



Interdisciplinary Legal Research

Jun 2024, 5(2): 53-63

Available online on: www.ilrjournal.ir

e-ISSN:2717-1795

ORIGINAL RESEARCH PAPER

Legal Dimensions of E-Government and Its Impact on Transparency and Accountability in the Public Sector: An Analysis of the Gap Between Law and Reality

Mina Alavi^{3*} 

Received:

15 Apr 2024

Revised:

25 May 2024

Accepted:

08 Jun 2024

Available Online:

21 Jun 2024

Keywords:

E-government,
Transparency,
Accountability,
Implementation
Gap, Public Law,
Freedom of
Information.

Abstract

Background and Aim: In modern governance, transparency and accountability are key to legitimacy. While e-government offers potential to enhance these principles, its effectiveness depends on the legal framework. This study critically analyzes Iran's e-government legal architecture to assess its impact on transparency and accountability, focusing on the "implementation gap" between legislative goals and practical realities.

Materials and Methods: Using a descriptive-analytical and interdisciplinary approach, this research qualitatively analyzes key legal documents, judicial precedents, and theoretical literature from public law and public administration through documentary research.

Ethical Considerations: All ethical principles have been observed in the writing stages of this research.

Findings: The study identifies a significant "implementation gap" caused by three factors: flawed legislative design, including broad exemptions and weak oversight; bureaucratic resistance through "performative transparency"; and an "accountability gap," where disclosed information rarely leads to consequences, fostering a culture of impunity.

Conclusion: Achieving effective e-governance in Iran requires integrated reforms beyond technical solutions, including strengthening legal enforcement, empowering oversight bodies, and demonstrating the political will to bridge the accountability gap.

1* Assistant Professor, Department of Public Administration, Qazvin Branch, Islamic Azad University, Qazvin, Iran. (Corresponding Author) Email: Mina.alavi@iau.ac.ir Phone: +980000000000

Please Cite This Article As: Alavi, M (2024). "Legal Dimensions of E-Government and Its Impact on Transparency and Accountability in the Public Sector: An Analysis of the Gap Between Law and Reality". *Interdisciplinary Legal Research*, 5(2): 53-63.



This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0)

مقاله پژوهشی

(صفحات ۵۳-۶۳)

ابعاد حقوقی دولت الکترونیک و تأثیر آن بر شفافیت و پاسخگویی در بخش دولتی: تحلیلی بر شکاف میان قانون و واقعیت

مینا علوی*

۱. استادیار گروه مدیریت دولتی، واحد قزوین، دانشگاه آزاد اسلامی، قزوین، ایران. (نویسنده مسؤول)

Email: Mina.alavi@iaau.ac.ir

دریافت: ۱۴۰۳/۰۱/۲۷ ویرایش: ۱۴۰۳/۰۳/۰۵ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۳/۲۰ انتشار: ۱۴۰۳/۰۴/۰۱

چکیده

زمینه و هدف: در پارادایم حکمرانی نوین، شفافیت و پاسخگویی ارکان کلیدی مشروعیت دولت‌ها محسوب می‌شوند. دولت الکترونیک به عنوان ابزاری فناورانه، ظرفیت‌های قابل توجهی برای تحقق این اصول ایجاد کرده، اما اثربخشی آن به کیفیت چارچوب‌های حقوقی و نهادی وابسته است. هدف این پژوهش، تحلیل انتقادی معماری حقوقی دولت الکترونیک در ایران و ارزیابی تأثیر آن بر شاخص‌های شفافیت و پاسخگویی، با تمرکز بر تبیین نظری «شکاف پیاده‌سازی» میان اهداف قوانین و واقعیت‌های اجرایی است.

مواد و روش‌ها: این پژوهش با رویکردی میان‌رشته‌ای و به روش توصیفی-تحلیلی انجام شده است. با استفاده از روش اسنادی، قوانین کلیدی (قانون اساسی، قانون انتشار اطلاعات، قانون مدیریت خدمات کشوری و...)، رویه قضایی و ادبیات نظری در حوزه‌های حقوق عمومی، مدیریت دولتی و جامعه‌شناسی سازمان‌ها مورد واکاوی و تحلیل محتوای کیفی قرار گرفته‌اند.

ملاحظات اخلاقی: کلیه اصول اخلاقی حاکم در پژوهش، در نگارش این مقاله رعایت شده است.

یافته‌ها: یافته‌ها نشان‌دهنده وجود یک «شکاف پیاده‌سازی» عمیق است که از برهم‌کنش سه عامل نشأت می‌گیرد: نخست، ضعف‌های ذاتی در طراحی قوانین، شامل استثنائات گسترده در قانون انتشار اطلاعات، ضعف ساختاری نهاد ناظر، و خلاء یک قانون جامع حفاظت از داده. دوم، مقاومت فرهنگ بوروکراتیک که از طریق «شفافیت نمایشی» و انطباق نمادین، الزامات قانونی را خنثی می‌سازد. سوم، وجود یک «شکاف پاسخگویی» که در آن، اطلاعات افشاشده به دلیل ناکارآمدی فرآیندهای قضایی و اداری، به ندرت به مسئولیت‌پذیری و اعمال پیامد منجر شده و به ترویج فرهنگ بی‌کیفرمانی می‌انجامد.

نتیجه‌گیری: گذار به حکمرانی الکترونیک کارآمد، مستلزم اصلاحات یکپارچه حقوقی، اجرایی و نظارتی، تقویت ضمانت اجراها و اراده سیاسی برای پر کردن شکاف پاسخگویی است.

کلمات کلیدی: دولت الکترونیک، شفافیت، پاسخگویی، شکاف پیاده‌سازی، حقوق عمومی، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.

مقدمه

۱- بیان موضوع

تحولات فناورانه در دهه‌های اخیر، به‌ویژه گسترش اینترنت و فناوری‌های دیجیتال، صرفاً بهینه‌سازی ابزارهای پیشین را در پی نداشته، بلکه به بازیگر بندی بنیادین رابطه میان دولت و شهروند و در نتیجه، دگرگونی در ماهیت قدرت سیاسی و ساختار حکمرانی منجر شده است. در این گذار پارادایمیک، شهروند از جایگاه یک مخاطب یا دریافت‌کننده منفعل خدمات دولتی، به یک «شهروند دیجیتال»^۱ با قابلیت‌های نوین برای کنشگری، نظارت و مشارکت در فرآیندهای خط‌مشی‌گذاری ارتقا یافته است. این تحول هستی‌شناختی، اصول کلاسیک حقوق عمومی و نظریه‌های مدیریت دولتی را به چالش کشیده و مفاهیمی چون شفافیت^۲ و پاسخگویی^۳ را از یک آرمان اخلاقی به یک ضرورت کارکردی و یکی از ارکان کلیدی مشروعیت و اعتماد عمومی در دولت‌های معاصر تبدیل کرده است. در این چارچوب تحلیلی، شفافیت به مثابه افشای نظام‌مند، به‌موقع و دسترسی‌پذیر ساختن اطلاعات مربوط به فرآیندها، تصمیمات و عملکردهای دولت برای عموم، و پاسخگویی به منزله الزام حقوقی و سیاسی مقامات دولتی به توجیه‌پذیری اقدامات و قبول مسئولیت در قبال پیامدهای آن تعریف می‌شوند. این دو مفهوم، وجوه جدایی‌ناپذیر پارادایم «حکمرانی خوب» را تشکیل می‌دهند که بقا و کارآمدی نظام‌های اداری مدرن به تحقق آن‌ها وابسته است (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۹۷، ۳۱).

دولت الکترونیک^۴، به عنوان مهم‌ترین تجلی این پارادایم تکنو-اداری، ظرفیت‌های بالقوه عظیمی را برای تحقق این اصول به نمایش می‌گذارد. این مفهوم، که بسیار فراتر از مکانیزاسیون خدمات است، بر به‌کارگیری استراتژیک فناوری اطلاعات برای بازمهندسی و تحول در فرآیندهای درونی و بیرونی دولت به منظور افزایش کارایی، کیفیت خدمات و تعمیق ارزش‌های دموکراتیک استوار است. دولت الکترونیک

از طریق سازوکارهایی چون شکستن عدم تقارن اطلاعاتی^۵ میان دولت و شهروند، زدودن موانع بوروکراتیک، ایجاد ردپاهای دیجیتال قابل حسابرسی^۶ برای هر کنش دولتی و تبدیل شفافیت از یک استثنای تفضل‌آمیز به یک هنجار حقوقی، پتانسیل متوازن‌سازی ساختار قدرت را داراست. با این حال، ادبیات انتقادی در این حوزه نشان می‌دهد که کاربست و تأثیرات فناوری، عمیقاً در بستر سیاسی و سازمانی ای که در آن به کار گرفته می‌شود، ریشه دارد. فناوری ذاتاً خنثی نیست و می‌تواند به همان سهولتی که ابزار توانمندسازی شهروندان می‌شود، به وسیله‌ای برای نظارت فراگیر و کنترل اجتماعی بدل گردد؛ پدیده‌ای که از آن تحت عنوان «سرمايه‌داری نظارتی» یا «دولت پان‌اوپتیکون» یاد می‌شود (Zuboff, 2019, 378). افزون بر این، همان‌گونه که بنیستر و کانلی^۷ استدلال می‌کنند، شفافیت الکترونیکی خود می‌تواند به یک «پارادوکس» منجر شود؛ وضعیتی که در آن، انتشار حجم انبوهی از داده‌های خام و پیچیده پدیده غبارِ دادگی^۸، به جای روشن‌گری و توانمندسازی، به سردرگمی شناختی شهروندان و پنهان‌سازی ناکارآمدی‌ها در پس پرده‌ای از داده‌های فنی می‌انجامد. بنابراین، اثربخشی واقعی دولت الکترونیک نه در پیچیدگی الگوریتم‌ها، بلکه در استحکام معماری حقوقی و کارآمدی نهادهای اجرایی یک کشور نهفته است.

نظام حقوقی و اداری ایران نیز در واکنش به این الزامات جهانی و نیازهای داخلی، طی دو دهه اخیر مجموعه‌ای از قوانین و مقررات را در راستای استقرار دولت الکترونیک و ترویج شفافیت به تصویب رسانده است. تصویب «قانون تجارت الکترونیک» (۱۳۸۲)، «قانون مدیریت خدمات کشوری» (۱۳۸۶) و به‌ویژه «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» (۱۳۸۸) به عنوان نقطه اوج این اراده تقنینی، نشان‌دهنده تلاش برای مدرن‌سازی و پاسخگو کردن نظام اداری است. با این وجود، پس از گذشت بیش از یک دهه از این موج قانون‌گذاری، اینک زمان ارزیابی انتقادی نتایج فرا رسیده است. پرسش بنیادین این تحقیق آن است که: آیا این

⁵ - Information Asymmetry

⁶ - Digital Audit Trails

⁷ - Bannister & Connolly

⁸ - Data Smog

¹ - Digital Citizen

² - Transparency

³ - Accountability

⁴ - E-Government

عمیق‌تری از چرایی ناکامی نسبی قوانین موجود منجر خواهد شد (رستمی و همکاران، ۱۳۹۸).

بدین منظور، این پژوهش با اتخاذ رویکردی کیفی و به روش توصیفی-تحلیلی به دنبال پاسخگویی به پرسش محوری خود است. گردآوری اطلاعات از طریق روش اسنادی و کتابخانه‌ای صورت گرفته و داده‌های اصلی این تحقیق شامل متون قوانین کلیدی (قانون اساسی، قوانین عادی و آیین‌نامه‌ها)، رویه قضایی و نظریات مشورتی، و همچنین ادبیات علمی و نظری در حوزه‌های حقوق عمومی، مدیریت دولتی، جامعه‌شناسی سازمان و فناوری اطلاعات است. تحلیل داده‌ها با استفاده از روش تحلیل محتوای کیفی و با رویکردی انتقادی انجام شده تا رابطه پیچیده میان متن قانون و زمینه اجرا واکاوی شده و دلایل بروز شکاف پیاده‌سازی به صورت مستدل آشکار گردد. مقاله در ادامه، ابتدا به کالبدشکافی معماری حقوقی دولت الکترونیک در ایران می‌پردازد، سپس تأثیر این چارچوب را بر دو شاخص کلیدی شفافیت و پاسخگویی به صورت مجزا و انتقادی تحلیل می‌کند و در نهایت با جمع‌بندی یافته‌ها، به ارائه پیشنهادهایی برای پر کردن شکاف میان قانون و واقعیت خواهد پرداخت.

۲- روش تحقیق

این پژوهش از زمره پژوهش‌های نظری محسوب می‌شود و با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای و داده‌های اسنادی، به‌صورت تحلیلی توصیفی نگارش شده است.

بحث و نظر

تحلیل تأثیر چارچوب حقوقی دولت الکترونیک بر شفافیت و پاسخگویی در ایران، مستلزم کالبدشکافی سه‌گانه‌ای است: نخست، بررسی معماری حقوقی موجود و شناسایی ظرفیت‌ها و خلاءهای ذاتی آن؛ دوم، ارزیابی نتایج عملی این چارچوب در حوزه شفافیت؛ و سوم، سنجش میزان تحقق پاسخگویی به عنوان هدف غایی شفافیت. این تحلیل نشان خواهد داد که چگونه تعامل میان قوانین مترقی، نهادهای ضعیف و فرهنگ بوروکراتیک ریشه‌دار، به یک «شکاف پیاده‌سازی» عمیق و پایدار منجر شده است.

معماری حقوقی، در عمل توانسته است به ارتقاء معنادار شفافیت و پاسخگویی در بخش دولتی ایران منجر شود، یا آنکه با پدیده «شکاف پیاده‌سازی»^۱ مواجه هستیم که در آن، اهداف مترقی قوانین در مواجهه با موانع ساختاری، مقاومت‌های فرهنگی و خلاءهای اجرایی، در دستیابی به اهداف غایی خود با موانع جدی مواجه شده‌اند؟ به بیان دیگر، آیا قوانین موجود توانسته‌اند فرهنگ محرمانگی ریشه‌دار در بوروکراسی ایرانی را به چالش بکشند یا صرفاً به پوسته‌ای مدرن بر کالبدی سنتی تبدیل شده‌اند؟

ادبیات پژوهشی موجود در این حوزه، گرچه پرشمار است، اما تصویری متمرکز بر جنبه‌های مجزا را ارائه می‌دهد. بخشی از پژوهش‌ها، با نگاهی مدیریتی و فنی، به بررسی موانع استقرار دولت الکترونیک از جمله زیرساخت‌های ضعیف، مقاومت مدیران و فقدان سواد دیجیتال پرداخته‌اند (شریف‌زاده و صالحی، ۱۳۹۳). بخش دیگری از ادبیات، با رویکردی حقوقی، به تحلیل‌های ارزشمند اما اغلب مجزا از قوانین خاص، به ویژه قانون انتشار اطلاعات، پرداخته و نقاط ضعف و قوت آن را برشمرده‌اند (محسنی، ۱۳۹۷). پژوهش حاضر در صدد است تا با اتخاذ یک رویکرد کل‌نگر و میان‌رشته‌ای، این خلاء را پوشش دهد و به تحلیل ارتباط سیستماتیک و مستقیم میان «معماری حقوقی» در کلیت آن و «نتایج ملموس» آن بر شاخص‌های کلیدی حکمرانی بپردازد. نوآوری این تحقیق، در به‌کارگیری مفهوم «شکاف پیاده‌سازی» به عنوان چارچوب تحلیلی اصلی است. این مفهوم که از حوزه مطالعات خط‌مشی‌گذاری عمومی وام گرفته شده (Pressman & Wildavsky, 1973)، به فاصله معنادار میان اهداف یک قانون و نتایج واقعی آن اشاره دارد. این پژوهش با تلفیق دکرترین حقوق عمومی و نظریه‌های مدیریت دولتی، به دنبال تبیین این موضوع است که چگونه عوامل حقوقی (مانند استثنائات قانونی)، ساختاری (مانند نهادهای ناظر ضعیف) و فرهنگی (مانند فرهنگ سازمانی)، به صورت هم‌افزا به این شکاف دامن می‌زنند؛ امری که به درک

¹ - Implementation Gap

۱-۲- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات: انقلابی بر روی کاغذ؟

بی‌تردید، تصویب این قانون در سال ۱۳۸۸، نقطه‌عطفی در تاریخ حقوق عمومی ایران و گامی بلند در جهت تغییر پارادایم از «فرهنگ محرمانگی» به «اصل شفافیت» بود. فلسفه وجودی این قانون، که ملهم از تجارب موفق جهانی است، بر این اصل استوار است که اطلاعات تولید شده توسط نهادهای عمومی، متعلق به عموم است و محرمانگی یک استثنای مضیق است نه یک قاعده کلی. ماده ۲ قانون با مکلف کردن «هر شخص حقیقی یا حقوقی که خدمات عمومی ارائه می‌دهد» و ماده ۵ با اعلام «آزادی اطلاعات» به عنوان یک قاعده، نشان از نیت مرقی قانون‌گذار دارد (محسنی، ۱۳۹۷، ص. ۹۸). با این حال، تحلیل انتقادی این قانون نشان می‌دهد که چگونه ابزارهای محدودکننده تعبیه‌شده در آن، در عمل می‌توانند فلسفه وجودی آن را تضعیف کنند:

– **استثنائات گسترده و فقدان آزمون موازنه:** مواد ۱۳ (اسرار دولتی)، ۱۴ (حمایت از حریم خصوصی) و ۱۵ (اسرار تجاری)، اگرچه برای حفاظت از منافع مشروع ضروری هستند، اما به دلیل کلی‌گویی و سپردن تشخیص مصادیق به خود دستگاه‌ها، به «گذرگاه‌های فرار» از شفافیت تبدیل شده‌اند. در نظام‌های حقوقی پیشرفته، برای اعمال این استثنائات، یک «آزمون سه‌مرحله‌ای» شامل ضرورت، تناسب و مشروعیت هدف، و مهم‌تر از آن، یک «آزمون موازنه منافع عمومی» وجود دارد که به یک مرجع بی‌طرف اجازه می‌دهد در موارد تعارض، تشخیص دهد که آیا نفع عمومی حاصل از انتشار اطلاعات بر ضرر احتمالی ناشی از آن غلبه دارد یا خیر. فقدان چنین سازوکار دقیقی در قانون ایران، دست دستگاه‌ها را برای تفسیر موسع استثنائات و سلیقه‌ای عمل کردن باز گذاشته است.

– **نهاد ناظر بی‌دندان^۱:** کمیسیون انتشار اطلاعات (موضوع ماده ۱۸)، که باید قلب تپنده و ضامن اجرای قانون باشد، از چند ضعف ساختاری مهلک رنج می‌برد: ترکیب اعضای آن عمدتاً دولتی است که استقلال آن را زیر سؤال می‌برد؛ فاقد

۱- معماری حقوقی دولت الکترونیک در ایران: موزاییکی از قوانین مترقی و خلاءهای ساختاری

چارچوب حقوقی حاکم بر دولت الکترونیک در ایران، یک موزاییک پیچیده و گاه ناهمگون از اصول قانون اساسی، قوانین عادی و آیین‌نامه‌های اجرایی است. این چارچوب در ظاهر از ظرفیت‌های قابل توجهی برای پیشبرد شفافیت و پاسخگویی برخوردار است، اما در باطن از ناسازگاری‌ها، ابهامات و خلاءهای ساختاری معناداری رنج می‌برد که اثربخشی آن را در عمل با چالش مواجه کرده است.

۱-۱- بنیان‌های مفهومی در قانون اساسی: تفسیری در پرتو حقوق ملت

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان میثاق ملی و عالی‌ترین سند حقوقی کشور، گرچه به دلیل قدمت تاریخی، به صراحت از مفاهیمی چون «دولت الکترونیک» یا «شفافیت دیجیتال» نام نبرده، اما روح حاکم بر آن، به ویژه در فصل سوم (حقوق ملت)، ظرفیت‌های تفسیری گسترده‌ای برای حمایت از یک دولت پاسخگو و شفاف فراهم می‌کند. اصولی چون اصل سوم (بندهای ۶، ۹ و ۱۰ در باب نفی استبداد، رفع تبعیضات و ایجاد نظام اداری صحیح)، اصل شصت و نهم (علنی بودن مذاکرات مجلس)، اصل نودم (حق بنیادین شهروندان برای شکایت از طرز کار قوای سه‌گانه) و اصل یکصد و هفتاد و سوم (صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی)، همگی بر حق ذاتی مردم برای آگاهی از امور و نظارت بر قدرت حاکمه صحنه می‌گذارند. این اصول، یک «هنجار بنیادین» ایجاد می‌کنند که بر اساس آن، هرگونه قانون‌گذاری یا رویه اجرایی که به تحدید غیرموجه حق دسترسی شهروندان به اطلاعات و فرآیندهای تصمیم‌گیری منجر شود، می‌تواند به دلیل مغایرت با روح قانون اساسی، مورد پرسش قرار گیرد (ویژه، ۱۳۹۴: ۵۵). این بنیان‌های مفهومی، اگرچه به خودی خود حقوق قابل استیفای مستقیمی ایجاد نمی‌کنند، اما تکلیف سنگینی را بر دوش قانون‌گذار عادی برای ترجمه این کلیات به قوانین اجرایی و مؤثر قرار می‌دهند.

¹ A Toothless Watchdog

بودجه و تشکیلات مستقل است؛ و مهم‌تر از همه، تصمیمات آن فاقد قدرت الزام‌آور بوده و ضمانت اجرای مؤثری برای دستگاه‌های متخلف پیش‌بینی نشده است. این کمیسیون بیشتر به یک نهاد مشورتی و میانجی‌گر شبیه است تا یک مرجع قدرتمند نظارتی با اختیارات شبه‌قضایی. این ضعف ساختاری، مهم‌ترین مانع در برابر اجرای کامل قانون و احقاق حق شهروندان است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۵: ۱۲۱).

۱-۳- قانون مدیریت خدمات کشوری: موتور محرکه‌ای که به اندازه کافی سوخت ندارد

این قانون، به ویژه در فصل‌های دوم، سوم و یازدهم، با تأکید بر «ارائه خدمات به صورت الکترونیکی» (ماده ۱۷)، «استقرار نظام‌های سنجش عملکرد» (ماده ۸۱) و «حقوق مردم» (ماده ۲۵)، از منظر مدیریت دولتی، به دنبال نهادینه‌سازی اصول کارایی، خدمات‌محوری و عملکردگرایی برآمده از پارادایم «مدیریت دولتی نوین»^۱ است. این قانون، «تکلیف» را برای دستگاه‌ها ایجاد می‌کند، اما «حق» متناظر آن را برای شهروندان به روشنی تعریف نکرده و مشخص نمی‌سازد که اگر دستگاهی از تکلیف خود برای الکترونیکی کردن خدمات، شفاف‌سازی فرآیندها یا پاسخگویی به شهروندان سر باز زد، شهروند چگونه و از طریق چه سازوکار کم‌هزینه و سریعی می‌تواند این حق را استیفا کند. این فقدان ضمانت اجرای مشخص برای شهروندان، اثربخشی این مواد را به اراده و سلیقه مدیران دستگاه‌ها تقلیل داده است (بابائی، ۱۳۹۶: ۸۰).

۱-۴- قوانین پشتیبان: شمشیرهای دولبه

مجموعه قوانین دیگری نیز این معماری را تکمیل می‌کنند. «قانون تجارت الکترونیک» (۱۳۸۲) با اعتباربخشی به اسناد و امضای الکترونیکی، زیربنای حقوقی لازم برای تراکنش‌های دیجیتال را فراهم آورد. «قانون جرائم رایانه‌ای» (۱۳۸۸) نیز با هدف ایجاد امنیت سایبری، به حفاظت از داده‌ها و زیرساخت‌ها کمک می‌کند. اما این قوانین می‌توانند کارکردی دوگانه و گاه متناقض داشته باشند. به عنوان مثال، جرم‌انگاری «انتشار اسناد محرمانه دولتی» در قانون جرائم رایانه‌ای، اگر با تفسیر موسع همراه شود، می‌تواند به ابزاری

برای برخورد با روزنامه‌نگاران تحقیقی یا افشاگران فساد^۲ تبدیل شده و عملاً در تعارض با فلسفه وجودی قانون انتشار اطلاعات قرار گیرد. این تعارض بالقوه، یک «اثر سردکننده»^۳ بر شفافیت ایجاد می‌کند و نیازمند ایجاد رویه قضایی روشنی برای موازنه میان امنیت و آزادی اطلاعات است (آل داوود، ۱۳۹۶: ۱۵۵).

۱-۵- خلاء ساختاری مهلک: فقدان قانون جامع حفاظت از داده‌های شخصی

در عصر «کلان‌داده‌ها»، دولت به بزرگترین گردآورنده، پردازشگر و نگهدارنده اطلاعات شهروندان تبدیل شده است. فقدان یک قانون جامع، مستقل و مدرن برای حفاظت از داده‌های شخصی، مشابه «مقررات عمومی حفاظت از داده اتحادیه اروپا»^۴، یک خلاء ساختاری عمیق در نظام حقوقی ایران است. قوانین پراکنده موجود، مانند فصل حفاظت از داده در قانون تجارت الکترونیک، به هیچ وجه پاسخگوی پیچیدگی‌های امروز نیستند. این خلاء نه تنها حق بنیادین شهروندان بر حریم خصوصی را در معرض تهدید قرار می‌دهد، بلکه با تضعیف «اعتماد دیجیتال»^۵، مشارکت شهروندان در پلتفرم‌های دولت الکترونیک را نیز کاهش می‌دهد. چگونه می‌توان از شهروندی انتظار داشت که خصوصی‌ترین اطلاعات خود را در اختیار سامانه‌ای قرار دهد که چارچوب قانونی مشخصی برای نحوه جمع‌آوری، پردازش، نگهداری، اشتراک‌گذاری، ناشناس‌سازی و حذف آن داده‌ها وجود ندارد؟ (European Union Agency for Fundamental Rights, 2018, 45).

۲- تأثیر بر شفافیت: نبردی میان فرهنگ بوروکراتیک و الزامات فناوری

برآیند این معماری حقوقی، ایجاد یک میدان نبرد میان الزامات شفافیت‌بخش فناوری و فرهنگ ریشه‌دار محرمانگی در بوروکراسی سنتی ایران است که اغلب، فرهنگ بر فناوری

^۲ - Whistleblowers

^۳ - Chilling Effect

^۴ - GDPR

^۵ - Digital Trust

^۱ - New Public Management

این وضعیت، «هزینه دسترسی»^۴ به اطلاعات را به قدری بالا می‌برد که عملاً تنها نهادهای مدنی بسیار پیگیر، وکلا یا رسانه‌ها توانایی ورود به این فرآیند را دارند و حق دسترسی شهروندان عادی به امری صوری و تزئینی تبدیل شده است (محسنی، ۱۳۹۷: ۱۰۰).

۲-۳- فرهنگ محرمانگی: مقاومت نهادهای در برابر نور
ریشه بسیاری از این مشکلات را باید در فرهنگ بوروکراتیک حاکم جستجو کرد. در یک بوروکراسی وبری سنتی که در ایران با لایه‌هایی از پاتریمونالیسم نیز آمیخته شده، اطلاعات منبع قدرت است و کنترل و انحصار آن، یک مزیت استراتژیک برای فرد و سازمان محسوب می‌شود. این «فرهنگ محرمانگی» که طی دهه‌ها نهادینه شده، در برابر شفافیت به مثابه یک تهدید مقاومت می‌کند و از ابهامات و استثنائات قانونی به عنوان سپری برای دفاع از وضع موجود استفاده می‌کند. نظریه کارگزار-کارفرما^۵ این وضعیت را به خوبی تبیین می‌کند: مقامات دولتی (کارگزار) که باید در خدمت شهروندان (کارفرما) باشند، به دلیل «عدم تقارن اطلاعاتی» ذاتی، این امکان و انگیزه را می‌یابند که با پنهان کردن اطلاعات عملکرد خود (پنهان کاری اطلاعاتی^۶ یا و اقدامات پنهان) پنهان کاری عملیاتی یا (Hidden Action)، از نظارت و پاسخگویی در برابر کارفرمایان بگریزند. دولت الکترونیک قرار بود این عدم تقارن را از بین ببرد، اما تا زمانی که فرهنگ سازمانی تغییر نکند، فناوری به تنهایی قادر به این کار نخواهد بود (حبیبی، ۱۳۹۷: ۱۸۰).

۳- تأثیر بر پاسخگویی: از ردیابی دیجیتال تا مسئولیت‌پذیری واقعی
پاسخگویی، هدف غایی و آزمون نهایی شفافیت است. اگر اطلاعات منتشر شده به اصلاح رفتار، جبران خسارت و پذیرش مسئولیت منجر نشود، شفافیت به یک تمرین بی‌فایده و پرهزینه تبدیل می‌شود.

۳-۱- پاسخگویی عمودی: حلقه‌ای که کامل نمی‌شود

غلبه می‌کند و به جای تحول واقعی، شاهد انطباق‌های سطحی و نمادین هستیم.

۲-۱- شفافیت فعال: پدیده «شفافیت نمایشی» و توهم داده‌های باز

در پاسخ به تکالیف قانونی، بسیاری از دستگاه‌ها بخش «شفافیت» را در وبسایت‌های خود ایجاد کرده و سامانه‌هایی چون «درگاه ملی خدمات دولت هوشمند» راه‌اندازی شده‌اند. اما تحلیل محتوای این درگاه‌ها اغلب نشان‌دهنده پدیده «شفافیت نمایشی»^۱ است؛ یعنی انجام اقداماتی که ظاهر شفافیت را دارند، اما در عمل اطلاعات معناداری را در اختیار شهروندان قرار نمی‌دهند. انتشار اطلاعات کلی، غیرقابل پردازش (مانند جداول و نمودارها در قالب عکس یا فایل PDF به جای فرمت‌های باز و قابل تحلیل ماشینی مانند CSV یا JSON)، اطلاعات تاریخ‌گذاشته و گزینشی، مصادیق بارز این پدیده است. این رفتار را می‌توان با نظریه نهادی^۲ توضیح داد که بر اساس آن، سازمان‌ها برای کسب مشروعیت و انطباق با فشارهای محیطی، ساختارهای مورد تأیید (مانند درگاه شفافیت) را به صورت نمادین می‌پذیرند، بدون آنکه هنجارها، ارزش‌ها و رویه‌های درونی خود را که ریشه در فرهنگ محرمانگی دارند، به طور بنیادین تغییر دهند (شریف‌زاده و صالحی، ۱۳۹۳: ۶۵). در نتیجه، به جای «داده‌های باز»^۳ واقعی، با «توهم داده‌های باز» روبرو می‌شویم.

۲-۲- شفافیت واکنشی: سفر سیسه‌وار شهروند پرسشگر
فرآیند درخواست اطلاعات از دستگاه‌ها، که باید یک حق ساده و کارآمد باشد، در عمل به یک سفر طاقت‌فرسا و سیسه‌وار برای شهروندان تبدیل شده است. پاسخ‌های مبهم، تأخیرهای طولانی و فراتر از مواعید قانونی، ارجاع به استثنائات قانونی بدون ارائه استدلال حقوقی متقن، و در نهایت سکوت، پاسخ‌های رایج دستگاه‌ها هستند. ارجاع موضوع به کمیسیون انتشار اطلاعات نیز، به دلیل ضعف‌های ساختاری پیش گفته، اغلب به نتیجه ملموسی منجر نمی‌شود.

^۴ - Access Cost

^۵ - Principal-Agent Theory

^۶ - Hidden Information

^۱ - Performative Transparency

^۲ - Institutional Theory

^۳ - Open Data

نظارتی سنتی باید خود را به سرعت به آن مجهز کنند، امری که با کندی در حال وقوع است.

۳-۳- شکاف پاسخگویی و فرهنگ بی‌کیفرمانی^۶

بزرگترین چالش، «شکاف پاسخگویی» است؛ یعنی وضعیتی که در آن، حتی پس از افشای یک تخلف از طریق ابزارهای شفافیت (مثلاً گزارش‌های رسانه‌ها یا داده‌های منتشر شده)، فرآیندهای اداری و قضایی آنقدر پیچیده، زمان‌بر، پرهزینه و غیرشفاف هستند که به ندرت به شناسایی فرد مسئول و اعمال مجازات متناسب و بازدارنده منجر می‌شوند. این وضعیت به ترویج یک «فرهنگ بی‌کیفرمانی» دامن می‌زند که در آن، هزینه عدم پاسخگویی تقریباً صفر است. تا زمانی که این شکاف پر نشود و پیوند معناداری میان شفافیت و مسئولیت‌پذیری برقرار نگردد، انگیزه واقعی برای شفافیت و پاسخگویی در میان مدیران ایجاد نخواهد شد (لطیفی، ۱۳۹۴: ۹۰).

نتیجه‌گیری

این پژوهش با هدف تحلیل انتقادی ابعاد حقوقی دولت الکترونیک و ارزیابی تأثیر آن بر اصول بنیادین حکمرانی خوب، یعنی شفافیت و پاسخگویی، در نظام حقوقی-اداری ایران انجام شد. یافته‌های حاصل از این تحلیل چندلایه نشان می‌دهد که علی‌رغم وجود یک معماری حقوقی نسبتاً مدرن و قوانینی با اهداف مترقی، نظام اداری ایران در عمل با یک «شکاف پیاده‌سازی» عمیق و ساختاری مواجه است. این شکاف، که به فاصله معنادار میان وعده‌های قوانین و واقعیت‌های اجرایی اطلاق می‌شود، اثربخشی چارچوب حقوقی موجود را به شدت تضعیف کرده و مانع از تحقق کامل ظرفیت‌های تحول‌آفرین دولت الکترونیک شده است. این پدیده، محصول یک برهم‌کنش پیچیده و هم‌افزا میان سه عامل اصلی است: ضعف‌های ذاتی در طراحی قوانین، مقاومت ریشه‌دار فرهنگ بوروکراتیک، و ناکارآمدی نهادهای تضمین‌کننده پاسخگویی.

سامانه‌هایی مانند «سامانه الکترونیکی ارتباط مردم و دولت (سامد)» برای تحقق پاسخگویی عمودی (پاسخگویی مستقیم به شهروندان) طراحی شده‌اند. این سامانه‌ها در ثبت و ارجاع درخواست‌ها موفق عمل می‌کنند، اما «حلقه پاسخگویی»^۱ در آنها اغلب ناقص است. پاسخگویی واقعی نیازمند یک فرآیند چهار مرحله‌ای است: ۱) ارائه اطلاعات، ۲) بحث و توجیه، ۳) اعمال پیامدها، و ۴) اصلاح رفتار. سامانه‌های موجود اغلب در مرحله اول و گاه دوم باقی می‌مانند و به ندرت به مراحل سرنوشت‌ساز سوم و چهارم، به ویژه اعمال پیامدهای منفی برای مدیران ناکارآمد، منجر می‌شوند. این امر آنها را در خطر تبدیل شدن به یک «دریچه تخلیه نارضایتی»^۲ به جای یک «ابزار واقعی پاسخگو کردن» قرار داده است.

۳-۲- پاسخگویی افقی: ظرفیت‌های مغفول مانده برای نهادهای نظارتی

دولت الکترونیک با ایجاد «ردپای دیجیتال»^۳ برای هر فعالیت، یک ظرفیت بی‌نظیر برای تقویت پاسخگویی افقی (نظارت نهادهای دولتی بر یکدیگر، مانند نظارت مجلس، دیوان محاسبات و سازمان بازرسی) فراهم می‌کند. این نهادها می‌توانند با دسترسی به این ردپاها، حسابرسی و بازرسی را از حالت نمونه‌گیری و پسینی، به حالت جامع، آنی و پیش‌بینی‌کننده ارتقا دهند. اما این ظرفیت به دو دلیل عمده مغفول مانده است:

- **جزیره‌ای بودن سامانه‌ها:**^۴ عدم یکپارچگی و قابلیت همکاری^۵ میان سامانه‌های اطلاعاتی دستگاه‌های مختلف، که ریشه در رقابت‌های سازمانی، بودجه‌ای و تمایل به حفظ استقلال و «قلمرو اطلاعاتی» دارد، مانع از ایجاد یک تصویر کلان و یکپارچه برای نهادهای نظارتی می‌شود.

- **ضعف سواد داده و ظرفیت تحلیلی:** نظارت در عصر دیجیتال نیازمند تخصص‌ها و مهارت‌های جدیدی در زمینه علم داده، هوش مصنوعی و امنیت سایبری است که نهادهای

^۱ - Accountability Loop

^۲ - Grievance Vent

^۳ - Digital Audit Trail

^۴ - Data Silos

^۵ - Interoperability

^۶ - Culture of Impunity

مجازات متناسب، آنقدر پیچیده و ناکارآمد هستند که به ندرت به نتیجه ملموس می‌رسند. این وضعیت، که به ترویج یک «فرهنگ بی‌کیفرمانی» می‌انجامد، انگیزه مدیران برای شفافیت و پاسخگویی را از بین می‌برد، زیرا هزینه عدم پاسخگویی تقریباً صفر است (Bovens, 2007). در نتیجه، حلقه پاسخگویی که باید از شفافیت آغاز و به اصلاح رفتار ختم شود، در میانه راه قطع می‌گردد.

در مجموع، یافته‌ها حاکی از آن است که موانع اصلی در مسیر تحقق دولت الکترونیک کارآمد در ایران، دیگر صرفاً فناوریانه نیستند، بلکه ریشه‌های عمیق حقوقی، مدیریتی و فرهنگی دارند. برای عبور از این وضعیت و حرکت به سمت یک حکمرانی الکترونیک شهروندمحور که در آن فناوری در خدمت تقویت دموکراسی و حقوق شهروندی باشد، ارائه مجموعه‌ای از اصلاحات یکپارچه و هدفمند ضروری است. این اصلاحات باید به صورت یک بسته سیاستی منسجم و در سه سطح تقنینی، اجرایی و نظارتی پیگیری شوند.

در بعد تقنینی، حرکت از قانون‌گذاری نمادین به سمت قانون‌گذاری مؤثر باید در دستور کار قرار گیرد. این امر مستلزم بازنگری هدفمند در قانون انتشار اطلاعات به منظور محدود کردن دامنه استثنائات، تعریف دقیق مفاهیم کلیدی مانند «اسرار دولتی» و مهم‌تر از همه، افزودن سازوکار «آزمون موازنه منافع عمومی» به متن قانون است تا امکان تفسیر سلیقه‌ای به حداقل برسد. همزمان، بازطراحی ساختاری کمیسیون انتشار اطلاعات و ارتقاء آن به یک مرجع مستقل شبه‌قضایی با بودجه، تشکیلات و اختیارات کافی برای صدور احکام الزام‌آور و اعمال جریمه علیه دستگاه‌های متخلف، یک ضرورت انکارناپذیر است. در نهایت، تسریع در تدوین و تصویب «قانون جامع حفاظت از داده‌های شخصی» که حقوق شهروندان در زمینه داده‌هایشان (حق دسترسی، اصلاح، فراموشی و...) را به رسمیت شناخته و تکالیف روشنی را برای پردازشگران داده (اعم از دولتی و خصوصی) تعیین کند، برای اعتمادسازی و ایجاد توازن میان شفافیت و حریم خصوصی حیاتی است.

در سطح طراحی قوانین، مشخص شد که اگرچه قوانینی مانند «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» گام‌های بلندی به پیش محسوب می‌شوند، اما از ضعف‌های ساختاری مهمی رنج می‌برند. استثنائات گسترده و تفسیرپذیر در مواد ۱۳، ۱۴ و ۱۵ این قانون، بدون وجود یک سازوکار دقیق حقوقی مانند «آزمون موازنه منافع عمومی»، به ابزاری برای توجیه فرهنگ محرمانگی تبدیل شده‌اند. همچنین، ضعف نهاد ناظر، یعنی «کمیسیون انتشار اطلاعات»، که فاقد استقلال، منابع کافی و قدرت اجرایی لازم برای الزام دستگاه‌های متخلف است، عملاً این قانون را به یک «ببر کاغذی» تقلیل داده است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۵: ۱۲۱). مهم‌تر از همه، خلاء یک «قانون جامع حفاظت از داده‌های شخصی» که بتواند توازن ظریف میان شفافیت دولتی و حق شهروندان بر حریم خصوصی را برقرار کند، به تضعیف اعتماد دیجیتال و نگرانی‌های مشروع در مورد شکل‌گیری یک دولت نظارتی منجر شده است (Zuboff, 2019).

در سطح فرهنگ سازمانی، یافته‌ها نشان داد که فرهنگ بوروکراتیک سنتی که بر پایه کنترل اطلاعات و ساختارهای سلسله‌مراتبی استوار است، در برابر الزامات شفافیت‌بخش دولت الکترونیک مقاومت می‌کند. این مقاومت خود را در پدیده‌هایی چون «شفافیت نمایی»^۱، یعنی انتشار داده‌های بی‌کیفیت و غیرقابل پردازش برای رفع تکلیف قانونی، و تفسیر موسع از استثنائات قانونی نشان می‌دهد. همان‌طور که نظریه نهادی پیش‌بینی می‌کند، سازمان‌ها ممکن است ساختارهای جدید را به صورت نمادین بپذیرند تا مشروعیت خود را حفظ کنند، بدون آنکه ارزش‌ها و رویه‌های درونی خود را تغییر دهند (DiMaggio & Powell, 1983). این امر نشان می‌دهد که تحول واقعی، فراتر از ابزارهای فناوریانه، نیازمند یک دگردیسی فرهنگی در بدنه نظام اداری است.

در سطح سازوکارهای پاسخگویی، این پژوهش یک «شکاف پاسخگویی» را شناسایی کرد. حتی در مواردی که شفافیت منجر به افشای تخلف یا ناکارآمدی می‌شود، فرآیندهای اداری و قضایی برای شناسایی مسئول، اثبات تخلف و اعمال

^۱ - Performative Transparency

و مشارکت فعال شهروندانی است که به حقوق دیجیتال خود آگاه هستند و آن را مطالبه می‌کنند. قوانین، تنها نقطه آغاز و شرط لازم برای این مسیر دشوار اما گریزناپذیر هستند، اما شرط کافی، ایجاد یک اکوسیستم پویا از نظارت، مشارکت و پاسخگویی است که در آن، شفافیت به یک ارزش مشترک و یک رویه روزمره تبدیل شود.

ملاحظات اخلاقی: در تمام مراحل نگارش پژوهش حاضر، صداقت و امانتداری رعایت شده است.

تعارض منافع: در این مقاله هیچگونه تضاد منافی وجود ندارد.

سهم نویسندگان: نگارش مقاله منفرداً توسط نویسنده صورت گرفته است.

تشکر و قدردانی: از کلیه کسانی که در معرفی منابع و تهیه این مقاله ما را یاری رساندند، تشکر و قدردانی می‌نماییم.

تأمین اعتبار پژوهش: این پژوهش فاقد تأمین کننده مالی بوده است.

منابع و مأخذ

الف. منابع فارسی

- آل داوود، س. ع. (۱۳۹۶). *حقوق رسانه*. تهران: سمت.
- امامی، م. و استوار سنگری، ک. (۱۳۹۵). *حقوق اداری* (جلد دوم). تهران: میزان.
- بابائی، غ. (۱۳۹۶). *قانون مدیریت خدمات کشوری در آئینه آراء دیوان عدالت اداری*. تهران: جنگل.
- حبیبی، م. ح. (۱۳۹۷). *حقوق اداری*. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- رستمی، و.، محمودی، ج.، و عباسی، ا. (۱۳۹۸). تحلیل شکاف اجرای خط‌مشی‌های عمومی در ایران: رویکرد فراترکیب. *فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی*، ۹ (۳۲)، ۲۰۳-۲۲۸.

در بعد اجرایی و مدیریتی، تمرکز باید بر تغییر فرهنگ از کنترل به خدمت و ایجاد ضمانت‌های اجرایی مؤثر باشد. این مهم از طریق تعریف مسئولیت حقوقی (مدنی، انتظامی و حتی کیفری) مشخص برای مدیرانی که از اجرای تکالیف قانونی خود در زمینه دولت الکترونیک و شفافیت سر باز می‌زنند، در قوانینی مانند قانون مدیریت خدمات کشوری، قابل تحقق است. الزام قانونی به یکپارچه‌سازی سامانه‌ها و رعایت استانداردهای «داده باز» برای انتشار اطلاعات، گام دیگری است که باید از سطح توصیه به سطح تکلیف ارتقا یابد. در کنار این‌ها، ترویج فرهنگ شفافیت از طریق گره زدن شاخص‌های ارزیابی عملکرد مدیران به میزان شفافیت دستگاه تحت امرشان و ارائه آموزش‌های مستمر در زمینه حکمرانی خوب، می‌تواند به تغییر تدریجی هنجارهای سازمانی کمک کند.

در نهایت، در بعد نظارتی و قضایی، فعال‌سازی ظرفیت‌های مغفول‌مانده از اهمیت بالایی برخوردار است. دیوان عدالت اداری باید با ایجاد رویه قضایی روشن، مترقی و حمایت‌گرا نه از حق دسترسی به اطلاعات، به پناهگاه مؤثر و کم‌هزینه‌ای برای شهروندانی تبدیل شود که با نقض این حق از سوی دستگاه‌های اجرایی مواجه می‌شوند. به موازات آن، توانمندسازی نهادهای نظارتی سنتی مانند دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور از طریق جذب متخصصان علم داده و تجهیز آنها به ابزارهای «حسابرسی دیجیتال»^۱، به آنها اجازه خواهد داد تا از ظرفیت عظیم «ردپای دیجیتال» برای نظارت جامع، آنی و پیش‌بینی‌کننده بر عملکرد دولت بهره‌برداری کنند و از حسابرسی‌های نمونه‌ای و پسینی فراتر روند.

در خاتمه، باید این واقعیت را پذیرفت که تحقق دولت الکترونیک شفاف و پاسخگو، یک پروژه صرفاً فنی یا حقوقی نیست، بلکه یک فرآیند پیچیده تحول فرهنگی و سیاسی است. این امر نیازمند اراده سیاسی پایدار در سطوح عالی برای شکستن مقاومت‌های بوروکراتیک، فشار مداوم و مطالبه‌گری از سوی جامعه مدنی، رسانه‌های مستقل و نهادهای پژوهشی،

^۱ Digital Audit

- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. PublicAffairs.

ج. اسناد قانونی

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۱۳۸۸).
- قانون تجارت الکترونیک (مصوب ۱۳۸۲).
- قانون جرائم رایانه‌ای (مصوب ۱۳۸۸).
- قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶).

- شریف‌زاده، ف.، و صالحی، م. (۱۳۹۳). بررسی موانع استقرار دولت الکترونیک در ایران. فصلنامه علمی-پژوهشی مدیریت دولتی، ۶ (۱)، ۷۴-۵۵.

- لطیفی، م. (۱۳۹۴). مبانی خط‌مشی‌گذاری و تحلیل خط‌مشی عمومی. تهران: سمت.

- محسنی، ف. (۱۳۹۷). حق دسترسی به اطلاعات در نظام حقوقی ایران. تهران: شهر دانش.

- ویژه، م. ر. (۱۳۹۴). حقوق عمومی و شهروندی. تهران: دادگستر.

- الوانی، س. م.، و شریف‌زاده، ف. (۱۳۹۷). فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی. تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.

ب. منابع انگلیسی

- Bannister, F., & Connolly, R. (2014). The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in E-Government. *Policy & Internet*, 6(1), 118-136.

- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.

- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.

- European Union Agency for Fundamental Rights. (2018). *Handbook on European Data Protection Law*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. University of California Press.