



Requirements for people's participation in making laws and regulations

Mostafa Ghodsi¹ | Mohammad Naeij Haghighi^{2*}

Research Paper

Received:
7 June 2024
Revised:
16 October 2024
Accepted:
23 October 2024
Published:
24 November
2024

ISSN: 2251-6980
E-ISSN: 2645-5234



Abstract

Democratic governments owe people's power, and the source of their government's power is the people. Therefore, people's participation is also considered as "the right of people to participate in governing affairs". People's participation in the administration of the country's affairs has levels of policymaking, supervision and implementation, each of which has specific requirements that must be paid attention to in executive and legislative matters. Due to the fact that legislation is effective in all three areas, people's participation in establishing laws and regulations becomes necessary. In the current research, it is an applied-developmental research and it deals with the descriptive method of content analysis and the processing of qualitative data that were collected by using the interview method. In this research, by examining and analyzing the constitution and stating the levels of public participation and the pathology of legal capacities, it looks for the requirements of public participation in the establishment of laws and regulations. Participation of all natural and legal persons in all issues, participation in three stages of problem-finding, drafting and review for approval, public hearing and soliciting opinions in all stages of legislation, applicability in order to provide public interests and goals of the Constitution and upstream documents, informing The stages of legislation in issues that create rights or duties and the obligation to prepare an attachment of popular opinions and respond to opinions in the stages of establishing laws and regulations are among the findings of this research.

Keywords: Popularization, legislation, participatory governance, Islamic governance.

DOR: 20.1001.1.22516980.1403.32.2.5.0

1. Corresponding Author: Master's student in Public Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran. mostafa0qodsi@gmail.com
2. Student of Economic Governance, Faculty of Governance, Shahid Beheshti Higher School of Governance, Tehran, Iran.

This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the

Creative Commons Attribution Non-Commercial (CC-BY-NC) license.





پرویشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



الزامات مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات

مصطفی قدسی | محمد نائیح حقیقی^۲

سال سی و دوم
تابستان ۱۴۰۳
صص: ۱۹۵-۱۷۱

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت:
۱۴۰۳/۰۳/۱۸
تاریخ بازنگری:
۱۴۰۳/۰۷/۲۵
تاریخ پذیرش:
۱۴۰۳/۰۸/۰۲
تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۰۹/۰۴

شاپا چاپی: ۶۹۸۰-۲۲۵۱
الکترونیکی: ۵۲۳۴-۲۶۴۵



DOR: 20.1001.1.22516980.1403.32.2.5.0

۱. نویسنده مسئول: دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق(ع)، تهران، ایران.
mostafa0qodsi@gmail.com
۲. دانشجوی حکمرانی اقتصادی، دانشکده حکمرانی، مدرسه عالی حکمرانی شهید بهشتی، تهران، ایران.

چکیده

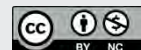
حکومت‌های مردم‌سالار، وامدار قدرت مردمی بوده و منبع قدرت حکومت آنها، مردم هستند؛ لذا، مشارکت مردم نیز به‌عنوان «حق مشارکت مردم در تمشیت امور حکمرانی» مطرح می‌شود. مشارکت مردم در اداره امور کشور سطوح سیاست‌گذاری، نظارت و اجرا دارد که هر یک از سطوح الزامات خاصی داشته که باید در امر اجرایی و تقنینی به آن توجه نمود. از آن جهت که امر تقنین در هر سه ساحت اثرگذار است، مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات ضرورت می‌یابد. در پژوهش حاضر پژوهشی کاربردی - توسعه‌ای است و با روش توصیفی به تحلیل محتوا به پردازش داده‌های کیفی می‌پردازد که از طریق منابع کتابخانه‌ای و با به‌کارگرفتن روش مصاحبه گردآوری شده‌اند. در این پژوهش با بررسی و تحلیل قانون اساسی و بیان سطوح مشارکت مردمی و آسیب‌شناسی ظرفیت‌های قانونی، به دنبال الزامات مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات است. مشارکت همه اشخاص حقیقی و حقوقی در همه مسائل، مشارکت در سه مرحله مسئله‌یابی، تهیه پیش‌نویس و بررسی جهت تصویب، استماع عمومی و جلب نظرات در همه مراحل تقنین، قابل‌اجرا بودن در جهت تأمین منافع عمومی و اهداف قانون اساسی و اسناد بالادستی، اطلاع‌رسانی مراحل تقنین در مسائل موجد حق یا تکلیف و الزام به تهیه پیوست نظرات مردمی و پاسخ‌گویی به نظرات در مراحل وضع قوانین و مقررات از یافته‌های این پژوهش است.

کلیدواژه‌ها: مردم‌سازی، تقنین، حکمرانی مشارکتی، حکمرانی اسلامی، مشارکت مردمی

رتال جامع علوم انسانی

این مقاله یک مقاله با دسترسی آزاد است که تحت شرایط و ضوابط مجوز (CC BY-NC) Creative Commons Attribution Non-Commercial

Commercial



توزیع شده است.

مقدمه

نقش و نسبت مردم در حکومت اسلامی در سه مرحله پیش از تشکیل، حین تشکیل و پس از تشکیل حکومت اسلامی طرح و بحث می‌شود. لکن عمده نظریات در حوزه پیش از تشکیل و حین تشکیل تأکید داشته و چگونگی ایفای نقش مردم پس از تشکیل حکومت اسلامی - که در حال حاضر نیز در این مرحله به سر می‌بریم - باید محل بحث و نظریه‌پردازی و نیز پژوهش‌هایی در جهت تحقق عینی مشارکت مردمی از جهت سازوکارها، سطوح و شیوه‌های همراهی و ایفای نقش مردم در حکومت اسلامی باشد. فارغ از نظریه‌مبنای مشارکت مردم در حکمرانی، یکی از سطوح مشارکت مردمی در حکومت اسلامی، مشارکت در امر تقنین است که همچنان در سطح برخی نظریات باقی مانده و جامه عمل به خود نپوشیده است. علت عمده این امر فقدان سازوکار مشخص و عدم بررسی ابعاد و ملاحظات مختلف این مسئله در ساحت نظر و عمل و عدم پیش‌بینی بستری سازگار با مبانی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است.

با عنایت به الزامات تقنینی از جمله جزء «ب» بند (۶) اصل دوم،^۱ بند (۸) اصل سوم،^۲ اصل ششم،^۳ و اصل پنجاه و نهم^۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین جزء «۹» بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری^۵ ابلاغی مقام معظم رهبری^{مدظله‌العالی} تحقیق و پژوهش برای طراحی راهکاری برای تحقق حکمرانی تقنینی ضروری است؛ بنابراین احکام قانونی مذکور و سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری و رهنمودهای ایشان در سخنرانی‌های مختلف، حاکی از اهمیت و ضرورت این موضوع است.

۱. استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته بشری و تلاش در پیشبرد آنها.
۲. مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش.
۳. در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.
۴. در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.
۵. رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر: ... جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی نفعان و نهادهای قانونی مردم نهاد تخصصی و صنفی در فرآیند قانون‌گذاری.

مشارکت مردم ابعاد و زمینه‌های مختلفی دارد. از همین روی به سبب اثرگذاری امر تقنین در همه سطوح مشارکت، این پژوهش به طور مشخص در پی پاسخ به سؤال «الزامات مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات چیست؟» بوده که ضمن آن به بررسی سازوکارهای تجربه‌شده کنونی می‌پردازد.

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

حکمرانی مشارکتی

انسان موجودی مدنی‌الطبع و اجتماعی است که با دیگر انسان‌ها رابطه دارد و در این فرایند فرد و جامعه بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند و افراد تمایل دارند در امور سیاسی و اجتماعی حضوری فعال داشته باشند. انسان‌ها به علت کثرت خواسته‌ها و تمایلات به تنهایی قادر به حل مسائل نمی‌باشند؛ لذا حضور و مشارکت مردم در امورات سیاسی و اجتماعی که دارای پیچیدگی‌ها بیشتری نسبت به امورات فردی و شخصی افراد است، یک ضرورت مهم و حیاتی تلقی می‌شود. طبیعت انسان، اجتماعی است و زندگی در جمع را می‌پذیرد. زندگی اجتماعی هم بر اساس روابط انسان‌ها با یکدیگر امکان‌پذیر است و در این فرایند، فرد و جامعه هر کدام بر دیگری تأثیر می‌گذارند. در نتیجه، افراد جامعه باید نقش خود را در این تأثیرگذاری و تأثیرپذیری به‌درستی ایفا کنند. افراد جامعه با مشارکت فعال است که می‌توانند در سرنوشت خود و جامعه و در تصمیم‌سازی‌ها و سیاست‌گذاری‌ها و چگونگی اداره امور کشور تأثیرگذار باشند؛ چرا که اگر در تعیین سرنوشت خود مشارکت نداشته باشند، بر اساس سنت‌های الهی دیگران با سلطه بر آن‌ها، به‌جای آن‌ها تصمیم‌گیری می‌کنند؛ بنابراین، مشارکت دادن مردم در اداره امورات خود و جامعه‌شان بیانگر آزادی فطری انسان‌ها در تعیین سرنوشت و آینده جمعی خودشان است. (ملکی، ۱۳۹۶: ۱۰۷).

برخلاف آن، علوم اجتماعی به‌اصطلاح مدرن، ریشه مشارکت را در ادبیات توسعه می‌دانند که ابعاد آن در طی زمان و بر حسب الزامات دوره‌های مختلف تاریخ تغییر یافته و متکامل شده است (عزیزی، ۱۴۰۲: ۵۴). در اندیشه مغرب‌زمین، ایده مشارکت را برخاسته از نظریه دموکراسی می‌دانند و سابقه آن را به‌نظام سیاسی یونان باستان و آثار افلاطون و ارسطو برمی‌گردانند. در دوران جدید غرب و عصر به‌اصطلاح روشنگری نیز طرح مباحث نو در این زمینه اهمیت روزافزونی یافته

است به طوری که جامعه مدنی به واسطه گسترش مفهوم مشارکت‌های اجتماعی و نهادهای مدنی تعریف می‌شود. بر همین اساس، در اندیشه نظریه پردازان متعارف مدیریت دولتی مشارکت سنگ بنای حکمرانی خوب به شمار می‌رود. مشارکت مردمی می‌تواند به طور مستقیم یا از طریق نهادهای مشروع واسط میان دولت و آنها یا نمایندگان منتخبشان باشد. این مشارکت باید سازماندهی شده و از طریق ابزارهای دقیق انجام پذیرد. در این مکاتب، اصل مشارکت جویی، یک اصل مدیریت دولتی است که مشارکت تمام مردم اعم از مرد و زن را در اداره امور کشور جزء جدایی ناپذیر دموکراسی می‌داند و در جایی که نهاد دولتی در انجام امور جامعه می‌تواند از مشارکت مردمی استفاده کند، تمکین به این اصل الزامی است.

در مکاتب غربی، حکومت، وامدار قدرت مردمی است و منبع قدرت حکومت، مردم هستند (دبیرنیا و اسدآبادی، ۱۳۹۵: ۲۸). لذا، مشارکت مردم نیز به عنوان «حق مشارکت مردم در تمشیت امور حکمرانی» مطرح می‌شود. چنانچه حکومتی از مشارکت شهروندان خود، بهره‌ای نبرد، باید درجه‌ای از استبداد را به آن نسبت داد؛ چرا که آن‌ها معتقد حکومت‌ها دو نوعند، یا در دست مستبدین هستند یا مردم سالارند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۶: ۱۰۳-۱۰۴) در حکومت مردم سالار نمی‌توان از عدم مشارکت مردم یا عدم وجود چنین حقی سخن گفت.

مردم سالاری دینی نیز، پیوند عمیق‌تری با مردم و مشارکت ایشان دارد. چرا که نحوه جامعه‌سازی و جامعه‌پردازی اسلامی با نظریه‌های متداول مکاتب غربی مبنائاً متفاوت است. نگاه اسلامی، اولاً جهان‌بینی توحیدی و نامحدود دارد؛ ثانیاً در این جهان‌بینی انسان مسئول است؛ ثالثاً فلسفه اخلاق مَبْع این مکتب فلسفه و نظام حق است؛ نهایتاً نیز، فلسفه اجتماع او نفی جاهلیت و استقرار نظام توحیدی است. از نظر فلسفه اجتماعی اسلام تشکیل حکومت هدفی میانی است و خودش در عین اینکه ضرورت دارد؛ ولی هدفی بالاتر و والاتر را دنبال می‌کند که عبارت است از انسان‌سازی و رشد و تعالی انسان به سمت خداوند متعال (سید طباطبایی، ۱۴۰۰: ۱۷۹)؛ بنابراین ایدئولوژی سیاسی اسلام، نه بر محور ملیت، بلکه بر محور فکر، اندیشه، و آرمان بلند و راقی توحید شکل گرفته است.

این مفهوم چنین در مقدمه قانون اساسی انعکاس و تبلور یافته است: «هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است (وَإِلَى اللَّهِ الْمَصِير) تا زمینه بروز و شکوفائی

استعدادها به منظور تجلی ابعاد خداگونگی انسان فراهم آید (تَخَلَّقُوا بِأَخْلَاقِ اللَّهِ) و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی تواند باشد. با توجه به این جهت قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم گیری های سیاسی و سرنوشت ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می سازد تا در مسیر تکامل انسان هر فردی خود دست اندر کار و مسئول رشد و ارتقا و رهبری گردد که این همان تحقق حکومت مستضعفین در زمین خواهد بود.

هدف از حکومت در منطق انقلاب اسلامی، رشد دادن انسان است تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها فراهم آید و این امر در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع است؛ یعنی «مردم و ارزش های الهی باید با هم توأم بشوند و حرکت ها و جوامع را شکل بدهند. ارزش های معنوی و ارزش های الهی، همراه با اراده مردم؛ نه تحمیل بر مردم (بیانات مقام معظم رهبری در دیدار سفرا و رؤسای نمایندگی های سیاسی ایران در خارج از کشور، ۱۳۹۰/۱۰/۷)».

با توجه به این هدف، قانون اساسی به مثابه سند حقوقی و سیاسی حکومت، ارائه دهنده اصول بنیادین^۱ و جهت گیری های کلی کشور بوده و به عنوان چراغ راهنمای اصلی در تدوین سایر اسناد قانونی^۲ است (تقی زاده بیرامی و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۱۰)، زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم گیری های سرنوشت ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می سازد.

۱. هر نظام حقوقی بر پایه مبانی ناظر بر سیرت و صورت نظام حقوقی استوار است. مبانی ناظر بر سیرت یا همان بنیان های ارزشی جامعه نظام جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت تقنینی شریعت، جایگاه محوری امامت یا ولایت امت و جایگاه محوری مردم در حکمرانی است (اصغری شورشانی، ۱۳۹۸: ۱۰۰). برخی از نویسندگان افزون بر موارد بیان شده، روش حکمرانی یا به تعبیری ادب شهرداری را از بنیان های ناظر به سیرت حکومت اسلامی دانسته اند (ارسطو و بهادری جهرمی، ۱۳۹۳: ۳۹). از مبانی ناظر بر صورت بندی نظام حقوقی به تفکیک قوا می توان اشاره کرد؛ یعنی با نبود تفکیک قوا، اصل نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران دچار استحاله نخواهد شد (اصغری شورشانی، ۱۳۹۸: ۱۰۰).

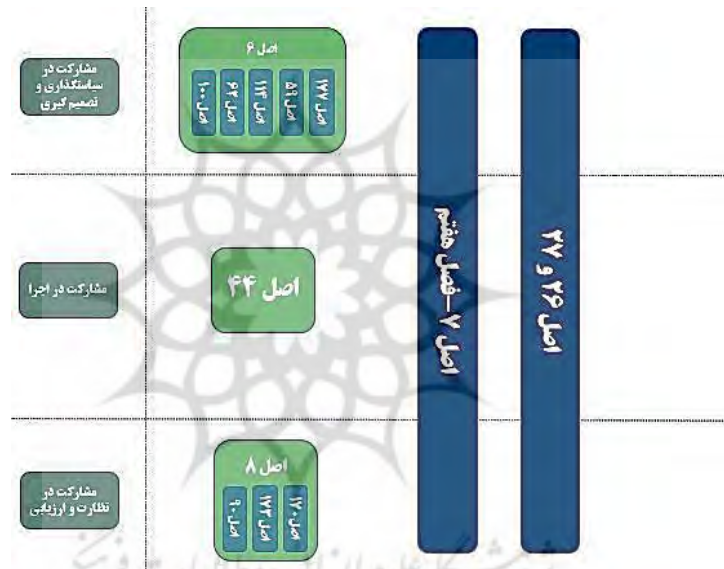
۲. نهاد سیاست های کلی ابلاغی رهبری بر اساس بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی، مادون قانون اساسی و مافوق قانون عادی است. این نهاد در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، هم در راستای احکام حکومتی قابل تحلیل است (طحان نظیف، ۱۳۸۸: ۱۷۳) و هم از منظر حقوقی و استناد قانونی که ثمره آن نیز تأکید بر وجه الزام آور این سیاست ها برای قوای حکومتی است. البته قانون به لحاظ اجرا تشریفاتی دارد که تا آن مراحل را طی نکرده باشد، الزام آور نخواهد بود (عمید زنجانی، ۱۳۸۳: ۴۵). بنابراین ممکن است در قانون بودن نهاد سیاست های کلی نظام تردیدهایی وجود داشته باشد. چون تشریفات مرسوم برای وضع قوانین را طی نکرده است اما در قانونی بودن آن کمترین تردیدی روا نیست؛ زیرا اختیار تعیین سیاست ها، مستند به قانون برتر کشور است و در این قانون نیز فرآیند تعیین آن با جزئیات ذکر گردیده است و پس از طی شدن این فرآیند لازم الاجرا هستند. بنابراین بر اساس بند اول اصل ۱۱۰ قانون اساسی تنها در دو حالت ممکن است سیاست های کلی نظام غیر الزام آور تلقی شوند؛ اول این که رهبری بدون مشورت و اخذ نظر کارشناسی مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام به ابلاغ سیاست های کلی نظام نماید و دوم این که شخصی غیر از مقام رهبری این سیاست ها را ابلاغ کند (اسماعیلی و طحان نظیف، ۱۳۸۷: ۱۱۷).

در قانون اساسی، دولت موظف است تا همه امکانات خود را برای مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش به کار ببرد.^۱ اصول ششم^۲، هفتم^۳، هشتم^۴، بیست و ششم^۵، بیست و هفتم^۶، پنجاه و ششم^۷، یکصد و یکصد و سوم^۸ قانون اساسی، مشارکت مردم در همه ابعاد و زمینه‌ها را نهادینه کرده است. مشارکت اجتماعی به ظرفیت مردم برای درگیر شدن در امور اداره جامعه اشاره دارد و این مهم نه صرفاً از طریق شرکت در رأی‌دادن که با پاسخگو کردن حکمرانان در قبال مردم و منافع عمومی و مهم‌تر از آن، با مشارکت مردم در

۱. اصل سوم: دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد:

۸. مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش.
۲. در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراهای و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.
۳. طبق دستور قرآن کریم: «و امرهم شوری بینهم» و «شاوهم فی الامر»، شوراهای، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند.
۴. در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند.
«و المومنون و المومنات بعضهم اولیاء بعض یامرون بالمعروف و ینهون عن المنکر».
۵. احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به این که اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آن‌ها منع کرد یا به شرکت در یکی از آن‌ها مجبور ساخت.
۶. تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آن که منحل به مبانی اسلام نباشد آزاد است.
۷. حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرفی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند.
۸. برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.
۹. استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آن‌ها هستند.

تصمیم‌گیری‌ها رقم می‌خورد (شیخی، ۱۴۰۲: ۱۰). یکی از مهم‌ترین آثار حضور مردم رشد و پیشرفت جامعه است که علی‌پوریانی و زارع (۱۳۹۹: ۲۱۰) معتقدند: تجربه دهه‌های گذشته نشان می‌دهد هر جا مردم به صورت داوطلبانه و خودجوش در امورات مشارکت کردند، مشکلات حل شده است و رشد و پیشرفت نمایان؛ اما در غیاب مشارکت مردم، دولت‌ها به تنهایی قادر به حل تمام مسائل و مشکلات نیستند و در این حالت سرعت رشد و پیشرفت جامعه کند خواهد بود. باتوجه به مطالب فوق و اصول مختلف قانون اساسی سه سطح مشارکت مردم در حکمرانی پیش‌بینی شده که در شکل زیر اصول مرتبط به تصویر کشیده شده است.



شکل شماره ۱. سطوح مشارکت مردم در حکمرانی مبتنی بر اصول قانون اساسی

حکمرانی تقنینی مشارکتی

بر اساس اصول متعدد قانون اساسی (۳، ۶، ۷، ۵۶ و ...) نظام سیاسی - حقوقی جمهوری اسلامی ایران، نقشی بی‌بدیل برای مردم هم در تأسیس و هم تمشیت و تصمیم‌گیری لحاظ کرده است. کما اینکه در اصل (۵۶) قانون اساسی قانون‌گذار قانون اساسی در مقام مجلس مؤسسان، چنین تقریری داشته است: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچکس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب

کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقتی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند. این اصل به نظریه مردم سالاری دینی اشاره دارد که ساختار حقوقی حکمرانی در کشور را بر دو پایه دین اسلام و حاکمیت مردم بنیان گذاشت.

در ادامه این سؤال مطرح می‌شود که در حکومت اسلامی که میان حکم شریعت اسلامی و نظر مردمی چگونه جمع حاصل شده و اساساً مردم در این حکومت چه نقشی ایفا می‌کنند. پاسخ این امر در نظریه ولایت فقیه امام خمینی رحمه‌الله‌علیه به روشنی یافت می‌شود. ایشان بین «ولایت» (آن چیزی است که خداوند به فقیه اعطا کرده که ارتباطی به نظر و رأی مردمی ندارد و شروط آن از سوی شارع مقدس معین شده است) و «تولی» (اجرای ولایت) تفکیک قائل شده است. این تفکیک بدین معناست که در تولی امر، باید نظر مردم مورد توجه قرار گرفته و حاکم اسلامی در مقام تولی، باید رضایت مردم را جلب کند.

چنانچه ایشان در پاسخ به سؤال نمایندگان ولی فقیه در دبیرخانه مرکزی ائمه جمعه که «در چه صورت فقیه جامع الشرایط بر جامعه اسلامی ولایت دارد» چنین مرقوم فرموده‌اند: «ولایت در جمیع صور دارد؛ لکن تولی امور مسلمین و تشکیل حکومت بستگی دارد به آرای اکثریت مسلمین که در قانون اساسی هم از آن یاد شده است و در صدر اسلام تعبیر می‌شده به بیعت با ولی مسلمین». (صحیفه امام، ج ۲۰: ۴۵۹) همچنین در جای دیگری در خصوص تشکیل حکومت چنین می‌فرمایند: «سرنوشت هر ملتی به دست خودش است.» (صحیفه امام، ج ۶: ۱۱).

همچنین مقام معظم رهبری مدظله‌العالی حول این مسئله چنین می‌فرمایند: «در بنای آن نظم مدنی و سیاسی [توسط امام خمینی] دو نکته اساسی وجود دارد که این دو نکته به هم پیوند خورده است؛ به یک معنا دو روی یک حقیقت است: یکی عبارت است از سپردن کار کشور به مردم از طریق مردم سالاری و از طریق انتخابات، و دوم اینکه این حرکت - که خود از اسلام سرچشمه گرفته بود و هر آنچه ناشی از حرکت مردم سالاری و سپردن کار به مردم است - باید در چهارچوب شریعت اسلامی باشد. این، دو بخش است، یا با یک نگاه، دو بُعد از یک حقیقت است. (بیانات مقام معظم رهبری در مراسم بیست و پنجمین سالگرد رحلت امام خمینی رحمه‌الله‌علیه، ۱۴/۰۳/۱۳۹۳)»

امیرالمؤمنین علیه‌السلام در فرمان خود به مالک اشتر (نامه ۵۳ نهج البلاغه) چنین می‌فرمایند: «باید محبوب‌ترین امور نزد تو میانه‌ترینش در حق، و همگانی‌ترینش در عدالت و جامع‌ترینش در

خشنودی رعیت باشد؛ چرا که خشم عموم خشنودی خواص را بی نتیجه می کند و خشم خواص در برابر خشنودی عموم بی اثر است.» به عبارت دیگر امیرالمؤمنین علیه السلام خطاب به مالک اشتر در مقام یک فرمان حکومتی به یکی از حکام تحت امر خود می فرمایند که به آنچه رعیت (به نوعی شهروند امروزی) رضایت دارد اهتمام داشته باش؛ یعنی حاکم اسلامی می بایست به دنبال جلب حداکثری نظر مردم باشد و حکومت بدون رضایت مردم، جایز نخواهد بود. البته این امر به معنای نفی حکم شریعت نخواهد بود؛ چه اینکه محدوده عمل حاکم اسلامی و ریل کلی تصمیمات و اقدامات آن را قوانین شریعت تعیین می نماید.

پیشینه پژوهش

در زمینه موضوع پژوهش حاضر، پژوهش های پراکنده ای انجام شده اما ناظر به الزامات تحقق حکمرانی تقنینی مشارکتی، پژوهش مستقلی صورت نگرفته است که در ادامه تمایز پژوهش های انجام شده حول موضوع با پژوهش حاضر بررسی خواهد شد.

رستمی (۱۳۸۷) در پژوهش مشارکت مردم در قانون گذاری جمهوری اسلامی ایران بر همه پرسی تقنینی در اصل (۵۹) قانون اساسی تمرکز دارد. همه پرسی تقنینی یکی از روش های حکمرانی تقنینی مشارکتی است که در این پژوهش با نگاهی کل نگر و جامع به الزامات شیوهی مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات می پردازد.

آقای طوق (۱۳۹۷) در پژوهش فرایندهای مشورت عمومی و نظرخواهی در مورد مقررات بررسی تطبیقی و وضعیت ایران، ضمن بررسی روش های مشورت و نظرخواهی عمومی، به ظرفیت های قانونی این امر نیز اشاره داشته است. نقطه تمایز این دو پژوهش در بررسی الزامات این مشارکت مردم در تقنین است.

ذوالفقارزاده و شمسواری (۱۳۹۸) در پژوهش جمع سپاری خط مشی و جلب مشارکت عامه در فرایند خط مشی گذاری عمومی با تمرکز بر امر خط مشی گذاری است و به نسبت میان جمع سپاری و امر تقنین و الزامات آن پرداخته است.

بهادری و علیپور (۱۴۰۱) با انجام پژوهشی تحت عنوان امکان سنجی حقوقی جمع سپاری تنقیح قوانین و مقررات در پاسخ به پرسش کلیدی است که آیا اساساً بهره گیری از این روش برای تنقیح

قوانین و مقررات در جمهوری اسلامی ایران امکانپذیر است؟ با توجه به ابعاد و مراحل مختلف تنقیح، خرد جمعی می‌تواند بخش مهمی از این مراحل از جمله در شناسایی و پیشنهاد ساماندهی مطلوب نقش‌آفرینی نماید. در پژوهش حاضر ضمن پذیرش امکان مشارکت مردم در تقنین به الزامات مشارکت مردم در تقنین پرداخته است.

شیرعلی (۱۴۰۱) در پژوهشی با عنوان مفهوم‌شناسی مردمی‌سازی حکمرانی بیان می‌کند که مردمی‌سازی حکمرانی که بر حقوق شهروندان و عدالت اجتماعی تأکید دارد و تلاش دارد تا قدرت عمومی را مجدداً سازماندهی نماید و از طریق طرح‌های مشارکتی نهادی که مردم‌محور است از تسلط یک بخش متنفذ بر حکومت جلوگیری کند. این اثر با روش کتابخانه‌ای به مبانی مشارکت و درگیر کردن مردم در امر حکمرانی و سازمان‌های غیردولتی و مردمی پرداخته است. لکن در خصوص الزامات شیوه‌های این امر در اجرای حکمرانی مردمی در امر تقنین نپرداخته است.

روش پژوهش

این پژوهش از نظر هدف، کاربردی-توسعه‌ای است و داده‌ها با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و به‌کارگیری روش مصاحبه جمع‌آوری شده‌اند. روش تحلیل داده‌های این اثر نیز تحلیل محتوای کیفی است. اساساً، کار در تحلیل محتوا مقایسه و طبقه‌بندی متون و داده‌هاست. (رضایی و دیگران، ۱۳۹۶).

تحلیل محتوای کیفی را می‌توان روش تحقیقی برای تفسیر ذهنی محتوایی داده‌های متنی از طریق فرایندهای طبقه‌بندی نظام‌مند، کدبندی، و تم‌سازی یا طراحی الگوهای شناخته‌شده دانست. همچنین یکی از ویژگی‌های بنیادین پژوهش‌های کیفی نظریه‌پردازی به‌جای آزمون نظریه است. با تحلیل کیفی می‌توان یک رویکرد تجربی، روش‌شناسانه و کنترل‌شده مرحله‌به‌مرحله را با رعایت عناصر مورد مطالعه در نظر گرفت (ایمان و نوشادی، ۱۳۹۰: ۲۲).

در این پژوهش در کنار بررسی بنیادها و مبانی مسئله مردمی‌سازی حکمرانی به دنبال ارائه راهکار و راه‌حل برای این مسئله است. به‌طور مشخص این تحقیق به دنبال بیان الزامات مشارکت مردم در تقنین و

پاسخی مشخص به هر یک از الزامات معین است که در خلال آن به بررسی سازوکارهای قانونی تجربه شده تاکنون پرداخته می‌شود. بر همین مبنا یافته‌های پژوهش حاضر به شرح ذیل به دست آمده‌اند:

ابتدا با مراجعه به منابع کتابخانه‌ای و مرور پژوهش‌های پیشین، مبانی نظری و پیشینه پژوهش احصا شده است. سپس اصول قانون اساسی مرتبط با مشارکت مردم در اداره امور کشور احصا و در سه سطح مشارکت در سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت دسته‌بندی شدند. پس از بیان سطوح مشارکت مردم و بیان ضرورت امر مشارکت مردم در تقنین، ظرفیت‌های قانونی که مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات را بیان داشتند، احصا شدند. با احصای ۳ ماده قانونی مرتبط با مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات و آسیب‌شناسی تقنینی آنها در ۹ آسیب کلی و طرح ۶ سؤال زیر که در ادامه می‌آید با ۷ نفر از پژوهشگران حوزه حکمرانی و مطالعات قانون‌گذاری که در ادامه شرح آنها بیان می‌شود، مصاحبه انجام گرفت. سپس محتوای مصاحبه‌ها و آسیب‌شناسی صورت گرفته و استنادهای قانونی، الزامات تحقق مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات و پاسخی مشخص برای این الزامات در شش دسته محدود شده مشارکت، سطح مشارکت، شیوه مشارکت، نحوه ضریب دهی به نظرات، معیار شفافیت نظرات و ضمانت اجرا بیان شده که مدل مفهومی آن نیز در یافته‌های پژوهش آمده است.

جدول شماره ۱. مشخصات مصاحبه شونده‌گان

ردیف	تحصیلات	رشته
۱	دکتری	حقوق عمومی
۲	دکتری	مدیریت دولتی
۳	دانشجوی دکتری	حقوق عمومی (پژوهشگر مطالعات قانون‌گذاری)
۴	دانشجوی دکتری	حقوق عمومی (پژوهشگر مطالعات قانون‌گذاری)
۵	دانشجوی دکتری	مدیریت دولتی (پژوهشگر حکمرانی مردمی)
۶	دانشجوی دکتری	مدیریت دولتی (پژوهشگر حکمرانی مردمی)
۷	کارشناسی ارشد	حقوق عمومی

سؤالات مصاحبه

- تعریف از مردم چیست؟ آیا همه آحاد مردم می‌توانند در امر تقنین مشارکت داشته باشند یا تشکلهای افراد متخصص یا...؟

۲. مشارکت مردم در تقنین شامل کدام مرحله از تقنین می‌شود؟
۳. شیوه‌های مشارکت مردم در تقنین چگونه است؟
۴. نحوه ضریب دهی به نظرات چگونه است؟
۵. معیار نظرخواهی در زمینه‌های مختلف و شفافیت در اطلاع‌رسانی فرایند تقنین چیست؟
۶. ضمانت اجرای عدم تحقق مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات چیست؟

یافته‌های پژوهش

مشارکت در قانون‌گذاری که یکی از سطوح مشارکت مردم در تصمیم‌گیری و تشمیت امور است، به معنای جلب نظرات شهروندان و یا اشخاص و گروه‌های مشخص درباره قوانین پیشنهادی است. در این معنا، هر چند مجلس، نماینده شهروندان محسوب می‌شود و در پایان نیز در برابر آنها پاسخگو است؛ ولی در فرایند تقنین نیز ملزم به نمایندگی نظرات مردم بوده و باید مشارکت آنها و مصالح مردم را جلب کند.

اصل مشارکت‌جویی عمومی به‌عنوان یک الگوی به‌زامداری تحت عنوان CrowdLaw یک رویکرد جهانی است (پتفت، ۱۳۹۵: ۱۵۹). مطابق سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری لازم است در نظام قانون‌گذاری ایران سازوکارهای تحقق این مهم صورت بگیرد. مشارکت‌جویی در تقنین تجربه‌ای است که هم اکنون در نظام حقوقی ایران در بعد اقتصادی با استفاده از نظر بخش خصوصی و غیردولتی در وضع قوانین و مقررات وجود دارد. ضمن آنکه مردم می‌توانند از طریق سامانه «پارلمان من» به‌صورت محدود درباره برخی طرح‌ها و متخصصین حقیقی و حقوقی از طریق سامانه «تصمیم دولت» در پیشنهاد دستور کمیسیون‌های دولت مشارکت داشته باشند. بنا بر توضیحات بیان شده، این پژوهش با تحلیل و آسیب‌شناسی قوانین مربوطه و محتوای مصاحبه‌های انجام شده به بررسی الزامات تحقق مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات می‌پردازد.

جدول شماره ۲. آسیب‌شناسی تقنینی ظرفیت‌های قانونی مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات

ماده قانونی	محتوا	آسیب‌شناسی
قانون اجرای	در ماده ۹۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و	* عدم توجه به

جدول شماره ۲. آسیب‌شناسی تقنینی ظرفیت‌های قانونی مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات

آسیب‌شناسی	محتوا	ماده قانونی
مشارکت عامه در وضع قانون و مقرر و محدود بودن به بخش غیردولتی و خصوصی	چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ کلیه کمیسیون‌ها، هیأت‌ها، شوراها و ستادهای تصمیم‌گیری در دولت مجازند به منظور تأمین شرایط هر چه مساعدتر برای مشارکت و مسوولیت‌پذیری بخش غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی، در تصمیمات اقتصادی خود، نظر فعالان اقتصادی را جویا شده و مورد توجه قرار دهند و دولت موظف است عضویت رئیس یا نماینده اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون در شوراهای تصمیم‌گیری اقتصادی را از طریق اصلاح قانون یا آئین‌نامه‌های مربوطه رسمیت بخشد.	سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی
* عدم وجود وجه الزام‌آوری برای مشارکت و جلب نظرات	علاوه بر دولت، کلیه کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی می‌توانند در بررسی لوایح و طرح‌های اقتصادی نظر مشورتی فعالان اقتصادی را نیز کسب و مورد استفاده قرار دهند.	
* عدم پاسخگویی به پیشنهادها	بنا بر مواد ۱۱ و ۱۳ قانون بهبود محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰، به منظور تبادل نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی این بخش‌ها، بررسی و رفع موانع کسب و کار و اتخاذ تصمیم مؤثر برای اقدامات لازم در چهارچوب قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اجرایی مناسب به مراجع ذی ربط، شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی تشکیل شده که وظیفه استماع نظرات و پیشنهادها	قانون بهبود محیط کسب و کار
* مشارکت در مرحله بررسی و تصویب قوانین	نمایندگان اصناف یا تشکلهای اقتصادی سراسری با حضور رئیس شورای اصناف کشور و یا حسب مورد رؤسای این تشکلهای در جلسات شورا را برعهده دارد. همچنین در هر یک از استان‌ها، استاندار موظف است با همکاری رؤسای اتاق‌ها در استان، شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در استان را با ترکیبی متناسب با این شورا و به ریاست خود تشکیل دهد و فرآیند دریافت و بررسی درخواست تشکلهای فعالان اقتصادی و اتخاذ تصمیم در جهت بهبود محیط کسب و کار در استان را سازماندهی کند. شوراهای گفت‌وگو در استان‌ها موظفند آن دسته از گزارش‌ها و درخواست‌های رسیده که ابعاد ملی و فراگیر داشته باشد را جهت	
* مشخص نبودن سازوکار برای جلب نظرات عامه مردم و متخصصان		
* عدم پیش‌بینی اثردهی نظرات		
* عدم پیش‌بینی سازوکار تطبیق با		

جدول شماره ۲. آسیب‌شناسی تقنینی ظرفیت‌های قانونی مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات

ماده قانونی	محتوا	آسیب‌شناسی
	بررسی و تصمیم‌گیری به دبیرخانه شورای گفت‌وگو ارسال کنند.	اسناد بالادستی
قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی	از ظرفیت‌هایی که در قوانین وجود دارد، ماده ۱۴۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اصلاحی ۱۴۰۱ است که این امکان پیش‌بینی شده است. در ماده مذکور آمده است: «کمیسیون اصلی موظف است در رسیدگی به طرح‌ها و لوایح از وزرا و یا بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی مرتبط با موضوع، مرکز پژوهش‌ها، دیوان محاسبات، نمایندگان کمیسیون‌های فرعی و نمایندگانی که در موعد مقرر پیشنهاد خود را ارائه نموده‌اند و عنداللزوم نماینده بخش خصوصی اعم از اتاق‌های: بازرگانی و صنایع و معادن، کشاورزی، تعاون، اصناف، تشکل‌های کارگری، انجمن‌ها و اتحادیه‌ها و مجامع صنفی، صنعتی، معدنی و کشاورزی حسب مورد دعوت نماید و پس از رسیدگی گزارش خود را در مهلت مقرر به هیأت رئیسه مجلس تقدیم کند.»	* نبود سازوکار اطلاع‌رسانی برای وضع مقررات * محدود بودن به یک زمینه مشخص (اقتصاد) برای جلب نظرات

با آسیب‌شناسی تقنینی ظرفیت‌های قانونی مشارکت مردمی در وضع قوانین و مقررات، سؤالاتی مطرح می‌شود که پاسخ به آنها ما را برای رسیدن به الزامات این امر رهنمون می‌سازد.

جدول شماره ۳. تحلیل الزامات حکمرانی تقنینی مشارکتی

ردیف	محتوا	کدگذاری	مقوله	مفاهیم
۱	به استناد مقدمه قانون اساسی با بیان اینکه «قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان، هر فردی خود دست‌اندرکار و مسئول رشد و ارتقا و رهبری گردد» و بند «۸» اصل (۳) قانون اساسی، مبتنی بر اصل (۵۹) قانون اساسی که همه‌پرسی تقنینی را بیان نموده	حق تعیین سرنوشت برای همه مشارکت ذی‌نفعان و	محدوده مشارکت	مشارکت همه اشخاص حقیقی و حقوقی در همه مسائل

جدول شماره ۳. تحلیل الزامات حکمرانی تقنینی مشارکتی

مفاهیم	مقوله	کدگذاری	محتوا	ردیف
		متخصصان	و به طریق اولی علاوه بر مشارکت مردم در وضع قوانین، مشارکت مردم در وضع مقررات را نیز پذیرفته و جز «۹» بند (۹) سیاست‌های کلی قانون‌گذاری که «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرآیند قانون‌گذاری» را بیان کرده است، مشارکت همه مردم از اشخاص حقیقی و حقوقی در امر تقنین پذیرفته شده است.	
		حق تعیین سرنوشت در مسائل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی		
مشارکت در سه مرحله مسئله‌یابی، تهیه پیش‌نویس و بررسی جهت تصویب	سطح مشارکت	مشارکت در نوشتن لوایح و طرح‌ها	برای تصویب هر قانون یا مقرره ابتدا پیش‌نویس آن تهیه شده و پس از بررسی‌ها به تصویب مرجع صلاحیت‌دار می‌رسد. این نکته را باید مدنظر داشت که پیش‌نویس نگاری هر قانون یا مقرره بر مبنای یک نیاز و مسئله‌ای شکل گرفته است. بر همین اساس قانون یا مقرره‌ای به حل مشکل مردم منجر می‌شود که برآمده از خواست مردم و نیاز واقعی آنها باشد. بر همین اساس مردم می‌توانند نیازهای تقنینی را ارائه دهند. در نظام حقوقی ما قوانین بر اساس طرح یا لایحه با سازوکار اصل (۷۴) قانون اساسی و	۲
		پیش‌نویس نگاری تقنینی		

جدول شماره ۳. تحلیل الزامات حکمرانی تقنینی مشارکتی

مفاهیم	مقوله	کدگذاری	محتوا	ردیف
		پیشنهاد موضوع قوانین	<p>مقررات نیز بر اساس اصل (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی تصویب می‌شوند. بر همین اساس ابتکار تقنینی صرفاً از سمت مردم نبوده و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی نیز ابتکار تهیه پیش‌نویس را دارند. مشارکت مردم در پیش‌نویس‌نگاری سبب جهت‌دهی برای تصویب قوانین و مقررات بر اساس نیاز واقعی و جلوگیری از اعمال نفوذها و تعارض منافع می‌شود.</p> <p>ممکن است قوانین و مقررات با سازوکارهای پیش‌بینی شده قانون اساسی برای تصویب به مراجع صلاحیت‌دار ارجاع شود. در این مرحله نیز مشارکت مردم در بررسی آنها می‌تواند از تصویب قوانین و مقررات غیرپاسخگو به نیازهای جامعه و متعارض جلوگیری کرده و مردم در اداره امور جامعه نیز مشارکت داشته باشند.</p>	
استماع عمومی و جلب نظرات در همه مراحل تقنین	شیوه مشارکت	جلسات حضوری و مجازی قبل و حین بررسی طرح و لایحه	<p>شیوه‌های جلب نظرات مردم در مراحل تقنین نیازمند سازوکاری مختص به خود است. شیوه معمول در جلب نظرات، دعوت از صاحب‌نظران در مرحله تصویب است. اما این شیوه باید هم به عموم مردم و هم به سایر مراحل تقنین گسترش یابد.</p> <p>برای استماع عمومی و جلب نظرات می‌توان از سازوکار ایجاد درگاه ارسال نظرات و ارسال</p>	۳

جدول شماره ۳. تحلیل الزامات حکمرانی تقنینی مشارکتی

مفاهیم	مقوله	کدگذاری	محتوا	ردیف
		تالارهای گفتگو حین بررسی طرح و لایحه	دعوت‌نامه عمومی و اختصاصی برای صاحب‌نظران برای بیان اولویت‌های تقنینی و راه‌حل‌های پیشنهادی از جمله اصلاح قوانین و یا چالش‌ها و موانع، تشکیل گروه‌های کانونی و تالارهای گفتگوی حضوری و مجازی توسط مراجع صلاحیت‌دار و یا نمایندگان آنها در حین تصویب قوانین و مقررات، نظرسنجی، اظهارنظر در فضای مجازی در خصوص ارسال پیشنهادها یا تماس با نمایندگان مجلس و مراجع صلاحیت‌دار، برگزاری جلسات نقد و بررسی در رسانه و تلویزیون استفاده کرد.	
		جلسات نقد و بررسی در صداوسیما		
		گزارش‌های پیش‌نویس نگاری قبل و حین تصویب		
قابل اجرا بودن در جهت تأمین منافع عمومی و اهداف قانون اساسی و اسناد بالادستی	نحوه ضریب دهی به نظرات	مطابقت با قانون اساسی در جهت اهداف سند چشم‌انداز بودن	متر و معیار ضریب دادن به نظرات و اثربخشی به آنها، باید منفعت عامه مردم جامعه باشد؛ بنابراین به استناد بند (۹) سیاست‌های کلی قانون‌گذاری و با وحدت ملاک از آن، باید به نظراتی ترتیب اثر داد که همسو با قانون اساسی و اسناد بالادستی باشد، نگاه بلندمدت و عمومی و ملی داشته و از تبعیض ناروا دور باشد، معطوف به نیازهای واقعی باشد، مبتنی بر نظرات	۴

جدول شماره ۳. تحلیل الزامات حکمرانی تقنینی مشارکتی

ردیف	محتوا	کدگذاری	مقوله	مفاهیم
	کارشناسی و قابل اجرا باشد و اجرای آن قابل سنجش باشد.	عدم تبعیض در قانون گذاری		
		مبنتی بر نظرات کارشناسی و قابل اجرا بودن		
۵	مطابق بند «۸» اصل (۳) قانون اساسی عامه مردم در مسائل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی حق تعیین سرنوشت دارند و لازمه مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات، اطلاع رسانی مراحل و اطلاعات به آنهاست. معیار شفافیت مراحل وضع قوانین و مقررات، با وحدت ملاک از تبصره ماده (۵) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، ایجاد حق و تکلیف برای مردم است که از جمله حقوق شهروندی مردم اطلاع از تصمیمات اداری مرتبط با منافع شان است. بدیهی است که شامل موارد ناظر به امنیت عمومی و ملی و از این دست موارد و مواردی	دسترسی به محتوای همه نظرات حق بر آگاهی نظرات و تصمیمات	معیار شفافیت نظرات	اطلاع رسانی مراحل تقنین در مسائل موجد حق یا تکلیف

جدول شماره ۳. تحلیل الزامات حکمرانی تقنینی مشارکتی

ردیف	محتوا	کدگذاری	مقوله	مفاهیم
	که ایجاد حق و تکلیف نمی‌کند، نمی‌شود.	استثنا بودن اطلاع‌رسانی نظرات مسائل امنیتی		
۶	الزام‌آور بودن و دارای ضمانت اجرا بودن از لوازم قانون است. الزام قانونی به تهیه پیوست نظرات مردم و گروه‌ها و متخصصان و صاحب‌نظران مختلف حقیقی و حقوقی پیش از بررسی و تصویب و الزام کردن پاسخ به نظرات و پیشنهادهای مطروحه درباره قوانین و مقررات در مدت‌زمان مشخص توسط مراجع صلاحیت‌دار وضع قوانین و مقررات و مطالبه‌گری مردم و افکار عمومی ضمانت تحقق این امر است.	الزام به پاسخ‌گویی اقتناع افکار عمومی پیوست نظرات قانونی	ضمانت اجرا	الزام به تهیه پیوست نظرات مردمی و پاسخگویی به نظرات در مراحل تقنین

باتوجه به تحلیل نتایج جدول بالا، می‌توان بیان کرد که حکمرانی تقنینی مشارکتی؛ یعنی مشارکت عامه مردم اعم از حقیقی و حقوقی در همه مسائل سرنوشت‌ساز در همه مراحل مسئله‌یابی و نیازسنجی تقنینی، تهیه پیش‌نویس و بررسی جهت تصویب، شیوه و فرم مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات، استماع عمومی و جلب نظرات از طرق گوناگون بوده و آنچه که موجب تحقق و اثربخشی این امر می‌شود، اطلاع‌رسانی مراحل تقنین در مسائل موجد حق یا تکلیف و الزام به تهیه پیوست نظرات مردمی برای هر مرحله تقنینی و بازخورد به نظرات مردم است.

همچنین معیار اثردهی نظرات عامه مردم، قابل اجرا بودن در جهت تأمین منافع عمومی و اهداف قانون اساسی و اسناد بالادستی است. نکته مهم در اثردهی نظرات، ابتنای آنها بر نظرات کارشناسی است. بیان این نکته مهم است که اثردهی نظرات کارشناسی تا آنجا قابل اعمال است که اینها حق قانون‌گذاری نمایندگان مجلس شورای اسلامی را در تحدید نکند.

ناگفته نماند که مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات به پیش از تصویب و حین آن محدود نشده و پس از تصویب نیز با مطالبه‌گری عمومی و سازوکارهای قانونی اعم از کمیسیون اصل نودم قانون اساسی و دیوان عدالت اداری و... در نظارت بر وضع قوانین و مقررات و اجرای آن مشارکت دارند. طبق این توضیحات، الزامات حکمرانی تقنینی مشارکتی و پاسخ‌های آن در الگوی زیر نشان داده شده است.



شکل شماره ۲. الگوی الزامات مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات

طبیعی است که امکان رعایت تمامی الزامات مذکور به صورت یکباره و دفعی وجود ندارد. ایجاد مکانیسمی برای افزایش کیفیت پیش‌نویس‌های تقنینی باید تدریجی باشد؛ چرا که مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات نیازمند بستری است که هم اکنون به صورت مطلوب وجود ندارد. از این رو مشکلات اجرای کامل و یکباره آن می‌تواند به افزایش انتقادات بیفزاید و باعث رد کامل آن گردد. پیشنهاد می‌شود که ابتدا درج این موارد به پیوست پیش‌نویس‌های تقنینی و مقررات اختیاری در نظر گرفته شود و عدم رعایت این تشریفات مانع از اعلام وصول آنها در مجلس شورای اسلامی و دولت نباشد. در نهایت پس از ایجاد بستری کافی برای این امر، الزامات تدریجی اعمال شود. بر همین اساس می‌توان سازوکاری سه‌مرحله‌ای پیشنهاد داد^۱:

۱. طبق اصل هفتاد و چهارم می‌توان گفت که نمایندگان مجلس صلاحیت دارند در موضوعات مختلف طرح‌های خود را تقدیم کنند. همچنین بر مبنای همین اصل، دولت نیز همانند مجلس، صلاحیت تقدیم پیش‌نویس قوانین را دارد. لوائح دولت

در مرحله اول این سازوکار می‌توان مشوق‌هایی را برای پیش‌نویس‌های واجد شرایط در نظر گرفت. بدین معنا که اگر پیش‌نویسی در مجلس شورای اسلامی و یا دفتر دولت اعلام وصول شد، دارای شرایط ماهوی اعلامی را داشته باشد، به این پیش‌نویس، مشوق‌هایی در فرایند رسیدگی اعطا شود.

در مرحله دوم یک‌قدم جلوآمده و هنگام تصویب قوانین و مقررات در مجلس شورای اسلامی و یا هیئت وزیران، پیش‌نویس‌هایی که فاقد الزامات مشارکت مردم هستند، تصویب نشود. در مرحله سوم پیشنهادی، سخت‌گیری‌هایی در اعلام وصول پیش‌نویس‌های فاقد شرایط اعمال می‌شود. در این مرحله یک هیئتی منتخب برای احراز شرایط قرار داده تا شرایط را احراز کنند. البته در این مرحله می‌توان پیش از اعلام ممنوعیت اعلام وصول و تصویب پیش‌نویس‌های فاقد الزامات مذکور، امکانی ایجاد نمود تا در صورت اصرار نمایندگان در اعلام وصول قوانین، با تصویب مجلس شورای اسلامی آن پیش‌نویس برای بررسی اعلام وصول شود؛ اما تصویب آن بدون پیوست الزامات مشارکت مردم، ممکن نباشد. همچنین در باب مقررات نیز در صورت اصرار

باید به تصویب هیأت وزیران برسد (ماده (۱۳۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی). پیش‌نویس طرح‌های قانونی نمایندگان را معمولاً خود نمایندگان می‌نویسند و یا مراکز پژوهشی وابسته به مجلس شورای اسلامی در این موضوع به نمایندگان مشورت می‌دهند و یا اقدام به تهیه متنی ابتدایی برای نمایندگان می‌کنند (ماده (۲) قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی). این پیش‌نویس‌ها پس از تهیه و امضای حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان، وفق ماده (۱۲۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، پس از اعلام وصول مستقیماً به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع می‌شود. در مورد تهیه پیش‌نویس لوایح قانونی یا پیش‌نویس مقررات در دولت، فرآیند اجرایی بدین نحو است که ابتدا موضوع و پیش‌نویس اولیه در دستگاه مربوطه تهیه شده و توسط بالاترین مقام دستگاه، برای معاون اول رئیس جمهور ارسال می‌شود و به دبیر هیأت دولت ارجاع داده می‌شود (ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی هیأت دولت). پس از ارجاع به دبیر هیأت دولت، کمیسیون مربوطه تعیین و برای بررسی به آن ارجاع می‌شود. کمیسیون نظرات دستگاه‌های مرتبط با موضوع درباره پیش‌نویس تهیه شده را می‌گیرد (ماده (۲۳) آیین‌نامه داخلی هیأت دولت). سپس با تشکیل جلسات در کمیته‌های تخصصی با حضور نمایندگان دستگاه‌ها، پیش‌نویس بحث و بررسی می‌شود و نتیجه آن به کمیسیون‌های فرعی متشکل از معاونان وزرا و نمایندگان دستگاه‌ها بحث و بررسی شده و پس از تایید، برای بررسی و تایید نهایی به کمیسیون متشکل از چند وزیر ارجاع می‌شود. پیش‌نویس نهایی در کمیسیون دولت تهیه و تایید شده و برای تصویب به هیأت وزیران ارجاع می‌شود (ماده (۲۲) آیین‌نامه داخلی هیأت دولت). بعد از تصویب در هیأت وزیران، لایحه قانونی دولت برای بررسی جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود. در طی این فرآیند، وفق ماده (۲۱) آیین‌نامه داخلی هیأت دولت، کمیسیون حقوقی مشاوره‌های تقنینی در خصوص لوایح را به کمیسیون‌های مربوطه ارائه می‌دهد.

با هماهنگی معاون اول و تصویب هیئت وزیران، آن پیش‌نویس در دولت بررسی شود و به‌مانند قوانین، تصویب آنها در هیئت وزیران، بدون پیوست الزامات مشارکت مردم، ممکن نباشد.

نتیجه‌گیری

در حقوق مدرن امر اداره از اندیشه «اداره شدن» و «نقش منفعل شهروند» فاصله گرفته و نظام‌های حقوقی با تکیه بر اصل مشارکت‌جویی، بر تفکر «نقش فعال مردم» تأکید دارد. در واقع از جمله مولفه‌های اداره جامعه این است که شاهد نقش فعالانه و تعیین‌کننده مردم در اداره تمامی امور اجتماعی، سیاسی و اقتصادی و ... باشیم. این‌گونه نقش فعال شهروندی موجب مشروعیت‌بخشی خرد دولت در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات اداری می‌شود.

مشارکت مردم در امر اداره جامعه در سه بعد نظارت، اجرا و سیاست‌گذاری صورت می‌گیرد که امر تقنین که در هر سه بعد مذکور اثرگذار است. با مشارکت مردم در امر تقنین، قوانین به نیاز واقعی جامعه نزدیک بوده و موجب جلوگیری از منفعت‌گرویی خاص در بهره‌مندی از ثمرات قوانین می‌شود. از همین روی مشارکت مردم در امر تقنین ضرورت می‌یابد.

در نظام حقوقی ایران مشارکت مردم در تقنین، در سیاست‌های کلی قانون‌گذاری ابلاغی سال ۱۳۹۸ مقام معظم رهبری تصریح شده است و در قوانینی مانند ماده ۱۴۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ماده ۹۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و مواد ۱۱ و ۱۳ قانون بهبود محیط کسب و کار ظرفیت‌های قانونی برای اجرای این امر وجود دارد. اما هر یک از ظرفیت‌ها برای تحقق امر مشارکت مردم در تقنین، خلأهایی دارند و نیازمند اصلاح و تعیین سازوکاری اثربخش است.

تعیین شیوه و فرم مشارکت مردم در تقنین، تعیین مرحله مشارکت، امکان پیشنهاد متن، نحوه ضریب دهی به نظرات عموم مردم و نظرات نخبگان از جمله الزامات اثربخش کردن ظرفیت‌های موجود و ایجاد سازوکار مطلوب است. این نکته بسیار مهم است که هر سازوکاری نیازمند ضمانت اجرا است که یکی از موارد عدم تحقق حکمرانی تقنینی مشارکتی همین امر است.

باتکیه بر همین آسیب‌شناسی تقنینی، مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات؛ یعنی مشارکت همه اشخاص حقیقی و حقوقی در همه مسائل و در همه مراحل مسئله‌یابی، تهیه پیش‌نویس و

بررسی جهت تصویب است. روش کلی جلب نظرات مردم، استماع عمومی است که شیوه‌های مختلفی از جمله ایجاد درگاه ارسال نظرات و ارسال دعوت‌نامه عمومی و اختصاصی برای صاحب‌نظران برای بیان اولویت‌های تقنینی و راه‌حل‌های پیشنهادی از جمله اصلاح قوانین و یا چالش‌ها و موانع، تشکیل گروه‌های کانونی و تالارهای گفتگوی حضوری و مجازی توسط مراجع صلاحیت‌دار و یا نمایندگان آنها در حین تصویب قوانین و مقررات، نظرسنجی، اظهارنظر در فضای مجازی در خصوص ارسال پیشنهادها یا تماس با نمایندگان مجلس و مراجع صلاحیت‌دار، برگزاری جلسات نقد و بررسی در رسانه و تلویزیون است. معیار اثردهی نظرات، اطلاع‌رسانی مراحل در تقنین، مبتنی بر نظرات کارشناسی و قابل‌اجرا بودن در جهت تأمین منافع عمومی و اهداف قانون اساسی و اسناد بالادستی و اطلاع‌رسانی مراحل تقنین در مسائل موجد حق یا تکلیف است. الزام به تهیه پیوست نظرات مردمی و پاسخ‌گویی به نظرات در هر مرحله نیز ضمانت اجرای مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات است.

با این توضیحات می‌توان برای عملیاتی ساختن مشارکت مردم در وضع قوانین و مقررات، سازوکاری تدریجی را در نظر گرفت که ابتدا راهکارهای تشویقی برای اعلام وصول و تصویب پیش‌نویس‌ها در نظر گرفت و در نهایت ممنوعیت اعلام وصول و تصویب قوانین و مقررات را اعلام نمود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

الف. کتب

- ابوالحسنی، الهه (۱۳۹۱). حکمرانی مردم سالارانه. فصلنامه سیاست، شماره ۴۲، ۱-۱۹.
- اسماعیل پور، توحید، نظریان مفید، محمدتقی، شیخی، سینا، نوده فراهانی، اسماعیل، عبدالحسین زاده، محمد، کریمی فرد، حسن، ناصری جزه، محمود، و عبدالملکی، مهدی (۱۴۰۲). درآمدی بر حکمرانی مردمی. تهران، ایران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- پتفت، آرین. (۱۳۹۵). مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری: امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضایی. تهران: قوه قضاییه، معاونت امور اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم، مرکز مطبوعات و انتشارات.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۳). درآمدی بر فقه سیاسی (مروری بر کلیات و مبانی حقوق اساسی). تهران: امیرکبیر.
- قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۹۶). بایسته‌های حقوق اساسی. تهران: نشر میزان.
- موسوی خمینی، سید روح‌الله (۱۳۷۸). صحیفه، ج ۶ و ۲۰ تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی ره. نهج‌البلاغه، ترجمه محمد دشتی (۱۳۹۶). قم: آل علی علیه‌السلام.
- ب. مقالات
- ارسطا، محمدجواد و بهادری جهرمی، علی (۱۳۹۳). حکومت اسلامی، معیار تشخیص و شاخصه‌های عملی. فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۷، ۲۷-۴۶.
- ایمان، محمدتقی، و نوشادی، محمودرضا. (۱۳۹۰). تحلیل محتوای کیفی. فصلنامه عیار پژوهش در علوم انسانی، شماره ۶، ۱۵-۴۴.
- تقی‌زاده بیرامی، غفور؛ امینی، سید جواد و عرب مازار، علی‌اکبر (۱۳۹۶). رویکردشناسی قانون اساسی و اسناد بالادستی در اداره امور نظام مالیاتی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، سال هفتم، شماره ۲۷، ۱۹۹-۲۲۸.
- دیرنیا؛ علیرضا؛ اسدآبادی، طیبه. (۱۳۹۵). حاکمیت مردم در اندیشه سیاسی غرب و اسلام؛ «نظام دموکراتیک» و «نظام مبتنی بر شریعت مقدس در قانون اساسی ایران». پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، شماره ۳، ۲۵-۵۰.
- رضایی، مهران؛ امامی‌جمعه، سید مهدی و بیدهندی، محمد (۱۳۹۶). ارائه نظریه وزن‌کشی ساحات انسانی در تحلیل الگوی تصمیم‌گیری بر مبنای آرای فلاسفه متعالیه. فصلنامه مدیریت اسلامی، شماره ۲۵، ۶۵-۹۳.
- زارع، سارا و علی‌پوریانی، طهماسب (۱۳۹۹). مشارکت به‌مثابه سرمایه اجتماعی در نهج‌البلاغه. فصلنامه علمی پژوهشی پژوهش‌های نهج‌البلاغه، شماره ۱۹، ۱۹۷-۲۲۱.

شیخی، سینا (۱۴۰۲). بررسی موانع حکمرانی مردمی در ایران و ارائه راهکارهایی برای ارتقای نقش مردم در حکمرانی. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۳۱، ۱-۲۴.

شیرعلی، اسماعیل (۱۴۰۱). مفهوم‌شناسی مردمی‌سازی حکمرانی. فصلنامه تخصصی حکمرانی متعالی، شماره ۴، ۱۱-۳۰.

طحان نظیف، هادی، اسماعیلی، محسن (۱۳۸۷). تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، شماره ۲، ۹۳-۱۲۷.

ملکی، یدالله (۱۳۹۶). جایگاه مشارکت سیاسی اجتماعی مردم، از منظر دینی، باتکیه بر آیات قرآن و نهج‌البلاغه. پژوهش‌های اعتقادی کلامی، شماره ۲۷، ۹۷-۱۱۸.

نجفی سیار، رحمان و نیکونهاد، ایوب (۱۳۹۹). شاخصه‌های حکمرانی مطلوب «دولت تراز» انقلاب اسلامی، مطابق با بیانیه گام دوم، فصلنامه مطالعات بین رشته‌ای دانش راهبردی، سال دهم، شماره ۴۱، ۱۷۳-۲۰۰.

ج. پایان‌نامه و رساله

اصغری شورستانی، محمدرضا (۱۳۹۸). نظریه تفسیر اجتهادی در تحلیل رویه تفسیری شورای نگهبان، رساله دوره دکتری حقوق عمومی، استاد راهنما: دکتر توکل حبیب‌زاده، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.

سید طباطبایی، سید مهدی (۱۴۰۰). واکاوی ابعاد و مؤلفه‌های مکتب مدیریت دولتی اسلامی: بر پایه اندیشه حضرت امام خامنه‌ای مدظله‌العالی، رساله دوره دکتری مدیریت دولتی، اساتید راهنما: دکتر میثم لطیفی و دکتر مرتضی جوانعلی آذر، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.

عزیزی، حسین (۱۴۰۲). شناسایی بایسته‌های استفاده بخش عمومی از ظرفیت‌های مردمی در اداره کشور (مبتنی بر مطالعه نمونه‌های موفق)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، استاد راهنما: دکتر وحید یآوری. دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.

طحان نظیف، هادی (۱۳۸۸). ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، استاد راهنما: دکتر محسن اسماعیلی، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.

د. قوانین

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

قانون بهبود محیط کسب‌وکار.

قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

آیین‌نامه داخلی هیئت دولت.