

چهارچوب حقوقی خط‌مشی‌گذاری در انگلستان*

نویسنده: پیترکین

مترجم: دکتر غلامحسین مزارعی

مقدمه

حقوق و سیاست رابطه پیچیده و چندگانه‌ای دارد و این مقاله نیز به یکی از جنبه‌های این رابطه یعنی محدوده‌ای که در آن روند سیاست‌گذاری در قانونگذاری اولیه و ثانویه صورت می‌گیرد و می‌بایست به وسیله قانون تنظیم شود، می‌پردازد.^۱ منظور نگارنده از سیاست، اهداف یا مقاصدی است که قانونگذاری برای دستیابی یا پیشبرد آنها تدوین می‌شود. و منظور از قانونگذاری، مقرراتی است که ناظر به آینده و عام بوده و به فرد خاصی دلالت یا اشاره ندارد. قانونگذاری اولیه به وسیله پارلمان و قانونگذاری ثانویه به وسیله اعمال اختیارات قانونی تدوین آن صورت می‌گیرد. البته همه سیاست‌گذاری‌ها به وسیله قانونگذاری اولیه و ثانویه انجام نمی‌گیرد و دولت‌ها اهداف خود را از طریق راه‌های گوناگون و متنوعی پیگیری می‌کنند. با این حال در اصطلاح حقوقی، قاعده‌گذاری مهم‌ترین روش مورد استفاده حکومت‌ها برای تعقیب سیاست‌ها بوده، و قانونگذاری اولیه و ثانویه آشکارترین و حتمی‌ترین روش برای پیگیری سیاست‌ها در قاعده‌گذاری است. آنچه نگارنده در نظر دارد مرتبط با سایر قاعده‌گذاری‌هایی است که به وسیله نهادهای حکومتی و غیرحکومتی اجراکننده وظایف عمومی انجام می‌شود و یا آن دسته‌ای از خط‌مشی‌گذاری که محصول قانونگذاری نباشد. روندی که منتهی به

* متن انگلیسی این مقاله (The Constitutional and Legal Framework for Policy-making) توسط آقای دکتر محمد حسین زارعی در درس خط‌مشی‌گذاری دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی در اختیار اینجانب و سایر دانشجویان قرار گرفت. لذا از لطف ایشان سپاسگذاری می‌نمایم.

• دانشجوی مقطع دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی.
۱ واژه قانون در معنای عام به کار برده شده تا شامل همه مقررات از جمله آیین‌نامه‌های پارلمانی باشد.

تدوین قانونگذاری اولیه و ثانویه می‌شود به عنوان روند «پیش از تقنین» نامیده می‌شود. این روند دو مرحله اصلی پارلمانی و فراپارلمانی دارد.

هم‌اکنون براساس نظام حقوقی انگلیس، سیاست‌گذاری در روند پیش از تقنین تا حد زیادی قاعده‌گذاری نشده است. مرحله پارلمانی براساس قانون تفصیلی که متضمن ترتیبات ثابتی است، صورت می‌گیرد؛ در ارتباط با قانونگذاری ثانویه چندین مقرر قانونی وجود دارد (نظیر قانون اسناد قانونی ۱۹۴۶). اما پارلمان صرفاً نقشی حاشیه‌ای در سیاست‌گذاری مرحله پیش از تقنین دارد که البته قواعد آیین‌نامه داخلی پارلمانی خارج از قلمرو نظارتی دادگاه‌هاست. در مرحله فراپارلمانی تنها قواعد قانونی که می‌تواند به‌طور مختصر بررسی شود قواعد عدالت طبیعی است.^۱ به این معنا که هیچ‌کس نمی‌تواند در مواردی که خود در آن ذینفع است، قضاوت کند و هیچ‌کس را نباید محکوم کرد مگر اینکه فرصت معقولی به او داده شود تا دلایل خود را مطرح کند که این امر تا مرحله پیش از تقنین اعمال نمی‌شود.^۲ اما الزامات قانونی برای مشورت باید انجام شود: در کامن‌لا ممکن است الزام به مشورت اجباری صورت گیرد به‌خصوص هنگامی که دولت به‌طور صریح یا ضمنی انتظار مشروع مشورت داشته باشد فقط در قانونگذاری ثانویه اما نه در قانونگذاری اولیه قصور در توافق در مشورت می‌تواند مبنای عدم اعتبار قانون باشد. در غیر این صورت دادگاه‌ها بر مرحله فراپارلمانی روند پیش از تقنین نظارت نمی‌کنند.

هدف اولیه این مقاله ارائه مبنای هنجاری^۳ برای تفکر درخصوص مقررات قانونی و اساسی خط‌مشی‌گذاری در روند پیش از تقنین می‌باشد. فرض اساسی این است که ما به توسعه تئوری حقوق اساسی در زمینه سیاست‌گذاری در مرحله پیش از تقنین نیاز داریم تا بتوانیم به مسئله مقررات حقوقی در آن روند به روشی اصولی بپردازیم. استدلال اصلی نگارنده این است که دولت باید بنا به ضرورت مبتنی بر حقوق اساسی که بر پایه اعلام پیشنهادات گسترده قانونی‌اش است و نیز با اجازه دادن به گروه‌های ذینفع برای اعلام دیدگاه‌هایشان نسبت به آن پیشنهادات، در شرایطی آزاد و غیرمحرمانه عمل کند. اهمیت واژه اساسی constitutional در این جمله نیاز به توجه دارد. زیرا

1. Nemo iudex in sua causa and audi alteram partem.
2. Craven, G.J. (1998) Legislative Action by Subordinate Authorities and the Requirement of a Fair Hearing, 16Melbourne Unive.ir 569.
3. Normative

انگلستان فاقد یک قانون اساسی نوشته شده است، لذا الزامات اساسی می‌بایست بنا به ضرورت از ملاحظاتی که سرویلیام وید^۱ آنها را «بنیان‌های اساسی» نامیده است، استخراج شوند.^۲ نظیر: دکترین تفکیک قوا، مفهوم دولت نمایندگی، و اصول اساسی نظیر این که اعمال دولت باید با روشی شفاف و پاسخگو اعمال شود. این بنیان‌های اساسی سیستم حکومتی ما، استلزامات هنجاری^۳ مهمی برای طراحی و هدایت سیستم دارند. زیرا این الزامات (استدلال خواهیم کرد که اساسی است) مبنایی را برای اجبار دولت به انجام تعهدات حقوقی خاص فراهم می‌کند که هم اکنون نه قانون و نه کامن‌لا متضمن آنها نیستند. گرچه فضا مانع از رعایت جزییات محتوی این تعهدات حقوقی می‌شود.

در این مقاله حقوق اساسی، بر پادشاهی متحده (UK) متمرکز است و از نظر نهادی بر دولت مرکزی و از نظر قانونی بر انگلستان. بنابراین بحث تئوریک اولیه در رابطه با سیستم وست منیستری حکومت می‌باشد که با اتحاد سطح بالای قوه مقننه و مجریه توصیف می‌شود. پارادایم فرض شده در این مقاله سیستم سیاسی دو حزبی است و ترتیبات انتخاباتی که توان تشکیل دولت توسط حزب اکثریت را به وجود می‌آورد. نگارنده این پارادایم را به دلیل سادگی انتخاب کرده است چون اگر بحث پیچیده‌تری انتخاب می‌شد بیم آن بود که اصول اساسی در آن گم شود، با این حال در موارد مختلف این مدل را با سیستم ایالات متحده آمریکا مقایسه و تطبیق کرده‌ام.

گفتار اول: بازیگران اصلی

در ابتدا ضروری است بازیگران اصلی در روند پیش از تقنین قانون‌گذاری معرفی شوند: دولت، یعنی اعضای پارلمان که بخش سیاسی قوه مجریه حکومت را تشکیل می‌دهند؛ احزاب سیاسی پارلمانی، یعنی اعضای گروه‌های ایدئولوژیک پارلمانی و به-خصوص حزب حاکم؛ نمایندگان پارلمان یعنی اعضای فردی پارلمان که عضو حکومت نیستند؛ احزاب سیاسی خارجی از پارلمان یعنی کارمندان دولتی که در قسمت غیرسیاسی قوه مجریه حکومت مشغولند؛ گروه‌های فشار، لابی‌های تجاری که گاهی اوقات مشاورین پارلمانی نیز نامیده می‌شوند.

1. Sir William Wade
2. In Constitutional Fundamentals (London, 1980 and rev.edn.1989).
3. Implications normative

واژه «گروه‌های فشار» نیاز به توضیح دارد. چنین گروه‌هایی دو نوعند: نوع اول: شامل اشخاص خاصی است که از جانب بقیه اعضای گروه سهم‌فعالی در روند پیش از تقنین دارند و افزایش منافع افراد را دنبال می‌کنند که گروه‌های منفعت‌نمیده می‌شوند.^۱ نوع دوم: گروه‌هایی که با دنبال کردن ارتقاء برخی ایده‌ها متمایز می‌شوند که به گروه‌های آرمانگرا معروفند.^۲ اما این تمایز اهمیت عملی در این نوشته ندارد. در این مقاله نگارنده گروه‌های فشار را از احزاب سیاسی و نهادهای دولتی متمایز کرده است. گرچه این امر ممکن است از نظر جامعه‌شناسی مشکل‌ساز باشد،^۳ اما همان‌گونه که خواهیم دید برای اهداف یک تئوری اساسی هنجاری مهم است.

ممکن است گروه‌ها سازماندهی شده باشند، در صورتی که نیازی به این کار نیست. چون چنین گروه‌هایی رسماً وجود خارجی ندارند، واژه «گروه» به سازوکاری اطلاق می‌شود که از طریق این سیاست‌ها راهشان را در روند پیش از تقنین از طریق فعالیت‌های بازیگرانی غیر از احزاب سیاسی و نهادهای حکومتی می‌یابند. این بازیگران ممکن است در گروه‌های فیزیکی فعالیت کنند و یا احتمال دارد به صورت اشخاص منفرد یا شرکت‌ها وجود داشته باشند. اما فعالیت اشخاص منفرد یا شرکت‌ها، اگر تنها هدف آنها افزایش منفعت خودشان باشد فعالیت گروه نخواهد بود، زیرا قوانین به‌طور عمومی اجرا می‌شوند و به شخص خاصی اشاره یا ارتباط ندارند. سیاست‌گذاری در مرحله پیش از تقنین ضرورتاً مرتبط با اهداف و مقاصدی است که بر بخش‌های عمومی تأثیر دارد و نه بر اشخاص خاص. فعالیت گروه بر طبق روشی است که در آن بازیگرانی غیر از احزاب سیاسی و نهادهای حکومتی در بخشی از سیاست‌گذاری روند پیش از تقنین نقش بازی می‌کنند؛ و گروه شامل بازیگران و افرادی می‌شود که در روند پیش از تقنین مشارکت دارند، خواه با یکدیگر تشکیل یک سازمان داده باشند یا خیر.

-
1. Interest groups
 2. Cause groups
 3. R.Baggott.Pressure Groups Today (Manchester.1995)ch.1.

گفتار دوم: زمینه اساسی روند پیش از تقنین

بند اول: مسئولیت و نمایندگی

به منظور درک مناسب روند پیش از تقنین، ابتدا تحلیل زمینه‌ی اساسی ناظر بر آنچه که اتفاق می‌افتد ضروری است. دو ایده‌ی سیاسی در مرکز الگوی سیستم وست‌منیستری حکومت یعنی «نماینده‌گی» و «مسئولیت» قرار دارد. آنچه که نقص الگوی سیستم وست‌منیستری خاص (یا در واقع تمام این دسته) محسوب می‌شود در کلمات «نماینده‌گی» و «مسئولیت» نهفته است. این دو ایده اساس ساختار حکومت در چنین سیستمی را بیان می‌کنند. «نماینده‌گی» از طریق انتخابات عمومی مطابق اصول حق رأی همگانی و حق یک رأی برای هر کس تضمین می‌شود و مسئولیت به وسیله اتحاد بسیار بالای قوه مقننه و مجریه و با دکترین‌های مسئولیت فردی و جمعی وزرا تضمین می‌شود. این دو ایده (یعنی نمایندگی و مسئولیت) نقطه‌ی آغازی برای تحلیل وظیفه‌ی اساسی حکومت، نمایندگان پارلمان و مستخدمین دولتی فراهم می‌کند. نمایندگان پارلمان با رأی عمومی و از میان آنها دولت انتخاب می‌شود که در مقابل پارلمان به عنوان نماینده‌ی مردم در خصوص چگونگی اداره‌ی کشور پاسخگو است. مستخدمین عمومی همان‌گونه که از نامش پیداست، وظیفه‌ی اساسی مستقلی ندارند، بلکه صرفاً یک وظیفه‌ی خدمتی وابسته دارند. نکته‌ی اصلی ایده‌ی مدرن نمایندگی، این است که نمایندگان پارلمان حوزه‌ی انتخابی‌شان را خودشان نمایندگی و نظارت می‌کنند نه گروه‌ها. ایده‌ی نمایندگی فردی متضمن اعمال رأی همگانی است.^۱ در بریتانیا در قرن هجدهم و اوایل قرن نوزدهم نمایندگی گروه‌ها و منافع، به عنوان نقش مشروع اعضای پارلمان در انجام وظیفه‌شان یا ارتقاء خدمات عمومی مطرح شد.^۲ تمایز بین نمایندگی فردی و نمایندگی گروهی در قلب موضوعی است که در این مقاله به آن اشاره می‌شود.

۱. عدم سازگاری خاص میان نمایندگی فردی و سیستم حوزه انتخابی سرزمینی وجود دارد. مبنای این سیستم ایده‌ای است که نمایندگان پارلمان، جامعه را نمایندگی می‌کنند، اما این ایده تجلی ضعیفی در انگلستان دارد.

2. Aldrman, G. **Pressure Groups and Government in Great Britain**, (London, 1984), 5-9.

بند دوم: احزاب سیاسی

نتیجه دیگر عمومیت حق رأی در بریتانیا، توسعه احزاب سیاسی بود. برای اینکه احزاب پارلمانی و خارج از پارلمان در مفهوم سنتی مسئولیت و نمایندگی گنجانده شود مشکلاتی وجود دارد. نظم حزبی در پارلمان دلیل عمده‌ای است برای این‌که پارلمان صرفاً دارای نقش حاشیه‌ای در کنترل رفتار روزمره دولت باشد و به همین دلیل جای تردید است که نمایندگان پارلمان نماینده حوزه انتخابیه خود باشند. زیرا در هنگام متابعت از نظم پارلمانی آن‌چنان که موکلینشان می‌خواهند رأی نمی‌دهند.

از طرف دیگر احزاب سیاسی پارلمانی ملازم ضروری حق رأی همگانی هستند زیرا این امر فهرست قابل توجهی از انتخاب‌های سیاسی را فراهم می‌کند که از رهگذر آن مردم حقوق انتخاباتی خود را اعمال می‌کنند.^۱ حتی در ایالات متحده که نظم حزبی در قوه مقننه بسیار ضیف است، گروه‌بندی‌های حزبی کاندیداها، نقش حیاتی در روند انتخابات دارند. در این روند، نقش احزاب خارج از پارلمان کمک به کاندیداهای پارلمانی‌شان برای پیروزی در انتخابات است. این‌که چگونه یک سیستم مبتنی بر حق رأی همگانی می‌تواند بدون احزاب سیاسی پارلمانی و خارج از پارلمان به گروه‌بندی کاندیداها در پارلمان کمک کند، تصور مشکلی است.

احزاب سیاسی خارج از پارلمان، به دلایل شناسایی اهمیت آنها و تنظیم‌کنندگی سازمانی درونی و فعالیت مالی و انتخاباتی آنها شاید بتوانند جایگاهی در قانون اساسی داشته باشند (نظیر آلمان).^۲ نفوذی که قسمت خارج از پارلمانی حزب در قدرت دولت و اعضای قسمت پارلمانی می‌تواند داشته باشد، برای تشریح روش‌های سنتی تفکر در مورد دولت با مشکل روبرو می‌شود.^۳ راه حل مناسب برای دنبال کردن این امر، توسل به خواسته مردم از نماینده مجلس برای اجرای سیاست‌های اعلام شده در

۱. احزاب سیاسی منافع و خواست‌های عمومی را در دسته‌های محدودی از سیاست‌های بدیل متراکم، یکپارچه و وفق می‌دهند:

Lhvely, J, **Democracy**, (oxford, 1975), 125.

2.C.F. Foster, N, **German Legal System and Laws**, (London, 1996), 148-149. See also: Constitutional of Fifth French Republic 1958. Art.4: EC Treaty (Treaty of Rome). Ar. 138a. in the US the selection of electoral candidates is heavily regulated by law :A Ware . **Political Parties and Party Systems** (oxford, 1996), 259-661: See also 268-9.282-4 re intra-party democracy in candidate selection procedures.

۳. برای بحث در خصوص چنین نفوذی بنگرید به:

Blondel, J, & M. Cotta, **Party and Government** (London, 1996), 31-35, 37-38.

اعلامیه انتخاباتی‌اش می‌باشد. اعلامیه‌های انتخاباتی معمولاً محصول مشارکت مردم و گروه‌های مختلف پارلمانی و خارج پارلمانی احزاب سیاسی است. اگر بپذیریم که احزاب سیاسی نقش ضروری در تنظیم اصل دموکراسی نمایندگی با اجرای حق رأی همگانی دارند، پس پذیرش این امر به عنوان یک فرض هنجاری دشوار نخواهد بود که اعلامیه‌های احزاب مبنای خواسته انتخاباتی و اجرای نظم حزبی پارلمانی باشد (حدافل نسبت به اعلامیه‌های تعهدات)^۱ که ساز و کار مناسبی برای دستیابی به چنین پذیرشی است.^۲ انتخابات می‌تواند به عنوان رقابتی که در آن احزاب گوناگون با برنامه‌هایشان رقابت می‌کنند دیده شود، حزبی که برنده می‌شود اجازه دارد برنامه‌هایش را عملی کند. اما همین که انتخابات تمام شد، ممکن است استدلال کند که نقش حزب خارج از پارلمان در تضمین حکومت نمایندگی پایان یافته و رابطه اساسی صحیحش با دولت تفاوتی با سایر گروه‌های فشار ندارد. آنچه پیشنهاد می‌شود این‌که نقش احزاب سیاسی خارج از پارلمان در سیستم حکومتی که بنیانش بر نمایندگی است نیاز به دارد که بین تمایز نقش آنها در شکل‌گیری برنامه‌های سیاسی در زمان انتخابات به رأی‌دهندگان ارائه می‌شود و نقشی که آنها در مشارکت در مذاکرات سیاسی مابین دو انتخابات بازی می‌کنند. سیاست‌گذاری‌هایی که محصول اعلامیه‌های انتخاباتی باشد برای انتخاب یک دولت جهت‌گیری شده است. در حالی که در بین انتخابات سیاست‌گذاری اصولاً برای اداره کشور است. احزاب خارج از پارلمان دارای نقش اساسی در اولی و نه در دومی هستند. دومی وظیفه دولت‌های انتخابی است. در رابطه با سیاست‌گذاری در مرحله پیش از تقنین با احزاب خارج از پارلمان باید به‌عنوان نهادهای هم‌ردیف با گروه‌های فشار برخورد کرد. اگر این عقیده که اعضای پارلمان نماینده اشخاص هستند و نه گروه‌ها، معنایی در سیستم وست‌منیستری مدرن داشته باشد، احزاب خارج از پارلمان

۱. توضیح اساسی و کامل‌تر در مورد نظم حزبی می‌تواند بر مبنای اتحاد دولت و پارلمان در سیستم وست‌منیستری ارائه شود. در سیستم ریاستی ایالات متحده آمریکا به‌عنوان نمونه تفکیک مقننه و مجریه است. سیاست‌هایی که در قوه مقننه رد می‌شود و برای دولت مهلک نیست. ثبات دولت مرتبط با کنترل قوه مقننه نیست. در مقایسه بر مبنای سیستم وست‌منیستری فقدان نظم حزبی، خطر بی‌ثباتی تحمل‌ناپذیری را ایجاد خواهد کرد. اگر این نکته را بپذیریم، نظم حزبی همچنان می‌تواند (با محدودیت‌هایی) پذیرفته شود. ضرر نظم حزبی تضعیف مکانیسم‌های مسئولیت پارلمانی است. بنابراین مکانیسم‌های غیرپارلمانی در مقابله با نقایص ناشی از نظم حزبی در پاسخگویی ضروری است.

۲. اما دیدگاه دوجنبه‌ای دادگاه‌ها نسبت به بیانیه‌ها را نیز بیان کرده‌ام:

Cane, *An Introduction to Administrative Law*. 3rd edn, (Oxford, 1996), 150-151.

نباید هیچ رابطه مرجعی با دولت قدرت یافته خودشان یا سایر قسمتهای پارلمانی حزبشان، داشته باشند. منظور نگارنده این نیست که اعلامیه‌های حزبی برنامه‌های کاملی تنظیم می‌نمایند یا اینکه آنها نمی‌توانند در طول حیات دولت اصلاح یا تغییر داشته باشند، بلکه استدلال این است که نقش متمایز احزاب خارج از پارلمان در سیستم وست منیستری باید به روند انتخابات محدود شود. احزاب خارج از پارلمان نباید نقش مرجح یا خاصی در روند پیش از تقنین داشته باشند. برداشت فعلی از حقوق اساسی در زمینه دخالت احزاب خارج از پارلمان در روند سیاست‌گذاری چند سال قبل در بریتانیا با پیشنهادی که برای تغییر اساسنامه حزب کارگر ارائه شده بود نشان داده شد که قرار شد حزب پارلمانی، حتی اگر در قدرت باشد، ملتزم به تصمیمات سیاسی حزب غیر پارلمانی شود. در واقع پیشنهاد می‌شد که کاندیداهای پارلمانی آینده باید تعهدی را به‌عنوان شرط کاندیداتوری امضاء کنند که برای اجرا در مجلس عوام به‌عنوان سیاست‌های حزب خارج از پارلمان پیگیری و اعمال شود.^۱ البته قابل قبول نیست که بگوییم چنین تغییری به هر نحو خلاف قانون اساسی است زیرا در بریتانیا قاعده حقوقی خاصی بر نقش احزاب سیاسی در روند سیاست‌گذاری حاکم نیست. با این حال از نظر حقوق اساسی این پیشنهاد به وضوح ثابت می‌کند که نیاز به یک تئوری هنجاری در مورد نقش احزاب سیاسی در سیستم حکومتی ضروری است. ادعا این است که احزاب خارج از پارلمان نباید نقش اساسی در ساختن سیاست در روند پیش از تقنین داشته باشند.

بند سوم: گروههای فشار

پیرو مطالب قبلی، اکنون ما باید موقعیت گروه‌های فشار (و نیز از نظر نگارنده، احزاب سیاسی خارج از پارلمان) را در روند سیاست‌گذاری بررسی کنیم. توجه بیشتر اکثر مطبوعات به سمت گروه‌های فشار توصیفی و اثبات‌گرایانه است و در واقع متخصصین علوم سیاسی از دهه ۱۹۵۰ علاقه وافر به بررسی گروه‌های فشار پیدا کرده‌اند. فعالیت گروه‌های فشار عبارت است از: تکثرگرا، تکثرگرای نوین، مشارکتی، راست‌گرای نوین، مارکسیست و سایر تحلیل‌ها که متمرکز بر توصیف خاصی از فعالیت

1. Liver, D, "The Parties and Parliament ; Representative or Intra-Party Democracy?" In J. Jowell & D. Oliver (eds.), The Constitution, 2nd ed., (Oxford, 1989), p.5.

گروه منفعت‌طلب، است. در اینجا جنبه‌های مختلف فعالیت گروه‌های فشار که دارای دلالت‌های هنجاری است انکار نمی‌شود،^۱ اما نوشته‌های مدرن در مورد فعالیت گروه‌های فشار به طور شگفت‌انگیزی فاقد نظریه‌پردازی در مورد این نکته است که چگونه چنین فعالیت‌هایی در ایده‌آل‌های دموکراسی قرار می‌گیرند؟ اگر به بریتانیا توجه کنیم این فقدان با این واقعیت که اغلب مطبوعات با نفوذ در این کشور از گروه‌های فشار سرچشمه نمی‌گیرند، تشدید شده است. در ابتدای سال ۱۹۹۳ آنتونی بیرک مطرح کرد که هیچ تئوری یا مدلی مبتنی بر حقوق اساسی که رویه مشورت میان نهادهای حکومتی و سخنگویی گروه‌های سازمان یافته را دربر بگیرد، وجود ندارد.^۲

بیرک معتقد است گروه‌های فشار چندین وظیفه در سیستم حکومتی ایفا می‌کنند که ضروری است در محتوای حقوق اساسی روشن شوند. البته این فرضیه می‌تواند با این استدلال مخالف مواجه شود که گروه‌های فشار فقط در مرحله پیش از تقنین نفوذ خود را اعمال می‌کنند و نمی‌توانند به‌طور واقعی قواعد را بسازند، بنابراین فعالیت آنها نیاز به مجوز اساسی ندارد زیرا قانون اساسی صرفاً اعمال قدرت خط‌مشی‌گذاری را مورد توجه قرار می‌دهد. چنین دیدگاهی برای این واقعیت که منفعت در فعالیت گروه‌های فشار به‌طور برجسته‌ای توصیفی می‌باشد؛ کاربرد دارد. اگر فقط به دلیل مشورت با گروه‌ها، عموماً نیاز به قانون باشد این نظریه دیدگاهی بسیار مضیق از قانون اساسی را در نظر گرفته است. از نقطه نظر حقوق اساسی در نهایت دو مدل هنجاری موجه برای فعالیت گروه‌های فشار وجود دارد: اول اینکه این امر می‌تواند به‌عنوان شکلی از نمایندگی تلقی شود، دوم اینکه به‌عنوان شکلی از مشارکت باشد. در این حالت می‌توان گفت گروه‌های فشار بیانگر منافع، اهداف و ایدئولوژی افراد هستند. این دو مدل مختلف بررسی گروه‌های فشار دارای مفاهیم مختلف اساسی و حقوقی است.

۱. مشارکت

ابتدا به بررسی مفهوم مشارکت می‌پردازیم. براساس سیستم حق رأی همگانی و انفرادی، شکل اصلی مشارکت شهروند در حکومت، رأی دادن در انتخابات به نامزدهای انتخاباتی است. انتخابات نوع ضعیف مشارکت است. در دموکراسی، حکومت متعهد به تضمین این امر است که شهروندان بتوانند به طور آزادانه در روند

1. See generally: Baggott.n, 5 above, ch.3.

2. **The British System of Government**, 9th ed, (London, 1993), p. 159.

سیاسی به روش‌هایی مشارکت کنند، اما در اغلب نظام‌های سیاسی، رأی دادن شهروندان الزامی نیست. حتی در نظام‌هایی نیز که رأی دادن شهروندان الزامی است، شیوه‌های قوی‌تر مشارکت سیاسی (نظیر عضویت در احزاب سیاسی) به صورت داوطلبانه انجام می‌شود. از تمام انواع مشارکت‌های سیاسی، رأی دادن به کمترین هزینه توسط مشارکت‌کنندگان، نیاز دارد و علیرغم امکان تقسیم غیرعادلانه حوزه‌های انتخاباتی، تضمین برابر شدن شرایط که مشارکت‌کنندگان از طرف مشارکت انتظار دارند آسانتر است.^۱

این دو ویژگی رأی دادن یعنی اعطای فرصت تقریباً مساوی و حداقل هزینه لازم برای رأی‌دهنده، حق رأی را بنیان دموکراسی همگانی ساخته است.

روش‌های مشارکت قوی‌تر از رأی دادن در انتخابات، که فعالیت بیشتر شهروندان در مرحله پیش از تقنین را تضمین می‌کند، داوطلبانه هستند. اکثر مردم نه علاقه‌مند چنین فعالیتی در چنین تصمیم‌سازی هستند و نه منابع آن را دارند. سازماندهی مؤثر برای مشارکت در سطح گسترده‌ای امکان‌پذیر نیست. دموکراسی‌های مدرن موقعی می‌توانند به آرامی جریان یابند که اکثر شهروندان از نظر سیاسی غیرفعال باشند. نمی‌توان مدافع یک دولت قوی بود مگر اینکه پذیرفت که سکوت نسبی شهروندان پیش شرط کارایی سازمان و کارکرد آن در جوامع بزرگ می‌باشد.

این موضوع را صریح مطرح می‌کنیم که حتی اگر هم این هدف مطلوب و عاقلانه باشد ولی در بریتانیا یا هر جامعه بزرگ دیگر از نظر تدارکاتی تضمین کردن فرصتی برابر برای مشارکت قوی همه شهروندان در روند پیش از تقنین وجود ندارد. مشارکت شهروندان در تصمیم‌سازی حکومتی از طریق سازمان‌ها صورت می‌گیرد.^۲ آیا ما می‌توانیم فعالیت گروه‌های فشار در یک دموکراسی بزرگ را به عنوان شکل مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری حکومتی و نیاز به مداخله گروه‌های فشار در روند پیش از تقنین را به نام مشارکت توصیف و توجیه کنیم؟

اگر مشارکت شهروند در روند پیش از تقنین را وضعیتی ناشی از ضرورت حقوق اساسی بدانیم و اگر این مشارکت از طریق گروه‌های فشار تضمین شود، دولت‌ها ملزم

۱. حتی اگر در نظامی یک رأی یک ارزش نباشد حداقل در آن نظام هر فرد یک رأی محسوب می‌شود.
 ۲. *CF: Lively*, n, 8 above, 131-15; *Patman, C. participation and Democratic Theory* (Cambridge, 1970), esp. 109-110; *Brich A.H.*, "The Theory and Practice of Modern British Democracy" in *J. Jowell and D. Oliver* (eds), *The Changing Constitution*, 2nd ed. (Oxford, 1989), 106-107.

به این خواهند شد که برای هر شهروند فرصت تقریباً مساوی مشارکت در فعالیت گروه‌های فشار را تضمین کنند. دقیقاً مشابه زمانی که دولت‌ها موظف به تضمین فرصت برابر حق رأی آزاد و عادلانه برای شهروندان بالغ هستند. اما باید گفت این امر نشان می‌دهد که تعیین تفصیلی محدودهٔ چنین تعهدی تا حد زیادی دشوار است، لذا باید دید چگونه می‌توان آنرا اجرا کرد. وجود چنین تعهدی دولت را ناگزیر به اعمال کنترل‌هایی بر فعالیت‌های سیاسی شهروندان معمولی خواهد کرد که این سطح از کنترل‌ها در یک جامعه آزاد قابل پذیرش نیستند. آزادی اجتماعات می‌تواند به‌طور غیرقابل قبولی نه تنها از طریق محدودیت، بلکه از طریق قاعده‌گذاری نقض شود؛ و مقرراتی که برای تضمین فرصت‌های مشارکت برابر همه شهروندان ضروری است، حداقل در استدلال، به‌صورت غیرقابل قبولی، آزادی انتخاب، زمان و نحوهٔ عضویت در گروه‌های فشار را نقض می‌کند.

پس نتیجه‌گیری می‌کنیم که نظریه‌های مشارکت، پایه‌های دقیقی برای توجیه اساسی یا ضرورت مداخلهٔ گروه‌های فشار در روند پیش از تقنین را فراهم نمی‌کند. در جوامع مدرن، مشارکت عمومی شهروندان در تصمیم‌گیری حکومت حتی از طریق گروه‌های فشار نیز هدف غیرواقعی به نظر می‌رسد که تضمین کردن آن به‌طور غیرقابل قبولی سایر ارزشهای اساسی را به خطر می‌اندازد. این نتیجه هیچ تردیدی در ارزش مشارکت شهروندان در حکومت ایجاد نمی‌کند، بلکه فقط به‌طور عملی یا مطلوب، اتخاذ آن به-عنوان اصل حقوقی برای طراحی نهادها جای تردید دارد.

۲. نمایندگی

انتخابات چه چیزی برای ما فراهم می‌کند؟ آیا می‌توان دخالت گروه‌ها در روند پیش از تقنین را جزو شرایط ضروری نمایندگی دانست و تأیید کرد؟ این پرسش توجه ما را به تمایز میان نمایندگی افراد و گروه‌ها جلب می‌کند. در محدوده‌ای که گروه‌های فشار نمایندگی دارند، فقط بعضی از شهروندان را نمایندگی می‌کنند نه همه آنها را. در مقابل نظریه حقوق اساسی (حداقل در سیستم وست منیستری) نمایندگان منتخب پارلمان، نمایندگان همه شهروندان هستند. قدرت روزافزون نظریه نمایندگی افراد، باعث دخالت بیش از حد نمایندگان پارلمان در گروه‌های فشار و لابی‌های حرفه‌ای شده است. میزان این دخالت باید اعلام شود؛ اما به‌طور قطع چنین دخالتی با نقش نماینده پارلمان به‌عنوان نماینده تمام افراد حوزه انتخابیه‌اش ناسازگار است.

با این وجود وضعیت بسیار طعنه‌آمیز است. همان‌گونه که قبلاً گفته شد در بریتانیا نمایندگی گروه‌ها و منافع صنفی در پارلمان در قرن هجدهم و اوایل قرن نوزدهم عمومی شد و نظریه نمایندگی فردی به دلیل توسعه حق رأی، بعداً در قرن نوزدهم و بیستم از آن سبقت گرفت. این پیشرفت به همراه خود توسعه احزاب سیاسی توده‌ای و نظم حزبی را به دنبال داشت. چنین نظامی ما را وادار می‌کند تا میان آنچه که می‌تواند فعالیت‌های «حوزه پارلمانی» نمایندگان نامیده شود و آنچه که می‌تواند فعالیت‌های مربوط به «حوزه انتخابیه» آنان شناخته شود تمایز قائل شویم. یک نماینده خوب پارلمانی کسی است که بر اساس دستورات حزبش رأی می‌دهد؛ به همین دلیل فعالیت‌های پارلمانی نمایندگان (یعنی فعالیت‌های منطبق با نظم حزبی) در عبارات «نمایندگی گروهی» بهتر تفسیر می‌شود، گروه عبارت است از حزب پارلمانی نماینده و حامیانش در میان انتخاب‌کنندگان. در پرتو این امر نگرانی از تسخیر نمایندگان توسط گروه‌ها نه به خاطر حقیقت تسخیر شدن است، زیرا در نهایت نمایندگان اسیر حزب سیاسی‌شان هستند و این جزیی از ماهیت گروه تسخیر کننده است، البته تسخیرکننده صرفاً همان حزب سیاسی که نماینده به آن تعلق دارد نیست. استدلال نگارنده این است که در دموکراسی‌های وست منیستری فعالیت‌های پارلمانی نمایندگان مرتبط با شکلی از نمایندگی گروهی است و آن گروه که نمایندگان دقیقاً نمایندگانش هستند، حزب سیاسی است که به آن وفادارند.

کدام قسمت از این نتیجه‌گیری با تبیین مداخله گروه در مرحله پیش از تقنین مرتبط است؟ به نظر نگارنده بهترین راه برای تبیین روند تعیین خط‌مشی و قانونگذاری در سیستم وست منیستری را باید در عبارت نمایندگی گروهی جستجو کرد. گروهی که در مرکز این روند قرار می‌گیرد، حزب سیاسی حاکم است که به رهبری دولت می‌پردازد.^۱ زیرا این گروه از مشروعیت پارلمانی انتخاباتی اعطا شده به‌وسیله حق رأی همگانی افراد بالغ بهره‌مند است. تمام گروه‌های دیگر (از جمله بخش خارج از پارلمان خارج حزب حاکم) فاقد چنین مشروعیتی است. آیا دولت بر طبق حقوق اساسی ملتزم به دخالت دادن این گروه‌ها در روند تعیین خط‌مشی است یا دخالت آنها در موضوعات، صرفاً مصلحتی سیاسی است؟ از نظر نگارنده به نظر می‌رسد که میزان

۱. احزاب سیاسی دارای گروه‌های چند وجهی هستند: یعنی، هم برای افزایش منافع حامیانشان تلاش می‌کنند و هم ایدئولوژی و آرمانشان را ترویج می‌دهند.

بالای دخالت گروه‌های فشار و ارزش چنین دخالتی در روند سیاست‌گذاری برای این گروه‌ها و کل کشور نباید موضوعی کاملاً جناحی در انتخابات حکومتی باشد. زیرا فعالیت گروه فشار یکی از ویژگی‌های مهم سیاست‌گذاری در سیستم‌های دموکراتیک است و این امر بنا به ضرورتی که داشته مورد توجه اصول قانون اساسی قرار گرفته و نه برای تلون مزاج دولت‌ها.

حال چگونه می‌توانیم توجیهی مبتنی بر حقوق اساسی برای دخالت گروه‌های فشار در سیاست‌گذاری به‌عنوان روش نمایندگی گروهی فراهم کنیم؟ یک روش که می‌توان در حوزه سیاست‌گذاری به آن اشاره کرد، روند انتخاباتی است که ابزار بسیار ناکارآمدی می‌باشد. حتی اگر نظریه خواسته‌های انتخاباتی را هم بپذیریم، انتخابات، حداکثر به دولت اجازه می‌دهد که سیاست‌های اعلام شده در بیانیه انتخاباتی‌اش را عملی کند، اما در باقی مسائل آنچه که به دولت یک کشور تحمیل می‌شود در جهت ایدئولوژی کلی حزب است. هیچ حزبی سیاست تفصیلی خودش را در بیانیه انتخاباتی یا مبارزه انتخاباتی بیان نمی‌کند. بیان جزئیات بنا به ضرورت به زمان دیگری موکول می‌شود. چنین جزئیاتی در روند پیش از تقنین مورد توجه قرار می‌گیرد. علی‌رغم تکنولوژی نوین، دخالت مستقیم همه شهروندان، (به‌وسیله پله بیسیت یا رفراندوم) در شکل‌گیری سیاست‌های جزئی غیرعملی است. اما دخالت شهروندان در سیاست‌گذاری جزئی امری مطلوب است که مشارکت گروه‌های فشار می‌تواند سازوکاری برای انجام این امر فراهم کند. اگر این امر پذیرفته شود که به علت اعمال سیستم حزبی، انتخابات ادواری عموماً نمی‌تواند برای شهروندان در روند حکومت نمایندگی مناسبی را فراهم کند، مداخله گروه‌های نماینده در روند پیش از تقنین ممکن است نه تنها به عنوان یک مصلحت برای دولت بلکه به عنوان ضرورت و توجیه‌کننده حکومت در یک دموکراسی نمایندگی با هدف پاسخگویی به مردم باشد. حتی اگر این استدلال برای تبیین تعهد اساسی دولت برای مداخله گروه‌های فشار در روند پیش از تقنین پذیرفته شود، ماهیت و محتوی دقیق تعهد حل نشده باقی می‌ماند. در این زمینه توضیحات بیشتری داده خواهد شد. نکته مهم و مورد تأکید این است که اگر مداخله گروه در روند پیش از تقنین دارای جایگاهی در حقوق اساسی باشد و بیش از یک فعالیت، هدف حیات سیاسی باشد، چنین تعهدی باید وجود داشته باشد.

گفتار سوم: چهارچوب اساسی و حقوقی روند پیش از تقنین

بند اول، مرحله پارلمانی

روند رسمی قانونگذاری اولیه و ثانویه دقیقاً به وسیله قواعد حقوقی تنظیم شده است. رویه‌های قانونگذاری پارلمانی بسیار تفصیلی هستند؛ و گرچه نظم پارلمانی در دادگاه‌ها قابل رسیدگی نیست، اما نمایندگان برای تمام مقاصد، اهداف و کلیه مراحل از ارائه تا تصویب نهایی لوائح، قانون ایجاد کرده‌اند. به طور کلی مرحله پارلمانی تصویب قوانین، دقیقاً به وسیله مجموعه مختلطی از قواعد قانونی (غیرقابل رسیدگی در دادگاه) و دستورالعمل‌های پارلمانی تنظیم شده است. همچنین موضوع تفصیلی کردن قواعد، مسئله‌ای است که می‌توان آن را جزئی از روند قانونگذاری پارلمانی دانست. اگرچه در قانون برای انتخاب کاندیداهای پارلمانی به وسیله احزاب سیاسی، معیاری بیش از اینکه هر شهروند می‌تواند خودش را برای نامزدی پارلمان معرفی کند، تعیین نشده است. روند انتخابات به طور کامل به وسیله مقررات قاعده‌مند شده تا انتخابات آزاد و عادلانه کنترل شود و اشخاص فاقد صلاحیت نتوانند نماینده پارلمان شوند.^۱ به هر حال از نقطه نظر سیاست‌گذاری این مجموعه مفصل از قواعد اهمیت کمی دارد، زیرا در مرحله شکلی پارلمانی روند پیش از تقنین، فقط تأثیر حاشیه‌ای بر ایجاد سیاست تدوین شده در قانونگذاری دارد. این نکته در قانونگذاری ثانویه بیش از قانونگذاری اولیه صحت دارد زیرا فقط قسمت کمی از قانونگذاری ثانویه در پارلمان مورد بحث قرار می‌گیرد. علاوه بر این اسناد قانونگذاری ثانویه به وسیله پارلمان نمی‌توانند اصلاح شوند بلکه فقط تصویب یا رد می‌شوند.

البته برخی سازوکارهای پارلمانی وجود دارد که به وسیله آنها نمایندگان پارلمان می‌توانند در روند سیاست‌گذاری مداخلاتی داشته باشند مانند سؤالات، مذاکرات، عضویت در کمیته‌های منتخب و نظایر اینها،^۲ عضویت در کمیته‌های دائمی تا جایی که روند قانونگذاری مورد توجه باشد، برای اعضای هیأت قانونگذاری فرصت‌های شکلی ایجاد می‌کند که بر جزئیات قانونگذاری نیز تأثیر دارد. این امر یکی از دلایلی است که

1. See generally: Rawlings, H.F, *Law and the Electoral Process* (London, 1988).

2. For an account which makes the most of this input see: Brand, J, *British Parliamentary Parties: Policy and Powre* (Oxford, 1992), ESP, ch.10.

گروه‌های فشار (حتی گروه‌هایی که از دسترسی به دولت بهره‌مندند) این فرصت را برای تشکیل لابی نمایندگان پارلمان باارزش می‌دانند.^۱ اما رسیدگی‌های پیش از تقنین به شکلی که قانونگذاران ایالات متحده اکثر وقت خود را در آن می‌گذرانند، واقعا در سیستم وست منیستری ناشناخته است.^۲ دلیل اصلی این امر طراحی قانون اساسی است مبنی بر این که تفکیک نهادی میان مقننه و دولت در ایالات متحده و فقدان نظم حزبی که قانونگذاران را به تمرکز بر نمایندگی گروهی و مذاکراتی پیرامون سیاست قادر می‌سازد.

در بررسی میان سیستم‌های وست منیستری به دلیل وحدت زیاد مقننه و مجریه با یکدیگر همراه با نظم شدید حزبی، غیرممکن است که پارلمان بتواند نقش مهمی در سیاست‌گذاری در روند پیش از تقنین داشته باشد. علت اصلی لابی‌گری گروه‌های فشار در نمایندگان پارلمان این نیست که نمایندگان نقش مهمی در سیاست‌گذاری دارند، بلکه به دلیل نقش حیاتی آنها در مشروعیت‌بخشی به داده‌های نهایی سیاست‌گذاری است.^۳ با تأیید این نتیجه می‌توان استدلال کرد که سیاسی‌ترین موضوع مورد اختلاف که به وسیله کمیته دائمی مورد بحث قرار می‌گیرد بررسی قانونگذاری در شور دوم است که در آن گروه فشار نفوذ کمی می‌تواند بر اعضای کمیته اعمال کند زیرا در این مقوله منافع حزبی نقش تعیین‌کننده دارد.^۴ فقدان دخالت قابل توجه نمایندگان پارلمان در روند سیاست‌گذاری ناشی از این است که مسئولیت اولیه آنها به‌عنوان اعضای قوه مقننه؛ در مقابل حزبشان است. استفاده نمایندگان پارلمان از موقعیتشان به‌عنوان قانونگذار برای حمایت کردن و ارتقاء منافع گروه‌هایی غیر از حزب می‌تواند موجب تعارض با مسئولیت آنها شود. احتمال تعارض منافع زمانی بیشتر است که نماینده پارلمان از نظر مالی منافی در همکاری با یک گروه فشار داشته باشد. همکاری مالی اعضای پارلمان با شرکت‌های لابی تجاری بیشتر مشکل‌آفرین است. بدترین تابو دریافت پاداش مالی توسط نماینده پارلمان در مقابل برخی از خدمات پارلمانی است، نظیر پرسیدن یک سؤال پارلمانی یا استخدام آگاهانه یک دستیار تحقیقاتی است که به-

1. Norton, P. "Public Legislation" in M. Rush (ed.), *Parliament and Pressure Politics* (Oxford, 1990), ch.8: see also: Jjudge, D, "Members of Parliament, in" *ibid*, ch.4.

2. Bradshaw, K, & D. Pring, *parliament and Congress*, rev. edn, (London, 1981), ch.6: Baggott, n 5 above, 149-151.

3. Judge, N. 21 above, 39: Norton, n.21 above, 199.

4. *Ibid*, 191.

وسیله گروه فشار برای نفوذ در اسرار پارلمان مورد استفاده قرار گرفته باشد. بر اساس خطرات مذکور ضروری است که منافع مالی اعضای پارلمان اعلام و ثبت شود. اما برخی از اعمال (نظیر دریافت پول برای سؤال) آنچنان غیرقابل پذیرش است که آن را غیرقانونی اعلام نموده‌اند.^۱ صریحاً باید گفت که نقش نمایندگان در سیستم وست منیستری با مشارکت فعال در روند پیش از تقنین سیاست‌گذاری ناسازگار است به استثنای محدوده‌ای که با وظیفه آنها نسبت به حزبشان مطابق است. نمایندگان پارلمان در نمایندگی کردن سایر منافع در مرحله پیش از تقنین آزاد نیستند. در این زمینه مقررات قانونی در شکل مجموعه آیین‌نامه‌های پارلمانی از طریق شکایت‌های آیین‌نامه داخلی؛ ثبت منافع نمایندگان و شرکت‌های لابی تجاری و مسایلی از این قبیل تقویت می‌شود که به طور مؤثری برای کم کردن نقش نمایندگان در روند سیاست‌گذاری طراحی شده است. واقعیت این است که در سیستم‌های وست منیستری، قانونگذاران در روند سیاست‌گذاری پیش از تقنین نقش مهمی نداشته و نمی‌توانند ایفا کنند. پارلمان فقط یک منفعت را به طور مؤثری نمایندگی می‌کند و آن هم منفعت حزب در قدرت است؛ و دولت نیازی ندارد که پارلمان این منفعت را در روند سیاست‌گذاری نمایندگی کند.

برای حمایت از این نتیجه‌گیری موارد قابل توجهی در خصوص مجلس لردان ارائه می‌شود که عبارتند از:

اغلب به نفع ترتیبات فعلی مجلس لردان که مجموعه نامتجانسی از افراد با مشاغل مختلف، منافع گوناگون و تخصص‌های متنوع می‌باشند، استدلال می‌شود. هر موضوعی از مذاکرات مجلس لردان را انتخاب کنید، می‌توان دید که اعضای مجلس به نقطه-نظرات مختلفی اشاره کرده‌اند. به عبارت دیگر می‌توان دید که مجلس لردان به‌مثابه مجلس نمایندگانی از طیف وسیع منافع اجتماعی و دیدگاه‌ها است. در واقع این مجلس فقط می‌تواند همین کار را انجام دهد زیرا نقش بسیار فرعی در روند پیش از تقنین و در مشروعیت‌بخشی و حمایت از دولت ایفا می‌کند. اگر مجلس لردان یک نهاد انتخابی و با نقش مهم در روند قانونگذاری بود (مشابه سنای استرالیا) مشابه مجلس عوام عمل می‌کرد. در مجلس لردان نیز روبه‌ای وجود دارد که رویه «جلیکو» نامیده می‌شود و

1. On all these matters see: Oliver, D, *Standards of Conduct in Public Life-What Standards?*, (1995) PL, 160.

عبارت است از این‌که یک کمیته منتخب بررسی‌کننده می‌تواند شواهد و مدارک را قبل از آغاز بررسی ماده به ماده فراخواند. گرچه این امر سازوکار سیاست‌گذاری به معنای دقیق آن نیست؛ و فقط برای لوایحی که بحث‌برانگیز نیستند و فقط برای دو بار به کار می‌رود.^۱

بنابراین نتیجه می‌گیریم، هر چند که روند پیش از تقنین در پارلمان به شدت به موجب مقررات تنظیم شده است، ولی این امر اهمیتی حاشیه‌ای در سیاست‌گذاری دارد. در محدوده‌ای که سیاست دولت می‌تواند متأثر از نمایندگان پارلمان باشد، گروه‌های فشار می‌توانند برای تأثیرگذاری بر خط‌مشی‌های قانونگذاری در پارلمان تلاش کنند. اگر مداخله فعال اعضای پارلمان با گروه‌های فشار و لابی‌های تجاری برای تمام منافع شدیداً کنترل بشود اهمیت چندانی ندارد، زیرا برای لابی‌گری هیچ مقرراتی وجود ندارد. لابی‌گری نمایندگان پارلمان چیزی بیشتر از لابی‌گری در دولت و مستخدمین دولتی با مقررات نیست. این امر نشان می‌دهد که نگرانی اصلی درخصوص رابطه اعضای پارلمان و لابیست‌ها، تعارض بالقوه با نقش رسمی آنها در مشروعیت‌بخشی و حمایت از دولت است و نه هر نوع بخش غیررسمی که بتواند در روند سیاست‌گذاری پیش از تقنین نقش داشته باشد. عمده‌ترین خطر بالقوه از در اختیار گرفتن یک نماینده پارلمان به‌وسیله گروه فشار این نیست که از فرصت‌های واقعی که عضو پارلمان می‌تواند در اختیار آنها قرار دهد استفاده کند بلکه عضو پارلمان می‌تواند نقش فعالی در روند سیاست‌گذاری به‌منظور افزایش منافع آن گروه داشته باشد، اما در عوض نماینده پارلمان ممکن است برای رأی دادن در مورد لایحه دولت به منظور حمایت از منافع گروه به گونه‌ای که مخالف برنامه حزبش باشد عمل کند و مورد سوءظن قرار گیرد. در همان ابتدا ادعای ناپاکی، اتحاد اعضای پارلمان را به عنوان عامل مشروعیت‌بخش دولت و نه به‌عنوان مشارکت‌کننده در روند سیاست‌گذاری از بین می‌برد.

بند دوم، مرحله فراپارلمانی

بازیگر اصلی در مرحله فراپارلمانی روند پیش از تقنین سیاست‌گذاری، دولت است. این امر فی‌نفسه از نظر حقوق اساسی مشکل‌ساز نیست زیرا وظیفه دولت اداره کشور است. آنچه که از نظر حقوق اساسی قابل تأمل است، در عبارات «ایده نمایندگی» و

1. Brooke, H, *Special Public Bill Committees*, (1995) PL. 351.

«مسئولیت» می‌باشد، یعنی واقعیتهایی که نمایندگان پارلمان نقش اندکی در روند سیاست-گذاری دارند. پارلمان که مشروعیت بخش سیاست دولت است اساساً نقش منفعل دارد؛ بخش‌هایی مهم از سیاست‌گذاری به وسیله بازیگرانی تدوین می‌شود که از مشروعیت اعطا شده از طریق انتخابات عمومی یا به وسیله کسانی که مستقیماً (حداقل در تئوری) نسبت به آن افراد منتخب پاسخگو هستند، بهره‌مند نیستند. دسترسی این بازیگران به این روند تا حد زیادی توسط دولت بدون هر گونه نظارت بیرونی کنترل می‌شود؛ و این روند تا حد زیادی دور از اطلاع عموم است. آقای آلدن این وضعیت را به لیبرال بودن قواعد حقوق اساسی نسبت داده است. اما تصور نگارنده این است که اگر آن را نتیجه فقدان (شناسایی) قواعد حاکم بر روند پیش از تقنین سیاست‌گذاری بنامیم صحیح‌تر خواهد بود. در این بخش از مقاله نگارنده نقش بازیگران غیرمنتخب در سیاست‌گذاری را بررسی نموده و چهارچوبی هنجاری برای عملکرد آنها پیشنهاد می‌کند.

۱. مستخدمین دولتی

در نظریه سنتی حقوق اساسی مستخدمین دولت درخواست‌های رؤسای سیاسی‌شان را انجام می‌دهند. اما این عقیده که مستخدمین ارشد دولت هیچ نقشی در تنظیم سیاست آن ندارند یا نقشی بی‌طرف دارند مدتهاست که رد شده است. برای وزرا تنظیم و اخذ تمام تصمیمات سیاسی که برای اداره دولت مدرن ضروری است غیرممکن به نظر می‌رسد. تصویر وزیر به قربان گوی دولت فقط تکه‌ای از (اگر بیش از یک تکه نباشد) حقیقت را دارد. اهمیت مستخدمین ارشد در تنظیم سیاست‌های تفصیلی، به‌طور غیرقابل انتظاری به‌عنوان نتیجه اصلاحات «گام‌های آینده» در روند اداری برای جداسازی، تعیین خط‌مشی و اجرای آن آشکارتر شده است. امروزه این دیدگاه رواج یافته که حتی اجرای خط‌مشی نیز اغلب به اتخاذ تصمیماتی با نتایج مهم نیاز دارد. اگر مستخدمین عمومی در هنگام اجرای خط‌مشی، آنها را تنظیم می‌کنند؛ تا حد زیادی همان مستخدمین ارشد عمومی در هسته سیاسی دولت در تعیین خط‌مشی نیز به‌طور فعال مشارکت دارند. به همین دلیل، گروه‌های فشار بیشترین نیروی لابی‌گری، منابع و زمان خود را بر روی مستخدمین عمومی و نه وزرا یا نمایندگان مجلس متمرکز می‌کنند.

بر اساس نظریه سنتی، مستخدمین دولت برای روش انجام وظایفشان پاسخگوی پارلمان نیستند بلکه وزرا مجبور به پاسخگویی هستند. دکترین سنتی مسئولیت وزرا، یک پرده حمایتی از ناشناسی بر مدیران می‌افکند. گرچه قدرت این نظریه با اعمال نظام حزبی به‌طور جدی تضعیف می‌شود. ولی مهم‌تر این‌که، مدیران ارشد با وجود نهاد آمبودزمان و نیز از طریق ایجاد نهادهای نیمه مستقل «گام‌های آینده» و تفویض مسئولیت سازمانی و مالی قابل توجه به مستخدمین ارشد در انجام امور حکومتی، ناشناس نخواهند بود. مسئولیت فردی وزرا با مسئولیت فردی مستخدمین عمومی برای موضوعاتی که وزرا احساس می‌کنند از نظر سیاسی قادر به انکار کردن آنها هستند، تکمیل می‌شود. سازوکار به کار رفته برای دستیابی به انتقال مسئولیت، تمایز تعیین و اجرای خط‌مشی می‌باشد. همان‌طور که در بالا ذکر شد، این دوگانگی اشتباه است. البته تاکنون در بریتانیا سعی شده مستخدمین ارشد در مرکز سیاسی حکومت تا حد زیادی، ولی بیشتر مستخدمین عمومی شاغل در «نهادهای گام‌های آینده» استخدام شده‌اند جلب شده است. واقعیت امر این است که مقررات کمی برای رسیدگی بیرونی نسبت به مداخله مستخدمین عمومی در روند سیاست‌گذاری مرکز دولت وجود دارد یا حتی هیچ مقرراتی وجود ندارد. فعالیت تعیین خط‌مشی این مستخدمین تا حد زیادی بدون نظارت و کنترل می‌باشد. اگر مستخدمین ارشد عمومی در مرکز دولت، سیاست‌های دولت را اجرا، توسعه و تنظیم می‌کنند و هیچ موردی از کنترل‌های اساسی بر فعالیت مستقل آنها وجود ندارد، به این معناست که هیچ نظارت اساسی بر سیاست‌گذاری دولت وجود ندارد. اما از آنجا که عموماً پذیرفته شده که مستخدمین ارشد عمومی نقشی مستقل در تنظیم و توسعه سیاست دولت دارند باید کنترل‌های مستقل مبتنی بر حقوق اساسی بر فعالیت‌های آنها وجود داشته باشد. شکل اساسی چنین کنترل‌هایی باید ضروریات عام (تابع لوازم مشروع محرمانه و سری بودن) انتشار پیشنهادی ارائه شده توسط مستخدمین ارشد و مشاوره سیاسی به وزرا را در نظر بگیرد. چنین ضرورتی باید به کلیه مقررات قانونی برای آزادی اطلاعات افزوده شود. به‌عنوان مثال، در استرالیا وجود قانون آزادی اطلاعات نتوانسته مسأله سری بودن را، که اثر آن بر مرحله پیش از تقنین وجود دارد، حل کند البته ضروری است که تأکید بر آشکارسازی وظیفه دولت و نه این‌که فقط شهروندان بتوانند اطلاعات مربوط به سیاست‌گذاری را پیگیری کنند.

یک تفاوت عمیق میان روش خط‌مشی سازمان‌های دولتی و نهادهای خارج از دولت نظیر کمیسیون‌های سلطنتی، کمیسیون‌های تحقیق و نهادهای اصلاح قانون که از طریق آنها وظیفه سیاست‌گذاری پیش از تقنین در بعضی از مواقع به دولت تفویض می‌شود، این است که چنین نهادهایی نوعاً به روشی بسیار شفاف‌تر از سیاست‌گذاران دولت عمل می‌کنند، دارای جلسات عمومی هستند و مذاکرات، اظهارنظرها و گزارش‌ها و پیشنهادهای سیاسی‌شان را منتشر می‌کنند. هرچند سری بودن تصمیمات دولتی امری موجه است، ولی دلیل موجهی نیست که سیاست‌گذاری در درون دولت به اندازه عملکرد این نهادها شفاف نباشد. اصل شفافیت و روشنی روند پیش از تقنین سیاست‌گذاری از چنان اهمیت اساسی برخوردار است که به عنوان یکی از تعهدات اساسی دولت تلقی می‌شود. اگر این امر جدی گرفته شود، تغییر عمده‌ای در روش فعلی دولت خواهد داشت. هیچ‌کس از ارزش شفافیت در مرحله پارلمانی روند پیش از تقنین سؤال نمی‌کند، اما هنگامی که نوبت به مرحله خارج از پارلمان می‌رسد، رازداری و عدم شفافیت باید مشخص شود.

در این مقاله ضروری است هر چند به صورت مختصر به انشاکنندگان قانون نیز اشاره کنیم. عمده قانونگذاری ثانویه در سازمان‌هایی که قسمت ملازم سیاست‌گذاری هستند صورت می‌گیرد، از طرف دیگر عمدتاً قانونگذاری اولیه بوسیله مشاورین پارلمانی انجام می‌شود، (توسط گروه کوچکی از منشیان متخصص قانونگذاری). دیدگاه عمومی این است که مشاور پارلمانی صرفاً متخصصی است که دستورات سیاسی را به شکل زبانی مبدل می‌کند. گرچه تمایز بین اتخاذ سیاست و قرار دادن آن در شکل زبانی، تا حد زیادی مورد تردید است. اداره مشاوره پارلمانی در فضای غیرشفافی فعالیت می‌کند، اما به‌طور قطع نقشی کوچک اما مهم در تنظیم سیاست دولت به عهده دارد. تمایز خیالی بین شکل زبانی و ماهیت خط‌مشی‌ای برای فعالیت‌های مشاور، بر ممانعت از بررسی مؤثر سرپوش می‌گذارد. انشاء قانون، کار متخصصین است اما در نظام دموکراسی انجام این تخصص باید همراه با برخی نظارت‌های بیرونی انجام شود. دلایل مشروع رازداری و سری بودن نمی‌تواند مانع از دید عموم درخصوص ارتباط بین مشاورین پارلمانی و سازمان‌های دستوردهنده باشد.

به‌طور خلاصه مستخدمین ارشد عمومی و نویسندگان قانون نقش مهمی در روند پیش از تقنین سیاست‌گذاری ایفا می‌کنند. این وظیفه تا حد زیادی پشت درهای بسته و

به صورت سری انجام می‌شود. امروزه اصول بنیانی حقوق اساسی، شفافیت و روشن بودن این امر را ضروری ساخته است. هنگامی که تنظیم خط‌مشی به نهادهای خارج از دولت تفویض می‌شود این اصل مورد توجه قرار می‌گیرد و لذا ضروری است که دولت نیز آن را رعایت کند.

۲. گروه‌های فشار

اگر دولت بازیگر راهبردی در روند پیش از تقنین سیاست‌گذاری باشد، گروه‌های فشار نقش حمایت‌کننده اصلی را ایفا می‌کنند. در محدوده‌ای که سیاست‌گذاری با نهادهایی خارج از حکومت ارتباط دارد، اکثر تعاملات میان دولت، مستخدمین عمومی و گروه‌های فشار شکل می‌گیرد. همان‌گونه که در بخش اول این مقاله گفته شد بهترین روش برای تبیین و توضیح نقش گروه‌ها در روند سیاست‌گذاری «نمایندگی» است. این روش بررسی‌کردن روند، التزامات مهمی برای چهارچوب اساسی و مقررات حقوقی مرتبط با گروه‌ها به دنبال دارد. سه موضوع به‌طور خاص باید مورد توجه قرار گیرد: الف) بررسی شکل تعاملات میان دولت و گروه‌های فشار در مرحله پیش از تقنین سیاست‌گذاری است؛ ب) بررسی دسترسی گروه‌های فشار به روند پیش از تقنین و ج) ماهیت و سازمان گروه‌های فشار.

الف) بررسی شکل تعامل میان دولت و گروه‌های فشار

شکل بارز تعامل میان گروه‌های فشار و دولت در مرحله پیش از تقنین «مشاوره» است.^۱ «مشاوره» سه ویژگی کلیدی دارد؛ الف) گروه‌هایی که مورد مشورت قرار می‌گیرند، باید درخصوص موضوعی که نظرشان پرسیده می‌شود اطلاعات کافی داشته باشند؛ ب) برای تنظیم و ارسال دیدگاه‌هایشان در مورد آن موضوع زمان کافی داشته باشند و ج) دیدگاه‌های ارائه شده به‌وسیله مشورت‌کننده مورد توجه قرار گیرد. مشورت، مداخله در کار تصمیم‌گیر نیست و اثر یا نیرویی خاص بر نظرات مشورت‌کننده ندارد. حق طرف مشورت قرار گرفتن صرفاً حقی است برای ارائه نظرات در مورد موضوع خاص و به حق انعکاس نظرات فرد به روشی خاص در تصمیم متعاقب ربطی ندارد.

۱. برای بررسی کامل روند مشاوره با پیشنهادات اصلاحی بنگرید به:

بین مشورت و استماع در رسیدگی عادلانه که مبتنی بر قواعد عدالت طبیعی کامن لا تفاوت ویژه‌ای وجود دارد مانند این که برطبق عدالت طبیعی، تصمیم‌گیرنده باید در اظهارات خود ملاحظاتی را مورد توجه قرار دهد، در حالی که در مشورت، طرف شور انتظار موجهی بر مؤثر بودن اظهاراتش بر نتیجه روند مشاوره ندارد، فقط حق دارد بخواهد که اظهاراتش بررسی شود.^۱ رسیدگی قضایی برای شخصی سازی تصمیمات مناسب است در حالی که قالب مقررات برای تدوین تصمیمات عمومی (از جمله قاعده سازی) که بر تعداد زیادی از افراد تاثیر می‌گذارد کارآیی دارد.

آیا مفهوم مشورت (پس از فهم آن) با تفسیر روند پیش از تقنین به عنوان روش اعمال نمایندگی گروهی سازگار است؟ براساس دلایل زیر می‌توان گفت بله؛ زیرا نمایندگی گروهی در روند پیش از تقنین به عنوان ابزاری است برای تشخیص نظرات شهروندان در مورد روشی که کشور باید اداره شود. نقش هیچ‌یک از مجموعه پیشنهادی سیاسی، مشروعیت دموکراتیک چیزی بیشتر از آنچه که دولت در مقابل انتخاب‌کنندگان قرار داده و بر اساس رأی آنها عمل می‌کند، نیست ولی گرچه دولت، محدود به بیانیه انتخاباتی‌اش نیست، و قدرت تئوریک در خواست‌های انتخاباتی مردم اساساً تسهیل‌کننده است. نقض یک قاعده حقوق اساسی نیست. اگر اصول قانون اساسی دولت باشد، اما این امر، نقض یک قاعده حقوق اساسی نیست. اگر اصول قانون اساسی دولت را برای وفادار ماندن به بیانیه انتخاباتی‌اش که بر اساس آن به قدرت رسیده است مجبور نمی‌کند، مطمئناً آن اصول نمی‌توانند دولت را به تضمین با ارزش بودن نظرات ارائه شده توسط گروهها در روند پیش از تقنین نیز ملزم کند. هرگونه تعهد حقوق اساسی در ارتباط با روند پیش از تقنین نمی‌تواند چیزی بیش از یک تعهد مبنی بر مهیا نمودن فرصت معقول به گروه‌های فشار برای بیان نظراتشان و توجه به آن نظرات باشد. همچنین می‌توان گفت که دولت از نظر حقوقی متعهد است که تصمیماتش را برای عموم تشریح نماید و به همین طریق نشان دهد که پیشنهادی رسیده را مورد توجه قرار داده است.^۲ اما مسئولیت اساسی در خصوص اینکه چه چیزی باید انجام شود در اختیار دولت باقی می‌ماند.^۳ بنابراین معتقدم، بواسطه تصمیمات دادگاه‌ها

1. Galligan, D.J, *Due Process and Fair Procedures: A Study of Administrative Procedures*, (Oxford, 1996), 471-472, 480-481.

2. *Ibid.*, pp. 504-497

۳. در تضعیف این نظریه می‌توان گفت که نقش دولت در مشورت کردن با گروه‌های منفعت‌گرا آشتی دادن منافع متعارض می‌باشد. دولت‌ها عهده‌دار مسئولیت پیگیری سیاست‌هایی هستند که فکر می‌کنند

می‌توان تصور کرد که در حقوق اساسی، مشورت، شکل صحیح تعامل میان دولت و گروه‌ها در مرحله پیش از تقنین می‌باشد. البته روند مشورت باید با روشی باز و شفاف صورت گیرد. این نتیجه از تشریح و توجیه مشورت با گروه‌های فشار تحت عنوان شکل نمایندگی استنباط می‌شود. اساس و بنیان استاندارد شفافیت در سیستم ما به‌وسیله عملکرد پارلمان تعیین می‌شود که پارادایم عنصر نمایندگی در قانون اساسی است. تمام عناصر دیگر سیستم حکومتی که همگی از تشکیلات دموکراسی نمایندگی هستند و تحت درخواست مشروع رازداری و سری بودن می‌باشند باید به روش مشابه شفاف و عمومی عمل کنند. بنابراین تمام پیشنهادات تقنینی باید در سطح وسیع و در اولین مرحله منتشر شوند و روند مشورت هم باید شفاف و عمومی باشد و تمام اظهارات بیان شده باید برای عموم قابل دسترس باشد.^۱ به‌عنوان یک اصل کلی دولت نباید برای مشورت یا پذیرش اظهارات خصوصی آزاد باشد.

ب) بررسی دسترسی گروه‌های فشار به روند پیش از تقنین

بر مبنای مطالب قبل، الزام به مشورت با گروه‌های فشار می‌تواند به‌وسیله قانون تحمیل شود؛ و در فقدان یک الزام قانونی، دادگاه‌ها می‌توانند آن را تحمیل کنند. اما هیچ‌گونه تعهد حقوقی کلی برای مشورت با گروه‌ها در روند پیش از تقنین وجود ندارد. اما، اگر دولت ایجاد تعهد قانونی برای مشورت با گروه خاص را انتخاب نکند و اگر به هر نحوی خود را ملزم به مشورت با گروه خاص نکند، بنابراین تحت هیچ الزامی برای مشورت با گروه قرار نخواهد گرفت. در این زمینه نظام کامن‌لا میان افراد و گروه‌ها تمایز شدیدی ایجاد کرده است. اگر تصمیم حکومت برای یک فرد ضرر داشته باشد، بدیهی است آن فرد حق رسیدگی قضایی براساس قواعد عدالت طبیعی را دارد. هیچ‌گونه قاعده کلی برای حمایت از منافع گروه‌هایی که به‌وسیله تصمیم‌گیری دولت تحت تأثیر قرار گرفته‌اند، وجود ندارد. در واقع تا آنجا که کامن‌لا مورد بررسی قرار گیرد، دولت برای مشورت می‌تواند فقط گروه‌هایی که موافق قاعده خاصی هستند را

مناسبند. به‌طور ایده‌آل آنچه که دولت‌ها فکر می‌کنند مناسب است با آنچه که بهترین منفعت را برای عموم دارد یکسان است. اما تمام آنچه که من ادعا می‌کنم این است که دولت‌ها دارای قدرت تصمیم‌گیری مستقلی هستند. دولت حق دارد که ایدئولوژی خود را عملی کند؛ اما در اجرای آن، متعهد به این است که با گروه‌های فشار مشورت کند و به نظرات آنها اهمیت دهد.

انتخاب کند و گروه‌هایی که مخالف هستند را کاملاً نادیده بگیرد. به علاوه الزامات قانونی برای مشورت، نوعاً اختیارات قابل توجهی در زمینه تصمیم‌گیری به دولت‌ها می‌دهد که انتخاب کنند کدام گروه یا گروه‌ها مورد مشورت قرار گیرند.

در قسمت اول نتیجه‌گیری کردیم که یکی از الزامات دولت، مشورت با گروه‌های فشار در روند پیش از تقنین به‌عنوان یکی از اشکال نمایندگی از نقطه‌نظر حقوق اساسی است، بنابراین دولت نباید به‌طور کامل برای تصمیم‌گیری در مورد این‌که چه گروه‌هایی مورد مشورت قرار گیرند و کدام‌یک نادیده گرفته شوند آزاد باشد. پدیده گروه‌های خودی (به‌وسیله علمای سیاست بیشتر توضیح داده شده است) که با دولت مرتبط هستند، و گروه‌های غیرخودی که چنین ارتباطی ندارند از نظر حقوق اساسی قابل پذیرش نیست. مسائلی مانند دسترسی ترجیحی و مورد حداکثر توجه قرار گرفتن و تنظیم قاعده‌گذاری، انتقال مستخدمین ارشد عمومی و وزرای سابق به بخش خصوصی، نتیجتاً گروه‌های خاصی (خصوصاً شرکتها) را قادر می‌سازد مزایایی را که برای همه فراهم نیست در ارتباطاتشان با دولت، بدست آورند.^۱ این امر دنبال کننده نظریه نمایندگی گروهی در مرحله پیش از تقنین است که می‌گوید دولت دارای یک تعهد اساسی (موضوعی که بعداً در مورد تقاضاهای دموکراتیک مطرح خواهد شد) برای انجام مشورت با تمام گروه‌هایی که دارای منفعت مشروع در موضوع قواعد پیشنهاد شده و مطالبه نظرات آنها در مرحله پیش از تقنین است. هر چند پذیرش چنین تعهدی مسائل تفصیلی بسیاری را در مورد اجرای حقوقی آن حل نشده باقی می‌گذارد. به‌عنوان مثال ما چگونه منفعت مشروع را تعریف می‌کنیم؟^۲ برای این منظور چگونه گروه را تعریف کنیم؟ چگونه با مردمی مشورت کنیم که منفعت مشروعی از قواعد پیشنهادی دارند، اما گروه سازماندهی شده ندارند؟ آیا دولت ملزم به حمایت از شکل‌گیری یک گروه برای ارایه منافعش می‌باشد؛ یا برعکس باید حمایت دولت از گروه‌ها به دلیل اینکه روند مشورت را پیچیده می‌کند، ممنوع شود؟ در مورد هزاران کمیته مشورتی یا برای بسیاری از نمایندگان گروه‌های فشار، به‌گونه‌ای که مورد علاقه همه دولت‌ها باشند، چه باید کرد؟ از طرف دیگر آیا الزام به مشورت دربرگیرنده این مسئله است که هر گروه فقط مورد مشورت یکی و در روند مشورت قرار گیرد؟ در مورد اختلاف منابع مؤثر بر

1. Alderman, n.7, above, 140-141; C.M.C. Himsworth, In a Stat No Longer: The End of Constitutionalism? (1996) PL639-650.

۲. به‌عنوان مثال محدودیت‌های خاصی بر فعالیت‌های لابیستی مؤسسات خیریه وجود دارد.

برابری فرصت اظهارنظر میان گروه‌های مختلف، چه باید کرد؟ و تا چه حد تعهد دولت برای مشورت قابل رسیدگی در دادگاه‌هاست؟

طرح چنین سؤالاتی موضوع بنیادی سیاست حقوقی را فراهم می‌کند و در اینجا، روند مشورت قانونگذاری که تا حد زیادی در کنترل دولت قرار می‌گیرد، قاعده‌مند نشده است. این امر از نظر حقوق اساسی پذیرفتنی نیست. از طرف دیگر مطلوب نخواهد بود که برای دولت تعهد مثبتی جهت ایجاد شرایطی که در آن تمام گروه‌هایی که مشروعا منفعت‌دار هستند و می‌توانند تمام روند مشورت را بسازند، ایجاد نماییم، خصوصا اگر چنین تعهدی قابل رسیدگی در دادگاه‌ها باشد. چنین تعهدی می‌تواند بار سنگین مالی و سازمانی بر دولت تحمیل کند و به‌طور بالقوه حداقل روند سیاست-گذاری پیش از تقنین را دچار کند نماید. قاعده اساسی نمایندگی گروه باید با الزام دولت (موضوعی که با عنوان لوازم دموکراتیک در پایان همین صفحه خواهد آمد) برای دریافت و رسیدگی به نظرات تمام گروه‌هایی که منفعت مشروع دارند و دیدگاه‌هایشان را ارسال کرده‌اند، توجیه شود.

این نتیجه‌گیری می‌تواند از طریق قیاس میان مشورت گروهی و سیستم انتخاباتی به‌عنوان سازوکارهای دستیابی به نمایندگی تقویت شود. دولت برای یادآوری مردم به رأی دادن یا ارسال پیام‌هایی برای حضور آنها در روز رأی‌گیری و اعمال حقوق دموکراتیکشان هیچ تعهد دائمی ندارد. حتی در آن نظام سیاسی که رأی دادن اجباری است، از روی اجبار نمی‌توان تعهد اساسی برای دولت ایجاد کرد که تضمین کند مردم قادر به اعمال حقوق دموکراتیک خود باشند. آنچه که ضرورت دارد این است که دولت شرایطی را فراهم نماید تا شهروندان بتوانند حق رأی خود را در صورت تمایل، اعمال کنند. برای مثال نسبت به نمایندگی گروه در روند پیش از تقنین ما می‌توانیم نتیجه‌گیری کنیم که دولت برای تشویق چیزی نظیر برابری نمایندگی بطور مؤثر نباید هیچ تعهدی بدهد بلکه او تعهد دارد که پیشنهادهای قانونی را به‌طور گسترده منتشر کند و آماده دریافت و بررسی نظرات مطرح شده تمام گروه‌ها باشد به‌عبارت دیگر، نباید برای محدود کردن گروه‌های خاص از روند مشورت تا حد محروم کردن آنها استفاده کند.

اعمال چنین تعهد سلبی اثر مهمی بر رویه‌های کنونی مشورت خواهد گذاشت. زیرا این امر مانع از این می‌شود که دولت میان خواسته‌هایی که در مقابلش قرار می‌گیرد انتخاب خاصی داشته باشد. این امر نتیجه اساسی و قابل اجرایی بر ایده نمایندگی

گروهی خواهد داشت. به علاوه این تعهد ناچیز می‌تواند بدون هیچ مشکلی توجیه‌پذیر باشد و به‌طور مشروع گروه‌های ذینفع که از روند مشورت کنار گذاشته شده‌اند می‌توانند به دادگاه‌ها شکایت کنند و دولت هم ملزم به شنیدن نظرات آنها است. با این حال این تعهد نیاز به ارائه چهارچوبی توجیه‌پذیر تفصیلی رویه‌ای برای مشورت پیش از قانونگذاری، نظیر قانون آیین دادرسی اداری ایالات متحده ندارد. هیچ‌یک از دادگاه‌ها چالش‌های تصمیمات سیاسی اخذ شده در روند پیش از تقنین را به دلیل این‌که آنها توجه شایسته‌ای به منافع برخی از گروه‌های شرکت‌کننده در روند نداشته‌اند یا الزام دولت به اثبات ارتباط معقول میان نظرات گروه‌های فشار و محتوای قواعد اتخاذ شده ندارد، نمی‌پذیرند.^۱ به‌رحال کنترل قضایی مناسب روند پیش از تقنین می‌تواند نسبت به قواعدی صورت پذیرد که به وسیله نهادهای غیرانتخابی یا اداری اتخاذ شده‌اند.^۲ این کنترل می‌تواند نظام قاعده‌سازی را بیش از حد کند یا پرهزینه نماید و بسیار دشوار است که برای قواعد اتخاذ شده توسط دولت، انتخابی توجیه‌پذیر داشته باشد. تنها تعهد قابل توجیه دولت این است که (موضوعی که در بخش بعدی مطرح خواهد شد) باید فرصت برابر برای بیان نظرات به تمام گروه‌های داده شود تا به‌طور مشروع منتفع شوند.

ج) ماهیت و سازمان گروه‌های فشار

قبلاً استدلال کردیم که دولت بر طبق حقوق اساسی متعهد به انتشار پیشنهادهای قانونگذاری خود به‌طور گسترده و اجازه به تمام گروه‌هایی که به‌طور مشروع منتفع هستند و نیز به ارائه توضیحات کتبی و توجه شایسته به این توضیحات است. همچنین استدلال شد که اظهارات ارائه شده توسط گروه‌های فشار باید به‌طور عمومی قابل

^۱ برای دفاعیات موسوم به *hard-look* نظارت قضایی بگردید به:

Birkinshaw, P, L. Harden & N. Levis, *Government by Moonlight: The Hybrid, public law and Democracy in the United Kingdom and Parts of the State*, (London, 1990), 260-261; and for comment see: Cragin, P.P, *United Kingdom and the United State of America*, (Oxford, 1990), 182-187.

1.Freedman, J.O, *Crisis and Legitimacy: The Administrative Process and American Government* (Cambridge, 1978), esp. Pt. H, The hard-look doctrine has to be understood as designed to control the rule-making activities of bodies which were set up to operate technocratically, not politically.

1.Cane, P, Standing Representation and the Environment in L. Loveland (ed), *A Special Relationship? American Influences on, Public Law in the UK* (Oxford, 1995), ch. 5. See also: Birkinshaw et al., n.38 above, ch.6; Baggott, n.5 above, 65-72.

2.Freedman, J.O, *Crisis and Legitimacy: The Administrative Process and American Government* (Cambridge, 1978), esp. Pt. H, The hard-look doctrine has to be understood as designed to control the rule-making activities of bodies which were set up to operate technocratically, not politically.

دسترسی باشد و مشورت بر طبق شیوه‌ای شفاف و روشن انجام شود. موضوع اساسی مهم دیگر پیرامون روند پیش از تقنین ناظر بر پاسخگویی گروه‌های مشارکت‌کننده در این روند است. اگر روند پیش از تقنین به‌عنوان شرایط اساسی شکل نمایندگی گروه تلقی شود، گروه‌های مشارکت‌کننده باید از درون نسبت به کسانی که به نظر می‌رسد نمایندگی می‌کنند، و از بیرون، نسبت به عموم به‌طور عام پاسخگو باشند.

در زمینه پاسخگویی درونی می‌توان گفت که اگر روند پیش از تقنین مشروعیت نمایندگی داشته باشد، ضروری است مطمئن باشیم کسی که از جانب گروه صحبت می‌کند، نماینده گروه به معنای واقعی است، به عبارت دیگر انتخاب سخنگو صرفاً نامزد کردن یک فرد آگاه از نقطه نظرات نیست. یعنی روند مشورت با الزام اساسی برای بیان منافع، قانع‌کننده نخواهد بود. حتی در صورت فقدان پیشنهاد این مقاله، کسانی که در این روند مشارکت دارند، باید مطالبات دموکراتیک کسانی را که ادعا می‌کنند نماینده آنها هستند، به همراه داشته باشند. من پیش از این ایده مطالبات دموکراتیک در زمینه مشروعیت به‌وسیله گروه‌های فشار را مورد بحث قرار داده‌ام،^۱ اما فضا برای بحث تفصیلی در اینجا محدود است. مطالبات دموکراتیک باعث نمی‌شود که دولت از گروه فشار بخواهد که باید بر اساس سیستم، هر فرد یک رأی انتخاب نماید. موارد مطرح شده به این معنا نیست که کسانی که نظرات و منافع دیگران را نمایندگی می‌کنند باید اثبات کنند که نظرات و منافع آنها توسط سازمان تعیین شده و یا اظهار تمایل کند که مسائل و نظرات انتخاب شده از طرف آنها در روند پیش از تقنین قرار گیرد.

بسیاری از گروه‌های فشار، حتی آنها که از جانب حکومت حمایت می‌شوند و نظراتشان شنیده می‌شود، براساس یک مسیر دموکراتیک اداره نمی‌شوند. این امر به این معنا نیست که آنها وظیفه سیاسی یا اجتماعی مفیدی انجام نمی‌دهند، بلکه به این معناست که تعهد اساسی دولت به شنیدن اظهارات گروه در هر صورت به سخنگویانی که نمی‌توانند ثابت کنند که گروه‌شان آنها را به روشی دموکراتیک برگزیده، تسری نمی‌یابد. موضوع مهمی که در این مقاله بر اساس ایده نمایندگی گروه پیشنهاد می‌شود. در هر حال اینکه سازمان داخلی گروه‌های فشار به منظور دموکراتیک شدن توسط

1. Cane, P, Standing Representation and the Environment in L. Loveland (ed), *A Special Relationship? American Influences on Public Law in the UK* (Oxford, 1995), ch. 5. See also: Birkinshaw et al., n. 38 above, ch. 6; Baggott, n. 5 above, 65-72.

قانون تنظیم شود^۱ مورد قبول نیست و باید گفت نه تنها دولت اساساً مقید به مشورت با گروه‌های غیردموکراتیک نیست بلکه استدلال می‌نماید که دولت نباید در مشورت با گروه‌های فشار غیردموکراتیک آزاد باشد؛ البته این امر براساس یک تعهد مبتنی بر حقوق اساسی نیست.

رهیافت مذکور ممکن است مورد انتقاد قرار گیرد زیرا میان گروه‌های گسسته‌ای که می‌توانند با مشکلات نسبتاً کمی سازماندهی شوند و گروه‌های پراکنده که اجرای این کار برایشان بسیار دشوار است، تبعیض قائل شده است. به نظر نگارنده این امر هزینه‌ای است که باید برای مشارکت گروه‌های فشار در روند پیش از تقنین پرداخته شود، که توجیه‌کننده مشروعیت اساسی مشورت با گروه‌ها به‌عنوان شکل نمایندگی باشد. گرچه یک دیدگاه مطرح این است که این امر هیچ مشروعیت دموکراتیکی نخواهد داشت مگر این‌که کسانی که نامزد شده‌اند حقیقتاً از طرف آنها که نقطه‌نظرانشان را بیان می‌کنند نماینده باشند. این امر در پی تصمیم آگاهانه برای بی‌اعتبار کردن آنها نیست بلکه آنها فقط نمی‌توانند ادعای اعتبار دموکراتیک بودن نمایندگی گروه را داشته باشند. چنین رهیافتی می‌تواند منعکس‌کننده روشی باشد که ما برای مشروعیت اعضای پارلمان به کار بردیم، اعضای پارلمان می‌توانند دیدگاه‌های خود را بیان کنند و پیشنهاد دهند، اما اگر نظرات مطابق با سیاست حزبشان باشد، فاقد مشروعیت دموکراتیک هستند در غیر این صورت دارای مشروعیت هستند. هنگامی که به عضو پارلمان اجازه رأی آزاد داده می‌شود آنها از هر گونه قید مشروعیت دموکراتیک در موضوعاتی که سیاسی به نظر نمی‌رسند، آزاد می‌شوند. یعنی موضوعاتی که با روند انتخابات مرتبط نیست. وقتی اعضای پارلمان اجازه یافتند که آزادانه رأی دهند پس اجازه معینی برای اعمال قضاوت شخصی‌شان و پیگیری وجدان آنها، بدون نیاز به توجیه آنچه که انجام می‌دهند، و بدون ارجاع به اظهار هرگونه منفعت یا ایدئولوژی را دارند. نقطه‌نظرات فاقد نمایندگی در روندهای سیاست‌گذاری دموکراتیک بدون اعتبار نیست، اما آنها به خاطر موقعیتی که دارند باید مورد شناسایی قرار گیرند و به آنچه که فاقد مشروعیت دموکراتیک است نمی‌توان چنین مشروعیتی داد.

۱. ماده ۲۱ (I) قانون بنیادین جمهوری فدرال آلمان مقرر می‌دارد که، سازمان داخلی احزاب سیاسی مطابق با اصول دموکراتیک خواهد بود. در این زمینه گروه‌هایی که قسمت اعظم ساختار آنها مطابق حقوق انگلیس تنظیم شده است اتحادیه‌های تجاری هستند.

بنابراین می‌توان استدلال کرد که تعهد مبتنی بر حقوق اساسی دولت به مشورت با گروه‌های فشار به کسانی محدود می‌شود که براساس اصول دموکراتیک (که در بالا توضیح داده شد) سازماندهی شده باشند. با این حال دولت برای مشورت با گروه‌های غیردموکراتیک نیز آزاد است. پس از مشورت عمومی با گروه‌هایی که ملزم به مشورت با آنها هستند و تمایل دارند مشورت کنند، دولت الزامی اساسی مبنی بر تشریح دلایل برای نتیجه به دست آمده دارد، اما در پایان این دولت است که تصمیم می‌گیرد به کدام یک از نظرات اظهار شده اهمیت بدهد. تمایز میان گروه‌های دموکراتیک و غیردموکراتیک که نظرات اولی بر دومی دارای مشروعیت بیشتری است، در اینجا کاربرد دارد. اما دولت مسئولیت اداره کشور را به روشی که به نظرش بهتر است به عهده می‌گیرد، و تحت هیچ‌گونه اجباری برای ترتیب اتردادن به نظرات گروه‌های دموکراتیک و محرومیت گروه‌های غیردموکراتیک بیش از آرای آزاد پارلمان، نقض اصول اساسی تلقی نمی‌شود.

در پایان اجازه دهید موضوع پاسخ‌گویی بیرونی گروه‌های فشار را بررسی کنیم. اغلب استدلال می‌شود روش‌هایی برای ثبت لابی‌های تجاری باید در دسترس باشد. اگر این اصل اساسی که باید تا حد امکان رفتار تجاری روشن و شفاف باشد در روند پیش از تقنین بیشتر مورد توجه قرار گیرد، می‌تواند تمام گروه‌هایی که در این روند مشارکت دارند ثبت شوند.^۱ ضروری است که چنین گروه‌هایی منابع مالی‌شان را اعلام کنند، همچنین بیوگرافی کامل افرادی که مسئول بیان دیدگاه‌ها در روند مشورت هستند و جزئیات سازمان داخلی و روند تصمیم‌گیری که باید احرازکننده اعتبارنامه دموکراتیک باشد را نیز اعلام کنند. هر گروهی که در روند پیش از تقنین مشارکت دارد باید ثبت شود، اعم از این که جزء گروه‌های طرف مشورت دولت باشد یا نه. می‌توان استدلال کرد که چنین ثبتی دخالت غیرقابل قبول در آزادی انجمن‌ها تلقی می‌شود.^۲ اما گروه‌های خصوصی اگر می‌خواهند در روند تعیین خط‌مشی مشارکت داشته باشند نمی‌توانند در امور داخلی خود کاملاً پشت درهای بسته عمل کنند.

نتیجه مباحث

در این مقاله استدلال کردیم که در روند پیش از تقنین، تعیین خط‌مشی باید براساس اصول آشکار بودن و شفافیت، نمایندگی و پاسخگویی انجام شود. استدلال

1.C.F: Alderman, n. 7, above, 139.

2. Baggott, n. 5 above.228.

کردیم که این اصول دارای منزلت اساسی است به گونه‌ای که می‌توان آنها را برای توجیه الزامات ناظر بر روند پیش از تقنین هر قانون یا قاعده‌کامن‌لا به‌طور مستقل به‌کار برد؛ تا تصویب قوانین شایسته را برای لازم‌الاجرا کردن تعهداتی که ایجاد نموده‌اند، موجه و ضروری سازد.

به‌خصوص استدلال شد که:

۱. مشورت با گروه‌های فشار در روند پیش از تقنین به‌عنوان شکل نمایندگی دموکراتیک تأیید می‌شود.
۲. منفعتی که نماینده پارلمان به‌طور قانونی در روند پیش از تقنین نمایندگی به دست می‌آورد، منفعت حزبی می‌باشد.
۳. درونداد مدیران ارشد در این روند باید به‌وسیله مقررات بیش از آنچه که هست تنظیم شود.
۴. دولت ملزم به انتشار پیشنهادهای قانونی و پذیرش اظهارات ارائه شده تمامی گروه‌های فشار و مطالبات دموکراتیک ناشی از آن است.
۵. تمام گروه‌های فشار مداخله‌کننده در روند پیش از تقنین سیاست‌گذاری باید ثبت شوند.