تشکل مدنی می‌گوید: نهادی غیردولتی است که به منظور فعالیت برای توسعه اجتماعی، فرهنگی و سیاسی ایجاد شده یا می‌شود. در این آئین‌نامه «سازمان» نامیده می‌شود به تشکل‌هایی اطلاق می‌شود که توسط گروهی از اشخاص حقیقی و یا حقوقی غیرحکومتی به صورت داوطلبانه با رعایت مقررات مربوط تأسیس شده و دارای اهداف غیرانتفاعی و غیرسیاسی می‌باشد.

۱۲۶. آئین‌نامه تشکل‌های مردم نهاد مصوب ۱۳۹۵.

با توجه به توجهات و دلایل مذکور و اینکه در خصوص این تشکلهای نیز احتمال فساد و انحراف در استفاده از منابع و امکانات و بویژه تعارض منافع وجود دارد در کشورهای مختلف جهان، این تشکلهای مشمول الزامات شفافیت حداکثری هستند.

برای مثال، مؤسساتی که از بودجه عمومی در قالب کمکها و سایر تسهیلات مالی و غیرمالی برخوردار می‌شوند بدون آنکه عهده دار کارویژه‌ها یا مأموریت‌های عمومی باشند در کشورهای مختلفی از جمله هند، لیبیا، نیجریه، آفریقای جنوبی، جمهوری دومینکن، اکوادور، گواتمالا، هندوراس، نیکاراگوئه، پاناما، دانمارک، ایرلند، مونته‌نگرو و صربستان، مشمول قانون آزادی اطلاعات هستند. البته در دانمارک و ایرلند، مشمول قانون بر این مؤسسات تابع دستور وزیر مربوط است. در برخی از کشورها از جمله برزیل، اکوادور، گواتمالا، هندوراس و پاناما، سازمان‌های غیردولتی که از بودجه یا منابع عمومی استفاده می‌کنند صریحاً مشمول قانون آزادی اطلاعات هستند.^{۱۲۷}

میزان استفاده از بودجه عمومی برای تسری الزامات قانون آزادی اطلاعات بر این مؤسسات در کشورهای مختلف، متفاوت است. در دانمارک و صربستان، شرط شمول قانون بر آنها استفاده بیش از ۵۰ درصدی از بودجه عمومی است. در هند، مؤسسه‌ای که وام یا کمک بلاعوض از دولت در حد بیش از ۶۰ هزار دلار یا ۷۵ درصد کل بودجه خود دریافت می‌کند به عنوان مؤسسه‌ای قلمداد می‌شود که اساساً از سوی دولت تأمین مالی می‌شود. با وجود این، ۶ کشور آمریکای لاتین که در بالا نام برده شدند شرط درصد یا میزان دریافت بودجه عمومی (قابل توجه یا ناچیز) ندارند.^{۱۲۸}

متأسفانه در نظام حقوقی ما، قواعد روشنی درباره شفافیت تشکلهای اشخاص محور از جمله خیریه‌ها و اموال محور از جمله موقوفات وجود ندارد. برخی از متولیان این تشکلهای به صورت داوطلبانه اطلاعاتی را به عموم منتشر می‌کنند و برخی نیز از سازوکار شفافیت درون سازمانی استفاده می‌کنند.

گفتار سوم: شفافیت نظام رسانه‌ای

منظور از شفافیت نظام رسانه‌ای آن است که مردم بدانند چه کسانی برای آنها (از طریق رسانه‌ها) سخن می‌گویند؟ منابع مالی هر رسانه از کجا تأمین می‌شود؟ هر رسانه‌ای چه میزان مخاطب دارد؟ شفافیت نظام رسانه‌ای یکی از عوامل مهم در سلامت رسانه‌ها و آلوده نشدن آنها به فساد است؛ درستی و راستی اطلاعات و اخبار رسانه‌ها را تضمین می‌کند؛ به اعمال حق انتخاب مخاطبان و سایر استفاده‌کنندگان از رسانه‌ها کمک می‌کند؛ استقلال و وابستگی رسانه‌ها را آشکار می‌کند؛ از شکل‌گیری انحصار رسانه‌ای و از میان رفتن تنوع مطالب و محتوا پیشگیری می‌کند.

127. at : <http://www.rightinfo.org/>

128. at : <http://www.rightinfo.org/>

بر همین اساس، در کشورهای توسعه یافته، قوانین و مقررات خاصی برای تأمین شفافیت رسانه‌ای وجود دارد. در برخی کشورها نیز نهادهای مقررات‌گذار حرفه‌ای نظیر نهادهای کنترل انحصار و تنظیم رقابت، شوراهای مطبوعات یا کمیسیون رسانه‌ها یا آمبودزمان‌های رسانه‌ای به شفافیت رسانه‌ها کمک کرده‌اند. وجود مراجعی برای اندازه‌گیری مخاطبان هر رسانه^{۱۲۹} یا مخاطبان تبلیغات از دیگر عوامل ایجاد شفافیت در رسانه‌ها است.

ناگفته نماند که وضعیت سواد رسانه‌ای در جامعه بر شفافیت رسانه‌ای تأثیر دارد و از آن تأثیر می‌پذیرد. در کشورهایی که سطح سواد بالا است میزان شفافیت نیز بالاست و برعکس. همچنین، شفافیت رسانه‌ها بر ارتقای سواد رسانه‌ای و سطح نفوذ آنها تأثیرگذار است.

نبود شفافیت رسانه‌ای منجر به ایجاد وضعیت زیگ‌زاگ در نظام رسانه‌ای می‌شود. یعنی روزنامه‌نگاران و رسانه‌ها در ظاهر، مستقل و حرفه‌ای جلوه داده می‌شوند در حالیکه در واقع و باطن امر، تابع نظر حکومت یا سایر بازیگران پنهان هستند. امری که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مشاهده می‌شود. با توجه به مقدمه مذکور، مهمترین عناصر شفافیت نظام رسانه‌ای به اختصار توضیح داده می‌شود.

الف) هویت مالکان رسانه‌ها

وجود مالکان و مدیران نامعلوم یا غیرواقعی و درآمدها و منافع پنهان در فعالیتهای رسانه‌ای به تمامیت، استقلال و فعالیت حرفه‌ای رسانه‌ها لطمه می‌زند. از این رو، یکی از قواعد مورد توجه در ارتقای شفافیت رسانه‌ها آن است که هویت اشخاصی که رسانه‌ها را، بویژه محتوای آنها را، هدایت و اداره می‌کنند (اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی و اعم از دولتی و غیردولتی) باید برای عموم معلوم باشد. مشخصات مالک یا صاحب امتیاز رسانه، سهامداران یک بنگاه رسانه‌ای و میزان سهم هر کدام، میزان قانونی دخالت مالک یا صاحب امتیاز در محتوا (در صورت وجود مقررات خاص در این زمینه) در زمره اطلاعاتی است که بدین منظور باید افشا شوند.

از لحاظ نظام مالکیت بر رسانه‌ها، دسته‌بندی‌های مختلفی وجود دارد. طبق یک دسته‌بندی می‌توان رسانه‌ها را به دولتی، خصوصی و خدمت عمومی دسته‌بندی کرد. رسانه‌های دولتی آنهایی هستند که دولت و احزاب حاکم آنها را با بودجه عمومی اداره می‌کنند. بنابراین، بلندگو و دستگاه اطلاع‌رسانی و تبلیغی دولت یا حزب حاکم محسوب می‌شوند. رسانه‌های خصوصی آنهایی هستند که در قالب یک بنگاه تجاری خصوصی و با بودجه خصوصی (عمدتاً از محل تبلیغات تجاری) اداره می‌شوند. رسانه خدمت عمومی نیز رسانه‌ای است که با اصول خاصی نظیر اصل عمومی بودن، استقلال و بی‌طرفی، تنوع و تکثر محتوا و با استفاده از بودجه عمومی اداره می‌شود.

مشخص شدن نوع مالکیت یک رسانه و نیز مشخصات مالک یا مالکان آن به مخاطبان آنها و عموم مردم کمک می‌کند تا بدانند چه کسی و با چه منظوری از طریق آن رسانه برای آنها سخن می‌گوید. تا چه اندازه

می‌توانند به آنچه می‌شنوند یا می‌بینند اعتماد کنند. آنچه می‌شنوند یا می‌بینند را به حساب تبلیغ و جانبداری و بیان دیدگاه بگذارند یا بیان واقعیات و رویدادها و اطلاع‌رسانی؟

در این زمینه بویژه لازم است که ارتباطات و وابستگی‌های پنهان بین مالکان اسمی و ظاهری و مالکان واقعی یا ذی نفوذ رسانه معلوم شود.

در کشور ما، قانون مطبوعات، ماده ۷ قانون مطبوعات (اصلاحی ۱۳۷۹/۰۱/۳۰) اعلام کرده است که «انتشار نشریه بدون ذکر نام صاحب امتیاز و مدیر مسئول و نشانی اداره نشریه و چاپخانه آن» ممنوع و جرم محسوب می‌شود. همچنین ماده ۱۸ اضافه کرده است که «در هر شماره باید نام صاحب امتیاز، مدیر مسئول، نشانی اداره و چاپخانه‌ای که نشریه در آن به چاپ می‌رسد و نیز زمینه فعالیت و ترتیب انتشار نوع نشریه (دینی، علمی، سیاسی، اقتصادی، ادبی، هنری و غیره) در صفحه معین و محل ثابت اعلان شود، چاپخانه‌ها نیز مکلف به رعایت مفاد این ماده می‌باشند».

در سایر حوزه‌های اطلاع‌رسانی بویژه در فضای مجازی، هویت مالکان و گردانندگان واقعی سایت‌های خبری چندان شفاف نیست.

ب) شفافیت منابع مالی رسانه‌ها

رسانه‌ها بویژه آنها که خصوصی هستند یا اجازه دارند هزینه‌های خود را از محل فعالیت‌های تبلیغات تجاری تأمین کنند ممکن است در مقام به دست آوردن مخاطب و درآمد بیشتر، به سمت تجاری شدن بیشتر گام بردارند و در بازار رقابتی رسانه‌ها به سمت رفتارها و رویه‌های فسادآمیز کشیده شوند. رسانه‌های خدمت عمومی نیز ممکن است به دلیل وابستگی به بودجه عمومی، تحت فشارهای سیاسی تصویب‌کنندگان بودجه قرار گیرند و استقلال و بی‌طرفی خود را از دست بدهند.

علاوه بر این، فقر روزنامه‌نگاران و نداشتن امنیت و ثبات شغلی از عوامل غلتیدن آنها در فساد رسانه‌ای است. به همین جهت، یکی از لوازم شفافیت نظام رسانه‌ای آن است که منابع مالی آنها معلوم باشد. برای مثال، مشخص باشد که آیا منابع آنها از محل بودجه عمومی است؟ از محل کمک‌های عمومی است؟ از محل منابع و کمک‌های خارجی است؟ از محل تبلیغات است (درصدد مجاز برای تبلیغ)؟ از محل مجوزهایی است که صادر می‌کنند؟ از محل یارانه‌های دولتی است؟ یا از محل ترکیبی از موارد مذکور؟ میزان مالیات، بخشودگی‌ها و معافیت‌های مالیاتی و عوارض در خصوص فعالیت‌های رسانه‌ای چگونه است؟

نبود شفافیت در موارد مذکور بویژه اگر با نبود اخلاق رسانه‌ای یا قوانین و مقررات شفاف در این خصوص همراه باشد به سلامت نظام رسانه‌ای لطمه وارد می‌کند.

در کشورهای در حال توسعه، وجود مشکلات معیشتی برای بسیاری از مالکان و روزنامه‌نگاران و قرار داشتن آنها در موقعیت‌های اقتصادی و اجتماعی پایین، نبود نهادهای صنفی حمایت‌کننده، اینان را در برابر فشارهای خارجی آسیب‌پذیر کرده و توان انجام روزنامه‌نگاری مستقل از سوی آنها را به تحلیل برده است. در این

کشورها، بویژه در پوشش اخبار و اطلاعات سیاسی و اقتصادی، پرداخت رشوه به مالکان رسانه‌ها و روزنامه‌نگاران، هدیه دادن به مالکان رسانه و روزنامه‌نگاران از سوی روابط عمومی‌ها (نقدی و غیر نقدی مثل هزینه‌های مسافرت و ...) و از سوی شرکت‌ها و بنگاه‌های تبلیغاتی، منجر به تسخیر رسانه‌ها از سوی دولت و دولتمردان یا بنگاه‌های اقتصادی شده است. برای مثال، در فلپین، عبارت معروف «پرداخت خون بها» به رسانه‌ها یا روزنامه‌نگاران به این دلیل شایع شده است که دولتمردان یا مدیران بنگاه‌ها، با پرداخت پول، از مالک یک رسانه یا از یک روزنامه‌نگار می‌خواهند تا فلان مقاله یا داستان، قبل از انتشار کشته شود یا به نحو دیگری رقم زده شود.

در کشور ما ماده ۲۰ قانون مطبوعات در حکمی ضعیف و قابل انتقاد در زمینه شفافیت منابع مالی می‌گوید: «هر روزنامه یا مجله باید دفاتر محاسباتی پلمپ شده بر طبق قانون تهیه و کلیه مخارج و درآمد خود را در آن ثبت کند و بیان سالانه درآمد و مخارج را به وزارت ارشاد اسلامی بفرستد، وزارت ارشاد اسلامی هر وقت لازم بداند، دفاتر مالی مؤسسات را بازرسی می‌نماید».

ج) شفافیت تیراژ مطبوعات

نشریات از نظر میزان حساسیت به تیراژ دو دسته هستند: برخی نشریات، به دلیل آنکه موضوعات خاصی را مورد توجه و موضوع خود قرار می‌دهند که طبعاً مخاطب کم دارد، جنبه تجاری نیز ندارند و با تیراژ کم منتشر می‌شوند. در این نوع نشریات، دولت‌ها به موجب اصل تکثرگرایی رسانه‌ای و پیشگیری از خروج این نوع نشریات از بازار نشریات، با کمک‌ها و یارانه‌های ترجیحی از ادامه حیات این نشریات حمایت می‌کنند و از فشار رسانه‌ها و نشریات قوی بر آنها ممانعت می‌کنند. دسته دوم نشریاتی هستند که مخاطب عمومی و گسترده داشته و بخش عمده درآمد آنها از محل تبلیغات تجاری یا آگهی‌های رسمی تأمین می‌شود. در مورد این نشریات، میزان تیراژ بسیار مهم است. بیان میزان تیراژ، ابزار رقابت رسانه‌ای است. زیرا اگر این میزان کم باشد نشانه نفوذ پایین آن نشریه بوده و در نتیجه، عدم تمایل به سفارش انتشار تبلیغات یا آگهی رسمی در آن نشریه را به دنبال دارد. چنین نشریه‌ای بدون اصلاح در خط مشی یا رویه‌های خود ممکن است نتواند به حیاتش ادامه دهد. از این رو، در نشریاتی که از محل تبلیغات تجاری ادامه حیات می‌دهند، ذکر میزان تیراژ باید الزامی باشد. سفارش دهنده باید بداند تبلیغات وی در چه سطحی منتشر شده و به دست چه کسانی خواهد رسید.

همچنین، ذکر تیراژ از جنبه دیگری نیز حایز اهمیت است: چنانچه میزان تیراژ مبنای اعطای کمک‌ها و سهمیه‌ها و امتیازهای دولتی باشد باید این میزان به نحو شفاف و درست اعلام شود.

تبصره ماده ۲۰ قانون مطبوعات در این زمینه مقرر می‌دارد که: «کلیه مطبوعات مکلفند همه‌ماه تیراژ فروش ماهیانه خود را کتباً به وزارت ارشاد اسلامی اطلاع دهند». ماده ۲۶ آیین‌نامه اجرایی این قانون نیز در توضیح این حکم اضافه می‌کند که «کلیه مطبوعات موظفند تیراژ خود را طبق نمونه‌ای که حاوی تعداد نسخ چاپ شده و

تعداد نسخ برگشتی است، به تفکیک محل توزیع به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی اعلام نمایند». همانطور که مشاهده می‌شود در این ماده، متأسفانه، الزام به اعلام تیراژ در روی نشریات پیش‌بینی نشده است.

گفتار چهارم: شفافیت نظام تبلیغاتی

منظور از تبلیغات عبارت است از بیان مطلبی در قبال اخذ منفعت مالی. بنابراین، افشا و اطلاع‌رسانی در قبال دریافت پول با افشا و اطلاع‌رسانی ناشی از کار حرفه‌ای روزنامه‌نگاری کاملاً متفاوت است. اولی از حمایت آزادی بیان یا کلاً برخوردار نیست یا در حد کم برخوردار است در حالیکه دومی، از حمایت‌های قوی آزادی بیان و اطلاعات برخوردار است. به همین جهت، حتی کشورهایی که مقررات‌گذاری و کنترل در حوزه آزادی بیان را به سختی قابل قبول می‌دانند (نظیر ایالات متحده آمریکا) مقررات‌گذاری و کنترل تبلیغات را ضروری می‌دانند (Albert Breton and Ronald Wintrobe, ۲۰۰۸, p.۵۶). از این رو، اهداف، محتوا، شیوه‌ها و تکنیک‌های تبلیغات کنترل می‌شود. این کنترل که نهایتاً به اختصاص زمان برای تبلیغ و تأیید محتوای قابل تبلیغ منجر می‌شود خود می‌تواند منشأ فساد باشد.

بر این اساس، نظام تبلیغات در هر کشوری دست کم از سه لحاظ زیر باید شفاف باشد:

الف) تفکیک تبلیغات اجتماعی از تجاری

تبلیغات در یک دسته‌بندی کلی، به تجاری^{۱۳۰} و اجتماعی^{۱۳۱} (غیرتجاری) دسته‌بندی می‌شود. تبلیغات تجاری با اهداف و انگیزه‌های تجاری در مورد کالاها و خدمات صورت می‌گیرد اما تبلیغات اجتماعی بدون اهداف و انگیزه‌های تجاری در حوزه‌های مختلفی نظیر مذهب، سلامت و بهداشت عمومی، سبک زندگی، انتخابات‌های ملی یا محلی یا فرهنگی صورت می‌گیرد. نکته مهم در خصوص این تفکیک آن است که تبلیغات اجتماعی حتی در حوزه‌های اقتصادی، نباید با اغراض تجاری آلوده شود. تبلیغات اجتماعی، امری است که دولت وظیفه دارد (در چهارچوب ارزش‌ها و اصول بنیادی قانون اساسی خود) به جهت تأمین منافع عمومی و بدون انگیزه‌های سودجویانه به آنها مبادرت کند. ورود انگیزه‌های تجاری به این حوزه‌ها، منجر به فساد می‌شود. در مقابل، تبلیغات تجاری امری است که دولت نباید به آن وارد شود. ورود دولت به این حوزه فسادزا است. همچنین، آزاد گذاشتن بخش خصوصی در این حوزه، به هیچ وجه مجاز نیست. باید قانونی خاص در این زمینه تصویب شود و ممنوعیت‌ها و حدود و شیوه‌ها و تکنیک‌های مجاز تبلیغات و مرجعی که مقررات‌گذاری یا نظارت در این زمینه را بر عهده دارد در آن مشخص شود.

130. Commercial advertising

131. social

ب) تفکیک تبلیغ از اطلاع‌رسانی

دومین تفکیک لازم برای شفافیت نظام تبلیغاتی آن است که باید مرزهای بیان‌ها و مطالب تبلیغاتی و بیان‌هایی که جنبه اطلاع‌رسانی دارند متمایز باشد. هر چند تبلیغات غالباً وجه اطلاع‌رسانی (در حد ضعیف) نیز دارند اما وجه تحریک و تشویق مخاطب از طریق مبالغه در آنها بیشتر است. از این رو، در مجموع، تبلیغات، اطلاع‌رسانی محسوب نمی‌شود و باید از بیان‌ها و پیام‌ها و برنامه‌هایی که جنبه اطلاع‌رسانی دارند قابل تشخیص باشند. در واقع، مخاطب یک مطلب بداند که چه شخصی و با چه غرضی آن مطلب را می‌گوید. از جهت کسب سود برای خود یا از جهت ارتقای آگاهی‌های عمومی و تأمین منافع عمومی.

یکی از تکنیک‌های تبلیغاتی که در کشورهای مختلف به دلیل مغایرت با شفافیت نظام تبلیغات، ممنوع اعلام شده، تبلیغات پنهانی^{۱۳۲} یا تعبیه کردن یا پنهان کردن تبلیغات در برنامه‌ها است. مبنای تحدید استفاده از این تکنیک، آن است که بینندگان معمولاً نمی‌توانند آنها را به عنوان تبلیغات از اطلاع‌رسانی تمیز دهند. در کشورهای اتریش، بلژیک، ایرلند، نروژ و انگلیس استفاده از تبلیغات پنهانی ممنوع است. در اتریش، تبلیغات پنهانی در برنامه‌های رادیو-تلویزیونی خدمت عمومی و برنامه‌های کودک ممنوع، اما در سریال‌ها یا مجموعه‌های تلویزیونی مجاز است.^{۱۳۳}

ج) شفافیت اسپانسرهای برنامه‌ها

علاوه بر ضرورت متمایز بودن تبلیغات از اطلاع‌رسانی، در مورد تبلیغات تجاری. باید هویت حمایت‌کنندگان مالی^{۱۳۴} برای مخاطبان مشخص باشد. حمایت مالی عبارت است از تهیه بودجه و منابع دیگر برای یک رویداد یا فعالیت در عوض دستیابی به مزایای تجاری ناشی از آن رویداد یا فعالیت. مقررات گذاری در زمینه حمایت مالی دو هدف اصلی را دنبال می‌کند: اول اینکه حمایت‌کننده‌ها بر محتوای بیان‌ها و مطالب تأثیر منفی نگذارند و دوم اینکه حمایت‌کننده‌های مالی به وضوح به مخاطبان معرفی شوند. تصویب قواعدی برای تنظیم حمایت مالی از تبلیغات در کشورهای مختلف رایج است و در برخی کشورها نظیر هلند و نروژ، حمایت مالی از برنامه‌های کودکان به طور کامل ممنوع شده است. در برخی دیگر نظیر نیوزیلند، حمایت مالی از برنامه‌های کودکان به این شرط مجاز است که از نظر اجتماعی مسئولانه باشد.^{۱۳۵} در استرالیا، حمایت‌کننده‌های مالی برنامه‌های کودکان دبستانی، باید به وضوح برای کودکان قابل تفکیک باشند.

132. Product placement

133. Hawkes, Corina (2012) **Marketing food to children: the global regulatory environment**, Switzerland: World health organization, p.45, <http://whqlibdoc.who.int/publications/2004/9241591579.pdf>.

134 Sponsorship

135 Hawkes, **Op. cit.**, pp. 18 & 42.

فصل چهارم : شفافیت اجتماعی

شفافیت در حوزه‌هایی نظیر سلامت و بهداشت، آموزش و پرورش، محیط زیست، ورزش و کار و اشتغال در ذیل شفافیت اجتماعی قرار می‌گیرند. البته قلمرو امور اجتماعی بسیار گسترده‌تر از حوزه‌های مذکور است اما این حوزه‌ها، از منظر شفافیت و با توجه به مبانی و توجهات اصل شفافیت و بویژه به دلیل مستعد بودن در برابر انواع فساد، از اهمیت خاص برخوردار شده‌اند و در کشور ما نیز همانند سایر کشورهای جهان، در کانون توجهات قرار دارند.

در زمینه اجتماعی، شفافیت داده‌ها و آمارهای اجتماعی از اهمیت بسیار برخوردار است. زیرا، داده‌هایی که در حوزه‌های اجتماعی تولید می‌شوند نقش کلیدی برای سیاستگذاری در امور مختلف جامعه دارند. از این رو، چنانچه این داده‌ها، ناقص یا غیرواقعی بوده یا به دلایل علمی دیگر قابل اعتماد نباشند سیاستگذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها را نیز به سمت اشتباه سوق می‌دهند. برای مثال، به قانونگذاری اشتباه، برنامه‌ریزی اشتباه یا بودجه ریزی اشتباه منجر می‌شوند. از این رو، اولاً لازم است که داده‌ها و آمار حوزه اجتماعی کشور به روش‌های علمی و قابل اعتماد تهیه شوند و ثانیاً این داده‌ها و آمار (جز در موارد استثنایی) تا حد ممکن در دسترس عموم مردم قرار گیرند تا بویژه از سوی پژوهشگران و کارشناسان ارزیابی شوند و راهکارهای پیشنهادی یا مصوب در برابر راهکارهای رقیب، سنجیده شوند.

گفتار اول : شفافیت حوزه سلامت

حوزه سلامت همواره جایگاه مهمی در نظام سیاستگذاری اجتماعی داشته و غالباً بخش قابل توجهی از بودجه کشور را به خود اختصاص می‌دهد. این حوزه از یک سو با حقوق و آزادی‌های فردی مهمی همچون حق حیات، حق بر تمامیت جسمی و معنوی، آزادی انتخاب روش درمان، دارو و مراقبت‌های پزشکی و بهداشتی مرتبط است و از سوی دیگر، به دلیل داشتن ابعاد اقتصادی و تجاری قابل توجه، همواره در معرض فساد و سوء استفاده از سوی کنشگران مختلف قرار دارد. علاوه بر این، عدم تقارن اطلاعات در نظام‌های سلامت شایع است: افراد حرفه‌ای در حوزه سلامت نسبت به بیماران اطلاعات بیشتری در زمینه بیماری دارند. همچنین، شرکت‌های دارویی و تجهیزات پزشکی درباره محصولات خود اطلاعاتی بیشتری در مقایسه با مأموران عمومی که تصمیم‌گیری در این حوزه به آنها محول شده، دارند. تضمین حقوق و آزادی‌های مذکور و نیز پیشگیری از فساد در حوزه سلامت، به نحو جدی با شفافیت گره خورده است و به همین جهت، کشورهای مختلف جهان قوانین و مقررات خاصی در این زمینه تصویب کرده‌اند.

الف) شفافیت حوزه‌های فسادزا

در کشورهای توسعه یافته، جنبه‌های مختلف حوزه سلامت که به دلیل مستعد بودن در برابر فساد، شفاف‌سازی می‌شوند عبارتند از: ^{۱۳۶}

۱. بودجه حوزه سلامت، نحوه مصرف آن و سایر اموال و امکانات حوزه سلامت. سوء استفاده از بودجه حوزه سلامت یا درآمدهای ناشی از پرداخت های مصرف کنندگان یا داروها، امکانات، لوازم و تجهیزات و پرسنل پزشکی برای مقاصد شخصی یا طبابت خصوصی.

۲. روش‌های تهیه و تدارک خدمات و تجهیزات بیمارستانی و پزشکی. این روش‌ها باید به گونه‌ای تنظیم و شفاف شوند که از تبانی، رشوه و پورسانت گرفتن و زیر پا گذاشتن استانداردهای لازم در فرایند تهیه و تدارک، پیشگیری کنند.

۳. نظام پرداخت. نظام پرداخت باید به گونه‌ای شفاف باشد که از اقداماتی نظیر ارجاع بیماران بیمارستان‌های عمومی توسط پزشکان به مطب‌های خصوصی، انجام مداخلات غیرضروری پزشکی به منظور حداکثری کردن درآمد، کاسبی کردن از طریق پزشکان با ایجاد انگیزه‌های مالی یا پیشنهاد پورسانت به آنها برای ارجاع بیماران به مراکز درمانی دیگر، وادار کردن به پرداخت پول زیرمیزی یا پذیرفتن آن برای خدماتی که علی‌القاعده باید رایگان باشند، دریافت وجه در ازای ارائه امتیازات یا درمان‌های خاص و وادار کردن به رشوه دادن یا پذیرفتن آن برای تحت تأثیر قرار دادن تصمیم‌گیری‌های مربوط به دادن مجوز ارائه تسهیلات درمانی، صدور صورت حساب‌های غیرقانونی توسط شرکت‌های بیمه، معاف کردن از هزینه‌ها یا تحریف اسناد بیمه برای بیماران خاص یا استفاده از بودجه بیمارستان برای منتفع ساختن بعضی افراد، دخل و تصرف در صورت حساب‌ها، قبوض پرداخت وجه یا صورت حساب‌های استفاده از خدمات و تجهیزات پزشکی و ایجاد بیماران «در پشت پرده» پیشگیری کند.

۴. زنجیره توزیع دارو. محصولات دارویی می‌توانند در مراحل گوناگونی از نظام توزیع تغییر داده شوند یا به سرقت روند؛ مأموران ممکن است برای صدور مجوز بازاریابی محصولات یا تسهیل ترخیص کالا از گمرک یا تعیین قیمت، «مبالغ نامشروعی» را طلب کنند؛ نقض قواعد بازاریابی در صنعت دارو ممکن است صحت تجویز پزشکان و سایر افراد فعال در حوزه درمان را با خلل مواجه کند؛ ممکن است تجویز داروها با هدف سودجویی انجام شود و داروهای تقلبی یا داروهای غیراستاندارد به چرخه داد و ستد داروها راه یابد. ذینفعی پزشکان و تصدی همزمان مسئولیت‌های حاکمیتی و نظارتی و فعالیت‌های واردات و توزیع دارو از آسیب‌های اساسی این حوزه است.

136. See : Transparency International (2006) , Global Corruption Report 2006,
<http://www.globalcorruptionreport.org/>.

ب) شفافیت داده‌های حوزه سلامت^{۱۳۷}

همانطور که اشاره شد کشورهای توسعه یافته، بانک‌های اطلاعاتی شفافیت در حوزه سلامت عمومی دارند. داده‌های مربوط به حوزه سلامت عمومی طیف متنوع از داده‌ها را شامل می‌شود که به لحاظ‌های مختلف از جمله سیاستگذاری در حوزه سلامت عمومی سایر حوزه‌های مرتبط اهمیت اساسی برخوردارند. از این رو، کشورهای توسعه یافته، نظام اطلاعاتی پیشرفته‌ای در این زمینه دارند. برای مثال، در فرانسه، در سال ۲۰۰۷ کارگروهی در زمینه سلامت عمومی تشکیل شد تا پس از تحقیقات لازم، سیاست‌های لازم را به شورای عالی سلامت عمومی جهت پیش‌بینی و تصویب قوانین در حوزه سلامت عمومی پیشنهاد کند. این کارگروه مهم‌ترین هدف خود را ارتقای نظام اطلاعاتی مربوط به سلامت عمومی قرار داد و پس از تحقیقات متعدد، داده‌های زیر را برای ارتقای نظام اطلاعاتی سلامت مورد توجه قرار داد:

۱. داده‌های مربوط به مرگ و میر^{۱۳۸}

داده‌های مربوط به مرگ و میر، یکی از منابع اطلاعاتی بسیار مهم در خصوص سلامت عمومی به شمار می‌آیند و در این راستا، کاربرد فراوانی دارند. با وجود این، این داده‌ها از جهات مختلفی دچار محدودیت می‌باشند. این منبع به ویژه به دلیل عدم ارائه گواهی‌های فوت^{۱۳۹} از سوی مراکز درمانی-قانونی^{۱۴۰}، مرگ و میرهای موسوم به ایکس یا همان مرگ میرهای خیابانی، مربوط به مرگ و میرهای اتباع خارجی ممکن است از جامعیت و دقت کافی برخوردار نباشد.

۲. داده‌های مربوط به بیماری‌ها^{۱۴۱}

داده‌های مربوط به بیماری‌ها، مختلف و متنوع هستند و باید از منابع مختلف مرتبط با حوزه سلامت عمومی از جمله وزارت سلامت عمومی تهیه شوند. در این میان، ثبت بیماری‌ها یکی از منابع اطلاعات مهم در زمینه سلامت عمومی است. باید توجه داشت که ثبت بیماری امری فراتر از گزارش یک بیماری تلقی می‌گردد. برای ثبت بیماری‌ها لازم است که نظام دائمی ثبت بیماری پایه‌ریزی گردد، بیماران تحت پیگیری قرار گیرند و جداول آماری در زمینه فراوانی و بقای بیماری‌های مختلف تهیه گردد. ثبت موارد ابتلا به یک بیماری هم در زمره منابع با ارزش اطلاعاتی به حساب می‌آید. به کمک این روش می‌توان به امکان پیگیری مستمر بیماری حاد و موارد ابتلا دست یافت و اطلاعات مفیدی را در خصوص سیر و روند بیماری‌ها به دست آورد. از جمله مسایل و موضوعات مهم دیگر در حوزه دریافت اطلاعات راجع به سلامت عمومی، می‌توان به موضوع پیوند اسناد و مدارک پزشکی اشاره نمود. در واقع، پیوند اسناد و مدارک پزشکی، فرایندی است که به موجب آن، مدارک پزشکی مربوط به یک شخص یا خانواده، که ممکن است در زمان‌ها و مکان‌های مختلف گردآوری شده باشند

137. Les systèmes d'information pour la santé publique

138. Les données de mortalité

139. certificat de décès

140. instituts médico-légaux

141. Les données de morbidité

در کنار یکدیگر جمع می‌گردند. از دیگر موارد و منابعی که می‌توان در این خصوص به آنها اشاره نمود مواردی نظیر بیماری‌هایی که باعث غیبت در محیط کار شده‌اند، پیشگیری‌های آنتی بیوتیکی، استفاده از خدمات اجتماعی و غیره می‌باشد.

۳. اطلاعات مربوط به معلولیت‌ها، سلامت کارآمد و کیفیت زندگی^{۱۴۲}

در طی چند سال اخیر، تلاش‌های در خور توجهی به منظور بهبود دسترسی به اطلاعات مربوط به معلولیت‌ها، سلامت کارآمد و کیفیت زندگی صورت گرفته است. یکی از این اقدامات، پیوند دادن اطلاعات قدیمی و سابق راجع به معلولیت، با اطلاعاتی است که جدیداً به دست آمده می‌باشد تا از این طریق، میزان ورود معلولین به عرصه اجتماع و سطح سلامت آنها به صورت مقایسه‌ای، مورد توجه قرار گیرد.

علاوه بر این، تحقیقات ملی مهمی با بازه زمانی چند ساله، در خصوص بسیاری از آسیب‌ها از جمله بیماری ایدز و سرطان انجام گرفته‌اند تا از این رهگذر، سطح کیفیت زندگی اشخاص مبتلا به این آسیب‌ها مورد ارزیابی قرار گیرد. به عنوان مثال، در فرانسه و در زمینه بیماری سرطان، از بیماران مبتلا به سرطان، دو سال پس از ابتلای به این بیماری، تحقیقاتی به منظور شناسایی کیفیت زندگی مبتلایان به عمل آمد.

گفتار دوم: شفافیت نظام آموزشی

آموزش، ابزار رشد و شکوفایی جسم و روان و شخصیت انسان است. آموزش فرایندی است که به تعبیر یونسکو، طی آن، چهار نوع یادگیری حاصل می‌شود: یادگیری برای زندگی کردن با یکدیگر، یادگیری برای دانستن، یادگیری برای انجام دادن امور و یادگیری برای بودن.^{۱۴۳} بدین ترتیب، حق آموزش، یکی از حقوق توانمندساز است. حقوق توانمندساز حقوقی هستند که به هر فردی امکان کنترل بر جریان زندگی‌اش را به ویژه کنترل بر دولت را فراهم می‌سازند.^{۱۴۴} این حقوق، مشارکت افراد در زندگی سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را تسهیل نموده و این امکان را برای افراد فراهم می‌سازند که مسئولیت زندگی خود را به عهده گیرند. آموزش از یک سو، ابزار توانمندسازی سیاسی است؛ زیرا، آزادی‌های اطلاعات، بیان، انجمن‌ها و اجتماعات، حق رأی دادن و انتخاب شدن به حداقل سطحی از آموزش نیاز دارد. تنها کسانی که می‌توانند مطلع شوند می‌توانند عقاید خود را بیان کنند و می‌توانند دور هم جمع شوند تا نسبت به زندگی سیاسی جامعه خود نظراتشان را بیان کرده و موضع اتخاذ کنند. همچنین تنها یک شخص آموزش دیده است که می‌تواند تصمیمات آگاهانه

142. Handicap, santé fonctionnelle, qualité de vie

143. Ssenyonjo, Manisuli, Economic, Social and Cultural Rights in International Law, Hart Publishing, 2009, p.357.

144. Fons Coomans, Content and Scope of the Right to Education as a Human Right and Obstacles to its Realization, in: Human Rights in Education, Science and Culture, Legal Development and Challenges, Edited by: Yvonne Donders and Vladimir Volodin, Ashgate, 2007, p.185; Beiter, Klaus Dieter, The Protection of the Right to Education by International Law, Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 2006, p.28.

اتخاذ کند و حق رأی خود را به نحوی مناسب اعمال کند یا خود را برای سمت‌های سیاسی نامزد کند. از سوی دیگر، کلید توسعه اقتصادی و اجتماعی است؛ زیرا، تحقق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را ارتقا می‌دهد و تحقق معنادار حقوقی نظیر حق بر غذا، حق بر کار یا حق بر حداقل‌های زندگی آبرومندانه و حق بر سلامتی تنها در صورتی ممکن است که حداقلی از سطح آموزش وجود داشته باشد. فردی که یاد گرفته است بخواند و بنویسد می‌تواند دانش و مهارت‌های لازم برای تأمین نیازهای اساسی خود و خانواده اش را کسب کند. افراد با سواد می‌توانند به نحو مناسبی در زندگی اجتماعی و اقتصادی مشارکت کنند و از فرصت‌های پیش رو به نحو مناسب استفاده کنند.^{۱۴۵}

فساد در آموزش، مهمترین مانع در برابر تحقق اهداف آموزش است و به شکل‌های مختلف رخ می‌دهد. کودکان و نوجوانان اولین قربانیان فساد در آموزش‌اند و این موضوع می‌تواند بر درستکاری و شرافت آنان در زندگی و جامعه در سطح کلان تأثیر بگذارد. سرمایه‌گذاری اجتماعی در آینده شهروندان در صورتی که آنها بتوانند با حيله و بدون شایستگی به موفقیت برسند و موقعیت‌های شغلی، مدیریتی و حرفه‌ای آینده را بدون داشتن صلاحیت لازم به دست آورند، با شکست مواجه می‌شود. نه تنها جامعه، بلکه زندگی انسان‌ها می‌تواند با پزشکان، قضات و مهندسان قلابی یا آموزش ندیده یا تحقیقات علمی ساختگی که توسط دانشگاهیان فاسد انجام شده است، به خطر بیفتد.

همچنین، مواجهه با فساد در سنین پایین، بویژه از این جهت زیانبار است که فساد را عادی ساخته و آن را به عنوان امری که از نظر اجتماعی پذیرفته شده است، جلوه می‌دهد. از آنجا که دانش آموزان کم سن و سال، به ندرت، توان به چالش کشیدن قواعد کلاس درس را دارند، مشاهده آنها از فساد می‌تواند به موفقیت منجر شود، در آنها نهادینه شده و با آنها به جامعه آورده می‌شود. چنین چیزی، هرگاه، هنجار اجتماعی شد، نسل به نسل منتقل می‌شود.

فساد در آموزش بیشترین تأثیر را بر افراد بی‌بضاعت و محروم می‌گذارد؛ زیرا اینها توان پرداخت هزینه‌های پنهان ورود به مدارس و مؤسسات آموزشی خوب را ندارند. همچنین، افراد بی‌بضاعت کمتر توان آن را دارند که رفتارهای فاسد را به چالش بکشند. کلاس‌های فاسد یا جلوی آمال دانش آموزان را می‌گیرند و یا آنها را مجبور می‌کنند که ترک تحصیل کنند؛ در هر دو صورت، افراد آسیب‌پذیر جامعه فرصت تحقق بخشیدن به قابلیت‌های بالقوه خود را از دست می‌دهند و نابرابری اجتماعی همچنان باقی می‌ماند.

الف) شفافیت آموزش و پرورش

آموزش در بسیاری از کشورهای جهان، بزرگترین حوزه اجتماعی است و اغلب یک پنجم کل بودجه کشور را به خود اختصاص می‌دهد. در نظام آموزش هر کشور، منابع عظیمی اغلب در خلال لایه‌های مدیریتی پیچیده، از دولت مرکزی گرفته تا مدارس، بدون آنکه نظارت مناسبی بر آنها صورت پذیرد، به مصرف می‌رسند. از این رو،

145. Beiter, Klaus Dieter, *Op.cit.*, pp.28-29.

همانند حوزه سلامت، حوزه آموزش نیز به طور خاص مستعد آلوده شدن به فساد است و بخش آموزش را حوزه وسه کننده ای برای سودجویی و ثروت اندوزی قرار می‌دهد.^{۱۴۶}

کسانی که خدمات آموزشی فراهم می‌کنند در موقعیتی ممتاز برای اخذ مال نامشروع قرار دارند و چنانچه میزان شیوع فساد در حوزه‌های دیگر جامعه زیاد باشد و کارکنان مدارس و نهادهای آموزشی دستمزد کم داده شود یا دستمزدی داده نشود، به انجام چنین کاری سوق داده می‌شوند. از سوی دیگر، والدین همواره تمایل دارند تا بهترین امکانات را برای فرزندان خود فراهم کنند و اغلب از اقداماتی که به طور غیرقانونی اتفاق می‌افتد، ناآگاهند یا در ارتکاب این اقدامات، همکاری و شرکت می‌کنند.

فساد در مدارس غالباً به یکی از این صورت‌ها رخ می‌دهد: گمراه کردن والدین در انتخاب مدارس با ارائه اطلاعات غیرواقعی و تبلیغات گمراه کننده، شکل‌گیری «مدارس در سایه» با قابلیت‌های بالا موازات مدارس رسمی ظاهری به فقر منابع و امکانات، «معلمان پشت پرده» که صلاحیت علمی و تخصصی آنها از نظارت‌های رسمی پنهان می‌ماند، تحمیل هزینه‌های گوناگون تأمین لباس و کمک درسی و مواد و مطالب آموزشی و فوق برنامه، منحرف کردن مسیر مصرف منابعی که به کتابهای درسی و لوازم ضروری برای تحصیل اختصاص یافته است، رشوه در دسترسی به آموزش و طی کردن پایه‌های تحصیلی با پرداخت پول، پارتی بازی در انتخاب معلمان و صدور مدارک تقلبی، سوء استفاده از کمک‌های مالی مدارس برای کسب منافع شخصی، کارگریزی و تدریس خصوصی به جای تدریس رسمی و همکاری طراحان آزمونهای تحصیلی با آموزشگاههای خصوصی. تجربیات کشورهای توسعه یافته نشان می‌دهد که شفاف‌سازی امور نهادی، محتوایی و اجرایی آموزش می‌تواند تا حد زیادی به والدین در انتخاب نوع مدرسه کمک کند، میزان و محل مصرف هزینه‌های مدارس و کمک‌های والدین را مشخص می‌کند، از شکل‌گیری مدارس سایه و جایگزین شدن تدریس‌های خصوصی بجای تدریس‌های رسمی پیشگیری می‌کند (البته مشروط بر اینکه دولت این موارد را از مصادیق فساد بداند)، فساد در صدور مدارک تحصیلی را کاهش می‌دهد. به همین جهت، در پیش‌نویس لایحه شفافیت، فصلی به شفافیت نظام آموزش و پرورش اختصاص داده شده است.

ب) شفافیت آموزش عالی

افزایش تعداد دانشجویان متقاضی تحصیل در دوره تحصیلات تکمیلی در سطح جهان موجب شده است که اقدامات دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی فعال در حوزه تحصیلات تکمیلی، با مخاطرات جدیدی در زمینه فساد مواجه شود. ایجاد دانشگاه‌ها و مراکز با انگیزه‌های صرفاً تجاری و بدون رعایت استانداردهای لازم، جذب متقاضیان (اعم از اعضای هیأت علمی و دانشجو) فاقد صلاحیت در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی، تألیف و

146. See : Transparency International (2013 , Global Corruption Report: Education, <http://www.globalcorruptionreport.org/>.

ترجمه به نام دیگری، پارتی‌بازی در ارتقای رتبه اعضای هیأت علمی، رشوه دادن و گرفتن برای استفاده از امکانات سکونتی دانشگاه و کسب نمره و قبولی در آزمون‌ها، از جمله مصادیق مهم فساد و انحراف در نظام آموزش تکمیلی کشورها است.

به همین جهت، اگر بر این مؤسسات و کارکنان آنها نظارت و کنترل مؤثر صورت نگیرد اغلب در معرض آلوده شدن به فساد قرار دارند و در بعضی موارد این موضوع کل نظام آموزش عالی را خدشه دار کرده و اعتبار تحقیقات و فارغ‌التحصیلان آن را نیز صرف نظر از این که خاطی باشند یا نه، زیر سوال می‌برد. فساد در آموزش عالی، اگرچه اشکال متفاوتی نیز نسبت به فساد موجود در مدارس دارد، اما می‌تواند بازتابی از فساد باشد که در مدارس اتفاق می‌افتد. اگر فساد در نظام آموزش و پرورش مهار نشود در نظام آموزش عالی نیز تأثیر خود را می‌گذارد. در این میان، شفافیت در کنار برخی دیگر از تدابیر، نقش کلیدی در پیشگیری از فساد در نظام آموزش عالی دارد.

گفتار سوم: شفافیت زیست محیطی

پس از اعلامیه استکهلم (۱۹۷۲) به عنوان نخستین سند بین‌المللی در زمینه حفاظت از محیط زیست بسیاری از اسناد حقوق محیط زیستی دیگر، دسترسی آزاد به اطلاعات محیط زیستی را مورد توجه قرار دادند که نتیجه این تکرار در هنجارسازی این بوده است که به تدریج برخی از کشورهای پیشرو در امر حفاظت محیط زیست نیز این حق را در بدنه حقوق ملی خود پذیرفتند. اصل ۲۰ اعلامیه استکهلم از دولت‌ها می‌خواهد تا از جریان آزاد اطلاعات روزآمد علمی و انتقال تجارب در زمینه مسائل محیط زیستی حمایت کنند. اصل ۱۱ اعلامیه ریو در مورد محیط زیست و توسعه (۱۹۹۲) حل و فصل بهینه مسائل مربوط به محیط زیست را به مشارکت کلیه شهروندان در سطوح مناسب وابسته می‌کند. در این خصوص در سطح ملی، هر فرد باید به اطلاعات مربوط به محیط زیست که در اختیار مقامات عمومی می‌باشد از جمله به اطلاعات مربوط به مواد و فعالیت‌های زیانبار در جوامع خویش دسترسی داشته و امکان شرکت در فرآیند تصمیم‌گیری را داشته باشد. دولت‌ها وظیفه دارند تا طریق انتشار عمومی اطلاعات مربوط به محیط زیست، در ترویج و ارتقاء آگاهی عمومی در این زمینه بکوشند و دسترسی مؤثر به مذاکرات و تصمیمات اداری و قضایی تضمین کنند. بخش ۴ دستور کار ۲۱ (۱۹۹۲)^{۱۴۷} نیز از دولت‌ها می‌خواهد تا دسترسی به اطلاعات محیط زیستی را به عنوان یکی از شاخصه‌های توسعه پایدار برای عموم تسهیل کرده و نهادهای عمومی مرکزی و محلی را در گردآوری نظام‌مند این اطلاعات و ایجاد یک بانک اطلاعاتی دقیق برای مسائل محیط زیستی یاری دهند. بند ۲ ماده ۶ کنوانسیون ساختاری در مورد تغییرات اقلیمی (۱۹۹۲) از دولت‌ها می‌خواهد تا در راستای انجام بهتر تعهدات خود دسترسی عمومی به اطلاعات در مورد تغییرات آب و هوا و اثرات آن را طبق قوانین و مقررات ملی خود تسهیل کنند.

147. Agenda ۲۱, United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992.

از منظر حقوق داخلی کشورهای توسعه یافته، دولت‌ها مکلف هستند تا در صورت وجود ناامنی و احتمال بزه‌دیدگی اشخاص، وجود تغییرات آب و هوایی یا وضعیت‌های جوی مضر برای سلامت افراد، احتمال مسومیت یا ابتلا به عوارض جسمی در نتیجه مصرف مواد غذایی یا داروی خاص و هر نوع تهدید عمومی دیگر را که هشدار در مورد آن تهدید، به اشخاص در معرض تهدید کمک می‌کند ارزیابی درست از موقعیت خود و تهدید به عمل آورند از مجاری متعارف یا خاصی که برای همگان یا اشخاص در معرض خطر امکان دسترسی به آنها وجود دارد به نحو کافی هشدار دهد.

برای مثال، قانون اطلاع‌رسانی محیط زیستی آلمان (۲۰۰۴)^{۱۴۸} همه نهادهای عمومی آلمان را ملزم می‌کند تا اطلاعات محیط زیستی را در اختیار اشخاص متقاضی قرار دهند. نکته قابل توجه این است که این قانون همه نهادهای عمومی را و نه صرفاً سازمان‌های متصدی حفاظت محیط زیست را مسئول ارائه این اطلاعات دانسته است. چرا که اطلاعات محیط زیستی شامل طیف وسیعی از حوزه‌های مختلف هستند که ممکن است خارج از حیطه صلاحیتی سازمان حفاظت محیط زیست باشد در آمریکا، قانون برنامه‌ریزی اضطراری و حق به دانستن (۱۹۸۶)^{۱۴۹} با تأثیر از فاجعه نشت مواد شیمیایی در بوپال هند در سال ۱۹۸۴ به منظور آمادگی در برابر خطرهای ناشی از ساخت، ذخیره، حمل و کار با مواد شیمیایی بر محیط زیست و انسان، ایجاد هماهنگی میان آژانس حفاظت محیط زیست، نهادهای فدرال، ایالتی و بخش خصوصی در کنترل انتشار مواد سمی در محیط زیست و نیز افزایش آگاهی مردم در خصوص کاربرد این مواد تصویب شده است. این قانون سازوکارهایی در زمینه گزارش مواد شیمیایی سمی و زیانبار را مشخص می‌کند که به موجب آن عموم مردم می‌توانند از اطلاعات راجع به مواد شیمیایی که واحدهای صنعتی به کار می‌برند و در محیط زیست منتشر می‌کنند آگاه شوند. طبق ماده ۳۱۳ این قانون شرکت‌ها موظف به انتشار سالانه اطلاعات مربوط به میزان و نحوه و محل انتشار برخی مواد سمی ناشی از فعالیت‌های خود در آب، هوا و خاک شده‌اند. آژانس حفاظت محیط زیست این اطلاعات را گردآوری کرده و در فهرست انتشار مواد آلاینده^{۱۵۰} ثبت می‌کند که برای عموم قابل دسترس است. این سازکار بعداً در قانون پیشگیری از آلودگی^{۱۵۱} توسعه یافت. همچنین، به موجب قانون هوای پاک (۱۹۹۰)^{۱۵۲} واحدهای صنعتی که با حجم مشخصی از مواد خطرناک تعیین شده کار می‌کنند باید برنامه مدیریت ریسک در واحد خود تهیه کرده و اطلاعات مربوط به این برنامه‌ها باید در دسترس عموم قرار گیرد. قانون کنترل مواد سمی آمریکا (۱۹۷۶)^{۱۵۳} نیز آژانس حفاظت محیط زیست را مکلف می‌کند تا اطلاعات هر ماده شیمیایی که در کشور

148. Environmental Information Act

149. **Emergency Planning and Community Right-to-Know Act, (EPCRA), (42 U.S.C. 116).**

150. Toxics Release Inventory

151. Pollution Prevention Act of 1990.

152. §112(r) of the Clean Air Act (CAA) Amendments of 1990

153. Toxic Substances Control Act

تولید می‌شود را ثبت کرده و انتشار دهد. آژانس هر شش ماه فهرست مواد شیمیایی غیر محرمانه را در سیاهه مواد شیمیایی برای عموم منتشر می‌کند.

علاوه بر موارد بالا، مشخص شدن ظرفیت نهایی بهره‌برداری از منابع طبیعی به تفکیک منابع و مناطق و تهیه و انتشار عمومی گزارش مطالعه ارزیابی تأثیرات زیست محیطی کلیه طرح‌های عمرانی، استقرار و ادامه فعالیت صنایع بویژه طرح‌های راجع به صنایع استخراجی و کارخانه‌های تولید کننده گازهای سمی و مواد شیمیایی، دفع پسماندهای صنعتی یکی از الزامات شفافیت زیست محیطی در کشورهای توسعه یافته است.

در حقوق ایران قانون یا مصوبه مشخصی درباره شفافیت زیست محیطی وجود ندارد. تنها می‌توان از قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ نام برد که برای نخستین بار اعلام کرده است که استثنای دسترسی به اطلاعات در مورد «اطلاعات راجع به وجود یا بروز خطرات زیست محیطی و تهدید سلامت عمومی» اعمال نمی‌گردد (تبصره ۱ ماده ۱۷). مفهوم این حکم آن است که طبقه‌بندی این اطلاعات و عدم افشای آنها با هیچ توجیهی قابل قبول نیست و مؤسسات عمومی باید اطلاع‌رسانی و هشدار کافی در این خصوص بدهند.

گفتار چهارم : شفافیت در حوزه ورزش

ورزش، از اموری است که بر پایه صلح، دوستی و همکاری قرار دارد. بنابراین کلیه سازوکارهای ورزش از مدیریت ورزش تا رقابت‌های ورزشی باید به سمت تقویت این روحیه دوستی و همکاری حرکت کنند. از سوی دیگر امروزه ورزش به عنوان یکی از فعالیت‌های مهم و جذاب در ایجاد مشاغل مختلف، جذب سرمایه، مشارکت مردمی و درآمدزایی و تخصیص بخش عمده‌ای از نیروی انسانی به خود، یکی از معیارهای توسعه‌یافتگی کشورها محسوب می‌شود. ورزش در همه کشورها، بخشی از بودجه عمومی را به خود اختصاص داده و در اغلب کشورها به صنعتی بسیار سودآور مبدل گشته است که سودجویان را وسوسه می‌کند.^{۱۵۴}

ورزش به عنوان سرگرمی همگانی، توسط میلیاردها نفر انجام و تماشا می‌شود و مالیات‌های ناشی از آن اغلب بودجه میزبانی مسابقات ورزشی بزرگ را تأمین می‌کند. اکنون، سازمان‌های ورزشی، چه سازمان‌های بین‌المللی و چه کنفدراسیون‌های منطقه‌ای یا باشگاه‌های داخلی، در بسیاری از حوزه‌ها، ماهیت خود را «غیرانتفاعی» یا «غیردولتی» می‌دانند. این امر به سازمان‌های مذکور اجازه می‌دهد که بدون نظارت یا دخالت موثر بیرونی و یا وابستگی دیدگاهی به مرجعی بیرونی عمل کنند. از این رو، قوانین بیشتر باشگاه‌های ورزشی چنین مقرر داشته‌اند که طرح و تصویب اصلاحات درون سازمانی توسط همان افرادی انجام شود که بیشترین تأثیرپذیری را از آن سازمان‌ها دارند. بنابراین، کاملاً پیداست که ورزش‌های غیرشفاف از لحاظ مالی، بیشترین مقاومت را در برابر وارد کردن اتهام به خود و هر گونه اصلاح و تغییر، از خود نشان خواهند داد.

154 . See : Transparency International (2016) , Global Corruption Report: Sport, <http://www.globalcorruptionreport.org/>.

در برخی کشورها، سازمان‌های ورزشی به روش‌های بسیار قدیمی اداره می‌شوند. ورزش اغلب به سرپرستی ورزشکاران پیشین که تجربه مدیریتی اندک دارند و از طریق الگوهای خطی سلسه مراتب سازمانی عمل می‌کنند، اداره می‌شود. اگرچه ممکن است این الگوها برای زمان‌های گذشته مناسب بوده باشند، اما امروزه بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی ورزشی، کنفدراسیون‌های منطقه‌ای و سازمان‌های ملی ورزشی خود را با رشد اقتصادی عظیم حوزه ورزش هماهنگ نکرده‌اند و حتی به منظور حمایت از منافع خاص خود، از جمله حقوق‌های بالا، پاداش‌ها و دوره‌های تصدی عملاً نامحدود، از چنین کاری اجتناب می‌کنند. در حالیکه، همزمان با اصلاحات درون‌سازمانی باید از دیدگاه‌های بیرون‌سازمانی شامل نظرات ورزشکاران و هواداران تیم‌های ورزشی، دولت‌ها، حامیان مالی و جامعه مدنی نیز استقبال کرد. «خانواده ورزش» نیاز دارد از کسانی که در فضای بیرون از ورزش، دانشی در زمینه فعالیت‌های ضد فساد، مدیریت شایسته، حقوق بشر، حقوق کار و توسعه دارند، به عنوان هم‌پیمانان خود، به نفع ورزش استفاده کند.

امروزه، عدم شفافیت در فرایندهای برنامه‌ریزی و اجرای رویدادهای ورزشی منجر به بروز فسادهای گسترده در این حوزه شده است. یکی از مصادیق فساد، دستکاری در نتیجه رقابت‌های ورزشی است که تهدید جدی درستکاری در ورزش شناخته می‌شود. هر ورزشی در برابر این تهدید که ممکن است در قالب جرائم سازمان‌یافته یا به دلایل ورزشی از قبیل بالاتر یا پایینتر بردن رتبه تیمی در جدول انجام شود، در معرض خطر قرار دارد.

در مورد مسابقات بزرگ ورزشی نیز مجاری گوناگونی برای فساد وجود دارد که شامل فرآیند انتخاب بین پیشنهادهای میزبانی و جمع‌آوری آراء برای انتخاب میزبان، تلاش برای جلب نظر نمایندگان بین‌المللی و استفاده از مشاورانی با قیمت‌های گزاف برای پیشنهادهای جهانی می‌شود. همچنین، فساد می‌تواند در فرآیند اعطای میزبانی و احتمال رشوه در ارتباط با آن وجود داشته باشد. نهایتاً، برنامه‌ریزی و میزبانی مسابقات و مخاطرات ناشی از ساخت و سازها و تدارک ابزار و وسایل در مقیاس بالا، فشار زیادی را بر نهادهای ملی یا محلی گرداننده مسابقات جهت فراهم نمودن به موقع زیرساخت‌ها و تدارکات وارد کرده و ممکن است آنها به سمت فساد سوق دهد.

در کشور ما نیز به دلیل خلاء جدی قوانین و مقررات تنظیم‌گر در حوزه ورزش، مدتی است مرتباً از وجود فساد سازمان‌یافته در ورزش و افشاگری در خصوص برخی از جنبه‌های این فساد، سخن گفته می‌شود. پیش‌بینی قواعدی برای شفاف کردن برخی از جنبه‌های این حوزه مهم اجتماعی، می‌تواند یکی از تدابیر مؤثر برای پیشگیری از فساد در این حوزه باشد. گفتنی است حساس شدن نهادهای بین‌المللی ورزشی به فساد در ورزش و اتخاذ تدابیر بین‌المللی برای شفاف کردن ابعاد مختلف حوزه ورزش، می‌تواند فشار بین‌المللی برای رعایت قواعد مذکور در کشور را تا حد زیادی تضمین کند.

فصل پنجم: شفافیت اداری

در بسیاری از کشورهای جهان، با درجات متفاوت توسعه یافتگی، اقدامات و تصمیمات اداری تابع اصول، تشریفات و موازینی است که در طول سالیان متمادی با وضع قوانین و مقررا خاص یا به مدد رویه های قضایی و با هدف حمایت از حقوق مردم در برابر اداره و کارگزاران اداری از یک سو و ایجاد نظام اداری مطلوب یا اداره خوب از سوی دیگر، شناسایی و تدوین شده‌اند.

نظام اداری کشور بستر خدمات رسانی دولت به مردم و رفاه آنان را فراهم کند و در حوزه‌های مختلف با زندگی شهروندان ارتباط دارد. ارتباط گسترده نظام اداری با شئون گوناگون زندگی شهروندان نباید موجب شود که تصمیمات و رویه‌های اداری، با نقض و نفی حقوق و آزادی‌های بنیادی شهروندان توأم شود. همچنین، تقسیم وظایف و اختیارات باید برای تسریع و تسهیل ارائه خدمات عمومی صورت گیرد نه اینکه به عاملی برای ایجاد نظام اداری پرپیچ و خم و دیوانسالاری منجر شود.

تصریح اصل سوم قانون اساسی به اینکه دولت مکلف است همه امکانات خود را برای ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور به کار گیرد به این اهداف اشاره دارد. همچنین، سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی توسط مقام رهبری در ۱۳۸۹ اشاره کرد که در گفتارهای گوناگون این سیاست‌ها به رعایت اصولی از قبیل عدالت محوری، خدمت رسانی برتر، مسئولیت‌پذیری اداره و تکریم ارباب رجوع و اجتناب از برخورد سلیقه‌ای و فردی در کلیه فعالیت‌ها اشاره شده است.^{۱۵۵}

در نظام حقوقی ایران، اگرچه قوانین متعددی با موضوع اداره و حقوق اداری وجود دارند (که در زمره مهمترین آنها می‌توان به قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون رسیدگی به تخلفات اداری اشاره کرد) لیکن احکام قانونی خاصی در مورد شفافیت نظام اداری و تضمین حقوق شهروندان در دستگاه اداری و مسئولیت و پاسخگویی اداره در مقابل آنها وجود ندارد.

۱۵۵. از مهمترین بندهای مرتبط می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱۲- توجه به اثربخشی و کارآیی در فرآیندها و روشهای اداری به منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری.
- ۱۳- عدالت محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری.
- ۱۷- خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی به منظور ارتقای سطح رضایتمندی و اعتماد مردم.
- ۲۰- قانونگرایی، اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، پاسخگویی و تکریم ارباب رجوع و شهروندان و اجتناب از برخورد سلیقه‌ای و فردی در کلیه فعالیت‌ها.
- ۲۲- تنظیم روابط و مناسبات اداری بر اساس امنیت روانی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، فرهنگی و نیز رفاه نسبی آحاد جامعه.
- ۲۳- حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری.
- ۲۴- ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزشهای اخلاقی در آن از طریق اصلاح فرآیندهای قانونی و اداری، بهره‌گیری از امکانات فرهنگی و بکارگیری نظام موثر پیشگیری و برخورد با تخلفات.

آیین‌مند کردن رسیدگی‌های اداری به جز در بخش‌هایی ناچیزی از قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ در سایر قوانین مورد توجه واقع نشده است. اگرچه از عنوان قانون مدیریت خدمات کشوری چنین استنباط می‌شود که دربرگیرنده ضوابط ناظر بر ارائه خدمات دولتی بوده و کلیه اصول حاکم بر آن را در خود جای دهد لیکن دقت در مفاد این قانون نشان می‌دهد که تمرکز در آن بر امور استخدامی کارمندان دولت است. در این قانون فصل ششم با موضوع «ورود به خدمت»، فصل هفتم با موضوع «استخدام»، فصل هشتم با عنوان «انتصاب و ارتقا شغلی»، فصل نهم با موضوع «توانمندسازی کارمندان» و فصل دهم با محوریت حقوق و مزایا تدوین شده است. در فصل دوازدهم نیز «حقوق و تکالیف کارمندان» و در فصل سیزدهم، «تامین اجتماعی» مورد توجه واقع شده که همگی به نوعی با موضوع کارمندان مرتبط است بیش از آن که لزوماً به شفافیت آیین اداری مربوط باشد. البته نادیده نمی‌توان گرفت که کلیه محورهای یادشده به شکل غیرمستقیم با ارائه خدمات به شهروندان مرتبط می‌شوند؛ چه نحوه انتخاب و گزینش کارمندان، ملاکهای ارتقا و پیشرفت آنها در نظام اداری، توانمندسازی آنها و تکالیف آنها در برخورد با شهروندان مسلماً در چگونگی ارائه خدمات به شهروندان موثر است. بدیهی است انتخاب افرادی مسئول و متخصص که در طول دوره خدمت توان افزایش شایستگی خود را در تحقق اهداف اداره نقشی قابل عنایت دارد، لیکن تمرکز و تاکید مواد یادشده از قانون مدیریت خدمات کشوری کمتر بر آیین‌های رسیدگی در اداره و تضمین حقوق شهروندان قرار گرفته و این نقصان باید به گونه‌ای جبران شود. توجه به این نکته ضروری است که ابلاغ «سیاست‌های کلی نظام اداری» از سوی مقام رهبری در سال ۱۳۸۹ بوده و قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان یکی از قوانین مرتبط با اداره در ایران (و چه بسا مهمترین قانون در این حوزه) در سال ۱۳۸۶ به تصویب رسیده است. از این رو، می‌توان گفت که ایجاد تحول و اصلاح در نظام اداری بر مبنای سیاست‌های کلی باید با تصویب قوانین اصلاحی یا جدید صورت گیرد.

یکی از تحولات مورد نیاز در نظام اداری آن است که باید صلاحیت‌های اداری، فرایندهای اداری و تصمیمات اداری شفاف شوند. طبق اصل عدم صلاحیت، مؤسسات عمومی باید صرفاً در حدود صلاحیت‌های قانونی خود اقدام کنند. لازمه رعایت این اصل آن است که حدود وظایف و اختیارات مؤسسات عمومی روشن باشد. مقامات و کارکنان آنها دقیقاً بدانند که چه امری را باید انجام دهند و چه امری را نباید انجام دهند یا بدانند که چه امری را می‌توانند تفویض کنند و چه امری را باید رأساً انجام دهند. متأسفانه در حال حاضر، صرفاً از خلال رویه‌های پراکنده و می‌توان به پرسش‌های مطرح در خصوص صلاحیت‌های اداری پاسخ داد و متن قانونی مشخصی که امور مذکور را به نحو شفاف تعیین تکلیف کرده باشد وجود ندارد.

علاوه به ضرورت شفاف‌سازی صلاحیت‌ها، لازم است که فرایند اعمال صلاحیت‌ها نیز شفاف شود. برای احترام به حقوق مردم و تأمین مشارکت آنها در امور عمومی و بویژه امری که به طور خاص، زندگی اقتصادی یا اجتماعی یا سایر ابعاد زندگی عمومی آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد مشارکت آنها در تصمیم‌گیری‌های اداری لازم است. شفافیت اداری، پیش‌نیاز این مشارکت است. در حال حاضر، برخی مصوبات اداری، ابعادی از شفافیت فرایند تصمیم‌گیری اداری را پیش‌بینی کرده‌اند ولی به دلیل شأن‌هنجاری پایین این مصوبات و نبود

مرجعی که بتواند اعمال و رعایت آنها را از مؤسسات عمومی مطالبه کند در عمل، به طور سلیقه‌ای، با این مصوبات رفتار شده است و در مجموع، به نظر می‌رسد الزامی نسبت به رعایت آنها احساس نشده است.

مهمترین خلاء قانونی در مورد شفافیت اداری، به شفافیت تصمیمات اداری مربوط می‌شود. برخلاف مقامات قضایی که طبق قانون اساسی با آراء خود را به نحو مستند و مستدل صادر کنند تصمیمات اداری، در بسیاری از موارد فاقد استنادات قانونی و استدلال کافی است. کشورهای توسعه یافته نظیر فرانسه، این خلاء قانون اساسی را با وضع قوانین عادی برطرف کرده‌اند و توجیه تصمیمات اداری را برای ارتقای شفافیت اداری و حاکمیت قانون در اداره ضروری می‌دانند. در نظام حقوقی ما هنوز حکم مشخصی در مورد لزوم و نحوه موجه بودن تصمیمات اداری وجود ندارد.

با توجه به نکات بالا، در پیش‌نویس لایحه شفافیت تلاش شده است با مطالعه تطبیقی در قوانین مشابه خارجی و قوانین و رویه‌های داخلی، قواعد حداقلی برای شفافیت در سه سطح شفافیت صلاحیت‌ها، فرایندها و تصمیمات، پیشنهاد شود.

فصل ششم: شفافیت قضایی^{۱۵۶}

شفافیت قوه قضائیه در مقایسه با دو قوه اجرایی و تقنینی قدمت بیشتری دارد و در قوانین اساسی کشورهای مختلف جهان از جمله در اصل ۱۶۵ قانون اساسی ایران نیز بر لزوم علنی بودن محاکمات تصریح شده است. بر اساس دیدگاه غالبی که تا دهه ۱۹۹۰ وجود داشت منظور از علنی بودن دادگاه‌ها این بود که جلسات دادرسی باید جز در موارد استثنایی به صورت علنی برگزار شود، در جلسات دادرسی به روی عموم باز باشد و مانعی در برابر حضور فیزیکی افراد در این جلسات ایجاد نشود.^{۱۵۷} این دیدگان سنتی، علنی بودن را به عدم ایجاد مانع در برابر حضور مستقیم و فیزیکی افراد در جلسات دادرسی معنا می‌کرد. با گسترده شدن دامنه پروژه شفافیت در کشورهای مختلف جهان، «شفافیت قضایی» نیز در داخل این پروژه قرار گرفت و اصل علنی بودن جزئی از «شفافیت قضایی» شد.

در دیدگاه جدید، با تأکید بر شفافیت قضایی، از یک سو، از اطلاع یافتن با طرق غیرحضور و با واسطه از جلسات دادگاه‌ها حمایت می‌شود و از سوی دیگر، از انتشار آراء و تصمیمات محاکم.^{۱۵۸} این نوع شفافیت که روز به روز جایگاه بیشتری در کشورهای مختلف پیدا می‌کند با فلسفه و مبانی علنی بودن دادرسی‌ها سازگارتر است.

156. Judicial Transparency

157. See: Bowling (ed), *Works of Jeremy Bentham* (1843) Vol 4 at 316-317

158. Daniel Stepniak, **Audio-Visual Coverage of Courts**, Cambridge University Press, 2008, p.399; Comité consultatif sur l'utilisation des nouvelles technologies par les juges, **Modèle de politique sur l'accès aux archives judiciaires au Canada**, 2005, p.1.

در واقع، در نظام‌های حقوقی مختلف، کم و بیش، اختیارات زیاد و بسیار مهمی به مقامات قضایی اعطا شده است که با حقوق و آزادی‌های اساسی مردم مرتبط هستند و بخش عمده‌ای از این اختیارات نیز جنبهٔ تخییری دارد. یعنی اتخاذ تصمیم در خصوص یک امر، تنها به تشخیص مقام قضایی منوط شده است. برای مثال می‌توان از اختیار صدور یا عدم صدور قرار بازداشت، قرار تفتیش منزل یا قرار وثیقه یا قرار تأمین خواسته و دستور موقت نام برد که در غالب این موارد، اختیار تشخیصی و گسترده‌ای به مقام قضایی داده شده است. از این رو، توجهات و دلایلی که در مورد شفافیت گفته شد در مورد قوه قضائیه نیز ایجاب می‌کنند که اعمال این قوه شفاف باشد. شفافیت در عرصه‌های قضایی، زمینهٔ نظارت عمومی بر اعمال قضایی را فراهم می‌آورد، به کشف حقیقت در دادرسی‌ها کمک می‌کند و با آموزش و اطلاع‌رسانی دربارهٔ جرایم و مجازات‌ها و نحوهٔ عملکرد نظام قضایی در تعقیب جرایم و مجازات مجرمان، به پیشگیری از جرایم منجر کمک می‌کند.

در نبود شفافیت عمومی، ممکن است گونه‌های مختلفی از فساد در این قوه ایجاد شود و فساد دستگاه قضایی، آثار مخربی بر اعتماد عمومی به حکومت دارد. دستگاه قضایی خود باید حافظ و مدافع حاکمیت قانون باشد. چنانچه خود دستگاه قضایی فاسد باشد، نمی‌تواند که اقدام مؤثری برای مقابله با فساد در سایر دستگاه‌ها داشته باشد و این وضع، به اشاعه فساد در کل نظام اداری و سیاسی کشور می‌انجامد. مصون ماندن مرتکبان فساد از تعقیب و مجازات، تضعیف حاکمیت قانون، توانایی جامعهٔ بین‌المللی را برای مبارزه با جرائم سازمان یافته کاهش می‌دهد؛ رشد تجاری و اقتصادی و توسعهٔ انسانی را تضعیف می‌کند و از همه مهمتر شهروندان را از حق حل و فصل بی‌طرفانهٔ اختلافاتی که با دیگر مردم عادی یا مقامات رسمی دارند، محروم می‌کند. نظام‌های قضایی که اعتبار آنها به علت فساد آسیب دیده است با فراهم کردن زمینه‌های ایجاد فساد در تمامی بخش‌های دولت، اعتماد به دولتمردان را، یعنی همان کسانی که زمام امور را در دست دارند، از مردم سلب می‌کنند؛ وجود چنین وضعی در کشور این پیام سراسر را به مردم منتقل می‌کند که در این کشور با فساد مماشات می‌شود.

فساد قضایی و سیاسی به طور متقابل یکدیگر را تقویت می‌کنند. پیامد این ارتباط آن است مانع از ورود یا جایگزین شدن افراد درستکار و غیرفاسد در سیاست و خدمات عمومی شوند.

گفتار اول : شفافیت سازمانی

بخشی از شفافیت قوه قضائیه به تشکیلات و مقاماتی مربوط می‌شود که امر رسیدگی به دعاوی و اختلافات را راهبری می‌کنند. هر دادرسی فرایندی است که از بدو تا ختم این فرایند ممکن است تشکیلات و مقامات متعددی مشارکت داشته باشند. در نظام دادگستری برای انواع دعاوی و اختلافات، انواع فرایندها و مراجع رسیدگی وجود دارد. هر کدام از این مراجع، صلاحیت‌های خاصی دارند و باید دقیقاً در چهارچوب همان صلاحیت اقدام کنند. با توجه به فنی و تخصصی بودن این فرایندها و صلاحیت‌ها، عموم مردم غالباً از فهم آنها ناتوان هستند و در نتیجه، ناچار هستند به وکلا و مشاوران حقوقی مراجعه کنند.

با توجه به نتایج مطالعات تطبیقی می‌توان گفت که شفافیت سازمانی قوه قضائیه به این معنا است که اسامی و مشخصات کلیه مراجع قضایی، شبه قضایی و غیرقضایی رسیدگی به دعاوی و اختلاف در کشور به تفکیک استانها و شهرستانها و طرق دسترسی غیرحضوری به آنها، اطلاعات کانون‌های وکلای دادگستری موجود در کشور، اطلاعات کلیه بازداشتگاه‌ها، زندان‌ها و کانون‌های اصلاح و تربیت کودکان و نوجوانان، اطلاعات کلیه کلانتری‌ها و پاسگاه‌های انتظامی، مشخصات مقامات قضایی شاغل در کلیه مراجع قضایی، نوبت و موضوع و ساعت جلسات رسیدگی به پرونده‌های ثبت شده در آن مراجع را با ذکر شماره شعب و اسم قضات رسیدگی‌کننده، برای عموم مردم به آسانی قابل دسترس باشد.

گفتار دوم: شفافیت تصمیمات قضایی

انتشار تصمیمات قضایی در کشورهای مختلف، یکی از عناصر اصلی شفافیت قضایی و از لوازم اصل علنی بودن دادرسی‌ها محسوب می‌شود که به افزایش پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری قضایی منجر می‌شود. در واقع، در دسترس بودن و انتشار تصمیمات قضایی یکی از مهمترین محصولات نظام قضایی را در معرض نقد و نظر عمومی قرار می‌دهد و به نظارت عمومی بر عملکرد قضات کمک می‌کند.

همچنین، انتشار تصمیمات قضایی، کارایی قوه قضایی را بالا می‌برد. علنی و عمومی شدن تصمیمات قضایی سبب می‌شود که دادرسان و سایر عوامل قضا اعم از طرفین دعوا، وکلا، شهود و کارشناسان با مشاهده ناظر عینی و بیرونی بر اعمال و گفتار خود، وظایف خویش را با رعایت قوانین و با دقت و احتیاط انجام دهند و این امر، اعتماد عمومی به قوه قضائیه را نیز افزایش می‌دهد.

علاوه بر این، انتشار تصمیمات قضایی، کارکرد آموزشی مهمی دارد و علاوه بر اینکه سطح دانش حقوقی مردم و اطلاعات آنها درباره قوانین و جرایم و مجازات‌ها را بالا می‌برد با انعکاس نقدها و نظرات حقوقدانان و محققان دیگر نسبت به آن تصمیمات، به نظام قضایی را در اصلاح فرایندها یا نتایج اشتباه کمک می‌کند.

با توجه به فواید زیادی که بر انتشار و علنی شدن تصمیمات قضایی مترتب است و نیز متعاقب الزام قانونی که در بسیاری از کشورها با تصویب قانون آزادی اطلاعات یا قوانین خاص ایجاد شده است انتشار اطلاعات قضایی از جمله تصمیمات قضایی از طریق اینترنت به یک امر رایج در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه جهان تبدیل شده است.

با وجود این، دسترسی عمومی و بدون کنترل افراد به تصمیمات قضایی ممکن است توالی فاسد متعددی هم به دنبال داشته باشد. برای مثال، با رعایت اصل برائت و سایر موازین دادرسی منصفانه در تعارض قرار گیرد، به نقض حریم خصوصی اصحاب دعوا و سایر شرکت‌کنندگان در جلسات دادرسی‌ها منجر شود، امنیت شخصی افراد را در معرض خطر قرار دهد، به حقوق مالکانه و منافع تجاری اشخاص لطمه وارد کند، نظم جلسات دادگاه‌ها را مختل کند یا با اخلاق حسنه مغایرت داشته باشد. از این رو، لازم است حدود دسترسی به تصمیمات

قضایی مشخص شود و بین منافع ناشی از انتشار این تصمیمات و منافع مرتبط با منع یا محدود کردن انتشار آنها، تعادل و سازش معقول ایجاد شود.

در نظام حقوقی ایران نیز وجود الزام قانونی به موجب قوانین متعدد، ایجاد سازکار مناسب برای انتشار تصمیمات قضایی و دسترسی عمومی به اطلاعات قضایی را امری ضروری و اجتناب ناپذیر ساخته است. تصریح بندهای ۱، ۶، ۸، ۱۱ و ۱۲ سیاست‌های کلی نظام در امور قضائی به ارتقای اعتماد عمومی و شفافیت در قوه قضائیه، الزام ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (بند ۴ از شق ج) که مقرر کرده بود: «قوه قضائیه مکلف است تا سال دوم برنامه ترتیبی اتخاذ نماید که ضمن حفظ حریم خصوصی اشخاص، آراء صادره از سوی محاکم به صورت بر خط (آنلاین)، در معرض تحلیل و نقد صاحبانظران و متخصصان قرار گیرد» از جمله مصوباتی هستند که بر شفافیت و انتشار و دسترس پذیر بودن اطلاعات و تصمیمات قضایی تأکید دارند. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» مصوب ۱۳۸۸ نیز همه قوای کشور را ملزم کرده است تا اطلاعات خود را در برخی موارد به صورت ابتکاری و بدون وجود هر گونه درخواستی و در برخی موارد نیز حسب درخواست (نه طرفین دعوا یا وکلای آنها) در دسترس عموم قرار دهند.

گفتار سوم: شفافیت آمار جنایی

آمار جنایی عبارت است از جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل حقایق عینی (تبهکاران، اعمال مجرمانه، عوامل فردی و اجتماعی و غیره) و تفسیر آن بر اساس منطق و استدلال. آمار جنایی. آمار جنایی از جمله شامل این اطلاعات می‌شود: میزان ارتکاب هر یک از جرایم، شدت جرایم، میزان تکرار آنها، انگیزه ارتکاب جرایم، مالی یا غیرمالی بودن جرایم، سن مرتکبان، جنسیت مرتکبان، وضعیت و جایگاه اجتماعی مرتکبان، زمان و مکان ارتکاب جرایم، تراکم جرم، رقم سیاه و خاکستری جرایم، جمعیت کیفری کشور و بسیاری دیگر از پرسش‌های مرتبط با حوزه جنایی کشور تنها در پرتو وجود آمار دقیق کیفری و دسترسی عمومی به آنها قابل پاسخ است.

وجود این آمار، شفافیت آنها بویژه فراهم بودن امکان دسترسی عمومی به آنها می‌تواند به تأیید یا اصلاح سیاست‌های جنایی حاکم منجر شود یا طراحی سیاست‌های جنایی جدیدی را موجب شود. بدون وجود این آمار و بدون تحلیل‌های کارشناسی اولیه و تحلیل‌های رقیب بر اساس این آمار و اطلاعات، امکان طراحی و اعمال سیاست جنایی منطقی و هوشمندانه وجود ندارد. تنها به کمک آمار جنایی است که می‌توان از کارآمدی و بازدارندگی جرایم و مجازات‌ها، عوامل مخففه یا مشدده آنها و سایر عوامل مرتبط با نظام کیفری آگاه شد.

در حال حاضر تقریباً تمامی کشورها از آمار جنایی مربوط به خود گزارشی هرچند محدود و ناقص دارند. علاوه بر آن برخی نهادها و سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی نیز اقدام به گردآوری آمار جنائی کشورهاى مختلف یک منطقه یا تمامی کشورها کرده‌اند.

جمع‌آوری آمار جنایی رسمی فرایندی نسبتاً پیچیده دارد که ممکن است از کشوری نسبت به کشور دیگر متفاوت باشد. گزارش‌های سالیانه پلیس یا وزارت دادگستری در بسیاری از کشورها در خصوص آمار جرائم

به صورت آنلاین منتشر شده و برای عموم قابلیت دسترسی دارند. برخی از کشورها با تهیه نقشه جنایی دسترسی و استفاده از این داده‌ها را راحت‌تر کرده‌اند. برای مثال، اداره تحقیقات فدرال (Federal Investigation of The Bureau) ماهانه آمار جرایم ثبت شده را از بیش از ۱۷ هزار ایستگاه پلیس که بیشتر مناطق کشور آمریکا را تحت پوشش قرار می‌دهد، دریافت می‌کند. FBI آمار دریافتی را تنظیم کرده و در نهایت آمار جرائم گزارش شده را سالانه در قالب گزارش جرایم (UCR Uniform Crime Reporting) به عنوان آمار جنایی رسمی منتشر می‌سازد. در این گزارش، اطلاعاتی نیز در مورد سن، جنس و نژادِ مظلومانِ بازداشت شده نیز ثبت می‌گردد. از این انتشار سالانه بیش از هشت دهه می‌گذرد. این گزارش حاوی مجموعه‌ای از حجم و میزان جرایم علیه اشخاص و اموال است. علاوه بر این، این گزارش همچنین شامل دستگیری، ترخیص، روند و داده‌های کارکنان اجرای قانون است. ابزار داده آنلاین UCR برای تحقیق و پژوهش در مورد آمار جرم و جنایت در دسترس همگان قرار گرفته است. اطلاعات منتشر شده در این سامانه اطلاعاتی کشور آمریکا از طریق سایت زیر قابل دسترسی است. هم‌چنین آخرین گزارش منتشر شده در این سامانه مربوط به سال ۲۰۱۷ است:

[/https://ucr.fbi.gov](https://ucr.fbi.gov)

در کانادا نیز در سامانه اداره آمار کانادا با عنوان Statistics Canada، جرایم بر اساس نوع جرم و محل وقوع آن‌ها در استان‌های مختلف تفکیک شده‌اند. هم‌چنین در خصوص آمار جرایم و اطلاعات مرتبط با جرم علاوه در اختیار گذاشتن داده‌های جمع‌آوری شده؛ تحلیل‌هایی را نیز به نمایش گذاشته است. آخرین آمار جنایی منتشر شده نیز در سال ۲۰۱۸ صورت گرفته است.

متأسفانه در کشور ما، آمار جنایی دقیق و قابل دسترسی وجود ندارد. تنها برخی مصوبات وجود دارند که اجازه دسترسی به سوابق محکومان کیفری را داده‌اند. ماده ۲۳ آئین‌نامه سجل قضائی که در تاریخ ۱۳۸۴/۱۱/۲ به تصویب رئیس قوه قضائیه رسیده است در این خصوص می‌گوید:

«به منظور بهره‌برداری از اطلاعات جمع‌آوری و ذخیره شده در اداره کل عفو و بخشودگی و سجل قضایی و دفاتر وابسته به آن در شهرستانها، این اداره کل مکلف است ضمن رعایت اسرار محکومان پس از تصویب رئیس قوه قضائیه و همکاری دانشکده‌های حقوق و مؤسسه‌های حقوق جزا و جرم‌شناسی و سازمان‌های وابسته به قوه قضائیه و سایر نهادهای مربوط با بررسی و مطالعه مستخرجه‌ها و پرسش‌نامه‌های ارسالی از واحدهای اجرای احکام دادرسی نسبت به طبقه‌گفتاری جرائم ارتكابی از حیث نوع جرم، علل ارتكاب جرم، سن و جنسیت مجرمان، وضعیت خانوادگی و اقتصادی و تحصیلی آنان و نظایر آن، اقدام نموده و اطلاعات حاصل شده را به منظور اتخاذ تدابیر پیشگیرانه و مبارزه با علل یا عوامل ارتكاب جرم و تهیه و تدوین قوانین متناسب در اختیار قوه قضائیه و نهادهای دولتی و مؤسسه‌های مربوط بگذارد.»

هر چند در این آئین‌نامه از حق دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در اداره کل عفو و بخشودگی و سجل قضایی سخنی به میان نیامده است اما در کشورهایی که حق دسترسی به اطلاعات را شناسایی کرده‌اند دسترسی

عمومی به این اطلاعات از اهمیت خاص برخوردار است و از این رو، با توجه به تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، لازم است اصلاحاتی در این آئین نامه صورت گیرد.

فصل هفتم : شفافیت تقنینی

منظور از شفافیت تقنینی عبارت از شفافیت مراجع تقنین، فرایند تقنین و محصولات تقنین یعنی قوانین و مقررات. پاسخ به این پرسش ها که قانونگذاری در صلاحیت چه مراجعی است، فرایند طرح و تصویب قوانین چگونه است، چه اشخاص، موضوعات و اموری مشمول هر قانون هستند، وضعیت اعتبار قوانین چگونه است و نسبت قوانین مؤخر با قوانین مقدم چیست در ذیل شفافیت تقنینی قرار می گیرند.

نقطه مقابل شفافیت تقنینی، ابهام و پیچیدگی قوانین است. یعنی وضعیت قوانین به گونه ای است که مردم و مجریان قوانین، در دسترسی به قوانین، فهم قوانین و اعمال و اجرای آنها دچار تردید، اختلاف و سرگردانی هستند. ابهام و پیچیدگی قوانین افراد جامعه را نسبت به استحقاقات خود نامطمئن می سازد و در عین حال، اختیار بی حد و حصری به تصمیم گیران رسمی می دهد. هر چه ابهام و پیچیدگی قوانین و مقررات بیشتر باشد، به همان اندازه برنامه ریزی اشخاص برای فعالیت در پرتو آن قوانین و مقررات دشوار می شود. به همین دلیل، ابهام و پیچیدگی قوانین، امنیت حقوقی و به تبع آن، امنیت اقتصادی، سرمایه گذاری و حقوق مالکانه را تضعیف کرده و مانعی بزرگ در برابر برنامه های توسعه ای دولت محسوب می شود.

برای اجتناب از چنین نتایجی، کشورهایی همانند فرانسه و آمریکا، تشکیلات و سازوکارهای خاصی برای تأمین شفافیت قوانین و مقررات خود ایجاد کرده اند. ارزیابی و پایش تأثیرات قوانین و مقررات، تنقیح و ساده سازی قوانین و مقررات، تدوین مجموعه های موضوعی و انتشار گسترده و هدفمند قوانین و مقررات، از جمله این تدابیر هستند که در ادامه توضیح داده می شوند.

گفتار اول : ارزیابی تأثیرات قانونگذاری

قانونگذاری مراحل متعددی دارد و ارزیابی تأثیرات قوانین یکی از مراحل مهم آماده سازی آنها برای بررسی و ارسال آن برای تصویب است. ارزیابی تأثیرات قوانین و مقررات، مجموعه ای از بررسی های نظام مند کارشناسی و میان رشته ای برای شناخت تأثیرات مثبت و منفی در تهیه پیش نویس لوایح و طرح های قانونگذاری است و مقررات گذاران بر مبنای آن، مزایا و معایب و همچنین پیامدهای احتمالی این مقررات را پیش از تصویب نهایی مورد بررسی قرار می دهند.^{۱۵۹} این روش ارزیابی به عنوان ابزاری برای شناسایی هزینه های قانونگذاری بر فعالیت های بخش های مختلف تجاری، اجتماعی و محیط زیستی به کار برده می شود. ارزیابی تأثیرات

^{۱۵۹} Imoact Assessment Guidelines, European Commission, SEC. (۲۰۰۹) ۹۲, ۱۵ January ۲۰۰۹, P. ۴.

مقررات‌گذاری روشی برای ارزیابی تأثیرات بالفعل مقررات جاری (ارزیابی اولیه) و همچنین تأثیرات بالقوه لوایح قانونی جدید (ارزیابی ثانویه) است.

این روش ارزیابی به عنوان یک فرایند ارزیابی جامع، مسائل مختلفی را به صورت منسجم و مرتبط با هم در جریان قانونگذاری مطرح می‌کند: تعیین اهداف اولیه و ثانویه از تهیه یک مقرره و دلایل تصویب آن، بررسی گزینه‌های جایگزینی که برای این اقدام وجود دارند، بررسی گروه‌های متأثر از این طرح، بررسی آثار مختلف آن بر جامعه و انتخاب بهترین گزینه ممکن برای تقنین و یا اقدام دیگر.

با توجه به مزایای بسیار این روش، کشورهای مختلف جهان بویژه کشورهای توسعه یافته، استفاده از این روش را الزامی کرده‌اند. برای مثال، برخی کشورها به تصویب قانون خاص (جمهوری چک، کره جنوبی و مکزیک)، برخی به دستور رئیس جمهور (ایالات متحده آمریکا)، برخی به دستور نخست وزیر (استرالیا، ایتالیا، فرانسه، هلند و اتریش) و برخی نیز به تصویب هیأت وزیران (انگلستان، کانادا، دانمارک، فنلاند، ایرلند، ژاپن، زلاند نو، نروژ، لهستان، پرتغال و سوئد) استفاده از این روش را الزامی کرده‌اند.

استفاده از این روش موجب می‌شود که دست کم در دو سطح مهم شفافیت در مقررات‌گذاری محقق شود:

در سطح مشورت عمومی: با توجه به اینکه مشورت عمومی از عناصر اصلی ارزیابی تأثیرات است انتشار پیش‌نویس قوانین و مقررات و گزارش ارزیابی آنها در مرحله پیش از تصمیم‌گیری نهایی به شفافیت و مشارکت عمومی کمک می‌کند. برای مثال، در کانادا، سازمان‌ها باید قصد اولیه خود را مبنی بر قانونگذاری اعلام کنند تا مشورت و مباحثه عمومی لازم پیرامون آن صورت گیرد. همچنین باید به همراه پیش‌نویس اولیه، گزارش ارزیابی تأثیرات آن را نیز منتشر کنند. وزیر مربوط باید این گزارش را مورد بررسی و تأیید قرار دهد. پس از آن، پیش‌نویس و گزارش ارزیابی تأثیرات آن برای بررسی و تأیید به دبیرخانه امور و تشریفات قانونگذاری و خزانه‌داری کل ارسال می‌شود. در صورت تأیید پیش‌نویس توسط این دو نهاد، برای انتشار اولیه به روزنامه رسمی ارسال می‌شود تا در عرض ۳۰ روز راجع به آن بررسی و مشورت عمومی صورت گرفته و نظریات عمومی در باره آن گردآوری شود. پس از بررسی نظریات مشورتی و آرای موافقان و مخالفان طرح، بازنگری‌های لازم توسط وزیر مربوط در طرح صورت می‌گیرد و برای تأیید نهایی به مراجع مربوط ارسال می‌شود.

با انتشار عمومی گزارش نهایی: پس از پایان ارزیابی و ارائه نتایج آن به مقام تصمیم‌گیر و انجام اصلاحات لازم، گزارش نهایی ارزیابی تأثیرات باید برای عموم مردم منتشر شود. این گزارش‌ها به صورت جامع و مفید با بیان موارد زیر قوانین و مقررات را تشریح می‌کنند:

- بیان اهداف دولت از وضع قوانین و مقررات،
- تشریح فرایند تبیین و بررسی مشکل، تعیین اهداف، شناسایی گروه‌های متأثر،
- نحوه مشورت با مردم و گروه‌های ذینفع،

- شاخص‌ها و روش‌های مورد استفاده در مطالعه و ارزیابی تأثیرات،
- مشخص کردن انواع آثار (اعم از مثبت و منفی) وارد، نحوه اثرگذاری آنها و پیش‌بینی خطرات و موانع احتمالی،

- نحوه اجرای مقررات، تضمین اجرا و ارزیابی کارآمدی و اثربخشی آنها.

هدف از ارائه این گزارش‌ها عبارت است از ارتقای مسئولیت‌پذیری مقامات تصمیم‌گیر در برابر مردم؛ چرا که نحوه تصمیم‌گیری آنها در معرض مذاقه عمومی قرار می‌گیرد؛ افزایش شفافیت در نحوه تصمیم‌گیری و فرایند مقررات‌گذاری؛ شناخت دلایل و اهداف مقامات در وضع قوانین و مقررات از سوی مردم و در نتیجه ارتقای ضمانت اجرایی فرهنگی و حقوقی قوانین و مقررات. گزارش ارزیابی تأثیرات باید همراه با متن مصوبه در پایگاه اینترنتی مربوطه منتشر شود و مسئول انتشار این گزارش نیز باید مشخص شود.

در کشور ما، متأسفانه، بررسی و ارزیابی تأثیرات قوانین و مقررات، چه در مرحله پیش از تصویب و چه پس از تصویب آن، مورد توجه جدی واقع نشده و همین امر باعث شده است تا «قانونگذاری بدون پیامدنگری» یکی از ویژگی‌های نظام قانونگذاری ایران قلمداد شود.

رسمی و نهادینه کردن فرایند ارزیابی تأثیرات قوانین و مقررات، ضمن شفاف‌سازی ابعاد و آثار مختلف قانون یا مصوبه پیشنهادی، می‌تواند نقش کارآمدی در ارتقای کیفیت نظام قانونگذاری ایران داشته باشد.

گفتار دوم: تنقیح قوانین و مقررات

پس از تصویب هر قانون، پرسش‌های متعددی در مورد نسبت آن قانون با قوانین دیگر طرح می‌شود. برای مثال، آیا قانون جدید قوانین قبلی را کلاً یا جزئاً نسخ کرده است؟ آیا تشکیلاتی که با قانون منسوخ ایجاد شده‌اند همچنان معتبر هستند؟ قانون جدید از چه تاریخی لازم‌الاجرا می‌شود و قوانین و مقررات معارض قبلی از چه تاریخی بی اعتبار می‌شوند؟

پاسخ به این پرسش‌ها طی عملیات حقوقی صورت می‌گیرد که به تنقیح قوانین و مقررات موسوم است. در واقع، عملیاتی را که برای تشخیص قوانین و مقررات معتبر از نامعتبر صورت می‌گیرد می‌توان تنقیح نامید. معمولاً در نتیجه وضع یک قانون، یک یا چند قانون دستخوش تأثیر و تغییر می‌شود. برای مثال، ممکن است کلاً یا جزئاً نسخ (اصلاح) شوند، یا اجرای آنها متوقف شود یا مدت اعتبار آنها تمدید شود. همچنین ممکن است قانون جدید نسبت به قوانین هم موضوع معتبر، سکوت کرده باشد یا قانون منسوخ را احیا کرده باشد یا موضوع یا حکم ماده ای را به قوانین دیگر ارجاع داده باشد. در همه این فروض، سخن بر سر این است که قانون و قاعده معتبر کدام است؟

ضرورت تنقیح و تدوین ابتدا در کشورهایی احساس شد که حجم قوانین مصوب آنها از حد معمول خارج شد و پیدا کردن قوانین و مقررات از یک سو و تشخیص قوانین معتبر از نامعتبر، از دیگر سو، دشوار گردید. در این میان، فرانسه به دلیل سبقت در تدوین قوانینی که مورد اقتباس بسیاری از کشورها نیز قرار گرفته بود (کدهای

ناپلئون) پیش از سایرین به فکر تنقیح و تدوین افتاد. در آمریکا نیز ابتدا گردآوری و تدوین رویه قضایی به عنوان مهمترین منبع حقوق، پیش از تدوین قوانین آغاز شد و به تدریج با افزایش حجم قوانین و مقررات، ابتدا بخش خصوصی و سپس کنگره، همزمان با فرانسه، تنقیح و تدوین رسمی قوانین و مقررات را آغاز کرد. در واقع هر دو کشور، نقطه آغاز نسبتاً یکسان دارند اما با روش‌ها و سازکارهای نسبتاً متفاوت.

در کشور ما معاونت حقوقی رئیس جمهور در قوه مجریه تا سال ۱۳۸۹ و به سبکی مشابه با سبک دوره قدیم تنقیح و تدوین در فرانسه به تنقیح قوانین می پرداخت و معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی در قوه مقننه که از سال ۱۳۸۹ متولی تنقیح و تدوین شده است و در مرحله تدوین سبک و آیین کارش می‌باشد.^{۱۶۰}

در تاریخ ۱۳۵۰/۱۲/۲۱ به موجب «قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور» مصوب شورای ملی وقت^{۱۶۱} دولت مکلف شد سازمانی به نام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور ایجاد کند. این سازمان، همانند کمیسیون عالی تنقیح و تدوین فرانسه، زیر نظر نخست وزیری پیش‌بینی شد و مأموریت‌های آن نیز مشابه کمیسیون مذکور تعیین شد. این سازمان موظف شد کلیه قوانین و مقررات لازم‌الاجرا را با نظر متخصصان فن بر حسب روش موضوعی، فهرست و به صورت مجموعه‌ها تنظیم و تدوین کند. همچنین، موظف شد تا موارد متناقض و مغایر را در قوانین مشخص کند و به کمیسیون دادگستری مجلس شورای ملی و مجلس سنای وقت تقدیم نماید تا درباره آن اظهار نظر گردد.

چند نکته مهم در این قانون وجود داشت: الزام به فهرست کردن کلیه قوانین و مقررات لازم‌الاجرا و نه همه قوانین و مقررات، تجویز استفاده از روش موضوعی برای فهرست کردن قوانین و مقررات، تنظیم و تدوین قوانین فهرست شده به صورت مجموعه‌های موضوعی و سرانجام پیش‌بینی کمیسیون دادگستری مجلس شورای ملی و مجلس سنا به عنوان مرجع تعیین تکلیف در مورد تناقضات و مغایرت‌های قانونی.

این معماری تنقیح که سنگ بنای تنقیح و تدوین قوانین مقررات را در کشور بنا گذاشت به دلیل آنکه در مقام اجرا به صورت معیوب و التقاطی اجرا شد منشأ بسیاری از خطاهایی شد که در حال حاضر در کشور ما در حوزه تنقیح و تدوین وجود دارد. توضیح آنکه، قانون مذکور به جای الزام به مطلق فهرست کردن قوانین و مقررات (شمارش و احصا تعداد قوانین و مقررات)، فهرست کردن موضوعی آنها را تجویز کرد و همین امر منجر به پیش‌بینی فهرست مفصلی از موضوعات (بیش از ۹۰ موضوع) شد و قوانین و مقررات بر حسب آنها دسته‌بندی و فهرست شدند؛ سپس، همین فهرست‌ها به عنوان مجموعه‌های موضوعی تنظیم و منتشر شدند. در واقع، نه شمارش قوانین درست انجام شد نه تنقیح قوانین و نه کدی تدوین گردید.

۱۶۰. برای مطالعه در این خصوص به منابع زیر مراجعه شود:

۱. فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، معاونت حقوقی رئیس جمهور، شماره ۱۱ (ویژه نامه تنقیح قوانین و مقررات)، ۱۳۸۶.

۲. الموتیان، ابوالفضل (به کوشش) (۱۳۸۹) مقدمه‌ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین؛ تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۳. مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.

۱۶۱. روزنامه رسمی ش ۷۹۱۸ مورخ ۱۳۵۱/۱/۱۷.

پس از انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۵۸ به موجب مصوبه شورای انقلاب، سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور، با کلیه وظایف و تشکیلات و پرسنل و اعتبارات و تعهدات به صورت اداره کل به نخست‌وزیری ضمیمه و در آن ادغام شد.^{۱۶۲} این اداره کل پس از حذف نخست‌وزیری از ساختار حقوق اساسی ایران و بازنگری در ساختار و تشکیلات نهاد ریاست جمهوری و ایجاد معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور در سال ۱۳۶۸ به این معاونت ملحق شد.

به دلیل وجود خلاء قانونی در مورد شیوه تنقیح و تدوین قوانین و اعمال سلیقه‌های مختلف چه در بخش عمومی و چه در بخش خصوصی و نیاز به تصویب قانونی برای تعیین چهارچوب و الزامات تنقیح و تدوین قوانین در کشور، «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۵ تصویب شد. این قانون، امر تنقیح و تدوین را بر عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی گذاشت. این قانون چه به لحاظ شکل و چه به لحاظ محتوا، اشکالاتی دارد که رفع آنها مستلزم بازنگری در آن است. وظایف و اختیاراتی در این قانون در امر تنقیح و تدوین پیش‌بینی شده است که از یک سو جامع نبوده و همه مسایل و موضوعات مرتبط با تنقیح و تدوین را پیش‌بینی نکرده و از سوی دیگر، به دلیل مانع نبودن و پرداختن به اموری که ربط مستقیمی به تنقیح و تدوین ندارند، ممکن است مرجع تنقیح و تدوین را از انجام کارویژه اصلی خود بازدارد.

برای مثال، قانون مذکور بین تنقیح قوانین و تنقیح مقررات تفکیک قائل شده و تنقیح قوانین را در صلاحیت مجلس شورای اسلامی و تنقیح مقررات را در صلاحیت دولت قرار داده است. لازمه این حکم آن است که دو سیستم موازی تنقیح در کشور وجود داشته باشد در حالیکه چنین امری نه به لحاظ حقوقی (به دلیل ارتباط ناگسستگی بین برخی قوانین و مقررات) قابل قبول است و نه به لحاظ اقتصادی و اداری (به دلیل اختصاص بودجه و امکانات مادی و انسانی برای دو امر موازی) مقرون به صلاح است. ضمناً می‌تواند به تعارض و ناسازگاری نتایج نیز منجر می‌شود.

همچنین، شناسایی موارد نسخ صریح شخصی و اعمال آنها در مجموعه‌های تنقیح‌شده و ارسال به روزنامه رسمی جهت انتشار از جمله وظایف معاونت قوانین مجلس ذکر شده است با توجه به مبهم بودن معنای نسخ صریح و فقدان معیارهای مشخص برای تمییز بین نسخ صریح و ضمنی، صلاحیت غیرقابل کنترل مرجع مذکور در اعلام نسخ‌های صریح، ممکن است به انجام اعمال هنجاری از سوی معاونت مذکور منجر شود در حالیکه این اعمال از صلاحیت آن خارج است.

به همین جهت، بازنگری اساسی در وضعیت کنونی تنقیح و تدوین قوانین و مقررات در کشور با هدف واگذاری این امر به یک مرجع کاملاً تخصصی و به دور از هرگونه شائبه سیاسی کاری لازم است.

۱۶۲. لایحه قانونی ادغام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور در نخست‌وزیری مصوب ۱۳۵۸، ۴، ۹: ماده واحده - از تاریخ تصویب این لایحه قانونی سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور با کلیه وظایف و تشکیلات و پرسنل و اعتبارات و تعهدات به صورت اداره کل ضمیمه نخست‌وزیری و در آن ادغام می‌شود.

گفتار سوم: انتشار قوانین و مقررات

فراهم کردن امکان دسترسی سریع و بدون تبعیض عموم مردم بویژه مخاطبان، مکلفان، ذینفعان و ذیربطان قوانین و مقررات و تصمیمات عمومی به آنها یکی از مهمترین ابزارهای مبارزه با رانت اطلاعاتی است. نبود امکان دسترسی بدون تبعیض به مصوبات عمومی موجب ایجاد انواع فسادها و نابرابری‌های اجتماعی از جمله نابرابری در دستیابی به فرصت‌های اشتغال و آموزش می‌شود.

از منظر شفافیت، دو نکته مهم در مورد انتشار قوانین و مقررات وجود دارد: نفس انتشار و کیفیت انتشار. از نظر نفس انتشار، شفافیت ایجاب می‌کند که کلیه قوانین منتشر شوند و در مورد مقررات نیز اگر موجد حق و تکلیف کلی باشند انتشار صورت گیرد. انتشار قوانین از گذشته‌های نسبتاً دور مورد توجه بوده است و در کشورهای مختلف جهان، روزنامه رسمی عهده دار این مهم است. ماده ۱ قانون مدنی اصلاحی ۱۳۷۰/۸/۱۴ می‌گوید: مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه پرس‌پرسی پس از طی مراحل قانونی به رئیس جمهور ابلاغ می‌شود. رئیس جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید. در صورت استنکاف رئیس جمهور از امضا یا ابلاغ در مدت مذکور در این ماده به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر نماید.

نکته مهم در این خصوص آن است که در کشور ما هر چند از نظر شکلی، قانون عبارت است از مصوبات قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی) اما از نظر ماهوی، مصوبات مراجع مختلفی ماهیت قانون را دارند ولی منتشر نمی‌شوند. یعنی، مصوباتی در مراجع مقررات‌گذار کشور تصویب می‌شود که همانند قوانین برای عموم مردم حق و تکلیف ایجاد می‌کنند. هر چند قانون مدنی بر لزوم انتشار این مصوبات تصریح نکرده است اما به دلایل مختلف، از جمله قاعده قبح عقاب بلایبان و منع تبعیض در دسترسی به اطلاعات، نمی‌توان انتشار این مصوبات را منع کرد.

به همین دلیل، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ به لزوم انتشار و دسترسی بدون تبعیض به اطلاعات متضمن حق و تکلیف برای مردم تصریح کرده^{۱۶۳} و طبقه‌بندی این اطلاعات را ممنوع کرده است.^{۱۶۴}

۱۶۳. ماده ۵ این قانون می‌گوید: «مؤسسات عمومی مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند. تبصره- اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است باید علاوه بر موارد قانونی موجود از طریق انتشار و اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد».

۱۶۴. ماده ۱۱ این قانون می‌گوید: «مصوبه و تصمیمی که موجد حق یا تکلیف عمومی است قابل طبقه‌بندی به عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آنها الزامی خواهد بود».

اطلاعات موجد حق یا تکلیف عمومی از لحاظ عنوان ممکن است عناوین مختلفی داشته باشند. قانون، تصمیم قانونی، آیین نامه، آیین نامه اجرایی، تصویب نامه، بخشنامه، ضوابط، دستورالعمل، دستورالعمل اجرایی، شیوه نامه، تصمیم نامه، موافقت نامه و اساسنامه از جمله عناوینی هستند که برای اطلاعات و مصوبات و تصمیمات موجد حق یا تکلیف عمومی به کار رفته اند. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از واژه «اطلاعات» استفاده است که اعم است از مصوبات مجلس شورای اسلامی و سایر مراجع و مقامات (ماده ۵). ماده ۱۱ این قانون، از واژه های «مصوبه» و «تصمیم» استفاده کرده است که از مصادیق اطلاعات هستند.

به دلیل ضعف هایی ساختاری و اجرایی که در مورد اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات وجود دارد (در مبحث شفافیت اطلاعاتی به آنها اشاره شد) متأسفانه احکام قانونی مذکور هنوز آن طور که لازم است اجرا نشده اند.

فصل هشتم : شفافیت اطلاعاتی - امنیت^{۱۶۵}

گفتار اول : ضرورت شفافیت فعالیت های اطلاعاتی - امنیت

شفافیت سرویس های اطلاعاتی در کشورهای دموکراتیک، یکی از پارادوکس سیاسی است. از یک سو، این سرویس ها به منظور حمایت از حکومت، شهروندان و کلیه اشخاص تحت صلاحیت حکومت و نظم دموکراتیک ایجاد شده اند. به موجب قوانین، اختیاراتی دارند تا بتوانند اطلاعاتی قابل اعتمادی را در حوزه های مختلف جمع آوری و پردازش کنند، در صورت لزوم، به حریم خصوصی افراد تعرض کنند و در مورد اطلاعات مرتبط با تهدید امنیت ملی، در سطح بالایی از محرمانگی عمل کنند. از سوی دیگر، سرویس های اطلاعاتی در معرض سوءاستفاده از قدرت قرار دارند و ممکن است از منظر فردی، بدون رعایت قوانین، به امنیت افراد تعرض کنند و از منظر سیاسی، فرایندهای دموکراتیک را مختل کنند. این سرویس ها می توانند حقوق بشر را نقض کنند، در فعالیت های سیاسی مداخله کنند، از یک حزب سیاسی طرفداری کنند یا بر عکس تخریش کنند. همچنین، می توانند مخالفان دولت را سرکوب کنند؛ فضای رعب و وحشت ایجاد کنند، برای تاثیر بر تصمیم سازی های دولت، اطلاعاتی را جعل یا دستکاری کنند و حتی منابع و امکانات ملی برای مصارف شخصی به خدمت بگیرند.

165. See : Martin Scheinin , Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight , Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Human Rights Council, 2010. Monica den Boer, Conducting Oversight, in : Hans Born and Aidan Wills (editors), Overseeing Intelligence Services: A Toolkit The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2012 , Laurie Nathan, Intelligence Transparency, Secrecy, and Oversight in a Democracy, in : Hans Born and Aidan Wills (editors), Overseeing Intelligence Services: A Toolkit The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2012.

عموم سرویس‌های اطلاعاتی، گرایش افراطی به محرمانگی دارند و معتقدند که شفافیت در مسائل غیرحساس منجر به افشا شدن مسائل حساس نیز خواهد شد و این امر، آثار هولناکی در پی دارد. در نتیجه همواره به دنبال طرح و توسعه نظام‌هایی هستند که دست آنها را در خصوص رویه‌ها و قواعد محرمانگی باز بگذارد. همچنین محرمانگی را وسیله‌ای می‌دانند که به کار آنها وضعیتی رازآلود و حتی مقدس می‌بخشد.

سرویس‌های اطلاعاتی گاهی تمایلی به افشای اطلاعات حتی به نهادهای نظارتی درون سیستمی نظیر پارلمان نیز ندارند. چرا که ادعا می‌کنند نمایندگان مجلس در خصوص حفظ محرمانگی آموزش ندیده‌اند و این خطر وجود دارد که اطلاعات حساس به افراد غیر صالح گفته شود و آنها از این اطلاعات برای اهداف سیاسی خود سوء استفاده کنند.

با عنایت به خطرات گفته شده، کشورهای دموکراتیک با مسایل و چالش‌هایی مهم در خصوص قواعد و سازوکارهای نظارت بر سرویس‌های اطلاعاتی برای به حداقل رساندن احتمال اقدامات غیرقانونی و سوءاستفاده آنها از قدرت و تضمین انجام وظایف و مأموریت‌های اطلاعاتی با رعایت قوانین مربوط، مواجه هستند. با وجود این، به دلایل زیر در مورد نفس وجود شفافیت هر چند درون سازمانی و حداقلی اختلاف نظری وجود ندارد:

پاسخگویی: یکی از اصول اساسی حکومت دموکراتیک پاسخگویی نهادهای دولت به هیأت انتخاب‌کنندگان است. علاوه بر این، سرویس‌های اطلاعاتی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، پس این حق مردم است که بدانند بودجه کشور در مسیری اثربخش و قانونی و درست استفاده می‌شود.

به طور مشخص سرویس‌های اطلاعاتی نمی‌توانند کاملاً شفاف باشند، پس جامعه باید سازوکار جایگزین ایجاد کند تا رفتار سرویس‌های اطلاعاتی را به جای هیئت انتخاب‌کنندگان بررسی کند. عادی‌ترین سازوکار، کمیته‌های پارلمانی و ارگان‌های نظارت خبره هستند تا تحقق تعهدات مجلس برای ایجاد نظارت و تعادل در همه موسسات دولتی را تضمین کنند. چنین بررسی‌ها و ایجاد تعادل باید تضمین شود، به ویژه که قانون سرویس اطلاعاتی در دفاع از امنیت ملی است نه امنیت دولت وقت، پس سرویس‌های اطلاعاتی هرگز نباید به عنوان ابزار یک حزب سیاسی عمل کند، بلکه تنها خدمتگزار عموم است.

اگر عموم مردم بدانند که سرویس اطلاعاتی به طور درست از طریق نمایندگان مجلس یا سایر ارگان‌های نظارت، تحت مراقبت می‌باشند، اعتماد عمومی به حکومت دموکراتیک نیز افزایش می‌یابد.

حکومت قانون: سرویس اطلاعاتی مانند هر موسسه دولتی متعهد به رعایت قانون است. وجود تهدید امنیت ملی نیز دلیل کافی برای این دستگاه جهت نقض قانون نمی‌باشد. فعالیت غیرقانونی نه تنها نقض حاکمیت قانون است، بلکه منجر به بدنامی در داخل و خارج از کشور می‌شود. به همین منظور است که گاهی سرویس اطلاعاتی برای استفاده از قدرت در مواقع حساس نیازمند کسب مجوز است تا احتمالات نقض حق‌های بشری کاهش یابد.

در کشورهایی که به طور تاریخی سرویس اطلاعاتی دست به نقض قانون می زدند و از قدرت سوءاستفاده می کردند، لزوم نظارت مستمر نه تنها برای جلوگیری از رخداد دوباره این اشتباهات است، بلکه ابزاری است تا اعتماد عمومی نسبت به حکومت افزایش یابد.

کارایی و اثر بخشی: چون نقش سرویس های اطلاعاتی در حمایت از امنیت ملی حیاتی است و همچنین منابع در دسترس شان محدود است، ضروری است که این منابع به طور کارآمد و اثربخش استفاده شود. با ایجاد سازوکار نظارتی مناسب، مقام ناظر، رسیدگی می کند تا منابع در مسیر کسب اولویت ها باشد و بیشترین ارزش برای پرداخت کنندگان مالیات فراهم شده باشد.

همچنین، کارایی سرویس هم از طریق طرح و تصویب برنامه و بودجه آن در پارلمان و هم از طریق بررسی های منظم نهادهای حسابرسی عالی بررسی می شود. اما به خاطر ماهیت محرمانه بودن کار سرویس اطلاعاتی، در مقایسه با سایر نهادهای دولتی، آسان تر می توانند مواردی چون کلاهبرداری را پنهان کنند. به همین دلیل، مراجع نظارتی باید استفاده از بودجه عمومی در این نهاد را به طور جدی مورد مذاقه قرار دهند. به طور کلی، شفافیت بیشتر در خصوص سرویس های اطلاعاتی موجب کاهش بدگمانی به آنها شده و اعتماد عمومی به آنها را افزایش می دهد. این موضوع در یک دموکراسی حیاتی است به ویژه به هنگامی که سرویس اطلاعاتی لازم بداند اطلاعاتی را از افراد یا جامعه بدست بیاورد، جامعه میل بیشتری به همکاری خواهد داشت و دیگر نیازی به توسل سرویس به اقداماتی همچون تهدید و فشار و زور نخواهد بود.

گفتار دوم: شیوه های شفاف سازی فعالیت های اطلاعاتی - امنیتی^{۱۶۶}

همانطور که در گذشته نیز اشاره شد در مورد فعالیت های اطلاعاتی - امنیتی، عموم کشورهای توسعه یافته، اصل شفافیت درون سازمانی را اعمال کرده و شفافیت عمومی را تنها در حد محدود پذیرفته اند. با وجود این، دامنه شفافیت عمومی در مورد سرویس های اطلاعاتی روز به روز در حال گسترش است. در ادامه، شیوه های مختلف شفاف سازی این سرویس ها به طور خلاصه توضیح داده می شود.

الف) ایجاد نهادهای خاص نظارتی

ایجاد نهاد نظارتی خاص، یکی از روش های نظارت بر فعالیت های سرویس های اطلاعاتی است. در کشورهای مختلف، این نهاد در اشکال متفاوتی ایجاد شده است. ایجاد کمیسیون یا کمیته نظارتی خاص در پارلمان، ایجاد نهاد نظارتی مرکب از نمایندگان پارلمان و دولت و ایجاد بازرس کل، از متداولترین نهادهای موجود در این باره هستند. برخی کشورها تنها به ایجاد یکی از این نهادها بسنده کرده اند ولی برخی دیگر، هر سه نهاد را دارند.

166 .Monica den Boer, **Conducting Oversight, in** : Hans Born and Aidan Wills (editors), **Overseeing Intelligence Services: A Toolkit** The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2012.

در فرض اخیر، اختیارات نهادهای نظارت گاه مکمل یکدیگر هستند و گاه هم‌پوشانی دارند. برای مثال، چهار سازوکار نظارت همپوشان در مورد سرویس اطلاعات و امنیت کانادا وجود دارد: بازرسی کل که مطابقت سرویس اطلاعات امنیت با سیاست‌های عملی را کنترل می‌کند، کمیته بازرنگری اطلاعات امنیت که فعالیت‌های سرویس اطلاعات امنیت را بازرنگری می‌کند و به شکایات علیه آنها رسیدگی می‌کند، دادگاه فدرال کانادا که تنها نهادی است که اختیار دارد از اقدامات تحقیقاتی خاص استفاده کند، و گزارش‌دهی عمومی که در شکل بیانیه سالانه امنیت عمومی وزیر در مورد امنیت ملی و گزارش‌های عمومی خود سرویس اطلاعات امنیت کانادا منتشر می‌شود.

ب) تقویت نظارت مالی بر سرویس‌های اطلاعاتی

در برخی کشورها، سرویس‌های اطلاعاتی از نظر سازمانی، مستقل هستند و ردیف بودجه مربوط به خود را دارند. لیکن در کشورهای دیگر مانند فرانسه سرویس اطلاعاتی زیر مجموعه وزارت داخله یا وزارت کشور می‌باشد که در این صورت بودجه جداگانه و مستقل ندارند و از وزارت کشور تغذیه می‌شوند. از همین رو اصطلاح بودجه اطلاعاتی، گاهی اشاره به بودجه یک سرویس اطلاعاتی مستقل دارد و گاهی نیز به جزئی از بودجه انواع خدمات درون یک وزارتخانه. همچنین این اصطلاح می‌تواند به معنی بودجه چند سرویس اطلاعاتی در چند وزارتخانه باشد.

به طور کلی، هیچ کشوری میزان دقیق بودجه سرویس‌های اطلاعاتی خود را منتشر نمی‌کند. در اکثر کشورها، جزئیات بودجه جز اطلاعات طبقه‌بندی شده است که نه تنها در دسترس عموم نیست حتی نمایندگان به جز کسانی که عضو کمیته‌های خاصی هستند اجازه دسترسی به آن اطلاعات را ندارند.

سرویس‌های اطلاعاتی بر محرمانه بودن بودجه خود اصرار دارند و انتشار آن را به سود دشمن می‌دانند. اگر انتشار بودجه حاوی اطلاعاتی در مورد اهداف خاص، روش‌ها و منابع خبری باشد این ادعا صحت خواهد داشت اما در اکثر موارد می‌توان بدون ایجاد خطر برای امنیت ملی، در راستای شفافیت، اطلاعاتی را منتشر ساخت. بدین منظور، در کشورهای دموکراتیک سه رویکرد در خصوص انتشار بودجه سرویس اطلاعاتی وجود دارد: برخی کشورها مانند انگلستان تنها مبلغ کلی که برای جامعه اطلاعاتی ملی تخصیص داده شده را منتشر می‌سازند، برخی دیگر مانند آلمان، مبلغ کلی که به هر سرویس اطلاعاتی تعلق می‌گیرد را به اطلاع عموم می‌رسانند و برخی دیگر مانند استرالیا و فرانسه اعلام می‌کنند که چه مبلغی برای هدفی خاص مانند مبارزه با تروریسم تخصیص یافته است.

سرویس‌های اطلاعاتی استرالیا و فرانسه گزارش‌های مالی جزئی برای انتشار عموم آماده می‌کند. گزارش‌های عمومی موجود سازمان اطلاعات امنیت استرالیا دربردارنده مجموعه هزینه‌ها در هر دسته‌بندی مانند حقوق و پاداش پرسنل می‌باشد. در فرانسه، گزارش‌های مالی سرویس‌های اطلاعاتی باید شامل ضمیمه جزئی

برای هر مأموریت اطلاعاتی باشد. این ضوابط نه تنها شامل داده‌های مالی است بلکه همچنین ارزیابی می‌کند که نتایج مورد نظر سیاسی با اختصاص بودجه حاصل شده است یا نه.

ج) اعلام اولویت‌های اطلاعاتی ملی

در کشورهای توسعه یافته، در راستای شفافیت، قوه مجریه باید درباره اولویت‌های اطلاعاتی برای دوره زمانی مشخص، عموماً یک ساله، تصمیم بگیرد. دلی این امر، ارتباط مستقیم دستگاه‌های اطلاعاتی با تهدیدات ملی و موضوعات سیاسی با اهمیت کشور است. با تعیین این اولویت‌ها، مسیر حرکتی سرویس اطلاعاتی در مورد برنامه‌ریزی‌ها، صرف بودجه، اختصاص منابع، عملیات‌ها و پاسخگویی روشن می‌شود. نکته مهم آن است که اولویت‌های اطلاعاتی ملی قوه مجریه نباید داخل در اطلاعات طبقه‌بندی شده باشد. پارلمان باید به این اولویت‌های دسترسی داشته باشد، به ویژه اینکه دانستن آنها بر تصمیمات پارلمان اثر گذار خواهد بود. ولی قوه مجریه می‌تواند برای جلوگیری از خطرات افشای جزئیات این اولویت‌ها، نام اشخاص یا سازمان‌های ذکر شده در آنها را طبقه‌بندی کند و سایر اطلاعات را به مجلس تقدیم کند.

د) انتشار گزارش‌های سالانه سرویس‌های اطلاعاتی

در یک دموکراسی، انتشار گزارش‌های سالانه توسط وزارتخانه‌ها و سایر نهادهای دولتی ضروری است و به معنای تضمین پاسخگویی دولت به پارلمان و البته عموم مردم است. این گزارش‌ها مبنایی برای پارلمان ایجاد می‌کند تا بتواند از سیاست‌ها و اولویت‌های دولت حمایت کند و پاسخی معقول به توقعات مشروع مالیات دهندگان بدهند.

گزارش‌های سالانه سرویس‌های اطلاعاتی بدون آنکه افشاکننده اطلاعات حساس باشند شامل این موارد می‌شوند: اهداف و اولویت‌های سالانه سرویس، ارزیابی از تهدیدات اساسی امنیت، هر تغییر کلی در سیاست‌های اطلاعاتی، عملیات‌ها، اعمال گزارش‌دهی و پاسخگویی در مورد عملکرد خویش، پاسخ سرویس به درخواست‌ها برای کسب اطلاعات طبق قانون آزادی اطلاعات.

با توجه به نکات بالا، در پایان باید متذکر شد که هدف اساسی نظارت اطلاعاتی در این است که سرویس‌های اطلاعاتی جرأت انجام فعل خلاف قانون را نداشته باشند. نهادهای نظارتی می‌توانند با ارتقای سطح شفافیت، جلوی گرایش به سوء استفاده از قدرت و اطلاعات در درون دستگاه‌های اطلاعاتی را بگیرند و اطلاعات مفید و تخصصی در اختیار پارلمان و قوه مجریه قرار دهند.

فصل نهم: شفافیت امور دفاعی (نظامی)^{۱۶۷}

در کشورهای مختلف جهان، اطلاعات راجع به امور دفاعی کشور جزء مهمترین مصادیق اسرار دولتی محسوب می‌شود. برای مثال، در قوانین اسرار دولتی بسیاری از کشورها به لزم طبقه‌بندی این اطلاعات تصریح شده است: طرح‌های استراتژیک نظامی، اطلاعات راجع به تولید، خرید و فروش، توسعه و پردازش تجهیزات نظامی، انواع تسلیحات و میزان موجودی آنها و انبارهای نگاهداری تجهیزات و تسلیحات نظامی، شیوه‌ها و ویژگی‌های تکنیکی و تاکتیکی کاربرست نقشه‌ها، تجهیزات و دانش - فنی مربوط به تجهیزات و تسلیحات نظامی، تعداد نیروهای نظامی، نقشه‌های محل استقرار آنها، ساختار سازمانی نیروهای نظامی، جا به جایی نیروها و مقصد جا به جایی نیروها، اطلاعات راجع به تحقیقات علمی - نظامی و آزمایش‌های نظامی.

با وجود این، اصل پذیرفته شده جهانی در حکومت‌های دموکراتیک این است که تخصیص سرمایه عمومی باید به تایید نمایندگان منتخب مردم برسد تا به صورت غیرمستقیم بتوان گفت این مردم هستند که تعیین می‌کنند سرمایه عمومی چگونه تخصیص داده شود. پارلمان با داشتن قدرت تعیین بودجه می‌تواند خواست عمومی مردم را در اولویت‌ها و سیاست‌های دولت منعکس کند. پارلمان در کنار قدرت تعیین بودجه، وظیفه دارد بر صرف هزینه‌های عمومی در سازمان‌های دولتی نیز نظارت کند.

بر همین اساس، شفافیت امور دفاعی بویژه کشور بویژه از نظر مالی بسیار مهم و موجه است. زیرا خدمتگذاران بخش امنیت و دفاع را در برابر استفاده از منابع عمومی پاسخگو قرار می‌دهد و اگر به درستی محقق شود می‌تواند موارد زیر را تضمین کند:

- منابع با توجه به نیازهای ادفاعی و منیتی شهروندان اختصاص یافته است.
- هزینه‌های دفاعی و امنیتی به شیوه‌ای شفاف و کارآمد صرف شده‌اند.
- فعالان عرصه امنیت و دفاع به عنوان دولتی در دل دولت بزرگتر عمل نمی‌کنند. بلکه از نظر وضعیت مالی مؤسسات خود پاسخگو هستند.
- بودجه عمومی اختصاص داده شده به بخش امنیت و دفاع به گونه‌ای نیست که مانع از تحقق اهداف برنامه‌های توسعه‌ای کشور بشود بویژه برنامه‌هایی که با هدف کم کردن فقر و ارتقا توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار اجرا می‌شوند.

در واقع، هزینه‌های نظامی بیش از حد می‌تواند با انحراف منابع مالی، فناورانه و انسانی از اهداف توسعه، تأثیر منفی بر توسعه داشته باشد. به دلیل وجود رابطه تعارض و رقابت بین تسلیح و توسعه، هزینه‌های نظامی بیش از حد نه تنها منابع کشور را از اولویت‌های توسعه‌ای آن کشور منحرف می‌کند، بلکه بر اقتصاد کشور، از جمله بر

167. See: Study on the Relationship Between Disarmament and Development. Report of the Secretary-General, United Nations Publications, 1982, The relationship between disarmament and development in the current international context, Department for Disarmament Affairs Report of the Secretary-General, United Nations Publications, 2004.

سرمایه‌گذاری تأثیر می‌گذارد، چراکه مصرف منابع برای تسلیح اغلب از لحاظ اقتصادی غیرمولد و ناکارآمد است و در شرایط غیررقابتی صورت می‌گیرد.

در واقع، هزینه‌های نظامی بازتاب انتخاب‌های سیاسی و سیاست هستند که تحت تأثیر عوامل متعددی از جمله درک تهدیدات، پویایی صنعت تسلیحات، تعهدات بین‌المللی، ترتیبات منطقه‌ای و اتحادهای استراتژیک صورت می‌گیرند. مهم این است که هزینه - فایده مخارج نظامی در یک فرایند تصمیم‌گیری سیاسی شفاف و باز، در برابر اولویت‌های رقیب، سنجیده شود.

عدم شفافیت یکی از موانع اصلی برای درک شدت و عواقب ناشی از هزینه‌های نظامی و سطح تسلیحاتی است.

در کشورهای که نظارت بر امور دفاعی وجود دارد معمولاً قانون اساسی یا قوانین عادی به نمایندگان پارلمان حق نظارت بر بودجه و هزینه دفاعی و امنیتی را اعطا کرده‌اند. فقدان چنین چارچوب قانونی و حقوقی صریح و شفاف، پارلمان را در ایفای نقش نظارت مالی موثر محدود می‌کند.

نهادهای مستقل همچون مرکز ژنو برای نظارت دموکراتیک بر نیروهای مسلح^{۱۶۸}، در سال‌های اخیر تلاش‌های زیادی را در راستای بسط معیارها و رویه‌های بهتر به منظور انجام اصلاحات در مسائل امنیتی، به ویژه در رابطه با نهادهای اطلاعاتی و دفاعی انجام داده است. در مجموع، شیوه‌هایی که برای شفافیت در امور دفاعی ارائه شده‌اند همانند شیوه‌های مطرح در مورد شفافیت نهادهای اطلاعاتی - امنیتی هستند.

بخش چهارم: شورای عالی شفافیت

در مورد قوانینی که روابط دولت (به معنای عام کلمه) و شهروندان را تنظیم می‌کنند و نیز در مورد قوانینی که ماهیت توسعه‌ای دارند و درصدد هستند هنجارها، رویه‌ها و رفتارهای سازمانی خاصی را بر کارگزاران حکومتی تحمیل کنند نهاد خاصی لازم است تا به اختلافات ناشی از اجرا رسیدگی کند و اهداف تحول‌گرایانه را در برابر مقاومت‌ها پیش ببرد. قوانین مرتبط با شفافیت در کشورهای مختلف جهان، از هر دو ویژگی مذکور برخوردار هستند.

بخش عمده‌ای از مفاد قوانین شفافیت، حمایت از حقوق شهروندی (نظیر حق دسترسی به اطلاعات، حق آگاه شدن از امور عمومی، حق مشارکت در فرایندهای اداری و حق مصون بودن در برابر تبعیض) است. اکنون پرسش این است که اگر بین طرفین این حقوق (شهروندان و دولت) اختلاف پیش آید چه مرجعی باید آن را فیصله دهد؟ خود دولت؟ پاسخ قطعاً منفی است چرا که از اصول عدالت طبیعی این است که هیچ شخصی نمی‌تواند قاضی دعوی خودش باشد. در نتیجه، به نهاد ثالث خاصی نیاز است که هم مورد اعتماد شهروندان باشد و هم آگاه به منافع عمومی و مقتضیات اداره مطلوب امور کشور. بنابراین، واگذاری نظارت بر اجرای این قانون به نهادهای سنتی موجود نظیر هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری یا محاکم دادگستری نمی‌تواند کافی باشد.

از سوی دیگر، 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 موتور محرک نیاز دارد. منظور از موتور محرک، سازوکاری است که 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 معارضانی که منافع شخصی در اسرارگرایی و پنهانکاری دارند خنثی شود.

در کشورهایی که فرهنگ شفافیت را دنبال می‌کنند دو رویه متفاوت ولی همسو و هم‌هدف در این خصوص مشاهده می‌شود. برخی کشورها به مناسبت هر قانون مرتبط با شفافیت، نهاد خاصی به عنوان موتور محرک و مرجع حل اختلاف پیش‌بینی کرده‌اند. برای مثال، نهادی برای مبارزه با فساد، نهادی برای آزادی اطلاعات، نهادی برای مدیریت تعارض منافع، نهادی برای اسرار دولتی و نهادی برای حمایت از افشاگران. برخی دیگر از کشورها تلاش کرده‌اند تا نهاد واحدی را برای تحقق اهداف شفافیت تدارک ببینند. شورای عالی شفافیت در فرانسه چنین وضعی دارد.

در کشور ما تاکنون برخی نهادها در حوزه شفافیت ایجاد شده‌اند اما به دلیل نادیده گرفتن اقتضائات نهادهای مشابه در کشورهای توسعه یافته تاکنون نتوانسته‌اند منشاء اثر جدی باشند. قانون نظارت بر مسافرت‌های خارجی کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۳ با اصلاحات بعدی، قانون ضوابط پرداخت کمک و یا اعانه به افراد و مؤسسات غیر

دولتی موضوع ماده ۷۱ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۸۷، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰، قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴ در زمره این قوانین هستند. برخی از حوزه‌های شفافیت نظیر مدیریت تعارض منافع، اسرار دولتی، لابی‌گری و حمایت از افشاگران نیز هنوز متولی خاصی در نظام حقوقی ایران ندارند.

این نهادها، همانطور که در بخش آسیب‌شناسی نیز اشاره شد، بر شفافیت دورن سازمانی تمرکز دارند و به شفافیت برون سازمانی جز به صورت بسیار ضعیف توجه نکرده‌اند، ترکیب اعضای آنها کاملاً حکومتی است؛ هیچ عضو بی طرف و ناظری از جامعه مدنی در این نهادها وجود ندارد و در نتیجه، همگی در معرض تعارض منافع سیستماتیک قرار دهند؛ به هم وابستگی اجزا و عناصر مختلف شفافیت نادیده گرفته شده است و در نتیجه، اقدامات و تدابیر مثبت نهادهای موجود به آسانی با اقدامات منفی دیگر نهادها خنثی شده است.

با توجه به نکات بالا و اینکه شفافیت موضوعی است با ابعاد مختلف و به هم وابسته و با توجه به ضرورت اتخاذ رویکرد سیستمی و یکپارچه و نظام‌مند به مقوله شفافیت برای اجتناب از موازی کاری، همپوشانی و تداخل وظایف و اختیارات، در پیش‌نویس لایحه پیشنهادی ایجاد شورای عالی شفافیت پیشنهاد شده است. به دلیلی آنکه بیشترین ابعاد شفافیت به قوه مجریه مربوط می‌شوند این شورا زیر نظر رئیس جمهور تشکیل شده و فعالیت می‌کند در عین سایر قوا نیز در آن عضویت دارند.

برای هر کدام از ابعاد شفافیت نیز ایجاد کمیسیون‌های تخصصی پیشنهاد شده است که زیر نظر شورا تشکیل و فعالیت می‌کنند. این کمیسیون‌ها یا برای نخستین بار ایجاد می‌شوند و یا موجود هستند و با لحاظ اصلاحاتی به ذیل شورا منتقل می‌شوند.