

مطالعات راهبردی ۱۰

مطالعه تطبیقی قوانین و مقررات ناظر بر فرهنگ شفافیت

پژوهشگر: باقر انصاری

دفتر مطالعات و برنامه ریزی راهبردی
معاونت مدیریت توسعه و منابع
وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی



مطالعات راهبردی (۱۰)

مطالعه تطبیقی قوانین و مقررات ناظر بر فرهنگ شفافیت

پژوهشگر: باقر انصاری

دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی راهبردی

معاونت مدیریت و توسعه منابع

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

۱۳۹۶

سرشناسه :	انصاری، باقر، ۱۳۵۳ -
عنوان و نام پدیدآور :	مطالعه تطبیقی قوانین و مقررات ناظر بر فرهنگ شفافیت/پژوهشگر باقر انصاری؛ واحد تهیه‌کننده دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی راهبردی.
مشخصات نشر :	تهران: موسسه فرهنگی هنری پویه مهر اشراق، ۱۳۹۶.
مشخصات ظاهری :	۹۶ص.
فروست :	مطالعات راهبردی؛ ۱۰/ دبیر مجموعه نظام بهرامی کمیل.
شابک :	۹۷۸-۶۰۰-۸۲۱۵-۱۷-۲
وضعیت فهرست نویسی :	فیبا
یادداشت :	کتابنامه: ص. ۹۹.
موضوع :	شفافیت در دولت
موضوع :	Transparency in government
موضوع :	شفافیت در دولت -- قوانین و مقررات -- ایران
موضوع :	Transparency in government -- Law and legislation -- Iran
موضوع :	حقوق تطبیقی
موضوع :	Comparative law
شناسه افزوده :	بهرامی کمیل، نظام، ۱۳۵۰ -
شناسه افزوده :	ایران. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی. دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی راهبردی
رده بندی کنگره :	۱۳۹۶ م۶ الف/۸ JC۵۹۸
رده بندی دیویی :	۳۵۲/۳۵
شماره کتابشناسی ملی :	۴۷۰۵۳۸۸

عنوان مطالعه: مطالعه تطبیقی قوانین و مقررات ناظر بر فرهنگ شفافیت

واحد تهیه‌کننده: دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی راهبردی

پژوهشگر: دکتر باقر انصاری

دبیر مجموعه: دکتر نظام بهرامی کمیل

ناظر: بهروز فتحی

ویراستار: میثم خالیدیان

شماره مطالعه: دهم

ناشر: موسسه پویه مهر اشراق

امور فنی و هنری: زهرا هوشمند

نوبت چاپ: اول ۱۳۹۶

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۲۱۵-۱۵-۸

نشانی: تهران، خیابان جمهوری، خیابان ظهیرالاسلام، بن‌بست خاورمیانه، ساختمان فرهنگ، طبقه سوم

تلفن: ۳۳۱۶۵۶۲ - پست الکترونیک: Rahbordip@yahoo.com

فهرست مطالب

۵	پیشگفتار
۷	مقدمه
۱۳	فصل اول: مفهوم و سازوکارهای فرهنگ شفافیت
۱۵	گفتار اول: مفهوم فرهنگ شفافیت
۱۵	بند نخست: تعریف فرهنگ شفافیت
۱۶	بند دوم: مقوله‌های شفافیت
۲۰	گفتار دوم: سازوکارهای فرهنگ شفافیت
۲۰	بند نخست: آزادی بیان
۲۳	بند دوم: آزادی اطلاعات
۲۶	بند سوم: حمایت از منابع خبر و افشاگران
۳۱	بند چهارم: حمایت از رقابت، تکرر و منع انحصار
۳۵	فصل دوم: تبیین قوانین و مقررات مرتبط با فرهنگ شفافیت
۳۷	گفتار اول: قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت سیاسی
۳۸	بند نخست: شفافیت نهادهای سیاسی
۴۱	بند دوم: شفافیت مقامات سیاسی
۴۴	بند سوم: آزادی بیان‌های سیاسی
۴۸	بند چهارم: شفافیت هزینه‌های انتخاباتی
۵۱	گفتار دوم: قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت اقتصادی
۵۱	بند اول: شفافیت نهادهای اقتصادی
۵۲	بند دوم: شفافیت و قوانین مقابله با فساد اقتصادی
۵۵	بند سوم: شفافیت قراردادهای دولتی
۵۸	بند چهارم: شفافیت بازار سرمایه (بورس اوراق بهادار)
۶۲	بند پنجم: شفافیت نظام صدور مجوزهای دولتی
۶۴	گفتار سوم: قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت فرهنگی
۶۴	بند اول: مبنای شفافیت

- ۶۵ بند دوم: شفافیت نهادهای فرهنگی
- ۶۷ بند سوم: شفافیت نظام رسانه‌ای
- ۷۳ بند چهارم: شفافیت نظام تبلیغاتی
- ۷۶ گفتار چهارم: قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت اجتماعی
- ۷۷ بند اول: شفافیت نهادهای اجتماعی
- ۸۰ بند دوم: شفافیت آمارهای اجتماعی
- ۸۵ بند سوم: تعهد به هشدار در قبال رویدادهای خطرناک و بلایای طبیعی
- ۹۱ فصل سوم: نتیجه‌گیری
- ۹۴ منابع

پیشگفتار

داشتن رویکرد راهبردی به مسائل یکی از ضروریات مدیریت کلان نهادها و سازمان‌ها است. این رویکرد با مشخص کردن ابعاد مختلف موضوعات و بررسی نقاط ضعف، قوت، تهدید و فرصت موجود تلاش می‌کند با ترسیم اهداف بلندمدت و کوتاه‌مدت، بهترین مسیر را برای رسیدن به این اهداف ترسیم نماید؛ به گونه‌ای که حرکت از وضع موجود به وضع مطلوب با کمترین هزینه و بیشترین بهره‌وری انجام پذیرد.

مطالعات راهبردی نوشتاری است که به پژوهش‌های کتابخانه‌ای و میدانی کوتاه‌مدت اشاره دارد. در این متون پژوهشگر ضمن طرح موضوع، ابعاد و زوایای مربوط به آن را نشان داده، رهیافت‌های موجود را بیان و در نهایت به جمع‌بندی و در صورت لزوم به ارایه راهکارهای موجود یا پیشنهادی می‌پردازد. مطالعات راهبردی از آن جهت دارای اهمیت است که در کنار طرح مسائل نظری و کمک به توسعه دانش نظری و کاربردی، منجر به حل معضلات و دشواری‌های موجود در عرصه مدیریتی شود. به سخن دیگر؛ تلاش شده است این مطالعات به‌نحوی انجام شود که فقط با رویکرد مطالعه‌ای به آن نگریسته نشود؛ بلکه کاربردی و اثربخش بودن آن در حوزه تصمیم‌گیری نمایان باشد. باید اشاره کرد که مخاطبان این مطالعات را مدیران، مسئولان و کارشناسان حوزه فرهنگ، به‌ویژه در مجموعه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تشکیل می‌دهند. هدف از انجام این مطالعات، تعیین خطوط کلی بینش و تجربه

موجود درباره موضوعات و مسائل حوزه فرهنگ است؛ به نحوی که جایگاه و نقش وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی را پیرامون موضوعات مطروحه به روشنی بیان نماید و از رهگذر چنین نگاهی، واحدهای زیر مجموعه وزارتخانه بتوانند با بهره‌گیری از این گزارش‌ها؛ طرح‌ها و برنامه‌های خود را دقیق‌تر و منسجم‌تر عملیاتی کنند.

با توجه به این‌که اطلاع‌رسانی و شفافیت در جلوگیری از فساد نقش اساسی بازی می‌کند، دکتر باقر انصاری در این مطالعه تلاش دارد تا حداقل ملزومات این مهم را از منظر حقوقی بررسی کند.

بهروز فتحی

مدیرکل دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی راهبردی

مقدمه

امروزه این امر در کشورهای توسعه‌یافته و نیز در سطح بین‌المللی قویاً پذیرفته شده است که افزایش آگاهی‌های عمومی در هر جامعه در اداره کارآمد امور آن جامعه نقش کلیدی بازی می‌کند. از این‌رو، با تدابیر مختلف سیاستی، تقنینی و اجرایی تلاش شده است تا حد ممکن، مردم در جریان امور حکومت و جامعه قرار گیرند. این هدف که ابتدا از طریق حمایت از آزادی مطبوعات و بیان دنبال می‌شد، به شناسایی حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و سپس شناسایی تکلیف کارگزاران عمومی به برگزاری جلسات استماع و پرسش و پاسخ عمومی و انواع تدابیر مشابه منجر گردید که روی‌هم‌رفته، به تدابیر «فرهنگ شفافیت» موسوم شد.

فرهنگ شفافیت در برابر «فرهنگ اسرارگرایی» قرار دارد. از گذشته‌های دور، حکمرانی در همه حکومت‌های جهان به‌گونه‌ای بوده است که این ذهنیت را در کارگزاران خود ایجاد کرده که مردم، نسبت به امور حکومت نامحرم هستند و نباید در جریان چندوچون امور قرار گیرند مگر در حدی که آنها صلاح بدانند. رسوب این طرز تفکر در نظام حکمرانی، در برخی کشورها، کم‌وبیش، منجر به شکل‌گیری هنجارها و رویه‌ها و رفتارهای سازمانی خاصی شده است که اصولاً مردم را برای دانستن امور حکومت صالح نمی‌داند و بخش اعظم اطلاعات حکومت را اسرار و قابل طبقه‌بندی قلمداد می‌کند. از این طرز

تفکر و رفتار به «فرهنگ اسرارگرایی» یاد می‌شود. این فرهنگ با وضع قوانین و مقررات ظاهراً موجه در جامعه ترویج داده شده و تقویت می‌شود.

تجارب متعدد بشری نشان می‌دهد که اسرارگرایی به دلیل محروم کردن مردم از آگاهی‌های لازم دربارهٔ امور جامعه، 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، نقض حقوق و آزادی‌های اساسی مردم و کتمان این نقض‌ها را به دنبال دارد، پاسخ‌گویی معنادار کارگزاران حکومت را ناممکن ساخته و انواع دیگر مفاسد و ناکارآمدی‌ها را به دنبال دارد که در مجموع، مانع از توسعه کشور می‌شود. از این‌رو، هر کشوری که قصد حمایت از حقوق و آزادی‌های عمومی، تصمیم‌گیری‌های دموکراتیک، مبارزه با فساد، توانمند کردن مردم و به‌طور خلاصه، قصد توسعه دارد باید با فرهنگ اسرارگرایی مبارزه کند و فرهنگ شفافیت را جایگزین آن کند.

قوانین و مقررات، تنها بخشی از فرهنگ شفافیت یا فرهنگ اسرارگرایی را تشکیل می‌دهند؛ اما نقش آنها آن‌چنان مهم است که سایر عناصر هر فرهنگ، در پرتو یا سایه آنها شکل گرفته و ادامه حیات می‌دهند. برای مثال، قوانین و مقررات راجع به امنیت ملی، اسرار دولتی، حریم خصوصی، هتک حرمت و برخی موضوعات دیگر که هدفشان جلوگیری از افشا و بیان اطلاعات در جامعه است در خدمت اسرارگرایی هستند؛ اما قوانین و مقررات راجع به حمایت از حوزه عمومی، آزادی بیان و مطبوعات، حمایت از افشاگران فساد، حق دسترسی به اطلاعات، آرشیوهای باز، جلسات (تجمع‌های) باز و برخی قوانین دیگر در خدمت فرهنگ شفافیت هستند.

کشورهایی که در صدد استقرار فرهنگ شفافیت برآمده و تجربیات نسبتاً موفق‌تری 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 اسرارگرایی را تنها در حد ضرورت، مجاز شناخته‌اند. به دیگر سخن، این کشورها، اصل را بر شفافیت امور قرار داده و اسرار بودن را تنها در قالب استثنا به رسمیت شناخته‌اند.

در نظام حقوقی ایران، با آنکه اصل سوم قانون اساسی تصریح کرده است که «بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها از وظایف دولت است» و دولت باید همه امکانات خود را برای محقق ساختن «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» به کار گیرد و اصل ششم نیز تصریح دارد که «امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود» و علیرغم تصویب قوانین و مقررات مختلف در خصوص دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی، نظیر «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»، هنوز فرهنگ اسرارگرایی قویاً حاکم است و توفیق چندانی در ایجاد فرهنگ شفافیت حاصل نشده است. اطلاعاتی که باید مردم را از امور مختلف جامعه آگاه کند به قدر کفایت در دسترس آنها قرار نمی‌گیرد و اصل محرمانگی و اسرارگرایی غلبه دارد.

یکی از علل این وضعیت آن است که به‌اشتباه تصور شده است که تنها با تصویب «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» شفافیت در کشور ایجاد می‌شود. در نتیجه، با تصویب این قانون، از سایر تدابیر صرف‌نظر شده است؛ درحالی‌که همان‌گونه که تجربیات سایر کشورها هم نشان می‌دهد مجموعه‌ای از تدابیر تقنینی برای ایجاد فرهنگ شفافیت لازم است و با تصویب یک یا دو قانون نمی‌توان به این هدف رسید.

همان‌طور که اشاره شد قوانین و مقررات، نقش مهمی در ایجاد فرهنگ شفافیت در کشورها دارند. در کشور ما، شناخت کافی از این قوانین و مقررات وجود ندارد و با اتخاذ برخی تدابیر موردی، تصور بر این است که بسترهای قانونی لازم برای این فرهنگ فراهم شده است. هدف این تحقیق آن است که

ضمن معرفی قوانین و مقررات مهم مرتبط با فرهنگ شفافیت در کشورهای مختلف، وضعیت موجود در ایران را با آنها مقایسه کرده و راهکارهایی برای اصلاح وضع پیشنهاد دهد.

یافته‌های این گزارش برای سیاست‌گذاران حوزه فرهنگ، اطلاع‌رسانی، رسانه و مقابله با فساد قابل استفاده خواهد بود. با توجه به اینکه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات - که یکی از نهادهای مرتبط با شفافیت در کشورهای مختلف است - در کشور ما در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مستقر است و یکی از وظایف قانونی آن فرهنگ‌سازی است، نتایج این مطالعه می‌تواند به کمیسیون مذکور و شخص وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی که ریاست کمیسیون مذکور را بر عهده دارد در انجام این وظیفه کمک کند.

چکیده

شفافیت از ارزش‌های نسبتاً جدید در شیوه حکمرانی و رقیب پیروز پنهان‌کاری و اسرارگرایی است. کشورهای توسعه‌یافته، با توجه به مزایای بی‌شمار شفافیت، تلاش کرده‌اند تا با تصویب قوانین و مقررات متعدد، این ارزش را در نظام حکمرانی خود آن‌چنان متبلور و مستحکم سازند که بتوانند از شکل‌گیری «فرهنگ شفافیت» سخن بگویند. در مقابل، در برخی کشورها همانند کشور ما هنوز فرهنگ اسرارگرایی غلبه دارد و علیرغم تمایل عمومی قوی برای حرکت به سمت شفافیت، از یک‌سو، ابعاد مفهومی و موضوعی شفافیت چندان روشن نیست و از سوی دیگر، سازوکارها و ابتکارهای قانونی مناسبی برای تحقق این هدف و غلبه بر فرهنگ پنهان‌کاری، مشاهده نمی‌شود.

از این‌رو، هدف مطالعه حاضر این است که با نگاهی کلان به جایگاه شفافیت در قوانین و مقررات کشورهای مختلف جهان، ابتدا مفهوم فرهنگ شفافیت را توضیح دهد، سپس سازوکارهای تحقق آن را معرفی کند و سرانجام، قوانین و مقررات مهم مرتبط با فرهنگ شفافیت را تبیین کند.

بدین‌منظور، پس از مطالعه استقرایی در قوانین و مقررات کشورهای توسعه‌یافته، فهرست قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت استخراج شده، به‌صورت موضوعی دسته‌بندی گردیده و نکات مهم آنها توضیح داده شده و در پایان هر بحث، به وضعیت موجود در کشورمان اشاره شده است.

در یک تقسیم‌بندی، شفافیت به دو مقوله تقسیم شده است: نهادها یا

اشخاصی که باید شفاف باشند و موضوعاتی که باید شفاف باشند. منظور از شفافیت نهادی این است که چه نهاد یا فردی، راجع به چه اموری و چگونه تصمیم می‌گیرد؟ منظور از شفافیت موضوعی نیز آن است که برخی از امور (سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی) به دلیل اهمیت زیاد باید برای مردم شفاف باشند.

در کشور ما علیرغم وجود برخی قوانین و مقررات در حوزه شفافیت، سخن گفتن از فرهنگ شفافیت زود است؛ اما اگر همین قوانین و مقررات اجرا بشوند می‌توانند تحول عظیمی در شفاف‌سازی نهادها و امور مختلف جامعه داشته باشند.

واژگان کلیدی

شفافیت، فساد، فرهنگ، آزادی اطلاعات، آزادی بیان، افشاگران، هشدار، قوانین سپر، حریم خصوصی مقامات

فصل اول

مفهوم و سازوکارهای فرهنگ شفافیت

گفتار اول: مفهوم فرهنگ شفافیت

گفتار دوم: سازوکارهای فرهنگ شفافیت

گفتار اول: مفهوم فرهنگ شفافیت

برای فهم فرهنگ شفافیت ابتدا تعریف و سپس، سازوکارهای آن توضیح داده می‌شود.

بند نخست: تعریف فرهنگ شفافیت

عبارت «فرهنگ شفافیت» در مقابل عبارت «فرهنگ اسرارگرایی» استعمال می‌شود و معنا پیدا می‌کند؛ به‌همین دلیل، برای فهم آن باید ابتدا فرهنگ اسرارگرایی را معنا کرد.

منظور از فرهنگ اسرارگرایی این است که حکومت، اصل را بر محرمانه بودن امور کشور گذاشته باشد و آگاهی مردم از چندوچون امور جامعه را به صلاح دید خود منوط کرده باشد. این فرهنگ، حاصل اسرار تلقی کردن تاریخی امور دربار و حکومت از زمان‌های دور است. در این مدت‌زمان طولانی، توجیهات و قوانین و قواعد حقوقی مختلفی به خدمت گرفته شده و در نهاد دولت‌ها، دولتمردان و کارگزاران جزء آنها، این باور شکل گرفته است که امور کشوری و کشورداری باید از عوام‌الناس پنهان بماند و افشا نشود. بدین‌منظور، قوانین و مقررات مختلفی با عناوین حمایت از امنیت ملی، اسرار دولتی یا اطلاعات طبقه‌بندی‌شده، حریم خصوصی، هتک حرمت، نشر اکاذیب، مصالح عمومی، نظم عمومی، عفت عمومی و سایر عناوین به کار گرفته شده و متخلفان از آنها به اشد احوال مجازات شده‌اند. در نبود عوامل و توجیهاتی که به دفاع از شفافیت بپردازد و دیدگاه مذکور را تعدیل و متوازن کند، طرز فکر و

سبک اداره مبتنی بر اسرار تلقی شدن امور شکل گرفته است که از آن به فرهنگ اسرارگرایی یاد می‌شود. در این سبک کشورداری، اطلاعات و توضیحات حکومتی در اختیار مردم قرار نمی‌گیرد جز در موارد استثنایی.

فرهنگ شفافیت در صدد است جایگزین فرهنگ مذکور شود؛ اما این امر نه در ظرف زمانی کوتاه، شدنی است و نه به معنای نفی تأسیس‌ها و نهادهای حافظ اسرار یا محرمانگی است. برای تحقق فرهنگ شفافیت، اتخاذ انواع تدابیر در فرایند زمانی نسبتاً طولانی مدت لازم است که هدف کلی این تدابیر، تعدیل و متوازن کردن 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، جملگی از تدابیر ناظر بر فرهنگ شفافیت هستند.

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 این‌رو، همواره نیازمند توجیه و دفاع هستند و قلمرو آنها به‌طور مضیق تعیین شده و به‌قدر متیقن محدود می‌شود.

بند دوم: مقوله‌های شفافیت

در یک تقسیم‌بندی، می‌توان شفافیت را به دو مقوله تقسیم کرد: به‌لحاظ نهادها یا اشخاصی که باید شفاف باشند و به‌لحاظ موضوعاتی که باید شفاف

باشند (Karimov, 2013, pp. 103-126). البته این دو نوع شفافیت مکمل هم هستند.

الف) به لحاظ نهادی یا فردی بودن

منظور از شفافیت نهادی (La transparence institutionnelle) این است که چه نهاد یا فردی، راجع به چه اموری و چگونه تصمیم می‌گیرد؟ بر این اساس، این نوع شفافیت را می‌توان به سازمانی یا نهادی و فردی تقسیم‌بندی کرد.

۱. شفافیت نهادی یا سازمانی

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

۲. شفافیت فردی (La transparence publique individuelle)

برخی افراد به لحاظ داشتن موقعیت اجتماعی خاص در جامعه بر امور و سرنوشت دیگر اعضای جامعه تأثیرگذار می‌شوند. از این‌رو، افرادی که قانوناً و رسماً خود را نامزد تصدی سمت‌های سیاسی می‌کنند؛ نظیر نمایندگان مجلس یا به این سمت‌ها انتصاب می‌شوند نظیر وزیران کابینه یا روسای سازمان‌های دولتی و افرادی که به‌نحو بالفعل بر سرنوشت مردم تأثیرگذار هستند نظیر مدیران بنگاه‌های بزرگ

اقتصادی یا سازمان‌های غیردولتی، خواسته یا ناخواسته خود را در معرض سؤال و پاسخ‌گویی قرار می‌دهند.

اقتضای این پاسخ‌گویی، شفافیت است. از این‌رو، ممکن است لازم باشد وضعیت دارایی این اشخاص برای عموم افشا شود یا رسانه‌ها مجاز شناخته شوند تا نکات مثبت و منفی داستان زندگی آنها را منتشر کنند و سبک زندگی و فعالیت آنها را تحت نظر قرار دهند. در واقع، یکی از طرق مهار قدرت افراد واجد قدرت در جامعه، شفاف کردن تصویر اجتماعی آنها برای مردم است.

(ب) به‌لحاظ موضوعی

منظور از شفافیت موضوعی آن است که برخی از امور و موضوعات در هر جامعه‌ای از اهمیت بسیاری برای مردم برخوردارند و زندگی آنها کاملاً از وضعیت این امور متأثر می‌شود. برای همین، این امور باید برای مردم شفاف باشند. امور مورد نظر عبارت‌اند از امور سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی. البته شدت و ضعف شفافیت در هر یک از این امور ممکن است متفاوت باشد.

۱. شفافیت سیاسی

شفافیت سیاسی طیف وسیعی از موضوعات را شامل می‌شود که باید شفاف باشند. شفافیت نهادهای سیاسی نظیر مجلس و کابینه، شفافیت مقامات دولتی از جمله با فراهم کردن امکان نظارت بر وضعیت دارایی آنها و الزامی کردن اعلان تعارض منافع شخصی و عمومی، حمایت مضاعف از آزادی بیان‌های سیاسی به‌ویژه با تحدید حریم خصوصی مقامات دولتی و وضع قوانین سیر در برابر دعاوی هتک حرمت از سوی مقامات دولتی، شفافیت هزینه‌های انتخاباتی، از جمله، مهم‌ترین مسائل مطرح در حوزه شفافیت سیاسی است.

۲. شفافیت اقتصادی

در بعد اقتصادی، شفافیت در مورد موضوعات مختلفی مطرح می‌شود: شفافیت نهادهای اقتصادی، شفافیت قراردادهای دولتی، شفافیت بازار بورس اوراق بهادار، شفافیت نظام مجوزهای دولتی، شفافیت نظام بانکی و شفافیت نظام بودجه‌ای 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. شفافیت نهادهای فرهنگی، شفافیت نظام رسانه‌ای و شفافیت نظام تبلیغاتی (اعم از تجاری و اجتماعی)، از جمله مهم‌ترین موضوعات فرهنگی هستند که با اصل شفافیت ارتباط پیدا می‌کنند.

۴. شفافیت اجتماعی

شفافیت در زمینه سیاست‌های اجتماعی، آسیب‌های اجتماعی، آمارهای اجتماعی، فرصت‌های اجتماعی از جمله در حوزه اشتغال و آموزش، سلامت و بهداشت عمومی و محیط‌زیست ذیل عنوان شفافیت اجتماعی قابل مطالعه هستند. برای مثال، آمار انحرافات اجتماعی، جرائم، ازدواج و طلاق و فوت، خشونت‌های خانگی، نرخ بیکاری، تهدیدها علیه سلامت عمومی به‌ویژه وجود بیماری‌های خطرناک و واگیر و هشدارهای عمومی برای پیشگیری از خسارات مادی و معنوی و آسیب‌های اجتماعی، از مهم‌ترین موضوعاتی هستند که با شفافیت اجتماعی ارتباط پیدا می‌کنند.

گفتار دوم: سازوکارهای فرهنگ شفافیت

در حکومت‌هایی که فرهنگ شفافیت غلبه دارد یا درصدد حرکت به سمت فرهنگ شفافیت هستند، این فرهنگ با روش‌ها و رفتارها و رویه‌های خاصی متجلی شده و ظهور و بروز می‌یابد که از آنها می‌توان به سازوکارهای فرهنگ شفافیت یاد کرد. بدون وجود این سازوکارها، شفافیت صرفاً در مرحله شعار و خواسته باقی می‌ماند و هرگز نمی‌تواند جایگزین فرهنگ اسرارگرایی که در طول تاریخ رسوخ و رسوب کرده است بشود. اهم این سازوکارها عبارت‌اند از: آزادی بیان، آزادی اطلاعات، حمایت از افشاگران و منابع خبر، حمایت از رقابت، تکرر و منع انحصار.

بند نخست: آزادی بیان و فرهنگ شفافیت

آزادی بیان، نخستین و مهم‌ترین ابزار شفافیت است. بدین منظور، این آزادی باید هم به عنوان وسیله و هم به عنوان هدف مورد حمایت قرار گیرد. از این لحاظ وسیله‌ای است که ابزار و بستری برای حمایت از مطبوعات و روزنامه‌نگاران جهت گزارش امور و مسائل عمومی مهم و به‌ویژه امور حکومتی فراهم می‌آورد. از این‌رو، روزنامه‌نگاران و رسانه‌ها به عنوان نماینده و کارگزار شهروندان، رویدادهای جامعه و سیاست‌های حاکم را برای شهروندان کشف، تفسیر و معنا می‌کنند و با ایجاد افکار عمومی درباره مسائل جامعه و نهادها و مقامات دولتی، مانع از اقدامات خودسرانه یا سوءاستفاده‌های احتمالی از سوی آنها می‌شوند. به همین دلیل است که به آنها لقب «نگهبان عمومی» داده شده است.

آزادی بیان هدف نیز هست؛ بدین معنا که از مباحثه‌ها و تبادل نظرهایی که بین افراد مختلف راجع به موضوعات مختلف صورت می‌گیرد حمایت می‌کند. مهم نیست که آنها راجع به چه چیزی بحث می‌کنند از صرف سخن گفتن و بحث و تبادل نظر حمایت می‌شود. طبیعتاً اگر موضوع بحث جنبه عمومی

داشته باشد؛ برای مثال، به مسائل سیاسی یا زیست‌محیطی یا فساد اداری مربوط باشد از حمایت‌های بیشتر برخوردار خواهند بود.

از منظر شفافیت، در کشورهایی که فرهنگ شفافیت در آنها در مقایسه با سایرین، کم‌وبیش، غلبه دارد نقش شفاف‌کننده آزادی بیان در ابراز و اشاعه مطالبی برجسته می‌شود که ذیل عنوان «نفع عمومی»، «انتقاد»، «علامت‌دهی» و «حساس‌سازی» قرار می‌گیرند.

الف) حمایت از بیان‌های حائز نفع عمومی

نفع عمومی عنوان عامی است که در برخی کشورها با وضع قانون خاص یا پیش‌بینی در دل قوانین دیگر، مفهوم و مصادیق آن، کم‌وبیش، مشخص شده است. به‌طور خلاصه، اطلاعات دارای نفع عمومی به اطلاعاتی گفته می‌شود که از افشای آنها عموم منتفع می‌شوند. برای مثال، اطلاعات راجع به وقوع یک جرم، نقض حقوق و آزادی‌های اساسی، فساد، تهدید علیه سلامت عمومی، لطمه به محیط‌زیست و سوء مدیریت از مصادیق بارز اطلاعات حائز نفع عمومی است. افشای این اطلاعات، به جهت اهمیت خاصی که برای اداره شایسته جامعه دارد از حمایت خاص در کشورهای دارای فرهنگ شفافیت برخوردار بوده و استثنایی بر قوانین حافظ اسرار و محرمانگی قلمداد شده است.

ب) حمایت از انتقاد

آزادی انتقاد بدین معنا است که به اعضای جامعه اجازه ارزیابی، قضاوت و تحلیل و تفسیر از قول و فعل دیگران داده شود (انصاری، ۱۳۹۳: ۱۰-۱۸). از این‌رو، در ذات هر انتقادی، اندازه‌ای از اهانت و زیر سؤال بردن وجود دارد که باید تحمل شود. هر مقام یا فرد مورد انتقاد ممکن است ناراحت، آزرده، آشفته و دچار تشویش خاطر شود. چنین انتقادهایی نباید تحت عناوین مجرمانه

توصیف شده و منع شوند. وجود ممنوعات قانونی با تعاریف و ضمانت اجرای عمده‌تاً کیفری، سبب می‌شود که افراد رغبت چندانی به انتقاد نداشته باشند و بیان‌های خود را سانسور کنند. این خودسانسوری به‌ویژه در خصوص بیان‌های انتقادی نسبت به دولت و مقامات دولتی، دوچندان است. زیرا در آن‌سوی بیان‌های انتقادی از دولت، تهدیدهایی همچون توهین و افترا به مقامات و نهادهای دولتی، نشر اکاذیب به‌قصد تشویش اذهان عمومی، تبلیغ علیه نظام و جرم سیاسی قرار دارد که هر کدام، مجازات سنگینی دارد. شفافیت با تحمل مخالف و منتقد ملازمه دارد، به‌نحوی که این تحمل از ارزش‌های اساسی هر جامعه‌ای است که شفافیت، انسجام و همبستگی اجتماعی قوی دارد یا می‌خواهد داشته باشد.

ج) حمایت از علامت‌دهی افراد و رسانه‌ها

(Le signalement des faits de corruption)

منظور از علامت‌دهی آن است که افراد و رسانه‌ها حق داشته باشند پیشاپیش در مورد یک امر، هشدار یا علامت دهند. برای مثال، با اشاره به اوضاع و احوال و شرایط حاکم بر یک موضوع، نسبت به ارتکاب یک جرم، وقوع یک حادثه یا بحران، شکست برنامه خاص و شیوع یک انحراف هشدار دهند یا نشانه‌های لازم را در اختیار جامعه یا مسئولان قرار دهند. حمایت از علامت‌دهی، یعنی حمایت از علامت‌دهندگان در برابر تعقیب قانونی و تلافی سایرین.

د) حمایت از کارکرد حساس‌سازی رسانه‌ها

(La sensibilisation à l'information)

منظور از حساس‌سازی آن است که رسانه‌ها نسبت به برخی موضوعات در افکار عمومی حساسیت ایجاد کرده یا حساسیت‌های موجود را افزایش دهند.

برای مثال، ممکن است در نتیجه شیوع قانون شکنی، حرمت رعایت قانون از میان رفته باشد. یا در نتیجه شیوع رشوه خواری، انجام وظیفه به یک لطف یا امتیاز تبدیل شده باشد یا در نتیجه شیوع فساد، قبح اعمال و اقداماتی که از مصادیق فساد محسوب می شوند از بین رفته باشد. رسانه ها در پرتو آزادی بیان می توانند افکار عمومی را نسبت این امور حساس کنند.

حساس سازی در خصوص فساد، به ویژه در مورد فساد خاکستری و سفید اهمیت زیاد دارد. توضیح آنکه، در یک تقسیم بندی، فساد به سه نوع تقسیم شده است: فساد سیاه عبارت از فساد است که از نظر توده ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود. در این نوع فساد، حساسیت عمومی وجود دارد. نوع دوم فساد به خاکستری موسوم است؛ یعنی کاری که از نظر اکثر نخبگان منفور است اما توده های مردم در مورد آن بی تفاوت هستند و فساد سفید عبارت است از کاری که در ظاهر مخالف قانون است اما اکثر اعضای جامعه، نخبگان سیاسی و اکثر مردم عادی آن را آن قدر منفور و با اهمیت نمی دانند که خواستار تنبیه و مجازات عامل آن باشند (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۵). در دو نوع اخیر فساد به ویژه در مورد فساد سفید، حساس سازی رسانه ای بسیار مهم است.

بند دوم: آزادی اطلاعات و فرهنگ شفافیت

بخش عمده قوانین و مقررات مرتبط با فرهنگ شفافیت به عنصر دسترسی به اطلاعات مربوط می شوند. در این میان، قانون آزادی اطلاعات به دلیل آنکه مستقیماً به موضوع دسترسی به اطلاعات مربوط می شود، نقش ویژه و برجسته ای دارد. سایر قوانین و مقررات مربوط، ممکن است به طور ضمنی یا موردی به این امر توجه کرده باشند.

در کشورهای مختلف جهان، قوانین و مقررات مرتبط با دسترسی به اطلاعات به دو

صورت موضوع دسترسی به اطلاعات را مورد توجه قرار داده‌اند: یا دسترس‌پذیر ساختن ابتکاری و کنشی اطلاعات از سوی حکومت و سایر دارندگان اطلاعات را الزامی کرده‌اند یا از دسترسی متقاضیان اطلاعات به اطلاعات درخواستی آنها حمایت کرده‌اند (انصاری، ۱۳۸۷: ۱۰۳-۱۴۵). این دو شیوه و قوانین و مقررات مرتبط با هر یک در زیر توضیح داده می‌شوند.

الف) اطلاع‌رسانی کنشی یا ابتکاری

اطلاع‌رسانی ابتکاری یعنی ارائه اطلاعات از سوی مؤسسات عمومی یا خصوصی صرف‌نظر از وجود تقاضا. در قوانین کشورهای مختلف، این اطلاع‌رسانی به دو شکل رایج است:

۱. انتشار اطلاعات کلیدی

در کلیه قوانین آزادی اطلاعات (حدود ۱۰۴ کشور تا سال ۲۰۱۶) بخشی به انتشار اطلاعات کلیدی اختصاص یافته است. منظور از این نوع اطلاعات، اطلاعاتی است که کلید شناسایی، مطالبه و استفاده از اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی یا خصوصی است؛ یعنی مؤسسات عمومی باید اطلاعاتی را که نفع عمومی قابل ملاحظه‌ای دارند صرف‌نظر از هرگونه تقاضا و رأساً منتشر ساخته و در دسترس همگان قرار دهند. زیرا تا زمانی که مؤسسات عمومی اطلاعات خود را منتشر نکنند مردم نخواهند دانست که چه اطلاعاتی را از کدام مؤسسه عمومی می‌توانند به‌دست آورند (انصاری، ۱۳۸۷: ۸۵-۸۷).

در کشور ما ماده ۱۰ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات درباره این نوع اطلاع‌رسانی می‌گوید هریک از مؤسسات عمومی باید در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی دست‌کم به‌طور سالانه اطلاعات عمومی شامل عملکرد و ترازنامه (بیلان) خود را با استفاده از امکانات رایانه‌ای و حتی‌الامکان... در یک کتاب راهنما منتشر سازند و در صورت درخواست شهروندان با اخذ هزینه

تحويل دهند. این ماده، برخی از مصادیق اطلاعات کلیدی را به طور تمثیلی ذکر کرده است.

۲. برگزاری جلسات عمومی

آزادی اطلاعات متضمن حق مردم نسبت به آگاهی از آن امور و مسائلی است که دولت به نمایندگی از آنها انجام می دهد و به ویژه متضمن حق مشارکت مردم در تصمیم سازی ها است. از این رو، در قوانین مربوط به آزادی اطلاعات بسیاری از کشورها تصریح شده است که تا حد ممکن، نشست های مؤسسات عمومی به روی عموم باز است و مانعی برای شرکت علاقه مندان در نشست های مذکور وجود ندارد (انصاری، ۱۳۸۷: ۹۷).

البته، برخی کشورها، لزوم علنی بودن نشست های مؤسسات عمومی را در قانون آزادی اطلاعات پیش بینی کرده اند و برخی دیگر، قانون خاصی در این باره وضع کرده اند که به قانون «نشست های علنی» (Open Meeting Act) موسوم است.

در میان انواع مؤسسات عمومی، مؤسساتی که تصمیم گیری در آنها حالت شورایی دارد و اعضای آنها از طریق انتخابات تعیین می شوند بیش از سایرین باید به علنی بودن نشست های خود، اهمیت قائل شوند.

برای فراهم بودن فرصت های مساوی جهت شرکت مردم در این نشست ها، لازم است که با اطلاع رسانی مناسب، برگزاری نشست و موضوع آن، از پیش به اطلاع عموم رسانده شود.

در کشور ما، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، حکمی در این باره پیش بینی نکرده و در سایر قوانین نیز حکم خاصی در این باره مشاهده نمی شود.

ب) اطلاع رسانی واکنشی

اطلاع رسانی واکنشی عبارت است از ارائه اطلاعات در واکنش به یک درخواست.

این نوع اطلاع‌رسانی موضوع اصلی قوانین آزادی اطلاعات در کشورهای مختلف جهان (۱۰۴ کشور تا ۲۰۱۶) است (انصاری، ۱۳۸۷: ۷۲-۹۵).

بر این اساس، در کشور ما نیز قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، در ماده ۵ و ذیل بند سوم خود با عنوان «حق دسترسی به اطلاعات»، مردم را ذی‌حق در دسترسی به اطلاعات و مؤسسات عمومی را طرف این حق معرفی کرده است: «مؤسسات عمومی مکلفاند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند». گفتنی است درخواست دسترسی از اتباع ایرانی پذیرفته می‌شود و می‌تواند به‌صورت کتبی و حضوری یا الکترونیک باشد. مؤسسه دریافت‌کننده درخواست باید در سریع‌ترین زمان ممکن و حداکثر ظرف ۱۰ روز از زمان دریافت درخواست با آن پاسخ دهد (ماده ۸). برای نظارت بر حسن اجرای این قانون نیز کمیسیونی با عنوان «کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» ایجاد شده است.

بند سوم: حمایت از منابع خبر و افشاگران

الف) حمایت از منابع خبر

۱. مفهوم و مبنای حمایت

حمایت از منابع خبری یعنی وجود قوانین و الزام‌هایی که از تحت‌فشار قرار دادن روزنامه‌نگاران برای افشای هویت منابعی که برخی اطلاعات را در اختیار آنها می‌گذارند، جلوگیری کند.

فاش‌سازی اطلاعات توسط منابع محرمانه یک امر لازم برای توانایی رسانه‌ها به افشای فساد، علامت‌دهی و حساس‌سازی است. برای مثال در ماجرای واترگیت، افشای گزارشی مبنی بر سوءاستفاده 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 به‌طور ناشناس به

ایستگاه محلی رادیو تلفن کرد و عموم مردم و خانواده‌ها را از غرق شدن یک زیردریایی در روسیه آگاه کرد، درحالی‌که 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 (Banisar, 2007, p.8). بنابراین، اگر حمایت از منابع خبری به‌صورت قانونی و کافی وجود نداشته باشد، روزنامه‌نگاران ممکن است مجبور شوند هویت منابع خبری خود را فاش کنند یا اینکه با تعقیب قانونی مواجه شوند. اولین نتیجه این اجبار آن است که برخی از منابع از ترس افشای هویت خود ممکن است صحبت نکنند، برخی نیز استقلال حرفه‌ای روزنامه‌نگاران را زیر سؤال برده و آنها را عامل دولت قلمداد کنند. همچنین، عدم حمایت از منابع خبری می‌تواند جان روزنامه‌نگاران را به مخاطره بیاندازد. روزنامه‌نگاران زیادی در حوزه‌های پرخطری مثل مناطق جنگی یا جرائم سازمان‌یافته کار می‌کنند. احضار آنها به دادگاه به‌عنوان جاسوس یا شاهد می‌تواند جان آنها را در معرض خطر قرار دهد (Banisar, 2007, p.16-17).

۲. شیوه حمایت

تقریباً ۱۰۰ کشور، قوانین و مقرراتی راجع به حمایت منابع از سوی روزنامه‌نگاران تصویب کرده‌اند. از این میان، تقریباً ۲۰ کشور در سطح قانون اساسی حمایت کرده‌اند و حدود ۹۰ کشور هم در قوانین عادی خود از جمله در قوانین مطبوعاتی و آیین‌های دادرسی مدنی و کیفری (Banisar, 2007, p.51). جامع‌ترین حمایت، در قانون آزادی مطبوعات سوئد پیش‌بینی شده است که بخشی از قانون اساسی آن نیز محسوب می‌شود. به‌موجب این قانون، هرکسی که منبع خبری باشد از حق بنیادی گمنامی برخوردار است و روزنامه‌نگار وظیفه حفظ هویت منبع خبری را دارد و نقض این وظیفه از سوی روزنامه‌نگار، جرم است. عدم افشای هویت منابع به‌جز در موارد استثنایی مثل نقض امنیت

ملی به‌طور اساسی مورد حمایت قرار گرفته است. حمایت از منابع خبری در برخی کشورها مطلق است و در برخی دیگر مشروط. حدود ۲۰ کشور دارای قوانینی هستند که بر اساس این قوانین، حق حمایت از منابع، چنان بنیادی قلمداد شده که هیچ‌کس و تحت هیچ شرایطی حق درخواست افشای آن را ندارد. این قوانین بیش از همه در آمریکای لاتین تصویب شده‌اند؛ اما در بسیاری از کشورها، حق عدم افشای هویت منابع خبری منوط به رعایت شرایطی است. بلژیک در زمره کشورهای است که چنین قانونی دارد و به‌موجب آن، از روزنامه‌نگاران و افرادی که با آنها همکاری می‌کنند در برابر الزام به افشای هویت منابع یا هرگونه اسناد و اطلاعاتی که امکان فاش کردن هویت منابع را دارد، حمایت مؤثر به عمل می‌آید. نظارت یا بازرسی‌ها نباید به‌نحوی باشند که در اثر آن حمایت‌های پیش‌بینی شده نقض شوند مگر در دعاوی راجع به تروریسم، در میان بودن تهدیدهای جدی علیه تمامیت جسمانی یک شخص، نبود راهی دیگر برای کسب اطلاعات و اساسی بودن اهمیت اطلاعات (Banisar, 2007, pp.24-25).

در حقوق ایران، ماده ۴ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، در حکمی تعجب‌آور، افشای منبع خبر را در صورت حکم مقام قضایی، مجاز دانسته است.^۱ تعجب آنجاست که فلسفه وجودی حمایت از منابع خبر، منع اجبار روزنامه‌نگاران از سوی مقامات قضایی به افشای منبع خبر است. از این‌رو، 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.

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

ب) حمایت از افشاگران

۱. مفهوم و مبنای حمایت

افشاگران کسانی هستند که اطلاعات حاکی از فساد، سوء مدیریت و نقض حقوق و آزادی‌های بنیادی را افشا می‌کنند و غالباً کارمند واحدی هستند که اطلاعاتش را افشا می‌کند. کشورهای زیادی، حمایت از افشاگران را در قوانین خود پیش‌بینی کرده‌اند (Wolfe, Worth, Dreyfus, Brown, 2014, pp. 22-65). این قوانین باعث می‌شوند کارفرمایان در شرایط خاص برای افشاگران محدودیت ایجاد نکنند. باوجوداین، بیشتر این قوانین درباره مبارزه با فساد هستند و از افشاگرانی که اطلاعات را به رسانه‌ها فاش می‌کنند حمایت نمی‌کنند. تنها در برخی کشورها نظیر ایالات متحده آمریکا، قلمرو آزادی بیان موسع بوده و افشاگران در مشاغل دولتی را مورد حمایت قرار می‌دهند.

افشاگران در نتیجه افشاگری با خطرات زیادی مواجه هستند: خطر از دست دادن کار، مواجه شدن با محدودیت‌ها یا تضییقاتی 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. در قوانین کیفری بیشتر کشورها، انتشار اطلاعات طبقه‌بندی شده از سوی کارکنان ممنوع است. برای مثال، ادوارد اسنودن و ژولیان آسانژ هر دو افشاگرانی هستند که از سوی دولت آمریکا تحت تعقیب هستند؛ اما اسنودن در مقایسه با آسانژ، به دلیل کارمند بودن، تحت تعقیبات جدی‌تر قرار دارد.

۲. شیوه حمایت

حمایت از افشاگران در سطح بین‌المللی به‌طور فزاینده‌ای در معاهدات و تدابیر ضد فساد و نیز در تفسیرهای رسمی از آزادی بیان مورد شناسایی قرار می‌گیرد.

در سطح ملی نیز، حدود ۴۰ کشور قوانین داخلی راجع به حمایت از افشاگران تصویب کرده‌اند (Wolfe, Worth, Dreyfus, Brown, 2014, pp. 22-65).

برخی از کشورها نظیر انگلستان، نیوزلند، غنا، تعدادی از ایالت‌های استرالیا و آفریقای جنوبی قوانین جامعی را راجع به افشاگران تصویب کرده‌اند. برخی دیگر همانند ایالات متحده و کانادا قوانینی دارند که بخش عمومی را به‌طور گسترده‌ای پوشش می‌دهند و ژاپن قانونی دارد که بخش خصوصی را نیز پوشش می‌دهد.

عموماً، کشورها حمایت از افشاگران را به‌صورت بخشی یعنی تنها در مورد انواع معینی از اشخاص یا انواع مشخصی از اطلاعات و نیز تدریجی (اول افشای داخلی بعد بیرونی) مورد پذیرش قرار داده‌اند. در برخی کشورها، اهمیت افشاگری به نهادهای همگانی از جمله رسانه‌ها نیز مورد شناسایی قرار گرفته است. در کانادا و آفریقای جنوبی، به‌عنوان آخرین چاره و در صورت تحقق برخی شرایط، اجازه افشاگری به رسانه‌ها داده شده است. 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 ذی‌صلاح 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 ذی‌صلاح 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 او کرده است.

بند چهارم: حمایت از رقابت، تکثر و منع انحصار

در کشورهای مختلف جهان، یکی از راهکارهای تضمین صحت اخبار و اطلاعات و مقبولیت تحلیل‌ها و تفسیرهای آنها که به تبع به شفافیت منجر می‌شود، تضمین اصل رقابت و تکثر در فعالیت‌های مرتبط با کالاهای اطلاعاتی است. در جوامع مردم‌سالار، تکثرگرایی در عرصه اطلاعات از جمله در حوزه رسانه‌ها، موجب می‌شود تا اطلاعات گوناگون و تحلیل‌های رقیب در اختیار شهروندان قرار گیرد و فرصت‌های انتخاب آنها در حوزه‌های مختلف از جمله در حوزه اقتصاد ارتقا یابد؛ به اقلیت‌ها فرصت و امکان می‌دهد تا موجودیت و هویت خود را در دل اجتماعات بزرگ حفظ کنند و دچار اضمحلال نشوند؛ با افزایش امکان تفاهم و درک متقابل میان اعضای مختلف جامعه به کاهش بروز خشونت‌ها کمک و از صلح و امنیت پاسداری می‌کند؛ به تنوع فرهنگی جامعه کمک و از سیطره فرهنگی بیگانه بر فرهنگ‌های بومی جلوگیری می‌نماید و تغییرات اجتماعی و فرهنگی را تسهیل می‌کند (Harcourt, 1999, para. 1).

منظور از اصل تکثر در رسانه‌ها آن است که تعداد رسانه‌های متفاوت قابل‌دسترس برای مردم به اندازه‌ای باشد که مجموع فعالیت‌های آنها انعکاس‌دهنده افکار و دیدگاه‌های گوناگون جامعه است. مقابل تکثرگرایی، تمرکزگرایی قرار دارد که درصدد است مالکیت یا کنترل انحصاری هریک از انواع رسانه‌ها را به صورت انحصاری در اختیار حکومت یا شخص یا گروه خاصی قرار دهد. این تکثرگرایی به دو روش قابل تحقق است که به اختصار توضیح داده می‌شود.

الف) تکثر مالکان رسانه‌ها

ارتباط بین تکثرگرایی در مالکیت رسانه‌ها و تکثر نظرها و اطلاعاتی که توسط آنها منتشر یا پخش می‌شود امر انکارناپذیری است. عموماً آزادی بیان تحت نفوذ

مالک رسانه تبلور می‌یابد. مالکان رسانه‌ها از روش‌های مستقیم و غیرمستقیم زیادی برای اعمال نفوذ خود بر رسانه‌ای که در اختیار دارند استفاده می‌کنند. گاه قوانین و مقررات کشور چنین اجازه‌ای را به آنها می‌دهد و گاه آنها با عقد قرارداد با عوامل رسانه‌ای خود، آنها را به‌موجب شروط قراردادی ملزم به پیروی از نظرهای خود می‌سازند (روش‌های مستقیم). همچنین مالکان رسانه‌ها با به خدمت گرفتن افراد همفکر و همراه و با الزام عوامل رسانه‌ای خود به پخش و تولید برنامه‌ها و گزارش‌ها در مورد اشخاص حقیقی و حقوقی که تأمین‌کننده منافع مالی هستند بر استقلال و تکثرگرایی رسانه تحت تملک خود تأثیر می‌گذارند (روش‌های غیرمستقیم).

بنابراین، جلوگیری از تمرکز در مالکیت رسانه‌ها، دست‌کم، در تکثر بیرونی رسانه‌ها، نقش زیادی دارد؛ زیرا مانع از آن می‌شود که یک یا چند شخص با در اختیار داشتن مالکیت رسانه‌های یک کشور، از روش‌های مستقیم و غیرمستقیم برای حذف یا تحدید استقلال و تکثرگرایی اقدام کنند (انصاری، ۱۳۹۳: ۹۶-۸۹).

(ب) تکثر منابع اطلاعات

یکی از شکل‌های رایج تمرکزگرایی، تمرکز در منابع خبری رسانه‌هاست. در واقع، یکی از دلایل یکنواختی در فعالیت رسانه‌های مختلف آن است که اینان خودشان خبر یا اطلاعات یا فیلم تولید نمی‌کنند؛ بلکه غالباً مطالب لازم را از مؤسسات حرفه‌ای که در بیرون از ساختار آنها قرار دارند به‌دست می‌آورند. از این‌رو، وجود رقابت بین مؤسساتی که منابع خبر و اطلاعات محسوب می‌شوند و برای رسانه‌ها به‌مثابه مرجع خبر عمل می‌کنند و نیز رجوع هریک از رسانه‌ها به منابع خبری مختلف، از لوازم تحقق تکثرگرایی رسانه‌ای به شمار می‌رود. از این‌رو، تکثرگرایی باید با تمرکز در منابع اطلاعاتی و خبری مبارزه کرد؛

زیرا به‌ویژه در مواردی که دسترسی به اطلاعات خاص برای شکل دادن به افکار عمومی در خصوص یک قضیه خاص ضروری باشد فقدان منابع متعدد اطلاع‌رسانی و ایجاد انحصار در خصوص آن اطلاعات، امری خطرناک است چون در این صورت افکار عمومی تنها بر اساس اطلاعات ارائه شده توسط یک منبع خاص، که کنترل انحصاری اطلاعات را در اختیار دارد، شکل خواهد گرفت؛ برای مثال در جنگ آمریکا علیه عراق روزنامه‌نگاران حق دسترسی به مناطق عملیاتی را نداشتند و ناگزیر بودند اطلاعات مورد نیاز خود را صرفاً از گزارشگران جنگی و مورد تأیید آمریکا دریافت کنند.

علاوه بر این، یکنواختی و تمرکز در منابع اطلاع‌رسانی اطلاعات اقتصادی نیز خطرناک است؛ زیرا سبب می‌شود که مشتریان، تحت‌الشعاع اطلاعات یک منبع خاص یا منابع متمرکز قرار گیرند و قابلیت‌های خود را در تنظیم امور اقتصادی از دست بدهند. یکنواختی در اطلاع‌رسانی زمانی رخ می‌دهد که نتوان صحت اطلاعات ارائه شده را با استفاده از اطلاعاتی که از منابع اطلاعاتی دیگر استفاده کرده‌اند مورد ارزیابی قرار داد. چنین وضعی به‌ویژه ممکن است در مورد اطلاعات ارائه شده به‌وسیله مؤسسات مختلف حکومتی که منبع انحصاری یک خبر محسوب می‌شوند بیشتر پدید آید (انصاری، ۱۳۹۳: ۹۷-۹۶).

فصل دوم

تبیین قوانین و مقررات مرتبط
با فرهنگ شفافیت

گفتار اول: قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت سیاسی
گفتار دوم: قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت اقتصادی
گفتار سوم: قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت فرهنگی
گفتار چهارم: قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت اجتماعی

مقدمه

پس از آشنایی با مفهوم فرهنگ شفافیت و سازوکارهای تحقق آن، قواعد و اصول حقوقی که در سطح بین‌المللی، تطبیقی و ملی در خصوص هر یک از مقوله‌های شفافیت وجود دارد معرفی می‌شود. هدف این بخش از گزارش آن است که نشان دهد که در مقایسه با سطح بین‌المللی و کشورهای دیگر، در کشور ما چه کاستی‌ها و ایرادهای حقوقی و قانونی برای ایجاد فرهنگ شفافیت وجود دارد.

گفتار اول: قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت سیاسی

شفافیت سیاسی (la transparence politique)، به معنای شفافیت نهادهای سیاسی، مقامات سیاسی و امور سیاسی است. در عین حال، حوزه سیاست، در مقایسه با سایر حوزه‌ها، بیشترین سابقه و قابلیت را برای توجیه محرمانه نگه‌داشتن امور و اطلاعات سیاسی دارد. از قدیم‌الایام، امنیت ملی، اسرار دولتی و ممنوعیت تضعیف اعتماد عمومی برای توجیه عدم شفافیت در حوزه سیاست مورد توسل و استناد بوده است. شفافیت سیاسی در عین پذیرش توجیهات 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 و منافع خود را روشن کنند و از احزاب و نامزدهای انتخاباتی می‌خواهد تا وضعیت هزینه‌های انتخاباتی خود را شفاف کنند.

بند نخست: شفافیت نهادهای سیاسی

نهادهای سیاسی در معنای عام کلمه، عبارت از نهادهایی هستند که در امور عمومی تصمیم‌گیری می‌کنند. از این‌رو، پارلمان، هیئت‌وزیران 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) هرچند از نظر سازمانی و اسمی جزء قوه قضائیه هستند، اما به دلیل آنکه همانند پارلمان یا کابینه، تصمیمات کلی و رویه‌ساز اتخاذ می‌کنند (برای مثال، در کشور ما آرای وحدت رویه در حکم قانون قلمداد می‌شوند) تصمیمات آنها در حکم تصمیمات سیاسی است و باید همانند نهادهای سیاسی شفافیت و پاسخ‌گویی داشته باشند.

با این مقدمه، قواعد ناظر بر شفافیت پارلمان و کابینه توضیح داده می‌شود.

الف) شفافیت پارلمان

در کشورهای مختلف، قوه مقننه یا نهاد قانون‌گذاری یا پارلمان در قالب نظام تک‌مجلسی یا دومجلسی (کنگره / ملی / عوام و سنا) عهده‌دار دو امر سیاسی بسیار مهم است: نظارت بر دولت و دولتمردان و تقنین. طبق اصل پذیرفته‌شده در همه نظام‌های دموکراتیک، پارلمان‌ها تابع اصل علنی بودن هستند. در اینکه این اصل شامل چه چیزها و اموری می‌شود اختلاف‌نظرهایی وجود دارد، اما در مورد علنی‌بودن مذاکرات نمایندگان در پارلمان و مصوبات آنها اختلاف‌نظری مشاهده نمی‌شود. برخی کشورها برای ارتقای شفافیت پارلمان، ابتکارهای دیگری نیز به کار برده‌اند و پارلمان به‌عنوان یک کل (مثلاً بودجه و هزینه‌های پارلمان، دستور کارهای پارلمانی و برنامه زمان‌بندی آن، چرخه تصمیم‌گیری

در پارلمان، دسترسی به صحن عمومی یا کمیسیون‌های آن، نمایندگان (وضعیت دارایی، تعارض منافع، انتشار دعوت‌ها به مراسم عمومی برای حضور و ارائه نظر، نحوه دسترسی به نماینده در حوزه انتخابیه) و کمیسیون‌ها (مشروح مذاکرات، دستور کارها، دعوت از متخصصان و ...) را تابع این اصل قرار داده‌اند. 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 می‌شود این اصل، صرفاً مذاکرات و مصوبات مجلس را علنی دانسته است. شفافیت کمیسیون‌های مجلس و نیز نمایندگان باید به‌طور 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» می‌آید برای اجرا ابلاغ می‌گردد. 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، به‌طور ضمنی، ایجاب می‌کنند که اقتضائات اصل علنی بودن و شفافیت از سوی آنها نیز رعایت شود. امری که اکنون بدان عمل نشده است. 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 توجیهات آزادی اطلاعات، شفاف‌سازی قوه مجریه است. برخلاف قوای مقننه و قضائیه که تابع اصل علنی بودن هستند قوه مجریه، علیرغم وظایف و اختیارات زیاد، در کشورهای مختلف غیر شفاف باقی مانده است. از این‌رو، هدف اصلی آزادی اطلاعات و شفافیت، قوه مجریه است.

با وجود این، در مورد دسترسی به اطلاعات کابینه یا جلسات کمیسیون‌های

دولت، دو دیدگاه رقیب در کشورهای مختلف وجود دارد: برخی استدلال می‌کنند فراهم ساختن فضای لازم برای همفکری و رایزنی (Space to think) بی‌پرده بین مسئولان و مقامات ارشد حکومت و ایجاد شرایط لازم برای قوه مجریه جهت تدبیر و تأمل قبل از تصمیم‌گیری ایجاب می‌کند که فضای محرمانگی کافی در اختیار این‌ها قرار گیرد (Berge, 2000, P.35). به اعتقاد اینان، باید به هیئت‌وزیران، هر یک از وزرا و مقامات ارشد این امکان و اجازه داده شود که «به‌گونه‌ای که تصور نمی‌شود فکر کنند». یعنی برخی از مسائل و مشکلات را در پشت درهای بسته و به‌طور خصوصی و کاملاً بی‌پرده مورد بحث و مذاقه قرار دهند و پیشنهادهای مختلف و جایگزین با پیشنهادهای موجود مطرح کنند و مادامی که تصمیم و راه‌حل آنها کاملاً شکل نگرفته و غیر نهایی است از افشای آن خودداری کنند. این امر به اشخاصی که در بدنه حکومت هستند امکان می‌دهد بدون واهمه، 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. درحالی که مشارکت شهروندان در مراحل اولیه تصمیم‌گیری (مرحله تصمیم‌سازی)، بیشتر از محرمانگی موردنظر 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 موردنظر او ارائه شده‌اند یا خواهند شد آگاه می‌شود و از همان زمان واکنش‌های آتی را پیش‌بینی کرده و راه‌حل‌های مناسب را تمهید می‌کند (Berge, 2000, P.35).

نتیجه آنکه، شفافیت، آثاری به‌مراتب 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 به‌اندازه کافی مورد بررسی و مذاقه قرار می‌گیرد و تصمیمات در یک فرایند و نه به‌صورت آنی، گرفته می‌شوند (Frankel, 2001, P.8).

بند 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. در روزگار حاضر پاکدستی مقامات و مسئولان حکومتی از شرایط اساسی اعتماد به آنها است و احراز این پاکدستی، با شفافیت وضعیت دارایی و سبک زندگی آنها گره خورده است. برای تحقق این امر مهم، در اغلب کشورها قوانینی موسوم به «قوانین اعلام دارایی و منافع» (Disclosure of Assets & Interests Laws) تصویب شده است که در زیر به اختصار توضیح داده می‌شوند:

الف) شفافیت وضعیت دارایی مقامات

در حال حاضر در بسیاری از کشورهای جهان، مقامات دولتی ملزم به افشای وضعیت دارایی خود هستند. با وجود این، چند و چون این الزام و میزان پایبندی به آن و در نتیجه، کارآمدی آن از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. این تفاوت‌ها در پرتو پاسخ به پرسش‌هایی مشخص می‌شود که در ادامه به آنها پرداخته می‌شود:

۱. اشخاص ملزم به اعلام وضعیت دارایی

از لحاظ دامنه اشخاص ملزم به اعلام وضعیت دارایی، سه رویکرد در بین کشورهای مختلف جهان مشاهده می‌شود: در برخی کشورها نظیر آلمان و

کشورهای اسکاندیناوی، اعلام وضعیت دارایی عمدتاً به نمایندگان پارلمان محدود شده و استثنائاً در دانمارک به اعضای کابینه نیز تسری یافته است. در برخی دیگر، از جمله در کشورهای اروپای غربی نظیر فرانسه، اسپانیا و پرتغال، دامنه افرادی که مکلف به ارائه اعلامیه دارایی هستند گسترده‌تر است. وزرا و مقامات ارشد حکومت و رؤسای نهادهای مهم نیز ملزم به اعلام وضعیت دارایی خود هستند. برای مثال از سال ۱۹۸۸ در فرانسه، نه فقط نمایندگان پارلمان و رئیس‌جمهور و اعضای کابینه، بلکه نمایندگان منتخبی که دارای قدرت اجرایی در سطح منطقه‌ای و محلی هستند از جمله شهرداران مکلف به ارائه اعلامیه دارایی خود هستند. سرانجام آنکه، برخی کشورها نظیر استونی و لاتویا، مقامات قضایی را نیز مشمول این الزام قرار داده‌اند (OECD, 2011, pp.50-53).

۲. علنی یا سری بودن اعلامیه

این پرسش که آیا محتوای یک اعلامیه علنی شود یا نه یکی از مناقشه‌انگیزترین جوانب این موضوع است. در این خصوص، در میان کشورهای مختلف جهان، سه رویکرد مشاهده می‌شود: افشای عمومی کامل، افشای محدود و عدم افشا. برخی کشورها نظیر دانمارک، بوسنی و هرزگوین (در مورد مقامات منتخب)، مونته‌نگرو، رومانی و انگلستان (در مورد دارایی مجلس عوام) از نظام افشای عمومی تبعیت می‌کنند. برای مثال، دارایی‌های ثبت‌شده نمایندگان مجلس عوام انگلستان، همه‌ساله منتشر شده و به صورت منظم در اینترنت به روز شده و در سایت پارلمان بریتانیا در دسترس عموم قرار می‌گیرد. در مقابل، برخی کشورها با اشاره به لزوم حمایت از حریم خصوصی اشخاص، افشای خلاصه شده صورت دارایی اشخاص را پذیرفته‌اند. در واقع، در مواردی که قوانین مربوط به افشای صورت دارایی، افشای اقلام زیادی از دارایی را لازم دانسته‌اند

(مثلاً در قوانین لهستان، رومانی، اسپانیا، اروگوئه و ونزوئلا)، تبعیت از رویکرد دوم بیشتر شده است. سرانجام آنکه معدودی از کشورها نظیر فرانسه با استناد به اصل محرمانگی، افشای عمومی صورت دارایی مقامات را کلاً ممنوع کرده‌اند (OECD, 2011, pp.86-89).

در نظام حقوقی ایران، پس از 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 اشخاص و اقلامی را که باید اعلام شوند به نحو موسع در نظر گرفته و افشای عمومی آنها را حتی به صورت خلاصه ممنوع کرده است.

ب) اعلان تعارض منافع شخصی و عمومی

تدبیر دیگری که در کشورهای توسعه‌یافته برای شفافیت مقامات سیاسی به‌ویژه نمایندگان پارلمان موردتوجه واقع شده، اعلان تعارض منافع است. در این خصوص دو رویکرد در میان این کشورها مشاهده می‌شود: اعلان موردی وجود تعارض منافع (ad hoc disclosure) و اعلان سیستمی منافع (register of interests). در رویکرد اول، هر زمان که در فرایند مذاکرات و تصمیم‌گیری راجع به موضوع خاص، منافع مقام دولتی از تصمیم متأثر باشد باید به‌طور شفاهی یا کتبی این موضوع را اعلان کند. در انگلستان، کانادا، استرالیا و آمریکا و بسیاری از کشورهای آفریقایی که چنین رویکردی را پذیرفته‌اند نمایندگان مجلس، در نتیجه این اعلان، حق رأی خود را در خصوص آن موضوع از دست می‌دهند. در رویکرد دوم، مقامات دولتی از جمله نمایندگان مجلس باید در آغاز دوره نمایندگی یا مسئولیت منافع خصوصی مادی و غیرمادی خود را در شکل مشخص شده به مرجع خاصی اعلام کنند. رویکرد اول، شفافیت

را ارتقا داده و رویکرد دوم، صرفاً در مورد احتمال بروز فساد هشدار می‌دهد (Larbi, 2005, pp.4-9).

در ایران هنوز قانون خاصی در این باره وجود ندارد و صرفاً برخی مقامات قضایی آن‌هم به صورت موردی موظف هستند در صورت وجود تعارض منافع، از رسیدگی به پرونده خودداری کنند.

بند سوم: آزادی بیان‌های سیاسی

بیان‌های سیاسی به بیان‌های راجع به امور و مقامات و نهادهای سیاسی گفته می‌شود. از نظر تحلیلی دو دلیل عمده برای آزادی و شفافیت اطلاعات سیاسی وجود دارد (پاپ، ۱۳۸۳: ۶۷): اول اینکه در حوزه سیاست، احزاب سیاسی برای رسیدن به یک یا چند پُست با یکدیگر رقابت می‌کنند و فقط یکی از آنها (یک فرد یا حزب) می‌تواند در یک دوره مشخص در آن پُست قرار گیرد. بدین‌سان، در حوزه‌های مختلف انتخابات، رقابت در عرصه اندیشه‌های سیاسی، اصلی‌ترین و مهم‌ترین شکل رقابت بین احزاب سیاسی است. از این‌رو، مقررات‌گذاری در حوزه سیاست مانع از آن می‌شود که احزاب سیاسی غیر حاکم از تنها ابزار رقابت که برای آنها وجود دارد استفاده کنند. در واقع، محدود کردن بیان‌های سیاسی به معنی اخلال در فرایند رقابت‌های سیاسی است.

دوم اینکه ارتباط خاصی که بین بازار اندیشه‌های سیاسی و بازار دیگر اندیشه‌ها وجود دارد مانع از محدود کردن آن می‌شود. تغییر در حوزه اقتصاد، علم و فناوری، تجارت و سرمایه‌گذاری و... با آنچه در صحنه بازار سیاست می‌گذرد کنترل می‌شود یا قابل کنترل است. تغییر در بازار سیاست تأثیر مستقیم یا غیرمستقیم بر سایر حوزه‌های جامعه دارد. از این‌رو، ایجاد محدودیت در برابر بیان‌های سیاسی، رقابت در برخی عرصه‌های اندیشه را به‌طور خاص و رقابت در حوزه اندیشه را به‌طور عام، تضعیف می‌کند.

(Breton & Wintrobe, 2008, pp.59-60)

برای تحقق آزادی بیان‌های سیاسی، دست‌کم دو تدبیر مهم در کشورهای مختلف اتخاذ شده است: تصویب قوانین سپر و تحدید حریم خصوصی مقامات.

الف) تصویب قوانین سپر

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 به‌طور مطلق و گاهی به‌طور مشروط، باید مصون از تعقیب شناخته شود. اگر منافعی که نظام حقوقی از بیان برخی مطالب دنبال می‌کند در مقایسه با منافع ناشی از حمایت از حرمت اشخاص مهم باشد بیان‌کننده در برابر تعقیب‌کننده از «مصونیت مشروط» (Qualified privilege) و اگر بسیار مهم باشند از «مصونیت مطلق» (Absolute privilege) برخوردار خواهد بود (Fowler V. Harper, 1936, p.644). ذیل این بحث در حقوق سایر کشورها و ایران مطالعه می‌شود.

۱. در حقوق تطبیقی

مطالعه تطبیقی نشان می‌دهد که در برخی کشورها، سه دسته اشخاص از مصونیت مشروط در برابر دعاوی هتک حرمت برخوردارند: کارگر در مقابل کارفرما، شاکی در مقام احقاق حق و هر شخصی که وظیفه قانونی یا اخلاقی نسبت به بیان یا گزارش یک مطلب داشته باشد. برخورداری از این مصونیت بدین لحاظ مشروط نامیده شده که منوط به چند شرط است: بیان‌کننده

کیست؟ علیه چه کسی بیان می‌کند؟ به چه کسی بیان می‌کند؟ درباره چه موضوعی بیان می‌کند؟ برای مثال، اگر شخصی برای حمایت از منافع عمومی، با انتشار نامه‌ای به مقامات ذیصلاح، با نسبت دادن اعمال اهانت‌آمیز به یک شخص، انتصاب او را به تصدی یک سمت عمومی زیر سؤال ببرد و بعداً اثبات شود که مطالب وی کذب بوده است به اتهام هتک حرمت، قابل تعقیب نخواهد بود؛ اما اگر همین شخص، مطلب خود را از طریق رسانه‌ها اعلام می‌کرد چه‌بسا به اتهام هتک حرمت مجازات می‌شد.

در مقابل، سه دسته اشخاص از مصونیت مطلق برخوردارند و تحت هیچ شرایطی به اتهام هتک حرمت قابل تعقیب نیستند: نمایندگان پارلمان، مقامات ارشد قوه مجریه و مقامات قضایی. اینان نه‌تنها به دلیل سخنانی که بیان می‌کنند قابل تعقیب نیستند بلکه اگر رسانه‌ها نیز بیان‌های اهانت‌آمیز آنها را با علم به قضیه منتشر کنند، مسئولیت نخواهند داشت (معمدنژاد، ۱۳۷۶: ۴۱۱-۳۶۹).

۲. در حقوق ایران

در حقوق ایران، قوانین سپر وجود ندارد. نه مصونیت مشروط و نه مصونیت مطلق مورد شناسایی واقع نشده است. 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 اظهارنظر 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 (نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۵۳-۲۵۲).

ب) تحدید حریم خصوصی مقامات دولتی

طبق یک نظر، 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. طبق نظر دوم، برخی جنبه‌های زندگی شخصی افراد همیشه مصون از نظارت و بازرسی دیگران هستند، حتی اگر مستقیماً به وظایف یا صلاحیت‌های یک شخص عمومی نسبت به اداره امور عمومی مربوط باشند. نظر اول در آمریکا و نظر دوم، در کشورهای اروپایی و بسیاری دیگر از کشورها، مورد پذیرش واقع شده است (انصاری، ۱۳۸۶: ۲۹-۳۵).

در واقع، شخصی که خود را نامزد یک انتخابات قرار می‌دهد به‌طور ضمنی از حریم خصوصی خود عدول می‌کند و به رأی‌دهندگان اجازه می‌دهد در مورد زوایای مختلف زندگی وی تحقیق کنند تا مطمئن شوند وی صلاحیت لازم برای تصدی آن سمت عمومی مورد نظر را دارد (Gatly and Patrick, 1981, para. 732)؛ در مورد اشخاصی نیز که غیرداوطلبانه تصدی یک امر عمومی را عهده‌دار می‌شوند قاعده این است که تصدی امور عمومی جامعه با پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری همراه است. برای مردم تفاوتی نمی‌کند که تصدی فلان امر عمومی را یک مقام انتخابی بر عهده دارد یا یک مقام انتصابی. در هر صورت، مردم حق دارند در مورد صلاحیت و توانایی‌های متصدی آن 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.

بند چهارم: شفافیت هزینه‌های انتخاباتی

الف) دلایل و توجیهات شفاف‌سازی

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 به 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 (هادی تبار و همکاران، ۱۳۹۴: ۳۷-۵۱)، زیرا اصل «برابری» را مخدوش نموده و به ثروتمندان امکان می‌دهد با تأثیرگذاری بر انتخابات، آرای عمومی را به سمت گروه‌های موردنظر خود سوق دهند. به علاوه، این کمک‌ها معمولاً بدون چشم‌داشت صورت نمی‌گیرد؛ آن‌هایی که کمک می‌کنند مواضع و منافع مشخصی دارند که می‌خواهند در مجالس قانون‌گذاری حامیان مطمئنی داشته باشند. روا دانستن چنین سودجویی‌هایی دموکراسی‌های نمایندگی را با بحران مشروعیت مواجه می‌کند.

در مقابل، برخی استدلال می‌کنند که کمک به انتخاب فرد یا حزب دلخواه به‌خودی‌خود 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 این‌رو، 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 مطابق قانون به‌طور 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 هواداران‌شان را قابل‌پذیرش 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.

ب) نحوه شفاف‌سازی

با توجه به دیدگاه‌های سه‌گانه فوق، ذیلان نحوه اعمال و اجرای این دیدگاه‌ها در حقوق فرانسه و ایران بررسی می‌شود:

۱. شفافیت هزینه‌های انتخابات در فرانسه

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 عمده‌ی این قوانین عبارت است از: تعیین سقف برای هزینه‌های انتخاباتی، شفافیت حساب‌های مالی احزاب و نامزدها و یارانه‌های دولتی. نامزدها نمی‌توانند مستقیماً کمکی بپذیرند و در صورت تخلف حق شرکت در انتخابات را از دست می‌دهند. کمک‌ها باید از طریق ذی‌حسابی که نامزد قبلاً به فرمانداری معرفی نموده دریافت شود. فرمانداری‌ها موظف به نظارت

بر حساب‌های انتخاباتی هستند. هر نامزد یا حزب باید یک حساب انتخاباتی داشته باشد، اما استفاده از ذی حساب فقط در صورتی الزامی است که بخواهد «کمک‌های بلاعوض» دریافت نماید. (کمک‌های حزبی بلاعوض محسوب نمی‌شود). طبق اصلاحات سال ۱۹۹۵ اشخاص حقوقی نمی‌توانند به نامزدها و احزاب هیچ‌گونه کمکی نمایند. هویت اشخاص حقیقی کمک‌کننده هم اصولاً باید مشخص باشد مگر در مورد جمع‌آوری کمک در اجتماعات و به مقدار محدود. هر کس در هر انتخابات مجموعاً تا سی هزار فرانک می‌تواند به نامزدهای موردنظر خود کمک کند. به علاوه، مجموع کمک‌های بلاعوض به یک نامزد نباید از ده درصد سقف هزینه انتخاباتی تعیین شده بیشتر شود. لازم به ذکر است که ملاک تعیین سقف هزینه‌های انتخاباتی جمعیت هر حوزه است. (که مثلاً در مورد انتخابات مجلس ملی از قرار یک فرانک به ازای هر نفر تعیین شده است). پرداخت یارانه نیز تابع مقررات خاصی است. دولت تا پنجاه درصد هزینه‌های انتخاباتی را باز پرداخت می‌کند، مشروط بر آن که هر یک از نامزدها یا فهرست ائتلافی آنها دست کم پنج درصد آراء را کسب کرده باشند. تا سه ماه پس از انتخابات حساب‌های انتخاباتی باید مسدود شود. از آن پس کمیسیون حساب‌رسی هزینه‌های انجام شده را تعیین می‌کند و بر آن مبنا یارانه پرداخت می‌شود (ایوبی، ۱۳۷۹: ۱۳۵ به بعد).

۲. شفافیت هزینه‌های انتخابات در ایران

متأسفانه در کشور ما قواعد خاص و روشی در مورد شفافیت هزینه‌های انتخابات وجود ندارد. به موجب ماده ۱۰ «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده» مصوب ۱۳۶۸، به منظور صدور پروانه فعالیت و نظارت بر عملکرد گروه‌ها کمیسیونی متشکل از نمایندگان وزارت کشور، قوه قضائیه و دادستان

کل و دو نماینده از مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی شده است. این کمیسیون بر امور مالی هم نظارت دارد؛ به حکم تبصره ماده ۱۷ «درآمد و هزینه گروه‌های پروانه دار باید در دفاتر قانونی ثبت گردد و در پایان سال مالی برای بررسی در اختیار کمیسیون ماده ۱۰ قرار گیرد». همچنین گروه‌ها در اساسنامه خود باید منابع مالی‌شان را ذکر کنند (بند و از تبصره ۳ ماده ۳ آئین‌نامه اجرایی قانون احزاب)؛ اما این الزامات به‌خودی‌خود هیچ محدودیتی برای میزان درآمد و هزینه آنها ایجاد نمی‌کند و تخطی از آنها با ضمانت اجرای جدی مواجه نیست؛ زیرا ماده ۱۸ قانون در تعیین این حدود به همین اکتفا نموده است که: «بودجه گروه‌ها باید از طریق مشروع و قانونی تأمین و به شکل مشروع و قانونی صرف گردد». از این رو می‌توان گفت احزاب، به‌جز منع «دریافت هرگونه کمک مالی و تدارکاتی از بیگانگان» (بند ج ماده ۱۶) با محدودیت دیگری مواجه نیستند.

گفتار دوم: قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت اقتصادی

بند اول: شفافیت نهادهای اقتصادی

نهادهای اقتصادی در یک دسته‌بندی به نهادهای عمومی یا دولتی و خصوصی قابل دسته‌بندی هستند. نهادهای دولتی اصولاً سیاست‌گذار و مقررات‌گذار بوده و نهادهای خصوصی عمدتاً فعالان حوزه اقتصادی را در بخش‌های تولید و خدمات تشکیل می‌دهند. وزارت اقتصاد و بانک مرکزی هر کشور مهم‌ترین نهادهای اقتصادی آن کشور را تشکیل می‌دهند. در کشور ما، این فهرست بسیار مفصل است. برای مثال، می‌توان از شورای پول و اعتبار، سازمان خصوصی‌سازی، سازمان بورس و اوراق بهادار و سازمان سرمایه‌گذاری و نهادهای متعدد دیگری در حوزه اقتصاد نام برد.

این نهادها باید تا حد ممکن شفاف باشند؛ سیاست‌ها، آمار، اطلاعات و مقررات خود را بدون هرگونه تبعیضی در اختیار عموم قرار دهند. وجود هرگونه

رانت اطلاعاتی در این نهادها فسادآور است. اطلاعاتی که این نهادها تولید می‌کنند غالباً ذیل عنوان اسرار تجاری یا حریم خصوصی قرار نمی‌گیرد. دسته دوم، نهادهایی هستند که عمدتاً در قالب شرکت‌های تجاری فعالیت می‌کنند. در مورد شرکت‌ها، اصل بر این است که اطلاعات آنها در زمره اسرار تجاری محسوب می‌شود (البته اگر شرایط مقرر برای اسرار تجاری را رعایت کنند) و تنها با تصریح قانون است که این شرکت‌ها باید اطلاعات خود را در اختیار عموم مردم (از طریق روزنامه رسمی یا دفتر ثبت شرکت‌ها) یا نهادهای اقتصادی مقررات گذار نظیر سازمان خصوصی‌سازی یا سازمان بورس اوراق بهادار قرار دهند.

بند دوم: شفافیت و قوانین مقابله با فساد اقتصادی

بسیاری از مفاسد اقتصادی در خفا و دور از انظار اشخاص ثالث و نهادهای نظارتی واقع می‌شوند و در نبود سازوکارهای لازم برای حمایت از شفافیت، ممکن است هرگز کشف و تعقیب نشوند (Frankel Maurice, 2001, p.1). «اسرارگرایی»، پوششی است که خطاها و سوءاستفاده‌های حکومت و مأموران در پشت آن پنهان می‌شود و «حکومت شفاف» (Open government) جایگزینی است برای مقابله با آن (Transparency International, 2000, p. 236).

فساد اعم از اداری، مالی، اقتصادی، سیاسی و قضایی در فضایی که فرهنگ شفافیت غلبه دارد به آسانی قابل تحقق نیست و در صورت وقوع نیز احتمال کشف آن زیاد است. از این رو، در کشورهای مختلف جهان، در حوزه‌هایی از فعالیت‌های اقتصادی که احتمال فساد بیشتر است الزام به افشاگری و انتشار اطلاعات وجود دارد و نیز از افشاگران فساد حمایت می‌شود.

اهمیت مبارزه با فساد و نیز نقش برجسته شفافیت در این مسیر موجب شده است تا در سطح بین‌المللی کنوانسیون مهمی موسوم به کنوانسیون

مریدا (۲۰۰۳) تصویب شود که دولت ایران نیز به آن ملحق شده است. ماده ۱۰ این کنوانسیون با عنوان «گزارش دهی عمومی» (Public Reporting)، دولت‌های عضو را ملزم به ارائه ابتکاری برخی اطلاعات کرده است. ماده ۱۳ کنوانسیون نیز با عنوان «مشارکت جامعه» (Participation of Society)، در جهت تضمین مشارکت فعالانه افراد و گروه‌های خارج از بخش دولتی، ارتقاء شفافیت و مشارکت در فرآیند تصمیم‌گیری (قسمت الف از بند اول) و تضمین دسترسی مؤثر مردم به اطلاعات (قسمت ب از بند اول) را از دولت‌های عضو خواسته است.

در سطح ملی، کشورهای مختلف جهان در برخورد با فساد به دو نحو اقدام کرده‌اند: تصویب مقررات مبارزه با فساد در چهارچوب یک «قانون جامع ضد فساد» که بیشتر در کشورهای در حال توسعه مانند پاکستان، مالزی، غنا و نیجریه مورد توجه بوده است. تصویب مقررات موردی در زمینه ابعاد گوناگون فساد مانند رشوه و پول‌شویی و الزام کارمندان به گزارش دارایی‌های خود. همچنین در بسیاری از کشورها، تأسیس یک نهاد تخصصی مستقل ضد فساد نیز مورد توجه قرار گرفته است.

قواعد ناظر بر فساد نیز به دو دسته پیشگیرانه و سرکوب‌گرانه دسته‌بندی می‌شوند. شفافیت عنصر کلیدی در قواعد دسته نخست است. در کشور ما، در این خصوص قوانین متعددی وجود دارند که از جمله می‌توان به «قانون راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری» مصوب ۱۳۳۷، «قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی» مصوب ۱۳۷۲، اشاره کرد.

در حال حاضر، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰، مهم‌ترین قانون ناظر بر شفافیت در مبارزه با فساد است. ماده ۳ این قانون، شفافیت را در صدر تکالیف دستگاه‌های اجرایی برای پیشگیری از مفاسد

دانسته و مقرر کرده است که:

۱. کلیه قوانین و مقررات اعم از تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، رویه‌ها، تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی نظیر فرآیندهای کاری و زمان‌بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص‌های مورد عمل، مأموریت‌ها، شرح وظایف دستگاه‌ها و واحدهای مربوط، همچنین مراحل مختلف اخذ مجوزها، موافقت‌های اصولی، مفصاحساب‌ها، تسهیلات اعطائی، نقشه‌های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشغال در پروانه‌های ساختمانی و محاسبات مربوط به مالیات‌ها، عوارض و حقوق دولت، مراحل مربوط به واردات و صادرات کالا را باید در دیدارگاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند. ایجاد دیدارگاه‌های الکترونیک مانع از بهره‌برداری روش‌های مناسب دیگر برای اطلاع‌رسانی به هنگام و ضروری مراجعین نیست.

۲. متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر موضوع قانون برگزاری مناقصات که به روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات و غیره توسط دستگاه‌های مشمول بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون منعقد می‌گردد و همچنین اسناد و ضمایم آنها و هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییر آن و نیز کلیه پرداخت‌ها، باید به پایگاه اطلاعات قراردادها وارد گردد. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور موظف است حداکثر ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون آیین‌نامه اجرایی آن شامل ضوابط و موارد استثنا، نحوه و میزان دسترسی عموم مردم به اطلاعات قراردادها را تهیه کند و به تصویب هیئت‌وزیران برساند و ظرف یک سال پایگاه اطلاعات قراردادها را ایجاد نماید.

متأسفانه بسیاری از مواد این قانون از جمله بخش مهمی از الزامات مقرر در ماده ۳، در عمل رعایت نشده است.

بند سوم: شفافیت قراردادهای دولتی

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 به‌ویژه 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 به‌عنوان آیین‌نامه مستقل، «آیین‌نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور» مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۹ مصوب هیئت وزیران 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 که به‌اختصار توضیح داده می‌شوند:

الف) آیین‌نامه نظام اطلاع‌رسانی عمومی قراردادها مصوب ۱۳۸۷/۴/۵

این آیین‌نامه نخستین مصوبه در خصوص شفاف‌سازی قراردادهای دولتی در کشور بود که متأسفانه در عمل تا زمان لغو آن در سال ۱۳۹۲ رعایت نشد.

ماده ۳ این آیین‌نامه، شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی به هنگام در مورد قراردادهای و اعمال نظارت عمومی بر آنها و فراهم ساختن زمینه‌های رقابت آزاد را اهداف اصلی اعلام کرده بود و قراردادهای مختلفی نظیر خرید، فروش، اجاره، رهن، معاوضه، صلح، پیمانکاری، مشارکت، حمل‌ونقل کالا، مشاوره، ارائه خدمت و نظایر آنها و همه دستگاه‌های مذکور در بند «ب» ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات را مشمول آن دانسته بود (ماده ۱). همچنین، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور را مکلف کرده بود تا ظرف شش ماه شبکه اطلاع‌رسانی ملی را ایجاد و ترتیبات ورود اطلاعات قراردادهای موضوع این آیین‌نامه را به دستگاه‌های مشمول اعلام و تسهیلات لازم را جهت دسترسی عموم به اطلاعات قراردادهای و دستگاه‌های نظارتی فراهم نماید. (ماده ۵).

ب) آیین‌نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور مصوب

۱۳۹۲/۲/۲۹

این آیین‌نامه، با لغو آیین‌نامه نظام اطلاع‌رسانی قراردادهای 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 ضمیمه 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):

۱. کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک‌ها و بیمه‌های

دولتی موضوع مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری.

۲. واحدهای زیر نظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولید استان‌های مقدس با موافقت ایشان.

۳. شوراهای اسلامی شهر و روستا.

۴. مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را بر عهده دارند، مانند کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی (ماده ۲).

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 قراردادهای این 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 عبارت‌های مبهم از شمول آیین‌نامه استثنا کرده است. برای مثال، «قراردادهایی که به‌موجب قوانین، افشای اطلاعات آنها ممنوع است» از شمول آیین‌نامه استثنا است؛ اما پرسش این است که این قوانین و قراردادهای کدام‌اند؟

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

ج) آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات

مصوب ۱۳۸۵

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. این آیین‌نامه، با هدف رقابت‌پذیر 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.^۱ بر این مبنا معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری بر مبنای ماده فوق و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب هیئت‌وزیران نسبت به ایجاد پایگاه مذکور اقدام نموده است.

متأسفانه پایگاه مذکور، اطلاعات مربوط به مناقصات را به‌طور دقیق و کامل ندارد و می‌توان گفت که این آیین‌نامه نیز، در عمل، به‌طور کامل، رعایت نشده است.

بند چهارم: شفافیت بازار سرمایه (بورس اوراق بهادار)

الف) مبنای شفافیت

افشای اطلاعات در بازار سرمایه و فراهم کردن امکان دسترسی بدون تبعیض و یکسان به این اطلاعات یکی از راهکارهای مقابله با فساد در بازار اوراق بهادار است. در واقع، یکی از شرایط سلامت این بازار، انتشار هرگونه اطلاعات راجع به ورقه بهادار است که در قیمت اوراق بهادار و تصمیم سرمایه‌گذاران مؤثر باشد. عدم شفافیت اطلاعاتی، راه را برای سوءاستفاده‌کنندگان از بازار اوراق بهادار باز نموده و با افزایش ریسک فعالیت در این بازار، لطمات جبران‌ناپذیری به این بازار و در نتیجه اقتصاد کشور وارد می‌آورد.

افشای اطلاعات هم در بازار اولیه و هم در بازار ثانویه موضوعیت دارد؛ اما

۱. 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 بازار اولیه که برای اولین بار عرضه اوراق بهادار صورت می‌گیرد لازم است تمامی اطلاعات لازم راجع به وضعیت اوراق بهادار و ناشر آن افشا شود. عرضه اوراق بهادار در بازار اولیه مستلزم ثبت اوراق و ارائه اطلاعات مالی و سایر اطلاعات مهم به مقام ناظر و عموم است. این اطلاعات که عموماً در بیانیه ثبت منتشر می‌گردد به‌منظور اطمینان از رعایت الزامات افشا توسط نهاد ناظر بررسی می‌شود.

ب) نحوه شفافیت

در نظام حقوقی کشورهای مختلف، شفافیت بازار اوراق بهادار با تصویب قوانین و مقررات مختلف تضمین شده است. در حقوق ایران، یکی از اهداف قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب اول آذر ۱۳۸۴ حمایت از شفافیت بازار سرمایه است. به‌منظور ارتقاء این شفافیت و رفع سایر کاستی‌های این قانون، قوانین دیگری از جمله «قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید در راستای اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی» در تاریخ ۲۵ آذر ۱۳۸۸ به تصویب رسیده است.

در قانون بازار اوراق بهادار، از یک‌سو، محدودیت‌هایی برای اعضای شورای بورس و افراد تحت تکفل ایشان در انجام معاملات اوراق بهادار در نظر گرفته شده و نیز افشای اطلاعات نهانی جرم شناخته شده است و از سوی دیگر، الزاماتی برای شفافیت سازمان بورس و ناشران اوراق بهادار پیش‌بینی شده است. ماده ۱۶ قانون مذکور، اعضای شورا، اعضای هیئت‌مدیره سازمان، مدیران و شرکای مؤسسه حسابرسی سازمان و اشخاص تحت تکفل^۱ آنها را از انجام هرگونه معاملات اوراق بهادار ثبت شده یا در شرف ثبت نزد سازمان و یا هرگونه

۱. لازم به ذکر است اشخاص تحت تکفل، به لحاظ دریافت اطلاعات از دارنده اولیه اطلاعات نهانی، در زمره دارندگان ثانویه اطلاعات نهانی قرار می‌گیرند.

فعالیت و مشارکت مستقیم و غیرمستقیم در انجام معاملات مذکور منع نموده است و ماده ۱۸ قانون بازار، این اشخاص را از افشای مستقیم یا غیرمستقیم اطلاعات نهانی حتی پس از خاتمه دوران تصدی منع می‌کند. اطلاعات نهانی عبارت است از «هرگونه اطلاعات افشاء نشده برای عموم که به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم به اوراق بهادار، معاملات یا ناشر آن مربوط می‌شود و در صورت انتشار بر قیمت و یا تصمیم سرمایه‌گذاران برای معامله اوراق بهادار مربوط تأثیر می‌گذارد» (بند ۳۲ ماده ۱). تبصره ۱ ماده ۴۶، اشخاص دارای اطلاعات نهانی در بازار سرمایه را مشخص کرده است.

اما اطلاعاتی که باید به آگاهی عموم برسد و اصل شفافیت در مورد آنها رعایت شود طبق قانون بازار اوراق بهادار عبارت‌اند از: فهرست، تعداد و قیمت اوراق بهادار معامله شده در روزهای معامله و همچنین مجموعه اطلاعاتی که در فرآیند ثبت اوراق بهادار به‌دست می‌آید. اطلاعات مربوط به فهرست، تعداد و قیمت اوراق بهادار معامله شده در حکم سند رسمی است و در سوابق بورس نگهداری می‌شود. (ماده ۳۱ قانون بازار اوراق بهادار) همچنین اطلاعاتی که در فرآیند ثبت اوراق بهادار به‌دست می‌آید حداکثر ظرف مدت ۱۵ روز طبق آیین‌نامه مربوطه باید در دسترس عموم قرار گیرد. (ماده ۴۰ همان قانون)

اطلاع‌رسانی در خصوص این دو ماده وظیفه سازمان بورس اوراق بهادار است. فصل پنجم از قانون بازار اوراق بهادار تحت عنوان اطلاع‌رسانی در بازارهای اولیه و ثانویه دارای ۶ ماده و ۲ تبصره است (ماده ۴۰ تا ۴۵). اختصاص یک فصل از قانون بورس به اطلاع‌رسانی، حاکی از اهمیت بالای این امر است.

قانون‌گذار در ماده ۴۰، سازمان بورس و اوراق بهادار را موظف نموده است تا مجموعه اطلاعاتی را که در فرآیند ثبت اوراق بهادار به‌دست می‌آید طبق آیین‌نامه مربوطه در دسترس عموم قرار دهد؛ به‌نحوی که هر شخص بخواهد از این اطلاعات مطلع شود به‌راحتی میسر باشد. مهلت انجام این امر از زمان کسب

این اطلاعات ۱۵ روز است. ماده ۴۱ سازمان بورس و اوراق بهادار را موظف نموده است بورس‌ها، ناشران اوراق بهادار، کارگزاران، معامله‌گران، بازارگردانان، مشاوران سرمایه‌گذاری و کلیه تشکلهای فعال در بازار سرمایه مکلف نمایند تا براساس استانداردهای حسابداری و حسابرسی ملی کشور از فعالیتهای خود اطلاعات جامعی تهیه و آن را انتشار دهند.

همان‌طور که از این ماده بر می‌آید برخلاف ماده قبل که وظیفه اطلاع‌رسانی با خود سازمان بورس و اوراق بهادار بود این ماده اشخاص تعریف شده در این ماده را مکلف نموده که در رابطه با فعالیتهای خود اطلاع‌رسانی نمایند.

البته در این ماده، مهلت خاصی برای انتشار مشخص نشده است و ضمانت اجرای عدم انتشار این اطلاعات نیز معلوم نیست. به نظر می‌رسد بهتر بود همانند ماده قبل قانون برای انتشار اطلاعات مربوطه زمان تعیین می‌کرد. یا اینکه همانند مواد بعدی برای برخی اشخاص ضمانت اجرا در خصوص اطلاع‌رسانی ناقص پیش‌بینی نموده در این خصوص نیز تعیین تکلیف می‌نمود. ماده ۴۲ قانون از ناشران اوراق بهادار را در مقابل سازمان بورس و اوراق بهادار مکلف کرده است تا صورتهای مالی را طبق مقررات قانون، استانداردهای حسابداری و گزارش‌دهی مالی و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی که ابلاغ می‌شود تهیه کنند. ماده ۴۳ نیز ناشر، شرکت‌های تأمین سرمایه، حسابرس و ارزش‌یابان و مشاوران حقوقی را در خصوص جبران خسارات وارده به سرمایه‌گذاران که ناشی از قصور، تقصیر، تخلف و یا به دلیل ارائه اطلاعات ناقص و خلاف واقع در عرضه اولیه که ناشی از فعل یا ترک فعل آنها باشد، مسئول دانسته است. ماده ۴۴ نیز به سازمان اجازه داده تا در صورت اطلاع از نقص یا گمراه‌کننده بودن اطلاعات ارائه شده از سوی ناشر، عرضه عمومی اوراق بهادار را در هر مرحله‌ای که باشد متوقف کند.

سرانجام آنکه، ماده ۴۵ ناشرانی را که مجوز انتشار اوراق بهادار خود را از

سازمان دریافت کرده‌اند مکلف کرده تا اطلاعاتی طبق دستورالعمل اجرایی که توسط سازمان تعیین خواهد شد به سازمان ارائه دهند.

بند پنجم: شفافیت نظام صدور مجوزهای دولتی

یکی از مهم‌ترین وظایف نهادهای دولتی صدور مجوز است. این مجوزها تحت عناوین مختلفی چون موافقت‌نامه، مجوز، جواز، تأییدیه، موافقت اصولی، گواهی‌نامه، پروانه و نظایر آن صادر می‌شوند و از یک‌سو، به فعالیت اشخاص مختلف حقیقی و حقوقی در حوزه‌های گوناگون و عمدتاً اقتصادی، وجهه قانونی می‌دهند و از سوی دیگر، محملی برای نظارت و کنترل دولت بر فعالیت دارندگان مجوز فراهم می‌کنند.

در برخی از کشورها قانون عامی تحت عنوان قانون صدور مجوز (Licensing act) یا قانون صدور مجوز وجود دارد که در آن اصول و قواعد کلی حاکم بر تمام مجوزهای دولتی در آن پیش‌بینی شده است. از جمله می‌توان به این قوانین اشاره نمود: قانون صدور مجوز جمهوری ارمنستان مصوب ۲۰۰۱، قانون صدور مجوز انگلیس ۲۰۰۳^۱، قانون صدور مجوزهای اداری چین ۲۰۰۳^۲، قانون مجوزهای گرجستان^۳، قانون ترکمنستان با عنوان صدور مجوز برخی از فعالیت‌ها، مصوب ۱۹۹۹ (مشهدی، ۱۳۹۲: ۱۵).^۴

برای مثال، ماده ۳ قانون صدور مجوزهای ارمنستان، مجوز را این‌گونه تعریف نموده است: «اجازه‌نامه رسمی است که حق انجام دادن نوع خاصی از فعالیت را منوط به اخذ گواهی یا سند رسمی اداری می‌نماید». ماده ۳ قانون

1. Licensing Act 2003

2. Administrative License Law 2003

3. Law of Georgia on the Licenses and Permits

4. The law of Turkmenistan on Licensing of some kinds of activity 1999

مجوزهای مغولستان^۱ مصوب فوریه ۲۰۰۱، با لحن دیگری مجوز را تعریف نموده است: «مجوز یک سند رسمی است که از سوی یک نهاد صلاحیت‌دار به افراد اعطا می‌شود تا ... اشخاص مطابق زمان، شرایط و ضوابط مشخص شده در آن عمل نمایند».

در قوانین ایران، برخلاف بسیاری از کشورها، تعریفی از مجوز وجود ندارد و آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری مهم‌ترین مستندات قانونی در خصوص مجوزهای دولتی هستند. به دلیل نبود قانون خاص یا تعریف قانونی روشن از مجوز قانونی، نظام صدور مجوز در ایران از شفافیت لازم برخوردار نبوده و با مشکلات حقوقی متعددی مواجه است که از جمله می‌توان به طولانی بودن فرآیند صدور مجوز، عدم وجود وحدت رویه در صدور مجوز، ضرورت کسب چندین مجوز برای انجام یک کار، فقدان ضوابط و سازوکارهای مناسب برای نظارت بر بهره‌برداری از مجوزها و اصلاح و لغو آنها و در نهایت، نبود قواعد منسجم و شفاف در خصوص مجوزها اشاره نمود. مشکلات مذکور ناشی از این است که گاهی هدف از صدور مجوز از سوی دولت روشن نیست؛ گاهی ضوابط صدور و تمدید و نظارت بر مجوزها مشخص نیست؛ ارکان و عناصر اصلی و فرعی یک مجوز و ضمانت اجرای هر کدام، روشن نیست؛ دلایل وجود اقسام گوناگون مجوز روشن نیست؛ آسیب‌ها و محدودیت‌های حاکم بر صدور آنها معلوم نیست و مسئولیت مدنی، انتظامی و کیفری ناشی از صدور و به‌کارگیری مجوزهای دولتی دچار ابهام است.

آیین‌نامه اجرایی ماده ۷ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۸ در ماده ۳ و در راستای کارآمدسازی و شفاف‌سازی نظام صدور مجوز در کشور تأکید نمود که: «دستگاه‌های مشمول موظف‌اند هر شش ماه یک‌بار (حداکثر تا آخر خردادماه و آخر آذرماه هر سال)، فرآیند صدور مجوزها و یا سایر اقدامات لازم

1. Mongolia law on licensing 2001.

برای شفاف‌سازی انجام فعالیت‌های اقتصادی را با رویکرد تسهیل مقررات و حذف مجوزهای غیرضروری مورد بازبینی قرار داده و نتایج و اطلاعات را به دبیرخانه اجرایی ارسال نمایند». در این آیین‌نامه، از جمله به امور زیر تأکید شده است:

- (۱) ذکر فهرست مدارک موردنیاز برای اخذ مجوز
 - (۲) تعیین فرآیندهای صدور مجوز و هزینه‌های مرتبط و اعلام آن از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی
 - (۳) تدوین کتاب راهنما جهت ارائه اطلاعات کامل مجوزها و به‌روز نمودن آن هر شش ماه یک‌بار.
- در راستای شفافیت، علاوه بر موارد فوق، آیین‌نامه بر دو امر یعنی شفافیت فرآیندها و انتشار اطلاعات تأکید دارد به این نحو که دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند؛ اولاً فرآیندهای صدور مجوز و هزینه‌های آن را به‌وضوح تعریف نمایند (بند ۲ ماده ۲) و دیگر اینکه اطلاعات مربوط به مجوزها در اختیار متقاضیان قرار گیرد (ماده ۳ و ۴).
- متأسفانه، بخش عمده الزامات این آیین‌نامه، در عمل، رعایت نشده است.

گفتار سوم: قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت فرهنگی

بند اول: مبنای شفافیت

در حوزه فرهنگ، با مقوله‌ای ذاتاً شفاف و منوط به تجربه عمومی روبه‌رو هستیم. از این‌رو، 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 به‌عنوان اسرار دولتی، اصل قانونی بودن طبقه‌بندی است. به‌موجب 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 امنیت‌محور 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 صداوسیما) گاهی با مأموریت‌های طبقه‌بندی شده اداره می‌شوند و گاهی نیز برای خود اختیار طبقه‌بندی اطلاعات قائل بوده (نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی) و شفافیت لازم را ندارند.

بند دوم: 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 کدام‌اند؟ 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 غیر لیبرالیستی 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 عهده‌دار 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 صداوسیما، 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 به‌عنوان ضمیمه به آن اشاره شده است و نیز بخشی از مأموریت‌های رئیس سازمان صداوسیما، 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 شفافی در دسترس عموم نیست.

ب) نهادهای نظارتی

برخی از نهادهای فرهنگی عمده‌تاً نقش نظارتی و کنترلی دارند؛ یعنی بیشتر مجری قواعد هستند تا سیاست‌گذار. انواع متعدد هیئت‌ها و کمیسیون‌هایی که در وزارتخانه‌های مذکور مستقر هستند؛ نظیر هیئت نظارت بر مطبوعات در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و انواع کمیسیون‌ها و هیئت‌های مستقر در این وزارتخانه در حوزه‌های 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 کدام‌اند؟ تصمیمات این نهادها شرایط شفافیت را دارد یا نه؟

بند 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.

بر همین اساس، در کشورهای توسعه‌یافته، 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 (Readership Survey) 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 ارتقاء 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؛ درحالی‌که 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 به‌اختصار 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 این‌رو، یکی از قواعد مورد توجه در ارتقای شفافیت رسانه‌ها آن است که هویت اشخاصی که رسانه‌ها را، به‌ویژه 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 صاحب‌امتیاز 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 به‌ویژه لازم است که ارتباطات و وابستگی‌های پنهان بین مالکان اسمی و ظاهری و مالکان واقعی یا ذی‌نفوذ 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 مدیرمسئول 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، مدیرمسئول، 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 به‌ویژه در فضای مجازی، هویت مالکان و گردانندگان واقعی سایت‌های خبری چندان شفاف نیست.

ب) شفافیت منابع مالی رسانه‌ها

رسانه‌ها به‌ویژه آنها که خصوصی هستند یا اجازه دارند هزینه‌های خود را از محل فعالیت‌های تبلیغات تجاری تأمین کنند ممکن است در مقام به‌دست 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.

به‌همین 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 (درصد 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 به‌ویژه 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، به‌ویژه در پوشش اخبار و اطلاعات سیاسی و اقتصادی، پرداخت رشوه به مالکان رسانه‌ها و روزنامه‌نگاران، هدیه‌دادن 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 فیلیپین، عبارت معروف «پرداخت خون‌بها» 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 این کشورها، وجود زمینه‌های فساد نظیر نظام صدور مجوز، امتیاز (مالکیت‌های انحصاری) و ثبت از دیگر عوامل فساد رسانه‌ها است که ضرورت توجه به شفافیت رسانه‌ای را برجسته می‌سازد.

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 بیلان سالانه درآمد و مخارج را به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بفرستد، این وزارت 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 خط‌مشی 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. سفارش‌دهنده باید بداند تبلیغات وی در چه سطحی منتشر شده و به دست چه کسانی خواهد رسید.

همچنین، ذکر تیراژ از جنبه دیگری نیز حائز اهمیت است: چنانچه میزان

تیراژ مبنای اعطای کمک‌ها و سهمیه‌ها و امتیازهای دولتی باشد باید این میزان به‌نحو شفاف و درست اعلام شود.

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

بند 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 درحالی‌که دومی، از حمایت‌های قوی آزادی بیان و اطلاعات برخوردار است. به‌همین جهت، حتی کشورهایی که مقررات گذاری و کنترل در حوزه آزادی بیان را به‌سختی قابل قبول می‌دانند (نظیر ایالات متحده آمریکا) مقررات گذاری و کنترل تبلیغات را ضروری می‌دانند (Albert Breton and Ronald Wintrobe, 2008, p.56). از این‌رو، اهداف، محتوا، شیوه‌ها و تکنیک‌های تبلیغات کنترل می‌شود. این کنترل که نهایتاً به اختصاص زمان برای تبلیغ و تأیید محتوای قابل تبلیغ منجر می‌شود خودش می‌تواند منشأ فساد باشد.

بر این اساس، نظام تبلیغات در هر کشوری دست‌کم از دو لحاظ باید شفاف باشد:

از حیث مخاطبان تا گمراه نشوند و از حیث فساد تا مراجع مقررات‌گذار تبلیغات و رسانه‌ها با پول تسخیر نشوند. بر این اساس، توجه به نکات زیر ضروری است:

الف) تفکیک تبلیغات اجتماعی از تجاری

تبلیغات در یک دسته‌بندی کلی، به تجاری (Commercial advertising) و اجتماعی (Social) [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، انتخابات 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) برای تأمین منافع عمومی و بدون انگیزه‌های سودجویانه به آنها مبادرت کند. ورود انگیزه‌های تجاری به این حوزه‌ها، منجر به فساد می‌شود. بر همین اساس، در قوانین تبلیغات کشورهای مثل اوکراین تصریح شده است که پخش تبلیغات تجاری در مناسبت‌های مذهبی ممنوع است. البته دولت نمی‌تواند تبلیغات اجتماعی از سوی بخش خصوصی را منع کند، اما باید ورود بخش خصوصی به این حوزه را قویاً کنترل کند.

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، به‌هیچ‌وجه مجاز نیست. باید قانونی خاص در این زمینه تصویب شود و ممنوعیت‌ها، حدود، شیوه‌ها و تکنیک‌های مجاز تبلیغات و مرجعی که مقررات‌گذاری یا نظارت در این زمینه را بر عهده دارد در آن مشخص شود.

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 این‌رو، در مجموع، تبلیغات، اطلاع‌رسانی محسوب نمی‌شود و باید از بیان‌ها، پیام‌ها و برنامه‌هایی که جنبه اطلاع‌رسانی دارند قابل تشخیص باشند. در واقع، مخاطب باید دریابد که چه شخصی و با چه غرضی آن مطلب را می‌گوید. قصد کسب سود برای خود را دارد، یا ارتقاء 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 (Product placement) یا تعبیه‌کردن یا پنهان‌کردن تبلیغات در برنامه‌ها است. مبنای تحدید استفاده از این تکنیک آن است که بینندگان معمولاً نمی‌توانند آنها را به‌عنوان تبلیغات از اطلاع‌رسانی تمییز 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 (Hawkes, 2012, P.45 p.45).

همان‌طور که اشاره شد تبلیغات تجاری در زمره بیان‌هایی قرار می‌گیرد که در مقایسه با سایر انواع بیان (مثلاً سیاسی و اجتماعی)، چه در نظام بین‌المللی حقوق بشر و چه در قوانین اساسی کشورها، از حمایت‌های کمتر برخوردار است. از این‌رو، در سطح بین‌المللی و نیز ملی، اصول و قواعد سخت‌گیرانه‌ای در مورد تبلیغات تجاری وجود دارد. یکی از اهداف این اصول و قواعد آن است که از گمراه شدن مخاطبان و متضرر شدن آنها یا رقبا از ناحیه تبلیغات پیشگیری کنند.

ج) شفافیت اسپانسرهای برنامه‌ها

علاوه بر ضرورت متمایز بودن تبلیغات از اطلاع‌رسانی، در مورد تبلیغات تجاری، باید هویت حمایت‌کنندگان مالی (Sponsorship) 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. مقررات‌گذاری 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 به‌وضوح 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 به‌طور 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 (Hawkes, 2012, pp. 18 & 42). در استرالیا، حمایت‌کننده‌های مالی برنامه‌های کودکان دبستانی، باید به‌وضوح برای کودکان قابل تفکیک باشند.^۱

گفتار چهارم: قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت اجتماعی

مقدمه

شفافیت در حوزه‌هایی نظیر سلامت و بهداشت، اشتغال و کار، آموزش و تحصیل، خانواده و امور زنان و کودکان و سالمندان، انحرافات و آسیب‌های اجتماعی و جرائم را می‌توان شفافیت اجتماعی نامید. در پرتو این شفافیت می‌توان به بسیاری از پرسش‌های مطرح در حوزه اجتماع، از جمله به این پرسش‌ها، آگاهانه و با دقت پاسخ گفت که: در جامعه چه می‌گذرد؟ سبک زندگی مردم

1- Children's Television Standards, 2009, Australian Communications and media Authority (ACMA)

چگونه است؟ وضعیت فقر و رفاه در جامعه چگونه است؟ میزان و انواع انحرافات اجتماعی چگونه است؟ میزان و انواع جرائم و زندانیان چگونه است؟ همانند شفافیت در سایر حوزه‌ها، در حوزه اجتماعی نیز نخست شفافیت نهادی و سپس سایر جنبه‌های این نوع شفافیت مطالعه می‌شود.

بند اول: شفافیت نهادهای اجتماعی

با توجه به تعریفی که در بخش نخست از شفافیت نهادی شد منظور از شفافیت اجتماعی این است که معلوم باشد چه نهادهایی متولی امور اجتماعی کشور هستند؟ چه اشخاصی آنها را اداره می‌کنند؟ بودجه آنها از کجا تأمین می‌شود؟ با چه آیینی و راجع به چه اموری تصمیم‌گیری می‌کنند؟ در پاسخ به این پرسش‌ها می‌توان نهادهای موجود در حوزه اجتماعی را در یک دسته‌بندی کلی به عمومی یا دولتی و غیردولتی یا خصوصی تقسیم‌بندی کرد.

الف) شفافیت نهادهای عمومی

نهادهای عمومی آن‌هایی هستند که در قالب وزارتخانه یا سایر قالب‌های حقوق عمومی (نظیر سازمان، شورا، ستاد و کمیسیون) فعالیت می‌کنند و غالباً مسئولیت سیاست‌گذاری در حوزه‌های اجتماعی را بر عهده دارند. تعداد این نهادها در کشورهای مختلف، متفاوت است. برای مثال، در ایران، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت تعاون، رفاه و تأمین اجتماعی، وزارت آموزش و پرورش، شورای اجتماعی کشور، سازمان بهزیستی کشور، کمیته امداد امام خمینی (ره)، ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، بنیاد مسکن جمهوری اسلامی ایران، سازمان نهضت سوادآموزی کشور، شهرداری‌ها، نیروی انتظامی و بنیاد ایثارگران و جانبازان از جمله نهادهای متولی امور اجتماعی در کشور هستند.

برخی از این نهادها به موجب قانون ایجاد شده و در نتیجه، مأموریت‌ها و شرح وظایف و نحوه اداره آنها روشن بوده و گزارش عملکرد آنها نیز از مجاری عمومی نظیر مجلس شورای اسلامی قابل ارزیابی و بررسی است، اما برخی دیگر چنین نبوده و از شفافیت لازم برخوردار نیستند.

ب) شفافیت سازمان‌های غیردولتی

دسته دوم نهادهای اجتماعی آن‌هایی هستند که غیردولتی بوده و تحت عناوین مختلفی نظیر انجمن، هیئت، خانه، شبکه، جمعیت، خیریه، بنیاد، مؤسسه و عناوین مشابه دیگر و با اخذ مجوز از مراجع متعدد، در حوزه‌های اجتماعی فعالیت می‌کنند. مطابق با اصول و قواعد حقوق بین‌الملل و حقوق تطبیقی، مدیریت این نوع نهادها که از آنها به سازمان‌های غیردولتی یاد می‌شود باید به سبکی باشند که علنی‌بودن، شفافیت، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی آنها در برابر نیازهای اعضا و مردم را به دنبال داشته باشد. به دیگر سخن، مدیریت این سازمان‌ها باید به صورت دموکراتیک و مشارکتی باشد تا هم منابع انسانی آنها را افزایش دهد و هم در تأمین منابع مالی به آنها کمک کند. برای نیل به این هدف، سازمان‌های غیردولتی باید حداقل اقدامات زیر را به عمل آورند:

۱- رسالت، اهداف و ارزش‌های خود را صریحاً بیان کرده و اطمینان خاطر دهند که استراتژی‌ها و فعالیت‌های آنها جنبه استمراری خواهد داشت.

۲- الزامات مدیریت خوب سازمان نظیر مدیریت مالی، حسابداری، تنظیم بودجه و سیستم‌های آن را رعایت کنند.

۳- اقدامات لازم برای تضمین این امر را انجام دهند که زنان و مردان از فرصت‌های مساوی در تمام سطوح سازمان برخوردارند و در تمام عرصه‌های سازمان می‌توانند مشارکت کنند.

۴- تدابیر مناسبی اتخاذ کنند تا نظارت بر فعالیت‌های سازمان و ارزیابی

آنها را به نحو احسن میسر سازد.

۵- بهترین تدبیر ممکن برای اطلاع‌رسانی به اعضای خود و سایر سازمان‌های غیردولتی اتخاذ کنند.

در قوانین و مقررات بسیاری از کشورها به موارد مذکور تصریح شده است. برای مثال، برای تضمین مدیریت مشارکتی سازمان‌های غیردولتی، مجامع عمومی را یکی از ارکان این سازمان‌ها اعلام کرده‌اند که به همه اعضای سازمان امکان اظهارنظر و تصمیم‌گیری درباره امور سازمان را می‌دهد. یا اطلاع‌رسانی به اعضا و پیش‌بینی یک رکن نظارتی در درون سازمان در این قوانین و مقررات به چشم می‌خورد.

در نظام حقوقی ایران، بر اساس ماده ۵ آیین‌نامه «سازمان مکلف است گزارش عملکرد اجرایی و مالی سالانه خود را حداکثر تا دو ماه پس از پایان هر سال مالی به مرجع نظارتی مربوط و نیز در طی سال، سایر گزارش‌های عملکرد اجرایی و مالی را بنا به درخواست مرجع یاد شده، حسب مورد، ارائه و همچنین نسبت به انتشار خلاصه‌ای از گزارش سالانه مذکور برای اطلاع عموم، در محدوده جغرافیایی فعالیت خود اقدام کند».

همان‌طور که مشاهده می‌شود به‌جای الزام سازمان به اطلاع‌رسانی به اعضای خود و برگزاری جلسات ادواری باز، به الزام آنها نسبت به انتشار خلاصه‌ای از گزارش عملکرد اجرایی و مالی سالانه برای اطلاع عموم، در محدوده جغرافیایی فعالیت سازمان بسنده شده است.

در حقوق ایران، تبصره یک ماده ۱۵ این آیین‌نامه صرفاً به ذکر این نکته بسنده کرده است که:

«اساسنامه سازمان باید بر رأی‌گیری آزاد از تمام اعضاء برای انتخاب مدیران و همچنین نحوه تغییر مدیران و دوره تصدی آنها و نیز تصمیمات اساسی در ایجاد هرگونه تغییر و تأثیرگذاری تصریح کند».

بند دوم: شفافیت آمارهای اجتماعی

داده‌هایی که در حوزه‌های اجتماعی تولید می‌شوند نقش کلیدی برای سیاست‌گذاری در امور مختلف جامعه را دارند. از این‌رو، 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 بودجه‌ریزی اشتباه منجر می‌شوند. از این‌رو، 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 به‌ویژه از سوی پژوهشگران و کارشناسان ارزیابی شوند.

در یک دسته‌بندی، داده‌ها و آمارهای اجتماعی را می‌توان به شش دسته تقسیم کرد: داده‌های مربوط به حوزه سلامت، جرائم و جمعیت کیفری، احوال شخصیه، آموزش، اشتغال، آسیب‌ها و انحرافات اجتماعی. با توجه به عدم امکان بررسی همه موارد مذکور در این گزارش، دو مورد نخست، توضیح داده می‌شود.

الف) داده اطلاعاتی مربوط به حوزه سلامت عمومی

(Les systèmes d'information pour la santé publique)

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 از اهمیت اساسی برخوردارند. از این‌رو، کشورهای توسعه‌یافته، 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 ارتقاء نظام اطلاعاتی مربوط به سلامت عمومی قرار داد و پس از تحقیقات متعدد، داده‌های زیر را برای ارتقاء نظام اطلاعاتی سلامت مورد توجه قرار داد:

۱. داده‌های مربوط به مرگ‌ومیر (Les données de mortalité)

داده‌های مربوط به مرگ‌ومیر، یکی از منابع اطلاعاتی بسیار مهم در خصوص سلامت عمومی به شمار می‌آیند و در این راستا، کاربرد فراوانی دارند. باوجوداین، این داده‌ها از جهات مختلفی دچار محدودیت هستند. این منبع به‌ویژه به دلیل عدم ارائه گواهی‌های فوت (certificat de décès) از سوی مراکز درمانی-قانونی (instituts médico-légaux)، مرگ‌ومیرهای موسوم به ایکس یا همان مرگ‌ومیرهای خیابانی، مربوط به مرگ‌ومیرهای اتباع خارجی ممکن است از جامعیت و دقت کافی برخوردار نباشد.

۲. داده‌های مربوط به بیماری‌ها (Les données de morbidité)

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 مسائل 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 به‌موجب آن، مدارک پزشکی مربوط به یک شخص یا خانواده که ممکن است در زمان‌ها و مکان‌های مختلف گردآوری شده باشند در کنار یکدیگر جمع می‌گردند. از دیگر موارد و منابعی که می‌توان در این خصوص به آنها اشاره نمود مواردی نظیر بیماری‌هایی است که باعث غیبت در محیط کار شده‌اند، همچنین پیشگیری‌های آنتی‌بیوتیکی، استفاده از خدمات اجتماعی و غیره.

علیرغم منابع مختلف اطلاعاتی در این حوزه، باید گفت که امروزه، پایگاه داده‌ای نظام‌مند در خصوص اطلاعات راجع به بیماری‌ها در دسترس نیست. به بیان دقیق‌تر، اکثریت تحقیقات به عمل آمده در خصوص اطلاعات راجع به بیماری‌ها و مؤلفه‌های پزشکی- اجتماعی مربوط به سلامت، به‌صورت گزینشی و از طریق مصاحبه به عمل می‌آید و علاوه بر این، میزان این تحقیقات چندان نیست تا بتوان از طریق آنها، به آسیب‌شناسی جامع در خصوص بیماری‌های موجود دست‌یافت. از همین روی، توصیه می‌شود که تحقیقات مذکور از طریق آزمون‌های مربوط به سلامت به‌دست آید تا بدین‌ترتیب اطلاعات دقیق‌تری حاصل گردد.

۳. اطلاعات مربوط به معلولیت‌ها، سلامت کارآمد و کیفیت زندگی (Handicap, santé fonctionnelle, qualité de vie)

در طی چند سال اخیر، تلاش‌های در خور توجهی به‌منظور 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 به‌دست آمده است 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 چندساله، 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 ابتلا به این بیماری، تحقیقاتی به منظور شناسایی کیفیت زندگی آنان به عمل آمد.

۴. داده‌های مربوط به بهداشت و سلامت محیط زیست

محیط زیست از جمله موضوعاتی است که اطلاعات کمی از آن در دست است. در حال حاضر سعی بر این است که از طریق آمارهای بهداشتی اطلاعاتی را در زمینه‌های مختلف محیط زیست مثل هوا، آب، آلودگی صوتی، افزودنی‌های مضر غذایی، سموم صنعتی، دفع ناقص زباله و دیگر جنبه‌های مربوط به انفجار (تراکم) جمعیت و افزایش تولید و مصرف مواد مختلف، به دست آورد.

ب) داده‌های مربوط به جرائم و زندانیان

آمار کیفری در کشورهای مختلف از جنبه‌های مختلفی حائز اهمیت است: میزان ارتکاب هر یک از جرائم، شدت جرائم، میزان تکرار آنها، انگیزه ارتکاب جرائم، مالی یا غیرمالی بودن جرائم، سن مرتکبان، جنسیت مرتکبان، وضعیت و جایگاه اجتماعی مرتکبان، زمان و مکان ارتکاب جرائم، تراکم جرم، رقم سیاه و خاکستری جرائم، 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. دسترسی به این آمار 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 جرائم و مجازات، عوامل مخففه یا مشدده آنها و سایر عوامل مرتبط با نظام کیفری آگاه شد.

به‌همین جهت، در بسیاری از کشورهای جهان، آمار جنایی همانند سایر داده‌های آماری به‌آسانی منتشر شده و در اختیار جامعه قرار می‌گیرد، اما برخی کشورها نگرش سخت‌گیرانه‌تری در مورد انتشار آمار جنایی دارند. این سختگیری‌ها نیز نسبی است. در برخی کشورها آمار جنایی محرمانه تلقی شده و فقط به نهادهای حکومتی و اعضای آن اجازه دسترسی و استفاده از آمار داده می‌شود. در برخی دیگر، علاوه بر نهادهای حکومتی به متخصصان دانشگاهی محققان و کارشناسان جامعه مدنی هم اجازه دسترسی و بهره‌برداری داده می‌شود. در برخی کشورها هم تنها در صورتی استفاده دسترسی داده می‌شود که پردازش یا انتشار یافته‌ها تحت نظارت و کنترل نهادهای حکومتی صورت گیرد. تصمیم‌گیری در مورد نحوه و میزان دسترسی به آمار جنایی در هر کشوری بستگی به نگرش دولتمردان آن دارد. در کشورهایی که نگاه امنیتی به مسائل غلبه دارد، دید تهدید محور در مورد انتشار آمار و اطلاعات جنایی حاکم است اما نگاه سایر کشورها به آمار جنایی غالباً فرصت محور است. در چنین کشورهایی دولتمردان معتقدند آمار جنایی آینده تمام نمای واقعیات اجتماعی است که پنهان کردن آن نتیجه‌ای جز مژمن شدن جرائم و مشکلات و ناهنجاری‌های اجتماعی ندارد و در درازمدت به زیان جامعه خواهد بود (روزنامه ایران، ۱۳۹۳: ۱۲).

متأسفانه در ایران 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:

«به‌منظور 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 دادسراها نسبت به طبقه‌بندی 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 به‌منظور 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 آیین‌نامه 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 این‌رو، با توجه به تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، لازم است اصلاحاتی در این آیین‌نامه صورت گیرد.

بند سوم: تعهد به هشدار در قبال رویدادهای خطرناک و بلایای طبیعی

منظور از تعهد به هشدار آن است که دولت‌ها متعهد هستند تا در قبال رویدادهای خطرناک و بلایای طبیعی، به مردم و افراد در معرض خطر، هشدار و آگاهی لازم را بدهند. چنانچه هشدار و ارائه اطلاعات برای ارزیابی خطراتی که علیه حیات و سلامت افراد یا زندگی شخصی و خانوادگی آنها وجود دارد

ضرورت داشته باشد دولت مکلف است با دادن اطلاعات و هشدارهای لازم، آنها را از این خطرها به حد کفایت آگاه کند. در غیر این صورت، باید در قبال خسارات مادی و جانی و معنوی مسئول بود.

مبنای این تعهد، حق حیات است. یکی از تعهدات ناشی از حق حیات به عنوان بنیادی ترین حق هر انسان، آن است که دولت‌ها نه تنها باید مرگ‌هایی را که مستقیم یا غیر مستقیم از ناحیه فعالیت‌های کارگزاران آنها ناشی می‌شود منع کنند؛ بلکه باید گام‌های متناسبی برای صیانت از حیات انسان‌هایی که در حوزه صلاحیت آنها زندگی می‌کنند بردارند.

دیوان اروپایی حقوق بشر اعلام کرده است که این تعهد دولت‌ها نسبت به فعالیت‌های خطرناکی نظیر آزمایش‌های هسته‌ای، فعالیت‌های کارخانه‌های شیمیایی که انتشارهای سمی دارند یا نسبت به محل‌های جمع‌آوری زباله‌ها قابل تسری است خواه از ناحیه بخش عمومی صورت گیرند خواه به دست بخش خصوصی (Kravchenko and E. Bonine 2012, pp.271-276). از نظر دیوان مذکور، حدود تعهدات مقامات دولتی به عواملی همچون میزان زیان بار بودن فعالیت و قابل پیش‌بینی بودن یا نبودن خطرات آنها برای حیات انسان‌ها بستگی دارد. این دیوان از دولت‌ها می‌خواهد تا به تعهد خود برای پیشگیری از لطمه به حیات انسان‌ها در فرض وقوع بلایای طبیعی عمل کنند، حتی اگر آن بلایا خارج از کنترل بشر باشند. برای مثال، از دولت‌ها می‌خواهد تا سامانه‌های هشدار و سازوکارهای دفاعی در برابر تهدیدهای زیست‌محیطی تمهید کنند.

برای مثال، در دعوای اونریلدیز علیه ترکیه (Oneryildiz v. Turkey)، شاکی مدعی بود که دولت ترکیه علیرغم داشتن اطلاع کافی از اینکه وجود گاز متان در محل انباشت زباله‌ها سلامت ساکنان اطراف آن ناحیه و خانواده‌اش را تهدید می‌کند از اتخاذ تدابیر حمایتی لازم و دادن هشدار کوتاهی کرده و در نتیجه

انفجار متان در آنجا، ۳۹ نفر از جمله ۹ نفر از اعضا خانواده‌اش فوت کرده‌اند. در این قضیه دیوان به این نتیجه رسید که از آنجا که مقامات اداری می‌دانستند یا باید می‌دانستند که ساکنان منطقه‌ای که انباشت زباله در آن صورت می‌گیرد با یک خطر واقعی و قریب‌الوقوع روبه‌رو شده‌اند، بر مبنای ماده ۲ کنوانسیون این تعهد ایجابی را داشته‌اند که اقدامات عملی پیشگیرانه‌ای را که برای حفاظت از این افراد لازم و کافی باشد انجام دهند، به‌خصوص اینکه خود دولت چنین جای منجر به خطر را برپاساخته و بر عملیات آن نظارت داشته است؛ اما با توجه به اینکه مقامات دولتی اقدامات پیشگیرانه لازم را صورت نداده‌اند و به وظیفه خود نسبت به هشدار و ارائه اطلاعات کافی برای ارزیابی خطرات ناشی از وجود ماده متان عمل نکرده است، ناقض ماده ۲ کنوانسیون شناخته می‌شود. همچنین، در دعوای گرا و سایرین علیه ایتالیا (Guerra and others v. Italy) شاکی مدعی بود که دولت اطلاعات کافی در خصوص خطراتی که در نتیجه وقوع حادثه در یک کارخانه ایجاد شده‌اند به اهالی محل ارائه نکرده است. پس به دلیل نقض تعهد مسئول است. شاکیان منتظر اخبار و اطلاعاتی بودند که با توجه به آنها بتوانند خطرات موجود در محل زندگی خود را ارزیابی کنند. دیوان بیان کرد که به‌موجب ماده ۱۰ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، دولت ایتالیا الزامی به ارائه اطلاعات به شهروندان ندارد؛ اما با توجه به اینکه آلودگی‌های شدید زیست‌محیطی می‌تواند حق افراد را برای یک زندگی بهینه تحت تأثیر قرار دهد و آنها را از انتفاع از منزل خود و داشتن زندگی خصوصی و خانوادگی با کیفیت در آن، بازدارد. با قطعیت می‌توان گفت که ماده ۸ کنوانسیون نقض شده است. در دعوای مک‌گینلی و ایگان علیه انگلستان (McGainley and Egan v. United Kingdom)، شاکیان که سربازان دولت انگلستان بودند با این ادعا که عدم در دسترس قرار دادن سوابق و اطلاعات راجع به آزمایش‌های هسته‌ای دولت در محل خدمت آنها در اقیانوس آرام، آنها را از ارزیابی خطرات احتمالی تأثیر تشعشعات این

آزمایش‌ها بر سلامتشان محروم می‌کند. در این دعوا، دیوان به‌عنوان یک قاعده اعلام کرد که هر جا که دولت مشغول انجام اقدامات و فعالیت‌های خطرناکی باشد که می‌تواند نتایج خطرناک و سوء بر سلامت افرادی که در معرض این اقدامات و فعالیت‌ها قرار دارند داشته باشد، احترام به زندگی شخصی و خانوادگی افراد بر مبنای ماده ۸ ایجاب می‌کند که آیین قابل‌دسترس و مؤثری برای قادر ساختن این افراد به کسب اطلاعات لازم فراهم شود.

همین‌طور از این دعاوی استنباط می‌شود، در حقوق بین‌الملل و نیز حقوق داخلی کشورهایی نظیر ایالات‌متحده آمریکا، 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 مسمومیت 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.

در حقوق ایران قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ برای نخستین بار اعلام کرده است که استثنای دسترسی به اطلاعات در مورد «اطلاعات راجع به وجود یا بروز خطرات زیست‌محیطی 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 قابل‌قبول نیست و مؤسسات عمومی باید هشدار کافی در این خصوص بدهند.

فصل سوم

نتیجه گیری

نتیجه‌گیری

در حال حاضر، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نظیر ایران، فرهنگ اسرارگرایی حاکم است. برای اصلاح این فرهنگ غلط، سال‌ها تدبیر، برنامه‌ریزی و اقدام لازم است. نکته مهم در این خصوص آن است که از همان ابتدای امر تصویر روشنی از شفافیت و ابعاد مختلف آن پیش رو باشد و شروع حرکت عمومی به سمت شفافیت، در یک مسیر درست و با احتمال تحقق بالا باشد. بدین‌منظور، مطالعه تطبیقی با پیش رو قرار دادن تجربیات و دستاوردهای سایر کشورها در زمینه شفافیت می‌تواند ما را در ترسیم این مسیر راهنمایی کند.

بر این اساس، می‌توان نکات زیر را برای حرکت به سمت شفافیت در کشور ما دارای اهمیت اساسی دانست:

۱. شفافیت، امر دفعی و تک‌بعدی نیست و از همین‌رو، با تصمیم یا اقدام موردی قابل تحقق نیست؛ بلکه، امری فرایندی است و مستمر و دارای ابعاد مختلف که باید با اتخاذ مجموعه‌ای از تدابیر در حوزه‌های مختلف دنبال شود. اقدامات موردی نظیر تصویب قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد یا قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تنها جزئی از اجزای متعدد شفافیت هستند و برای تحقق آن کفایت نمی‌کنند.

۲. تحقق شفافیت مستلزم وجود باورها و رفتارها و رویه‌های حامی شفافیت است. شفافیت باید به‌عنوان یک ارزش مهم ترویج داده شوند و با سازوکارهای

خاصش، تقویت و تثبیت شود. به دیگر سخن، برای تحقق شفافیت باید فرهنگ آن ایجاد شود.

۳. برای تحقق فرهنگ شفافیت در وهله نخست، باید متوجه این مطلب بود که شاید در برخی جوامع نظیر کشور ما شفافیت اقتصادی بیش از سایر انواع شفافیت‌ها مثلاً بیش از شفافیت سیاسی جلب‌توجه کند یا شفافیت سیاسی بیش از شفافیت اجتماعی جلب‌توجه کند، اما باید متوجه بود و نتیجه مطالعات تطبیقی در کشورهای دارای فرهنگ شفافیت نیز 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 بر نفی بقیه اثر می‌گذارد؛ بنابراین، تمرکز بر مقوله خاصی از شفافیت و به کنار گذاشتن سایر مقوله‌های شفافیت، نمی‌تواند ما را به فرهنگ شفافیت رهنمون شود.

در این میان، به نظر می‌رسد شفافیت سیاسی به دلیل زمینه‌ساز بودن، بر سایر انواع شفافیت مقدم بوده و بر همه آنها تأثیر مستقیم دارد. بدون شفافیت سیاسی، تحقق شفافیت اقتصادی یا فرهنگی یا اجتماعی شذنی نیست.

۴. تحقق شفافیت مستلزم شناسایی سازوکارهای تحقق آن است. این سازوکارها متعدد هستند و تأثیر آنها بر تحقق شفافیت نیز متفاوت است؛ اما این اتفاق نظر در سطح بین‌المللی و نیز حقوق تطبیقی وجود دارد که بدون حمایت‌های قوی از آزادی بیان، آزادی اطلاعات، حمایت از افشاگران، حمایت از منابع خبر، حمایت از رقابت، تکرر و منع انحصار در حوزه کالاهای اطلاعاتی، شفافیت صرفاً در مرحله شعار و آرزو باقی می‌ماند و هرگز نمی‌تواند جایگزین فرهنگ اسرارگرایی که در طول تاریخ رسوخ و رسوب کرده است بشود. در کشور ما، بسترهای قانونی این سازوکارها فراهم است، اما هنوز به فعلیت تبدیل نشده‌اند.

۵. در کشور ما در مقایسه با سایر کشورها، قوانین و مقررات نسبتاً خوبی

برای تحقق فرهنگ شفافیت وجود دارد، اما اولاً تمرکز این قوانین و مقررات بر شفافیت اقتصادی است و به‌ویژه شفافیت سیاسی که کلید شفافیت اقتصادی قلمداد می‌شود مورد توجه جدی واقع نشده است، دوم آنکه، این قوانین و مقررات در عمل رعایت و اجرا نمی‌شوند و به‌همین دلیل، اثر خاصی در حوزه شفافیت نداشته‌اند.

۶. در چند سال گذشته به‌ویژه از زمانی که برخی قوانین و آیین‌نامه‌های مهم در حوزه شفافیت در کشور ما تصویب شد (نظیر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در سال ۱۳۸۸ و ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد در سال ۱۳۹۰) اعمال تدریجی تحریم‌های بین‌المللی ظالمانه علیه کشور ما منجر به اتخاذ تدابیر متقابلی برای حرکت به سمت پنهان‌کاری جهت دور زدن و خنثی کردن تحریم‌ها گردید. نتیجه این امر، 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.

۷. کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، با توجه به ظرفیت‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸، یکی از نهادهای بسیار کلیدی و با ظرفیت‌های زیاد برای ایجاد و ارتقاء فرهنگ شفافیت در کشور است. این کمیسیون تاکنون نقش بارزی در این زمینه ایفا نکرده است، درحالی‌که مشابه آن در سایر کشورها، مثلاً فرانسه، مکزیک، هند و کره جنوبی، نقش محوری در پروژه شفافیت در آن کشورها بازی می‌کند؛ بنابراین، فعال شدن این کمیسیون برای تحقق فرهنگ شفافیت ضروری به نظر می‌رسد.

فهرست منابع فارسی

- آمار جنایی و اصول حاکم بر آن (۱۳۹۳)، روزنامه ایران، شماره ۵۷۱۴ به تاریخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۰.
- انصاری، باقر (۱۳۸۷)، آزادی اطلاعات، دادگستر.
- انصاری، باقر (۱۳۹۲)، حقوق حریم خصوصی، سمت.
- انصاری، باقر (۱۳۹۳)، موازین حقوقی ناظر بر انتقاد از دولت و مقامات دولتی، فصلنامه حقوق عمومی، سال شانزده، شماره ۴۳.
- انصاری، باقر (۱۳۹۳)، حقوق ارتباط جمعی، سمت.
- ایوبی، حجت‌الله (۱۳۷۹)، اکثریت چگونه حکومت می‌کند؟ نشر مرکز.
- پاپ، جرمی (۱۳۸۳)، «دسترسی به اطلاعات: چه کسانی حق دارند و کدام اطلاعات؟ به‌سوی چارچوبی جدید برای نظریه اقتصاد سیاسی»، ترجمه صدیقه حسن‌زاده، مجله دانشکده علوم انسانی، سال سیزدهم، شماره ۵۴.
- حبیبی، نادر (۱۳۷۵)، فساد اداری، عوامل مؤثر و روش‌های سازنده، تهران، انتشارات وثقی.
- فریادی، مسعود (۱۳۸۹)، سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات گذاری در نظام حقوقی ایران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- مشهدی، علی (۱۳۹۲)، در آمدی بر حقوق مجوزهای دولتی، معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- معتمدنژاد، کاظم (۱۳۷۶)، حقوق مطبوعات، جلد ۱، دفتر مطالعات و توسعه رسانه‌ها.
- مهری، مریم و اسماعیل هادی تبار (۱۳۹۴)، پیشگیری از افزایش جرایم اقتصادی از طریق شفاف‌سازی هزینه های تبلیغات انتخاباتی، کارآگاه، سال هشتم، شماره ۳۲.
- نظریات شورای نگهبان (۱۳۸۱)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ اول.

فهرست منابع انگلیسی و فرانسه

- Fowler V. Harper (1936), Privileged Defamation, Virginia Law Review, Vol. 22, No. 6.
- Gatly and Patrick (1981), Gatley on Libel and Slander, Sweet & Maxwell (U.K.).
- Frankel Maurice (2001), Freedom of Information and Corruption, 2001, <https://www.cfoi.org.uk/pdf/corruptionmf.pdf>.
- Transparency International (2000), Source Book 2000: Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, www.transparency.org.
- Breton (Albert) and Ronald Wintrobe (2008), Freedom of speech vs. efficient regulation in markets for ideas, Economics, law, and individual rights, edited by Hugo M. Mialon and Paul H. Rubin, Routledge.
- European Commission, Impact Assessment Guidelines (2009), 15 January 2009 ec.europa.eu/smart.../impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.
- Banisar, David (2007), Silencing Sources: An International Survey of Protections and Threats to Journalists' Sources, <https://www.researchgate.net/>.
- Harcourt, Alison (1999), (project researcher) and Stefaan Verhulst (project director), Support for Regulation and Transparency of Media Ownership and Concentration-Russia, Study of European Approaches to Media Ownership, Programme in Comparative Media Law and Policy University of Oxford.
- Wolfe (Simon), Mark Worth, Suelette Dreyfus, A J Brown (2014), Whistleblower Protection Laws in G20 Countries, Priorities for Action, Final Report, <https://www.transparency.de/>.
- Karimov, Inam (2013), Le rôle de la transparence dans la lutte contre la corruption à travers l'expérience du Conseil de l'Europe, THÈSE.

- Mendel, Toby (2001), Freedom of Information: Some International Characteristics, The Campaign for Freedom of Information, portal. unesco.org/.
- Frankel, Maurice (2001), Freedom of Information and Corruption, Paper for the Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity (The Campaign for Freedom of Information,) at: www.cfoi.ogr.uk.
- Holzner, Burkart., Holzner, Leslie (2011), Transparency in global change: the vanguard of the open society, University of Pittsburgh Press.
- Aidan White (Editor, 2016) Untold Stories, How Corruption and Conflicts of Interest Stalk the Newsroom, Ethical Journalism Network, www.ethicaljournalismnetwork.org.
- Koen Vermeir (2013), Openness versus Secrecy? Historical and Historiographical Remarks, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00609361v1>.
- Monika Bauhr. Marcia Grimes (2012), What is Government Transparency? New Measures and Relevance for Quality of Government, Working paper series.
- OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>.
- Larbi, George (2005) Between spin and reality: Disclosure of assets and interests by public officials in developing countries, www.right2info.org/resources/publications/publications/between-spin-and-reality.
- Harcourt, Alison,(1999) (project researcher) and Stefaan Verhulst (project director), Support for Regulation and Transparency of Media Ownership and Concentration-Russia, Study of European Approaches to Media Ownership, Programme in Comparative Media Law and Policy University of Oxford.
- Kravchenko, Svitlana and John E. Bonine (2012), Interpretation of Human Rights for the Protection of Environment in the European Court of Human Rights, Global Business & Development Law Journal, Vol. 25.

به‌اشتباه تصور شده است که تنها با تصویب «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» شفافیت در کشور ایجاد می‌شود. در نتیجه، با تصویب این قانون، از سایر تدابیر صرف‌نظر شده است؛ درحالی که همان‌گونه که تجربیات سایر کشورها هم نشان می‌دهد مجموعه‌ای از تدابیر تقنینی برای ایجاد فرهنگ شفافیت لازم است و با تصویب یک یا دو قانون نمی‌توان به این هدف رسید

ISBN 978-600-4215-09-6



9 786000 421508 >