

## اصل شفافیت در فرایند قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان، بررسی موردی مشارکت عمومی

خیراله پروین<sup>۱</sup>، محمدمهدی سیفی<sup>۲</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۳/۲۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۰۵

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2023.1604.1487

### چکیده

قانون‌گذاری یکی از شئون حکمرانی است و شفافیت یکی از عناصر حکمرانی خوب. شفافیت در قانون‌گذاری با مؤلفه‌هایی شناخته می‌شود که مهم‌ترین آن‌ها نقش مشارکت مردم در قانون‌گذاری است. به هر میزان مشارکت عمومی در امری بیشتر باشد شفافیت در آن بیشتر نمایان است. این مقاله درصدد بود، با استفاده از روش بررسی مقایسه‌ای، به توضیح و توصیف شفافیت در فرایند قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان در پنج مرحله «ابتکار پیشنهاد قانون»، «بررسی کمیسیون‌ها»، «بررسی صحن علنی»، «تصمیم نهایی»، و «امضا و انتشار قانون» بپردازد. از مسیر این بررسی مقایسه‌ای این نتیجه به دست آمد که خلأهای شفافیت در فرایند تقنین جمهوری اسلامی ایران در زمینه استماع‌ات عمومی، اعمال نظر گروه‌های ذی‌نفع، وتوی عمومی به عنوان مصادیقی از مشارکت مستقیم مردم در قانون‌گذاری است. در نهایت پیشنهاد شد موارد یادشده در فرایند تقنین جمهوری اسلامی ایران، به منظور بهبود شفافیت، تدارک دیده شود.

واژگان کلیدی: جمهوری اسلامی ایران، جمهوری فدرال آلمان، شفافیت، قانون‌گذاری، مشارکت عمومی

۱. استاد تمام گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران  
\* Email: khparvin@ut.ac.ir  
۲. دانشجوی مقطع دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)  
\*\* Email: m.seyfi313@gmail.com



## مقدمه

حقوق عمومی به عنوان شاخه‌ای از دریای بی‌کران حقوق حاوی موضوعات بدیعی است که در توسعه و پیشرفت کشورها حائز اهمیت است. حکمرانی خوب یکی از موضوعات قابل تحقیق در عرصه حقوق عمومی است و شفافیت به عنوان یک موضوع میان‌رشته‌ای شاخصی از حکمرانی خوب شناخته می‌شود. حکمرانی خوب مفهومی است که با مفاهیم و عبارت‌هایی چون دموکراسی، جامعه مدنی، مشارکت عمومی و حقوق انسان، و توسعه اجتماعی و پایدار معنی می‌شود (OKot-uma & rogers, 2001: 3). یونسکو در سال ۲۰۰۲ در تعریفی که از حکمرانی خوب ارائه می‌دهد آن را به معنای سازوکارها، فرایندها، و نهادهایی تعریف می‌کند که به واسطه آنها شهروندان، گروه‌ها، و نهادهای مدنی منافع مدنی خود را دنبال می‌کنند و حقوق مدنی خود را به اجرا درمی‌آورند و تعهداتشان را برآورده می‌کنند. ویژگی‌های اساسی حکمرانی خوب در بیان کمیسیون حقوقی سازمان ملل طی قطعنامه شماره ۲۰۰۰ بدین شرح است: شفافیت<sup>۱</sup>، مسئولیت<sup>۲</sup>، پاسخگویی<sup>۳</sup>، مشارکت<sup>۴</sup>، حاکمیت قانون<sup>۵</sup>، انعطاف‌پذیری<sup>۶</sup>. همچنین شفافیت موضوعی محوری در حکومت‌های مردم‌سالار کنونی و اصلاح اداره عمومی است تا جایی که دسترسی آزادانه به اطلاعات و علنی بودن آن را شرط مقدم مقابله با فساد و تقویت پاسخگویی مقام‌های عمومی دانسته‌اند (پدرام، ۱۳۸۱: ۸۶). بنابراین شفافیت نقش ویژه‌ای در برقراری حکمرانی خوب دارد و یکی از اصول حکمرانی خوب محسوب می‌شود (Hood, & Heald, 2006).

از طرفی، در یک تقسیم‌شکلی، تقنین یکی از شئون حکمرانی محسوب می‌شود که رعایت اصل شفافیت در هر یک از شئون می‌تواند حکمرانی خوب را به ایده‌آل خود نزدیک کند. در واقع، در یک ترسیم ماتریسی، امر تقنین و امر قضا و امر اجرا به عنوان شئون حکمرانی در یک ضلع جدول و شفافیت، مسئولیت، پاسخگویی، انعطاف‌پذیری، و ... به عنوان ویژگی‌های حکمرانی خوب در ضلع دیگر جدول قرار می‌گیرد که این مقاله درصدد پژوهش درباره یکی از خانه‌های این ماتریس، یعنی بررسی و تحلیل «شفافیت در امر تقنین»، برآمده است و در این موضوع نیز یکی از مؤلفه‌های شفافیت، یعنی مشارکت مستقیم مردم در امر تقنین، را مورد بررسی قرار داده است.

در مقاله حاضر و با توجه به ماهیت مطالعه و تطبیق جایگاه شفافیت در فرایند قانون‌گذاری میان دو کشور، جهت گردآوری داده‌ها، از روش کتابخانه‌ای و اسنادی استفاده شد. برای تحلیل داده‌ها نیز از آنجا که قرار است این مقایسه میان دو کشور جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان صورت گیرد روش تطبیقی به کار گرفته شد تا با استفاده از این روش فرایند

یادشده در هر دو کشور با هم مقایسه شود. برای این تطبیق و مقایسه باید مؤلفه‌هایی وجود داشته باشد که زوایای بحث را مشخص کند و فرایند مقایسه را کامل سازد.

حسن روش مقایسه‌ای در این است که در مورد ساختار حقوقی و سیاستی کشورها کاربرد مناسبی دارد. در باب تعریف این روش به‌اجمال می‌توان گفت که روش مقایسه‌ای روشی است جهت استنباط علمی از طریق نظام‌مند کردن وجوه اشتراک و افتراق پدیده‌های اجتماعی با یک‌دیگر (کوثری، ۱۳۹۰: ۲۵۵). روش مقایسه‌ای چهار هدف را دنبال می‌کند. به عبارت دیگر برای نیل به یکی از این چهار هدف می‌توان از روش مقایسه‌ای بهره جست: توصیف زمینه‌ای، طبقه‌بندی، آزمون فرضیه‌ها، پیش‌بینی (کوثری، ۱۳۹۰: ۲۵۶) که تحقیق حاضر از سنخ توصیفی زمینه‌ای است. چون درصدد مقایسه مفهوم شفافیت در میان سپهر اندیشه‌ها و نظریات سیاسی قدیم و جدید است و از خلال مقایسه آن‌ها به شناخت بیشتر و بهتر و دقیق‌تر شفافیت در فرایند قانون‌گذاری نائل خواهد آمد.

بدین منظور در این مقاله بررسی مقایسه‌ای در فرایند قانون‌گذاری در دو کشور صورت می‌گیرد. این فرایند دارای پنج مرحله «ابتکار پیشنهاد قانون»، «بررسی کمیسیون‌ها»، «بررسی صحن علنی»، «تصمیم نهایی»، «امضا و انتشار قانون» است. گام‌های اجرای این روش نیز بدین صورت است که در هر مرحله ابتدا شیوه اجرای آن مرحله در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد. در گام دوم همین مسیر در نظام حقوقی جمهوری فدرال آلمان طی می‌شود. در گام سوم به تحلیل و بررسی تطبیقی شباهت‌ها و تفاوت‌های این دو نظام حقوقی در هر مرحله پرداخته می‌شود. در نهایت، این مسیر کمک خواهد کرد تا ضمن شناسایی خلأهای شفافیت در فرایند قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران از ایده‌های شفافیت در فرایند قانون‌گذاری در جمهوری فدرال آلمان برای ارتقای نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران بهره‌مند شد.

گفتنی است بررسی مقایسه‌ای انجام‌شده در این مقاله به صورت مزجی نگارش یافته است. زیرا مطالعه تطبیقی غیر مزجی در جایی مناسب است که تفاوت بین دو موضوع زیاد باشد و تفکیک آن‌ها و ارائه تصویری روشن از هر یک مد نظر باشد. ولی در مواردی که می‌توان سامان مشخصی در میان دو موضوع یافت بررسی مزجی اثربخش‌تر است. بنابراین در این مقاله چون موضوع شفافیت در فرایند قانون‌گذاری دارای نوعی سامان‌دهی مشخص قابل بیان است شیوه بررسی مزجی انتخاب شده و موضوع شفافیت در دو نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان در ذیل هر عنوان بررسی شده و وجوه اشتراک و اختلاف آن‌ها به دست آمده است.

در بیان پیشینه و سابقه این پژوهش نیز گفتنی است که موضوع شفافیت یکی از موضوعات نوظهور و میان‌رشته‌ای است که با توجه به اهمیت آن در حقوق عمومی در سال‌های اخیر بسیار مورد توجه قرار گرفته است. بین‌رشته‌ای بودن موضوع شفافیت منجر به مقالاتی در حوزه مدیریت و علوم سیاسی و حقوق شده است. مقاله «تبیین مفهوم و کاربرد شفافیت در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی» به مطالعه پژوهش‌ها و تجربیات در حوزه شفافیت و مصادیق کاربردی- از جمله شفافیت در قراردادهای شفافیت جلسات شورایی، ارزیابی کارکنان، عملکرد- پرداخته است. در خصوص آزادی اطلاعات و حق دسترسی به اطلاعات نیز مقالات علمی- پژوهشی از جمله مقاله «مبانی حق دسترسی شهروندان به اسناد اطلاعاتی دولتی» نگارش شده است. در زمینه قانون‌گذاری نیز مقاله‌ای علمی- پژوهشی با عنوان «شفافیت به مثابه عنصری بایسته در اداره خوب مجلس شورای اسلامی» ناظر به اداره خوب تدوین شده است. اما هیچ‌یک از مقالات نام‌برده در زمینه اصل شفافیت در فرایند قانون‌گذاری موضوع را بررسی و تحلیل نکرده‌اند.

در این مقاله، ضمن بیان جزئیاتی در خصوص اصل شفافیت و بیان عناصر و مؤلفه‌های آن، فرایند تقنین در جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان به صورت مزجی مورد مقایسه قرار گرفته است و به این سؤال پاسخ داده می‌شود که چگونه شفافیت در فرایند قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان از طریق مشارکت عمومی محقق می‌شود. در این بررسی و تحلیل عنصر مشارکت مردم به عنوان یکی از مؤلفه‌های شفافیت در تک تک فرایندها و مراحل قانون‌گذاری موشکافی شده است.

### ۱. مفهوم‌شناسی شفافیت

در شروع بحث ارائه تعریفی از مفاهیم مورد استفاده در انتقال مفهوم به مخاطب بسیار کمک‌کننده خواهد بود. به همین منظور ضمن اشاره مختصر به معنای لغوی شفافیت معنای اصطلاحی آن شرح داده می‌شود.

#### ۱-۱. تعریف شفافیت

شفافیت از ریشه «شف» و به معنای شفاف بودن و تابانی و درخشانی است (دهخدا، ۱۳۷۷). در تعریف دیگر، شفافیت به معنای «ویژگی هر چیز لطیف و نازک که از پشت آن اشیای دیگر نمایان باشند، مانند بلور و شیشه» به کار رفته است (عمید، ۱۳۸۹: ۷۰۲). این واژه معادل کلمه «transparency» است که بیشتر در مباحث حکمرانی استفاده می‌شود و ریشه لاتین آن عبارت است از «transparēre» که از دو بخش «trans» به اضافه «parēre» تشکیل شده است. کلمه «trans» به معنای «درون» است و کلمه «parēre» برگرفته از لغت «appear» به معنای «آشکار»

است (Harper, 2007). برخی دیگر در معنای این کلمه بر آن‌اند که این واژه از «Trans» به معنای «حرکت و جنبش» و واژه «parent» به معنای «قابل مشاهده» ترکیب شده است (الویر، ۲۰۰۴). عده‌ای دیگر بر این باورند که این واژه از دو ریشه لاتین «Trans» به معنای «از میان» و واژه «parere» به مفهوم «نمایان‌شده» اشتقاق یافته است (کارل هینز، ۲۰۰۴) و در نهایت می‌توان «Transparency» را به معنای لغوی «آشکارکننده درون» معنا کرد.

سازمان شفافیت بین‌الملل نیز در تعریف شفافیت می‌گوید شفافیت اصلی است که افراد بتوانند از تصمیمات اداری و معاملات تجاری و امور خیریه‌ای که زندگی آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد مطلع شوند و وظیفه مسئولان و مدیران دولتی این است که رفتارشان قابل رؤیت و قابل پیش‌بینی و قابل درک باشد (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۵). شفافیت تضمین می‌کند که مسئولان، خدمتگزاران عمومی، مدیران، اعضای هیئت مدیره، و صاحبان کسب‌وکار به صورت قابل رؤیت و قابل فهم فعالیت می‌کنند و گزارش اقداماتشان انتشار می‌یابد.

شفافیت در مورد آشکار بودن و در دسترس بودن اطلاعات و داده‌ها و رویه‌ها جهت بررسی و نظارت بر آن‌ها به کار می‌رود (اسکوئر، ۲۰۱۱) و شفافیت یعنی حق مردم برای دسترسی به اطلاعات عمومی (بوذرجمهری و هرندی، ۱۳۹۵: ۱۸). به صورت پیش‌فرض اطلاعات عمومی باید در دسترس همه مردم قرار گیرد. چون دانستن آن‌ها «حق» مردم تلقی شده است (بوذرجمهری و ثنایی، ۱۳۹۴: ۱۶) و این دسترسی به اطلاعات و انتشار اطلاعات به صورت قاعده‌مند<sup>۷</sup> و دقیق<sup>۸</sup> (Mitchell, 1998) را شفافیت می‌نامند. در یک تعریف، شفافیت وضوح و اثربخشی فعالیت‌ها با تأثیر بر سیاست عمومی (Drabek & Payne, 2002) تعریف شده است و در تعریفی دیگر می‌توان به این عبارت اشاره کرد که جریان اطلاعات قابل اتکا<sup>۹</sup> و به‌هنگام<sup>۱۰</sup> اقتصادی، اجتماعی، و سیاسی که برای همه ذی‌نفعان مرتبط در دسترس<sup>۱۱</sup> باشد (Bellver & Kaufmann, 2005) شفافیت نامیده می‌شود.

با این تعاریف مشخص می‌شود که شفافیت در مقابل پنهان و پنهان‌کاری به کار می‌رود. به عبارت ساده‌تر، هر چیزی از دید عموم پنهان نباشد معنای شفافیت را می‌رساند. به بیان دیگر در شفافیت اصل بر این است که «اعمالی که با حق دیگران ارتباط دارد، اگر اصل پایه‌ای این اعمال اجازه در منظر عموم قرار گرفتن را ندهد، ضد حق و قانون است.» (Cahmbers, 2004). بر این اساس شفافیت به معنای اعطای حق اطلاعاتی مردم به آن‌هاست و ارائه اطلاعات مناسب در زمان مناسب، با کیفیت مناسب، و به افراد مناسب مبنای آن است. بنابراین ارائه اطلاعاتی از حاکمیت که آگاهی از آن حق مردم است رکن شفافیت را تشکیل می‌دهد. می‌توان تبیین کرد که اطلاعات تولیدشده به وسیله شهروندان یا به نمایندگی از آن‌ها به

مثابه جریان خون و عامل حیات اقتصاد و ملت است. دولت وظیفه دارد با این اطلاعات به عنوان دارایی و سرمایه ملی رفتار کند (T. O'Reilly, 2011). به صورت پیش فرض اطلاعات عمومی، جز مواردی که شفافیت عمومی ایجاد ضرر می‌کند، باید در دسترس همه مردم قرار گیرد. چون دانستن آن‌ها «حق» مردم تلقی شده است (بوذرجمهری و ثنایی، ۱۳۹۴: ۱۶). بر این اساس، شفافیت الزاماً به معنای ارائه اطلاعات مناسب و نه همه اطلاعات به افراد است. در بررسی تعاریف بیان شده می‌توان قدر متیقن تعاریف را دسترسی به اطلاعات بیان کرد و دسترسی به اطلاعات را کلیدواژه رسیدن به مفهوم شفافیت در نظر گرفت. بدین صورت که اولاً شفافیت به عنوان ارزشی همگانی برای مقابله با فساد پذیرفته شده است که این یعنی پاسخگویی در ورای شفافیت پنهان است. ثانیاً شفافیت مترادف با تصمیم‌گیری باز<sup>۱۲</sup> توسط دولت‌ها و سازمان‌های غیرانتفاعی است و همان‌طور که باز بودن<sup>۱۳</sup> و آشکار بودن را تقویت می‌کند نگرانی‌ها درباره محرمانگی و حریم‌ها را تشدید می‌کند. ثالثاً شفافیت ابزاری مرکب از نظارت خوب بر برنامه‌ها، سیاست‌ها، سازمان‌ها، و کشورها است و سیاست‌گذاران شفافیت را همراه پاسخگویی و کارایی و اثربخشی ایجاد می‌کنند (ball, 2009). تحلیل انجام‌شده این نتیجه را می‌دهد که این معانی طرز رفتار روزانه اعضای سازمان‌ها را و همچنین نحوه شکل‌گیری و ایجاد سیاست‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. شفافیت در حال تبدیل شدن به حاکمیتی غیر رسمی و اغلب مشروع و قانونی توسط عموم مردم است.

## ۲-۱. ضرورت شفافیت

در خصوص ضرورت شفافیت دلایلی مطرح می‌شود که بدون آن عوامل پایداری یک حکومت ممکن است دچار تزلزل شود. عدم شفافیت و نیز فقدان آزادی اطلاعات و طفره رفتن از شناسایی آن معلول وجود فرهنگ اسرارگرایی در بسیاری از حکومت‌های جهان است (انصاری، ۱۳۸۷: ۱۵۱). فرایند تقنین (که موضوع محوری این مقاله است) یکی از ارکان مهم یک حکومت است و شفافیت در آن بنا بر آنچه در ادامه می‌آید یک ضرورت محسوب می‌شود.

الف) پیش شرط نظارت و کنترل آگاهی و بصیرت ناظر و کنترل‌کننده بیرونی است. هر چه بصیرت عمومی افزایش پیدا کند زمینه‌های فساد کاهش می‌یابد یا از بین می‌رود (Berge, 2000). در محیط‌های غیر شفاف و مبهم، امکان کجروی افزایش می‌یابد و انجام دادن رفتارهای فسادآلود تسهیل می‌شود (کمالی، ۱۳۹۲: ۱۴). در فرایند قانون‌گذاری نیز نظارت بر این فرایند و آگاهی کنترل‌کننده بیرونی (به‌خصوص اگر مردم هم ناظر بیرونی باشند) آن‌قدر ضرورت می‌یابد که اتاق تقنین را به اتاقی شیشه‌ای مبدل می‌کند تا با شفاف کردن فرایند زمینه‌های فساد را کاهش دهد یا از بین ببرد.

ب) افزایش عقلانیت و کارآمدی فرایندهای تصمیم‌سازی و در نتیجه اعتماد عمومی. تمایل به ارتقای کارشناسی و کارایی در فرایند تصمیم‌گیری عمومی به‌خصوص در زمینه قانون‌گذاری از نتایج دیگر شفافیت است. علنی بودن و به‌ویژه پاسخگویی در برابر انتقادات شرکت‌کنندگان در بحث را تشویق می‌کند تا در باورها و استدلال‌های خود بیشتر دقت کنند. در حقیقت، بحث در ملاء عام معمولاً بیان دقیق موضع، دفاع از آن در برابر استدلال‌های نامنتظره مخالف، در نظر گرفتن دیدگاه‌های مخالف، آشکار کردن مراحل استدلالی بیان، و اظهار صریح اصولی را که فرد به آن‌ها متوسل می‌شود ضروری می‌سازد (Verhoeven, 2000). طبیعتاً در موضوع تقنین و فرایند آن این شفافیت جدی‌تر است.

پ) تقویت مشارکت فعال شهروندان در امور سیاسی. شفافیت یکی از شروط اساسی برای جهت‌گیری اراده اشخاص است که این اراده برای ایجاد جامعه مردم‌سالار نقشی حیاتی دارد. بنابراین شفافیت پیش‌شرطی برای مشارکت شهروندان در نظام سیاسی است. به همین دلیل به نظر می‌رسد شفافیت و مردم‌سالاری دو اصل ملازم همدیگر هستند (Curtin, 1996) که برای تداوم یک حکومت مردم‌سالار ضرورت دارند. چون جوهر مردم‌سالاری را آگاهی مردم شکل می‌دهد و وظیفه حاکم به عنوان امانت‌دار مردم این است که مسائل جامعه را به گونه شفاف و صادقانه با مردم در میان بگذارد (طاهری و همکاران، ۱۳۹۸: ۸۱). زیرا جامعه بر اساس برخی پیش‌فرض‌های مبتنی بر اعتماد عمل می‌کند و اعتماد در یک فضای شفاف می‌تواند به بهترین وجه شکل بگیرد (ضمیری، ۱۳۸۹: ۱۸۵). به همین سبب نظارت، کارآمدی، و مشارکت فعال شهروندان سه ضرورت وجود شفافیت است.

## ۲. شفافیت در فرایند قانون‌گذاری

قانون کارکردهای متنوعی دارد که یکی از آن‌ها بیان ارزش‌ها و یکی دیگر حل و فصل مشکلات و مسائل است (انگ، ۱۳۹۲: ۹۱). اگر مسیر و مراحل قانون‌گذاری مشکل‌دار باشد نمی‌تواند مشکل‌گشا باشد. مرحله‌ای که یک متن پیشنهادی به یک متن قانونی تبدیل می‌شود شامل سه مرحله تصویب و امضا و انتشار است و پس از آن به صورت قاعده حقوقی درمی‌آید (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۱۳۱) و لازم‌الاجرا می‌شود که اگر با شفافیت همراه باشد چه‌بسا بتواند حکمرانی خوب را پدید آورد. تقنین یکی از شئون حکمرانی است و مشارکت مردم یکی از مؤلفه‌های شفافیت است که اگر در تک‌تک فرایندهای قانون‌گذاری از مرحله ابتکار پیشنهاد قانون تا مرحله امضا و انتشار قانون وجود مؤثری داشته باشد می‌تواند شفافیت در حکمرانی را به ایده‌آل خود نزدیک کند. مشارکت مردم همانند شفافیت در انتخاب نیروی انسانی، شفافیت در هزینه‌های انجام‌شده، زمان شفافیت، مکان شفافیت از مؤلفه‌های شفافیت محسوب می‌شود

که بررسی مشارکت مردم در فرایند قانون‌گذاری موضوع مورد پژوهش این مقاله است.

### ۳. مشارکت مستقیم مردم در ابتکار پیشنهاد قانون

ابتکار پیشنهاد قانون در تعریفی کلی به معنای آن است که متنی برای وضع یا اصلاح قانون به مرجع قانون‌گذاری پیشنهاد شود. در این مرحله که نخستین مرحله از مراحل قانون‌گذاری به شمار می‌رود مرجعی که در روند شکل‌گیری پیشنهاد قانونی نقش مهم‌تری ایفا می‌کند ابتکار عمل را در پیشنهاد طرح یا لایحه قانونی به دست می‌گیرد. قدرت اصلی در شکل‌گیری محورهای اصلی یک قانون است و نقش اصلی را در تعیین محورهای یک قانون دارد. بنابراین ابتکار پیشنهاد قانون و تصویب آن با همکاری جمعی مقامات و مسئولان دولتی و نمایندگان مجلس و با به کار انداختن استعدادها و به‌کارگیری روش‌ها و تشریفات معین صورت می‌گیرد (هاشمی، ۱۳۸۹: ۱۳۷).

شروع به قانون‌نویسی و تهیه پیش‌نویس یکی از مراحل مهم تدوین قانون محسوب می‌شود. در حقیقت شناسایی مبدأ و منشأ هر قانونی می‌تواند اهداف آن قانون و آثار آن قانون را تغییر دهد. از این رو شفافیت در مرحله ابتکار قانون می‌تواند هم مسیر قانون‌گذاری را برای عموم مردم واضح کند هم اینکه از فسادهای ناشی از تدوین یک قانون جلوگیری کند. طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ابتکار عمل در پیشنهاد قانون در اختیار دو مرجع اصلی است:

۱. نمایندگان مجالس قانون‌گذاری که پیشنهاد آن‌ها طرح قانونی<sup>۱۴</sup> خوانده می‌شود.
۲. قوه مجریه که پیشنهادهايش در قالب لوایح قانونی<sup>۱۵</sup> به مجلس ارائه می‌شود (قاضی، ۱۳۷۵: ۴۹۹).

طرح قانونی را در نظام حقوق اساسی ایران می‌توان پیشنهادی دانست که از جانب نمایندگان مجلس شورای اسلامی به مجلس تقدیم می‌شود تا مورد رسیدگی و مذاکره و در نهایت تصویب قرار گیرد. اصل ۷۴ قانون اساسی در این خصوص مقرر می‌دارد: «طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است». علاوه بر امکان ارائه طرح‌های قانونی توسط نمایندگان بر اساس اصل ۱۰۲ قانون اساسی که مفاد آن در قالب ماده ۱۲۶ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ظهور و بروز یافته است شورای عالی استان‌ها نیز می‌تواند در حدود وظایف خود طرح‌های مورد نظرش را تهیه کند و مستقیم یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد دهد. وصول این طرح‌ها توسط رئیس جلسه یا یکی از دبیران اعلام و برای بررسی به کمیسیون ذی‌ربط ارجاع می‌شود و سپس چاپ و بین نمایندگان توزیع می‌شود و نسخه‌ای از آن برای هیئت وزیران به منظور حضور و



دفاع از مواضع خود ارسال می‌شود.<sup>۱۶</sup> نحوه رسیدگی به این طرح‌ها و نیز تقاضای استرداد آن‌ها مشابه لوایح دولت خواهد بود.

مبتنی بر بررسی شیوه‌های ارائه طرح، نتیجه کلی آن است که ارائه طرح‌های قانونی در نظام حقوقی ایران مبتنی بر ابتکار جمعی است و به صورت فردی امکان‌پذیر نیست. لایحه نیز عبارت است از متن مدون و منقحی که از سوی قوه مجریه برای تصویب و طی سایر مراحل قانونی به پارلمان پیشنهاد می‌شود تا در قالب چارچوب لازم‌الاجرائی که قانون نامیده می‌شود درآید.

«قوه مجریه، به علت سروکار داشتن روزمره با اجرای قوانین، بهتر و بیشتر از مجالس مقننه به نقایص و کمبودهای قانونی واقف است و می‌تواند در عمل بهترین پیشنهاددهنده و مبتکر متون قانونی باشد؛ به‌ویژه آنکه وسایل و امکانات بیشتری برای تهیه و تنظیم متون قانونی در اختیار دارد و به‌سهولت می‌تواند از نظرات مشورتی و فنی متخصصان بهره‌مند شود. بنابراین در غالب کشورها حق ابتکار و پیشنهاد به قوه مجریه داده شده است؛ چه وزرا عضو پارلمان باشند و چه نباشند.» (قاضی، ۱۳۷۵: ۵۰۱).

در هر حال پس از آنکه دولت با رعایت مراحل قانونی اقدام به تهیه لایحه کرد و آن را برای تصویب به مجلس تقدیم کرد لایحه مربوطه با توجه به فوریت آن در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد و ضمن بررسی در کمیسیون‌های مربوطه و تخصصی در صحن علنی مجلس نیز باید مطرح شود تا نمایندگان موافق و مخالف در خصوص آن صحبت و نمایندگی دولت هم از لایحه مربوطه دفاع کند. در صورتی که لایحه به تصویب نمایندگان مجلس برسد برای تأیید نهایی به شورای نگهبان ارسال خواهد شد.

یکی از مؤلفه‌های شفافیت امکان مشارکت مردم در مرحله ابتکار پیشنهاد قانون است. در نظام قانون‌گذاری ایران نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای دولت، شورای عالی استان‌ها، رئیس قوه قضاییه هر یک به نحوی در پیشنهاد قانون دخیل‌اند. اما مشارکت مستقیم مردم در ارائه یک طرح به عنوان پیشنهاد قانون مشاهده نمی‌شود. این در حالی است که یکی از مؤلفه‌های شفافیت امکان مشارکت مردم در آن امر است. قانون‌گذاری به عنوان یکی از شئون حکمرانی مستلزم شفافیت است و شفافیت با همین مشارکت مردم می‌تواند محقق شود. ارائه طرح‌های پیشنهادی می‌تواند طی سامانه‌ای از طریق یک پیشنهادیه از طرف مردم، اصلاحیه مردم، وتوی عمومی مردم، ایده‌پردازی مردم، و حتی تصمیم‌گیری مردم به حد اعلای شفافیت دست پیدا کند. اما این امر در مجلس شورای اسلامی صورت نگرفته است و فقط پیشنهادهای مردم به واسطه نمایندگانشان به صورت شخصی و موردی در این خصوص اجرا می‌شود. بنابراین، این مؤلفه از شفافیت در فرایند قانون‌گذاری ایران قابل رؤیت نیست.

مشارکت مردم در لوایح نیز فقط در سطح ارائه پیشنهاد به صورت شخصی و موردی وجود دارد و هیچ‌یک از روش‌های مترقی جمع‌سپاری و بیرون‌سپاری مورد استفاده قرار نمی‌گیرد. در آلمان اولین تجربه‌ها در مورد مشارکت شهروندان از طریق رسانه‌های الکترونیکی، که در آن زمان «تل دموکراسی» از طریق تلویزیون و تلفن خوانده می‌شد، در دهه ۱۹۷۰ صورت پذیرفت که با پیدایش اینترنت در دهه ۱۹۹۰ روند جدیدی به این مفهوم داد.

استاندارد استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات در بخش اطلاعات آلمان بسیار بالاست. مثلاً، U Portal آلمانی الگوی بین‌المللی برای مشارکت در موضوع محیط زیست محسوب می‌شود. مشارکت در سطح مشاوره در حال حاضر مهم‌ترین نوع مشارکت الکترونیکی شهروندان در آلمان است. تعداد و تنوع پیشنهادهای ارائه‌شده در این بخش قابل توجه است. در بخش برنامه‌ها/ شکایات/ طومارها شهروندان درخواست‌های آن‌لاین خود را به پارلمان آلمان ارائه می‌دهند. علاوه بر مشاوره، بخش فعالیت/ مبارزات انتخاباتی/ لابی‌گری نیز به صورت الکترونیکی فعال است و پیشنهادهای آن ارائه می‌شود (Lippa & Barbara, 2008: 123-130). بر اساس گزارش سازمان ملل متحد (۲۰۱۸) در خصوص مطالعه دولت الکترونیک شاخص مشارکت الکترونیک این کشور ۰/۹۲۱۳ و رتبه آن ۲۳ در جهان بود.

با وجود اعلام نظر گروه‌های ذی‌نفع در پیش‌نویس قوانین و نیز پافشاری گروه‌های پارلمانی در زمینه اصلاح یا تنظیم قانون می‌توان گفت امکان مشارکت مردم در ابتکار پیشنهاد قانون قابل مشاهده است. این در حالی است که یکی از خلأهای نظام قانون‌گذاری ایران عدم مشارکت مستقیم مردم در ابتکار پیشنهاد قانون است. درست است که اعضای پارلمان ایران نماینده مردم هستند و مردم به طور غیر مستقیم در ابتکار پیشنهاد قانون حضور دارند، مشارکت مستقیم مردم یکی از مؤلفه‌ها و جلوه‌های شفافیت در امر تقنین است. مردم با حضور مؤثر خود در فرایند قانون‌گذاری به شفافیت کمک می‌کنند و البته اجرای آن قانون توسط مردم هم با استقبال بیشتری روبه‌رو می‌شود.

در این مؤلفه نظام حقوقی آلمان یک قدم جلوتر و شفاف‌تر عمل کرده است. گروه‌های ذی‌نفع در مرحله ابتکار قانون از جمله نوآوری‌های نظام حقوقی جمهوری فدرال آلمان است. در فرایند قانون‌گذاری در جمهوری فدرال آلمان گروه‌های ذی‌نفع (غیر از احزاب سیاسی) هم در مرحله تهیه پیش‌نویس قوانین هم در مرحله استماع عمومی که در طول رسیدگی به طرح یا لایحه‌ای انجام می‌شود نقش اساسی ایفا می‌کنند (زارعی، ۱۳۸۴: ۴۶۳). در مرحله تهیه پیش‌نویس یک لایحه، رئیس بخش مربوطه در هر وزارت‌خانه همه گروه‌ها و اشخاص (حقیقی- حقوقی) را که تحت تأثیر آن لایحه قرار می‌گیرند به ابراز نظر و انتقاد دعوت می‌کند.

به این طریق در حقیقت متخصصان جامعه نیز تخصص و تجربه‌شان را در اختیار تدوین‌کنندگان قانون قرار می‌دهند. باید توجه داشت که گروه‌های ذی‌نفع نمی‌توانند صرفاً حقوق گروه یا صنف خاصی را در نظرها و انتقادهای خود ملحوظ دارند، بلکه باید منافع همه شهروندان را مورد ارزیابی قرار دهند.

قبل از اینکه پیش‌نویس لایحه برای تصویب به دولت فدرال ارائه شود، وزارت فدرال باید وزارتخانه‌های متأثر از این لایحه و شورای کنترل مقررات ملی را در محدوده صلاحیت قانونی خود در مراحل اولیه کار مقدماتی مشارکت دهد (Bundesministerium des Inner, 2020: 34).

مردم و شهروندان به‌خصوص در مواردی که قانون در خصوص شغل یا حرفه آن‌ها سخن می‌گوید اظهار نظر می‌کنند و رئیس‌بخش در وزارتخانه مربوطه را در زمینه جنبه‌های مختلف آن پیش‌نویس آگاه می‌کنند. مشارکت مستقیم مردم یک بار دیگر در مرحله استماع عمومی نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد که در محل خود درباره آن بحث خواهد شد.

#### ۴. مشارکت مردم در تعیین فوریت یا عادی بودن یک طرح

با پیشنهاد لایحه یا طرح قانونی به مجلس جریان تصویب قوانین در مجلس آغاز می‌شود. این جریان مبتنی بر طی مراحل مختلفی است که عنصر زمان در آن‌ها نقش مهمی را ایفا می‌کند و در خصوص هر یک از لوایح یا طرح‌های عادی و فوری با ماهیتی متفاوت اعمال می‌شود. در ایران جریان تصویب قوانین دارای دو مرحله متمایز است: مرحله مقدماتی که در جریان آن طرح یا لایحه پیشنهادی در کمیسیون بررسی می‌شود. در این زمینه ماده ۱۴۱ آیین‌نامه داخلی مجلس مقرر کرده است رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است یک نسخه از طرح‌ها و لوایح عادی و یک‌فوریتی را پس از اعلام وصول به کمیسیون اصلی و کمیسیون‌های فرعی جهت رسیدگی به مواد مرتبط و همچنین به مرکز پژوهش‌های مجلس جهت رسیدگی و اظهار نظر کارشناسی ارجاع کند.

در نظام حقوق اساسی ایران نیز چنانچه طرح یا لایحه قانونی دوفوریتی باشد، مستقیم، در جلسه عمومی مجلس بررسی می‌شود (قاضی، ۱۳۷۵: ۵۰۳). وقتی فوریت طرح یا لایحه‌ای تقاضا می‌شود، پس از توضیح پیشنهادکننده یا یکی از پیشنهادکنندگان و اظهارات مخالف و موافق، درباره فوریت رأی گرفته می‌شود. در صورتی که تقاضای فوریت ضمن طرح یا لایحه مطرح نشده باشد پانزده نفر از نمایندگان نیز می‌توانند کتباً فوریت آن طرح یا لایحه را تقاضا کنند. تصویب فوریت طرح‌ها و لوایح با توجه به درجه فوریت بدین ترتیب است: یک فوریت با صحبت یک مخالف و یک موافق و با رأی اکثریت مطلق حاضران تصویب

می‌شود و دوفوریت و سه‌فوریت با صحبت دو مخالف و دو موافق و به ترتیب با رأی اکثریت دوسوم حاضران و دوسوم مجموع نمایندگان به تصویب می‌رسد.

مستند به مواد ۱۵۶ - ۱۶۲ آیین‌نامه داخلی مجلس اصل بر عادی بودن رسیدگی طرح‌ها و لوایح است. بنابراین فوریت طرح‌ها و لوایح باید مبین ضرورت یا حالت استثنایی و مستند به دلایلی باشد:

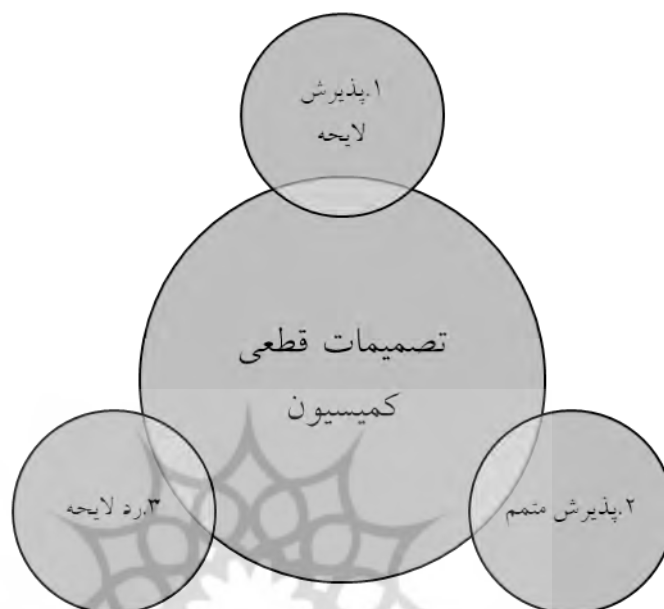
یک‌فوریت: نیاز فوری جامعه و اولویت طرح یا لایحه مورد نظر نسبت به سایر موارد مطروحه؛

دوفوریت: ضرورت جلوگیری از وقوع خسارت احتمالی و فوت فرصت؛

سه‌فوریت: حالت کاملاً اضطراری و حیاتی و برای مقابله سریع با خسارت حتمی.

اینکه مردم به طور مستقیم در تشخیص فوریت یا عادی بودن یک مسئله دخیل باشند و نحوه دخالت مردم در قالب پیشنهاد وتوی عمومی، اصلاحیه، فراخوان، و سایر موارد جمع‌سپاری باشد می‌تواند شفافیت را دوچندان کند. حتی مشارکت مردم به صورت مشورتی و غیر الزام‌آور امر قانون‌گذاری را بسیار شفاف‌تر می‌کند. در فرایند قانون‌گذاری ایران در مرحله رسیدگی فوری و عادی «مشارکت مردم» به عنوان یکی از مؤلفه‌های شفافیت قابل مشاهده نیست و مردم در تعیین فوریت یا عادی بودن یک طرح یا لایحه حضور مستقیم ندارند. مشارکت مردم در تعیین فوریت یا عادی بودن یک طرح نه تنها به شفافیت در این مرحله از قانون‌گذاری بسیار کمک می‌کند بلکه اجرای آن قانون توسط مردم بسیار بیشتر از قبل مورد اهتمام قرار خواهد گرفت و از قانون‌گریزی نیز جلوگیری می‌شود.

در جمهوری فدرال آلمان، مرحله رسیدگی در پارلمان با بررسی کمیسیون‌ها<sup>۱۷</sup> همراه است. عضویت در کمیسیون‌ها فقط با اعضای فراکسیون‌هاست و هر حزب فراکسیونی دارد مشروط بر اینکه تعداد اعضایش کمتر از پانزده نفر نباشد (پروین و سیفی، ۱۴۰۰: ۷۴). بعد از مباحثات و مذاکرات در شور نخست، طرح یا لایحه ابتدا به کمیسیون مالی به عنوان «کمیسیون مسئول»<sup>۱۸</sup> ارجاع می‌شود. علاوه بر آن به کمیسیون امور اقتصادی و کمیسیون بودجه نیز ارجاع می‌شود.<sup>۱۹</sup> در آغاز از کمیسیون مالی به عنوان کمیسیون مسئول یاد می‌شود و سپس یکی از کمیسیون‌های تخصصی تحت این عنوان به بررسی لایحه یا طرح مربوطه می‌پردازد. در واقع، کمیسیون یادشده مسئول بیشترین «ارزیابی و تجزیه و تحلیل»<sup>۲۰</sup> مفاد طرح یا لایحه مربوطه است. کمیسیون مسئول باید مطابق ماده ۹۲ آیین‌نامه داخلی باندستاگ یک تصمیم قطعی به باندستاگ پیشنهاد دهد. این تصمیم قطعی باید متضمن یکی از حالات ذیل باشد: ۱. پذیرش طرح یا لایحه؛ ۲. پذیرش متمم‌های معین‌شده به وسیله کمیسیون؛ ۳. رد طرح یا لایحه.



کمیسیون همچنین متعهد است که موضوعات ارجاعی را بدون تأخیر مورد رسیدگی قرار دهد و نمی‌تواند به بهانه دلایل سیاسی یا پیچیدگی طرح یا لایحه از بررسی آن خودداری کند. اگر کمیسیون مبادرت به چنین عملی کند این احتمال وجود خواهد داشت که وفق بند ۲ ماده ۹۲ آیین‌نامه داخلی یک گروه پارلمانی بعد از دو هفته نشست خواستار آن شود که کمیسیون گزارشی از دلایل توجیهی عمل خود را به جلسه علنی تقدیم کند. چنین گزارشی ممکن است برای بحث در دستور کار مجلس باندستاگ قرار گیرد و در نهایت کمیسیون ممکن است به «کم‌کاری» متهم شود و مورد انتقاد قرار گیرد.

اگر طرح یا لایحه خاصی شامل موضوعات مختلفی باشد، علاوه بر کمیسیون مسئول به یک یا چند کمیسیون دیگر نیز ارجاع می‌شود. این کمیسیون‌ها نظرات خویش را به انضمام اصلاحیه‌های پیشنهادی تقدیم کمیسیون مسئول می‌کنند و کمیسیون یادشده ملزم است از نظرات آن‌ها در گزارش نهایی، که به صحن مجلس می‌فرستد، استفاده کند. وظایف کمیسیون مسئول با تقدیم یک گزارش و توصیه به مجلس خاتمه می‌یابد و بر اساس آن زمان و چگونگی برگزاری شور دوم معلوم می‌شود.

مطابق با قواعد رویه‌ای مجلس، کمیسیون‌ها در تنظیم جلسات و سازمان دادن به کارشان آزاد هستند. با این حال قواعد رویه‌ای مشترکی وجود دارد که هر کمیسیون باید از آن پیروی کند.

برای هر طرحی که به کمیسیون‌ها ارجاع می‌شود آن‌ها باید «مخبرین» لازم را از میان اعضای خویش انتخاب و منصوب کنند. این مخبرین به پیشنهاد گروه‌های پارلمانی منصوب می‌شوند. مخبرین یادشده همراه رئیس کمیسیون<sup>۲۱</sup> مسئولیت نظارت بر پیشرفت مذاکرات و تهیه نتایج مذاکرات و به‌خصوص امضای گزارش تقدیمی به «نشست عمومی» را بر عهده دارند. مخبرین باید با محتوا و دیدگاه‌های سیاسی مندرج در طرح یا لایحه مربوطه آشنا باشند. آن‌ها باید دلایل توجیهی طرح یا لایحه را در نظر بگیرند و عقاید و ایده‌های متخصصان را در موضوع مربوطه مطالعه کنند. به‌علاوه، آن‌ها باید تمایلات و خواسته‌های «گروه‌های ذی‌نفع» و همچنین عقاید و نظرات مطبوعات را در مورد طرح یا لایحه مربوطه مد نظر قرار دهند. در واقع مطبوعات و گروه‌های ذی‌نفع بخشی از مردم و مشارکت آن‌ها در یک رسیدگی به معنای مشارکت مستقیم مردم است و این مرحله از تقنین نیز با مشارکت مردم و دریافت عقاید و نظرات آنان همراه است. اگرچه عموم مردم به گروه‌های ذی‌نفع تقلیل یافته است، همین که یک قانون برای افراد مرتبط و ذی‌نفع مورد مشارکت قرار می‌گیرد سطحی از شفافیت را داراست.

بعد از اینکه رئیس کمیسیون و مخبرین با محتوا و موضوع طرح یا لایحه آشنا شدند و به محض اینکه تصمیمات نخستین کمیته‌های فرعی گروه‌های پارلمانی درباره طرح یا لایحه مورد نظر خاتمه یافت، رئیس کمیسیون با موافقت سخنگویان گروه‌های پارلمانی تصمیم می‌گیرد که چه موقع طرح یا لایحه در دستور کار مجلس قرار گیرد. در طول این جلسه، محتوای طرح یا لایحه عرضه‌شده به طور مفصل به وسیله مخبر یا به وسیله نماینده دولت توضیح داده خواهد شد.

همه اعضای دولت فدرال و نمایندگان قانونی آن‌ها حق حضور در جلسات کمیسیون‌های بانداستگ را دارند.<sup>۲۲</sup> با وجود این، حضور متخصصان وزارتخانه‌های فدرال یا ایالات در جلسات کمیسیون‌ها مفید و مطلوب است. زیرا اعضای کمیسیون‌ها می‌توانند مستقیم درباره دلایل قواعد خاص و زمینه آن و پیامدهای ممکن طرح یا لایحه از آن‌ها سؤال کنند. کارمندان دولتی استخدام‌شده به وسیله دولت فدرال باید به تدوین ساختار شکلی و جمله‌بندی<sup>۲۳</sup> طرح یا لایحه مورد نظر کمک کنند.

در طول مذاکرات نخستین کمیسیون درباره طرح یا لایحه یک بحث عمومی با هدف مقایسه مشکلات و مسائل عمده و دیدگاه‌های سیاسی مربوط به طرح یا لایحه برگزار می‌شود. در موارد استثنایی این بحث می‌تواند به صورت عمومی برگزار شود. مطابق قواعد رویه‌ای، اصل بر غیر علنی بودن جلسات کمیسیون است. با این حال کمیسیون می‌تواند در بخش‌هایی از

بحث مردم را به حضور بپذیرد. این بدین معناست که روزنامه‌نگاران، گروه‌های ذی‌نفع، و احزاب علاقه‌مند می‌توانند آزادانه در جلسات کمیسیون حاضر شوند. نوع مشارکت روزنامه‌نگاران، احزاب، و حتی در برخی مواقع عموم مردم در جریان رسیدگی طرح‌ها در کمیسیون‌ها نشان از مشارکت مستقیم مردم در رسیدگی‌های یک پیش‌نویس قانونی دارد و در این قسمت نیز سطحی از مشارکت مردم در جریان رسیدگی یک طرح یا لایحه مشاهده می‌شود که می‌تواند شفافیت در تقنین را بیشتر جلوه‌گر کند.

در سال ۱۹۹۰ بانداستگ به منظور اصلاح رویه‌اش تصمیماتی گرفت و در میان یکی از این تصمیمات حق حضور در جلسات عمومی کمیسیون‌ها را گسترش داد. در نتیجه نه تنها شرکت در مباحثات خاص برای عموم شهروندان میسر شد بلکه در حال حاضر بیشتر کمیسیون‌ها موظف‌اند در نشست‌های مربوط به طرح‌ها و لوایح خاص از عموم شهروندان برای مشارکت در تصمیم‌گیری نهایی دعوت کنند. هدف این است که به مردم و رسانه‌ها دید بهتری درباره مذاکرات قانون‌گذاری و رویه‌های پارلمانی ارائه شود تا با ماهیت و جزئیات خاص قانون‌گذاری بیشتر آشنا شوند. در این قسمت نیز مشارکت مردم و شهروندان در مرحله رسیدگی یک طرح مشهود است.

در حال حاضر «ساختمان آب‌رسانی»<sup>۲۴</sup> برای این کار مورد استفاده قرار می‌گیرد. این ساختمان دارای تالار یا راهروی ملاقات‌کنندگان رسانه‌ها و مطبوعات است و مجهز به دوربین‌های پیشرفته تلویزیونی است تا نمایندگان رسانه‌ها و گروه‌های ملاقات‌کننده و افراد بتوانند مباحثات را دنبال کنند. این جلسات عمومی گسترش‌یافته فقط در رابطه با بحث نهایی برگزار می‌شود و با تنظیم پیشنهادها به وسیله کمیسیون پایان می‌پذیرد. قبل از اینکه بحث نهایی صورت بگیرد، کمیسیون هر یک از مواد طرح یا لایحه را مورد بررسی قرار می‌دهد. رئیس کمیسیون فصول و بخش‌ها را تک‌تک قرائت می‌کند و سپس مخبرین و دیگر اعضای کمیسیون یا نمایندگان دولت فدرال یا بانداسترات می‌توانند نظرات خویش را ابراز کنند. در این مرحله، اصلاحیه‌ها و دیگر پیشنهادها رسمی برای اصلاحیه‌ها می‌تواند مطرح شود. درباره پیشنهادها رسمی برای اصلاحیه‌ها در پایان بحث از هر فصل خاص رأی‌گیری می‌شود. اگر اصلاحیه با «اکثریت ساده»<sup>۲۵</sup> حصار به تصویب رسید، شرح اصلاح‌شده‌ای از طرح یا لایحه به وسیله فرم‌های دولتی عرضه می‌شود. در طول مرحله بررسی کمیسیون، اعضا «سخنرانی رسمی»<sup>۲۶</sup> ایراد نمی‌کنند، بلکه صرفاً به یک‌دیگر نکات خاص را تذکر می‌دهند. بنابراین مرحله

کمیسیون مرحله انجام دادن مباحثات تخصصی است که برای وضع قوانین «کارا و معقول»<sup>۲۷</sup> طرح‌ریزی شده است.

در خصوص مشارکت مردم در این مرحله از فرایند قانون‌گذاری آلمان باید گفت که با توجه به گسترش حق حضور در جلسات عمومی کمیسیون‌ها توسط باندستاگ نه فقط شرکت در مباحثات خاص بلکه در بیشتر کمیسیون‌ها دعوت از عموم شهروندان برای مشارکت در تصمیم‌گیری نهایی یک وظیفه در نشست‌های مربوط به طرح‌ها و لوایح خاص محسوب می‌شود تا در نتیجه آن به مردم و رسانه‌ها دید بهتری درباره مذاکرات قانون‌گذاری و رویه‌های پارلمانی ارائه شود و با ماهیت و جزئیات خاص قانون‌گذاری بیشتر آشنا شوند که این امر موجبات دسترسی به سطح بالاتری از شفافیت را فراهم کرده است و از جمله نقاط مثبت فرایند قانون‌گذاری در آلمان از حیث شفافیت محسوب می‌شود.

##### ۵. استماعات عمومی<sup>۲۸</sup> در جریان رسیدگی

استماع عمومی به جلسه و نشستی گفته می‌شود که عموم مردم می‌توانند در آن شرکت جویند. در اینجا عموم مردم منصرف از اشخاصی نظیر طرفین، نمایندگان، وکلا، شهود، و تصمیم‌گیرندگان و کارمندان است. این نوع استماع یکی از مکانیسم‌های مؤثر جهت مشارکت شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری است (Ebdon, 2002: 273). استماعات عمومی در مقابل استماعات محدود (بسته) تعریف می‌شود و به استماعی گفته می‌شود که بر عموم مردم بسته است و اطلاعات و مسائل باید محرمانه بماند (Cole & Caputo, 1984). اغلب طرح‌ها و لوایح نمی‌توانند به طور قطعی در طول مذاکرات کمیسیون مورد بررسی قرار گیرند؛ حتی اگر کار مقدماتی به وسیله گروه‌های پارلمانی به طور بسیار جزئی انجام گرفته باشد. اگر موضوع طرح یا لایحه بسیار پیچیده و مربوط به امر سیاسی مناقشه‌برانگیزی باشد، نشست «استماع عمومی» از متخصصان و نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع برگزار می‌شود. این امر همیشه در مورد لوایح یا طرح‌های مهم صادق است. یکی از دلایل برگزاری این نشست به دست آوردن اطلاعات تخصصی اضافی و آگاهی درباره مسائل خاص مربوط به یک طرح یا لایحه به منظور کمک به پیشرفت مذاکرات نهایی است. هدف دیگر جذب علاقه رسانه‌ها به سمت طرح یا لایحه است که باعث می‌شود مشکلات طرح یا لایحه مربوطه، به وضوح مشخص شود. بنابراین گروه‌های پارلمانی به طور منظم در تلاش‌اند متخصصانی را انتخاب کنند که مشکلات و آثار و شانس‌های موفقیت هر طرح یا لایحه‌ای را ارزیابی و دلایل گروه‌های پارلمانی مخالف را تحلیل کنند. این رویه در مورد سازمان‌های پر قدرتی نظیر اتحادیه‌های تجاری و سازمان‌های



محیط زیستی نیز به کار برده می‌شود. نظرات این گروه‌ها که علناً در ارتباط با لایحه یا طرح خاصی ابراز می‌شود دارای نفوذی بالقوه بر افکار عمومی است. در گذشته، پاره‌ای از طرح‌ها و لوایح به این دلیل که اکثریت قریب به اتفاق متخصصان در جلسات استماع عمومی آن‌ها را مضر و ناکافی تشخیص داده بودند به طور کلی مردود اعلام شدند و به صحن علنی مجلس گزارش نشدند. بنابراین یکی از جلوه‌های شفافیت در فرایند قانون‌گذاری آلمان توجه به «استماع‌ات عمومی» است. در حقیقت این استماع‌ات عمومی اگر به مرحله‌ای برسد که پیش‌نویس قانون مضر شناخته شود نوعی وتوی عمومی در تصویب قانون ایجاد می‌شود و قانون از دستور کار رسیدگی خارج می‌شود. این در حالی است که در فرایند قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران چنین مرحله‌ای پیش‌بینی نشده است.

## ۶. تصمیم نهایی و گزارش

تصمیم نهایی و گزارش<sup>۲۹</sup> یکی از بخش‌های مرحله رسیدگی برای قانون‌گذاری در جمهوری فدرال آلمان است. به محض اینکه کمیسیون طرح یا لایحه را بررسی<sup>۳۰</sup> کرد، مخبرین بخش دوم کار خویش را شروع می‌کنند. آن‌ها گزارش مکتوبی تقدیم باندستاگ می‌کنند که در آن مسیر مباحثات انجام‌شده در کمیسیون مسئول و سایر کمیسیون‌هایی که از آن‌ها درخواست نظر مشورتی شده است نشان داده می‌شود. به علاوه، آن‌ها متعهدند که در گزارش خود نظرات اقلیت را نیز درج کنند. گزارش با توصیه یا پیشنهاد کمیسیون و شرح طرح یا لایحه که در کمیسیون مورد موافقت قرار گرفته و قرار است به تصویب برسد شروع می‌شود. توصیه و اصلاحیه‌های صورت‌گرفته نسبت به لایحه یا طرح، که در کمیسیون به عمل آمده، به تفصیل بیان می‌شود و غالباً متون اصلاحی و متون اصلی در کنار هم قرار داده می‌شوند تا به راحتی مقایسه شوند. صفحه‌ای در ابتدای هر گزارش یا توصیه وجود دارد که خلاصه‌ای از متن گزارش را شرح می‌دهد. این مرحله از فرایند قانون‌گذاری بیان‌کننده انعکاس نظرات مردم و ماحصل بررسی‌های به‌عمل‌آمده در ایجاد یک پیش‌نویس قانونی است. این انعکاس نظرات مردمی نقش مشارکت مردم در فرایند قانون‌گذاری را بیان می‌کند. به نظر می‌رسد فقدان این مرحله در فرایند قانون‌گذاری ایران مشهود است و مشارکت مردم در تک‌تک مراحل می‌تواند شفافیت در امر تقنین را بیشتر از قبل ایجاد کند.

## ۷. امضا و انتشار قانون

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۱۲۳ امضای مصوبات مجلس را از وظایف رئیس‌جمهور می‌داند: «رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس

از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد». 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 دولت ابلاغ کند. این حکم در ماده اول قانون مدنی درج شده که فرایند قانون‌گذاری را تکمیل می‌کند. انتشار قوانین پس از تأیید شورای نگهبان و امضای رئیس‌جمهور از باب اطلاع‌رسانی به عموم مردم صورت می‌گیرد. علم به قانون اولین مرحله از اجرایی شدن یک قانون است و قانون باید به اطلاع مردم برسد تا ادعای عقاب بلابیان برای افراد رفع شود. در جمهوری فدرال آلمان نیز، بر اساس بند اول اصل ۸۲ قانون بنیادین، قانون تصویب‌شده از سوی باندستاگ و باندسرات برای امضا به وسیله وزیر فدرال مربوطه و صدر اعظم فدرال تقدیم دولت فدرال خواهد شد. این رویه، که آن را «تأیید امضا»<sup>۳۱</sup> می‌نامند، در اصل ۵۸ قانون بنیادین تصریح شده و برای اطمینان از اعتبار دستورهای رئیس‌جمهور فدرال است. مشارکت مردم در مراحل قانون‌گذاری ایران و آلمان مشاهده نمی‌شود. اما از آنجا که توشیح قانون توسط منتخب مردم صورت می‌گیرد باید گفت مشارکت مردم به صورت غیر مستقیم قابل رؤیت است. اما مشارکت مستقیم مردم در امضای قانون از طریق روش‌های جمع‌سپاری نظیر وتوی عمومی یا پذیرش عمومی فراهم نشده است. این اقدام می‌تواند شفافیت را در فرایند قانون‌گذاری بسیار بهبود بخشد و مردم را هم‌عالم به قانون و هم‌عامل به قانون‌گرداند. زیرا هنگامی که موضوع وتوی عمومی نسبت به قانونی در میان جوامع مردمی و اجتماعی مطرح می‌شود زوایای آن برای عموم روشن می‌شود، طرفداران آن قانون و مخالفان آن به بیان دلایل خود می‌پردازند، و بر ترغیب افراد و اقناع آنان نسبت به تصویب یک قانون یا وتوی یک قانون تلاش می‌کنند. کم‌کم محیط‌های کوچک اجتماعی و بعد سایر جوامع به محفلی برای آشنایی با آن حق‌ها تبدیل می‌شود و در نتیجه شفافیت در تصویب یک قانون به تراز قابل قبولی می‌رسد.

امکان مشارکت مردم در انتشار قانون میسر نیست، مگر اینکه خود مردم از طریق رسانه‌های مجازی اقدام به انتشار قانون کنند؛ الگوهایی که در خصوص جمع‌سپاری نظیر وتوی عمومی یا پیشنهادهای مردمی برای انتشار قانون می‌تواند در بیشتر شدن شفافیت این اقدام تأثیر بگذارد، اما در انتشار قانون به آن عمل نمی‌شود.

### ۸. آخرین اقدامات مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین شفافیت

مجلس شورای اسلامی در سال‌های اخیر تلاش‌های متعددی در زمینه شفافیت به‌خصوص شفافیت در آرای نمایندگان کرده است و این موضوع از دغدغه‌های اصلی نمایندگان در دستور

کارهای کمیسیون‌های تخصصی بوده است. «طرح اصلاح ماده ۱۱۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، «طرح الحاق دو تبصره به ماده ۱۱۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، «طرح شفافیت آرای نظام تقنینی»، «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، و «لایحه شفافیت» از اقدامات و تلاش‌های صورت‌گرفته در دوره‌های اخیر بوده است که هیچ‌یک نهایی نشده و به ثمر ننشسته است. پیش‌نویس لایحه شفافیت مشتمل بر ۲۰۲ ماده مقوله شفاف‌سازی را به صورت جامع و کامل پیگیری می‌کرد که در مسیرهای کارشناسانه با جداسازی برخی احکام مضیق‌تر شد. لایحه شفافیت به پیشنهاد معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در جلسه ۱۳۹۸/۰۲/۲۵ هیئت وزیران به تصویب رسید و به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. پیش‌نویس تهیه‌شده آن شامل ۳۶ ماده در ۵ بخش بود. بخش اول به تعاریف و اهداف پرداخته است، بخش دوم به تکالیف عمومی شفافیت، و بخش سوم به تکالیف اختصاصی شفافیت؛ شامل شفافیت در قانون‌گذاری، شفافیت اجرایی، شفافیت در رسیدگی مراجع قضایی و غیر قضایی، شفافیت اقتصادی، شفافیت سیاسی و اجتماعی، شفافیت آموزشی و فرهنگی. بخش چهارم به ایجاد شورای عالی شفافیت با ریاست رئیس‌جمهور اشاره کرده است و در نهایت بخش پنجم از سایر مقررات در این حوزه صحبت کرده است.

لایحه یادشده، در بخش مربوط به تکالیف عام، انتشار یک سری اطلاعات نظیر سند تأسیس، حدود وظایف، اختیارات، فرایند انتخاب و انتصاب مدیران، مشخصات کارکنان، فرصت‌های استخدامی و فرایندهای مربوط، بودجه، برنامه‌ها و طرح‌های مصوب، فهرست خدمات و تعرفه ارائه خدمات، فرصت‌های سرمایه‌گذاری، آمار فعالیت‌های پژوهشی و آموزشی، آمار و اطلاعات مأموریت‌های ثابت، متن قراردادهای و کمک‌ها و مساعدت‌ها از محل بودجه عمومی را مورد حکم قرار داده است و در بخش مربوط به تکالیف اختصاصی تکالیف اشخاص مشمول را در سه فصل «مقررات‌گذاری» و «رسیدگی‌های قضایی و غیر قضایی» و «اجرایی» مد نظر قرار داده است. این لایحه در حوزه مقررات‌گذاری، انتشار اطلاعات مربوط به ماهیت و عملکرد نهادهای واضع قوانین و مقررات، جلسات، دستور جلسات، وضعیت حضور و غیاب تصمیم‌گیرندگان، آرای موافق و مخالف آنان، مشروح مذاکرات جلسات یادشده، گزارش ارزیابی تأثیرات لوایح و مصوبات، متن تذکرها و سؤالات نمایندگان مجلس شورای اسلامی و گزارش عملکرد حرفه‌ای آنان، و انتشار پیش‌نویس لوایح و مصوبات را مورد حکم قرار داده است. به نظر می‌رسد فصل مشترک این رساله و لایحه یادشده در خصوص انتشار اطلاعات و شفافیت در آرای موافق و مخالف باشد و برخی از خلأهای شفافیت را پوشش دهد. با وجود این، این لایحه همچنان مانند تلاش‌های قبلی به ثمر ننشسته است.

در سال ۱۴۰۱ نیز طرح دوفوریتی «شفافیت قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» در مجلس شورای اسلامی تصویب شد که به موجب این طرح دامنه شمول شفافیت آراء، علاوه بر قوه مقننه، شامل قوه مجریه و قوه قضاییه نیز شده است. این طرح قبلاً با عنوان طرح شفافیت آراء نمایندگان به تصویب صحن علنی نرسید و موجب اعتراضات رسانه‌ای شدیدی علیه نمایندگان مدعی شفافیت شد. طرح قبلی فقط شفافیت آراء نمایندگان مجلس را مورد نظر قرار داده بود که در طرح جدید شامل همه دستگاه‌های اجرایی قوای سه‌گانه شده است. این پیش‌نویس‌های قوانین هیچ در خصوص موردکاوی این مقاله، یعنی مشارکت مردم و تأثیر آن در شفافیت، قدم رو به جلویی نداشته است.

### نتیجه‌گیری

بنا بر نتایج این مقاله، یکی از محل‌های بروز شفافیت شئون حکمرانی است و تقنین یکی از مهم‌ترین این شئون است که شفافیت در آن منجر به کاهش فساد می‌شود. امکان مشارکت مستقیم مردم در امر تقنین یکی از مؤلفه‌های مهمی است که لازم است در این فرایند مورد بررسی قرار گیرد. بررسی تطبیقی امکان مشارکت مستقیم مردم در جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان را می‌توان در جدول ۱ نشان داد.

جدول ۱. مشارکت مستقیم مردم در فرآیند قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان همراه با پیشنهاد‌های پژوهشگر

پیشنهاد پژوهشگر	جمهوری فدرال آلمان	جمهوری اسلامی ایران	پیشنهاد قانون
ابتکار قانون با درخواست‌های نصابی از مردم	امکان ارائه از سوی گروه‌های ذی‌نفع	فقط از طریق طرح و لایحه	الف) ابتکار پیشنهاد قانون
تأثیر‌گذاری گروه‌های ذی‌نفع	تأثیر مخبرین و گروه‌های ذی‌نفع در نحوه بررسی	تشخیص فوریت صرفاً با نمایندگان	ب) بررسی کمیسیون‌ها
برگزاری نشست‌های مردمی	نشست استماعات عمومی	عدم مشارکت مستقیم مردم	پ) بررسی صحن علنی
ورود نتایج حاصل از نشست‌های مردمی در	درج گزارش‌های استماعات عمومی در	عدم مشارکت مستقیم مردم	ت) تصمیم نهایی

تصویب نهایی	پیوست قوانین		
وتوی عمومی، پذیرش عمومی	رویه تأیید امضا توسط صدراعظم	با تصویب نمایندگان و دستور رئیس‌جمهور	ث) امضا و انتشار قانون

با توجه به جدول ۱، می‌توان چند نتیجه را به عنوان خلأهای شفافیت در نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران و راه‌حل‌های رفع آن‌ها در مسیر این بررسی مقایسه‌ای بدین شرح برشمرد:

الف) یکی از خلأهای شفافیت در نظام قانون‌گذاری ایران عدم مشارکت مستقیم مردم در ابتکار پیشنهاد قانون است. فرایند قانون‌گذاری جمهوری فدرال آلمان برای این خلأ مسیری را ایجاد کرده است که شفافیت را بیشتر می‌کند. گروه‌های ذی‌نفع (غیر از احزاب سیاسی) هم در مرحله تهیه پیش‌نویس قوانین و هم در مرحله استماع عمومی، که در طول رسیدگی به طرح یا لایحه‌ای انجام می‌شود، نقش اساسی ایفا می‌کنند. در مرحله تهیه پیش‌نویس یک لایحه رئیس بخش مربوطه در هر وزارتخانه همه گروه‌ها و اشخاص (حقیقی- حقوقی) را که تحت تأثیر آن لایحه قرار می‌گیرند به ابراز نظر و انتقاد دعوت می‌کند. گروه‌های ذی‌نفع یا نصابی از عموم مردم می‌توانند در پیشنهاد قانون خلأ شفافیت در ایران را پر کنند.

ب) در فرایند قانون‌گذاری ایران، در مرحله رسیدگی فوری و عادی، «مشارکت مردم» به عنوان یکی از مؤلفه‌های شفافیت قابل مشاهده نیست و مردم در تعیین فوریت یا عادی بودن یک طرح یا لایحه حضور مستقیم ندارند. در آلمان مخبرین یعنی منتخبان کمیسیون‌های پارلمان باید دلایل توجیهی طرح یا لایحه را در نظر بگیرند و عقاید و ایده‌های متخصصان را در موضوع مربوطه مطالعه کنند. به علاوه، آن‌ها باید تمایلات و خواسته‌های «گروه‌های ذی‌نفع» و همچنین عقاید و نظرات مطبوعات را در مورد طرح یا لایحه مربوطه مد نظر قرار دهند و مردم را در رسیدگی طرح‌ها مشارکت دهند.

پ) یکی از جلوه‌های شفافیت در فرایند قانون‌گذاری آلمان توجه به «استماع عمومی» است. استماع عمومی به جلسه و نشستی گفته می‌شود که عموم مردم می‌توانند در آن شرکت جویند. اگر موضوع طرح یا لایحه بسیار پیچیده و مربوط به امر سیاسی مناقشه‌برانگیزی باشد، نشست «استماع عمومی» از متخصصان و نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع برگزار می‌شود. بنابراین یکی از مسیرهای پیشنهادی برای ایجاد شفافیت در ایران تشکیل استماع عمومی در فرایند قانون‌گذاری است.

ت) گزارش نتایج نهایی حاصل از استماع عمومی و نشست‌های مردمی در ضمیمه پیش‌نویس قوانین تا زمانی که به مرحله تصویب نهایی برسد یکی دیگر از مسیرهای پیشنهادی

شفافیت با افزایش مشارکت مردم در فرایند قانون‌گذاری است که در فرایند قانون‌گذاری ایران پیش‌بینی نشده است.

ث) حق وتوی عمومی نیز یکی از مسیرهای پیشنهادی شفافیت در فرایند قانون‌گذاری است. اگر استماع‌ات عمومی به مرحله‌ای برسد که پیش‌نویس قانون مضر شناخته شود نوعی وتوی عمومی در تصویب قانون ایجاد می‌شود و قانون از دستور کار رسیدگی خارج می‌شود.<sup>۳۲</sup>



## یادداشت‌ها

1. transparency
2. responsibility
3. accountability
4. participation
5. the rule of law
6. responsiveness
7. regular
8. accurate
9. reliable
10. timely
11. accessible
12. open decision-making
13. openness
14. proposition of laws
15. project of laws

۱۶. ماده ۱۳۶ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

17. committee stage
18. committee responsible

۱۹. در هر موضوعی، دو کمیسیون یادشده به عنوان کمیسیون‌های فرعی مورد نظرخواهی قرار می‌گیرند.

20. handing
21. chairman

۲۲. اصل ۴۳ قانون بنیادین.

23. wording of the bill
24. waterworks
25. simple majority
26. formal speeches
27. sensible and workable
28. public hearing
29. the committees recommendation for a decision and report
30. discussed
31. counter signature

## منابع

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون بنیادین جمهوری فدرال آلمان.
۳. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ایران.
۴. انصاری، باقر (۱۳۸۶)، «مفهوم، مبانی و لوازم آزادی اطلاعات»، مفید، شماره ۶۱.
۵. انگ، سوین (۱۳۹۰)، تورم قانون‌گذاری و کیفیت قانون، مؤلف و مترجم: حسن و کیلیان، گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



۶. بوذرجمهری (۱۳۹۷)، «شفاف کردن شفافیت»، **هگمتانه**، سال سوم، شماره سوم.
۷. بوذرجمهری، حسین؛ مهدی ثنایی (۱۳۹۴)، «بررسی اقدامات راهبردی به منظور ارتقای نظام سلامت، مبتنی بر شفافیت»، نخستین کنفرانس مدیریت دولتی ایران.
۸. بوذرجمهری، حسین؛ یاسمن هرندی (۱۳۹۵)، «شفافیت و تغییر پارادایم در مبارزه با فساد»، اولین کنگره ملی عملیاتی کردن اقتصاد اسلامی در اقتصاد ایران.
۹. پدرام، سعید؛ حمیدرضا رحمانی‌زاده دهکردی (۱۳۸۱)، «شفاف‌سازی و پاسخگویی در نهادهای رسمی»، **مجلس و راهبرد**، شماره ۳۶.
۱۰. پروین، خیرالله؛ محمدمهدی سیفی (۱۴۰۰)، **حقوق اساسی تطبیقی**، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۱. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷)، **لغت‌نامه**، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
۱۲. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴)، **مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری**، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی،
۱۳. ضمیری، عبدالحسین؛ حامدرضا نصیری (۱۳۸۹)، «حکمرانی خوب و نقش شفافیت در تحقق آن»، **تحقیقات راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام**، شماره ۵۲.
۱۴. طاهری، محسن؛ محمدجواد ارسطا؛ محسن ملک‌افضلی (۱۳۹۸)، «مبانی و آثار اصل شفافیت از منظر اندیشه سیاسی اسلام»، **سیاست متعالیه**، شماره ۲۴.
۱۵. قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۵)، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، تهران: دانشگاه تهران.
۱۶. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۹)، **مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران**، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۷. کمالی، یحیی (۱۳۹۲)، «تأثیر شفافیت اقتصادی در پیشگیری و مبارزه با فساد اقتصادی»، **مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری**، شماره ۴۹.
۱۸. کوثری، مسعود (۱۳۹۰)، **روش مقایسه‌ای در رهیافت و روش در علوم سیاسی**، به اهتمام عباس منوچهری، تهران: سمت، ج ۲.
۱۹. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۹)، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: میزان، تهران، ج ۲.

## References

- Ball, C. (2009), "What is Transparency?", **Public Integrity**, 11(4), 293-308.
- Bellver, A. & Kaufmann, D. (2005), **Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications**



3. Berge, T. I. (2000), "Public Awareness, Information Sources and Evaluation of Oral Implant Treatment in Norway", **Clinical Oral Implants Research**, 11, 5, 401-408.
4. Bundesministerium des Innern (2020), Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, MEDIA CONSULTA Deutschland GmbH ORCA Affairs GmbH, Berlin.
5. Chambers, S. (2004), **Behind closed Doors: Publicity, Secrecy, and The Quality of Deliberation**, Oxford, UK: Blackwell.
6. Curtin, D. M. (1996), *Betwixt and between: democracy and transparency in the governance of the European Union, Reforming the Treaty on European Union: the Legal Debate/ Edited by Jan A. Winter ... [et Al.]*.
7. Ansari, Bagher (2007), "Concept, Foundations and Requirements of Freedom of Information", *Mofid Journal*, No. 61.
8. Ball, C. (2009), "What is transparency?", *Public Integrity*, 11(4), 293-308.
9. Bellver, A. & Kaufmann, D. (2005), *Transparencing transparency: Initial empirics and*
10. Berge, T. I. (2000). *Public awareness, information sources and evaluation of oral implant treatment in Norway. Clinical Oral Implants Research*, 11, 5, 401-408
11. Bouzarjamehri, Hossein and Harandi, Yasman (2015), *Transparency and Paradigm Change in Fighting Corruption, The First National Congress of Operationalizing Islamic Economy in Iran's Economy.* (in Persian)
12. Bouzarjamehri, Hossein and Sanai, Mehdi (2014), *a survey of strategic actions to improve the health system on the basis of transparency, the first conference of public management in Iran, Tehran .* (in Persian)
13. Bundesministerium des Innern (2020), *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, MEDIA CONSULTA Deutschland GmbH ORCA Affairs GmbH, Berlin.*
14. Chambers, S. (2004). *Behind closed Doors: Publicity, Secrecy, and The Quality of Deliberation, Oxford, UK: Blackwell.*
15. Curtin, D. M. (1996). *Betwixt and between: democracy and transparency in the governance of the European Union. Reforming the Treaty on European Union: the Legal Debate / Edited by Jan A. Winter... [et Al.]*.
16. Dehkhoda, Ali Akbar (1377), *Dictionary. Tehran: Publishing and Printing Institute of Tehran University.* (in Persian)
17. Eng, Svein, (2011), *Legislative Inflation and the Quality of Law, Traslata by Hasan Vakilian, Majles Pajuhesh Journal, No54.* (In Persian)
18. Hashemi, Seyyed Mohammad, (2008). *Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran, Tehran: Mizan Publications.* (in Persian)

- 
19. Hood, C., & Heald, D. (2006). Transparency: The key to better governance?. Oxford: Oxford University Press.
20. Kamali, Yahya (2012), Tasire Shafafiate Eghtesadi dar Pishgiri va Mobareze ba Fesade Eghtesadi, Administrative Health Studies and Research Center, No49. (in Persian)
21. Katouzian, Nasser (2008), Moghadame Elme Hoghoogh va Motalee dar Nezame Hoghooghi Iran, Tehran: Mizan Publications. (in Persian)
22. Kothari, Massoud (2013), Raveshe Moghayese'ei dar Rahyaf va Ravesh dar Oloome Siyasi, edited by: Abbas Manouchehri, Tehran: Samt Publications. (in Persian)
23. OKot-uma & rogers , w.(2001).Electeronic Governace Re-inventing Good Governance ,common wealth Severriat lonon r.okot uma @ common wealth .int
24. Parvin, Kherollah & Seyfi, Mohammad Mahdi, (), Hoquq Asasi-e Tatbighi, Tehran: University of Tehran Publications, . (In Persian)
25. Pedram, Saeed & Rahmanizadeh Dehkordi, Hamidreza, (2002), Transparency and accountability in official institutions, Majlis & Rahbord Journal, No 34. (In Persian)
26. Qazi, Abolfazl (2005), Hoquq Asasi va Nahad'haye Siyasi, Tehran: University of Tehran Publication. (in Persian)
27. Taheri, Mohsen and Arasta, Mohammad Javad and Malik Afzali, Mohsen (2018), The basis and effects of the principle of transparency in Islamic political thought, Siasate Motealiyeh journal, No 24. (in Persian)
28. Zamiri, Abdul Hossein and Nasiri, Hamed Reza (2008), Good governance and the role of transparency in its implementation, Strategic Research Journal of Expediency Analysis Council, No52. (in Persian)
29. Zarei, Mohammad Hossein (2005), Comparative Study of Legislative Assemblies, First Edition, Tehran, Islamic Council Research Center. (in Persian)
30. The constitution law of Islamic republic of Iran
31. Internal Regulations of the Islamic Council of Iran
32. The Basic Law of the Federal Republic of Germany