

The transparency aspects of the legislative process and their mutual effects

Hossein khorshidi¹, Abdolreza Barzegar^{2*}, Iraj Hosseini Sadrabadi³

1 .Doctoral student of public law, Maybod branch, Islamic Azad University, Maybod, Iran.

2 .Assistant Professor, Department of Public Law, Maybod Branch, Islamic Azad University, Maybod, Iran: (corresponding author).

3. Assistant Professor, Public and International Law Department, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran.

ARTICLE INFORMATION

Article Type: Original Research

Pages: 455-478

Received: 6 Jun 2022

Edition: 4 Aug 2022

Accepted: 17 Oct 2022

Published online: 17 Mar 2023

Keywords:

Legislature; transparency; rule of law; The fight against corruption.

Corresponding Author:

Abdolreza Barzegar

Address:

Iran, Maybod, Islamic Azad University, Maybod Unit, Department of Public Law.

Orchid Code:

0000-0002-8142-6913

Tel:

09126053000

Email:

Reza.barzegar52@gmail.com

ABSTRACT

Background and Aim: Prevention of corruption in political-legal systems is one of the important issues that has been the attention of writers and thinkers for a long time. One of the important solutions that has been noticed in recent years is moving towards a good governance model. Clarification of opinions and negotiations of legislative bodies, including the Islamic Council, the Council of Ministers, experts, the Supreme Council of the Cultural Revolution, etc., are among the indicators of good governance; Therefore, in the present study, the investigation of transparency in the legislative process will be discussed.

Materials and Methods: This research is of theoretical type and the research method is descriptive-analytical and the method of data collection is library and has been done by referring to documents, books and articles.

Findings: The issue of the acceptability of laws in a society by its audience is one of the results and consequences of transparency in the legislative system. The more transparency is applied in the legislative process, the more the public will understand the concerns of the legislator.

Ethical Considerations: In order to organize this research, while observing the authenticity of the texts, honesty and fidelity have been observed.

Conclusion: In fact, the common point of the aspects of transparency goes back to "prevention of corruption in the legal system". No matter how clear the text of the law is, there is practically no room for abuse of the law in the implementation phase. On the other hand, transparency in the process of approving laws and the actions of the representatives makes the aforementioned people exposed to public opinion and the resulting evaluations. As a result, practically, both aspects of transparency provide the means of strengthening each other's final goal.

Keywords: Legislature; transparency; rule of law; The fight against corruption.

Cite this article as:

Khorshidi H, Barzegar A, Hosseini Sadrabadi I. The transparency aspects of the legislative process and their mutual effects. *Economic Jurisprudence Studies*. 2022.

فصلنامه مطالعات فقه اقتصادی، دوره چهارم، شماره پیاپی ۵، سال ۱۴۰۱

جنبه‌های شفافیت فرآیند تقنینی و آثار متقابل آن‌ها

حسین خورشیدی^۱، عبدالرضا برزگر^{۲*}، ایرج حسینی صدرآبادی^۳

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران.

۲. استادیار گروه حقوق عمومی، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران (نویسنده مسئول).

۳. استادیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.

چکیده

زمینه و هدف: پیش‌گیری از وقوع فساد در نظام‌های سیاسی-حقوقی یکی از موضوعات مهمی است که از دیرباز مورد توجه نویسندگان و اندیشمندان قرار داشته است. یکی از راه‌کارهای مهمی که در سال‌های اخیر مورد توجه قرار گرفته است، حرکت به سوی الگوی حکمرانی خوب است. شفاف‌سازی آرا و مذاکرات نهادهای قانون‌گذاری از جمله مجلس شورای اسلامی، هیئت وزیران، خبرگان، شورای عالی انقلاب فرهنگی و غیره از جمله شاخص‌های حکمرانی خوب به حساب می‌آیند. از همین‌رو، در پژوهش حاضر بررسی شفافیت در فرآیند قانون‌گذاری مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

مواد و روش‌ها: این تحقیق از نوع نظری و روش آن به صورت توصیفی-تحلیلی است. روش گردآوری اطلاعات کتابخانه‌ای است و با مراجعه به اسناد، کتاب‌ها و مقاله‌ها انجام شده است.

ملاحظات اخلاقی: در تمام مراحل انجام پژوهش حاضر، ضمن رعایت اصالت متون، صداقت و امانت‌داری رعایت شده است.

یافته‌ها: مسئله قابل پذیرش بودن قوانین در یک جامعه از سوی مخاطبان آن یکی از آثار و تبعات شفافیت در نظام تقنینی است. به هر میزان که شفافیت در فرآیند تقنینی بیشتر اعمال شود، به همان اندازه عموم جامعه نیز بیشتر متوجه دغدغه‌های رکن قانون‌گذار می‌شوند.

نتیجه‌گیری: نقطه مشترک جنبه‌های شفافیت به «پیش‌گیری از فساد در نظام حقوقی» بازمی‌گردد. به هر میزان که متن قوانین شفاف باشد در عمل فضایی برای سوءاستفاده از قانون در مرحله اجرا ایجاد نمی‌شود. از سوی دیگر نیز، شفافیت در فرآیند تصویب قوانین و اقدامات نمایندگان باعث می‌شود که افراد مزبور خود را در معرض افکار عمومی و ارزیابی‌های ناشی از آن ببینند. در نتیجه، هر دو جنبه شفافیت موجبات تقویت هدف نهایی یکدیگر را فراهم می‌کنند.

واژگان کلیدی: قوه مقننه، شفافیت، حکومت قانون، مبارزه با فساد.

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۴۵۵-۴۷۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۳/۱۶

تاریخ اصلاح: ۱۴۰۱/۰۵/۱۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۷/۲۵

تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۲/۲۷

واژگان کلیدی:

قوه مقننه، شفافیت، حکومت قانون، مبارزه با فساد.

نویسنده مسئول:

عبدالرضا برزگر

آدرس پستی:

ایران، میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد میبد، گروه حقوق عمومی.

تلفن:

09126053000

کد ارکید:

0000-0002-8142-6913

پست الکترونیک:

Reza.barzegar52@gmail.com

۱. مقدمه

عالم حقوق، مجموعه‌ای از هنجارها است که رسالت اصلی آن، تنظیم روابط میان تابعان حقوق است (پارتینگتون، ۲۰۱۹: ۱۷). تابعان حقوق در جامعه نیازها و ادعاهایی دارند. به این نیازها و ادعاها در ادبیات حقوق و سیاست، «امور» می‌گویند. تابعان مزبور برای انجام امور خود حرکت می‌کنند و این تحرک موجب برقراری «روابط» میان آن‌ها می‌شود. روابط، بر اساس محاسبات سود و زیان قرار می‌گیرد، در نتیجه برای تنظیم این نوع روابط ظرافت‌هایی خلق می‌شود، در این مرحله است که به‌آرامی «سیاست» شکل می‌گیرد. سیاست یا همان تدبیر مدیریت، در جامعه اصول و قواعد «حقوق» و هنجارهای آن را به‌وجود می‌آورد.

در تمام نظام‌های حقوقی، یک اصل اساسی (البته با وجود اختلافاتی در شکل و محتوا) زیر عنوان «حکومت قانون» وجود دارد. مقصود از حکومت قانون این است که همه روابط تابعان حقوق و آثار آن باید به‌موجب مقررات و قوانین خوب تنظیم شوند. این مفهوم دارای پنج عنصر اصلی است که عبارت‌اند از: دسترسی به عدالت و رسیدگی قضایی؛ جزمیت حقوقی و قابل پیش‌بینی بودن؛ تناسب؛ برابری و عدم تبعیض؛ و در نهایت شفافیت (بیرانوند و همکاران، ۱۴۰۰: ۵-۴).

وضع قوانین شفاف و بدون ابهام از لوازم حکمرانی مطلوب و از آثار مهم حکومت قانون است. نکته مهمی که در اینجا مطرح می‌شود این است که «شفافیت» یک متغیر بسیار مهم در مبارزه با فساد و استقرار عدالت است. در راستای استقرار حکومت قانون، در هر نظام حقوقی تلاش‌ها برای حرکت به‌سوی شفافیت است. عناصر مفهوم حکومت قانون و به‌طور

خاص شفافیت، در شاخه‌های مختلف علم حقوق کارکردها و نقش‌های متفاوتی را ایفا می‌کنند. در ارتباط با مجلس شورای اسلامی و چارچوب کارکردهای آن، شفافیت در سه جنبه مختلف موضوعیت پیدا می‌کند: امور اداری مجلس (نظام اداری)؛ انجام وظایف تقنینی؛ انجام وظایف نظارتی. درباره پیشینه پژوهش حاضر می‌توان به کتاب آلایی و واگن با عنوان «کتاب راهنمای شفافیت» اشاره کرد که این کتاب در واقع مجموعه‌ای از مقالات غنی در ارتباط با مفهوم شفافیت است. در بخش‌های مختلفی از این کتاب، مبانی شفافیت، سازوکارهای اعمال آن، و نیز مزایا و نقاط ضعف شفافیت مطلق مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. نکته جالب توجه در ارتباط با این کتاب رویکرد داخلی و بین‌المللی آن به مفهوم شفافیت است (آلایی و واگن، ۲۰۱۴).

در همین راستا می‌توان به مقاله نوروزپور و پروین (۱۴۰۰) با عنوان «شفافیت به‌مثابه عنصری بایسته در اداره خوب مجلس شورای اسلامی» نیز اشاره کرد. از نظر نویسندگان، شفافیت یکی از مهم‌ترین عناصر تئوری حکمرانی خوب محسوب می‌شود. لازمه اداره خوب، بر اساس اصول مدرن حقوق اداری دسترسی سریع و آسان شهروندان به اطلاعات موجود در نزد مؤسسه‌های عمومی 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 کنترل نشدن فساد و افزایش فساد اداری و مالی در کشورهاست که هر ساله توسط سازمان شفافیت بین‌الملل به‌موجب شاخص‌های مربوط ارزیابی و گزارش آن را منتشر می‌شود. پس ضروری است با

شد. به تعبیری، استقرار شفافیت به‌ذاته یک سازوکار مبارزه با فساد محسوب می‌شود.

۲. ملاحظات اخلاقی

در تمام مراحل انجام پژوهش حاضر، ضمن رعایت اصالت متون، صداقت و امانت‌داری رعایت شده است.

۳. مواد و روش‌ها

این تحقیق از نوع نظری و روش آن به‌صورت توصیفی-تحلیلی است. روش گردآوری اطلاعات به-صورت کتاب‌خانه‌ای و با مراجعه به اسناد، کتاب‌ها و مقاله‌ها صورت گرفته است.

۴. یافته‌های تحقیق

یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که مسئله قابل پذیرش بودن قوانین در یک جامعه از سوی مخاطبان آن یکی از آثار و تبعات شفافیت در نظام تقنینی است. به هر میزان که شفافیت در فرآیند تقنینی بیشتر اعمال شود، به همان اندازه عموم جامعه نیز بیشتر متوجه دغدغه‌های رکن قانون‌گذار می‌شوند و مردم نیز از سطح وقوف رکن قانون‌گذار به نیازهای خود آگاهی پیدا می‌کنند. بررسی عنصر شفافیت در فرآیند تقنین و کمک به ارتقای آن می‌تواند یک تأمین منافع متقابل برای جامعه و حکمرانی مطلوب از سوی حاکمیت ایجاد کند. در

ایجاد فضای آزاد رسانه‌ای و اطلاع‌رسانی، زمینه‌های عملکرد شفاف ارکان حاکمیت از جمله نهاد مهم پارلمان و قوه قانون‌گذاری را فراهم آورد نتایج این تحقیق نشان از آن دارد که در نظام حقوقی ایران در زمینه شفافیت در فرایند قانون‌گذاری فقط به برخی موارد نظیر علنی بودن قانون‌گذاری، انتشار قوانین و اطلاع‌دی‌نفعان (آگاهی همگان) و دسترسی همگانی به قوانین در قالب یک حق پرداخته شده است. 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 (نوروزپور و دیگران، ۱۴۰۰).

در پژوهش حاضر، شفافیت شأن تقنینی مجلس شورای اسلامی ایران بررسی شده است که در پژوهش‌های موجود مورد توجه نبوده است. درباره کارکرد تقنینی مجلس نیز باید میان دو فضا قائل به تفکیک شد: اول، طراحی و تصویب متن قانون؛ دوم، فرآیند تصویب قانون.

با توجه به آنچه بیان شد، پرسش‌هایی که در اینجا مطرح می‌شوند عبارت‌اند از اینکه، قلمرو و مبانی جنبه‌های مختلف شفافیت تقنینی در مجلس شورای اسلامی چیست؟ آثار متقابل جنبه‌های مزبور چگونه است؟

در راستای اهمیت و ضرورت پژوهش حاضر باید توجه داشت که فقدان عنصر شفافیت در سیستم حقوقی می‌تواند تبعات بسیاری در بر داشته باشد. برای مثال، به هر میزان که شفافیت در یک نظام حقوقی کم باشد، میزان گسترش فساد بیشتر خواهد

واقع این فرآیند به توجیه‌پذیری قانون، ارتقای رضایت عمومی و افزایش مشارکت سیاسی مردم کمک شایانی می‌کند. علاوه بر این، عدم وجود حکم و قاعده صریح در قانون می‌تواند موجب شود آرای متفاوتی در یک موضوع واحد صادر شود که خلاف اصل وحدت رویه قضایی و عدالت قضایی است. علاوه بر آن وجود خلأ قانونی می‌تواند موجب تفاسیر متنوعی شود که قابلیت پیش‌بینی عملکرد دستگاه قضایی در فرایند حل و فصل اختلافات و نیز روابط تابعان حقوق را با چالش‌هایی مواجه خواهد کرد. در نتیجه چارچوب حاکمیت قانون و عناصر آن به‌ویژه شفافیت را متزلزل می‌کند و موجب افزایش فساد در نظام حقوقی-سیاسی می‌شود.

۵-۱-۱-۱-۵. ابهام و اجمال در قانون

اگر متنی قانونی را افرادی معقول و متعارف از اهل فن نتوانند درست ادراک کنند و به معنای آن دست یابند یا معانی متفاوتی از آن دریافت کنند، آن متن مبهم است. ابهام به دو صورت آشکار و غیر آشکار است. ابهام آشکار، ابهامی است که در نگاه اول می‌توان آن را فهمید. ابهام غیر آشکار زمانی است که الفاظ و عبارات روشن و واضح هستند و به همین دلیل، متن مبهم به نظر نمی‌آید؛ اما با کمی تأمل و تفکر ابهام موجود دریافت می‌شود. ابهام نوعی ناشافی است که در صورت وجود در متون قانونی، مفهوم قانونی، منظور مقنن یا مصادیقی که از آن صحبت می‌شود به سهولت درک و شناسایی نمی‌شوند. آنچه موجب ابهام در مرزهای حاکمیت قانون می‌شود، وجود لفظی مبهم، تغییر نارسا یا تداخل قلمر قوانین است. این اتفاق در بازه زمانی تهیه و تدوین قانون، توسط تنظیم‌کنندگان و مقننان

۵. بحث

۵-۱. جنبه اول شفافیت تقنینی یا شفافیت در

نحوه طراحی و تصویب متن قانون

در این قسمت، جنبه اول شفافیت یا همان شفافیت در معنای نبود اجمال و ابهام در متن قوانین بررسی می‌شود.

۵-۱-۱. مفهوم شفافیت در نحوه طراحی و

تصویب متن قانون

اصل شفافیت، اعطای حق برخورداری اطلاعات به مردم است؛ از هر اطلاعاتی که باید از آن به آگاهی و درک کامل برسند (دریجانی و دیگران، ۱۳۹۹، ۱۷۹). شفافیت در لغت به معنای هر چیز لطیفی است که از پس آن چیزهای دیگر را می‌توان دید (معین، ۱۳۹۰،

این ابهام توضیحی پیدا نشود. ابهام در مفهوم با نارسا بودن بیان مقنن در انتقال آنچه مورد نظرش است، اتفاق می‌افتد. در حقوق کیفری ایران نیز موارد بسیاری از این ابهام وجود دارد که در زیر بیان خواهیم شد (دریجانی و دیگران، ۱۳۹۹، ۲۰۰).

ماده ۲۸۶ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، به جرم‌انگاری افساد فی‌الارض می‌پردازد. الفاظ و عبارات به‌کار رفته در این ماده نظیر «شدید»، «گسترده»، «عمده»، «وسیع»، «اخلال شدید در نظم عمومی کشور»، «نا امنی یا ورود خسارت عمده به تمامیت جسمانی افراد یا اموال عمومی و خصوصی»، «سبب اشاعه فحشا در حد وسیع»، مبهم هستند و برای این جرم که دامنه‌ای گسترده دارد تعریفی دقیق و واضح ارائه نمی‌دهند. بنابراین هر قاضی می‌تواند تعریف خود را از آن داشته باشد. یک قاضی ممکن است سه بار تکرار ایراد جراحت به دیگران را از مصادیق ارتکاب گسترده جرم علیه تمامیت جسمانی افراد بداند و آن را موجب اخلال شدید در نظم عمومی کشور اعلام کند؛ اما در محکمه‌ای دیگر مجروح کردن سه نفر، درگیری فیزیکی محسوب شود و قاضی دیگری تحقق تعداد دیگری را تحت عنوان جرم افساد فی‌الارض قرار دهد (میر محمدصادقی، ۱۳۹۵، ۶۴).

مثال دیگری در ابهام در قوانین کیفری ماده ۶۳۸ قانون مجازات اسلامی بخش تعزیرات است که منظور مقنن از عمل حرام نامعلوم است. مشخص نیست که صرفاً عمل ممنوعه قانونی مورد نظر قانون‌گذار است یا اینکه ماده به همه محرمات شرعی اشاره می‌کند که در مورد آن بین فقها اختلاف نظر وجود دارد به- اضافه اینکه عبارت جریحه‌دار کردن عفت عمومی هم مبهم است و مفهوم آن مشخص نیست. ابهام در

به‌وسیله انتخاب الفاظ و عبارات مبهم و نارسا می- افتد (دراگوس و همکاران، ۲۰۱۸: ۱-۳).

وجود ابهام در قانون موجب بروز اختلاف در تفسیر آن و ممکن بودن قبض و بسط مفهوم آن و در نهایت توسعه و تضییق قلمرو آن می‌شود و در نهایت ممکن است مسبب از بین رفتن امتیازات آن باشد. منتسکیو قانون مبهم را قانونی بی‌فایده می‌داند (منتسکیو، ۱۳۹۵، ۹۴۴).

در راستای اهمیت مبهم نبودن قانون حتی در نظام- های حقوقی کامن‌لا که قانون در رأس هرم سلسله- مراتب هنجاری قرار ندارد باید خاطر نشان کرد که قانون در نظر حقوق‌دانان انگلیسی رقیبی محترم برای رویه قضایی است و آن را دارای امتیازاتی می- دانند؛ اما در نظر آنان اگر قانونی دارای ابهام باشد، احترام و امتیاز خود را از دست می‌دهد. محاکم آنگلو ساکسون تمایلی به اجرای قانون مبهم ندارند. این امر در ایالات متحده آمریکا نیز به همین صورت است که از دکتترین لزوم اجتناب از ابهام در نگارش متن قانون نشئت می‌گیرد (امیدی، ۱۳۹۴، ۷۰-۶۹).

۵-۱-۱-۱-۱. مصادیق ابهام و اجمال قانون

ابهام در قانون گاه در مفهوم آن و گاه به مصادیق آن مرتبط است و در بعضی موارد قیده‌های زمانی و مکانی موجود در متن قانون قلمرو زمانی و مکانی آن را به- هم می‌ریزد. در ادامه، نخست ابهام در مفهوم بررسی می‌شود.

۵-۱-۱-۱-۱. ابهام در مفهوم

ابهام در مفهوم زمانی است که آنچه مقنن برای تعیین تکلیف برای آن، قانون می‌نویسد به‌روشنی و درستی معلوم نباشد و در خود قانون هم برای رفع

تشتت آرا وجود داشته باشد و برای سوءاستفاده از قانون راهی موجود باشد. هرچند گفته می‌شود که مقصود از تعزیرات منصوص شرعی، مجازات تعزیری است که میزان و نوع آن در فقه مشخص است (اکبری و دیگران، ۱۳۹۵، ۳۶). علاوه بر این، شورای نگهبان در روند تصویب قانون مجازات اسلامی جدید تأکید کرد که آزادی‌های تقنینی که در رابطه با تعزیرات قابل اجرا هستند، تعزیرات منصوص را در بر نمی‌گیرند و اختیارات قاضی در خصوص تعزیرات نسبت به تعزیرات منصوص وجود ندارد (برهانی و دیگران، ۱۳۹۴، ۹۲).

۵-۱-۲. مبانی شفافیت

نیازها و ضرورت‌های اجتماعی و خواسته‌های طبیعی انسان، که منشا آن نیازها و ضرورت‌های جامعه است که آدمیان به حکم فطرت خود آن نیاز و ضرورت‌ها را دریافته است و بدون اینکه با آن‌ها به مخالفت برخیزند، وجود آن قواعد و مقررات عرفی را برای حفظ نظام زندگی ضروری می‌شمارند و شفافیت در قوانین از جمله ضرورت‌ها و عرف است (خزائی، ۱۳۹۹، ص ۱۶۲).

درباره اینکه چرا اصولاً قوانین باید به گونه‌ای قابل فهم و درک تدوین شوند، دو مبنا برای شفافیت مطرح می‌شود که یکی از آن‌ها قطعیت قانون است.

۵-۱-۲-۱. قطعیت قانون

اصل قطعیت قانون ساختاری پیچیده دارد و الزام حمایت از شهروندان در برابر تهدیدی که ممکن است از سمت قانون متوجه آن‌ها باشد و در برابر نبود امنیتی که امکان دارد به دلیل اجرای قانون به وجود آید، بیان می‌کند. اصل قطعیت قانون در سطح

قوانین ما فقط در قوانین کیفری نیست. در قوانین بالادستی حاکم بر قوانین عادی نیز ابهاماتی وجود دارد؛ برای مثال دو عبارت «منابع معتبر اسلامی» و «فتاوی معتبر»، موجب ابهام مفهومی اصل ۱۶۷ شده‌اند که خود مبنای ابهامات مختلفی در قوانین کیفری ما شده است. ماده ۲۲۰ قانون مجازات اسلامی از نظیر این قوانین است که اجازه مراجعه قضات به منبعی جز قانون در خصوص حدود غیر مصرح در قانون را بیان می‌کند (دریجانی و دیگران، ۱۳۹۹، ۲۰۱).

مبحث دیگر در ابهام موجود در قوانین کیفری در قوانینی است که در قلمرو حدود و تعزیرات هستند. با وجود اختلاف نظرات و آرای که بیان خواهد شد، مبنایی که قانون‌گذار ماده ۲۲۰ قانون مجازات اسلامی را به تصویب رسانده است، آشکار و روشن نیست (آهنگران و دیگران، ۱۳۹۵، ۲۳۰-۲۲۹).

۵-۱-۱-۱-۱-۲. ابهام در مصادیق

قلمرو قانون به خصوص هنگامی که مصادیق جدیدی محقق می‌شود، می‌تواند دچار ابهام شود. گذشت زمان نیز می‌تواند باعث شود که شمول یک قانون در مصداق یا مصادیق خاصی مبهم باشد. مانند ماده ۵۰۳ قانون مجازات اسلامی بخش تعزیرات که درباره جعل است. مفهوم نوشته با گذشت زمان دچار ابهام شده است و مشخص نیست موضوع جرم جعل حتماً باید بر روی کاغذ نوشته شود یا می‌تواند پیام رایانه‌ای باشد، بر سنگی کنده شود یا بر فلز و مجسمه حک شده باشد (میر محمدصادقی، ۱۳۹۵، ۲۸۱-۲۸۲).

در بخش تعزیرات نیز با مسئله ابهام در مصادیق رو- به‌رو هستیم. تعزیرات منصوص شرعی در ماده‌های مجزا مشخص نشده‌اند و این باعث شده است که

تحت تأثیر قرار خواهد گرفت و کیفیت حکمرانی و حکمرانی خوب دچار تزلزل می‌شود و اعتماد عمومی که از پایه‌های مهم حاکمیت است، ضعیف می‌شود (دریجانی و دیگران، ۱۳۹۹، ۱۸۰).

۵-۱-۲-۲. اصل آزادی

دومین مبنای شفافیت، اصل آزادی است. آزادی مبنایی فلسفی و عقلی دارد و از حقوق طبیعی افراد به حساب می‌آید. این آزادی است که از ابتدایی‌ترین شروط لازم برای دستیابی به دیگر جوانب حقوق بشر است. در صورتی که این حق در جامعه‌ای پذیرفته نشود یا چنان محدود شود که به استثنای اکثر بدل شود، اصل آزادی از بین می‌رود و برای قدرت حاکم مجوزی به وجود می‌آید که حقوق افراد را نادیده می‌گیرد و یا پایمال می‌کند. دولت زمانی در مفهوم واقعی خود قرار دارد که نماینده مردم و مجری قانون و پاسخگوی مردم باشد که بدون شناسایی حق آزادی به خصوص آزادی بیان این امر ممکن نخواهد بود. با نبود آزادی، قانون‌گذاری نیز تحت تأثیر قرار خواهد گرفت و تقنین قوانین دقیق و همه‌جانبه ممکن نخواهد بود و نیز تشکیل و ابتدای دولت بر قانون به وقوع نخواهد پیوست. در نتیجه می‌توان گفت بدون تکیه بر اصل آزادی و لزوم اجرای آن، قانون‌گذار در وضع قوانین، شفافیت را رعایت نخواهد کرد و قانون شفاف نخواهد بود (مؤذن‌زادگان، ۱۳۹۷، ۱۹۸).

حاکمیت به وسیله قانون درست در نقطه مقابل وجود اصل آزادی و شفافیت در قانون‌گذاری است. هرگاه دولت در مفهوم عام، دریابد که دارای ویژگی پاسخ‌گویی در برابر مردم نیست، به تدریج به دلیل خارج شدن از چارچوب‌های محدودکننده، تفرعن و خودکامگی دولت به چشم خواهد خورد و دولت

عمومی و نیز در برخورد با مسائل مرتبط با حقوق بشر، بیشتر به چشم می‌آید. «منع توسل به قیاس» و «عدم عطف بماسبق کردن قانون» دو اصل از اصول متقن کیفری هستند که منتج از اصل قطعیت قانون هستند (آویلا، ۲۰۱۶: ۱-۳).

اصل قطعیت قانون باید مبتنی بر قانون اساسی باشد، توسط آن تضمین شود و جایگاهی بالاتر از قانون عادی داشته باشد. این اصل به این معنی است که قوانین باید در دلالت خود دارای قطعیت و ثبات و موضوعات آن‌ها کاملاً مشخص و مسلم‌الصدر باشند؛ در این حالت است که حقوق و آزادی‌های افراد تضمین می‌شود. قانون با گذاشتن ممنوعیت و محدودیت بر رفتار شهروندان یک جامعه از آسیب رساندن به حقوق و آزادی‌های شهروندان دیگر جلوگیری و برای آن حد و مرز تعیین می‌کند و در صورتی که این محدودیت‌ها از حد خود فراتر نروند، این مسیر، حقوق و آزادی افراد را تضمین می‌کند. هرچند باید توجه کرد هر آنچه بر اساس قانونی که قابلیت اجرا دارد انجام می‌دهیم، هر موقع که در معرض نقض قرار بگیرد، نمی‌توان رفتار را پیش‌بینی کرد، از اعتماد به قطعیت حقوق و ثبات جریان مدنی کم خواهد شد و به دنبال آن خود قانون به مثابه تهدید دیده خواهد شد (مؤذن‌زادگان و دیگران، ۱۳۹۷، ۱۹۷-۱۹۶).

در نتیجه قانون باید مرز حقوق و آزادی و ممنوعیت را به طور دقیق تعیین کند و این موضوع زمانی به وقوع خواهد پیوست که قانون با صراحت و شفافیت کامل تنظیم شود. بدون التزام به قطعیت قانون نمی‌توان به این شفافیت دست پیدا کرد و در صورت نبود شفافیت در قانون‌گذاری به خصوص در زمینه جرم-انگاری و کیفری، به طور مستقیم آزادی‌های افراد

اجتماعی و اقتصادی به شیوه‌ای مطلوب و بر اساس عدالت. در جایی دیگر حکمرانی خوب، فرآیندهایی تعریف می‌شود که توسط آن‌ها حاکمیت در جامعه اعمال می‌شود و کارکردهای بخش عمومی انجام می‌شوند. از جمله اختیارات بخش عمومی در مسئله فقر، یعنی برنامه‌ریزی، اجرای برنامه‌ها، راهبردها و خط‌مشی‌ها در ارتباط با توسعه و کاهش آن یا به نوعی مؤثر در آن (باغسنگانی، ۱۳۹۵، ۵).

تعاریف متعددی که از حکمرانی خوب وجود دارد، مفهومی وسیع‌تر از حکومت را نشان می‌دهد. حکمرانی‌ای که در اینجا تعریف می‌شود فقط حول محور نهادهای موجود در دولت نمی‌چرخد. این تعریف به شبکه‌های مختلف و نقش آن‌ها در پی-گیری و نیل به اهداف مشترک اشاره می‌کند. این شبکه‌ها می‌توانند درون حکومتی، درون سازمانی و یا حتی فراملی باشند یا شبکه‌هایی باشند در راستای ایجاد اعتماد و رابطه متقابل میان جامعه و دولت (می‌دری، ۱۳۸۳، ۱۹۴).

حال که چند تعریف از حکمرانی خوب بیان شد، بهتر است به وجوه مشترک میان آن‌ها توجه کرد. روح کلی حاکم بر تعاریف تقریباً یک‌دست و زاویه دید در آن‌ها متفاوت است. بعضی تعاریف از منظر حقوقی به ویژگی‌های آن اشاره می‌کنند و بعضی دیگر عناصر آن را مورد توجه قرار می‌دهند. برای مثال کارشناسان بانک جهانی با استفاده از ویژگی‌های آن، آن را تعریف می‌کنند و از حاکمیت قانون، مشارکت، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی، توجه به آرای عمومی و توافق جمعی، اثربخشی و کارایی و برابری در قالب اهداف استراتژیک در حکمرانی خوب نام می‌برند (آدینک، ۲۰۱۹: ۳-۵).

مشغول به وضع خودسرانه قانون و قانونی کردن امیال حاکمان خواهد بود. این وضعیت، حاکمیت به‌وسیله قانون نام دارد. بنابراین نبود اصل آزادی چه به‌طور مستقیم چه غیر مستقیم بر شفافیت و کارآمدی قوانین تأثیر خواهد گذاشت. مسئله دیگری که در راستای تضمین اصل آزادی در قانون‌گذاری و شفافیت آن مؤثر است، نظارت است. باید سازوکاری قانونی با شأن قانون اساسی برای نظارت بر دستگاه قانون‌گذاری یعنی قوه مقننه مشخص شود. دیوان اروپایی حقوق بشر در اروپا، نهادی بین‌المللی است که در کشورها، ضمانت اجرای مناسبی برای قانون‌گذاری شفاف و مبتنی بر آزادی شهروندان اروپایی است. می‌توان در کشور ایران نیز نهادی که شأن قانون اساسی را داشته باشد در نظر گرفت که بتواند از طریق نظارت بر نهادهای قانون‌گذار از مشکلات حال حاضر کم کند (دریجانی و دیگران، ۱۳۹۹، ۱۸۱).

۵-۱-۲-۳. حکمرانی خوب

بانک جهانی در دهه ۱۹۹۰ میلادی مفهوم حکمرانی خوب را برای نخستین بار طرح کرد. موفق نبودن برخی کشورها در انجام وظایف حاکمیتی خود و نبود دولت کارآمد سبب طرح این اندیشه و عبارت بود. مجموعه‌ای از سازوکارها، دیدگاه‌ها، فرآیندها و سیاست‌هایی که به جهت تحقق دموکراسی و حقوق بشر به کار برده می‌شوند حکمرانی خوب نامیده می‌شود که ابزاری است برای به‌وقوع پیوستن آرمان‌های مردم‌سالاری، حاکمیت قانون و حقوق بشر (شمس ناتری و دیگران، ۱۳۹۱، ۲۸۱).

اتحادیه اروپا حکمرانی خوب را مدیریتی شفاف و پاسخگو می‌داند با هدف تضمین رسیدن به توسعه

سیاست‌های مناسب و صحیح و تعیین مقررات لازم. مورد پنجم، حاکمیت قانون است. اینکه قوانین به چه صورت تصویب می‌شوند، به چه شکل اجرا می‌شوند و شهروندان چقدر به این قوانین معتمد هستند. آخرین شاخص، کنترل فساد است. باید دید افراد تا چه حد از قدرت عمومی برای کسب منفعت شخصی سودجویی می‌کنند (نجفی و دیگران، ۱۳۹۷، ۱۳۶). در شاخص‌های مذکور به قوانین توجه خاصی شده است که به تبع موضوع قانون‌گذاری صحیح و در نتیجه شفافیت قوانین در تمامی جنبه‌ها را در بر می‌گیرد. شاخص کیفیت قوانین به موضوع شفافیت اشاره می‌کند که هم شفافیت در فرآیند قانون‌گذاری و هم در مراجع تقنین و هم در داده‌های تقنینی مورد توجه آن است و در تحقق حکمرانی خوب نقش پررنگی دارد (دریجانی و دیگران، ۱۳۹۹، ۱۸۴-۱۸۱). به نظر می‌رسد، کنترل فساد در قانون‌گذاری نیز در مرحله فرآیند قانون‌گذاری اهمیت بسیاری دارد؛ زیرا در این مرحله شفافیت باید جایگزین اسرار و پنهان کردن باشد و نهادهای سیاسی مرتبط نظیر پارلمان و کابینه دولت جز در مواردی که پنهان ساختن ضرورت دارد، باید مشروح مذاکرات خود را با مردم در میان بگذارند. همچنین مقامات سیاسی مرتبط با تقنین، باید وضعیت دارایی خود را اعلام کنند و در فرآیند انتخابات، نامزدها ملزم به بیان هزینه‌های انتخاباتی خود و منابع آن‌ها باشند.

۵-۱-۳. سازوکارهای اعمال شفافیت

«طرح‌محوری» یکی از عوامل مهم در نبود شفافیت است. راه‌حل رفع ابهام، اعمال عناصر ذیل است که در ادامه به تفصیل بررسی می‌شود.

از آنجا که ورود مفهوم حکمرانی خوب به ادبیات نویسندگان و اندیشمندان به گزارش بانک جهانی در دهه ۹۰ میلادی باز می‌گردد، لازم است برای تحلیل مفهوم مزبور به گزارش‌های بانک جهانی مراجعه کرد. در گزارش بانک جهانی، حکمرانی خوب، سنت‌ها و نهادهایی تعریف می‌شود که به وسیله آن‌ها قدرت در راستای مصلحت عمومی کشور اعمال می‌شود و شامل سه رکن اصلی است. نخست، فرآیندی که توسط آن صاحبان قدرت، مورد انتخاب قرار می‌گیرند و نظارت و یا تعویض می‌شوند. دوم، دولت توانایی اداره کارآمد سیاست‌های درست را دارا باشد. سوم، احترام شهروندان و دولت به نهادهایی که اداره‌کننده تعاملات و ارتباطات اقتصادی و اجتماعی میان آن‌ها هستند (یوسفی شیخرباط و دیگران، ۱۳۹۴، ۴۳).

بانک جهانی شش شاخص نیز برای حکمرانی خوب مطرح می‌کند که در ادامه آن بیان می‌شوند. حکمرانی خوب باید دارای ثبات سیاسی باشد و از خشونت عاری. خشونت‌های سیاسی به معنی احتمال سرنگونی و بی‌ثباتی دولت به وسیله ابزارهایی خشونت آمیز و غیرقانونی است. دومین شاخص، اعتراض و پاسخ‌گویی است؛ به این معنا که مردم بتوانند در انتخاب دولت نقش داشته باشند، همچنین آزادی بیان، آزادی رسانه‌ها و آزادی اجتماعات وجود داشته باشد. بتوان اعتراض کرد و انتظار پاسخ داشت. شاخص بعدی اثربخشی دولت است؛ به معنای کیفیت خدمات عمومی و مدنی و میزان استقلال آن‌ها از فشارهای سیاسی، کیفیت سیاست‌گذاری‌ها، اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها و میزان اعتبار تعهد دولت به سیاست‌های مطرح‌شده. کیفیت مقررات دیگر شاخص است. یعنی توانایی دولت برای توسعه بخشی بخش خصوصی به وسیله تدوین و اجرای برنامه‌ها و

۵-۱-۳-۱. نبود ابهام

یکی از معیارهای کیفی‌ای که باید در تدوین قوانین مورد توجه قرار گیرد عدم ابهام است. قانون‌گذاری وضع قواعدی است برای هدفی معین که معیار تنظیم روابط میان شهروندان و نیز ملاکی برای ارزیابی عملکرد مجریان شمرده می‌شود. زمانی قانون‌گذاری به هدف خود می‌رسد و صحیح انجام می‌شود که روشن، واضح و عاری از هر گونه ابهام باشد. چنان‌که مجریان قانون و ذی‌نفعان آن به آسانی و به‌درستی منظور مقنن را درک کنند و در راستای هدف مورد نظر او به‌کار گیرند. در غیر این‌صورت موجب سردرگمی و گمراه شدن اشخاص تابع قانون خواهد شد. زمانی که قانون دچار ابهام است و صریح نیست، احتمال سوءبرداشت و تفسیر به‌رأی و تعبیر ذی‌نفعانه بالا می‌رود و در نتیجه برابری در بهره‌مندی از قوانین وجود نخواهد داشت. دوری از عبارات سخت و عنوان‌های کوچک و بزرگ؛ هرچند قانون را ساده‌تر می‌کند؛ اما لزوماً به‌معنای نبود ابهام در قوانین نخواهد بود. هر دو حالت قانون، چه در حالت ساده چه در حالت فنی، می‌توانند پیچیده، ناسازگار و مبهم باشند. بنابراین بهتر است به معیار دیگری نظیر سهولت در فهم و خالی از تناقض منطقی بودن اشاره کرد. منظور از عدم تناقض منطقی، در تضاد یا هم‌پوشانی نبودن قانون جدید با قوانین سابق است. همچنین باید توجه کرد که قانون نباید طوری نوشته شود که دست مقام اجرایی و قضایی در تصمیم‌گیری و محاکمه افعال شهروندان باز باشد (راسخ، ۱۳۹۵، ۲۳).

قانون باید به‌قدری روشن و شفاف نوشته شود که برای فهم هدف قانون‌گذار، دامنه شمول و تبعات ناشی از اجرا نشدن آن، نیازی به تفسیر و حضور

مراجع مفسر قانون نباشد و فرصتی برای صدور بخش‌نامه‌های اجرایی خلاف اهداف مدنظر قانون‌گذار پیش نیاید. عدم کلی‌گویی، عدم تعارض با سایر قوانین، نبود مهمل‌گویی و عدم استفاده از عبارات زائد و غیر ضروری، رعایت اصول نگارشی و تدوین قانون چنان‌که موجب ایجاد زمینه سوءاستفاده نشود، از جمله موارد الزامی است که قانون‌گذار باید در تدوین قوانین در نظر بگیرد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴).

زمانی که مقنن در تعیین تکلیف احکام مشابه موجود در قوانین سابق سکوت کند، به‌موقع وضع قوانین جدید، این اتفاق موجب بروز پیچیدگی‌ها و در نهایت به‌دلیل هم‌پوشانی، هم‌راستا بودن و تضاد در میان قانون جدید با احکام مشابه در قوانین قبلی باعث ابهام در قانون خواهد شد. در نتیجه می‌توان گفت هر گونه نگارش نامناسب قانون منتج به ابهام در قوانین خواهد شد و عینی‌ترین ملاک تشخیص وجود ابهام و میزان آن در قوانین، حجم قوانین تفسیری و نظریه‌های تفسیری و مشورتی است (مرکز مال‌میری و دیگران، ۱۴۰۱، ۱۶۹).

۵-۱-۳-۲. ثبات یا عدم اصلاح مکرر

بی‌ثباتی در قوانین، زمانی رخ می‌دهد که قانونگذار در بازه‌های زمانی کوتاه، تصمیم‌های قبلی خود را طوری تغییر دهد که مجریان و ذی‌نفعان، فرصتی برای تطبیق رفتار خود با اراده و نظر جدید نداشته باشند. این تغییر تصمیم، در راستای به‌روز رساندن قوانین و تطبیق آنها با شرایط جدید جامعه نیست، بلکه بیشتر به‌دلیل اصلاح اشتباهات در تصمیم‌های قبلی و یا تغییر در اهداف مقنن است. بنابراین باید دقت کرد که اصلاح قوانین اگر در راستای اصلاح

موضوع جدید به قانون قبلی، تغییر می‌دهد(مرکز مالگیری و دیگران، ۱۴۰۱، ۱۷۰).

۵-۱-۳-۳. پراکندگی

پراکندگی در قوانین به معنای وجود چند حکم برای موضوعی واحد در قوانین و مقررات مختلف است. یعنی تمام احکام قانونی مربوط به یک موضوع در ذیل یک قانون مادر جمع نشده‌اند. این قوانین متعدد گاه هم‌پوشان و هم‌راستا باهم و گاه در تضاد با یکدیگر قرار می‌گیرند. این امر سبب ابهام در قوانین و در نتیجه سردرگمی مجریان و ناظران می‌شود. این تعدد قوانین موجب فساد در ارتباطات می‌شود و امکان تفسیرهای متعدد و سوءاستفاده را فراهم می‌دارد تا آنجا که ممکن است زمینه کشف فساد نیز از بین برود(درویشی و دیگران، ۱۳۹۶، ۱۷).

حجم بالای قوانین باعث بیشتر شدن قوانین متناقض و درک و تشخیص آخرین نظر قانون‌گذار در خصوص یک موضوع مشکل می‌شود و در نتیجه فساد قانونی افزایش می‌یابد. بنابراین ساده‌سازی قوانین و شفافیت در آنها، برای سالم‌سازی نظام حقوقی لازم و مهم است(مرکز مالگیری و دیگران، ۱۴۰۱، ۱۷۰).

در شرایط کنونی، میزان مقررات و قوانین متضاد، در بعضی حوزه‌ها به میزانی است که گاه اشراف کارکنان خبره نیز بر همه آنها ممکن نیست. در چنین شرایطی ارباب رجوع که اشرافی به قوانین و رویه‌ها ندارد، در برابر کارمندی قرار می‌گیرد که کم و بیش مسلط به مقررات است(شمس، ۱۳۹۱، ۱۵۹). عینی‌ترین ملاک و معیار اندازه‌گیری و ارزیابی پراکندگی قوانین، وجود احکام متعدد در دل قوانین مختلف است. بنابراین می‌توان گفت شفافیت، یعنی واضح، قابل فهم، پیچیده نبودن و سازگاری محتوایی

تصمیم‌های غلط اولیه قانونگذار باشد و به یک عادت در فرآیند تقنین تبدیل شود، زمینه‌ساز عدم ثبات و کوتاه بودن عمر قوانین می‌شود و از این جهت آسیبی جدی به نظام قانون‌گذاری وارد می‌کند. برخی صاحب‌نظران درجه ثبات قوانین را از ویژگی‌های لازم و مهم آن می‌دانند. هرچه ثبات قوانین بیشتر باشد، امنیت اقتصادی نیز پر رنگ‌تر خواهد بود(مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳) و همچنین هرچه ثبات کمتر باشد، نظارت بر قوانین سخت‌تر خواهد بود.

یکی از دلایل صدور اصلاحیه‌ها و استفساریه‌های متعدد برای قوانین، بالا بودن حجم یا تورم قوانین است. تورم تقنینی، زمانی رخ می‌دهد که قانون‌گذار بدون ارزیابی و بررسی دقیق ضرورت‌ها و پیامدهای یک قانون و زمان مناسب برای اصلاح، دست به قانون‌گذاری می‌زند. در این حالت کیفیت از یاد رفته است و تنها افزودن به آمار قوانین تصویب‌شده اهمیت دارد که از نظام حقوقی نظامی پر حجم اما بدون اثربخشی و کارایی لازم می‌سازد. در این حالت تصویب قوانین متعدد راه‌حل کمک‌کننده نیست؛ بلکه افزایش مشکلات است که به دنبال خود سردرگمی ذی‌نفعان، مجریان و مفسران قانون را در پی خواهد داشت(مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳).

تورم تقنینی عاملی برای بروز ابهام، بی‌ثباتی و پراکندگی قوانین است. معیار بررسی و تشخیص ثبات قوانین در یک نظام حقوقی، حجم اصلاح قوانین است. اصلاح قوانین زمانی رخ می‌دهد که مقنن تصمیمات قبلی خود، یعنی قوانینی را که به تصویب رسانده است، به روش‌های مختلفی مانند حذف حکم قبلی، تغییر دامنظ شمول و یا اصلاح یا پیوست

فرآیند قانون‌گذاری و تصویب قوانین احتیاج به کسب مهارت و علم دارد که باید پیش از شروع دوره نمایندگی در اختیار نمایندگان قرار گیرد تا فرآیند تقنین، با کیفیت و سرعت بهتری پیش برود.

۵-۱-۳-۵. ضرورت نظارت بر رفتار نمایندگان در فرآیند تصویب قوانین و تخصصی کردن

فرآیند تصویب قوانین

مطابق اصل ۱۶۵ قانون اساسی، جلسات مجلس با حضور حداقل دو-سوم کل نمایندگان می‌شود و تصویب قانون نیز منوط به حضور همین تعداد از نمایندگان در هنگام تصویب است. قابل توجه است که بیشتر جلسات با حداقل تعداد نمایندگان تشکیل می‌شود؛ چنان‌که گاهی نمایندگان پس از حضور و غیاب، بدون زدن کارت خروج از مجلس خارج می‌شوند (آجلی، ۱۳۸۳، ۳۱۷) و تابلوی حضور و غیاب عددی غیر واقعی را نشان می‌دهد. بدیهی است که این جلسات و هر محتوایی که در آن تصویب می‌شود مطابق قانون اساسی اعتباری ندارد (داودی و دیگران، ۱۳۹۸، ۲۲۷).

مسئله دیگر این است که با وجود کمیسیون‌های تخصصی برای بررسی قوانین مرتبط در حوزه‌های مختلف به صورت تخصصی و کارشناسی، قوانین برای تصویب در صحن مجلس مطرح می‌شوند و مورد ارزیابی تمام نمایندگان قرار می‌گیرند که گاه هیچ علمی به موضوع مطرح شده ندارند. این یک چالش بزرگ برای نمایندگان است که ممکن است درباره مسئله مطرح شده درک درستی نداشته باشند. از نظر نگارندگان، برای حل این مسئله می‌توان چند راه حل پیشنهاد کرد: می‌توان به نماینده متخصص زمان بیشتری برای سخن گفتن درباره موضوع و پیشنهاد

با قوانین قبلی و ثبات یعنی عدم تغییر مکرر مقررات و نبود پراکندگی یعنی تجمع و تمرکز تمام احکام مربوط به یک موضوع ذیل یک قانون مادر، سه معیار اساسی برای ارزیابی کیفیت قوانین است.

۵-۱-۳-۴. ضرورت آموزش فرآیند تقنین به نمایندگان

طول مدت نمایندگی در قانون چهار سال ذکر شده است؛ اما در واقعیت زمان نمایندگی به مراتب کمتر است. حدود شش ماه از آغاز یک مجلس به روند تصویب اعتبارنامه‌ها، تشکیل کمیسیون‌ها و آشنایی نمایندگان با یکدیگر طی می‌شود و سال پایانی نیز صرف فعالیت‌های انتخاباتی مانند مصاحبه و سخنرانی در حوزه انتخابیه می‌شود و فعلیت اکثر نمایندگان در سال آخر نمایندگی منطقه‌ای است (آجلی، ۱۳۸۳، ۳۱۱). علاوه بر این در طول دوره مجلس نیز هر سه هفته یکبار، یک هفته فعالیت نمایندگان در حوزه انتخابی‌شان خواهد بود. بنابراین در حقیقت طول دوره نمایندگی دو سال و نیم است و جالب آنجاست که در مدت زمان مذکور نیز بعضی از نمایندگان با روند کار مجلس و آئین‌نامه‌های داخلی آشنایی لازم را پیدا نمی‌کنند (داودی و دیگران، ۱۳۹۸، ۲۲۶).

علاوه بر این، نمایندگان بخش زیادی از زمان خود را صرف انجام فعالیت‌های دیگری می‌کنند که مرتبط با قانون‌گذاری نیست. بنابراین آنچه اهمیت دارد این است که نمایندگان باید قبل از ورود به مجلس آموزش ببینند. آن‌ها باید با روند کار مجلس و آئین‌نامه‌های داخلی و اولویت‌های مسئولیت نمایندگی آشنا شوند. علاوه بر این نظر به اینکه تنها تعدادی از نمایندگان تحصیلات حقوقی دارند، خود

اجتماعی ضروری است. زمانی که شفافیت وجود نداشته باشد فساد را نمی‌توان کنترل کرد و میزان فساد اداری و مالی افزایش خواهد یافت. این موضوع آن قدر مهم است که سازمانی با عنوان سازمان شفافیت بین‌المللی تأسیس شده است و سالانه با در نظر گرفتن شاخص‌های مختلف همه کشورها را بررسی و ارزیابی می‌کند.

از نظر نگارندگان، می‌توان با استفاده از ابزارهای مختلف از جمله ایجاد شرایط آزاد برای رسانه‌ها و توسعه و تضمین اصل آزادی گردش اطلاعات و دسترسی عموم، زمینه و بستر را برای شفافیت در عملکرد ارکان مختلف حاکمیت ایجاد کرد. در زمینه شفافیت در فرآیند تقنین، نظام حقوقی ایران عنوان‌های علنی بودن قانون‌گذاری، انتشار قوانین، اطلاع‌رسانی عمومی و دسترسی عموم مردم به متن قوانین در قالب حقوق شهروندی را مطرح می‌کند. اما باید دقت کرد که برای دستیابی به شفافیت در فرآیند قانون‌گذاری، باید قواعدی رفتاری تدوین و اجرا شود، شفافیت آرا مورد اجرا قرار گیرد و در راستای تنقیح قوانین شفافیت به‌وقوع بپیوندد.

۵-۲-۱. مفهوم شفافیت در فرآیند تصویب قانون

شفافیت در فرآیند قانون‌گذاری تضمین می‌کند که کارمندان دولتی و مدیران و مقامات عمومی واضح و قابل درک عمل کنند و فعالیت‌های خود را گزارش دهند. به‌طوری‌که این اطلاعات برای مردم در دسترس باشد (پروین و دیگران، ۱۴۰۱، ۵۹۹). شفافیت مورد بحث از تمام اعمالی صحبت می‌کند که در فرآیند قانون‌گذاری موثر هستند. به‌زعم نگارندگان، اینکه پیش‌نویس قوانین چطور نوشته

مطرح‌شده، اختصاص داد یا اینکه اظهارات متخصصان و غیر متخصصان از هم تفکیک شوند و ذیل یک آئین‌نامه نظارت بر رفتار نمایندگان قرار بگیرند و مطابق آن برای افراد متخصص مزایایی نظیر زمان بیشتر در نظر گرفته شود تا افراد متخصص بیشتر بتوانند در حوزه تخصصی خود نظر بدهند. علاوه بر این می‌توان به‌سمت تخصصی کردن قوانین گرایش پیدا کرد و به این سمت حرکت کرد. فرآیند تخصصی کردن قانون به این معناست که اختیارات کمیسیون‌های تخصصی برای تصویب قانون به‌طور مستقیم افزایش یابد؛ اما با در نظر گرفتن حقوق و آزادی‌های مشروع مردم، زیرا ممکن است کمیسیونی تخصصی بخواهد قانونی را تصویب کند که خلاف حقوق بشر و آزادی‌های مشروع انسان باشد و در تضاد با افکار عمومی، مانند آنچه در قضیه طرح صیانت فضای مجازی با آن روبه‌رو شدیم. بنابراین تخصصی کردن فرآیند قانون‌گذاری اعطای اختیارات بیشتر در حوزه قانون‌گذاری به کمیسیون‌هاست؛ جز در مواردی که در تضاد و تزامم با حقوق و آزادی‌های مشروع مردم و افکار عمومی باشد.

۵-۲. جنبه دوم شفافیت یا شفافیت در فرآیند تصویب قانون

چالش اصلی در اینجا این است که نمایندگان تا چه اندازه با متن پیشنهادی موافق و یا مخالف هستند و روند مذاکرات تصویب قانون به چه صورتی سپری شده است. باید توجه داشت که لازمه اداره و حاکمیت خوب دسترسی سریع و آسان مردم به اطلاعات موجود در نزد نهادهای تصمیم‌گیرنده است. داشتن آگاهی کامل از روند اداره امور کشور و قوانین و اطلاعات موجود در هر حوزه توسط مردم و نهادهای

می‌شود، چطور مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد، چطور تصویب می‌شود و مواردی که بر روی این فرآیند تاثیر می‌گذارند؛ بخشی از این مفهوم هستند که در درون خود احتیاج به شفافیت‌های دیگری نیز دارند. برای مثال در جریان تصویب قوانین، مسئله شفافیت آرا مطرح است. اینکه هر نماینده در جریان رأی‌گیری در مجلس، چه نقش و نظری داشته باید روشن باشد و در اختیار عموم قرار بگیرد. مردم باید به تمامی این اطلاعات و باقی اطلاعات مربوط به فرآیند تقنین دسترسی داشته باشند. به‌طور قطع این عمل در نهایت هم به نفع سیستم قانون‌گذاری و هم به نفع مردم خواهد بود.

۵-۲-۲. مبانی شفافیت در فرآیند تقنین

همانطور که ذکر شد، از شفافیت در قالب یکی از عناصر حکمرانی خوب نام برده می‌شود. مطابق تعریف بانک جهانی از حکمرانی خوب، وجود نهادهایی مبتنی بر اصول شفافیت و پاسخ‌گویی، الزامی است. نیز باید ساختارهای حقوقی عادلانه‌ای وجود داشته باشند که بی‌طرفانه اعمال شوند و علاوه بر شفافیت و پاسخ‌گویی شاخص‌هایی مانند عدم فساد، خشونت و ناکارآمدی را در بر گیرد (پروین، ۱۳۹۳، ۳۱۳-۳۱۶) کشوری که بر طبق این شاخص‌ها پیش برود، موفق محسوب می‌شود و از حمایت‌های جهانی و نهادهای بین‌المللی مانند بانک جهانی، برنامه توسعه ملل متحد و صندوق بین‌المللی پول برخوردار می‌شود و بدیهی است که اگر کشوری طبق این شاخص‌ها عمل نکند از این حمایت‌ها برخوردار نخواهد بود (عیوضی، ۱۳۹۶، ۷۶-۷۵)

در تعریف حقوقی شفافیت، به‌طور واضح به رابطه دولت و ملت اشاره می‌شود. منظور از شفافیت در این

زمینه، امکان دسترسی به اطلاعات تصمیمات دولتی است که به‌صورت آئین‌نامه، قانون، اصل و ماده و تبصره اتخاذ می‌شوند و موجب حق و تکلیف هستند. نیز امکان اینکه بتوان آن تصمیم‌ها و عملکرد دولت را تحلیل و بررسی کرد. نبود شفافیت در یک دولت به‌معنی فساد در آن دولت است که به‌معنی پنهان‌کاری، نشر اطلاعات دروغ و در نهایت بی-اعتمادی در ابعاد مختلف در روابط میان دولت و ملت و گاه در میان شهروندان است (بوتراب و دیگران، ۱۳۹۶، ۴). بنابراین شفافیت، معیاری از حکومت مطلوب، به‌معنای آشکار بودن فرآیندها و تصمیم‌های حکومتی و اقدام‌های انجام‌شده به دست نهادها و مسئولان دولتی در معنای عام است. اطلاعات این اعمال و تصمیمات به‌نحو مستقیم و غیر مستقیم بر روند زندگی شهروندان و اشخاص خصوصی مؤثر است؛ بنابراین باید در دسترس آن‌ها قرار گیرد. این ویژگی یک دولت شفاف است که اصل را بر وضوح اعمال انجام‌گرفته قرار داده است. در نتیجه این شفافیت آنچه حاصل می‌شود گسترش اعتماد و بهبود روابط میان شهروندان و دولت است (پروین و دیگران، ۱۴۰۱، ۶۰۰-۵۹۹).

۵-۲-۳. سازوکارهای اعمال شفافیت

در بحث شفاف‌سازی فرآیند قانون‌گذاری راه‌حل‌هایی مرتبط با عملکرد نمایندگان و مجلس وجود دارد که این فرآیند را به شفافیت کلی نزدیک‌تر می‌کند. در ادامه برخی از آن‌ها توضیح داده می‌شود.

۵-۲-۳-۱. شفافیت وضعیت دارایی

قانون بسیاری از کشورهای جهان مقامات دولتی را به افشای وضعیت دارایی ملزم کرده است؛ اما مسئله

دولتی متأثر باشد، باید شفاهی یا کتبی این اتفاق را اعلام کند. در این صورت این نماینده مجلس پس از اعلان، حق رأی خود را در این موضوع از دست خواهد داد. رویکرد مذکور در انگلستان، کانادا، آمریکا و اکثر کشورهای آفریقایی رایج است. رویکرد دوم این است که مقامات دولتی از جمله نمایندگان مجلس باید در شروع دوره مسئولیت خود، منافع خصوصی مادی و غیر مادی خود را به صورت تعیین شده به مرجع خاصی اعلام کنند. رویکرد اول شفافیت را بالا می برد و رویکرد دوم فقط در خصوص اینکه ممکن است فساد رخ بدهد هشدار می دهد (پترز و دیگران، ۲۰۱۲: ۴۱۶-۴۱۵). به نظر می رسد در نظام حقوقی ایران فقط درباره برخی مقامات قضایی تحت عنوان جهات رد دادرس، این موضوع پیش بینی می شود که در صورت وجود تعارض منافع، دادرس باید از رسیدگی امتناع بورزد.

۵-۲-۳-۳. شفافیت هزینه های انتخاباتی

قسمتی از شفافیت در فرآیند تقنین به موضوع شفافیت هزینه های انتخاباتی بر می گردد. واضح است که در رقابت های انتخاباتی هزینه های زیادی صرف می شود که گاه از عهده یک نفر خارج است. پرسش اصلی اینجا مطرح می شود که چه اشخاص و در چه میزان در تبلیغات یک حزب یا فرد به او کمک کرده اند؟ بعضی معتقد هستند که این کمک های مالی و پشتیبانی یکی از زمینه های بروز فساد است (هادی تبار و دیگران، ۱۳۹۴، ۵۱). این موضوع سبب آسیب اصل برابری می شود و با تأثیر پول بر روند انتخابات آن را به سمت ثروتمندان سوق می دهد. اغلب هیچ کمکی بدون چشم داشت نیست. ممکن است فردی که این پول را در اختیار نماینده قرار

مورد اختلاف و بحث، لزوم یا عدم لزوم علنی شدن این اعلامیه دارایی است. در این خصوص سه رویکرد مطرح است: افشای عمومی کامل، افشای محدود و افشا نکردن. در بعضی کشورها مانند انگلستان در مورد دارایی مجلس عوام از نظام افشای عمومی پیروی می شود و دارایی های ثبت شده مجلس عوام همه ساله منتشر می شود و در اختیار عموم قرار می گیرد. در دیگر کشورها نظیر لهستان یا اسپانیا افشای اطلاعات دارایی به صورت محدود است؛ یعنی خالص شده صورت دارایی منتشر می شود. در تعداد محدودی از کشورها نیز سیاست افشانشدن پیش گرفته شده است و در این خصوص به اصل محرمانگی استناد می کنند (سیفرلینگ و دیگران، ۲۰۱۵: ۹-۱۰).

در نظام حقوقی ایران، قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران پس از مباحثات فراوان در سال ۱۳۹۴ به تصویب رسید. قانون مذکور افشای عمومی دارایی مقامات را حتی به صورت خالصه ممنوع اعلام کرده است. به نظر می رسد قانون گذار نه تنها در این مورد به شفافیت فکر نکرده است؛ بلکه به سمت اسرارگرایی سوق داشته است (دریجانی و دیگران، ۱۳۹۹، ۱۹۲-۱۹۱).

۵-۲-۳-۲. اعلام تعارض منافع شخصی و عمومی

این مسئله در کشورهای توسعه یافته بسیار مورد توجه است و در راستای شفافیت در فرآیند قانون گذاری قرار دارد. دو رویکرد در این خصوص وجود دارد: نخست آنکه هر زمان در فرآیند مذاکرات و تصمیم گیری درباره موضوع خاص، منافع مقامی

۵-۲-۳-۴. علنی بودن قانون‌گذاری و دسترسی مردم به صورت مذاکرات تصویب قوانین

شفافیت در فرآیند قانون‌گذاری و دسترسی مردم به گفت‌وگوها و مذاکرات در حین تصویب قوانین حکم می‌کند که قانون‌گذاری و فرآیند تقنین جز در موارد لزوم که در قانون به آن اشاره شده و مجوز آن صادر شده است؛ به صورت علنی باشد و چیزی از مردم پنهان نشود. مردم باید به صورت مذاکرات تصویب قوانین دسترسی داشته باشند و هر آنچه در مجلس قانون‌گذاری تصویب می‌شود نیز باید منتشر شود و به اطلاع عموم برسد تا قابلیت اجرا و تبعیت را داشته باشد.

درست است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از واژه شفافیت و یا مشتقات آن استفاده‌ای نشده است و درباره آن و گردش آزاد اطلاعات، اصلی در قانون اساسی مشاهده نمی‌شود؛ اما مصادیقی در برخی از اصول به چشم می‌خورد که مرتبط با شفافیت است و در زمینه شفافیت اطلاعات و علنی بودن بعضی فرآیندهای دولتی سخن گفته شده است و یا وجود آن مبنا و مقدمه اجرای برخی از امور است که به آن تکلیف شده است (پروین و دیگران، ۱۴۰۱، ۶۰۶).

اصل ۶۹ قانون اساسی از علنی بودن مذاکرات مجلس سخن می‌گوید و اضافه می‌کند که باید گزارش کامل این جلسات از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود. اهمیت این اصل در اینجاست که مردم با اطلاع از کیفیت جلسه و گفت‌وگوها می‌توانند از عملکرد مجلس و نمایندگان آگاه شوند و آن را مورد ارزیابی قرار دهند. ضمن اینکه با قابل درک و دریافت شدن قوانین ایجادکننده

می‌دهد از او انتظار کمکی را داشته باشد که در تضاد با دموکراسی است. برخی کمک به انتخاب فرد یا حزب دلخواه را به تنهایی مصداق فساد نمی‌دانند و می‌گویند مهم این است که پس از پیروزی، رفتار نادرستی از کمک‌دهندگان و نماینده سرزنش و برای استدلال به اصل آزادی فردی و حق تصرف مالکانه اشاره می‌کنند و می‌گویند فرد می‌تواند از اموال خود هر طور که مایل است استفاده کند و قلمروی اصل برابری در فرصت مشارکت سیاسی به طور یکسان خلاصه می‌شود و اگر کسی به طور مشروع از حق خود بیش از دیگران استفاده کند، با اصل برابری مقابله نکرده است. دیدگاه سوم تلفیقی است از دو دیدگاه اول و مبتنی بر اصل شفافیت، این دیدگاه قبول می‌کند که از محدودیت‌های موجود بر فعالیت‌های مالی نامزدها و هوادارانشان بکاهد؛ اما در عوض نامزدها و احزاب باید هویت کمک‌کنندگان را افشا کنند (انصاری، ۱۳۹۶، ۴۹). قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی در ۱۳۹۸ به تصویب مجلس رسید که در مادی چهارم این قانون نحوه دریافت و پرداخت‌های نامزدها مشخص شده است. هم فرد پرداخت‌کننده، چه شخص حقیقی باشد چه حقوقی و چه حزب یا گروه؛ مشخص می‌شود و هم دریافت‌کننده. در ماده بعد نیز بیان شده است که حداکثر هزینه هر نامزد را باید وزارت کشور پیشنهاد دهد. این قانون هنوز به امتحان گذاشته نشده است. باید منتظر ماند و در انتخابات بعدی کارایی آن را دید.

پیروی کند. علاوه بر این چنانچه قانون دارای شفافیت لازم نباشد، امکان سوءاستفاده و تعبیر ذی نفعانه (تفسیر به رأی) افزایش پیدا می کند. درباره شفافیت در طراحی و تصویب قانون، چالش اصلی این است که مواد قانونی به نحوی طراحی شوند که فضایی برای سکوت، اجمال، تعارض و تزامم وجود نداشته باشد.

درباره شفافیت در فرآیند تصویب قانون چالش اصلی این است که نمایندگان یا قانون گذاران تا چه اندازه با متون پیشنهادی موافق و یا مخالف هستند و روند مذاکرات تصویب قانون به چه نحو طی شده است. در همین راستا باید دقت داشت که لازمه اداره خوب، دسترسی سریع و آسان مردم به اطلاعات موجود در نزد نهادهای تصمیم گیرنده است. در نظر نگارندگان، 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 کنترل نشدن فساد و افزایش فساد اداری و مالی در کشورهاست. اهمیت این موضوع به حدی است که سازمان شفافیت بین المللی تأسیس شده است و هر ساله به موجب شاخص های مختلف وضعیت کشورهای مختلف را ارزیابی می کند. لازم است با توسل به ابزارهای مختلف از جمله ایجاد شرایط آزاد رسانه ها و توسعه و تضمین اصل آزادی گردش اطلاعات و دسترسی عموم، زمینه های عملکرد شفاف ارکان حاکمیت از جمله نهادهای تقنینی مانند مجلس شورای اسلامی را فراهم کرد. در نظام حقوقی ایران، درباره شفافیت در فرآیند تقنین، موضوعاتی از جمله علنی بودن قانون گذاری، انتشار قوانین، اطلاع رسانی عمومی و دسترسی عموم مردم به متن قوانین در قالب حقوق شهروندی مورد شناسایی قرار گرفته است. نکته مهم این جاست که شفافیت در

حق و تکلیف برای مردم، اجرای آن قوانین نیز آسان تر خواهد بود. این عمل باعث رشد فکری و سیاسی مردم می شود و با ایجاد تبادل نظرهای کلی مختلف با نمایندگان در نهایت علاوه بر مردم، بر مجلس نیز تأثیر مثبت خواهد گذاشت (هاشمی، ۱۳۹۴، ۱۱۶).

از دیدگاه نگارندگان، تأثیر این مشارکت عمومی، نزدیک شدن مردم و نمایندگان و در نهایت بیشتر شدن اعتماد عمومی مردم به مجلس خواهد بود. این اصل در کنار اصل ۸۴ قانون اساسی که نماینده را در مقابل تمام مردم مسئول دانسته است کامل تر می شود. زیرا ارزیابی مردم از کیفیت و کمیت انجام این مسئولیت جز با آگاهی از عملکرد و گفتار نمایندگان در جایگاه نمایندگی ممکن نیست. علاوه بر صراحت قانون اساسی در شفاف سازی و علنی بودن عملکرد مجلس، هر نماینده نیز به طور ضمنی مکلف به شفاف سازی و اطلاع رسانی در جایگاه نمایندگی است. نباید فراموش کرد که نمایندگان به صورت مستقیم نیازمند رضایت و رأی مردم هستند. این شفاف سازی نیز موجب هماهنگی بیشتر احتیاجات و مشکلات واقعی مردم و جامعه با عملکرد مجلس و در نهایت افزایش اعتماد عمومی خواهد بود.

۵-۳. آثار متقابل جنبه های شفافیت تقنینی

درباره جنبه اول باید دقت داشت که هنر قانون گذاری خوب این است که قانون را آن قدر روشن، واضح و به دور از هر گونه ابهام تصویب کنند که تابعان و مجریان، منظور نظر قانون گذار را به سهولت و به خوبی دریابند و در راستای هدف مورد نظر قانون گذار به کار گیرند. یک قانون متناقض، مبهم و یا مجمل موجب سردرگمی یا گمراهی شخصی است که باید از قانون

فرآیند مزبور نیاز به تدوین و اجرای قواعد رفتاری و پیاده‌سازی شفافیت آرا و نیز تحقق شفافیت در راستای تنقیح قوانین است.

از نظر نگارندگان، در واقع نقطه مشترک هر دو جنبه شفافیت به «پیش‌گیری از فساد در نظام حقوقی» باز می‌گردد. به هر میزان که متن قوانین شفاف باشد در عمل فضایی برای سوءاستفاده از قانون در مرحله اجرا ایجاد نمی‌شود. از سوی دیگر نیز، شفافیت در فرآیند تصویب قوانین و اقدامات نمایندگان باعث می‌شود که افراد مزبور در معرض افکار عمومی و ارزیابی‌های ناشی از آن قرار گیرند. در نتیجه هر دو جنبه شفافیت موجبات تقویت هدف نهایی یکدیگر را فراهم می‌کنند. نکته دیگری نیز که در همین راستا می‌توان مورد اشاره قرار داد، توجیه‌پذیر بودن قوانین و پذیرش آن‌ها از سوی جامعه است. در واقع به هر میزان که متن قوانین شفاف باشد، مردم نیازهای موجود در سطح جامعه و پاسخ‌های قانون‌گذار به آن را بیشتر و دقیق‌تر درک می‌کنند. نیز چنانچه حمایت غالب نمایندگان در تصویب یک قانون را مشاهده کنند به این مهم توجه خواهند کرد که منافع و موضوعات مطرح‌شده در قانون، یک نیاز ملی و فراگیر است. هر دوی این موضوعات باعث افزایش سطح پذیرش و توجیه‌پذیری قانون می‌شود. این امر نیز به نوبه خود، افزایش سطح پای‌بندی و اجرای قانون از سوی مردم را به صورت خودکار و بدون نیاز به توسل به ضمانت اجراها و قوه قهریه موجب می‌شود. در یک نگاه کلان‌تر می‌توان این مسئله را همان نقش‌آفرینی قانون در فرآیند «فرهنگ‌سازی» قلمداد کرد.

۶. نتیجه‌گیری

اصول مبانی آزادی و قطعیت قانون در واقع دو مبنای مشترک جنبه‌های مختلف شفافیت محسوب می‌شوند. اصل قطعیت قانون دارای ساختاری پیچیده است. در حقیقت در بردارنده این مطلب است که باید از شهروندان حمایت کرد در مقابل تهدیدی که از طرف قانون ممکن است متوجه آن‌ها شود و نیز نبود امنیتی که ممکن است در نتیجه اجرای قانون به وجود آید. در راستای اجرای اصل قطعیت قانون، قواعدی همچون منع توسل به قیاس، عدم عطف به ماسبق کردن قوانین و غیره الزامی است. اصل آزادی مبنای دیگر شفافیت است. فقدان آزادی به صورت مستقیم یا غیر مستقیم مانع وضع قوانین شفاف و کارآمد می‌شود. علاوه بر آن، امر دیگری که در راستای تضمین اصل آزادی برای تخطی نکردن مقنن از این اصل و در نتیجه وضع قوانین شفاف لازم است، تعیین سازوکارهای قانونی با شأن قانون اساسی در نظارت بر قوه مقننه است.

جنبه‌های دوگانه شفافیت تقنینی دارای آثار اهداف مشترکی هستند. این اهداف مشترک موجب ایجاد آثار متقابل می‌شود؛ چنان‌که تقویت هر یک از جنبه‌های شفافیت، در عمل موجب تقویت جنبه دیگر می‌شود. در همین راستا می‌توان به توجیه‌پذیر بودن قانون اشاره کرد. زمانی که شفافیت در آرای نمایندگان وجود داشته باشد، در تحلیل قانون یک نکته بسیار مهم خودنمایی می‌کند؛ اینکه، قانون مورد نظر تا چه اندازه مورد استقبال نمایندگان قرار داشته است و مبانی فکری طراحی قانون متبلور در مواضع نمایندگان چیست. زمانی که طیف گسترده‌ای از نمایندگان موافق با یک قانون باشند و برای موافقت خود دلایل منطقی و اقناعی ارائه کنند، در واقع مرحله نیازسنجی جامعه به یک قانون خاص را به-

رویکردهای نوین قانون‌گذاری در راستای حفظ یک-پارچگی و انسجام نظام حقوقی، علاوه بر تحلیل و شناخت نیازهای جامعه، باید فنون حقوقی طراحی و نیز اصول مبنایی نظام حقوقی در نظر گرفته شود. شفافیت در جنبه‌های مختلف تقنینی یک نقطه مشترک دیگر هم دارد: دسترسی به صورت مذاکرات مجلس در فرآیند تصویب قانون و روشن شدن مبنای طراحی و تصویب قانون و نیز مواضع نمایندگان در قبال آن و متن صریح و شفاف قوانین موجود از سوی دیگر، در عمل سیاست تقنینی مجلس را درباره یک قانون خاص مشخص می‌کند. این مسئله به این دلیل دارای اهمیت است که ادوار مختلف مجلس می‌توانند: نخست، روند سیاست تقنینی را رصد کنند و در نتیجه نقاط قوت و ضعف قانون در مرحله اجرا نسبت به مبنای فکری طراحی آن را به‌دقت مورد ارزیابی قرار دهند؛ دوم، در سیر تحولات قانونی هم‌سویی و انسجام نسبی را در روند قانون‌گذاری حفظ کنند.

صورت شفاف مطرح می‌کنند. از سوی دیگر، به هر میزان که شفافیت طراحی و تصویب متن یک قانون بیشتر باشد، مردم اراده قانون‌گذار را بهتر درک می‌کنند و تبعیت از قانون مزبور ساده‌تر و با توسل کمتر به ابزارهای قهری صورت می‌گیرد. باید توجه داشت که سوءاستفاده‌های احتمالی از قانون به واسطه ناشفافی و ابهام متن قانون است. ناشفافی قانون در عمل ممکن است ناشی از مناسبات و منافع سیاسی فرد یا گروه خاصی باشد. در نتیجه نمایندگان برای پرهیز از فشار افکار عمومی و طرد شدن از سوی آن‌ها به اتهام طرفداری از یک قانون مبهم و ایجاد فضای مناسب برای شکل‌گیری فساد، به سمت طراحی و تصویب قوانین شفاف حرکت می‌کنند. هر دو جنبه شفافیت در اینجا نیز دارای آثار متقابل هستند. به این ترتیب که، به هر میزان درجه شفافیت و طراحی قانون بیشتر باشد، فضای سوءاستفاده از آن کمتر می‌شود. در نتیجه، نمایندگان در فرآیند تصویب، به‌سوی دفاع از خلأها و ناشفافی در متن قانون حرکت نمی‌کنند.

نکته دیگر مورد توجه این است: زمانی که فضای مناسب برای نظارت عمومی بیشتر می‌شود، نمایندگان نمی‌توانند از کنار فرآیند تصویب قانون به‌سادگی عبور کنند. به‌خصوص افرادی که دارای تخصص و تحصیلات کافی در فرآیند تصویب قانون نیستند. با گسترش فضای نظارت عمومی، نمایندگان نیز برای دور ماندن از فشار افکار عمومی، به سمت آموزش و یادگیری موضوعات و فنون طراحی و تصویب قانون حرکت می‌کنند. همین امر موجب می‌شود که با گذشت زمان از رویکردهای سنتی تصویب قانون (که ماحصل آن تصویب قوانین غیرتخصصی و ناکارآمد است) فاصله گرفته شود. در

۷. تقدیر و تشکر

از تمام عزیزانی که در تهیه و تدوین این پژوهش مساعدت و همکاری کردند تقدیر و تشکر می‌کنم.

۸. سهم نویسندگان

همه نویسندگان به‌صورت برابر در تهیه و تدوین پژوهش حاضر مشارکت داشته‌اند.

۹. تضاد منافع

در این پژوهش هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

منابع

فارسی

- ابوتراب، فرزانه، رفیعی، مصطفی، «اصل شفافیت در قوانین و مقررات ایران»، اولین کنفرانس ملی کاربرد پژوهش‌های نوین در علوم انسانی، ۱۳۹۶.
- اکبری، محمدجواد، هاشمی، سیدحسین، «درنگی در مصادیق تعزیرات منصوص در فقه امامیه»، فصلنامه علمی و پژوهشی جستارهای فقهی و اصولی، سال دوم، شماره پیاپی چهارم، ۱۳۹۵.
- امیدی، جلیل، تفسیر قانون در حقوق جزا، تهران، انتشارات نشر مخاطب، ۱۳۹۴.
- انصاری، باقر، مطالعه تطبیقی قوانین و مقررات ناظر بر فرهنگ شفافیت، تهران، انتشارات مطالعات و برنامه‌ریزی راهبردی، ۱۳۹۶.
- آجلی، مهدی، «ارائه رویکرد ترکیبی برای تحلیل عوامل فراسازمانی موثر در بروز فساد اداری و مالی در سازمان‌های دولتی»، پژوهش‌های مدیریت راهبردی، سال بیستم، شماره ۵۸، ۱۳۹۴.
- آهنگران، محمدرسول، سعیدی، مهرداد، اورسجی، رضا، «بررسی حدود غیر موضوعه ماده ۲۲۰ قانون مجازات اسلامی با رویکرد فقه مقارن»، مجله حقوق جزا و سیاست جنایی، شماره ۱۱۲، ۱۳۹۵.
- باغسنگانی، سیدمحسن، آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی، بررسی مفهوم حکمرانی خوب، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵.
- بیرانوند، فرید، شریفی طرازکوهی، حسین، سلیمی، صادق، «دریافت کمک‌های پزشکی در موارد وقوع فجایع طبیعی و انسانی در پرتو حقوق نرم با تأکید بر فرمالیسم و کثرت‌گرایی حقوق بین‌الملل»، مجله حقوق پزشکی، دوره پانزدهم، شماره پنجاه و ششم، ۱۴۰۰.
- پروین، خیرالله، فیروزی، مهدیه، «شفافیت در امور عمومی به مثابه راه کار جلب اعتماد عمومی با تأکید بر نظام حقوقی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۲، شماره ۲، ۱۴۰۱.
- پروین، خیرالله، مبانی حقوق عمومی، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
- خزائی، احمدرضا، عرب احمدی، فاطمه، «جایگاه عرف در حقوق شهروندی»، فصلنامه پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی، دوره شانزدهم، شماره ۵۹، ۱۳۹۹.
- داودی، حمیدرضا، بخشایش اردستانی، احمد، عربیان، اصغر، بررسی نقش‌های تقنینی و نظارتی مجلس شورای اسلامی و نقش آن در الگوی حکمرانی خوب»، فصلنامه پژوهش‌های سیاسی جهان اسلام، سال نهم، شماره سوم، ۱۳۹۸.
- درباره سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ثبات قوانین، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۶۷۰، ۱۳۹۳.
- درویشی و دیگران، «تحلیل جامعه‌شناختی مسئله اختلاس در ایران»، دانش حقوق و مالیه، سال اول، شماره ۲، ۱۳۹۶.
- دریجانی، میترا، دلیر، حمید، احمدی موسوی، سیدمهدی، «آسیب‌شناسی اصل شفافیت در قلمرو قانون‌گذاری کیفری ایران و ارتباط آن با حکمرانی خوب»، فصلنامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال سوم، شماره اول (پیاپی ۹)، ۱۳۹۹.
- راسخ، محمد، «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، پژوهش‌نامه مجلس و پژوهش، سال ۱۳، شماره ۵۱، ۱۳۹۵.
- ربیعی، علی، زنده‌باد فساد، تهران: انتشارات مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۷.

- نجفی، سید محمدباقر، فتح‌اللهی، جمال، محمد پور، فرحناز، «نقش حکمرانی خوب در تحقق اقتصاد دانش‌بنیان در ایران (در قالب مدل چهار پیچ چهارگانه)»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ارشد و توسعه پایدار، سال نوزدهم، شماره اول، ۱۳۹۸.

- نوروزپور، حیدرعلی، پروین، خیراله، «شفافیت به-مثابه عنصری بایسته در اداره خوب مجلس شورای اسلامی»، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۸، ۱۴۰۰.

- هادی‌تبار، اسماعیل، مهری، مریم، «پیش‌گیری از افزایش جرائم اقتصادی از طریق شفاف‌سازی هزینه‌های انتخاباتی»، کارآگاه، سال هشتم، شماره ۳۲، ۱۳۹۴.

- هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، میزان، جلد دوم، ۱۳۹۴.

- یوسفی شیخ‌رباط، محمدرضا، بابایی، فهیمه، «طراحی مدل حکمرانی خوب بر اساس نامه مالک اشتر و مقایسه آن با اصول حکمرانی خوب بانک جهانی»، فصلنامه علمی-پژوهشی اقتصاد اسلامی، شماره ۵۷، ۱۳۹۴.

انگلیسی

- Partington M. Introduction to the English Legal System. Oxford: Oxford University Press; 2019. P. 17.

- Kitcher P. A Kantian Critique of Transparency. In: Gomes A, Stephenson A. Kant and the Philosophy of Mind: Perception, Reason, and the Self. Oxford: Oxford University Press; 2017.

- Parijs P. In Defense of Transparency. In: Alloa E. This Obscure Thing Called Transparency: Politics and Aesthetics of a Contemporary Metaphor. Leuven: Leuven University Press; 2022.

- شمس ناتری، محمدابراهیم، ابوالمعالی الحسینی، سید وحید، علیزاده طباطبایی، زهرا سادات، «ویژگی‌های جرم‌انگاری در پرتو اسناد و موازین حقوق بشر»، فصلنامه راهبرد، شمارظ ۵۸، ۱۳۹۰.

- شمس، عبدالحمید، «مقدمه‌ای بر مهندسی نظام کنترل و نظارت برای جلوگیری از پیدایش فساد نظام‌مند»، فرآیند مدیریت و توسعه، دوره ۲۵، شماره ۱، پیاپی ۷۹، ۱۳۹۱.

- عیوضی، محمدرحیم، مرزبان، نازنین، صالحی، معصومه، «از بررسی حکمرانی خوب تا الگوی حکمرانی پایدار»، مجله راهبرد، شماره ۸۵، ۱۳۹۶.

- قانون برنامه پنج‌ساله پنجم و پنج‌ساله ششم توسعه، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ و ۱۳۹۵/۱۲/۱۴.

- مرکز مالگیری، احمد، فیضی، سعید، شقاقی، حسن، «ارزیابی کیفیت قوانین مالی در ایران از حیث شفافیت، ثبات و عدم پراکندگی»، دو فصلنامه علمی حساب‌داری دولتی، سال هشتم، شماره ۲، پیاپی ۱۶، ۱۴۰۱.

- معین، محمد، فرهنگ فارسی، جلد دوم، تهران، انتشارات بهزاد، ۱۳۹۲.

- منتسکیو، روح‌القوانین، جلد دوم، ترجمه و نگارش علی‌اکبر مهتدی، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۹۵.

- مؤذن‌زادگان، حسنعلی، حامد، رهدارپور، «اصل شفافیت قانون و جایگاه آن در رویه قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر و حقوق کیفری ایران»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۸، ۱۳۹۷.

- می‌دری، احمد، حکمرانی خوب، بنیان، توسعه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۳.

- میر محمدصادقی، حسین، جرائم علیه امنیت و آسایش عمومی، تهران، انتشارات میزان، ۱۳۹۵.

- Dragos D C., Kovač P, Marseille A. T. The Laws of Transparency in Action: A European Perspective. London: Springer; 2018.
- Ávila H. Certainty in Law. London: Springer; 2016.
- Addink H. Good Governance: Concept and Context. Oxford: Oxford University Press; 2019.
- Seiferling M. Tareq Sh. Fiscal Transparency and the Performance of Government Financial Assets. Washington: International Monetary Fund; 2015.
- Padideh Ala'i, Robert G. Vaughn. Research Handbook on Transparency. Hague: Edward Elgar; 2014.
- Peters A, Handschin L. Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance. Cambridge: Cambridge University Press; 2012.