

# Transparency in Public Affairs as a Means of Gaining Public Trust with Emphasis on Iran's Legal System

(Type of Paper: Research Article)

Kheirallah Parvin<sup>1\*</sup>, Mahdiye Firoozi<sup>2†</sup>

## Abstract

Transparency is considered as an important principle of good governance in many countries. Transparency in public affairs means the free flow of information about public affairs and the availability of such information to all. Creating transparency in public affairs can achieve different goals, including increasing public trust in the government. To be sure, it would be difficult to advance a country's plans without the assistance and cooperation of the people and non-governmental organizations. On the other hand, by increasing public engagement in government plans as well as building trust between government and citizens, the government will face fewer challenges. Given these points, the importance of discussing public trust and the need for promoting it, is clear. This paper, while emphasizing the importance of public trust, will show the impact of transparency on gaining and promoting public trust. Furthermore, the place of transparency in the Iranian legal system will be discussed. To this end, while Iranian laws and regulations on transparency are briefly reviewed, the Bill on the Act on Transparency will be evaluated insofar as it is seen as the most important step in creating public transparency in terms of gaining public trust.

## Keyword

public trust, public affairs, good governance, transparency, the law.

---

1. Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author). Email: khparvin@ut.ac.ir

2. MA. in Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.  
Email: firoozi.mahdiye@gmail.com

Received: May 10, 2019 - Accepted: September 23, 2019



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

## شفافیت در امور عمومی به مثابه راهکار جلب اعتماد عمومی با تأکید بر نظام حقوقی ایران

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

خیرالله پروین<sup>۱\*</sup>، مهدیه فیروزی<sup>۲</sup>

### چکیده

شفافیت به عنوان یکی از اصول مهم حکمرانی خوب مورد توجه بسیاری از کشورهای جهان قرار گرفته است. شفافیت در امور عمومی به طور کلی به معنای گردش آزاد اطلاعات در حوزه امور عمومی و فراهم بودن امکان دسترسی همگان به اطلاعات مربوط به آن است. ایجاد شفافیت در امور عمومی، ناظر بر اهداف مختلفی از جمله افزایش اعتماد عمومی به دستگاه حاکمه است. بدیهی است پیشبرد برنامه‌های یک کشور بدون همراهی و همکاری مردم و نهادهای غیردولتی با مشکلات فراوانی مواجه می‌شود. در مقابل، با افزایش همراهی شهروندان با برنامه‌های دولت خود و همچنین ارتقای اعتماد شهروندان، آن دولت با چالش‌های کمتری مواجه خواهد بود. این مسئله بیانگر اهمیت بحث از اعتماد عمومی و لزوم تلاش برای ارتقای آن است. این مقاله ضمن بیان اهمیت این مسئله، تأثیرگذاری شفافیت در امور عمومی بر مقوله اعتماد عمومی را نشان خواهد داد و شفاف‌سازی را به مثابه راهکاری برای ارتقای اعتماد عمومی معرفی خواهد کرد. همچنین جایگاه شفافیت در امور عمومی در نظام حقوقی ایران نشان داده خواهد شد و ضمن مروری کوتاه بر قوانین و مقررات، لایحه شفافیت به عنوان مهم‌ترین گام در ایجاد شفافیت عمومی از منظر تأثیر بر اعتماد عمومی نقد و بررسی خواهد شد.

### کلیدواژگان

اعتماد عمومی، امور عمومی، حکمرانی خوب، شفافیت، قانون.

۱. استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).  
Email: khparvin@ut.ac.ir

۲. فارغ‌التحصیل کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.  
Email: firoozi.mahdiye@gmail.com

## مقدمه

از دیرباز، نقش مردم در شکل‌گیری، تداوم، دگرگونی و سرنگونی حکومت‌ها واضح و آشکار بوده است. دولت‌ها همواره از سوی عالمان علم سیاست به جلب نظر مساعد مردم متذکر می‌شدند و بارها در مقاطع مختلف تاریخی حتی در حکومت‌های سلطنتی، شاهد واگذاری امتیازهایی به مردم با هدف جلب موافقت و رضایت آنان بوده‌ایم. امروزه با شکل‌گیری و فراگیر شدن حکومت‌های دموکراتیک، حمایت و موافقت مردم نسبت به حکومت از عامل تسهیل‌کننده انجام اعمال حکومتی، به عامل اساسی مقوم حکومت‌ها تبدیل شده است و می‌توان به جرأت ادعا کرد حکومت‌ها مقبولیت و حتی مشروعیت خود را از ملت خود دریافت می‌کنند.

در حکومت دینی جمهوری اسلامی ایران، در خصوص منشأ مشروعیت اتفاق نظر وجود ندارد، برخی فقیهان منشأ مشروعیت را الهی می‌دانند و نقش و رأی مردم را در فراهم آوردن شرایط اعمال ولایت الهی می‌بینند (خمینی، ۱۳۷۸، ج ۲: ۴۵۹) و برخی دیگر از صاحب‌نظران حقوق اساسی منشأ مشروعیت را همزمان الهی و مردمی و این دو را در راستای هم می‌بینند (هاشمی، ۱۳۹۴، ج ۲: ۳). اما براساس هر دو دیدگاه، نقش مردم در تحقق و برپایی حکومت انکارناپذیر است و در صورتی که این همراهی مردمی وجود نداشته باشد، مشکلات زیادی گریبان حکومت را خواهد گرفت.

مقبولیت و مشروعیت بخشی از جانب مردم نسبت به حکومت‌ها می‌بایست پیوسته و مداوم باشد، شایان ذکر است که این عناصر مهم، خود را در قالب‌های گوناگونی مانند انتخابات، همه‌پرسی، همراهی و همکاری مردم در اجرایی کردن برنامه‌های ملی و محلی و غیره آشکار می‌کنند. حکومت‌های مردمی مشروع به پشتوانه اعتماد عمومی در اجرای برنامه‌های خود با دشواری‌های کمتری روبه‌رو هستند و در مواقع بحران، با همراهی مردمی که به حکومت خود اعتماد دارند، آسان‌تر از موانع عبور می‌کنند.

به همین علت بحث اعتماد عمومی از مباحث بسیار مهم و اساسی در حقوق عمومی و علم سیاست است. اعتماد عمومی به معنای همدلی و همراهی و به بیان دیگر، اعتماد و اطمینان مردم به برنامه‌های حکومت و فعالیت‌های دولتمردان است. با توجه به اهمیت فراوان این موضوع، دولتمردان اغلب راهکارهایی برای تقویت این مقوله مهم داشته و دارند. عوامل متعددی در تضعیف یا تقویت این موضوع دخیل‌اند، عواملی مانند فساد، پاسخگویی مسئولان، کیفیت ارائه خدمات عمومی، مسئولیت‌پذیری دولتمردان و در نهایت، شفافیت در امور عمومی از مقوله‌های مهم تأثیرگذار بر اعتماد عمومی‌اند. شفافیت در امور عمومی به معنای قابل رؤیت و قابل درک بودن اعمال دولتمردان و وضوح فرایند شکل‌گیری تصمیمات و نحوه اجرای آنها و همچنین ملموس بودن نتایج مثبت تصمیمات دولت بر زندگی مردم است.

پرسش اصلی مقاله آن است که شفافیت در امور عمومی چه جایگاه و نقشی در ارتقای اعتماد عمومی دارد؟ این نوشتار با محور قرار دادن شفافیت در امور عمومی آن را به عنوان عاملی برای جلب و ارتقای اعتماد عمومی تحلیل و بررسی می کند. بدین منظور، ابتدا به بررسی مفاهیم بنیادین پژوهش، مانند شفافیت، اعتماد عمومی و امور عمومی پرداخته شده، سپس اهمیت اعتماد یادآور شده و آنگاه چگونگی تأثیرگذاری شفافیت در امور عمومی بر اعتماد عمومی بررسی می شود. در ادامه، با بررسی جایگاه شفافیت در قوانین و مقررات ایران، با تأکید بر لایحه شفافیت و بررسی ابعاد مختلف آن از حیث تأثیر بر اعتماد عمومی، جایگاه فعلی شفافیت در نظام حقوقی ایران روشن خواهد شد و در نهایت، پیشنهادهای اصلاحی در این خصوص ارائه خواهد شد.

## تحلیل مفاهیم

### ۱. شفافیت

واژه «شفافیت»<sup>۱</sup> در لغت به معنای نازک، ظریف، روشن و زلال (آذرنوش، ۱۳۸۶: ۳۳۶) و در زبان انگلیسی به معنای باز بودن، وضوح، و عدم تلاش برای مخفی نگاه داشتن است (Garner, 2014: 803) اما در اصطلاح، شفافیت تضمین می کند که مقامات عمومی، کارمندان دولتی و مدیران، واضح و قابل درک عمل می کنند و فعالیت های خود را گزارش می دهند. بدان معنا که عموم مردم می توانند به این اطلاعات دسترسی داشته باشند.<sup>۲</sup>

شفافیت به منزله یکی از عناصر «حکمرانی خوب»<sup>۳</sup> مطرح است. مطابق تعریف بانک جهانی، حکمرانی خوب مستلزم وجود نهادهایی است که براساس اصول شفافیت و پاسخگویی بنا شده اند.<sup>۴</sup> لازمه حکمرانی خوب، ساختارهای حقوقی عادلانه ای است که بی طرفانه اعمال شود و علاوه بر شفافیت و پاسخگویی شاخص هایی مانند عدم فساد، خشونت و ناکارآمدی را در برمی گیرد (پروین، ۱۳۹۳: ۳۱۷-۳۱۶). اگر کشوری مطابق این شاخص ها عمل کند، موفق است و در نتیجه، از حمایت های جهانی و نهادهای بین المللی مانند بانک جهانی، برنامه توسعه ملل متحد و صندوق بین المللی پول برخوردار می شود؛ اما اگر مطابق این شاخص ها عمل نکند، از این حمایت ها و کمپ ها محروم خواهد شد (عیوضی، ۱۳۹۶: ۷۶-۷۵).

در تعریف حقوقی از شفافیت، به طور مشخص به رابطه دولت و ملت اشاره شده است. وقتی صحبت از شفافیت در این زمینه می شود، مقصود این است که شهروندان بتوانند از تصمیماتی

1. Transparency

2. <https://www.transparency.org>

3. Good Governance

4. <https://www.worldbank.org>

که دولت در قالب عناوینی چون آیین‌نامه، قانون، اصل، ماده و تبصره اتخاذ می‌کند و این تصمیمات موجد حق و تکلیف‌اند، مطلع شوند و عملکرد دولت را بر این اساس تحلیل کنند. دولتی که شفافیت نداشته باشد، دولت فاسدی است، چراکه مدام در حال پنهان‌کاری است و اطلاعات دروغ منتشر می‌کند و این مسئله به اشاعه بی‌اعتمادی در تمام ابعاد سیاسی، اجتماعی و اقتصادی نه‌تنها در روابط دولت و ملت، بلکه در روابط شهروندان با یکدیگر منجر می‌شود (ابوتراب و رفیعی، ۱۳۹۶: ۴).

با توجه به آنچه گفته شد، به‌نظر می‌رسد شفافیت به‌عنوان یکی از معیارهای مطلوب در حکومت، به معنای آشکار بودن فرایندها و تصمیمات اتخاذشده توسط حکومت و اقدام‌های صورت‌گرفته توسط نهادها و مسئولان دولتی به معنای عام است. اطلاعات مربوط به این اعمال که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم بر زندگی حال و آینده شهروندان و اشخاص خصوصی تأثیر می‌گذارد، می‌بایست در دسترس آنها باشد. دولت شفاف، دولتی است که اقدامات خود و مسائل مربوط به آن را پنهان نمی‌کند و اصل را بر وضوح اعمال انجام‌گرفته می‌گذارد. نتیجه چنین رویکردی ایجاد حس نزدیکی دولت و شهروندان و شکل‌گیری اعتماد میان آنهاست.

## ۲. امور عمومی

در علم حقوق امور عامه یا امور عمومی به مسائلی اطلاق می‌شود که نفع عامه را در بردارد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۶۷۴) و به فعالیت‌هایی که متضمن رفع نیازها و تأمین منافع عمومی است، اشاره دارند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۲۳۴). امور عمومی، امور مشترک میان نوع افراد یک جامعه است که آنها را گرد هم می‌آورد و سبب شکل‌گیری جوامع و حکومت‌ها به‌عنوان مسئول اداره این امور است. این امور به بیان خاص‌تر، اموری هستند که قوام‌بخشی و نظم‌دهی به جوامع را بر عهده دارند. بر این اساس، تمامی اموری که آثار آنها در سطح کلان، مؤثر بر شهروندان است، در دایره امور عمومی جای می‌گیرد.

در جوامع امروز، دولت‌ها عهده‌دار تصمیم‌گیری درباره این مسائل هستند. بر این اساس مدیریت امور عمومی، مجموعه تصمیماتی است که حاکمان و مسئولان کشور در پیشبرد و رفع نیازهای جامعه اتخاذ می‌کنند (گرگی ازندیانی و ابوالحسنی، ۱۳۹۵: ۵). اگرچه تمامی قوا و نهادهای حکومتی دارای اختیار و امکانات برای اداره این امور هستند، اما در نظام تفکیک قوا، قوه مجریه با داشتن بیشترین امکانات، قسمت اعظم قدرت زمامداری را اعمال می‌کند. به همین علت امکان بروز خطر ناشی از این قدرت علیه حقوق و آزادی مردم فراوان است (هاشمی، ۱۳۹۴، ج ۲: ۱۵۹). از این حیث با توجه به گستردگی حوزه این مسئولیت‌ها و اختیارات، اعمال قوه مجریه و کارگزاران آن از اهمیتی فوق‌العاده برخوردار خواهد بود. به همین علت می‌توان

مدعی شد قوه مجریه مسئولیت بخش زیادی از امور عمومی را بر عهده دارد. بنابراین، در بسیاری موارد، مقصود از امور عمومی، امور تحت نظارت و مدیریت قوه مجریه است.

## ۲. اعتماد عمومی

واژه «اعتماد»<sup>۱</sup> در لغت به معنای تکیه کردن، برگزیدن، کاری را به کسی وا گذاشتن و اطمینان است (معین، ۱۳۸۸: ۲۰۴). این واژه در انگلیسی به معنای قبول صحت و سلامت وضعیتی بدون مدرک یا تحقیق است (Hornby, 2004: 1389). در نگاهی کلی، اعتماد به معنای وجود اطمینان و نگرش مثبت در رابطه است. اعتماد عمومی هنگامی مطرح می‌شود که رابطه کلان حکومت و شهروندان مدنظر باشد. وقتی سخن از اعتماد عمومی به میان می‌آید، بدین معناست که عامه مردم انتظار دارند مقامات و کارکنان سازمان‌های دولتی با اقدامات خود در تعامل با آنان - که در این تعامل نوعی عدم اطمینان و عدم شناخت از نحوه انجام امور در سازمان‌های دولتی وجود دارد - به انتظار آنها پاسخ دهند؛ به عبارت دیگر، اعتماد عمومی یعنی انتظار عموم از دریافت مثبت پاسخ به خواسته‌هایشان از طرف متولیان امور عمومی. از این رو اعتماد به عنوان مبنایی برای نظم اجتماعی در رشته‌ها و سطوح تحصیلی مختلف راه یافته است و از محورهای اصلی نظریه‌های دولت است (الوانی و دانایی فرد، ۱۳۸۰: ۳-۶).

به نظر می‌رسد اعتماد عمومی به معنای اعتماد شهروندان به یکدیگر و به دولت در پیشبرد امور عمومی به بهترین شیوه ممکن است. در رابطه دولت و شهروندان، به علت نابرابری امکانات و ابزارها، امکان آگاهی کامل شهروندان در خصوص اقدام‌های دولت وجود ندارد؛ در حالی که لاجرم تعامل میان آنها می‌بایست با نگرشی مثبت از سوی شهروندان همراه باشد تا به پیشبرد بهتر امور عمومی منجر شود، در نتیجه اعتماد عمومی اهمیت پیدا می‌کند و اعتماد شهروندان به دولت لازم می‌شود. به همین علت می‌توان اعتماد عمومی را قوام‌بخش همبستگی در یک جامعه دانست. به همین سبب مقوله اعتماد (اعتماد اجتماعی و اعتماد میان نژادهای مختلف)، از مهم‌ترین وجوه سرمایه اجتماعی شمرده شده است (الوانی و سید نقوی، ۱۳۸۱: ۹). امروزه سرمایه اجتماعی نقشی بسیار مهم‌تر از سرمایه فیزیکی و انسانی در جوامع ایفا می‌کند و شبکه‌های روابط جمعی و گروهی انسجام‌بخش میان انسان‌ها و سازمان‌هاست. از این رو در غیاب سرمایه اجتماعی، سایر سرمایه‌ها اثربخشی خود را از دست می‌دهند و بدون سرمایه اجتماعی پیمودن راه‌های توسعه و تکامل فرهنگی و اقتصادی ناهموار و دشوار می‌شود (محمدی‌زاده و پریسای، ۱۳۹۳: ۲).

## اهمیت ارتقای اعتماد عمومی

بی‌شک می‌توان جوهره قدرت هر کشوری را سرمایه اجتماعی آن دانست. حفظ و افزایش اعتماد مردم به دستگاه حاکم علاوه بر افزایش مشارکت مردم در برنامه‌های همگانی، سبب حفظ و تثبیت مشروعیت و افزایش مقبولیت دولت می‌شود. در صورتی که اعتماد عمومی خدشه‌دار شود، ضمن تضعیف سرمایه اجتماعی، تضعیف حکومت و کشور و لطمه به اعتبار و مشروعیت دستگاه حاکم دور از انتظار نیست. از ملموس‌ترین نتایج وجود سرمایه اجتماعی قدرتمند، مشارکت مردم در امور اجتماعی و انتخاب‌های تأثیرگذار است.

توسعه ملی در کشورهای جهان بیش از هر چیز به مشارکت فعال مردم وابسته است. فقدان این مشارکت زمینه برخورد و اختلاف و تضاد را در میدان عملکرد بخش‌های مختلف (خصوصی و عمومی) جامعه فراهم می‌آورد و بخش اعظم منابع کمیاب این کشور صرف مقابله با عوارض نامطلوب این برخوردها می‌شود. اما در صورتی که مردم به شکل واقعی و ملموس با امور اجرایی برخورد داشته باشند، شکاف آنان از دستگاه‌های دولتی، دولت‌های محلی و نیز تعارض منافعشان رو به کاهش خواهد گذاشت (محمدی‌زاده، ۱۳۹۳: ۲). به همین سبب، مطلع بودن مردم اهمیت زیادی دارد، چراکه به آنها کمک می‌کند تا در مورد انتخابات آینده تصمیم بگیرند به چه کسی رأی دهند، بنابراین بین شفافیت امور عمومی و مشارکت مردم ارتباط وجود دارد (Kavanaugh, 2011: 5). مردم در زمانی که به مسئولیت‌پذیری و پاسخگو بودن مقامات دولتی اعتماد داشته باشند، تمایل بیشتری به مشارکت در اداره امور خواهند داشت. برعکس زمانی که شهروندان جامعه‌ای اطمینان از اثرگذاری مشارکت خود بر تصمیم‌ها و اقدام‌های دولت و نیز اعتماد خود را به دولتمردان از دست بدهند، جامعه در ابتدا با پدیده‌ای به نام بحران مشارکت و در نهایت با بحران مشروعیت و مقبولیت مواجه می‌شود (منوریان و همکاران، ۱۳۸۹: ۹).

یکی از ایرادهای وارد به مردم‌سالاری این است که اکثریت عددی نمی‌تواند معیار درستی برای شناسایی حقیقت باشد. حق دسترسی به اطلاعات (که به شفافیت منجر می‌شود) تدبیری است برای رفع این ایراد، زیرا در صورت دسترسی مردم به اطلاعات و در نتیجه افزایش آگاهی، دیگر اکثریت عددی صرفاً تصمیم‌گیری نمی‌کنند، بلکه تصمیم اکثریت مطلع و آگاه جامعه ملاک قرار می‌گیرد (انصاری، ۱۳۸۷: ۳۲). فقدان اعتماد عمومی که از عناصر سرمایه اجتماعی است، موجب تضعیف سرمایه اجتماعی و رکود و خمودگی در جامعه می‌شود. این مسئله که سبب از میان رفتن برخی انواع دلبستگی‌ها میان اجتماع و دولت می‌شود، پایه‌های مشارکت و حتی امکان به‌وجود آمدن این مشارکت را به لرزه درمی‌آورد، ضمن آنکه کیفیت این مشارکت نیز از اهمیت فراوانی برخوردار است.

در نهایت، نتیجه اعتماد عمومی بدین شکل است که مردم از نظام حکومتی حمایت کنند یا

حداقل حرکت مخالف آن انجام ندهند. بسیاری از کنش‌های سیاسی نیازمند این مسئله هستند که مردم به اطلاع‌رسانی مناسب دولت در مورد تصمیمات دولتی اعتماد داشته باشند و مطمئن باشند که سیاست‌های موردنظر به خوبی اجرا می‌شوند (Banks, 2014: 3).

با توجه به آنکه نظارت عمومی و اختصاصی نمی‌تواند همواره کارساز باشد، ضرورت وجود نظارت مردمی و همگانی برای اطمینان از حسن اجرای قوانین خود را آشکار می‌کند، چراکه انبوه سیستم و روندهای پیچیده و بوروکراسی‌های فراوان و درهم‌تنیده، محدودیت‌های فراوانی برای نظارت از سوی نهادهای نظارتی به وجود خواهد آورد. با توجه به نکات مذکور، بدیهی است که تقویت و ارتقای اعتماد عمومی تا چه حد حائز اهمیت است و فقدان این مهم، صدماتی جدی را به تک‌تک وجوه حکمرانی داخلی وارد می‌کند؛ ضمن آنکه اعتبار و حیثیت بین‌المللی کشور هم خدشه‌دار خواهد شد.

### تأثیر شفافیت در امور عمومی بر اعتماد عمومی

یکی از موانع آگاهی کامل شهروندان در خصوص امور عمومی، وجود سازمان‌های گسترده و همچنین انبوه اطلاعات مربوط به آن است. دانستن اینکه مجریان در دولت دقیقاً چه کاری انجام می‌دهند و نیز نظارت بر عملکرد آنها، دشوار است. ممکن است برخی مقامات، منتخب مردم باشند، ولی برخی دیگر از چنین کنترلی نسبتاً مصون هستند. بنابراین شهروندان باید به سازمان‌ها، کارکنان و مدیران دولت از نظر عمل در راستای منافعشان اعتماد کنند (الوانی و دانایی‌فرد، ۱۳۸۰: ۱۱). به همین علت بحث اعتماد عمومی اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند. هنگامی که در دسترس بودن تمامی اطلاعات با جزئیات آن ممکن نباشد، ناچار از به میان آوردن بحث اعتماد هستیم، اما برای به دست آوردن این اعتماد، شفافیت اولیه لازم است تا مردم از درستی و خیرخواهی قوای حاکمه اطمینان پیدا کنند، سپس به هر اندازه که شفافیت طی انجام فرایندها افزایش یابد، اعتماد عمومی تقویت خواهد شد (ر.ک: شریفی طرازکوهی، ۱۳۹۲: ۱۹۳).

عامل مهم در کسب اعتماد عمومی، عملکرد مناسب دستگاه حاکم در شفاف‌سازی است، به طوری که تمام سیاست‌ها و تصمیمات مهم به‌خوبی اطلاع‌رسانی شوند و مورد بحث قرار گیرند. بدین معنا که انتظار می‌رود مسئولان عمومی اطلاعات لازم را از مسائل جاری به مردم ارائه دهند. این محتوا نباید محدود، سانسور یا فیلتر شود (Banks, 2014: 6). در واقع، وظیفه اصلی شفاف‌سازی بر عهده دستگاه عمومی است. خواست عمومی مردم و فرهنگ مطالبه‌گر برای شفافیت، از عوامل مهم به‌وجودآوردنده عزم دستگاه دولتی برای شفاف کردن امور و فرایندهاست. در صورتی که دستگاه دولتی و شهروندان، هر دو شفافیت در امور دولتی را یک اصل تلقی کنند، آنگاه می‌توان به داشتن دولتی شفاف امیدوار بود.



موضوع شفافیت از آن رو اهمیت دارد که جلب اعتماد عمومی به نظام حاکم، بدون وجود آن امکان پذیر نیست. در واقع شفافیت شرط لازم برای کسب اعتماد عمومی به دستگاه حاکم و شیوه اداره کشور است. شفافیت، روابط میان مقامات عمومی و عامه مردم را توسعه می‌دهد تا میان اطلاعات ایجاد شده توسط دولت و آنچه در اختیار شهروندان است، توازن برقرار کند. اگر مردم از آنچه در جامعه در حال وقوع است، اطلاع نداشته باشند و اقدامات حاکمان از دیده‌ها پنهان باشد، مردم قادر به ایفای نقش معنادار در امور اجتماعی نخواهند بود (انصاری و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۰). ممکن است دولتی از نظر آمار و ارقام و اطلاعات دستگاه‌های خود یا دیگران از کارآمدی در عرصه‌های مختلف برخوردار باشد، ولی مردم چنین تلقی و برداشتی از آن نداشته باشند. در این صورت اعتماد عمومی ارتباط عمیقی با فرهنگ مردم دارد که در آن به نحوه نگرش، احساسات و ارزیابی مردم درباره نظام سیاسی و نهادهای ذی‌ربط توجه می‌شود (زاهدی و خانباشی، ۱۳۹۰: ۵). بنابراین علاوه بر عملکرد مناسب و مؤثر در بهبود شرایط اجتماعی، شفاف‌سازی در این باره نیز حائز اهمیت است، چه بدون شفاف‌سازی و گردش آزاد اطلاعات، اقبال عمومی در این باره به‌سختی حاصل می‌شود و اعتماد عمومی نیز جلب نخواهد شد. از طرفی شفافیت، مشارکت مؤثر مردم در امور اجتماعی و سیاسی را ممکن می‌سازد، این مشارکت عمومی، افزایش اعتماد عمومی و تقویت همبستگی میان جامعه و حکومت را در پی خواهد داشت. پس شفافیت علاوه بر آنکه مستقیماً سبب افزایش اعتماد عمومی می‌شود، به‌واسطه ممکن ساختن مشارکت مؤثر مردم، همبستگی و اعتماد عمومی را افزایش خواهد داد. لازم است برای مردم تشریح شود که دولت و سازمان‌های دولتی چه کارهایی انجام می‌دهند و چگونه این کارها را انجام می‌دهند و چگونه انجام این امور بر زندگی روزمره آنها تأثیر می‌گذارد. باید سوءبرداشت‌ها را نسبت به دولت، سازمان‌های دولتی و نظام سیاسی رفع و مشارکت همگان را در فرایند سیاسی تقویت کرد. هنگامی که مردم تأثیر مثبت دولت بر زندگی خود را تأیید کنند و از نقش دولت در بهبود وضعیت آگاه شوند، حمایت آنها نسبت به دولت افزایش می‌یابد (الوانی و دانایی‌فرد، ۱۳۸۰: ۱۵). در واقع، تأثیر غیرمستقیم شفافیت این گونه است: «هنگامی که اطلاعات در دسترس شهروندان باشد، حاکمیت پیشرفت می‌کند» (ball, 2009: 10).

از مهم‌ترین ابزارهای تحقق شفافیت، رسانه و مطبوعات آزاد است؛ به همین علت افراد و نظام‌های مستبد به مبارزه با آنها برمی‌خیزند. این آزادی با فراهم کردن زمینه تبادل عقاید و توسعه روحیه انتقاد لزوماً دیر یا زود قدرت سیاسی موجود را زیر سؤال می‌برد (عباسی، ۱۳۹۵: ۱۷۶). برای مثال یکی از عوامل برپایی انقلاب مصر، تونس و لیبی نقش‌آفرینی شبکه‌های اجتماعی مانند توئیتر و فیسبوک است (نرگسیان و همکاران، ۱۳۹۴: ۶). بنابراین رسانه‌های نوین با بهره‌گیری از بستر نامحدود و بسیار گسترده فضای مجازی، امروزه هرچه بیشتر و بهتر قادر به اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی مردم از امور جاری و به‌خصوص شفاف کردن امور دولتی برای اشخاص غیردولتی‌اند.

با توجه به آنکه آشکار بودن روابط و اقدامات و در دسترس بودن اطلاعات آنها برای عموم شهروندان با هدف شفافیت و در نهایت، جلب اعتماد عمومی مدنظر است، بستر مناسب برای تحقق این مسئله نیز از اهمیت زیادی برخوردار است. امروزه با انتقال بخش مهمی از ظرفیت رسانه‌ها به فضای مجازی و شبکه جهانی وب، این ابزار نوین قابلیت نقش آفرینی بسیاری در امور اجتماعی و اطلاع‌رسانی مطلوب دارد. به علت ظرفیت بالای این شبکه و امکان دسترسی همگانی و ساده، می‌تواند به عنوان بستری مناسب برای ارائه خدمات و اطلاعات عمومی واقع شود. در نهایت، نکته بااهمیت آن است که در شفاف‌سازی توسط دولت‌ها، می‌بایست به نتایج نیز توجه کرد. شفاف‌سازی باید به صورت بهینه و دقیق انجام گیرد تا معایب احتمالی، آثار و فواید آن را تحت الشعاع قرار ندهد. در مدل تصمیم‌گیری مناسب برای داده حکومتی باز (گردش آزاد اطلاعات)، دولت باید مزایای این رویکرد (مانند افزایش شفافیت و تقویت رشد اقتصادی) را در یک کفه، و معایب آن (مانند نقض حریم خصوصی، ریسک سوء استفاده و سوء برداشت از داده) را در کفه دیگر ترازوی تصمیم خود قرار دهد (عبدالحسین زاده و همکاران، ۱۳۹۶: ۶). شایان ذکر است خطری که با افزایش نقش رسانه‌ها و فضای مجازی خودنمایی می‌کند، امکان کم‌رنگ نمودار شدن اخبار مهم و صحیح در میان انبوه اخبار و اطلاعات رنگارنگ و بعضاً غلط منتشر شده است. قدرت و پیچیدگی کار رسانه و انتشار گسترده و بدون محدودیت اطلاعات ممکن است سبب به وجود آوردن احساسی از شفافیت کاذب در امور شود، بدین نحو که در عین وجود اطلاعات فراوان مربوط به امور عمومی، آن دسته از اطلاعاتی که شایان توجه و تأثیرگذارند، از نظر پنهان می‌مانند. علاوه بر این به دلیل آنکه غربال مناسبی برای تمییز اطلاعات صحیح از غلط منتشر شده در این بستر عظیم در دسترس نیست، ممکن است حتی وجود اطلاعات نادرست سبب کاهش یا از بین بردن اعتماد عمومی صحیح شود. ضمن آنکه در انتشار گسترده اطلاعات، امکان نقض حریم خصوصی و سوء استفاده از این داده‌ها نیز وجود دارد. به همین علت همچنان که تأثیرات مثبت بستر مجازی و رسانه‌ها انکارناپذیر است، می‌بایست به دنبال راهکاری برای به حداقل رساندن مضرات آن بود، چراکه شفافیت با هدف ارتقای اعتماد عمومی دنبال می‌شود و انتشار اطلاعات نادرست یا غیرمفید و همچنین نقض حریم خصوصی شهروندان از عواملی است که می‌تواند آثار مثبت شفافیت را در دیدگاه شهروندان تحت الشعاع قرار دهد و این خود سبب از دست رفتن اعتماد عمومی خواهد شد که با غایت شفاف‌سازی ناسازگار است.

## شفافیت در نظام حقوقی ایران

از مؤثرترین عوامل در ایجاد در شفافیت در امور عمومی، وجود نظام حقوقی متناسب و سازوکار قانونی مربوط است. در این بخش، جایگاه شفافیت در نظام حقوقی ایران بررسی خواهد شد و با طرح

بحث بر دو محور قانون اساسی و قوانین عادی سعی در آشکار کردن این مسئله خواهد شد. همچنین به لایحه شفافیت به عنوان گامی مهم در راستای به رسمیت شناختن شفاف سازی در نظام حقوقی ایران اشاره ای خواهیم داشت و آن را از منظر تأثیر بر اعتماد عمومی بررسی خواهیم کرد.

## ۱. قانون اساسی

اگرچه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از واژه شفافیت و یا مشتقات آن استفاده ای نشده و همچنین مسئله شفاف سازی و یا گردش آزاد اطلاعات اصلی را به خود اختصاص نداده است، با این حال می توان مصادیقی در برخی اصول قانون اساسی مبنی بر شفافیت در اطلاعات و همچنین علنی بودن برخی روندها و فرایندهای دولتی یافت. همچنین در برخی دیگر از اصول، وجود شفافیت به عنوان مقدمه اجرای بعضی از امور مدنظر قانون اساسی قرار گرفته است. از جمله اصول مرتبط با شفافیت، اصل ۶۹ قانون اساسی است که در آن مقرر شده است: «مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود».

اصل علنی بودن مذاکرات مجلس امری منطقی است، زیرا با آگاه شدن مردم از کیفیت کار مجلس افکار عمومی قادر به ارزیابی کردار سیاسی نمایندگان و مجلس خواهد بود. ضمن آنکه قوانین موجد حق و تکلیف برای مردم نیز قابل درک و دریافت عمومی می شود و اجرای آن را تسهیل می کند. این اصل علاوه بر ارتقا و رشد سیاسی و فکری مردم، با ممکن ساختن تبادل کلی نظرهای مختلف با نمایندگان تأثیرات مثبتی بر مردم و مجلس خواهد داشت (هاشمی، ۱۳۹۴، ج ۲: ۱۱۶). با ارتقای فرهنگ و آگاهی سیاسی عمومی، تبادل نظر با نمایندگان و مجلس کارا و مؤثر خواهد بود و این تأثیر و مشارکت عمومی، بر همدلی و نزدیکی میان مردم و نمایندگان می افزاید و این مسئله سبب افزایش اعتماد عمومی مردم به مجلس خواهد شد. همچنین این اصل در کنار اصل ۸۴ قانون اساسی که هر نماینده را در مقابل تمام ملت مسئول دانسته است، معنای کامل تری پیدا می کند. لازمه ارزیابی حسن انجام این مسئولیت از جانب مردم، بدون آگاهی از اعمال و گفتار وی که در جایگاه نمایندگی انجام گرفته است، ممکن نیست. بنابراین ضمن آنکه قانون اساسی مجلس را به صراحت مکلف به شفاف سازی کرده است، تک تک نمایندگان نیز به صورت ضمنی مکلف به شفاف سازی اقدامات خود در جایگاه نمایندگی هستند. شفاف سازی گفتار و رفتار نمایندگان که مستقیماً محتاج آرا و رضایت مردم است، سبب هماهنگ شدن اعمال نمایندگان با منافع واقعی جامعه خواهد شد و از جمله تأثیرات عمل در راستای منافع و نیازهای مردم، افزایش اعتماد مردم به نماینده شان خواهد بود. اصل ۱۶۵ قانون اساسی به عنوان یکی دیگر از اصول مربوط به شفافیت بیان می کند: «محاکمات،

علنی انجام می‌شود...». همچنین اصل ۱۶۸ به این موضوع اشاره دارد: «رسیدگی به جرائم سیاسی و مطبوعاتی علنی است و با حضور هیأت منصفه در محاکم دادگستری صورت می‌گیرد».

این دو اصل قانون اساسی نیز که مستقیماً قوه قضاییه را مخاطب قرار داده اند، مهم‌ترین مصادیق برای مکلف بودن این قوه به شفافیت در مهم‌ترین وظیفه خود هستند. به تجربه ثابت شده است که دادرسی‌های سری از لحاظ آنکه از کنترل افکار عمومی خارج است، اجرای عدالت را به‌طور چشمگیری مخدوش می‌سازد، در صورتی که علنی بودن دادرسی عدالت را تضمین خواهد کرد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۴: ۷۲)، چراکه دسترسی عموم به اطلاعات مربوط به دستگاه قضایی، پرونده‌ها، قوانین و مقررات و نیز فرایندهای انضباطی در دستگاه قضایی ابزار لازم را برای به چالش کشیدن نابهنجاری‌ها ارائه می‌کند. رسانه‌های عمومی با افشای بی‌عدالتی‌ها موجب هراس متخلفان و پیشگیری از دخالت اغراض شخصی توسط قضات خواهند شد (جاوید و شاهمرادی، ۱۳۹۴: ۱۰-۵). همچنین علنی بودن محاکمات می‌تواند بهتر از محاکمات محرمانه در کشف حقیقت مؤثر افتد (قاری سیدفاطمی، ۱۳۹۳، ج ۲: ۲۳۹).

این شفافیت که نظارت و گزارش عمومی را در پی خواهد داشت، سبب پیشگیری از بروز بسیاری از اشتباهات عمدی می‌شود و دستگاه قضا را قادر به شناسایی ضعف‌ها و خطاهای سهوی می‌کند که بهبود کیفیت در انجام وظایف این قوه را به‌دنبال دارد. چنانچه دادگاه‌ها در رسیدگی به تظلمات عادلانه عمل کنند و مرتکب تبعیض نشوند، توسل مردم به دادگستری و تمکین آنها به آرای دادگاه‌ها بیشتر خواهد شد، در غیر این صورت آنها اعتماد خود را به دستگاه قضا از دست خواهند داد (انصاری، ۱۳۹۰: ۵). به بیان دیگر، علنی و در دسترس بودن اطلاعات مربوط به اقدامات قوه قضاییه به‌عنوان مرجع تظلم‌خواهی در کشور در صورتی که عادلانه بودن آن برای عموم واضح باشد، سبب افزایش اعتماد عمومی به عملکرد و تصمیمات قوه قضاییه خواهد شد.

قانونگذار اساسی تصریحی بر شفاف‌سازی اعمال قوه مجریه نکرده است (همانند آن تکلیفی که بر قوای مقننه و قضاییه بار کرده است)، اما یکی از اصول قانون اساسی که می‌توان مدعی شد با تفسیر موسع، شفافیت را بر دولت لازم می‌کند، اصل ۸ قانون اساسی است: «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 متعین می‌کند. وَ الْمُؤْمِنُونَ وَ الْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَ يَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ».

بخشی از اصل ۸ قانون اساسی، امر به معروف و نهی از منکر را وظیفه‌ای بر عهده مردم نسبت به دولت عنوان کرده است. از آن سو، طبیعتاً برای انجام این تکلیف، مردم حق دسترسی به اطلاعات مربوط به امور عمومی را خواهند داشت. بنابراین مردم هم مکلف و هم صاحب حق

نسبت به آگاهی به امور و اعمال دولت هستند. با توجه به آنکه اگر شرایط این حق و تکلیف اساسی (امر به معروف و نهی از منکر) فراهم نشود، اساس و هدف این اصل قانون اساسی زیر سؤال خواهد رفت، می‌بایست دولت امکان نظارت بر امور عمومی توسط مردم را فراهم کند، وگرنه امر به معروف و نهی از منکر موضوعیت خود را از دست خواهد داد و این مسئله جز با شفاف‌سازی امکان‌پذیر نیست. به بیان دیگر، امر به معروف و نهی از منکر مستلزم وجود حق دسترسی به اطلاعات است، زیرا تا زمانی که شهروند از اطلاعات کافی برخوردار نباشد، نمی‌تواند حق یا تکلیف خویش در امر به معروف و نهی از منکر حکومت را به‌طور کامل ادا کند (ویژه و طاهری، ۱۳۹۰: ۶). از همین رو، با تفسیر گسترده این اصل می‌توان تکلیف دولت بر شفاف‌سازی اطلاعات برای شهروندان را استنباط کرد.

## ۲. قوانین عادی

فقدان قانونی که به شکلی صریح، سازوکار حقوقی لازم را برای شفاف‌سازی و گردش آزاد اطلاعات فراهم آورد، خلأیی در این زمینه در نظام حقوقی ایران بود. اگرچه به‌طور جزئی مواردی از شفاف‌سازی در برخی قوانین به رسمیت شناخته شده بود، شناسایی صریح‌تر این حق در ایران به تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب سال ۱۳۸۸ بازمی‌گردد، اگرچه این قانون چندان تأثیری در اصلاح رویه موجود نداشته است (بابازاده، ۱۳۹۲: ۳۹). روند طولانی قانونگذاری در قانون مذکور و رفت‌وآمد زیاد در مراجع مختلف قانونگذاری را می‌توان نشانی از عدم توافق عمومی بر ضرورت انتشار و شفاف‌سازی اطلاعات یا شیوه آن دانست که این مسئله، خود، از علل متروک ماندن نسبی این قانون است. از سال ۱۳۹۶ سامانه‌ای اینترنتی از سوی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ایجاد شد تا همه شهروندان بتوانند به اطلاعات طبقه‌بندی‌نشده دولتی، دسترسی داشته باشند. شایان ذکر است مطابق گزارش دبیرخانه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، همچنان برخی دستگاه‌ها و نهادهای کشور در پیوستن به این سامانه و انتشار اطلاعاتشان مقاومت می‌کنند و برخی دستگاه‌ها با وجود پیوستن به این سامانه از پاسخگویی به شهروندان امتناع ورزیده‌اند. در تحلیل علل کندی در اجرای این قانون، علاوه بر نقص‌ها و ابهام‌های قانونی، موانع فرهنگی نیز باید مدنظر قرار گیرد. تعاریف غیردقیق و وجود ابهام در مصادیق مشمول قانون از زمره موانع اجرایی شدن قانون به‌نحو شایسته است (ر.ک: ویژه و طاهری، ۱۳۹۰).

به این قانون که تماماً به دسترسی آزاد به اطلاعات می‌پردازد، شفافیت در قوانین ایران را می‌توان به‌صورت جزئی در مواردی مانند پیش‌نویس استاندارد اصول شفافیت و پاسخگویی دفتر مطالعات و تدوین استانداردها و دستورالعمل‌های دیوان محاسبات کشور شده است. در

همین قانون به‌منظور مبادلات اقتصادی و تشخیص درآمدهای مؤدیان مالیاتی و مالیات بر ارزش افزوده، وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شده است با هماهنگی سازمان امور مالیاتی کشور و شورای اصناف کشور تا پایان سال دوم برنامه صاحبان مشاغل را براساس اولویت، ملزم به استفاده از سامانه‌های صندوق فروش مکانیزه کند. همچنین ابلاغ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی می‌تواند سبب ایجاد شفافیت بیشتر و استفاده از سامانه‌های الکترونیکی اطلاعاتی برای مبارزه با فساد مالی شود (ابوتراب و رفیعی، ۱۳۹۶: ۲).

همچنین، قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد مصوب ۱۳۹۰، ذیل ماده ۸، تدوین سیاست‌ها و راهکارهای شفاف‌سازی اطلاعات مستند کردن فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی برای ثبت و ضبط شفاف و جامع تمامی عملیات و اطلاع‌رسانی لازم به عموم مردم را لازم دانسته است؛ ضمن اینکه در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ در ماده ۱۱۴، یکی از اهداف تشکیل شورای عالی اداری، نیل به نظام اداری و مدیریتی پاسخگو، شفاف و عاری از فساد است.

مرور کلی بر این قوانین نشان می‌دهد ضعف در وجود قوانین مربوط و همچنین اجرایی نشدن قانون انتشار و دسترسی به اطلاعات به‌طور کامل، سد مهمی بر سر راه شفاف‌سازی به‌خصوص در دولت کشیده است. اگرچه وجود فرهنگ اسرارگرایی در مسئولان و نبود خواست جدی مردمی برای شفاف‌سازی را که حکایت از فقدان احساس ضرورت در خصوص شفافیت در بین عامه مردم دارد، نمی‌توان نادیده گرفت. نبود شفافیت در قوه مجریه که بخش اعظم امکانات حکومت را در اختیار دارد، امکان آگاهی شهروندان به امور عمومی و مطالبه‌گری و مشارکت مؤثر آنان را از بین می‌برد و به‌تبع این مسئله اعتماد عمومی را در معرض خطر قرار خواهد داد. در این مسئله، علاوه بر پیش‌بینی سازوکار قانونی مناسب و ضمانت اجرای استوار، ارتقای سطح آموزش و آگاهی شهروندان از حقوق خود از یک سو و از سوی دیگر ایجاد و توسعه نهادهای ذی‌ربط در دولت و جامعه مدنی مورد نیاز است تا آگاهی در این زمینه برای شهروندان مهیا شود. ارتقای سطح آگاهی شهروندان در این زمینه سبب پیشبرد و نهادینه شدن آن در جامعه خواهد شد (کریم‌خانی و نشاط، ۱۳۹۶: ۸).

### ۳. لایحه شفافیت

اگرچه قانون انتشار و دسترسی به اطلاعات سهمی در شفاف‌سازی امور دولتی بر عهده داشت، از آن حیث که شفاف‌سازی مدنظر قانون مذکور، تماماً تابع درخواست شهروندان بود، تصویب قانونی که شفاف‌سازی اطلاعات اساسی را فارغ از مطالبه شهروندان الزامی کند، به‌عنوان مکمل قانون مذکور ضروری به‌نظر رسید. از این رو لایحه شفافیت اولین متن پیشنهادی مصرح در نظام‌مند

کردن بحث شفافیت در کشور است. این لایحه که پس از بررسی‌های بسیار در دولت تدوین شده و به تصویب هیأت وزیران رسیده، است در حال طی تشریفات قانونی است. اهمیت این لایحه از آن حیث است که پس از قانون انتشار و دسترسی به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ مهم‌ترین گام در جهت شفاف‌سازی اطلاعات است که تصویب و اجرای مناسب آن اقدامی مؤثر در راستای افزایش اعتماد عمومی و مشارکت همگانی خواهد بود. انتظار می‌رود با توجه به وجود تجربهٔ مربوط به تدوین و تصویب قانون انتشار و دسترسی به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ و همچنین تجربهٔ حاصل از اجرای آن، تصویب این قانون با مشکلات کمتر و اجرای آن به‌نحو شایسته‌تری باشد.

شفاف‌سازی در صورتی که کارا و صادقانه باشد، افزایش اعتماد عمومی را در پی خواهد داشت. با در نظر گرفتن افزایش اعتماد عمومی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اهداف شفافیت، این لایحه را از منظر امکان دستیابی به این هدف تحلیل خواهیم کرد. در ادامه به‌صورت خلاصه بخشی از مزایا و کاستی‌های اصلی این لایحه را ذیل سه عنوان بررسی خواهیم کرد:

### ۳.۱. مفاهیم اصلی در لایحه

مطابق با تعریفی که از شفافیت در ماده ۱ این لایحه ارائه شده، شفافیت به‌عنوان یک «حق» برای «اشخاص ذی‌نفع مؤسسات مشمول یا عموم مردم یا مراجع نظارتی» شناخته شده است، ضمن آنکه «مؤسسات عمومی و خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی» را به‌عنوان «مکلفان» شناخته است.

مطابق با قانون مدیریت و خدمات کشوری، «مؤسسه» به‌عنوان یکی از اقسام نهادها، و برای مثال متفاوت از شرکت، تعریف شده است، درحالی‌که در این ماده، مؤسسات خود مرادف با نهاد به‌کار رفته است که این تعارض در تعریف مفاهیم قابل انتقاد است. از نکات مثبت این لایحه می‌توان به جامعیت دستگاه‌های مشمول این لایحه اشاره کرد که علاوه بر نهادهای زیرمجموعه قوای سه‌گانه، نهادهای عالی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام، نهادهای غیرمتمرکز مانند شوراهای اسلامی و نهادهای عمومی غیردولتی را دربرمی‌گیرد که این خود گامی مهم در راستای شفاف‌سازی و به‌تبع، جلب اعتماد عمومی است. شایان ذکر است که مطابق این ماده، معیار قانون برای شمول بر مؤسسات خصوصی، عهده‌دار بودن امر عمومی است که ملاکی جامع‌تر نسبت به خدمت عمومی است و با توجه به این دو نکته شاهد تلاش برای رفع نواقص موجود در قوانین مشابه قبل هستیم.

### ۳.۲. تکالیف ذکر شده در لایحه

این لایحه سه طیف کلی از تکالیف شفافیت را شناسایی کرده است: اطلاعاتی که همهٔ مؤسسات به‌صورت یکسان موظف به انتشار آنها هستند، اطلاعاتی که انتشار آنها به‌طور خاص

بر برخی نهادها بار شده است و اطلاعاتی که بنا به درخواست شهروندان می‌بایست شفاف‌سازی شوند. استثنا نشدن نهادی از تکلیف به ارائه اطلاعات اساسی و نبود تبعیض میان شهروندان در دسترسی به اطلاعات عمومی از محاسن این لایحه محسوب می‌شود. ضمن آنکه با ذکر مواد مهم نیازمند به شفاف‌سازی، تلاش بر مفید بودن حداکثری اطلاعات مورد ارائه بوده است. مورد اخیر مطروحه در ماده ۴، «مؤسسات مشمول» را موظف به ارائه اطلاعات درباره «تصمیمات اداری» مربوط به شخص متقاضی کرده است، در صورتی که تصمیمات و اقدامات بسیاری از مؤسسات مشمول این لایحه که بر شهروندان اعمال می‌شوند، غیراداری هستند؛ در حالی که غایت این لایحه، شفاف‌سازی حداکثری است، این مسئله می‌تواند گریزگاهی برای عدم اجرای مطلوب آن باشد. ضمن آنکه مهلت زمانی مشخصی برای پاسخ به شهروندان در نظر گرفته نشده است و بدون پیش‌بینی مرجعی مستقل برای رسیدگی به شکایات شهروندان در این خصوص، این بخش از حقوق شهروندان در معرض تضییع است.

لایحه با ذکر محدودیت‌های انتشار اطلاعات در ماده ۵ به صراحت اصل را بر شفاف‌سازی اطلاعات بنا کرده و موارد محدودیت انتشار را در قالب استثنا بیان کرده است. یکی از این موارد اطلاعات مربوط به حریم خصوصی اشخاص است که معیار شناسایی آن، قانون و عرف ذکر شده است. با توجه به استثنا بودن این مورد و اصل بودن شفافیت، ذکر عرف به عنوان معیار تشخیص در حالی که امکان اعمال سلیقه و تبعیض در آن وجود دارد، خالی از اشکال به نظر نمی‌رسد. شایان توجه است که مرجع رسیدگی به اتهامات ناشی از تعیین مصادیق این ماده - و اختلاف‌های ناشی از اجرا به طور کلی - شورای عالی شفافیت ذکر شده است که با توجه به موقعیت اعضا و وظایف کلان راهبردی، امکان حل اختلاف در تمام موارد مورد اختلاف در آن شورا دور از ذهن است. تعارض حفظ حریم خصوصی و شفاف‌سازی، همواره از چالش‌های موجود بر سر راه شفافیت و انتشار اطلاعات بوده است. در صورتی که حریم شخصی افراد، ضمن شفاف‌سازی نقض شود، آثار نامطلوب آن سبب بدبینی عمومی به نهادی خواهد شد که با استفاده از امکانات برتر، مسبب نقض حریم خصوصی شهروندان است و اعتماد عمومی را خدشه‌دار خواهد کرد. به همین علت مشخص کردن دقیق دایره حریم خصوصی اهمیت فراوانی خواهد داشت، تا ضمن تضمین شفافیت از نقض سلیقه‌ای حریم خصوصی پیشگیری شود.

### ۳.۳. ضمانت اجرای لایحه

بدیهی است که اجرای هر قانونی به ضمانت اجرای آن مناسب نیاز دارد و بدون وجود ضمانت اجرا، نمی‌توان انتظار اعمال مؤثر آن قانون در جامعه را داشت. سابقه قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات نشان‌دهنده حجم زیاد مقاومت در برابر شفاف‌سازی است و این مسئله ضرورت وجود ضمانت اجرای استوار را در این لایحه دوچندان می‌کند. این ضمانت اجرا می‌بایست از



سوی نهاد برتر مستقل هم بر فرد و هم بر نهاد متخلف اعمال شود و قدرت الزام متخلفان به پیروی از قانون را داشته باشد.

خلأ بزرگ این لایحه، فقدان سازوکار مناسب برای تضمین اجرای آن است. در این لایحه برای الزام نهاد متخلف به قانونمندی، ضمانت اجرایی در نظر گرفته نشده است. در ماده ۳۴ این لایحه مجازات افراد متخلف را به قانون رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع داده و صلاحیت اعمال آن را به «هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری دستگاه متبوع یا مراجع انتظامی، انضباطی و سایر مراجع مشابه مربوط» محول کرده است. شایان ذکر است که با توجه به قانون، صلاحیت این هیأت‌ها در حوزه تخلفات اداری کارکنان دولت است و با توجه به آنکه دستگاه‌های مشمول این قانون اعم از دولت است، قرار دادن این هیأت به‌عنوان دستگاه کلی ضامن اجرای محل انتقاد است. ضمن آنکه در خود دولت نیز، اجرای شفافیت به مرجعی برتر و مستقل نیاز دارد و واگذاری تصمیم‌گیری نهایی به هیأتی درون دولت در خصوص موضوعی که دولت مستقیماً در آن ذی‌نفع است، صحیح به‌نظر نمی‌رسد. ضمن آنکه این هیأت، مرجعی برتر با قدرت الزام نهاد متخلف به قانون نیست، چراکه صرفاً رسیدگی به تخلفات فردی به آن ارجاع داده شده است.

با در نظر گرفتن نقاط مثبت لایحه شفافیت که تا این زمان مهم‌ترین گام در راستای شفاف‌سازی در کشور است، ظرفیت برداشتن گام‌های مؤثر در این مسیر و در نتیجه افزایش اعتماد عمومی وجود دارد، که البته بی‌نیاز از اصلاحات برای اعمال بهتر بحث شفاف‌سازی در کشور نیست. مهم‌ترین پیشنهاد، پیش‌بینی مرجع برتر و مستقل حل اختلاف‌ها برای تجدیدنظر در تصمیم نهاد در خصوص انتشار اطلاعات و در نظر گرفتن نهادی بالاتر برای فرجام‌خواهی و ایجاد وحدت رویه میان آرای معارض است. ضمن آنکه آسیب‌شناسی قانونی و فرهنگی عوامل عدم تأثیر قانون مشابه، یعنی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، برای رفع نواقص قانونی و نیز رفع موانع فرهنگی در آینده ضروری است.

## نتیجه‌گیری

شفافیت در امور عمومی شاخصه‌ای مربوط به حکمرانی خوب است. اطلاعات مربوط به امور عمومی و فرایندهای آن در حکومت‌های مردم‌سالار، متعلق به مردم است و ضمن محق بودن مردم در آگاهی از این اطلاعات، دولت‌ها به‌عنوان متولیان امور عمومی، موظف به شفاف‌سازی و پاسخ‌گویی در مورد اقدام‌های خود هستند. پیشبرد برنامه‌های اجتماعی نیازمند همکاری و همدلی دولت و شهروندان است. شفافیت در امور عمومی، علاوه بر آنکه مردم را به توجه به این امور علاقه‌مند می‌کند، آگاهی سیاسی و اجتماعی آنها را افزایش می‌دهد و مشارکت مؤثرتری را میان دولت و شهروندان در پیشبرد امور عمومی در پی خواهد داشت. تسهیم اطلاعات عمومی

که نقد و مطالبه‌گری و مشارکت آگاهانه را ممکن می‌کند، حسن نیت و اعتماد عمومی را افزایش خواهد داد.

در کشور ما به علت نبود خواست و احساس نیاز عمومی به شفاف‌سازی، سابقه قانونی که سازوکار جامعی را در این باره پیش‌بینی کند، وجود ندارد، در حالی که نیاز اصلی امروز، دولتی شیشه‌ای است که همه چیز به غیر از آنچه قانون منع کرده در آن پیدا باشد. فرایند تصویب قانون انتشار و دسترسی به اطلاعات و تجربه اجرای آن به‌عنوان مرتبط‌ترین قانون با بحث شفاف‌سازی، نشان‌دهنده فرهنگ اسرارگرایی و مقاومت نهادها در برابر این امر مهم است. همچنین نبود ضمانت اجرای کافی و نقایص موجود در قانون که به انحای مختلف امکان‌گریز از آن را ممکن می‌سازد، اجرای آن را با مشکلات جدی مواجه ساخته است. بدیهی است که مقاومت در برابر شفافیت و عدم تسهیم اطلاعات عمومی با شهروندان، به فاصله آنان از دولت دامن خواهد زد و سبب خدشه‌دار شدن اعتماد عمومی خواهد شد.

لایحه شفافیت که به تصویب هیأت وزیران رسیده است، با مکلف دانستن تمامی نهادهای عمومی و خصوصی متکفل امر عمومی و پیش‌بینی موارد مهم نیازمند شفاف‌سازی گامی مهم و مبارک در راستای نهادینه کردن شفافیت عمومی در نظام حقوقی ایران است. با توجه به اشکالات موجود در لایحه مانند ابهام در برخی واژگان و نقص در ضمانت اجرا، اصلاح و تکمیل لایحه در ادامه فرایند قانونی آن لازم و ضروری به نظر می‌رسد. همچنین علاوه بر رفع نقایص قانونی و آسیب‌شناسی قوانین سابق در این باره، می‌بایست به رفع موانع فرهنگی و ایجاد بسترهای مناسب برای انجام این مهم توجه کرد. اشاره این لایحه به اعتماد عمومی به‌عنوان یکی از اهداف مدنظر، بیانگر توجه و اهمیت این مسئله است که پایبندی به این الزام و اصلاح خلأهای لایحه، گامی مهم در شفاف‌سازی در امور عمومی خواهد بود که بهبود روابط دولت و شهروندان و افزایش اعتماد عمومی را در پی خواهد داشت.

## منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب‌ها

۱. آذرنوش، آذرتاش (۱۳۸۶)، فرهنگ معاصر عربی-فارسی، تهران: نی.
۲. انصاری، باقر (۱۳۸۷)، آزادی اطلاعات، تهران: دادگستر.
۳. پروین، خیرالله (۱۳۹۳)، مبانی حقوق عمومی، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).

۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۶)، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: گنج دانش.
۵. خمینی، روح الله (۱۳۷۸)، *صحیفه نور*، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
۶. شریفی طرازکوهی، حسین (۱۳۹۲)، *زمینه‌ها، ابعاد و آثار حقوق شهروندی*، تهران: میزان.
۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۳)، *حقوق اداری*، تهران: سمت.
۸. ----- (۱۳۹۴)، *آزادی‌های عمومی و حقوق بشر*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۹. عباسی، بیژن (۱۳۹۵)، *حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین (سه نسل حقوق بشر در اسلام، ایران و اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای)*، تهران: دادگستر.
۱۰. قاری سیدفاطمی، سید محمد (۱۳۹۳)، *حقوق بشر در جهان معاصر، جستارهایی تحلیلی از حق‌ها و آزادی‌ها*، تهران: شهر دانش.
۱۱. معین، محمد (۱۳۸۸)، *فرهنگ معین*، تهران: زرین.
۱۲. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۴)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: میزان.

## ب) مقالات

۱۳. ابوتراب، فرزانه؛ رفیعی، مصطفی (۱۳۹۶)، «اصل شفافیت در قوانین و مقررات ایران»، *اولین کنفرانس ملی کاربرد پژوهش‌های نوین در علوم انسانی*.
۱۴. الوانی، سید مهدی؛ سید نقوی، میرعلی (۱۳۹۲)، «سرمایه اجتماعی، مفاهیم و نظریه‌ها»، *مجله مطالعات مدیریت*، ش ۳۳ و ۳۴.
۱۵. الوانی، سید مهدی؛ دانایی فرد، حسن (۱۳۸۰)، «مدیریت دولتی و اعتماد عمومی»، *فصلنامه دانش مدیریت*، دوره ۵۵.
۱۶. انصاری، باقر (۱۳۹۰)، «مطالعه تطبیقی حق دسترسی رسانه‌ها به دادرسی‌ها و اطلاعات قضایی»، *فصلنامه پژوهش حقوق*، ش ۳۵.
۱۷. بابازاده، حامد (۱۳۹۲)، «بررسی حق دسترسی به اطلاعات در ایران با تأکید بر مصوبات شورای اروپا»، *مجله علوم خبری*، ش ۸.
۱۸. جابر انصاری، محمدرضا؛ نجف بیگی، رضا؛ الوانی، سید مهدی (۱۳۹۵)، «راهکارهای ارتقای اعتماد عمومی به سازمان‌های دولتی»، *دوفصلنامه مطالعات قدرت نرم*، ش ۱۵.
۱۹. جاوید، محمدجواد؛ شاهرادی، عصمت (۱۳۹۴)، «تعهد رسانه در قبال شفافیت قضایی»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، ش ۴۷.
۲۰. دانایی فرد، حسن؛ حسن‌زاده، علیرضا؛ نصراللهی، سمیه (۱۳۹۳)، «واکاوی سازوکارهای کلیدی تقویت اعتماد عمومی به دولت: پژوهشی-ترکیبی»، *مجله پژوهش‌های راهبردی سیاست*، ش ۸.

۲۱. درویش، حسن؛ شهبازی مهدی؛ زارعی، فرهاد (۱۳۹۱)، «تأثیر پاسخگویی عمومی بر بهبود اعتماد عمومی شهروندان»، فصلنامه مدیریت سازمان‌های دولتی، ش ۱.
۲۲. دیهیم‌پور، مهدی؛ میان‌داری، کمال (۱۳۹۶)، «بررسی نقش شفافیت سازمانی در توسعه سرمایه اجتماعی (مورد مطالعه: شهرداری‌های غرب مازندران)»، مجله مدیریت سرمایه اجتماعی، ش ۲.
۲۳. زاهدی، شمس‌السادات؛ خانباشی، محمد (۱۳۹۰)، «از اعتماد عمومی تا اعتماد سیاسی (پژوهشی پیرامون رابطه اعتماد عمومی و اعتماد سیاسی در ایران)»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت در ایران، ش ۱۴.
۲۴. عابدی جعفری، حسن؛ طالقانی، غلامرضا؛ تنعمی، محمدمهدی؛ عابدی جعفری، عابد (۱۳۸۹)، «سنجش عوامل مؤثر بر اعتماد شهروندان به مدیریت شهری (مطالعه موردی شهر تهران)»، مجله مدیریت فردا، ش ۲۴.
۲۵. عبدالحسین‌زاده، محمد؛ ثنایی مهدی؛ ذوالفقارزاده، محمدمهدی (۱۳۹۶)، «مفهوم‌شناسی سیاستگذاری داده باز حاکمیتی و تبیین مزایا و فواید آن در عرصه‌های مختلف سیاستگذاری»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، دوره ۷، ش ۲۲.
۲۶. عیوضی، محمدرحیم؛ مرزبان، نازنین؛ صالحی، معصومه (۱۳۹۶)، «از بررسی حکمرانی خوب تا الگوی حکمرانی پایدار»، مجله راهبرد، ش ۸۵.
۲۷. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر؛ ابوالحسنی، محسن (۱۳۹۵)، «نقش شورا در مدیریت امور عمومی؛ تصمیم‌گیر یا تصمیم‌ساز»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ش ۱۳.
۲۸. محمدی‌زاده، محمدابراهیم؛ پریسای، مهرداد (۱۳۹۳)، «سرمایه اجتماعی (اعتماد عمومی) و مشارکت همگانی»، کنفرانس بین‌المللی مدیریت و مهندسی صنایع.
۲۹. منوریان، عباس؛ نرگسیان، عباس؛ فتاحی، مهدی؛ واثق، بهاره (۱۳۸۹)، «بررسی رابطه بین پاسخگویی عمومی و اعتماد عمومی در سازمان‌های دولتی مناطق ۲۲گانه شهر تهران»، مجله پژوهش‌های مدیریت در ایران، دوره ۱۴، ش ۳.
۳۰. موسوی خامنه، مرضیه؛ عابدی جعفری حسن؛ محمدیان، محبوبه (۱۳۹۵)، «بررسی رابطه سرمایه اجتماعی سازمانی و سلامت سازمانی با تأکید بر شفافیت و پاسخگویی»، فصلنامه مطالعات رفتار سازمانی، ش ۲.
۳۱. ویژه، محمدرضا؛ طاهری، آزاده سادات (۱۳۹۰)، «تحلیلی بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتو اصول کلی حاکم بر دسترسی به اطلاعات»، فصلنامه پژوهش حقوق، ش ۳۵.
۳۲. نرگسیان، عباس؛ هژرافکن خلاری؛ حسن؛ معینی کریمندی، محمدرضا (۱۳۹۴)، «مطالعه تأثیر رسانه‌های اجتماعی آنلاین بر شفافیت و اعتماد عمومی با اثر میانجیگری مشارکت عمومی (مطالعه موردی دانشجویان دانشگاه تهران)»، مجله مدیریت دولتی، ش ۳.

### ج) قوانین

۳۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با اصلاحات ۱۳۶۸.
۳۴. قانون ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد مصوب ۱۳۹۰.
۳۵. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸.
۳۶. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.
۳۷. لایحه شفافیت مصوب ۱۳۹۸/۲/۲۵ هیأت وزیران.

### ۲. انگلیسی

#### A) Books

1. A.S. Hornby (2004), *Oxford Advanced Learner's Dictionary of current English*, Tehran: malekan.
2. Garner, B. (2014), *black laws dictionary*, Tehran: Jungle.
3. Kavanaugh, A. L., Fox, E. A., Sheetz, S. D., Yang, S., Li, L. T., Shoemaker, D.

#### B) Articles

4. Ball. C, (2009), "What Is Transparency?", *Public Integrity*, Vol. 11.
5. Banks (2014), "Restoring Trust in Public Policy: What Role for the Public Service?", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 73.
6. Nargesian, Abbas; Hejbrafkan Khalari, Hassan & Moeini Karbakandi, Mohammad Reza (2015), "Study of the effect of online social media on transparency and public trust mediated by public
7. Xin, L, (2011), "Social media use by government: From the routine to the critical", *Government Information Quarterly*, Vol. 24.

#### C) Websites

8. <https://www.transparency.org>
9. <https://www.worldbank.org>