

شفافیت به مثابه عنصری بایسته در اداره مطلوب مجلس شورای اسلامی

حیدرعلی نوروزپور*

خیراله پروین**

چکیده

شفافیت یکی از بااهمیت‌ترین عناصر نظریه حکمرانی خوب محسوب می‌شود. لازمه اداره خوب، براساس مبادی نوین حقوق اداری، دسترسی سریع و آسان مردم به اطلاعات موجود در نزد نهادهای تصمیم‌گیری است. مردم و نهادهای اجتماعی باید از روند اداره امور کشور و قوانین و اطلاعات موجود در هر حوزه آگاهی کامل داشته باشند. نبود شفافیت از عوامل اصلی عدم کنترل فساد و افزایش فساد اداری و مالی در کشورهاست که هر ساله از سوی سازمان شفافیت بین‌الملل به‌موجب شاخص‌های مرتبط ارزیابی و گزارش آن منتشر می‌شود، پس ضرورت دارد با فراهم کردن شرایط آزاد رسانه‌ای و اطلاع‌رسانی زمینه‌های عملکرد شفاف ارکان حاکمیت، از جمله نهاد مهم مجلس و قوه قانونگذاری، را فراهم آورد. نتایج تحقیق حاضر نشان از آن دارد که در نظام حقوقی ایران، در زمینه شفافیت در فرایند قانونگذاری صرفاً به برخی موارد نظیر علنی بودن قانونگذاری، انتشار قوانین و اطلاع ذی‌نفعان (آگاهی همگان)، و دسترسی همگانی به قوانین به‌عنوان یک حق پرداخته شده است، حال آن‌که علاوه بر موارد مذکور، تحقق شفافیت در نظام تقنینی کشور مستلزم «تدوین و اجرای قواعد رفتاری و پیاده‌سازی شفافیت مشروط آرا» و همچنین «تحقق شفافیت در راستای تنقیح قوانین» است.

کلیدواژه‌ها: شفافیت، قانون، قانونگذار، اداره خوب، مجلس.

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
heidarnoroozpour@gmail.com

** استاد گروه حقوق عمومی، عضو هیأت عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ایران. (نویسنده مسئول).

مقدمه

و در حقوق اداری، فساد به‌عنوان یک پدیده بسیاری از مبانی سلامت و امنیت نظام اجتماعی را در هم می‌ریزد. درست است که دایره شمول فساد مصادیق بسیاری را دربر می‌گیرد، ولی باید اذعان داشت که فساد در تمام حوزه‌ها آثار مخرب خود را بر جای می‌گذارد. آنچه از نظر حقوقی به‌نظر چالش برانگیز می‌رسد بررسی فساد اداری و مالی است. فساد اداری روی دیگر سکه سلامت اداری است و امروزه نه به‌عنوان پدیده‌ای اجتناب‌ناپذیر بلکه واقعیتی رنج‌آور تقریباً در تمامی کشورها، اعم از توسعه‌یافته یا در حال توسعه، مطرح است و نظام‌های اداری در بیشتر کشورها در رأس کانون‌های آسیب‌پذیر و آماج آسیب‌های ناشی از این پدیده بوده‌اند و همچنان هستند. در آغاز هزاره سوم داده‌های موجود بیانگر ابتلای بیشتر کشورها به فساد و تلاش‌های کمتر موفق آن‌ها در مقابله با این پدیده است. نتایج پژوهش‌های انجام‌شده از سوی سازمان شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۲۰، بین ۱۸۰ کشور، فساد را سوءاستفاده از قدرت عمومی برای منافع شخصی تعریف می‌کند. در آخرین نسخه این سازمان از کشورهای فاسد جهان آمده‌است که کنترل نکردن فساد باعث ایجاد بحران جهانی در دموکراسی خواهد شد. در این نظرسنجی که با شرکت بیش از ۲۰ هزار نفر انجام شده است، در رده‌بندی این کشورها ویژگی‌هایی مانند «شفافیت اداری» ارزیابی شده است، و همچنین بهترین کشورها در سرمایه‌گذاری و به‌ثبت رساندن دفتر مرکزی بررسی شده‌اند.^۱ به‌طور کلی تمامی شواهد ذهنی و عینی موجود حاکی از وجود رابطه منفی فساد و نرخ رشد و توسعه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است. برای مثال نشان داده شده است سالانه دو تا پنج درصد از کل تولید جهان به‌صورت رشوه ردوبدل می‌شود.^۲ در فهرست سازمان بین‌المللی شفافیت (TI)، که هر ساله کشورها را بر حسب میزان شیوع فساد رتبه‌بندی می‌کند، هیچ کشوری از قلم نمی‌افتد، مگر آن که آماری در خصوص شاخص‌های فساد از آن کشور وجود نداشته باشد. در واقع هر جایی که دولت وجود داشته باشد، فساد اداری و مالی نیز کم‌وبیش وجود خواهد داشت.^۳ فساد را معمولاً پاداش نامشروعی می‌دانند که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه تخصیص داده می‌شود و بر بنیاد قانونی، فساد عبارت از استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری - دولتی برای نفع شخصی است. فساد پدیده‌ای پیچیده و چندوجهی است و اشکال، عوامل، و کارکردهایی متنوع در زمینه‌های مختلف دارد. پدیده فساد از یک عمل کوچک خلاف قانون گرفته تا عملکرد نادرست یک نظام سیاسی و

۱- <http://www.transparency.org/cpi2020>

۲. معصومی‌نیا، غلامرضا و حسن دادگر، **فساد مالی**، تهران: کانون اندیشه جوان، ۱۳۸۳، ص ۳۲.

۳. خضری، محمد، **تحلیل نهادی فساد اداری، فصلنامه مطالعات راهبردی**، سال هشتم، شماره سوم، پاییز ۱۳۸۴، ص ۵۱۴.

اقتصادی در سطح ملی را شامل می‌شود. در نتیجه تعریف فساد، از اصطلاحات گسترده گرفته تا تعریف‌های قانونی خاص فساد به‌عنوان «فساد اخلاقی» و «سوءاستفاده از قدرت عمومی»، همه را در «مبادله منابع محسوس» یا «عمل رشوه‌خواری»، که یک کارمند دولتی مرتکب می‌شود، دربر می‌گیرد.^۱

تحقیق حاضر بر آن است ساختارهای حقوقی و قانونی مؤثر بر شفافیت را از دو منظر مؤلفه‌های رفتاری و محتوایی شفافیت در ساختار قانونگذاری به‌بحث بگذارد و بررسی کند.

گفتار اول: پیشینه پژوهش

بررسی پیشینه تحقیق حکایت از آن دارد که مطالعات و پژوهش‌های انجام‌شده در این خصوص بیشتر به نقش ساختارهای مالی و مدیریتی در امر شفافیت معطوف بوده‌است و به‌طور مشخص از منظر ساختارهای حقوقی آن‌گونه که باید موضوع واکاوی نشده‌است. در همین حال برخی از پژوهش‌های داخلی و خارجی به موضوع شفافیت در ابعاد دولتی و پارلمانی پرداخته‌اند. عبدالحسین‌زاده و ثنایی (۱۳۹۴) در پژوهش خود با عنوان «تبیین مفهوم و کاربرد شفافیت در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی» با مطالعه پژوهش‌ها و تجربیات جهانی در حوزه شفافیت و مصادیق کاربردی، از جمله شفافیت در قراردادهای، شفافیت جلسات شورایی، ارزیابی کارکنان و عملکرد، نشان دادند شفافیت ابزار کارآمدی برای مبارزه با فساد، کنترل، نظارت، کارآمدی و توانمندسازی خط‌مشی‌هاست. در پژوهشی زندیه و سالارسروری (۱۳۹۲) به موضوع حق دسترسی به اطلاعات و تاریخچه آن پرداخته و ضرورت وجود شفافیت در اسناد و مدارک و عوامل محدودکننده آن را شناسایی کرده‌اند. در پژوهشی دیگر بهادر (۱۳۹۰) به بررسی موانع قانونی شفافیت در ایران پرداخته‌است و ضمن اشاره به معایب قوانین فعلی، توصیه‌هایی را برای تغییر آن‌ها پیشنهاد داده‌است. رضائی‌زاده و احمدی (۱۳۸۸) در پژوهش خود با عنوان «مبانی حق دسترسی شهروندان به اسناد اطلاعات دولتی» اصل دسترسی به اطلاعات را واکاوی کرده‌اند و مهم‌ترین ویژگی‌های اصل شفافیت را دسترسی داشتن به مدارک و اطلاعات دولتی می‌دانند. انصاری (۱۳۸۶) در پژوهش خود به بررسی مفهوم و زمینه‌های آزادی اطلاعات و چگونگی کاربرد اصول و مقررات مربوط به آزادی اطلاعات در ایران و مقایسه این اصول و مقررات با قوانین برخی از کشورها پرداخته‌است.

۱. حسنی، علی و عبدالحمید شمس، راهکارهای مبارزه با فساد اداری بر اساس ارزش‌های اسلامی (به نقل از Jens Chr. Odd-Helge Fjeldstad, 2000)، اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، سال دوم، شماره اول، پاییز و زمستان ۱۳۹۱، ص ۸۱ و ۲۰۱ و ۲۰۲.

گفتار دوم: مبانی نظری

بند اول: اصل شفافیت

شفافیت به مفهوم روشن بودن روند قاعده‌گذاری، تصمیم‌گیری، و اقداماتی است که حقوق و تکالیف شهروندان را تحت تأثیر قرار می‌دهد. شفافیت در حوزه قانونگذاری بدان معناست که نمایندگان را درقبال تصمیمات و عملکردشان پاسخگو نگه دارد و این امکان را برای ذی‌نفعان فراهم آورد تا جریان واقعیات را مشاهده کنند، اما لزوماً آنان را قادر نمی‌سازد تا اقدامی انجام دهند. آزاد گذاشتن جریان اطلاعات و قابل‌دسترس بودن آن برای همه کسانی که در ارتباط با تصمیمات هستند در مقوله شفافیت جای دارد.^۱

در ادبیات اصلاح مدیریت بخش عمومی گفته می‌شود که بدون شفافیت راهکارهای تقنینی و نظارتی معطوف به افزایش بهره‌وری و کاهش فسادچندان کارآمد نیستند. در محیط شفاف، حتی در صورت وجود بستر مساعد قانونی برای سوءاستفاده، احتمال اضافه‌برداشت از منابع عمومی کاهش پیدا خواهد کرد.^۲ در طی دهه اخیر، در حوزه شفافیت مالی دست‌کم بیش از پنج حرکت یا نهاد جهانی معطوف به شفافیت مالی بخش عمومی ایجاد یا تقویت شده است که از جمله این نهادها می‌توان به مسئولیت‌پذیری مالی مخارج عمومی (PEFA)^۳، مشارکت دولت‌های شفاف (OGP)^۴، مشارکت جهانی برای مسئولیت‌پذیری اجتماعی (GPSA)^۵، حرکت جهانی برای شفافیت مالی (GIFT)^۶، حرکت جهانی برای شفافیت بودجه‌ای، مسئولیت‌پذیری و مشارکت (BTAP)^۷ و طرح بودجه‌های باز بانک جهانی (WBIOP)^۸ اشاره کرد.

۱. حبیبزاده، محمدجعفر، *ظرفیت‌ها و چالش‌های سیاست جنایی ایران در ایجاد امنیت قضایی*، در مجموعه مقالات امنیت قضایی، تهران: نشر پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۹۰، ص ۱۲۳.

2-Bertok, Janos. Public sector transparency and accountability: making it happen. OECD, 2002; Mergel, Ines. Social media in the public sector: A guide to participation, collaboration and transparency in the networked world. New York: John Wiley & Sons, 2012

3-Public Expenditure and Financial Accountability .

4-Open Government Partnership .

5-The Global Partnership for Social Accountability .

6-Global Initiative for Fiscal Transparency .

7-The Global Movement for Budget Transparency, Accountability and Participation .

8-WBI's Open Government initiative .

به‌منظور دستیابی به شفافیت، استانداردها یا رویه‌های متعددی در حوزه‌های مختلف معطوف به شفافیت شامل شیوه حسابداری، شیوه نظارت، شیوه افشا، و شیوه سنجش تدوین شده است یا اعمال می‌شود. این استانداردها یا رویه‌ها تلاش می‌کنند ضمن یکدست و نظام‌مند کردن شفافیت در مدیریت بخش عمومی، از بروز موارد فسادزا نیز پیشگیری کنند. از همین رو تلاش می‌شود فرایندهایی مانند «جریان دریافتی‌ها اعم از حقوق و دستمزد و غیره»^۱، «جریان ایجاد اموال و دارایی متصدیان»^۲، «شیوه جابه‌جایی افراد از بیرون بخش عمومی به داخل آن و بالعکس»^۳، «نحوه توزیع اطلاعات منفعت‌رسان»^۴، «نحوه تصمیم‌سازی افراد ذی‌نفع»^۵، «نحوه لابی‌گیری برای تصویب قوانین»^۶ و ... در بخش عمومی نظام‌مند و شفاف شود.^۷

بند دوم: ظرفیت درون و برون نمایندگی

از منظر قانونگذار «نمایندگی» بر ظرفیت درونی نمایندگی و ظرفیت بیرونی نمایندگی دسته‌بندی می‌شود.

۱. ظرفیت درونی نمایندگی

در مجالس فاقد سنت‌های نمایندگی مؤثر و کارآمد، نمایندگان نیازمند تعالیم و مهارت‌هایی در ارتباط با ایفای وظیفه نمایندگی خویش و پاسخگویی به رأی‌دهندگان حوزه‌های انتخابی خویش هستند. به‌علاوه در زمانی که شهروندان به‌صورت مؤثری با فرایند قانونگذاری تعامل و تبادل برقرار می‌کنند، بعید به‌نظر می‌رسد که حتی خیره‌ترین نمایندگان نیز بتوانند بدون کمک کارمندان متخصص، امور و مسائل حوزه‌های انتخابی را حل‌وفصل کنند. علاوه‌بر تجهیزات و امکانات فیزیکی، نظیر ساختمان اداری مجهز، و کارکنان مجرب باید سازوکارها و رویه‌هایی وجود داشته باشد که امکان تسهیل انتقال خواسته‌ها و مطالبات مردم به نمایندگان و دستگاه قانونگذاری را فراهم سازد.

1-Payroll transparency .

2-Asset Declarations / Disclosures .

3-Revolving door between the public and private sectors .

4-Insider information flow .

5-Conflict of interests regulation .

6-Lobbying Disclosure and Regulation .

۷. گزارش با عنوان نکاتی پیرامون نظام پرداخت حقوق و مزایای مدیران در بخش عمومی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی دفاتر: مطالعات بخش عمومی، مطالعات حقوقی، ۱۳۹۵.

۲. ظرفیت بیرونی نمایندگی

تشکل‌ها، مطبوعات، سازمان‌های غیرحکومتی، شهروندان، و ... که بیرون از دستگاه قانونگذاری قرار دارند باید اطلاعات کافی درباره چگونگی جمع‌آوری و تألیف مطالبات و نیز چگونگی پیگیری و حمایت از آن‌ها و درواقع نحوه واداشتن مجلس به پاسخگویی را داشته باشند. آن‌ها باید از فرایندهای نمایندگی محافظت کنند و درجهت تقویت آن کوشا باشند.

از ظرفی ظرفیت نمایندگی مجالس قانونگذاری و پاسخگویی بیشتر آن‌ها به توانایی شهروندان در برابر آن‌هایی که نماینده می‌شوند در بیان و ارائه مطالبات و خواسته‌هایشان از طریق انتخابات و طرفداری از نمایندگان منتخبشان نیز بستگی دارد. یک مجلس قانونگذاری پاسخگو نیازمند شهروندانی است که دانش کافی درباره نقش مجلس، احزاب، نمایندگان، و ... همچنین مهارت‌های کافی در جمع‌آوری اطلاعات و تحلیل آن‌ها، و ... داشته باشند و نیز به ارزش‌های معین در زمینه روندهای دمکراتیک، مسئولیت‌های مدنی، تساهل، تعهد و ... متعهد باشند.

بند سوم: شفافیت در قانون

منظور از شفافیت تقنینی شفافیت مراجع تقنین، فرایند تقنین، و محصولات تقنین است. پاسخ به این پرسش‌ها که قانونگذاری در صلاحیت چه مراجعی است، فرایند طرح و تصویب قوانین چگونه است، چه اشخاص، موضوعات، و اموری مشمول هر قانون هستند، وضعیت اعتبار قوانین چگونه است، و نسبت قوانین مؤخر با قوانین مقدم چیست در ذیل شفافیت تقنینی قرار می‌گیرند. نقطه مقابل شفافیت تقنینی ابهام و پیچیدگی قوانین است؛ یعنی وضعیت قوانین به گونه‌ای است که مردم و مجریان قوانین در دسترسی به قوانین، فهم، اعمال و اجرای آن‌ها دچار تردید، اختلاف و سرگردانی هستند. ابهام و پیچیدگی قوانین افراد جامعه را درباره حقوق خود نامطمئن می‌سازد و در عین حال ممکن است زمینه تفسیرهای موسّع از قوانین و مقررات را در اختیار مجریان قرار دهد. هرچه ابهام و پیچیدگی قوانین و مقررات بیشتر باشد، به همان اندازه برنامه‌ریزی اشخاص برای فعالیت در پرتو آن قوانین و مقررات دشوار می‌شود و زمینه سوءاستفاده از ابهامات قوانین و مقررات را فراهم و گسترده می‌سازد. به همین دلیل، ابهام و پیچیدگی قوانین امنیت حقوقی و، به تبع آن، امنیت اقتصادی، سرمایه‌گذاری و حقوق مالکانه را تضعیف می‌کند و مانعی بزرگ در برابر برنامه‌های توسعه‌ای دولت محسوب می‌شود.^۱ برای اجتناب از چنین نتایجی، کشورهایمانند فرانسه و آمریکا تشکیلات و سازوکارهای خاصی برای

تأمین شفافیت قوانین و مقررات خود ایجاد کرده‌اند. ارزیابی و پایش تأثیرات قوانین و مقررات، تنقیح و ساده‌سازی قوانین و مقررات، تدوین مجموعه‌های موضوعی، و انتشار گسترده و هدفمند قوانین و مقررات از جمله این تدابیر هستند.^۲

بند چهارم: شفافیت در فرایند ارزیابی تأثیرات قانونگذاری

ارزیابی تأثیر یکی از مراحل مهم قانونگذاری است و مجموعه‌ای از بررسی‌های نظام‌مند کارشناسی و میان‌رشته‌ای برای شناخت تأثیرات مثبت و منفی در تهیه پیش‌نویس لوایح و طرح‌های قانونگذاری است و تصمیم‌گیرندگان بر مبنای آن مزایا و معایب و همچنین پیامدهای احتمالی این مقررات را پیش از تصویب نهایی بررسی می‌کنند. این روش ارزیابی به‌عنوان ابزاری برای شناسایی هزینه‌های قانونگذاری بر فعالیت‌های بخش‌های مختلف تجاری، اجتماعی و محیط‌زیستی به‌کار برده می‌شود. ارزیابی تأثیر روشی برای سنجش آثار و کارآمدی مقررات جاری (ارزیابی پسینی) و همچنین تأثیرات بالقوه لوایح قانونی جدید (ارزیابی پیشینی) به‌شمار می‌رود. ارزیابی قوانین و مقررات را می‌توان یکی از ابزارهای مهم ایجاد شفافیت در قوانین و مقررات تلقی کرد، زیرا در فرایند ارزیابی ذی‌نفعان و مردم، که از عناصر اصلی ارزیابی تلقی می‌شوند، در جریان مسائل و مشکلات قوانین و مقررات و آثار و پیامدهای آن قرار می‌گیرند. تعیین اهداف اولیه و ثانویه از تهیه یک مقررره و دلایل تصویب آن، بررسی گزینه‌های جایگزینی که برای این اقدام وجود دارند، بررسی گروه‌های متأثر از این طرح، بررسی آثار مختلف آن بر جامعه، و انتخاب بهترین گزینه ممکن برای تقنین از جمله مهم‌ترین مزایای ارزیابی تأثیر قوانین به‌شمار می‌رود.^۳

بند پنجم: آگاهی از تصویب هریک از مقررره‌ها به‌طور کامل

ضرورت آگاه کردن ذی‌نفعان قوانین و مقررات امری بدیهی و پُراهمیت به‌شمار می‌رود، زیرا متهم کردن افراد به بی‌اطلاعی از قانون دور از انصاف است، مگر این‌که به‌شيوه روشن و مطمئنی تمامی محتوای قانون به دست مخاطبان برسد. در تمام نظام‌های حقوقی دنیا سازوکارهای مختلفی برای آگاه‌سازی جامعه و بازیگران عرصه‌های مختلف از قوانین و مقررات

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، پیشین، ۱۳۹۵، ص ۶.

2-Dyrberg, Peter. "current issues in the debate on public Access to documents", European law review, Vol. 24, N. 2., 1999: 157

3-Wolf, S.; M.Worth; S. Dreyfus & A. J. Brown. Whistleblower protection laws in G20, countries priorities for :action. . 2014: 22. Australia

ایجاد شده است تا از این طریق بهانه بی‌اطلاعی مردم از قوانین مرتفع شود و در عین حال به مسئولیت مهم خود در اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی مردم درباره قوانین جامه عمل بپوشاند. باید توجه داشت که دسترسی و آگاهی شهروندان درباره نظام حقوقی و قانونی با دشواری‌های فراوانی مواجه شده است. قوانین برای همه مردم لازم‌الاتباع است، اما به شرطی که در قالب قانونی صحیحی قرار بگیرد و به اطلاع شهروندان برسد.

بند ششم: تورم قوانین و مقررات و ضرورت تنقیح آن

با توجه به توسعه جوامع و افزایش روابط اجتماعی، قوانین و مقررات حاکم بر روابط افراد با حکومت و با یکدیگر افزایش یافته است. از این رو دسترسی به قوانین شفاف و واضح را بیش از پیش دشوارتر کرده است، به طوری که در پایان قرن بیستم حجم زیادی از قوانین وضع شده است و به طور کلی باید گفت وضع قوانین به صورت تدریجی صورت گرفته است. هنگامی که قوانین و مقررات بیش از حد نیاز وجود داشته باشد، ذی‌نفعان دچار وسوسه دور زدن آن‌ها خواهند شد و از سوی دیگر کارکنان فاسد نیز به گونه‌ای رفتار خواهند کرد که ارباب‌رجوع بپذیرد که قوانین و مقررات موانعی هستند که روند انجام امور او را کند می‌کنند و در اینجاست که در نتیجه توافقات ضمنی و سپس آشکار میان کارمندان و ارباب‌رجوع فساد اداری رخ می‌دهد. بنابراین کیفیت و کمیت قوانین و مقررات تا حدی در تولید و تکثیر فساد اداری مؤثر است، چنان که یکی از صاحب‌نظران چنین می‌گوید: من گمان نمی‌کنم که بدون قوانین و مقررات دولتی فساد بتواند به وجود بیاید.^۱ از این روست که در کنار پرهیز از وضع قوانین و مقررات غیر ضرور، تنقیح قوانین نیز اهمیتی مضاعف می‌یابد. تنقیح قوانین در ابتدا در کشورهایی احساس شد که حجم قوانین مصوب آن‌ها از حد معمول خارج بود و پیدا کردن قوانین و مقررات از یک سو و تشخیص قوانین معتبر از نامعتبر از دیگر سو دشوار شد. در این میان، فرانسه به دلیل سبقت در تدوین قوانینی که مورد اقتباس بسیاری از کشورها نیز قرار گرفته بود پیش از سایرین به فکر تنقیح و تدوین افتاد. در آمریکا نیز ابتدا گردآوری و تدوین رویه قضایی به‌عنوان مهم‌ترین منبع حقوق پیش از تدوین قوانین آغاز شد و به تدریج با افزایش حجم قوانین و مقررات، ابتدا بخش خصوصی و سپس کنگره، هم‌زمان با فرانسه، تنقیح و تدوین رسمی قوانین و مقررات را آغاز کرد. در واقع هر دو کشور نقطه آغاز نسبتاً یکسانی داشتند، اما با روش‌ها و سازکارهای نسبتاً متفاوت.^۲

۱. سید حمید خداداد حسینی محسن فرهادی نژاد، مدرس علوم انسانی، پژوهش‌های مدیریت در ایران بهار ۱۳۸۰ شماره ۱۸ ص ۴۱

2-Senyonjo, Manisuli. *ecinimic, social and cultural rights in international law*. UK: hart publishing. 2009:357

در ایران نیز، به موجب قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۵۱، سازمانی به نام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور ایجاد شد. این سازمان موظف شد تمامی قوانین و مقررات لازم‌الاجرا را با نظر متخصصان فن، برحسب روش موضوعی، فهرست و به صورت مجموعه‌ای تنظیم و تدوین کند تا موارد متناقض و مغایر در قوانین مشخص شود و به کمیسیون دادگستری مجلس شورای ملی و مجلس سنای وقت تقدیم گردد^۱ تا درباره آن اظهار نظر شود. به دلیل وجود خلأ قانونی درباره شیوه تنقیح و تدوین قوانین و اعمال سلیقه‌های مختلف، چه در بخش عمومی و چه در بخش خصوصی، و نیاز به تصویب قانونی برای تعیین چارچوب و الزامات تنقیح و تدوین قوانین در کشور قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۵ تصویب شد. این قانون امر تنقیح و تدوین را برعهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی گذاشت. برخی از صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که وظایف و اختیاراتی که در این قانون در امر تنقیح و تدوین پیش‌بینی شده است از یک سو جامع نبوده و همه مسائل و موضوعات مرتبط با تنقیح و تدوین را پیش‌بینی نکرده و از سوی دیگر، به دلیل مانع نبودن و پرداختن به اموری که ربط مستقیمی به تنقیح و تدوین ندارند، ممکن است مرجع تنقیح و تدوین را از انجام کارویژه اصلی خود بازدارد.^۲

گفتار سوم: یافته‌های تحلیل نهادی

بررسی مبانی نظری، تحلیل نهادها و قوانین و مقررات حاکم بر این حوزه، و همچنین نتایج حاصل از دیدگاه صاحب‌نظران که از طریق مصاحبه نیمه‌ساختاریافته صورت پذیرفته است نشان از آن دارد که مهم‌ترین چالش‌های مربوط به شفافیت به اداره خوب مجلس در دو بخش مؤلفه‌های رفتاری و محتوایی قابل‌دسته‌بندی است:

بند اول: عناصر رفتاری قانونگذار بر شفافیت قانون

۱. تعارض منافع

انجمن پارلمانی کشورهای مشترک‌المنافع (۲۰۰۶)^۳ بیان می‌دارد که نمایندگان پارلمان باید به‌طور کامل و علنی دارایی‌های مالی و منافع ناشی از کسب‌وکارهای خود را افشا

۱. همایش یکصدمین سال قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶: ۴۳.

۲. الموتیان، ابوالفضل، مقدمه‌ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۴۲.

کنند. اعضای پارلمان مجبور به افشای دارایی‌های خود قبل از تصدی منصب نمایندگی، حین و بعد از نمایندگی هستند. گزارش سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (۲۰۱۱) بیان می‌کند که افشای دارایی‌های خصوصی در هشتاد و پنج درصد از پارلمان‌های کشورهای عضو این سازمان ضروری است و در کشورهای مختلفی مانند الجزایر، استرالیا، غنا، ژاپن، اوروگوئه، آفریقای جنوبی نیز الزامی است. در نظام حقوقی ایران نیز در اجرای اصل ۱۴۲ قانون اساسی ضرورت نظارت بر اموال و دارایی‌های مقامات قوه مجریه مقرر شده است و دارایی رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران، و همسر و فرزندان آنان باید قبل و بعد از خدمت از سوی رئیس قوه قضاییه رسیدگی شود تا برخلاف حق افزایش نیافته باشد، اما به دلیل این که نظارت مذکور صرفاً متوجه مقامات عالی‌رتبه قوه مجریه می‌شد، پس از تصویب این اصل تلاش‌هایی در جهت توسعه دامنه مشمولان و تعیین سازوکارهای دقیق رسیدگی به اموال و دارایی‌های مسئولان حسب مورد طرح‌ها و لوایحی از سوی مجلس و دولت همچون «طرح نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های غیرضرور و جلوگیری از تجمل‌گرایی» مصوب ۱۳۷۰، «طرح صیانت از جامعه در برابر مفاسد اقتصادی» مصوب ۱۳۸۰ و «لایحه شفاف‌سازی و رسیدگی به اموال و دارایی مسئولین کشور پس از پیروزی انقلاب اسلامی» در سال ۱۳۸۷ صورت پذیرفت که عمدتاً با تفسیر مضیق شورای نگهبان، خلاف اصل ۱۴۲ قانون اساسی تشخیص داده شد تا این که در سال ۱۳۹۴ قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان، و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شد و تعداد دیگری از مسئولان کشور نیز موظف به اعلام صورت‌های مالی خود در قالب خوداظهاری به رئیس قوه قضاییه شدند و آیین‌نامه اجرایی این قانون نیز در سال ۱۳۹۸ به تصویب رئیس قوه قضاییه رسید.

۲. هدایای دریافتی

یکی دیگر از مؤلفه‌هایی که می‌تواند بر موضع نماینده در تصویب قوانین تأثیرگذار باشد هدایای اعطایی از سوی اشخاص حقیقی و حقوقی است که موجب انحراف از موضع عدالت‌مآبانه و شفافیت در وضع قانون می‌شود، زیرا جایگاه نمایندگی پارلمان و مجلس یکی از مهم‌ترین مناصب حاکمیتی است که به دلیل توانایی‌ها و قدرتی که به صاحبان این منصب داده می‌شود در معرض بیشترین دریافت رشوه و هدیه و هرچیزی است که بر تصمیم‌گیری نمایندگان اثر بگذارد.

انجمن پارلمانی کشورهای مشترک‌المنافع در اروپا هر ساله گزارشی را درباره افشای هدایای نمایندگان در وبگاه خود منتشر می‌کند. این گزارش شامل نام نماینده، منصب نماینده به‌هنگام دریافت هدیه، نام هدیه‌دهنده، نوع هدیه، ارزش تقریبی هدیه، تاریخ دریافت هدیه، زمان اطلاع به رئیس پارلمان و مکان دریافت هدیه است. علاوه‌بر این موارد، نماینده موظف است از هدیه دریافتی خود عکس بگیرد و بر روی وبگاه بارگذاری کند.^۱

۳. مزایای مسافرتی

به‌نظر می‌رسد قانون درباره مسافرت نمایندگان و مأموریت‌های آن‌ها در نظام پارلمانی ایران تا حدی با اغماض وضع شده است، اگرچه این موارد به‌ظاهر آشکار است، دراصل نمایندگان می‌توانند به‌راحتی برای خود سفرهای کاری و مأموریت‌های مختلف در نظر بگیرند. به همین جهت به‌نظر می‌رسد یکی از مصادیق شفافیت آشکار کردن این‌گونه سفرها و مأموریت‌هاست تا براساس آن مردم بتوانند قضاوت کنند که آیا سفرهای صورت‌گرفته لازم و ضروری بوده‌است یا خیر.

۴. شفافیت آرای نمایندگان

یکی از مهم‌ترین شاخصه‌ها و مؤلفه‌های مربوط به شفافیت در نظام پارلمانی شفافیت آرای نمایندگان مجلس است. این امر اخیراً در نظام قانونگذاری ایران نیز مطرح شده است. طرح شفافیت آرای نمایندگان نخستین بار از سوی یکی از نمایندگان اصلاح‌طلب شهر تهران و عضو فراکسیون امید در هشتم آذر سال ۱۳۹۶ مطرح شد. در آن زمان هیئت‌مدیره مجلس شورای اسلامی با بیان این موضوع که طرح‌های متعددی در دستور کار مجلس است، اعلام وصول این طرح را به‌تعمیق انداخت.^۲ در هفدهم مرداد ۱۳۹۷ نماینده شاهین‌شهر، میمه، و برخوردار مجدداً طرح شفافیت آرای نمایندگان مجلس را با بیست و نه امضا تهیه کرد و به هیئت‌رئیس مجلس تحویل داد. وی درباره این طرح گفته‌است: «یکی از بهترین معیارهای ارزیابی مردم از نمایندگان خود در مجلس این است که مردم بدانند نمایندگان آن‌ها در خصوص طرح‌ها و لوایح چه نظراتی داشته‌اند. در خیلی از کشورهای دنیا از همین روش برای شفافیت استفاده می‌شود و این می‌تواند برای کشور مفید باشد»^۳

1-<http://www.europarl.europa.eu/meps/en/about-meps.html>

۲. روزنامه انتخاب، تاریخ انتشار: ۵۸: ۱۷ - ۰۲ شهریور ۱۳۹۷

3-<https://www.entekhab.ir/fa/news/425835>

۳. گروه سیاسی جامعه خبری تحلیلی الف، ۲۷ مرداد ۱۳۹۷، ۱۵:۱۵،

<https://www.alef.ir/news/3970527002.html>

سرانجام در توافق فی‌مابین نمایندگان طراح برای جلب حمایت دیگر نمایندگان طرح به هیئت‌رئیس مجلس تحویل داده شده و در تاریخ چهاردهم شهریور ۱۳۹۷ اعلام وصول شد (طرح الحاق دو تبصره به ماده ۱۱۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی).^۱

با آغاز به کار مجلس یازدهم، در اولین جلسه صحن علنی، گروهی از نمایندگان خبر از ارائه طرح جدید شفافیت آرای نمایندگان دادند. براساس بند دوم طرح، علاوه بر شفافیت آرای نمایندگان، گزارش عملکرد ماهانه کمیسیون‌ها نیز شفاف خواهد شد و به اطلاع مردم خواهد رسید.^۲

بند دوم: عناصر محتوایی قانونگذار بر شفافیت قانون

همچنان‌که پیش‌تر بیان شد، منظور از شفافیت تقنینی شفافیت مراجع تقنین، فرایند تقنین، و محصولات تقنین است، یعنی قوانین و مقررات. پاسخ به این پرسش‌ها که قانونگذاری در صلاحیت چه مراجعی است، فرایند طرح و تصویب قوانین چگونه است، چه اشخاص، موضوعات و اموری مشمول هر قانون هستند، وضعیت اعتبار قوانین چگونه است، و نسبت قوانین مؤخر با قوانین مقدم چیست در ذیل شفافیت تقنینی قرار می‌گیرند.

نقطه مقابل شفافیت تقنینی ابهام و پیچیدگی قوانین است؛ یعنی وضعیت قوانین به‌گونه‌ای است که مردم و مجریان قوانین در دسترسی به قوانین، فهم قوانین، و اعمال و اجرای آن‌ها دچار تردید، اختلاف و سرگردانی هستند. ابهام و پیچیدگی قوانین افراد جامعه را درباره استحقاقات خود نامطمئن می‌سازد و در عین حال اختیارات بی‌حد و حصری به تصمیم‌گیران رسمی می‌بخشد. هرچه ابهام و پیچیدگی قوانین و مقررات بیشتر باشد، به همان اندازه برنامه‌ریزی اشخاص برای فعالیت در پرتو آن قوانین و مقررات دشوار می‌شود و باب حیل قانونی را برای سوءاستفاده‌کنندگان فراهم و گسترده می‌سازد. به همین دلیل، ابهام و پیچیدگی قوانین امنیت حقوقی و، به تبع آن، امنیت اقتصادی، سرمایه‌گذاری، و حقوق مالکانه را تضعیف می‌کند و مانعی بزرگ در برابر برنامه‌های توسعه‌ای دولت محسوب می‌شود.^۳

۱. اظهارنظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره: «طرح اصلاح ماده (۱۱۷) آیین‌نامه داخلی مجلس»

۲. شفافیت آرای نمایندگان) دوره دهم - سال سوم شماره چاپ: ۱۱۷۵ تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۸/۲۹ شماره ثبت: ۴۹۴

۳. شفافیت فعالیت نمایندگان با ۱۹۰ امضا،

علاوه بر مراتب پیش‌گفته می‌توان به سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مقام معظم رهبری اشاره کرد که در آن بر شفافیت و نبود ابهام در قانونگذاری تأکید شده است.

براساس سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری:

۱. توجه به موازین شرع به‌عنوان اصلی‌ترین منشأ قانونگذاری در تنظیم و تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی؛
۲. ارزیابی و پالایش قوانین و مقررات موجود کشور از حیث مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد سازوکار لازم برای تضمین اصل ۴ قانون اساسی؛
۳. تعیین سازوکار مناسب برای عدم مغایرت مقررات با قانون اساسی؛
۴. نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هریک از سیاست‌های کلی نظام؛
۵. تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع واضع قوانین و مقررات با ارائه تعریف روشن و مشخص از «قانون»، «آیین‌نامه»، تصویب‌نامه و بخش‌نامه موضوع اصل ۱۳۸»، «قانون آزمایشی و اساسنامه موضوع اصل ۸۵»، «برنامه و خط‌مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل ۱۳۴»، «آرای وحدت رویه و ضوابط موضوع اصل ۱۶۱» و سایر مقررات و همچنین طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور براساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی حسب مورد از طریق مجلس شورای اسلامی؛
۶. تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه؛
۷. تعیین محدوده اختیارات مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالانه کل کشور (پیش‌بینی درآمدها، هدف‌گذاری‌ها، موارد هزینه، و ...) با تصویب قانون لازم و اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس؛
۸. تعیین وظایف دولت و مجلس درباره تعداد وزرا و وظایف و اختیارات آنان، وظایف قانونی رئیس‌جمهور موضوع اصل ۶۰ و ۱۲۴ قانون اساسی و هرگونه ادغام، الحاق، انتزاع، و ایجاد سازمان‌های اداری از طریق تصویب قانون؛
۹. رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر:

- قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن؛
 - معطوف بودن به نیازهای واقعی؛
 - شفافیت و عدم ابهام؛
 - استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی؛
 - بیان شناسه تخصصی هریک از لوایح و طرح‌های قانونی و علت پیشنهاد آن؛
 - ابتنا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون؛
 - ثبات، نگاه بلندمدت و ملی؛
 - انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آن‌ها بدون ذکر شناسه تخصصی؛
 - جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان، و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری؛
 - عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون، و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثناهای قانونی؛
۱۰. تعیین عناوین قوانین جامع، تبویب، تنقیح، و تعیین شناسه قوانین موجود کشور در طول برنامه ششم توسعه؛
۱۱. تعیین سازوکاری ازسوی مجلس شورای اسلامی برای تشخیص قابلیت طرح در مجلس (موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی) قبل از طرح و اعلام وصول؛
۱۲. ضابطه‌مندسازی و تعیین نصاب بالا برای ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام در موارد تعارض مصوبه مجلس با نظر شورای نگهبان؛
۱۳. بازنگری در مصوباتی که براساس مصلحت در مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شده است از حیث تعیین دوره اعتبار مصلحت؛
۱۴. رعایت صلاحیت ذاتی قوای سه‌گانه در قوانین مربوط به تشکیل نهادهایی از قبیل شوراهای عالی، بازنگری در قوانین موجود این نهادها، پیش‌بینی سازوکار کارآمد قانونی لازم برای تضمین عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با قوانین عادی؛
۱۵. تعیین اولویت‌های قانونگذاری با محوریت گره‌گشایی از امور اجرایی کشور، اصول اجرانشده قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، برنامه پنج‌ساله توسعه و مطالبات رهبری؛
۱۶. رعایت تدابیر فرماندهی کل نیروهای مسلح در قانونگذاری برای نیروهای مسلح؛
۱۷. ترویج و نهادینه‌سازی فرهنگ رعایت، تمکین، و احترام به قانون و تبدیل آن به یک مطالبه عمومی.

اکنون، در این مقال، به عمده‌ترین عناصر محتوایی قانونگذار بر شفافیت قانون به شرح ذیل می‌پردازیم:

۱. علنی بودن قانونگذاری

یکی دیگر از مصادیق شفافیت علنی بودن بودن قانونگذاری است.^۱ بر این اساس لازم است فرایند وضع قانون نیز علنی باشد. در همین راستاست که در حال حاضر مذاکرات مجالس قانونگذاری از طریق وسایل ارتباط جمعی به‌طور مستقیم پخش می‌گردد و در صورت تصویب قانون در روزنامه رسمی کشور منتشر می‌شود. علنی بودن تقنین اصل است و در صورت نیاز و ضرورت به‌طور استثنایی غیرعلنی برگزار می‌گردد. دلیل موجه این امر آن است که در صورت علنی بودن امر قانونگذاری در درجه نخست یک نوع نظارت عمومی بر آن به‌وجود می‌آید و در درجه دوم کلیه فرایند قانونگذاری را ملزم به رعایت اصول و قواعد مربوط می‌کند. به همین دلیل، اصل ۶۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مذاکرات مجلس را علنی و انتشار آن را از طریق رادیو و روزنامه رسمی واجب اعلام کرده است.^۲ علنی بودن فرایندهای قانونگذاری، به‌ویژه اعمال و آداب مربوط به مذاکرات پارلمانی و بحث و جدل‌های موافقان و مخالفان، در واقع تجلی اصلی نمایندگی و به‌طور کلی دموکراسی است.

والدرون اصل علنی بودن را «ایده اصلی قانونگذاری» می‌داند. از نظر او ایده قانونگذاری ایده ایجاد یا تغییر قانون به‌طور صریح از طریق یک فرایند و در نهادی است که به‌طور علنی برای انجام این کار اختصاص یافته است.^۳ به نظر والدرون علنی بودن این امر برای کل جامعه واجد اهمیت است، چراکه صرفاً با فرایند قانونگذاری علنی است که شهروندان قادرند از این امر که چه کاری به نام آن‌ها انجام می‌شود مطلع شوند: «مردم نباید دچار هیچ سوء تفاهمی راجع به چگونگی سازمان‌دهی جامعه خود باشند و مشروعیت نهادهای حقوقی و سیاسی نباید متکی به چنین تفاهمی باشد.»^۴ امروز اجرای اصل علنی بودن فرایند قانونگذاری با توسل به ابزارهای در دسترس به‌آسانی امکان‌پذیر شده است. مجلس عوام در انگلستان، علاوه بر روزنامه رسمی پوشش تصویری جلسات پارلمان، هر هفته یک دفترچه در خصوص گزارش فعالیت‌های هر دو مجلس توسط نهادی با عنوان

۱. هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ ۱۵، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۹.

۲. راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.

۳. والدرون، جرمی، اصول قانونگذاری، ترجمه حسن و کیلیان، حقوق اساسی، سال ششم، شماره ۱۲، زمستان ۱۳۸۸، ص ۱۲۴.

۴. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک، ۱۳۸۸.

دفتر اطلاع‌رسانی منتشر می‌کند.^۱ همچنین جمهوری کره که برای پخش جلسات صحن علنی از شبکه تلویزیون دولتی «کی‌تی‌وی» استفاده می‌کرد، از سال ۲۰۰۵ شبکه‌ای را برای پوشش ویژه امور قانونگذاری راه‌اندازی کرده است. در این شبکه اقدامات تقنینی به‌طور مستقیم برای مردم پخش می‌شود و همگان از آنچه در پارلمان رخ می‌دهد به‌طور کامل مطلع خواهند شد.^۲ پوشش هرچه گسترده‌تر مخاطبان اقدامات پارلمانی از دیگر دغدغه‌های مجالس قانونگذاری است. برای نمونه امروزه بر این امر تأکید می‌شود که علاوه بر پخش مذاکرات پارلمانی و انعکاس اقدامات تقنینی در شبکه‌های تلویزیونی دولتی و خصوصی، برخی از شبکه‌های کابلی و دیجیتالی نیز باید این امکان را فراهم آورند.

بنابر موارد پیش‌گفته، یکی از اصول ضروری تشریفاتی قانونگذاری «اصل علنی بودن» آن است.^۳ علنی بودن فرایندهای قانونگذاری، به ویژه اعمال و آداب مربوط به مذاکرات پارلمانی و بحث و جدل‌های موافقان و مخالفان، در واقع تجلی اصل نمایندگی و به‌طور کلی دموکراسی است. در ایران علنی بودن جلسات قانونگذاری مجلس شورای اسلامی به رسمیت شناخته شده است. در اصل ۵۴ پیش‌نویس قانون اساسی بر علنی بودن مذاکرات و درج گزارش کامل آن در «روزنامه رسمی کشور» تأکید شده بود^۴، اما این اصل در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بازنگری شد و ذیل اصل ۶۹^۵ مقرر گردید: «مذاکرات مجلس شورای ملی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود. در شرایط اضطراری، در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، به تقاضای رئیس‌جمهور یا یکی از وزرا یا ده نفر از نمایندگان جلسه غیرعلنی تشکیل می‌شود. مصوبات جلسه غیرعلنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان برسد. گزارش و مصوبات این جلسات باید پس از برطرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عموم منتشر گردد.»

۱. زارعی، محمدحسین، حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران، مجله تحقیقات حقوقی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، دوره ۷، شماره ۴۰، ۱۳۸۳، ص ۱۵۷.

۲. ثورنتون، جی. سی.، فرآیند تهیه پیش‌نویس قانون، ترجمه سعید عطار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۰۱۵، آذر ۱۳۸۸، ص ۳۲.

3-Norton, Philip and Cristina Leston-Bandeira, "The Impact of Democratic Practice on the Parliaments of Southern Europe", the Journal of Legislative Studies, Vol. 9, No. 2, summer 2003: 43

۴. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی، ۱۳۶۴، ص ۱۸۰۱.

۵. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی، پیشین، ج ۳، ص ۱۸۰۶.

۲. انتشار قوانین و اطلاع ذی‌نفعان (آگاهی همگان)

لازمه ایجاد حق و تکلیف به‌طور عام از طریق قانون انتشار قانون است. براساس اصل ۶۹ قانون اساسی، گزارش کامل مذاکرات مجلس باید از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود و به‌موجب ماده ۳ قانون مدنی «انتشار قوانین باید در روزنامه رسمی به‌عمل آید» و ماده ۲ (اصلاحی ۱۳۴۸/۰۸/۲۹) مقرر می‌دارد: «قوانین پانزده روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجرا است، مگر آن‌که در خود قانون ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد»^۱ و همچنین ماده ۱ قانون مذکور (اصلاحی ۱۳۵۸/۰۹/۱۲) تصریح می‌دارد: «مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه‌پرسی پس از طی مراحل قانونی به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود. رئیس‌جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید.»

۳. دسترسی همگانی به قوانین به‌عنوان یک حق

یکی از مصادیق شفافیت عبارت از دسترسی آزاد به اطلاعات است. آزادی گردش اطلاعات از مسائل ضروری درباب شفافیت قانون است.^۲ اطلاعات باید به‌صورت آزادانه و مستقیم در دسترس ارباب‌رجوعان و عموم مردم قرار گیرد. این وظیفه در همه ارگان‌های دولتی، از جمله قوه مقننه، باید اجرا شود. سازماندهی و تنظیم اطلاعات باید براساس تأمین حقوق و پاسخگویی به نیازهای مردم صورت پذیرد. در اینجا تأمین نیازهای اطلاعاتی مردم به حوزه مقننه اختصاص دارد و کاربرد اصلی و اولیه آن برای تصمیم‌گیری، نظارت، و ارزیابی است.^۳ درخصوص حق دسترسی به قوانین و انتشار قوانین به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های شفافیت در نظام قانونگذاری ایران، ماده ۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ مقرر می‌دارد: «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آن‌که قانون منع کرده باشد. استفاده از اطلاعات عمومی یا انتشار آن‌ها تابع قوانین و مقررات مربوط خواهد بود.»

۴. صراحت در قانون

آنچه از شفافیت در حوزه قانون و قانونگذاری انتظار می‌رود برآورد آن چیزی است که در راستای تعریفی باشد که از حکمرانی مطلوب شده است. اولین چیزی که به ذهن می‌رسد همان معنای ساده شفافیت است.

۱. هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ ۱۵، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۹

۲. هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ ۱۵، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۳

۳. شبیری‌نژاد، ۱۳۹۰، ص ۳.

این امر از اصول اساسی هر سیستم حقوقی است که تمامی حقوق و تکالیف مقرر در قوانین و مقررات باید به نحوی برای مردم قابل فهم باشد تا مردم به آسانی حقوق خود را مطالبه کنند و تکالیف خود را انجام دهند. قانونی که برای مردم قابل فهم نیست، اول این که فاقد ویژگی مطالبه‌گری است و دوم این که مؤاخذه افراد به لحاظ نقض آن نیز به صواب نخواهد بود.

درست است که مردم در یک نظام دموکراتیک نمایندگان خود را انتخاب و به مجالس قانونگذاری می‌فرستند، ولی این امر برای قانونگذاری شفافیت نمی‌کند و لازم است علاوه بر آن که بازخورد مردم از مجاری مختلف به قانونگذار برسد، از طریق نظرسنجی‌های متوالی قانونگذاران پیوسته بدانند که مردم چه می‌خواهند و از این طریق خواست مردم در قانون منعکس شود و چنین امری برای مردم قابل فهم است و از اینجاست که «مشارکت از اصول اولیه یک سیستم شفاف است»^۱

گفتار چهارم: چالش‌های شفافیت برای اداره خوب مجلس

براساس نتایج تحقیق حاضر عمده‌ترین چالش‌های شفافیت برای تحقق اصول حکمرانی خوب و اداره مطلوب و شایسته مجلس در ایران را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

بند اول: فقدان سازوکارهای الزام قانونگذار به وضع قوانین شفاف

در صورتی می‌توان چنین الزامی را تضمین شده دانست که در قانون اساسی به‌عنوان عالی‌ترین سند حقوقی یک کشور و راهنمایی برای تنظیم قوانین دیگر پیش‌بینی شده باشد. در غیر این صورت، حتی اگر در قوانین عادی نیز چنین الزامی لحاظ شود، به دلیل امکان نسخ آن از سوی قانون لاحق ارزش حقوقی نخواهد داشت، در حالی که چنین الزامی در هیچ‌یک از اصول قانون اساسی و مقررره قوانین عادی به چشم نمی‌خورد! با ابلاغ سیاست‌های کلی مقام معظم رهبری در حوزه قانونگذاری به‌عنوان سند بالادستی در اجرای اصل ۱۱۰ قانون اساسی، درست است که نوعی تضمین شفافیت قانون در نظام حقوق ایران فراهم شده است، اما به دلیل نداشتن توجه لازم به این سیاست‌ها کماکان شاهد ابهام در مصوبات مجلس هستیم و این امر بیش از هر چیز حقوق شهروندان را در برابر «استبداد قانونی» به‌مخاطره می‌اندازد.

۱. هایک فردریش فون ، قانون، قانون گذاری و آزادی - جلد ۱: قواعد و نظم، مترجمین: مهشید معیری، موسی غنی نژاد،

بند دوم: مغلق‌نویسی

بعضاً برخی افراد استفاده از عبارات و جملات و اصطلاحات پیچیده را ترجیح می‌دهند و آن را شرط ضروری نوشته حقوقی می‌دانند. صرف‌نظر از این که پاره‌ای از این قبیل اشخاص با چنین رفتاری در تلاش برای تظاهر به تمایز از دیگران در پی دست‌وپا کردن جایگاه و شأنی علمی هستند، می‌توان دلایلی نیز برای مغلق‌نویسی خصوصاً در متن قانون بیان کرد. قابل‌فهم بودن قانون یکی از اصول درونی قانون محسوب می‌شود که معادل با وضوح، شفافیت، و در دسترس بودن قانون است. این اصل قانونی در کنار دیگر ویژگی‌های قانون مهم‌ترین ابزار راهنمایی شهروندان است که در جهت برنامه‌ریزی قرار دارد. آنچه دارای انتشار، ثبات، و معطوف به آینده بودن قانون، همگی، در خدمت برآوردن هدف ایجاد قابلیت اهمیت اساسی است، وجود قوانینی با ویژگی‌های پیش‌گفته در واقع مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده نظامی حقوقی برای تأمین پیش‌بینی‌پذیری، قابل‌اتکا بودن، قابل‌برنامه‌ریزی بودن، اطمینان داشتن از اوضاع‌واحوال پیش‌رو و، به بیان مختصر، الزامات ضروری برای فعالیتی در شأن انسان است.

بند سوم: نداشتن انسجام درونی قانون

این اشکال زمانی رخ می‌دهد که اجزای یک مجموعه قانون مرتبط در طی چند مرحله به تصویب می‌رسد. در چنین مواردی ممکن است قانونگذار در قانون جدید در مقام وضع مقرره‌ای برآید که با آنچه پیش از آن تصویب کرده است سازگار نباشد. نمونه بارز این اتفاق را می‌توان در وضع مجموعه قانون مجازات اسلامی ایران ملاحظه کرد، خصوصاً در اولین نسخه قانون مجازات اسلامی قوانین کلیات و حدود و قصاص و دیات و نیز تعزیرات، همگی، در یک زمان واحد به تصویب نرسیدند و این امر موجب ناهماهنگی‌های ساختاری در این مجموعه قانون کیفری مادر شد. در قانون اخیرالتصویب مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ نیز گرچه اجزای کلیات و حدود و قصاص و دیات در یک زمان تصویب و تأیید شد، ولی عملاً فرایند تدوین و بررسی کلیات با اجزای دیگر متفاوت بوده و تحت تأثیر دو رویکرد متفاوت حقوقی و فقهی تدوین و تصویب شده است.

بند چهارم: نداشتن انسجام در نظام حقوقی یا تقسیم حقوقی قوانین

این اشکال خصوصاً زمانی رخ می‌دهد که یک قانون ماهوی حاوی مقررات شکلی باشد و یا بالعکس.^۱ برای مثال می‌توان به ماده ۲۱۵ قانون مجازات اسلامی استناد جست. این ماده طولانی و ملال‌آور کاملاً در فضایی شکلی نگارش یافت و با زمینه قانون مجازات اسلامی بسیار متفاوت است و ازسوی دیگر با مصادیق مواد ۱۰۷ و ۱۰۸ و ۱۱۱ قانون آیین دادرسی کیفری ارتباط دارد. اشکال مضاعف چنین اختلافی آن است که گاهی قانونگذار قانون شکلی یا ماهوی را تغییر می‌دهد، ولی چون نمی‌داند و یا فراموش کرده است که برخی از این قوانین شکلی و ماهوی را در قوانین دیگر پراکنده‌است، به‌سراغ آن قوانین نمی‌رود، در نتیجه ابهام و تعارض پدیدار می‌شود.^۲

بند پنجم: سازماندهی نامطلوب قانون

یکی دیگر از مواردی که موجب نبود شفافیت و ابهام قانون خصوصاً در باب تفسیر شده است سازماندهی نامطلوب مقررات در یک مجموعه قانونی است. این اشکال خود بر چند خطای مختلف مشتمل می‌شود. سازماندهی نامطلوب یک مجموعه قانون ممکن است به‌دلیل اشتباه در جابه‌جایی یک مقررره در یک فصل خاص باشد.

بند ششم: تطویل در وضع قانون

مختصرنویسی و قرار دادن تمام مفهوم و پیام قانون در حداقل فضای قانون از ویژگی‌های یک قانون مطلوب است. گرچه ممکن است در بدو امر تلاش برای مختصرنویسی قانون برخلاف رسالت شفافیت و لزوم ذکر جزئیات قانون به‌نظر برسد، اما افراط در توضیح پیام ماده و تشریح زیاده‌از‌حد نیز، علاوه‌بر این‌که مطلب را برای خواننده ملال‌آور می‌سازد، عملاً عبارات اضافی تفسیربردار می‌شود و مقررره را ابهام‌آمیز می‌سازد.

متأسفانه چالش‌های عدم توجه به اصل شفافیت در حقوق ایران، که البته از نتایج قهری ناشناخته بودن اصل کیفیت قانون است، در آثار حقوقی قوانین غیرشفاف مشهود و ملموس

۱. حاجی ده‌آبادی، احمد، *بایسته‌های تقنین (با نگاهی انتقادی به قانون مجازات اسلامی)*، پژوهشگاه فرهنگ و

اندیشه اسلامی، تهران، ۱۳۹۵

۲. حاجی ده‌آبادی، همان منبع، ص ۱۴۰.

است. در نظام حقوقی کشور ایران هیچ مسئولیت کیفری برای وضع قوانین و یا احتمالاً قوانین دارای نقض حقوق اساسی افراد نمی‌توان متصور بود. در این خصوص می‌توان به نزدیک‌ترین اصل قانون اساسی، یعنی اصل ۱۷۰ قانون اساسی، اشاره داشت. به موجب این اصل از یک سو قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند، و از سوی دیگر هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند. بنابراین بازهم براساس این اصل، تضمینی برای شهروندان درمقابل قوانین غیرشفاف وجود ندارد، زیرا اولاً فقط در خصوص مقررات موضوعه قوه مجریه است، و ثانیاً این تضمین صرفاً به مقرراتی محدود می‌شود که برخلاف قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه باشد، درحالی‌که - همچنان‌که از نظر گذشت - لزوم وضع قانون شفاف جایگاه تضمین‌شده‌ای در قوانین ندارد. بنابراین وضع مقررات دولتی غیرشفاف نیز نمی‌تواند موجبی برای اعمال تکلیف مقرر در اصل مذکور باشد. به دلایل مذکور عملاً کمتر مشاهده می‌شود قضات از اجرای قانون غیرشفاف خودداری کرده باشند.

نکته دیگر در خصوص اثر ابهام قانون در اثربخشی مبهم و قابلیت تأثیرگذاری آن است. به عبارت دیگر، باید دید در مواردی که قانون مبهم باشد چگونه می‌توان از حقوق شهروندان درمقابل چنین قوانینی دفاع کرد؟ در این باره اصل ۱۶۷ قانون اساسی، برای رفع ابهام و اجمال قانون، قاضی را به منابع و فتاوای فقهی ارجاع می‌دهد. بنابراین قانون اساسی به‌عنوان بالاترین مرجع هنجاری رسمی جامع قانون مبهم را همچنان معتبر می‌داند و صرفاً برای رفع ابهام و تعیین تکلیف پرونده قاضی را ملزم می‌سازد حکم قضیه را از منابع و فتاوای فقهی استخراج کند. حال آن‌که رجوع به منابع نه‌تنها از ابهام قانون گره نمی‌گشاید، بلکه بعضاً گره کور دیگری به آن می‌افزاید.

بند هفتم: چالشِ نداشتنِ مشارکتِ عمومی در فرایند قانونگذاری

روند مشخص‌شده برای وضع قانون در صورت طرح از سوی نمایندگان و لایحه از سوی دولت است. در اصل ۱۰۲ شوراهای استان‌ها نیز دارای صلاحیت ارائه طرح جهت بررسی در مجلس شناخته شده‌اند. درست است که در اصل ۵۹ همه‌پرسی عمومی در امور بسیار مهم امکان‌پذیر شناخته شده، اما تاکنون این اتفاق درباره قوانین رخ نداده‌است. در رویه جاری به صورت عملی هیچ‌گونه مشارکت مردمی و حضور مستقیم آنان در تدوین قوانین

وجود نداشته و این امر به صورت نمایندگی به مجلس شورای اسلامی واگذار شده است و هیچ گونه نظرخواهی از مردم، چه در مرحله تدوین و چه در مرحله اجرا، از مردم صورت نمی پذیرد. در شرایطی که به واسطه وجود عوامل خاص در ایران شاهد وجود احزاب مستقل و قوی نبوده ایم و جامعه مدنی بنابر برداشتهای معمول وجود ندارد، این موضوع باعث نوعی عدم کارایی و عدم توجه به خواست و نیازهای مردم خواهد شد. تغییرات پی در پی قوانین و نیز وضع قوانین موردی و منطقه‌ای از نتایج این گونه رویه‌هاست. وجود قوانین آزمایشی در موارد مهم و اجرای طولانی مدت آن‌ها از مصداق‌های چنین وضعیتی است. مشخص است قوانین در این حالت دارای کارایی کافی و مطلوب نیستند و در عمل به علت جامع نبودن از سوی مجریان به صورت مطلوب اجرا نمی شوند و حتی در مورد آن‌ها گزینش و اعمال سلیقه‌های زیادی صورت می پذیرد.

گرچه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی حرکت‌های آغازینی را شروع کرده، تاکنون فقط در مرحله اطلاع‌رسانی بوده است و به لحاظ بلوغ الکترونیکی می باید به سطح تعاملی ارتقا یابد و امکان حضور ذی‌نفعان را در فرایند تصویب همچون حضور در کارگروه‌ها و کمیسیون‌های تخصصی فراهم آورد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

از منظر حقوق اداری، شفافیت در تمامی ارکان و ابعاد حاکمیت، اعم از حوزه‌های سیاست‌گذاری، خط‌مشی‌گذاری، اجرایی، و مقررره و همچنین قانونگذاری، اعم از مراجع تصویب مصوبات در قوه مجریه، قوه قضاییه، و بالاخص قوه مقننه، حلقه گم‌شده زنجیره بسیاری از آرمان‌های نظام‌های اداری و از جمله نظام جمهوری اسلامی ایران است. با نگاهی ساده به موضوع می‌توان دریافت که تحقق شفافیت در نظام تقنینی کشور می‌تواند باعث کارآمدی آن باشد. در این راستا در حوزه‌های زیر باید اصول شفافیت نهادینه شود:

بند اول: در حوزه قانونگذار

یکی از راهکارهای اجرا شده در دنیا تدوین و اجرای «کدهای رفتاری» است. فارغ از حیطه مصونیت پارلمانی نمایندگان در کشورهای مختلف، این قواعد از طریق مراجع ذی‌صلاح و دقیق به‌نحوی تدوین و اصلاح می‌شوند که نمایندگان را تشویق یا ملزم به اجرای دستورالعمل‌هایی می‌کنند که در نهایت کارکرد صحیح پارلمان را به‌رمغان می‌آورد.

۱. پیاده سازی شفافیت مشروط آرا

شفاف بودن آرای نمایندگان باعث می‌شود آنان به چارچوب‌های حزبی خود پایبند بمانند و براساس همان شعارهایی که با توسل به آن‌ها رأی آورده بود در مجلس کنش داشته باشند. به‌منظور بهره‌مندی از مزایای شفافیت آرا پیشنهاد می‌شود آرای نمایندگان به مسائلی که «کارکرد ملی و کاملاً عمومی» دارند به‌صورت شفاف منتشر شود، ولی آرای ایشان در مسائلی که مربوط به بخشی از جامعه است یا اصطلاحاً «ذی‌نفعان محدودی» دارد محرمانه باقی بماند که البته تدقیق سازوکار چنین نوع شفافیتی مجال جدا می‌طلبد.

بند دوم: در حوزه قانون

در گام بعدی و مهم‌تر نیز تحقق شفافیت در نظام تقنینی کشور برکات فراوان دیگری در حوزه مقررره‌گذاری و فهم مردم از آن خواهد داشت که البته این موضوع مدت‌هاست در نظام حقوقی کشور ما به یک دغدغه تبدیل شده است و با عنوان «تنقیح قوانین» پیگیری می‌شود. از جمله تصویب قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب بیست‌وپنجم خرداد ۱۳۸۹ در ۱۲ ماده و ۷ تبصره که متأسفانه تاکنون نتیجه عملیاتی جامع و کامل نداشته و در حد یک دغدغه باقی مانده است.

برای تحقق شفافیت در نظام تقنینی کشور می‌توان به موارد زیر به‌عنوان اقدامات موردنیاز اشاره کرد:

الف) تحقق شفافیت در بسیاری از موارد از دخالت‌های ناروای حکومت و فعالیت تقنینی غیرضروری جلوگیری می‌کند.

ب) شفافیت می‌تواند با به‌نمایش درآوردن چهره واقعی قوانین و اقدامات تقنینی گذشته و میزان کارآمدی آن‌ها در گذشته تصمیم‌گیری مراجع قانونگذاری کشور را کاملاً بهبود ببخشد.

ج) با تحقق شفافیت نقاط پُرابهام، متعارض، و ناکارآمد نظام حقوقی کشور مشخص می‌شود و می‌تواند با عزم مراجع قانونگذاری گره‌های کوری که در طی زمان به‌مرور در نظام حقوقی کشور رخنه کرده است بازیابی و اصلاح شود.

فهرست منابع منابع فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. الموتیان، ابوالفضل، مقدمه‌ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.
۲. انتشاری، سجاد و حمیدرضا صفوی، ارزیابی کیفی اصول حکمرانی آب در ایران با تاکید بر اصل شفافیت، اولین کنفرانس حکمرانی و سیاست‌گذاری عمومی، ۱۳۹۶.
۳. انصاری، باقر، آزادی اطلاعات، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۸۷.
۴. توسلی‌زاده، توران، پیشگیری از جرائم اقتصادی، چاپ اول، تهران: جنگل، ۱۳۹۲.
۵. حبیب‌زاده، محمدجعفر، (۱۳۹۰)، ظرفیت‌ها و چالش‌های سیاست جنایی ایران در ایجاد امنیت قضایی، در مجموعه مقالات امنیت قضایی، تهران: نشر پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۹۰.
۶. راسخ، محمد، (۱۳۸۴) بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۷. راسخ، محمد، (۱۳۸۸) نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک، ۱۳۸۸.
۸. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
۹. عاقلی‌نژاد، محمدمبین، پیشگیری از جرائم بانکی از طریق حاکمیت شرکتی در بانک‌ها، چاپ اول، تهران: جاودانه، ۱۳۹۴.
۱۰. فساد مالی و اقتصادی، ریشه‌ها، پیامدها، پیشگیری و مقابله، جلد سوم، چاپ اول، تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدابیر اقتصاد، ۱۳۸۱.
۱۱. گزارش با عنوان نکاتی پیرامون نظام پرداخت حقوق و مزایای مدیران در بخش عمومی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی دفاتر مطالعات بخش عمومی مطالعات حقوقی، ۱۳۹۵.
۱۲. معصومی‌نیا، غلامرضا و حسن دادگر، فساد مالی، تهران: کانون اندیشه جوان، ۱۳۸۳.
۱۳. میدری، احمد و جعفر خیرخواهان، حکمرانی خوب بنیان توسعه، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.
۱۴. نصیری، مرتضی، بودجه‌ریزی در ایران، مسائل و مشکلات، تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۱.

۱۵. همایش یکصدمین سال قانونگذاری، مجموعه مقالات، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.

مقالات

۱۶. انصاری، باقر، **تنقیح قوانین و مقررات، تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی**، مجله اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ششم، شماره ۱۱، ۱۳۸۶.
۱۷. باقری، محمود و مرجان فاضلی، **حمایت از مصرف‌کننده در قراردادهای بیمه بر اساس عدالت معاوضی**، مجله مجلس و راهبرد، سال بیستم، شماره ۷۴، ۱۳۹۲.
۱۸. ثورنتون، جی. سی.، **فرآیند تهیه پیش‌نویس قانون**، ترجمه سعید عطار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۰۱۵، آذر ۱۳۸۸.
۱۹. حسنی، علی، **عبدالحمید شمس، راهکارهای مبارزه با فساد اداری بر اساس ارزش‌های اسلامی، اسلام و پژوهش‌های مدیریتی**، سال دوم، شماره اول، پاییز و زمستان ۱۳۹۱.
۲۰. خضری، محمد، **تحلیل نهادی فساد اداری، فصلنامه مطالعات راهبردی**، سال هشتم، شماره سوم، پاییز ۱۳۸۴.
۲۱. زارعی، محمدحسین، **حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران**، مجله تحقیقات حقوقی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، دوره ۷، شماره ۴۰، ۱۳۸۳.
۲۲. زندیه، حسن، **حسن سالارسروی، شفافیت اسنادی و حق دسترسی آزاد به اطلاعات**، فصلنامه گنجیه اسناد، سال بیست‌وسوم، دفتر اول، ۱۳۹۲.
۲۳. ساریخانی، عادل و روح‌الله اکرمی‌سراب، **کارکردهای پیشگیرانه شفافیت در سیاست جنایی**، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۷۷، شماره ۸۲، ۱۳۹۲.

۲۴. سلطانی، سید ناصر «علل نافرجامی تدوین قوانین در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۹۵۷، ۱۳۸۸.
۲۵. طاهری، محسن و جواد ارسطا، بررسی تطبیقی مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی خوب، مجله پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، شماره ۹، ۱۳۹۵.
۲۶. عبدالحسین‌زاده، محمد و مهدی ثنائی، تبیین مفهوم و کاربرد شفافیت در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی، نخستین کنفرانس ملی مدیریت دولتی ایران: خط مشی گذاری عمومی، ۱۳۹۴.
۲۷. کمالی، یحیی، تأثیر شفافیت اقتصادی در پیشگیری و مبارزه با فساد اقتصادی، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور، سال ششم، شماره ۴۹، ۱۳۹۲.
۲۸. مرکزالمیری، احمد و مهدی مهدی‌زاده، قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷، ۱۳۹۴.
۲۹. مؤذن‌زادگان، حسنعلی و حامد رهدارپور، اصل شفافیت قانون و جایگاه آن در رویه قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر و حقوق کیفری ایران، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۸۱، ۱۳۹۷.
۳۰. مهری، مریم و اسماعیل هادی‌تبار، پیشگیری از افزایش جرائم اقتصادی از طریق شفاف سازی هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی، مجله کارآگاه، سال هشتم، شماره ۳۲، ۱۳۹۰.
۳۱. والدرون، جرمی، اصول قانونگذاری، ترجمه حسن وکیلان، حقوق اساسی، سال ششم، شماره ۱۲، زمستان ۱۳۸۸.
۳۲. وکیلان، حسن، مبانی نظری و شیوه‌های اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال هجدهم، شماره ۶۸، ۱۳۹۰.

منابع انگلیسی

Books

- 33-Bertok, Janos. Public sector transparency and accountability: making it happen. OECD, 2002.
- 34-Hawkes, Corina. marketing food to children: the global regulatory environment. Switzerland: world health organization, 2012

- 35-Mergel, Ines. Social media in the public sector: A guide to participation, collaboration and transparency in the networked world. New York: John Wiley & Sons, 2012
- 36-Senyonjo, Manisuli. ecinimic, social and cultural rights in international law. UK: hart publishing. 2009
- 37-Tiwari, A. N. transparency and accountability in administration. Orissa: review, 2004
- 38-Wolf, S.; M. Worth; S. Dreyfus & A. J. Brown. Whistleblower protection laws in G20, countries priorities for action. Australia: transparency international Australia. 2014

Articles

- 39-Dyrberg, Peter. "current issues in the debate on public Access to documents", European law review, Vol. 24, N. 2, 1999: 157 170
- 40-Norton, Philip and Cristina Leŝton-Bandeira, "The Impact of Democratic Practice on the Parliaments of Southern Europe", the Journal of Legislative Studies, Vol. 9, No. 2, summer 2003: 177 185
- 41-Tanzi, V. "Corruption, Public investment and growth", international monetary fund working paper, N. 97, 1997: 139 162

Website

- 42-<https://www.isna.ir/news/92022617801/4>
- 43-<https://www.leader.ir>

Transparency as an essential element in the good governance of the Islamic Consultative Assembly

Heidarali Noroozpour *

Kheyrollah Parvin **

Abstract:

Transparency is considered as one of the most important elements of good governance theory. Good governance, according to modern principles of administrative law, requires quick and easy access of citizens to information available to public institutions. People and social institutions should be fully aware of the process of governing the country's affairs and the laws and information available in each area. Lack of transparency is one of the main factors in not controlling corruption and increasing administrative and financial corruption in countries. Which is published annually by Transparency International according to the relevant indicators and its report, so it is necessary to create a free media and information space, provide the basis for transparent operation of the governing bodies, including the important institution of parliament and the legislature. It has to do with the fact that in the Iranian legal system, in relation to transparency in the legislative process, only some issues such as publicity of legislation, publication of laws and information of stakeholders (public awareness), and public access to laws as a right have been addressed, while in addition In addition to the above, the realization of transparency in the legislative system of the country requires "the formulation and implementation of rules of conduct and the implementation of conditional transparency of votes" as well as "the realization of transparency in order to repeal the laws."

Keywords: Transparency, Law, Legislator, Good Administration, Parliament.

*PhD Student in Public Law, Faculty of Law, Theology and Political Science, Branch of Science and Research, Islamic Azad University, Tehran, Iran

heidarnoroozpour@gmail.com

** Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Iran. (Corresponding Author)

khparvin@ut.ac.ir