

تحلیل ظرفیت‌های قانونی سازمان‌های غیردولتی در پرتو اصل شفافیت در نظام حقوقی ایران

غلامعلی قاسمی

دانشیار گروه حقوق بین‌الملل دانشکده حقوق دانشگاه قم

g.ghasemi43@gmail.com

عبدالسعید شجاعی

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه قم

shojaei@yahoo.com

چکیده

سازمان‌های غیردولتی به‌عنوان یکی از مظاهر جامعه مدنی باید حاوی ویژگی‌های ذاتی این جامعه باشند. این سازمان‌ها به‌طورکلی و براساس فلسفه وجودی خود، از یک طرف باید به شناسایی نیازها و منافع افراد جامعه بپردازند و از طرف دیگر نیازها و منافع مورد شناسایی را به دولت به‌عنوان نهاد متولی در جهت برآوردن آنها منعکس و اعلام کنند. ارتباط سازمان‌های غیردولتی با دولت را می‌توان تحت عنوان «مشارکت سازمانی جامعه مدنی» قلمداد کرد. مشارکت سازمانی سازمان‌های غیردولتی در سه بُعد مشارکت در وضع قانون، اجرای قانون و نظارت بر آن قابل تقسیم‌بندی است. زیربنای مشارکت کارآمد و در راستای فلسفه وجودی سازمان‌های غیردولتی مستلزم پایبندی ساختار، نهادها و صلاحیت‌های این سازمان‌ها به مؤلفه‌های اصلی شفافیت ازجمله پاسخگویی و دسترسی آزاد به اطلاعات می‌باشد. در این پژوهش که به‌صورت توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای انجام شد، در پی آن هستیم که مشارکت سازمانی غیردولتی شفاف‌بنیاد را در مجموعه نظام حقوقی ایران مورد بررسی قرار دهیم. نتایج حاصل از این پژوهش حاوی این برداشت است که می‌توان به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم این مدل مشارکت سازمانی سازمان‌های غیردولتی را در نظام حقوقی ایران مشاهده و دریافت کرد.

واژگان کلیدی: صنایع فرهنگی، اقتصاد فرهنگ، قانون و مقررات، تحلیل محتوا، خط‌مشی.

مقدمه

جامعه مدنی به عنوان حلقه واسطه شناسایی و انعکاس نیازها و منافع افراد جامعه به دولت از جمله عناصر حکمرانی مطلوب به شمار می‌رود (شرف‌زاده، ۱۳۸۲: ۹۵). جوامع مدنی، نهادهای واسطه‌ای برخاسته از بدنه مردم هستند و نماینده آنها محسوب می‌شوند که می‌توانند در اداره امور کشور مشارکت داشته باشند (دوتوکویل، ۱۳۸۳: ۷۸). شفافیت به عنوان یکی از مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب، نقش بسزایی در پیشبرد اهداف حکمرانی مطلوب دارد (هداوند، ۱۳۸۴: ۸۰). جامعه مدنی در ابعاد گوناگونی به مشارکت در امر شفاف‌سازی رابطه دولت و مردم می‌پردازد. سازمان‌های غیردولتی به عنوان یکی از ارکان جامعه مدنی می‌توانند باتوجه به امکانات، ابزارها و تخصص خود، مشارکت عمومی را در باب وضع، اجرا و نظارت بر قاعده شفاف‌بنیاد، هدفمند و کارآمد کنند. در این راستا سازمان‌های غیردولتی می‌توانند از مقوله ارائه اطلاعات و مقوله پاسخگویی برای مشارکت عمومی اثرگذار باشند، به همین دلیل باید از ظرفیت و پتانسیل این سازمان‌ها در راستای مشارکت عمومی شفافیت‌بنیاد به بهترین شکل استفاده کرد. سازمان‌های غیردولتی در پاسخ به نیازهای بین‌المللی حیات بشر شکل گرفته‌اند؛ سازمان‌هایی که به عنوان نماینده خواسته‌های مردم محسوب می‌شوند. باتوجه به اهداف این سازمان‌ها داشتن ماهیت خصوصی و هدف غیرتجاری و ویژگی مشترک آنهاست (قاسمی، ۱۳۹۲: ۱۵). از دیگر ویژگی مهم این سازمان‌ها برخورداری از استقلال است و اینکه این نهادها ماهیتی عام‌المنفعه و غیرحاکمیتی دارند (دولت رفتار حقیقی، ۱۳۸۸: ۳۲).

از جمله راهکارهای استفاده از این سازمان‌ها، به رسمیت شناختن جایگاه آنها در فرایند قاعده‌گذاری می‌باشد. به یک معنا اعطای صلاحیت قانونی به سازمان‌های غیردولتی در نهایت منجر به کارآمدتر شدن مشارکت عمومی شفافیت‌بنیاد می‌شود. شفافیت در مشارکت و شفافیت در ارائه اطلاعات (سعید، ۱۳۸۱: ۸۹) در راستای تعریف جایگاه و نقش سازمان‌های غیردولتی در فرایند قاعده‌گذاری از اهمیت بسزایی

برخوردار است. به این ترتیب می‌توان اذعان کرد که مشارکت عمومی، پیش‌زمینه اصل شفافیت‌سازی قلمداد می‌شود و اینکه این نوع مشارکت در راستای شفافیت‌سازی توسط جامعه مدنی صورت می‌پذیرد. باتوجه به مطالب بالا در این پژوهش برآنیم تا به بررسی و تحلیل نقش و جایگاه سازمان‌های غیردولتی به‌عنوان نمودی از جامعه مدنی در فرایند وضع، اجرا و نظارت بر قاعده را در راستای اصل شفافیت‌سازی در مجموعه قواعد و مقررات عام ازجمله در قانون اساسی، قوانین عادی و آیین‌نامه‌های لازم‌الاجرا در نظام حقوقی ایران پردازیم. بر این اساس ابتدا به واکاوی سازمان غیردولتی به‌عنوان نمود مشارکت سازمانی جامعه مدنی می‌پردازیم. در ادامه به معیارهای اصل شفافیت‌سازی می‌پردازیم. در نهایت به بررسی جایگاه سازمان‌های غیردولتی در فرایند قاعده‌گذاری در نظام حقوقی ایران می‌پردازیم.

۱. سازمان غیردولتی: نماد مشارکت سازمانی جامعه مدنی

در باب تعریف و ویژگی‌های جامعه مدنی علی‌رغم اتفاق نظر در وجود چنین پدیده‌ای اجتماعی، اختلاف‌نظرهایی وجود دارد. جان‌لاک جامعه مدنی را مترادف جامعه سیاسی می‌پندارد و آن را به‌معنای صرف نظر اعضای یک جامعه از حقوق طبیعی خود و در اختیار نهادن این حقوق به جامعه می‌داند (لاک، ۱۳۹۴: ۱۴۱). اندیشمندان دیگر ازجمله توماس آکویناس، کانت و بودین هم اصطلاح مدنی و سیاسی را مترادف می‌گیرند یا از دیدگاه ارسطو جامعه مدنی همه افراد در یک قلمرو سرزمینی را شامل نمی‌شود. به‌طور مثال بردگان، اهل حرف، کارگران و زنان و کودکان‌شان بخشی از جامعه مدنی به‌شمار نمی‌رفتند. هگل هم جامعه مدنی را به‌معنای مناسباتی می‌داند که در بیرون قدرت دولت ایجاد می‌شود. از دیدگاه هگل جامعه مدنی آنجایی است که هر انسانی در پی نیازها و منافع خصوصی و در راستای رفع و برآورده کردن آنها ابتکارها و مهارت‌های خود را به‌کار می‌اندازد. مطابق نظر او جامعه مدنی ضمن اینکه از جامعه سیاسی و دولت متفاوت است، مرحله‌ای است که بعد از مرحله خانواده و قبل از مرحله شکل‌گیری دولت است (13: 1934 Pelczynsk). هابرماس نیز به شکل‌گیری حوزه عمومی در دوران مدرن و در جوامع

دموکراتیک اشاره می‌کند و ایشان تعریف ویژگی‌های جامعه مدنی را براساس اقتضائات حوزه مدنی مورد تحلیل قرار می‌دهد (علمداری، ۱۳۹۹: ۷۷). باتوجه به نظرات صاحب‌نظران و تعمق در رویکرد هریک در تعریف و تبیین جامعه مدنی می‌توان گفت که شکل‌گیری نوعی رفتار جمعی براساس نیازهای فردی انسان‌ها در یک جامعه، حوزه اشتراک تبیین جامعه مدنی است. رفتار جمعی در راستای برطرف کردن نیازهای فردی انسان به رفتار سازمانی تغییر شکل می‌یابد و چون بنیان و اساس رفتار سازمانی، نیازهای فردی است، می‌توان گفت فرایند شکل‌گیری جنبش‌های اجتماعی به‌عنوان نماد رفتارهای اجتماعی در جامعه نوعی همگرایی فیمابین منطق فردی و سازمانی شکل می‌گیرد. نتیجه اینکه می‌توان جامعه مدنی را در قالب جنبش‌های اجتماعی در ابعاد مختلف به‌مثابه رابط و حلقه اتصال درنظر گرفت که ذات و خواسته‌های جامعه را مبنای وجودی دولت قرار می‌دهد؛ به‌طوری‌که در صورت فاصله افتادن میان کارکرد و اهداف دولت با نیازهای مستمر و پویایی جامعه، این جنبش‌های اجتماعی هستند که برای برقراری دوباره تعادل میان این دو پدیده، ظرفیت‌ها و پتانسیل خود را به‌کار می‌گیرند.

می‌توان گفت که رابطه جامعه به‌معنای مجموعه‌ای از یکایک انسان‌ها با جامعه مدنی به‌عنوان یک تشکیلات مستقل که تحت عناوینی ازجمله انجمن یا شبکه‌ها از بازار از آن یاد می‌شود، یک رابطه نمایندگی است. به‌عبارت دیگر جامعه مدنی در قالب هر تشکلی نماینده منافع حرفه‌ای، شهروندی و نیازهای افراد جامعه است. در مرحله بعد رسالت و اهداف جامعه مدنی به‌عنوان زیربنا و مبنای وجودی دولت، کارکرد و اهداف دولت را مشخص و تبیین می‌کند. تبدیل نیازها و منافع شهروندان در ابعاد مختلف زندگی اجتماعی و فردی به کارکرد دولت از مجرای مشارکت سازمانی صورت می‌پذیرد. مشارکت سازمانی هم نیاز به ایجاد ساختار و تأسیس نهادهایی دارد که بتواند همواره و به‌صورت مستمر تعادل میان جامعه و دولت برقرار سازد.

شکل‌گیری و تأسیس سازمان‌های دولتی ازجمله راهکارهایی است که بشر در راستای مشارکت سازمانی جامعه مدنی برای رفع نیازها و برآوردن نیازهای خود از

طریق به کارگیری ابزار دولت مورد استفاده قرار می‌دهد. سازمان غیردولتی به عنوان نماد مشارکت سازمانی در جهت کارآیی بیشتر و براساس رابطه و اتصال خود با نیازهای تک تک جامعه از یک طرف و رابطه خود با دولت به عنوان ابزار رفع نیازها و برآوردن منافع شهروندان، علی‌الاصول باید دارای دو ویژگی باشد. یک دسته از ویژگی‌ها براساس خصوصیات و اهداف جامعه تعریف می‌شوند که می‌توان از این ویژگی‌ها تحت عنوان «ویژگی‌های زیربنایی» سازمان‌های غیردولتی یاد کرد. این ویژگی‌ها باید به نحو مطلوبی انعکاس‌دهنده نیازها و منافع شهروندان باشد تا نهاد دولت بتواند برای رفع آنها استفاده بهینه را بنماید. ازجمله مصادیق ویژگی‌های زیربنایی سازمان‌های غیردولتی عبارتند از داوطلبانه بودن عضویت در سازمان غیردولتی، عدم محدودیت در رابطه افراد جامعه با سازمان، وجود ظرفیت بهره‌گیری از توانایی‌های افراد جامعه و غیره. به عبارت دیگر می‌توان گفت که مقتضای ذات ویژگی‌های زیربنایی، فراهم شدن امکان ارتباط افراد جامعه با سازمان غیردولتی است و هر ویژگی که مسیر ارتباط فرد با سازمان را تسهیل نکند، نمی‌تواند منجر به کارآمدی سازمان غیردولتی شود. دسته دیگر از این ویژگی‌ها براساس ارتباط سازمان غیردولتی با دولت تعریف می‌شود که می‌توان آن را تحت عنوان «ویژگی‌های روبنایی» سازمان غیردولتی نام‌گذاری کرد. ویژگی‌های روبنایی باید ناظر بر تأثیرگذاری سازمان غیردولتی بر اهداف و رسالت دولت در راستای رفع نیازها و برآوردن نیازهای عمومی مردم باشد. لذا سازمان غیردولتی برای نیل به این اهداف باید از ویژگی‌هایی مثل شخصیت مستقل از دولت و عام‌المنفعه بودن برخوردار باشد.

باتوجه به تبدیل رفع نیاز افراد انسانی یک جامعه به هدف ذاتی دولت طی فرایند شکل‌گیری جامعه، جامعه مدنی و دولت، بین دو دسته ویژگی پیش‌گفته یک رابطه طولی قابل تصور است. به عبارت دیگر ویژگی‌های زیربنایی سازمان غیردولتی، پیش‌زمینه و مبنای وجودی ویژگی‌های روبنایی است و فقط در این صورت است که شکل‌گیری فرایند اخیر به بهترین نحو انجام خواهد شد.

۲. ابعاد مشارکت سازمان غیردولتی

به‌طور کلی مشارکت سازمانی جامعه مدنی در قالب سازمان غیردولتی باتوجه به اهداف برشمرده‌شده برای این سازمان‌ها و براساس دسته‌بندی‌های کلی که صاحب‌نظران در باب ساختار حکومت و دولت دارند، در سه بُعد کلی قابل‌تقسیم است: اول مشارکت سازمان غیردولتی در وضع قاعده اعم از قانون اساسی، قانون عادی یا آیین‌نامه. بُعد دوم، مشارکت سازمانی غیردولتی در اجرای قاعده مصوب مراجع ذی‌صلاح بر حسب اهداف تصویب‌شده در اساسنامه آنها. بُعد سوم مشارکت در نظارت بر اجرای صحیح و کارآمد قواعد در عرصه‌های مختلف زندگی اجتماعی بشر.

در ادامه و به مقتضای موضوع پژوهش، به بررسی و تحلیل ابعاد وضع، اجرا و نظارت بر قاعده توسط سازمان غیردولتی می‌پردازیم.

۲.۱. مشارکت سازمان غیردولتی در وضع قاعده

فلسفه وجودی وضع قاعده در حیات اجتماعی بشر در چند مورد قابل بررسی و تحلیل می‌باشد. اول اینکه از تأثیر سلايق و خواسته‌های فردی در زندگی اجتماعی اجتناب و جلوگیری می‌شود. دوم آنکه وضع قاعده، مقتضای وجودی نظم عمومی در جامعه می‌باشد. به عبارت دیگر زیربنا و مؤلفه اصلی تشکیل هر جامعه وجود نظم عمومی در آن جامعه است. نظم عمومی یک مفهوم نسبی است که با ملاحظه همه عوامل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی یک جامعه تعیین خواهد شد (سنه‌وری، بی‌تا: ۳۹۹-۴۰۱؛ کاتوزیان، ۱۳۷۶: ۱۶۱). شکل‌گیری سازمان‌های غیردولتی ازجمله راهکارهایی است که منجر به تقلیل و کنترل قدرت در یک جامعه می‌شود. مردم با عضویت داوطلبانه خود در این سازمان‌ها، مسئولیت امور مدنی جامعه خود را به‌دست می‌گیرند (مولانا، ۱۳۸۲: ۸۷). از اصلی‌ترین مؤلفه‌های ایجاد نظم عمومی نیز وضع قاعده عمومی برای جامعه می‌باشد. سوم، وضع قاعده به‌عنوان یکی از مظاهر و ویژگی‌های دولت مدرن، مکانیسمی است که به تعلق حداکثری حقوق طبیعی به افراد جامعه منجر می‌شود و مورد آخر اینکه چارچوب کلی تصمیمات آینده حاکمیت بر

مبنای سیاست قاعده‌گذاری قابل‌پیش‌بینی می‌شود. نتیجتاً اینکه سازمان‌های غیردولتی در جهت مشارکت مؤثر مردم در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و اجتماعی باید شهروندان را در این باره آموزش دهند و روند این هدف را تسهیل و هموار سازند (محمدی و پریزاد، ۱۳۹۹: ۳۲۰).

فرایند قاعده‌گذاری به‌طور کلی در سه مرحله قابل تقسیم است، مرحله اول شناسایی نیازها و منافع جامعه هدف در ابعاد گوناگون. مرحله دوم انعکاس و انتقال یافته‌های میدانی به مقامات و مراجع و مرحله سوم هم تصویب و وضع قاعده متناسب با نیازها و اهداف جامعه توسط مراجع و دستگاه‌های ذی‌صلاح می‌باشد.

براساس فلسفه وجودی و فرایند قاعده‌گذاری، مشارکت سازمان‌های غیردولتی در وضع قاعده در دو بُعد رسمی و غیررسمی قابل‌تصور می‌باشد. مشارکت رسمی سازمان غیردولتی در وضع قاعده مورد نیاز جامعه فقط در قالب مراحل اول و دوم فرایند قاعده‌گذاری به‌وقوع می‌پیوندند. بنابراین یک سازمان غیردولتی می‌تواند متناسب با تخصص، حرفه و صلاحیت تصریح‌شده در اساسنامه خود و با استفاده از ابزارها ظرفیت‌ها و صلاحیت‌های اعطایی خود به شناسایی نیازها و منافع جامعه بپردازد و در مرحله دوم، این سازمان‌ها می‌توانند نیازها و منافع شناسایی‌شده را به مراجع ذی‌صلاح و ذیربط جهت تصویب وضع قاعده منعکس سازند. مرحله سوم فرایند قانونگذاری که همان وضع قاعده است، در صلاحیت نهادهای تشکیل‌شده در حاکمیت می‌باشد که در ورود رسمی سازمان‌های غیردولتی، این سازمان‌ها در این مرحله دخل و تصرفی ندارند. سازمان غیردولتی در مشارکت غیررسمی قاعده‌گذاری، صلاحیت گسترده‌تری دارد؛ به این معنا که ابتدا این سازمان‌ها در چارچوب صلاحیت، اختیار، ابزار و ظرفیت‌های خود اقدام به شناسایی نیازها و منافع عمومی می‌نمایند و در مرحله بعد اقدام به وضع قاعده درون‌سازمانی در چارچوب صلاحیت خود می‌کند. مثلاً یک سازمان غیردولتی در حوزه محیط‌زیست می‌تواند متناسب با صلاحیت و ظرفیت‌های خود اقدام به شناسایی نیازها و منافع زیست‌محیطی جامعه

هدف نماید و در مرحله بعد در همین راستا برای اعضای خود اقدام به وضع قاعده در جهت رفع نیازها و برآورده کردن نیازهای عمومی محیط‌زیستی بنماید.

۲.۲. مشارکت سازمان غیردولتی در اجرای قاعده

براساس مطالب پیش‌گفته، هدف ذاتی اجرای قاعده وضع‌شده، تأمین نیازهای جامعه هدف می‌باشد. در رابطه با ارتباط فی‌مابین مرحله وضع، اجرا و نظارت بر قاعده، باید گفت که باتوجه به فلسفه وجودی قاعده‌گذاری مرحله وضع و نظارت، مقدمه و ابزار مرحله اجرای قاعده هستند؛ چراکه در این مرحله است که هدف نهایی قاعده‌گذاری که همان تأمین نیازهای همگانی و منافع عمومی است برآورده می‌شود. به عبارت بهتر مرحله وضع قاعده یعنی تبیین شیوه‌ها و روش‌های اجرای قاعده و مرحله نظارت به‌معنای چگونگی کیفیت اجرای قاعده در جامعه هدف می‌باشد. نتیجه اینکه ازجمله مؤلفه‌های کارآمدی یک قاعده، اجرای حداکثری و باکیفیت آن در بستر جامعه می‌باشد. بدین ترتیب در صورت عدم قابلیت اجرا یا اجرای نادرست یک قاعده در قلمرو فرضی، یقیناً مرحله وضع قاعده ابتر و بی‌فایده خواهد بود.

پیش‌بینی ابزارهای مختلف اجرای قاعده منجر به کارآمدی قاعده مزبور خواهد شد. این ابزارها در قالب ایجاد ساختارها و نهادهای قابل‌تصور است. به‌طورکلی می‌توان ادعا کرد که ساختارها و نهادهای متولی اجرای قاعده در دو دسته حاکمیتی و غیرحاکمیتی قابل تقسیم هستند. نهادها و سازمان‌های حاکمیتی متولی رفع نیازهای مردم از مجرای اجرای قاعده در قالب مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و غیره قابل‌تصور می‌باشد. نهادها و سازمان‌های غیردولتی متولی رفع نیازهای مردم هم به‌طورکلی تحت عنوان سازمان‌های غیردولتی، احزاب، گروه‌ها، انجمن‌ها و سندیکاها از آنها یاد می‌شود و دیگر اینکه ماهیت و اهداف وجودی هر دسته اخیر سازمان‌ها یکسان و مشابه می‌باشد.

سازمان غیردولتی می‌تواند به‌عنوان یکی از انواع نهادهای غیرحاکمیتی در اجرای کارآمد قاعده، مشارکت داشته باشد. مشارکت این سازمان‌ها به دو شیوه کلی درون‌حاکمیتی و غیرحاکمیتی قابل دسترس است. در مشارکت درون‌حاکمیتی، میزان

و حدود مشارکت سازمان‌های غیردولتی در اجرای قواعد به صورت رسمی توسط نهادها و سازمان حاکمیتی مورد شناسایی قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر نهادهای غیردولتی یکی از مراحل چندگانه اجرای قاعده توسط نهادهای حاکمیتی و دولتی در نظر گرفته می‌شوند. شناسایی این مشارکت درون حاکمیتی از طریق درج در قانون اساسی، مصوبه مجلس یا واگذاری قسمتی از اجرای قاعده به این سازمان‌ها توسط مؤسسات دولتی ذیربط می‌باشد. مشارکت برون حاکمیتی اجرای قواعد سازمان‌های غیردولتی به وسیله‌ی درج صلاحیت‌ها و ساختار بندی این سازمان‌ها در اساسنامه آنها قابل تصور است. در این نوع مشارکت یک سازمان غیردولتی در حدود صلاحیت خود و براساس ابزار و ظرفیت‌های خود، قواعد وضع شده خود را در جامعه هدف خود اجرا می‌کند.

۳. شفافیت ابزار مشارکت سازمانی پویا و مستمر

شفافیت سازی امور دولت‌ها از تصمیم‌گیری تا اقدامات آنها یکی از مهم‌ترین عوامل جلوگیری از سوءاستفاده دولت‌ها از این قدرت می‌باشد. شفافیت و دسترسی به اطلاعات، پاسخگویی را هموارتر و آسان‌تر می‌سازد؛ چراکه جامعه مدنی نیاز به اطلاعاتی دارند که به آنها نشان دهد به دلیل کدام عملکردش باید پاسخگو باشد و چه نیازهایی در بستر جامعه وجود دارد که باید برآورده شوند. دسترسی به اطلاعات به یک معنا از مظاهر آزادی بیان است. میزان پاسخگویی دولت به میزان دسترسی مردم به اطلاعات بستگی و رابطه مستقیمی با آن دارد، ضمن اینکه تضمین حق دسترسی به اطلاعات برعهده دولت می‌باشد (جلالی و دیگران، ۱۳۹۰: ۳۳). 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. آزادی بیان باید براساس شفافیت و دسترسی آزاد به اطلاعات باشد. لذا می‌توان گفت که شفافیت در دسترسی به اطلاعات منجر به شناخت واقعی منافع و نیازهای افراد انسانی در جامعه می‌باشد.

شفافیت مربوط به هنجارها و اعمال قدرت مشروع در افشای اطلاعات در خصوص تصمیمات، اجرا و کیفیت اجرا است که شامل تصمیمات و اعمال

حکومت‌ها، آژانس‌های بین‌المللی و فراملی، شرکت‌های جوامع مدنی و تشکل‌های حرفه‌ای می‌شود. به عبارت دیگر، شفافیت همان آشکار بودن است؛ به‌طوری‌که در یک چارچوب دموکراتیک، شخص قادر به تشخیص باشد و درک اینکه چه تصمیماتی، چگونه و براساس چه استانداردهایی گرفته و چگونه اجرا می‌شوند. از این نظر، شفافیت به خودی خود هدف نیست، بلکه ابزاری برای رسیدن به اهداف است و قبل از همه ابزاری برای ایجاد فضای سیاسی و اقتصادی برای مردم است تا در این فضا بتوانند حقوق خود را اعمال و از آن دفاع کنند. هدف از شفافیت، اجازه دادن به شهروندان، بازار و گروه‌ها برای پاسخگو نگه داشتن دولت در قبال سیاست‌ها و عملکردها است. بنابراین شفافیت را می‌توان به‌منزله اطلاعاتی دانست که توسط نهادها منتشر می‌شوند و ارزیابی این نهادها را آسان‌تر و روشن‌تر می‌سازند (ضمیری، ۱۳۹۰: ۱۸۵). تصمیم‌گیری نهاد حکومت در فضای غیرشفاف منجر به ایجاد فساد می‌شود که در این صورت مشارکت مردم در اداره امور کشور به چالش کشیده می‌شود. ارائه و دریافت اطلاعات در رابطه مردم و حکومت از عناصر مهم شفافیت است و نتیجه اینکه در راستای شفاف‌سازی، اصل آزادی اطلاعات و دسترسی به آن ازجمله حقوق بشر می‌باشد.

برخورداری مردم از اصل آزادی اطلاعات منجر به اتخاذ تصمیم‌گیری‌های آگاهانه‌تری از سوی مردم می‌شود و درنهایت باعث کاهش فساد در بدنه دولت می‌شود. یکی از تهدیدهای بالقوه‌ای که همواره جوامع را تهدید می‌کند، وجود فساد در ساختار حاکمیتی است. از بین بردن یا کاهش فساد مستلزم این است که ساختار حکومت به‌درستی تنظیم شود و عواملی ازجمله آزادی اطلاعات، نقش سازمان‌های غیردولتی در جلوگیری از فساد مؤثر هستند. درواقع معیار شفافیت بر گردش آزاد اطلاعات و سهولت دسترسی به آن و آگاهی مستمر شهروندان از روندهای موجود استوار است. حکمرانی خوب در صورتی تحقق می‌یابد که تمامی عملکرد کارگزاران از شفافیت بالایی برخوردار باشد (تقوایی و تاجدار، ۱۳۸۸: ۵۴). شفافیت با اصل پاسخگویی رابطه‌ای تنگاتنگ دارد. در جوامع لیبرال، احترام به نظر اکثریت تا جایی

امکان‌پذیر است که ارزش‌های بنیادین از قبیل حقوق و آزادی‌های فردی پایمال نشود. در این نوع دموکراسی، پاسخگویی و نظارت بیرونی دولت و مأموران دولتی از طریق کنترل قضایی دادگاه‌ها، سیستم توازن و تعادل قوا و حاکمیت قانون موجه تلقی می‌شود (زارعی، ۱۳۸۰: ۱۲۵).

به لحاظ نظری می‌توان شفافیت را در سه دسته طبقه‌بندی کرد که به یک معنا این مفاهیم از شفافیت باهم در ارتباط هستند. نوع اول شفافیت در ارائه اطلاعات می‌باشد. در این مورد باید توضیح داد که لازم است مردم از فرایند تصمیمات حاکمان باخبر باشند و به اطلاعات دستگاه حکومت دسترسی داشته باشند. نوع دوم آن، شفافیت در مشارکت است. اینکه مردم در قالب سازمان‌های غیردولتی بتوانند شخصاً یا از طریق نمایندگان خود به صورت شفاف در تصمیمات سیاسی مشارکت داشته باشند. در این باب هم باید توضیح داد که شفافیت در ارائه اطلاعات پیش‌فرض مشارکت مؤثر و آگاهانه مردم می‌باشد. نوع سوم هم شفافیت در پاسخگویی است (سعید و دیگران، ۱۳۸۱: ۸۹)؛ اینکه حاکمیت و مأمورین آن در برابر افکار عمومی به طور صریح و روشن پاسخگویی عملکرد خود باشند. در این میان افکار عمومی می‌توانند از طریق شکل‌های مختلف به مردم کمک کنند عملکرد و نحوه فعالیت حکومت را به درستی بشناسند، امکان مشارکت در سیاست را پیدا کنند و در نهایت مقامات رسمی را وادار به پاسخگویی کنند (Balkin, ۱۹۹۸).

۴. سازوکار قانونی شفافیت در حقوق ایران

شناخت مبانی اصل شفافیت به عنوان یکی از مؤلفه‌های بنیادین نظریه حکمرانی خوب نقش بسزایی در گسترش و تقویت تئوری حکمرانی مطلوب دارد. دموکراسی، اصل حاکمیت قانون، حق مردم به آگاهی و دانستن، حق آزادی بیان و حق مشارکت مردم در تعیین سرنوشت سیاسی از مبانی اصل شفافیت می‌باشند (طاهری، ۱۳۹۵: ۱۸-۱۴). شروط لازم برای دموکراسی عبارتند از: آزادی اطلاعات و آزادی بیان، شفاف‌سازی رابطه حکومت و دولت (ضمیری، ۱۳۸۹: ۱۹۶) و نظارت و پاسخگویی حکومت (نمک‌دوست تهرانی، ۱۳۸۲: ۵۱). قانون اساسی ج.ا.ایران در بحث حقوق

ملت و حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن به شرایط تحقق دموکراسی به‌عنوان یکی از مبانی اصل شفافیت اشاره کرده است. مبنای دوم اصل شفافیت، اصل حاکمیت قانون می‌باشد که در پی آن است که چگونه می‌توان حقوق و آزادی‌های افراد را تضمین کند. قانون اساسی طی اصولی از جمله اصول ۲۰ (تساوی حقوق انسانی، سیاسی و اجتماعی همه افراد)، ۲۱، ۲۴ و ۲۶ راجع به حقوق زن و آزادی مطبوعات و احزاب و جمعیت‌ها سخن رانده است. محدودیت و چارچوب‌بندی دولت از دیگر موارد حاکمیت قانون است که در قانون اساسی به آن اشاره شده است.

سومین مبنای اصل شفافیت، حق مردم به آگاهی و دانستن می‌باشد که عبارت است از آگاهی مردم از روند جریان امور و واقعیت‌هاست. شفافیت را می‌توان وسیله و مقدمه‌ای بر حق آگاهی عمومی دانست (طاهری، ۱۳۹۵: ۱۶). از دیگر مبانی اصل شفافیت، حق مشارکت در تعیین سرنوشت انسان‌ها به‌دست خودشان می‌باشد. این حق با حاکمیت اراده انسان بر سرنوشت خویش ملازمه دارد. به‌نظر برخی اندیشمندان مهم‌ترین و عقلانی‌ترین دلیل برای شفافیت آن است که مشارکت فعال شهروندان را در امور سیاسی و اجتماعی تقویت می‌کند. این شفافیت شامل طیف وسیعی از سازوکارهایی می‌باشد که مشارکت شهروندان را در امور سیاست‌گذاری ممکن می‌سازد (انصاری، ۱۳۸۷: ۳۵). در این باب هم قانون اساسی به مواردی از جمله انتخاب حاکمان از راه انتخابات، برگزاری همه‌پرسی و آزادی‌های انجمن‌ها، احزاب، جمعیت‌ها و گروه‌ها به‌عنوان سازوکارهای مشارکت مردم اشاره کرده است.

همان‌طور که در مباحث قبلی اشاره شد، شفافیت به‌عنوان یکی از عناصر حکمرانی مطلوب از جمله مهم‌ترین راه‌های جلوگیری از فساد در یک جامعه می‌باشد. در این بخش برآنیم تا نقش سازمان‌های غیردولتی را در وضع و اجرای قاعده شفاف‌بنیاد در مجموعه قواعد و مقررات ایران مورد تحلیل و بررسی قرار دهیم.

۵. ابعاد مشارکت شفاف‌بنیاد سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی ایران

۵.۱. مشارکت شفاف‌بنیاد سازمان‌های غیردولتی در قانون اساسی ایران

حکمرانی مطلوب یا به عبارتی حکمرانی خوب یکی از ویژگی‌های جوامع مدرن یا جوامع دموکراتیک می‌باشد. شفافیت یکی از عناصر حکمرانی مطلوب محسوب می‌شود؛ همچنین در حکمرانی مطلوب، دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی سه ضلع این اصل را تشکیل می‌دهند. جامعه مدنی به‌عنوان یکی از ارکان حکمرانی مطلوب می‌تواند در باب شفاف‌سازی حاکمیت، نقشی بسزا داشته باشد. موضوع بحث ما این است که قانون اساسی ج.ا.ایران به‌عنوان سند برتر حقوقی چه ظرفیت‌هایی برای جوامع مدنی ازجمله سازمان‌های غیردولتی در راستای وضع قاعده شفاف‌بنیاد یا به‌عبارتی جلوگیری از فساد دارد؟

قانون اساسی تنها یک ابزار برای اعمال قدرت نیست تا صرفاً به تبیین اختیارات و صلاحیت‌های نهادها و قوا پردازد، بلکه غالباً بر این اساس تدوین یافته است که محدودیت‌هایی را در راستای اعمال قدرت سیاسی توسط فرمانروا و سایر متصدیان قدرت پیش‌بینی نماید و به تضمین حقوق و آزادی‌های مردم پردازد (دبیرنیا، ۱۳۹۵: ۱۳۸). در باب قانون اساسی باتوجه به موضوع بحث چند نکته را باید متذکر شد تا به جایگاه ویژه سازمان‌های غیردولتی در قانون اساسی پی ببریم: اول اینکه نمایندگان مردم به‌عنوان قوه مؤسس، نهاد مؤسس یا مجلس مؤسسان را تشکیل می‌دهند و قانون اساسی توسط این نهاد تأسیس می‌شود. دوم اینکه عینیت قدرت مؤسس در نهاد مؤسس بر مبنای «نظام نمایندگی» است. سومین بحث مربوط به پویایی قوه مؤسس است که قدرت و صلاحیت این قوه، محدود به شکل‌گیری قانون اساسی نباشد، بلکه بعد از شکل‌گیری ساختار حاکمیت، این قوه در اداره امور کشور و نظارت بر رفتار آنها مشارکت داشته باشد. به عبارتی نقش مردم به‌عنوان قوه مؤسس یا جامعه مدنی در اداره امور کشور و نظارت بر آن به‌صورت مستمر و ادامه‌دار باشد. این استمرار از طریق نهاد نمایندگی رسمی یا غیررسمی عینیت می‌یابد. همان‌طور که گفته شد، سازمان‌های غیردولتی یکی از مظاهر نمایندگی جامعه مدنی محسوب می‌شوند که می‌توانند در قالب نمایندگی غیررسمی و در راستای پویایی جایگاه جامعه مدنی در اداره امور کشور و نظارت بر آن مشارکت و حضور داشته باشند.

امربه‌معروف و نهی‌ازمنکر اهرم بسیار قدرتمندی است که از طریق بسیج همگانی و مستمر دولت و ملت می‌تواند زمینه‌ساز رشد فضائل و طرد مفاسد باشد. قانونگذار اساسی با درک مراتب این عنصر سازنده اقدام به تأسیس مبنایی برای نظارت و مراقبت همگانی در اصل هشتم قانون اساسی نموده است (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲۵۰). اصل هشتم قانون اساسی ج.ا.ایران، امربه‌معروف و نهی‌ازمنکر را وظیفه‌ای همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت می‌داند. یکی از جنبه‌های این اصل، نظارت و امربه‌معروف و نهی‌ازمنکر مردم نسبت به دولت می‌باشد. مردم در قالب‌های گوناگون از جمله در قالب سازمان‌های غیردولتی به‌عنوان یکی از ارکان جامعه مدنی می‌توانند از این ظرفیت و نظارت بر امور دولت و جلوگیری از فساد منشأ اثر باشند.

یکی از ابزارهای مهم در فرایند نظارت مردم بر دولت در قالب اصل امربه‌معروف و نهی‌ازمنکر ایجاد سازمان‌ها و نهادهایی است که وظیفه اصلی آنها نظارت بر حکومت می‌باشد (مرکز مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی، ۱۳۶۱: ۲۱۳). تشکیل این سازمان‌ها منوط به رعایت شرایطی است؛ از جمله اینکه این نهادها باید مستقل از حکومت باشند تا بهتر این وظیفه نظارتی را انجام دهند. از جمله پیش‌زمینه وظیفه نظارتی در برابر دولت در قالب اصل ۸ قانون اساسی، پاسخگویی دولت می‌باشد؛ به عبارتی وظیفه نظارتی بدون پاسخگویی حاکمان، به وظیفه‌ای ابتر و پوچ تبدیل می‌شود. سازمان‌های غیردولتی می‌توانند وظیفه نظارت بر حاکمان را براساس اصل امربه‌معروف و نهی‌ازمنکر انجام دهند.

آزادی اجتماعات یکی از انواع آزادی‌هایی است که در قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است. توضیح اینکه آزادی گاهی جنبه فردی دارد و زمانی جلوه گروهی می‌یابد. از این رو آزادی احزاب و جمعیت‌ها و انجمن‌ها به‌عنوان یکی از حقوق سیاسی و اجتماعی در حکومت‌های مردمی پذیرفته شده است؛ زیرا مردم در برابر قدرت و استیلای دولت به‌وسیله تشکلهای سازمان‌یافته از جمله سازمان‌های غیردولتی بهتر می‌توانند مطالبات خود را به اطلاع دولت برسانند. اصل آزادی دارای

مظاهر گوناگون می‌باشد و بالطبع سازمان‌های غیردولتی به‌عنوان نمودی از جامعه مدنی از حق استفاده از این مؤلفه‌های آزادی برخوردار است. بند ۷ اصل ۳ قانون اساسی به تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون توسط دولت اشاره کرده است. آنچه از این بند مورد توجه می‌باشد، تأمین آزادی‌های اجتماعی است. دخالت و نظارت افراد در سرنوشت خویش تنها از طریق تشکیلات و نهادهای غیردولتی ممکن است (موسوی مقدّم، ۱۳۸۵: ۱۶۵-۱۸۵).

براساس اصل پنجاه‌وششم قانون اساسی حاکمیت ملت بر سرنوشت خویش^۱ به رسمیت شناخته شده است. ملت که به‌طور اختیاری و به اقتضای ضروریات زیست جمعی در جامعه سیاسی پیچیده امروزی اعمال مظاهر مختلف این حاکمیت را به نهادها و مقامات مختلف واگذار می‌کند، حق دارد بر طرق اعمال آنها نظارت کند و همواره ناظری فعال بر نحوه عملی شدن این اراده جمعی باشد. به عبارت دیگر شرکت مردم در انتخابات یا همه‌پرسی و انتخابات مقامات حکومتی یا تصویب برخی امور به رابطه آنان (صاحبان اصلی حاکمیت) با اعمال حاکمیت و اعمال‌کنندگان آن خاتمه نمی‌بخشد. نظارت حق آنان است و این حق از مبنای حاکمیت یا اراده مردم به امر الهی تفکیک‌ناپذیر است (آقایی، ۱۳۷۶: ۸۰). این نظارت به‌صورت فردی (سازمان‌نیافته) به‌ویژه با اعمال آزادی بیان و مطبوعات و شکل دسته‌جمعی (سازمان‌یافته) از جمله در قالب تشکل‌های سیاسی، انجمن‌های صنفی و سازمان‌های غیردولتی قابل تحقق است.

در خصوص حقی که قانون اساسی برای نظارت مردم قائل شده است، باید گفت: حکومت اسلامی این نظارت را برای مردم محترم شمرده و به آن جنبه قانونی داده است. اهمیت این نظارت زمانی روشن می‌شود که به ضعف کنترل قدرت حکومت‌ها از طریق انتخابات و مراجعه به آرای عمومی بپردازیم. در این زمان، مردم هستند که

۱. اصل پنجاه‌وششم: حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند.

در قالب جامعه مدنی از جمله سازمان‌های غیردولتی بتوانند در برابر مصوبات نامشروع و خلاف، ایستادگی کنند و از اجرای آنها ممانعت نمایند (زرگوش و دیگران، ۱۳۹۲: ۴۰). اصل بیست‌وششم قانون اساسی به آزادی احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و غیرسیاسی اشاره دارد.^۱ آنچه از این اصل برداشت می‌شود این است که موارد تصریح‌شده در این اصل همگی از ارکان جامعه مدنی هستند. درواقع این اصل به آزادی اجتماع‌های سازمان‌یافته مردم در قالب عناوین ذکرشده، پرداخته است. وجه مشترک این اجتماع‌ها، غیردولتی و غیرحاکمیتی و مستقل بودن آنها است.

با ویژگی‌هایی که قبلاً برای اجتماع سازمان‌یافته در قالب سازمان غیردولتی برشمردیم، این نهادها نیز مشمول اصل بیست‌وششم قانون اساسی می‌شوند. سؤالی که در باب این اصل به ذهن متبادر می‌گردد این است که ارکان جامعه مدنی در چه مواردی آزاد هستند؟ باتوجه به مطالبی که در این پژوهش مورد اشاره قرار گرفت، باید گفت که این نهادها در اعمال حق‌های شناخته‌شده در قانون اساسی آزاد هستند. حق تعیین سرنوشت، حق نظارت بر حکومت، حق مشارکت در اداره امور کشور و حق بر پاسخگویی حکومت از جمله این حقوق است که در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است. با این مقدمات نتیجه‌ای که از اصل بیست‌وششم می‌توان گرفت این است که سازمان‌های غیردولتی به‌عنوان یکی از این جمعیت‌ها و اجتماع سازمان‌یافته مردمی از حق اعمال این حقوق اساسی برخوردار می‌باشند. ویژگی شفافیت و پاسخگویی نظام دموکراتیک در این است که نه فقط شاخه اجرایی حکومت بلکه همه ارکان حکومت و مقامات عالی سیاسی و قضایی نسبت به یکدیگر و مراجع مستقل و جوامع مدنی و مردم مسئول و پاسخگو باشند (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۶۹).

بند ۲ اصل سوم قانون اساسی به وظیفه دولت در باب افزایش سطح آگاهی‌های مردم در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل

۱. اصل بیست و ششم: احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهور اسلامی را نقض نکنند. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت.

دیگر اشاره کرده است. برداشت حاصل از این بند و ارتباط آن با اصل ۸ قانون اساسی می‌تواند این‌گونه باشد که یکی از پیش‌زمینه‌هایی که می‌تواند نظارت مردم بر حاکمان و دولت را دقیق‌تر و عملی‌تر کند، توجه ویژه به بند ۲ اصل ۳ قانون اساسی است؛ به این معنی که نظارت اگر همراه با آگاهی بهتر و عمیق‌تر باشد، قطعاً به نتایج مطلوب‌تری منجر خواهد شد. در این بند به روش‌های دستیابی به این نوع آگاهی اشاره کرده است که باتوجه نص این بند، استفاده از وسیله‌ای که مشروع باشد و بتواند به افزایش آگاهی عمومی کمک کند، مطابق قانون اساسی مجاز می‌باشد. اصل ۲۶ قانون اساسی به آزادی انجمن‌ها و جمعیت‌ها اشاره کرده است. نتیجه اینکه یکی از فعالیت‌هایی که این انجمن‌ها و جمعیت‌ها که در راستای اصل آزادی از آن برخوردارند، کمک به افزایش سطح آگاهی‌های مردم است. با این تفاسیر و جمع‌بندی حاصل از این اصول قانون اساسی می‌توان نتیجه گرفت که سازمان‌های غیردولتی به‌عنوان یکی از ارکان جامعه مدنی مطابق اصل ۲۶ قانون اساسی می‌توانند به انجام فعالیت‌های تصریح‌شده ازجمله نظارت بر دولت از باب امر به معروف و نهی از منکر در قالب اصل ۸ قانون اساسی و کمک به افزایش آگاهی‌های عمومی در قالب بند ۲ اصل ۳ قانون اساسی بپردازند. بند ۷ اصل سوم قانون اساسی که «تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون» می‌باشد، یکی دیگر از وظایف دولت است. یکی از این آزادی‌هایی که تأمین آن برعهده دولت گذاشته شده، آزادی بیان است. با جمع بین اصل هفتم و بیست‌وششم قانون اساسی می‌توان گفت که سازمان‌های غیردولتی به‌عنوان یکی از انجمن‌های مردمی از حق آزادی بیان برخوردار هستند و این حق باید توسط دولت تضمین شود. همان‌طور که در بخش اول اشاره شد، شناخت نیازها و منافع عمومی و انعکاس آنها به مراجع ذی‌صلاح ازجمله موارد تصویب یک قاعده کارآمد می‌باشند. بدین ترتیب سازمان‌های غیردولتی با استفاده از ابزارهای تصریح‌شده در قانون اساسی ازجمله، امر به معروف، آزادی انجمن‌ها و گروه‌ها و تشکیل انجمن و گروه در شناخت نیازها و منافع واقعی مردم و انعکاس آنها به مراجع باید نقشی بسزا داشته باشند.

۵.۲. جایگاه مشارکت شفاف‌بنیاد سازمان‌های غیردولتی در قانون عادی و

آیین‌نامه‌ها

مجله-س شورای اسلامی به‌عنوان نهاد متولی امر قانونگذاری در باب سازمان‌های غیردولتی، قانون خاصی وضع نکرده است. همچنین در باب نقش این سازمان‌ها در شفافیت‌سازی هم قانون مشخصی توسط مجلس وضع نشده است. اما از مجرای بررسی و تحلیل دیگر قوانین مصوب مجلس می‌توان در باب موضوع مورد اشاره به نتایج قابل‌ملاحظه‌ای رسید. ازجمله قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات می‌باشد. مقدمتاً باید گفت که یکی از انواع شفافیت‌سازی به‌عنوان یکی از عناصر حکمرانی مطلوب، شفافیت در ارائه اطلاعات می‌باشد؛ چراکه در جوامع دموکراتیک هر اندازه که مردم آگاهی و اطلاعات بیشتری از شرایط وجود داشته باشند، بالطبع تصمیم‌گیری در باب تعیین حق سرنوشت در ابعاد مختلف زندگی فردی و اجتماعی آگاهانه‌تر و پرثمرتر خواهد بود.

امروزه حق دسترسی به اسناد و اطلاعات دولتی اهمیت روزافزون دارد. حق دسترسی به اطلاعات دولتی پشتوانه تئوریک عمیق نیز دارد و در حقوق بنیادین بشر، ازجمله حق آزادی بیان و حق تعیین سرنوشت ریشه دارد و از توابع اصل شفافیت نیز می‌باشد. ارتباط حق دسترسی به اطلاعات با آزادی بیان، ناشی از گسترش مفهومی آزادی بیان است. در بحث حق مشارکت در تعیین سرنوشت هم امروزه بدون دسترسی به اطلاعات عمومی، شهروندان قادر به مشارکت مستقیم یا غیرمستقیم در امور عمومی نخواهند بود. درنهایت یکی از جلوه‌های مهم اصل شفافیت، دسترسی به اسناد و اطلاعات دولتی است (رضایی‌زاده و دیگران، ۱۳۸۸: ۲۱۳). با این اوصاف یکی از پیش‌فرض‌های اصل شفافیت، دسترسی آزاد به اطلاعات مورد نیاز می‌باشد. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در سال ۱۳۸۸ به تصویب مجلس رسید که در باب این قانون، نکات زیر قابل‌ذکر است:

فصل سوم این قانون درباره ترویج شفافیت است. ذیل این فصل، ماده ۱۰ این قانون اشعار می‌دارد که هریک از مؤسسات عمومی باید جز در مواردی که اطلاعات

دارای طبقه‌بندی می‌باشند، در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی دست‌کم به‌طور سالانه اطلاعات عمومی و ترازنامه خود را با استفاده از امکانات رایانه‌ای و حتی‌الامکان در یک کتاب راهنما منتشر کنند. قانونگذار در قسمت تعاریف و کلیات و در بند «د» ماده ۱ به تعریف مؤسسه عمومی پرداخته که شامل سازمان‌های وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزای آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی آمده است، می‌شود که به‌نظر می‌رسد باتوجه به پیشینه ابهام در تعریف مؤسسه عمومی در آثار نظریه‌پردازان کاری بجا و شایسته است (امامی و دیگران، ۱۳۹۴: ۱۳۵؛ مؤمنی طباطبایی، ۱۳۹۱: ۱۴۵).

بند «و» ماده ۱۰ این قانون به‌طور مشخص از سازمان‌های غیردولتی نام برده است. از ویژگی‌های این بند، مشارکت این سازمان‌ها در بحث شفافیت‌سازی مؤسسات عمومی می‌باشد. نتیجه حاصل از مشارکت این سازمان‌ها این است که سازمان‌های غیردولتی مطابق تعریف ارائه‌شده از مؤسسات عمومی، می‌توانند در همه سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت در راستای شفافیت‌سازی مشارکت داشته باشند. به عبارتی وسعت عمل این سازمان‌ها بسیار گسترده است و اینکه همه مؤسسات عمومی می‌توانند از ظرفیت بالای این سازمان‌ها در راستای شفافیت‌سازی وظایف و صلاحیت‌های خود استفاده کنند. ماده ۲ این قانون اشاره دارد به اینکه هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد. در توضیح این ماده باید گفت که باتوجه به اینکه این ماده، شخص را به‌صورت کلی به‌کار برده و در تقسیم‌بندی از شخص، ما هم شخصیت حقیقی داریم و هم شخصیت حقوقی و خود شخص حقوقی به دو دسته شخصیت حقوقی حقوق عمومی و شخصیت حقوقی حقوق خصوصی تقسیم می‌شود و دیگر اینکه شخصیت حقوقی حقوق عمومی بیشتر متوجه دولت و حاکمیت می‌باشد، می‌توان این برداشت را داشت که منظور از «شخص» در ماده ۲، هم شامل شخص حقیقی و هم شامل شخص حقوقی خصوصی می‌شود. همان‌طور که در مطالب قبلی و در تعریف سازمان‌های غیردولتی ذکر شد این سازمان‌ها به یک معنا شخصیت حقوقی حقوق خصوصی هستند. البته با ویژگی‌های

منحصر به خود که البته همه اشخاص حقوقی حقوق خصوصی دارای ویژگی‌های منحصر به خود می‌باشند. با این توضیحات سازمان‌های غیردولتی می‌توانند در قالب ماده ۲ قانون دسترسی آزاد به اطلاعات، از دولت تقاضای دسترسی به اطلاعات عمومی را داشته باشند. بدیهی است قائل شدن این حق برای سازمان‌های غیردولتی می‌تواند به برجسته‌تر کردن نقش و جایگاه این سازمان‌ها در شفافیت‌سازی و آگاهی بیشتر جامعه و پاسخگویی بیشتر حاکمیت، کمک شایانی کند.

در ماده ۳ همین قانون اشعار دارد که هر شخصی حق دارد از انتشار یا پخش اطلاعاتی که به‌وسیله او تهیه شده، ولی در جریان آماده‌سازی آن برای انتشار تغییر یافته است، جلوگیری کند. با توجه به توضیحات ارائه‌شده در باب محسوب شدن سازمان‌های غیردولتی به‌عنوان شخصیت حقوقی حقوق خصوصی و در برداشت حاصل از این ماده می‌توان گفت که سازمان غیردولتی می‌تواند در موارد گوناگون دست به تهیه اطلاعات عمومی بزند و قطعاً پیش‌زمینه تهیه اطلاعات عمومی توسط این سازمان‌ها، تعامل گسترده با دستگاه‌های دولتی می‌باشد. اینکه سازمان غیردولتی به‌عنوان یکی از ارکان جامعه مدنی در تهیه اطلاعات عمومی نقش و جایگاه داشته باشد در نهایت منجر به شفافیت و پاسخگویی بیشتر دولت می‌شود. ماده ۵ قانون دسترسی آزاد به اطلاعات در باب تکلیف مؤسسات عمومی به ارائه اطلاعات عمومی در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض به مردم می‌باشد. توضیح اینکه سازمان‌های غیردولتی به‌عنوان نهادهای متشکل از مردم و نهاد واسطه‌ای می‌توانند در قالب این ماده از مؤسسات عمومی تقاضای دسترسی به اطلاعات عموم را داشته باشند؛ چراکه همان‌طور که قبلاً ذکر شد، مردم مطابق اصل ۲۶ قانون اساسی می‌توانند در قالب جمعیت‌ها، گروه‌ها و انجمن‌ها مشمول آزادی‌های تصریح‌شده در قانون اساسی شوند. فصل ۵ و ماده ۱۸ قانون دسترسی آزاد به اطلاعات درباره تشکیل کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات است. در این ماده کمیسیون به‌منظور حمایت از آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند، تدوین برنامه‌های اجرایی لازم در عرصه

اطلاع‌رسانی، نظارت کلی بر حسن اجرا، رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه، فرهنگ‌سازی، ارشاد و ارائه نظرهای مشورتی تشکیل می‌شود. باتوجه به حساسیت موضوع دسترسی آزاد به اطلاعات تشکیل این کمیسیون و وظایف تصریح شده برای آن به درستی در این قانون مورد اشاره قرار گرفته است. اما آنچه در این ماده جای سؤال دارد، ترکیب این کمیسیون است. ترکیب این کمیسیون به شرح زیر است: الف) وزیر فرهنگ و ارشاد؛ ب) وزیر ارتباطات و فناوری یا معاون ذیربط؛ ج) وزیر اطلاعات یا معاون ذیربط؛ د) وزیر دفاع یا معاون ذیربط؛ ه) رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی یا معاون ذیربط؛ و) رئیس دیوان عدالت اداری ه) رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس.

همان‌طور که قبلاً توضیح داده شد، هدف و انگیزه اصلی تصویب قانون دسترسی آزاد به اطلاعات، در جریان قرار دادن مردم از روند امور دستگاه‌های دولتی است. به یک معنای دیگر این قانون برای عملی کردن نظارت مردم بر امور مؤسسات عمومی می‌باشد. باتوجه به این توضیح و نظر در ترکیب کمیسیون، جای نماینده مردم در این ترکیب خالی است و این ترکیب باتوجه به وظایف خود، ناقص می‌باشد. قانونگذار می‌توانست از سازمان‌های غیردولتی به عنوان یکی از ارکان جامعه مدنی و نماینده مردم به عنوان یکی از اعضای این ترکیب نام ببرد. همان‌طور که گفته شد، یکی از انواع شفافیت، شفافیت در پاسخگویی و ارائه اطلاعات می‌باشد. یکی از مؤلفه‌های اصل شفافیت، مقابله با گسترش فساد اداری است.

وجود فساد نتیجه عدم شفافیت است. فساد ابعاد مختلفی دارد که فساد اداری از جمله آنهاست. فساد اداری به معنای اعمال مجرمانه و تخلفاتی است که در ارتباط با امور اداری ارتکاب یافته و در روند صحیح انجام وظایف اداری اشکال ایجاد می‌کند. قابل توجه اینکه این اعمال غالباً به صورت تخلف از قوانین و مقررات اداری و انجام اعمالی از قبیل ارتشا، تبانی و عدم انجام عمل اداری بروز می‌کند. از جمله عوامل مؤثر در ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: الف) شفافیت‌سازی انجام امور و فعالیت‌ها و افزایش پاسخگویی؛ ب) افزایش رضایت‌مندی

خدمت‌گیرندگان و احترام به ارباب‌رجوع؛ ج) برقراری نظام شایسته‌سالاری در انتخاب‌ها و انتصاب‌ها؛ د) بهبود فرهنگ عمومی و تقویت نظارت مردمی؛ ه) تقویت مشارکت و فعالیت بخش غیردولتی در فعالیتهای اقتصادی و اجرای برنامه‌های توسعه کشور (آبسالان، ۱۳۹۶: ۱۳۴).

مبارزه با فساد از پیش‌زمینه‌های اصل شفافیت می‌باشد. هر اندازه که در یک جامعه شفافیت بیشتری وجود داشته باشد، به همان اندازه فساد کمتر است. ازجمله راهکارهای شفافیت‌سازی و مبارزه با فساد، تقویت نظارت مردمی و تقویت فعالیت و مشارکت بخش غیردولتی می‌باشد. سازمان‌های غیردولتی به‌عنوان بخش غیردولتی می‌توانند در ارتقای سلامت اداری و مبارزه با ابعاد مختلف فساد نقشی بسزا در شفافیت‌سازی و درنهایت توسعه بیشتر جامعه داشته باشند. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در سال ۱۳۹۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. مقررات این قانون حاوی راهکارهایی برای ارتقای نظام سلامت اداری است که برخی از آنها به نقش نظارتی شهروندان و سازمان‌های غیردولتی اشاره کرده است.

ماده ۱ قانون مبارزه با فساد اداری بدین‌ترتیب به تعریف فساد پرداخته است. فساد در این قانون هرگونه فعل و ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به‌صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، به نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد و ضرر و زیانی را به اموال، منافع یا سلامت و امنیت عمومی یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر ارتشا، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت یا پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به‌سمت تخصیص‌های غیرقانونی.

بند «د» ماده ۲ این قانون از اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی به‌عنوان اشخاص مشمول این قانون نام برده است. ماده ۳ این قانون در بندهای الف و ب به‌طور مشخص به تکالیف این دستگاه‌ها اشاره کرده است؛ ازجمله در بند الف گفته: دستگاه‌ها مکلفند کلیه قواعد و مقررات مرتبط با حقوق شهروندی را در دیدارگاه‌های

الکترونیکی به اطلاع عموم برسانند. براساس بند «ب» هم دستگاه‌ها مکلفند متن قراردادهای مربوط به معاملات خود را وارد پایگاه اطلاعات قراردادهای قرار دهند. همچنین ماده ۱۰ این قانون، وزارت کشور را مکلف کرده است تمهیدات لازم را درباره توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد و سنجش شاخص‌های فساد با رعایت مصالح نظام در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط فراهم آورد و گزارش سالانه آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

باتوجه به اینکه در ماده ۱۰ به مشارکت و تقویت سازمان‌های غیردولتی و نقش نظارتی آنها و نیز در ماده ۳ به تکلیف دستگاه‌ها اشاره شده است، می‌توان نتیجه گرفت که سازمان‌های غیردولتی می‌توانند بر انجام تکلیف دستگاه‌ها در ارائه اطلاعات، نظارت داشته باشند. اما در باب ضمانت اجرای این نظارت به نظر می‌رسد که می‌توان به ماده ۴ این قانون استناد کرد. در تبصره ۱ ماده ۴ قانون مبارزه با فساد، وزارت اطلاعات به‌عنوان ضابط قوه قضائیه محسوب می‌شود. به این صورت که وزارت اطلاعات در صورت دریافت گزارش موثق یا قرائن معتبر مبنی بر تخلف یا سوءعملکرد با کسب مجوز قضایی اقدامات قانونی را انجام دهد. با این اوصاف سازمان‌های غیردولتی باتوجه به تخصص و حوزه فعالیت خویش می‌توانند در ارائه گزارش‌های موثق و معتبر به وزارت اطلاعات نسبت به این فسادها نقش‌آفرینی کنند. در باب تشکل‌های مردم‌نهاد و سازمان‌های غیردولتی، هیئت وزیران در سال ۱۳۹۵

آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد را به تصویب رساند. ماده ۲۹ این آیین‌نامه به حقوق این تشکل‌ها اشاره کرده است. بند «ب» ماده مذکور بیان می‌دارد تشکل‌های مردم‌نهاد حق دیده‌بانی و نظارت بر عملکرد سایر بخش‌های جامعه در زمینه فعالیت تخصصی خود را دارند. همان‌طور که در بخش‌های قبلی این پژوهش اشاره شد، سازمان غیردولتی به‌عنوان نماینده مردم و در راستای اصل شفافیت می‌تواند نظارت بر امور جامعه داشته باشد. البته باید در نظر داشت که نظارت این سازمان‌ها بر این اساس است که به نوعی نماینده منفعت عمومی هستند.

نتیجه

جامعه مدنی در فرایند انتقال و انعکاس نیازها و منافع افراد انسانی در بستر جامعه و تبدیل آنها به اهداف وجودی و اقتضای ذات نهاد دولت مدرن نقش بسزا و پراهمیت دارد. کارکرد و هدف جامعه مدنی براساس جایگاه خود در فرایند یادشده در دو دسته کلی قابل تقسیم است: دسته اول، ویژگی‌های جامعه مدرن که تحت عنوان «ویژگی‌های زیربنایی» از آنها یاد می‌شود، باید در راستای شناخت واقعی بستر جامعه باشد و نیازها و منافع افراد انسانی جامعه کشف و دریافت شود. دسته دوم ویژگی‌های جامعه مدنی که «ویژگی‌های روبنایی» محسوب می‌شوند، باید در جهت مسیر انتقال نیازها و اهداف شناسایی شده به دولت برای برآورده کردن آنها باشد.

جامعه مدنی به اقتضای نیازها و منافع انسان‌های جامعه، ابعاد مختلفی دارد که در دو قالب کلی شکلی و ماهوی قابل شناسایی است. در قالب ماهوی نوع و جنس نیازها و منافع مدنظر است و در قالب شکلی، نهادهای متولی شناسایی و انعکاس نیازها به دولت، محل بحث و گفتگو است. سازمان‌های غیردولتی ازجمله این نهادهاست که به اقتضای اهداف وجودی خود، متولی شناسایی و انعکاس بخشی از نیازهای افراد جامعه می‌باشند. برخورداری از ویژگی‌های یادشده روبنایی و زیربنایی، پیش‌زمینه نیل به اهداف وجودی یک سازمان غیردولتی است. مشارکت سازمانی از مؤلفه‌های تأثیرگذار سازمان‌های غیردولتی در راستای ویژگی‌های روبنایی در پابندی دولت به عمل بر اصالت و تکلیف واقعی خود می‌باشد. به‌طورکلی مشارکت سازمانی سازمان‌های غیردولتی در سه بُعد مشارکت در وضع قاعده، مشارکت در اجرای قاعده و نظارت بر اجرای قاعده قابل‌تصور می‌باشد. پابندی مشارکت سازمان‌های غیردولتی در ابعاد یادشده مستلزم تعریف و ایجاد یک بستر شفاف در حوزه ساختاری، نهادی و صلاحیتی می‌باشد. مؤلفه‌های بنیادی این بستر، شفاف و مطابق اصل شفافیت عبارتند از: پاسخگو بودن، دسترسی به اطلاعات مورد نیاز و مشارکت بخش‌های مختلف خصوصی. نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در وجوه مختلف به مشارکت جامعه مدنی در حوزه قانونگذاری در وضع، اجرا و نظارت بر قاعده بعضاً به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم اشاره کرده و چون سازمان غیردولتی یکی از ابعاد جامعه مدنی است،

می‌توان از ظرفیت‌های منابع قانونی در جهت به‌کارگیری و استفاده حداکثری از ظرفیت‌های این سازمان‌ها باتوجه به اینکه تخصص و ابزار لازم را در اختیار دارند، بهره لازم را برد.

منابع

۱. آبسالان، ایرج، (بهار ۱۳۹۶)، «فساد اداری و پیشگیری از آن باتوجه به قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، مجله مطالعات علوم سیاسی حقوق و فقه، شماره ۲.
۲. بیگزاده، ابراهیم، (۱۳۷۹)، «سازمان‌های غیردولتی و حقوق بین‌الملل»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۳۱-۳۲.
۳. تقوایی، علی‌اکبر و رسول تاجدار، (۱۳۸۸)، «درآمدی بر حکمروایی خوب شهری در رویکردی تحلیلی»، فصلنامه مدیریت شهری، شماره پیاپی ۲۳.
۴. جلالی، محمد و زهرا اثر، (بهار ۹۵)، «پاسخگویی دولت»، پژوهش حقوق تطبیقی، شماره ۱.
۵. خسروی، حسن، (۱۳۸۹)، حقوق اساسی ۲، تهران: پیام نور.
۶. مرکز مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی، (۱۳۶۱)، صحیفه نور، ج ۹، تهران: مرکز مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی.
۷. دبیرنیا، علیرضا، (۱۳۹۵)، قدرت مؤسس، تهران: شهر دانش، چاپ دوم.
۸. دوتوکویل، الکسیس، (۱۳۸۳)، تحلیل دموکراسی در آمریکا، ترجمه رحمت‌الله مراغه‌ای، تهران: علمی فرهنگی.
۹. دولت فتار حقیقی، محمدرضا، (۱۳۸۸)، «جایگاه و ماهیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۹.
۱۰. رضایی‌زاده، محمدجواد و یحیی احمدی، (زمستان ۱۳۸۸)، «مبانی حق دسترسی شهروندان به اسناد و اطلاعات دولتی»، فصل‌نامه حقوق، دوره ۳۹، شماره ۴.
۱۱. زارعی، محمدحسین، (۱۳۸۰)، «فرایند مردمی شدن و پاسخگویی و مدیریت دولتی»، نامه مفید، شماره ۹.
۱۲. _____، (زمستان ۱۳۸۳)، «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۰.

۱۳. زرگوش عبدالجبار و سیده معصومه غیبی و سعیده رضایی، (تابستان ۱۳۹۲)، «امربه معروف و نهی ازمنکر از منظر فقه و حقوق و بررسی جایگاه دولت و ملت»، مجله اندیشه‌های حقوق عمومی، شماره ۴.
۱۴. سعید، پدرام و حمیدرضا رحمانی‌زاده دهکردی، (زمستان ۱۳۸۱)، «شفاف‌سازی و پاسخگویی در نهادهای رسمی»، مجله مجلس و راهبرد، شماره ۳۶.
۱۵. سنه‌وری، عبدالرزاق، (بی‌تا)، الوسیط فی شرح القانون المدنی الجدید، بیروت: دار احیاء التراث العربی، ج ۱.
۱۶. ضمیری، عبدالحسین و رضا نصیری حامد، (۱۳۸۹)، «حکمرانی مطلوب و نقش شفافیت در آن»، پژوهشنامه علوم اجتماعی، شماره ۵۲.
۱۷. طاهری، محسن و محمدجواد ارسطا، (پاییز ۱۳۹۵)، «بررسی تطبیقی مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی خوب»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، شماره ۹.
۱۸. علمداری، کاظم، (۱۳۹۹)، جنبش‌های اجتماعی جدید و جامعه مدنی، تهران: توسعه.
۱۹. قاسمی، غلامعلی، (۱۳۹۲)، حقوق سازمان‌های غیردولتی، تهران: خرسندی.
۲۰. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۷۶)، حقوق مدنی: قواعد عمومی قراردادها، ج ۱ و ۴، تهران: شرکت سهامی انتشار با همکاری بهمن برنا، چاپ چهارم.
۲۱. محمدی، حمیدرضا و رضا پریزاد، (۱۳۹۹)، «بررسی نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در تحقق حکمرانی مطلوب»، نشریه تحقیقات جدید در علوم انسانی، شماره ۲۹.
۲۲. مؤتمنی طباطبایی، (۱۳۹۱)، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت.
۲۳. موسوی‌مقدم، رحمت‌الله، (تابستان ۱۳۸۵)، «آزادی‌های اجتماعی از نگاه شهید بهشتی»، مطالعات انقلاب اسلامی، شماره ۴ و ۵.
۲۴. مولانا، حمید، (۱۳۸۲)، جامعه مدنی، تهران: انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه.
۲۵. نمک‌دوست تهرانی، حسن، (۱۳۸۲)، «حق دسترسی به اطلاعات: بنیان‌ها، روند جهانی و جایگاه ایران»، رسانه، شماره ۵۳.
۲۶. هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۴)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران: میزان.

27. Balkin, J.M., (1998), "How Mass media stimulate political Transparency", <http://www.yale.edu/law web>.
28. Kaufman. D. Araay. A., (2007), "governance Indicator.where are we? where shoud we be going?" policy Research working papers, 4370, washington DC: world bank.
29. Kellner, Donglas, Habermas, the public sphere and democracy; acritical intervention.
30. Kooiman, j., (2003), governing as governance, London: SAGE publication.
31. Z.A, PElczynsk in pelsznski (ed), Hegel, The Hegelian conception of the state, political philosophy, Edp