



با دستور رییس محترم جمهور، «پیش‌نویس لایحه شفافیت» توسط مرکز بررسی‌های استراتژیک تهیه شد:

خانه‌های آهنی را به خانه‌های شیشه‌ای تبدیل کنید

پس از افشای فیش‌های حقوقی 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.

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 صرف نظر از انواع تحلیل‌های ممکن فراهم کند. در نتیجه، از کنشگران اجتماعی و بویژه از دولت در معنای عام کلمه می‌خواهد تا صرف نظر 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.

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. براینده فرهنگ اسرارگرایی این است که آگاهی مردم از چند و چون امور جامعه ضرورت ندارد مگر در حدی که مقامات و مسؤولان جامعه صلاح بدانند.

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.

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 قراردادن قوانین و مقررات و تصمیمات اداری و آرا قضایی و برخی قوانین دیگر، در خدمت فرهنگ شفافیت هستند.

کشورهایی که درصدد استقرار فرهنگ شفافیت برآمده و تجربیات نسبتاً موفق نیز در این زمینه دارند با شعار خانه‌های آهنی را به خانه‌های شیشه‌ای تبدیل کنید و تصویب قوانین مختلف، اعم از جدید و اصلاحی، درصدد 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 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 مسؤلان 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.

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 منافع 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 حقوقی‌های 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.

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.

متن کامل گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه شفافیت در لینک زیر قابل دانلود است.

لازم است ذکر شود این پروژه به دستور ریاست محترم جمهوری توسط مرکز بررسی‌های استراتژیک تهیه و به معاونت حقوقی ریاست جمهوری تحویل شده است. از صاحب‌نظران و پژوهشگران دعوت می‌شود ضمن مطالعه این گزارش، نقد و بررسی خود را از طریق این لینک ارسال کنند.

[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.