

شفاف‌سازی و پاسخگویی

در نهادهای رسمی^۱

پدرام سعید،

حمیدرضا رحمانی زاده دهکردی

چکیده

شفافیت یکی از پایه‌های اصلی دموکراسی و جمهوریت و ملازم با «حق دانستن» است. «شفاف‌سازی» را می‌توان به شفاف‌سازی اطلاعات، شفاف‌سازی مشارکتی و شفاف‌سازی پاسخگویی تقسیم کرد. از نتایج مهم شفاف‌سازی، ارتقای کیفیت تصمیمات متخذه، افزایش اعضای حلقه تصمیم‌گیری، کاهش فساد و سوء استفاده از موقعیت به منظور کسب منافع فردی یا جناحی، و اطلاع قانونمند مردم از فرایندهای تصمیم‌گیری است.

حق دسترسی به اطلاعات در بسیاری از کشورها به صورت رسمی پذیرفته و در قوانین آنها درج شده است. گاه نیز این حق چنان بدیهی شمرده شده که نیازی به ذکر آن در قوانین

۱. در پی تقدیم طرح «علنی شدن مذاکرات شورای نگهبان» در تیرماه ۱۳۸۱ از سوی تعدادی از نمایندگان به مجلس، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس مبادرت به تهیه گزارشی کارشناسی در مورد این طرح نمود که با شماره ۶۴۸۹ در مهر ۱۳۸۱ انتشار یافت. متن حاضر براساس همان گزارش کارشناسی تنظیم شده است.

دیده نشده است. این حق، استثنائاتی مانند رعایت منافع ملی می‌پذیرد ولی اینگونه استنهاها را باید به شکلی تفسیر کرد تا به تعرض به حقوق شهروندان منجر نشود.

از آن‌جا که شورای نگهبان وظیفه تطبیق قوانین عادی با شرع و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی، و نظارت بر انتخابات را به عهده دارد دسترسی به استنادات و استدالات و همچنین علنی بودن مذاکرات آن حائز اهمیت بسیار است و به احقاق حقوق شهروندان یاری می‌رساند. در این راستا مصونیت حیثیت، اصل برائت و حق برخورداری از امکان رقابت برابر داوطلبان شرکت در انتخابات نیز باید مورد توجه قرار گیرد زیرا در صورت علنی بودن مذاکرات شورای نگهبان، امکان انتخاب دقیق با شناخت بهتر برای مردم فراهم می‌شود. علاوه بر شورای نگهبان سایر نهادها و ارگان‌هایی هم که به نحوی در فرایند قانونگذاری دخالت دارند از اصل علنی بودن مستثنی نیستند و به تدریج باید مشمول این اصل شوند.

مقدمه

در تیر ماه ۱۳۸۱ طرحی درباره علنی شدن مذاکرات شورای نگهبان توسط تعدادی از نمایندگان تقدیم مجلس شد. این طرح در واقع اقدامی در راستای تحقق بیش‌تر اصل مهم شفافیت در یکی از ارکان مهم تصمیم‌گیری کشور بود.

شفافیت موضوعی محوری در مباحث کلان حکومت‌های مردم‌سالار و اصلاح اداره عمومی است تا آن‌جا که دسترسی آزادانه به اطلاعات و علنی بودن آن را شرط مقدم مقابله با فساد و تقویت پاسخگویی مقام‌های عمومی دانسته‌اند.

در این گزارش، نخست به کلیاتی درباره مفهوم شفافیت اشاره خواهد شد. سپس یکی از راه‌های عملی تحقق شفافیت یعنی تصویب و اعمال قوانین مربوط به دسترسی آزادانه به اطلاعات بررسی می‌شود. پس از آن به تبیین جایگاه و وظایف شورای نگهبان و ضرورت پیروی این نهاد از شفافیت کامل پرداخته می‌شود و سرانجام در نتیجه‌گیری پیشنهادهایی

برای تحقق بهتر این اصل در نهادشورای نگهبان و تسری آن به سایر نهادهای متولی قانونگذاری ارائه خواهد شد.

کلیاتی درباره مفهوم شفاف‌سازی

شفاف‌سازی و علنی کردن^۱ یکی از پایه‌های اساسی دموکراسی و جمهوریت است. از سوی دیگر، حق دانستن^۲ یکی از حقوق اساسی انسان است که در اصل ۱۹ بیانیه حقوق بشر نیز بر آن تأکید شده است و همه کشورها از جمله ایران آن را پذیرفته‌اند. حق دانستن، این مفروضه مهم را در خود دارد که آدمیان اساساً موجوداتی خردورز، دارای قوه داوری، و قادر به تشخیص صلاح خویش هستند و از همین رو حق دارند از چند و چون تصمیماتی که با سرنوشت آن‌ها ارتباط دارد آگاه شوند. بر این اساس، هرگونه رفتار قیّم‌آبانه و مخفی کارانه نافی این اصل بنیادین است.

در گذشته بسیاری از حکومت‌ها، نهادها و سازمان‌ها می‌کوشیدند نحوه فعالیت خود را از چشم مردم مخفی نگه دارند. این امر با دستاویزهای گوناگون همچون «امنیت ملی»، «بهانه ندادن به دست دشمن»، «رعایت منافع همگان» و مانند آن صورت می‌گرفت. اما اکنون با تحولاتی که در نتیجه گرایش به دموکراسی صورت گرفته است دیگر این دستاویزها کارایی گذشته را ندارد و وضع به گونه‌ای تغییر کرده است که باید برای مخفی کردن مسائل دلیل آورد و نه برای علنی ساختن آنها.

انواع شفاف‌سازی

از لحاظ نظری «شفاف‌سازی» به سه دسته تقسیم می‌شود که با یکدیگر بی‌ارتباط نیستند. نوع نخست را «شفاف‌سازی اطلاعات» نام نهاده‌اند بدین معنا که مردم باید از بازیگران و تصمیمات حکومتی آگاه شوند و به اطلاعات حکومتی دسترسی داشته باشند.

1. transparency
2. the right to know

نوع دوم یا «شفاف‌سازی مشارکتی» به این معناست که همه مردم باید بتوانند شخصاً یا از طریق نمایندگان خود به صورت شفاف در تصمیمات سیاسی شرکت کنند. برخی محققان اساساً مشارکت را مستلزم شفاف‌سازی اطلاعات دانسته‌اند تا آن‌جا که السدر رابرتس در مقاله «دسترسی به اطلاعات حکومتی» می‌نویسد: «هرگونه مشارکت سیاسی بدون دسترسی به اطلاعات مربوط به حکومت و بدون علنی شدن این اطلاعات بی‌معناست». به نظر رابرتس، اگر محدودیتی در این زمینه هست باید به صراحت و روشنی قانونمند گردد و توجیحات قانع‌کننده‌ای برای آن وجود داشته باشد.^۱

سومین نوع، «شفاف‌سازی پاسخگویی» است؛ یعنی حکومت یا هر نهاد تصمیم‌گیرنده، ناظر و جز آن، هنگام تخلف از قانون یا هنگامی که عملکرد آن تأثیر جدی بر منافع مردم دارد در برابر نظام قضایی و نیز در برابر افکار عمومی به طور صریح و روشن پاسخگویی عملکرد خود باشد. در این میان، افکار عمومی به ویژه رسانه‌های گروهی می‌توانند به مردم کمک کنند تا عملکرد و نحوه فعالیت حکومت را به درستی بشناسند، امکان مشارکت در تصمیمات سیاسی را پیدا کنند و در نهایت، مقامات رسمی را وادار به پاسخگویی کنند.^۲

ژوزف استیگ لیتز از زاویه‌ای دیگر به بررسی شفاف‌سازی می‌پردازد. به نظر وی، عدم شفاف‌سازی و علنی نبودن باعث می‌شود که کیفیت تصمیم‌گیری به سطح نازلی برسد. «محرمانه بودن تصمیمات باعث می‌شود حلقه تصمیم‌گیری بسیار کوچک شود. با انجام اشتباهات بیش‌تر، مقامات برای حفظ خود هر چه بیش‌تر در لاک دفاعی فرو می‌روند و از این رو به محرمانه‌تر کردن تصمیمات دست می‌زنند. بدین سان این حلقه را کوچک‌تر می‌کنند که نتیجه آن، تنزل هر چه بیش‌تر کیفیت تصمیم‌گیری خواهد بود.»^۳

1. Alasdair Roberts, *Access to Government Information: An Overview of Issues*, The Carter Centre, Atlanta, May 1999. Also in: <http://www.Transparency.Org/Working and Papers/ Roberts/ Roberts f 01.html>.
 2. J.M. Balkin: "How Mass Media Stimulate Political Transparency", 1998, in: <http://www.Yale.edu/Law web/Jbalkin/articles/Media 01.html>.
 3. J. Stiglitz, "On Liberty, The Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life", *Oxford Amnesty Lecture*, Oxford: UK: 27January 1999.

نویسنده‌ای دیگر (Klitgaard: 1998) از دیدگاه فساد به بحث علنی کردن پرداخته است. به نظر وی فرمولی که برای ارزیابی فساد به کار می‌رود از این قرار است:

$$C=M+D-A$$

در این فرمول، C فساد^۱، M قدرت انحصاری^۲ در زمینه کالا، خدمات و غیره که رانت ایجاد می‌کند و D صلاح‌دید^۳ و توان تصمیم‌گیری در این زمینه است که رانت‌ها چگونه تخصیص یابد و A پاسخگویی^۴ است که در این فرمول عدم پاسخگویی و حساب پس ندادن مدنظر است.

به نظر این نویسنده، فساد عبارت است از سوء استفاده از موقعیت برای کسب منافع فردی، گروهی و جناحی بی آن که مقام یا مقامات به پاسخگویی بپردازند یا مذاکرات و تصمیمات خود را علنی کنند و به طور صریح و قانونمند مردم را در جریان فرایندهای تصمیم‌گیری قرار دهند.^۵

در نظام‌های مردم‌سالار، دیوارهای بین مسئولان حکومتی و مردم کوتاه می‌شود یا به حداقل می‌رسد و مشارکت مردم و حمایت آن‌ها از نظام حکومتی موجب استحکام پایه‌های نظام و مشروعیت حکومت می‌گردد. در این راستا، دسترسی مردم به مباحث حکومتی، نقش مهمی در مشارکت مؤثر مردم ایفا می‌کند.

در مجموع می‌توان گفت علنی کردن مسائل باعث می‌شود که افراد، گروه‌ها و نهادهای حکومتی همیشه دل‌نگران تصمیمات خود باشند زیرا پیوسته در معرض قضاوت عموم قرار دارند. یکی از نویسندگان، این خصیصه یعنی «هراس حاکمان از مردم» را وجه

1. corruption
2. monopoly
3. discretion
4. accountability

۵. به نقل از:

Bannon Zan, "The Fight Against Corruption, A World Bank Perspective", Workshop on Transparency and Governance, Central America Country Management Unit, Stockholm, Sweden: 25-28 May 1999.

ممیزه نظام‌های مردم‌سالار می‌داند. وی می‌نویسد: «هنگامی که حکومت از مردم می‌ترسد این آزادی است و هنگامی که مردم از حکومت می‌ترسند این چیزی جز استبداد نیست»^۱.

حق دسترسی به اطلاعات

برای تحقق آرمان‌های شفاف‌سازی، راه‌های عملی مختلفی اندیشیده شده است که یکی از آنها تضمین حق دسترسی به اطلاعات برای شهروندان است. در دهه‌های اخیر اکثر کشورها به طور رسمی حق دسترسی به اطلاعات را پذیرفته‌اند. در برخی موارد نیز مانند افریقای جنوبی این حق را در قانون اساسی خود ذکر کرده‌اند. گرچه در بسیاری از کشورها از جمله کشور ما، در این قوانین به صراحت به این حق اشاره نشده، اما دانستن و دسترسی به اطلاعات همواره از حقوق اولیه شهروندان محسوب گردیده و تلویحاً در قوانین مختلف آمده است. هرچند اصولاً تنها اطلاعات مؤسسات دولتی یا سازمان‌های مربوط به منافع عمومی باید در دسترس قرار داشته باشد و سازمان‌های خصوصی از این امر مستثنی هستند اما در مواردی که کار بنگاه‌های خصوصی و دولتی با هم تداخل پیدا کند اصل بر تسری قوانین دسترسی به اطلاعات است. مواردی هم وجود دارد که حق دسترسی به اطلاعات چنان محرز و مبرهن است که اساساً نیازی به وضع قوانین دیده نمی‌شود. مصداق بارز این موارد، فعالیت‌های مجالس قانونگذاری است. گفته می‌شود که وضع قوانین دسترسی به اطلاعات در مورد مجالس، بی‌مورد است چرا که در کار آن‌ها شفافیت کافی وجود دارد.^۲ با این همه در هیچ کشوری حق دسترسی به اطلاعات مطلق انگاشته نشده است و همواره استثنائاتی برای آن قائل شده‌اند. یکی از مناقشه برانگیزترین این استثنائات، مواردی است که به منافع ملی کشورها مربوط می‌شود. در این موارد حکومت‌ها معمولاً اختیار تام دارند که از ارائه اطلاعات خودداری کنند. البته این رویه منتقدان زیادی دارد که معتقدند

1. "Civil Society: Participation and Transparency in Central America", United Nations Development Programme Bureau For Latin America and The Caribbean, Presented in Workshop on Transparency and Governance, Stockholm, Sweden: 25-28 May 1999.

2. Roberts, *op.cit.*

مصادیق تعارض با منافع ملی حتماً باید به صورت دقیق مشخص شود تا از این مفهوم موسع برای محدود کردن حقوق شهروندان سوء استفاده نشود.

علنی شدن مذاکرات شورای نگهبان

مطابق قانون اساسی، شورای نگهبان وظایف گوناگونی بر عهده دارد. از آنجا که این شورا موظف به تطبیق دادن قوانین با شرع و قانون اساسی است و قوانینی را که فاقد این اوصاف باشد برای تجدیدنظر به مجلس برمی گرداند در عمل یا به صورت دو فاکتو^۱ کار مجلس دوم را انجام می‌دهد. این امر موجب شده است که برخی نویسندگان نظام قانونگذاری ما را یک مجلسی و دورکنی بدانند.^۲ همچنین این شورا وظایفی مانند تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات را بر عهده دارد. این وظایف معمولاً به عهده مرجعی گذاشته می‌شود که فرادست سایر قوا تلقی می‌شود و در سایر کشورها نهادهایی مانند دادگاه قانون اساسی عهده‌دار آن هستند. در ظاهر، تدوین کنندگان پیش‌نویس قانون اساسی نیز همین مراد را از نهاد شورای نگهبان داشته‌اند چنان که در فصل دهم این پیش‌نویس عنوان «شورای نگهبان قانون اساسی» را برای آن برگزیده بودند.^۳ اقتضای این وظایف آن است که کار این نهاد کاملاً علنی باشد مگر در مواردی که مصوبات جلسات غیرعلنی مجلس به شورای نگهبان فرستاده شود که در این صورت بدیهی است مذاکرات شورا نیز باید محرمانه تلقی گردد. علنی بودن مذاکرات، امکان دسترسی نمایندگان به استدلالات و استنادات شورای نگهبان را فراهم می‌کند و از این رو به اصلاح مصوبات و تسریع روند قانونگذاری یاری می‌رساند. همچنین شرکت مقامات عالی رتبه در جلسات شورای نگهبان و توضیحات آنان به شناخت دقیق موضوع و رفع ایرادات شورا کمک می‌کند. شایان ذکر است که در مرتبه اولی، الزام شورای نگهبان به ارائه استدلالات و مستندات خود و سپس علنی ساختن مذاکرات آن به

1. de facto

۲. سید محمد هاشمی؛ «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: دادگستر، ۱۳۸۰، ص ۷۸.

۳. همان، ص ۲۲۳.

شفافیت روند قانونگذاری کمک شایان توجهی می‌کند و از احتمال تأثیر گرایش‌های سیاسی بر انجام وظایف قانونی می‌کاهد.

در مورد وظیفه قانونگذاری همان‌گونه که گفته شد علنی بودن از اصول مسلم است. در اصل ۶۹ قانون اساسی، علنی بودن مذاکرات مجلس شورای اسلامی تصریح شده است و می‌توان علنی کردن جلسات شورای نگهبان را در چارچوب اصل مذکور و در راستای اطلاع یافتن مردم از مسائلی که به سرنوشت‌شان مربوط می‌شود نتیجه گرفت. در مورد وظایفی هم که به دادگاه قانون اساسی مربوط می‌شود رویه سایر کشورها حکایت از علنی بودن دارد. به‌خصوص در مباحثی که اخیراً درباره وظایف سیاسی قضات عالی مطرح شده این موضوع اهمیت زیادی پیدا کرده است. حتی در برخی از کشورها یک فصل با عنوان علنی بودن در قانون دادگاه‌های قانون اساسی قید شده است.^۱ در مورد وظیفه نظارت بر انتخابات نیز اصل علنی بودن از اصول اولیه و الزامی در انتخابات است. همان‌گونه که محرمانه بودن آرا باید حفظ شود علنی بودن مراحل مختلف انتخابات نیز باید تضمین شود.^۲ با وجود اهمیت شایان توجه اصل علنی بودن، در مورد نظارت بر صلاحیت داوطلبان شرکت در انتخابات دو موضوع مهم باید مورد توجه قرار گیرد:

الف) حق مصونیت حیثیت (اصل بیست و دوم) و اصل برائت (اصل سی و هفتم). ممکن است در جریان رسیدگی به صلاحیت هر نامزد انتخاباتی، مسائل و موضوعاتی مطرح گردد که انتشار آن موجب هتک حیثیت و کسر شخصیت نامزد انتخاباتی شود. از همین رو برخی گفته‌اند علنی بودن مذاکرات شورای نگهبان هنگام رسیدگی به صلاحیت نامزدهای انتخاباتی با حقوق داوطلبان مغایرت دارد. به نظر برخی صاحب‌نظران این استنتاج به دو شکل قابل رد یا رفع است. نخست این که وقتی کسی برای شرکت در انتخابات نهادهای حقوقی اساسی برجسته مانند مجلس شورای اسلامی، ریاست جمهوری یا خبرگان رهبری نامزدی خود را اعلام می‌کند ضرورتاً باید لوازم، نتایج و آثار تبعی آن را

1. Arne Mavciv, "The Electronic Processing of Constitutional and Judicial Review Matters (Models, Concepts, Practice)", A Paper Presented to 24 Congress on International Association of Constitutional Law, 2001.

۲. پدram سعید؛ «مدیریت انتخابات»، تهران: دفتر مطالعات سیاسی وزارت کشور، ۱۳۷۹، ص ۱۱.

نیز پذیرد. وقتی پیشاپیش هر نامزد انتخاباتی می‌داند نتیجه بررسی صلاحیت وی به اطلاع عموم خواهد رسید این حق انتخاب برای او محفوظ است که اصولاً به عنوان نامزد در انتخابات شرکت نکند. دوم، اطلاع دقیق مردم از شرایط و اوضاع و احوال شخصی هر نامزد انتخاباتی که از طریق مذاکرات شورای نگهبان در بررسی صلاحیت‌ها به دست می‌آید امکان شناخت بهتر و بیش‌تر و انتخاب دقیق‌تر را برای آنان فراهم می‌آورد.

ب) حق برخورداری از امکان رقابت برابر (مستفاد از اصول ۱۹، ۲۰ و ۲۶ قانون اساسی). تمرکز اطلاعات مربوط به یک نامزد انتخاباتی در یک سازمان به منزله آن است که تنها افراد خاصی از کلیه اطلاعات مربوط به همه نامزدهای انتخاباتی آگاهی داشته باشند. چنین وضعی این امکان را فراهم می‌آورد که در جریان رقابت‌های انتخاباتی، از این اطلاعات به زیان نامزدهای انتخاباتی دیگر بهره‌برداری شود. در این صورت امکان رقابت برابر سیاسی به ناروا از برخی نامزدها سلب می‌شود. انتشار عمومی نتایج بررسی صلاحیت نامزدهای انتخاباتی موجب دسترسی عموم به اطلاعات مربوط به کلیه نامزدها می‌شود و از نقض حق امکان رقابت برابر جلوگیری می‌کند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

الف) همان‌گونه که گفتیم اقتضای وظایفی که شورای نگهبان برعهده دارد این است که فعالیت آن کاملاً علنی باشد. این امر دسترسی به استنادات و استدلالات شورای نگهبان را نیز آسان می‌کند. در طرح ارائه شده از سوی نمایندگان، چاپ مشروح مذاکرات این شورا در روزنامه رسمی و حضور برخی مقامات عالی رتبه در جلسه‌های شورای نگهبان برای تضمین شفافیت و علنی بودن فعالیت‌های آن پیش‌بینی شده است. به نظر می‌رسد که اگر علاوه بر آن، امکان حضور خبرنگاران رسانه‌ها و نمایندگان سازمان‌های مدنی به نحو مقتضی در این جلسات فراهم شود این مقصود بهتر تأمین می‌گردد.

ب) تصویب این طرح می‌تواند زمینه‌ای برای تسری اصل علنی بودن بر دیگر نهادهای دولتی و استیفای حق دسترسی به اطلاعات باشد. به عنوان گام نخست در این مسیر، می‌توان

از نهادهایی آغاز کرد که با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند یا به نحوی در فرایند قانونگذاری دخالت دارند. نهادهایی مانند مجلس خبرگان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، هیأت دولت، کمیسیون‌های تخصصی آن‌ها و کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی به تدریج باید مشمول اصل علنی بودن شوند. برگزاری جلسات علنی استماع در کمیسیون‌های مجالس قانونگذاری از سنت‌های معمول در اکثر کشورهای دنیا است. این موضوع درباره نهادهای دیگری که در سطح این نهادها نیستند اما عملاً به فعالیت قانونگذاری می‌پردازند مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی اداری و شوراهایی مانند آن‌ها نیز صادق است و باید فعالیت آن‌ها هم از شفافیت کامل برخوردار باشد.

منابع و مآخذ

۱. سعید، پدram؛ «مدیریت انتخابات»، دفتر مطالعات سیاسی وزارت کشور، ۱۳۷۹.
۲. هاشمی، سید محمد؛ «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: دادگستر، ۱۳۸۰.

3. Alasdair, Roberts; *Access to Government Information: An Overview of Issues*, The Carter Center, Atlanta, May 1999. in:

<http://www.Transparency.Org/Working and Papers/ Roberts/ Roberts f 01.html>.

4. Balkin, J.M. (Yale University); "How Mass Media Simulate Political Transparency", 1998. in:

<http://www.Yale.edu/Lawweb/Jbalkin/articles/Media 01.html>.

5. Mavciv, Arne; "The Electronic Processing of Constitutional and Judicial Review Matters (Models, Concepts, Practice)", A Paper Presented: to 24 *Congress on International Association of Constitutional law*, 2001.

6. Stiglitz, J.; "On Liberty, The Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life", *Oxford Amnesty Lecture*, Oxford. UK, January 27. 1999.

7. Zan, Bannon; "The Fight Against Corruption, A World Bank Perspective" *Workshop on Transparency and Governance*, Central America Country Management Unit, Stockholm, Sweden: 25-28 may 1999.

8. "Civil Society: Participation and Transparency in Central America" United Nations Development Programme Bureau For Latin America and The Caribbean, Presented in *Workshop on Transparency and Governance* Stockholm, Sweden: 25/28 may 1999.

* توضیح: در تهیه این گزارش افزون بر منابع یاد شده، از گزارش کارشناسی دفتر حقوقی مرکز و مصاحبه‌های این دفتر با اساتید و صاحب‌نظران (به ترتیب حروف الفبا) دکتر محمد اردیلی، دکتر محمد راسخ، حجت‌الاسلام و المسلمین هادی قابل، دکتر ناصر کاتوزیان، بهمن کشاورز، کامبیز نوروزی و دکتر سید محمد هاشمی استفاده شده است.

