



University of Tabriz

Contemporary Comparative Legal Studies

Online ISSN: 2821-0514

Volume: 15 Issue: 35

Summer 2024

Article Type: Research Article

Pages: 141-167

A Comparative Study of Public Participation Instruments in Determining the Content of the Constitution

Zahra Ameri¹| Masoumeh Ameri²

1. Assistant Professor, University of Bojnourd, Iran (Corresponding Author)

z.ameri@ub.ac.ir

2. Assistant Professor, University of Gonabad, Iran

amerim@alumni.ut.ac.ir

Abstract

Legislators and political elites play a major role in deciding the quality and content of the Constitution. However, now there are different methods to give more effectiveness to the position and role of the people in determining the content of the constitution, to avoid the constitution that only reflects the views of legislators and elites, strengthen the possibility of drafting and approving a new constitution with a high degree of public legitimacy. The focus of this research, which was done in a library method and with a descriptive-analytical view, is to suggest opportunities to make the process of people's participation more realistic in the stage of determining the content of the Constitution. The findings of the research show that while there is no single model for how to use public participation in the process of determining the content of the constitution, a combination of methods including requests for submissions and comments, Surveys or questionnaires, face-to-face meetings, consultative referendums, and advisory boards can be used according to circumstances to ensure that as many people are given the opportunity to participate. In addition, although public participation in constitution making is today an almost universal norm associated with legitimacy, peace, and democratic outcomes, it also carries risks. If the manner and extent of effectiveness of public votes in determining the content of the law has not been determined legally can undermine the legitimacy of the process and lead to disagreements or challenges in drafting the final text of the law. In order to achieve the best result, it is inevitable to formulate laws that specify the mechanisms and methods of its realization in a transparent manner and by requiring the use of public participation.

Keywords: Constitution, drafting of Constitution, the content of law, public participation, democracy.

Received: 2023/06/28 Received in revised form: 2024/04/06 Accepted: 2024/04/22 Published: 2024/06/30

DOI: 10.22034/LAW.2024.57310.3288

Publisher: University of Tabriz

Tabrizulaw@gmail.com



مطالعه تطبیقی سازوکارهای مشارکت عمومی

در تعیین محتوای قانون اساسی

زهره عامری^۱ | معصومه عامری^۲

z.ameri@ub.ac.ir

amerim@alumni.ut.ac.ir

۱. استادیار دانشگاه بجنورد، ایران (نویسنده مسئول)

۲. استادیار مجتمع آموزش عالی گناباد، ایران

چکیده

قانون‌گذاران و نخبگان سیاسی در تصمیم‌گیری در خصوص کیفیت و محتوای قانون اساسی نقش عمده‌ای ایفا می‌کنند. با این حال، اکنون شیوه‌های متفاوتی به‌منظور اثربخشی بیشتر به جایگاه و نقش مردم در مرحله تعیین مفاد قانون اساسی - به‌عنوان یکی از مراحل چهارگانه فرایند وضع قانون - وجود دارد تا از وضع قانون اساسی که صرفاً منعکس‌کننده دیدگاه‌های قانون‌گذاران و نخبگان است اجتناب شود و امکان تدوین و تصویب قانون اساسی جدید را با درجه بالایی از مشروعیت عمومی تقویت کند. تمرکز این پژوهش که به روش کتابخانه‌ای و با نگاهی توصیفی - تحلیلی صورت گرفته است بر پیشنهاد فرصت‌هایی برای واقعی‌تر کردن فرایند مشارکت مردمی در مرحله تعیین محتوای قانون اساسی است. یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد درحالی که هیچ الگوی واحدی در خصوص نحوه بهره‌گیری از مشارکت عمومی در جهت تعیین محتوای قانون اساسی وجود ندارد، ترکیبی از روش‌ها شامل ارسال پیشنهادهای نظرسنجی، جلسات حضوری، همه‌پرسی مشورتی و هیئت‌های مشورتی می‌تواند با توجه به شرایط، مورد استفاده قرار گیرد تا اطمینان حاصل شود که به افراد زیادی فرصت مشارکت برای اظهار نظر در خصوص مفاد مطلوب قانون اساسی داده می‌شود. مشارکت در این مرحله گرچه با مشروعیت و پیامدهای دموکراتیک مرتبط است، اما خطرهایی را نیز به‌همراه دارد. چنانچه در تعیین محتوای قانون نحوه و میزان اثربخشی به آرای عمومی به وجه قانونی مشخص نشده باشد، می‌تواند مشروعیت فرایند را تضعیف کند و به اختلاف و یا ایجاد چالش در تدوین متن نهایی قانون از سوی مراجع صالح منجر شود. برای حصول بهترین نتیجه، تدوین قوانینی شفاف اجتناب‌ناپذیر است که علاوه بر الزامی ساختن بهره‌گیری از مشارکت عمومی، سازوکارها و شیوه‌های تحقق مشارکت عمومی را در تعیین محتوا مشخص نماید.

واژگان کلیدی: پیش‌نویس قانون اساسی، دموکراسی، قانون اساسی، محتوای قانون، مشارکت عمومی.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۴/۰۷ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۱/۱۸ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۲/۰۳ تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۴/۰۹

DOI: 10.22034/LAW.2024.57310.3288

Tabrizulaw@gmail.com

ناشر: دانشگاه تبریز

مقدمه

قانون اساسی اُس اساس سازماندهی حکومت است و حکومت سازوکاری است که جامعه از طریق آن امکان اعمال قدرت سیاسی، اداری و قضایی را به منظور تضمین نظم و قانون، حمایت از حقوق مردم و ارتقای آن فراهم می‌آورد. از آنجا که مفهوم حاکمیت مردم جایگزین سایر باورها در مورد منبع نهایی مشروعیت حکومت شده است، قانون اساسی به عنوان قراردادی بین مردم در مورد نحوه اداره جامعه تلقی می‌شود. البته در مواردی ممکن است مردم هیچ نقش اساسی در تصمیم‌گیری یا تأثیرگذاری بر تصمیمات مربوط به قانون اساسی نداشته باشند؛ با این حال، با توجه به مفهوم حاکمیت مردم، تمایل و گاهی اجبار برای ترویج مشارکت مردم در فرایندهای مرتبط با قانون اساسی وجود دارد؛ چراکه این قانون تضمین‌کننده نظم، امنیت، آسایش عمومی، حقوق و آزادی‌های فردی است و چتر آن بر سر همگان برافراشته است و کسانی که در سایه قانون اساسی زندگی می‌کنند نمی‌توانند نسبت به چند و چون قواعد آن بی‌تفاوت باشند.^۱ حق بر تعیین سرنوشت و حق مشارکت در اداره امور عمومی، پایه و اساس قانونی را برای مشارکت شهروندان در جریان شکل‌گیری یا اصلاح قانون اساسی فراهم می‌کند. ماده ۲۵ کنوانسیون بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی حق مشارکت در امور عمومی را به رسمیت شناخته است. کمیته حقوق بشر سازمان ملل در نظر خود در تفسیر ماده ۲۵ میثاق اعلام کرده است که حق مشارکت در امور عمومی به موجب میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی به مرحله تدوین قانون اساسی نیز تسری می‌یابد. تدوین قانون اساسی نه تنها جنبه‌ای از امور عمومی است، بلکه سازوکاری است که شهروندان می‌توانند از طریق آن در تعیین وضعیت سیاسی دولت و توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آن مشارکت داشته باشند.^۲ اگر این نظر پذیرفته شود در این صورت، تنها موضوع مورد بحث این است که چگونه این حق می‌تواند از طریق رویه‌هایی منصفانه، کارآمد و مؤثر اجرا شود.

۱. ناصرعلی منصوریان و علی ملازاده، «سازوکارهای ناظر بر صیانت از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، ش ۱۱ (۱۳۹۴)، ص ۲۶۸.

2. Laurele Miller, "Designing Constitution-Making Processes Lessons from the Past, Questions for the Future," in: Laurel E. Miller & Louis Aucoin, *Framing the State in Times of Transition, Case Studies in Constitution Making*, (Washington DC: United States Institute of Peace Press, 2010), p. 635

از نیمه دوم قرن بیستم، افزایش قابل توجهی در سطح مشارکت عمومی در فرایندهای مرتبط با قانون اساسی ایجاد شده است. از نیکاراگوئه در دهه ۱۹۸۰ تا افریقای جنوبی در دهه ۱۹۹۰ و از تیمور شرقی در دهه ۲۰۰۰ تا ایسلند در اوایل دهه ۲۰۱۰، قانون‌گذاران در تلاش برای تهیه منشورهای ملی که از حداکثر مشروعیت و مالکیت ملی برخوردار بوده، منعکس‌کننده واقعی نیازها و آرزوهای مردم باشد، به میلیون‌ها شهروند رسیده‌اند.^۳ در همین زمینه حکم دادگاه عالی کانادا در سال ۱۹۹۸ در مورد جدایی کبک - که تأثیرگذاری آن فراتر از مرزهای کانادا بود - قابل توجه است که گفتگو در مورد مسائل قانون اساسی را وظیفه ایالت و شهروندان قرار داده است.^۴ با توجه به اینکه مشارکت یک عنصر تقریباً استاندارد در قانون اساسی مدرن است، سؤال کلیدی برای تصمیم‌گیرندگان این نیست که آیا مردم را درگیر کنند یا خیر، بلکه این است که چگونه و در چه مراحل و به چه روش‌هایی آنها را درگیر کنند. سنتی‌ترین نظریه قانون اساسی بر نقش مردم به‌عنوان بنیان‌گذار قوانین اساسی دموکراتیک از طریق کانال‌های غیرمستقیم مشارکت شهروندان تأکید می‌کند. این نظریات اغلب به یک اصل بنیادی اشاره دارد که مشارکت می‌تواند از سوی مجاری نمایندگی تأمین شود، مانند انتخاب مجلس مؤسسان یا تصویب قانون اساسی از طریق کنوانسیون‌های منتخب. اما در نظریات دیگر، مدافعان معاصر قانون اساسی مشارکتی، ایده تألیف مردمی را مطرح می‌کنند و مدعی هستند به‌موازات تغییر درک در مورد هدف و اهمیت قوانین اساسی و فرایندهای اصلاح قانون اساسی، به مشارکت واقعی و مستقیم و نه غیرمستقیم شهروندان در ایجاد یا تغییر قانون اساسی نیاز است.^۵ امروزه شهروندان عموماً انتظار دارند که در مراحل مختلف طراحی و شکل‌گیری قانون اساسی با آنها مشورت شود و طراحان فرایندها، مشارکت مردم را به شیوه‌های مختلف و در مراحل مختلف فرایند ایجاد یا اصلاح قانون اساسی لحاظ کنند.

3. Jason Gluck & Brendan Ballou, "New Technologies in Constitution Making", Special Report No. 343 (Washington DC: United States Institute of Peace, 2014), p. 2.

4. Vivien Hart, "Constitution Making and the Right to Take Part in Public Affairs". In: Laurel E Miller, and Louis Aucoin (eds.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, (Washington DC: United States Institute of Peace Press, 2010), p. 28.

5. Gabriel Negretto, "Constitution-Making and Liberal Democracy: The Role of Citizens and Representative Elites", *International Journal of Constitutional Law*, No. 1 (2020), p. 208.

در این مسیر، ایجاد تفکیک اساسی بین مراحل مختلف شکل‌گیری قانون اساسی برای ترسیم نحوه مشارکت مردم مفید است. دیدگاه‌های متفاوتی در این خصوص وجود دارد، اما در رایج‌ترین تقسیم‌بندی، ساختار اساسی یک الگوی تاحدودی مطلوب از فرایند شکل‌گیری قانون اساسی را می‌توان به چهار مرحله تقسیم کرد: مرحله شروع (تصمیم به ایجاد یا اصلاح قانون اساسی)، مرحله تعیین دستور کار، مرحله تعیین محتوا و تدوین متن، و مرحله تأیید و تصویب. بسته به زمان و نحوه مشارکت، مردم می‌توانند چندین نقش متفاوت را در هریک از این مراحل ایفا نمایند. آن‌ها می‌توانند در مرحله شروع به عنوان مبتکران پروژه ایجاد یا اصلاح قانون اساسی عمل کنند؛ برای مثال از طریق ابتکار عمومی برای اصلاح قانون اساسی با جمع‌آوری امضا به‌طور رسمی، از طریق تقاضاهای غیررسمی برای تغییر قانون اساسی با استفاده از فعالیتهای مدنی پایدار، و نیز از طریق اعتراضات مردمی یا بسیج توده‌ای.

مرحله تنظیم دستور کار و طراحی فرایند، شامل تصمیمات فرایندی و اساسی است. مسائل فرایندی شامل ایجاد نهادها و رویه‌هایی است که در مورد قانون تصمیم‌گیری می‌کنند. در این مرحله، مردم می‌توانند به‌عنوان انتخاب‌کنندگان یک نهاد واضح قانون اساسی ظاهر شوند که وظیفه‌شان انتخاب اعضای مجلس یا مجمعی است که نقش پیش‌برنده مراحل مختلف فرایند را برعهده می‌گیرد. در مرحله تعیین محتوا به‌منظور تدوین پیش‌نویس، نقش مردم به‌عنوان مشارکت‌کنندگان در ارائه دیدگاه‌هایی در مورد محتوای قانون اساسی قابل توجه است و درنهایت مردم به‌عنوان تصویب‌کنندگان متن نهایی قانون اساسی از طریق رأی‌گیری می‌توانند در فرایند قانون اساسی مشارکت داشته باشند.

این مقاله با تکیه بر مطالعات تطبیقی و تحقیقات کتابخانه‌ای به دنبال بررسی اشکال و کارکردهای مشارکت عمومی در بخشی از مرحله سوم این فرایند- تعیین مفاد قانون اساسی- است که چنان‌که گفته شد مشارکت در تعیین محتواست. در تبیین روشن‌تر، وقتی از تعیین مفاد صحبت می‌شود، بایستی بین روند تصمیم‌گیری در مورد محتوای قانون

6. Erin C. Houlihan and Sumit Bisarya, Practical Considerations for Public Participation in Constitution-Building: What, When, How and Why? (Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance Policy, Paper No. 24 (2021), p. 20-30.

اساسی و روند نوشتن یا تدوین آن تمایز قائل شد. نوشتن متن به‌طور معمول باید به پیش‌نویس‌نگاران قانونی واگذار شود که در مورد ساختار قانون اساسی و زبان متن تصمیم می‌گیرند. بیان اصطلاحات قابل درک حقوقی نیاز به دقت و تخصص دارد. پیش‌نویس‌نگاری برای بسیاری از مردم ممکن نیست. مهم این است که پیش‌نویس‌نگارانی انتخاب شوند که تجربه تهیه اسناد قانون اساسی را داشته باشند که از بسیاری جهات با قوانین عادی متفاوت است. بنابراین مراد از مرحله تعیین محتوا، مرحله نوشتن و تدوین قانون نیست، بلکه تصمیم‌گیری در مورد محتوای آن قبل از تدوین و تصویب نهایی است. به عبارتی این مرحله، شامل تبیین محتوای پیش‌نویس یا اصلاحیه جدید، تصمیم‌گیری مشورتی درباره محتوای آن و تعیین اولیه مفاد آن قبل از تصویب نهایی است. این یک مرحله طولانی و پیچیده است که بسته به زمینه، می‌تواند به چند مرحله فرعی تقسیم شود و یک یا چند نهاد قانون اساسی را درگیر کند. استدلال اساسی آن است که قانون اساسی قرار است بین منافع مختلف (مانند مرد و زن، فقیر و ثروتمند، شهری و روستایی، احزاب سیاسی مختلف) آشتی دهد. اگر قرار است قانون اساسی یک قرارداد اجتماعی بین جوامع مختلف باشد که به‌عنوان جوامع قومی، زبانی، فرهنگی و یا مذهبی شناخته می‌شوند، این جوامع نیز باید در فرایند تدوین پیش‌نویس قانون اساسی گنجانده شوند؛ با این فرض که آنها منافع متفاوتی را نمایندگی می‌کنند که باید در این فرایند به آنها فضا برای بیان دیدگاه‌هایشان داده شود.^۷

۱. ارزیابی اثر مشارکت

هنوز در مورد تأثیر مشارکت عمومی بر قانون، هم از نظر متن و هم در مرتبه بالاتر، از نظر تأثیر آن بر نظام سیاسی اختلاف نظر وجود دارد.^۸ ارزیابی این اثر در مرحله تدوین محتوای قانون آسان نیست. اثر مثبت یا منفی مشارکت در این مرحله را می‌توان با ارجاع به عوامل مختلفی از جمله درصد تأثیر مشارکت بر نتیجه یعنی محتوای قانون اساسی، حل و

7. Melanie Allen, Elliot Bulmer, Tom Ginsburg, Jason Gluck, Yasuo Hasebe, Yuhniwo Ngege, Roberto Toniatti, *Constitution Building: A Global Review* (2013), (Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014), p. 4.

8. Abrak Saati, "Constitution-Building Bodies and the Sequencing of Public Participation", *Journal of Politics and Law*, No. 3 (2017), p. 4.

فصل یا ایجاد مناقشه، اتحاد یا نفاق ملی، مشروعیت قانون اساسی، و تأثیر آن بر آگاهی و توانمندسازی مردم، مورد ارزیابی قرار داد.

تحقیقات محدودی در مورد این مسائل و موضوعات دیگر انجام شده و تحقیقات بیشتر، به‌ویژه از نوع میدانی و تجربی، ضروری است. در اینجا به ارائه ادله یا ادعاهای اصلی موافقان و منتقدان مشارکت عمومی می‌پردازیم.

۱.۱. فواید مشارکت

مشارکت مردمی در مرحله تدوین می‌تواند نیروهای اجتماعی مختلف را به گفتگو بکشانند، مشروعیت متن قانون اساسی را افزایش دهد و به افزایش دوام و پذیرش آن از سوی گروه‌های مختلف اجتماعی کمک کند.^۹ اگر در طول روند تدوین قانون اساسی اجازه اظهار نظر داده نشود، عموم مردم به قانون اساسی به‌عنوان یک سند مشروع نگاه نخواهند کرد و این امر به نوبه خود اجرای قانون اساسی را دشوار خواهد کرد.^{۱۰} بحث‌ها یا مشورت‌های نخبگان عموماً بر رسیدگی به نگرانی‌های امنیتی، سیاسی و اقتصادی نخبگان متمرکز است. چنین تمرکز محدودی در طول تدوین قانون اساسی می‌تواند باعث شود که پیش‌نویس‌نگاران فرصت ارائه راه‌حل‌های مؤثر حاکمیتی را از دست بدهند. مشارکت کسانی که معترض‌اند، کسانی که مشکلات را تجربه می‌کنند و کسانی که جزء گروه‌های به‌حاشیه رانده‌شده‌اند، می‌تواند به ظهور انواع توصیه‌ها، پیشنهادها و راه‌حل‌ها بینجامد.^{۱۱} این مشارکت می‌تواند کیفیت محصول نهایی قانون اساسی را بهبود بخشد و تضمین کند که اصول قانون اساسی که از سوی پیش‌نویس‌نگاران در متنی جامع تدوین می‌گردد منعکس‌کننده نیازها و ترجیحات مردم است. در فضای مشارکت راه‌حل‌ها و رویکردهای نوآورانه برای مشکلات می‌تواند پدیدار شود که از نظر کیفی بهتر از راه‌حل‌ها و رویکردهای توسعه‌یافته در

9. Hanna Lerner and David Landau, "Introduction to Comparative Constitution Making: The State of the Field (2019)" In David Landau & Hanna Lerner, *Elgar Handbook of Comparative Constitution Making*, (uk: Edward Elgar Press, 2007), p. 11.

10. Julius O. Ihonvbere, "How to make an undemocratic constitution: the Nigerian example", *Third World Quarterly*, No. 2 (2000), p. 345.

11. Angela M.Banks, "Expanding Participation in Constitution Making: Challenges and Opportunities", *William & Mary Law Review*, No. 4 (2008), p. 1050.

محیط‌های نخبه یا انحصاری هستند.^{۱۲} پیامدهای آموزشی مشارکت نیز در دفاع از آن مورد استناد است. حامیان مشارکت عمومی در قانون اساسی استدلال می‌کنند که مشارکت در تدوین قانون اساسی باید به‌عنوان آموزش دموکراسی و فرصتی برای شرکت‌کنندگان در یادگیری و درک حقوق اساسی خود تلقی شود.^{۱۳}

۲.۱. مخاطرات مشارکت

انتقاد از مشارکت عمومی هم بر کیفیت مشارکت و هم بر نیاز به مدیریت و خطرهایی که از آن ناشی می‌شود متمرکز است. مشارکت در تعیین مفاد پیش‌نویس ممکن است به دلیل گستره مسائلی که از مشاوره عمومی ظاهر می‌شود و به سبب تعداد گروه‌هایی که به دنبال اثرگذاری بر قانون هستند، منجر به تناقض در تدوین نهایی متن قانون اساسی شود و تأثیرات نامطلوب و بالقوه معکوس بر قانون اساسی جدید و عملکرد دموکراتیک داشته باشد. توضیح آنکه در فرایندهای مشارکتی نقش کارشناسان اغلب به حاشیه می‌رود. هنگامی که مردم احساس مالکیت بر فرایند را به‌دست می‌آورند، تمایل دارند توصیه‌های حرفه‌ای (که اغلب ریشه در سنت‌های محافظه‌کارانه دارند) را نادیده بگیرند، حتی آنها را ناچیز بشمرند. همچنین، این امر ممکن است به غفلت از قواعد احتیاط‌آمیزی منجر شود که برای ادامه حیات قوانین اساسی ضروری است. ممکن است آسیب خاصی به دلیل باری که برای برآوردن منافع مختلف بر دوش آن گذاشته شده است، بر کارایی قانون اساسی وارد گردد.^{۱۴} فشارها برای پذیرش نظر مردم منجر به قوانین اساسی پیچیده و جاه‌طلبانه می‌شود که دولت ممکن است توانی برای تحقق آنها نداشته باشد.^{۱۵} خطر دیگر این است که در جوامعی که بر اساس خطوط هویت سیاسی تقسیم شده‌اند، مشارکت مردمی ممکن است به طرح موضوعاتی پیرامون مباحث قومی منتهی شود تا موضوعات ملی، و احتمال تشدید اختلافات

12. David Landau, "Constitution-Making Gone Wrong", *Alabama Law Review*, No. 5 (2013), p. 933.

13. Kirsti Samuels, "Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making", *Chicago Journal of International Law*, No. 2 (2006), p. 667.

14. Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai and Anthony Regan, *Constitution-making and Reform: Options for the Process*, (Switzerland: Interpeace pub, 2011), p. 90.

15. Yash Ghai & Guido Galli, "Constitution Building Processes and Democratization", in Judith Large, Timothy D. Sisk, *Democracy, Conflict and Human Security: Further Readings*, (Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006), p. 240.

قومی، زبانی، فرهنگی و مذهبی را در فرایند مشارکت بالا ببرد.^{۱۶}

مشارکت گسترده ممکن است ایجاد مواضع سازش آمیز و اجماع سیاسی لازم را به منظور پذیرش متن برای نخبگان مذاکره کننده دشوارتر سازد؛ به گونه ای که مشارکت مردم در برخی موارد به عنوان یک مانع و عامل تأخیر به شمار رفته است که نه تنها موجب بی ثباتی فرایند تأسیس قانون اساسی شده، بلکه خبرگان قانون اساسی را از توافق بر موضوعات بنیادین و محوری نیز بازداشته است.^{۱۷} این فرایندها زمان بر و هزینه بر هستند و ظرفیت سازمانی بیشتری را می طلبند. آموزش مدنی و مشاوره عمومی روند مذاکره و تدوین قانون اساسی را طولانی تر می کند، نه تنها به دلیل زمان مورد نیاز برای انجام خود آموزش و مشاوره های مدنی، بلکه به دلیل تعداد زیادی از دیدگاه هایی که باید برای دستیابی به توافق یا سازش با هم هماهنگ شوند.^{۱۸}

نتیجه آنکه گرچه مزایای آشکاری برای مشارکت عمومی مانند افزایش مشروعیت قانون، تعدیل آرای سیاست گذاران و نخبگان و تقویت وحدت ملی وجود دارد، اما خطر مشارکت عمومی نیز واقعی است. چالش این است که از خطرهایی چون قومی شدن عقاید، پوپولیسم و بی ثباتی اجتناب شود؛ در غیر این صورت، روند تدوین قانون اساسی به شکل دیگری از سیاست تبدیل خواهد شد و نه یک فرایند مشورتی که باعث ایجاد اجماع و آشتی شود.

۲. سازوکارهای مشارکت عمومی در تهیه پیش نویس قانون

همه پرسی، انتخابات و مشاوره، سه سازوکار رایج مشارکت در تمام مراحل تدوین و وضع قانون اساسی است. همه پرسی معمولاً در پایان یک فرایند برای تأیید یا رد پیش نویس

16. Markus Bockenforde, Nora Hedling, Winluck Wahiu, *A Practical Guide to Constitution Building*, (Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011), p. 16.

۱۷. حسین خلف رضایی و مصطفی منصوریان، «بایسته های حاکم بر فرایند تدوین و تصویب قانون اساسی. مطالعه موردی قانون

اساسی جمهوری اسلامی ایران»، آموزه های حقوقی گواه، ش ۲ (۱۳۹۸)، ص ۹.

18. Jason Gluck & Michele Brandt, *Participatory and Inclusive Constitution-Making: Giving Voice to the Demands of Citizens in the Wake of the Arab Spring*, (Washington DC: United States Institute of Peace, 2015), p. 15.

پیشنهادی رخ می‌دهد و نتیجه آن می‌تواند الزام‌آور یا اختیاری باشد. مشارکت از طریق انتخاب نمایندگان نیز بسیار متداول است. در این روش، فرصت افراد، غالباً محدود به انتخاب نمایندگانی در مجلس مؤسسان یا نهادهای واضع قانون است.^{۱۹} مشاوره اما یک جریان دوطرفه ارتباطی است که ممکن است یک فرایند یک‌مرحله‌ای یا یک گفتگوی مداوم^{۲۰} باشد و به شکل فزاینده‌ای در مرحله تعیین محتوای قانون مورد استفاده قرار می‌گیرد. هدف از مشاوره، گرفتن اطلاعات و بازخورد از مردم در مورد قانون اساسی و هرگونه تغییرات پیشنهادی در قانون اساسی است. در این روش، مبتکران فرایند، شکل توسعه‌یافته‌تری از ارتباطات را ایجاد می‌کنند و نه تنها راه‌هایی برای گرفتن بازخورد، بلکه انواع مختلفی از سازوکارها را فراهم می‌آورند که نهادهای قانون‌گذار را قادر می‌سازد تا با افرادی که بازخورد ارائه کرده‌اند ارتباط برقرار کنند و سؤالات بیشتری درباره ایده‌هایشان بپرسند.^{۲۱} به‌طور فزاینده‌ای، اسناد قانونی ایجاد یا مقررات گذار فرایندهای قانون اساسی (مانند قانون اساسی موقت، اساسنامه، فرمان ریاست جمهوری، قانون پارلمان، یا آیین‌نامه داخلی مجلس مؤسسان) فرایند مشورت عمومی را الزامی می‌کند. به‌موجب این مقررات، ممکن است از نهاد واضع قانون اساسی یا دیگر نهادهای مسئول خواسته شود که دیدگاه‌های مردم را هنگام تهیه قانون اساسی در نظر گرفته، وظایفی را که باید انجام شوند، از جمله تجزیه و تحلیل دیدگاه‌ها و زمان و نحوه ارائه بازخورد به مردم، برآورده سازند. طبق این مقررات، شهروندان می‌توانند در مقاطع مختلف، برای مثال، بعد از شروع رسمی فرایند طراحی قانون اساسی یا قبل از نگارش پیش‌نویس اولیه قانون یا پس از تکمیل پیش‌نویس قانون و قبل از تصویب نهایی، در تعیین مفاد قانون به شکل‌های مختلف در مشاوره عمومی مشارکت داشته باشند. مشاوره در برخی کشورها در مراحل اولیه تهیه پیش‌نویس قانون اساسی برای دستیابی به اطلاعات در خصوص نگرانی‌ها یا آرزوهای مردم و انواع مسائلی که آنها می‌خواهند قانون اساسی جدید یا اصلاحی به آن رسیدگی کند، صورت می‌گیرد (پرو،

19. Erin C. Houlihan and Sumit Bisarya, *op.cit.*, p. 11.

20. Delia Rodrigo & Pedro Andres Amo, Background Document on Public Consultation. OECD, Available in: <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>.

21. Abrak Saati, Public Participation in Constitution Building: an Effective Strategy for Enhancing Democracy?, (Stockholm: Elanders Sverige AB, 2015), p. 12.

برزیل، کلمبیا، تانزانیا، اوگاندا، فیجی، رواندا، بولیوی). مشاوره پس از تهیه پیش‌نویس اولیه قانون اساسی و قبل از تصویب نهایی آن به‌منظور دریافت بازخورد در مورد پیشنهادهای انجام می‌شود (غنا) و در برخی کشورها در هر دو مرحله استفاده می‌شود (نیکاراگوئه، افریقای جنوبی، اریتره، آلبانی، تایلند، نپال)^{۲۲}. گرچه غالباً این بحث بین صاحب‌نظران وجود دارد که کسب نظر مردم هم قبل از تهیه پیش‌نویس (برای کمک به توسعه آن) و هم پس از تکمیل آن (برای سنجش اینکه آیا با نگرانی‌های مردم مطابقت دارد یا خیر) لازم است، اما شواهد نشان می‌دهد برای انجام آن هیچ شیوه واحد قابل اجرا و صد درصد صحیحی وجود ندارد. معمولاً در نظام‌های حقوقی از ترکیبی از روش‌های مختلف استفاده می‌شود تا اطمینان حاصل گردد که به افراد زیادی در مراحل مختلف فرصت مشارکت داده می‌شود. روش‌هایی که معمولاً به‌منظور تحقق مشارکت مستقیم مردم در مرحله تعیین محتوا استفاده می‌شود، می‌توان در چند دسته مورد بررسی قرار داد.

۱.۲.۱. ارائه پیشنهادهای و ارسال دیدگاه‌ها

در این شکل معمولاً به مردم اجازه داده می‌شود پیشنهادهای اصلاحی رسمی ارائه کنند یا در مورد پیش‌نویس‌های اولیه اظهارنظر نمایند. قالب‌ها و زمان‌بندی‌ها برای ارسال نظرها متفاوت است و اغلب از سوی یک مرجع یا نهاد واضع قانون اساسی تعیین می‌شود. نهادهای قانون‌گذار اغلب یک یا چند بازه را تعیین می‌کنند که طی آن مردم می‌توانند در مورد اولویت‌ها یا موضوعاتی در خصوص اصلاحات قانون اساسی یا محتوای پیش‌نویس متن قانون اساسی بازخوردهای خود را ارائه دهند. دیدگاه‌های مردم یا به‌طور مستقیم و یا از طریق سازمان‌های تخصصی که ممکن است بینش خاصی در مورد موضوع موردنظر داشته باشند به مراجع مربوطه ارسال می‌شود.

در تونس (۲۰۱۳) آیین‌نامه داخلی مجلس به کمیته‌های موضوعی قانون اساسی اختیار و مسئولیت بررسی نظرها و پیشنهادهای ارائه‌شده از سوی عموم را داده است.^{۲۳} قانون

22. Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai and Anthony Regan, *op.cit.*, p. 113.

23. Rüdiger Wolfrum & Johannes Krusemark-Camin, 'Constitution-Making Bodies' Rules of Procedure, (Germany: Max Planck Foundation), p. 26.

بازنگری قانون اساسی کنیا (۲۰۰۱)، کمیسیون بررسی بازنگری قانون اساسی این کشور را الزام کرد که ظرف دو سال نظر مردم کنیا در مورد پیشنهادهای تغییر قانون اساسی را جمع‌آوری کند و بر اساس آن، پیش‌نویس لایحه‌ای را برای تغییر قانون اساسی به مجلس ملی ارائه دهد. به این منظور، کمیسیون مراکز اسنادی را در تمام مناطق اداری به‌عنوان مرجعی برای دریافت نظرها ایجاد کرد.^{۲۴} در افغانستان (۲۰۰۴)، فرمان ریاست جمهوری کمیسیون قانون اساسی را موظف کرد پیشنهادهای کتبی از افراد و گروه‌های افغان در داخل و خارج از کشور را که تمایل به مشارکت در روند قانون اساسی دارند، دریافت کند.^{۲۵}

در گامبیا (۲۰۱۷) مجلس ملی قانون، کمیسیون بازنگری قانون اساسی را موظف ساخت که نظر عمومی را جستجو کند و پیشنهادهایی را که مناسب می‌داند در نظر بگیرد و به گامبیایی‌ها چه در داخل و چه در خارج از کشور فرصتی دهد تا آزادانه نظر خود را بیان کنند و در مورد موضوعاتی که فکر می‌کنند باید در قانون اساسی لحاظ شود پیشنهاد دهند.^{۲۶} در افریقای جنوبی نظامنامه داخلی مجلس قانون اساسی به هر شخص یا سازمان ذی‌نفع این اختیار را می‌دهد که پیشنهاد مربوط به متن جدید قانون اساسی را ارائه دهد.^{۲۷}

شیوه ارسال نظرها بسیار متنوع است. با گسترش تکنولوژی، ارسال آنلاین نظرها از طریق وبسایت‌ها یا رسانه‌های اجتماعی جایگزین مناسبی برای ارسال‌های کاغذی شده‌اند. تکیه بر روش‌های آنلاین تعامل با مردم این فرصت را ایجاد می‌کند تا به اعضای از جمعیت که ممکن است به دلیل موقعیت مکانی یا عدم دسترسی به رسانه‌های اصلی کنار گذاشته شوند، دسترسی پیدا شود. با این حال، اتکا به راه‌حل‌های آنلاین تنها در مواردی امکان‌پذیر است که اتصال اینترنتی بالایی وجود داشته باشد و این نمی‌تواند تنها وسیله تعامل با مردم باشد یا خطر حذف گروه‌های جمعیتی را که به اینترنت دسترسی ندارند یا نمی‌توانند به اینترنت دسترسی داشته باشند، به‌همراه دارد.

24. Erin C. Houlihan and Sumit Bisarya, *op.cit.*, p. 44

25. Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai and Anthony Regan, *op.cit.*, p. 114

26. Adem Abebe, Sumit Bisarya, W. Elliot Bulmer, Erin C. Houlihan and Thibaut Noel, Annual Review of Constitution-Building: 2019, (Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2020), p. 40

27. Rudiger Wolfrum & Johannes Krusemark-Camin, *op.cit.*, p. 77

در مکزیکوسیتی (۲۰۱۷)، مقامات با راه‌اندازی یک پلتفرم دیجیتالی به هر فردی اجازه دادند تا هر ایده‌ای را برای گنجاندن در قانون اساسی پیشنهاد کند.^{۲۸} در ایسلند قانون مجلس قانون اساسی تشکیل یک مجمع ملی متشکل از نزدیک به ۱۰۰۰ شهروند ایسلندی را اعلام کرد و اینکه مجمع باید وب‌سایتی برای انتشار اطلاعات پیش‌نویس قانون اساسی و پخش جلسات مجلس ایجاد کند. علاوه بر این، مجمع موظف شد تبلیغات گسترده‌ای را برای مردم و گروه‌های ذی‌نفع به‌منظور تشویق آنها به ارائه پیشنهادهای به مجمع انجام دهد. ماده ۱۱ آیین‌نامه داخلی شورای قانون اساسی مقرر کرد که مردم می‌توانند نظر خود را در مورد سند در وب‌سایت شورا بیان نمایند.^{۲۹}

۲.۲. نظرسنجی‌ها یا پرسش‌نامه‌ها

نظرسنجی یا پرسش‌نامه مجموعه‌ای از سؤالات است که می‌تواند یا با نمونه‌گیری از جمعیت یا در میان گروهی از شرکت‌کنندگان داوطلب استفاده شود. در طراحی نظرسنجی تعیین چند موضوع اهمیت دارد؛ نخست اینکه تصمیم‌گیرندگان باید تصمیم بگیرند که چه کسی یا نهادی مسئول طراحی و اجرای نظرسنجی باشد؛ نظرسنجی چه نوع سؤالاتی را مطرح کند، چه کسانی را هدف قرار دهد و چگونه از داده‌ها استفاده شود.

در کنیا (۲۰۰۲)، کمیسیون بررسی قانون اساسی یک نظرسنجی را طراحی کرد که ۲۰ موضوع اصلی را پوشش می‌داد و تعدادی کتابچه با ۱۹۹ سؤال خاص برای کمک به مردم برای درک مسائل منتشر کرد.^{۳۰}

در عراق (۲۰۰۵)، وضعیت امنیتی، رایزنی‌ها و جلسات استماع در خارج از بغداد را غیرممکن ساخت، بنابراین کمیته پیش‌نویس قانون اساسی پرسش‌نامه‌ای را برای مردم طراحی کرد تا آنها را به دفاتر تعیین‌شده ارسال کنند.^{۳۱}

28. Erin C. Houlihan and Sumit Bisarya, *op.cit.*, p 38-39.

29. Rudiger Wolfrum & Johannes Krusemark-Camin, *op.cit.*, p. 77.

30. Erin C. Houlihan and Sumit Bisarya, *op.cit.*, p. 26.

31. Jonathan Morrow, "Deconstituting Mesopotamia: Cutting a Deal on the Regionalization of Iraq." in: Laurel E. Miller & Louis Aucoin, *Framing the State in Times of Transition, Case Studies in Constitution Making*, (Washington DC: United States Institute of Peace Press, 2010), p. 585.

در نپال (۲۰۱۲)، مجلس مؤسسان دو کمیته برای مشارکت عمومی تشکیل داد؛ یکی برای آگاه کردن مردم و دیگری برای جمع‌آوری نظرهای عمومی. کمیته دوم قبل از تهیه پیش‌نویس اولیه رایزنی‌هایی انجام داد تا دیدگاه‌های عمومی بتواند به روند نگارش وارد شود. برای جمع‌آوری اطلاعات از ۱۱ نظرسنجی مختلف که مجموعاً نزدیک به ۳۰۰ سؤال را شامل می‌شد، استفاده شده است.^{۳۲} در این پرسش‌نامه‌ها از مردم در مورد دیدگاه‌هایشان در خصوص فدرالیسم، نظام‌های ریاست‌جمهوری در مقابل پارلمانی و سایر مفاهیمی که مردم درک روشنی از آنها نداشتند، سؤال شد. علاوه بر آن، سؤالاتی در مورد چالش‌های اصلی زندگی مردم، آنچه به‌عنوان نقص در دولت تلقی می‌کردند، راهکارهای بهبود جامعه و آنچه می‌خواستند دولت برایشان انجام دهد، پرسیده شد.^{۳۳}

در مغولستان، پارلمان قانون نظرسنجی مشورتی را در سال ۲۰۱۷ تصویب کرد. این فرایند به نمونه‌ای تصادفی از شهروندان عادی اجازه می‌داد تا در دستور کار و نتیجه، ازجمله ردّ پیشنهادها یا حیات‌ی مورد حمایت احزاب سیاسی شرکت کنند و بر آن تأثیر بگذارند. مطابق قانون بیش از نیمی از کسانی که نظرسنجی را تکمیل می‌کردند، به کاخ دولتی برای مشورت بیشتر دعوت می‌شدند. این اولین موردی است که کشوری نظرسنجی مشورتی را در قوانین ملی خود گنجانده است.^{۳۴}

باید توجه داشت که طراحی و اجرای نظرسنجی، وظایف فنی هستند که نیاز به تجربه در روش تحقیق پیمایشی دارند. پرسیدن مجموعه‌ای از سؤالات بسیار فنی یا رسمی در مورد محتوای قانون اساسی اغلب به پاسخ‌هایی منجر می‌شود که برای تصمیم‌گیرندگان کم‌ارزش است. این نقیصه به دلیل دانش عمومی محدود از موضوعات مربوطه است یا به این دلیل که سؤالات پاسخ‌هایی را برمی‌انگیزاند که بیشتر برخاسته از منافع است تا استدلال. همچنین برخی از موضوعات قانون اساسی مسائل فنی هستند و ورودی‌های

32. Centre for Constitutional Dialogue (CCD), *Participatory Constitution Building in Nepal*, (Kathmandu: Print Point Publishing, 2009), p. 8.

33. Jason Gluck & Michele Brandt, *op.cit.*, p. 23.

34. Amarzaya Naran, *Insights for Design of Direct Public Participation: Mongolia as a Case Study*, Melbourne Forum on Constitution-Building, Available in: https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0006/3224463/MF19-Mongoliaa-paper.pdf

عمومی غیرکارشناسی ممکن است فایده چندانى نداشته باشد. مهم این است که اطمینان حاصل شود که پایایی و روایی پرسش‌نامه‌ها از قبل بررسی شده و به زبانی ارائه شده‌اند که مردم می‌توانند آن را بفهمند، و طولانی یا پیچیده هم نیستند.

۳.۲. جلسات حضوری با افراد یا گروه‌ها

جلسات حضوری هم برای فرایندهای مشاوره‌ای رایج و ضروری است و هم برای اهداف آموزشی. جلسات استماع عمومی طبیعتاً برای عموم آزاد است و ممکن است برای جمع‌آوری دیدگاه‌های مختلف در مورد یک موضوع استفاده شود. علاوه بر این، آنها مردم را تشویق می‌کنند تا قبل از تصویب این متن در مورد موضوعات بحث‌برانگیز که ممکن است در متن قانون اساسی منعکس شود، گفتگو کنند. در طول مرحله تدوین و بررسی، قانون‌گذاران اغلب از حوزه‌های انتخابیه مختلف از سراسر کشور بازدید می‌کنند تا نظر مردم را جمع‌آوری نمایند. این تعامل با جوامع مختلف از سراسر کشور مهم است و به قانون‌گذاران این امکان را می‌دهد که خود را نه تنها نماینده منافع خاص یا گروه محدود، بلکه نماینده کل کشور بدانند. مهم است که اطمینان حاصل شود که جلسات حضوری به موانع بالقوه فرهنگی، عرفی، فیزیکی، سوادآموزی یا سایر موانع دسترسی می‌پردازد تا مشارکت افراد و گروه‌های به حاشیه رانده شده را تسهیل کند. در اریتره در سال ۱۹۹۷ نهاد واضع قانون اساسی غذا و آب را طی چند هفته فراهم کرد تا عشایر را قادر سازد تا در یک مکان برای مشاوره قانون اساسی بمانند.^{۳۵} ماده ۱۸ قانون بازنگری قانون اساسی کنیا کمیسیون قانون اساسی را موظف می‌کند تا برای دریافت نظر مردم در مورد قانون اساسی از هر حوزه انتخاباتی در کنیا بازدید کند، بدون نیاز به اجازه یا مانعی پیشنهادی مختلف را دریافت نماید، جلسات استماع عمومی یا خصوصی را در سراسر کنیا برگزار و به هر طریقی نظرها و عقاید کنیایی‌ها را - اعم از مقیم کنیا یا خارج از آن - جمع‌آوری کند.^{۳۶}

در تونس الزامات رسمی برای مشارکت عمومی در ماده ۷۹ نظامنامه داخلی مجلس

35. Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai and Anthony Regan, *op.cit.*, p. 106.

36. Alicia Bannon, "Designing a Constitution-Drafting Process: Lessons from Kenya", *Yale Law Journal*, No. 8 (2007), p. 1833.

مؤسسان محدود به تعامل مستقیم بین اعضای مجمع و مردم بود. طبق نظامنامه، اعضای مجلس باید یک هفته در ماه را به ارتباط مستقیم با شهروندان اختصاص می‌دادند.^{۳۷} در اوگاندا (۱۹۹۵)، قانون تأسیس کمیسیون قانون اساسی، کمیسیون را به دستیابی به اجماع ملی در مورد مسائل قانون اساسی راهنمایی کرد و آن را ملزم می‌ساخت که نظر عموم مردم را از طریق برگزاری جلسات عمومی و بحث‌ها و سمینارها، کارگاه‌های آموزشی و هر شکل دیگری از جمع‌آوری دیدگاه‌های عمومی جستجو کند.^{۳۸}

افریقای جنوبی و کلمبیا، که هر دو برای پیش‌نویس مقررات جدید قانون اساسی به کمیته‌های موضوعی مجالس مؤسس خود متکی بودند، به این کمیته‌ها اختیار دادند تا جلسات استماع را برای دریافت شواهد مربوط به موضوعات خاص برگزار کنند.^{۳۹}

۴.۲. همه‌پرسی مشورتی

یک همه‌پرسی غیرالزام‌آور یا مشورتی (که گاهی به آن پله‌بیسیت^{۴۰} گفته می‌شود) ممکن است برای سنجش دیدگاه‌های عمومی در مورد یک موضوع خاص قانون اساسی به‌عنوان شکلی از مشاوره استفاده شود. این همه‌پرسی به شهروندان امکان می‌دهد تا در فرایندهای تصمیم‌گیری برای سیاست‌گذاری در مورد یک موضوع خاص، نظر مستقیم ارائه دهند و همین امر میزان مشروعیت سیاسی را برای تصمیم‌گیری سیاسی بعدی افزایش می‌دهد. درحالی که از همه‌پرسی معمولاً برای تصویب نهایی قانون اساسی استفاده می‌شود، مطالعات نشان می‌دهد که در مواردی، همه‌پرسی در مراحل اولیه یا میانی و با هدف تأیید عمومی تصمیمات اتخاذشده قبل از فرایند تصویب نهایی قانون اساسی برگزار می‌شود. نتایج غیرالزام‌آور این نوع همه‌پرسی اطلاعاتی در مورد دیدگاه‌های عمومی در اختیار تصمیم‌گیرندگان قرار می‌دهد که می‌تواند برای تصمیم‌گیری در مورد محتوا به‌کار گرفته شود. برای مثال، همه‌پرسی در سال ۱۹۹۷ در اکوادور برای مشورت با رأی‌دهندگان در مورد

37. The Carter Center, The Constitution-Making Process in Tunisia, Constitution Report, Available in: https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/tunisiaconstitution-making-process.pdf, p. 68.

38. Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai and Anthony Regan, *op.cit.*, p. 115.

39. Jason Gluck & Michele Brandt, *op.cit.*, p. 27.

40. Plebiscite

یک سری اصلاحات انتخاباتی در قانون اساسی برگزار شد که بعدها از سوی مجلس مؤسسان به تصویب رسید^{۴۱}. در سال ۱۹۹۲ در کانادا، رهبران سیاسی یک همه‌پرسی غیرالزام‌آور برای سنجش میزان حمایت عمومی از متن اصلاحات قانون اساسی ترتیب دادند^{۴۲}.

۵.۲. هیئت‌های مشورتی

این هیئت‌ها غالباً نمایندگانی از اعضای جامعه هستند که به همراه کارشناسان و تصمیم‌گیرندگان برای شناسایی و اولویت‌بندی مسائل مربوط به اصلاح قانون اساسی و ایجاد راه حل با یکدیگر همکاری می‌کنند. برخلاف دیگر مدل‌های مشاوره، این مدل حاوی ارتباط دوطرفه بین تصمیم‌گیرندگان و مردم است، زیرا آنها موضوعات را عمیقاً بررسی می‌کنند و به یک موضع مورد توافق می‌رسند.

هیئت‌های مشورتی بسته به وضعیت قانونی، اختیارات و موقعیت خود در فرایند تصمیم‌گیری، می‌توانند تأثیر زیادی بر تصمیم‌گیری‌های نهایی بگذارند یا یکی از منابع اطلاعاتی به‌شمار آیند. توسعه مقررات، تهیه پیش‌نویس و بررسی پیشنهادهای، یا ارزیابی پیشنهادهای موجود از اصلی‌ترین وظیفه نهادهای مشورتی است. انواع مختلفی از نهادهای مشورتی تحت عناوینی چون مجامع، شوراها، کمیته‌ها، کمیسیون‌ها و گروه‌های کاری وجود دارند^{۴۳}.

مجامع شهروندی نمونه‌ای از این هیئت‌ها و متشکل از یک گروه از نمایندگان شهروندان است که به‌طور تصادفی انتخاب شده‌اند تا اطمینان حاصل شود که شرکت‌کنندگان ترکیب جامعه را منعکس می‌کنند. این مجامع همچنین به‌عنوان هیئت منصفه شهروندان، هیئت منصفه سیاست‌گذاری، بررسی ابتکارات شهروندان، کنفرانس اجماع و کنوانسیون شهروندان شناخته می‌شود. در طول مجمع، اعضا با مسائل مربوط به قانون اساسی آشنا می‌شوند، با همدیگر مشورت می‌کنند و توصیه‌هایی ارائه می‌دهند. برای

41. Gabriel Negretto & Javier Couso, Constitution-Building Processes in Latin America, (Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2018), p. 18.

42. Erin C. Houlihan and Sumit Bisarya, *op.cit.*, p. 39.

43. Delia Rodrigo & Pedro Andres Amo, *op.cit.*, p. 5.

مثال، ایرلند در سال ۲۰۱۶ چندین مجمع شهروندان را برای بررسی طیف وسیعی از موضوعات مانند سقط جنین، برابری جنسیتی و استفاده از همه‌پرسی در قانون اساسی برگزار کرد.^{۴۴}

کنوانسیون قانون اساسی بولیوی نمونه‌ای دیگر از این هیئت‌ها به‌شمار می‌رود. این کنوانسیون در اجرای رویکرد مشورتی خود در سال ۲۰۰۶ انجمن‌های مشورتی را در مناطق مختلف کشور ایجاد کرد و هم به شهروندان عادی و هم سازمان‌های مدنی اجازه داد تا پیشنهادهای اصلاحی را به کمیته‌های مختلف کنوانسیون در مورد جنبه‌های مختلف قانون اساسی جدید ارائه کنند.^{۴۵}

در تونس، فرمان رئیس‌جمهور در خصوص تأسیس یک نهاد مشورتی ملی در سال ۲۰۲۲ به تصویب رسید. طبق ماده ۴ این فرمان، این نهاد باید از سه کمیته مشورتی امور اقتصادی و اجتماعی، کمیته حقوقی و کمیته گفتگوی ملی، متشکل از اعضای دو کمیته تشکیل می‌شد. بر اساس این فرمان، ترکیب کمیته امور اقتصادی و اجتماعی شامل نمایندگان سازمان‌های ملی مانند اتحادیه عمومی کارگری تونس بود. کمیته امور اقتصادی و اجتماعی می‌بایست بر روی مجموعه‌ای از پیشنهادهای مربوط به امید مردم تونس به توافق می‌رسید و کمیته حقوقی بایستی پیش‌نویس قانون اساسی و گزارش همراه آن را تهیه می‌کرد. کمیته گفتگوی ملی پیشنهادهای هر دو کمیته را دریافت نموده، آنها را در پیش‌نویس قانون اساسی پیشنهادی ترکیب خواهد کرد. ماده ۲ این فرمان تصریح می‌کند که پیش‌نویس قانون اساسی باید به نتایج مشورت عمومی احترام بگذارد و هدف آن ایجاد یک رژیم دموکراتیک باشد.^{۴۶}

44. Anna Dziedzic, Consultation, Deliberation and Decision-Making: Direct Public Participation in Constitution-Building, Melbourne Forum Constitutional INSIGHTS No. 4, Available in: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/consultation-deliberation-and-decision-making.pdf>, p. 4

45. Gabriel Negretto, *op.cit.*, p. 230

46. International Commission of Jurists (ICJ) (2022), Fundamentally Flawed: Tunisia's 2022 Constitution-Making Process, Available in: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2022/07/Tunisia-draft-constitution-question-and-answer-briefing-2022-ENG.pdf>, p 2-3



باید توجه داشت اگر یک گروه عمومی کوچک بخواهد پتانسیل خود را به عنوان یک نماینده قابل اعتماد برای دیگر افراد در تصمیم‌گیری‌های خود معرفی نماید باید از نظر طراحی و شیوه انتخاب، هدف، سازوکار کسب نظرها و نتایج مذاکرات، شفاف باشد. تحقیقات بر روی تعدادی از این مجامع، عمدتاً در دموکراسی‌های تثبیت‌شده، نشان داده است که مردم بیشتر از اینکه به پیشنهادهای سیاستمداران اعتماد داشته باشند، تمایل دارند به هم‌تایان خود در جامعه اعتماد کنند. بدیهی است هرچه میزان شفافیت عملکردی این هیئت‌ها بیشتر باشد اعتماد به آنها نیز بیشتر و گسترده‌تر خواهد بود.

۳. ارزیابی سازوکارهای مشاوره

در اغلب کشورها طرح‌های مشارکت عمومی که در جریان وضع یا اصلاح قانون اساسی به کار برده می‌شود به‌طور مشخص در قوانین داخلی مقررات‌گذاری نشده است. با وجود این نقیصه، میل به مقررات‌گذاری الزامی در این خصوص رو به افزایش بوده، ترجیح بر آن است که قوانین داخلی این امر را به‌طور کامل پیش‌بینی کنند. یک راه مهم برای تضمین مشارکت مردم در تعیین محتوای قانون، اطمینان از ایجاد یک چارچوب قانونی است که فرایند تدوین را از دخالت معنادار حکومت دور نگه می‌دارد و یک چارچوب نهادی مناسب برای تسهیل مشارکت مردم در آن ایجاد می‌کند. علاوه بر این، مهم است که قوانین و مقررات تصریح کند که چگونه و تا چه حد پیشنهادهای ارائه‌شده از سوی مردم و دیدگاه‌های گردآوری شده از آنها به شیوه‌های مختلف باید در فرایند تهیه پیش‌نویس در نظر گرفته شوند. قانون‌گذاران باید تلاش کنند تا فرایند تدوین محتوای قانون اساسی تا حد امکان شفاف باشد. ضروریست درعمل قانون‌گذاران با دقت تمام دیدگاه‌ها را ثبت، مرتب‌سازی، نگهداری و با جدیت تحلیل و بررسی کنند. مطالب ارسالی باید با دقت - خواه از طریق نوار ویدئویی، نوار صوتی یا کتبی - ثبت و ضبط شود. یک نهاد آموزش‌دیده باید اسناد را طبق یک رویه مورد توافق حفظ کند تا از صحت اطلاعات محافظت نماید. آثار ارسالی باید به‌گونه‌ای کدگذاری شوند که در صورت لزوم، بتوان آنها را از نظر کمی و کیفی بررسی و ارزیابی کرد. الزام به ارائه گزارش به عموم در مورد نتیجه بررسی اظهارات و نظرهای دریافتی نیز در همین چارچوب باید مورد توجه قرار گیرد و می‌تواند مردم را تشویق کند که

کارکردی چون یک نهاد قانون اساسی داشته باشند؛ چراکه فرایند گزارش‌دهی عمومی تضمین‌کننده این حس برای عموم است که نظر آنها مورد توجه قرار گرفته است و نشان می‌دهد که چرا ایده‌های خاصی حذف شده‌اند. برای ساده‌سازی این فرایند، نیازی نیست که به‌طور جداگانه به هر نظر یا پیشنهاد دریافتی خاص پرداخته شود، بلکه نظرها و پیشنهادهای می‌توانند در موضوعات کلی گروه‌بندی شده، گزارش شوند. تجربه مجمع قانون اساسی افریقای جنوبی در این خصوص قابل ذکر است. این مجمع گزارش‌هایی را پس از فرایندهای مشاوره عمومی به‌طور گسترده منتشر کرده است. در این گزارش‌های پیشنهادها و دیدگاه‌های دریافتی از سوی این نهاد، روند اعمال‌شده برای بررسی آنها و اینکه چرا و چگونه آنها در متن پیش‌نویس قانون اساسی گنجانده شده‌اند، شرح داده شده است.^{۴۷}

باید توجه داشت که در تمام این مراحل فقط یک جامعه آگاه امکان مشارکت معنادار را خواهد داشت. نمایندگان در ارگان‌های قانون‌ساز و رسانه‌ها وظیفه دارند هم به مردم گوش دهند و هم آنها را در مورد این روند آموزش دهند و صدایشان را تقویت کنند تا در نتیجه فرایند ثبت شود. تکلیف مقامات و نهادهای قانونی به آموزش عمومی در خصوص مشارکت در برخی قوانین مورد تأکید قرار گرفته است؛ چنان‌که کمیسیون بازنگری قانون اساسی کنیا به‌موجب قانون مکلف است با ارائه آموزش مدنی در مورد مسائل قانون اساسی به مردم فرصت دهد تا به‌طور فعال، آزادانه و معنادار در ایجاد و بحث در طرح‌های پیشنهادی برای تغییر قانون اساسی شرکت کنند.^{۴۸}

۴. مشارکت عمومی در تعیین محتوای قانون اساسی در ایران

پس از انقلاب اسلامی ایران، تدوین قانون اساسی جدیدی جایگزین قانون اساسی مشروطه در دستور کار قرار گرفت و مقرر شد مجلس بررسی قانون اساسی موسوم به مجلس خبرگان تشکیل، و طرح پیشنهادی قانون اساسی به آرای عمومی گذاشته شود. در

47. Laurele.Miller, *op.cit*, p. 630.

48. Jill Cottrell & Yash Ghai, Seeking Democratisation, Accountability and Social Justice: the Constitution Building Process in Kenya (2000-2004), (Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2004), p. 10.

همان زمان لزوم بهره‌گیری از افکار عمومی در خصوص طرح قانون اساسی پیشنهادی در دستور امام خمینی خطاب به نخست‌وزیر دولت موقت با این عبارات مورد تأکید قرار گرفت: «طرح قانون اساسی را که شورای عالی انقلاب مشغول تدوین و تکمیل آن هستند با سرعت تکمیل و به تصویب شورای انقلاب رسانده و هرچه زودتر در اختیار افکار عمومی بگذارید تا همه صاحب‌نظران و تمامی اقشار ملت- در مدت محدودی که تعیین می‌نمایید- پیشنهادها و نظرات خود را درباره آن ابراز نمایند و بنابر تصمیمی که با تبادل نظر با شورای انقلاب و دولت گرفته شد ترتیبی دهند تا مردم هر استان و هریک از اقلیت‌های مذهبی نمایندگان صاحب‌نظر خود را به تعدادی که شورای انقلاب اسلامی و دولت تعیین می‌کنند انتخاب کنند و مجلس متشکل از نمایندگان مردم با توجه به همه پیشنهادهای مفیدی که رسیده است مواد قانون اساسی را بصورت نهایی بررسی و تنظیم نمایند»^{۴۹}. علی‌رغم این تأکید، جای خالی این الزام در تدوین سند نهایی قانون اساسی و به‌عنوان یکی از مفاد قانون وجود دارد. گرچه مفهوم کلی مشارکت در اداره امور عمومی به روش‌های مختلف در اصول مختلف قانون اساسی به‌ویژه اصل ۶ (اداره امور کشور به اتکال آرای عمومی) مورد توجه قانون‌گذار اساسی قرار گرفت، اما در زمان تصویب مفاد قانون اساسی بهره‌گیری از مشارکت در تهیه محتوای قانون مطرح نبوده است. با وجود این، در چارچوب سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی سال ۱۳۹۸ و در جزء ۹ از بند ۹، مشارکت عمومی در قانون‌گذاری با عبارت «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانون‌گذاری» الزامی شده است. به‌نظر می‌رسد مقصود از این مشارکت استماع دیدگاه‌های عموم در فرایند تهیه و تدارک قانون است. با توجه به اینکه سیاست‌های کلی نظام از هنجارهای حقوقی الزام‌آور و بالادستی در نظام حقوقی ایران گرفته شده، در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بر حسن اجرای آن تأکید شده و می‌توان گفت ظرفیت قانونی اولیه برای تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون اساسی ایجاد شده است.^{۵۰} گرچه

۴۹. حسین خلف رضایی و مصطفی منصوریان، پیشین، ص ۲۱.

۵۰. ایرج حسینی صدرآبادی و محمدجواد محمدپور، «مشارکت عمومی در تهیه و اصلاح قانون»، دانش حقوق عمومی، ش ۴۰ (۱۴۰۲)، ص ۱۰۴.

لزوم وضع قواعدی که با صراحت بیشتر در این خصوص تعیین تکلیف نماید و با پیش‌بینی سازوکارهای مشارکت و تعیین نهاد متولی برای عملیاتی کردن این نوع مشارکت زمینه‌آجرائی شدن این ظرفیت قانونی را فراهم سازد، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است.

نتیجه

هم‌فرایندی که در مسیر آن یک قانون اساسی ایجاد یا اصلاح می‌شود و هم محتوای ماهوی آن، کلید مشروعیت قانون اساسی هستند. روند تهیه پیش‌نویس نه‌تنها می‌تواند به قانون اساسی جدید مشروعیت دموکراتیک لازم ببخشد، بلکه می‌تواند آگاهی عمومی را نیز نسبت به آن افزایش دهد؛ مفهوم مالکیت عمومی را القا کند و این انتظار را ایجاد نماید که قانون اساسی از سوی کل جامعه رعایت شود. بنابراین، یک فرایند سازنده موفق که زمینه را برای پایداری آینده به متن قانون اساسی فراهم می‌کند، مستلزم آن است که تا آنجا که ممکن است بخش‌ها و نهادهای مرتبط جامعه به‌طور فعال در مراحل مختلف آن مشارکت داشته باشند. ابزارهای مشارکت متعدد است و هیچ مدل و سازوکار واحد و جامعی برای دخیل کردن مشارکت عمومی در مرحله تدوین محتوای قانون وجود ندارد. معمولاً نظام‌های حقوقی که اولویت بالایی برای مشاوره قائل هستند، از ترکیبی از روش‌ها استفاده می‌کنند تا اطمینان حاصل شود که به افراد زیادی فرصت مشارکت داده می‌شود. ممکن است از عموم دعوت شود تا مطالبی کتبی ارائه نمایند یا به مقامات قانونی تکلیف گردد تا در جلسات حضوری با مردم شرکت کنند و یا با انتشار پرسش‌نامه و نظرسنجی از آرای عموم آگاهی یابند.

انتخاب روش مشاوره در هر مورد بسته به شرایط متفاوت خواهد بود. اگرچه مشارکت عمومی در دموکراسی‌سازی فرایند طراحی قانون اساسی مفید است، ولی نگرانی‌هایی هم وجود دارد که هنوز در نظر و عمل باید به آنها پاسخ داده شود. وجود این نگرانی‌ها و چالش‌ها نباید مانع اجرای فرایندهای مشارکت عمومی شود، بلکه باید به کاوش بیشتر در مورد کارکرد و اهمیت آنها و توسعه بیشتر رویه‌های مشارکت مؤثر منتهی گردد.

لزوم وضع قوانین صریح برای الزامی ساختن بهره‌گیری از مشارکت عمومی در فرایند تعیین محتوای قانون، اولین اقدامی است که باید در سطح نظام‌های حقوقی با هدف تحقق

مشارکت و افزایش مشروعیت قانون صورت گیرد. در وضع این چنین قوانینی شفافیت عنصر کلیدی است. پس از پذیرش اصل مشارکت به صورت قانونی، فرایندها، سازوکارها و سایر شرایط باید به طور دقیق و به موجب قانون روشن شود و در اجرای قانون نیز برنامه‌ها، زمان‌بندی‌ها و اهداف باید به طور گسترده منتشر شود تا مردم بدانند چه چیزی را و در چه زمانی باید انتظار داشته باشند. این امر باید شامل اطلاعاتی در مورد ابزارهای مشارکت عمومی باشد که مورد استفاده قرار می‌گیرند. در همین راستا، هر نهاد سازنده قانون اساسی باید ملزم به ارائه گزارش نهایی در پایان یک فرایند باشد. این گزارش باید تمام جنبه‌های فرایند مشارکت، از جمله نحوه استفاده از اطلاعات عمومی و روش‌های تصمیم‌گیری را مستند کند. در مواردی که بازخورد عمومی در پیش‌نویس پیشنهادی گنجانده نشده است، گزارش باید دلیل آن را توضیح دهد. همچنین با هدف واقعی کردن و معنادار کردن این مشارکت، لازم است در قوانین وضع شده، الزاماتی با هدف آموزش عموم نیز وضع گردد؛ به گونه‌ای که نهادهای مسئول مکلف شوند با روش‌های مختلف زمینه‌ای را فراهم سازند که افراد با درک و آگاهی کامل نسبت به مشارکت در خصوص آنچه مطرح است، دخالت کنند.

منابع و مآخذ

الف) منابع فارسی

- مقالات

۱. خلف رضایی، حسین و منصوریان، مصطفی (۱۳۹۸). بایسته‌های حاکم بر فرآیند تدوین و تصویب قانون اساسی: مطالعه موردی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. *آموزه‌های حقوقی گواه*، ۵ (۲)، ۳۰-۱.
Doi: 10.30497/leg.2019.2791
۲. حسینی صدرآبادی، ایرج و محمدپور، محمدجواد (۱۴۰۲). مشارکت عمومی در تهیه و اصلاح قانون. *دانش حقوق عمومی*، ۱۲ (۴۰)، ۸۷-۱۱۴.
Doi: 10.22034/qjplk.2022.1468.1379
۳. منصوریان، ناصرعلی و ملازاده، علی (۱۳۹۴). سازوکارهای ناظر بر صیانت از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. *مطالعات حقوق تطبیقی معاصر*، ۶ (۱۱)، ۲۹۸-۲۴۹.

ب) منابع انگلیسی

- Books

4. Adem, Abebe, Bisarya, Sumit. Bulmer, W Elliot, Houlihan, Erin C., Noel, Thibaut (2020). *Annual Review of Constitution-Building: 2019*, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
5. Allen, Melanie, Bisarya, Sumit, Choudhry, Sujit, Ginsburg, Tom, Murray, Christina, Ngege, Yuhniwo, Saunders, Cheryl, Stacey, Richard, Topperwien, Nicole (2014). *Constitution Building: A Global Review (2013)*, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
6. Bockenforde, Markus, Hedling, Nora, Wahi, Winluck (2011). *A Practical Guide to Constitution Building*, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
7. Brandt, Michele, Cottrell, Jill, Ghai, Yash and Regan, Anthony (2011). *Constitution-Making and Reform: Options for the Process*, Switzerland: Interpeace pub.

8. Centre for Constitutional Dialogue (CCD) (2009). **Participatory Constitution Building in Nepal**, Kathmandu: Print Point Publishing.
9. Cottrell, Jill. Ghai, Yash (2004). **Seeking Democratisation, Accountability and Social Justice: the Constitution Building Process in Kenya (2000-2004)**, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
10. Dziedzic, Anna (2020). Consultation, Deliberation and Decision-Making: Direct Public Participation in Constitution-Building, Melbourne Forum Constitutional Insight No. 4, Available in: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/consultation-deliberation-and-decision-making.pdf>.
11. Ghai, Yash. Galli, Guido (2006). "Constitution Building Processes and Democratization", in Judith Large, Timothy D. Sisk, **Democracy, Conflict and Human Security: Further Readings**, (Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
12. Gluck, Jason, Brandt, Michele (2015). **Participatory and Inclusive Constitution-Making; Giving Voice to the Demands of Citizens in the Wake of the Arab Spring**, Washington DC: United States Institute of Peace.
13. Gluck, Jason, Ballou, Brendan (2014). **New Technologies in Constitution Making, Special Report no. 343**, Washington, DC: United States Institute of Peace.
14. Hart, Vivien (2010). Constitution Making and the Right to Take Part in Public Affairs in: Miller, Laurel E and Aucoin, Louis, **Framing the state in times of transition: case studies in constitution making**, Washington DC: United States Institute of Peace Press.
15. Houlihan, Erin C. Bisarya, Sumit (2021). Practical Considerations for Public Participation in Constitution-Building; What, When, How and Why?, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance Policy, Paper No. 24.
16. International Commission of Jurists (ICJ) (2022). Fundamentally Flawed: Tunisia's 2022 Constitution-Making Process, Available in:

<https://www.icj.org/wpcontent/uploads/2022/07/Tunisia-draft-constitution-question-and-answer-briefing-2022-ENG.pdf>

17. Lerner, Hanna and Landau, David (2019). "Introduction to Comparative Constitution Making: The State of the Field" In: David Landau & Hanna Lerner, *Elgar Handbook of Comparative Constitution Making*, uk: Edward Elgar Press.
18. Miller, Laurele (2010). "Designing Constitution-Making Processes Lessons from the Past, Questions for the Future". in Laurel E. Miller & Louis Aucoin, *Framing the State in Times of Transition, Case Studies in Constitution Making*, Washington DC: United States Institute of Peace Press.
19. Morrow, Jonathan (2010). "Deconstituting Mesopotamia: Cutting a Deal on the Regionalization of Iraq", in Laurel E. Miller & Louis Aucoin, *Framing the State in Times of Transition, Case Studies in Constitution Making*, Washington DC: United States Institute of Peace Press.
20. Naran, Amarzaya, Insights for Design of Direct Public Participation: Mongolia as a case study, Melbourne Forum on Constitution-Building, Available in: https://law.unimelb.edu.au/data/assets/pdf_file/0006/3224463/MF19-Mongoliaa-paper.pdf.
21. Negretto, Gabriel, Couso, Javier (2018). Constitution-Building Processes in Latin America, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
<https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>
22. Rodrigo, Delia, Amo, Pedro Andrés, Background Document on Public Consultation. OCDE, Available in:
23. Saati, Abrak (2015). *Public Participation in Constitution Building; an Effective Strategy for Enhancing Democracy?*, Stockholm: Elanders Sverige AB.
24. The Carter Center, The Constitution-Making Process in Tunisia, constitution Report, Available in: https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publication

s/democracy/tunisia-constitution-making-process.pdf

https://www.mpfpr.de/wpcontent/uploads/CL_Comparative-Report-on-Rules-of-Procedure.pdf

25. Wolfrum, Rudiger, Krusemark-Camin, Johannes. Constitution-Making Bodies' Rules of Procedure, Germany :Max Planck Foundation, Available in:

- Articles

26. Banks, Angela M. (2008). Expanding Participation in Constitution Making: Challenges and Opportunities, *William & Mary Law Review*, 49 (4), 1043-1069.
27. Bannon, Alicia (2007). Designing a Constitution-Drafting Process: Lessons from Kenya, *Yale Law Journal*, 116 (8), 1824-1872. Doi.org/10.2307/20455777.
28. Ihonvbere, Julius O. (2000). How to Make an Undemocratic Constitution: the Nigerian example, *Third World Quarterly*, 21 (2), 343-366.
29. Landau, David (2013). Constitution-Making Gone Wrong, *Alabama Law Review*, 64(5), 923-980.
30. Negretto, Gabriel (2020). Constitution-Making and Liberal Democracy: The Role of Citizens and Representative Elites, *International Journal of Constitutional Law*, 18(1), 206-232. Doi.org/10.1093/icon/moaa003
31. Saati, Abrak (2017). Constitution-Building Bodies and the Sequencing of Public Participation, *Journal of Politics and Law*, 10 (3), 13-25.
32. Samuels, Kirsti (2006). Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making, *Chicago Journal of International Law*, 6 (2), 663-682.