



جمهوری اسلامی ایران
 قوه قضائیه
 سازمان بازرسی کل کشور

کنترل و پروسی

دو هفته نامه علمی - تحلیلی سازمان بازرسی

جریان آزاد اطلاعات و

مبارزه با فساد

۹



معاونت برنامه ریزی و مدیریت منابع

مرکز پژوهش و برنامه ریزی

معاونت پژوهشی

تیر ۱۳۸۸

گزارش پژوهشی

سال دوم، شماره نهم

جریان آزاد اطلاعات و مبارزه با فساد

پژوهشگران: شعبان نجفپور و محمدجواد حق شناس
معرفی کتاب: یحیی کمالی

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: حسن صفرخانی

دبیر تحریریه: غلامحسین همایونی

مدیر اجرایی: حسین قلجی

تاریخ تهیه: تیر ۱۳۸۸

معاونت برنامه ریزی و مدیریت منابع

مرکز پژوهش و برنامه ریزی

معاونت پژوهشی

تلفن: ۸۱۳۵۲۰۳۲

مطالب مندرج در این گزارش پژوهشی نشانگر دیدگاه نویسندگان آن بوده و لزوماً نمایانگر

دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نمی باشد.

کلیه حقوق مربوط به سند حاضر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور بوده و هرگونه انتشار

مطالب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیر مجاز می باشد.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
1	پیشگفتار
3	مقدمه
8	۱- جریان آزاد اطلاعات
15	۲- آزادی اطلاعات ، تغییر در نقش سنتی دولت و تحقق مفهوم شهروندی
23	۳- اثرات تصویب قانون آزادی اطلاعات و حق دسترسی
35	۴- موانع جریان آزاد اطلاعات
38	5- دیدگاه های امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری (مدّ ظلّه) درباره دسترسی به اطلاعات
41	6- جایگاه آزادی اطلاعات و حق دسترسی به اطلاعات در ایران
51	نتیجه گیری
57	معرفی کتاب

پیشگفتار

طراحی و تدوین استراتژی مقابله با فساد می‌تواند در دو نهادی و اجتماعی انجام گیرد. این استراتژی تا آنجا که به بعد نهادی بر می‌گردد، باید بتواند از دامنه و گستردگی امور اجرائی توسط دولت کاسته و روند حساب پس‌دهی را بهبود بخشد و انگیزه‌های کاری را اصلاح کند. در کنار آن، راهبرد اتخاذی باید بر اقدام‌های اجتماعی به منظور ارتقای سطح آگاهی‌ها نسبت به مشکل و تجهیز عزم سیاسی برای مبارزه با فساد متمرکز شود در کل، چه در بعد نهادی و چه در بعد اجتماعی اقدامات متعددی را می‌توان برای مبارزه با فساد انجام داد. از جمله این اقدامات آزادی دسترسی به اطلاعات می‌باشد که در سال‌های اخیر توجه ویژه‌ای را به خود جلب کرده است. جریان آزاد اطلاعات در سطح ملی موجب جلوگیری از فساد و تصمیمات خودکامه می‌گردد، زیرا تصمیم‌گیرندگان جامعه را وادار به پاسخ‌گویی و تصمیم‌گیری‌های منطقی در امور اقتصاد و مدیریت خواهد کرد و مسؤولیت‌پذیری و حساب پس‌دهی را تقویت می‌کند و مشارکت مردم را در عملیات دولت پدید می‌آورد و مانع از این می‌شود که کارمندان دولت با محرمانه خواندن اطلاعات یا ادعای تعارض با امنیت ملی راه را برای بررسی‌های مربوط به زمینه‌ها و موارد فساد انگیز و فساد آلود ببندند.

آزادی در اطلاع رسانی، شهروندان را از رویه‌های گوناگون مربوط به خدمات دولتی آگاه می‌سازد و از دامنه تلاشها برای دور زدن سیستم یا مطرح کردن تمنیات گوناگون در ازای ارائه اطلاعات که به طور قانونی باید عمومی باشد، می‌کاهد. طراحی سیستمی که همگان در یک زمان و به موقع از تصمیمات اقتصادی دولت آگاه شده و بطور برابر امکان رقابت در مزایده‌ها و مناقصات و پیمان‌ها را بیابند، ضروری است و به یکی از مهمترین اصول حقوق بشر در قرن بیست و یکم تبدیل شده است.

امید است پژوهش پیش رو بتواند در راستای تحقق حسن جریان امور و تقویت امر مبارزه با فساد مؤثر واقع گردد و زمینه پژوهش‌های مهمتری را در این حوزه فراهم نماید. انشاء...

حسن صفرخانی

رییس مرکز پژوهش و برنامه ریزی

مقدمه

مبارزه با فساد یک فرایند بلند مدت است که از یک سو اراده و عزم سیاسی برای ریشه کن کردن آن ضرورت دارد و از سوی دیگر به طراحی و تدوین یک استراتژی مشخص و معین نیاز دارد. در قدم نخست باید یک عزم سیاسی برای مبارزه با فساد در سطوح بالای مدیریت اداری کشور وجود داشته باشد. در قدم بعدی باید استراتژی مبارزه با فساد را مشخص نمود و با یک استراتژی مشخص به میدان مبارزه با فساد قدم نهاد. باید دانست که اقدام به مبارزه علیه فساد یک مانور صرفاً سیاسی نیست و تنها با شعار به نتیجه نمی‌رسد، بلکه مبارزه با فساد فرایندی است که در کنار عزم سیاسی برای ریشه کن کردن فساد، به داشتن یک استراتژی روشن نیازمند است. پیش از هر اقدامی اتخاذ یک راهبرد دقیق و روشن ضروری است. منظور از این اصل، ضرورت داشتن اندیشه‌ای روشن و دقیق از هدف‌های مورد نظر و امکانات موجود در کوتاه مدت، میان مدت و درازمدت است؛ یعنی باید گونه‌های متفاوت فساد را از یکدیگر متمایز کرد و علیه هر یک به تناسب امکانات و فرصت‌های موجود، موضع‌گیری نمود. در فقدان چنین اندیشه‌ای، راه مبارزه گنگ و مبهم بوده و هر حرکتی ممکن است به بیراهه برود. طراحی یک استراتژی برای مبارزه با

فساد، نیازمند ارزیابی گسترده از اشکال و ریشه‌های بروز فساد در کشور به طور عام و در نهادهای دولتی به طور خاص مشخص است. تعیین شکل فساد مرحله بعدی ارزیابی را تشکیل می‌دهد. آیا فساد، کوچک است طوری که کارمندان سطوح پایین را شامل می‌شود و به لحاظ منابع هم حجم آن اندک است؟ یا آن که فساد از نوع بزرگ آن است و به بالاترین سطوح دولتی و مبالغ کلان مالی بر می‌گردد؟ آیا فساد اداری به جریان‌های سازماندهی شده مرتبط است و یا در میان افراد و اشخاص در جریان است و در نهایت باید دید که در کدام نهاد یا نهادهای دولتی فساد اداری بیشتر متمرکز است؟ به عنوان مثال، آیا مشکل اصلی در وزارتخانه‌ها است؟ در گمرکات است؟ در جمع آوری مالیات است؟ در پلیس است؟ در دستگاه قضایی است؟ همچنین در تعیین استراتژی باید دید که فرصت‌ها و محدودیت‌های مبارزه با فساد چیست؟ در واقع، موضوع اصلی برای تدوین استراتژی مبارزه با فساد عبارت است از شناخت فرصت‌هایی که برای مبارزه با فساد در هر کشوری ممکن است یافت شود.

بهرحال، استراتژی مقابله با فساد از دو رویکرد نهادی و اجتماعی می‌تواند بهره بگیرد. این استراتژی تا آنجا که به بعد نهادی بر می‌گردد، باید بتواند از دامنه و گستردگی امور اجرائی توسط دولت کاسته و روند حساب پس‌دهی را

بهبود بخشد و انگیزه های کاری را اصلاح کند. در کنار آن، راهبرد اتخاذی باید بر اقدام های اجتماعی به منظور ارتقای سطح آگاهی ها نسبت به مشکل و تجهیز عزم سیاسی برای مبارزه با فساد متمرکز شود. در کل، چه در بعد نهادی و چه در بعد اجتماعی اقدامات متعددی را می توان برای مبارزه با فساد انجام داد. به عنوان مثال می توان به چند مورد مهم آن اشاره نمود:

- **شفافیت درآمدها و هزینه های دولت.** دولت و تمامی نهادهایی که عهده دار انجام خدمات عمومی با امکانات ملی می باشند، باید تمامی درآمدها و هزینه های خود را شفاف بسازند. شفافیت درآمدها و هزینه ها هم جریان حساب پس دهی را آسان می سازد و هم روند نظارت عمومی را تسهیل می نماید.

- **نظارت اجتماعی و پاسخگویی.** بالا بردن نظارت اجتماعی و رسانه های آزاد و همچنین بالا بردن ظرفیت برای پاسخگویی عامل مهمی در جهت جلوگیری از فساد به شمار می رود. اعمال نظارت اجتماعی بر قدرت سیاستمداران و نهادهای سیاسی همراه با نظارت و اقدامات مستقل می توانند راهبردهای قدرتمند برای مبارزه با فساد باشند. هر قدر میزان پاسخگویی سیاسی افزایش یابد هزینه مقامات دولتی برای اتخاذ تصمیماتی که برای منافع خصوصی

آنها باشد افزایش می‌یابد و بدین ترتیب بعنوان یک بازدارنده و مانع برای قدرت فساد آلود عمل می‌کنند.

- شفاف سازی قوانین و اقدامات اقتصادی. ساده کردن قوانین و شفاف نمودن آنها در فرایند سالم سازی ضروری است؛ قوانین باید به نحوی تدوین شوند که از هر نوع پنهان کاری جلوگیری نموده، شفافیت امور را به دنبال داشته باشند. تصمیمات، به خصوص تصمیم‌های اقتصادی و مالی‌ای که در حاشیه و اتاق‌های دربسته صورت می‌گیرد و موجب عدم دسترسی افراد به اطلاعات می‌شود، زمینه سوء استفاده‌های صاحبان قدرت و زد و بندهای آنان را در بخشهای اقتصادی ناسالم فراهم می‌سازد.

علاوه بر ساده‌سازی قوانین، اقدامات زیر برای ایجاد شفافیت ضروری است:

- آزادی دسترسی به ضوابط و مقررات. این امر با شفافیتی که در عملیات دولت پدید می‌آورد، مسئولیت‌پذیری و حساب‌پس‌دهی را تقویت کرده، مانع از این می‌شود که کارمندان دولت با محرمانه خواندن آنها یا ادعای تعارض با امنیت ملی راه را برای بررسی‌های مربوط به زمینه‌ها و موارد فساد آلود ببندند.

- آزادی اطلاعات. آزادی در اطلاع رسانی، شهروندان را از رویه‌های گوناگون مربوط به خدمات دولتی آگاه می‌سازد و از دامنه تلاشها برای دور زدن سیستم یا مطرح کردن تمنیات گوناگون در ازای ارائه اطلاعات که به طور قانونی باید عمومی باشد، می‌کاهد. طراحی سیستمی که همگان در یک زمان و به موقع از تصمیمات اقتصادی دولت آگاه شده و بطور برابر امکان رقابت در مزایده‌ها و مناقصات و پیمان‌ها را بیابند، ضروری است و به یکی از مهمترین اصول حقوق بشر در قرن بیست و یکم تبدیل شده است. از این نظر کشورهای که به لحاظ ساختار حکومتی نمی‌توانند دسترسی آزاد آحاد جامعه به اطلاعات را تضمین کنند، در زمره کشورهای ناقض حقوق بشر به شمار می‌روند. کشورهای دموکراتیک مدتها است که ضرورت تدوین قانون عمومیت اسناد دولتی و یا قانون آزادی اطلاعات را درک کرده‌اند و اقدامات قانونی لازم را انجام داده‌اند.

۱- جریان آزاد اطلاعات

در میان بنیان های دموکراسی، جریان آزاد اطلاعات یا آزادی اطلاعات در سال های اخیر توجه ویژه ای را به خود جلب کرده و از آن به عنوان اکسیژن دموکراسی نام برده می شود. حق دسترسی عموم به اطلاعات رسمی یا توانایی شهروندان در دسترسی به اطلاعاتی که در اختیار حکومت است را آزادی اطلاعات می گویند. بر اساس قانون آزادی اطلاعات، دولت از قانون گذار می - خواهد که امکان دسترسی به اسناد، مدارک و گزارش ها را برای مدت زمان تعیین شده فراهم سازد، که البته این حق بی قید و شرط نیست و رعایت موازینی برای آن پیش بینی شده است. در قوانین آزادی اطلاعات، معمولاً اطلاعاتی که در افشاگری مسائلی از جمله روابط خارجی، امنیت ملی، مسائل مربوط به فعالیت های تجاری و بازرگانی دولت و امور شخصی افراد دخیل باشد، از حق دسترس پذیری مستثنی شده اند. قانونمند کردن جریان اطلاعات هرگاه با تدبیر و اصول منطقی محرمانگی همراه باشد، به حفظ اطلاعات محرمانه نیز کمک موثرتری خواهد. به عبارت دیگر یکی از نظریات دسترسی آزاد به اطلاعات، حفظ بهتر و موثرتر محرمانگی از طریق قانونمند کردن مستثنیات آن است.

افزون بر این برخی از کشورها، هزینه هایی را برای برخورداری از این حق، در نظر گرفته اند. بنابراین بهره مندی از این حق مستلزم آن است که شهروندان، قبل از دست یافتن به اطلاعاتی که در جست و جوی آن هستند، مبلغی بابت هزینه های اجرایی پردازند.

براساس این حق مردم اجازه می یابند که با اطلاعات بیشتری تصمیم بگیرند و در انتخاب های خود راحت تر عمل کنند و بدین ترتیب، به بیان حقایق تشویق شوند. جریان آزاد اطلاعات در سطح ملی موجب جلوگیری از فساد و تصمیمات خودکامه می گردد، زیرا تصمیم گیرندگان جامعه را وادار به پاسخ گویی و تصمیم گیری های منطقی در امور اقتصاد و مدیریت خواهد کرد و مشارکت مردم را در سرنوشت خود تسریع می بخشد.

در زمینه جریان آزاد اطلاعات دیدگاههای متفاوتی وجود دارد. به طوریکه عده ای از کشورها موافق این جریان و عده ای از کشورها مخالف آن هستند. مهمترین سندی که موافقان این دیدگاه به آن استناد می کنند، ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب ۱۹۴۸ می باشد، که چنین مقرر می دارد: "هر کس حق آزادی عقیده و بیان دارد. این حق شامل آزادی حفظ عقاید، مصون از تعرض و جستجو، کسب و اظهار اطلاعات و اندیشه ها از هر طریق و

بدون توجه به مرزها می‌باشد. " این ماده به روشنی آزادی اطلاعات را به صورت " مطلق " مقرر می‌دارد و عبارات " هر کس "، " اظهار اطلاعات "، " از هر طریق " و " بدون توجه به مرزها " به خوبی نمایانگر اطلاق این ماده است. این ماده با ذکر کلمه " هر کس "، هرگونه محدودیتی را در مورد منشاء اطلاعات ممنوع ساخته است. با به کارگیری واژه‌ی " اطلاعات و اندیشه‌ها " هیچ‌گونه محدودیتی برای دلخواه بودن اطلاعات ارسالی قائل نشده است. از عبارت " از هر طریق " و " بدون توجه به مرزها " استفاده شده، که نه تنها شیوه‌ی انتقال اطلاعات اهمیتی ندارد، بلکه هیچ قلمرو جغرافیای سیاسی نیز نمی‌تواند آن را محدود سازد. طرفداران این نظریه استدلال‌های دیگری نیز برای اثبات ادعای خود اقامه کرده‌اند، که عبارتند از:

الف - جریان آزاد اطلاعات از حقوق فردی اساسی و از ضروریات حقوق

بشر است.

ب - آزادی کامل رسانه‌ها موجب آگاهی کامل شهروندان، نظارت بر

فعالیت‌های دولت، انعکاس افکار عمومی، انتقادات و توسعه اقتصادی و اجتماعی

خواهد بود.

اولین انتقادات علیه سوءاستفاده کشورهای بزرگ سرمایه داری غربی از نظریه جریان آزاد اطلاعات در سال ۱۹۶۸ از طرف محققان غربی و جهان سوم مطرح شد و از ضرورت ایجاد یک "جریان متعادل اطلاعات" در سطح دنیا سخن به میان آمد. در شانزدهمین اجلاس کنفرانس عمومی یونسکو که در پاییز ۱۹۷۰ در پاریس برگزار شد، برای نخستین بار سیاست "جریان آزاد اطلاعات" از سوی تعدادی از دولت‌های عضو این سازمان جهانی مورد انتقاد قرار گرفت. ایراد مهمی که به این اصل وارد شده این است، که آزادی اطلاعات مندرج در اسناد بین‌المللی حقوق بشر تنها ناظر بر روابط افراد با یکدیگر و با دولت‌هاست و ربطی به رابطه‌ی دولت با دولت ندارد و در حقوق بین‌المللی نیز محلی از اعراب ندارد.

"آزادی اطلاعات" و مؤلفه‌ی اصلی آن "حق دسترسی به اطلاعات" به معنای توانایی شهروندان در دسترسی به اطلاعات که در اختیار حکومت است، می‌باشد. همانطور که گفته شد حق دسترسی آزاد به اطلاعات، به عنوان "اکسیژن دموکراسی" تعبیر می‌شود. امروزه این اصل پذیرفته شده که اگر شهروندان "برخوردار از اطلاعات"، "علاقه‌مند" و "درگیر مسایل حیات اجتماعی" باشند، دموکراسی کارکرد بهتری خواهد داشت. این سه مؤلفه مهم

بر یکدیگر تأثیر متعامل و تقویت کننده دارند. برخی صاحب نظران نقش اطلاعات در زندگی دموکراسی را به کارکرد " پول " در اقتصاد جامعه تعبیر کرده‌اند. شهروندان " برخوردار از اطلاعات " می‌توانند درباره‌ی زندگی سیاسی خود به گزینش‌ها و انتخاب‌های بخردانه‌ای دست بزنند. همچنین آنان به کمک اطلاعات بهتر می‌توانند به استدلال و یا ارزیابی استدلال‌ها پردازند.

"علاقه " دومین عنصر لازم برای تحقق دموکراسی است. علاقه این انگیزه را در شهروندان به وجود می‌آورد، تا به پیرامون خود بهتر و بیشتر توجه کنند و به گردآوری اطلاعات پردازند. درگیر شدن شهروندان در مسایل اجتماعی نیز معمولاً نشانه حمایت آنان از رژیم و مشروعیت نظام سیاسی تلقی می‌شود. یکی از موضوعات اساسی در گفتمان دموکراسی مشارکتی، تحقق مفهوم شهروندی است. آنچه به مفهوم شهروندی تحقق می‌بخشد، برخورداری افراد جامعه از حقوق مدنی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی است. لازمه تحقق یک حکومت باز، کاستن از دامنه‌ی قدرت دولت در برابر شهروندان است. در عین حال اعمال قدرت مردم و کاستن از خودرأیی حکومت تنها در شرایطی میسر است، که مردم از آنچه حکومت بدان مشغول است آگاه باشند.

به رسمیت شناختن آزادی اطلاعات به عنوان یک حق بنیادین بشر، دو

نتیجه مهم را در پی دارد:

نخست، اطلاعات ابزاری برای تأمین منافع حکومت کنندگان و سیاست‌گذاران نیست و باید از آن در جهت تأمین منافع عموم بهره گرفت. استدلال چنین است، که در یک جامعه‌ی دموکراتیک، دولت نه مالک بلکه امانت‌دار اطلاعات است. در چنین جوامعی شهروندان به حکومت خود اعتماد می‌کنند، تا اطلاعات را در جهت منافع آنان گردآوری و مرتب کنند.

دوم، اصل برخورداری همگان از حداکثر آزادی اطلاعات است. کسانی که قائل به استثنا در این باره‌اند، باید دلایل توجیهی ارائه دهند. به این ترتیب اطلاعات در دوران جدید تنها یک کالای عمومی نیست، بلکه یک منبع عمومی نیز هست. اگر قرار باشد افراد جامعه نقش فعال‌تر و مسئولیت‌های بزرگتری را در سازماندهی جامعه بر عهده بگیرند، آنان باید بتوانند بر پایه‌ی اطلاعات جامع، آزادانه اندیشه کنند و به تبیین و تدوین نظریه‌های خود پردازند.

از آنجایی که حکومت‌ها به طور سنتی حافظ اطلاعات بوده‌اند، در پرتو

اجرای قوانین آزادی اطلاعات، آنان به تدریج به واسطه‌های اطلاعات تبدیل

خواهند شد. آزادی اطلاعات، دولت‌ها را از نهادهایی که به طور سنتی کار خود را در خفا به انجام می‌رسانند، به نهادهای شفاف تبدیل می‌کند.

دسترسی به اطلاعات دولتی یکی از مهمترین اصول دموکراسی است. به طوریکه اگر کشوری به لحاظ ساختار حکومتی نمی‌تواند دسترسی آزاد آحاد جامعه به اطلاعات را تضمین کند، در زمره‌ی کشورهای ناقض حقوق بشر محسوب می‌شود. بدیهی است که حق دسترسی نامحدود نیست. اصولی وجود دارد که به موجب آن بعضی موارد استثناء شده‌اند. این محدودیت‌ها در سه گروه اصلی قرار دارند که عبارتند از:

۱- حمایت از منافع کشور (امنیت ملی و نظم عمومی)

۲- حمایت از اشخاص ثالث (حریم خصوصی افراد و اسرار تجاری

شرکتها)

۳- حمایت از فراگردهای تصمیم‌گیری و اجتناب از هزینه و فعالیت

اداری زیاد

همچنان که آزادی بیان ملازم ضروری دموکراسی مدرن دانسته شده

است، آزادی اطلاعات نیز جزیی انفکاک‌ناپذیر از دموکراسی است. آزادی

بیان بدون پشتیبانی آزادی اطلاعات نمی تواند سهم مؤثری در تداوم حکومت نمایندگی مدرن داشته باشد.

۲- آزادی اطلاعات ، تغییر در نقش سنتی دولت و تحقق

مفهوم شهروندی

از میان روندهایی که حکومت‌ها را واداشته از مفهوم کهن مالکیت اطلاعات دست بشویند پیش از همه باید به کم رنگ شدن بیش از پیش خطوط حایل بین بوروکراسی‌های دولتی و دیگر بخش‌ها و نیز بین حکومت و شرکایش، اشاره کرد. طی دهه‌های گذشته، بوروکراسی‌های دولتی در تلاش برای رفع نیاز به تعاملات و مشارکت‌های موثرتر و فراگیرتر با سازمان‌های مدنی و خصوصی، طیفی از اشکال جدید و کمتر سلسله مراتبی سازمانی را آزموده‌اند. برخی از این اشکال، از جمله نهادهای اجرایی بر روابط جدید و با انعطاف‌تر بین مدیران سیاسی و کارکنان دولت مبتنی بودند، اما بسیاری دیگر از جمله مشارکت‌های نسبتاً رسمی یا برون سپاری‌ها، بر برقراری روابط پیچیده بین بازیگران (شبکه‌های متقاطع) که از مرزهای بخش‌های دولتی - خصوصی / مدنی عبور می‌کنند، مبتنی هستند. نتیجه این فرایند، به وجود آمدن اشکال

سازمانی متنوع است (سرآغاز روندی که آنتونی گیدنز جامعه‌شناسی معروف انگلیسی «تکثرگرایی ساختاری» می‌نامد) و اغلب به افول قدرت مرکزی منجر شده است.

در اکثر دموکراسی‌های صنعتی معاصر، دولت‌ها به تدریج به ضرورت مد نظر قرار دادن فراگیرتر گروه‌های مدنی و خصوصی در صورت‌بندی سیاست‌های خود و ارائه خدمات دولتی اعتقاد پیدا می‌کنند. برای مثال، با شناخت محدودیت‌های الگوی پیشین سازمانی در تدوین نحوه دخالت دولت برای رفع نیاز جوامع محلی یا بخش‌های خاص، روز به روز بر تعداد و تکثر مجموعه‌های حاصل از مشارکت بخش خصوصی و دولتی، افزوده می‌شود.

درحقیقت حکومت با درک محدودیت‌هایش در محیط اجتماعی - اقتصادی یعنی محیطی که در آن موفقیت بر سازگاری و اندیشه جمعی استوار است، به شکلی فزاینده تلاش می‌کند ائتلاف‌هایی با بازیگران غیر دولتی ایجاد کرده، آن‌ها را در سیاست‌های دولتی و تولید کالای عمومی همراه کند. فراگیر شدن این الگوهای جدید سازمانی، تاثیرات بزرگی بر مدیران در بخش دولتی داشته است. این افراد باید شبکه‌هایی را مدیریت کنند که تنها به بخش دولتی محدود نمی‌شوند و بایستی منافع دولت را در چارچوبی که در آن حاکمیت‌شان

بر اعضاء شبکه‌ها نامشخص یا محدود است، تامین کنند. با آنکه این گونه اشکال جدید ارتباط با بازیگران خارج نهاد حکومت ضروری است (با هدف استفاده از منابع و تخصص این بازیگران)، اما هماهنگی شبکه پیچیده‌تر و مشکل‌تر از چیزی است که در مدیریت سنتی دولتی وجود داشته است. در این ارتباط‌های جدید، اعتماد، وابستگی درونی، مذاکره و رابطه متقابل، رویه جاری می‌شود. به اعتقاد برخی تحلیل‌گران، این شبکه‌های سازمانی عمدتاً از نظارت دولت خارج می‌شوند و در واقع «خود سازمان دهنده» هستند.

یکی از پیامدهای اجتناب ناپذیر این تکثرگرایی ساختاری جا به جایی مرزهای بین حکومت و جامعه است. همزمان با آنکه بازیگران غیر دولتی وارد شبکه تدوین سیاست و ارائه خدمات می‌شوند، مرزهای بین دستگاه حکومت و طرف‌های خارج از سیستم حکومت از میان می‌رود. در حوزه تولید، ذخیره و پخش اطلاعات، تکثرگرایی ساختاری و جابجایی مرزها به افزایش منابع و مراجع اطلاعات و اطلاع‌رسانی اجتماعی و سیاسی می‌انجامد و بسیاری از آنها را خارج از دسترسی سنتی حکومت قرار می‌دهد. در حقیقت نهادهای خارج از دولت از یک سو هر روز اطلاعات بیشتری در حوزه مسائل عمومی به دست می‌آورند و از سوی دیگر نیازمند اطلاعات بیشتری برای انجام امور خود

می‌شوند. شکل‌گیری این نوع مشارکت‌ها به تعریف تازه‌ای از ارتباط میان

حکومت و دیگر بخش‌های جامعه نیز نیاز دارد. به ویژه از آن رو که:

- این گونه مشارکت‌ها از میزان هزینه‌هایی که دولت برای انجام امور باید

بپردازد و لاجرم مخاطرات احتمالی که با آن روبه‌روست، می‌کاهد؛

- این گونه مشارکت‌ها ابزاری مناسب برای توانمندسازی بخش خصوصی

و نهادهای مدنی هستند؛ به ویژه از آن رو که سبب می‌شوند اطلاعات مهم در

باره امور دولتی خارج از حوزه سنتی دولت قرار گیرد.

- هنگامی که دولت انجام بخشی از وظایف سنتی خود را به بخش

خصوصی وامی‌گذارد و حاکمیت ساز و کار بازار را بر انجام این امور

می‌پذیرد، در مقابل مردم نیز این حق را می‌یابند که از چند و چون رابطه‌ای که

بر سرنوشت آنان تأثیر جدی می‌نهد، آگاه شوند.

در حقیقت نکته اخیر این پرسش را به میان می‌آورد که آیا قوانین

دسترسی آزاد و همگانی به اطلاعات باید چنان تعمیم داده شوند که این

طرف‌های سوم را نیز در برگیرند یا خیر. به این ترتیب روندی جدید در

دموکراسی‌های معاصر بوجود آمده که مبنای آن لزوم و تمایل به مشورت بیشتر

با شهروندان و مشارکت افزون‌تر با آنان در اداره دموکراسی است.

همزمان با فراگیرتر و مشارکتی تر شدن دموکراسی‌ها، کیفیت و کمیت اطلاعات مورد نیاز شهروندان برای ایفای نقش خود در حاکمیت نیز افزایش یافته است. در واقع حق داشتن اطلاعات با تعهد شهروندان به ایفای نقش خود در حاکمیت و گستره وظایف شهروندی، تناسب دارد. با آنکه تقاضای بالاتر برای مشارکت شهروندان در سطح محلی، بیشتر به چشم می‌آید، اما اکنون در سطح ملی و حتی بین‌المللی نیز افراد مایلند نقش مهم‌تری در تصمیم‌گیری‌ها داشته باشند. دولت‌ها نیز تلاش می‌کنند کیفیت مشارکت‌شان و روندهای مشاوره خویش را بهبود بخشند، [در این وضعیت] به اشتراک‌گذاران موثر اطلاعات مربوط به امور اجتماعی، شرط اصلی موفقیت حکومت است.

این روندهای عمده در حکومت، به روشنی نشان‌دهنده لزوم رویکردی جدید به ارائه و به اشتراک‌گذاران اطلاعات است. بحث در اینجا است: برون‌سپاری‌ها برای انجام اموری که دولت‌ها به طور سنتی اجرای آن‌ها را بر عهده داشته‌اند، سبب دسترسی نهادهای بخش خصوصی به اطلاعات شده است. در حالی که که انگیزه آغازین بخش خصوصی برای انجام امور، کسب سود است. پس چرا عموم مردم نباید به این اطلاعات دسترسی داشته باشند؟

در عین حال همچنان که اشاره شد بنابر پیش فرض های دموکراسی، در یک جامعه مردم سالار دولت نماینده اراده عموم و منتخب رأی مردم است، اما درباره نهادهای بخش خصوصی چنین پیش فرضی محلی از اعراب ندارد. بنابراین تدوین ساز و کارهایی که دسترسی مردم را به اطلاعات مربوط به فعالیت های بخش خصوصی و نیمه دولتی تضمین کند، از موضوعات مهم در گفتمان امروزی حق دسترسی به اطلاعات است. چنان که پیداست دولت ها باید قوانینی جدید و نیز فرهنگی نو در مدیریت اطلاعات ایجاد کنند. این روندها به تغییر و تعدیل سیاست اطلاع رسانی ضرورت می بخشد و این ضرورت حاصل شرایط جدیدی است که خود این روندها به وجود آورده اند.

تحقق مفهوم شهروندی یکی از موضوعات اصلی در گفتمان دموکراسی است. بر پایه این مباحث آنچه به مفهوم شهروندی تحقق می بخشد، برخورداری افراد جامعه از حقوق مدنی، سیاسی و اجتماعی و فرهنگی است. گستره حقوق فرهنگی نیز حق تجربه کردن، حق مشارکت، حق آگاهی و حق اطلاعات را شامل می شود. در پرتو همین رویکرد است که دموکراسی معنایی فراتر از برگزاری صرف انتخابات و برخورداری از حق رأی دادن یافته، فراهم آوردن امکانات لازم برای مشارکت هر چه بیشتر شهروندان را در تصمیم گیری هایی که

بر سرنوشت‌شان تأثیر می‌گذارد شامل می‌شود. به بیان دقیق‌تر جامعه مدرن بر پایه رضایت شهروندان آگاه و مشارکت آگاهانه آنان در فرایندهای سیاسی بنا شده است. در این میان حق دسترسی به اطلاعات، به شهروندان امکان می‌دهد که از آنچه در درون حکومت می‌گذرد مطلع شوند و بر بنیان این آگاهی به حسابرسی رفتارهای سیاستگذاران جامعه پردازند و برای اداره جامعه تصمیم‌های درست‌تری اتخاذ کنند.

در عین حال مشخص شده است که اشتباهات حکومت‌ها در فضای پنهانکاری رخ می‌دهند و تداوم می‌یابند. از همین رو به اعتقاد برخی صاحب‌نظران، بهترین راه پیشگیری از اشتباهات و کاستن از دامنه آن‌ها آن است که سیاست‌ها و سیاستگذاری‌ها در برابر دیدگان عموم قرار بگیرند. در حقیقت هنگامی می‌توان از یک حکومت انتظار داشت که در رفتارهای خود خردورزی پیشه کند و به مشورت با شهروندان پردازد که بتوان به حسابرسی در رفتار آن پرداخت و آن را واداشت که در باره کنش‌های خود به مردم توضیح دهد.

از منظر رابطه میان مردم و قدرت سیاسی نیز توجه به مفهوم آزادی اطلاعات و حق دسترسی حائز اهمیت ویژه است. میان قدرت و اطلاعات،

ارتباطی مستقیم و مستحکم وجود دارد. لازمه تحقق یک حکومت باز، کاستن از دامنه قدرت دولت در برابر شهروندان است. در عین حال اعمال قدرت از سوی مردم و کاستن از خودرأیی حکومت تنها در شرایطی میسر است که مردم از آنچه حکومت بدان مشغول است آگاه باشند. از همین رو حق دسترسی به اطلاعات، هم ساز و کاری لازم برای اعمال قدرت آگاهانه شهروندان در جهت تحقق حقوق خود و هم تضمینی برای درستکاری حکومت، رفتار مبتنی بر قانون و اعمال مشروع قدرت عمومی از سوی آن است.

همچنین اگر قرار باشد افراد جامعه نقش فعالانه‌تر و مسئولیت‌های بزرگ‌تری را در سازماندهی جامعه برعهده بگیرند، لاجرم باید ابزار این کار را نیز در اختیار داشته باشند. آنان باید بتوانند بر پایه اطلاعات قابل اتکاء و جامع، آزادانه اندیشه کنند و به تبیین و تدوین نظرات خود پردازند. این رویکرد مستلزم تغییراتی در نقش تاریخی دولت است. پیش از این دولت‌ها به طور انحصاری و صرفاً بنا بر هدف‌های خود به تجزیه و تحلیل داده‌ها می‌پرداختند، در حالی که اکنون باید دانش خود را با عموم به اشتراک بگذارند.

در عین حال حکومت‌ها سنتاً حافظ اطلاعات بوده‌اند، اما در پرتو اجرای قوانین آزادی اطلاعات و حق دسترسی، آنان به تدریج به «واسطه»‌های اطلاعات

تبدیل خواهند شد. بی دلیل نیست که این تغییر نقش تاریخی، مخالفت‌هایی را علیه آزادی اطلاعات در میان کارگزاران حکومت باعث شود.

آزادی اطلاعات متضمن در نظر گرفتن از یک قاعده مرسوم نیز هست: شهروندان ضرورتی به اثبات حق خود در دسترسی به اطلاعات ندارند، بلکه به عکس این حکومت‌ها هستند که باید هر گونه امتناع از در اختیار عموم نهادن اطلاعات را توجیه کنند. از همین رو «رفتار آشکار» اصل راهنمای دولت مدرن شمرده می‌شود. آزادی اطلاعات دولت‌ها را از نهادهایی که سنتا کار خود را در خفا انجام می‌دادند به نهادهای شفاف تغییر ماهیت می‌دهد.

۳- اثرات تصویب قانون آزادی اطلاعات و حق دسترسی

توجه به تأثیر حق دسترسی آزادانه به اطلاعات در تحقق، تداوم و بازتولید دموکراسی را می‌توان از منظر اثرات گوناگون آن بر فضای مناسبات سیاسی - اجتماعی جوامع مورد توجه قرار داد. بدین ترتیب می‌توان به نسبت میان دموکراسی و دسترسی آزادانه به اطلاعات پی برد. «توماس هارت» و «کارولین ولزل»، دو تن از متخصصان آلمانی آزادی اطلاعات از جمله اندیشمندانی هستند که از این منظر به صحنه نگریسته‌اند. این دو فواید تصویب قانون آزادی اطلاعات و حق دسترسی به اطلاعات را چنین بر شمرده‌اند:

۱-۳- شفافیت

قانون آزادی اطلاعات، با استقرار اصل انتشار علنی تمامی اطلاعات دولتی، فضای تفاهم، اعتماد و همکاری را میان شهروندان و دولت به وجود می‌آورد. به اعتقاد برخی صاحب‌نظران فضای سرد کنونی میان دولت‌ها و شهروندان و روحیه یأس در میان شهروندان و پرهیز آنان از مشارکت در فعالیت‌های سیاسی و اجتماعی به میزان قابل توجهی ناشی از فقدان اطلاعات در باره کنش‌های واقعی دولت‌هاست. نبود شفافیت در رفتارهای دولت و اصرار آن بر پنهانکاری، این احساس را در شهروندان به وجود می‌آورد که جدی گرفته نمی‌شوند، نقشی در سرنوشت خود ندارند و از مشارکت دموکراتیک در فرایندهای سیاسی محروم مانده‌اند.

لازم به ذکر است که «شفافیت» بدون «مستندسازی و اطلاع‌رسانی» امکان‌پذیر نیست. به طور کلی این دو اصولاً و فی‌نفسه لازم و ملزوم همدیگرند؛ یعنی هر جا شفافیت باشد، مستندسازی و اطلاع‌رسانی هم وجود دارد و بالعکس. ولی ممکن است شخصی اعم از دولتی و غیردولتی، با وجود مستند و شفاف بودن فعالیت‌های مربوطه در نزد خود، بنا به دلایلی نخواهد که مبادرت به افشاء یا ارائه مستندات و اطلاعات کند. در این صورت نیز از زاویه نگاه مردم، نمی‌توان

گفت فعالیت این شخص در نزد مردم و به طور کلی اشخاص ذی نفع از شفافیت کافی برخوردار است. بنابراین، «افشاء و ارائه اطلاعات مستند و شفاف» مکمل مراحل شفاف سازی است.

نبود مستندسازی و شفافیت، در هر بخشی آثار منفی در آن بخشها به جای می گذارد. به عنوان مثال این نقیصه در موارد ذیل نمود پیدا می کند :

- نبود یا وجود شرایط و زمینه های بسیار ضعیف برای تحقق اقتصاد رقابتی : یکی از شرایط اساسی اقتصاد رقابتی، وجود شفافیت در میزان عرضه و تقاضای کالا، خدمات، کار، سرمایه و پول و همچنین تعداد دارندگان آن ها و وجود امکانات دسترسی به آن هاست. رقابتی نبودن فعالیت های اقتصادی و وجود حالت های انحصاری نیز موجب افزایش فساد می شود.

- روشن نبودن وضعیت مالی اشخاص : یکی از مشکلات اساسی که در وضعیت کنونی وجود دارد، مشخص نبودن میزان دارایی افراد در زمان تصدی شغل دولتی و تغییرات انجام شده در آن طی فعالیت این افراد است.

همین قضیه درخصوص گروه های سیاسی و به طور کلی فعالان سیاسی نیز صادق است. در این شرایط دولت و مردم امکان داوری و ارزیابی سلامت افراد را نخواهند داشت و در مقابل خواهیم دید بیشتر شایعات کارساز واقع خواهند

شد. از دیگر تبعات منفی این شرایط، نبودن امکان شناسایی اقشار آسیب پذیر برای حمایت از آن ها و اعطای یارانه های هدفمند بدانها است. این وضعیت، حاشیه امنی برای افراد متخلف جهت ارتکاب فساد و گسترش آن فراهم می کند و گروه هایی از مردم را که درآمد ثابت دارند و به نسبت افزایش نرخ تورم، قدرت خریدشان نه تنها افزایش پیدا نکرده است بلکه تقلیل می یابد یا کمتر افزایش پیدا می کند، آنها را با انواع مفساد مالی روبرو می کند و انگیزه آن ها را برای ارتکاب فساد مالی افزایش می دهد.

- عدم امکان کنترل و ردیابی مالی تخلفات انجام شده: بهترین روش برای کشف جرایم مالی، افزایش امکان ردیابی مالی یا سیر فعالیت های اقتصادی اشخاص است. اما در صورتی که گردش پول، کالا و خدمات در کشور مستند و شفاف نباشد، امکان کشف فساد از طریق کنترل های مالی به حداقل می رسد. همین عامل سبب گرایش و روی آوردن بیشتر دستگاه های قضایی و انتظامی به روش های دیگر اثبات جرم همچون اخذ اقرار می شود. در حالی که اگر زمینه های لازم برای مستندسازی و ایجاد شفافیت فراهم شود، نیاز به اقرار در اثبات فساد به حداقل می رسد و کشور از تبعات منفی استناد به اقرار هم مصون می ماند.

- عدم اطلاع مردم از شرایط و زمان تسهیلات اعطایی ارزی و ریالی دولت و همچنین مجوزهای مختلف وارداتی و صادراتی و سهمیه های متعدد: یکی از تبعات جبران ناپذیر نبود شفافیت، ناآگاهی اکثریت مردم از تسهیلاتی است که بانک ها، وزارتخانه ها یا سازمان های تحت پوشش بخش عمومی غیردولتی، از منابع حاصل از بودجه سالانه یا منابع دیگر، با نرخ پایین تر از بازار در اختیار افرادی خاص قرار می دهند. همین امر باعث می شود تنها افرادی این تسهیلات را دریافت کنند که بیشترین ارتباط را با دارندگان این اطلاعات و افراد تصمیم گیرنده در این زمینه ها داشته باشند. این فرآیند دریافت تسهیلات، موجب می شود رانت یا موقعیت ویژه و ممتاز برای عده معدودی ایجاد شود که سریع تر و زودتر از دیگران به اطلاعات دسترسی دارند یا دسترسی پیدا می کنند. نتیجه این وضعیت، ارتکاب جرایمی همچون: «تبانی در معاملات دولتی، ارتشاء و کسب درآمدهای نامشروع، توزیع ناعادلانه درآمدها و فرصت های اقتصادی و شکاف طبقاتی، پیدایش انحصارات اقتصادی، عدم رعایت اولویت های تعیین شده برای سرمایه گذاری ها و در نهایت عدم حصول اهداف برنامه های توسعه می باشد». از دیگر آثار منفی چنین شرایطی، تأثیرپذیری رقابت های سیاسی و

توزیع قدرت سیاسی از درآمدهای نامشروع تمرکز یافته در نزد عده‌ای و به حاشیه رانده شدن آراء توده‌های مردم است.

- عدم امکان اجرای سیاست‌های دولت: یکی از پیش شرط‌های مهم اعمال سیاست‌های دولت، امکان نظارت دولت بر بخش‌های مختلف در کشور است. طبیعی است که اگر بهترین سیاست‌ها هم اتخاذ شوند ولی امکان اجرای آن وجود نداشته باشد، هزینه آن کمتر از اتخاذ نکردن آن سیاست‌ها نخواهد بود.

به عنوان مثال، اگر تصمیم دولت بر مبنای مصالحی، این باشد که به بخش‌های کشاورزی، صنعتی و صادراتی نسبت به بخش خدماتی، تسهیلات ریالی با نرخ پایین‌تر تخصیص دهد، لازمه اجرای این سیاست، مستند بودن و فراهم بودن اطلاعات در زمینه فعالیت‌های گیرندگان تسهیلات و مشخص بودن مسیر گردش تسهیلات پرداختی خواهد بود. در صورت نبود شفافیت در نوع و نحوه هزینه‌های این اشخاص، دولت نمی‌تواند به اجرای سیاست‌های خود مطمئن شود یا اجرای آن را تضمین کند.

- عدم امکان پاسخ‌گویی مستند و قانع‌کننده به مردم و به طور کلی افراد و همچنین سلسله‌مراتب اداری: کارکنان رده‌های مختلف دولت، در صورتی

می‌توانند به سلسله مراتب خود گزارش صحیحی بدهند و آن‌ها را متقاعد کنند، که آن گزارش بر اطلاعات مستند و شفاف مبتنی باشد.

همچنین برای پاسخ به افکار عمومی در خصوص موضوعات مربوط به منافع ملی، باید بتوان به اتکای اطلاعات مستند برای مردم شفافیت ایجاد کرد. به طور مثال در مورد تفریح بودجه سالانه، دولت، دیوان محاسبات و مجلس شورای اسلامی در صورتی می‌توانند نسبت به استفاده صحیح از بودجه به مردم اطمینان دهند که هزینه‌های انجام شده براساس مستندات محکمی صورت گرفته باشد.

- عدم امکان سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی واقع‌بینانه: یکی از پیش شرط‌های اساسی برای برنامه‌ریزی صحیح، وجود اطلاعات و آمار صحیح از واقعیات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور است. در صورت نبود مستندسازی و شفافیت، تهیه آمار قابل اعتماد و منطبق با واقعیت از فعالیت‌های مختلف امکان‌پذیر نخواهد بود. در چنین شرایطی، مردم هر کشوری به نرخ‌های اعلام شده در خصوص تورم، بیکاری، اشتغال، تولید ناخالص داخلی و تشکیل سرمایه با دیده تردید می‌نگرند و در آن‌ها اطمینان ایجاد نمی‌شود و به باور نمی‌رسند.

- عدم امکان شناسایی افراد شایسته : با فرض این که برنامه دقیقی برای شایسته‌سالاری در نظام اداری کشور تنظیم شود ؛ در صورتی می‌توان این برنامه را به اجرا درآورد که بتوان افراد لایق و واجد شرایط را شناسایی کرد. لازمه چنین امری، وجود بانک اطلاعاتی از اشخاص متخصص، مجرب، توانمند و متعدد در رشته‌های مختلف است. در غیر این صورت، افرادی متصدی پست‌های مهم می‌شوند که یا شایستگی تصدی چنین پستی را ندارند یا شایستگی آن‌ها کمتر از افراد لایق شناخته نشده است.

- سیستم‌ها و روش‌های اداری پیچیده و نامشخص : یکی از علل مهم زمینه‌ساز فساد، مشکل «آگاهی داشتن» مردم از سیستم‌ها و روش‌های غیرشفاف و مبهم انجام امور در سازمان‌های دولتی است. اگر دولت قصد آگاه کردن مردم را نیز داشته باشد، در صورت پیچیده بودن مراحل فعالیت، عملی ساختن این تصمیم بسیار مشکل خواهد بود. این وضعیت، علاوه بر این که امکان کشف فساد را کاهش می‌دهد، زمینه سوءاستفاده کارکنان دولت از ناآگاهی مردم را نیز فراهم می‌کند.

- عدم امکان اعمال نظارت نهادهای مدنی : یکی از شرایط اصلی برای افزایش کارکرد نهادهای مدنی، نظیر مطبوعات و سازمان‌های غیردولتی برای

مقابله با مفاسد مالی، بالا بودن امکان دسترسی آن‌ها به اطلاعات مستند و شفاف است. در غیر این صورت، این نهادها بیشتر به گمانه‌زنی خواهند پرداخت و این امر، نه تنها فایده‌ای در بر نخواهد داشت، بلکه باعث تشویش اذهان عمومی، بدبینی مردم به حکومت و هتک حرمت انسان‌ها و ریختن آبروی افراد می‌شود. همچنین سازمان‌های دولتی در صورتی می‌توانند اطلاعات اطمینان بخشی در اختیار نهادهای مدنی قرار دهند، که آن‌ها را قبلاً مستند کرده باشند تا در صورت لزوم بتوانند اسناد و مدارکی را ارائه کنند.

- مشخص نشدن حجم فعالیت‌های دولتی: با توجه به تعریف کنونی از شرکت دولتی که براساس آن فقط شرکت‌های با بالاتر از پنجاه درصد سهام دولتی، دولتی شناخته می‌شوند، بعضاً آن بخش از سهام دولت که کمتر از پنجاه درصد سهام شرکت‌ها را تشکیل می‌دهد، به دلیل نبود شفافیت کافی نه مشخص و نه نظارت‌های لازم بر آن اعمال می‌شوند.

- وجود قوانین و مقررات مبهم و دارای قابلیت برداشت‌های مختلف: یکی از موانع مهم مقابله با مفاسد، وجود قوانین مختلف تفسیربردار و غیرشفاف است. این قضیه، هم مجریان دلسوز و با حسن نیت را دچار مشکل کرده است و سد راه آن‌ها برای نیل به اهداف است و هم زمینه سوءاستفاده اشخاص مغرض را

فراهم می‌کند. به طوری که این اشخاص امکان آن را می‌یابند تا متناسب با آنچه منافع شان اقتضاء می‌کنند، از قوانین تفسیر کنند.

۲-۳- تقویت مشارکت مدنی

میزان مشارکت مدنی شهروندان در فعالیت‌های اجتماعی نیز تابعی از چشم‌انداز آنان از اثربخشی این گونه فعالیت‌هاست. تنها هنگامی می‌توان بر بی‌توجهی ناشی از نارضایتی غلبه کرد که شهروندان، بنا بر دلایل مستحکم، باور کنند که حضور آنان در این عرصه جدی تلقی می‌شود و «درون‌داد» آن‌ها بر سیاست‌ها و عملکردها تأثیرگذار است. از همین رو در یک نظام غیر شفاف، حتی تدوین بهترین راهبردها برای تقویت مشارکت مدنی شهروندان، حاصلی در پی ندارد.

۳-۳- افزایش کارآمدی

اگر امکانات فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات مدرن کردن شیوه‌های اجرایی، که از آن به عنوان «دولت الکترونیک» تعبیر می‌شود، با تصویب و اجرای درست قوانین آزادی اطلاعات همراه شود، به میزان چشمگیری بر کارآمدی نظام اداری کشورها افزوده خواهد شد. این آمیزه، راهی آسان و ارزان برای شفاف ساختن حکومت است. در عین حال سبب کاهش هزینه‌های

اجرائی نیز می‌شود. برای مثال دسترسی شرکت‌ها به اطلاعات واقعی مناقصه‌ها، فضا را رقابتی‌تر می‌کند و از هزینه‌ها می‌کاهد.

۴-۳- پیشگیری از فساد

تأثیر قانون آزادی اطلاعات و حق دسترسی بر پیشگیری از فساد اداری مورد پذیرش همگان است. در حقیقت یک فرهنگ اجرائی شفاف در مقابله با فساد به مراتب تواناتر است. در بسیاری از کشورها، این امر نخستین دلیل تدوین قانون آزادی اطلاعات و تضمین حق دسترسی بوده است. ناگفته پیداست که دولت‌ها و شهروندان هر دو از این امر منتفع می‌شوند.

۵-۳- تقویت فرایندهای اداری اصلاحگرانه

هر قدر بر میزان شفافیت دستگاه‌های حکومتی افزوده شود، به همان میزان فرایندهای اصلاحی اداره امور تقویت می‌شوند. اثرات این امر در سه زمینه قابل مشاهده است:

۱-۵-۳- ایجاد انگیزه برای نوآوری. بر اثر شفاف‌سازی، ساز و

کارهای اداری و فرایندهای ناکارآمد دولتی آشکار می‌شوند و آنان بیش از پیش ناچار به تجدید ساختار خواهند شد.

۲-۵-۳- انسجام اجتماعی. با کاربست آزادی اطلاعات تصویر

انعطاف‌ناپذیر، غیرقابل نفوذ و هولناک نظام اداری - سیاسی از میان می‌رود. این امر بر ارتباط شهروندان و حکومت تأثیر مثبت دارد.

۳-۵-۳- تحول فرهنگی. از رهگذر قوانین آزادی اطلاعات و حق

دسترسی بر میزان ارتباط مردم و حکومت افزوده می‌شود. بدین ترتیب حکومت‌ها در می‌یابند که کدام‌یک از فعالیت‌های‌شان بیشتر مورد توجه جامعه است و از این طریق می‌توانند به سطح بالاتری از جهت‌گیری به سوی شهروندان نائل شوند. این تعامل مبتنی بر آزادی در بلند مدت، می‌تواند به تحولی فرهنگی در ساختار اداری بینجامد.

در مجموع می‌توان تأثیرات آزادی اطلاعات را بر ارتقاء حقوق مدنی

شهروندان چنین جمع‌بندی کرد: برخورداری از این حق، ارتباط شهروندان با حکومت را بهینه می‌کند، بر امکانات شهروندان برای دستیابی به آگاهی اجتماعی و لاجرم فرصت انتخاب آن‌ها می‌افزاید، بنیان مستحکم‌تری را برای مشارکت عموم در موضوعات و فرایندهای سیاسی فراهم می‌کند و دست‌آورد افزایش مشارکت عموم در فرایندهای اجتماعی حکومت را کارآمدتر و فساد را

کنترل می‌کند. مجموعه این نتایج را می‌توان در این عبارت خلاصه کرد:
دسترسی آزادانه به اطلاعات شاخص، موجد و محصول دموکراسی است.

۴- موانع جریان آزاد اطلاعات

جریان اطلاعات را می‌توان منحرف نمود یا برای مقصدی خاص یا به نفع گروه‌های معین به جریان انداخت. همچنین موانع و مشکلات بسیاری در تغییر اثربخشی اطلاعات در مقیاس جهانی وجود دارد. برخی از موانع جریان آزاد اطلاعات عبارتند از:

- ۴-۱- انفجار اطلاعات. حجم سرسام آور اطلاعات مشکلات متعددی در امر انتخاب، گردآوری، آماده‌سازی و اشاعه اطلاعات به وجود آورده است.
- ۴-۲- زبان. از نظر صاحب نظران اساسا دانش و زبان که اموری فی‌نفسه اجتماعی محسوب می‌شوند، قابل تفکیک نیستند، زیرا زبان از ساخت نمادین دانش به شکلی قابل انتقال است و از آن جا که زبان عاملی برای تبادل دانش است، می‌تواند هم دانش فردی و هم دانش گروهی را شکل دهد. انتشار نتایج تحقیقات به زبان‌های مختلف صورت می‌پذیرد. حقیقت کاملا آشکار این است که ملت‌های جهان هر یک بر زبان ملی خود تاکید می‌ورزند. حتی در برخی کشورهای بزرگ زبانهای محلی اهمیت دارند و این امر مشکل را پیچیده

تر می کنند. با توجه به این که ظرفیت فردی برای یادگیری زبان محدود است، بنابراین زبان مانع بزرگی بر سر راه جریان آزاد اطلاعات محسوب می شود.

۳-۴- آلودگی اطلاعات. کیفیت اطلاعات بستگی به میزان بصیرت و آگاهی تولید کنندگان آن دارد. اندازه گیری و کنترل کیفیت اطلاعات کاری دشوار است. گرچه ایجاد نظام داوری برای تعیین کیفیت و اعتبار اطلاعات امری شایسته است، اما مشکل عمده در حجم زیاد اطلاعات است. این مسأله باعث اختلال می شود، به طوری که جستجوی مدرک مورد نظر مستلزم صرف وقت زیادی می شود و بعضاً شبیه جستجوی سوزنی در انبار کاه است. در جامعه اطلاعاتی هر چه داده‌ها، اطلاعات و دانش بیشتری مورد استفاده قرار گیرد، آگاهی یافتن از واقعیات و حقایق برای همگان دشوارتر می گردد. تشدید جریان اطلاعات در جوامع، پدیده‌ای به نام اضافه بار اطلاعاتی را به وجود می آورد. در این حالت، ازدیاد اطلاعات به آهنگی آن چنان تند می رسد که شهروند معمولی باید برای جذب آن تلاشی فوق العاده انجام دهد و چنانچه نتواند آن را جذب کند، یا احساس سرگردانی و بیگانگی می کند و یا این که به حالتی کنش پذیری باز می گردد.

۴-۴- محدودیت های مالی. رشد قیمت مدارک حتی کشورهای ثروتمند را با محدودیت هایی در تهیه مدارک مواجه ساخته است. فقدان منابع مالی در کشورهای در حال توسعه و توسعه نیافته، برنامه توسعه کتابخانه ها را تحت تاثیر قرار داده است. هزینه های مستقیم و غیرمستقیم منابع کتابخانه ای، به طور مداوم در حال افزایش است. بنابراین، بسیاری از مدارک سودمند در دسترس جامعه استفاده کننده قرار نمی گیرند. عامل اقتصادی یکی از موانع جدی و رو به رشد در جریان آزادی اطلاعات محسوب می گردد.

۴-۵- زمان. به دلیل رشد سریع اطلاعات و شکل گیری آن در قالب انواع مدارک، قدرت کنترل کتاب شناختی کمتر و یا با دشواری مواجه شده است. بین زمان انتشار، پردازش، جست و جو، دسترسی و بازخورد، خلاء و فاصله زمانی زیادی وجود دارد. در جهانی که با سرعت برق حرکت می کند، خلاء و تاخیر زمانی، ارزش اطلاعات را کاهش داده و از جریان آزاد اطلاعات جلوگیری می کند

۴-۶- اطلاعات رایانه ای شده. تمام بهره گیران با شیوه های عرضه اطلاعات رایانه ای شده آشنا نیستند و این مانعی در راه آزادی اطلاعات محسوب می گردد.

5- دیدگاه های امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری (مدّ ظله)

درباره دسترسی به اطلاعات

بنیانگذار انقلاب اسلامی ایران، امام خمینی (ره) به در اختیار داشتن اطلاعات و آگاه بودن مردم توجه بسیاری نشان می دادند و ایشان در جای جای سخنان خود به این امر خطیر اشاره می نمودند، به عنوان مثال در جلد های دوم، چهارم، هشتم، چهاردهم و هجدهم صحیفه نور، در سخنرانی ۲۸ مهر ۱۳۵۷ در پاریس و غیره.

بنیانگذار معظم انقلاب اسلامی ایران، اطلاعات و دسترسی داشتن به تجارب دیگران را موجبات ثبات و عظمت و سعادت و ترقی و تعالی دانسته و مهمترین عامل انحطاط مسلمین را بیخبری و بی اطلاعی آنها می داند.

امام خمینی اطلاعات و دادن اطلاعات صحیح به مسلمین را ایجاد کننده قوه و سدی بزرگ در مقابل استعمار می داند که می تواند منافع آنها را به خطر - اندازد؛ و همچنین می فرمایند که دشمنان اسلام با بی خبر نگه داشتن مسلمین،

آنها را فریب می دهند و ممالک آنها را عقب نگه می دارند. همچنین امام شرط ایجاد یک مملکت اسلامی و قانون اساسی اسلامی را داشتن اطلاعات درست اسلامی - سیاسی می داند. امام خمینی علت فریبکاری غرب را این امر می داند که آنها اطلاعات صحیحی در اختیار داشتند و همچنین فریب خوردن مسلمین را بی اطلاعی و داشتن اطلاعات غلط می داند.

در ادامه گزیده‌ای از سخنان امام ذکر می شود:

... با استفاده از تجارب و اطلاعات و نیروی یکدیگر، موجبات ثبات و عظمت و سعادت و ترقی و تعالی خود را فراهم نماییم... صحیفه نور، جلد دوم - صفحه : ۱۷۷

... آنها (غریبها) اطلاعات داشتند. آنها اطلاعاتشان صحیح بوده، فریبکاری می کردند؛ ماها اطلاع نداشتیم که فریب می خوردیم؛ آنها فریب می دادند و مقصد داشتند، مقصد سیاسی داشتند که منافعش به خودشان برسد، ولیکن مسلمین فریب خوردند؛ ما بی اطلاع بودیم. صحیفه نور، جلد چهارم - صفحه : ۲۱۵

مقام معظم رهبری (مدّ ظله) نیز توجه ویژه ای به موضوع حق دستیابی به اطلاعات و در دسترس بودن تجارب دیگران داشته اند. ایشان بر برجسته کردن

نقش اندیشه امام به عنوان یک معیار اساسی در تمام سیاست گذاری‌ها و برنامه ریزی‌ها، تقویت جایگاه و منزلت علوم انسانی، ترویج نظریه پردازی، نقد و آزاداندیشی توجه بسیاری داشته اند.

حضرت آیت الله خامنه ای (مدّ ظلّه) در ابلاغیه سند برنامه پنجم توسعه این حق را در بخشهای مختلف مورد توجه قرار داده اند و آنرا از عوامل اساسی در راه مبارزه با فساد، ایجاد عدالت اجتماعی، کاهش فاصله های طبقاتی و رفع محرومیت از قشرهای کم درآمد جامعه و همچنین از ملزومات مورد نیاز و با اهمیت جهت تحکیم و ارتقاء امنیت پایدار، فراگیر و تضمین کننده اهداف و منافع ملی دانسته اند. نکات مورد تأکید ایشان در این ابلاغیه به این ترتیب است:

- تأمین برخورداری آحاد جامعه از اطلاعات اقتصادی

- تقویت نقش مردم و اطلاعات مردمی در پیشگیری از تحرکات ضد

امنیتی.

- تقویت و تعامل مؤثر دستگاه‌های اطلاعاتی، انتظامی و قضایی و

هماهنگی بین آنها برای تأمین اشراف اطلاعاتی و مقابله با هر نوع اخلال در

امنیت عمومی، اقتصادی و اجتماعی و مقابله با تهدیدهای نرم.

- ایجاد سامانه یکپارچه نرم‌افزاری اطلاعاتی، ارتقاء سطح حفاظت از اطلاعات رایانه‌ای، توسعه علوم و فناوری‌های مرتبط با حفظ امنیت سامانه‌های اطلاعاتی و ارتباطی به منظور صیانت از فضای تبادل اطلاعات، تقویت فنی برای مقابله با تخلفات در فضاهای رایانه‌ای و صیانت از حریم فردی و عمومی.

6- جایگاه آزادی اطلاعات و حق دسترسی به اطلاعات در

ایران

جمهوری اسلامی ایران دسترسی آزادانه به اطلاعات را به عنوان حقی همگانی دانسته و تلاش بر آن دارد که این حق را به صورت سندی قانونی به تصویب برساند. در جمهوری اسلامی ایران به حق دسترسی آزادانه به اطلاعات در سندهای قانونی رسمی اشاره شده است و این خود نشان از توجه بسیار به این امر مهم می باشد.

در ادامه به طور مختصر به اصول قانون اساسی و سندهای مختلف قانونی که به این حق پرداخته‌اند، اشاره می کنیم و در نهایت لایحه دسترسی آزادانه به اطلاعات ایران را، به گونه‌ای مفصل‌تر مورد بررسی قرار می دهیم.

1-6- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

● در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مفهوم آزادی بیان، به عنوان حقی همگانی، صراحتاً اشاره شده است. آن چه در این باره موجود است، به رسمیت شناختن این آزادی در اصول مختلف قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است.

● اصل بیست و چهارم قانون اساسی: "نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند، مگر آن که مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشند."

● در اصل ۱۷۵ قانون اساسی نیز به موضوع آزادی بیان در صدا و سیما این گونه پرداخته شده است: "در صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد." کانون توجه این اصل، معطوف به آزادی مطبوعات و آزادی بیان در صدا و سیما است، تا جائیکه مخالف مبانی اسلام و مخل حقوق عمومی نباشد.

● سند قانونی دیگر که در آن به نوعی به حق مطبوعات در دسترسی به اطلاعات اشاره شده است، ماده پنج قانون مطبوعات است. در این قانون توجه به کسب و انتشار اخبار در عبارت زیر بیان شده است: "کسب و انتشار اخبار داخلی و خارجی که به منظور افزایش آگاهی عمومی و حفظ مصالح جامعه باشد، با رعایت این قانون حق قانونی مطبوعات است." در این ماده نیز به منظور

افزایش آگاهی عمومی و حفظ مصالح جامعه، انتشار اخبار داخلی و خارجی آزاد دانسته شده است.

۲-۶- لایحه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد کشور

• هیئت وزیران در سال ۱۳۸۲ بنا به پیشنهاد نهاد ریاست جمهوری و به استناد اصل ۹۴ و ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی «لایحه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» را تصویب نمود و به مجلس ارائه گردید. این لایحه در جلسه ۲۹ اردیبهشت ماه ۱۳۸۷ مورد تصویب مجلس قرار گرفت. اما در مجلس شورای نگهبان بر آن انتقاداتی وارد گردید و مورد تصویب این مجلس قرار نگرفته است. در لایحه ارتقاء سلامت نظام اداری کشور به امر دسترسی و انتشار آزادانه اطلاعات توجه فراوانی شده است. در این لایحه از سوء استفاده از اطلاعات به عنوان یکی از موارد ایجاد کننده فساد نام برده شده است. در ادامه به بیان برخی از مفاد این لایحه که در آن به حق دسترسی به اطلاعات اشاره شده است می پردازیم.

• به موجب این لایحه، ارتقاء سلامت نظام اداری از طرق زیر تحقق می

یابد:

- شفاف سازی انجام امور و فعالیتها و افزایش پاسخگوئی

- افزایش رضایتمندی خدمت گیرندگان و احقاق حقوق و احترام به ارباب

رجوع

- بهبود فرهنگ عمومی و تقویت نظارت مردمی

- بهبود فرهنگ سازمانی و تقویت ارزشهای دینی و اخلاقی در رفتار

سازمانی و شغلی کارکنان

- تقویت مشارکت و فعالیت بخشهای غیردولتی با رفع موانع انحصاری در

فعالیتهای اقتصادی، اجرائی و توسعه ای کشور

- تدوین نظام حقوقی مؤثر برای پیشگیری و مبارزه با فساد و افزایش

سلامت در اتخاذ تصمیمات، اقدامات و فعالیتهای سازمانهای دولتی و عمومی

● همچنین لوایح و برنامه های ذیل مورد توجه قرار گرفته است:

- لایحه تشدید مجازات سوء استفاده کنندگان از اطلاعات منتشر نشده و

نیز افشای غیرقانونی اطلاعات اشخاص نزد دستگاههای مختلف.

- لایحه حمایت از مخبران و شهود.

- لایحه نحوه پاسخگوئی به مردم و تأمین و تولید اطلاعات مورد نیاز

دستگاهها و واحدهای نظارتی و بازرسی.

- قوانین مربوط به بازار سرمایه از جمله قانون تاسیس سازمان بورس اوراق بهادار در جهت ممنوعیت استفاده از اطلاعات قبل از انتشار عمومی آن و ممنوعیت معاملات کارگزاران و کارمندان بورس .

• در این لایحه، به منظور پیشگیری از بروز فساد در کلیه دستگاهها، سازمانهای دولتی و عمومی و مؤسسات و سازمانهای وابسته به آنها و ارتقاء سلامت در نظام اداری و اجرائی کشور، کلیه دستگاههای مشمول این برنامه موظفند برنامه های مورد نظر ذیل را انجام دهند:

- سازمان بازرسی کل کشور و واحد ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به شکایات در کلیه دستگاه ها (مشمول ماده (۲) این برنامه) موظفند ضمن دریافت و بررسی شکایات مردم در صورت وارد بودن شکایت موضوع را به بالاترین مقام ذیربط اطلاع دهند. در صورت عدم اقدام مناسب، سازمان بازرسی و واحد های بازرسی موظف به انعکاس موضوع به مراجع ذی صلاح جهت رسیدگی هستند. در صورت عدم وارد بودن شکایت، سازمان بازرسی یا واحد های مذکور موظفند موضوع را به صورت کتبی و با ذکر دلایل کافی به شاکی اعلام نمایند.

- کلیه قوانین، بخشنامه ها، فرآیندهای کاری و زمان بندی هر فرآیند، استانداردها، معیارها و شاخص های مورد توجه در جریان کارهای ارباب رجوع از جمله مراحل مختلف اخذ مجوز، تسهیلات اعطایی، نقشه های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشتغال و محاسبات مربوط به حقوق دولت و عوارض در دستگاه های مختلف، مراحل مختلف عملیات واردات و صادرات کالا و اعطای تسهیلات سیستم بانکی را در دیدارگاه های الکترونیکی خود به اطلاع عموم برسانند.

- دستگاههای مشمول برنامه موظفند در چارچوب قوانین و مقررات مربوط کلیه معاملات خود را در چارچوب آئین نامه شفاف سازی اطلاعات که از سوی «ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» تصویب و ابلاغ می گردد، انجام دهند.

- قراردادهایی که ماهیت نظامی یا امنیتی دارند و نیز مواردی که به موجب قوانین افشاء اطلاعات آنها ممنوع می باشد و یا قرار دادهای محرمانه از شمول این حکم مستثنی است. تشخیص محرمانه بودن قراردادهای مذکور به عهده کارگروهی مرکب از معاونین وزراء اطلاعات و امور اقتصادی و دارایی و رئیس

سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و معاون دستگاه مربوط برحسب مورد خواهد بود.

- تأخیر در ورود اطلاعات مذکور در بندهای فوق یا ورود ناقص اطلاعات یا هر اقدامی بر خلاف اطلاعات وارد شده در دیدارگاه ها تخلف محسوب شده و متخلفین به ۶ ماه تا ۲ سال انفصال موقت از خدمت محکوم خواهند شد.

• همچنین به منظور پیشگیری از شکل گیری فساد تکالیف زیر بر عهده وزارت اطلاعات گذارده می شود:

- نقاط مهم و آسیب پذیر در فعالیت های کلان اقتصادی کشور مانند معاملات و قراردادهای خارجی، سرمایه گذاری های بزرگ، طرح های ملی و نیز مراکز مهم تصمیم گیری اقتصادی و پولی کشور در دستگاه های اجرایی را پوشش اطلاعاتی و امنیتی کافی بدهد.

- نسبت به پشتیبانی اطلاعاتی دستگاه های دولتی و نظارتی و عموم مردم در زمینه اطلاعات موجود در پایگاه های اطلاعاتی اقدام نماید.

- نسبت به تهیه پایگاه اطلاعاتی، فهرست سیاه از اشخاص حقیقی یا حقوقی

متخلف اقدام نمایند

- نسبت به پشتیبانی اطلاعاتی دستگاههای دولتی و نظارتی و عموم مردم در موضوعات مذکور در پایگاههای اطلاعاتی اقدام نماید.

۳-۶- لایحه انتشار آزادانه اطلاعات ایران

• در سال ۱۳۸۳ کمیسیون آزادی اطلاعات بر اساس ماده ۵۹ لایحه انتشار آزادانه اطلاعات شکل گرفت، لایحه ای که در خرداد این سال در هیات دولت به تصویب رسید. این لایحه پس از تغییراتی در اردیبهشت ماه ۱۳۸۷ مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار گرفت اما در مجلس شورای نگهبان مورد نقد قرار گرفت و به تصویب نرسید.

با بررسی این لایحه می توان دریافت که حق دسترسی آزادانه به اطلاعات به عنوان یکی از اصول اساسی دموکراسی، در جمهوری اسلامی ایران به عنوان حقی همگانی پذیرفته شده و بسیار مورد توجه مسئولین و قانون گذاران نظام است.

در مقدمه این لایحه، هدف از آن ایجاد شفافیت و پاسخگویی در مؤسسات عمومی و کمک به این مؤسسات برای رسیدن به یک مردم سالاری مشارکتی ذکر شده است. این لایحه در واقع تأمین کننده حق دسترسی به اطلاعات نزد مؤسسات عمومی برای همه اشخاص حقیقی و حقوقی و همچنین

گذاشتن این تکلیف بر عهده مؤسسات عمومی است که اطلاعات نزد خود را مطابق قانون فاش سازند. دسترسی به اطلاعات مؤسسات خصوصی نیز چنانچه این اطلاعات برای احقاق حقوق فردی یا حفاظت از این حقوق لازم باشد، در قانون پیش‌بینی شده است. این لایحه از فصل‌های ذیل تشکیل شده است.

تعاریف

در این لایحه منظور از «اطلاعات»، هر نوع معلوماتی است که قابلیت انتقال دارد؛ اعم از این که در سندی مندرج باشد یا در یک نرم‌افزار ذخیره و یا در هر وسیله دیگری حفظ شده باشد. «اطلاعات شخصی» به اطلاعاتی گفته می‌شود که به وضعیت خانوادگی، جسمی، روحی، اقتصادی، قومی، مذهبی و فرهنگی یک فرد مربوط می‌شود. از نظر این لایحه، «مؤسسه عمومی» شامل کلیه مؤسسات قانونگذار، اجرایی و قضایی است که براساس قانون اساسی یا مستقیماً به وسیله قانون عادی یا دیگر مصوبات حکومتی ایجاد شده، یا در مالکیت یا در کنترل و یا بخشی از حکومت باشد، و یا متصدی یک وظیفه عمومی باشد. هر نوع مؤسسه انتفاعی و غیرانتفاعی که جزو مؤسسات عمومی محسوب نشود، یک «مؤسسه خصوصی» است.

آزادی اطلاعات

ماده ۲- هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آن که قانون منع کرده باشد. استفاده از اطلاعات عمومی یا انتشار آنها تابع قوانین و مقررات مربوط خواهد بود.

ماده ۳- هر شخصی حق دارد از انتشار یا پخش اطلاعاتی که به وسیله او تهیه شده ولی در جریان آماده سازی آن برای انتشار تغییر یافته است جلوگیری کند، مشروط به آن که اطلاعات مزبور به سفارش دیگری تهیه نشده باشد که در این صورت تابع قرارداد بین آنها خواهد بود.

ماده ۴- اجبار تهیه کنندگان و اشاعه دهندگان اطلاعات به افشای منابع اطلاعات خود ممنوع است مگر به حکم مقام صالح قضایی و البته این امر نافی مسوولیت تهیه کنندگان و اشاعه دهندگان اطلاعات نمی باشد.

حق دسترسی به اطلاعات

طبق لایحه آزادی اطلاعات ایران، همه افراد از حق جستجو، کسب و اشاعه اطلاعات در چارچوب قانون برخوردارند. اجبار تهیه کنندگان اطلاعات عمومی و روزنامه نگاران به انتشار یا پخش اطلاعات و همچنین اجبار آنها به

افشای منابع اطلاعات خود، ممنوع است. هر گونه استثنایی در حق دسترسی به اطلاعات باید محدود و مشخص و مستند به قانون و قابل تجدیدنظر در یک مرجع مستقل باشد.

نتیجه گیری

جریان آزاد اطلاعات دارای آثار مثبت و منفی است. از آنجاییکه حفظ و دوام هر جامعه ای منوط به نظم موجود در آن است، لذا می توان گفت، که نظارت در هر جامعه ای جهت جلوگیری از تعدی به حقوق مردم و نقض حریم شهروندان ضروری است. این مهم را می توان به عنوان نظریه ضرورت نظارت در دسترسی آزاد به اطلاعات نیز معرفی کرد. اگر جریان آزاد اطلاعات می تواند به رشد و بالندگی و توسعه جامعه و تکامل انسان منجر شود، همچنین می تواند موجبات تخریب شخصیت انسانی را نیز فراهم کند. لذا اندیشمندان به این سو تمایل دارند، تا با استفاده از ابزارها و روشهای مختلف ضمن حفظ دستاوردهای این پدیده نوین و استفاده صحیح از آن از بروز مفسد بشری جلوگیری کنند. پس برای تحقق چنین درخواستی باید تعاملی مثبت بین جامعه و دولت وجود داشته باشد.

جریان آزاد اطلاعات همچون شمشیری دو دم است، که از یک سو شکاف بین داراها و ندارها را عمیق کرده و از سوی دیگر برای بسیاری از گروه‌های حاشیه‌ای فرصتی منحصر به فرد به وجود آورده است، تا صدای قبلاً ناشنیده خود را از طریق مجراهای ارتباطی‌ای همچون اینترنت به گوش دیگران برساند. شکی نیست که ما هر چه کمتر به گذشته فکر کنیم و بیشتر به آینده بیندیشیم، برای مقابله با چالش‌های در حال ظهور عصر اطلاعات و نیروهای رقیب آن در سطح ملی و بین‌المللی، آماده‌تر خواهیم بود. در مجموع می‌توان تاثیرات آزادی اطلاعات را در عوامل زیر جمع بندی نمود:

- ارتباط شهروندان با حکومت را بهینه می‌کند.

- بر امکانات شهروندان برای دستیابی به آگاهی اجتماعی و فرصت

انتخاب آن‌ها می‌افزاید.

- بنیان مستحکم‌تری را برای مشارکت عموم در موضوعات و فرایندهای

سیاسی فراهم می‌کند.

- افزایش مشارکت عموم در فرایندهای اجتماعی، حکومت را کارآمدتر

و فساد را کنترل می‌کند.

فهرست منابع

- ۱- آزادی اطلاعات و حق دسترسی، بنیان دموکراسی، پژوهش و سنجش، شماره ۴۲، سال دهم، زمستان ۱۳۸۲
- ۲- بیات، محمود، دیپلماسی دیجیتالی، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه، پاییز ۱۳۸۵
- ۴- پیش‌نویس قانون جریان آزادانه اطلاعات در ایران
- ۵- نمک دوست تهرانی، حسن (۱۳۸۲). "حق دسترسی به اطلاعات: بنیان‌ها، روند جهانی و جایگاه ایران". رسانه، ۱۴ (۱): ۵۰-۶۶.
- ۶- نمک دوست تهرانی، حسن (۱۳۸۲)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، جریان آزاد اطلاعات، دانشگاه تهران.
- ۷- حقوق بین‌المللی و پخش مستقیم برنامه‌های ماهواره‌ای، گروه مطالعات حقوقی سازمان صدا و سیما، سروش، تهران، ۱۳۸۰
- ۸- داورپناه، محمدرضا و آرمیده، معصومه (۱۳۸۴). اطلاعات و جامعه. تهران: دبیزش.
- ۹- دائره‌المعارف کتابداری و اطلاع‌رسانی. تهران: کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۱.
- ۱۰- شهیدی، محمدمهدی (۱۳۸۳). "آزادی اطلاعات: حق بنیادی بشر در هزاره جدید".
- ۱۱- فصلنامه رسانه، سال ششم، شماره ۴، زمستان ۱۳۷۴
- ۱۲- فصلنامه رسانه، سال هفتم، شماره ۲، تابستان ۱۳۷۵
- ۱۳- فصلنامه رسانه، سال چهاردهم، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۲
- ۱۴- فصلنامه رسانه، سال پانزدهم، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۳
- ۱۵- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

- ۱۶- محسنیان راد، مهدی، ایران در چهار کهکشان ارتباطی، سروش، ۱۳۸۴
- ۱۷- محمدی، منوچهر (۱۳۸۰). جامعه شناسی جامعه اطلاعاتی. تهران: دیدار.
- ۱۸- مسایل سیاست جهان، ترجمه کمال سروریان، پژوهشکده مطالعات راهبردی غیر انتفاعی، زمستان ۱۳۸۱، ص ۲۱۳
- ۱۹- معتمدنژاد، کاظم (۱۳۷۹). "حق دسترسی همگانی به اطلاعات در قرن بیست و یکم".
- ۲۰- مک براید، شن، یک جهان چندین صدا، ترجمه ایرج پاد، سروش، ۱۳۷۵
- ۲۱- مولانا، حمید، اطلاعات و ارتباطات جهانی، ترجمه اسدا.. آزاد و حسن زاده و مریم اخوتی، نشر کتابدار، ۱۳۸۴
- ۲۲- نمک دوست تهرانی، حسن (۱۳۸۲). "حق دسترسی به اطلاعات: بنیان ها، روند جهانی و جایگاه ایران".
- ۲۳- هیل، ملیکل (۱۳۸۱). تاثیر اطلاعات بر جامعه: بررسی ماهیت، ارزش و کاربرد اطلاعات. تهران: چاپار.
- 24- <http://www.chydenius.net>
- 25- <http://conventions.coe.in>
- 26- www.freedominfo.org
- 27- www.mfoi.ir- www.law.indiana.edu
- 28- International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, UN General Assembly resolution
- 29- <http://www.lawrence.edu>
- 30- <http://www.om.fi>
- 31- <http://www.privacyinternational.org>
- 32- <http://www.unesco.org>
- 33- <http://www.unhchr.ch>

معرفی کتاب

کلاهبرداری و فساد (کشف و جلوگیری)^۱

نویسندگان: نیکل ایر و مارتین ساموسایوک ۲۰۰۶

فساد و کلاهبرداری تهدید مهمی برای بعضی سازمان‌ها هستند، نویسندگان این کتاب با بیان مثال‌هایی از کشورهای انگلستان، آمریکا، استرالیا و کشورهای اسکانداوی، تکنیک‌های ارزیابی و خطرات واقعی فساد و کلاهبرداری را در سازمان‌های مورد نظر تشریح می‌کنند.

همچنین روش‌هایی برای شناسایی روابط و رفتارهای مشکوک و فرآیندی جهت بررسی موثر موارد کلاهبرداری و راهنمای عملی برای ایجاد یک برنامه مؤثر ضد فساد و کلاهبرداری از طریق رسانه‌ها ارائه می‌کنند.

این کتاب فساد و کلاهبرداری را از مرحله اولیه یعنی شک و تردید تا اثرات آن به شکل اندام وار تشریح می‌کند.

نویسندگان این کتاب تجربیات اجرایی زیادی در زمینه مدیریت ریسک و جلوگیری از فساد و کلاهبرداری دارند. آنها همچنین بنیانگذار گروه Hibis

¹ Fraud and Corruption (Prevention and Detection)

هستند که نظرات مشورتی در زمینه جلوگیری از فساد و کلاهبرداری ارائه می‌کند.

این کتاب برای افرادی که با جلوگیری از فساد و کلاهبرداری و مدیریت ریسک و مسئولیت اجتماعی و مسائل حکمرانی سر و کار دارند، مفید خواهد بود.

فصل اول: بزرگترین خطرات مدیریت نشده

فساد و کلاهبرداری، بزرگترین خطرات تجاری مدیریت نشده روز هستند. گزارش‌ها حاکی از آن است که رسوایی‌های مربوط به فساد و رشوه هنوز بعنوان رایج‌ترین موارد فساد به شمار می‌روند. همانطور که در بیست سال گذشته چنین بوده است. در ادامه این فصل توضیحاتی در مورد چارچوب‌های مدیریتی و نقش مدیران در زمینه مبارزه با فساد و کلاهبرداری ارائه شده است.

فصل دوم: تشریح فساد و کلاهبرداری

در این فصل هزینه‌های واقعی فساد و کلاهبرداری توضیح داده شده است. فساد و کلاهبرداری از بزرگترین مشکلاتی بیان شده‌اند که به صورت عملی بر هر سازمانی تأثیر می‌گذارند. معمولاً سازمان‌ها ۵ درصد از درآمد سالانه‌شان را با فساد و کلاهبرداری از دست می‌دهند. فساد در سراسر جهان یک مشکل مهم و

شناخته شده است. ویژگی‌های فساد به طور منظم در اخبار، بولتن‌ها و برنامه‌های جاری سازمان‌ها منعکس می‌شود.

در بعضی صنایع، فساد می‌تواند در هر مرحله از فرآیند کار یا پروژه‌ها صورت گیرد. پژوهش‌های اخیر درباره هزینه‌ها فساد را تأیید می‌کند. در سال ۲۰۰۳ رئیس بانک جهانی گزارشی ارائه کرد که تقریباً ۵ درصد از اقتصاد جهانی حدود ۱/۵ تریلیون دلار در هر سال مربوط به فساد است. در انتهای فصل دوم به این سؤال پرداخته شده است که چه کارهایی برای متوقف کردن فساد و کلاهبرداری باید انجام داد؟

در ۲۵ سال گذشته تأکید زیادی بر اخلاق کار، حکمرانی شرکتی، مدیریت ریسک و مسئولیت جمعی شده است. اما این موارد منجر به موفقیتی در زمینه کاهش فساد و کلاهبرداری نشده است.

فصل سوم: شناسایی و در نظر داشتن خطر

در این فصل ماهیت استراتژی ضد فساد و کلاهبرداری، اجرای این استراتژی، قهرمانان داخلی و مسئولیت‌شان، سهامداران خارجی و تأثیر و نقش آنها، گسترش مقاومت در برابر فساد و کلاهبرداری مورد بررسی قرار گرفته است.

یک استراتژی ضد فساد و کلاهبرداری باید بوسیله همه سازمان‌ها و شرکتها اجرا شود. فشار فرآیندهای از سوی هیئت‌های قانونگذاری ملی و بین‌المللی و سایر گروههای فشار مانند سازمانهای غیر دولتی وجود دارد. برای موفقیت یک استراتژی ضد فساد باید مسائل اساسی خاص بیان شوند. این پیش شرطها عبارتند از:

- رئیس و هیئت مدیره باید خطر و گستره فساد و کلاهبرداری را دریابند آنها باید آگاه باشند که استراتژی ضد فساد و کلاهبرداری یکی از راه‌های مهم برای افزایش کارایی و اعتبار مدیریت سازمان‌ها است.

- باید الزاماتی برای تأمین اینکه سیاست‌های یک شرکت شامل اخلاق کار و ملاحظات ضد فساد بوسیله هر فردی شناخته و حمایت شوند، وجود داشته باشد. باید فهم مشخصی از شناخت خطرات فساد و کلاهبرداری وجود داشته باشد و

هر عضو هیئت مدیره باید مسئول اجرا و حامی برنامه‌ها باشد.

فصل چهارم: ارزیابی خطر فساد و کلاهبرداری

در این فصل شناخت مکان‌های مناسب برای فساد و کلاهبرداری و ابزارهای فساد و کلاهبرداری تشریح شده است.

نکات اصلی این فصل: هر فردی که با مدیریت خطر فساد و کلاهبرداری ارتباط دارد باید از ابزارهایی که کلاهبرداران استفاده می‌کنند، مطلع باشد

- باید مسیری برای مدیرانی که تغییرات و خطرات جدید فساد و کلاهبرداری را کشف می‌کنند وجود داشته باشد.

- نقاط و حوزه‌هایی که در سازمان ممکن است تکنولوژی مورد سوء استفاده قرار گیرد شناسایی شوند.

فصل پنجم: کشف و جلوگیری درست و صحیح

در این فصل، تحقیق در جلوگیری و کنترل فساد و کلاهبرداری مورد بررسی قرار گرفته است و ویژگی‌ها و روش‌های آن توضیح داده شده است. افزایش آگاهی از فرآیند کلاهبرداری و فساد و پیامدهای آن و بررسی صحیح شرکت‌ها نیز در این فصل مورد توجه قرار گرفته است.

بررسی، کنترل و کشف موارد فساد و کلاهبرداری می‌تواند منجر به کاهش قابل ملاحظه قربانیان فساد و کلاهبرداری شود. همه کارکنان باید آموزش و آگاهی لازم را در مورد کلاهبرداری کسب کنند.

برنامه آموزش در مورد فساد و کلاهبرداری باید در سطح وسیعی اجرا شود و مطالعه موردی در شرایط واقعی باشد. کارکنان باید آموزش ببینند تا تغییراتی در رفتار و ارتباطات و فعالیت‌های شرکتی خود ایجاد کنند این آموزش‌ها باید با فعالیت‌های جانبی همراه باشد.

فصل ششم: مدیریت حوادث

برنامه‌های ضد فساد و کلاهبرداری بدون توانایی گزارش و کنترل و مدیریت حوادث کامل نیستند. تهیه اصول راهنما و قوانینی برای هدایت محققان که به شیوه مناسب و مستند و مورد توافق مدیران تهیه شده باشد، اهمیت زیادی دارد.

در فصل ششم تنظیم اهداف و محاسبات واقعی در استراتژی‌های ضد فساد تشریح شده تا حوادثی که ممکن است در این فرآیند اتفاق بیافتد، تحت کنترل باشند. یک بررسی داخلی برای کشف فساد و کلاهبرداری، شامل پروژه‌ای کاملی است که خطاهای بسیار کمی داشته باشد و دقت و توجه لازم را داشته

باشد، همچنین برنامه‌های موشکافانه‌ای برای شناسایی موارد فساد و کلاهبرداری به شکل مؤثر را در خود داشته باشد.

فصل هفتم: مقاومت - هدف نهایی

شناخت هزینه‌های فساد و کلاهبرداری مورد بررسی قرار گرفته است و تأثیرات خارجی روی فساد و کلاهبرداری تشریح شده است. بعضی این تأثیرات شامل:

- اصول جهانی سازمان ملل «باید علیه فساد در همه زمینه‌های آن شامل اختلاس تلاش کرد»

- رویکردهای تجاری OECD برای مبارزه با اعمال فساد

- اصول کاری سازمان شفافیت بین‌المللی برای مقابله با رشوه

- چارچوب کنترل داخلی LOSO

به طور خلاصه، در این فصل مقاومت در حال گسترش نسبت به فساد و کلاهبرداری تشریح شده است.

نکات کلیدی فصل:

- اگر خواهان افزایش سود هستیم باید هزینه‌های پنهان فساد و کلاهبرداری را کاهش دهیم.

- سرمایه‌گذاری در کشف و جلوگیری و سپس سنجش مقاومت سازمان و روش‌های مبارزه با فساد و کلاهبرداری.

سنجش مقاومت نسبت به فساد و کلاهبرداری در مورد این است که چگونه کارها و اعمال سازمان صورت می‌گیرد نه الزامات قانونی که روی کاغذ وجود دارد. ما معتقدیم که به محض اینکه سازمان‌ها شروع به استفاده از تکنیک‌های مدیریت خطر در زمینه فساد و کلاهبرداری کنند، هزینه‌های پنهان در مبارزه با فساد و کلاهبرداری کاهش می‌یابد.

جریان آزاد اطلاعات یا آزادی اطلاعات در سال های اخیر توجه ویژه ای را به خود جلب کرده است. حق دسترسی عموم به اطلاعات رسمی یا توانایی شهروندان در دسترسی به اطلاعاتی که در اختیار حکومت است را آزادی اطلاعات می گویند. براساس این حق مردم اجازه می یابند که با اطلاعات بیشتری تصمیم بگیرند و در انتخاب های خود راحت تر عمل کنند و بدین ترتیب، به بیان حقایق تشویق شوند. جریان آزاد اطلاعات در سطح ملی موجب جلوگیری از فساد و تصمیمات خودکامه می گردد، زیرا تصمیم گیرندگان جامعه را وادار به پاسخ گویی و تصمیم گیری های منطقی در امور اقتصادی و مدیریتی خواهد کرد و مشارکت مردم در این امر با شفافیتی که در عملیات دولت پدید می آورد، مسؤولیت پذیری و حساب پس دهی را تقویت کرده و مانع از این می شود که کارمندان دولت با محرمانه خواندن آنها یا ادعای تعارض با امنیت ملی راه را برای بررسی های مربوط به زمینه ها و موارد فساد انگیز و فساد آلود ببندند.

آدرس: تهران- خیابان طالقانی- تقاطع خیابان شهید سپهد قرنی- سازمان بازرسی کل

کشور- طبقه دوم- مرکز پژوهش و برنامه ریزی

تلفن: ۸۱۳۵۲۱۳۰ - ۸۱۳۵۲۰۳۲ - ۸۸۳۲۹۴۹۸ E- Mail: Researchcenter@ 136.ir

www.gio.ir