

مشارکت عمومی در تهیه و اصلاح قانون



ایرج حسینی صدرآبادی^۱، محمدجواد محمدپور^{۲*} 

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۹/۲۶ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۵/۰۲

۱. استادیار، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران

۲. دانش‌آموخته کارشناسی‌ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/gjplk.2022.1468.1379](https://doi.org/10.22034/gjplk.2022.1468.1379)

چکیده

قانون‌گذاری یکی از امور مهم حاکمیتی است که در جوامع دموکراتیک معمولاً بر عهده مجالس مقنن، مرکب از نمایندگان منتخب مردم، است. به علت پیچیده و مهم بودن امر قانون‌گذاری حقوقدانان، با هدف ارتقای کیفیت قوانین، اصولی را برشمرده‌اند. یکی از این اصول مشارکت حداکثری شهروندان در فرایند قانون‌گذاری است. از آسیب‌های پیش روی نظام قانون‌گذاری ایران، که ریشه در عدم توجه به کیفیت قوانین دارد، متروک شدن قانون و سرپیچی شهروندان از اجرای قانون است که در نهایت به تزلزل اصل حاکمیت قانون خواهد انجامید. حل این آسیب در گرو بررسی راهکارهای ارتقای کیفیت قوانین است. این موضوع پژوهش در زمینه مشارکت عمومی در قانون‌گذاری، به مثابه راهکار ارتقای کیفیت قوانین، را ضرورت و اهمیت می‌بخشد. این نوشتار با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و با روش توصیفی-تحلیلی به دنبال بررسی چستی مشارکت عمومی در قانون‌گذاری و مبانی و اهداف آن است. نتیجه پژوهش حکایت از آن دارد که مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون یکی از حقوق ملت است که مطابق آن قانون‌گذار ملزم می‌شود، حین تهیه پیش‌نویس قوانین، نظرات مردم و ذی‌نفعان و متخصصان را اخذ و تا جای ممکن در متن قانون لحاظ کند. یکی از مبانی و همچنین اهداف مشارکت عمومی در قانون‌گذاری ارتقای کیفیت و مقبولیت قانون است.

واژه‌های کلیدی: پیش‌نویس تقنینی، سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، کیفیت قوانین، مشارکت عمومی.

دانش‌آموخته کارشناسی‌ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران
(نویسنده مسئول)

* Email: m.j_mohammadpour@yahoo.com





Public Participation in Drafting and Amending the Law

Iraj Hosseini Sadrabadi^{1*}  Mohammad Javad MohammadPoor² 

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

2- Master of Public Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran

DOI: [10.22034/gjplk.2022.1468.1379](https://doi.org/10.22034/gjplk.2022.1468.1379)

Abstract

Legislation is one of the most important matters of governance. In democratic societies the responsibility usually lies with the legislative assembly composed of elected representatives of the people. Because of the complexity and importance of legislation jurists have enumerated certain principles for improving the quality of laws. Among these principles is the maximum participation of citizens in the legislative process. One of the issues faced by the legislative system of Iran is facing, due to its disregard for the quality of laws, is the desuetude of laws and citizens' disobedience to them. This will eventually lead to the weakening of the rule of law. Solving this problem depends on the examination of ways to improve the quality of laws. This issue makes research on public participation in the legislative process necessary. This paper, using library sources, and with a descriptive-analytical method, seeks to investigate the place of public participation in legislation and its and goals. The findings of the research indicate that public participation in the drafting of laws is a right of the nation. As such, the legislator is required to take the opinions of the people, stakeholders and experts into account when drafting laws. One of the basics and goals of public participation in legislation is to improve the quality and acceptability of laws.

Keywords

Legislative Draft, Public Participation, The Quality of The Law, General Policies of The Legislative System.

* Email: m.j_mohammadpour@yahoo.com (Corresponding Author)



مقدمه

فرایند قانون‌گذاری یکی از امور مهم حاکمیتی و عمومی است. زیرا نتیجه آن وضع قانونی خواهد بود که لازم‌الاجرا است و دولت اجرای آن را تضمین می‌کند. بنابراین می‌توان گفت مهم‌ترین منبع دانش حقوق قانون است (اسلامی، ۱۳۹۷: ۱۳). با توجه به این حد از اهمیت قانون، اندیشمندان حقوق جهت ارتقای کیفیت قانون اصول متعددی را برشمرده‌اند. یکی از این اصول مشارکت حداکثری ذی‌نفعان در فرایند قانون‌گذاری است (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۳۹۹: ۷۵۸ - ۷۶۱).

یکی از آسیب‌های نظام قانون‌گذاری ایران عدم مشارکت و عدم کسب نظر ذی‌نفعان در مرحله تهیه و تدارک پیش‌نویس قوانین است (عبدالاحد و همکاران، ۱۳۹۸: ۳۵) که ممکن است به عدم اجرای قانون توسط شهروندان (ابریشمی‌راد و اسدی‌اوجاق، ۱۴۰۱: ۱۲۳)، متروک شدن قوانین (میرزایی، ۱۳۹۰: ۹۲)، و در نهایت تزلزل اصل حاکمیت قانون بینجامد. علت این چالش‌ها را می‌توان در مغایرت قانون با خواست واقعی شهروندان جست‌وجو کرد. بنابراین، جهت ارائه راه‌حلی برای چالش‌های نظام قانون‌گذاری ایران پرداختن به پژوهشی با این موضوع از ضرورت و اهمیت برخوردار است.

محققان در این نوشتار بر آن‌اند که با بررسی منابع کتابخانه‌ای، با روش توصیف و تحلیل داده‌ها، به این سؤال پاسخ دهند که مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون چیست و مبانی و اهداف آن کدام است.

در خصوص پیشینه تحقیق می‌توان گفت مباحث حقوقی از غنای لازم برخوردار نیستند. یکی از نویسندگان صرفاً به ضرورت مشورت با گروه‌های متخصص، ذی‌نفعان، میان‌سازمانی، و عمومی اشاره کرده است (انصاری، ۱۳۹۹: ۱۵۲ - ۱۵۵). در اثری دیگر، نویسنده به صورت گذرا به لزوم مشارکت‌طلبی در فرایند تقنین‌گری زده است (اسلامی، ۱۳۹۷: ۶۲). در گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس، که ترجمه‌ای از صفحات یک کتاب به زبان انگلیسی است، صرفاً مصادیقی از مشارکت شهروندان در فرایند تقنین در بعضی از کشورها ارائه شده است (بیتام، ۱۳۹۰: ۲ و ۱۱). یکی از پژوهشگران در اثرش کلیاتی درباره دموکراسی مستقیم و

غیرمستقیم ارائه داده و در دو گفتار ابعاد مختلف اصل ۵۸ و ۵۹ قانون اساسی ایران را شرح و بسط داده است (رستمی، ۱۳۸۷: ۱۸۰ و ۱۹۳) که گستره موضوعی آن غیر از موضوع این نوشتار است. در مقاله‌ای دیگر فناوری‌های مجازی و اینترنت ابزاری برای مشارکت عمومی معرفی شده است (رضایی جوزانی و حاکمی، ۱۳۹۵: ۱۹۸). در تحقیقی دیگر، گونه‌های پیش‌نویس‌نگاری تقنینی در سه مدل دسته‌بندی و مدل تکثرگرا شامل فرایندهای مشارکت عمومی قلمداد شده است (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۹: ۲۵۳). هیچ‌یک از آثار پیش‌گفته از زاویه نگرش این نوشتار به موضوع مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون پرداخته‌اند.

برای پاسخ به پرسش تحقیق، ابتدا به مفهوم و مبانی و اهداف مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون خواهیم پرداخت. ایجاد سازوکار مشارکت عمومی مستلزم پیش‌شرط‌هایی است که در قسمت بعد بررسی خواهد شد. در واپسین بخش به ظرفیت قانونی امکان تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون در نظام حقوقی ایران پرداخته خواهد شد.

۱. مفهوم مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون

در این قسمت، ابتدا مفهوم لغوی مشارکت عمومی در فرهنگ‌های لغت و سپس مفهوم اصطلاحی آن بررسی می‌شود.

۱ - ۱. مفهوم لغوی مشارکت عمومی

مشارکت عمومی از اضافه شدن واژه «عمومی» به واژه «مشارکت» ساخته شده است و معادل اصطلاح انگلیسی «public participation» است. در لغت‌نامه دهخدا، اسم مصدر «مشارکت»، که از زبان عربی اخذ شده، در معانی «شراکت، انبازی، حصه‌داری و بهره‌برداری، شرکت دادن، شریک ساختن» آمده است. همچنین واژه «عمومی» صفت نسبی تلقی شده و در معانی «منسوب به عموم، چیزی که شامل همه گردد، عام، کلی، آنچه متعلق و مربوط به عموم باشد، همگانی» و در مقابل خصوصی آمده است.^۱

در فرهنگ‌های لغت لاتین، واژه «public» به عنوان اسم در معنای «جمع شهروندان یک دولت، بخش، یا شهرداری» و «ساکنان یک ایالت یا شهر یا جامعه» و به عنوان صفت در معنای «مرتبط به یک دولت، ملت، یا همه جامعه» آمده است (Campbell Black, 1968: 1393).

همچنین واژه «participate» در معانی «دریافت، داشتن یا به اشتراک گذاشتن بخشی از»، «تجربه مشترک با دیگران»، «داشتن بخش مشترک با دیگران»، «بهره بردن از یک قسمت مشترک با دیگران»، «شریک شدن» آمده است (Campbell Black, 1968: 1275).

بنابراین می‌توان گفت ترکیب «مشارکت عمومی» به معنای شریک شدن یا شرکت داشتن عموم مردم یا شهروندان در چیزی است. با اضافه شدن «قانون‌گذاری» به عبارت فوق، «مشارکت عمومی در قانون‌گذاری» به معنای شریک شدن عموم مردم با قانون‌گذار در امر تهیه و تدارک قانون خواهد بود.

۱-۲. مفهوم اصطلاحی مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون

یکی از نویسندگان مشارکت عمومی در قانون‌گذاری را ایجاد فضای باز و فراهم کردن امکان استماع نظرات موافقان و مخالفان با هدف تضمین کارایی^۲ و اثربخشی^۳ لازم قوانین به نحو معقول دانسته است (اسلامی، ۱۳۹۷: ۶۲).

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۴ مشارکت فعال را رابطه‌ای می‌داند مبتنی بر شراکت^۵ با دولت که مطابق آن شهروندان به صورت فعالانه در تعریف فرایند و محتوای سیاست‌گذاری نقش داشته باشند؛ اگرچه تصمیم نهایی با دولت است (OECD, 2001: 23).

یکی از پژوهشگران از مشارکت مردم در قانون‌گذاری به منزله عالی‌ترین جلوه حق حاکمیت مردم در تعیین سرنوشت سیاسی و اجتماعی خود نام برده است که به دو شکل مستقیم و غیرمستقیم قابل اعمال است (رستمی، ۱۳۸۷: ۱۷۹).

مشارکت عمومی واقعی را گروهی از پژوهشگران توانایی و فرصت تأثیرگذاری بر فرایند تصمیم‌گیری عمومی از طریق مشورت و رای‌زنی میان تصمیم‌گیرندگان و همه طرف‌های ذی‌نفع و تحت تأثیر واقع شده تعریف کرده‌اند (علیخانی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۲).

جهت تبیین بهتر مفهوم مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون باید تفاوت آن را با همه‌پرسی تقنینی و قانون‌گذاری نماینده‌سالار برجسته کرد. با الحاق لفظ «مشارکت»، امر همه‌پرسی تقنینی، که در آن مردم تنها قانون‌گذار هستند، از موضوع خارج می‌شود (Vidal-Naquet, 2016: 19). زیرا در فرایند مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون، عموم مردم صرفاً

در تهیه متن پیش نویس قانون مشارکت خواهند داشت و تصمیم گیرنده نهایی نهاد قانونگذاری خواهد بود. همچنین، لفظ مشارکت بیانگر نوعی رابطه برابری میان شهروندان و قانونگذار سستی در امر قانونگذاری است (Vidal-Naquet, 2016: 19). بنابراین، مشارکت در تهیه و تدارک قانون از قانونگذاری نماینده سالار، که مردم در آن تأثیری دور و غیرمستقیم دارند، نیز متمایز می‌شود.

برای ارائه یک تعریف جامع از مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون می‌توان گفت: «مشارکت در تهیه و تدارک قانون یکی از حقوق مردم است که مطابق آن قانونگذار ملزم می‌شود نظرات مردم (متخصصان، ذی‌نفعان، شهروندان) را در زمان تهیه و تدوین پیش‌نویس قوانین اخذ کند و تا جای ممکن در متن قانون به کار گیرد».

یکی از پژوهشگران مشارکت عمومی را شامل سه مرحله اجرایی دانسته است: ۱. مشورت با ذی‌نفعان؛ ۲. مشورت با متخصصان؛ ۳. مشورت با شهروندان. ذی‌نفعان نگرانی‌های واقعی را برجسته می‌کنند، متخصصان فهم عمیق خود از موضوع را به اشتراک می‌گذارند و رابطه میان موارد در نظر گرفته شده و آثار آن را مشخص می‌کنند، شهروندان یا ذی‌نفعان متضرران از هر پیشنهاد قانونگذاری هستند و بنابراین اغلب در خصوص فهم و ارزیابی نتایج قانون بهترین قضاوت را می‌کنند (Renn et al., 1993: 189).

۲. مبانی مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون

موضوع مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون بیشتر در جهت ارتقای کیفیت قانون و مقبولیت آن مطرح شده است. لیکن می‌توان آن را از منظر حقوق بشری نیز مورد مطالعه قرار داد. همچنین می‌توان از زاویه اصول حاکم بر دموکراسی به تحلیل موضوع پرداخت.

۲ - ۱. کیفیت و مقبولیت قانون

مطالعه کیفیت قانون در پی شناخت مشکلات عملی در زمینه اجرای قانون در نظام‌های حقوقی است (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۴۰۰: ۱۳). وقتی اندیشمندان در آثار خود مباحثی را تحت عنوان ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون یا اصول قانونگذاری مورد مطالعه قرار می‌دهند (راسخ، ۱۳۸۵: ۱۵ و ۲۶؛ انصاری، ۱۳۹۹: ۵۶)، در حقیقت در پی ارائه معیاری جهت شناسایی قانون

باکیفیت هستند. از نظر تاریخی نمی‌توان شروع منسجم و نظام‌مندی را برای اندیشه کیفیت قانون متصور بود (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۴۰۰: ۱۳). تأمل در باب قانون و کیفیت آن سابقه زیادی دارد و حتی می‌توان آن را تا زمان ارسطو و افلاطون پی گرفت (وکیلان و مرکز‌المیری، ۱۳۹۵: ۳۲).

اصل حاکمیت قانون به منزله مبنای نظری پرداختن به کیفیت قانون مطرح است (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۳۹۸: ۳۰۳). امروزه دو برداشت عمده از حاکمیت قانون وجود دارد؛ برداشت شکلی^۶ و برداشت ماهوی^۷ (Rose, 2004: 460 & 464). در برداشت شکلی از حاکمیت قانون، برای جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت، بیشتر بر مجموعه‌ای از تضمین‌های شکلی-شامل فرایندها و محدودیت‌های مبتنی بر قانون اساسی، قوانین رویه‌ای، ترتیبات نهادی- تأکید می‌شود (مرکز‌المیری، ۱۳۸۵: ۵۷ و ۵۸). طرفداران برداشت ماهوی از حاکمیت قانون، با ملاحظه ارزش‌های بنیادین دیگر و ملزم کردن قانون به رعایت برخی ویژگی‌های ماهوی، حاکمیت قانون را تفسیر می‌کنند (مرکز‌المیری، ۱۳۸۵: ۶۶). در این برداشتها از حاکمیت قانون، ویژگی‌های خاص قوانین دارای اهمیت است. مثلاً فولر و رز و فینیس روشن^۸ بودن قانون را از ویژگی‌های مهم قلمداد می‌کنند (Fuller, 1969: 63; Raz, 1983: 223; Skaanning, 2010: 452). به طور خلاصه، مبنای نظری ضرورت پرداختن به مسئله کیفیت قوانین به این مهم بازمی‌گردد که صرف وجود قانون برای رسیدن به اهداف مورد نظر جوامع در به‌کارگیری قانون کافی نیست (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۳۹۸: ۳۰۲)؛ بلکه باید کیفیت قانون به لحاظ داشتن ویژگی‌های ذاتی و عرضی، مانند وضوح و شفافیت و ... نیز مورد توجه قرار گیرد.

در عرصه عمل نیز نمونه قوانین بی‌کیفیت در نظام‌های حقوقی کم نیست. یکی از اقسام قانون بی‌کیفیت قوانینی هستند که با نیازها و خواست عموم تناسب ندارند و این امر موجب متروک شدن قانون و مقاومت عموم در مقابل اجرای آن می‌شود. یکی از مصادیق این قسم قوانین بی‌کیفیت در نظام حقوقی ایران قانون ممنوعیت به‌کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره، مصوب ۱۳۷۳، است که در عمل اجرا نمی‌شود (ابریشمی‌راد و اسدی‌اوجاق، ۱۴۰۱: ۱۲۴). مصداق دیگر قانون نظام وظیفه عمومی، مصوب ۱۳۶۳، است که مطابق آن اعزام به

خدمت سربازی برای افراد ذکور بالای ۱۸ سال اجباری است. این قانون نیز با خواست و نیاز عمومی تناسب ندارد. وجود حدود ۲ میلیون و ۹۰۰ هزار مشمول غایب^۹ و عدم برخورد جدی با آنها، با وجود ضمانت اجرای کیفری، نشان‌دهنده این موضوع است (ابریشمی‌راد و اسدی‌اوجاق، ۱۴۰۱: ۱۲۴). بنابراین، لازم است این قوانین اصلاح شوند.

ضرورت پرداختن به موضوع کیفیت قانون با توجه به آنچه گذشت روشن است. یکی از وجوه بحث کیفیت قانون «میزان سطح پذیرش قانون در جامعه» (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۳۹۸: ۳۰۹) یا مقبولیت قانون است. شاید بتوان رعایت قانون از سوی بیشتر افراد جامعه را حاکی از مقبولیت قانون دانست؛ البته در جایی که بر مبنای رضایت باشد نه ترس و اجبار. بنابراین، در تعریف مقبولیت قانون باید گفت باور بیشتر افراد جامعه به برحق بودن حاکمیت قانون و احساس تکلیف در قبال پیروی از آن (چلبی، ۱۳۹۷: ۲۶). برای ارتقای این وجه از کیفیت قانون، می‌توان مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون را پیشنهاد داد. زیرا یکی از علل اصلی مقبولیت قانون در جامعه آن است که قانون در کتاب برخاسته از مطالبات آحاد جامعه باشد و قانون، در عمل، به این مطالبات جامعه عمل ببوشاند (چلبی، ۱۳۹۷: ۴۸).

وقتی از کیفیت قانون صحبت می‌شود دو نکته را باید در نظر داشت. اول اینکه هدف از کیفیت قانون بهبود ویژگی‌های آن و حرکتی است که نتیجه آن ارتقای وضعیت قانون نسبت به وضعیت پیشین آن است و دوم اینکه برای حرکت از یک وضعیت به وضعیت بهتر به راهکار نیاز است (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۳۹۸: ۳۰۰). یکی از راهکارهای ارتقای کیفیت قوانین استماع خواست و نظرات عموم و ذی‌نفعان و متخصصان است (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۳۹۹: ۷۵۸ و ۷۵۹). در صورتی که تهیه و تدوین قوانین با مشارکت مستقیم مردم انجام شود این حس به جامعه القا خواهد شد که قانون تصویب‌شده بهترین راه‌حل برای مشکل است و بدین وسیله قانون از یک بایسته تحت کنترل دولت به یک ارزش عقلی تبدیل خواهد شد (اسلامی، ۱۳۹۷: ۶۲).

بنابراین، یکی از مبانی الزام به ایجاد سازوکار مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون موضوع کیفیت قانون و مقبولیت قانون خواهد بود که خود ریشه در اصل حاکمیت قانون دارد.

به عبارت بهتر، برای اینکه اجرای قوانین تسهیل شود یا در برابر اجرای قوانین مقاومتی شکل نگیرد و احترام به قانون میان عموم نهادینه شود، باید مشارکت عمومی در فرایند قانون‌گذاری به منزله فرایندی الزام‌آور شناخته شود.

۲-۲. اصول حاکم بر حقوق بشر

حقوق بشر را از دو جهت می‌توان به مثابه مبنای مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون تحلیل کرد. اول اینکه تضمین حقوق بشر مستلزم شناسایی این حقوق در قوانینی باکیفیت است و یکی از راه‌های ارتقای کیفیت قوانین تحقق فرایند مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون است. از جهت دیگر، یکی از حقوق شناخته‌شده به منزله حقوق بشر حق تعیین سرنوشت است و یکی از راه‌های اعمال حق تعیین سرنوشت مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون است.

در تحلیل اول باید گفت اصل حاکمیت قانون رابطه بسیار نزدیکی با حقوق بشر دارد. این پیوند عمیق در مقدمه اعلامیه جهانی حقوق بشر^۱ ذکر شده است: «برای اینکه بشر، به عنوان آخرین راه، به شورش علیه استبداد و ظلم مجبور نشود ضروری است حقوق بشر را حاکمیت قانون حمایت کند.» (Lautenbach, 2013: 54). زمانی که دموکراسی ایجاد و حقوق شهروندان محترم شمرده می‌شود (در قانون اساسی) این ضرورت (برخاسته از قانون اساسی) ایجاد می‌شود که هر کس بداند حکومت چه زمانی در امور او وارد می‌شود، از او چه می‌خواهد، در مقابل حکومت چه وظایف و تکالیفی دارد، و همه این موارد به شکلی روشن و ساده بیان شده باشد (Dworkin, 2013: 9 & 10). بنابراین، برای اینکه حقوق بشر تضمین شود، ابتدا باید اصل حاکمیت قانون این حقوق را حمایت کند. این اصل، به‌خصوص برداشت ماهوی از آن، ایجاد می‌کند قانونی که ناظر بر حمایت از حقوق شهروندان وضع می‌شود «روشن» و «ساده» (عبداله‌زاده شهرابکی، ۱۳۹۸: ۳۰۳) یا به عبارتی دیگر باکیفیت باشد. با توجه به اینکه یکی از راه‌های ارتقای کیفیت قوانین توسل به فرایند مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون است، می‌توان گفت حقوق بشر از این حیث مبنایی برای این فرایند در نظر گرفته می‌شود.

در تحلیل دوم باید بررسی شود آیا مفاد حق تعیین سرنوشت توانایی شمول و توسعه تا تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون را دارد یا خیر. حق تعیین سرنوشت یکی از حقوق شناخته شده در نسل سوم حقوق بشر است که در اسناد متعدد بین‌المللی به رسمیت شناخته شده است. در مواد ۱، ۵۵، ۷۳، ۷۶ منشور ملل متحد^{۱۱}، ماده ۱ مشترک از میثاقین حقوق مدنی و سیاسی^{۱۲}، و حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی^{۱۳} مصوب سال ۱۹۶۶ بر حق تعیین سرنوشت تأکید شده است. امروزه این حق جزء حقوق موضوعه مصوب سازمان ملل و یکی از حقوق مسلم در حقوق بین‌الملل و بخشی از حقوق بشر به شمار می‌آید (عباسی، ۱۳۹۵: ۴۲۷). حق تعیین سرنوشت دارای دو بعد بیرونی^{۱۴} و درونی^{۱۵} است. حق تعیین سرنوشت بیرونی به معنی حاکمیت مردم در بعد خارجی و بین‌المللی و استقلال و عدم مداخله بیگانه در امور آنهاست و حق تعیین سرنوشت درونی به معنی مردم‌سالاری و حق حاکمیت ملت در برابر دولت‌های خود است (عباسی، ۱۳۹۵: ۴۱۷ و ۴۱۸).

مفهوم حق تعیین سرنوشت در بعد بیرونی راه خود را از بستر استعمارزدایی پیدا کرد؛ اما کم‌کم نقش پررنگ خود را در حقوق بین‌الملل از دست داد. امروزه، موضوع تا حدودی تغییر کرده و بعد درونی مفهوم حق تعیین سرنوشت نقش مهم‌تری ایفا می‌کند (Barten, 2015: 191 & 193). حق تعیین سرنوشت را می‌توان یک نتیجه^{۱۶} دانست یا آن را یک فرایند^{۱۷} در نظر گرفت. در صورتی که آن را نتیجه در نظر بگیریم، حق تعیین سرنوشت به معنای تعیین وضعیت و حقوق یک بار برای همیشه خواهد بود. اما اگر آن را یک فرایند بدانیم، حق تعیین سرنوشت به معنای تعیین مسائلی چون توسعه اقتصادی و فرهنگی و اجتماعی به صورت پایدار و مستمر خواهد بود (Barten, 2015: 201). یکی از پژوهشگران چنین استدلال می‌کند که حق تعیین سرنوشت حقی ثابت و مستمر است و صرفاً به لحظه استقلال از استعمار محدود نمی‌شود؛ بلکه مردم باید بتوانند آزادانه توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی خود را دنبال کنند. این یک حق پایدار است (Higgins, 1994: 120). دیوان بین‌المللی دادگستری^{۱۸} در موضوع Western Sahara^{۱۹}، با تأکید بر انتخاب آزادانه وضعیت سیاسی صحرای غربی توسط مردم ساکن در آن، حق تعیین سرنوشت را یک فرایند در نظر گرفت (Barten, 2015: 201). با توجه به مطالب

پیش گفته، می توان ادعا کرد حق تعیین سرنوشت (در بعد داخلی) موضوعی نیست که صرفاً در چارچوب یک نظام نمایندگی محقق شود، بلکه حضور فعال و مشارکت مردم در عرصه های مختلف زندگی می تواند به مفهوم حق تعیین سرنوشت غنا بخشد (دبیرنیا، ۱۳۹۵: ۲۲). بنابراین، مشارکت عمومی در امر قانون گذاری را باید یکی از مصادیق حق تعیین سرنوشت دانست که رعایت آن از الزام حقوقی برخوردار است.

۲-۳. اصول دموکراسی

دموکراسی یک امر در حال پیشرفت است و فهم ما از معنای دموکراسی در طول زمان تکامل یافته است. امروزه تجربه جدیدی از دموکراسی، به نام مشارکت عمومی در تصمیم گیری ها، در حال شکل گیری است که بخشی از تعریف دموکراسی در نظر گرفته می شود (Creighton, 2005: 1). دو مورد از شاخصه های مهم و مسلم دموکراسی برابری (چیتگران، ۱۳۹۷: ۱۱۱) و مشارکت همگانی (دو بنوا، ۱۳۷۸: ۱۱۵) است. بسیاری از نظریه پردازان سیاسی معاصر مشارکت عمومی را یکی از مشخصه های تعریف دموکراسی مدرن می دانند (Creighton, 2005: 1). مثلاً دو تن از نظریه پردازان اعلام کرده اند: «دموکراسی بدون مشورت و مشارکت شهروندان در نهایت مفهومی پوچ و بی معناست.» (Pimbert & Wakeford, 2001: 23).

برابری یعنی دولت باید با همه افراد ملت به طور برابر رفتار کند و قانون نباید مشتمل بر تبعیض میان افراد باشد (عباسی، ۱۳۹۵: ۲۷۵ و ۲۷۶). بنا بر اصل برابری، همه افرادی که در یک جامعه زندگی می کنند به یک اندازه از وضع قانون بهره مند یا متضرر خواهند شد (چیتگران، ۱۳۹۷: ۱۱۱). برابری دارای وجوه مختلفی است. یکی از وجوه آن برابری در حقوق سیاسی است. اصل اساسی در دموکراسی آن است که مردم از حقوق سیاسی برابر برخوردار باشند و این حقوق برابر است که مشارکت صاحب حق را در امور عمومی ممکن می سازد (دو بنوا، ۱۳۷۸: ۱۲۱).

امروزه، با آمدن عبارت مشارکت سیاسی آنچه به ذهن متبادر می شود حق انتخاب کردن و انتخاب شدن در صحنه حاکمیت یا به عبارت مشهور دموکراسی غیرمستقیم است؛ اما مشارکت سیاسی به این امر محدود نمی شود. لازمه بازگشت به اصل دموکراسی و روش های سیاسی آن

بهره‌برداری از همه امکاناتی است که مردم را بیشتر به حاکمان پیوند می‌دهد (دو بنوا، ۱۳۷۸: ۱۲۴). اساس دموکراسی اصل مشارکت است (دو بنوا، ۱۳۷۸: ۱۱۵). به دیگر سخن، نماینده‌سالاری نهایت و پایان دموکراسی نیست؛ «بلکه دموکراسی همیشه باید خود را دوباره اختراع کند تا به خواب نرود.» (Barraud, 2016: 5) و امروزه مشارکت مستقیم مردم در تهیه و تدارک قانون یکی دیگر از جلوه‌های دموکراسی است که بروز و ظهور کرده است.

اصول بنیادین دموکراسی، یعنی برابری و مشارکت، ایجاد می‌کند که مردم در فرایند قانون‌گذاری مشارکت حداکثری داشته باشند. محدوده این مشارکت باید توسعه یابد و به انتخاب نمایندگان محدود نشود. تحقق دموکراسی، به معنای پیش‌گفته، احترام به قانون از سوی شهروندان را در پی خواهد داشت. اگر شهروندان در فرایند شناسایی ضرورت‌های قانون‌گذاری و نیز تدوین قاعده مشارکت نداشته باشند، الزام درونی لازم برای احترام به قانون را نخواهند داشت (نیاورانی، ۱۳۸۶: ۲۵۹).

۳. اهداف مورد نظر از مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون

یکی از اهداف مهمی که نظریه‌پردازان ایده مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون دنبال می‌کنند بهبود کیفیت تصمیمات و کارآمدی آن و مشروعیت‌بخشی به قانون است.

۳ - ۱. بهبود کیفیت قوانین

فرایند مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون در پی بهبود کیفیت قوانین در بعد ماهوی و شکلی آن است (Vidal-Naquet, 2016: 26). مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون از دو جهت موجب بهبود کیفیت تصمیمات خواهد شد. اول اینکه به واسطه استفاده از خرد جمعی راه‌حل‌های بهتری برای مشکلات عمومی پیشنهاد می‌شود. دوم اینکه با کسب نظر عموم به شناسایی «نیازهای واقعی جامعه، که قانون‌گذاری بر اساس آن از عناصر مؤثر بر ارتقای کیفیت قانون است» (حیب‌نژاد و تقی‌زاده، ۱۳۹۸: ۲۵) کمک می‌کند.

فرایند مشارکت عمومی اغلب به شفاف شدن اهداف و الزامات یک پروژه یا سیاست کمک می‌کند و عموم معمولاً اطلاعات مهمی درباره شرایط موجود، نحوه اجرا، و جایگزین‌های احتمالی دارند (Creighton, 2005: 18). مشارکت بیشتر شهروندان طیف

گسترده‌تری از اطلاعات، دیدگاه‌ها، اولویت‌ها، و راه‌حل‌ها را به همراه دارد و در نتیجه به ارتقای استانداردهای تصمیم‌گیری کمک می‌کند (OECD, 2001: 74). عموم مردم راهکارهای متفاوت و بهتر و متعددی برای مسائل طرح می‌کنند. استفاده از خرد جمعی موجب تصمیم‌گیری بهتر خواهد شد.

از طرف دیگر، یکی از شاخصه‌های ارتقای کیفیت قوانین قانون‌گذاری بر اساس نیازهای واقعی جامعه است (حبیب‌نژاد و تقی‌زاده، ۱۳۹۸: ۲۵). مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون کمک می‌کند ارزش‌های مورد نظر عموم در تصمیمات در نظر گرفته شود. بنابراین، یکی از اهداف به‌کارگیری مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون کمک به نیازسنجی تقنینی است.

۳-۲. کارآمدی قوانین

کارآمدی یک تصمیم را نمی‌توان صرفاً بر اساس هزینه و زمان اندازه‌گیری کرد. مثلاً ممکن است یک تصمیم سریع باشد، اما گروه‌های ذی‌نفع را از خود دور کند و در درازمدت موجب بروز هزینه‌های اجتماعی شود (Creighton, 2005: 18). در نگاه اول ممکن است فرایند مشارکت عمومی یک فرایند زمان‌بر و پرهزینه تلقی شود. اما با دقت بیشتر درک خواهد شد که مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری‌ها موجب می‌شود مردم خود را در تصمیم‌گیری‌ها دارای نقش اساسی بدانند. مشارکت در یک تصمیم به افراد احساس مالکیت در ارتباط با آن تصمیم می‌دهد و پس از اتخاذ آن مایل به مشاهده کارایی آن می‌شوند (Creighton, 2005: 19). بنابراین، برای اجرای تصمیمات نیز تلاش خواهند کرد. بدین ترتیب هزینه‌های سیاسی و اجتماعی اجرای تصمیمات به مقدار زیادی کاهش خواهد یافت. مشارکت عمومی اجرای اثربخش‌تر تصمیم را تضمین می‌کند. زیرا شهروندان به‌خوبی از تصمیمات آگاه شده‌اند و در توسعه آن مشارکت داشته‌اند.

۳-۳. تأمین مقبولیت قانون

پذیرش قانون از سوی عموم، همان‌طور که یکی از مبانی الزام‌آور تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون است، یکی از اهداف این فرایند نیز خواهد بود. قانونی که حاکمیت عرضه می‌کند از مقبولیت ذاتی برخوردار نیست؛ بلکه مقبولیت آن وابسته به اجماعی است

که پیرامون آن شکل گرفته است. بنابراین ضرورت دارد شهروندان (متأثران از قانون) در توسعه آن نقش داشته باشند (Barraud, 2016: 20).

وضع قوانینی که تضمین‌کننده مشارکت بیشتر عموم در تهیه و تدارک قانون باشد به فرایند قانون‌گذاری اعتبار بیشتری می‌بخشد، حتی اگر بخشی از شهروندان مخالف قانون باشند (OECD, 2001: 74). راه دستیابی و حفظ مشروعیت پیروی از یک فرایند تصمیم‌گیری است که توسط عموم قابل مشاهده و معتبر و همچنین با مشارکت عموم باشد (Creighton, 2005: 19). مردم، وقتی خود را در کنار قانون‌گذار بدانند، به تصمیمات اتخاذ شده اعتماد بیشتری خواهند داشت. زیرا خود را در جایگاه یک تصمیم‌گیر و شریک قانون‌گذار می‌بینند.

۴. پیش‌شرط‌های مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون

پیش‌شرط‌های مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون شرایطی است که در صورت فقدان آن‌ها اصولاً مشارکت عمومی تحقق نخواهد یافت یا در صورت تحقق به درستی برای نیل به اهداف خود عمل نخواهد کرد.

۴-۱. شناسایی مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون در قوانین موضوعه

اولین شرط تحقق مشارکت عمومی در تهیه و ادارک قانون پیش‌بینی و شناسایی این مهم در قوانین موضوعه و اسناد بالادستی است. زیرا در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت مقامات عمومی و اداری است (گرگی ازندریانی، ۱۳۹۶: ۱۱۷). این امر می‌تواند در قانون اساسی پیش‌بینی یا برابر یک کنوانسیون بین‌المللی الزام‌آور شود. مثلاً بیش از سی و پنج کشور اروپایی به کنوانسیون آرهوس^{۲۱} پیوسته‌اند که به طور رسمی با عنوان «کنوانسیون اقتصادی سازمان ملل متحد برای اروپا در مورد دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری، و دسترسی به عدالت در مسائل زیست‌محیطی»^{۲۲} شناخته می‌شود (Creighton, 2005: 1). مطابق ماده ۳۱ این کنوانسیون و بند ۱ ماده ۲۴۳ آن^{۲۵}، دول عضو متعهد شدند در جهت اجرا و تضمین مشارکت عمومی اقداماتی انجام دهند؛ از جمله قانون‌گذاری، مقررات‌گذاری، و هر اقدام لازم دیگری.

باید به این مهم توجه داد که مطالبه این حق از سوی مردم نیز مستلزم وجود یک الزام قانونی، مبنی بر تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون، در قوانین بالادستی است.

ظرفیت قانونی موجود در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در واپسین بخش مقاله به صورت مستقل بررسی خواهد شد.

۴-۲. فراهم بودن زیرساخت‌های لازم برای مشارکت عمومی

زیرساخت‌های لازم برای مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون شامل دو دسته زیرساخت‌های ناظر بر ارسال اطلاعات به عموم و کسب اطلاعات از عموم است. زیرا مشارکت عمومی مستلزم یک ارتباط دوسویه و تعامل واقعی با عموم است (Creighton, 2005: 86).

۴-۲-۱. زیرساخت‌های لازم برای ارسال اطلاعات به عموم مردم

درون هر برنامه مشارکت عمومی خوب یک برنامه اطلاعات عمومی خوب وجود دارد (Creighton, 2005: 89). یکی از ویژگی‌ها و جزء ضروری مشارکت خوب ارائه اطلاعات واقعی در مورد مشکلات عمومی است (Nabatchi & Leighninger, 2015: 25). قوانینی که حق دسترسی به اطلاعات را ایجاد می‌کنند عنصر اساسی افزایش شفافیت و پاسخگویی دولت‌اند. همچنین، دسترسی به اطلاعات پیش‌نیاز اقدام شهروندان است (OECD, 2001: 28). بنابراین، اولین اقدام برای ارسال اطلاعات به عموم تضمین دستیابی عموم مردم به اطلاعات در یک قانون لازم‌الاجراست. برای تحقق مشارکت عمومی در قانون‌گذاری باید گردش آزاد و سالم اطلاعات میان مردم و دولت وجود داشته باشد. پیش از آنکه مردم بتوانند مشارکتی انجام دهند، به اطلاعاتی کامل و بی‌طرفانه نیاز دارند تا با آگاهی کامل از چگونگی تأثیر یک تصمیم بر منافعشان اقدام به مشارکت کنند (Creighton, 2005: 89).

کشورها با توجه به نحوه دسترسی به اطلاعات به دو دسته دسترسی منفعل و دسترسی فعال به اطلاعات قابل تقسیم‌اند (OECD, 2001: 32 & 33). درحالی‌که بیشتر قوانین بر تعهد دولت‌ها به ارائه اطلاعات مبتنی بر تقاضا (دسترسی منفعل) متمرکزند، قوانین در برخی از کشورها (مانند فنلاند، نیوزلند، اسپانیا) بر انتشار فعال (دسترسی فعال) اطلاعات کلیدی تأکید دارند (OECD, 2001: 30). در این زمینه، صرف قانون‌گذاری کافی نیست؛ بلکه وجود سیاست‌هایی که رسیدن اطلاعات مورد نیاز به شهروندان را تضمین کند به همان اندازه اهمیت دارد (OECD, 2001: 32).

یکی از پیش شرط‌های تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون ایجاد زیرساخت لازم برای ارائه اطلاعات به مردم است. روش‌های مختلفی وجود دارد، مانند جزوه‌های چاپی ساده، اینفوگرافیک، داده‌های قابل اجرا با نرم‌افزارها، نقشه‌های آنلاین (Nabatchi & Leighninger, 2015: 26)، جلسات توجیهی، نمایشگاه‌ها، روایت ویژه خبری، ایجاد مخازن اطلاعاتی، اینترنت، ارسال انبوه اطلاعات به صورت پستی، ارائه مصاحبه رسانه‌ای، بسته‌های خبری رسانه‌ای (Creighton, 2005: 90-96)، و نمونه‌های متعدد دیگری که امروزه بر بستر تکنولوژی‌های نوین قابل ارائه‌اند.

۴-۲-۲. زیرساخت‌های لازم برای دریافت اطلاعات از عموم شهروندان

باید توجه کرد که «مشارکت عمومی صرفاً ارائه اطلاعات به عموم نیست. مشارکت عمومی تعامل میان سازمان تصمیم‌گیر و افراد خواستار مشارکت است.» (Creighton, 2005: 7). به دیگر سخن، پس از ارائه اطلاعات به عموم، باید سازوکاری تعبیه شود که نظرات و اطلاعات از طرف مردم به مرجع تصمیم‌گیر بازگردد.

راهکاری که برخی از کشورها برای کسب مشورت عمومی به کار گرفته‌اند استفاده از فناوری‌های نوین و فضای سایبر است. مثلاً ایالات متحده بیش از سه دهه است که از دولت الکترونیک و فناوری‌های مربوط به آن استفاده می‌کند؛ که یکی از کاربری‌های نخستین آن در دفاتر قانون‌گذاری بود. سپس، بریتانیا سامانه عریضه‌نویسی پارلمان انگلیس را در سال ۲۰۰۶ ایجاد کرد. از دیگر نمونه‌ها خدمت Wikilegis از مجموعه خدمات اینترنتی e-Democracia در پارلمان برزیل است (رضایی جوزانی و حاکمی، ۱۳۹۵: ۱۹۹ - ۲۰۱). سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نیز استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات^{۲۶} را به منزله ابزاری برای بهبود مشارکت به کشورهای عضو توصیه کرده است (OECD, 2001: 50).

رویه کسب مشورت عمومی در ایران به موجب ماده ۱۳۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شده و مطابق آن یک نسخه از همه طرح‌ها و لوایحی که تقدیم مجلس می‌شود، پس از اعلام وصول، از طریق رسانه‌ها در اختیار عموم قرار می‌گیرد. اما نهادی که باید به کسب

نظرات عمومی پردازد و همچنین نحوه بررسی و استفاده از نظرات کسب شده مشخص نشده است (انصاری، ۱۳۹۹: ۱۵۶).

۴-۳. آزادی بیان به عنوان اصل اساسی مشارکت عمومی

مشارکت عمومی نیازمند اطلاع‌رسانی و سازماندهی است؛ به این معنی که باید از یک طرف آزادی تشکل و آزادی بیان و از طرف دیگر یک جامعه مدنی سازمان‌یافته وجود داشته باشد (UNESCAP, n. d.: 2). یکی از شرایط بنیادین ایجاد سازوکار مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون شناسایی و احترام به حق آزادی بیان در نظام حقوقی مربوطه است. زیرا مشارکت و مشورت در هر امری مستلزم اظهار عقیده و نظر در آن خصوص است. بنابراین، در صورت فقدان حق آزادی بیان، مشارکت عمومی در قانون‌گذاری در عمل ممنوع خواهد بود.

احترام به این اصل ایجاب می‌کند نظرات مختلف انتقادی و اصلاحی شنیده شود. اگر چنین فرض شود که همه تفاوت‌ها فقط از جهل و انحراف ناشی می‌شود و در غیر این صورت به سبب رقابت برای کسب قدرت یا موقعیت یا منافع اقتصادی است، تحلیلی غیر واقعی انجام شده است یا بدتر از آن ممکن است سوءظن و خصومت متقابل را برانگیزد. (Rawls, 2005: 58). رالز این تحلیل را برای توصیف عدم توافق اخلاقی و مذهبی به کار برد. اما والدرون از این تحلیل برای توضیح عدم توافق در زمینه عدالت و سیاست عمومی استفاده کرد با تأکید بر اینکه ضرورت دارد این اختلافات حل و فصل شود (والدرون، ۱۳۹۷: ۱۳۷). والدرون این موضوع را یکی از اصول قانون‌گذاری، تحت عنوان «احترام به عدم توافق و اصل مخالف وفادار»، می‌داند و توضیح می‌دهد که هیچ فردی نباید صرفاً به سبب مخالفت علنی‌اش با برخی از اجماع‌های اجتماعی خرابکار و خائن به جامعه تلقی شود (والدرون، ۱۳۹۷: ۱۳۷ و ۱۳۸). بنابراین، می‌توان گفت تا آزادی بیان و احترام به آن در جامعه نهادینه نشود، مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون تحقق نخواهد یافت. زیرا لازمه این مشارکت ابراز و استماع نظرات مختلف است.

در مواد ۱۸ و ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر و مواد ۱۸ و ۱۹ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، آزادی بیان یک حق شناسایی شده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان از راه سخن و گفتار و به طور شفاهی، نه به صورت مستقل، بلکه به آزادی بیان در مطبوعات

و نشریات و در اصطلاح «آزادی مطبوعات» در اصل ۲۴ و آزادی بیان و نشر افکار در رادیو و تلویزیون در اصل ۱۷۵ اشاره شده است (عباسی، ۱۳۹۵: ۱۷۲).

۵. ظرفیت‌های قانونی نظام حقوقی ایران در تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون

ظرفیت‌های لازم در قانون اساسی، اسناد بالادستی، قوانین عادی، و مقررات موضوعه دیگر نشان‌دهنده آن است که می‌توان به نوعی به اصول و شرایط لازم برای تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون دست یافت.

۵-۱. مشارکت عمومی در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام

مشارکت، به منزله یک اصل اساسی در اداره امور کشور، در موارد مختلف در قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است. این مهم به صورت کلی در اصل ۶ متبلور شده است. همچنین به اشکال دیگر مشارکت در اصول ۷ و ۸ قانون اساسی و اصول مربوط به آزادی احزاب و جامعه مدنی و اصول مربوط به موضوع شوراها اشاره شده است (علیخانی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۴). گرچه اصل مشارکت در قانون اساسی آمده است، در زمان تصویب قانون اساسی اساساً فرایند مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون به منزله راهکاری جهت ارتقای کیفیت قانون مطرح نبوده است تا با این عنوان در قانون اساسی انعکاس یابد. در یکی از پژوهش‌های انجام‌شده در زمینه امر قانون‌گذاری، راهکار ارتقای نظام قانون‌گذاری ایران استفاده از ظرفیت سیاست‌های کلی نظام معرفی شده است (کعبی و فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۵: ۹۹ و ۱۱۳). به عبارت دیگر، تأسیس حقوقی سیاست‌های کلی نظام ابزاری است برای انعطاف بیشتر اصول قانون اساسی و همخوانی بیشتر آن با شرایط متغیر (غلامی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۲: ۶۴). از طرفی مهم‌ترین هنجار حقوقی، که بعد از قانون اساسی در نظام حقوقی ایران قابل شناسایی است، سیاست‌های کلی نظام موضوع بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی سال ۱۳۹۸، در جزء ۹ از بند ۹، مشارکت عمومی در قانون‌گذاری را با این عبارت الزامی کرده است: «جلب مشارکت حداکثری مردم،

ذی‌نفعان، و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانون‌گذاری». آنچه در این قسمت از سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مقرر شده چیزی فراتر از مشارکت غیرمستقیم مردم در قالب رأی دادن در انتخابات نمایندگان است. مقصود از این مشارکت استماع نظرات عموم و ذی‌نفعان و متخصصان در فرایند تهیه و تدارک قانون است.

با توجه به اینکه سیاست‌های کلی نظام از هنجارهای حقوقی الزام‌آور و بالادستی در نظام حقوقی ایران است، نیز در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بر حسن اجرای آن تأکید شده، می‌توان گفت ظرفیت قانونی اولیه برای تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون اساسی ایجاد شده است.

۵-۲. نقش قوانین عادی در تحقق مشارکت عمومی

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، به منزله یک سند بالادستی در نظام حقوقی ایران، مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون را مقرر کرده است. حال، تحقق این مهم منوط به شناسایی آن در قانون عادی است. قانون عادی باید فرایند دقیق نحوه استفاده از سازوکار مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون و تحقق الزامات مشارکت عمومی را مشخص کند.

در قوانین عادی موجود، مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون به منزله یک فرایند الزام‌آور کلی در قانون‌گذاری شناسایی نشده است. در برخی از قوانین به صورت موردی بر کسب نظرات ذی‌نفعان تأکید شده است. مثلاً، چنان که پیش از این اشاره شد، ماده ۱۳۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مقرر کرده یک نسخه از همه طرح‌ها و لوایحی که در مجلس اعلام وصول می‌شود از طریق رسانه‌ها به اطلاع عموم برسد. اما باید متذکر شد این مقرر برای تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون کافی نیست. زیرا صرفاً فرایند ارائه اطلاعات به عموم مردم را مشخص کرده است. سازوکار دریافت نظرات شهروندان و به‌کارگیری آن در متن قانون مانده و اصولاً الزامی نیز نیست.

یکی از مصادیق الزام به کسب مشورت عمومی در ماده ۲ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، مصوب ۱۳۹۰، مقرر شده است. البته این الزام صرفاً در جهت اصلاح و تدوین

مقررات مرتبط با محیط کسب و کار است. مطابق این ماده، دولت ملزم شده، در مرحله بررسی موضوعات مرتبط با محیط کسب و کار، نظر ذی‌نفعان را به صورت مکتوب اخذ کند. بنابراین، اولین شرط برای جامه عمل پوشاندن بر مقررۀ مذکور در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون و توسعه و تحول آن در نظام حقوقی آن است که سازوکار ارسال اطلاعات به عموم مردم، سازوکار کسب نظرات عمومی، و سایر شرایط به صورت دقیق و شفاف در یک قانون عادی در مجلس تصویب شود.

نتیجه‌گیری

یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون یکی از حقوق شهروندان و بیانگر الزام قانون‌گذار به اخذ نظرات تابعین قانون و ترتیب اثر دادن به آن حین تهیه و تدوین پیش‌نویس قوانین است. در خصوص آثاری که مسئله مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون بر ارتقای کیفیت قوانین دارد باید گفت از یک طرف ارتقای کیفیت قانون یکی از مبانی الزام‌آور فرایند مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون است و از طرف دیگر یکی از اهداف مشارکت عمومی نیز بهبود کیفیت قوانین است. این فرایند از دو طریق به بهبود کیفیت تصمیمات کمک می‌کند؛ اول از طریق استفاده از خرد جمعی در قانون‌گذاری برای حل مسائل و چالش‌های موجود و دوم از طریق نزدیک کردن تصمیمات اتخاذی به خواست و نیاز عموم و در نتیجه تحقق مقبولیت قانون.

با توجه به یافته‌های تحقیق، مبنی بر شناسایی مفهوم مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون و آثار آن بر ارتقای کیفیت قوانین، همچنین، با توجه به اینکه تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری یکی از راهکارهای ارتقای کیفیت قوانین معرفی شده است، پیشنهاد می‌شود جهت حل مشکلات در زمینه کیفیت قوانین:

۱. مجلس شورای اسلامی با تصویب یک طرح راجع به تحقق مشارکت عمومی، تهیه و تدارک قانون، این فرایند را در خصوص طرح‌ها و لوایح تقدیمی به مجلس الزامی کند.

۲. در جهت آشنایی بیشتر مردم با فرایند مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون، دولت بر اساس وظایف خود، ناظر بر بند ۲ و بند ۸ اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اقدامات لازم را از طریق رسانه و مطبوعات انجام دهد.

۳. مجمع تشخیص مصلحت نظام در اجرای وظایف خود ناظر بر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام می‌تواند مواردی را که در مصوبه مجلس از فرایند مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون بهره برده نشده مغایر سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری اعلام کند.

یادداشت‌ها

۱. لغت‌نامهٔ دهخدا (نسخهٔ دیجیتال) بر اساس نسخهٔ فیزیکی ۱۵ جلدی، قابل دسترسی در <http://dehkhoda.ut.ac.ir> (آخرین مشاهده: ۱۴۰۰/۰۱/۲۸).

2. effectiveness
3. efficiency
4. organization for economic co-operation and development (oecd)
5. partnership
6. formal conception of rule of law
7. substantive conception of rule of law
8. clarity

۹. ← پایگاه خبری ایسنا (آخرین مشاهده: ۱۴۰۱/۰۱/۲۴):

<https://www.isna.ir/news/1400011707895/>

10. Universal Declaration of Human Rights
11. Charter of the United Nations
12. International Covenant on Civil and Political Rights
13. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
14. external
15. internal
16. self-determination as result
17. self-determination as process
18. international court of justice (ICJ)
19. Available in «<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/61/061-19751016-ADV-01-00-EN.pdf>» (Last visited 2022/04/21)
20. légitimité /legitimacy
21. aarhus convention
22. The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters
۲۳. مادهٔ ۱. به منظور مشارکت در حمایت از حق زندگی هر شخص از نسل حاضر و آینده در یک محیط زیست مناسب برای سلامتی و بهروزی او، هر عضو باید مطابق با مواد این کنوانسیون حق دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری، و دسترسی به عدالت در زمینهٔ موضوعات زیست‌محیطی را تضمین کند.
۲۴. بند ۱ مادهٔ ۳. هر عضو باید اقدامات ضروری قانون‌گذاری، مقررات‌گذاری، و سایر اقدامات لازم برای ایجاد سازگاری میان مقررات مربوط به دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی، و دسترسی به عدالت مندرج در این کنوانسیون و همچنین اقدامات اجرایی مناسب به منظور ایجاد و نگهداری چارچوبی روشن، شفاف، و سازگار با اجرای مقررات این کنوانسیون را اتخاذ کند.
25. Available in «<https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>» (Last visited 2022/04/19).
26. information and communication technologies (ICTs)



منابع

- ابریشمی راد، م. ا و اسدی اوجاق، ن. (۱۴۰۱). «مهم‌ترین علل قابل اجرا نبودن قوانین در نظام حقوقی ایران». *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ۱۱ (۳۵)، ۱۱۹ - ۱۴۴.
- اسلامی، سید محمدهادی (۱۳۹۷). *اصول و فنون قانون‌گذاری*. تهران: جنگل. چ اول.
- انصاری، ب. (۱۳۹۹). *اصول و فنون قانون‌گذاری؛ تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح و تدوین قوانین*. تهران: دادگستر.
- بیتام، د. (۱۳۹۰). *مشارکت شهروندان در روند قانون‌گذاری*. ترجمه حامد کرمی. مرکز پژوهش‌های مجلس (دفتر مطالعات حقوقی). شماره مسلسل ۱۱۰۵۹.
- چلبی، آ. (۱۳۹۷). *فساد و مقبولیت قانون از منظر جامعه‌شناسی حقوق*. تهران: نی.
- چیتگران، م. ص. (۱۳۹۷). «پایه‌های ضروری تشکیل‌دهنده نظام دموکراسی و تضمین‌های آن». *فصلنامه مطالعات حقوق*، ۲ (۲۱)، ۱۰۷ - ۱۲۷.
- حبیب‌نژاد، س. ا و تقی‌زاده، ا (۱۳۹۸). «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانون‌گذاری شایسته». *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ۸ (۲۶)، ۲۵ - ۴۶.
- حبیب‌نژاد، س. ا و عامری، ز. (۱۳۹۹). «قانون‌نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل‌های پیش‌نویس‌نگاری تقنینی». *فصلنامه مجلس و راهبرد*، ۲۷ (۱۰۲)، ۲۴۱ - ۲۶۵.
- دبیرنیا، ع. ر. (۱۳۹۵). «تحلیلی بر حقوق بنیادین در قانون اساسی ایران (۱) حق تعیین سرنوشت مردم». *نشریه کانون وکلا*، ۶۸ (۲۳۴)، ۱۳ - ۲۴.
- دو بنوا، آ. (۱۳۷۸). *تأملی در مبانی دموکراسی*. ترجمه بزرگ نادرزاده. تهران: چشمه.
- رستمی، و. (۱۳۸۷). «مشارکت مردم در قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران». *فصلنامه حقوق*، ۳۸ (۱)، ۱۷۹ - ۲۰۴.
- راسخ، م. (۱۳۸۵). «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون». *فصلنامه مجلس و پژوهش*، ۱۳ (۵۱)، ۱۳-۴۰.

- رضایی جوزانی، م. و حاکمی، م. ا. (۱۳۹۵). «مطالعه حق مشارکت شهروندان در قانون‌گذاری متکی بر فناوری‌های نو ظهور». *دوفصلنامه حقوق بشر و شهروندی*، ۱ (۲)، ۱۸۵ - ۲۰۶.
- عباسی، ب. (۱۳۹۵). *حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین*. تهران: دادگستر.
- عبدالاحد، ع. و همکاران. (۱۳۹۸). *آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- عبداله‌زاده شهربابکی، آ. (۱۳۹۸). «مبنای نظری بحث پیرامون مسئله کیفیت قانون: چستی و چرایی». *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، ۲۱ (۶۳)، ۲۹۶ - ۳۱۵.
- عبداله‌زاده شهربابکی، آ. (۱۳۹۹). «روش‌های ارتقای کیفیت قوانین». *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، ۵۰ (۲)، ۷۵۷ - ۷۷۰.
- عبداله‌زاده شهربابکی، آ. (۱۴۰۰). *درآمدی بر کیفیت قانون*. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- علیخانی، ص.؛ اسلامی، ر. و نیاورانی، ص. (۱۳۹۸). «ظرفیت‌های قانون اساسی ایران در افزایش مشارکت شهروندان در پرتو راهبردهای حکمرانی خوب». *فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری*، ۱۵ (۲)، ۱۱ - ۳۱.
- غلامی، ع. و بهادری جهرمی، ع. (۱۳۹۲). «مفهوم، ماهیت، و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام». *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ۲ (۱)، ۵۱ - ۷۲.
- کعبی، ع. و فتاحی زفرقندی، ع. (۱۳۹۵). «سیاست‌های کلی نظام؛ راهکار ارتقای نظام قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران». *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ۵ (۱۵)، ۹۹ - ۱۲۲.
- گرگی ازندریانی، ع. ا. (۱۳۹۶). *مبانی حقوق عمومی*. تهران: جنگل.
- مرکز مالگیری، ا. (۱۳۸۵). *حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- میرزایی، ا. ع. (۱۳۹۰). «قانون متروک: مبانی، مفهوم، و مصادیق». *مجله حقوقی دادگستری*، ۴۵ (۷۴)، ۶۹ - ۱۰۲.

نیاورانی، ص. (۱۳۸۶). «نسبت دموکراسی و احترام به قانون: پژوهش در مبانی فلسفی احترام به قانون»، نشریه حقوق اساسی، ۴ (۸)، ۲۵۹ - ۲۷۰.

والدرون، ج. (۱۳۹۷). *قانون گذاری: مفاهیم، نظریه ها، و اصول*. ترجمه حسن وکیلان. تهران: نگاه معاصر.

References

A) Books

- Abbasi, B. (2016). *Human Rights and Fundamental Liberty*. Tehran: Dadgostar Publication. Second edition. (in Persian)
- Abdolahad, A. and Others (2020). *Pathology of the Legislative System of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of Iran, First edition. (in Persian)
- Abdollahzadeh Shahbabaki, A. (2021). *Introduction to Quality of Law*. Tehran: Sahamienteshar Publication. First edition.
- Ansari, B. (2020). *Principles and Techniques of Legislation; Bill Drafting and Codification*. Tehran: Dadgostar Publication, First edition. (in Persian)
- Barten, U (2015). *Minorities, Minority Rights and Internal Self-Determination*. New Yorker: Springer.
- Beetham, D. (2011). *Parliament and Democracy in the twenty First Century, Translated by Hamed karami*. Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of Iran. (in Persian)
- Benoist, A. D. (1999). *The foundation of Democracy, Translated by Bozorg Naderzadeh*. Tehran: Nashre Cheshmeh Publication. First edition. (in Persian)
- Campbell Black, H (1968). *Black's Law Dictionary. Fourth Edition, Minnesota*. USA: West Publishing CO, 4th Ed.
- Chalabi, A. (2018). *corruption and Legitimacy of Law*. Tehran: Nashreney Publication. Second edition. (in Persian)
- Creighton, J. L. (2005). *Public Participation Handbook Making Better Decisions through the Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass, 1st Ed.
- Dworkin, R. (2013). «the Rule of Law and Human Rights in Contemporary World». in *Law of Ukraine*. NO 3, 7-13; Quoted from; Abdollahzadeh Shahrbabaki, A. (2019). «Theoretical Basis for the Discussion on the Quality of Law: Concept and Requirement», *Public Law Research*. 21 (63), 297-317.

- Ealami, S. M. H. (2018). *Principles and Techniques of Legislation*. Tehran: Jangal Publication. First edition. (in Persian)
- Fuller, L. L. (1969). *the Morality of Law*. New Haven and London: Yale University Press. the Second Edition.
- Gordgi, A. A. (2017). *the Fundamentals of Public Law*. Tehran: Jangal Publication, Sixth edition. (in Persian)
- Higgins, R. (1994). *Problems and Process International Law and How We Use It*. New York: Oxford University Press; Available in «<https://books.google.com/books?id=QEVPAx9qkScC&lpg=PP1&pg=PR3#v=onepage&q&f=false>» (Last visited 2022/04/21).
- Lautenbach, G. (2013). *the Concept of the Rule of Law and the European Court of Human Rights*. UK: Oxford University Press.
- Markaz Malmiri, A. (2007). *the Rule of Law. Concepts, Fundamentals and Perception*. Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of Iran, First edition. (in Persian)
- Nabatchi, T., Leighninger, M. (2015). *Public Participation for 21st Century Democracy*. New Jersey: Jossey-Bass a Wiley Brand.
- OECD (2001). *Citizens as Partners*, Paris: OECD Publications.
- Pimbert, M., Wakeford, T. (2001). «Overview – Deliberative Democracy and Citizen Empowerment». in *Deliberative Democracy and Citizen Empowerment*. Michel Pimbert and Tom Wakeford eds. PLA Notes. 23-28. Available in «<https://pubs.iied.org/6345iied?r=p>». (Last visited 2022/04/19).
- Rawls, J. (2005). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press. Available in: «<https://books.google.com/books?id=vICsAgAAQBAJ&lpg=PP1&pg=PR4#v=onepage&q&f=false>», (Last visited 2022/04/18).
- Raz, J. (1983). *the Authority of Law Essays on Law and Morality*. New York: Oxford University Press.
- Renn, Ortwin & Thomas Webler & Horst Rakel & Peter Diemel & Branden Johnson (1993). «Public Participation in Decision Making: A Three-step Procedure». *Policy Sciences*, 26(3).
- Rose, J. (2004). «the Rule of Law in the Western World: An Overview», *Journal of Social Philosophy*, 35(4).
- Skaaning, S. E. (2010). «Measuring the Rule of Law». *Political Research Quarterly*, 63 (2), 449-460.
- UNESCAP. «what is good governance?». available in «<https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/good-governance.pdf> ». (Last visited 2021/03/03).

►
Walderon, Jeremy (2018). *Legislation: Concepts Theories and Principles. Translated and Edited by Hasan Vakilian*. Tehran: Negah Moaser Publication. First edition. (in Persian)

B) Articles

Abdollahzadeh Shahbabaki, A. (2019). Theoretical Basis for the Discussion on the Quality of Law: Concept and Requirement. *Journal of Public Law Research*, 21 (63), 297-317. (in Persian)

Abdollahzadeh Shahbabaki, A. (2020). Techniques for Improving the Quality of Laws. *Journal of Public Law Studies*, 50 (2) 757-770. (in Persian)

Abrishami Rad, M. A., Asadi oojagh N. (2022). The most important reasons for the non-enforcement of laws in the Iranian legal system. *Journal of Public Law Knowledge*, 11 (35), 119-144. (in Persian)

Alikhani, Sadegh and Reza Eslami and Saber niavarani (2019). The Capacities of Iran's Constitution in Increasing Citizen's Participation in the Light of Good Governance Strategies. *Journal of Criminal and Private Law studies*, 15 (40), 11-31. (in Persian)

Barraud, B. (2016). Citizen Co-Writing of Bills: Participation in the Service of Representation, Politeia-Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit constitutionnel. *Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit constitutionnel*. 1-25. (in French).

Chitgaran, M. S. (2018). The Essential Foundations of the Democratic System and its Guarantees. *Journal of Legal Study*, 2 (21), 107-127. (in Persian)

Dabirnia, A. (2016). An Analysis of Fundamental Rights in Iran's Constitution; the Right of People to Self-Determination. *Journal of Iran Bar Association*, 68 (234), 13-24. (in Persian)

HabibNezhad, S. A., TaghiZadeh, A. (2020). Legislative Needs Assessment; A required Element in Competent Legislation. *Journal of Public Law Knowledge*, 8 (26), 25-46. (in Persian)

HabibNezhad, S. A., Ameri, Z. (2020). Law-making in the Iranian Legislative System in the Light of Legislative-Drafting Models. *Journal of Majlis and Rahbord*, 27 (102), 241-265. (in Persian)

Kabi, Abbas and Ali Fattahi Zafarghandi (2016). General Policies of the system; the Strategy of promoting the Legislative System in the Islamic Republic of Iran, *Journal of Public Law Knowledge*, 5.(15) 99-122. (in Persian)



- Mirzaei, E. (2011). Abandoned Act: Fundamentals Concepts and Examples. *Journal of Judiciary Law*, 74, 69-102. (in Persian)
- Niavarani, S. (2007). the Democracy and Respect for the Law; Research in philosophical Foundations. *Journal of Constitution Law*, 4.(8), 259-270. (in Persian)
- Rasekh, M. (2005). intrinsic and transvers features of the law. *journal of majlis and rahbord*, 13.(51), 13-40.
- Rezaee jozani. M., Hakemi M. A. (2016). The Study of Citizen's Participation Right in Legislation Relies on New Technologies. *Journal of Human Rights and Citizenship*, 1(2) 185-206. (in Persian)
- Rostami, V. (2008). Peoples participation in Legislation of Islamic Republic of Iran. *Journal of Private Law studies (Law Studies)* 38 (1) 179-204. (in Persian)
- Vidal-Naquet. A. (2016). The Citizen co-Legislators: When How For What Results?. in *La démocratie connectée: ambitions, enjeux, réalités. Toulon. France.* 17-28. (in French)

c) France

- Barraud, B. (2016). «La co-écriture citoyenne des projets de loi: la participation au service de la représentation». Politeia-Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit constitutionnel, *Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit constitutionnel.* 1-25.
- Vidal-Naquet, A. (2016). «Le citoyen co-législateur: quand, comment, pour quels résultats?» . in *La démocratie connectée: ambitions. Enjeux. réalités. Toulon. France.* 17-28.

