

تحلیل لایحه جامع شفافیت و تأثیر آن بر کاهش فساد و ارتقای سلامت نظام اداری

امیرسعید کاویانی^۱، علی مشهدی^{۲*}، فرامرز عطریان^۳

چکیده:

با توجه به پیشرفت جامعه بشری و گسترش ارتباطات مردمی چه به صورت حضوری و چه به صورت مجازی و افزایش اطلاعات عمومی مردم در جامعه و اطلاع بیشتر افراد یک جامعه از نحوه اداره حکومت و اجرای قوانین و پیگیری تخلفات در جامعه و به خصوص سیستم اداری و وجود ارتباطات گسترده مردم با سیستم اداری جامعه و به تبع آن افزایش زد و بندهای برخی افراد با نفوذ با کارکنان ادارات، دولت در جهت حفظ سلامت سیستم اداری و کاهش تخلفات و جلب رضایت افراد جامعه لایحه جامع شفافیت را به تصویب رساند تا مردم بتوانند اطلاعات عمومی مربوط به ادارات را در اختیار داشته و به مرور سیستم اداری را به سوی سیستم اداری بدون تخلف رهنمون سازد؛ در این پژوهش با روش تحلیلی - توصیفی این نتیجه حاصل شد که تصویب نهایی لایحه جامع شفافیت تأثیر مستقیمی بر کاهش فساد و ارتقای سلامت نظام اداری در نظام حقوقی ایران خواهد داشت.

واژگان کلیدی: شفافیت، سلامت نظام اداری، پاسخگویی، فساد.

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران.

** دانشیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشگاه قم، قم، ایران. (نویسنده مسئول) droitenviro@gmail.com

*** استادیار گروه حقوق عمومی، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران.

مقدمه

نقطه مقابل فساد اداری موضوع سلامت اداری است. یعنی نظام اداری با رعایت اصول و مقررات اداری حاکم و با توجه به نظم اداری از قبل طراحی شده، وظایف خود را به خوبی و برای نیل به بهره‌وری سازمانی اجرا می‌نماید. سلامت اداری یکی از خواسته‌ها و آرزوهای دیرینه جوامع مختلف بوده بطوری که نظام اداری یک ابزار توزیع عادلانه خدمت به عموم شهروندان باشد. سلامت اداری به وضعی فراتر از اثر بخشی کوتاه مدت سازمان اشاره دارد. سلامت نظام اداری مجموعه‌ای است از خصایص نسبتاً پایدار که انطباق با شرایط محیط، روحیه بالای نیروی کار، کفایت برای حل مشکلات، سرعت عمل و... را به همراه دارد. به طور کلی سلامت نظام اداری بر آیند انجام کار اثر بخش تاکید دارد. سلامت اداری خواه و ناخواه ریشه در دو عامل مدیریت و رهبری قوی و صادقانه و انسجام درونی نظام اداری دارد. رویداد سلامت سازمانی از لحاظ مفهوم پویایی‌های سازمان‌ها و پژوهش و کوشش در جهت بهسازی آن‌ها، مزایای علمی قابل ملاحظه‌ای دارد.

لایحه شفافیت، هم به شفاف کردن نظام ارتباطی در بخش عمومی می‌پردازد و هم به شفاف کردن موقعیت‌های تعارض منافع شخصی با منافع عمومی در ارکان دولت و حکومت. بر این اساس، انجام هر اقدامی بر مبنای هر نوع ویژه خواری (رانت) اعم از رابطه‌ی خویشاوندی، قومی، آشنایی و دوستی در هر یک از نهادهای حکومتی، از طریق ابزار شفافیت، آشکار و بارز شده و حسب مورد از ضمانت اجرای قانونی متناسب برخوردار شده است. همچنین هر نوع سوءاستفاده از مقام و منصب دولتی جهت بهره برداری شخصی و ترجیح منافع خود و یا خانواده بر منافع عمومی و کلان جامعه، رصد می‌گردد و متناسباً با ضمانت‌های اجرایی قانونی مصرح در لایحه شفافیت مواجه خواهند شد.

هر چند نفس تصویب لایحه شفافیت اهمیت و ارزش بالایی دارد؛ اما پیش از این نیز قوانین متعددی برای مبارزه با فساد در کشور به تصویب رسیده بودند. به طور مثال قانون «ارتقا سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» در مورخه ۱۳۹۰/۲/۲۹ در ماده ۳۵ به تصویب رسید که جامعیت خوبی در برخورد با فساد اداری داشت. در ماده سوم همین قانون آمده بود که مسؤولان دولتی موظف هستند، تمامی اطلاعات غیرمحرمانه را به صورت عمومی در پایگاه‌های الکترونیکی خود منتشر نمایند یا در ماده ۱۳ آن تمامی مسؤولان و کارمندان موظف شده بودند که هرگونه فساد اداری را به قید فوریت به اطلاع مقامات مسؤول مبارزه با فساد برسانند.

هیأت وزیران در اسفند ماه سال ۱۳۸۲ نیز «برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» را به تصویب رساند. براساس همین برنامه مقرر شد تا دستگاه‌های مسؤول، لوایحی برای ارتقای

سلامت نظام اداری و مقابله با فساد را ظرف یکسال به هیأت وزیران تقدیم کنند. در این برنامه، تدوین لوایح مورد نیاز برای ایجاد شفافیت در نظام اداری و مقابله با فساد پیش‌بینی شده بود. این موارد تنها بخشی از اقدامات قانونی و برنامه‌ای سال‌های اخیر برای مقابله با فساد اداری و اقتصادی در کشور بوده است؛ اما به نظر می‌رسد تصویب این لوایح که فی‌الذمه ارزشمند است، تأثیر چندانی بر حل مشکلات مبارزه با فساد نداشته است.

قوانین مصوب در حوزه مبارزه با فساد، نیازمند عزمی جدی برای اجرا هستند. در غیر این صورت تصویب مکرر و چند باره قوانین به طور صرف، نمی‌تواند تأثیری بر کاهش فساد در نظام اداری کشور داشته باشد و تنها به تورم قوانین در این مساله و افزایش بی‌اعتمادی مردم منجر خواهد شد. عزم جدی به این معنا است که لایحه مذکور در صورت تصویب، بدون کم و کاست و با قاطعیت هر چه تمام‌تر اجرایی شود.

به طور طبیعی اجرای چنین قوانینی با مقاومت و مقابله افرادی مواجه خواهد شد که در نظام اداری کشور، مرتکب فساد می‌شوند. این افراد به طور قطع از تمامی توان خود برای اجرایی نشدن مواد مختلف این قانون بهره خواهند برد. در عین حال بدون نظارت مستمر و قاطعانه نمی‌توان انتظار داشت لایحه مذکور به درستی اعمال شود و به طور حتم برخی سازمان‌ها از اجرای دقیق این قانون سر باز خواهند زد.

نکته دیگر آن است که نهادهای دولتی، تنها نهادهای عمومی جامعه نیستند و عزم آنان برای مقابله با فساد، به تنهایی نمی‌تواند مفید باشد. همکاری سایر نهادها و سازمان‌ها و به ویژه دو قوه مقننه و قضائیه برای اجرای این لایحه در صورت تصویب یا سایر لوایح تصویب شده در گذشته ضروری است؛ در غیر این صورت دولت هرگز به تنهایی موفق نخواهد شد تا با فساد اداری مقابله نماید. همچنین برخی نهادها و سازمان‌های اداری که خارج از حیطه سه قوه در حال فعالیت هستند نیز باید عزم خود را برای همراهی با این مصوبات جزم نمایند و همراه با قوای سه‌گانه با فساد اداری مبارزه کنند.

با این مقدمه نگارندگان در این مقاله به دنبال پاسخگویی به این سوال اصلی هستند که لایحه جامع شفافیت چه تأثیری بر فساد سلامت نظام اداری داشته است؟ و همچنین چه ارتباطی میان شفافیت اسنادی و دسترسی به اطلاعات و نظارت بر حکومت‌ها به ویژه در کشور ایران وجود دارد؟ به نظر می‌رسد در صورت تصویب لایحه جامع شفافیت در نظام حقوقی ایران منجر به کاهش فساد و ارتقای سلامت نظام اداری خواهد شد و همچنین به نظر می‌رسد رابطه مستقیمی میان شفافیت اسنادی و دسترسی به اطلاعات و نظارت بر حکومت وجود دارد، به عبارت دیگر اعمال حکومت بدون نظارت در حد مطلوب تحقق پیدا نخواهد کرد و کشور ایران هم مستثنی از این موضوع نخواهد بود.

۱. مفهوم‌شناسی و کلیات تحقیق

نگارندگان در این قسمت به تبیین مفاهیم اصلی مقاله و تبیین نحوه شکل‌گیری لایحه جامع شفافیت و ماهیت و ساختار آن خواهد پرداخت.

۱-۱. مفهوم فساد

در جوامع گوناگون، برحسب نگرش‌ها و برداشت‌ها، تعاریف گوناگونی از فساد^۱ به عمل آمده است: فساد از ریشه «فسد» به معنی تباهی، اخلال و منع از رسیدن به یک هدف مطرح است و به معنای شکستن یا نقض کردن است که آن ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی و غالباً مقررات اداری باشد. البته تعاریف فساد بسته به رشته و سازو کارهایی که برای توضیح پدیده به کار می‌رود متفاوت است. بانک جهانی و سایر نهادهای بین‌المللی فساد را به معنای «سوءاستفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی» تعریف کرده‌اند. (دادگر و معصومی نیا، ۱۳۸۳: ۱۵)

برای فساد تعاریف مختلفی ذکر شده است (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ۱۳)؛ تعریف فساد به سوءاستفاده از موقعیت و شغل عمومی برای منفعت شخصی، تعریفی است که مورد پذیرش بانک جهانی قرار گرفته است (آندویگ، ۱۳۸۸: ۱۳)؛ این تعریف علیرغم امکان وجود فساد در بخش خصوصی، آن را محدود به بخش دولتی و عمومی دانسته است کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد؛ (UNCAC) به دلیل اختلافات در معنای فساد، تعریفی از آن ارائه نداده و فساد را شامل خصوصی کرده است. (لانگستر و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۵)

فساد مفهومی گسترده که طیف وسیعی از رفتارها و فعالیت‌های غیرقانونی نامشروع، متقلبانه، غیراصولی و ناهنجار را شامل می‌شود، از نظر تاریخی فساد در تمامی حوزه‌های سیاسی اداری و بخش خصوصی وجود دارد. «گونار میردال» فساد را در معنای وسیع‌تری مورد مطالعه قرار می‌دهد. به نظر وی، فساد به تمام شکل‌های گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی قابل اطلاق است. (عبّاس زادگان، ۱۳۸۳: ۱۴)

در نظام حقوقی ایران، به رغم سابقه دیرینه مقابله و مبارزه با فساد در قالب مصادیق مختلف و به ویژه رشوه، استعمال واژه «فساد» به مفهوم سوءاستفاده از منابع عمومی و دولتی در جهت منافع شخصی، کاملاً جدید بوده و نخستین بار در برنامه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۲ هیأت وزیران مطرح شد بدون آنکه تعریفی از فساد اداری ارائه شود؛ سپس آیین‌نامه پیشگیری مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۳ ضمن مواد ۱۴ و ۱۵ از اصطلاح فساد استفاده نمود؛ این آیین‌نامه در ماده ۱۵ در جهت پیشگیری از فساد و مبارزه با آن، ستاد

ارتقای سلامت نظام اداری مقابله با فساد را پایه‌گذاری کرد.

لایحه ارتقای سلامت نظام اداری مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۷ کمیسیون اجتماعی مجلس که در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۹ مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت ۳ سال موافقت شد، در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۷ به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید؛ تا پیش از این، در ادبیات نظام حقوقی داخلی، واژه فساد غالباً به مفهوم ناهنجاری‌ای اخلاقی و اعمال منافی عفت عمومی استعمال می‌شد؛ پیش از تصویب این قانون، جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (کنوانسیون مریدا ۲۰۰۳) ملحق شده بود اما در عمل، التزامی به آن وجود نداشت؛ به گونه‌ای که می‌توان گفت این قانون نتوانسته به عنوان مستند قانونی، به آراء قضایی راه یابد.

اداره حقوقی قوه قضاییه در نظر مشورتی شماره ۳۸۵۷/۷ مورخ ۱۳۹۰/۸/۱۴ اعلام داشته است که اجرای قانون مذکور به دلیل عدم تقنین جزایی صریح، فاقد ارزش استناد در رسیدگی‌های کیفری است؛ زیرا اساس کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، قانونگذاری نبوده بلکه مبتنی بر دعوت و تعهد کشورها به قانونگذاری‌های داخلی بعدی است. (جعفری، ۱۳۹۴: ۱۲)

۱-۲. بررسی نحوه شکل‌گیری لایحه جامع شفافیت (مصوب ۹۸/۲/۲۶)

در سال ۱۳۹۶ نسخه اول پیش‌نویس «لایحه شفافیت» در ۱۹۲ ماده منتشر شد. اما در مرحله پایانی لایحه‌ای ۳۶ ماده‌ای در تاریخ اول تیرماه ۱۳۹۸ از سوی رئیس‌جمهور محترم به مجلس ابلاغ گردید.

این لایحه تلاشی می‌کند برای ایجاد نهادهای سیاسی شفاف که با توزیع و دسترسی به اطلاعات حکومتی و دولتی، زمینه نظارت جمعی را ایجاد کند و تسهیل‌گر پیشگیری از فساد باشد. این لایحه درصدد کاهش «استار» اطلاعات سازمانی است. شفافیت به معنای سهیم شدن اطلاعات حاکمیت و عملکرد نظام حکمرانی با مردم و ایجاد یک نظام نظارت عمومی است.

گرچه نوع مواجهه نظام‌های حقوقی مختلف با موضوع شفافیت و تحقق آن در حوزه‌های مختلف از جمله حوزه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و... دو رویکرد مشخص در پی داشته است. در رویکرد اول دولت‌ها در قالب قوانین مختلفی سعی در شناسایی مفهوم شفافیت در موضوعات مختلف نموده‌اند که از جمله آن می‌توان به قواعد شفافیت مجلس ذیل قوانین داخلی در موضوع پارلمان و قواعد شفافیت انتخابات ذیل قوانین انتخاباتی در کشورهای مختلف اشاره نمود. اما در رویکرد دوم که اقدام جدی‌تری نسبت به شفافیت به شمار می‌آید دولت تلاش کرده‌اند تا بستر شفافیت را به عنوان مفهومی مستقل مورد تقنین و مقررات‌گذاری قرار دهند. در این راستا تصویب قوانین انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را می‌توان نقطه عطف جدی در نظام‌های حقوقی دنیا دانست اما علاوه بر این تصویب قوانین خاص شفافیت نیز کامل‌کننده این رویکرد دولت‌ها به شمار

می‌آید. در این زمینه می‌توان به قوانین مختلفی از جمله قانون شفافیت در فرآیند تصمیم‌گیری ۲۰۰۸ مولداوی، قانون شفافیت در زندگی عمومی ۲۰۱۳ فرانسه، قانون شفافیت، مبارزه با فساد و مدرن‌سازی اقتصاد ۲۰۱۳ فرانسه، قانون دولت شفاف ۲۰۰۷ آمریکا و... اشاره نمود.

این در حالی است که ترسیم وضعیت کنونی کشور و مواجهه جدی آن با معضل فساد، نیز کلید واژه شفافیت را به عنوان ظرفیتی مستقل برای برون رفت از شرایط بحرانی کنونی بیش از پیش ضروری می‌نماید. کلید طلایی شفافیت که نه تنها سابقه مشخصی در تجربیات بین‌الملل دارد، بلکه جایگاه ویژه‌ای نیز در ادبیات حکومت دینی دارد، تا آنجا که امیرالمؤمنین علی علیه السلام در نامه ۵۰ نهج البلاغه می‌فرماید: «بدانید حق شما بر من آن است که چیزی را جز اسرار جنگی از شما پنهان ندارم.»

در نظام حقوقی ایران ضرورت اقدام جدی در رابطه با شفافیت به عنوان یک مفهوم ویژه و مستقل از سال ۱۳۹۲ به تدریج مورد تأکید دولت و حاکمیت قرار گرفت. تا در نهایت سال ۱۳۹۶ نسخه اول پیش‌نویس این لایحه در ۱۹۲ ماده در اقدامی ارزشمند از سوی مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری و معاونت حقوق ریاست جمهوری منتشر شد. اما در مرحله پایانی لایحه ای ۳۶ ماده ای در تاریخ اول تیرماه ۱۳۹۸ از سوی رئیس‌جمهور محترم به مجلس ابلاغ شد. امری که علیرغم پنجره‌های فرصت مختلفی که پیش روی کشور می‌گشاید، اما با چالش‌هایی نیز مواجه خواهد بود.

از ابتدای انتشار این لایحه، در تأیید و رد نیازمندی به قانون مستقل شفافیت دو دسته از موافقان و مخالفان نظرات متفاوتی داشته‌اند. مهمترین دلیل موافقان آن است که قوانین مرتبط موجود با این موضوع، مقید به نتیجه هستند. به این معنی که خواهان مجازات بعد از وقوع جرم است در حالی که این لایحه عمدتاً درصدد پیشگیری از وقوع تخلف است. همچنین این دسته معتقدند پروژه نشدن شفافیت در کشور به عنوان مفهومی مستقل، منجر شده است که قوانین مهمی نیز که برای تحقق برخی از ابعاد شفافیت تصویب شده‌اند یا اجرا نشوند و یا به نحو ناکارآمد اجرا شوند. به عبارت دیگر برخی تدابیر شفاف‌کننده در نظام حقوقی ما وجود دارد اما این تدابیر با روش‌هایی که عمدتاً از سوی مخالفان آن‌ها بکار گرفته شده‌اند خنثی و منحرف شده و نتیجه این امر آن شده است که جامعه ما از تمام منافع که شفافیت می‌توانست عاید آن کند محروم شده است.

برای مثال، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ که مفاد نسبتاً قابل قبولی نیز داشت، متأسفانه اجرا نشد و اکنون مدت اعتبار این قانون و اجرای آزمایشی آن نیز سپری شده است. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۱۱۷ از قوانین کلیدی و مهم برای تحقق شفافیت در کشور است. با وجود این، قانون مذکور و آیین‌نامه‌های اجرایی آن به دلیل

مواجه بودن با ابهامات، ایرادها و خلأهای قانونی، نتوانسته است اهدافی را که برای وضع آن مورد نظر بود محقق سازد. واگذاری برخی از مهمترین احکام قانونی به آیین‌نامه‌های اجرایی، وجود ابهام در نحوه دسترسی شهروندان به اطلاعات، وجود ابهامات زیاد در مورد هر یک از استثنای دسترسی به اطلاعات، روشن نبودن ضمانت‌های اجرایی ممانعت از دسترسی به اطلاعات از دیگر ایرادهای مهم این قانون است که مانع از اجرای آن شده است.

در مقابل مخالفان معتقدند به علت تورم قوانین موجود در مبارزه با فساد، باید قانون جامعی در این خصوص تدوین شود. به طور کلی بیش از ۷۰ قانون در زمینه مبارزه با فساد و سلامت اداری در کشور موجود است. مخالفان معتقدند تعدد قوانین در ارتباط با تعارض منافع، شفافیت و مبارزه با فساد نه تنها مشکلی را حل نمی‌کند بلکه نظام تصمیم‌گیری را با چالش روبه‌رو خواهد کرد. اما به نظر موافقان واقعیت آن است که بیش از توجه به جنبه قانونی این لایحه، باید آن را سازوکاری برای پاسخگویی مسئولان دانست. نحوه دسترسی شهروندان به اطلاعات مهمترین پیام «لایحه شفافیت» است. این لایحه راهنمایی است که مأموران دولتی، مدیران، نمایندگان و به طور کل متصدیان امور موظف به رعایت آن برای ارائه توضیحات و در اختیار گذاردن اطلاعات به عموم و نهادهای نظارتی هستند. هر چند پیش از این، نهادهای نظارتی از پشتوانه قانونی مناسب برای بهره‌مندی از اهداف این لایحه برخوردار بوده‌اند.

۱-۳. ماهیت و ساختار لایحه جامع شفافیت

در تهیه و تدوین ساختار لایحه جامع شفافیت و محتوای آن، سعی شده تا قواعد این لایحه، همه مقامات و نهادهای دولتی و حکومتی و همچنین همه اموری که موضوع فعالیت اشخاص عمومی را تشکیل می‌دهد، در سایه و زیر چتر خود قرار بدهد. به همین علت نیز در تدوین لایحه، از زاویه موضوعی به آن نگریسته شده است؛ بدین ترتیب که ضمن اختصاص بخشی از لایحه به قواعد عمومی شفافیت، بخشی دیگر از آن به قواعد اختصاصی شفافیت تعلق گرفت و اصل شفافیت در همه ابعاد و انواع فعالیت نهادها و ارکان حکومت اعم از مقررات‌گذاری، قضایی و اجرایی و قطع نظر از ماهیت موسسه دولتی و تابعیت آن از قوای حاکمیت، مورد توجه واقع شد. لایحه اهداف والایی از جمله ارتقای پاسخگویی مقامات، مسئولان و کارمندان، ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، نظارت مستقیم مردم بر اعمال کارگزاران دولت و حکومت را تعقیب می‌کند که در صورت تحقق، در نهایت به بهبود اعتماد عمومی نسبت به حکومت خواهد انجامید.

به منظور انجام چیدمان درست قواعد ماهوی شفافیت، چارچوب پیش‌نویس لایحه شفافیت از حیث شکلی به نحو موضوعی تنظیم شده است؛ بدین ترتیب که هر یک از قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی قطع نظر از موقعیت و وظایف اصلی آن، چنانچه مشمول یکی از موضوعات و

تکالیف عمومی و اختصاصی قرار گیرد، تکلیف دارد اطلاعات مورد نظر قانون را در پایگاه های اطلاع رسانی خود اعلام و در دسترس عموم مردم قرار بدهد.

این لایحه در چهار بخش «تعاریف و اهداف»، «تکالیف عمومی شفافیت»، «تکالیف اختصاصی شفافیت» و «شورای عالی شفافیت» تنظیم گردیده است.

اهداف لایحه شفافیت در ماده ۲ این لایحه مشخص گردیده اند که عبارت است از:

الف) تأمین و تضمین اصل حق دسترسی افراد به اطلاعات

ب) افزایش اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی

پ) شفافیت سازمانی، اداری و اطلاعاتی در زمینه های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

ت) ارتقای پاسخگویی دستگاه ها، مقامات، مدیران و کارکنان

ث) از بین بردن زمینه های فساد و ارتقای سلامت نظام اداری

ج) تقویت نظارت مستقیم و سازمان یافته مردمی بر نظام تقنینی، قضایی و اجرایی

چ) شفاف کردن ارتباطات و تعاملات در جهت کاهش روابط و مناسبات غیرقانونی

این اهداف نشان از آن دارد که مقصود از وضع این لایحه، نظارت مستقیم مردم بر فعالیت و عملکرد دولت مقامات آن در معنای گسترده آن است.

در این لایحه تکلیف مؤسسات مشمول به ارائه اطلاعات تعیین شده، نحوه دسترسی به اطلاعات و همچنین اطلاعات غیرقابل انتشار بیان گردیده و هیچ دستگاه و مقامی از انجام شفافیت مستثنی نشده است.

۲. ارزیابی اصل حاکمیت قانون به عنوان سیاست ضد فساد

برای مبارزه با فساد (عام، مالیاتی، اداری و ...) دیدگاه های بسیار زیادی مطرح شده است؛ گروهی از افراد اجرای خصوصی قوانین به جای اجرای دولتی را پیشنهاد می دهند. پیشنهاد سازمان های بین المللی نیز بر پرداخت دستمزد بیشتر به کارکنان دولتی است. اما این راهکار تحت شرایط خاصی اثربخش است و پرداخت بیشتر دستمزد الزاماً مانع فساد نمی شود. (سونسن ۱، ۲۰۰۵: ۳۳)

از دیدگاه اقتصاددانان نهادگرا، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه ساختار انگیزشی و کیفیت نهادهای هدایت کننده منابع در جامعه به گونه ای است که ضعیف بوده و بنابراین اعضای جامعه تلاش می کنند تا منابع به سمت فعالیت های ارزش کاه مانند رانت جویی (افزونه خواهی) و فساد سوق داده شود. همچنین در بیشتر این کشورها نهادهای مالی و قانونی ضعیف اغلب فسادآمیز بوده و این امکان وجود دارد که ارایه ی منابع بیشتر به نهادهای اجرایی دولتی، راه حل مناسبی برای

مبارزه با فساد نباشد. هر چند تنها سنگاپور و هنگ کنگ استثناء می‌باشند، اما در کل، شواهد اندکی مبنی بر کاهش فساد از طریق اختصاص منابع اضافی بر نهادهای نظارتی در بیشتر کشورهای در حال توسعه وجود دارد. (سونسن ۱، ۲۰۰۵: ۳۳)

اصل حاکمیت قانون یا تفوق قانون یکی از اصول مهم حقوق عمومی است و معنی آن، این است که کلیه قوا و سازمان‌های عمومی زیر نظارت قانون قرار داده شود و همه مقامات عمومی مکلف شوند در تصمیماتی که می‌گیرند و اعمالی که انجام می‌دهند، رعایت قوانین و مقررات را بنمایند. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۸: ۲۳۵)

در گذشته، حکومت قانون فقط ناظر به نظم شکلی قانون بود و به نظم ماهوی آن کاری نداشت. به همین علت در اکثر موارد با اصل سلسله مراتب قواعد حقوقی و اصل قانونی بودن اعمال حقوقی خلط می‌شد. در اواخر قرن بیستم مفهوم حکومت قانون به طور کلی متحول گردید و به محتوای قواعد مربوط به آزادی‌های فردی نیز تعمیم پیدا کرد. (فلسفی، ۱۳۹۰: ۴۰)

نگرش اروپایی به مفهوم حاکمیت قانون متفاوت بوده است. در آلمان، مفهوم دولت قانونی رایج بوده است که برای مدتی مفهوم رایج در اروپا بوده است اما بعدها تفکرات انگلیسی امریکایی رایج شد که حاکمیت قانون را مبتنی بر اصل تفکیک قوا، اصل انتظارات مشروع و اصل برابری در برابر قانون می‌دانستند. (یوسفیان شوره دلی، ۱۳۸۸: ۵)

در حال حاضر، اصل کلی حاکمیت قانون که پایه‌گذار صلح پایدار اجتماعی است خود متضمن اصول جزئی تری است. از جمله این اصول جزئی تر عبارتند از: اولویت قانون اساسی، تبعیت سازمان اداری و قضایی از قانون و حقوق، ممنوعیت قوه مجریه از هرگونه اقدامی که مبنای تقنینی کافی نداشته باشد، اعمال بلاواسطه حقوق بنیادین، تفکیک قوا، امنیت حقوقی و لوازم آن، مسئولیت دولت، تناسب، حق اقامه دعوا و بهره‌مندی از تضمینات شکلی آیین دادرسی. (فلسفی، ۱۳۹۰: ۴۱)

درباره مفهوم و محتوای اصل حاکمیت قانون دو رویکرد وجود دارد: برداشت شکلی و برداشت ماهوی. در برداشت شکلی، مفهوم حاکمیت قانون صرفاً به معنای قانونی بودن اعمال ارکان دولتی است و عادلانه بودن محتوای آن مورد نظر نیست اما در برداشت ماهوی، محتوای قانون حاکم هم مورد سنجش قرار می‌گیرد و باید عادلانه باشد به تبع همین اختلاف نظر، دیدگاه طرفداران هر کدام از این رویکردها درباره اصول و محتوای اصل حاکمیت قانون متفاوت است. (یوسفیان شوره دلی، ۱۳۸۸: ۸-۹)

شرط عمده در حکومت قانون تساوی افراد است در برابر قانون. قانونی که هیچ طبقه‌ای از جامعه را بر طبقه دیگری برتری ندهند، همه طبقات به طور مساوی تابع و پیرو آن باشند،

دادگاه‌های عمومی جز به موجب آن حکم نکنند، هرگونه استثنا که مقامات دولتی یا طبقات دیگر را از اطاعت قانونی که شهروندان دیگر پیرو آنند، معاف سازد یا آنان را از حدود صلاحیت دادگاه‌های عمومی خارج کند، خلاف اصل «حکومت قانون» خواهد بود. (بوشهری، ۱۳۷۶: ۳۰)

به طور کلی می‌توان گفت حاکمیت قانون عبارت است از یک نظام حقوقی و سیاسی که به موجب آن، حقوق از طریق تضمین برخی از آزادی‌های فردی و ایجاد نظم و پیش‌بینی پذیر ساختن روابط بین شهروندان با دولت، قدرت عمومی را در نحوه اعمال قدرت خود محدود می‌سازد. می‌توان چنین استدلال کرد که حاکمیت قانون نظامی است که سعی دارد با ایجاد نظم در رفتار حکومت، حقوق شهروندان را در برابر اعمال قدرت خودسرانه حکومت محافظت نماید.

در حال حاضر حاکمیت قانون در ابعاد ملی و بین‌المللی به عنوان یکی از مبنایی‌ترین اصول و آرمان‌های بشری مطرح شده است. اهمیت حاکمیت قانون در بعد بین‌المللی تا آنجا است که سازمان‌های مختلفی از جمله سازمان برنامه ملل متحد^۱، سازمان تجارت جهانی، بانک جهانی و ... بر اعمال حاکمیت قانون در ایجاد توسعه اقتصادی تأکید می‌کنند. ۲ در ادامه به بررسی نقش مخرب فساد در اعمال حاکمیت قانون پرداخته خواهد شد.

فساد می‌تواند به برابری شهروندان در مقابل قانون لطمه زده و حاکمیت قانون را سست نماید. کسانی که با پرداخت رشوه به حقوق قانونی خود می‌رسند و آنهایی که نمی‌توانند پردازند و نمی‌رسند در مقابل قانون یکسان نیستند و در چنین فضایی عملاً قانون حاکم نیست و اصولاً برخورداری از برخی حقوق فقط با حذف فساد امکان‌پذیر است. همچنین در رژیم‌های دیکتاتوری، نخبگان به خاطر فرصت‌های موجود برای فساد که حکومت به آن‌ها می‌دهد، انگیزه زیادی برای چسبیدن به قدرت دارند تا با اخذ رشوه و کمیسیون و تقلب حساب‌های بانکی خود را پر نمایند. در هر صورت کاهش موفقیت‌آمیز فساد مستلزم تقویت همه جانبه تنظیمات حکمرانی است که از طریق آن اعمال حکومتی ظاهر می‌شوند و عناصر گسترده‌ای نظیر دادگستری مستقل، آزادی اطلاعات و رسانه‌ها، آزادی اجتماعات، NGO و مشارکت عمومی، انتخابات مناسب و قانونگذاری در ممانعت از فساد مؤثرند. هیچ‌یک از این عناصر در یک جامعه دموکراتیک به تنهایی نمی‌تواند در قلع فساد مؤثر افتد، اگر که دیگر عناصر حضور نداشته باشند و تنها یک چک بالانس متقاطع است که با ارتباط و روابط بین این عناصر می‌تواند به وجود آید و فساد را تا حد

1. undp

۲. برای اطلاعات بیشتر در رابطه با مفهوم حاکمیت قانون ر.ک به: ویژه، محمدرضا؛ مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، چاپ نخست، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۹۰. و مرکز مالگیری، احمد؛ حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، چاپ نخست، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.

معقولی کاهش دهد. برای کارکرد درست این عناصر به تنهایی و در ارتباط با همدیگر دسترسی به اطلاعات و شفافیت امری ضروری است و بدون وجود شفافیت و در فقدان دسترسی به اطلاعات موارد فساد افشا نشده و مرتکبین فساد مجبور به پاسخگویی نخواهند بود. (یزدانی زنونر، ۱۳۸۸: ۵۱ - ۵۲)

در رابطه بین حاکمیت قانون و جلوگیری از فساد اصل بر این است که استفاده خودسرانه و زورمدارانه از قدرت در تصمیم‌گیری‌های حکومتی مردود است. حاکمیت قانون یک مفهوم کلی است که شامل کلیه قوای حکومتی می‌باشد. بدین معنی که کلیه فعالیت‌های عمومی اعم از قانونگذاری، قضایی و اجرایی و اداری تابع قانون‌اند و افراد می‌توانند با مراجعه به مراجع قضایی صلاحیت دار از تخلف و تخطی آن‌ها جلوگیری کنند. برابر این اصل قوه قانونگذاری باید تابع قانون اساسی باشد و عموماً یک مرجع بی‌طرف بر اعمال قانونگذاری نظارت می‌کند. از طرفی قوه قضائیه هم باید احکام خود را بر طبق قانون صادر کند. بنا بر اصل حاکمیت قانون مقامات قوه مجریه نیز مکلف به رعایت قوانین و مقررات می‌باشند و بر اعمال آن‌ها نظارت اداری از طریق بازرسی‌ها و مراجع قضایی خاص یا دادگاه‌ها صورت می‌گیرد.

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه به دموکراسی قوانین جاری بعضاً یا ناعادلانه‌اند یا اگر مناسب‌اند به طور عادلانه و برابر اجرا نمی‌شوند و یا استقلال قضایی وجه المصلحه منافع و مصلحت حکومت یا گروه‌های خاص سیاسی قرار گرفته، و یا حقوق افراد و اقلیت‌ها به طور واقعی و مؤثر مورد حمایت واقع نمی‌شوند و یا سازمان‌ها و نهادهای حکومتی به اندازه کافی جهت اجرای قوانین موجود توانمند نیستند. در چنین وضعیتی بدون رعایت حاکمیت قانون، قوای مجریه و مقننه، بدون وجود سیستم کنترل و توازن و یا تأثیر و تأثر نسبت به یکدیگر اقدام می‌کنند. در نتیجه سازمان‌ها و ساختارهای ناتوان و ناکارآمد حقوقی و سیاسی در این کشورها، فرآیند اصلاحات مردمی و توسعه پایدار در اینگونه جوامع را به خطر می‌اندازد و زمینه هر چه بیشتر فساد را فراهم می‌آورد. (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۶۳)

۳. تأثیری لایحه جامع شفافیت بر فساد و سلامت نظام اداری

۳-۱. نحوه ارتقای پاسخگویی دستگاه‌ها، مقامات، مدیران و کارکنان

پاسخگویی یکی از چالش‌هایی است که دولت‌ها امروزه با آن مواجه هستند. امروزه دولت‌ها بایستی نسبت به خط مشی‌ها و اقداماتشان پاسخگو باشند. هر دولتی نیازمند یک سیستم پاسخگو است و لازمه دموکراسی، داشتن یک سیستم پاسخگویی مناسب است. سازمان‌های دولتی، به وسیله مردم و برای مردم ایجاد می‌شوند و می‌بایست در برابر آن‌ها پاسخگو باشند. رابطه بین دولت و شهروندان، سیستم پاسخگویی را شکل می‌دهد که به موجب آن،

سازمان‌های دولتی وظایف مربوط را انجام می‌دهند و شهروندان اجازه می‌دهند که این وظایف انجام شوند، مشروط بر اینکه وکیل از حد خود تجاوز نکند و پاسخگو باشد. (آون، ۱۳۷۷: ۲۸۹-۲۸۸)

یک سیستم پاسخگویی نوعی مبادله است که طی آن بخشی از قدرت خود را به نحوی که هر یک از طرفین به دیگری نیاز داشته باشد، مبادله می‌کنند. پاسخگویی از ابزارهای کنترل و نظارت بر قدرت و مقابله با سوءاستفاده از قدرت است. بنابر این در همه نظام‌ها، فرآیندها و ساز و کارهایی برای اعمال شاخه اجرایی دولت پیش‌بینی شده است. اگر دولت‌ها پاسخگو نباشند، یکسویه و مستبد و فسادانگیز خواهند شد. لازمه دموکراسی داشتن یک سیستم پاسخگویی مناسب است. سازمان‌های دولتی به وسیله مردم و برای مردم ایجاد می‌شوند و می‌بایست در برابر آن‌ها پاسخگو باشند. (آون، ۱۳۷۷: ۲۸۹-۲۸۸)

پاسخگویی مبنای هر جامعه‌ای است که ادعا می‌کند، دموکراتیک است. امروزه دستگاه‌های دولتی با نوعی تعارض و دوگانگی مواجه‌اند: از یک سو، در مقابل مردمان و سازمان‌های ملی خود احساس مسئولیت می‌کنند و باید در برابر نیازهای آنان پاسخگو باشند و از سوی دیگر، الزامات بین‌المللی و نیروهای جهانی آنان را وادار به اعمال روش‌ها و شیوه‌هایی می‌کند که در عمل مغایر خواست و انتظارات شهروندان آن‌ها است. (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۸۸: ۱۶-۱۷)

پاسخگویی در حال گذر از شکل‌های قدیمی مسئولیت به طرف سایر شکل‌ها، به ویژه سیستم‌های مدیریت کارآمدتر و پاسخگوتر است. هدف اصلی رویکرد مدیریتی پیش از آنکه رعایت قوانین و مقررات باشد، تحقق اهداف، افزایش پاسخگویی به مشتری و بذل توجه به هزینه‌ها و استفاده از منابع محدود به موثرترین شکل است. (آون، ۱۳۷۷: ۲۹۴)

با افزایش آگاهی‌های عمومی شهروندان در جوامع مختلف، انتظارات آن‌ها از سازمان‌های دولتی نیز دستخوش تحولات زیادی شده است. شهروندان در سازمان‌های دولتی انتظار دارند که اصول اخلاقی، قوانین و مقررات، عدالت و برابری، صرفه‌جویی در منابع، کارایی در تولید، مشارکت دادن آن‌ها و توانمند کردن ارباب رجوع را بیشتر از گذشته مورد توجه قرار دهند. دانشمندان علوم اداری برای اصلاح نظام اداری و کارآمد ساختن آن روش‌های مختلفی را پیشنهاد کرده‌اند. از جمله مهمترین این روش‌ها، طراحی و اجرای یک نظام پاسخگویی کارآمد است.

هر چند پاسخگویی در نظام‌های سیاسی جهان به صورت‌های متفاوتی مورد تاکید قرار می‌گیرد، در مفهومی عام به فرآیندهایی گفته می‌شود که شهروندان با تکیه بر آن‌ها حاکمان را برای رفتار و عملکردشان پاسخگو می‌کنند. این امر که اغلب از راه انتخابات انجام می‌شود به نمایندگان مردم در مجالس مقننه اختیار می‌دهد که مدیران سیاسی و کارکنان دولتی را از سازوکارهای

نظارتی و ممیزی پاسخگو کنند. مدیران سیاسی نیز مأموران فرودست خود را از راه سلسله مراتب اختیار و مسئولیت و دادگاه‌ها و محاکم اداری نیز مجریان را در برابر قانون پاسخگو می‌کنند. پاسخگویی، هدف‌های سه‌گانه‌ای دارد؛ نخست آنکه ابزاری است جهت نظارت بر قدرت و پیشگیری از سوء استفاده از اختیارات عمومی. دوم تضمینی است بر کاربرد صحیح منابع ملی، تبعیت از قانون و صیانت از ارزش‌های خدمات عمومی و سوم ابزار مؤثری است برای ارتقاء و بهبود زمامداری و مدیریت خدمات عمومی.

عدم وجود اطلاعات و شفافیت، نظارت نهادهای مردم نهاد و غیردولتی را مختل می‌کند. یکی از موارد مهم شفافیت، امکان دسترسی به اطلاعات است که می‌تواند مردم را همواره از مسایل و امور تدثیرگذار بر سرنوشت خود آگاه نماید. این امر سبب افزایش نظارت‌های مردمی بر رفتارها و تصمیم‌های کارگزاران بخش دولتی شده و بدین صورت فرصت ارتکاب فساد محدود می‌شود و اعمال قانونی مسئولین، از لحاظ کیفی نیز به طور مطلوب انجام خواهد شد. با وجود آنکه در کشور ما به موضوع شفافیت کم پرداخته شده است و قوانین و مقررات این حوزه کاستی‌هایی دارد، اما همین میزان نیز از سوی مجریان مورد غفلت واقع شده است. شفافیت قوانین و مقررات، مراحل انجام کار و فعالیت امور اداری و مالی همگی می‌تواند به سلامت اداری کمک کند چرا که در فضای مبهم و تاریک سودجویان به اهداف خود خواهند رسید. ایجاد پایگاه داده‌ها در عرصه‌های مختلف گامی رو به جلو است اما در حوزه‌های امور اداری و استخدامی و تصمیمات نهادهای گوناگون شفافیت بیشتری در نظام اداری باید حاکم شود. (صالحی؛ تقی نژاد و علی نژاد، ۱۳۹۶: ۳)

به طور خلاصه می‌توان بیان کرد پاسخگویی سه هدف عمده دارد:

- ۱) ابزاری است در جهت نظارت بر قدرت و پیشگیری از سوء استفاده از اختیارات عمومی
- ۲) تضمینی است بر کاربرد صحیح منابع ملی، تبعیت از قانون و صیانت از ارزش‌های خدمات

عمومی

- ۳) ابزار مؤثری برای ارتقاء و بهبود زمامداری و مدیریت خدمات عمومی است
- منظور از لغت حکمرانی یا حاکمیت نهادها و وظایف دولت است که بر حاکمیت قانون تاکید دارد شامل تعامل دولت و جامعه مدنی بوده که متضمن صلاحیت دولت برای هدایت سیاست‌های مربوط به عملکرد اقتصادی و رفاهی است و بر مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی تاکید دارد.
- نظریه حکمرانی، ویژگی‌ها و صفات خاصی دارد که نهادهای بین‌المللی مانند عمران سازمان ملل متحد، مولفه‌های آن را به ترتیب زیر توصیف کرده‌اند:
- الف) مشارکت: تمام افراد در تصمیم‌گیری حق اظهار نظر دارند که از طریق نهادهای واسطه منتخب مردم صورت می‌گیرد.

- ب) حاکمیت قانون: نظام‌های حقوقی جامعه عادلانه و بی‌طرفانه است.
- ج) شفافیت: جریان آزاد تبادل اطلاعات بیانگر شفافیت است. فرآیندها، نهادها و اطلاعات در دسترس شهروندانی است که مایل به آگاهی هستند.
- د) وظیفه‌شناسی: سازمان‌های دولتی برای خدمت به همه افراد ذینفع و رسیدگی به تقاضای آن‌ها تلاش می‌کنند.
- و) عدالت: همه افراد جامعه برای بهبود کیفیت زندگی خود فرصت برابر دارند.
- ی) افق استراتژیک: رهبران جامعه و مردم افت و دورنمای روشنی را از حکمرانی خوب و توسعه انسانی و آنچه برای توسعه انسانی مورد نیاز است دارند.

۲-۳. تقویت نظارت مستقیم و سازمان یافته مردمی بر نظام تقنینی، قضایی و

اجرائی

در متون حقوقی برای اصل «حاکمیت قانون» که سنگ بنای تحقق حکومت‌های مردم‌سالار و عدالت محور است، دست کم هشت شاخص بیان شده است؛ فقدان فساد، دولت شفاف و پاسخگو، دولت کوچک و چابک، رعایت حقوق اساسی شهروندان، نظم و امنیت حقوقی، وجود ضمانت اجرا، عدالت مدنی و عدالت کیفری. اهمیت حاکمیت قانون و کوچک‌سازی بدنه دولت را می‌توان در شفافیت کامل فعالیت‌های آن در قبال مردم، ایجاد جامعه مدنی پویا و آزاد، احترام و اجرای قانون در همه سطوح حاکمیت و جامعه و فقدان فساد در بدنه دولت و نظام سیاسی کشور یافت. «شفافیت» فعالیت‌ها و تصمیمات حکومت و فراهم نمودن امکان دسترسی به اطلاعات مربوط به همه وظایف، اقدامات و تصمیمات دولت در مفهوم عام آن، مهمترین عامل مبارزه با فساد و در نتیجه جلب اعتماد عمومی است.

در لایحه جامع شفافیت به منظور رعایت اصول قانون‌نگاری، به این امر توجه شده است که قوانین اصولاً می‌باید موجد حق و تکلیف و یا زوال و انتقال آن باشند، و نظام اجرایی دقیق موضوعه جهت استقرار این حقوق و تکالیف بر طبق اصول و ضوابط، در مقررات و مصوبه‌های اجرایی قوه مجریه منعکس شود، بنابراین در این لایحه صرفاً قواعد موجد حق و تکلیف پیش‌بینی گردید. رعایت این امر با توجه به دلایلی چند از جمله تورم قوانین در کشور و تخصصی بودن جزئیات اجرایی در هر یک از موضوعات، از جمله در شفاف‌سازی اقدامات و ساختارهای تشکیلاتی دولت ضروری به نظر می‌رسید، چرا که درج تمام جزئیات در همه ابعاد تشکیلاتی و فعالیتی نهادهای متعدد حکومت در یک مجموعه قانون به تکرار و تراکم غیر لازم مواد قانونی منتهی شده و در نهایت نیز جامع همه ابعاد تخصصی حوزه‌های مختلف نمی‌توانست باشد.

ضرورت حمایت مؤثر و همه جانبه از افشاکنندگان فساد، از دیگر ارکان مهم لایحه جامع شفافیت است. در این لایحه اگر چه با مطالعه تطبیقی دقیق نظام های حقوقی موفق، معتبر، پاسخگو و مردمی موجود که از امنیت اقتصادی و حقوقی نسبتاً شایسته‌ای در آمار و ارقام بهره‌مند هستند، «افشای عمومی» با محدودیت‌ها و موانعی چند روبه‌روست و بدو آنها افشای فساد از طرق و روال پیش‌بینی شده در قانون مورد حمایت قرار گرفته است، اما اهمیت افشای فساد و حمایت از شخص افشاکننده و پالایش حکومت از فساد، به اندازه‌ای است که اگر افشاکننده با تمسک به افشای عمومی، از فساد مورد نظر پرده بردارد و آن را فاش کند، از حمایت کامل و همه جانبه نظام دولتی و قضایی بهره‌مند می‌گردد.

یکی دیگر از بخش‌های مهم این لایحه قانونی، تأسیس «شورای عالی شفافیت» با ترکیبی از اعضای دولتی و جامعه مدنی است که شفافیت کامل حکومت را با دقت رصد نموده و به منظور پایش آن، موارد نقض یا انحراف از شفافیت را تذکر داده و یا به دست عدالت می‌سپارد. به این منظور تشکیل چند کمیسیون تخصصی ذیل این شورا پیش‌بینی شده که بتواند با نگاهی دقیق‌تر و تخصصی‌تر به موضوعات ارجاعی پردازد. اهمیت ترکیب این شورا و کمیسیون‌های مزبور در آن است که مقامات و ارکان حکومتی و موسسات دولتی، از سوی اقشار مختلف مردم، نهادهای مدنی و برخی مقامات دولتی و قضایی ذی‌ربط، تحت نظارت قرار می‌گیرند. البته به این شورا اجازه داده شده که در موارد خاص نیز به تشکیل کمیسیون با ترکیب علمی و تخصصی مربوط به آن موضوع اقدام کند.

بحث تنقیحی و ضمانت اجرای قواعد الزام آور این لایحه، به دلیل نیاز به دقت نظر و مطالعات دامنه‌دار تخصصی در حال اجرا و تکمیل است و در مراحل بررسی و تصویب لایحه، تدوین و به لایحه اضافه خواهد شد. اما آنچه از تدوین این لایحه و وضع قوانین، اهمیت بیشتری دارد اجرای دقیق و بدون چون و چرای قوانین است. متأسفانه در کشور ما از سه مقوله ساختاری، هنجاری و رفتاری، بیشترین ضعف و ناکارآمدی همواره مربوط به حوزه رفتاری و اجرایی است. بنابراین اراده همگانی اجرا و نیز آموزش مقوله‌های شفافیت به نهادهای حاکمیتی به موازات وضع قوانین این حوزه و ترویج فرهنگ شفاف‌سازی و ارتقای سلامت نظام اداری و نکوهش ناهنجاری‌های نهادینه‌ای چون؛ ویژه‌خواری، رشوه و سوءاستفاده از مقام دولتی در حقیقت تضمین‌کننده اثرگذاری این لایحه قانونی و لوایحی از این دست خواهند بود.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

نقطه مقابل فساد اداری موضوع سلامت اداری است. یعنی نظام اداری با رعایت اصول و مقررات اداری حاکم و با توجه به نظم اداری از قبل طراحی شده، وظایف خود را به خوبی و برای نیل به

بهره‌وری سازمانی اجرا می‌نماید. سلامت اداری یکی از خواست‌ها و آرزوهای دیرینه جوامع مختلف بوده بطوری که نظام اداری یک ابزار توزیع عادلانه خدمت به عموم شهروندان باشد. سلامت اداری به وضعی فراتر از اثر بخشی کوتاه مدت سازمان اشاره دارد. سلامت نظام اداری مجموعه‌ای است از خصایص نسبتاً پایدار که انطباق با شرایط محیط، روحیه بالای نیروی کار، کفایت برای حل مشکلات، سرعت عمل و... را به همراه دارد. به طور کلی سلامت نظام اداری بر برآیند انجام کار اثر بخش تاکید دارد. سلامت اداری خواه و ناخواه ریشه در دو عامل مدیریت و رهبری قوی و صادقانه و انسجام درونی نظام اداری دارد. رویداد سلامت سازمانی از لحاظ مفهوم پویایی‌های سازمان‌ها و پژوهش و کوشش در جهت بهسازی آن‌ها، مزایای علمی قابل ملاحظه‌ای دارد.

لایحه شفافیت، هم به شفاف کردن نظام ارتباطی در بخش عمومی می‌پردازد و هم به شفاف کردن موقعیت‌های تعارض منافع شخصی با منافع عمومی در ارکان دولت و حکومت. بر این اساس، انجام هر اقدامی بر مبنای هر نوع ویژه خواری (رانت) اعم از رابطه‌ی خویشاوندی، قومی، آشنایی و دوستی در هر یک از نهادهای حکومتی، از طریق ابزار شفافیت، آشکار و بارز شده و حسب مورد از ضمانت اجرای قانونی متناسب برخوردار شده است. همچنین هر نوع سوءاستفاده از مقام و منصب دولتی جهت بهره برداری شخصی و ترجیح منافع خود و یا خانواده بر منافع عمومی و کلان جامعه، رصد می‌گردد و متناسباً با ضمانت اجرای قانونی مصرح در لایحه شفافیت مواجه خواهند شد.

هر چند نفس تصویب لایحه شفافیت اهمیت و ارزش بالایی دارد؛ اما پیش از این نیز قوانین متعددی برای مبارزه با فساد در کشور به تصویب رسیده بودند. به طور مثال قانون «ارتقا سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» در مورخه ۱۳۹۰/۲/۲۹ در ماده ۳۵ به تصویب رسید که جامعیت خوبی در برخورد با فساد اداری داشت. در ماده سوم همین قانون آمده بود که مسؤولان دولتی موظف هستند، تمامی اطلاعات غیرمحرمانه را به صورت عمومی در پایگاه‌های الکترونیکی خود منتشر نمایند یا در ماده ۱۳ آن تمامی مسؤولان و کارمندان موظف شده بودند که هرگونه فساد اداری را به قید فوریت به اطلاع مقامات مسؤول مبارزه با فساد برسانند.

هیأت وزیران در اسفند ماه سال ۱۳۸۲ نیز «برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» را به تصویب رساند. براساس همین برنامه مقرر شد تا دستگاه‌های مسؤول، لوایحی برای ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد را ظرف یکسال به هیأت وزیران تقدیم کنند. در این برنامه، تدوین لوایح مورد نیاز برای ایجاد شفافیت در نظام اداری و مقابله با فساد پیش‌بینی شده بود. این موارد تنها بخشی از اقدامات قانونی و برنامه‌ای سال‌های اخیر برای مقابله با فساد اداری و

اقتصادی در کشور بوده است؛ اما به نظر می‌رسد تصویب این لوایح که فی‌النتفسه ارزشمند است، تأثیر چندانی بر حل مشکلات مبارزه با فساد نداشته است.

قوانین مصوب در حوزه مبارزه با فساد، نیازمند عزمی جدی برای اجرا هستند. در غیر این صورت تصویب مکرر و چندباره قوانین به طور صرف، نمی‌تواند تأثیری بر کاهش فساد در نظام اداری کشور داشته باشد و تنها به تورم قوانین در این مساله و افزایش بی‌اعتمادی مردم منجر خواهد شد. عزم جدی به این معنا است که لایحه مذکور در صورت تصویب، بدون کم و کاست و با قاطعیت هر چه تمام‌تر اجرایی شود.

به طور طبیعی اجرای چنین قوانینی با مقاومت و مقابله افرادی مواجه خواهد شد که در نظام اداری کشور، مرتکب فساد می‌شوند. این افراد به طور قطع از تمامی توان خود برای اجرایی نشدن مواد مختلف این قانون بهره خواهند برد. در عین حال بدون نظارت مستمر و قاطعانه نمی‌توان انتظار داشت لایحه مذکور به درستی اعمال شود و به طور حتم برخی سازمان‌ها از اجرای دقیق این قانون سر باز خواهند زد.

نکته دیگر آن است که نهادهای دولتی، تنها نهادهای عمومی جامعه نیستند و عزم آنان برای مقابله با فساد، به تنهایی نمی‌تواند مفید باشد. همکاری سایر نهادها و سازمان‌ها و به ویژه دو قوه مقننه و قضائیه برای اجرای این لایحه در صورت تصویب یا سایر لوایح تصویب شده در گذشته ضروری است؛ در غیر این صورت دولت هرگز به تنهایی موفق نخواهد شد تا با فساد اداری مقابله نماید. همچنین برخی نهادها و سازمان‌های اداری که خارج از حیطه سه قوه در حال فعالیت هستند نیز باید عزم خود را برای همراهی با این مصوبات جزم نمایند و همراه با قوای سه‌گانه با فساد اداری مبارزه کنند.

به طور کلی نظام اداری هر حکومتی نشان‌دهنده نگرش دولت به نحوه اداره و مدیریت آن کشور می‌باشد و نقش نظام اداری در ساختارهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و تأثیر آن در تحقق اهداف نظام‌های کلان جامعه به قدری حائز اهمیت است که بدون داشتن نظام اداری کارآمد و اثربخش دستیابی به اهداف مدنظر عملی نیست. در سال‌های اخیر اصلاح نظام اداری و بهبود مدیریت به عنوان پیش‌نیاز اصلی رشد و توسعه کشور و یک هدف اساسی پیگیری می‌گردد، به طوری که کیفیت و اثربخشی مدیریت نظام اجرایی به عنوان عامل حیاتی و مهم در تحقق برنامه‌های توسعه و کامیابی و رفاه ملت‌ها ضروری به نظر می‌رسد. توجه به نتایج و دسترسی به اهداف، بهبود مستمر کیفیت خدمات عمومی و تأمین رضایت شهروندان، انجام هدفمند امور سازمانی و تحولات شگرف دانش مدیریت در دهه‌های اخیر، توجه به عملکرد دستگاه‌های اجرایی و ارزیابی آن را الزامی می‌سازد و امروزه نقش نظام‌های مدیریتی همانند نظام ارزیابی و نظارت کارآمد در بهبود و تعالی سازمانی کاملاً شناخته شده است.

با اجرای راه کارهای مناسب انتظار می رود که دستاورد برنامه تحول در نظام اداری کشور، منجر به تبدیل نگاه حاکمانه دولت به نگاه خادمانه شود و اصل مشتری گرایی و جلب رضایت خدمت گیرندگان به عنوان یکی از شاخص های اصلی سنجش کارآمدی و رشد و توسعه نظام تلقی گردد. مؤلفه هایی مانند سرعت، دقت و صحت در انجام کارهای ارباب رجوع، کیفیت انجام کارها، شیوه رفتار و برخورد با خدمت گیرندگان، شفافیت و اطلاع رسانی مناسب عواملی هستند که در کنار جلب رضایت مردم در دریافت خدمات از دستگاه های دولتی، زمینه افزایش اعتماد عمومی که بزرگترین سرمایه و تکیه گاه نظام اداری است را نیز فراهم می سازد.

روشن است که وقوع تحول را نمی توان بر شانه های تقدیر نهاد و نتایج مطالعات پیشین و این مطالعه نیز نشان می دهد که نقش دولت در تحقق صحیح برنامه تحول و کارآمدتر نمودن نظام اداری جامعه بسیار تعیین کننده بوده، به طوری که در سایه تلاش ها و سیاست گذاری دولت مردان و با شناخت دقیق ابعاد و زوایای واقعیات نظام اداری موجود، ارزش ها، خواسته ها و اولویت های جامعه اسلامی و در نهایت آگاهی از تجارب سایر کشورها قادر خواهیم بود با داشتن بدنه اداری سالم، به آن رشد و پیشرفتی که زینده جمهوری اسلامی ایران است، دست یابیم.

در مجموع می توان بیان نمود با توجه به مطالب گفته شده و با دقت نظر در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و لایحه جامع شفافیت اصلاح نظام اداری ایران و به تبع آن کاهش تخلفات اداری مستلزم زمان بیشتر و دقت نظر در انجام مفاد قوانین مصوب مربوطه دارد.

با اصلاح نظام اداری کشور و دوری از فسادهای رایج در آن ما دارای سه قوه کارآمد در کشور خواهیم بود که تاثیر آن در جامعه و زندگی مردم مشهود خواهد بود؛ برای جلوگیری از تضییع حقوق مردم و ایجاد عدالت و برابری اجتماعی باید به این نکته توجه کرد که اطلاع مردم از حقوق اجتماعی و آیین نامه های اداری و سازمانی می تواند ما را در راستای رسیدن به این محق کمک نماید، که این کار به واسطه اجرای صحیح و دقیق قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و لایحه جامع شفافیت امکان پذیر است.

تشکر و قدردانی

پژوهشگران، از عزیزانی که در فرآیند ویراستاری ادبی و صفحه آرایی این مقاله همکاری و راهنمایی داشتند، کمال تشکر و امتنان را دارند.

منابع

- آندویگ، جنز کریستوفر (۱۳۸۸). **فساد اقتصادی در جهان**، تهران: انتشارات مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، چاپ اول.
- آون، هیوز (۱۳۷۷). **مدیریت دولتی نوین**، ترجمه سید مهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده، تهران: انتشارات مروارید.
- بوشهری، جعفر (۱۳۷۶). **مسائل حقوق اساسی**، تهران: انتشارات دادگستر.
- جعفری، علیرضا (۱۳۹۴). **فساد اداری و مالی در نظام بانکی: با توجه به موقعیت شغلی و کنوانسیون مریدا**، تهران: انتشارات جنگل، چاپ اول.
- دادگر، حسن و معصومی نیا، غلامعلی (۱۳۸۳). **فساد مالی**، تهران: کانون اندیشه جوان، چاپ اول.
- ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۸۸). **راهبردهای مبارزه با فساد اداری**، تهران: انتشارات جنگل، چاپ اول.
- دانایی فرد، حسن و الوانی، مهدی (۱۳۸۸). **مقدمه ای بر فلسفه نظریه‌های مدیریت دولتی**، تهران: انتشارات صفار-اشراقی، چاپ اول.
- زارعی، محمد حسین (۱۳۸۳). **حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران**، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۰.
- صالحی، محمد؛ علی تقی نژاد و احمد علی نژاد (۱۳۹۶). **نقش شفافیت در مبارزه با فساد اداری؛ با تکیه بر قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، کنفرانس ملی پژوهش‌های نوین در مدیریت، اقتصاد و علوم انسانی**، کازرون: دانشگاه آزاد اسلامی واحد کازرون.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۸). **آزادی‌های عمومی و حقوق بشر**، تهران: دانشگاه تهران، چاپ چهارم.
- عباس‌زادگان، محمد (۱۳۸۹). **فساد اداری**، قم: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ دوم.
- فلسفی، هدایت الله (۱۳۹۰). **صلح جاویدان و حکومت قانون**، تهران: فرهنگ نشر نو.
- لانگست، پیتر و دیگران (۱۳۸۷). **برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد**، ترجمه امیر حسین جلالی فراهانی، حمید بهره‌مند بک نظر، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول.
- مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵). **حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها**، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰). **مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی**، تهران: انتشارات جنگل، چاپ اول.
- یزدانی زنور، هرمز (۱۳۸۸). **بررسی نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب**، فصلنامه علمی تخصصی حقوق عمومی، ۲(۵).
- یوسفیان شوره دلی، بهنام (۱۳۸۸). **حمایت کیفری از حاکمیت قانون در قلمرو اقتصادی: مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و حقوق فرانسه**، رساله دکتری، رشته حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشگاه شهید بهشتی.

References:

- Sevenseng, Jakob (2005), **Eight Question about corruption**, the Journal of Economic perspective.