خراسان روزنامه صبح ایران
سه‌شنبه ۱۲ تیر ۱۳۹۷ .۱۹ شوال ۱۴۳۹ .شماره ۱۹۸۵۶

ایسنا- حسام‌الدین آشنا در صفحه شخصی خود در توئیتر نوشت: «مرکز بررسی‌های استراتژیک پیش نویس لایحه شفافیت را در اختیار هیئت دولت قرار داده است. بنا به دستور معاون اول، بررسی این پیش نویس به زودی در یک کمیسیون ویژه آغاز می‌شود. درمان بسیاری از دردهای فعلی از مسیر شفافیت عبور می کند.»

آشنا: جهانگیری دستور داده است لایحه شفافیت در یک کمیسیون ویژه بررسی شود

در گزارش توجیهی مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری از لایحه جامع شفافیت مطرح شد

حمایت از «سوت زنی»، شفافیت آرای قضایی و هزینه های انتخاباتی

گروه سیاسی- هفته گذشته مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری از تدوین لایحه جامع شفافیت خبر داد و گزارش توجیهی از پیش نویس این لایحه را منتشر کرد. این مرکز در خبری با عنوان «خانه‌های آهنی را به خانه‌های شیشه‌ای تبدیل کنید» به تبیین این پیش نویس ۱۲۵ صفحه‌ای پرداخته و در مقدمه آن تصریح کرده است: «پس از افشای فیش های حقوق های نامتعارف و اعلام عزم جدی دولت بر شفاف سازی امور عمومی جامعه، رئیس جمهور بر تحقق شفافیت در حوزه های مختلف امور عمومی تأکید کرده و تهیه لایحه جامع شفافیت را در زمره برنامه های خود اعلام کرد. اکنون، پیش نویس لایحه مد نظر با استفاده از نتایج مطالعات تطبیقی و آسیب شناسی و... تهیه شده است». در گزارش پیش رو چکیده ای از گزارش توجیهی لایحه جامع شفافیت را می خوانید که به مواردی چون قانونی شدن «سوت زنی» در ایران یا همان حمایت از افشاگران فساد، شفافیت آرای قضایی، مشخص بودن میزان و منشأ هزینه های انتخاباتی، تشکیل شورای عالی شفافیت و... اشاره شده است. البته این گزارش بسیار مشروح و مفصل است و برای مطالعه متن کامل آن می توانید به سایت «مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری» به آدرس css.ir مراجعه کنید.

■ **موتور محرک قانون شفافیت**

در مقدمه این قانون از «شورای عالی شفافیت» به عنوان موتور محرک این قانون پس از تصویب نام برده و تاکید شده است: «قانون شفافیت (به فرض تصویب) در زمره قوانینی است که نیازمند موتور محرک است. شورای عالی شفافیت، موتور محرک این قانون است و اگر خوب کار کند قانون نیز خوب اجرا می شود و این قانون هم به وضعیت قانون ارتقای سلامت نظام اداری مصوب ۱۱۹۱ و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۱۱۷ دچار خواهد شد.» گزارش پیش نویس همچنین مروری مشروح بر شیوه حمایت از شفافیت در نظام های حقوقی فرانسه و آمریکا انجام داده تا از تجربیات این کشورها در حوزه شفافیت استفاده شود. گزارش پیش نویس در گفتار چهارم به بررسی «آسیب ها و راهکارهای حمایت از شفافیت در نظام حقوقی ایران» پرداخته و با اشاره به مفهوم و انواع شفافیت و تجربیات کشورهای فرانسه و آمریکا در شفاف سازی امور عمومی، آورده است: «...می توان گفت که هم اکنون، در کشور ما، غلبه با فرهنگ اسرارگرایی است. تأسیس های حقوقی حافظ اسرارگرایی همچون امنیت ملی، اطلاعات طبقه بندی شده، هتک حرمت، نشر اکاذیب و حریم خصوصی مکرر امورد استناد و تأکید قرار دارند و تأسیس های مرتبط با شفافیت نظیر آزادی بیان، حق دسترسی به اطلاعات، حمایت از افشاگران و منابع خبری، نظام مند بودن لابی گری، شفافیت وضعیت های تعارض منافع و دارایی و درآمد مسئولان و کارگزاران نظام کمتر مورد توجه واقع شده و کاملا تحت الشعاع تأسیس های اسرارگرا قرار دارند». بر این اساس تاکید شده است که «برای اصلاح این فرهنگ غلط، همان طور که تجربیات سایر کشورها نشان می دهد، سال ها تدبیر و برنامه ریزی و اقدام و استقامت الزام است.»

■ **ایرادهای سیاستی درباره شفافیت**

در زمینه ایرادهای سیاستی درباره شفافیت موارد زیر برشمرده شده است:

۱- سیاست عمدتاً بر شفافیت اقتصادی متمرکز بوده است و سایر حوزه های زندگی عمومی را مورد توجه قرار نداده است.

۲- سیاست عمدتاً بر اقدامات موردی و دفعی تمرکز داشته است تا اصلاحات ساختاری و سیستمی و پایدار.

۳- سیاست عمدتاً پسینی و با تمرکز بر برخورد کیفری بوده است تا اتخاذ تدابیر پیشگیرانه.

۴- سیاست عمدتاً بر شفافیت درون سازمانی تمرکز داشته است تا شفافیت عمومی.

۵- سیاست بر حرکت بسیار آرام و تدریجی به سمت شفافیت تمرکز داشته است تا بر اقدامات فوری و تحول گرایانه.

۶- سازوکارهای نظارتی ناکارآمد و کاملا حکومتی برای نظارت بر قوانین مرتبط با شفافیت ایجاد شده است.

■ **ایرادهای قوانین و مقررات موجود**

این پیش نویس همچنین به بررسی قوانین و مقررات موجود درباره شفافیت پرداخته و در آسیب شناسی این مقوله تصریح کرده که قوانین مذکور به چند دلیل کارآمد و اثربخش نبوده اند: اول این که این قوانین عمدتا با رویکرد کیفری و سرکوبگرانه تصویب شده اند و نگاه جزیره ای و مضیق در زمینه شفافیت داشته اند. دوم آن که قوانین موجود عمدتا نظارت و کنترل درون سازمانی را محور قرار داده اند و به ندرت به شفافیت عمومی اقبال نشان داده اند. سومین آسیب به زعم این پیش نویس در نبود یک نهاد ناظر برون سازمانی برای اجرای قوانین است: «با وجود قوانینی که صریحاً الزام به شفافیت اقتصادی را بر عهده برخی سازمان ها گذاشته اند همانند قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۱۱۱، قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۱۱ قانون اساسی مصوب ۱۱۱۷ و قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ۱۱۱۱، نبود نهاد ناظر برون سازمانی برای نظارت بر رعایت این تکالیف، اجرای این تکالیف را ضعیف و سلیقه ای کرده است.» با این حال در این پیش نویس تاکید شده است که نظام حقوقی ما در برخی زمینه های شفافیت، با وجود نیاز به قانون گذاری، قواعد خاصی ندارد. برای مثال، در زمینه نظام ارتباطی با دولت (لابی گری)، 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 نشده اند و در دسترس عموم قرار ندارند.

■ **قوانین، مقررات و رویه های مغایر**

در سرفصلی قابل توجه، این پیش نویس به برخی قوانین و رویه هایی اشاره کرده که به دلایل متفاوت از جمله قدیمی بودن، عملا مغایر با یکدیگر یا مغایر با شفافیت هستند. بر اساس این پیش نویس «در نظام حقوقی ایران، قانونی روزآمد در زمینه اسرار دولتی وجود ندارد. در وضع کنونی، نظام بندی مقوله های مختلف اسرار دولتی، تابع قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی «مصوب ۲۹ بهمن ۱۳۵۳» و آیین نامه طرز نگاهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه بندی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات «مصوب اول دی ۱۳۵۴ هیئت وزیران»، «قانون مجازات اسلامی» مصوب ۱۳۷۵ و قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح» مصوب ۹ دی ۱۳۸۲ می باشد.» یا در بخشی دیگر از این پیش نویس آمده است: «علاوه بر قوانین، صدور بخشنامه ها و دستورات درون سازمانی مغایر با اقتضائات شفافیت از رویه های مغایر با اقتضائات شفافیت است که نیازمند اصلاح است. وجود مقرراتی که در درون برخی سازمان ها به مدیران و کارکنان ابلاغ شده و آن ها را از ارائه اطلاعات به رسانه ها یا متقاضیان احتمالی منع می کند».

■ **الزامات عام شفافیت**

این پیش نویس در بخش دوم به بیان الزامات عام شفافیت پرداخته است. این الزامات ذیل سرفصل های «شفافیت سازمانی»، «شفافیت اطلاعاتی»، «شفافیت نظام ارتباطی (لابی گری)»، «شفافیت وضعیت های تعارض منافع»، «شفافیت سفرهای خارجی دولتی» و «حمایت از افشای فساد» تبیین شده است.

■ **الزامات حمایت از سوت زنان**

به عنوان نمونه در زمینه «حمایت از افشای فساد» که از آن به عنوان پدیده «سوت زنی» (Whistleblower) یاد می شود و روزنامه خراسان طی سال های اخیر در گزارش هایی به این مهم و لزوم حمایت از «سوت زنان» یعنی کسانی که به افشای فسادها مبادرت می کنند، پرداخته است. در این پیش نویس تصریح شده است که «منظور از افشاگران کسانی هستند که اطلاعات حاکی از فساد، سوء مدیریت و نقض حقوق و آزادی های بنیادی را افشا می کنند. افشاگران در نتیجه افشاگری با خطرات زیادی مواجه هستند: خطر از دست دادن کار، مواجه شدن با محدودیت ها یا تضییقاتی در محیط کار، تعقیب اداری یا قضایی به موجب قوانین کیفری یا مدنی، از نگرانی های اصلی است. این خطرات برای کارمندان دولتی ممکن است حادتر باشد. حمایت از افشاگران در سطح بین المللی به طور فزاینده ای در معاهدات و تدابیر ضدفساد و نیز در تفسیرهای رسمی از آزادی بیان مورد شناسایی قرار گرفته است». این پیش نویس به بررسی ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در زمینه 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 می دهند پرداخته و تصریح کرده است: «...این ماده، اولا افشای داخلی یا افشا به مراجع ذی صلاح را مورد توجه قرار داده و دوم این که، حمایت از افشاکننده را منوط به صحت اطلاعات افشا کننده کرده است.» همچنین با اشاره به ماده ۴ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در خصوص افشای اطلاعات به روزنامه نگاران آمده است: این ماده «در حکمی تعجب آور، افشای منبع خبر را در صورت حکم مقام قضایی، مجاز دانسته است... حمایت از منابع خبری یعنی وجود قوانین و الزام هایی که از تحت فشار قرار دادن روزنامه نگاران برای افشای هویت منابعی که برخی اطلاعات را در اختیار آن ها می گذارند، جلوگیری کند. در واقع، افشای اطلاعات توسط منابع محرمانه، برای توانایی رسانه ها نسبت به افشای فساد، علامت دهی و حساس سازی ضرورت دارد.» بر اساس همین اشکالات و آسیب ها و ایرادهای قانونی درباره حمایت از افشاگران و منابع خبری، در پیش نویس لایحه شفافیت، فصلی به این موضوع اختصاص داده شده است که حداقل های حمایتی موجود در سایر کشورهای جهان به ویژه در کشورهای در حال توسعه، در این فصل لحاظ شده است.

■ **شفافیت سیاسی؛ مقام های سیاسی باید هزینه شفافیت را بپردازند**

پیش نویس این لایحه در بخش شفافیت سیاسی این مقوله را به معنای «شفافیت نهادها، مقامات، فرایندها و هزینه های زندگی سیاسی» دانسته و با پذیرش برخی ملاحظات خاص تاکید کرده است که این قانون «نهادهای سیاسی نظیر پارلمان و کابینه را ملزم می سازد جز در موارد استثنایی، مشروح مذاکرات خود را منتشر کنند، از مقامات سیاسی می خواهد تا وضعیت دارایی، درآمد و منافع خود را روشن کنند و از احزاب و نامزدهای انتخاباتی می خواهد تا وضعیت هزینه های انتخاباتی خود را شفاف کنند.» همچنین در زمینه شفافیت مقام های سیاسی تاکید شده است که «هیچ محدودیتی بر افشاگری درباره انتشار اطلاعات زندگی خصوصی آن ها (مقام های دولتی) وجود ندارد. در هر صورت، مردم حق دارند درباره صلاحیت و توانایی های 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 آن ها را با دشواری مواجه کرده است. از دست دادن حریم خصوصی و نیز تحمل انواع انتقادهای محتمل، هزینه ای است که هر شخصی هنگام تصمیم گیری برای ورود به عرصه سیاست باید به آن توجه داشته باشد و در صورت تصمیم، این بها را بپردازد». این گزارش همچنین خواستار «شفافیت هزینه های سیاسی» شده و تصریح کرده است: «رقابت های انتخاباتی مستلزم صرف هزینه های زیادی است. با توجه به این که اصولا دارایی شخصی نامزدها برای تأمین این هزینه ها 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 داده اند؟... برخی معتقدند که کمک های مالی به احزاب و نامزدها و نیز نحوه هزینه آن ها یکی از بسترهای بروز فساد تلقی می شود». در این مقوله تاکید شده است: «متأسفانه در کشور ما قواعد خاص و روشنی درباره شفافیت هزینه های انتخابات وجود ندارد» و ماده ۱۶ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه های سیاسی مصوب ۱۳۹۴ 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 حالی که، اطلاع مردم از هزینه ها و درآمدهای احزاب برای کم و کیف مشارکت آن ها در انتخابات و تأمین سلامت تبلیغات انتخاباتی بسیار حیاتی است».

■ **شفافیت اقتصادی**

شفافیت های اقتصادی نیز در پنج بخش «شفافیت شرکت ها»، «شفافیت قراردادهای عمومی»، «شفافیت کمک های دولتی»، «شفافیت بودجه ای» و «شفافیت نظام اداره منابع و ثروت های ملی» با پیشنهادهایی همچون خارج کردن «وضعیت تأسیس و فعالیت شرکت ها از ابهام و تشتت» و بازنگری در اساسنامه های آن ها با لحاظ شفافیت درونی و بیرونی، امکان حسابرسی، گزارش دهی و پاسخ گویی و دسترسی عمومی به اطلاعات، شفاف سازی فعالیت های مرتبط با صنایع استخراجی نظیر انواع معادن، نفت و گاز، جنگل ها، منابع ژنتیک حیوانی و گیاهی، مراتع، رودخانه ها و کوه ها و... مطرح شده است.

■ **شفافیت فرهنگی**

در این پیش نویس، فصلی نیز به شفافیت فرهنگی اختصاص یافته و در مقدمه آن تصریح شده است: «...در کشور ما نگاه امنیت محور در نهادهای فرهنگی مهم وجود دارد و با آن که نهادهای فرهنگی اصولا مشمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات هستند اما اولا برخی از این نهادهای مهم (نظیر شورای عالی فضای مجازی و سازمان صدا و سیما) گاهی با مأموریت های طبقه بندی شده اداره می شوند و گاهی نیز برای خود اختیار طبقه بندی اطلاعات قائل بوده (نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی) و شفافیت الزام را ندارند. پیش نویس این فصل به «شفافیت نهادهای فرهنگی»، «شفافیت خیریه ها و موقوفات» و «شفافیت نظام رسانه ای» پرداخته است. در این میان یکی از جنجالی ترین بخش ها «شفافیت نظام رسانه ای» است که در آن خواستار شفاف شدن هویت مالکان رسانه ها شده و تاکید شده است: «در این زمینه به ویژه الزام است که ارتباطات و وابستگی های پنهان بین مالکان اسمی و ظاهری و مالکان واقعی یا ذی نفوذ رسانه معلوم شود». همچنین در زمینه شفافیت مالی رسانه ها نیز تصریح شده است: «یکی از لوازم شفافیت نظام رسانه ای آن است که منابع مالی آن ها معلوم باشد. برای مثال، مشخص باشد که آیا منابع آن ها از محل بودجه عمومی است؟ از محل کمک های عمومی است؟ از محل منابع و کمک های خارجی است؟ از محل تبلیغات است (درصد مجاز برای تبلیغ)؟ از محل مجوزهایی است که صادر می کنند؟ از محل یارانه های دولتی است؟ یا...».

■ **شفافیت نظام تبلیغاتی**

ذیل عنوان شفافیت نظام تبلیغاتی نیز این پیش نویس خواستار مشخص شدن هویت حامیان مالی تبلیغات تجاری شده و تاکید کرده است: «مقررات گذاری در زمینه حمایت مالی دو هدف اصلی را دنبال می کند: اول این که حمایت کننده ها بر محتوای بیان ها و مطالب تأثیر منفی نگذارند و دوم این که حمایت کننده های مالی به وضوح به مخاطبان معرفی شوند».

■ **شفافیت اجتماعی**

فصل بعدی به «شفافیت اجتماعی» اختصاص داده شده است. در این فصل از حوزه سلامت به عنوان حوزه ای مستعد برای فسادنام برده و تاکید شده است در چهار محور «بودجه حوزه سلامت، نحوه مصرف آن و سایر اموال و امکانات این حوزه»، «روش های تهیه و تدارک خدمات و تجهیزات بیمارستانی و پزشکی»، «نظام پرداخت در حوزه سلامت» و «زنجیره توزیع دارو» که جزو جنبه های فسادزای این حوزه است باید شفاف سازی شود. ذیل مقوله «شفافیت اجتماعی» همچنین بر مبارزه با فساد در نظام آموزشی که «مهم ترین مانع در برابر تحقق اهداف آموزش است» تاکید و تصریح شده است: «در نظام آموزش هر کشور، منابع عظیمی اغلب در خلال لایه های مدیریتی پیچیده، از دولت مرکزی گرفته تا مدارس، بدون آن که نظارت مناسبی بر آن ها صورت پذیرد، به مصرف می رسند. از این رو همانند حوزه سلامت، حوزه آموزش نیز به طور خاص مستعد آلوده شدن به فساد است و بخش آموزش را حوزه وسوسه کننده ای برای سودجویی و ثروت اندوزی قرار می دهد.»

■ **شفافیت اداری**

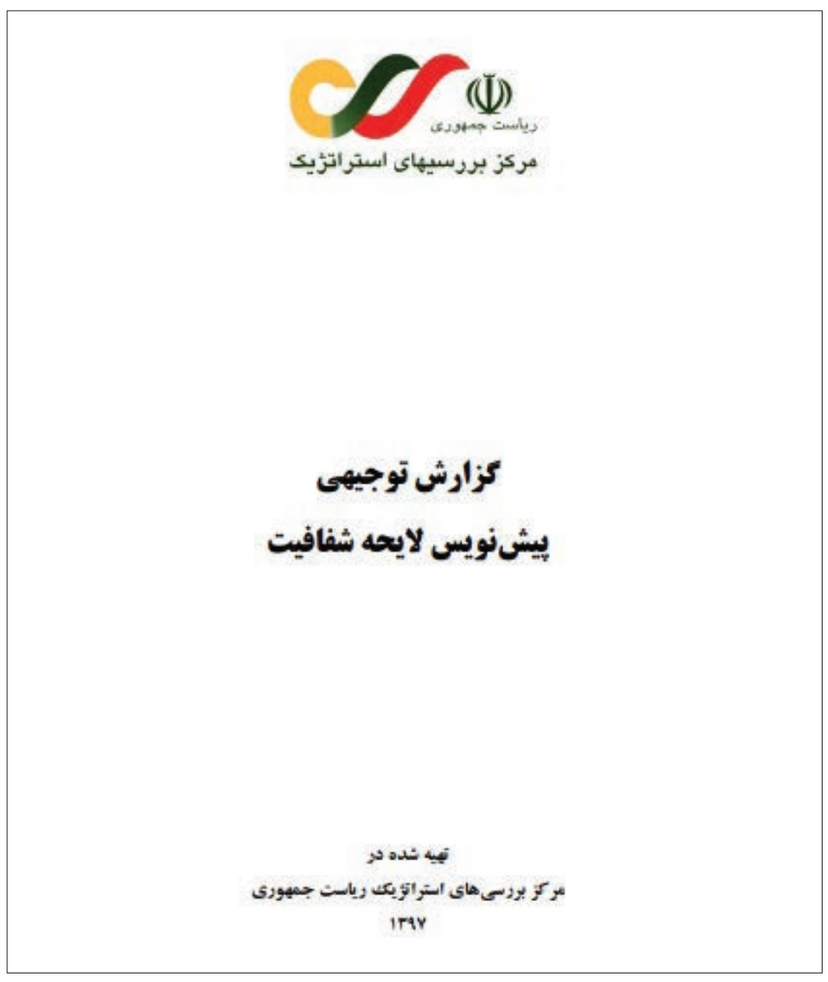
شفافیت اداری یکی دیگر از سرفصل های مهم این پیش نویس است که در آن تاکید شده است: «در نظام حقوقی ایران، اگرچه قوانین متعددی با موضوع اداره و حقوق اداری وجود دارند (که در زمره مهم ترین آن ها می توان به قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون رسیدگی به تخلفات اداری اشاره کرد) لیکن احکام قانونی خاصی در مورد شفافیت نظام اداری و تضمین حقوق شهروندان در دستگاه اداری و مسئولیت و پاسخ گویی اداره در مقابل آن ها وجود ندارد».

■ **شفافیت قضایی**

فصل دیگر این پیش نویس به شفافیت قضایی اختصاص دارد که در توضیح آن آمده است: «فساد قضایی و سیاسی به طور متقابل یکدیگر را تقویت می کنند. پیامد این ارتباط آن است که مانع از ورود یا جایگزین شدن افراد در ستکار و غیرفاسد در سیاست و خدمات عمومی شوند.» در این فصل، این پیش نویس خواستار شفافیت سازمانی در حوزه قضایی شده و تاکید کرده است: «شفافیت سازمانی قوه قضاییه به این معناست که اسامی و مشخصات کلیه مراجع قضایی، شبه قضایی و غیرقضایی رسیدگی به دعاوی و اختلاف در کشور به تفکیک استان ها و شهرستان ها و طرق دسترسی غیرحضوری به آن ها، اطلاعات کانون های وکلای دادگستری موجود در کشور، اطلاعات کلیه بازداشتگاه ها، زندان ها و کانون های اصلاح و تربیت کودکان و نوجوانان، اطلاعات کلیه کلانتری ها و پاسگاه های انتظامی، مشخصات مقامات قضایی شاغل در کلیه مراجع قضایی، نوبت و موضوع و ساعت جلسات رسیدگی به پرونده های ثبت شده در آن مراجع با ذکر شماره شعب و اسم قضات رسیدگی کننده، برای عموم مردم به آسانی قابل دسترس باشد». همچنین این پیش نویس خواستار شفافیت تصمیم های قضایی شده است.

■ **شفافیت اطلاعاتی- امنیتی و نظامی**

یکی از فصول مهم این پیش نویس به «شفافیت اطلاعاتی- امنیتی» اختصاص دارد. در این فصل پیش نویس شفافیت خواستار ایجاد نهاد نظارتی خاص برای نظارت بر فعالیت های سرویس های اطلاعاتی و نیز انتشار گزارش های سالانه سرویس های اطلاعاتی شده بدون آن که این گزارش ها افشا کننده اطلاعات حساس باشد. فصل جنجالی دیگر این پیش نویس به شفافیت امور دفاعی (نظامی) اختصاص دارد.

■ **پیشنهاد تشکیل شورای عالی شفافیت**

در پایان این پیش نویس، بر تشکیل شورایی با عنوان «شورای عالی شفافیت» تاکید شده است. در توضیح این شورا آمده است: «با توجه به نکات بالا و این که شفافیت موضوعی است با ابعاد مختلف و به هم وابسته و با توجه به ضرورت اتخاذ رویکرد سیستمی و یکپارچه و نظام مند به مقوله شفافیت برای اجتناب از موازی کاری، هم پوشانی و تداخل وظایف و اختیارات، در پیش نویس لایحه پیشنهادی ایجاد شورای عالی شفافیت پیشنهاد شده است. به دلیل آن که بیشترین ابعاد شفافیت به قوه مجریه مربوط می شوند این شورا زیر نظر رئیس جمهور تشکیل شده و فعالیت می کند در عین حال سایر قوا نیز در آن عضویت دارند. برای هر کدام از ابعاد شفافیت نیز ایجاد کمیسیون های تخصصی پیشنهاد شده است که زیر نظر شورا تشکیل و فعالیت می کنند. این کمیسیون ها یا برای نخستین بار ایجاد می شوند یا موجود هستند و با لحاظ اصلاحاتی به ذیل شورا منتقل می شوند.» باید منتظر ماند تا پس از این گزارش توجیهی متن لایحه شفافیت نیز منتشر شود تا بتوانیم درباره مفاد آن اظهار نظر کنیم. با این حال اصل حرکت به سوی شفافیت در حوزه های مختلف یکی از اتفاقاتی است که می تواند علاوه بر مبارزه با فساد به مشارکت سیاسی و شور و نشاط اجتماعی مردم نیز بیفزاید.