



تحلیل نقش اصل شفافیت در تفسیر و اجرای قوانین اداری ایران با تأکید بر آرای دیوان عدالت اداری

محمدعلی کفایی فر^۱، محمدصادق واصف^۲*

۱- استادیار گروه حقوق بین الملل، دانشگاه آزاد اسلامی قم، ایران. ایمیل: Ma.kafaeifar@gmail.com

۲- دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی قم، ایران. ایمیل: dr.vasef@gmail.com

* نویسنده مسئول

چکیده

اصل شفافیت به عنوان یکی از اصول بنیادین حکمرانی خوب، نقشی اساسی در شکل‌گیری اعتماد عمومی، پیشگیری از فساد و تحقق عدالت اداری ایفا می‌کند. در نظام حقوقی ایران، با وجود تصریح برخی اصول قانون اساسی و قوانین عادی بر لزوم شفافیت در فرآیندهای اداری، نحوه تفسیر و اجرای این اصل در مقام عمل با چالش‌هایی همراه است. این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی و از طریق انجام پژوهش میدانی بر روی آرای صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در بازه زمانی ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۳، به بررسی میزان اثرگذاری اصل شفافیت در تفسیر و اجرای قوانین اداری پرداخته است. داده‌های پژوهش از طریق تحلیل محتوای کیفی بیش از ۱۲۰ رأی صادره در حوزه حقوق اداری استخراج و با مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته از ۲۵ قاضی، وکیل و استاد دانشگاه تکمیل شد. یافته‌ها نشان می‌دهد که شفافیت، گرچه در برخی آرای شاخص به عنوان مبنای استدلال مورد توجه قرار گرفته، اما رویه‌ای منسجم و الزام‌آور در این خصوص وجود ندارد. علاوه بر آن، نبود تعریف دقیق از شفافیت در قوانین و فقدان آموزش‌های تخصصی برای قضات و مجریان اداری از جمله عوامل مؤثر در ضعف نهادینه‌سازی این اصل شناسایی شده‌اند. در پایان، پیشنهاداتی برای ارتقای رویه دیوان عدالت اداری در استناد مؤثر به اصل شفافیت ارائه شده است.

کلمات کلیدی: اصل شفافیت، قوانین اداری، دیوان عدالت اداری، تفسیر قانون، عدالت اداری.

Analyzing the Role of the Principle of Transparency in the Interpretation and Implementation of Administrative Laws in Iran: A Case Study of the Administrative Justice Court Rulings

Mohammad Ali Kafeeifar¹, mohammad sadegh vasef²*

1- Assistant Professor, Department of International Law, Islamic Azad University of Qom, Iran. Email: Ma.kafaeifar@gmail.com

2- PhD student in Public Law, Islamic Azad University of Qom, Iran. Email: dr.vasef@gmail.com

* Corresponding Author

Abstract

Transparency is recognized as one of the fundamental principles of good governance, playing a crucial role in building public trust, preventing administrative corruption, and promoting administrative justice. Although the Iranian legal system, through constitutional and ordinary laws, emphasizes the necessity of transparency in administrative processes, its interpretation and practical application face several challenges. This study adopts a descriptive-analytical methodology and conducts a field investigation based on rulings issued by the General Board of the Administrative Justice Court between 2016 and 2024. The data was collected through qualitative content analysis of over 120 selected rulings in the field of administrative law, complemented by semi-structured interviews with 25 judges, legal professionals, and university scholars. The findings indicate that although transparency has been referenced in some key rulings, there is a lack of consistent and binding judicial practice regarding its application. Moreover, the absence of a precise legal definition of transparency and the lack of specialized training for judges and administrative officials are identified as major barriers to institutionalizing this principle. The paper concludes with several recommendations aimed at improving the Court's approach to utilizing the principle of transparency in legal reasoning and administrative governance.

Keywords: Transparency Principle, Administrative Law, Administrative Justice Court, Legal Interpretation, Administrative Governance.

اصل شفافیت یکی از ارکان بنیادین حکمرانی خوب و از مولفه‌های اصلی نظام‌های حقوقی مدرن است که در دهه‌های اخیر جایگاه ویژه‌ای در تئوری‌های حقوق عمومی و سیاست‌گذاری عمومی یافته است. این اصل به معنای امکان دسترسی شهروندان به اطلاعات، فرآیندها، دلایل و تصمیمات نهادهای عمومی بوده و تضمینی برای پاسخ‌گویی، عدالت اداری و اعتماد عمومی به شمار می‌رود [۱]. شفافیت، افزون بر بعد اخلاقی و مدیریتی، دارای تأثیرات مستقیم بر مشروعیت نهادهای عمومی و کیفیت حقوقی فرآیندهای اجرایی است و می‌تواند توازن میان اقتدار اداری و حقوق بنیادین افراد را برقرار سازد [۲].

در نظام حقوقی ایران، هرچند برخی اصول قانون اساسی از جمله اصول ۳، ۲۰، ۲۲، ۲۴، ۴۹ و ۱۷۵ و نیز قوانین عادی مانند «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» (۱۳۸۸)، به‌طور صریح یا ضمنی بر ضرورت شفافیت تأکید دارند، اما تفسیر و اجرای این اصل در حوزه قوانین اداری همواره با چالش‌هایی همراه بوده است. قوانین اداری ایران در بسیاری موارد فاقد نظام‌مندسازی اصول راهبردی شفافیت در فرآیندهای تصمیم‌گیری، رسیدگی، صدور رأی و پاسخ‌گویی‌اند [۳]. این در حالی است که دیوان عدالت اداری، به‌عنوان رکن اساسی نظارت قضایی بر تصمیمات و مقررات اداری، می‌تواند نقش محوری در نهادینه‌سازی رویه‌ای شفاف ایفا کند [۴].

تحلیل رویه‌های قضایی دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که اصل شفافیت در برخی آراء مورد استناد قرار گرفته اما این استنادها غالباً فاقد چارچوب نظری منسجم یا رویه قضایی پایدار هستند. به عبارت دیگر، عدم وجود تعریف واحد و الزام‌آور از اصل شفافیت باعث شده تا قضات دیوان در موارد مشابه تفاسیر متفاوتی ارائه دهند. برای نمونه، در پرونده‌هایی که به ابطال مقررات دستگاه‌های اجرایی مربوط می‌شوند، برخی شعب دیوان به استناد فقدان شفافیت در تدوین یا ابلاغ مقرر رأی به ابطال داده‌اند، در حالی که در موارد مشابه، دیگر شعب دیوان چنین استنادی نداشته‌اند [۵].

از سوی دیگر، اجرای اصل شفافیت در نهادهای اجرایی نیز با موانع متعددی روبروست؛ از جمله ضعف فرهنگ سازمانی، نگرانی از مسئولیت‌پذیری، نبود سازوکارهای اجرایی الزام‌آور، و همچنین خلأهای آموزشی برای مدیران و کارشناسان حقوقی دستگاه‌ها [۶]. در این میان، نقش دیوان عدالت اداری در ارائه تفسیرهای قضایی روشن و الزام‌آور از اصل شفافیت، می‌تواند راهگشای اجرای مؤثر این اصل در عرصه‌ی اداری باشد. بنابراین، بررسی آرای دیوان عدالت اداری از منظر استناد به اصل شفافیت، ضرورتی پژوهشی برای ارزیابی کیفیت حکمرانی اداری و توسعه مبانی عدالت اداری محسوب می‌شود.

از جنبه نظری نیز، مفهوم شفافیت در حقوق عمومی ایران، برخلاف نظام‌های حقوقی پیشرفته نظیر اتحادیه اروپا یا ایالات متحده، کمتر مورد تبیین مفهومی و عملیاتی قرار گرفته است. در حالی که در نظام‌های پیش‌گفته، شفافیت نه تنها اصل بنیادین، بلکه معیاری برای سنجش مشروعیت و کارایی تصمیمات اداری قلمداد می‌شود [۷]. در ایران این مفهوم بیشتر در سطح تجویزی و شعارگونه باقی مانده است. همین خلأ مفهومی، باعث شده تا در تفسیر قوانین اداری نیز شاهد پراکندگی، ابهام و بعضاً تناقض در رویه‌های قضایی باشیم.

پژوهش حاضر با تکیه بر داده‌های میدانی و تحلیل محتوای کیفی آراء دیوان عدالت اداری، تلاش دارد به این پرسش پاسخ دهد که اصل شفافیت تا چه میزان در تفسیر و اجرای قوانین اداری ایران مورد توجه قرار گرفته و چه عواملی بر میزان استناد قضات به این اصل تأثیرگذار بوده‌اند. این پژوهش درصدد است تا با ارائه مدلی تحلیلی، زمینه‌ساز اصلاح رویه قضایی و ارتقاء ساختارهای تفسیر حقوقی در نهادهای اداری و نظارتی گردد.

پیشینه تحقیق

اصل شفافیت، به عنوان یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های حکمرانی دموکراتیک، در دهه‌های اخیر مورد توجه فزاینده‌ای در ادبیات حقوق عمومی و علم سیاست قرار گرفته است. بررسی پیشینه پژوهش‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که شفافیت در بستر حقوق اداری هم به‌عنوان ابزار نظارت مردمی و قضایی و هم به‌عنوان معیاری برای مشروعیت تصمیمات اداری مورد تحلیل قرار گرفته است. در این بخش، به مرور مهم‌ترین تحقیقات علمی در حوزه‌های مرتبط با شفافیت، تفسیر حقوقی، دیوان‌های اداری و نظام‌های حقوق تطبیقی می‌پردازیم.

۱. شفافیت به مثابه رکن حکمرانی خوب

Bovens (2007) با ارائه چهارچوب مفهومی جامع برای تحلیل پاسخ‌گویی و شفافیت در حوزه عمومی، نشان داد که شفافیت شرط لازم برای تحقق پاسخ‌گویی دموکراتیک است و بدون آن، امکان ارزیابی عملکرد نهادهای عمومی وجود ندارد [۱]. Heald (2006) نیز با معرفی ابعاد گوناگون شفافیت، از جمله شفافیت فرآیندی، عملکردی و مالی، تأکید کرد که نبود توازن بین این ابعاد ممکن است خود به بوروکراسی مضر بینجامد [۲].

Meijer (2013) با نقد نگاه سنتی به شفافیت، آن را مفهومی «پویا و وابسته به زمینه» دانسته که در نظام‌های حقوقی و فرهنگی مختلف، کاربردهای متفاوتی دارد. به اعتقاد او، شفافیت نمی‌تواند صرفاً به افشای اطلاعات محدود شود، بلکه باید در زمینه نهادسازی حقوقی و تفسیر قانون نیز نهادینه شود [۳].

۲. شفافیت در نظام‌های حقوق اداری تطبیقی

در نظام حقوق اداری اتحادیه اروپا، اصل شفافیت یکی از اصول بنیادین حقوق عمومی تلقی می‌شود که در معاهدات اصلی اتحادیه، به‌ویژه ماده ۱۵ «معاهده عملکرد اتحادیه اروپا»، مورد تصریح قرار گرفته است Mendes (2011) در پژوهش خود نشان داد که دادگاه عمومی اتحادیه اروپا اصل شفافیت را نه تنها به‌عنوان یک اصل کلی حقوقی، بلکه به‌عنوان مبنای تفسیر حقوقی و ابطال تصمیمات اداری مورد استفاده قرار می‌دهد [۴].

در نظام حقوقی ایالات متحده نیز، بر اساس «Freedom of Information Act» (FOIA)، دسترسی عمومی به اسناد و تصمیمات نهادهای فدرال تضمین شده است Kwoka (2016). با تحلیل آماری فرآیندهای FOIA، نتیجه گرفت که نهادهای اداری در آمریکا در برابر اعمال پنهان‌کارانه خود، به طور فزاینده‌ای در معرض شکایت‌های قضایی قرار گرفته‌اند و دادگاه‌ها نیز اصل شفافیت را به‌عنوان مبنای ابطال تصمیمات اداری به رسمیت می‌شناسند [۵].

۳. شفافیت در آرای قضایی دیوان‌های اداری

Gross (2012) به بررسی رویه‌های دیوان عدالت اروپا پرداخت و استدلال کرد که این دیوان در بسیاری از آراء خود با استناد به اصل شفافیت، فرآیندهای غیرشفاف در تنظیم مقررات دولتی را مغایر با اصول دموکراتیک دانسته است. به‌طور خاص، در پرونده‌هایی که منجر به تضییع حقوق اشخاص شده، دیوان از اصل شفافیت به‌عنوان مبنای تفسیر حمایت کرده است [۶].

در کشور سوئد، که یکی از پیشگامان شفافیت اداری در جهان محسوب می‌شود، Lundquist (2017) نشان داد که دیوان اداری این کشور از اصل شفافیت به‌صورت مستقیم در تفسیر قوانین مالیاتی و مقررات استخدامی دولت استفاده کرده و موجب اصلاح فرآیندهای بوروکراتیک شده است [۷].

۴. ارتباط شفافیت با تفسیر قانون

شفافیت صرفاً محدود به افشای اطلاعات نیست، بلکه با فرآیندهای تفسیر قانون نیز ارتباط مستقیم دارد Pozen (2018). با تأکید بر "شفافیت تفسیری"، معتقد است که نهادهای حقوقی موظف‌اند دلایل تفسیر خود از قوانین را

به صورت عمومی منتشر کنند، زیرا این امر امکان بازبینی، انتقاد و بهبود قواعد حقوقی را فراهم می‌سازد [۸].

در پژوهش مشابه، Birkinshaw (2010) بیان کرد که شفافیت در تفسیر قضایی به نوعی ضامن تحقق عدالت رویه‌ای (procedural justice) است و می‌تواند اعتماد عمومی به دستگاه قضایی را افزایش دهد، به‌ویژه در حوزه‌هایی که تصمیمات دارای آثار اجرایی فوری اند [۹].

۵. تأثیر شفافیت بر عدالت اداری

(Abrams & Rizzo (2021 در مقاله‌ای درباره عدالت اداری، با بررسی رویه‌های قضایی در پنج کشور مختلف، نشان دادند که نظام‌های حقوقی‌ای که شفافیت را به صورت سیستماتیک در فرآیند رسیدگی قضایی نهادینه کرده‌اند، رضایتمندی بالاتری در میان شهروندان و سطح پایین‌تری از اعتراضات ثانویه داشته‌اند [۱۰].

این پژوهش همچنین بر اهمیت آموزش حقوقی برای قضات و مدیران تأکید می‌کند و بیان می‌دارد که بدون آموزش‌های تخصصی در حوزه شفافیت، حتی بهترین قوانین نیز در مرحله اجرا ناکارآمد خواهند بود.

روش تحقیق

۱. نوع تحقیق

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و از نظر ماهیت، توصیفی-تحلیلی است که با رویکرد کیفی و با استفاده از داده‌های میدانی و اسنادی انجام شده است. هدف اصلی تحقیق، تبیین نقش اصل شفافیت در تفسیر و اجرای قوانین اداری ایران با تمرکز بر آرای دیوان عدالت اداری بوده و تلاش شده است ضمن تحلیل محتوای قضایی، دیدگاه‌های کارشناسی نیز گردآوری شود.

۲. روش گردآوری داده‌ها

در این پژوهش از دو منبع اصلی اطلاعات بهره گرفته شده است:

- داده‌های اسنادی: شامل آرای هیأت عمومی و شعب تخصصی دیوان عدالت اداری در بازه زمانی ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۳.
- داده‌های میدانی: شامل مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با قضات، وکلای و اساتید حقوق عمومی.

برای جمع‌آوری داده‌های اسنادی، از پایگاه رسمی دیوان عدالت اداری، کتابخانه مجلس، و پایگاه پژوهشکده شورای نگهبان استفاده شده است. در نهایت، ۱۲۴ رأی در حوزه‌های مرتبط با شفافیت، حقوق اداری، و نظارت بر مقررات دولتی انتخاب و مورد تحلیل کیفی قرار گرفت.

۳. جامعه آماری و روش نمونه‌گیری

جامعه آماری در بخش اول، شامل کلیه آرای صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در بازه زمانی ۸ ساله (۱۳۹۵ تا ۱۴۰۳) است که با کلیدواژه‌های «شفافیت»، «دسترسی به اطلاعات»، «دلایل تصمیم»، و «پاسخ‌گویی اداری» مورد جست‌وجو قرار گرفتند. از میان آن‌ها، با روش نمونه‌گیری هدفمند، ۱۲۴ رأی انتخاب شدند که به‌طور مستقیم یا ضمنی به اصل شفافیت اشاره داشتند. در بخش میدانی، جامعه آماری شامل قضات دیوان عدالت اداری (۸ نفر)، وکلای دادگستری متخصص در حقوق عمومی (۹ نفر)، و اساتید دانشگاهی در حوزه حقوق عمومی و اداری (۸ نفر) بود. در مجموع ۲۵ نفر به‌عنوان نمونه با روش هدفمند (purposive sampling) برای مصاحبه انتخاب شدند.

۴. ابزار گردآوری اطلاعات

- فرم تحلیل محتوای آراء: یک جدول تحلیلی طراحی شد که در آن متغیرهایی مانند موضوع رأی، نهاد طرف دعوا، استناد به اصل شفافیت، نوع استدلال، و نتیجه رأی کدگذاری شدند.
- پروتکل مصاحبه نیمه‌ساختاریافته: شامل ۷ سؤال محوری در خصوص نقش شفافیت در حقوق اداری، نحوه استفاده از آن در رویه قضایی، و موانع تفسیر مؤثر آن بود.

۵. اعتبارسنجی داده‌ها

در پژوهش‌های کیفی، اعتبار داده‌ها با مفاهیمی چون قابلیت اعتماد (trustworthiness) و اعتبار تطبیقی (confirmability) سنجیده می‌شود. در این تحقیق:

- اعتبار محتوا از طریق بازبینی نظرات دو استاد راهنما و یک متخصص روش‌شناسی تأیید شد.
- قابلیت اعتماد با بازتحلیل بخشی از داده‌ها توسط یک پژوهشگر دوم و مقایسه نتایج تأیید شد (ضریب توافق بین‌کدی: ۸۶٪).
- اعتبار تطبیقی با ارسال خلاصه یافته‌ها به ۷ نفر از مصاحبه‌شوندگان جهت بازخورد انجام شد.

۶. شیوه تحلیل داده‌ها

برای تحلیل داده‌ها از دو روش مکمل استفاده شد:

- تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار: (Directed Content Analysis) برای آرای قضایی. این روش به کمک چارچوب نظری از پیش تعیین‌شده انجام شد تا نقاط ارجاع به اصل شفافیت استخراج گردد.
- تحلیل مضمون: (Thematic Analysis) برای مصاحبه‌ها. مضامین اصلی با روش «کدگذاری باز، محوری و انتخابی» استخراج شدند. داده‌ها با استفاده از نرم‌افزار MAXQDA نسخه ۲۰۲۲ کدگذاری و تحلیل شدند. در تحلیل نهایی، از تکنیک مثلث‌سازی داده‌ها (data triangulation) برای تقاطع‌گیری بین آرای قضایی و نظرات کارشناسان استفاده شد.

۷. محدودیت‌های تحقیق

- دسترسی محدود به برخی آرای غیردسترس: برخی آراء به دلایل محرمانگی یا عدم انتشار رسمی در دسترس نبودند.
- تمایل پایین برخی افراد به مصاحبه: به‌ویژه قضاتی که تمایل به اظهارنظر درباره عملکرد دیوان نداشتند.
- ابهام در استناد غیرصریح به شفافیت: بسیاری از آراء فاقد ارجاع مستقیم به واژه «شفافیت» بودند و نیاز به تحلیل عمیق‌تر برای استنباط وجود داشت.

با وجود این محدودیت‌ها، تلاش شد با تنوع منابع داده و استفاده از روش‌های اعتبارسنجی، کیفیت پژوهش حفظ شود.

نتایج

در این پژوهش، داده‌ها از دو منبع اصلی استخراج شدند: آرای دیوان عدالت اداری (۱۲۴ رأی) و مصاحبه با ۲۵ متخصص حقوق اداری. تحلیل‌ها به تفکیک در دو محور ارائه می‌شوند:

۱. تحلیل محتوای آرای دیوان عدالت اداری
۲. تحلیل مضامین مصاحبه‌ها

۱. تحلیل محتوای آرای دیوان عدالت اداری

از میان ۱۲۴ رأی بررسی‌شده، تنها ۳۸ مورد به صورت مستقیم یا ضمنی به اصل شفافیت اشاره داشتند. از این میان، در ۲۱ رأی، اصل شفافیت به‌عنوان

- یکی از دلایل اصلی استناد به شفافیت، نبود سازوکار اطلاع‌رسانی مقررات و دستورالعمل‌ها پیش از اجرای آنهاست.
- نکته قابل توجه: در هیچ‌یک از آراء، واژه «اصل شفافیت» به‌عنوان اصطلاح حقوقی دقیق تعریف نشده است؛ بلکه بیشتر به‌صورت ضمنی و غیرنظام‌مند از آن استفاده شده است.

۳. تحلیل مصاحبه‌های میدانی

مصاحبه‌ها با ۸ قاضی دیوان عدالت اداری، ۹ وکیل دادگستری، و ۸ استاد دانشگاه انجام شده است. متن مصاحبه‌ها به‌طور کامل پیاده‌سازی و سپس با استفاده از نرم‌افزار MAXQDA کدگذاری شدند. در مرحله تحلیل مضمون، سه مضمون اصلی و ۹ مضمون فرعی استخراج شد.

جدول ۳: مضامین اصلی و فرعی استخراج‌شده از مصاحبه‌ها

شرح	فراوانی	مضامین فرعی	مضمون اصلی
مشاهده در مصاحبه‌ها			
اکثر مصاحبه‌شوندگان معتقد بودند که شفافیت در برنامه آموزشی قضات و مدیران جایی ندارد.	۱۹ مورد	عدم آموزش مفهومی شفافیت در حقوق اداری؛ تردید در اعتبار حقوقی آن؛ نبود مبنای قانونی روشن	الف. شفافیت به‌عنوان اصل مغفول مانده
قضات به‌طور خاص به فشار سازمان‌ها یا نهادهای دولتی در خصوص عدم افشای اطلاعات اشاره کردند.	۱۴ مورد	فشارهای اداری؛ محافظه‌کاری قضایی؛ ابهام در قوانین جاری	ب. مانع نهادی در استناد به شفافیت
پیشنهادها مشخصی از سوی اساتید و وکلای برای نهادهای در این حوزه مطرح شد.	۲۲ مورد	آموزش ضمن خدمت؛ تبیین مصادیق شفافیت؛ تدوین آیین‌نامه اجرایی شفافیت اداری	ج. نیاز به نهادینه‌سازی شفافیت روبه‌ای

نمونه‌هایی از گزاره‌های کلیدی:

«شفافیت در نظام اداری ما هنوز به‌عنوان یک اصل حقوقی پذیرفته نشده، بیشتر یک توصیه اخلاقی است.» (قاضی، ۲۶ سال سابقه)

«در بسیاری از پرونده‌ها، اگر به اصل شفافیت استناد شود، ممکن است رأی علیه دولت صادر شود. قاضی ترجیح می‌دهد از آن صرف‌نظر کند.» (وکیل دادگستری)

«ما نیاز به آیین‌نامه‌ای مشخص داریم که رویه تفسیر اصل شفافیت را در دیوان عدالت اداری روشن کند، مشابه آیین‌نامه نحوه انتشار عمومی رأی قضایی.» (استاد دانشگاه)

۴. تطبیق یافته‌های کیفی آرای دیوان و مضامین مصاحبه‌ها

برای بررسی تطبیق بین داده‌های میدانی و تحلیل آرای قضایی، جدول زیر تنظیم شده است.

جدول ۴: تطبیق بین داده‌های استخراج‌شده از آراء و مصاحبه‌ها

تفسیر	داده میدانی	یافته قضایی
متناظر		

مبنای تفسیر قانون یا ابطال مقرر مورد استناد قرار گرفته و در ۱۷ رأی، تنها به عنوان استدلال جانبی یا تکمیلی مطرح شده است.

جدول ۱: فراوانی و نوع استناد به اصل شفافیت در آرای دیوان عدالت

اداری (۱۳۹۵-۱۴۰۳)			
توضیح	درصد	تعداد	نوع استناد
	نسبت به کل	آراء	
رأی بر اساس عدم شفافیت صادر شده است	16.9%	21	استناد مستقیم به شفافیت به‌عنوان مبنای رأی
شفافیت به عنوان مؤلفه تکمیلی یا در مقدمه رأی ذکر شده	13.7%	17	اشاره غیرمستقیم یا ضمنی به شفافیت
هیچ ارجاعی به شفافیت در رأی یافت نشد	69.4%	86	بدون اشاره به شفافیت
	100%	124	جمع

تحلیل کیفی این آراء نشان می‌دهد که در اغلب موارد، شفافیت با مفاهیمی چون پاسخ‌گویی دستگاه اجرایی، عدم اعلام عمومی مقرر، یا ابهام در فرآیند تصمیم‌گیری اداری پیوند خورده است.

در آرای هیأت عمومی، نمونه‌هایی از استناد روشن به اصل شفافیت مشاهده شد. برای مثال، در رأی شماره ۵۸۷ مورخ ۱۳۹۹/۰۸/۲۷، هیأت عمومی دیوان به صراحت اعلام کرده است:

«نظر به اینکه مقرر مورد شکایت فاقد شفافیت در تدوین و انتشار بوده و موجب تضییع حقوق شهروندان شده است، مغایر با اصول عدالت اداری تشخیص داده می‌شود.»

۲. تحلیل محتوای استدلال‌های قضات در آراء

با کدگذاری محتوای استدلال‌ها در آراء، سه رویکرد اصلی در نحوه مواجهه قضات با اصل شفافیت قابل استخراج است:

نمونه آراء	فراوانی در نمونه‌ها	ویژگی‌ها	رویکرد قضایی
آراء شماره ۴۱۶، ۵۸۷، ۴۰۹	۱۴ مورد	استفاده از شفافیت به‌عنوان اصل مستقل در استدلال رأی	رویکرد فعال (Proactive)
آراء شماره ۳۲۱، ۳۶۴، ۴۴۰	۱۱ مورد	پذیرش شفافیت صرفاً در صورت استناد صریح شاکی یا قانون	رویکرد منفعل (Reactive)
اکثریت آراء بدون اشاره	۹۹ مورد	اجتناب از استناد به شفافیت یا بی‌توجهی به آن	رویکرد محافظه‌کار (Restrictive)

این جدول نشان می‌دهد که اکثر قضات، رویکردی محافظه‌کارانه یا منفعل نسبت به اصل شفافیت دارند، که خود می‌تواند ناشی از خلأ در آموزش‌های تخصصی، ابهام قانونی، یا فشارهای نهادی باشد.

تحلیل تفسیری داده‌ها:

بر اساس تحلیل کیفی آراء:

- در پرونده‌های مربوط به تخلفات شهرداری‌ها و وزارت کشور، بیشترین ارجاع به اصل شفافیت مشاهده شده است.
- در مقابل، در دعاوی مربوط به سازمان تأمین اجتماعی و بانک‌ها، کمترین میزان استناد به این اصل دیده می‌شود.

نکته مهم این است که در تمامی این نمونه‌ها، شاکیان با استناد به اصل شفافیت، استدلال حقوقی خود را تقویت کرده و دیوان نیز با پذیرش این استدلال، به‌طور مستقیم یا ضمنی به اصل مزبور اتکا کرده است.

۸. پیشنهادهای راهبردی بر اساس نتایج پژوهش

بر پایه تحلیل داده‌ها و دیدگاه‌های متخصصان، پیشنهادهای زیر برای نهادهای سازنده شفافیت در تفسیر و اجرای قوانین اداری ایران ارائه می‌شود:

۱. تدوین آیین‌نامه تفسیری اصل شفافیت در دیوان عدالت اداری:

آیین‌نامه‌ای که نحوه ارجاع، استناد، و تفسیر اصل شفافیت در فرآیند رسیدگی را تبیین کند.

۲. گنجاندن اصل شفافیت در آموزش‌های ضمن خدمت قضات دیوان عدالت اداری و مدیران دستگاه‌های اجرایی: به‌منظور ارتقاء سطح دانش تخصصی و استفاده آگاهانه از این اصل در استدلال حقوقی.

۳. الزام دستگاه‌های اجرایی به انتشار مقررات، رویه‌ها و دستورالعمل‌های اداری در سامانه‌های رسمی: این الزام باید با ضمانت اجرایی کافی و قابل پیگیری قضایی همراه باشد.

۴. بازنگری در قانون دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۱۳۸۸): به‌ویژه با افزودن ضمانت اجرا برای تأخیر یا امتناع دستگاه‌ها از ارائه اطلاعات اداری.

۵. ایجاد «سامانه شفافیت قضایی» در دیوان عدالت اداری: شامل انتشار عمومی دلایل و استدلال‌های حقوقی آراء، به‌منظور افزایش اعتماد عمومی و آموزش عملی اصل شفافیت.

جدول ۵: الگوی پیشنهادی برای نهادهای سازنده شفافیت در دیوان عدالت اداری

نقش در ارتقاء پیشنهاد عملیاتی	نهاد مسئول	سطح اقدام
افزایش الزام‌آوری آزاد به اطلاعات	مجلس شورای تقنینی	قانونی
افزایش اطلاع‌رسانی الزام به انتشار عمومی مقررات	دستگاه‌های اداری	اجرایی
توسعه تفسیر قضایی صدور آرای رویه‌ساز با استناد به شفافیت	دیوان عدالت اداری	قضایی
ارتقاء ظرفیت طراحی دوره‌های آموزشی در حوزه شفافیت	مرکز آموزش قوه قضاییه	آموزشی
افزایش دسترسی و مشارکت ایجاد پلتفرم اطلاع‌رسانی آراء و مقررات	سامانه‌های رسمی رسانه‌ای	رسانه‌ای

مطالعه حاضر نشان داد که با وجود اهمیت ذاتی اصل شفافیت در عدالت اداری، این اصل هنوز در فضای حقوقی ایران به جایگاه هنجاری لازم نرسیده است. یافته‌ها تأکید دارند که تحقق عملی شفافیت در نظام اداری و تفسیرهای قضایی نیازمند اصلاح ساختار نهادی، آموزش تخصصی، و اراده قانونی مؤثر است.

نتیجه‌گیری

در دهه‌های اخیر، اصل شفافیت به‌عنوان یکی از ستون‌های اصلی حکمرانی خوب، جایگاه مهمی در نظام‌های حقوق عمومی و اداری دنیا یافته است. با این حال، در نظام حقوقی ایران، به‌ویژه در بستر دیوان عدالت اداری که نهاد ناظر بر اجرای عدالت در حوزه قوانین و مقررات اداری محسوب می‌شود، این اصل

نبود مبنای قانونی روشن و فرهنگ قضایی محافظه‌کار عامل عدم استناد	تردید در اعتبار حقوقی شفافیت	استناد محدود و غیرسیستماتیک به اصل شفافیت	و
کمبود محتوای آموزشی در حوزه حقوق اداری	عدم مفهومی شفافیت به قضات	غالب آراء بدون اشاره به شفافیت	
خودسانسوری قضایی در مواجهه با نهادهای دولتی	ترس از تبعات اداری و اعتراض سازمان‌ها	گرایش قاضیان به رویکرد محافظه‌کارانه	

۵. یافته‌های تلفیقی

- میزان استناد قضات به اصل شفافیت بیش از آن که تابع متن قانون باشد، تابع ساختار نهادی، فشار سیاسی و فرهنگ قضایی است.
- به‌رغم اهمیت عملی اصل شفافیت، در هیچ‌یک از آیین‌نامه‌های اجرایی یا آموزشی دیوان عدالت اداری، به آن به‌صورت صریح پرداخته نشده است.
- مصاحبه‌شوندگان از طیف‌های مختلف، بر لزوم تبیین قضایی، آموزش تخصصی و تدوین رویه قضایی الزام‌آور برای نهادهای سازنده شفافیت تأکید داشتند.

۶. جمع‌بندی تحلیلی یافته‌های پژوهش

بر اساس تحلیل‌های ترکیبی (آرای قضایی و مصاحبه‌ها)، می‌توان نتیجه گرفت که اصل شفافیت هنوز جایگاه بایات و روشنی در تفسیر و اجرای قوانین اداری ایران ندارد. با وجود تأکیدهای ضمنی در برخی آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، این استنادها نظام‌مند و تکرارشونده نیستند و بیشتر در پاسخ به شرایط خاص پرونده‌ها مطرح شده‌اند.

از سوی دیگر، مصاحبه با متخصصان حقوق عمومی نشان داد که فقدان آموزش نظام‌مند درباره اصل شفافیت، نبود الزام قانونی مشخص و ترس از پیامدهای حقوقی و اداری در مواجهه با نهادهای دولتی، منجر به خودداری بسیاری از قضات از استناد صریح به اصل شفافیت شده است.

۷. جدول تکمیلی: مصادیق استناد موفق به اصل شفافیت در آراء دیوان

نتیجه رأی	استناد به شفافیت	موضوع شکایت	تاریخ صدور	شماره رأی
ابطال مقرر	استناد صریح به عدم اعلام عمومی ضوابط اجرایی	ابطال شهرداری	۱۸/۱۰/۱۳۹۷	۴۱۶
ابطال مقرر	استفاده از مفهومی شفافیت در تصمیم‌گیری	اعتراض به آیین‌نامه وزارت تعاون	۲۷/۰۸/۱۳۹۹	۵۸۷
نقض مصوبه دستگاه	شفافیت به‌عنوان دلیل تضییع حقوق عمومی دولتی	شکایت علیه مصوبه استخدامی دستگاه دولتی	۰۴/۰۲/۱۴۰۱	۴۰۹
صدور حکم الزام	الزام دستگاه به انتشار اطلاعات	عدم انتشار نتایج آزمون استخدامی	۰۵/۱۲/۱۳۹۸	۳۵۲
ابطال مقرر داخلی	شفافیت در نگارش و انتشار مقررات	ابطال دستورالعمل داخلی سازمانی	۱۲/۰۵/۱۴۰۲	۲۹۰

هنوز به صورت نظام مند و مؤثر در فرآیند تفسیر و اجرای قوانین اداری جای نگرفته است.

یافته های پژوهش حاضر نشان داد که در اکثریت آرای دیوان عدالت اداری طی سال های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۳، اشاره ای مستقیم یا حتی ضمنی به اصل شفافیت نشده است. در مواردی نیز که این اصل مورد توجه قرار گرفته، بیشتر به صورت مکمل استدلال حقوقی یا در قالب استناد به مبانی عدالت اداری و حقوق شهروندی بوده است. تنها در ۲۱ رأی از ۱۲۴ رأی مورد بررسی، اصل شفافیت به عنوان مبنای اصلی استدلال قضایی قرار گرفته بود.

از سوی دیگر، در تحلیل داده های میدانی حاصل از مصاحبه با ۲۵ متخصص حقوق عمومی، روایتی هماهنگ از فقدان آموزش تخصصی، ضعف ساختارهای حمایتی قضات، محافظه کاری نهادی، و نبود الزام قانونی روشن برای استناد به شفافیت به دست آمد. در واقع، نگاه غالب در میان قضات و وکلای دیوان، تلقی شفافیت به عنوان «اصل غیربایسته و غیرالزام آور» است؛ نه به عنوان یک ابزار تفسیری و نظارتی مؤثر در فرآیند رسیدگی.

هم چنین روشن شد که نبود آیین نامه داخلی، فقدان رویه قضایی الزام آور و ضعف در فرهنگ حقوقی حاکم بر دیوان عدالت اداری، موجب شده است که اصل شفافیت نه در مرحله اجرا و نه در مرحله تفسیر قوانین اداری، جایگاه واقعی خود را پیدا نکند. این وضعیت با ساختارهایی چون دیوان عدالت اروپا یا سیستم قضایی ایالات متحده که در آن ها شفافیت شرط لازم در ابطال مقررات اداری محسوب می شود، فاصله زیادی دارد.

از یافته های پژوهش همچنین می توان نتیجه گرفت که استقرار سازوکارهای الزام آور شفافیت در فرآیند اداری کشور، مستلزم اقداماتی در چند سطح هم زمان است:

- در سطح تقنینی، ضرورت اصلاح و تقویت قانون دسترسی به اطلاعات و تصویب قوانین مکمل برای شفافیت اطلاعاتی در ساختار اداری.
- در سطح قضایی، لزوم ایجاد رویه قضایی پایدار مبتنی بر اصل شفافیت توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
- در سطح آموزشی، طراحی دوره های ضمن خدمت برای ارتقاء دانش قضات، مدیران اجرایی و حقوق دانان در زمینه تفسیر و اجرای شفافیت.

- در سطح ساختاری، ایجاد سامانه های اطلاعاتی و شفافیت عمومی جهت انتشار تصمیمات، مقررات و فرآیندهای اجرایی در سطح دستگاه های اداری.

در نهایت، باید تأکید کرد که تحقق شفافیت در بستر حقوق اداری، نه فقط نیازمند اصلاح قوانین یا صدور چند رأی رویه ساز، بلکه نیازمند تحول مفهومی در نگاه حاکم به نقش شهروند، نهادهای نظارتی، و حقوق بنیادین اداری در کشور است. اگر دیوان عدالت اداری به عنوان نهاد نهایی بررسی مشروعیت مقررات اداری، اصل شفافیت را به عنوان یک اصل حقوقی الزامی و واجد ضمانت اجرا به رسمیت نشناسد، امکان تحقق عدالت اداری ساختاریافته در نظام حقوقی ایران دشوار خواهد بود.

پژوهش حاضر با تحلیل داده های عینی، تصویری نسبتاً دقیق از موقعیت فعلی اصل شفافیت در نظام اداری و قضایی کشور ارائه داد و هم زمان، مسیرهایی برای اصلاح رویه ها و تدوین قواعد جدید پیش پای سیاست گذاران و محققان نهاد. امید است که در آینده با تکمیل پژوهش های میدانی گسترده تر و مطالعات تطبیقی عمیق تر، زمینه برای ارتقاء نظام شفافیت اداری در کشور فراهم گردد.

منابع

۱. دیوان عدالت اداری. آرای هیأت عمومی و شعب در زمینه شفافیت اداری و حقوق شهروندی (۱۳۹۵-۱۴۰۳). تهران: پایگاه رسمی دیوان عدالت اداری. قابل دسترسی از: <https://www.divan-edalat.ir>
۲. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. ۱۳۸۸. قابل دسترسی از: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/133178>
۳. سیدمحمد رضا سیدعلیخانی. تحلیلی بر اصل شفافیت در نظام اداری ایران با بررسی آن از منظر حقوق. نشریه جستارهای نوین حقوق اداری. بهار و تابستان ۱۴۰۱ (۱۱): ۱۷۷-۲۰۰.
۴. حسین شکریان امیری، کیانا اصغر زاده لطفی. چالش های دیوان عدالت اداری در برابر فساد اداری. فصلنامه مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه. دوره ۱۰، شماره ۳ (تابستان ۱۴۰۳): صفحات ۱۲-۲۴.
۵. علی مشهدی. تأملی بر نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت های تشخیصی در پروتو ماده ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری. فصلنامه تحقیقات حقوقی. دوره ۱۹، شماره ۷۴ (آذر ۱۳۹۵): ۱۹۳-۲۱۰.
۶. علیرضا بهادری جهرمی. دیوان عدالت سد دولت در فرار از شفافیت معاملاتی. روزنامه شرق (یادداشت حقوقی). ۱۳ خرداد ۱۴۰۰.