

Iran's Constitution and Multi-level Policy Making

Yasser Roostaei | Assistant Professor, Department of Law, Shahid Ashrafi
Hoseinabadi* | Esfahan University, Esfahan, Iran.

Abstract

The theory and practice of policy making in today's world has found a very vital role because the legitimacy of governments which is measured by the ability to solve public problems through public policy. If the government lacks the ability to solve public problems, no other element can legitimize its continued rule. From perspective of public policy making discipline, there is no achievement for any public policy unless policy makers and citizens have active and intense participation in the policy making process as well as policy implementation. Because in a public policy making relationship, one side as a policy maker is obliged to solve the problem of the other side. This relationship, as one of the most influential relationships on people's life quality, needs to be carefully regulated and guaranteed. The law, as a normative discipline is supposed to regulate relations between these two agents. In the initial conception of representative democracy, as a legal and political frame work of governing society, people were completely removed from political and policy-making processes by electing representatives and were only subject to the decisions of their representatives. In other words, in classic version of representative democracy, almost all of political power is in the representative bodies' hands. It is possible that minority and pressure groups try to present their issues as public problems by influencing such institutions. In democratic age there is a political and legal tendency to maximizing the role of citizens in policy making process in order to prevent any legitimation's crisis which may be raised from representative democracy shortcomings. The mentioned weakness can be considered as systematic and deep corruption in a decision-making system. In order to fix this weakness, the basic step is to redistribute powers and jurisdictions between different actors of the process of policy making, because studies on current democracies demonstrate that, the first step in policy making process, i.e., recognizing the public problem, is the most important, critical and crucial one. In other words, if the people do not have any role or influence in the first step of public policy

* Yasserroostaei@yahoo.com


How to Cite: Roostaei, Y. (2023). Iran's Constitution and Multi-level Policy Making. *State Studies*, 9(33), 113-136. doi: 10.22054/tssq.2023.69644.1300.

making, the whole process will be at a very serious risk. This paper, using descriptive and analytic approach, criticized legal framework of recognizing the public problem in Iran. In Iran, due to the great legal authority and authority of the legislative body, such mechanisms have not been foreseen for the people and even other institutions. Even a powerful institution like the presidency cannot resist the decisions of the legislative body. So, it seems democracy in Iran is still very similar to the classical type of representative democracy and needs to be revised and accompanied by recent developments in the knowledge of politics and law. By distinguishing between representative-centered and citizen-centered approach to policy making, the author, proposed a shift from former approach to latter, in interpretation of legal documents specially Iran's constitutional law. The shift will lead to participatory democracy and multi-level policy making. This new approach, by emphasizing the role of people as diagnosers of public problems, reduces the risk of semi-public problems being included in government programs and policies. The proposed approach says no problem is a public problem unless it affects the ordinary life of reasonable number of citizens. Before reaching to this stage, the government should not allocate any budget to solve it. The Constitution of the Islamic Republic of Iran has provided the possibility of interpretation in favor of the proposed approach in many parts considering the decisive role of the people, including in Article No.: 59. Creating mechanisms to realize such a role for the people is one of the necessities of Iran's current decision-making system. By considering the countries experiences such as Italy and USA, suggestions such as veto rights for the people regarding the issues raised in the policy-making institutions, and the right to raise the issue for them to be discussed in the same institutions can be proposed as necessary mechanisms. In these countries, at the request of the people and upon reaching a certain number, the legislative assembly will be required to remove an issue (a semipublic-problem) from the agenda, or put an issue on its agenda.

Keywords: Public Policy Making, Public Problem, Participatory Democracy, Multi-Level Policy Making, Citizen-Centered.

قانون اساسی ایران و سیاست گذاری چندسطحی

(نقدی بر نظام حقوقی تعیین مساله عمومی در ایران)^۱

یاسر روستایی حسین آبادی 

استادیار حقوق دانشگاه شهید اشرفی اصفهانی، اصفهان، ایران.

*

چکیده

از منظر دانش سیاست گذاری، مشارکت همدلانه سیاست گذار و شهروند، شرط ضروری موفقیت هر سیاست به حساب می آید. دانش حقوق، به عنوان تنظیم کننده روابط اجتماعی، می کوشد با تعیین سازوکارهای هنجاری مناسب، روابط سیاست گذارانه را نظم بخشد، و با پیشینه و بهینه نمودن نقش طرفین ذی مدخل در این فرآیند، راه را برای نیل به اهداف آن هموار نماید. در این مسیر نقش قانون اساسی، که توزیع کننده صلاحیت ها و مشخص کننده جایگاه نهاد اصلی حکمرانی است، بسیار مهم ارزیابی می شود. با این حال بروز بحران های روزافزون مشروعیت در مردم سالاری های نماینده سالار معاصر، نشان از عدم موفقیت این تلاش های تنظیم گرانه دارد. مقاله حاضر باهدف کنکاش در علل این ناکامی، به روش توصیفی و تحلیلی به نگارش درآمده و با عطف توجه بر نظام حقوقی تعیین مساله عمومی در ایران، تمایز میان دو رویکرد تفسیری نماینده-محور (مجرا) و شهروند-محور (مطلوب) را مطرح نموده و نتایج برگزیدن هر یک را توضیح داده، و گذار از نخستین به دومین را پیشنهاد نموده است. نگارنده پیش بینی نموده که این گذار، به تبدیل سازوکار حکمرانی از روش تک سطحی، به چند سطحی خواهد انجامید. به این منظور پیشنهاد بازتفسیر اصول مستعد توسعه ای تأثیر گذاری شهروندان در قانون اساسی، و اصلاح، تکمیل و تمیم راهکارهای حقوقی موجود، برای مداخله مستقیم شهروندان در تعیین و تغییر دستور کار نهادهای سیاست گذار طرح گردیده است.

واژگان کلیدی: سیاست گذاری عمومی، مساله عمومی، دموکراسی مستقیم، حکمرانی

چندسطحی، شهروندمحوری، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

* Yasserroostaei@yahoo.com

۱. این نوشته، به خاطره بسیار خوب دکتر احمد گل محمدی، که دل نگران همیشه کیفیت حکمرانی در ایران بود،

تقدیم می شود.

مقدمه

جامعه به‌عنوان بستر حیات اجتماعی، نیازمند پیش‌بینی سازوکاری‌هایی است که تداوم حیات اعضایش را در مقاطع بحرانی تضمین نماید. «بحران» در این بافتار، به موقعیتی اطلاق می‌شود که در صورت وقوع، شهروندان را در مسیر برآوردن نیازهای پذیرفته‌شده حیات خود، دچار موانعی غیرموجه می‌نماید، به‌نحوی که آن‌ها به‌طور مستقل، قادر به بازگرداندن شرایط به وضعیت اولیه و عادی نباشند. از منظر شهروندی، بحران با بروز یک «مشکل عمومی»^۱ پدید می‌آید، که در مقام تمثیل، همانند دردی در بدن است، با حدود و شدت مشخص، اما دلایل و جزئیات مبهم. هنگامی که دولت، همچون یک پزشک در کنکاش علل درد، یک مشکل عمومی را به نحوی بررسی نماید که قابل توضیح، علت‌یابی و چاره‌اندیشی شود، آن را در قالب یک «مساله عمومی»^۲ برده است. فرآیند پذیرفته شدن یک مشکل عمومی توسط دولت و تصمیم به اختصاص منابع برای مذاقه و مداوای آن، و به تعبیر دیگر انتقال آن، از دسته مشکلات عمومی، به دسته‌ی مسائل عمومی را در ادبیات سیاست‌گذاری و حکمرانی «تعیین مساله‌ی عمومی» نامیده‌اند. در صورت عبور از این مرحله است که دولت با بررسی کارشناسانه یک مساله عمومی، و آزمودن نظری، عملی یا آزمایشگاهی راه‌حل‌های احتمالی، راه چاره‌ای را به‌عنوان «سیاست عمومی» در برخورد با این مساله پیش می‌گیرد. مساله عمومی محرک اصلی سیاست‌گذاری عمومی است؛ بدین معنا که هر خط سیاست خردمندانه در ساحت عمومی جامعه فقط برای مهار و رفع گونه‌ای از مسائل عمومی اتخاذ می‌شود و از آن انتظار می‌رود تا مساله را در ذهن شهروندان و فضای زیست‌عینی و خارجی آن‌ها برطرف نماید.

یافته‌های دانش سیاست‌گذاری نشان می‌دهد که یک سیاست موفق، در تلاقی و توافق میان اراده شهروند (احساس‌کننده‌ی مشکل) و دانش سیاست‌گذار (بررسی‌کننده و پیشنهاددهنده راه‌حل) شکل می‌گیرد (Danai Fard, 2016; 396). به تعبیر دیگر، نه تنها سیاست‌گذار باید از دانش کافی برخوردار باشد، بلکه باید از طریق مشارکت دادن مؤثر

1. Public Difficulty

2. Public Problem

شهروند، در وی احساس اعتماد و تمایل به پذیرش سیاست‌های پیشنهادی/ اتخاذی ایجاد نماید. فرانسیس فوکویاما معتقد است، آنچه در توفیق سیاست‌ها بیشترین موضوعیت را دارد سطح اعتماد موجود در جامعه و گسترگی شعاع آن است (Fukuyama, 2022). به تعبیر دیگر باید فاصله یا مرزهای سنتی میان سیاست‌گذار و سیاست‌پذیر مخدوش و کم‌رنگ شود تا شهروندان به‌عنوان پذیرندگان سیاست احساس مشارکت در سیاست‌گذاری و اعتماد به فرآیند طی شده را نیز در خود بیابند.

تجربه مردم‌سالاری‌های نماینده محور معاصر، به‌ویژه در نیم‌قرن اخیر، نشان از فقدان این عنصر طلایی اعتماد، و در نتیجه نارسایی نظام‌های سیاست‌گذاری در برانگیختن انگیزه شهروندان برای مشارکت سیاست‌گذارانه و همکاری در اجرای سیاست‌های اتخاذشده، دارد (Samii Esfahani, 2017). به نظر می‌رسد، شکاف میان سیاست‌گذار و شهروند، از قدم‌های نخست سیاست‌گذاری و در تعیین مساله عمومی آغاز می‌شود، جایی که تعیین مساله عمومی، در انحصار و اختیار نهادهای نمایندگی قرار می‌گیرد.

جوامع مختلف، تلاش‌های گوناگونی برای کاهش شکاف فوق‌الذکر و بهبود کیفیت و افزایش سلامت مرحله تعیین مساله عمومی در نظام سیاست‌گذاری خود انجام داده‌اند و تجارب متنوعی نیز به دست آورده‌اند که در نظام حقوقی آن‌ها منعکس شده است. مطالعه این دستاوردها، خالی از بصیرت نخواهد بود. نگارنده با در نظر داشتن و ایده گرفتن از تجارب چند نظام حقوقی، در پی بررسی و نقد نظام تعیین مساله عمومی در ایران بوده است. با این توضیح، سؤال پژوهش حاضر بدین نحو صورت‌بندی شده: سازوکار حقوقی موجود برای تعیین مساله عمومی در ایران چیست و چه کاستی‌هایی نسبت به سازوکار مطلوب دارد؟ در مسیر پاسخ به این پرسش، این مقاله به چند بخش تقسیم شده است. پس از مقدمه و در قسمت دوم، در مورد رابطه مشکل عمومی، مساله عمومی و سیاست‌گذاری عمومی شرحی خواهد آمد. در بخش سوم، سازوکار تعیین مساله عمومی در نظام حقوقی ایران تشریح خواهد شد و با تحلیل انتقادی، تلاش می‌شود نارسایی‌های آن آشکار و علت یا علل مشخص گردد. در بخش چهارم مردم‌سالاری مشارکتی و الزامات سیاست‌گذاری چند سطحی موردبررسی قرار خواهد گرفت. در قسمت پنجم، زمینه‌های هنجاری عبور به تفسیر مشارکت

گرایانه در قانون اساسی ایران مورد بررسی خواهد بود و در نهایت در قسمت نتیجه گیری و پیشنهادها، راهکارهایی برای اصلاح کاستی‌های نظام موجود تعیین مساله عمومی طرح خواهد گردید.

مشکل عمومی، مساله عمومی و سیاست‌گذاری عمومی

پیچیدگی و پیش‌بینی‌ناپذیری وقایع جهان کنونی، که نمونه‌اش در زمان نگارش این متن در قالب بیماری عالم‌گیر کرونا، و سویه‌های متعدد آن تجربه می‌شود، به‌طور مدام، بحران‌هایی را در مسیر زیست آرام و کامیاب انسان‌ها ایجاد می‌کند. برخی از این موانع، با تلاش شخصی مرتفع می‌شوند اما برخی دیگر به‌گونه‌ای هستند که هیچ تلاش فردی و غیرسازمانی، در رفع آن‌ها موفق نخواهد بود. تلاطم‌های اجتماعی ناشی از رکود و بیکاری، سلامت و بهداشت، امنیت، تغییرات اقلیمی و تأمین نیازهای حیاتی چون آب و مواد غذایی در ابر شهرهای امروزی، از این زمره‌اند. هر یک از این نمونه‌ها در ذهن و ضمیر شهروندان اضطرابی غیرقابل چشم‌پوشی ایجاد می‌کنند، که شرایط زندگی معمول و شایسته را از آنان سلب می‌نماید. حکومت‌ها در جهان معاصر، با از دست دادن توجهات سنتی و متافیزیکی، سقف مشروعیت خود را بر ستون مواجهه‌ی مؤثر با این مشکلات گذارده‌اند. این مواجهه در ادبیات حکمرانی، سیاست‌گذاری خوانده‌شده و هسته‌ی مرکزی وظایف دولت در اداره امور عمومی را تشکیل می‌دهد. بر این بنیاد، امروزه و از منظر کارکردگرایی، حکومت، نهادی با اختیارات تفویضی از جانب شهروندان شمرده می‌شود که متکفل سیاست‌گذاری برای برطرف نمودن مسائل عمومی آن‌ها، از طریق تدوین قوانین، تعریف ضوابط، تعیین مقررات، تشریح رویه‌ها و اجرا و قضاوت است. به بیان اسمیت و لریمر: «فلسفه وجودی و مشروعیت حکومت‌ها در مقابله مؤثر و روشمندی است که با مساله عمومی، توسط قوای عمومی انجام می‌دهند» (Smith Larmeer, 2016). بر این اساس، هر چه مداخله دولت در حل مسائل عمومی مؤثرتر باشد، مشروعیت آن بیشتر است.

ادبیات رایج دانشگاهی، با مختصر تفاوت نظرهایی، مراحل هفتگانه را به‌عنوان گام‌های ضروری در سیاست‌گذاری برشمرده است. گام نخست احساس مشکل در جامعه، گام دوم

تعريف مساله، گام سوم تنظيم دستور كار، گام چهارم شكل دهی به سياست، گام پنجم تصويب آن، گام ششم اجرا و در نهايت گام پايانی ارزيايی سياست است (Ppurezzat, Hashemi, Sadat, 2017; 7). پژوهش حاضر مطالعه‌ای حقوقی در مورد رابطه میان گام‌های اول و دوم است.

از منظر شهروندان در هر جامعه کم‌ويش مشکلاتی وجود دارد. هر فرد به تناسب ویژگی‌های شخصی، آموزه‌های خانوادگی و شرایط زندگی، نارسایی‌هایی را در محیط‌زیست پيرامونی خود احساس می‌کند و از آن‌ها رنج می‌برد. اما دولت‌ها به دليل محدودیت امکانات، قابلیت پرداختن هم‌زمان به تمامی این مشکلات را ندارند. بنابراین ناگزیر خواهند بود تا از میان انبوهی از مشکلات شهروندان، به مواردی پردازند که بیشترین اولویت و ضرورت را دارد. پرسش از «نظام تعیین مساله عمومی» در واقع پرداختن به همین انتخاب و تعیین مساله عمومی از میان مشکلات پرشمار اجتماعی است. در مردم‌سالاری‌های نماینده محور^۱، این انتخاب از جمله صلاحیت‌های نمایندگان به شمار می‌آید و شهروندان پس از انتخاب نمایندگانشان، ابزاری حقوقی برای مداخله در تعیین مسائل عمومی ندارند. البته ابزارهای سیاسی، از جمله راهپیمایی، مراجعه حضوری به نمایندگان یا تماس با دفاتر آن‌ها، و نیز راه‌اندازی پویش‌های مردمی در قالب امضای طومارهای کاغذی یا الکترونیکی، در نظام‌های گوناگون آزموده شده و در جریان است، اما بدین جهت که هیچ‌یک از این ابزارها، الزامی حقوقی برای نمایندگان ایجاد نمی‌نماید، به نظر کم‌دستاورد است. در تجربه این نوع نظام‌های نماینده محور، مصادیق متعددی از ناکارآمدی این سازوکار و نارضایتی عمومی از عملکرد نظام سياست‌گذاری در تعیین مسائل عمومی دیده می‌شود. به نظر می‌رسد، اصالت و محوریت بخشیدن به نمایندگی و تنزل جایگاه شهروندان در تصمیم‌گیری‌های عمومی، از موقعیت «بازیگر فعال»، به جایگاه «ناظر یا مجری منفعل»، باعث ایجاد فاصله میان آن‌ها و فرآیند سياست‌گذاری عمومی در مردم‌سالاری‌های نماینده محور شده است. این نحوه از ساماندهی حکمرانی، بر این باور مناقشه برانگیز مبتنی است که

سیاست‌ها می‌توانند تنها در یک سطح، یعنی سطح دولتی، تمهید و تهیه می‌شوند و سطوح دیگر جامعه، مجری آن‌ها باشند. تصویری که با خلق ادبیاتی فربه پیرامون مفاهیمی چون «مشروعیت روبه‌ای» موردانتقاد بسیار قرار گرفته است (Hosseinzadeh, 2016). تعیین مسائل عمومی به شیوه تک سطحی و با اتکا صرف به نمایندگان، علاوه بر ناکارآمدی ناشی از فقر مشارکت، امکان بروز فساد را نیز افزایش می‌دهد. پدیده‌هایی همچون نفوذ پول آلوده به نظام نمایندگی از طریق سازوکارهای تأمین مالی انتخابات^۱ و نقش آفرینی مخرب گروه‌های اقلیت پرنفوذ و لابی‌های قدرتمند اقتصادی، از عوامل بروز چنین فساد هستند. به همین جهت این تصور که نمایندگان بتوانند، در غیاب موکلین (شهروندان) تعیین‌کننده مهم‌ترین مسائل آن‌ها و اتخاذ‌کننده بهترین راه‌حل‌ها باشند، مورد تردید جدی است. از اواخر دهه ۱۹۶۰ میلادی و نخستین بار توسط «شری فیلیس آرنشتاین»^۲، متفکر آمریکایی، موضوع مشارکت عمومی در سیاست‌گذاری باهدف سهیم شدن مردم در قدرت و توانمندسازی شهروندان نا برخوردار، طرح گردید، و تلاش‌های نظری برای تحقق آن، آغاز شد (Ashtarian, Kyomarth; Ghaemi Asal, 2019; 426). این تلاش‌ها در پی ایجاد ابزارهایی مؤثر برای شهروندان برای مشارکت در فرآیند تصمیم‌گیری‌های عمومی و ازجمله، تعیین مسائل عمومی است. به عبارت دیگر این شهروندان باشند که تعیین نمایند دولت باید با کدام مشکلات مواجهه فعال نماید و چه راه‌حلی برای حل این مسائل انتخاب گردد و منابع مالی چگونه هزینه شود؟ در بخش بعد نظام حقوقی حاکم بر تعیین مساله در ایران تشریح خواهد شد، تا مشخص گردد، شهروندان به چه میزان امکان مشارکت در این گام حیاتی را دارند.

فرآیند تعیین مساله در نظام جمهوری اسلامی ایران

۱. برای نمونه به صحبت‌های وزیر کشور وقت ایران در زمستان سال ۱۳۹۳ پیرامون ورود پول‌های کثیف به انتخابات توجه نمایید.

2. Sherry Phyllis Arnstein

پیش‌تر اشاره شد که سیاست‌گذاری عمومی با تصمیم‌گیری در مورد عطف توجه به یک مشکل عمومی آغاز می‌شود. بنابراین نخستین اقدام در سیاست‌گذاری، برگزیدن یک مشکل احساس شده در سطح عموم جامعه، و صورت‌بندی و تعیین آن به‌مثابه یک مساله عمومی است. وصف سیاست‌گذار، در نظام حقوقی و سیاسی ایران برای چند نهاد بکار رفته است. از جمله در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تعیین سیاست‌های کلی نظام از اختیارات رهبری^۱، و تعیین سیاست‌های دفاعی و امنیتی از وظایف شورای عالی امنیت ملی^۲ برشمرده شده است. نهادهای همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی و ستاد تنظیم بازار نیز، هرچند ابهامات و کمبودهایی قانونی در مورد آن‌ها وجود دارد، اما در عمل سیاست‌گذارانه رفتار می‌کنند. با این وجود، هیچ‌یک از این نهادها، موضوع بررسی در پژوهش حاضر نخواهند بود. البته این به معنای نفی امکان پژوهش‌های دیگر باهدف مشابه در مورد نهادهای مورد اشاره نیست، اما اطلاعات اندک نگارنده در مورد روش‌های تعیین مساله عمومی در این نهادها، وی را متقاعد نمود که صرفاً ساختار حقوقی تعیین سیاست‌های موردی و عادی، در قوه مقننه و توسط مجلس شورای اسلامی را موضوع این نوشته قرار دهد.

بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، و قوانین عادی دیگر از جمله آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه، سازوکار حقوقی تعیین مساله عمومی در ایران و قرار گرفتن آن‌ها در دستور کار مجلس شورای اسلامی برای اتخاذ سیاست، طرح و لایحه است. در این ساختار حقوقی، مشکلی عمومی که حداقل پانزده نفر از نمایندگان مجلس یا هیئت دولت^۳، یا رئیس قوه قضائیه^۴، و یا شورای عالی استان‌ها به‌عنوان نهاد عالی حکمرانی محلی^۵، به‌اندازه کافی مهم و شایسته توصیف به‌عنوان مساله‌ای عمومی تشخیص دهند، در دستور کار مجلس و طی مراحل سیاست‌گذاری

۱. اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۲. اصل ۱۷۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۳. اصل ۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۴. در مورد لوایح قضایی که هیئت دولت در ارسال آن به مجلس بیش از سه ماه تأخیر نموده است

۵. موضوع اصل ۱۰۱ قانون اساسی

قرار می‌گیرد. این صلاحیت انحصاری است و راه دیگری برای تعیین مساله عمومی پیش‌بینی نشده است. هرچند همه این نهادها، مستقیم یا غیرمستقیم، نمایندگان مردم هستند و از مجرای انتخابات بر مسند تصمیم‌گیری تکیه زده‌اند، اما درعین حال، پس از انتخاب و تا انتخابات بعدی، شهروندان پنجره حقوقی به سوی آن‌ها ندارند. منظور از پنجره‌ی حقوقی، سازوکار تأثیرگذاری الزام‌آوری است که بتواند خواست شهروندان را بر رفتار نمایندگان نشان تحمیل کند. به این ترتیب هم در مرحله تعیین مساله و هم مراحل بعدی سیاست‌گذاری در ایران، نظام نمایندگی محور، باصلاحیت انحصاری، فاصله‌ای غیرقابل‌انکار میان شهروندان و فرآیند سیاست‌گذاری ایجاد می‌نماید. به همین دلیل پاسخ به این پرسش که «آیا راهی حقوقی برای شهروندان وجود دارد تا موضوعی را در دستور کار سیاست‌گذاری وارد کنند و یا از آن خارج کنند؟»، منفی است. نظام حقوقی تعیین مساله در ایران کاملاً تک سطحی است و همه مسائل از یک سطح و یک افق یعنی افق نمایندگی دیده می‌شود که می‌تواند آمیخته به ملاحظاتی چون، مسائل مالی، روابط دولتی و دغدغه‌های کوتاه‌مدت انتخاباتی باشد. توالی فاسد متعددی برای این‌گونه ساختار قابل‌تصور است که از آن جمله، می‌توان به پرداختن به ضروریات و پرداختن به غیر ضروریات اشاره نمود. در تجربه زیسته اجتماعی و سیاسی جامعه ما، موارد متعدد مداخلات سیاست‌گذارانه غیرضروری دیده می‌شود که ناشی از همین فاصله میان سیاست‌گذار و شهروند است؛ و سبب می‌شود سیاست‌گذار مشغول به مساله‌ای شود که یا انعکاس مشکلات عمومی جامعه نبوده و یا در مجموعه مشکلات حاد و نیازمند رسیدگی فوری قرار نمی‌گیرد. این نوع مسائل را می‌توان «شبه مسائل عمومی»^۱ نامید؛ چراکه هرچند ممکن است درصدی از شهروندان با آن مواجه باشند اما به نظر نمی‌رسد که حمایت این تعداد افراد بتواند آن را تا حد یک مساله عمومی بالا ببرد. برای وقوع چنین سوء تشخیصی دریافتن مسائل عمومی، گروه‌های اقلیت ذی‌نفع، نظام تعیین اولویت‌های سیاست‌گذار را دچار اختلال می‌نمایند. کرافت و فورلانگ، اختلال و فساد یادشده را این‌گونه تشریح نموده‌اند: «دخالت در نحوه اولویت‌بندی مشکلات و مسائل یکی از راه‌های

معمول اعمال نفوذ بر سيستم سياست گذاري، در مرحله تدوين دستور کار يا دستور گذاري است. گروه‌هاي ذی نفع می توانند، اولويت مسائل را بر حسب منافع خود تغيير دهند» (Kraft and Furlang, 2004, 71-74). گنجاندن مباحثي همچون ساماندهي نگهداري حيوانات خانگي، در دستور کار مجلس شوراي اسلامي، در زمان نگارش اين مقاله، مصداقي از اين سوء کارکرد در تعيين مساله عمومي به نظر می رسد، چراکه چنين مسائلي انعکاس يک مشکل جدي و عمومي نيستند و حتي اگر در ذهن تعدادي از شهروندان، دغدغه‌اي ايجاد نمايند، نه بحران عمومي بالفعل و نه بالقوه در خود دارد، و نه چندان حاد و نيازمند دخالت دولت، و يا به تعبيری که توضيح داده شد، يک مساله‌ي عمومي، به نظر می رسد. در فرض فقدان اوصاف عموميت و حاد بودن، آنچه سياست گذار بدان پردازد، يک شبه مساله است و حل آن را می توان کسب منفعتي غير عمومي با استفاده از منابع عمومي توصيف نمود. اين انحراف از معيار در تعيين مسائل عمومي، بر مشروعيت و کارآمدی دولت‌ها و سياست‌هاي آنها تأثير منفي دارد. زيرا «دولت خوب دولتي است که... تلاش کند تا حل مشکلاتي را در دستور کار خود قرار دهد که با حل آنها، بيشترين منفعت عمومي حاصل گردد» (Purezzat, Hashemi, 2017; 9). به نظر می رسد، غيبت شهروندان و سپرده شدن تمام صلاحيت در مرحله تعيين مساله عمومي به نمايندگان، بروز چنين ناکارآمدی‌هايی را تسهيل نموده باشد. به تعبير ديگر غير مشارکتی بودن فرآيند تعيين مساله عمومي، نسبت مستقيمی با چنين سو تشخيص‌هايی دارد. هر چه نقش مستقيم شهروندان در اين مرحله از سياست گذاري کاسته شود، امکان و احتمال راه‌يابی شبه مسائل به فرآيند سياست گذاري بيشتر می گردد. به هر ميزان نقش شهروندان، از سطح عامل و تصميم گيرنده راهبردی و بانفوذ، به سطح مجري منفعلي تنزل پيدا کند، گروه‌هاي فشار و ذی نفع، موانع کمتری برای مختل نمودن نظام تعيين مسائل در مقابل خود خواهندديد. در اين شرايط اين گروه‌ها در سطح راهبردی جایگزین عموم شهروندان می شوند و با استفاده از اهرم‌هاي فشار مختلف بر نظام نمايندگی، از جمله رسانه‌ها، جهت‌دهی افکار عمومي و اهرم تأمین مالي انتخابات، در نقش «دروازه‌بان»^۱ نهاد

۱. موقعيت ممتازی که صاحب آن می‌تواند موضوعات و اطلاعات ورودی به يک نهاد را غربال نمايد (قلی‌پور، ۱۳۹۵: ۱۲۹).

سیاست‌گذاری قرار می‌گیرند و در این موقعیت یا شبه مسائل عمومی را به‌نظام سیاست‌گذاری تحمیل می‌کنند و یا مسائل عمومی را به نحوی صورت‌بندی می‌کنند که سیاست اتخاذشده برای حل آن‌ها، نهایتاً نه تنها به حل واقعی مشکل، بلکه به تأمین منافع این گروه خاص منجر می‌شود. در فرض اخیر که حتی ممکن است بسیار پیچیده و پوشیده رخ دهد، مشکل به‌درستی تشخیص داده‌شده و در دستور کار قرار گرفته، اما در مرحله صورت‌بندی و تبدیل آن به مساله، فساد رخ داده و مساله چنان مطرح شده است که نهایتاً سیاست منتخب، نسبتی با حل مشکل نخستین و تأمین منافع عمومی نخواهد داشت. در توضیح چنین شرایطی «کینگدوم» می‌نویسد: «در بسیاری مواقع گروه‌های ذی‌نفوذ با استفاده از توان تبلیغاتی خود، مشکلات و مسائل عمومی جامعه را برحسب منافع خود تعریف کرده، مصالح عمومی را از نظر سیاست‌گذاران دور می‌دارند» (Kingdom, 2003, 109). چنین سوء عملکردی را با عبارت «نتیجه‌گیری غلط از مقدمات درست» نیز می‌توان توصیف نمود. برای نمونه در ایران بر اساس آمارها و بدون تردید مشکل کمبود اشتغال وجود دارد و یکی از راه‌حل‌های آن افزایش تولید داخلی است. علاوه بر این، اجماعی وجود دارد که تولیدات خودرو داخلی، کم کیفیت و گران است. گروه‌های منتفع از انحصار در بازار خودرو، ایجاد اشتغال و حمایت از تولید داخلی را مقدمه صحیح برای نتیجه‌گیری ناصحیح قرار داده و سیاست‌گذار را مجبور نموده‌اند تا سیاست منع مطلق واردات را پیش بگیرد و چشم بر تمام ضررهای ناشی از این سیاست از جمله آسیب‌های زیست‌محیطی، اتلاف منابع انرژی و تصادفات بسیار پرشمار جاده‌ای با تلفات انسانی بهت‌آور، ببندد. سیاستی که به‌وضوح در افکار عمومی مذموم و در حل مشکل ناتوان است، و علاوه بر این در مظان اتهام به تلاش برای تأمین منافع غیرعمومی قرار دارد. این نارضایتی عمومی بجهت فقدان وجود ابزارهای حقوقی برای شهروندان در جهت مشارکت در فرآیند سیاست‌گذاری، سبب تعمیق شکاف بی‌اعتمادی میان آنان با سیاست‌گذار می‌شود.

در تحلیل نظام حقوقی تعیین مساله در ایران می‌توان گفت که این ساختار تا به حال تمایل تفسیری بسیاری به‌نظام نماینده محور و مردم‌سالاری غیرمستقیم نشان داده است که حاصل آن ایجاد نظام تک سطحی سیاست‌گذاری و کاهش بازده سیاست‌ها به دلیل افزایش فاصله

ميان شهروندان و سياست گذار بوده است. اين در حالي است که به نظر نگارنده، قانون اساسي جمهوري اسلامي ايران، به مثابه متن بنيادين حکمراني، نشانه‌هاي روشني از مخالفت با چنين رويکردي در خود دارد، و مقامات عمومي را، خواه منتخب مستقيم مردم باشند، خواه غيرمستقيم، در چنان جايگاه حقيقي و سياسي قرار نمي‌دهد که بتوانند در غياب شهروندان، به اداره امور عمومي پردازند. اين قانون در مقدمه و اصول، انسان را موجودي اجتماعي با حق غيرقابل سلب تعيين سرنوشت، معرفي نموده است، و اداره امور عمومي را در صورتي مشروع و موجه دانسته که متکي به آرا عمومي و با حضور مشارکتی و شورايي شهروندان باشند. براي نقد رويه‌ي جاري، در ادامه با ارجاع به متن قانون اساسي، امکانات متني چرخش تفسيري، در راستاي عبور از نماينده گرايي به مردم‌سالاري مشارکتی، بررسي خواهد شد.

تفسير مشارکت گرايانه و سياست گذاري چند سطحي

مردم‌سالاري يا همان حکومت شهروندان، به سه صورت امکان تحقق دارد؛ مستقيم، مشارکتی و نماينده سالار. مردم‌سالاري مستقيم که با انتساب به ژان ژاک روسو، مردم‌سالاري روسويي نیز خوانده مي‌شود، صلاحيت مشارکت در سياست گذاري را غيرقابل سلب از شهروندان و غيرقابل تفويض به نمايندگان مي‌داند. مردم‌سالاري غيرمستقيم، به شرحی که پيش تر هم اشاره شد، سياست گذاري را به طور کامل به نمايندگان مردم، واگذار مي‌کند. مردم‌سالاري مشارکتی، راهی در ميانه اين دو پيش گرفته است (Vijeh, 2016). تفاوت اين سه برداشت از مردم‌سالاري در گستره و شدت و قوت نهاد نمايندگي سياسي است. بر اين مبنا، مردم‌سالاري غيرمستقيم تنها در تاسيس خود به رأي شهروندان وابسته است و پس از انتخابات، اين نمايندگان (اعم از افراد و نهادها) هستند که به حکمراني مي‌پردازند، درحالي که مردم‌سالاري مشارکتی، به طور مدام به دست مردم پيش مي‌رود و هرلحظه به مشارکت و حضور مردم نیازمند است. در مردم‌سالاري مستقيم، نشانی از مفهوم نمايندگي ديده نمي‌شود.

به نظر مي‌رسد در جهان کنوني بايد ميان يکي از دو نوع مردم‌سالاري مشارکتی يا غيرمستقيم، دست به انتخاب زد. انتخابی که تأثير بسياري بر چگونگي ساختارها و توزيع

صلاحیت‌ها خواهد داشت. بر این اساس، اتخاذ رویکرد مردم‌سالاری غیرمستقیم، منجر به تشکیل ساختاری «دولت‌محور»^۱ و اعمال صلاحیت‌ها به روش نماینده-محور خواهد شد، و نظام سیاست‌گذاری تا حد ممکن تک سطحی یعنی محدود به سطح نمایندگی خواهد بود. در حالی که، رویکرد مردم‌سالارانه مشارکتی، «شهروند محور»^۲ بوده و نقش شهروندان را در اداره امور عمومی، همپای نقش نمایندگانشان، و بلکه بالاتر از آن‌ها، می‌داند. محصول چنین رویکردی، گرایش به حکمرانی و سیاست‌گذاری به صورت «چند سطحی»^۳ است. نگارنده بر آن است که عبور از رویکرد غیر مشارکتی و سیاست‌گذاری تک سطحی، به جهت نقدهای جدی وارد بر آن، ضروری به نظر می‌رسد. یکی از این نقدها که پیش‌تر مورد اشاره مختصری قرار گرفت، تجمیع صلاحیت انحصاری تعیین مسأله‌ی عمومی و نیز تعیین سیاست برای مقابله با آن، در نهاد نمایندگی است. به تعبیر دیگر، هم تشخیص این امر که کدام یک از مشکلات موجود در جامعه باید تا جایگاه یک مسأله عمومی برکشیده شوند با نمایندگان است، و هم تعیین اینکه این مشکل چگونه صورت‌بندی یک مسأله عمومی بیابد و چه سیاستی برای برخورد با آن اتخاذ شود، در اختیار انحصاری آنان است. تجمیع این دو صلاحیت در یک نهاد بر امکان فساد فرآیند سیاست‌گذاری عمومی می‌افزاید و با فلسفه تفکیک افقی و عمومی قوا سازگاری ندارد. با سپردن تمام فرآیند به نظام نماینده سالار، هر فساد در این ساختار، چه در انتخاب نمایندگان و چه در ایفای وظایف؛ به سهولت به کل فرآیند سیاست‌گذاری عمومی تسری می‌یابد، زیرا هیچ سازوکاری برای نظارت و تعادل^۴ در آن وجود ندارد (Baghchaghi, et. al, 2018;110-111). نقد دیگری که به سیاست‌گذاری تک سطحی وارد است، سپردن صلاحیت ارزیابی سیاست، یا به خود نهاد سیاست‌گذار، یا نهادهای نمایندگی مشابه است. به تعبیر دیگر، سیاست‌گذاری در نظام نماینده گرا، تبدیل به چرخه‌ای بسته، خودبسنده گردیده است که می‌تواند، تشخیص دهد؛ تصمیم بگیرد؛ و ارزیابی نماید. چرخه‌ای که در نظر و عمل معیوب می‌نماید.

-
1. State-centered
 2. Citizen-centered
 3. Multi-Level
 4. Checks and Balances

برای پرهیز از توالی فاسد تفاسیر نماینده محور مبتنی بر مردم سالاری غیرمستقیم، در ساختار سیاست گذاری و تصمیم گیری، باید با تمهید زمینه های هنجاری، راهکارهایی اتخاذ شود که نسبت شهروندان با سیاست گذاری، از منفعل به فعال تغییر یابد. احیا و تعمیق ابزارهای تصمیم گیری مستقیم شهروندان، برای نمونه در قالب همه پرسى های حضوری و مجازی؛ و اثربخشی حقوقی به نظرات آنان از طریق تمهید امکان حکم و اصلاح تصمیمات عمومی در قوای مقننه و مجریه، راه هایی برای خروج شهروندان از انفعال است. مطالعه تطبیقی تجربه نظام های حقوقی و سیاسی دیگر در تلاش برای چنین تغییر حالتی، حاوی آموزه هایی راهگشا است و نشان می دهد مشارکت فعال شهروندان در زمینه های مختلف اجتماعی و فرهنگی آزموده شده و نتایج قابل دفاعی داشته است. در ادامه به چند نمونه از آن ها اشاره خواهد شد.

قانون اساسی سوئیس، در اصول ۸۹ و ۸۹ مکرر، این امکان را پیش بینی می کند که با تقاضای ۵۰ هزار نفر یا ۸ کانتون، همه پرسى تعلیقی برگزار شود. در این همه پرسى، شرکت کنندگان می توانند اجرای مصوباتی فدرال را، حتی اگر مدتی اجرا شده باشند، متوقف کنند.^۱ در ایتالیا و به موجب اصل ۷۵ قانون اساسی این کشور، همه پرسى با قدرت ابطال قوانین و تصمیمات دولت، حتی در حیطه حقوق کیفری، پیش بینی شده است، مشروط بر اینکه ۵۰۰ هزار نفر از شهروندان و یا ۵ شورای منطقه ای، تقاضای خود برای برگزاری همه پرسى را به دیوان عالی ایتالیا ارائه نمایند. البته شهروندان ایتالیایی از این طریق امکان ابداع قوانین و تعیین دستور کار برای سیاست گذار را ندارند و همه پرسى یاد شده صرفاً کارکرد اصلاحی و الغایی دارد (Jalali and Maldar, 2021؛ Waazi and Ziraei, 2019). این تجارب، با در

۱. بند ۲ از اصل ۸۹ قانون اساسی سوئیس: قوانین و مصوبات فدرال به صورت عام، در صورت درخواست ۵۰۰۰۰ شهروند سوئیس دارای حق رأی، یا هشت ایالت، جهت تصویب یا رد به رأی مردم ارجاع خواهد شد.
بند ۲ اصل ۸۹ مکرر قانون اساسی سوئیس: در صورت درخواست ۵۰۰۰۰ شهروند دارای حق رأی یا هشت ایالت، مصوبات فدرال که به طور اضطراری به اجرا درآمده اند یک سال پس از تاریخ تصویب آن ها در مجلس فدرال، در صورت عدم تأیید مردم طی این مدت، اعتبار خود را از دست می دهند.

نظر گرفتن ملاحظات و محدودیت‌های مطالعات تطبیقی، می‌تواند برای سایر نظام‌های حقوقی و سیاسی، منبع الهام باشد.

تفسیر مشارکت‌گرایانه از قانون اساسی ایران در راستای سیاست‌گذاری چندسطحی اتخاذ یکی از دو رویکرد نماینده محور یا شهروند محور به‌عنوان پیش‌فرض تفسیری متون حقوقی و به‌ویژه قانون اساسی، نتایج متفاوتی به بار خواهد آورد. رویکرد اول به تمهید سازوکارهای سیاست‌گذاری تک سطحی منجر می‌شود که قانون تصمیم‌گیری‌ها را در نهادهای نمایندگی متمرکز می‌نماید؛ اما رویکرد دوم، صلاحیت‌ها و اختیارات نمایندگی را تا حد زیادی به‌وسیله چارچوب‌های حقوقی و ابزارهای قانونی، به افکار و منافع عمومی، متعهد و محدود می‌سازد و امکانات مداخله مستقیم شهروندان در فرآیند سیاست‌گذاری را افزایش می‌دهد. اقتضای رویکرد شهروند محور، سیاست‌گذاری چند سطحی است که مشارکت سطوح مختلف ذی‌نفعان در جامعه محقق می‌شود. سیاست‌گذاری چند سطحی در پارادایم «حکمرانی چند سطحی»^۱ قرار می‌گیرد. این پارادایم در دانش سیاست و سیاست‌گذاری، برای توصیف نوعی از حکمرانی بکار می‌رود که در آن قدرت بین سطوح مختلف دولت و مجریان (بازیگران) غیردولتی، از جمله نهادهای بین‌المللی، سازمان‌های غیردولتی، گروه‌های اجتماعی و شرکت‌های خصوصی به اشتراک گذاشته می‌شود. اقتضای حکمرانی چند سطحی، توزیع قدرت تصمیم‌گیری به سمت بالا و پایین و بین سطوح دولتی - محلی، منطقه‌ای، ملی و فراملی - و همچنین در سراسر حوزه‌ها و بخش‌ها، از جمله استان‌ها، بازارها و جامعه مدنی دیده است. همچنین قدرت نه تنها به‌صورت عمودی بین سطوح مدیریتی بلکه به‌صورت افقی در میان بخش‌های ذینفع و حوزه‌های نفوذی از جمله مجریان (بازیگران) غیردولتی، بازارها و جامعه مدنی توزیع می‌شود (Hooghe and Marks, 2019). بدین توضیح، عبور از سیاست‌گذاری تک سطحی به چند سطحی به معنای عبور از انحصار بخش دولتی یا نمایندگی در اخذ تصمیمات، و افزایش نقش مردم است.

نظام حقوقی حکمرانی جمهوری اسلامی ایران تا به حال رویکردی نماینده محور را ترجیح داده و به همین دلیل نظریه مردم سالاری مشارکتی محجور واقع شده و فاقد امکانات اجرایی کافی در ساختار حقوقی و سیاسی است (Khalili, 2021). با این وجود، نگارنده بر آن است که بازخوانی اصول راجع به مشارکت مردمی در این قانون، تمایل روشن این متن را در راستای تعمیق و افزایش نقش مردم در حکمرانی آشکار می سازد. در ادامه ادله این ادعا ارائه خواهد شد.

نخستین نشانه‌های تمایل به سپردن بیشترین حد ممکن از صلاحیت‌ها به شهروندان و افزایش مشارکت آنان را در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می توان یافت. مقدمه قانون اساسی، هرچند به نظر ارزش حقوقی ندارد، اما به اجماع حقوق دانان، ارزش تفسیری قطعی دارد و متن قانون اساسی باید در سایه‌ی مقدمه آن تفسیر گردد (Kaabi and et. al, 2013). در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی آمده است، «هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است (و الی الله المصیر) تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خدا گونه‌گی انسان فراهم آید (تخلقوا باخلاق الله) و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی تواند باشد». به نظر می رسد تأکید بر رشد دادن انسان‌ها، با نظام نماینده سالار که نوعی قیومیت را به ذهن متبادر می کند، همسازی ندارد. چرا مشکلات پیش روی انسان‌های رشد یافته، باید به تمامی در غیاب آن‌ها و در ساختار نمایندگی چاره سازی شود؟ هر مقدار شهروندان رشد یافته تر باشند، نیازشان به نظام نمایندگی کمتر است. تأکید بر رشد شهروندان، نشان از تمایل قانون اساسی به گسترش نقش آن‌ها در اداره امر عمومی و استیفای حق حاکمیت بر سرنوشت ایشان است. البته رشد انسانی و اجتماعی و به تبع آن، گسترش مشارکت مردمی، پدیده‌ای ناگهانی نیست و گام به گام و با توجه به زمینه و زمانه رخ می دهد. در یک جامعه رو به رشد، اگر برای مثال، یک نسل در ۳۰ درصد موارد به نحو مستقیم در حکمرانی و سیاست گذاری مشارکت دارد، نسل بعد باید، با دریافت آموزش‌های اجتماعی، که تمهید و تهیه آن‌ها در اصولی از جمله اصل ۳ و ۳۰ قانون اساسی بر عهده دولت گذاشته شده، بیش از این میزان مشارکت را محقق نماید. در حالی که اگر سقف صلاحیت

شهروندان، تنها انتخاب نمایندگان شایسته باشد، آن‌گونه که در مردم‌سالاری‌های حداقلی رایج است، رشدی در کار نخواهد بود زیرا نقش اجتماعی و سیاسی تمام نسل‌ها به یک اندازه و در حد انتخاب نمایندگان باقی خواهد ماند، که به نظر می‌رسد این خود نشانی بر ناهمخوانی رویکرد نماینده‌گرا با رسالت و ذات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. نگارنده نسبت این واقعیت بی‌توجه نیست که شهروندان بجهت پرداختن به زندگی شخصی، امکان زمانی مداخله مدام در فرآیند سیاست‌گذاری را ندارند. ایده این پژوهش نیز تحقق چنین امر محالی نیست. هدف پیش‌بینی ابزارهای حقوقی برای افزایش امکان مشارکت نظارتی است، و نه نفی نظام نمایندگی و بازگشت به مردم‌سالاری‌های مستقیم باستانی. در کنار مقدمه، اصول محوری در قرائت مردم‌سالاری حداکثری و مشارکتی در نظام حقوقی ایران، اصول ۳، ۶، ۵۶ و ۵۹ هستند که بنیادهای هنجاری لازم برای تجویز برداشتی مردم‌محور از قانون اساسی را فراهم می‌آورند.

اصل ۳ دولت جمهوری اسلامی را موظف به بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر، محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی، و تمهید شرایط برای مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش دانسته است (Nouriae, 2021). به‌سختی بتوان این تعابیر بلند و آرمان‌گرایانه را صرفاً تلاش‌هایی در جهت بالا بردن کیفیت انتخاب نماینده تفسیر نمود. حتی به نظر می‌رسد جهت‌گیری این قانون، استقلالی‌زدایی از نظام نمایندگی باشد.

اصل ۶ بیان می‌دارد که: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس‌جمهوری، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر این‌ها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.» تفسیر عبارت «*اداره امور کشور با اتکا به آرای عمومی*» در این اصل، در بحث حاضر نقش حیاتی دارد. در فضایی منتزع از زمینه، مقدمه و متن قانون اساسی، ممکن است تعبیر «به اتکا» نوعی نمایندگی را به ذهن متبادر سازد، به‌ویژه آنکه تعبیر انتخابات نیز بلافاصله در متن اصل آمده است. (Jovan Arasteh and Malik Afzali, 2019).

اما این خوانش، موافق با زمینه (مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی ۱۳۵۸)، زمانه (فضای اجتماعی روزگار تصویب و عصر انقلاب) و بافتار (مقدمه و سایر اصول) قانون اساسی به نظر نمی‌رسد. با در نظر داشتن این سه گانه، عبارت «به اتکا» در اصل ۶، معادل «با حضور مؤثر» یا «با مشارکت فعال» فهمیده خواهد شد.

اصل ۵۶، قسمتی از جهان‌بینی قانون اساسی که به بحث حاضر مرتبط است را، آشکار می‌سازد. این اصل با تأکید بر این نکته که هیچ‌کس نمی‌تواند حق الهی تعیین سرنوشت را از انسان سلب نماید یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد، در مورد ظهور و نقش آفرینی گروه‌های ذی‌نفع که آفت نظام‌های نمایندگی، به‌ویژه در فقدان احزاب شناخته‌شده، هستند، هشدار می‌دهد. فراز انتهایی اصل ۵۶ مقرر می‌دارد: «ملت ایران این حق خداداد (حق تعیین سرنوشت) را از طرقی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند». به نظر می‌رسد که عبارت «طرق» به معنای شیوه‌های اعمال حاکمیت و حکمرانی در نظام جمهوری اسلامی باید با صدر اصل ۵۶ هماهنگی داشته باشد، نمی‌توان پذیرفت که صدر اصل بر حق غیرقابل سلب تعیین سرنوشت تأکید نماید، اما طرقی که برای اعمال آن در نظر گرفته شود، تنها برای انتخاب نماینده کفایت کند.

اصل ۵۹ قانون اساسی سازوکار مراجعه مستقیم به آرا عمومی را به‌عنوان ابزار حقوقی مشارکت مستقیم شهروندان در سیاست‌گذاری عمومی، معرفی نموده است. این اصل تا به حال مورد استفاده قرار نگرفته است که خود نشان‌دهنده تمایل به نماینده‌گرایی و عدم گرایش به شهروندگرایی در تفسیر جاری از این اصل است اما با کلیت نظام حقوق اساسی ایران سازگار نمی‌نماید. اصل ۵۹ مقرر می‌دارد، «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد». توجه به وصف «بسیار مهم» در متن اصل، دلالت‌های حقوقی قابل توجهی به همراه دارد. این وصف نشان می‌دهد که بر طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام نمایندگی، صلاحیت تصمیم‌گیری در موارد بسیار مهم را ندارد و نباید تام‌الاختیار تفسیر شود؛ بلکه نمایندگی مورد نظر قانون اساسی، ابزار تصمیم‌گیری در موارد

غیر حیاتی است. به تعبیر دیگر این اصل مقرر می‌دارد در هنگام تصمیم‌گیری در موارد مهم و حیاتی، نمایندگی سیاسی اعطاشده به نمایندگان به حالت تعلیق درمی‌آید و تا پایان تصمیم‌گیری نیز در همین شرایط خواهد بود. در این نوع امور، نقش نماینده تنها منحصر و محدود به تشخیص مهم بودن موضوع مورد تصمیم‌گیری است، به محض اعلام «بسیار مهم» بودن موضوع، و تا پایان تصمیم‌گیری در مورد آن، شهروندان به‌طور مستقیم اعمال حاکمیت خواهند کرد. باید توجه داشت که عبارت «ممکن است» در متن اصل، در مقام ایجاد اختیار برای نمایندگان در تصمیم‌گیری مستقل، یا ارجاع به آرای عمومی نیست، بلکه این تعبیر در مقام صدور مجوز مشارکت عمومی و تصمیم‌گیری مستقیم در موارد بسیار مهم است. رجوع به جلد سوم مشروح مذاکرات قانون اساسی^۱ در بخش مربوط به اصل ۵۹ و ارجاعی که به تصمیم کمیسیون تصویب‌کننده این اصل داده می‌شود، به صراحت بیان می‌دارد که منظور از این اصل، سلب اختیار تصمیم‌گیری از مجلس در امور بسیار مهم بوده است. البته این نقد قابل‌پذیرش است که عبارت «ممکن است» برای بیان چنین منظوری رسا نیست و سبب سو تفاهم نیز می‌شود.

علاوه بر این، تأکید اصل ۵۹ بر تصمیم‌گیری مستقیم در موارد بسیار مهم، به معنای مسلوب‌الاختیار بودن شهروندان در موارد دیگر نیست. این اصل سازوکار تصمیم‌گیری در موارد بسیار مهم را، مردم‌سالاری مستقیم دانسته، و این با رویکرد نیمه مستقیم یا مشارکتی در تصمیم‌گیری برای سایر موارد، منافاتی ندارد. بنابراین، مشارکت مستقیم در امور بسیار مهم، ضروری، و در اموری غیر از آن، وابسته به صلاحدید شهروندان است. تعبیر مختصر از اصل ۵۹ به‌زعم نگارنده این است که شهروندان در موارد بسیار مهم، سیاست‌گذار انحصاری، و در سایر موارد سیاست‌گذار مشارکتی و ناظر فعال هستند.

اصول موردبررسی در این قسمت، نشان‌دهنده تمایل قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به گسترش مدام مشارکت شهروندان است. در این راستا ضروری است امکانات ساختاری تسهیل‌کننده مشارکت، در نظام حقوقی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی

۱. منتشرشده در درگاه اینترنتی رسمی شورای نگهبان قانون اساسی به آدرس: <https://www.shora-gc.ir/>

شود. در قسمت پایانی، با جمع‌بندی مطالب گفته‌شده، پیشنهادهای موردنظر نگارنده ارائه خواهد شد.

نتیجه

پژوهش حاضر، با بررسی نظام تعیین مساله عمومی در ایران، سازوکار نماینده‌گرای جاری در این بخش را کم‌کارآمد و آسیب‌پذیر یافت. در فقدان مشارکت نظارتی و فعال شهروندان، نظام سیاست‌گذاری، به‌ویژه در مرحله تعیین مساله عمومی، در معرض سوء کارکرد و فساد قرار دارد. حاصل آنکه سیاست‌های اتخاذی یا با مقاومت و یا با بی‌تفاوتی و عدم مشارکت شهروندان، به نتایج موردنظر نخواهد رسید. هم‌راستا بودن سیاست با مساله عمومی در گرو آن است که سیاست‌گذار با جامعه هدف سیاست ارتباطی نزدیک داشته باشد و بتواند با سازوکارهای مناسب مشکلات را شناسایی و ادراک کند. معاشرت و ارتباط نزدیک با جامعه هدف یا کسانی که از مشکل رنج می‌برند و مذاکره و مراوده با انواع گروه‌های ذی‌حق و ذی‌نفوذ به ادراک صحیح مساله عمومی توسط خط‌مشی‌گذار، و احساس ابعاد رنج‌آور یا پیچیده یا پرپیامد مساله کمک می‌کند.

تحلیل محتوای قانون اساسی نشان داد که اتخاذ پیش‌فرض متمایل به مردم‌سالاری غیرمستقیم در تفسیر قواعد حقوقی سیاست‌گذاری عمومی در نظام جمهوری اسلامی ایران با روح جاری در آن قانون سازگاری ندارد. شرط ایجاد این سازگاری، اتخاذ رویکرد شهروند-محور و ایجاد سازوکارهای دمنده روح مشارکت در کالبد نظام تصمیم‌گیری است. در این راستا، و با توجه به گستره‌ی موردبررسی این پژوهش، پیشنهاد می‌شود که سه نوع همه‌پرسی به‌عنوان ابزار حقوقی برای مشارکت نظارتی فعال شهروندان در مرحله تعیین مسائل عمومی و تعیین دستور کار نهادهای سیاست‌گذار طراحی شود.

۱. همه‌پرسی ابتکار دستور جلسه سیاست‌گذاری: این نوع همه‌پرسی سازوکار مشارکت عمومی در ابتکار دستور جلسه برای نهادهای سیاست‌گذار است که در صورت پیش‌بینی آن، شهروندان قادر خواهند بود با رسیدن به حدنصابی مشخص، نهاد سیاست‌گذار یعنی مجلس شورای اسلامی را مکلف نمایند یک مشکل عمومی را به‌عنوان یک مساله عمومی

پذیرد و آن را در دستور کار سیاست گذاری قرار دهد. این روش جانشین طرح‌ها و لوایح نیست بلکه تکمیل کننده آنان است.

۲. همه‌پرسی اصلاح دستور جلسه سیاست گذاری: این پیشنهاد دوم عکس مسیر پیشنهاد اول را طی می‌کند اما به همان اندازه مؤثر است و آنجایی است که مردم بتوانند با کسب حدنصابی خاص، یک موضوع را از دستور کار سیاست گذاری خارج نمایند. این سازوکار به‌ویژه در پاسبانی از تفکیک میان امور خصوصی و عمومی مؤثر واقع خواهد شد. بدین نحو که اگر مردم دخالت سیاست‌گذاران در امری را ناشایست و خلاف استقلال حوزه خصوصی خود دانستند، آن را از دستور کار ایشان خارج نمایند. چنین ابزاری، در قالب همه‌پرسی‌های اصلاح دستور کار، قابل پیش‌بینی است.

۳. همه‌پرسی تعلیق سیاست: این پیشنهاد، ایجاد مسیری برای تعلیق سیاست اتخاذ شده دولتی، توسط شهروندان است. همه‌پرسی تعلیقی نوعی حق و تو برای جلوگیری از اجرای سیاست‌های نامطلوب را در اختیار شهروندان قرار می‌دهد و نوعی نظارت عالی برای آنان را در نظام سیاست گذاری پیش‌بینی می‌نماید.

دو نکته در به کارگیری پیشنهادهای فوق باید مورد توجه قرار گیرد. نخست اینکه اگر ایجاد چنین سازوکارهایی مستلزم بازنگری موضوع ۱۷۷ در قانون اساسی باشد، از آنجا که در مسیر تقویت مردم‌سالاری و در جهت اهداف بلند انقلاب اسلامی ایران است، باید مورد استقبال قرار گیرد. دوم اینکه در تحقق پیشنهادهای سه‌گانه فوق استفاده از ابزارهای روزآمد، برای کاهش هزینه و افزایش تمایل شهروندان به مشارکت، ضروری به نظر می‌رسد. در جهان معاصر، همه‌پرسی‌های مجازی، با افزایش شفافیت و کاهش هزینه، به ابزاری قابل اعتماد و کارآمد در جهت اخذ نظرات عمومی تبدیل شده‌اند.

علاوه بر سازوکارهای بالا، پیشنهاد می‌شود بازتفسیری از اصل ۵۹ در قالب استفساریه از شورای نگهبان صورت گیرد، تا الزامات شهروند محور آن که همراه با تحدید اختیارات نهاد نمایندگی است، وصف و الزام قانونی بیابد.

References

Danai Fard, Hassan (2016) New discourses in public policy, first edition, Tehran, Imam Sadiq University Publications. [In Persian]

- Daniel, Kathrine, 2017, Multi-level Governance: An Introduction, www.Researchgate.net/publication/321276463
- Kingdom, John W, 2003, Agendas, Alternatives, and the Public Policies, Second Edition, Longman
- Kraft, Michael E. and Scott R. Furlong, 2004, Public Policy, CQ Press, University of Wisconsin
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary (2019) https://hooghe.web.unc.edu/wpcontent/uploads/sites/11492/2020/11/2020_hooghe-marks-schakel_multilevel-governance_reduced-size-Caramani.pdf.
- Ashtarian, Kyomarth (2007) Institutional Approach in Technological Innovation Policy, Tehran University Faculty of Law and Political Science Magazine, Volume 38. [In Persian]
- Ashtarian, Kyomarth; Ghaemi Asal, Bagher (2019) Multi-level participatory policy model, Policy Quarterly, Volume 50, Number 2. [In Persian]
- Baghchaghi, Aqdas; Khoshnoodi, Abdullah; Herati, Javad (2018) Investigating the mutual effect of democracy and security of property rights on financial corruption in selected countries, Economic Research Quarterly, No. 3. [In Persian]
- Hajzadeh, Mehdi and Boalhosni, Mostafa (2015), Direct Democracy, first edition, Tehran, Majd Publications. [In Persian]
- Hosseinizadeh, Seyyed Mohammad Ali (2016) Legitimacy and Justice in Shia Political Thought: An Introduction to the Legitimacy of Foundational Justice, Shia Studies Quarterly, Year 14, Number 53. [In Persian]
- Jalali, Alireza; Maldar, Mohammad Hassan (1401) Feasibility of referring to public votes in the legalization of crime and punishment in Islam and the legal systems of Iran and Italy, Journal of Islamic Jurisprudence and Law Studies, No. 26. [In Persian]
- Jovan Arasteh, Hossein; Malik Afzali, Mohsen (2019), Basic Laws 3, 1st edition, Qom, Hozeh Research and University. [In Persian]
- Kaabi, Abbas; Asghari Shurestani, Mohammadreza; Asl Zaim, Amir Hossein (2013) The Role of the Introduction of the Constitution in the Interpretation of the Principles and Knowing the Purposes and Missions of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, Danesh hoqq omumi Journal, No. 10. [In Persian]
- Mahmoudi, Seyed Ali (1382), Kant: Representative Democracy and Republican System, Journal of Political and Economic Information, No. 195 and 196. [In Persian]

- Pourezzat, Ali Asghar and Hashemi Kasvai, Mina Sadat (2016), The General Problem of the Initial Challenge of Government Policy, First Edition, Tehran, Tehran University Press. [In Persian]
- Qolipour, Rahmatullah (1387), Organizational decision-making and public policy, first edition, Tehran, Samt Publications. [In Persian]
- Samii Esfahani, Alireza (1386) A comparative study of the crisis of democracy and its impact on the political behavior of citizens in the three democracies of Europe, North America and Japan, Law and Politics Quarterly, Year 9, Number 23. [In Persian]
- Smith, Kevin B. and Larmeer, Christopher W. (2016), A Theoretical Introduction to Public Policy, Translator, Behzad Attarzadeh, Scientific and Cultural Publications. [In Persian]
- Vijeh, Mohammad Reza (2016) Generalities of Constitutional Rights, 4th edition, Tehran, Samt Publications. [In Persian]
- Waazi, Mojtaba; Ziraei, Reza (2019) Direct Democracy in Iran, Examining the Method and Scope of Implementation of Article 59 of the Civil Code, Legal Research Journal, No. 89. [In Persian]
- Zoller, Elizabeth (2016) An introduction to public law, translated by Seyyed Mojtabi Vaezi, Tehran, Jungle Publications. [In Persian]

استناد به این مقاله: روستایی حسین آبادی، یاسر. (۱۴۰۲). قانون اساسی ایران و سیاستگذاری چند سطحی (نقدی بر نظام حقوقی تعیین مسالهی عمومی در ایران). دولت پژوهی، ۹(۳۳)، ۱۱۳-۱۳۶. doi: 10.22054/tssq.2023.69644.1300



The State Studies Quarterly is licensed under a Creative Commons Attribution-Noncommercial 4.0 International License.