

فصلنامه حقوق اداری

سال نهم، زمستان ۱۴۰۰، شماره ۲۹

مقاله علمی پژوهشی

تأملی بر جایگاه و آثار اصل گشایش در حقوق اداری مدرن

زهرا بیدار^۱؛ علی مشهدی^۲؛ علیرضا دبیرنیا^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۷/۱۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۸/۲۷

چکیده

با گسترش حیطه صلاحیت‌های دولت، ایده «حاکمیت قانون»، اقتدار و کارکرد سابق خود را از دست داده است. همین امر توسعه نظریه‌های جدید برای مشروعیت‌بخشی به اعمال اداری را اجتناب‌ناپذیر کرده است. شکل‌گیری تئوری «اداره باز» و «اصل گشایش» از جمله مهم‌ترین تلاش‌های نظری است که از سوی اندیشمندان حوزه حکمرانی برای توجیه حقانیت اعمال اداری - در مختصات جدید خود - طرح شده است. این پژوهش که با روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای انجام شده در پی معرفی ادبیات موجود در خصوص این اصل می‌باشد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد اصل گشایش متشکل از دو مؤلفه جزئی‌تر از جمله «شفافیت» و «مشارکت» است. تحقق هر کدام از این دو جزء نیازمند شرایط و پیش‌شرط‌هایی می‌باشد که توفیق در تحقق آنها، منجر به مقبولیت بیشتر مقررات دولتی، بهبود کیفیت مقررات، افزایش رضایت عمومی، تقویت مشارکت عمومی، پیشگیری از فساد اداری و در کل کارکرد بهتر قوه مجریه می‌گردد.

کلمات کلیدی: اداره باز، اصل گشایش، شفافیت، مشارکت، مشروعیت، مقررات دولتی

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران (نویسنده مسئول).

zb.zahrabidar@gmail.com

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران.

droitenviro@gmail.com

۳. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران.

dr.dabirmia.alireza@gmail.com

مقدمه

ایده سنتی تفکر در مورد نظام اداری که سابقه آن به بیش از یک قرن می‌رسد و بر پایه نظریه ماکس وبر^۱ بنیان شده است، ایده «حاکمیت قانون»^۲ یا اصل «قانونی بودن»^۳ است (وبر، ۱۳۹۹: ۲۳۰). بر اساس این نظریه، عملکرد نظام اداری در چارچوب قوانینی است که توسط پارلمان به عنوان یک نهاد دموکراتیک تصویب می‌شوند. در این نظریه مشروعیت برآمده از سوی مردم برای قوه مجریه غیرمستقیم است؛ بدین معنا که در مرحله اول، مردم به عنوان دارندگان اصلی قدرت سیاسی اقدام به انتخاب نمایندگان می‌کنند که در پارلمان وضع‌کننده قوانین هستند و سپس قوه مجریه صرفاً در چارچوب تعیین شده توسط این قوانین اختیار عمل پیدا می‌کند. اگرچه امروزه اصل قانونی بودن در همه دموکراسی‌های نماینده سالار^۴ یک اصل اساسی است و اهمیت آن نسبت به گذشته کمتر نشده است، اما دیگر به تنهایی نمی‌تواند تأمین‌کننده مشروعیت قوه مجریه‌ای باشد که حیطه اختیارات آن بسیار افزایش پیدا کرده است. امروزه کمتر عرصه‌ای را می‌توان شناخت که به نوعی از سوی قوه مجریه و سازمان‌های اداری تنظیم، تمشیت و مقررات‌گذاری نشده باشد. سازمان‌های اداری تا جایی گسترش یافته‌اند که تقریباً وظایف و کار ویژه‌های قوای حکومتی را در خود جمع کرده و به تعبیری «قوه چهارم» را ساخته‌اند (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۱۶). این سازمان‌ها علاوه بر اجرای قوانین که وظیفه اصلی آنهاست (کار ویژه اجرایی) با وضع مجموعه وسیعی از مقررات و آیین‌نامه‌ها عملاً بخش زیادی از مقررات‌گذاری در حوزه‌های مختلف اقتصادی فرهنگی و اجتماعی را تحت سیطره خود در آورده (عمل شبه تقنینی)، علاوه بر آن اختلافات گروه‌های مختلف اجتماعی را در حوزه‌های کار، مالیات، شهرسازی، صنفی و موارد مشابه از طریق دادگاه‌های اداری حل و فصل می‌کند (عمل شبه قضایی)، همچنین با در اختیار داشتن منابع مادی و اطلاعات تخصصی در تدوین سیاست‌گذاری عمومی نقش گسترده‌ای دارد (عمل شبه سیاسی)، به تولید و عرضه انواع کالا و خدمات به شیوه انحصاری نیمه انحصاری یا تحت نظارت می‌پردازد (عمل

-
1. Max Weber
 2. Rule of Law
 3. Legality
 4. Representative democracies

تأملی بر جایگاه و آثار اصل گشایش در حقوق اداری مدرن ۱۱

شبه خصوصی) و در کنار این‌ها وظایفی چون برقراری نظم، امنیت، آرامش، باز توزیع ثروت و تثبیت رشد اقتصادی را بر عهده دارد (وظایف حاکمیتی)؛ (هداوند، ۱۳۹۵: ۹۶-۹۰).

تغییر دیدگاه‌ها درباره مشروعیت دموکراتیک قوه مجریه ناشی از گسترش حیطه صلاحیت‌ها و اختیارات قوه مجریه در عرصه مقررات‌گذاری بوده است. طبق اصل قانونی بودن، قوه مجریه باید فقط آنچه را که قانونگذار در قوانین تجویز کرده است اجرا کند، اما پیچیدگی قوانین مدرن نیازمند مداخله قوه مجریه در قالب وضع آیین‌نامه‌های اجرایی است و حتی فراتر از آن قوه مجریه ورای اصل قانونی بودن گاهی دست به وضع قواعد لازم‌الاجرا و کلی می‌زند؛ چیزی که به آن «قانون‌گذاری تفویضی»^۱ گفته می‌شود.

در مواجهه با بحران کسری مشروعیت دموکراتیک قوه مجریه، سه مکتب فکری به وجود آمده و جملگی آنها به دنبال این بوده‌اند که در صورت عدم رفع این بحران که مشروعیت اداره عمومی را تهدید می‌کند حداقل بتوانند آن را کاهش دهند. اولین مکتب فکری یا اولین راه‌حل بر وضع قوانین دقیق و گسترده از سوی قوه مقننه تأکید دارد به‌گونه‌ای که به موجب این قوانین تمامی شرایط و موقعیت‌های احتمالی پیش‌بینی گردد و نیاز به مقررات‌گذاری از سوی قوه مجریه منتفی گردد (Bugarcic, 2004: 485). بدیهی است که عملی کردن چنین دیدگاهی تقریباً غیر ممکن است؛ قوانین هرگز آنقدر کامل وضع نمی‌شوند که نیاز به مقررات‌گذاری اجرایی را از بین ببرند.

مکتب فکری دوم بر نظارت قضائی بیشتر بر اداره عمومی تأکید دارد و اختیارات گسترده‌ای برای دادرسی در مورد بررسی قانونی بودن عملیات اداری به دادگاه‌ها می‌دهد. این مکتب حدود بیش از پنجاه سال در سیستم‌های حقوقی آنگلو ساکسون حاکم بوده است و در دهه‌های اخیر نیز در قاره اروپا مورد توجه قرار گرفته است. از این‌رو، دیوان دادگستری اروپا (ECJ) اصول زیادی از قانون اداری اروپا را تدوین کرده است که مفاهیم عملیاتی و روش‌های مدیریت دولتی اروپا را به میزان قابل توجهی متحول کرده است. همچنین در سیستم‌های حقوقی ملی کشورهای اروپایی تمایل به افزایش اهمیت کنترل قضایی و اجازه دادن به دادگستری برای تدوین استانداردهایی برای عملکردهای اداره عمومی وجود دارد (Bugarcic, 2004: 486).

1. Delegation legislation

۲. منظور اجازه‌ای است که پارلمان به دولت جهت وضع قواعد کلی و لازم‌الاجرا در قالب آیین‌نامه‌های اداری می‌دهد (مشهدی، ۱۳۹۷: ۳۲۷).

آخرین مکتب فکری را می‌توان تئوری «اداره عمومی باز»^۱ نامید که بر اهمیت مشارکت فردی (عمومی) در تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی و دسترسی عموم به کلیه اطلاعات مربوط به عملیات اداره عمومی تأکید می‌کند و چارچوبی برای اداره عمومی بازتر، شفاف‌تر و پاسخگوتر ایجاد می‌کند. در خصوص مکتب‌های فکری پیش‌گفته، ذکر این نکته ضروری است که در نظام‌های حقوقی مختلف، معمولاً ترکیبی از راهکارهای موجود به کار گرفته می‌شود و هیچ‌گاه یک رویکرد به تنهایی مورد استفاده قرار نمی‌گیرد؛ اما معمولاً یکی از روش‌ها غالب‌تر و توسل به آن بیشتر است (Bugarcic, 2004: 486).

دسترسی به اطلاعات عمومی، مشارکت در تصویب مقررات، ارزیابی تأثیر تنظیم‌کننده‌ای^۲ و مشارکت فعال در تصمیم‌گیری از جمله روش‌هایی است که در تئوری «اداره باز» مورد استفاده قرار می‌گیرد. ترکیب حق دسترسی به اطلاعات و مشارکت در تصویب مقررات تشکیل دهنده اصلی است که به آن «اصل گشایش»^۳ می‌گویند. این اصل به افراد اجازه می‌دهد تا در روند تصمیم‌گیری شرکت کنند. آن‌ها می‌توانند کلیه اطلاعات عمومی در مورد کار اداره عمومی را به دست آورند و در تصویب تصمیمات آن شرکت کنند. همانطور که گفته شد در این اصل دو مؤلفه وجود دارد. اولین مؤلفه شامل حق دسترسی^۴ به اسناد اداره عمومی است (این بخش از اصل اغلب به عنوان اصل شفافیت^۵ توصیف می‌شود). دومین مؤلفه این اصل اشکال مختلف مشارکت عمومی^۶ در تصمیم‌گیری اداره عمومی را دربرمی‌گیرد. این اصل به دنبال این هدف است تا کسری مشروعیت دموکراتیک قوه مجریه را از طریق مشارکت مستقیم مردم فراهم کند.

با عنایت به اینکه نخستین مرحله در بکارگیری اصول و مفاهیم جدید، شناسایی آنها و آشنایی با نتایج و آثار آنها می‌باشد؛ لذا در این نوشتار سعی بر این است تا ضمن توصیف روند شکل‌گیری تاریخی این اصل، به بیان مفهوم این اصل و شناسایی مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده آن ذیل سه بخش پرداخته شود.

-
1. Open Public Administration
 2. Regulatory Impact Assessment – Ria
 3. Principle of Openness
 4. Right To Access
 5. Principle of Transparency
 6. Public Participation

۱. تاریخچه اصل گشایش

اولین اصلاحاتی که به منظور ایجاد گشایش بیشتر در اداره عمومی انجام شد، توسط کشورهای آنگلو ساکسون و اسکاندیناوی بود. در سال ۱۹۴۶، ایالات متحده قانون رویه‌های اداری (APA) خود را تصویب کرد که به مردم حق مشاوره در تصویب مقررات اجرایی را می‌داد (معروف به اخطار و اظهار نظر). بیست سال بعد، ایالات متحده قانون آزادی اطلاعات را تصویب کرد که حق دسترسی به اطلاعات عمومی را به رسمیت شناخت (Bugarcic, 2004: 490).

قلب این قانون این مقرر است که می‌گوید: «هر سازمان اداری، به مجرد هر درخواستی ... باید اسناد مورد تقاضا را به فوریت در اختیار هر شخصی قرار دهد.» (هداوند، ۱۳۹۶: ۳۰۴). سپس در سال ۱۹۶۷، قانون «دولت در آفتاب»^۱ را تصویب کرد که مقرر می‌داشت جلسات نهادهای عمومی باید علنی باشد (Strauss, 2002: 195). مقررات مشابهی در کشورهای اسکاندیناوی نیز وجود دارد. سنت سوئدی در دولت باز قدیمی‌ترین سنت در جهان است. سوئد برای اولین بار قانون آزادی مطبوعات را در سال ۱۷۶۶ تصویب کرد که شامل اصل شفافیت بود که یک اصل اساسی در این کشور به شمار می‌رود. پس از جنگ جهانی دوم، دانمارک از این سنت سوئدی پیروی کرد و بعداً سایر کشورهای شمال اروپا از این رویه پیروی کردند. اصل گشایش در سنت حقوقی سوئد شامل دسترسی به اطلاعات و حق کارکنان ادارات دولتی برای برقراری ارتباط با روزنامه‌نگاران در حین تهیه مقررات و یا در هنگام تصمیم‌گیری است. گشایش به عنوان یک اصل اساسی، که از سنت دویست ساله برخوردار بوده و حمایت سیاسی و اخلاقی از اصل گشودگی در جامعه سوئد، فرهنگ گشودگی عمیقاً بنیادی را شکل داده است که تا به امروز به عنوان وجه ممیزه سوئد و سایر کشورهای شمال اروپا باقی مانده است (Gronbech-Jensen, 2011: 187).

اصل گشایش با معاهده آمستردام به حقوق اتحادیه اروپا وارد شد. ماده (۱) این معاهده بیان می‌دارد: «تصمیمات نهادهای اتحادیه اروپا باید هر چه آشکارتر و نزدیک‌تر به شهروندان اتخاذ شوند».^۲ از زمان لازم‌الاجرا شدن معاهده لیسبون، ماهیت این اصل تغییر اساسی نمود. بر اساس ماده (۱۵) این معاهده: «نهادهای ارگان‌ها، دفاتر و آژانس‌های اتحادیه باید تا حد امکان کار خود را به صورت گشوده

1. Government in the Sunshine Act

2. Decisions are taken as openly as possible and as closely as possible to the citizen

و باز انجام دهند.^۱ این ماده به دلیل استفاده از واژه «باید» در مقایسه با ماده (۱) پیش گفته، امری تر است. در نتیجه، امروزه اصل گشایش بر تمامی نهادها، ارگان‌ها، دفاتر و آژانس‌های اتحادیه اروپا اعمال می‌شود و وظیفه انجام فعالیت‌ها به شکل «باز و گشوده» در برابر عموم را بر آنها تحمیل می‌کند. در حقیقت، این مقرر جدید بیانگر تغییر بنیادین در رژیم اصل گشایش است. به گونه‌ای که ماهیت آن از یک مقرر آرمانی صرف تغییر پیدا کرده است. بنابراین همانطور که در ماده (۱۵) بیان شده است، اصل گشایش دربرگیرنده یک وظیفه فعال‌تر اداره است که تضمین می‌کند تمام اقدامات و اطلاعات مربوط به آن اقدامات به طرق قابل دسترس و قابل فهم در اختیار عموم قرار گیرد تا مشارکت جامعه مدنی را فراهم کند (Brandsma et. al, 2008: 827). از آنجا که هدف مورد نظر در اصل گشایش، افزایش مشروعیت اقدامات اتحادیه اروپا از طریق ترویج مشارکت فعال است، تنها این برداشت و قرائت از ماده (۱۵) قادر به تضمین تأثیرگذاری این اصل است. این خوانش از اصل گشایش توسط رویه دیوان دادگستری اروپا نیز تأیید شده است. این ماده با فراهم آوردن شرایط و مقدمات لازم به محتوای هنجاری مستقل این اصل کمک کرد و به تعیین مجموعه‌ای از وظایف مربوط به اصل گشایش برای نهادهای اتحادیه اروپا پرداخت. در نتیجه این مقرر، دیگر نمی‌توان اصل گشایش را با اصل شفافیت یکسان پنداشت (Alemanno, 2014: 5).

۲. مفهوم و اجزای اصل گشایش

گشایش بدین معناست که اقداماتی که دولت برای انجام وظایف خود اتخاذ می‌کند تا حد ممکن شفاف بوده و مشارکت بخش عمومی را به همراه داشته باشد، به گونه‌ای که اعتماد جامعه به نهادهای عمومی را تقویت کند. این اصل شامل اقداماتی است که عبارتند از:

- فراهم کردن شرایط دسترسی به اطلاعات بخش دولتی بنا بر خواست و ابتکار مقامات مربوطه،

- فراهم کردن دسترسی به اطلاعات مذکور در بند (۱) بنا به درخواست مردم،

- مشارکت دادن مردم از طریق استماع^۲، ملاقات‌های عمومی و غیره،

1. In order to promote good governance and ensure the participation of civil society, the Union's institutions, bodies, offices and agencies shall conduct their work as openly as possible

2. Hearing

- مشارکت دادن عموم در تدوین و اجرای سیاست‌ها از طریق حضور در هیئت‌ها و گروه‌های

مربوطه (Boserup, 2005: 5).

همانطور که از تعریف فوق پیداست این اصل متشکل از دو مؤلفه است. اولین مؤلفه شامل حق دسترسی به اسناد دولتی است (این بخش از اصل اغلب به عنوان اصل شفافیت توصیف می‌شود). دومین مؤلفه این اصل، اشکال مختلف مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری اداره عمومی را در برمی‌گیرد. نکته حائز اهمیت اینکه گاه در ادبیات حقوقی از این دو اصل به جای یکدیگر استفاده می‌شود، اما تعریف دقیق محتوای آنها با توجه به اختلافاتی که بین آنها وجود دارد بسیار مهم است. همانطور که اشاره شد، اصل‌گشایش گسترده‌تر از اصل شفافیت است. در حالی که مورد دوم به قابلیت دسترسی به اطلاعات اشاره دارد، اصل‌گشایش علاوه بر دسترسی به اطلاعات، اشکال مختلف همکاری فعال و ارتباط بین دولت و مردم را در برمی‌گیرد. بنابراین، اصل شفافیت اصطلاح محدودتری است و خود مؤلفه‌ای از اصل‌گشایش است. این اختلاط مفهومی از این امر نشأت گرفته است که از لحاظ تاریخی و در مراحل اولیه تکامل اندیشه در مورد این اصل‌گشایش، گشایش صرفاً در دسترسی به اسناد خلاصه می‌شده است (Alemanno, 2014: 4). امروزه اما اصل‌گشایش به عنوان یک اصل مستقل ظاهر شده است که محتوای گسترده آن به دو مؤلفه اصلی یعنی شفافیت و مشارکت تقسیم می‌شود. در حالی که شفافیت پیش شرط مشارکت است، عکس آن صادق نیست. دسترسی به اطلاعات برای اطمینان از شفافیت کافی است، اما مشارکت نیازمند شفافیت است؛ چرا که اولاً مشارکت نیازمند دسترسی عمومی به اطلاعات است و ثانیاً، اثر بخشی مشارکت به فهم عوامل مختلف در تصمیمات اتخاذ شده، بستگی دارد (Alemanno, 2014: 12).

در حقوق اتحادیه اروپا، هر کدام از مؤلفه‌های اصل‌گشایش چندین زیرمجموعه را در برمی‌گیرند. اصل شفافیت متشکل است از: وضوح^۱، قابل فهم بودن^۲ و آگاهی از فرآیندهای تصمیم‌گیری، آزادی اطلاعات^۳، دسترسی به مراحل باز و شفاف، وظیفه اطلاع‌رسانی در خصوص اینکه چه کسی بر تصمیم‌گیری تأثیر می‌گذارد، وظیفه انتشار همه قوانین وضع شده و ارائه دلایل و مستندات. همچنین مؤلفه مشارکت اصل‌گشایش به چندین بخش تقسیم می‌شود: وظیفه فراهم

-
1. Clarity
 2. Understandability
 3. Freedom of information

آوردن فرصت برای شهروندان برای تبادل نظر در همه زمینه‌های اقدامات، وظیفه ایجاد امکان گفت‌وگوی آزاد، شفاف و منظم با مردم، وظیفه انجام مشاوره‌های گسترده و وظیفه توانمند ساختن شهروندان برای مشارکت (Alemanno, 2014: 12). در ادامه هر یک از این دو مؤلفه به تفصیل مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

۳. شفافیت

شفافیت به‌عنوان یک حق قانونی عمدتاً به حق دسترسی افراد به اطلاعات اشاره دارد. حق دسترسی به اطلاعات عمومی اولین قدم در جهت تحقق اصل گشایش و ایجاد یک اداره عمومی باز است (Weiler, 2013: 15). این حق قانونی شامل دسترسی به کلیه اسناد و سایر اطلاعات عمومی است که به موجب قانون برای افراد ایجاد شده است. علت اهمیت این حق از این جهت است که نخست، دسترسی به اطلاعات پیش شرط مشارکت عمومی در کارهای اداره عمومی است. دسترسی به اطلاعات عمومی به شهروندان این امکان را می‌دهد تا از محتوای مقررات و سایر اقدامات اداره آگاه شوند و از این طریق این امکان برای آنها به‌وجود می‌آید که به صورت برابر و یکسان در تصمیم‌گیری‌های اداره عمومی شرکت کنند (Bugarcic, 2004: 494).

دوم اینکه علاوه بر اینکه دسترسی به اطلاعات زمینه مشارکت عمومی را فراهم می‌کند؛ یکی دیگر از عملکردهای مهم حق دسترسی به اطلاعات این است که به شهروندان اجازه می‌دهد بر کار اداره نظارت کنند. حق دسترسی که از نظر قانونی مورد حمایت قرار می‌گیرد به این معنی است که شهروندان می‌توانند هرگونه اطلاعات عمومی را بدست آورند، بنابراین کار اداره زیر ذره‌بین شهروندان قرار می‌گیرد. اداره عمومی دیگر نمی‌تواند اطلاعات را برای استفاده انحصاری خود نگه دارد و باید آنها را در دسترس عموم قرار دهد. این امر به شهروندان این امکان را می‌دهد تا بر مقامات نظارت کنند و در راستای جلوگیری از مدیریت ضعیف، سوء استفاده از قدرت و فساد عمل می‌کند (Blanton, 2002: 53)

جنبه سوم اهمیت حق دسترسی به اطلاعات، بعد اقتصادی آن است؛ زیرا دسترسی عمومی به اطلاعات نقش بسیار مهمی در اتخاذ تصمیمات اقتصادی دارد. ادارات دولتی در سراسر جهان، اطلاعات عمومی زیادی در مورد موضوعات مختلفی که برای تصمیم‌گیری در اقتصاد مهم هستند، جمع‌آوری و تولید می‌کنند (انصاری، ۱۳۸۶: ۴۱). به‌عنوان مثال می‌توان به اطلاعات مربوط به

تأملی بر جایگاه و آثار اصل گشایش در حقوق اداری مدرن ۱۷

زباله‌های سمی، خطرات زیست‌محیطی و موارد مشابه اشاره کرد که اغلب از عوامل مهم در تصمیم‌گیری‌های تجاری هستند.

در دهه‌های گذشته تعداد کشورهایی که قوانین دسترسی عمومی یا آزادی اطلاعات را پذیرفته‌اند به‌طور قابل توجهی افزایش یافته است. سقوط کمونیسم و سایر رژیم‌های توتالیتریزم تا حدی علت محکومیت اخلاقی فرهنگ رازداری و عدم دسترسی به اسناد عمومی بوده است. فشار فزاینده شهروندان و سازمان‌های مختلف بین‌المللی بر دموکراسی‌های جدید تأثیر گذاشت تا قانونی را برای دسترسی شهروندان به اطلاعات تصویب کنند. براساس اطلاعات موجود در سال ۲۰۰۴، تعداد ۵۰ کشور جهان دارای قوانینی بودند که حق دسترسی به اطلاعات را به رسمیت می‌شناخت و ۳۰ کشور دیگر هم در هم‌زمان در حال تصویب قوانینی با چنین محتوایی بودند.

حال این سؤال مطرح می‌شود که این حق چگونه برای افراد به موجب قانون ایجاد می‌شود؟ این حق در قوانین برخی از کشورها به صورت منفی تعریف شده است. بدین معنا که هر کس حق داشتن اطلاعات را دارد مگر اینکه دسترسی به برخی از اطلاعات به موجب قانون مستثنی شده باشد. موارد استثنا معمولاً شامل اطلاعات محرمانه، اسرار تجاری، داده‌های شخصی و سایر داده‌های ویژه محافظت شده است. این روش در قوانین دسترسی عمومی به اطلاعات بسیار معمول است. کشورهایی مانند دانمارک، ایرلند، هلند، نروژ، سوئد و ایالات متحده همگی اصل دسترسی آزاد را با لیستی از استثناها معرفی کردند (Boserup, 2005: 11). در خصوص قوانین دسترسی به اطلاعات ذکر این نکته ضروری است که در برخی از کشورها، حق دسترسی به اطلاعات و استثنائات آن در یک قانون مشخص گنجانده شده است. به این ترتیب تصمیم‌گیری درباره اینکه آیا اطلاعات باید افشا شود یا خیر بسیار ساده است. در مقابل در برخی دیگر از کشورها، چندین قانون، مقررات، دستورالعمل و سایر منابع قانونی، دسترسی به اطلاعات و استثنائات آن را بیان می‌کنند. چنین الگویی، چارچوب قانونی را برای دولت و شهروندان به‌ویژه در مورد اطلاعاتی که دولت معاف از ارائه آنهاست، پیچیده‌تر و مبهم‌تر می‌کند. کشور سوئد مثالی برای الگوی اول و کشور دانمارک مثالی برای الگوی دوم می‌باشد (Boserup, 2005: 56). تعریف مبهم استثنائات از جمله موارد دیگری است که بر دسترسی به اطلاعات تأثیر منفی می‌گذارد. برای اینکه امکان دسترسی به اطلاعات در عمل فراهم شود، استثنائات برای افشای اطلاعات باید به وضوح و به شکل محدود تعریف شوند. در

غیر این صورت برای نهادهای عمومی بسیار آسان است که با تفسیر گسترده از استثنائات و تسری آن به اکثر اطلاعات از ارائه اطلاعات مهم به عموم مردم خودداری کنند (Boserup, 2005: 17).

یکی دیگر از موارد چالش برانگیز در دسترسی به اطلاعات، دایره شمول افرادی است که می‌توانند به اطلاعات دسترسی داشته باشند. به‌طور کلی باید در نظر داشت که هر کس باید از حق دسترسی به اطلاعات عمومی برخوردار باشد و این حق نباید مختص به گروه خاصی از جامعه باشد. در کشورهایی که در حال حاضر دارای قوانین اطلاعاتی هستند، شهروندان به‌طور کلی از حق دسترسی به اطلاعاتی که در اختیار مقامات دولتی هستند، برخوردار هستند بدون اینکه نیازی به اثبات منافع قانونی خاصی داشته باشند. در کشور ژاپن که از سال ۱۹۹۹ دارای قانون مدرن دسترسی به اطلاعات است، افراد غیر شهروند نیز از این حق برخوردارند، چنین شرایطی در کشور آفریقای جنوبی نیز وجود دارد (Boserup, 2005: 14).

اصولاً اطلاعات باید بدون هیچ هزینه‌ای در دسترس افراد قرار گیرند. بنابراین هزینه‌هایی مانند کپی سوابق و زمان صرف شده توسط نهاد عمومی برای پاسخگویی به درخواست، نباید مانع دسترسی به اطلاعات شود. اگر اطلاعات مورد نیاز شامل کپی چند صد صفحه برای تحقیقات علمی باشد هزینه واقعی نسخه (و نه بیشتر) می‌تواند گرفته شود. با این حال، چنین هزینه‌ای نباید مانع بهره‌مندی از این حق بوده یا تبعیض‌آمیز باشد. از آنجا که دسترسی به اطلاعات یک حق است، هرگونه هزینه‌ای برای تحقق این حق باید به‌عنوان بخشی از خدمات عمومی در نظر گرفته شود که هزینه آن توسط شهروندان از طریق مالیات و غیره پرداخت می‌شود (Boserup, 2005: 18).

کیفیت ارائه اطلاعاتی که توسط نهادهای عمومی در اختیار مردم قرار می‌گیرد در امکان استفاده عموم مردم از اطلاعات نقش مهمی دارد. برای ارائه اطلاعات در وهله اول، ضروری است اطلاعات نهاد عمومی به‌طور سیستماتیک و مناسب ثبت و ذخیره شود. اگر انبوهی از اطلاعات در قالب دفاتر کاغذی در ادارات بایگانی شوند محتوای آنها نه تنها در دسترس عموم قرار نمی‌گیرد، بلکه توسط خود آن نهاد نیز قابل بازیابی و استفاده نیستند. مهم این است که اطلاعات به شیوه‌ای شفاف و منظم ارائه شوند تا دسترسی برای همه امکان‌پذیر باشد. در این رابطه در آفریقای جنوبی پس از آپارتاید با اصلاح قوانین، تلاش‌های زیادی برای دسترسی به اطلاعات برای همه اقشار مردم از طریق آسان کردن زبان حقوقی انجام شد. در انگلستان، از مقامات خواسته می‌شود که متن‌هایی

تأملی بر جایگاه و آثار اصل گشایش در حقوق اداری مدرن ۱۹

ساده‌تر در همه صفحات اصلی پایگاه‌های اطلاعاتی در دسترس قرار دهند و تجربه نشان داده است که این متون بیشتر از نسخه‌های اصلی خوانده می‌شوند. در سوئیس تلاش‌های مشابه باعث شده است که دولت مجموعه‌ای از ۵ معیار را که باید در ارائه اطلاعات آنلاین دولت اعمال شود، اتخاذ کند. بنابراین اطلاعات ارائه شده در این کشور باید قابل اعتماد^۱، مفید^۲، کامل^۳، عینی^۴ و به راحتی در دسترس^۵ باشند (Boserup, 2005: 15).

بحث بسیار مهم در خصوص حق دسترسی به اطلاعات، حمایت قضایی^۶ از این حق است؛ تنها در صورتی که این حق از حمایت قضایی برخوردار باشد، می‌تواند به تحقق اصل گشایش کمک کند. منظور از حمایت قضایی این است که هر شخص در صورتی که این ادعا را داشته باشد که اطلاعات درخواستی را دریافت نکرده یا اطلاعاتی که دریافت کرده ناقص است، باید بتواند از طریق مراجعه به دادگاه، دعوای خود را مطرح و احقاق کامل حق خود را مطالبه نماید. اما باید توجه داشت اگرچه حمایت قضایی از حق دسترسی به اطلاعات در تحقق آن نقش بسیار مؤثری دارد، اما روند رسیدگی قضایی در بسیاری از کشورها طولانی است. یک دادرسی طولانی مدت می‌تواند نتیجه چنین حقی را کاملاً از بین ببرد؛ زیرا اطلاعاتی که پس از چند سال به دست می‌آیند ارزش چندانی برای درخواست‌کننده ندارند. برای رهایی از این اثر سوء، در برخی از کشورها مرحله اول رسیدگی به شکایات در خصوص دسترسی به اطلاعات توسط نهاد یا شخصی خارج از سیستم قوه قضاییه انجام می‌گیرد و مرحله دوم رسیدگی (تجدیدنظر) از طریق دادگاه‌های دادگستری قابل پیگیری است. پرونده‌ها در دادگاه معمولاً مدت زمان طولانی برای رسیدگی دارند؛ بنابراین علاوه بر حمایت کامل قضایی، وجود مرحله بدوی رسیدگی که بتواند به سرعت و به‌طور مؤثر به شکایت رسیدگی کند ضروری است؛ لذا علاوه بر قوانینی که حق دسترسی به اطلاعات را تأیید و چارچوب آن را ترسیم می‌کند، رویه دادگاه‌هایی که در مورد محتوای این حق در پرونده‌های مختلف قضاوت می‌کنند و تفسیر آنها از قوانین موجود اهمیت قابل ملاحظه‌ای دارد (Bugarcic, 2004: 499-500).

1. reliable
2. useful
3. complete
4. objective
5. easily accessible
6. Judicial protection

دسترسی به اطلاعات به شهروندان امکان کنترل دموکراتیک کار مقامات را می‌دهد و کشف اشکال مختلف بی‌نظمی، اعمال غیرقانونی و فساد را تسهیل می‌کند. همزمان شرایط لازم را برای مشارکت شهروندان در تصویب مقررات و سایر اعمال صادر شده توسط مقامات را ایجاد می‌کند. بنابراین گام بعدی برای دموکراتیک کردن اداره عمومی «حق شرکت» در تصویب مقررات است.

۴. حق مشارکت عمومی^۱

حق شرکت در تصویب مقررات شامل حق شهروندان برای ابراز عقاید، مواضع، نظرات و پیشنهاداتشان می‌باشد. در این خصوص اداره دولتی موظف به لحاظ کردن این دیدگاه‌ها نیست، تنها وظیفه اداره پاسخگویی به نظرات مطرح شده است؛ بنابراین حق مشارکت در دسته حق‌های رویه‌ای^۲ قرار می‌گیرد. بر اساس این حق هر کسی می‌تواند نظر خود را بیان کند اما ترتیب اثر دادن به نظرات مطرح شده در تصمیم‌گیری واقعی تضمین شده نیست. از این رو اصطلاح «حق مشاوره»^۳ اغلب به جای «حق مشارکت»^۴ استفاده می‌شود. حق مشارکت پیامدهای قابل توجهی دارد از جمله اینکه کیفیت و ماهیت دموکراتیک تصمیمات را افزایش می‌دهد (Bugarcic, 2004: 502).

مشارکت به‌عنوان یک ابزار مهم برای جمع‌آوری دانش تخصصی و حصول اطمینان از وضع مقررات پاسخگو می‌تواند به کار گرفته شود. همچنین با فراهم آوردن فرصت برای طرف‌های ذینفع برای اظهارنظر در خصوص گزینه‌های مختلف این امکان را به وجود می‌آورد که سیاست‌های اتخاذی مطابق با خواسته‌های طرف‌های ذینفع باشد و نه تنها باعث افزایش اجماع می‌شود، بلکه پایبندی به گزینه نهایی انتخاب شده را نیز افزایش می‌دهد. از این رو مشارکت با افزایش کیفیت مقررده‌گذاری و پذیرش بیشتر نتیجه آن نقش مهمی در «مشروعیت بخشیدن»^۵ ایفا می‌کند (Jashari and Papaj, 2018: 68). بنابراین می‌توان چنین اذعان داشت که مشارکت عمومی در تصویب مقررات، از یک سو طیف وسیعی از اطلاعات، دیدگاه‌ها و راه‌حل‌های ممکن را در اختیار مقامات قرار

1. The right to public participation

2. Procedural rights

برای اطلاعات بیشتر ن.ک: حقوق بشر معاصر، جستارهایی تحلیلی در حق‌ها و آزادی‌ها، دفتر دوم، نوشته سید محمد قاری سیدفاطمی، فصل ششم، صص ۱۹۴ - ۱۵۹

3. Right to consultation

4. Right to participation

5. Legitimising

تأملی بر جایگاه و آثار اصل گشایش در حقوق اداری مدرن ۲۱

می‌دهد که در بهبود کیفیت تصمیمات اتخاذ شده تأثیر چشمگیری دارند و از سوی دیگر اعتماد مردم به نهادهای عمومی را افزایش داده، سطح دموکراسی را بالا می‌برد و نقش و اهمیت جامعه مدنی را تقویت می‌کند.

بهبود کیفیت مقررات وضع شده به عنوان کارکرد اولیه و اساسی اصل مشارکت با چالش‌هایی روبرو است. از جمله اینکه گفته شده است ارائه طیف وسیعی از اطلاعات و راه‌حل‌های پیشنهادی از سوی مردم به اداره موجب کاهش سرعت تصمیم‌گیری می‌گردد و از تصویب سریع و مؤثر مقررات اجرایی جلوگیری می‌کند. این دیدگاه‌ها نمایانگر نظریه منسوخ درباره مقررگذاری است که براساس آن اقدام اداره در وضع مقررات را یک فرایند سلسله‌مراتبی و یک طرفه می‌دانند. نظریه‌های معاصر بر اهمیت رویکرد متفاوت مقررگذاری که مبتنی بر همکاری بین مقامات دولتی و جامعه مدنی است تأکید می‌کنند. طبق این نظریه‌ها، مشارکت عمومی کیفیت مقررات را بهبود می‌بخشد. در این صورت اقدام اداره در وضع مقرر دیگر یک طرفه و سلسله‌مراتبی نیست. شهروندان نسبت به آنچه نهاد عمومی از طریق وضع مقرر قصد اداره آن را دارد به دلیل سروکار داشتن با آن معمولاً آگاه‌ترند از این رو، مشاوره با مردم دامنه منابع و اطلاعاتی را که یک مقرر بر اساس آنها تنظیم شده است افزایش داده و آن را بهبود می‌بخشند. مشارکت همچنین ماهیت ناهمگن مقررات را کاهش می‌دهد و در نتیجه اجرای مقررات را مؤثرتر می‌کند؛ بنابراین اثرات عملی مشارکت عمومی، ایراداتی که طرفداران مقررگذاری قدیمی به مشارکت نسبت می‌دهند را از بین می‌برد. تجربه کشورهای عضو OECD به طور قانع‌کننده‌ای نشان می‌دهد که مشارکت عمومی بیشتر منجر به مقررات بهتری خواهد شد (OECD, 2001:24).

در سطح جهانی حق مشارکت نسبت به حق دسترسی به اطلاعات عمومی جدیدتر بوده و سابقه تاریخی کوتاه‌تری دارد، برخلاف حق مشارکت در روند تصویب قانون اساسی، قطعنامه‌ها یا قوانین که در بسیاری از کشورهای دموکراتیک کاملاً تثبیت شده است. این حق به صورت همه‌پرسی مشورتی، سایر اشکال همه‌پرسی و حق درخواست و ارائه افکار عمومی در مورد تصویب قانون اساسی یا قوانین اعمال می‌شود. مشارکت عمومی در تصویب مقررات از آن جهت مورد توجه قرار نگرفته که تا مدت‌ها عقیده بر آن بوده که بر اساس اصل قانونی بودن، دولت در چارچوبی که قانونگذار تعیین می‌کند، عمل می‌کند. براساس این دیدگاه مشارکت عمومی در تصویب قوانین از

طریق نمایندگان منتخب مردم اعمال شده که به قوه مجریه نیز تسری پیدا می‌کند، لذا هیچ بحثی درباره کسری دموکراتیک در عملکرد دولت وجود ندارد. اما همانطور که قبلاً توضیح داده شده با افزایش حیطه صلاحیت و اختیارات قوه مجریه، اصل قانونی بودن دیگر به تنهایی تأمین کننده مشروعیت اقدامات قوه مجریه نیست.

در کشورهایی که سنت انگلوساکسون حاکم است حدود نیم قرن است که حق مشارکت در وضع مقررات دولتی وجود دارد. ایالات متحده یکی از اولین کشورهایی بود که به موجب قانون اقدامات اداری (APA) در سال ۱۹۴۶ این حق را به رسمیت شناخت. در سایر کشورهای با سنت انگلوساکسون سیستم‌های مشابه وجود دارد که از طریق فرایند اخطار و اظهار نظر عموم مردم از حق قانونی محافظت شده برای شرکت و ارائه نظر خود در تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی برخوردار هستند. مشارکت عمومی در کشورهای اسکاندیناوی (دانمارک، فنلاند، ایسلند، نروژ و سوئد) سابقه طولانی دارد، اگرچه تا همین اواخر بر اساس قوانین غیررسمی مانند کد مدیریت دولتی و هنجارهای غیر الزام‌آور حقوقی مبتنی بوده است. انگلستان مشاوره را در قانون «اقدام بر اساس مشاوره‌های کتبی»^۱ تصویب کرد. در سال ۱۹۹۰ ایتالیا قانون جدیدی راجع به رویه اداری تصویب کرد که حق مشارکت شهروندان در تصویب مقررات را تنظیم کرد. در هلند، قانون کلی در مورد دولت در سال ۱۹۹۴ به اجرا درآمد که مقررات قانونی مشارکت عمومی را ارائه می‌داد. قوانین اسپانیا و فنلاند در مورد رویه اداری حاکم بر حق مشاوره در قالب ارائه عمومی مقررات و حق عمومی برای آگاهی از تصویب آیین‌نامه است. مثال‌های بالا نشان‌دهنده این است که اشکال قانونی تنظیم‌کننده حق مشارکت یا مشاوره می‌تواند بسیار متنوع باشد (Funk, 2009: 171)

تقریباً هیچ مدل واحدی وجود ندارد که بتوان آن را برای فرآیند مشارکت تجویز کرد. آنچه در این مورد باید مورد لحاظ قرار گیرد این است که متن پیشنهادی اولیه پس از تهیه از سوی سازمان اداری مربوط به روش مناسب در اختیار مردم قرار گیرد و فرصت کافی برای ارائه نظرات آنها پیش‌بینی شود. پس از انقضای مهلت، سازمان می‌تواند از طریق برگزاری جلسات استماع عمومی و یا روش‌های دیگر این نظرات را اخذ کند و پس از بررسی نسبت به تهیه متن نهایی و تصویب آن

اقدام نماید.^۱ ایجاد تعهد برای دولت یا سازمان‌های اداری مبنی بر پیروی از تمام نظرات ارائه شده در پی فرآیند مشارکت عمومی، تکلیف غیرممکنی است که کار دولت را فلج می‌کند. از سوی دیگر اگر قائل به هیچ تعهدی برای دولت نباشیم کل روند مشارکت زیر سؤال خواهد رفت؛ بنابراین آنچه در این میان می‌توان قائل به آن بود، این است که وظیفه اصلی دولت ارائه پاسخ منطقی به پیشنهادات است. این واقعیت که سازمان از نظر قانونی به پیشنهادها ملزم نیست، به هیچ‌وجه به معنای نادیده گرفتن نظرات عمومی توسط این نهاد نیست، بلکه باید دلایل خود را برای پذیرش یا رد نظرات دریافت شده هنگام انتشار متن نهایی بیان کند. آنچه مهم است این است که شهروندان پاسخ کافی نسبت به نظرات خود دریافت کنند یا به عبارت دیگر، اظهارنظرهای شهروندان نباید بدون پاسخ باقی بماند.

حمایت قضایی در مورد حق مشارکت در آن دسته از کشورهایی که آن را در جریان وضعیت مقررات به رسمیت شناخته‌اند به این صورت است که افراد بتوانند در صورت عدم رعایت الزامات، مواعد یا عدم ارائه پاسخ به دادگاه‌های دادگستری شکایت کنند. شرایط این حق دادخواهی و نحوه نظارت دادگاه از دو بعد حائز اهمیت است. اول اینکه حق دادخواهی ممکن است برای تمام شهروندان صرف‌نظر از داشتن منفعت حقوقی خاص ایجاد شود یا اینکه اعمال این حق منوط به داشتن منافع قانونی مشخصی گردد. بعد دیگر مربوط به نحوه رسیدگی دادگاه‌ها به این قبیل شکایات می‌باشد. در برخی از کشورها رویه دادگاه‌ها بر این مبنی استوار است که نظارت و بازبینی عمل دولت از سوی دستگاه قضایی صرفاً به جنبه رویه‌ای تصویب مقررات می‌پردازد؛ بدین معنا که دادگاه بررسی می‌کند آیا هر یک از الزامات رویه‌ای مندرج در قانون یا سایر منابع در خصوص مشارکت مانند رعایت مهلت‌ها، ارائه پاسخ از سوی دستگاه مربوط و مواردی مانند این، رعایت شده است یا خیر. در این رویکرد دستگاه قضایی به هیچ‌وجه مجاز به ارزیابی محتوای آیین نامه نیست. اما در کشوری مانند آمریکا، دادگاه‌ها علاوه بر نظارت بر جنبه‌های رویه‌ای، به ارزیابی محتوای اعمال اداری نیز می‌پردازند. این رویکرد با انتقاد مواجه است؛ چرا که اولاً هدف از روند مشاوره رسیدن به چنین

۱. برای اطلاعات بیشتر ن.ک: هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، جلد اول، انتشارات سمت، ۱۳۹۶، صص ۳۱۱ - ۳۱۰.

نتیجه‌ای نیست و ثانیاً با اصل تفکیک قوا سازگار نیست؛ زیرا قوه قضائیه مسئول ارزیابی قانونی بودن و قوه مجریه مسئول محتوای فعالیت‌های خود می‌باشد (Bugaric, 2004: 516-517).

۵. نتیجه‌گیری

در طی سال‌های متمادی اصل حاکمیت قانون تأمین‌کننده مشروعیت اقدامات قوه مجریه‌ای بود که حدود وظایف آن در حد اجرای قانون مصوب مجلس قرار می‌گرفت. با افزایش حدود صلاحیت و اختیارات این قوه، به خصوص در حیطه مقررہ‌گذاری، مشروعیت دموکراتیک آن با چالش اساسی روبرو گردید؛ چرا که اداره عمومی برای پیشبرد امور دست به وضع مقرراتی می‌زد که حائز تمامی ویژگی‌های قانون بود. با این تفاوت که واضعان این قسم از «قانون» نماینده مردم نبودند؛ لذا برای حل این فقدان، نظام‌های حقوقی مختلف دست به دامان روش‌های متفاوتی شدند. در کنار روش پیش‌بینی تمام جزئیات به موجب قانون به منظور محدود کردن اختیارات قوه مجریه در این زمینه که راهکار غیر قابل دسترسی به نظر می‌رسد و راهکار توسل به سازوکارهای نظارت قضایی جهت کنترل هر چه بیشتر اداره و تضمین حقوق و آزادی‌های از دست رفته مردم در صورت تجاوز از حدود اختیارات مقامات، تئوری «اداره عمومی باز» راهکاری برای امکان نظارت بیشتر مردم بر اقدامات اداره عمومی از طریق حق دستیابی به اطلاعات عمومی و افزایش مشارکت مردم پیش‌بینی کرده است که مجموع آن در قالب اصل گشایش نمود و ظهور پیدا نمود. این اصل که منتج به ارتقای عملکرد اداره عمومی می‌گردد؛ نیازمند پیش‌بینی شرایط، محدودیت‌ها و مشمولین آن در منابع مختلف حقوقی هر کشور، پیگیری و اجرا از سوی مقامات عمومی وضع‌کننده مقررات دولتی و در نهایت فراهم بودن ساز و کار نظارت قضایی به منظور تضمین و تحقق هر چه بیشتر است تا بتواند خلأ کسری مشروعیت دموکراتیک را در نظام اداری جبران کند. تحقق واقعی این اصل در جامعه موجب می‌گردد مشارکت مردم محصور در چارچوب نظام سیاسی و از طریق شرکت در انتخاب باقی‌ماند و در عرصه نظام اداری و بوروکراسی شاهد مشارکت عمومی جامعه مدنی باشیم.

فهرست منابع

- انصاری، باقر (۱۳۸۶)، «مفهوم، مبانی و لوازم آزادی اطلاعات»، نامه مفید، شماره ۶۷
- انصاری، باقر (۱۳۸۷)، آزادی اطلاعات، چاپ اول، تهران: نشر دادگستر
- مشهدی، علی (۱۳۹۷)، فرهنگ اصطلاحات حقوق اداری، تهران: شرکت سهامی انتشار
- نمک‌دوست تهرانی، حسن (۱۳۸۳)، «آزادی اطلاعات و حق دسترسی، بنیان دموکراسی»، مجلس و راهبرد، شماره ۴۲
- وبر، ماکس (۱۳۹۹)، اقتصاد و جامعه، عباس منوچهری، مهرداد ترابی‌نژاد، مصطفی عمادزاده، تهران: انتشارات سمت.
- هداوند، مهدی، آقای طوق، مسلم (۱۳۸۹)، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه حقوق ایران و مطالعه تطبیقی، تهران: انتشارات خرسندی
- هداوند، مهدی و همکاران (۱۳۹۵)، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)، تهران: انتشارات خرسندی
- هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، تهران: انتشارات سمت
- یزدانی زنوز، هرمز (۱۳۸۴)، بررسی نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب، پایان‌نامه جهت اخذ مدرک کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی

Alemanno, Alberto (2014). "Unpacking the Principle of Openness in EU Law Transparency, Participation and Democracy", *European Law Review*, 39.

Blanton, Thomas (2002) "The World's Right to Know" *Foreign Policy*, 131.

Boserup, Louise Krabbe (2005), *An Introduction to Openness and Access to Information*, Danish Institute for Human Rights.

Brandsma, G, Curtin, D, Meijer, A (2008), "How Transparent are EU Comitology Committees?", *European Law Journal*, volume 14, issue 6.

Bugaric, Bojan (2004). "Openness and transparency in public administration: challenges for Public Law", *Wisconsin Journal of International law*, 22.

Flyverbom, Mikkel (2016), "Transparency: Mediation and the Management of Visibilities", *International Journal of Communication*, 10.

Funk, William (2009), "Public Participation and Transparency in Administrative Law, Three Examples as an Object Lesson", *Administrative Law Review*, 6.

Gronbech-Jensen, Carsten (1998). "The Scandinavian tradition of open government and the European union: problems of compatibility", *Journal of European Public Policy*, 5,1.

Jashari, Murat, Pepaj, Islam (2018). "The Role of the Principle of Transparency and Accountability in Public Administration", *ACTA UNIVERSITATIS DANUBIUS*, 10, 1.

OECD (2001), *Background Document on Public Consultation*, OECD Publishing.

OECD (2001), *Regulatory consultaion, A MENDA – OECD guide for engaging stakeholders in the rule making process*, OECD Publishing.

OECD (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing.

Strauss, Peter. L (2002), *An introduction to administrative justice in the united states*, Carolina Academic Press.

Weiler, J.H.H (2003), *Three Generations of Participation Rights in European Administrative*

Proceedings, New York: New York University School of Law