

## شفافیت از دیدگاه حکومت اسلامی و حکمرانی خوب

سجاد اختری<sup>۱</sup>، لطفاء... دارابی<sup>۲</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۱/۲۰

از صفحه ۷۵ تا ۹۰

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۲/۰۵

### چکیده

روش تحقیق مقاله حاضر توصیفی-تحلیلی است که از روش کتابخانه‌ای برای جمع‌آوری داده‌ها استفاده شد و ابزار گردآوری داده‌ها فیش‌برداری است. عدم شفافیت و پنهانکاری اغلب به عمد و با توجیهات گوناگون حقوقی، سیاسی و امنیتی از سوی دولتمردان صورت می‌پذیرد. محصول چنین فرایند و توجیهی از یک سو توسعه نیافتگی و بی‌عدالتی اجتماعی را به بار می‌آورد و از سوی دیگر موجب رانت‌خواری و انتقال منابع عمومی به سمت افراد و گروه‌های خاص می‌شود. بنابراین به گمان نگارندگان می‌توان انتظار داشت که در حکمرانی مطلوب از طریق اصل شفافیت و انتشار اطلاعات صحیح به شهروندان و جامعه به طور خودکار، زمینه‌های اصلاح، کاهش فساد، پاسخگویی، کارآمدی، مسئولیت‌پذیری فراهم شود. در مجموع می‌توان گفت که شفافیت موجب انفتاح و آزادی از سمت مقامات دولتی نسبت به جامعه، مشارکت و نظارت از سوی مردم و سرانجام رفتار درست و مطابق قانون از سوی همگان خواهد شد.

### واژگان کلیدی

حکومت اسلامی مطلوب، شفافیت و پاسخگویی در حکومت، حکمرانی خوب و شفافیت، رابطه حکومت و فساد

۱. استادیار گروه حقوق دانشگاه غیرانتفاعی - غیردولتی دانش البرز (مدیر مسئول). رایانامه: [sajadakhtari@yahoo.com](mailto:sajadakhtari@yahoo.com)

۲. عضو هیأت علمی دانشگاه علوم انتظامی امین [lotfolah.darabi401@gmail.com](mailto:lotfolah.darabi401@gmail.com)

## ۱. مقدمه

در حکومت اسلامی، حاکم، ولی مردم است و در مفهوم ولایت، میان والی و مولی علیه فاصله و جدایی نیست. خداوند رعایت حقوق رعیت و والی را در جامعه سبب الفت، هماهنگی و پیوستگی بین آنها و باعث عزت دین و پایه داوری برای اقامه حق بین آنان قرار داده است. در اسلام صلاح رعیت تحقق نمی‌پذیرد مگر به صلاح حال والیان و صلاح آنها محقق نمی‌شود مگر به استقامت و پابرجایی رعیت؛ پس هرگاه آنان رعایت حق یکدیگر را کنند، بین آنان حق عزیز می‌شود و پایه‌های دین، استوار، و نشانه‌های عدل، پایدار، و روزگار و زندگی مردم اصلاح خواهد شد و در نتیجه مردم خواستار بقا و دوام دولت خواهند شد.

مردم در نگرش سیاسی و حقوقی اسلام امانتهای الهی هستند که کوچکترین آسیب و آزار به آنها حاکم را مضطرب می‌کند. در این تفکر احساس قربت و رابطه‌ای عاطفی قوی بین حاکم و مردم وجود دارد. این شیوه موجب می‌شود که حاکم در دل مردم نفوذ کند و لذا حاکم جامعه اسلامی قبل از اینکه بر مردم سلطه سیاسی داشته باشد، سلطه عاطفی و روحی دارد؛ حتی می‌توان گفت اقتدار و سلطه سیاسی حاکم دینی تا حدود زیادی، وامدار اقتدار روحی و عاطفی اوست.

نگرش حکومتها در دموکراسیهای معاصر به مردم، مادیرایانه است و حکومتها صرفاً با اراده و خواست بیشترین عددی مردم شکل می‌گیرد و در آن از روابط عاطفی و معنوی حرفی به میان نمی‌آید. این تفاوت رویکرد موجب تفاوت در مبانی و آثار و مسائل سیاسی و اجتماعی جامعه خواهد شد. در موضوع مقاله، اسلام علاوه بر آثار مادی شفافیت مثل آسان‌سازی نظارت و پاسخگویی به مسائلی نظیر رفع بدگمانی نسبت به حکومت، قرب و نزدیکی بین والی و مردم و ایجاد الفت اسلامی در جامعه نیز تأکید می‌کند که در رویکرد حقوق معاصر و اندیشه حکمرانی خوب اساساً از این آثار سخنی به میان نمی‌آید. در رویکرد اسلامی اصل مسئولیت و پاسخگویی در آفرینش و تشریح بر پایه هدفدار بودن هستی و مبدأ و معاد بیان می‌شود و از دیدگاه دینی، آفرینش حساب و کتاب دقیقی دارد. در کلام خداوند انسان بیپهوده و رها خلق نشده و خداوند متعال، اهداف مشخصی برای او در نظام آفرینش در نظر گرفته است.

بی‌شک هنگامی که مسئولیت کارهای عمومی به افراد واگذار می‌شود، نیاز به نظارت، شفافتر و ضرورتر خواهد بود. در جهان معاصر نه‌تنها رفتار حکومتی بلکه همواره موارد عمومی تحت نظارت دولت قرار دارد. خودکامگی نظامهای استبدادی و حاکمان جور به آن دلیل استمرار یافته که نظارتی بر رفتار آنها انجام نمی‌شده است و خود را از قید و بند نظارت آزاد می‌پنداشته‌اند؛

از این رو می‌توان گفت که همه تحولات سیاسی، اجتماعی و انقلابهای مردمی در راستای متوقف کردن خودکامگی بیرون از نظارت بوده و هدف مبارزات در این تحولات و انقلابها، جز تحت نظارت در آوردن دولتها و دولتمردان نبوده است (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۹۲، ص ۲۰). از آنجا که حفظ و دوام و قوام هر جامعه‌ای به نظم آن وابسته است، می‌توان گفت که نظارت در هر جامعه‌ای به منظور جلوگیری از تعدی به حقوق مردم و منع نقض حریم شهروندان ضروری است (کدخدایی، ۱۳۹۰، ص ۴۶ و ۴۷).

امروزه با گسترده‌گی جوامع و گونه‌گونی فعالیتها و وظایف کارگزاران حکومت، امکان نظارت مستقیم همه مردم بر زمامداران و کارگزاران کمتر شده و زمینه‌های اعمال نظارت غیرمستقیم مردم فراهم آمده است. بر این اساس شایسته است بتدریج نهادهای مدنی تقویت شوند (عامری، ۱۳۹۴، ص ۱۲۴) و با به کارگیری ابزارها و ضمانتهای اجرایی خاص برای این نوع نظارتهای مدنی برای شهروندان سلامت جامعه و حکومت حفظ گردد.

بنابراین یکی از بنیادیترین اصول دموکراسی در هر کشوری این است که شهروندان بتوانند به واری و نظارت بر رفتار دولت و مأموران دولتی بپردازند؛ اما این واری و نظارت در خلأ رخ نمی‌دهد. شرط این کار شفافیت و دسترسی آزادانه شهروندان به اطلاعات مورد نیاز است. درباره مهمترین شباهتهایی که از حیث آثار اصل شفافیت بین دیدگاه اسلام و حکمرانی خوب دیده می‌شود، می‌توان به جلوگیری از فساد، ایجاد و تقویت نظارت، ایجاد پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری اشاره کرد.

مهمترین تفاوتها از حیث آثار بین این دو رویکرد چنین است که در اسلام علاوه بر این موارد به آثاری از قبیل دفع شبهات و پرهیز از بدگمانی، افزایش اعتماد عمومی، کسب رضایت عمومی و نزدیکی والی و مردم و ترویج انتقاد و سؤال نسبت به حکومت استناد می‌شود؛ اما در رویکرد حکمرانی مطلوب علاوه بر مشابهتهایی که ذکر شد، می‌توان به ایجاد امنیت حقوقی، تقویت مشارکت مدنی و شهروندی فعال و افزایش کارایی و اثربخشی در زمینه آثار اصل شفافیت استناد کرد.

## ۲. اهداف پژوهش

۱. شناسایی جهات اشتراک و افتراق دو نظام عرفی و اسلامی در زمینه مقابله با فساد و نقش شفافیت در این زمینه
۲. شناخت و رفع خلأهای قانونی موجود مقابله با فساد در قوانین و مقررات داخلی کشور

### ۳. سوالات تحقیق

با توجه به نکات یاد شده، مهمترین سؤالی که این مقاله درصدد پاسخگویی بدان است این است که از میان شاخصهای مرتبط با اصل شفافیت نظیر جلوگیری از فساد، ایجاد و تقویت نظارت، ایجاد پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری چه شباهتها و تفاوتهایی در آثار اصل شفافیت در زمینه مقابله با فساد در دو نظام حقوقی اسلام و حکمرانی مطلوب وجود دارد. در جهت پاسخ به این سؤال، مقاله در ضمن دو شاخص جلوگیری از فساد به ایجاد مسئولیت و پاسخگویی می‌پردازد.

### ۴. مروری بر مبانی نظری پژوهش

#### ۴-۱. شفافیت و مقابله با فساد

فساد پدیده‌ای نوین نیست و پیدایش و گسترش آن قدمتی به اندازه تاریخ اجتماعات بشری و تاریخ سازمانها و نهادها دارد. فساد از عوامل اصلی بازماندن نهادها و جوامع از دستیابی به اهداف و از موانع اساسی رشد و تکامل آنها به شمار می‌آید. به همین دلیل همواره کسانی که به فکر سلامت نظام اجتماعی بشر و رشد تکامل آن بوده‌اند در اندیشه پیشگیری و مبارزه با این پدیده شوم اجتماعی بوده‌اند (حسنی و شمس، ۱۳۹۱، ص ۸۲). در واقع فساد زمانی شکل گرفت که شخص پنداشت قدرت و اختیاری که دیگران فاقد آن هستند و پشتوانه آن نیز مجموعه عظیم و قدرتمندی همچون دولت است، راهی برای کسب منفعت و ثروت به نفع خود یا دیگری است (دادخدایی، ۱۳۹۰، ص ۱۱).

نخستین مباحث نظری درباره فساد به بعد از دهه ۱۹۶۰ میلادی باز می‌گردد و تلاش برای کاهش آن در دهه ۱۹۹۰ افزایش یافت. امروزه فساد مشکلی است که نه تنها گریبانگیر کشورهای در حال توسعه است، بلکه در کشورهای توسعه یافته نیز وجود دارد؛ با این حال میزان گستردگی این پدیده در کشورهای در حال توسعه بسیار وسیعتر است (ممش اوقلوریال و دورگان، ۱۳۹۰، ص ۴). شفافیت یکی از مفاهیم کلیدی در مباحث مربوط به فساد و سلامت اداری است که مؤثرترین ابزار مبارزه با فساد برای استقرار دولتی کارا و ایجاد جامعه‌ای پایدار به کار می‌رود (حسنی و شمس، ۱۳۹۰، ص ۹۹)؛ به عبارت دیگر فرایند شفاف‌سازی با گشایش کارهای مختلف برای افراد و افکار عمومی زمینه قانونمندی و نظارت‌پذیری را فراهم می‌کند که این عوامل از مهمترین نشانگان سلامت نظام سیاسی و حکمرانی خوب است. امروزه به دلیل گسترش آگاهیهای سیاسی و اجتماعی و انقلاب ارتباطات، حکومتها بیش از گذشته ناگزیر از توجه به این مقولات هستند.

واژه فساد<sup>۱</sup> از ریشه "فسد" به معنای جلوگیری از رفتار درست و سالم است. معادل انگلیسی آن از ریشه لاتینی "Rumpere" به معنای شکستن و نقض کردن است؛ چیزی که شکسته یا نقض می‌شود، می‌تواند قوانین و مقررات یا قواعد اداری باشد (تانزی، ۱۳۷۸، ص ۱۸۳). تعریف عام و کلی بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل از فساد اداری، که تقریباً در سطح جهانی پذیرفته شده، سوء استفاده از اختیارات دولتی برای کسب منافع خصوصی، تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی است (بانک جهانی، ۱۹۹۷، ص ۱۰۲). بانک جهانی با رویکردی واقع‌بینانه و نسبتاً جامع، ریشه فساد را در ناکارآمدیهای ساختاری-نهادی همچون بازار ضعیف، نظارت و توازن ضعیف، قوانین تبعیض‌آمیز و عدم شفافیت در بازار و اطلاعات می‌داند (برادمان و فرانسیس، ۲۰۰۲، ص ۳۹). تغییراتی که اخیراً در زمینه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی، سیاسی و مدیریتی و فنی صورت گرفته به افزایش توجه به موضوع فساد در سطح بین‌المللی منجر شده است. برخی سازمانهای بین‌المللی همچون گروه دولتهای مقابله‌کننده با فساد، دفتر اروپایی مبارزه با تقلب، و شفافیت بین‌الملل به عنوان نهادهای مقابله‌کننده و پیشگیری‌کننده از فساد، به منظور مدیریت بهتر اقدامات خود، راهبردها و طرحهای عملیاتی را تنظیم کرده‌اند. این دسته از سازمانهای بین‌المللی تلاش می‌کنند از طریق توافقنامه‌ها، اعلامیه‌ها و انتشار طرحهای راهبردی و تأسیس سازمانها با فساد برخورد کنند (ممش اوقلو و دورگان، ۱۳۹۰، ص ۴).

امروزه در سطح بین‌المللی، شاخص شفافیت بین‌الملل<sup>۲</sup> و شاخص درک فساد<sup>۳</sup> کشورها را برحسب درجه فساد در میان مقامات اداری و سیاستمداران، رتبه‌بندی می‌کنند. این شاخصها، ترکیبی است که بر مبنای داده‌هایی در ارتباط با فساد محاسبه می‌شود که توسط آمارگیری از کارافرینان و کارشناسان برجسته در سازمانهای مختلف انجام می‌گیرد و منعکس‌کننده نظر کارافرینان و تحلیلگران در سراسر جهان است (گروه پژوهشی شاخص سازی و آینده پژوهی، ۱۳۸۷، ص ۱).

فساد، انحراف است و در آن منابع و منافع مردم به سمت منافع و منابع اشخاص و گروه‌های ذی‌نفع منحرف می‌شود. به طور کلی فساد با هدر دادن منافع ملی همراه است؛ آن هم درست در زمانی که این منابع باید به شیوه‌های درست بهره‌برداری شود (ربیعی، ۱۳۸۳، ص ۱۳۴). در واقع فساد را باید نوعی عارضه ناشی از ضعف بنیادین دولت و حکومت به شمار آورد. دستیابی به رفاه پایدار و ریشه‌کنی فقر به دولتی کارآمد و شفاف نیاز دارد. داده‌های کشورها نشان می‌دهد وجود نوعی همبستگی مستقیم معنی‌دار میان حکمرانی و نتایج اجتماعی و اقتصادی است (ضمیری و

1. Corruption
2. IT: International Transparency
3. CPI: Corruption Perception Index

نصیری، ۱۳۸۹، ص ۱۸۹). همه جا پنهانکاری ضربه خود را به جامعه مدنی وارد می‌سازد و مهمتر اینکه محیطی را تثبیت می‌کند که در آن فساد بدون وقفه رشد می‌کند (پاپ، ۱۹۹۰، ص ۷۳). متأسفانه امروزه در برخی از کشورها، که فساد اداری در سطوح مختلف دولت ریشه دوانده و برای مدتهای طولانی رواج داشته است، بسیاری از مردم و مسئولان نه تنها به اشتباه باور کرده‌اند که راهی برای مبارزه با این مشکل وجود ندارد، بلکه برخی تا آنجا پیش رفته‌اند که معتقدند اصولاً رواج فساد اداری، اجتناب ناپذیر است. البته این تفکر یا تلقی طی دو دهه گذشته در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، مطرود شمرده شده است و تجربه برخی از کشورها بویژه کشورهای جنوب شرق آسیا نظیر سنگاپور، بنگلادش و مالزی و نیز برخی از کشورهای آفریقایی نشان داده است که می‌توان با فساد مبارزه، و سلامت جامعه را محقق کرد.

لازم به ذکر است که بسته به سطح توسعه سیاسی کشورها، سطح فساد نیز متفاوت خواهد بود؛ در این راستا در جوامع توسعه نیافته یا کمتر توسعه یافته سیاسی، فساد ساختاری است؛ یعنی بشدت در جامعه ریشه دوانده و نهادینه، و در عمل در فرهنگ عمومی جامعه، فساد و قانونگریزی پذیرفته شده است. در جوامع توسعه یافته‌تر سیاسی، وجود جامعه مدنی قوی و چالشگر و گردش آزاد اطلاعات، سد مهمی در مقابله با فساد اقتصادی است و هزینه عمل فساد (یعنی امکان رسوایی) بسیار زیاد است.

عوامل متعددی باعث بروز فساد می‌شود که برخی از آنها در کشورهای در حال توسعه اهمیت بیشتری دارد. وجود مشکلاتی در نظام اقتصادی و پایین بودن سطح دموکراتیزاسیون کشورها از مهمترین عوامل بروز فساد است که در این زمینه نقش مهمی ایفا می‌کند. به نظر می‌رسد در کشورهایی که اقتصادی باز و نیرومند وجود دارد و نهادهای دموکراتیک بخوبی در آنجا توسعه یافته، سطح فساد کمتر است. به طور کلی رابطه نادرست فرهنگ سیاسی و فرهنگ اجتماعی، نوع ساخت حکومت و ساختار بوروکراتیک، تغییرات سریع، نوسازی، توسعه نیافتگی، سوء مدیریت، ساختار فرهنگ بسته حکومتی، نبود پاسخگویی، میزان منابع تحت کنترل دولت، نبود استقلال قضایی، جدا بودن نامناسب قوا و نبود رقابت کامل، عوامل اصلی عمیق شدن فساد است (ممش اوقلو و دورگان، ۱۳۹۰، ص ۶)؛ بدین ترتیب با گذر زمان فساد گسترش می‌یابد و به کل سامانه دموکراتیک سرایت می‌کند و حکمرانی مطلوب و حاکمیت قانون را تخریب، و ثبات نهادهای دموکراتیک و پایه‌های اخلاقی دولت را سست می‌کند.

باید یادآور شد که اگر چه در داخل سامانه دموکراتیک نیز زمینه‌های فساد هست، کشورهای غیر دموکراتیک بیشتر در معرض فساد قرار دارند؛ چرا که دولت طوری سازماندهی شده است که کنترل و نظارت کمتری برای قدرت وجود دارد. فساد اغلب در ارتباط با قدرت زیاد شاخه

اجرائی است و لذا برای جلوگیری از فساد، این قدرت و ابزار آن باید محدود و تحت نظارت باشد. از این نظر جدا شدن قوا از اهمیت اساسی برخوردار، و مجلس قانونگذاری دارای نقش ویژه‌ای در مبارزه با فساد است که می‌تواند قوانین مناسب علیه فساد وضع کند. مجلس با قانونگذاری، سامانه مدیریت عمومی را شکل می‌دهد و سامانه باید طوری طراحی شود که فرصت و انگیزه فساد را کاهش دهد. البته قانونگذاری تنها کافی نیست، بلکه کنترل و نظارت مؤثر باید بین نهادها برقرار شود و دولت برای رفتار خود در مقابل قوه قضاییه، مجلس و جامعه مدنی و در نهایت مردم پاسخگو باشد. برقراری سامانه کنترل و نظارت مؤثر و پاسخگو کردن عوامل دولتی تنها در محیطی شفاف امکانپذیر است؛ لذا سامانه باید طوری باشد که امکان افشای فساد را بدهد و این تنها با امکان دسترسی به اطلاعات دولتی و حسابهای دولتی ممکن خواهد بود (ضمیری و نصیری، ۱۳۸۹، ص ۱۹۲).

همان طور که اشاره شد، مبارزه با فساد اقتصادی سابقه‌ای طولانی دارد و بسیاری از سازمانهای بین‌المللی از جمله صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی، سازمان تجارت جهانی، سازمان شفافیت بین‌الملل، بانک توسعه آسیا و برخی دیگر از سازمانهای محلی و ملی مدعی رصد کردن، نظارت و کنترل جهانی رعایت و استانداردهای اقتصادی و تجارت و ارائه راهکارهای مقابله با مفاسد هستند. نکته قابل توجه در مبارزه با فساد این است که فساد را نمی‌توان از بین برد، بلکه می‌توان آن را کاهش داد. بررسیها درباره فساد اداری نشان می‌دهد که امروزه فساد در دستگاه‌های اداری روز به روز پیچیده‌تر می‌شود و به شکلی ساختارمند به وقوع می‌پیوندد؛ لذا مبارزه با فساد اداری نیز باید با اتکا به راه‌های جامع، نظام یابد و مستمر باشد.

امروزه یکی از مهمترین سازوکارهای جلوگیری از فساد و پاسخگو کردن دولت به کارگیری اصل شفافیت است. شفافیت از طریق رؤیت‌پذیر کردن فرایندها در کارهای حکومتی و عملکرد مقامات دولتی سبب می‌شود که خطر ارتکاب فساد و سوء استفاده از موقعیت و مقام در تشکیلات افزایش یابد و در نتیجه از شکل‌گیری بسیاری از مفاسد جلوگیری به عمل آید. در محیط‌های غیرشفاف و مبهم، امکان کجرویه‌های اداری افزایش می‌یابد و رفتارهای فسادآلود آسان می‌شود. بنابراین شاید به جرأت بتوان ادعا کرد که کارآمدترین و مؤثرترین شیوه‌های مبارزه با فساد، خروج از فضای تاریک و مبهم، شفاف سازی و روشن ساختن محیط و ساختار اداری است.

لازم به ذکر است که شفافیت و فساد در مقابل هم قرار، و با یکدیگر رابطه معکوس دارد؛ یعنی در صورتی که شفافیت بیشتر شود، دامنه فساد کمتر می‌شود و در این حالت رفتار نادرست سرعت شناسایی، پیشگیری و مجازات می‌شود. شفافیت در بلند مدت نیز روی فساد اثر می‌گذارد و میزان درستکاری را در تمام سطوح افزایش می‌دهد (لیتواک، ۱۹۹۹، ص ۱۱).

شفافیت با آسان‌سازی دستیابی شهروندان به اطلاعات و درک آنها از سازوکارهای تصمیم‌گیریهی کلان ابزار قدرتمندی در جهت حمایت از حقوق شهروندان در جامعه است. بنابراین با به رسمیت شناختن حق دسترسی به اطلاعات در قالب شفافیت علاوه بر فراهم کردن امکان نظارت مردم بر عملکرد مدیران دولتی و عمومی، ابزار مهمی برای مبارزه با فساد اداری و جلوگیری از توسعه آن و حفظ تمامیت حکومت در جامعه فراهم خواهد شد.

امروزه با مشخص شدن آثار زیانبار و انکار ناپذیر فساد در رسیدن به توسعه پایدار و استقرار حکمرانی خوب، مبارزه و کنترل این پدیده شوم بتدریج به اولویت اساسی برنامه‌های حکومتی تبدیل شده است. در این راستا برای کشوری که در جهت توسعه و پیشرفت گام برمی‌دارد، ضرورت دارد که به منظور جلوگیری از آسیب‌های این عامل با تمام توان و در همه زمینه‌ها با علل و عوامل بروز آن مبارزه‌ای جدی و مستمر صورت گیرد تا در جامعه، توسعه پایدار و همه جانبه محقق شود (قلی‌پور و نیک رفتار، ۱۳۸۵، ص ۳۳).

خلاصه اینکه افزایش شفافیت، رمز موفقیت آینده یکپارچگی حکومتها خواهد بود و تنها با شفافیت می‌توان مانع فساد شد؛ اما در هر صورت کاهش موفقیت‌آمیز فساد مستلزم تقویت همه جانبه تنظیمات حکمرانی خوب است که از طریق آن رفتار حکومتی ظاهر می‌شود، و عناصر گسترده‌ای نظیر، آزادی مطبوعات و رسانه‌ها، آزادی اجتماعات، تقویت جامعه مدنی، مشارکت عمومی، انتخابات مناسب، ثمربخشی، پاسخگویی و... در جلوگیری از فساد مؤثر قلمداد می‌شود. برای کارکرد درست این عناصر، دسترسی به اطلاعات و شفافیت، ضروری است و بدون آنها موارد فساد افشا نمی‌شود و مرتکبان آن به پاسخگویی مجبور نخواهند بود.

در انتها باید اشاره کرد حکمرانی مردم سالار ضعیف به فساد منجر می‌شود و فساد نماد حکومت نامطلوب است که از احقاق حق شهروندان نسبت به طرز عمل برابر از ناحیه حکومت، و از تبلور عنصر شمول و به حساب آوردن مردم جلوگیری می‌کند که این خود از نبود عنصر پاسخگویی نشأت می‌گیرد؛ از این رو حتی اگر ریشه‌کن کردن فساد به خودی خود ضمانت پیدایش حکومت مطلوب نباشد، وجودش عارضه‌ای است که از حکومت نامطلوب حکایت می‌کند.

#### ۴-۲. شفافیت، ایجاد مسؤلیت و پاسخگویی

تا قبل از شکل‌گیری حکومت‌های دموکراتیک و اندیشه حکمرانی خوب، اصل عدم مسؤلیت و پاسخگویی بر رفتار حکومتها حاکم بود و دولتها و حاکمان نسبت به رفتار خود مسئول نبودند. اصل عدم مسؤلیت دولت برخاسته از این اندیشه بود که دولت در تمامی اقدامات و رفتاری که توسط ارگانهای خود انجام می‌دهد، مشروعیت دارد و نه تنها سوء نیت ندارد، بلکه در جهت تأمین



آسایش، رفاه و مصالح عامه ملت عمل می‌کند و از آنجا که رفتارش قانونی و همراه با حسن نیت و اجرای عدالت است، نباید نسبت به این نوع اقدامات، مسئول شناخته شود (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۹۰، ص ۳۲۰).

فیلسوفان و متفکران سیاسی پیشین همواره نگران بودند که چگونه می‌توانند قدرت را تحت نظارت و کنترل درآورند و آن را تحت قواعدی چهارچوب‌بندی کنند. راه حلی که اندیشمندان جدید با آن، همه این نگرانی‌ها را برطرف کردند، پاسخگویی است (جلالی و اژنر، ۱۳۹۵، ص ۲۸). در راستای پاسخگو قلمداد کردن دولتها و حاکمان بود که وظایف و مسئولیتها مشخص شد و هر شخص نسبت به اختیاراتی که به او واگذار شده است، مسئول قلمداد گردید؛ بنابراین مسئولیت‌پذیری را می‌توان نتیجه پاسخگویی دانست و از این رو هر شخص در راستای مسئولیت‌هایی که بر عهده دارد، باید نزد نهادهای ناظر پاسخگو باشد.

دایره‌المعارف حکمرانی، پاسخگویی را این گونه شرح می‌دهد: پاسخگویی بدین معناست که شخص "الف" در وضعیت حقوقی مسئولیت نسبت به منفعت فرد "ب" قرار دارد و لذا باید نسبت به چگونگی وظیفه خود در مورد تأمین منافع "ب" به او پاسخگو باشد. در مقابل نیز "ب" در این رابطه در موقعیتی قرار دارد که می‌تواند با توجه به چگونگی رفتار "الف" او را مجازات کند یا پاداش دهد (دایرو، ۲۰۰۷، ص ۱).

در جای دیگری پاسخگویی به معنای جوابگو بودن آمده و آن را وظیفه شخص برای توضیح و توجیه رفتارش و هم‌چنین پذیرش انتقاد از دیگران، تعریف کرده‌اند (هیوود، ۱۳۸۷، ص ۱۵۳). پاسخگویی، سازوکاری برای رام کردن قدرت معرفی، و از سه روش موجب بازداری از سوء استفاده از قدرت می‌شود: ۱. پاسخگویی صاحبان قدرت را به اعمال قدرت در روشی شفاف متعهد می‌کند. ۲. آنها را مجبور می‌کند که رفتارشان را توجیه کنند. ۳. آنها را تحت تأثیر تهدید مجازات و تنبیه قرار می‌دهد (جلالی و اژنر، ۱۳۹۵، ص ۲۸).

بنابراین پاسخگویی به عملکرد بهتر و مدیریت مؤثر منجر خواهد شد؛ چرا که لزوم پاسخ گفتن به ذی نفعان، افراد را به دقت بیشتر در مسئولیتها و وظایفشان و دوری از خطا و اشتباه در کار وادار می‌کند (آرمسترانگ، ۲۰۰۵، ص ۲۷).

ایجاد امنیت روانی در جامعه، تقویت اعتماد عمومی به حکومت، تقویت همبستگی و مشارکت عمومی، امیدبخشی و توجه به آینده، تقویت ثبات سیاسی و پیشگیری از تنشها همه از پیامدها و آثار مثبت نظام پاسخگوی مناسب و مسئولیت‌پذیر در جامعه به شمار می‌رود.

باید اشاره کرد که لازمه دموکراسی نیز داشتن سامانه پاسخگویی مناسب است. سازمانهای

دولتی به وسیله مردم و برای مردم ایجاد می‌شود و باید در برابر آنها پاسخگو باشند (هیوز، ۱۳۹۱، ص ۲۸). تجربیات نشان داده است که انتخابات آزاد و دوره‌ای که لازمه دموکراسی است برای مشارکت مؤثر مردم در تصمیم‌گیریها کافی نیست و عوامل دولت باید در مقابل رفتارشان روزانه پاسخگو باشند (یزدانی زنور، ۱۳۹۰، ص ۶۶). کار ویژه اصلی دموکراسی ایجاد سازوکارهایی است که به شهروندان اجازه می‌دهد تصمیم‌گیرندگان را پاسخگو کنند و از این طریق زمینه شکل‌گیری حکمرانی خوب را فراهم سازند. از سوی دیگر فضای ایجاد شده باعث حل اختلاف و درگیریها بر سر قدرت نیز خواهد شد. بنا نهادن قدرت بر پایه چنین درکی از دموکراسی سرانجام موجب توسعه و تقویت حکمرانی خوب می‌شود (بیوتر، ۲۰۰۳، ص ۳۸۸).

امروزه پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری به عنوان برخی عوامل حکمرانی خوب در کنار دیگر عناصر، ابعاد و آثار مختلفی در تحقق این نظریه دارد. اساساً افراد و مقامات دولتی به منافع شخصی گرایش بیشتری دارند تا منافع و مصالح عمومی جامعه؛ بنابراین وجود نظام پاسخگویی در برابر مراجع ذی‌صلاح، موجب تقویت روحیه مسئولیت‌پذیری و اجرای صحیح تعهدات و وظایف مقامات در برابر خواسته‌ها و مطالبات افراد جامعه خواهد شد. حس مسئولیت‌پذیری افراد نسبت به وظایف قانونی خود دستاوردهای بسیار مهمی را در نظام سیاسی و عرضه خدمات عمومی در جامعه در پی دارد. در یک طبقه‌بندی انواع پاسخگویی در هر نظام حقوقی را می‌توان این گونه دسته‌بندی کرد: ۱- پاسخگویی قانونی: تا چه حد متولیان امور عمومی در سازمانهای خدمات عمومی از قوانین و مقررات پیروی می‌کنند. ۲- پاسخگویی مالی: تا چه حد متصدیان، منابع پولی عمومی را به اثربخستین شیوه مصرف می‌کنند. ۳- پاسخگویی عملکردی: تا چه حد متصدیان اهداف مورد نظر سیاستمداران منتخب را محقق کرده‌اند. ۴- پاسخگویی دموکراتیک: تا چه حد متصدیان برای ارزشهای دموکراتیک ارزش قائل هستند و فراگردهای دموکراتیک ایجاد می‌کنند. ۵- پاسخگویی اخلاقی: تا چه حد متصدیان عمومی مطابق با اصول اخلاقی عمل می‌کنند (پورعزت و قلی‌پور، ۱۳۸۹، ص ۲۰). اولین راهی که می‌توان بدان وسیله شهروندان را از برنامه‌ها، نقشه‌ها و خدماتی آگاه ساخت که دولت در راستای تکوین سیاست عمومی انجام می‌دهد، ارائه اطلاعات به شهروندان است. دولت در این راستا باید اطلاعات را به گونه‌ای در اختیار شهروندان قرار دهد که شفافیت ایجاد کند و از سوی دیگر نشان‌دهنده پاسخگویی دولت باشد (کورتین و میجرز، ۱۹۹۵، ص ۲۶۶). باید توجه کرد آنچه دولت انجام می‌دهد، پیش شرط ضروری پاسخگویی است و نباید تصور کرد که دولت با شفافیت به گونه‌ای نسبت به شهروندان لطف می‌کند، بلکه دولت متعهد است این گونه

عمل کند (میجرز، ۲۰۰۷، ص ۲۶۵). شفافیت می تواند پنجره‌ای به سمت دنیای دولت ایجاد کند و پاسخگویی، ابزاری را در اختیار شهروندان بگذارد که به وسیله آن رفتار دولت را ارزیابی کنند (جلالی و اژتر، پیشین، ص ۳۳).

پاسخگو بودن دولت و حکومت، تقویت دموکراسی را در سراسر دنیا به همراه داشته است به گونه‌ای که برخی اطلاعات را اکسیژن دموکراسی نامیده‌اند. حمایت قانونی از این حق به طور فزاینده‌ای زمینه قوام دموکراسی را فراهم می‌کند (حبیبی، ۱۳۹۲، ص ۶۶). حکمرانی مردم سالار نیازمند سازوکاری است که مردم به طور عادی و کم هزینه شکایت خود را پیگیری کنند که ناشی از عملکرد دولت است و در واقع دولت و عوامل آن را در مقابل مسئولیتها و عملکردشان پاسخگو نگه دارند. برای تحقق این امر لازم است مردم امکان نظارت بر دولت را داشته باشند و در جریان چند و چون فعالیتهای دولت و عوامل آن قرار گیرند؛ لذا دولتها باید قانوناً به افشای آمار و اطلاعات درباره فعالیتهای خود متعهد باشد؛ البته آمار و اطلاعات معنی‌دار و دقیق که امکان ارزیابی فعالیتهای دولت را بدهد. از این نظر دسترسی به اطلاعات معتبر و شفافیت بیشتر، لازمه اجتناب‌ناپذیر فرایندی است که بتوان دولت و عوامل آن را در برابر رفتارشان به پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری فراخواند. در فضایی که نقشها و مسئولیتها روشن و تعریف شده، و اطلاعاتی نیز از فعالیتهای دولت در دست نیست، امکان پاسخگویی نیز وجود نخواهد داشت (یزدانی زنور، ۱۳۹۰، ص ۵۴). در دسترس بودن اطلاعات یا داده‌ها در ثبات و روند تأیید شفافیت بسیار مهم است و امروزه شفافیت بهترین وضعیت فرهنگی و بهترین طرح یا ساختار در زمینه اطلاعات است که قابل دسترسی است (گلیدر، ۲۰۱۴، ص ۱۰۹۸).

وقتی مردم از کم و کیف اداره کارهای خود آگاه شوند، ممکن است دهها پرسش یا نکته مبهم در این باره برای آنها مطرح شود. حکومت پاسخگو حکومتی است که این پرسشها و نکته‌های مبهم را با گوش باز می‌شنود و به آنها پاسخ معقول می‌دهد. بنابراین حق دانستن با پاسخگویی با هدف اصلی تمام نظامهای حکومتی دموکراتیک پیوند همیشگی خورده است. اگر فعالیتهای حکومت و فرایند تصمیم‌گیریها از نظارت عمومی پنهان داشته شود، قضاوت آگاهانه و ارزیابیهای مردم، مطبوعات و مجلس دشوار و حتی بی‌ثمر خواهد بود (انصاری، ۱۳۸۸، ص ۱۴۳).

لازم به ذکر است در برخی موارد پاسخگویی با مفهوم شفافیت یکسان پنداشته می‌شود، در حالی که شفافیت پیش شرط رسیدن به پاسخگویی است (جلالی و اژتر، ۱۳۹۵، ص ۲۵). همان طور که اشاره شد، سازوکار پاسخگویی می‌تواند موجب توسعه انتشار اطلاعات و کاهش درگیریهایی شود که به علت کمبود اطلاعات به وجود می‌آید. به موجب قدرت و حق اعطا شده به شهروندان نیز آنها می‌توانند خواستار دریافت اطلاعات باشند تا بدان وسیله رفتار حکمرانان

را ارزیابی کنند. از سوی دیگر شفافیت نیز موجب می‌شود تا آن دسته از اطلاعاتی که موقت نگهداری می‌شود در نتیجه شفاف‌سازی افشا شود؛ لذا پیش شرط اولین رکن از ارکان پاسخگویی را می‌توان شفافیت دولت دانست. شفافیت در دسترسی به اطلاعات، پاسخگویی را هموارتر و آسانتر می‌سازد؛ چرا که شهروندان به اطلاعاتی نیاز دارند که به آنها نشان دهد چه زمانی، کدام حکمران برای چه تصمیمی باید مؤاخذه شود (فاکس و روت، ۲۰۰۰، ص ۱۴).

با این توضیحات مشخص می‌شود که در نظریه حکمرانی خوب، یکی از آثار و کارکردهای شفافیت، ایجاد و تقویت پاسخگویی و در پی آن مسئولیت‌پذیری است. با توجه به اینکه پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری خود از عناصر حکمرانی خوب است و شفافیت پیش شرط و لازمه این عناصر به شمار می‌رود، می‌توان گفت که در سامانه حکمرانی مطلوب انتظار این است که دولت و افراد پاسخگوی رفتار و مسئولیتهای خود در جامعه باشند تا از این طریق حاکمیت دموکراتیک مبتنی بر اراده و خواست مردم را شکل دهند. در انتها باید عنوان کرد که اصول حکمرانی خوب به صورت زنجیره‌ای متصل به هم، و اجرایی شدن هر کدام از آنها، مستلزم اجرای دیگر اصول است؛ به عنوان مثال همان طور که در این قسمت بیان شد، نمی‌توان انتظار داشت که مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی بدون وجود شفافیت جنبه اجرایی چندانی در جامعه داشته باشد؛ هم‌چنین در راستای پاسخگویی است که مسئولیت‌پذیری در جامعه ایجاد می‌شود؛ بنابراین در واقع این عناصر لازم و ملزوم یکدیگر است.

## ۵. روش‌شناسی پژوهش

این مقاله از حیت ماهیت نظری، و از حیث نوع روش با توجه به مقایسه دو نظام حقوقی اسلام و عرفی (غربی) دارای رویکرد تطبیقی است. نوع تطبیق هم از شیوه امتزاجی بهره برده است. از حیث نگرش نیز جنبه انتقادی دارد بدین شکل که پاره‌ای از ساختارهای قانونی موجود را مورد نقد قرار می‌دهد.

## ۶. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

شفافیت یکی از عناصر و عوامل اساسی و جدایی‌ناپذیر در حکومت است. این اصل مبانی، کارکردها و آثاری دارد که هیچ حکومتی نمی‌تواند نسبت به آن بی‌اعتنا باشد. مطالعه و بررسی درباره آثار این اصل بنیادین، موجب شناخت و درک عمیقتر و آشکار شدن جایگاه و ارزشهای بنیادین آن در هر نظام یا مکتب فکری خواهد شد. در این مقاله سعی شد که آثار اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و حکمرانی خوب، مورد بررسی قرار گیرد.

اسلام در عین حال که حکمرانی خوب را به عنوان ارزش پذیرفته است؛ درباره مبانی و آثار آن دیدگاه مشخصی دارد که در موارد متعددی با دیدگاه رایج در دیگر مکاتب حقوقی، همخوانی و مطابقت دارد و در پاره‌ای از موارد نیز مغایرت دارد.

درباره مهمترین شباهتهایی که از حیث آثار اصل شفافیت بین دیدگاه اسلام و حکمرانی خوب دیده می‌شود، می‌توان به جلوگیری از فساد، ایجاد و تقویت نظارت، ایجاد پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری اشاره کرد.

مهمترین تفاوتها از حیث آثار بین این دو رویکرد چنین است که در اسلام علاوه بر موارد یاد شده به آثاری از قبیل دفع شبهات و پرهیز از بدگمانی، افزایش اعتماد عمومی، کسب رضایت عمومی و نزدیکی والی و مردم و ترویج انتقاد و سؤال نسبت به حکومت استناد می‌شود؛ اما رویکرد حکمرانی مطلوب علاوه بر مشابهتهایی که ذکر شد، می‌توان به ایجاد امنیت حقوقی، تقویت مشارکت مدنی و شهروندی فعال و افزایش کارایی و اثربخشی درباره آثار اصل شفافیت استناد کرد.

۱. در نگرش سیاسی و حقوقی اسلام، مردم امانتهای الهی هستند که کوچکترین آسیب و آزار به آنها حاکم را مضطرب می‌کند. در این تفکر احساس قربت و رابطه عاطفی قوی بین حاکم و مردم وجود دارد. این شیوه موجب می‌شود که حاکم در دل مردم نفوذ کند و لذا حاکم جامعه اسلامی قبل از اینکه بر مردم سلطه سیاسی داشته باشد، سلطه عاطفی و روحی دارد؛ حتی می‌توان گفت اقتدار و سلطه سیاسی حاکم دینی تا حدود زیادی وامدار اقتدار روحی و عاطفی اوست.

نگرش حکومتها در دموکراسی‌های معاصر به مردم، مادیرگرایانه است و حکومتها صرفاً با اراده و خواست اکثریت عددی مردم شکل می‌گیرد و در آن از روابط عاطفی و معنوی حرفی به میان نمی‌آید. این تفاوت رویکرد موجب تفاوت در مبانی و آثار و مسائل سیاسی و اجتماعی جامعه خواهد شد؛ به عنوان مثال در موضوع مقاله، اسلام علاوه بر آثار مادی شفافیت مثل آسان‌سازی نظارت و پاسخگویی به مسائلی نظیر رفع بدگمانی نسبت به حکومت، قرب و نزدیکی بین والی و مردم و ایجاد الفت اسلامی در جامعه نیز تأکید می‌کند که در رویکرد حقوق معاصر و اندیشه حکمرانی خوب اساساً از این آثار سخنی به میان نمی‌آید.

۲- مطلب بعد که درباره تفاوت نگرشها قابل بیان است این است که از مهمترین آثار و کارکردهای اصل شفافیت، که در هر دو رویکرد مورد اشاره واقع شده بود، تقویت نظارت، مسئولیت و پاسخگویی بود؛ اما باید توجه کرد که هر چند در هر دو رویکرد به این موارد اشاره می‌شود، استدلال و مبانی دیدگاهها در این زمینه با یکدیگر متفاوت است.

## فهرست منابع

- پورعزت، علی اصغر و قلی‌پور آرین و باغستانی برزگی، حوریه (۱۳۸۹). "رابطه آگاهی شهروندان از حقوق شهروندی با پاسخگویی و شفافیت سازمانها"، فصلنامه رفاه، س دهم، ش ۳۸.
- تانزی، ویتو (۱۳۷۸). "مسئله فساد، فعالیتهای دولتی و بازار آزاد"، ترجمه بهمن آقایی، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، ش ۱۴۹ و ۱۵۰.
- سلیمی، عبدالحکیم (۱۳۹۰). "ماهیت نظارت رهبری از منظر قانون اساسی"، معرفت حقوقی، س اول، ش ۱.
- جلالی، محمد و اژنر، زهرا (۱۳۹۵). "پاسخگویی دولت: جایگاه، ارکان و پیش شرطها"، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۲۰، ش ۱.
- حسنی، علی و شمس، عبدالحمید (۱۳۹۱). "راهکارهای مبارزه با فساد اداری بر اساس ارزشهای اسلامی"، اسلام و پژوهشهای مدیریتی، س دوم، ش ۵.
- دادخدایی، لیلا (۱۳۹۰). "فساد مالی- اداری و سیاست جنایی مقابله با آن"، انتشارات میزان، تهران.
- ربیعی، علی (۱۳۸۷). "زنده باد فساد"، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، تهران.
- زنجیری، ابوالفضل و مولوی، مهران (۱۳۹۶). "نظارت بر اعمال حکومت در جمهوری اسلامی ایران"، فصلنامه مطالعات علوم اجتماعی، دوره ۳، ش ۲.
- ضمیری، عبدالحسین و نصیری حامد، رضا (۱۳۸۹). "حکمرانی خوب و نقش شفافیت در تحقق آن"، فصلنامه پژوهشنامه، ش ۵۲ - از ۱۷۳ تا ۲۲۴.
- قلی‌پور، رحمت‌الله و نیک رفتار، طیبه (۱۳۸۹). "فساد اداری و راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن"، مجله مجلس و پژوهش، ش ۵۳.
- عمید زنجانی، عباسعلی و موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۰). "نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری"
- گروه پژوهشی شاخص‌سازی و آینده پژوهی (۱۳۸۷). "توضیحاتی در مورد شاخص درک فساد"، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مسئول گروه: طباطبایی یزدی، رؤیا، تهیه و تدوین: فردریک ملک، مرکز تحقیقات استراتژیک، معاونت پژوهشهای اقتصادی، شناسه گزارش: ۳۶-۸۷-۲.

- ممش اوقلوریال دیلک و دورگان، عایشه (۱۳۹۰)، "زاهکارهای حقوقی مبارزه با فساد اداری در ترکیه"، ترجمه محمد جواد حق شناس، گزارش پژوهشی، س چهارم، ش ۳۵
- هیوز، آن (۱۳۹۱)، "مدیریت دولتی نوین"، مترجمان: سیدمهدی الوانی، غلامرضا معمارزاده، سهراب خلیلی شورینی، چ چهاردهم، انتشارات مروارید، تهران
- هیوود، اندرو (۱۳۸۷). "واژگان کلیدی در سیاست و حقوق عمومی"، ترجمه اردشیر امیر ارجمند و سید باسم مولی زاده، امیرکبیر، تهران.
- Armstrong, E, United Nations Integrity(2005) , **Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trent, Regional and International Developments and Emerging Issue**, Economic & Social journal 12(3). pp45
- Beutz, Molly(2003), Functional Democracy: Responding to Failures of Accountability, **Harward International Law Journal**, Vol 44, No 2, p 388
- Broadman, Harry & Recanatiti, Frances, Back to Roots (2002), **Policy Reform , Corruption & Policy**, vol 5, p39
- Curtin, Deirdre & Meijers, Herman(1995) , **The Principle of Open Government id Schengen and the European Union: Democratic Retrogression?**, 32 COMMON MKT, L, REV, 391, p 266
- Dairo, Castiglione(2007) , **accountability, in Bevir, Mark** (ed), Encyclopedia of Governance, Voume I, SAGE Publication, California, p1
- Fox, Gregory H, & Roth Brad R(2000) , **Introduction: The Spread of Liberal Democracy and Its Implications for International Law**, in Gregory H, & Roth, Brad R (eds), Democratic Governance And International Law, Fox, p 14
- Gleider I. Hernandez(1999), Turning Mirrors into Windows? Reflections on Transparency in International Law, **The Journal of world Investment**
- Litvack, J,(1997) . **Accountability, Transparency and Corruption** in Decentralized Governance,. Decentralization Thematic Team p11
- Meijer, Alert, Does(2000). **Transparency Lead to More Compliance?** Critical Remark on The Relation Between Transparency and Compliance,
- World Bank, **World Development Report**, Washington: Oxford University Press, p 102



شروېشگاه علوم انساني و مطالعات فرهنگي  
پرتال جامع علوم انساني