فرهیختگان
@farhikhtegandaily
WWW.FDN.IR

محمدمهدی اسماعیلی عضو هیات‌علمی دانشگاه تهران در گفت‌وگو با «فرهیختگان»:

تصمیم‌گیری‌های عمومی باید در دید مردم باشد

رهبر انقلاب در دیدار اخیر با مسئولان دستگاه قضا بحثی را تحت‌عنوان نقش‌آفرینی مردمی در مبارزه با فساد مطرح کردند. قبلا رهبری بارها بر نقش مردم در حوزه‌های مختلف تاکید و این موضوع را بیان کرده بودند که در هر عرصه‌ای که مردم حضور داشتند، دستاوردهای فراوانی رقم خورده و در هر حوزه‌ای که از این مساله غفلت شده، مشکلات عدیده‌ای پدید آمده است. در این ارتباط به اعتقاد شما نقش‌آفرینی مردمی در مبارزه با فساد به چه نحو عملیاتی است و چگونه می‌توان آن را صورت‌بندی کرد؟

در ادبیات قضایی دنیا هم بخش مهمی از وظایف مبارزه با مقوله فساد که در همه جای دنیا وجود دارد، برعهده مردم است؛ موضوعی که در قالب سوت‌زنی از آن یاد می‌شود. سوت‌زنی درواقع مردم را راغب می‌کند تا در موضوع مبارزه با فساد دخالت کنند. در این‌باره لازم به اشاره است که با توجه به شاخصه‌های تمدنی غرب و رویکرد انسان‌محور آن متناسب با این اقتضائات در غرب حداقل‌هایی را برای این مساله در نظر گرفته‌اند که در این ارتباط می‌توان به تامین امنیت گزارشگران فساد، در نظر گرفتن پاداش برای این کار و... اشاره کرد.

در همه جای دنیا این اتفاق رخ می‌دهد و در هر جامعه مبتنی‌بر نظام معرفتی و بینشی که در آن جامعه وجود دارد، پیش‌بینی‌هایی صورت گرفته است. آمارها نشان می‌دهد بخش عمده‌ای از کشف فساد توسط همین سیستم اتفاق می‌افتد. ما در جمهوری اسلامی پایگاه معرفتی عمیقی برای این موضوع داریم. مقوله‌ای به نام امربه‌معروف و نهی‌ازمنکر داریم که مبنای شرعی و دینی دارد. در حقیقت موضوع نظارت عامه مبانی دینی و معرفتی دارد. در اصول قانون اساسی نیز این موضوع دیده شده و اصل هشتم نظارت مردم بر حاکمیت یکی از نمودهای آن است.

این امر در سال‌های اخیر و از آغاز دوره کاری جدید قوه‌قضائیه به‌عنوان یکی از سرفصل‌های اقدامات تحولی به‌صورت جدی در دستور کار است. در دوره جدید مشارکت مردم در موضوع مبارزه با فساد تا حد زیادی موردتوجه است؛ موضوعی که در حکم رهبر انقلاب برای آیت‌الله رئیسی هم تحت‌عنوان مردمی‌سازی قوه‌قضائیه مورداشاره قرار گرفت. در این ارتباط هم‌اکنون دستورالعمل‌هایی درحال نهایی شدن است و به‌زودی سامانه آن طراحی و بهره‌برداری می‌شود.

در حقیقت در تحول قضایی مورداشاره، موضوع مردمی‌سازی قوه به‌عنوان یکی از نمادها و کارکردهای عملیاتی بحث گزارشگری فساد در دستور کار قرار گرفت، یعنی دو مقوله امر به معروف و نهی از منکر که یک موضوع اصیل دینی و آموزه قرآنی و بخشی از قانونی اساسی ماست با این بحث ادغام شده و در دستور کار قرار گرفته است و به‌زودی سامانه‌ها بالا خواهد آمد. این نظارت مردمی دو بخش دارد؛ یک نظارت مردمی درون قوه است که فساد داخل قوه را به خود شخص رئیس قوه گزارش دهد و آنجا تلاش می‌شود امنیت گزارشگران فساد به‌صورت کامل حفظ شود. مضاف برآن اگر گزارشی منجر به کشفی شود که جلوی فساد را می‌گیرد، حتی تشویق مالی و مادی هم برای آن پیش‌بینی می‌شود.

بخش دوم گزارشگری فساد در خارج از دستگاه قضایی به‌عنوان یک وظیفه عمومی است که دستگاه قضایی در بحث پیشگیری از جرم و در جهت احیای حقوق‌عامه آن را پیگیری می‌کند و در بحث رسیدگی به جرائم، سازمان بازرسی کاری را در سه سال اخیر طراحی کرده که باید تکمیل شود. با این دو نظام یعنی گزارشگری فساد از درون قوه و گزارشگری فساد از بیرون قوه، نظارت مردمی و مردمی‌سازی مبارزه با فساد و سوت‌زنی تا حد زیادی عملیاتی می‌شود. طرحی که امید می‌رود سرعت امر مبارزه با فساد را ارتقا داده و زمینه مناسبی را برای ریشه‌کنی فساد فراهم آورد.

به ابعاد معرفتی این امر هم اشاره و بیان کردید ما در ایران جدای از آن چیزی که در غرب وجود دارد دو بحث معرفتی هم داریم که عبارتند از امر به معروف و نهی از منکر. با این وصف ناظر به این دو مقوله از نگاه شما درحال حاضر وضعیت سوت‌زنی و گزارش فساد در جامعه به چه نحو است؟

رسیدگی به بسیاری از پرونده‌های مهمی که الان در دستگاه قضایی در جریان است با گزارشگری همکاران شما در رسانه‌ها صورت گرفته است. ما هم‌اکنون یکی از بهترین نمونه‌های گزارشگری فساد را در حوزه خبرنگاران و رسانه‌ها می‌بینیم. روزنامه‌ها، خبرگزاری‌ها، مطبوعات و... یکی از مهم‌ترین و بهترین محمل‌ها برای گزارشگری و پیگیری فساد به شمار می‌آیند. این در سال‌ها قبل هم وجود داشت. روزنامه‌نگاران شاخصی در جمهوری اسلامی طی سه، چهار دهه اخیر داشتیم که در بحث گزارشگری فساد پیشتاز بودند. با شجاعت با صاحبان قدرت و ثروت درگیر شدند و بعدا آسیب دیدند ولی ماندند و این راه را باز کردند.

درحال حاضر به اعتقاد من مهم‌ترین کار این است که طبق گفته رهبری، اگر خطایی از گزارشگر دیده شد این باعث نشود فساد بزرگ‌تر توسط قانون‌شکنان به‌نوعی در پشت خطاهای جزئی پنهان شود. این کاری است که به شکل منظم و قانونی و با هدف حمایت از گزارشگران باید در دستگاه قضایی صورت گیرد. تا امروز صورت قانونی روشنی برای این چالش وجود نداشت. علی‌رغم همه مبانی معرفتی و تکلیفی که در مناسک دینی و قانون اساسی ما و ادبیات امروز دنیا وجود دارد، این مساله در کشور به‌دستورالعمل اجرایی تبدیل نشده بود. در دوره جدید کاری قوه‌قضائیه این موضوع تبدیل به دستورالعمل شده و سامانه‌ای برای آن در نظر گرفته شده تا کار هم با اطمینان و امنیت کامل

محمد جعفری
روزنامه‌نگار

اشاره رهبر انقلاب به مردمی‌سازی مبارزه با فساد و تاکید بر لزوم ایجاد زیرساخت حقوقی متقن و چارچوب‌مند برای تسهیل در گزارشگری فساد را می‌توان مهم‌ترین بخش از بیانات ایشان در ارتباط تصویری با مسئولان دستگاه قضا دانست. گزارشگری فساد در سال‌های گذشته هزینه‌های زیادی را به جوانان عدالتخواه و سوت‌زنان این عرصه تحمیل کرده و همین موضوع احتمالا تا حد زیادی این عرصه را برای عدالتخواهان تنگ ساخته و زمینه محافظه‌کاری در این حوزه را فراهم آورده است؛ اتفاقی که می‌تواند خیلی‌ها را برای ورود به این مبارزه مردد و دست به عصا کند.

کشتی‌بان دستگاه قضا را چند صباحی است که در این زمینه سیاستی دگر آمده و این را می‌توان از مواضع مسئولان عدلیه به خوبی دریافت. فاصله تا رسیدن به نقطه مطلوب اما بسیار است و به نظر می‌رسد ورود رهبر انقلاب به این ماجرا و تاکید بر ساختارسازی حقوقی برای تسهیل در مبارزه عمومی با فساد ریشه در همین واقعیت دارد.

در این ارتباط با محمدمهدی اسماعیلی عضو هیات‌علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران به گفت‌وگو نشستیم. اسماعیلی می‌گوید در بسیاری از کشورهایی که سابقه دموکراسی و جمهوریت در آنها خیلی عقب‌تر از کشور ماست، کاملا روشن و شفاف است که مدیران چقدر حقوق و پاداش و اضافه‌کار دریافت می‌کنند و چه اموالی دارند. در ایران اما همه‌چیز محرمانه است. درحالی که محرمانگی این قبیل اطلاعات برای مردم است و مسئولان طبیعتا باید در معرض دید مردم باشند؛ چراکه این در معرض دید مردم بودن خودبه‌خود بازدارنده است. به‌اعتقاد این استاد دانشگاه زیرساخت‌های لازم برای نظارت عمومی هم‌اکنون نیز تا حدی وجود دارد ولی به‌صورت ناقص اجرا می‌شود و به همین خاطر مجلس و قوه‌قضائیه باید با قوانین، دستورالعمل‌های مقتضی را هرچه زودتر تدارک دیده و ابلاغ کنند. متن این گفت‌وگو را در ادامه می‌خوانید.

گزارشگر باشد و هم بدون هوچی‌گری‌های متداولی که ممکن است اتفاق بیفتد، پیگیری شود. به‌هرحال اگر امر گزارشگری فساد بدون ضابطه دنبال شود، این احتمال وجود دارد که به حرمت افراد خدشه وارد آید. از این‌رو باید فضای سالمی ایجاد کنیم و سیستم، گزارش‌های واصله را بررسی کند و اگر موضوع به نتیجه رسید، برخورد با متخلفان صورت گیرد. به نظر می‌رسد در نظر گرفتن یک سازوکار متقن و قانونی به این شکل بسیاری از آفاتی را که بعضا درحال حاضر نیز در بحث گزارشگری فساد دچار آن هستیم، برطرف می‌کند.

> اگر بسترهای سالم و روشن و با سازوکارهای دقیق مشخص کرده باشیم گزارشگری فساد نمی‌تواند به بهانه‌ای برای سوءاستفاده سیاسی، اقتصادی و... تبدیل شود. طبیعتا فضای گزارشگری در محیط امن هم برای گزارشگر و هم برای افراد دیگر به وجود می‌آید و انگیزه‌های احتمالی بعدی برای سوءاستفاده باقی نمی‌ماند

چگونه می‌توان مانع این آفات شد. به بیان دقیق‌تر چطور می‌توان مانع از آن شد که نظارت عمومی محدود به چند کار محدود و سفارشی و ابزاری برای گروکشی‌های سیاسی نشود؟

نکته همین است. اگر بسترهای سالم و روشن و با سازوکارهای دقیق مشخص کرده باشیم، گزارشگری فساد نمی‌تواند به بهانه‌ای برای سوءاستفاده سیاسی، اقتصادی و... تبدیل شود. من فکر می‌کنم اگر بسترهای قانونی شفاف معین شود، طبیعتا فضای گزارشگری در محیط امن هم برای گزارشگر و هم برای افراد دیگر به وجود می‌آید. ضمن آنکه نتیجه بررسی‌ها به خود فرد گزارشگر هم اعلام می‌شود. این یکی از امتیازات مهم آن سازوکار شفاف است که براساس آن فردی که اعلام یک خطا و فسادی را می‌کند، می‌تواند به صورت هوشمند در جریان فرآیند رسیدگی و چرخش پرونده نیز قرار گیرد. طبیعتا وقتی این سازوکار شفاف باشد انگیزه‌های احتمالی بعدی برای سوءاستفاده باقی نمی‌ماند و مفاسد جانبی، دیگر موضوعیت چندانی نخواهند داشت و نمی‌توان از این امر به‌عنوان اهرم فشار برای افراد استفاده کرد. درحقیقت جلوی بسیاری از این آسیب‌ها گرفته می‌شود. بنابراین باید به اجرای این سازوکار توجه جدی داشت و تقویت آن را در دستور کار قرار داد تا به مرور زمان این کار جلو برود و بتوانیم یک فضای درخور شأن جامعه ایرانی و متناسب با معارف مکتبی آن ایجاد کنیم.

اگرچه شما تا حد زیادی به سوال بعدی من اشاره کردید ولی به نظر می‌رسد اهمیت موضوع به‌گونه‌ای است که شفاف‌سازی درباره آن را ضروری می‌سازد. یکی از اشارات رهبری در این بخش، لزوم تامین زیرساخت‌های حقوقی برای نظارت مردمی است. نگاه شما به این مساله چیست و معتقدید این زیربنای حقوقی چه ابعاد و شاخصه‌هایی باید داشته باشد؟

زیرساخت همین است که اشاره کردم. ساختاری که مبتنی‌بر سازوکار روشن و قانونی باشد. زیرساخت حقوقی باید طوری باشد که مطالبات و گزارش‌های مردم در بستر امن قرار گیرد. نکته دیگر ابلاغ دستورالعمل‌های قانونی است. شنیده‌ام مجلس هم در این زمینه طرحی را در دستور کار دارد تا این موضوع در قوه‌قضائیه آسان‌تر دنبال شود. درعین‌حال قوه قضائیه، خود نیز با استفاده از اختیارات قانونی تا حد زیادی می‌تواند زمینه مناسب این نظارت مردمی را سامان دهد. مهم‌تر از آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل، سامانه است؛ سامانه‌ای امن و قابل‌دسترس برای همه مردم، که در اختیار بالاترین مقام دستگاه قضا باشد. امیدواریم با همتی که امروز در مجموعه دستگاه قضایی به چشم می‌خورد این موضوع همین امسال نهایی شده و به بهره‌برداری برسد.

ارتباط نظارت عمومی و مقوله شفافیت چیست؟

اگر شفافیت حاکم شود بسیاری از مشکلات و مسائل حل می‌شود. ما در شفافیت به‌دنبال اتاقی شیشه‌ای هستیم که افراد و مسئولان و کسانی که از طرف مردم امانت حکمرانی را در اختیار دارند، بتوانند موردنظارت مردم باشند. سامانه اعلام اموال مسئولان، قانونی است که جای ارتقا دارد و باید با ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه در کنار هم دیده‌شده و به آنها عمل شود. امروز علی‌رغم اینکه ساختارهای شکلی و قانونی قابل‌قبولی درخصوص شفافیت وجود دارد، مقاومت‌هایی جدی برای استقرار عمومی آن صورت می‌گیرد. ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه یا قانون اموال مسئولان باید به نحوی اجرا شود که در خور شأن و جایگاه جامعه ما باشد؛ موضوعی که امروز با آن خیلی فاصله داریم. با مشاهده سازوکارهای بسیاری از کشورهایی که سابقه دموکراسی و جمهوریت در آنها خیلی عقب‌تر از کشور ماست درخواهید یافت فرضا مدیران چقدر حقوق و پاداش و چقدر اضافه‌کار دریافت کرده و چه اموالی دارند. در ایران اما همه‌چیز محرمانه است. درحالی که محرمانگی این قبیل اطلاعات برای مردم است. مسئولانی که مسئولیت گرفته‌اند طبیعتا باید در معرض دید مردم باشند. این در معرض دید مردم بودن خود به خود بازدارنده است. نباید اجازه دهیم فساد اتفاق افتد و بعد یقه کسی را بگیریم. سیستم باید به‌حدی قوی باشد که بازدارنده باشد و من به‌عنوان مسئول بدانم اگر خطایی کنم چشم‌های ناظر مطلعی هستند که امور را رصد می‌کنند. میزان حقوق و استفاده از تسهیلات مسئولی که مقام دولتی دارد باید برای عموم جامعه مشخص باشد. خودداری از رفتن به این سمت، منشا و گذرگاه‌های فساد را شکل می‌دهد و درمقابل، اگر شفافیت واقع شود جلوی این مشکلات به خوبی گرفته می‌شود.

> درحال حاضر ساختارهای شفافیت در کشور ما ایرادات زیادی دارد. بسیاری از تصمیم‌گیری‌های عمومی نهادها و دستگاه‌ها باید درمعرض دید مردم باشد. هرچقدر در حوزه حاکمیت و فضای تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی و مکاتبات شفافیت وجود داشته باشد سلامت ساختار نظام اداری نیز تضمین‌شده‌تر است

این یعنی از نظر شما زیرساخت قانونی به تنهایی کفایت نمی‌کند و گذشته از وجود قوانین مربوطه در این زمینه عمل به آن قوانین نیز به همان میزان مهم است؟

بله. خیلی از این زیرساخت‌ها هم‌اکنون نیز وجود دارند ولی به صورت ناقص اجرا می‌شوند. عموما مدیران از بیان این موضوعات ابا دارند. باید در این زمینه کار فرهنگی انجام شود. در جمهوری اسلامی باید همه‌چیز روشن باشد. باید اموال من به‌عنوان مسئول و افراد خانواده من که از رانت همنشینی و نسبت نزدیک با من بهره‌مند هستند و می‌توانند در معرض اتفاقات حاشیه‌ای قرار بگیرند، شفاف باشد. این اتفاق اگر رخ دهد تقریبا می‌توان گفت بخش عمده‌ای از فساد از بین می‌رود. البته این را هم نباید فراموش کرد که کسی که فاسد است حتما راه‌های درروی این مساله را هم پیدا می‌کند ولی به هرحال باید در سیستم تلاش شود حداکثر سازه‌های قانونی و سامانه‌ای راه بیفتد و نظارت مردمی را گسترده کنیم تا این فساد به حداقل برسد. این خطری است که الان در کشور ما احساس می‌شود.

با این اوصاف نظارت عمومی چه نسبتی با عدالتخواهی دارد؟

در واقع نظارت عمومی جامعه را معتدل می‌کند. درصورت وجود نظارت عمومی، نیازی به حرکت‌های افراطی و هیجانی نیست. حرکت‌های افراطی و تند غالبا ناشی از حس تبعیض و حس وجود ساختارهای غیرشفاف و تودرتوهای نامعلوم و منفذهای پنهانی است. اینهاست که فضاهای هیجانی و احساسی و بعضا تند را ایجاد می‌کند. نظارت عمومی تبعیض را کاهش می‌دهد. وقتی تبعیض کاهش یابد، حس امنیت روانی و عدالت بیشتر در جامعه احساس می‌شود. به هر ترتیب روشن است که عدالت به این معنا نیست که همه به یک میزان درآمد داشته باشند. بلکه برمبنای عدالت هرکسی براساس استحقاق خود باید منابع را دریافت کند. نظارت عمومی زمینه‌های تبعیض را از بین می‌برد و اگر این چنین شود، زمینه‌های بروز ناامنی‌های روانی تا حد زیادی کاهش می‌یابد.

درواقع براساس فرمایش شما هرچقدر نظارت عمومی بیشتر باشد، در گفتمان عدالت پیشروتر هستیم.

بله. دقیقا ارتباط مستقیمی میان این دو وجود دارد و از عناصر اصلی عدالت همین نظارت عمومی و شفافیت هستند.

با این وصف شاخص‌های سنجش میزان شفافیت را چه مواردی می‌دانید؟ بر چه اساسی و بر مبنای چه شاخص‌هایی می‌توان گفت سطح شفافیت در جامعه ما مناسب است یا خیر و در چه وضعیتی قرار دارد؟

فکر می‌کنم درحال حاضر ساختارهای شفافیت در کشور ما ایرادات زیادی دارد. بسیاری از تصمیم‌گیری‌های عمومی نهادها و دستگاه‌ها باید درمعرض دید مردم باشد و اگر کسی خواست بتواند به آنها دسترسی داشته باشد. مثلا در قوه‌قضائیه سامانه آرای قضایی می‌تواند موضوعیت داشته باشد. به‌عنوان نمونه مذاکرات در هیات‌های عمومی دیوان عدالت اداری، هیات عمومی دیوان‌عالی کشور، مجلس شورای اسلامی و رایی که نماینده‌ها می‌دهند، مذاکرات کمیسیون‌های تخصصی مجلس، مذاکرات هیات‌وزیران، مکاتبات بانک اداری و مالی مرکزی و سازمان‌ها و... باید شفاف باشد. مکاتبات اداری بین‌بانکی، نامه‌هایی که نماینده‌ها برای معرفی افراد به این اداره و آن سازمان می‌فرستند و... دقیقا مواردی هستند که زمینه تبعیض و پارتی‌بازی را ایجاد می‌کنند و از قضا این نامه‌ها در هیچ جایی نیز ثبت شده نیست.

هرچقدر در حوزه حاکمیت و فضای تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی و مکاتبات شفافیت وجود داشته باشد، سلامت ساختار نظام اداری نیز تضمین‌شده‌تر است. ما علی‌رغم اینکه پایه‌های اصلی اعمال شفافیت را داریم اما تا رسیدن به نقطه مطلوب باید مسیری طولانی را طی کنیم. از همین‌رو به نظر من ضروری است نمایندگان در دوره جدید مجلس تمام تلاش خود را به کار گیرند تا در چهار سال پیش‌رو موانع شفافیت در حوزه قانونگذاری، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری برطرف شود.

حد مطلوب شفافیت تا کجاست و مشخصا شفافیت را تا چه سطحی خوب و مفید می‌دانید؟

شفافیت در همه جای دنیا، غیر از حوزه‌های امنیتی، نظامی و دفاعی، خوب است. غیر از این سه حوزه، چیز مخفی‌ای نداریم. هر چقدر فضای حیاط‌خلوت گسترده‌تر باشد، فضای رانت و فساد افزایش خواهد یافت.

یکی از مواردی که بعضا به‌عنوان یک آفت در مقوله شفافیت پارلمانی از آن یاد می‌شود این است که شفافیت آرا، شاید به در معرض مستقیم دید مردم بودن منتهی شود ولی این موضوع نفوذ احزاب بر نمایندگان را به شدت زیاد می‌کند و در این صورت نماینده نمی‌تواند خارج از چارچوب‌های بسته حزب عمل کند و خب در بسیاری از مواقع ممکن است منافع احزاب با منافع عمومی و رای‌دهندگان در یک راستا نباشد. برای این چالش چه باید کرد؟

اولا ما که هنوز در ایران نظام حزبی نداریم و همین شوراهای ائتلاف در انتخابات‌ها با هم رقابت می‌کنند. بنابراین این موضوع برای ما که رقابت‌های حزبی و گروهی‌مان عمدتا شب انتخاباتی است، موضوعیت چندانی ندارد. ثانیا اگر چنین ساختاری هم وجود داشت بازهم این اشکال وارد نبود. شفافیت آرا جلوی حریت نمایندگی را نمی‌گیرد. یک نماینده باید با یک مبنای مشخص به تصمیم برسد و برای این تصمیم استدلال داشته باشد. در دنیا شاید هیچ نظام حزبی‌ای به اندازه نظام دوحزبی ایالات‌متحده آمریکا متصلب نباشد. بارها دیده شده که چند نماینده دموکرات یا جمهوریخواه رای خود را برخلاف مواضع حزب خود و همسو با حزب رقیب به صندوق انداخته‌اند. درحقیقت باید گفت شخصیت حقیقی نماینده هم منشأ اثر است. نماینده، ربات نیست که صرفا رای بلی یا خیر حزب متبوع خود را منتقل کند. هماهنگی‌هایی با حزب انجام می‌دهند اما نماینده‌ها خود شخصیت‌های حقیقی هستند. به‌ویژه در نظام انتخاباتی ما که فردمحور است و حزب‌محور محسوب نمی‌شود، کسی نمی‌تواند کس دیگری را به این گونه رأی دادن وادار کند. بنابراین این مساله‌ای نیست که در حوزه شفافیت بخواهیم دغدغه آن را داشته باشیم.