

مشارکت مردم در قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران

ولی رستمی*

استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۵/۸/۱۵ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۵/۹/۱۱)

چکیده:

مشارکت مردم در قانون‌گذاری، عالی‌ترین جلوه حق حاکمیت مردم در تعیین سرنوشت زندگی سیاسی و اجتماعی خود است. امروزه این نوع مشارکت مردمی در پرتو دموکراسی غیرمستقیم و واگذاری حق مزبور به نمایندگان منتخب مردم در مجالس قانون‌گذاری و براساس اصل تفکیک قوا عمدتاً به صورت غیرمستقیم و توسط قوه مقننه اعمال می‌شود. مع الوصف هنوز هم امکان مشارکت مستقیم مردم در این فرآیند از طریق همه‌پرسی و شیوه‌های مشابه آن، البته به صورت فرعی و استثنایی وجود دارد. مهم‌تر اینکه مشارکت مردم در قانون‌گذاری به صورت غیرمستقیم و از طریق عوامل اجتماعی مؤثر و تأثیرگذار در خور توجه و بحث‌انگیز است. جمهوری اسلامی ایران نیز با پذیرش نهادهای دموکراسی از این ساختار خارج نیست. لیکن لزوم تطبیق قانون‌گذاری آن با موازین شرعی و تبعیت از نظام قانون‌گذاری اسلام، بر حدود و ثغور و نحوه اعمال این موضوع تأثیر گذاشته و جلوه‌های خاص و عوامل اجتماعی ویژه‌ای را مطرح کرده است که تا اندازه‌ای با سایر نظام‌های قانون‌گذاری تفاوت دارد.

واژگان کلیدی:

مشارکت مردم - قانون‌گذاری - دموکراسی - همه‌پرسی - عوامل اجتماعی - نظارت مردم - نهادهای مردمی - جامعه مدنی.

Email: arman13782000@yahoo.com

* فاکس: ۶۶۴۰۹۵۹۵

از این نویسنده تاکنون مقاله زیر در همین مجله منتشر شده است:

مشارکت مردم در فرآیند کیفری (بررسی سیاست جنایی کشورهای غربی)، سال ۱۳۸۶، شماره ۲.

مقدمه

اساساً مشارکت مردم در قانون‌گذاری مهم‌ترین مظهر حق حاکمیت مردم در تعیین سرنوشت زندگی سیاسی و اجتماعی خود به شمار می‌رود و بدین لحاظ از اهمیت بسزایی برخوردار است. به طور کلی تبیین این موضوع در نظام‌های حکومتی لائیک که بدون محدودیت در منابع خاص قانون‌گذاری از مشارکت مردم در وضع قانون به صورت مستقیم و غیرمستقیم استفاده می‌کنند و به عوامل اجتماعی مؤثر در این امر توجه دارند، چندان پیچیده و دشوار نیست. اما در نظام‌های حکومتی واجد ویژگی مذهبی مانند جمهوری اسلامی ایران که بر این اساس دارای منابع خاص و ثابت قانون‌گذاری هستند، موضوع تا اندازه‌ای پیچیده و بحث‌انگیز می‌شود. بدین لحاظ در این مقاله با روش توصیفی - تحلیلی ابتدا طی فصل اول کلیاتی پیرامون اشکال مشارکت مردم در قانون‌گذاری به عنوان مبنای بحث ارائه می‌کنیم و سپس با داشتن دستمایه لازم به تبیین موضوع در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم.

فصل اول: کلیاتی پیرامون اشکال مشارکت مردم در قانون‌گذاری

به طور کلی تبیین اشکال مشارکت مردم در امر قانون‌گذاری بایستی به مرجع ذیصلاح وضع قانون در هر کشوری مراجعه کرد. در دوران‌های باستان معمولاً شخص واحدی تحت عنوان پادشاه، امپراتور، حاکم و نظایر اینها با در اختیار داشتن تمام اختیارات تقنینی، اجرایی و قضایی و به علت اعتبار و نفوذی که به عللی مانند شجاعت، جنگاوری، ارث مقام، تدبیر و سیاست و فریب و نیرنگ و مانند اینها کسب کرده بود، مستقلاً و راساً برای کشور خود قانون وضع می‌کرد و یگانه مرجع تصویب آن به شمار می‌رفت. در چنین نظام‌های حکومتی که امروزه از آنها به عنوان نظام دیکتاتوری و استبدادی یاد می‌شود مردم هیچ‌گونه نقشی در حکومت و از جمله در وضع قانون نداشتند. با ظهور اندیشه‌های مترقی و روشنفکری در قرن هیجدهم، در مغرب زمین درباره حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن از قبیل نظریه قرارداد اجتماعی ژان ژاک روسو و نظریه تفکیک قوای منتسکیو، زمینه برای دخالت مردم در وضع قانون به صورت مستقیم و غیرمستقیم فراهم آمد. بر این اساس شیوه حکومتی دموکراسی پا به عرصه وجود گذاشت و حتی نظام‌های سلطنتی نیز بدان گردن نهادند و عنوان‌هایی از قبیل مشروطیت و یا پارلمانی به خود گرفتند به نحوی که امروزه بیشتر حکومت‌های دنیا اعم از پادشاهی و جمهوری به صورت واقعی یا ظاهری قائل به مشارکت مردم در عرصه قانون‌گذاری هستند و با اعمال شیوه‌های قانون‌گذاری مستقیم توسط مردم در قالب همه‌پرسی و شیوه‌های مشابه آن، و غیرمستقیم از طریق نمایندگان مردم در مجالس قانون‌گذاری به آن جامعه عمل می‌پوشانند.

امروزه در اکثر نظام‌های حکومتی حاکم بر کشورهای مختلف دنیا در پرتو اصل تفکیک قوا امر قانون‌گذاری اصولاً در صلاحیت و اختیارات قوه مقننه به عنوان یکی از قوای سه‌گانه حکومت قرار دارد. اعمال این قوه عمدتاً توسط مجلس یا مجالس قانون‌گذاری صورت می‌گیرد که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شوند و بنابراین مردم به صورت غیرمستقیم و مع‌الواسطه در این امر مشارکت می‌کنند. البته اعمال مستقیم قوه مذکور توسط مردم از طریق همه‌پرسی و شیوه‌های مشابه آن در مرتبه بعدی و به صورت فرعی و استثنایی و با شرایط و محدودیت‌هایی امکان‌پذیر می‌باشد که می‌تواند مشارکت مستقیم و بدون واسطه مردم در مرحله قانون‌گذاری را به نحوی به منصفه ظهور برساند.

از آنجایی که نهاد اصلی قانون‌گذاری، به‌رغم تصدی نمایندگی مردم و تجلی مشارکت غیرمستقیم آنان در قانون‌گذاری، یکی از اشکال رسمی حکومت به شمار می‌رود لذا در این چارچوب مورد بحث و بررسی قرار نمی‌گیرد. از سوی دیگر امکان توسل به همه‌پرسی به عنوان ابزار مشارکت مستقیم مردم در این موضوع نیز با محدودیت‌ها و شرایط دشواری مواجه است و جنبه فرعی و استثنایی دارد به نحوی که کمتر مورد استفاده قرار می‌گیرد. از این رو برای تبیین مشارکت مردم در قانون‌گذاری، لازم و ضروری است که به عوامل و نیروهای اجتماعی تأثیرگذار بر این موضوع از قبیل عرف، نقش نهادهای جامعه مدنی و نظارت مردم توجه داشته باشیم تا بلکه حق مطلب بیان شود.

بنا به مراتب مذکور مباحث این فصل را در دو گفتار جداگانه به مشارکت مستقیم و غیرمستقیم مردم در قانون‌گذاری اختصاص می‌دهیم.

گفتار اول: مشارکت مستقیم مردم در قانون‌گذاری

مشارکت مستقیم مردم در قانون‌گذاری بدان معناست که مردم مستقیماً به عنوان مرجع وضع قانون اقدام نمایند. این امر اگر چه خالص‌ترین و واقعی‌ترین جنبه مشارکت مردم به شمار می‌رود و امروزه ویژگی اصلی نظام دموکراسی مستقیم براساس اجماع علمای حقوق عمومی به حساب می‌آید و حتی ژان ژاک روسو نظریه‌پرداز شهیر قرارداد اجتماعی، برخلاف سایر جنبه‌های حکومت، اعتقاد داشت که: «این کار حق مردم است و جز به مردم، به کس دیگری تعلق ندارد.» (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۶۸، ص ۳۷۰) لیکن امروزه به واسطه کثرت فوق‌العاده جمعیت کشورها و عدم امکان تجمع و بحث و مشورت تمام افراد جامعه در محلی واحد، عملاً امکان‌پذیر نیست. این شیوه تنها در برخی کانتون‌های سوئیس اجرا می‌شود که در آنها، مجمع عمومی مردم همه ساله در یک میدان بزرگ تشکیل می‌شود و به قانون‌گذاری می‌پردازد و بدین‌وسیله خود مردم مستقیماً وضع قانون می‌کنند. همچنین در شهرها و روستاهای

نیوانگلند آمریکا، روش دموکراسی مستقیم معمول و متداول است. (صانعی، ۱۳۸۱، ص ۲۳۳ و قاضی شریعت پناهی، پیشین، ص ۳۷۰) مع الوصف امروزه این نوع مشارکت مردم به اشکال زیر به صورت فرعی و استثنایی در کنار شیوه اصلی قانون‌گذاری توسط قوه مقننه وجود دارد که جمع این دو شیوه را اصطلاحاً دموکراسی نیمه مستقیم می‌نامند. (قاضی شریعت پناهی، همان، ص ۳۷۲).

الف- همه‌پرسی یا (رفراندوم Refrendum): همه‌پرسی متداول‌ترین و مرسوم‌ترین شکل دخالت و مشارکت مستقیم مردم در قانون‌گذاری به شمار می‌رود که به معنای: رجوع به آراء عمومی و به مشورت گرفتن مردم درباره لزوم یا عدم لزوم و همچنین شکل و محتوای قاعده‌ای از قوانین عادی یا اساسی است (همان، صص ۳۷۳-۳۷۲).

استفاده از همه‌پرسی و نحوه اعمال آن به عنوان یکی از سرچشمه‌های قانون‌گذاری و جلوه‌ای از مشارکت مردم در قانون اساسی هر کشوری مشخص می‌شود و معمولاً با شرایط و محدودیت‌هایی مواجه است. به عنوان مثال در کشور فرانسه، همه‌پرسی که از حقوق ریاست جمهوری است به پیشنهاد قوه مجریه (هیات وزیران) و همچنین با تصویب دو مجلس سنا و ملی امکان‌پذیر است و در عین حال محدود به بازنگری قانون اساسی می‌باشد که آن هم در تمام موارد اجباری نیست. زیرا طبق اصل ۹۰ قانون اساسی (۱۹۴۶) این کشور اگر لایحه بازنگری در شور دوم با اکثریت دو سوم نمایندگان مجلس ملی یا اکثریت سه پنجم توسط هر دو مجلس تصویب شود، همه‌پرسی لازم نخواهد بود و این موضوع عملاً نیز اتفاق افتاده است. (بللو، ۱۳۷۰، صص ۵۳-۵۲).

همه‌پرسی تفنینی ممکن است به دو صورت مشورتی و تصویبی مورد استفاده قرار گیرد.
ب- ابتکار عام: این شیوه قانون‌گذاری مستقیم به معنای: «پیشنهاد مراجعه به آراء عمومی توسط مردم جهت اصلاح و تجدیدنظر قوانین اساسی یا عادی و یا تصویب قوانین و مقررات جدید می‌باشد.» (قاضی شریعت پناهی، پیشین، ص ۳۷۳).

شیوه مذکور در قانون اساسی کشور سوئیس پیش‌بینی شده است و به موجب آن، پنجاه هزار نفر از دارندگان حق رأی یا هشت کانتون می‌توانند درخواست کنند که قانون عادی خاصی به رأی عموم گذاشته شده و همچنین یکصد هزار نفر از رأی‌دهندگان می‌توانند درخواست مراجعه به آراء عمومی جهت تجدیدنظر کلی یا جزئی در قانون اساسی بنمایند. تفاوت شیوه مذکور با همه‌پرسی آن است که در اینجا ابتکار مراجعه به آراء عمومی، با مردم رأی‌دهنده است. در صورتی که در همه‌پرسی معمولاً این موضوع در اختیار مقامات حکومت از جمله مجلس و قوه مجریه قرار دارد.

ج- گزینش‌گری: این شیوه نیز نوعی همه‌پرسی است؛ با این تفاوت که در لایحه یا متن ارائه شده به شهروندان، چندین امکان پیش‌بینی می‌شود و رأی‌دهندگان باید یکی از امکانات را برگزینند.

به خاطر این تفاوت اندک و وحدت ماهوی این دو شیوه قانون‌گذاری، اگر انجام شیوه مذکور لازم و ضروری باشد اصولاً زیر عنوان همه‌پرسی انجام می‌گیرد. (همان، ص ۳۷۴)

د- وتوی مردم: شیوه مذکور، نوعی همه‌پرسی اختیاری است که براساس آن انتخاب‌کنندگان اختیار دارند تا نسبت به تصمیماتی که توسط مقام‌های حکومت اتخاذ شده و حتی صورت قطعی به خود گرفته است، از قبیل قانون مصوب قوه مقننه، مخالفت کنند. معمولاً در این روش، حد نصابی برای شکایت و مهلتی جهت اعتراض (عدم موافقت) مردم توسط قانون اساسی معین و مشخص می‌شود. مثلاً در کشور ایتالیا، اگر پانصد هزار رأی‌دهنده یا پنج شورای منطقه، لغو قانون مصوب مجلس را در خواست کنند، موضوع به همه‌پرسی گذاشته می‌شود. اما لغو آن منوط به شرکت اکثریت واجدان شرایط رأی دادن در همه‌پرسی و موافقت اکثریت آراء اخذ شده می‌باشد (همان، ص ۳۹۵).

گفتار دوم- مشارکت غیرمستقیم مردم در قانون‌گذاری

همان‌طوری که مقدمتاً بیان شد امروزه در اکثر کشورهای دنیا، اصل بر مشارکت غیرمستقیم مردم در قانون‌گذاری است که از طریق نمایندگان منتخب مردم در مجلس صورت می‌گیرد و به آن «دموکراسی غیرمستقیم» یا «نماینده سالار» می‌گویند. در این نوع دموکراسی ارکان مختلف حاکمیت مردم و از جمله قانون‌گذاری، به جای آنکه مستقیماً توسط مردم اعمال شود به صورت غیر مستقیم، به وسیله نمایندگان آنها اجرا می‌شود. این شیوه قانون‌گذاری با جوامع امروزی که با فزونی جمعیت مواجه هستند، همخوانی دارد و سازگارتر است. در واقع افزایش روز افزون جمعیت باعث شد که امکان دموکراسی مستقیم و به ویژه مشارکت مستقیم مردم در قانون‌گذاری کم رنگ شده و تقریباً از بین برود و جای خود را به شیوه مورد بحث بدهد.

البته عامل دیگری نیز در این تحول نقش داشت و آن دیدگاه فلاسفه و حقوق‌دانان درباره برتری شیوه یاد شده بود. فلاسفه قرن هیجدهم به عقل و ادراک جمعیت‌ها چندان اعتقادی نداشتند و به نظر آنان شیوه تصمیم‌گیری در مجالس قانون‌گذاری این حُسن و برتری را دارد که مجالس مذکور مستقیماً با افراد و احساسات و خواسته‌های غالباً غیر منطقی آنها ارتباط ندارد. (صانعی، پیشین، صص ۳۷۴-۳۷۳)

از سوی دیگر بنا به عقیده اکثر علمای حقوق نیز شیوه قانون‌گذاری غیرمستقیم چون با تأمل و گفت و شنود و مجال تفکر همراه است بر شیوه همه‌پرسی و قانون‌گذاری مستقیم

رجحان دارد که اتخاذ تصمیم در آن مبتنی بر گرایش‌های هیجانی و زودگذر و تحت تأثیر نطق و خطابه و روان‌شناسی اجتماعی مردم صورت می‌گیرد و معمولاً محبوبیت مقام سیاسی موجب همه‌پرسی علی‌الاصول در نتیجه آن تأثیر بسزایی دارد. به علاوه استفاده زیاد از همه‌پرسی ممکن است به ویژه در کشوری که روح مدنی چندان رشد نیافته باشد، موجب خستگی زیاد رأی‌دهندگان و بی‌نظمی در قانون‌گذاری و آشوب سیاسی بشود. (پللو، پیشین، ص ۵۳).

از آنجایی که این شیوه اصلی و برتر قانون‌گذاری، توسط قوه مقننه اعمال می‌شود که خود یکی از قوای سه‌گانه حکومت به شمار می‌رود لذا در باب مشارکت مردم در قانون‌گذاری، چندان جای بحث و بررسی ندارد.

بنابراین آنچه که در حال حاضر در راستای مشارکت مردم در فرآیند قانون‌گذاری اهمیت بیشتری پیدا کرده است جست‌وجو و بررسی آن دسته از عوامل اجتماعی است که در این فرآیند تأثیر می‌گذارند که در اینجا به بررسی آنها می‌پردازیم.

الف- نقش عرف یا هنجار اجتماعی در قانون‌گذاری

عرف یا به عبارتی هنجار اجتماعی، در اصطلاح به معنای: «قاعده‌ای است که به تدریج و خود به خود میان مردم یا گروهی از آنان به عنوان قاعده‌ای الزام‌آور مرسوم شده است» (کاتوزیان، ۱۳۷۷، صص ۴۷۵-۴۷۴ و ۱۳۷۶، ص ۱۷۰) با توجه به این تعریف، در واقع عرف زائیده رفتار و اعتقاد مردم است و مستقیماً از وجدان عمومی سرچشمه می‌گیرد. بنابراین در صورتی که در قانون‌گذاری تأثیر بگذارد می‌تواند موجبات مشارکت مردم در این زمینه را فراهم نماید.

عرف مدت‌ها منبع حقوق بوده و از لحاظ تاریخی مقدم بر سایر منابع آن است و در جوامع ابتدایی، حقوق و تکالیف مختلف افراد را تعیین می‌کرد تا اینکه با شکل‌گیری تدریجی دولت‌ها، قانون مصوب آنها کم‌کم بر عرف چیرگی یافت. مع الوصف هنوز هم عرف به عنوان یکی از منابع حقوق به شمار می‌رود که البته درجه اهمیت آن، بسته به نوع نظام حقوقی حاکم بر هر کشوری متفاوت است. چنانکه در کشورهای انگلوساکسون مانند انگلستان و آمریکا، هنوز هم با نام «کامن لا» (common Law) یا حقوق عرفی جایگاه مهمی را اشغال می‌کند و به عنوان مهم‌ترین منبع حقوق در درجه اول اهمیت قرار دارد. (Elliott and Quinn, 2000, P.6 and Eddy, 1967, P.3)

اما در کشورهای دارای نظام حقوقی نوشته یا مدون مانند فرانسه و ایران، قانون منبع اولیه و مهم قانون محسوب می‌شود و عرف در جایگاه بعد از آن قرار دارد که معمولاً در موارد سکوت یا خلاء قانون و برای رفع نقص قانون و تکمیل آن مورد استفاده قرار می‌گیرد. این نقش عرف به ویژه در حقوق خصوصی برجسته و از جایگاه بالایی برخوردار است. لیکن در حقوق جزا به واسطه حاکمیت «اصل قانونی بودن جرم و مجازات» معمولاً از عرف به عنوان

منبع اصلی و مستقیم و الزام‌آور، به این معنا که مورد استناد حکم قاضی قرار گیرد، نام برده نمی‌شود و عرف از چنین نقش و جایگاهی برخوردار نیست. از این رو نقش عرف در حقوق کیفری محدود است و در ردیف منابع فرعی و غیرمستقیم و ارشادی آن قرار می‌گیرد.

ب- نقش اندیشه‌های حقوقی یا نظریات علمای حقوق در قانون‌گذاری

به طور کلی اندیشه‌های حقوقی یا نظریات علمای حقوق «مجموع عقاید و اجتهادهایی است که در باب توجیه و بیان و تفسیر قواعد حقوق از طرف عالمان فن اظهار شده است»، (کاتوزیان، ۱۳۷۷، ص ۶۰۳) این منبع به عنوان یکی از منابع فرعی یا غیرمستقیم حقوق به شمار می‌رود که به صورت غیرمستقیم در نظام قانون‌گذاری هر کشوری تأثیر می‌گذارد و حدود و میزان این تأثیرگذاری به چگونگی و میزان توجه قوه مقننه به این منبع فرعی و اعتبار و منزلتی که برای استفاده از آن در فرآیند قانون‌گذاری قائل است بستگی دارد.

علمای حقوق با تفسیر و تجزیه و تحلیل مواد قانونی و بیان دیدگاه‌های نقادانه علمی درباره آنها و همچنین با تجزیه و تحلیل آرای مراجع قضایی، به ویژه آرای وحدت رویه قضایی و اظهارنظر و بیان دیدگاه در مورد نظام حقوقی کشور می‌توانند به صورت غیرمستقیم در قانون‌گذاری تأثیر داشته باشند. (Eddy, op.cit.P.35)

به علاوه ممکن است که برخی نمایندگان مجلس حقوق‌دان باشند و از نظریات علمای حقوق استفاده کنند و یا خود عالم حقوق و صاحب‌نظر در مسائل و موضوعات حقوق باشند و از دیدگاه‌هایشان در زمینه قانون‌گذاری استفاده کنند. شکی نیست که بیشتر طرح‌ها و لوایح قانونی توسط حقوق‌دانان تهیه و تدوین می‌شوند و در تنظیم آنها از اندیشه‌های حقوقی استفاده می‌شود. از سوی دیگر بایستی به تأثیر عقاید علمای حقوق در ایجاد برخی عرف‌ها اشاره کرد که در موارد اجمال یا نقص قانون در اثر نفوذ این عقاید به وجود می‌آید و می‌تواند در مقام تفسیر قانون برای رفع نواقص یا نارسایی آن مورد استفاده قرار گیرد. (کاتوزیان، پیشین، ص ۶۱۱) بالاخره اینکه اثر عقاید مزبور را در تعلیم و شناخت نظام حقوقی هر کشور نباید از نظر دور داشت. در این راستا گفته می‌شود که زبان حقوق هر کشور، ساخته علمای حقوق است که علاوه بر وسیله تفهیم معانی به دانشجویان، قانون‌گذار نیز از آن پیروی می‌کند. (همان، ص ۶۱۳).

ج- تأثیر انتظارات و عقاید عمومی بر قانون‌گذاری

یکی از عوامل اجتماعی مهم مؤثر در قانون‌گذاری که می‌تواند دامنه آن را گسترده یا محدود کند سطح انتظارات عمومی نسبت به نظام سیاسی و ماهیت قوانین وضع شده از سوی

آن است که با سطح آموزش و آگاهی مردم رابطه تنگاتنگی دارد و بر میزان پیروی مردم از قوانین و احترام به آنها مؤثر است.

در وهله اول، صلاحیت نظام سیاسی و به عبارتی مشروع و قانونی دانستن آن از سوی مردم که مبتنی بر انتظارات عمومی است تأثیر بسزایی در پیروی از قوانین و در نتیجه دامنۀ قانون‌گذاری دارد. به عبارت دیگر بعضی از انتظارات مردم متوجه منبع وضع قانون است که به نظام سیاسی جامعه بر می‌گردد که مردم آن را صالح برای وضع قانون شناخته‌اند. بی‌نظمی و بی‌قانونی با ذهنیت مردم درباره مشروعیت نظامی سیاسی نسبت مستقیم دارد. (صانعی، پیشین، ص ۸۳) اگر مردم نظام سیاسی را مشروع و قانونی بدانند بیشتر به قوانین وضع شده از سوی آن احترام می‌گذارند و از آنها پیروی می‌کنند.

در درجه دوم بنا به دیدگاه یکی از صاحب‌نظران در کنار این موضوع، بایستی ماهیت قوانین موضوعه و انتظارات عمومی نسبت به آنها را مورد توجه قرار داد. به گفته ایشان، قسمتی از انتظارات مردم متوجه قوانین موضوعه است. یعنی مردم انتظار دارند که مقام ذیصلاح، قوانین و مقرراتی را وضع کنند که آنها طالب آن هستند (همان، ص ۸۹) بر این اساس دوام قوانین موضوعه در هر کشوری و احترام و عمل به آنها منوط به آن است که با انتظارات مردم آن، یعنی با سنت‌ها، عقاید مذهبی، ضوابط فرهنگی، آداب و رسوم و سایر عوامل اجتماعی هماهنگی و سازش داشته باشد. البته امکان دارد که وضع قوانین جدید به تدریج در روحیه و انتظارات مردم تأثیر بگذارد. اما این امر، محدود به آماده شدن زمینه‌های روانی مردم نسبت به این موضوع است با این همه واقعیت این است که انتظارات مردم معمولاً پیچیده، مبهم، ناشناخته و غیر مشخص است. تنها قسمتی از آن که به فکر آگاه نزدیک‌تر است تا اندازه‌ای معین و مشخص می‌باشد و در حیات آشکار می‌گردد که به آن عقاید عمومی یا افکار عمومی گفته می‌شود. (همان، ص ۳۲۸)

به طور کلی عقاید و افکار عمومی در پیدایش قوانین و نحوه اجرای آنها و همچنین در قضاوت دادگاه‌ها تأثیر می‌گذارد. اما بیشترین تأثیر آن در قانون‌گذاری است در این زمینه معمولاً عقاید عمومی به حرکت در می‌آید و مورد بحث موافقین و مخالفین قرار می‌گیرد و سرانجام منجر به تصویب قوانین توسط نهاد قانون‌گذاری می‌شود. اما درجه تأثیر آن در این زمینه متناسب با رشد فرهنگ جامعه و میزان آگاهی و شعور سیاسی و اجتماعی مردم و نوع حکومت جامعه و نظام قانون‌گذاری آن متفاوت است. کما اینکه در حکومت‌های دموکراسی بیشترین تأثیر را دارد. در این نظام‌ها، قوانین همراه و همگام با تغییرات پدید آمده در انتظارات مردم و عقیده عمومی تحول می‌پذیرند و همواره با آنها در توافق و انطباق هستند. اما در حکومت‌های استبدادی به عقیده عمومی توجه و بهایی داده نمی‌شود. در جوامعی که مردم

کاملاً تحت تأثیر و نفوذ عادات و رسوم زندگی می‌کنند و از فکر آگاه و استدلال و آزادی رأی بی‌بهره هستند نمی‌توان از وجود عقیده عمومی مستقل صحبتی به میان آورد. بدون تردید اگر فرهنگ عمومی مردم رشد نیابد و سطح شعور و آگاهی‌های سیاسی و اجتماعی آنها عقب‌مانده و دچار تعصبات خشک و کورکورانه باشد موجب عقب‌ماندگی عقیده عمومی مردم در بعد قانون‌گذاری و قطع رابطه با آن خواهد شد. گاهی ممکن است به علت فقدان نهاد قانون‌گذاری برخاسته از مردم یا غیر مردمی بودن آن، قوه مقننه نماینده احتیاجات و خواسته‌ها و عقاید مردم نباشد و یا ابزار و امکانات کافی برای انعکاس عقاید و خواسته‌های مردم در قانون‌گذاری فراهم نشود و در نتیجه، رابطه حقوق و قانون‌گذاری یک کشور با عقاید و افکار عمومی قطع شود و یا اینکه حقوق جنبه مقدس و فوق اجتماعی به خود بگیرد و لاجرم رابطه آن با عقیده عمومی قطع شود. (همان، صص ۳۳۵-۳۲۸)

در کشورهایی که برای عقیده عمومی در قانون‌گذاری اهمیت و بهایی قائل هستند معمولاً برای اطلاع و دسترسی به آن از روش‌های مختلف سنجش افکار عمومی، نظیر آمارگیری و نمونه‌گیری استفاده می‌کنند تا براساس آن، قوانین موافق عقیده عمومی وضع کنند که به واسطه اقبال عمومی به آسانی اجرا و با کمترین تضاد و تعارض و مشکلات اجرایی همراه باشد. با توجه به نکته اخیر هیچ نظام قانون‌گذاری نمی‌تواند نسبت به افکار عمومی بی‌تفاوت باشد.

د- نقش احزاب سیاسی و تشکل‌های مردمی در قانون‌گذاری

احزاب و تشکل‌های مردمی که از آنها به عنوان نهادهای جامعه مدنی و از مظاهر دموکراسی یاد می‌شود از مهم‌ترین نیروهای مؤثر در وضع قوانین در حکومت‌های مردم‌سالار به شمار می‌روند.

به طور کلی در حکومت‌های مزبور که مبتنی بر نظام انتخابات و وضع قانون توسط نمایندگان منتخب مردم در مجالس قانون‌گذاری هستند افراد برای اینکه منافع خود را بهتر تأمین و حفظ کنند، گروه‌ها و سازمان‌های مختلفی را تشکیل می‌دهند تا از این طریق با افزایش نیرو، قدرت مؤثری را برای وضع قوانین مورد نظر خود و دستیابی به سایر خواسته‌ها و آرزوهای خویش به وجود آوردند. یکی از مهم‌ترین گروه‌های مذکور را می‌توان احزاب سیاسی دانست که پیدایش و گسترش آنها با توسعه آزادی انتخابات و فعالیت‌های پارلمانی همراه بوده و باعث رشد شعور سیاسی و افزایش مشارکت سیاسی و اجتماعی مردم شده است.

در حکومت‌هایی که نظام حزبی حکمفرما است و نمایندگان مجلس و زمامداران جامعه از میان احزاب حاکم و پیروز انتخابات برگزیده می‌شوند، احزابی که قدرت سیاسی و پارلمان را

به دست آورده‌اند می‌توانند با نفوذ در فرآیند قانون‌گذاری در جهت تأمین اهداف و منافع خود، به نحوی بر قانون‌گذاری تأثیر بگذارند.

علاوه بر احزاب، گروه‌ها و تشکل‌های مردمی دیگری وجود دارند که بر خلاف احزاب سیاسی، دارای اهداف سیاسی نیستند و عمدتاً یا به صورت گروه‌ها و تشکل‌های صنفی، مانند اتحادیه‌ها و فدراسیون‌های کارگری و کارفرمایی و انجمن‌های صاحبان حرف و مشاغل برای تأمین و دفاع از منافع حرفه‌ای و صنفی به وجود می‌آیند و یا در قالب سازمان‌های مردم‌نهاد (NonGovernmental organizations) به منظور تأمین اهداف نژادی مذهبی، هنری، بشردوستانه و نظایر اینها تشکیل می‌شوند. گروه‌های مورد بحث نیز از دیگر نیروهای مؤثر در وضع قوانین در حکومت‌های دموکراسی محسوب می‌شوند و در این راستا از آنها به عنوان گروه‌های «ذینفع» (Interest Groups) و «ذی نفوذ» (Pressure Groups) یاد می‌شود. گروه ذی‌نفع از اجتماع افراد دارای اهداف و منافع مشترک تشکیل می‌شود که درصدد تأمین و حفظ این منافع از طریق فعالیت‌های گوناگون هستند. حال اگر همین افراد با موجه جلوه دادن منافع خود به وسایل و طرق مختلف (از جمله کوشش در اخذ قوانینی به سود خود) در حفظ و گسترش آن بکوشند، تشکل آنها را گروه «ذی نفوذ» می‌نامند. (همان، ص ۲۷۳)

هدف این گروه‌ها تأثیرگذاری بر زندگی سیاسی است تا بلکه تصمیمات سیاسی را (از دولت، مجالس و دستگاه‌های بالای اداری) به سود خود اخذ کنند.

رایج‌ترین وسیله عملکرد و نفوذ این گروه‌ها بر قوای عمومی و از جمله مجالس قانون‌گذاری «لابی‌ها» (Lobbies) هستند. واژه لابی در اصل به معنای راهرو یا اتاق انتظار است ولی در اصطلاح در مورد کسانی که در راهروهایی مانند مجالس و ساختمان‌های دولتی به سر می‌برند یا آنها را می‌پیمایند، به کار رفته است. ساختار مجالس قانون‌گذاری از جمله وجود گروه‌های پارلمانی وابسته به احزاب و کمیسیون‌های تخصصی که محیط مناسبی برای اقدامات گروه‌های ذی نفوذ هستند فعالیت عوامل یاد شده را تسهیل می‌کند. (بللو، پیشین، صص ۱۳۵-۱۳۴) در حال حاضر سازمان‌های مردم‌نهاد را می‌توان مهم‌ترین و مؤثرترین گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ به شمار آورد. این سازمان‌های مردمی از طریق فعالیت‌های گوناگون خود از قبیل آموزش، پژوهش، اطلاع‌رسانی (اعم از نشر، تبلیغ، گردهمایی و برگزاری همایش و کنگره و مانند اینها) اعلام نظر، مشورت، هماهنگی و همکاری و مذاکره با قوه مقننه و نمایندگان مجلس و حتی اعتراض، شکایت، راهپیمایی و تظاهرات دسته‌جمعی و در نتیجه با اعمال نفوذ بر افکار عمومی و نهاد قانون‌گذاری در وضع قوانین تأثیر می‌گذارند.

ه- نقش «رسانه‌های گروهی» (Mass Media) در قانون‌گذاری

در حکومت‌های دموکراسی که انتظارات مردم مهم‌ترین علت پیدایش وضع قوانین و مقررات جدید است و یا تأثیر بسزایی در قانون‌گذاری دارد مطبوعات و رسانه‌های گروهی و سایر وسایل ارتباط جمعی، مهم‌ترین وسایلی هستند که می‌توانند انتظارات و خواسته‌های قانون‌گذاری مردم را منعکس کنند و زمینه را برای قانون‌گذاری مورد انتظار مردم فراهم آورند. رسانه‌های گروهی ضمن اینکه مهم‌ترین منعکس‌کننده انتظارات و خواسته‌های قانون‌گذاری مردم و افکار و عقاید عمومی در این زمینه هستند به وسیله تبلیغات، اطلاع‌رسانی، آموزش همگانی و افزایش آگاهی‌های عمومی (که مهم‌ترین رسالت و کارکرد آنها به شمار می‌روند) می‌توانند بر افکار عمومی افراد جامعه تأثیر بگذارند و سطح انتقادات عمومی نسبت به مقام صالح قانون‌گذاری و ماهیت قوانین را تغییر بدهند و بدین ترتیب زمینه را برای قانون‌گذاری در برخی امور مورد نظر خودشان فراهم آورند. همچنین می‌توانند به همین طریق بر روی آرای مردم در قانون‌گذاری مستقیم (همه‌پرسی) و آمادگی افراد جامعه برای پذیرش قوانین و مقررات جدید و یا اصلاح و تغییر آنها تأثیر داشته باشند. رسانه‌های گروهی به واسطه طیف وسیع مخاطبان، سرعت انتقال و سهولت استفاده، مهم‌ترین وسیله تبلیغی محسوب می‌شوند (هاشمی، ۱۳۷۴، ص ۲۴۶) و به خاطر همین ویژگی‌های منحصر به فرد نقش بسیار مؤثری در بالا بردن آگاهی‌های عمومی جامعه ایفا می‌کنند که این امر به نوبه خود می‌تواند بر سطح انتظارات و افکار عمومی و بالتبع در وضع قوانین تأثیرات زیادی به همراه داشته باشد.

و- تأثیر مشاورات فرا پارلمانی بر قانون‌گذاری

یکی از مراحل مهم تکوین قانون مرحله بررسی طرح با لایحه قانونی در کمیسیون یا کمیسیون‌های ذی ربط مجلس است. در این مرحله معمولاً در نظام‌های مختلف پارلمانی به اشخاص حقیقی یا حقوقی خارج از مجلس مراجعه و با آنها در مورد بررسی قانون مشورت می‌شود که این امر در کیفیت یا درجه درستی قانون اثر فوق‌العاده‌ای دارد. کمیسیون‌های مربوط با دعوت از اشخاص یا نمایندگان موسسات و نهادهای غیر دولتی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، نظرات آنها را جویا شده و رایزنی لازم با آنها انجام می‌دهند لیکن تصمیم نهایی به عهده خود کمیسیون است. حتی اگر چه در بعضی کشورها مانند سوئد از افراد و مؤسسات خواسته می‌شود که نظرات خود را به صورت کتبی به مجلس ارائه کنند و یا در ایالات متحده آمریکا این مشاورات از مهمترین مراحل جریان تصویب قانون به شمار می‌رود. (قاضی شریعت

پناهی، پیشین، ص ۵۰۴) مع الوصف می‌توان آن را یکی از عوامل مردمی مؤثر بر قانون‌گذاری تلقی کرد.

البته در برخی نظام‌های قانون‌گذاری مانند انگلستان، از «طرح خصوصی» (Private bill) در مرحله تکوین قانون سخن به میان می‌آید که عمدتاً توسط مقامات محلی برای تأمین منافع محلی ارائه می‌شود و ریشه در درخواست قانون‌گذاری توسط مردم عادی دارد. (Eddy, op. Cit, PP.46-47)

فصل دوم: اشکال مشارکت مردم در قانون‌گذاری جمهوری اسلامی

ایران

از آنجایی که چارچوب نظام قانون‌گذاری در قانون اساسی هر کشور تعیین می‌شود لذا برای ورود به بحث، نگاهی به اصول مربوط قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در این خصوص می‌اندازیم. فصل پنجم قانون اساسی به «حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن» اختصاص یافته که بلافاصله در ذیل آن به موجب اصل پنجاه و ششم حق حاکمیت ملت بر سرنوشت اجتماعی خویش، به عنوان ودیعه‌ای الهی به رسمیت شناخته شده است. این اصل مقرر می‌دارد. «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منابع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقی که در اصول بعدی می‌آید اعمال می‌کند».

قانون اساسی در بیان حق حاکمیت ملت در قوه مقننه، اعمال این قوه را به دو صورت مقرر داشته است:

اول- اعمال غیرمستقیم قوه مقننه به موجب اصل پنجاه و هشتم که تصریح می‌کند. «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعدی می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌شود».

دوم- اعمال مستقیم قوه مقننه براساس اصل پنجاه و نهم که مقرر می‌دارد. «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. در خواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد».

با توجه به مفاد اصول مذکور، اعمال قوه مقننه توسط مردم و به دو صورت مستقیم و غیرمستقیم تقسیم می‌شود و بدین ترتیب مردم نقش اصلی و اساسی در این نظام قانون‌گذاری

را ایفا می‌کنند. البته به تصریح اصول یاد شده، اعمال غیرمستقیم قوه مقننه توسط ملت و از طریق مجلس شورای اسلامی جنبه اصلی دارد و اعمال مستقیم آن از طریق همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم جنبه فرعی و استثنایی به خود می‌گیرد. بنابراین اشکال مشارکت مردم در این نظام قانون‌گذاری را می‌توان همانند آنچه که در فصل اول به طور کلی بیان شد به دو صورت مستقیم و غیرمستقیم تقسیم‌بندی کرد. با این توضیح که در جنبه غیرمستقیم آن بیشتر به بررسی عوامل اجتماعی مؤثر در قانون‌گذاری نظام مذکور می‌پردازیم.

گفتار اول: مشارکت مستقیم مردم از طریق همه‌پرسی و مراجعه مستقیم

به آراء مردم

همه‌پرسی، مرسوم‌ترین شکل دخالت مستقیم مردم در قانون‌گذاری به شمار می‌رود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در فصل اول ضمن بیان اصول کلی، اداره امور کشور به اتکاء آراء عمومی از راه انتخابات یا از راه همه‌پرسی را در اصل ششم مورد تأکید قرار داده و سپس دو نوع همه‌پرسی شامل «همه‌پرسی تقنینی» در خصوص اعمال مستقیم قوه مقننه در مسائل بسیار مهم (اصل پنجاه و نهم) و «همه‌پرسی اساسی» در مورد بازنگری قانون اساسی (اصل یکصد و پنجاه و هفتم) را پیش‌بینی کرده است.

مطابق اصل پنجاه و نهم قانون اساسی، اعمال مستقیم قوه مقننه از طریق همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی امکان‌پذیر است. البته فوقاً بیان شد که این شیوه جنبه فرعی و استثنائی دارد و در عمل نیز نیاز چندانی به آن احساس نمی‌شود کما اینکه از بدو تاسیس نظام جمهوری اسلامی ایران و تصویب قانون اساسی آن و به‌رغم وضع قانون همه‌پرسی جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۶۸/۴/۴ تاکنون از این روش قانون‌گذاری استفاده نشده است. لیکن پیش‌بینی آن در قانون اساسی، بیانگر توجه به نقش مستقیم مردم در این فرآیند است.

اصل یکصد و هفتاد و هفتم قانون اساسی که در بازنگری و اصلاح آن مصوب ۱۳۶۸/۸/۵ به قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ اضافه شده است در مورد بازنگری در قانون اساسی تصریح می‌کند: «مصوبات شورای بازنگری پس از تأیید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان در همه‌پرسی برسد». بنابراین اصل مذکور نیز بر مراتب توجه به نقش مستقیم مردم در قانون‌گذاری افزوده است.

قانون همه‌پرسی، شرایط و ضوابطی برای همه‌پرسی معین کرده است. از جمله اینکه به موجب ماده ۱۵ آن، نظر مردم در آراء عمومی به دو صورت رأی «آری» و «نه» محدود شده که

در واقع همه‌پرسی از نوع گزینش‌گری را به ذهن متبادر می‌کند. براساس ماده ۳۶ قانون مزبور همه‌پرسی به پیشنهاد رئیس‌جمهور یا یک صد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب حداقل دو سوم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی انجام خواهد شد.

با توجه به تصریح قسمت اخیر این ماده و اصل پنجاه و نهم قانون اساسی و مفاد ماده ۱۵ پیش گفته می‌توان چنین استنباط کرد که مردم هیچ‌گونه نقشی در انشاء و تدوین قوانین ندارند بلکه صرفاً پیشنهاد رئیس‌جمهور یا یک صد تن از نمایندگان مجلس را که به تصویب دو سوم نمایندگان مجلس شورای اسلامی رسیده است را تأیید یا رد می‌کنند. (هاشمی، ۱۳۷۵، ص ۱۰۴) بنابراین می‌توان گفت که مشارکت مردم در این شیوه که خود نیز جنبه فرعی و استثنایی دارد محدود و مقید شده است و با توجه به جنبه مورد بحث آن و عدم احساس نیاز به چنین شیوه قانون‌گذاری، نقش مشارکت مردم در آن کم رنگ و کم اهمیت به نظر می‌رسد.

نکته مهم‌تر درباره همه‌پرسی، تبیین آن در چارچوب نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران است که با الهام از نظام قانون‌گذاری اسلام دارای منابع ثابت و از قبل مشخص شده‌ای برای قانون‌گذاری است. در این راستا لازم به ذکر است که قانون اساسی با تأکید بر اختصاص تشریح به خدای یکتا و نقش بنیادی وحی الهی در بیان قوانین (بندهای ۱ و ۲ اصل دوم) حاکمیت مردم و قوای ناشی از آن را از جمله قوه مقننه را در فصل پنجم به رسمیت شناخته است و در این چارچوب و به منظور رعایت اصول و موازین اسلامی در اصل چهارم مقرر می‌دارد که تمام قوانین و مقررات باید براساس موازین اسلامی باشد و تشخیص آن را بر عهده فقهای شورای نگهبان گذاشته است. لذا تصویب قانون از طریق همه‌پرسی بایستی براساس این اصل در چارچوب موازین اسلامی صورت پذیرد. مع الوصف قانون اساسی و قانون عادی مربوط در این باره و لزوم تطبیق مصوبات همه‌پرسی با اصول و موازین مذکور ساکت هستند. لیکن با توجه به تصریح اصل یاد شده که بر اطلاق و عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است می‌توان گفت که قانون وضع شده حاصل از همه‌پرسی نباید مخالف موازین اسلامی باشد و مرجع تشخیص آن هم بر عهده فقهای شورای نگهبان قرار دارد. البته اصل نود و نهم قانون اساسی نظارت بر مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را بر عهده شورای نگهبان نهاده است و ماده ۳۷ قانون همه‌پرسی نیز در این راستا تصریح دارد که شورای نگهبان طبق قانون نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری بر همه‌پرسی نظارت خواهد کرد. به موجب ماده ۲۷ قانون مذکور شورای نگهبان مکلف است ظرف مدت یک هفته و در صورت ضرورت حداکثر ظرف ده روز پس از دریافت نتیجه همه‌پرسی نظر قطعی خود را جهت امضاء به رئیس‌جمهور ارسال دارد.

با وجود این برخی معتقدند که دخالت شورای نگهبان ویژه قوانین عادی مجلس است و در نتیجه همه‌پرسی مجوزی ندارد. (کاتوزیان، پیشین، ج ۲، ص ۹۱)

نکته دیگر اینکه با توجه به بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی که یکی از وظایف و اختیارات رهبری را «فرمان همه‌پرسی» بر شمرده است آیا «همه‌پرسی تقنینی» نیاز به فرمان رهبر دارد. در پاسخ می‌توان گفت با توجه به اصل پنجاه و نهم قانون اساسی که درخواست مراجعه به آراء عمومی را موکول به تصویب دوم سوم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی دانسته است و همچنین ماده ۳۶ قانون همه‌پرسی که در خواست مذکور را فقط محدود به پیشنهاد رئیس‌جمهور یا یک صد تن از نمایندگان مجلس شورای اسلامی کرده است. فرمان رهبر در مورد این نوع همه‌پرسی با موضوع مذکور در مقررات فوق در تعارض است. در این صورت به نظر می‌رسد که اختیار رهبر شامل «همه‌پرسی تقنینی» نباشد. (هاشمی، پیشین، ص ۸۶) لیکن در مورد «همه‌پرسی اساسی» راجع به بازنگری قانون اساسی فرمان همه‌پرسی توسط رهبری در اصل ۱۷۷ پیش‌بینی شده است. در تأیید این نظر قابل ذکر است که بند سوم اصل ۱۱۰ قانون اساسی در بازنگری قانون اساسی به اصل مذکور اضافه شده و در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ در شمار وظایف و اختیارات رهبری تصریح نشده بود. این موضوع قرینه مسلمی است که نشان می‌دهد فرمان همه‌پرسی توسط رهبری ناظر به «همه‌پرسی» اساسی مذکور در اصل ۱۷۷ قانون اساسی است که در این اصل نیز مورد تصریح قرار گرفته است و بنابراین منصرف از «همه‌پرسی تقنینی» خواهد بود. کما اینکه قبل از بازنگری قانون اساسی ابهامی در این باره وجود نداشت.

نکته مهمی که در این جا نباید از نظر دور داشت اعتبار نتیجه همه‌پرسی تقنینی است که بدون تردید در شمار قوانین عادی قرار می‌گیرد. لیکن از آنجایی که وسیله بیان مستقیم حاکمیت ملی است باید اعتباری بیش از سایر قوانین عادی داشته باشد. از این رو به نظر می‌رسد که قانون عادی مصوب مجلس نمی‌تواند آن را نسخ کند. زیرا نسخ باید از سوی مقام واضح قانون بالاتر از آن صورت گیرد. (کاتوزیان، پیشین، ص ۹۱)

گفتار دوم: مشارکت غیرمستقیم مردم در قانون‌گذاری نظام جمهوری اسلامی

ایران

همان‌طوری که قبلاً بیان شد به موجب اصل ۵۸ قانون اساسی اعمال اصلی قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و بنابراین مردم به صورت غیرمستقیم و از طریق مجلس شورای اسلامی در این فرآیند اصلی قانون‌گذاری مشارکت می‌کنند. این شیوه قانون‌گذاری که از مظاهر دموکراسی غیرمستقیم

محسوب می‌شود مهم‌ترین شیوه قانون‌گذاری در تمام نظام‌های حکومتی رایج در دنیاست و سابقه پذیرش آن در ایران به انقلاب مشروطیت و تصویب قانون اساسی آن برمی‌گردد که با واکنش‌های متضاد موافق و مخالف از سوی علمای آن عصر مواجه شد. مجلس شورای اسلامی به عنوان مظهر قوه مقننه یکی از ارکان رسمی حکومت به حساب می‌آید و لذا به‌رغم تجلی مشارکت غیرمستقیم مردم در قانون‌گذاری در چارچوب بحث ما نمی‌گنجد. و در این گفتار به بررسی عوامل اجتماعی مؤثر بر قانون‌گذاری که زمینه مشارکت مردم در این فرآیند را فراهم می‌کنند بسنده می‌کنیم.

الف- اختیارات شوراهای اسلامی کشور در زمینه تدوین و تکوین قانون

به موجب اصل هفتم قانون اساسی طبق دستور قرآن کریم «و امرهم شوری بینهم» و «شاوهم فی الامر» شوراهای اسلامی کشوری شامل شورای استان، شهرستان، بخش، شهر و روستا از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند که براساس اصل عدم تمرکز جغرافیایی یا محلی برای اداره امور محلی با انتخاب مردم تشکیل می‌شوند. حدود اختیارات و وظایف شوراهای مذکور که به صورت کلی در اصول یکصد تا یکصد و ششم ذیل فصل هفتم قانون اساسی و به نحو مفصل و مشروح در قوانین عادی مربوط معین و مشخص شده است عمدتاً جنبه اجرایی و اداری دارد. اگر چه اختیار وضع برخی مقررات دولتی نظیر وضع و برقراری عوارض شهرداری و آئین‌نامه‌های مورد نیاز شهرداری به موجب قوانین عادی به آنها واگذار شده لیکن نقش مستقیمی در تدوین و وضع قانون به عهده ندارند.

مع الوصف براساس اصل یکصد و دوم قانون اساسی: «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد». در این راستا بند ۳ ماده (۷۸) مکرر ۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ (اصلاحی ۱۳۸۲) یکی از وظایف شورای مذکور را «بررسی پیشنهادها و ارائه آنها در قالب طرح به مجلس شورای اسلامی و دولت» بر می‌شمارد.

در توجیه این اختیار به شورای عالی استان‌ها می‌توان گفت شورای مذکور که مرکب از نمایندگان شوراهای استان است و هر شورای اسلامی استان در آن یک نماینده دارد براساس اصل یکصد و یکم قانون اساسی کار هماهنگی بین شوراهای اسلامی کشوری در امور عمرانی و رفاهی را بر عهده دارد. بدین منظور نیازمند قوانین اجرایی مشخص می‌باشد تا بتواند وظایف محوله را به خوبی انجام دهد. در جهت تأمین این ضرورت قانون اساسی اختیار یاد شده را به شورای موصوف اعطا کرده است (هاشمی، پیشین، ص ۱۷۰) بر این اساس شورای عالی

استان‌ها که ریشه در انتخاب مردم دارد می‌تواند از طریق تهیه طرح‌های قانونی مورد بحث و پیشنهاد آنها به مجلس شورای اسلامی به صورت مستقیم یا از طریق دولت در تدوین و تکوین قانون نقش و سهم بسزایی ایفا کند و بدین ترتیب زمینه مشارکت مردم محلی در فرآیند قانون‌گذاری را فراهم سازد.

البته قلمرو اختیارات شورای عالی استان‌ها در این خصوص بنا به تصریح اصل یکصد و دوم قانون اساسی محدود به وظایف قانونی آن می‌باشد. لذا این شورا نمی‌تواند در هر زمینه‌ای به تهیه و تدوین پیشنهاد و طرح مبادرت کند.

با وجود اینکه قسمت اخیر اصل یک صد و دوم قانون اساسی تصریح دارد که این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد. معیناً آئین‌نامه داخلی مجلس ظاهراً مقرراتی در خصوص نحوه تقدیم طرح و چگونگی بررسی و تصویب آن پیش‌بینی نکرده است. علت این سکوت آئین‌نامه را می‌توان انتقاء موضوع ناشی از عدم اجرای قانون شوراهای اسلامی کشور (طی سال‌های متمادی) دانست. (همان، ص ۱۷۱) اما با توجه به تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اجرای آن که منجر به تشکیل و فعالیت شوراهای شهر و روستا در سال ۱۳۷۷ و سپس سایر شوراهای شد. (که اکنون سومین دوره تجربه خود را طی می‌کنند) و در پی آن نیز شورای عالی استان‌ها اگر چه با تأخیر تشکیل شد، انتظار می‌رود که آئین‌نامه داخلی مجلس به این مهم اهتمام ورزد و امید داریم شورای عالی استان‌ها نیز در این زمینه اقداماتی به عمل آورد تا شاهد نحوه تکوین و شکل‌گیری قانون از این طریق باشیم و بر تجربه‌های مشارکت جامعه مدنی در این فرآیند افزوده شود.

ب- نقش فتاوی مجتهدین بر قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران

مجتهد به عنوان کارشناس یا متخصص و عالم امور دینی، فردی از جامعه مدنی است که با داشتن تخصص و توانایی علمی در امور دینی و مذهبی می‌تواند با استفاده از منابع اصلی شرعی یا ادله اجتهاد، حکم مسائل فرعی مورد نیاز جامعه اسلامی را استنباط و استخراج و بیان کند. بنابراین لازم است که نقش نظریه فقهی چنین اشخاصی که اصطلاحاً به آن «فتوی» و در جمع فتاوی گفته می‌شود و برای مقلدین آنها در جامعه اسلامی الزام‌آور است را در قانون‌گذاری نظام جمهوری اسلامی ایران روشن کنیم.

به طور کلی اجتهاد و فتاوی مجتهدین و اجماع فقها نقش بسزایی در نظام هنجارمندی اسلام و تحول‌پذیری آن در بستر جامعه و زمان و امکان ایفا می‌کند که بحث مستقلی را می‌طلبد. با توجه به اینکه نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران بنا به تصریح اصل چهارم

قانون اساسی مبتنی بر موازین اسلامی است، می‌توان گفت هر گونه تأثیر این عوامل بر روی نظام هنجاری اسلام تبعاً بر نظام یاد شده نیز تأثیر می‌گذارد و اگر تعبیر یکی از فقهای معاصر را درباره ماهیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار دهیم که عمل مجلس را برنامه‌ریزی و ترسیم خطوط براساس ضوابط اسلام و بر مبنای فتوهای مستخرجه از سوی فقها می‌داند که در واقع مستلزم مرحله قبلی استنباط احکام و استخراج آن از منابع صحیح و صدور فتوی توسط فقهای عادل است. (متظری، ۱۳۷۰، ص ۱۲۱) بدون تردید این تأثیرپذیری، مستقیم و همه‌جانبه خواهد بود چرا که لازمه قانون‌گذاری این نظام است. به هر حال با توجه به ویژگی اسلامییت نظام مورد بحث و لزوم انطباق قوانین آن با موازین اسلامی، قانون‌گذاری آن مستلزم استفاده از اجتهاد و آشنایی با فتاوی معتبر مجتهدین و فقهای عادل مسلمان است. وانگهی قسمت «الف» ذیل بند «۶» اصل دوم قانون اساسی، اجتهاد مستمر فقهای جامع الشرایط براساس کتاب و سنت معصومین (ع) را به عنوان یکی از ویژگی‌های نظام جمهوری اسلامی ایران معرفی کرده است که عمده‌تاً در قانون‌گذاری آن تبلور می‌یابد و کاربرد بیشتری دارد. البته این اجتهاد در قوه مقننه براساس اصول ۴، ۸۶، ۷۲، ۹۴، قانون اساسی در مرحله بعد از تصویب قانون مطرح و توسط فقهای شورای نگهبان اعمال می‌شود.

مع الوصف آنچه که نقش این عامل را در این ارتباط برجسته می‌کند اصل ۱۶۷ قانون اساسی است که فتاوی معتبر را به نحوی وارد نظام هنجارمندی جمهوری اسلامی ایران کرده است. به موجب این اصل: «قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوی را در قوانین مدون بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر حکم قضیه را صادر نماید و نمی‌تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدون از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد». صرف نظر از دامنه شمول و حدود و ثغور این اصل بویژه نحوه اعمال آن در امور کیفری و از جمله جرم‌انگاری، (که جای بحث و محل نزاع است) به هر حال اصل مذکور به قاضی اجازه داده است که در موارد فقدان یا سکوت قانون با استناد به منابع اسلامی یا فتاوی معتبر حکم صادر نماید و در واقع نقش و جایگاه هنجارمندی برای فتاوی مجتهدین را به رسمیت شناخته است که می‌تواند آن را در ردیف منابع اصلی قانون‌گذاری و مشارکت مستقیم مردم در قانون‌گذاری قرار دهد.

ج- تأثیر نظریات علمای حقوق بر قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران

همان‌طوری که قبلاً بیان شد این عامل به عنوان یکی از منابع فرعی و غیرمستقیم حقوق به شمار می‌رود و به همین ترتیب می‌تواند بر قانون‌گذاری هر نظامی تأثیر بگذارد. البته حدود

تأثیرگذاری آن در این زمینه به نحوه توجه قوه مقننه به این منبع و اعتبار و منزلتی که برای استفاده از آن در فرآیند قانون‌گذاری قائل است بستگی تام دارد.

نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران با توجه به ماهیت مذهبی آن و نقش و اعتباری که بر این اساس برای فتاوی مجتهدین و نظریات علمای دین قائل است کمتر به نظریات علمای حقوق توجه دارد و بنابراین می‌توان گفت که جایگاه و نقش این عامل در این موضوع به پای فتاوی مجتهدین نمی‌رسد. برای اینکه نص صریح قانونی در مورد استفاده و کاربرد نظریات علمای حقوق همانند اصل ۱۶۷ قانون اساسی درباره فتاوی مجتهدین وجود ندارد. به علاوه تجربه قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران نشان داده است که قانون‌گذار بیشتر تحت تأثیر نظریات فقها و مجتهدین قرار دارد.

د- نقش عرف بر قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران

عرف یا هنجار اجتماعی که قبلاً مفهوم، ویژگی‌ها و تأثیر آن را بر قانون‌گذاری به طور کلی برشمردیم زائیده رفتار و اعتقاد جامعه مدنی است و مهم‌ترین عامل اجتماعی مؤثر بر قانون‌گذاری است که البته نقش و اعتبار آن در این زمینه در تمام نظام‌های حقوقی یکسان نیست.

در کشور ما اگر چه منبع اصلی حقوق قانون است اما عرف نیز در ساختمان قواعد حقوقی آن تأثیر بسزا دارد. این تأثیرپذیری به ویژه در حقوق خصوصی برجسته‌تر است. در آنجا موارد متعددی وجود دارد که به طور صریح یا ضمنی به عرف ارجاع شده یا عرف قواعد موجود را تکمیل می‌کند یا قاعده جدید می‌سازد. (کاتوزیان، ۱۳۷۶، ص ۱۸۳)

اما در حقوق جزا به واسطه حاکمیت اصل قانونی بودن جرم و مجازات معمولاً از عرف به عنوان منبع اصلی و مستقیم و الزام‌آور به این معنا که مورد استناد حکم قاضی قرار می‌گیرد نام برده نمی‌شود و عرف از چنین نقش و جایگاهی برخوردار نیست.

مهم‌ترین جنبه تأثیرگذاری عرف در قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران به تأثیر آن بر نظام قانون‌گذاری اسلام بر می‌گردد. عرف اگر چه در شمار منابع اصلی هنجارمندی اسلام به شمار نمی‌رود اما به طرق مختلف به قانون‌گذاری اسلام راه یافته و بر هنجار حقوقی آن تأثیر می‌گذارد و به ویژه در تحول‌پذیری آن به عنوان مهم‌ترین عامل و معیار تأثیر زمان و مکان بر اجتهاد و احکام شرعی نقش و تأثیر بسزایی دارد. از آنجایی که نظام مذکور، مبنای قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود و به شدت تحت تأثیر پیروی از آن قرار دارد لذا می‌توان گفت که عرف از این طریق در هنجار‌انگاری این نظام مؤثر است. به علاوه

در فتاوی‌ای علما و مجتهدین که قبلاً مورد بحث قرار گرفت جای پای عرف را می‌توان دقیقاً دید لذا عرف در قالب این فتاوی نیز در قانون‌گذاری تأثیر می‌گذارد. (نوربها، ۱۳۸۱، ص ۲۴)

از سوی دیگر نقش عرف را در متروک شدن برخی قوانین (لوی برول، ۱۳۷۰، ص ۴۴) و حتی جرم‌زدایی عملی از برخی عناوین مجرمانه مانند بزه تکدی موضوع ماده ۷۱۲ قانون مجازات اسلامی را نباید از نظر دور داشت. همچنین بسیاری از موضوعات حقوقی، موضوعات عرفی هستند که برای فهم آنها و تشخیص مفاد مفهوم عبارات قانونی بایستی به عرف مراجعه کرد زیرا الفاظ قانون همانند الفاظ عقود بر معانی عرفی خود حمل می‌شود. و حتی لزوم تفسیر مضیق قوانین کیفری مانع از مراجعه به عرف و بی‌نیازی از آن در این‌گونه موارد نیست (ساسانی، ۱۳۷۶، ص ۱۵۱) بر این اساس برای تشخیص بسیاری از موضوعات حقوقی و انطباق آنها با موارد خاص بایستی به عرف رجوع کرد.

ه- تأثیر نظارت مردم بر دولت بر قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران

اصل هشتم قانون اساسی با تأکید بر فریضه مهم «امر به معروف و نهی از منکر» آن را وظیفه‌ای همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت دانسته و مقرر می‌دارد: «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت، شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون تعیین می‌کند...» بدین ترتیب اصل مذکور یک نوع نظارت و مراقب همگانی را تأسیس نموده که یکی از جنبه‌های آن نظارت مردم نسبت به دولت است.

نظارت مردم بر دولت یا امر به معروف و نهی از منکر مردم نسبت به دولت یکی از حقوق مهم پیش‌بینی شده برای مردم در قانون اساسی است که می‌تواند از انحراف حکومت و بروز مشکلات و اشتباهات در زمامداری و از جمله قانون‌گذاری جلوگیری کند و از طریق حضور مستمر مردم در صحنه سیاسی، موجبات بالندگی و شکوفایی شعور سیاسی مردم و افزایش مشارکت سیاسی آنها را فراهم کند و باعث استحکام پایه‌های حکومت شود.

ضرورت این نوع نظارت از آنجا ناشی می‌شود که «در نظام اسلامی مسئولیت افراد از مسئولیت دولت جدا نیست. اگر دولت‌ها جامعه را اداره می‌کنند، مردم نیز ذی نفع همان جامعه هستند و نتیجه خوب و بد اعمال و رفتار دولتمردان مستقیماً متوجه آنان می‌شود. بنابراین به حکم عقل این حق و تکلیف برای همه افراد ایجاد می‌شود که بر کار زمامداران خود نظارت نمایند تا از انحراف آنان از مسیر حق و عدالت و تقوا جلوگیری نمایند». (هاشمی، ۱۳۷۵، ص ۲۲۶)

روایات اسلامی و سیره زمامداران صدر اسلام نیز بیانگر این ضرورت در فرهنگ اسلام است. از ابوبکر نقل است که بعد از تصدی خلافت بالای منبر رفت و گفت: «تا زمانی که من مطیع خداوند هستم شما نیز از من اطاعت کنید. ولی اگر معصیت کردم شما وظیفه‌ای در اطاعت از من ندارید.» (عده، ۱۳۷۳، ص ۲۳۰) روایت مشهوری را حتی برخی فقهای شیعه درباره عمر خلیفه دوم از خلفای راشدین نقل می‌کنند که در آغاز خلافت بر فراز منبر نشست و خطبه مفصلی خواند و گفت: «اگر من از صراط حق و عدالت کج شدم مرا راست کنید. یکی از افراد عادی مسلمانان دست به شمشیر کرده فریاد زد اگر تو راست نشدی با شمشیر کج مستقیم می‌سازیم.» (نائینی، ۱۳۵۸، ص ۱۶) روایات متعددی از ائمه معصومین (ع) نیز در این زمینه وجود دارد که قابل رجوع است.

مع الوصف حدود و ثغور این موضوع مهم به علت عدم تبیین اصل صدرالذکر در قوانین عادی تاکنون روشن نشده است. به هر حال به نظر می‌رسد منظور از دولت در این اصل، حکومت جمهوری اسلامی ایران است که یکی از ارکان آن قوه مقننه است و مردم براساس این تکلیف همگانی می‌توانند بر اعمال آن نظارت کنند و با این نوع نظارت، موجبات قانون‌گذاری صحیح، مطلوب، مناسب و سنجیده مطابق واقعیات اجتماعی و خواسته‌ها و نیازهای واقعی خود را فراهم سازند و از خطاها و اشتباهات قانون‌گذاری کاسته و جلوگیری کنند. اگر چه شیوه اعمال این نوع نظارت در قوانین و مقررات مشخص نشده است اما با توجه به سایر اصول قانون اساسی می‌توان گفت که مردم از طریق مطبوعات و رسانه‌های گروهی (اصل ۲۴)، احزاب و تشکیلات سیاسی و صنفی و مذهبی (اصل ۲۶) و اجتماعات و راهپیمایی‌ها (اصل ۲۷) می‌توانند این نوع نظارت را اعمال کنند که در اینجا به طور اجمالی آنها را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهیم.

۱- مطبوعات و رسانه‌های گروهی: قبلاً بیان شد در حکومت‌های دموکراسی که انتظارات مردم علت پیدایش وضع قوانین و مقررات جدید است مطبوعات و رسانه‌های گروهی و سایر وسایل تبلیغاتی مهمترین وسایلی هستند که می‌توانند انتظارات و خواسته‌های قانون‌گذاری مردم را منعکس کنند و زمینه را برای هنجارانگاری مورد انتظار مردم فراهم سازند. ضمن اینکه افراد مختلف، گروه‌های ذی نفوذ، احزاب و سایر دسته‌هایی که در جست‌وجوی منافع خاصی هستند ممکن است که بکوشند تا از این طریق و با جلب نظر و احساس توده‌های مردم در جهت منافع خاص خود قوانین مناسب ضامن منافع آنها به تصویب قوه مقننه برسد.

در جمهوری اسلامی ایران رادیو و تلویزیون یا به تعبیر دیگر «صدا و سیما» به عنوان مهم‌ترین رسانه گروهی به موجب اصل چهل و چهارم قانون اساسی دولتی محسوب می‌شود

که براساس اصل ۱۷۵ زیر نظر مستقیم رهبری قرار دارد. به علاوه با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان مورخ ۱۳۷۹/۷/۶ مبنی بر انحصار دولتی این رسانه گروهی امکان فعالیت بخشی غیردولتی در این زمینه و ایجاد و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی رادیو و تلویزیون به هر نحو وجود ندارد و مغایر اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۷۹، صص ۱۱۸۱-۱۱۸۲) بنابراین مشارکت مردم از این طریق محدود است. اگر چه به موجب اصل ۱۷۵ قانون اساسی در صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین شود.

اما در مورد نشریات و مطبوعات که طبق اصل بیست و چهارم قانون اساسی در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشند؛ مطابق قانون اساسی و قوانین عادی مربوط هیچ‌گونه منعی برای بخش غیر دولتی در تأسیس و فعالیت آنها وجود ندارد و لذا مردم از این طریق می‌توانند ضمن نظارت بر فعالیت حکومت و از جمله قوه مقننه، انتظارات و خواسته‌های قانون‌گذاری خود را منعکس کنند و بر آن تأثیر بگذارند.

۲- احزاب و تشکیلات سیاسی صنفی و مذهبی: این نوع تشکل‌ها که از آنها به عنوان نهادهای جامعه مدنی و عوامل تشکیل‌دهنده جامعه مدنی یاد می‌شود از مظاهر دموکراسی و از ابزارهای اجتماعی مؤثر نظارت مردم بر دولت محسوب می‌شوند که در حکومت‌های دموکراسی از مهم‌ترین نیروهای مؤثر در وضع قوانین به شمار می‌روند. این گروه‌ها شامل احزاب سیاسی و گروه‌های ذی نفع و ذی نفوذ است که قبلاً راجع به اهداف تشکیل و نقش آنها بر قانون‌گذاری به طور کلی توضیح دادیم.

در این زمینه اصل بیست و ششم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط بر اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی ایران را نقض نکنند. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت» بر همین اساس قوانین و مقررات متعددی درباره نحوه تشکیل و فعالیت این تشکل‌ها و نهادهای مدنی تصویب و اجرا شده است که مهم‌ترین آنها «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده» مصوب ۱۳۶۰/۶/۷ مجلس شورای اسلامی است و جدیدترین مصوبه در این زمینه، آئین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیر دولتی مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۲۵ هیأت وزیران است که در سال ۱۳۸۴ اصلاح شد.

تشکیل احزاب سیاسی در دنیای کنونی از لحاظ موازین شرعی نیز مورد توجه برخی از فقهای معاصر قرار گرفته و آن را مطابق شرع و برای ایجاد آگاهی سیاسی در مردم و مقدمه امر به معروف و نهی از منکر دانسته‌اند (منتظری، پیشین، جلد سوم، ص ۵۹۵).

به هر حال اگر چه شرایط و ضوابط قانونی برای تشکیل و فعالیت این نهادهای ناظر مردمی مهیا و فراهم شده است اما با توجه به اینکه هنوز در جامعه ایران کاملاً نهادینه نشده و تجربه‌های اولیه خود را تمرین می‌کنند و با توجه به ساختار قدرت سیاسی در جمهوری اسلامی ایران که احزاب و تشکلهای سیاسی در تشکیل آن نقشی ندارند و سازوکارهای مشارکت و دخالت آنها در قوای مجریه و مقننه روشن و مشخص نیست می‌توان گفت که مشارکت مردم بر قانون‌گذاری از طریق تأثیر تشکلهای و نهادهای مورد بحث چندان چشمگیر به نظر نمی‌رسد. اگر چه اخیراً روزنه‌هایی از تأثیر سازمان‌های غیردولتی بر تصویب برخی قوانین حمایتی نظیر قانون حمایت از کودکان و منع کودک آزاری جلوه‌گر شده است. ضمن اینکه نمی‌توان از نقش مؤثر سازمان‌های کارگری بویژه خانه کارگر در تصویب قانون کار کاملاً حمایتی چشم‌پوشی کرد.

۳- اجتماعات و راهپیمایی‌ها: از دیگر ابزارهای اجتماعی نظارت مردم بر دولت، اجتماعات و راهپیمایی‌هاست که عمدتاً در جهت حمایت یا اعتراض به امور اجتماعی صورت می‌گیرد که یکی از آنها می‌تواند وضع و اصلاح برخی قوانین باشد. کما اینکه یکی از صاحب‌نظران در این باره می‌گوید: «تجربه نشان داده است که اکثر اجتماعات خودجوش و مردمی به منزله اخطار به دولت درباره امور اجتماعی و حقوق جمعی مردم در زمینه‌های خاصی می‌باشد. برخی از سیاست‌ها و اعمال دولت که ممکن است عواقب سوئی را به جا بگذارد اصولاً مورد اعتراض همه مردم یا گروهی از آنان قرار می‌گیرد. این‌گونه اعتراضات جمعی در واقع نوعی اعلام بیزاری نسبت به خدشه‌دار کردن حقوق مردم بوده و می‌توان از آن تلقی به نهی از منکر کرد. (هاشمی، پیشین، صص ۲۳۲-۲۳۱)

اصل بیست و هفتم قانون اساسی در این باره مقرر می‌دارد: «تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها بدون سلاح، به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است.»

و- تأثیر انتظارات و عقاید عمومی بر قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران

قبلاً بیان شد که انتظارات عمومی نسبت به صلاحیت مقام قانون‌گذار و ماهیت قوانین وضع شده از سوی آن و همچنین افکار و عقاید عمومی که تبلور عینی این موضوع است نقش بسیار مؤثری بر قانون‌گذاری دارد. از آنجایی که هیچ نظام قانون‌گذاری نمی‌تواند نسبت به این موضوعات بی‌تفاوت باشد و گرنه قوانین موضوعه آن با بی‌احترامی و بی‌اعتنایی مردم مواجه

خواهد شد لذا شایسته است که موضع نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران را در این زمینه کنکاش کنیم.

در بادی امر با توجه به این نکته می‌توان گفت که این نظام نیز از این قاعده مستثنی نیست و ناگزیر است که موضوعات مذکور را در روند قانون‌گذاری مورد توجه قرار دهد و به‌رغم برخورداری از ماهیت و ویژگی مذهبی و پیروی از قوانین ثابت شرعی حداقل می‌تواند در آن قسمت از قوانین که در «منطقه الفراغ» یا «مالانص فیه» وضع می‌کند از آنها استفاده کند. اگر چه ظاهراً تاکنون به صورت نهادینه و مستمر اقدامات چشمگیری در این زمینه و به ویژه در مورد سنجش افکار عمومی جهت قانون‌گذاری به عمل نیامده و از سوی دیگر هیچ‌گونه نص صریحی در این باره در قوانین و مقررات موجود از جمله آئین‌نامه داخلی مجلس یافت نمی‌شود. مع‌الوصف به نظر می‌رسد که بسیاری از طرح‌های نمایندگان مجلس با توجه به افکار عمومی شکل می‌گیرد و گاهی نیز در جهت تأیید و تصویب پیشنهادات خود به این عوامل استناد می‌کنند. ضمن اینکه تأسیس و راه‌اندازی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی می‌تواند در این راستا و بویژه در جهت سنجش افکار عمومی و استفاده از آن به کار گرفته شود.

ز- نقش مشاورات فرا پارلمانی بر قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران

در این باره باید گفت که قانون اساسی و آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ساکت هستند و تصریحی ندارند. حتی در جلسه مورخ ۱۳۷۹/۴/۲۵ دوره سوم مجلس شورای اسلامی تصریح و تأکید شده است که مسئولین و روسای سازمان‌ها و موسسات خصوصی حق حضور در جلسه و دفاع از لوایح و طرح‌ها را ندارند (مدنی، ۱۳۷۳، ص ۴۷۴) لذا این موضوع در فرآیند قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران نقش و تأثیر چندانی ندارد. اگر چه هیچ‌گونه منع قانونی برای کسب نظر و مشورت کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی با اشخاص حقیقی و حقوقی در مرحله بررسی طرح‌ها و لوایح قانونی در کمیسیون وجود ندارد و عملاً این رویه مورد عمل آنها می‌باشد. اما عمدتاً بستگی به اختیار و ابتکار روسای کمیسیون‌ها و یا درخواست و پیشنهاد اعضای آنها دارد.

نتیجه:

مشارکت مردم در قانون‌گذاری با توجه به غلبه دموکراسی غیر مستقیم یا نماینده سالار در نظام‌های قانون‌گذاری کنونی ممکن است در وهله اول اندکی نارسا و سؤال‌برانگیز باشد. اما با توجه به اینکه این وضعیت نافی مشارکت مردم در این عرصه خواه به صورت مستقیم و یا به

طرق غیرمستقیم دیگری نیست و نظام‌های قانون‌گذاری جلوه‌های دیگری نیز برای مشارکت مردم در این زمینه فراهم کرده‌اند می‌توان به مفهوم، ضرورت و اهمیت این بحث پی برد. شیوه‌های مشارکت مستقیم مردم در قانون‌گذاری در قانون اساسی کشورهای مختلف به صورت همه‌پرسی، ابتکار عام، گزینش‌گری و وتوی مردم و نظایر اینها پیش‌بینی شده است که البته جنبه فرعی و استثنایی دارند. اصل ۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز اعمال مستقیم قوه مقننه را از طریق همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم در مسائل بسیار مهم سیاسی، اجتماعی، اقتصادی فرهنگی امکان‌پذیر می‌داند که به‌رغم تصویب قانون مربوط تاکنون مورد استفاده قرار نگرفته است.

جلوه دیگر مشارکت مورد بحث را می‌توان در عوامل اجتماعی مؤثر در این عرصه جست‌وجو کرد که در راس آنها باید از نقش عرف یا هنجار اجتماعی نام برد. این عامل بویژه از طریق تاثیر بر نظام قانون‌گذاری اسلام، جایگاه و نقش قابل توجهی در نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران دارد.

نظریات علمای حقوق عامل غیر مستقیم دیگری در این زمینه به شمار می‌رود. لیکن در نظام جمهوری اسلامی ایران تحت‌الشعاع جایگاه برتر فتاوی مجتهدین قرار گرفته است. زیرا عامل اخیرالذکر براساس اصل ۱۶۷ قانون اساسی به عنوان یک منبع مستقیم هنجارمندی محسوب می‌شود.

نقش نظارت مردم بر دولت در پرتو فریضه امر به معروف و نهی از منکر می‌تواند جلوه‌ای خاص به این نوع مشارکت مردم بدهد که البته به علت فقدان بستر مناسب قانونی تاکنون به خوبی تحقق نیافته است. مع‌الوصف نهادهای اجتماعی مانند مطبوعات و رسانه‌های گروهی، احزاب و تشکل‌های مردمی، اجتماعات و راهپیمایی‌های مردمی می‌توانند در این راستا مؤثر باشند.

البته اختیار شوراهای عالی استان‌ها در زمینه تکوین قانون از طریق تهیه و پیشنهاد طرح به مجلس شورای اسلامی در حدود وظایف خود طبق اصل ۱۰۲ قانون اساسی را در این راستا نباید نادیده گرفت. ضمن اینکه از تاثیر افکار عمومی و انتظارات مردم و نقش مشاورات فراپارلمانی نیز می‌توان یاد کرد که البته از اهمیت کمتری برخوردارند.

به هر حال نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران از ظرفیت و قابلیت‌های لازم برای تحقق مشارکت یاد شده برخوردار است. اگر چه بستر قانونی آن تاکنون کاملاً فراهم نشده است.

منابع و ماخذ:

الف - فارسی

۱. پللو، روبر (۱۳۷۰)، *شهروند و دولت*، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، چاپ اول، تهران، موسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
۲. روزنامه رسمی کشور، (۱۳۷۹)، مجموعه قوانین.
۳. ساسانی، شعبانعلی، (۱۳۷۶)، *عرف در حقوق کیفری ایران*، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم شناسی دانشگاه تهران، به راهنمایی ایرج گلدوزیان.
۴. صانعی، پرویز، (۱۳۸۱)، *حقوق و اجتماع*، جلد اول، چاپ اول، تهران، طرح نو.
۵. عوده، عبدالقادر، (۱۳۷۳)، *حقوق جزای اسلامی*، ترجمه ناصر قربان نیا، سعید رهایی و حسین جعفری، بازننگری عباس شیری، جلد دوم، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۶. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۶۸)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، جلد اول، چاپ اول، تهران، موسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
۷. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۷۶)، *مقدمه علم حقوق*، چاپ بیست و دوم، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۸. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۷۷)، *فلسفه حقوق*، جلد دوم، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۹. لوی برول، هانری، (۱۳۷۰)، *جامعه‌شناسی حقوق*، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، چاپ اول، تهران، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
۱۰. مدنی، سید جلال الدین، (۱۳۷۳)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ دوم، تهران، نشر همراه.
۱۱. منتظری، حسینعلی، (۱۳۷۰)، *مبانی فقهی حکومت اسلامی*، ترجمه و تقریر محمود صلواتی، جلد اول و سوم، چاپ اول، قم، نشر تفکر.
۱۲. نائینی، (۱۳۵۸)، *تنبیه الامه و تنزیه المله*، با ترجمه و توضیحات سید محمود طالقانی، چاپ پنجم، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۱۳. نور بها، رضا، (۱۳۸۱)، *زمینه حقوق جزای عمومی*، چاپ ششم، تهران، گنج دانش و نشر داد آفرین.
۱۴. هاشمی، سید محمد، (۱۳۷۴)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، اصول و مبانی کلی نظام، جلد اول، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
۱۵. هاشمی، سید محمد، (۱۳۷۵)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، چاپ دوم، قم، مجتمع آموزش عالی قم.

ب - خارجی

1. Eddy, Keith. J, 1967, *An Introduction to Public Law*, London, Butterwoths.
2. Elliott, Catherine and Quinn, Francis, 2000, *English Legal system*, Third Edition, London, Pearson Education Limited.