

جایگاه آرای عمومی در فرآیند سیاست گذاری عمومی در جمهوری اسلامی ایران

محمد غفاریان^۱ حسین نجفی یامچی^۲

۱. عضو هیات علمی گروه حقوق عمومی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران (نویسنده مسئول)

۲. دانشجوی دکتری تخصصی حقوق عمومی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران

چکیده

پژوهش حاضر، به بررسی دقیق جایگاه آرای عمومی در فرآیند سیاست گذاری عمومی در جمهوری اسلامی ایران با رویکردی توصیفی-تحلیلی و در چارچوب مبانی و اصول دانش حقوق عمومی می پردازد. مسئله اصلی تحقیق از یک چالش بنیادین در نظام حقوقی و اداری کشور نشأت می گیرد؛ در حالی که معمولاً اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران فقط در چارچوب ادواری انتخابات (اعم از ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی) تفسیر و تحلیل می شود، سوال اساسی که مطرح میشود این است که آیا نقش آرای عمومی صرفاً به «انتخاب مسئولان» محدود می گردد؟! یا آنکه آحاد ملت باید در تمامی مراحل فرآیند سیاست گذاری و تصمیم گیری های عمومی نیز نقشی مستمر و ساختاریافته داشته باشند؟! به عبارت دیگر، این پژوهش در پی پاسخ به این پارادوکس است که آیا شهروندان در نظام حقوقی کشور ایران تنها در جایگاه «انتخاب کننده» تعریف شده اند؟! یا به عنوان ذی نفعانی کلیدی، در تعیین و تقنین سیاست های عمومی نیز دارای حق و تکلیفی نهادینه هستند؟! یافته های این پژوهش، نشان می دهد که آرای عمومی نباید تنها در روز انتخابات معنا پیدا کند؛ بلکه نظام حقوقی و اساسی کشور، به ویژه از رهگذر اصول ششم، پنجاه و ششم، پنجاه و نهم و فصل هفتم قانون اساسی، ظرفیت های حقوقی بی نظیری را برای مداخله شهروندان در تمام چرخه های سیاست گذاری عمومی فراهم آورده است. با این وجود، عواملی مثل تمرکزگرایی اداری و نبود الزامات حقوقی مستحکم برای مشارکت مردم، مانع از تحقق کامل این ظرفیت ها شده است. نهایتاً، با استفاده از الگوهای علمی، راهکارهایی اساسی و تقنینی برای گذار از یک مشارکت حداقلی به یک مشارکت همه جانبه ارائه شده است.

واژگان کلیدی: سیاست گذاری عمومی، آرای عمومی، دموکراسی مشارکتی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حقوق عمومی

مقدمه

در حقوق اساسی و علوم سیاسی، مفهوم مشارکت سیاسی عمدتاً با صندوق‌های رأی و فعالیت در احزاب سیاسی پیوند خورده است. در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز، اصل ششم قانون اساسی که مقرر می‌دارد «امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود»، همواره به عنوان مهم‌ترین مبانی مردم‌سالاری و مشروعیت مردمی مورد استناد حقوق‌دانان و سیاست‌مداران قرار گرفته است. معمولاً اصل ۶ قانون اساسی را فقط در چارچوب انتخابات ریاست جمهوری، مجلس و شوراها بررسی می‌کنند، ولی پرسش مهمی که شاکله این پژوهش را تشکیل می‌دهد آن است که آیا نقش آرای عمومی فقط به انتخاب مسئولان محدود می‌گردد یا مردم باید در فرایند پیچیده سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری‌های عمومی نیز نقش داشته باشند؟ به بیان دیگر، آیا مردم فقط «انتخاب‌کننده» قدرت هستند، یا در تعیین، هدایت، و نظارت بر سیاست‌های عمومی نیز نقش مستقیم و تعیین‌کننده‌ای بر عهده دارند؟ پاسخ به این سوال مرز میان حکمرانی مبتنی بر مشارکت واقعی مردم و مشارکت محدود به انتخابات را روشن می‌سازد. برای بررسی دقیق این موضوع لازم است به این چهار سؤال فرعی پاسخ داد: اول اینکه، مبانی حقوقی و نظری مشارکت عمومی در سیاست‌گذاری چیست؟ دوم، اصل ششم قانون اساسی و سایر اصول مرتبط، چه برداشت و تفسیری از آرای عمومی فراتر از مقوله انتخابات ارائه می‌دهند؟ سوم، در نظام اداری و سیاسی ایران چه سازوکارهایی برای انعکاس خواست عمومی در فرایند سیاست‌گذاری عمومی وجود دارد؟ و نهایتاً، مهم‌ترین موانع حقوقی در مسیر تحقق مشارکت عمومی مؤثر در سیاست‌گذاری کدامند؟ در پاسخ به این پرسش‌ها، فرضیه پژوهش بر این مبنا استوار است که اصل ششم قانون اساسی فقط به برگزاری انتخابات و انتخاب مسئولان محدود نمی‌گردد، بلکه به واسطه کاربرد عبارت «اداره امور کشور»، این ظرفیت را دارد که مشارکت مستمر مردم در مراحل مختلف سیاست‌گذاری عمومی را نیز در برگیرد؛ اما این ظرفیت عمیق، در عرصه عمل به دلیل نبود قوانین عادی الزام‌آور، به طور کامل تحقق نیافته است. نوآوری این مقاله در نگاه آن به نقش مردم در فرایند سیاست‌گذاری عمومی است. بررسی پیشینه تحقیق نشان می‌دهد که بیشتر پژوهش‌های صورت‌گرفته در حوزه حقوق عمومی و علوم سیاسی در ایران، بر موضوعاتی چون «انتخابات»، «مشروعیت نظام» و «نظریه‌های مردم‌سالاری دینی» تمرکز داشته‌اند و کمتر به نقش مردم در مراحل مختلف سیاست‌گذاری پرداخته شده است. این مقاله با استفاده از دیدگاه‌های جدید در حوزه سیاست‌گذاری عمومی، بر این نکته تأکید می‌کند که آرای عمومی فقط در روز انتخابات معنا پیدا نمی‌کند، بلکه مشارکت مردم باید در تمامی مراحل سیاست‌گذاری عمومی مورد توجه قرار گیرد. به این معنا که شهروندان نه فقط در انتخاب مسئولان، بلکه باید در شناسایی مسئله عمومی، ارائه و بررسی راه حل‌ها، تدوین قوانین و سیاست‌ها، اجرای برنامه‌ها و همچنین ارزیابی و نظارت بر نتایج سیاست‌های عمومی نیز نقش داشته باشند. بر این اساس، مشارکت عمومی یک فرایند مستمر است و نباید فقط به انتخابات محدود گردد. چنین برداشتی می‌تواند نگاه حقوق عمومی در ایران را از تمرکز صرف بر ساختارها و نهادهای قدرت، به سمت توجه بیشتر به شیوه مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها و اداره امور عمومی سوق دهد (جهان‌بین و مطلبی، ۱۴۰۳)

(۱) مبانی نظری آرای عمومی و سیاست‌گذاری عمومی

(۱-۱) مفهوم آرای عمومی

در حقوق عمومی، آرای عمومی تنها به رای گیری و شمارش آرا محدود نمی‌گردد؛ بلکه دارای یک بار معنایی حقوقی و جامعه‌شناختی است که نماینگر اراده مردم در اداره امور عمومی کشور و یکی از مهم‌ترین جلوه‌های حاکمیت ملی است. در نظام‌های حقوقی جدید، آرای عمومی بیان‌کننده خواست جمعی شهروندان و مبنایی برای تصمیمات و نهادهای حکومتی به شمار می‌آید. در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و اندیشه‌های اسلامی، رأی مردم جایگاه ویژه‌ای دارد، که از یک طرف رای دادن از حقوق اساسی شهروندان محسوب می‌گردد و از طرف دیگر این آرا امانتی در دست مسولان هست که باید در حفظ آن کوشا باشند. این امانت‌داری فقط به برگزاری صحیح انتخابات و حفاظت فیزیکی از آرا در روز رأی‌گیری محدود نمی‌شود، بلکه مستلزم توجه به خواست و مطالبات صاحبان اصلی این امانت (یعنی مردم) در طول دوران تصدی‌گری نیز هست. بر همین اساس، برخی از اندیشمندان بر این باورند که مسئولان پس از انتخاب شدن نیز باید در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های عمومی، مصالح عمومی و دیدگاه‌های مردم را مدنظر قرار دهند. از این منظر آرای عمومی مفهومی مستمر و پویا است که مشروعیت نهادهای تصمیم‌گیر را به صورت لحظه‌به‌لحظه ارزیابی می‌کند و نقش آن، تنها در زمان انتخابات خلاصه نمی‌شود. بنابراین، هرچقدر تصمیمات عمومی با خواست و نیازهای جامعه هماهنگ‌تر باشد، از پشتوانه و مقبولیت بیشتری برخوردار خواهد بود. (غمامی و بستانی، ۱۴۰۰)

۲-۱) مفهوم سیاست‌گذاری عمومی

سیاست‌گذاری عمومی در تعریفی جامع، فرآیندی هست که نهادهای حکومتی از طریق آن برای حل مسائل و نیازهای جامعه تصمیم‌گیری می‌کنند. سیاست‌گذاری عمومی یک کنش لحظه‌ای نیست، بلکه این فرایند معمولاً در چند مرحله انجام می‌شود که شامل شناسایی و تعریف مسئله، تدوین سیاست و یافتن راه‌حل‌ها، مشروعیت‌بخشی و تصمیم‌گیری قانونی، اجرا و پیاده‌سازی، و در نهایت ارزیابی و بازنگری می‌شود. هدف از طرح این چرخه، کمک به تصمیم‌گیران است که مسائل عمومی را به صورت منظم‌تر بررسی کرده و آثار تصمیمات خود را بهتر بازسازی و تحلیل کنند. از این رو مشارکت شهروندان در مراحل مختلف سیاست‌گذاری عمومی می‌تواند به واقع‌بینانه‌تر شدن تصمیمات، افزایش مقبولیت اجتماعی و اجرای موفق‌تر سیاست‌های عمومی کمک کند. (جهان‌بین و مطلبی، ۱۴۰۳)

۳-۱) نظریه‌های مشارکت عمومی

امروزه نگاه به مشارکت عمومی با تحول در نظریه‌های مدیریت دولتی، تغییر پیدا کرده است. در رویکردهای قدیمی، مردم بیشتر به عنوان دریافت‌کنندگان خدمات دولتی یا افرادی تلقی می‌شدند که نقش محدودی در اداره امور عمومی دارند. اما رویکردهای جدید، به‌ویژه نظریه حکمرانی عمومی نوین، بر نقش فعال مردم در فرایند حکمرانی و دستیابی به اهداف عمومی تأکید می‌کنند. بر اساس این دیدگاه، مردم می‌توانند در شکل‌گیری و اجرای سیاست‌های عمومی نیز نقش داشته و فقط مخاطبان تصمیمات دولت قرار نگیرند. بر همین اساس، مفهوم «تولید مشترک» مطرح می‌گردد که این مفهوم بیانگر آن است که خدمات و سیاست‌های عمومی نباید صرفاً توسط دولت طراحی و اجرا شوند، بلکه حاصل همکاری و تعامل دولت، شهروندان و بخش خصوصی هستند. از این رو، برای اینکه سیاست‌گذاری مشارکتی محقق گردند باید میان دولت و جامعه رابطه‌ای فعال و مستمر ایجاد شود. تحقق این هدف نیازمند سازوکارهای حقوقی و نهادی مناسب است تا مشارکت مردم به‌صورت واقعی و مؤثر انجام گردد و به مشورت‌های محدود و تشریفاتی تقلیل پیدا نکند. (اشتریان و قائمی اصل، ۱۳۹۹)

۴-۱) دموکراسی مشارکتی

مفهوم دموکراسی مشارکتی در پاسخ به برخی از محدودیت‌های دموکراسی نمایندگی مطرح گردیده است. در نظام‌های نمایندگی، احتمال اینکه پس از برگزاری انتخابات، ارتباط میان نمایندگان و مردم کاهش یابد و شهروندان نقش کمتری در فرایندهای تصمیم‌گیری عمومی داشته باشند وجود دارد. دموکراسی مشارکتی بر این ایده استوار است که مردم نباید تنها در زمان انتخابات تأثیرگذار باشند، بلکه باید این فرصت را نیز داشته باشند که در تصمیماتی که بر زندگی و منافع آنان تأثیر می‌گذارد، مشارکت کنند. در این رویکرد، مشارکت عمومی به‌عنوان یکی از عناصر مهم حکمرانی مطلوب شناخته می‌شود و می‌تواند به افزایش کیفیت تصمیم‌گیری‌های عمومی کمک کند. به همین دلیل است که در بسیاری از کشورها سازوکارهایی برای مشارکت مستقیم شهروندان در امور عمومی ایجاد شده است؛ از جمله بودجه‌ریزی مشارکتی، شوراهای محلی، مجامع شهروندی و سایر نهادهای مشورتی و مشارکتی.

بر همین اساس، تصمیم‌گیری عمومی نباید فقط در سطوح مرکزی و توسط نهادهای رسمی انجام شود، بلکه لازم است دیدگاه‌ها و مطالبات شهروندان نیز در فرایند تصمیم‌گیری مورد توجه قرار گیرد. چنین رویکردی می‌تواند به افزایش اعتماد عمومی، تقویت سرمایه اجتماعی و پذیرش بیشتر سیاست‌ها و تصمیمات عمومی منجر شود.

۲) جایگاه آرای عمومی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۲-۱) اصل ۶ قانون اساسی

اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که بیان می‌کند: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی از طریق انتخابات: انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر این‌ها، یا از راه همه‌پرسی...» اداره شود، اوج نظام حقوق عمومی در ایران در مورد نقش مردم است. با کالبدشکافی جنبه‌های لغوی و غایت‌شناختی این اصل، به روشنی درمی‌یابیم که اصطلاح «اداره امور کشور» بار معنایی بسیار گسترده‌تری نسبت به مقوله «تأسیس نهادها» یا «انتخاب مسئولان» دارد. اداره یک کشور، فرآیندی مستمر، روزمره و پیچیده است که شامل تصمیمات اقتصادی، تدوین سیاست‌های فرهنگی، وضع مقررات اجتماعی و اجرای برنامه‌های توسعه را در بر می‌گیرد. با این حال، در سلسله جلسات تبیین تفصیلی قانون اساسی و مباحثات حقوقی، همواره این آسیب مطرح بوده است که خوانش بوروکراتیک از این اصل، آن را به ابزاری برای تأیید دوره‌ای نخبگان تقلیل داده است. در حالی که از منظر حقوق عمومی نوین، اصل ششم یک ظرفیت اعتقادی و الزام قانونی است که دولت را موظف می‌کند در تمام مراحل تدوین و اجرای سیاست‌ها، سازوکارهایی را برای آگاه‌سازی افکار عمومی و در نظر گرفتن خواست جامعه در مقررات بگنجانند؛ به گونه‌ای که اگر تصمیمی با خرد جمعی مغایرت داشت، بتوان آن را از طریق نهادهای مشارکتی اصلاح یا لغو کرد.

۲-۲) اصل ۵۶ قانون اساسی

اصل پنجاه و ششم قانون اساسی، مبنای فلسفی و زیربنای کلامی-حقوقی مشارکت سیاسی در نظام جمهوری اسلامی را بنا نهاده است. این اصل با عباراتی قاطع تصریح می‌کند: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خود حاکم ساخته است. هیچ کس نمی‌تواند این حق الهی را از کسی سلب کند یا آن را در خدمت منافع فرد یا گروه خاصی قرار دهد.» این گزاره حقوقی، حق حاکمیت ملی و مشارکت در تعیین سرنوشت را موهبتی الهی و غیرقابل سلب می‌داند. در زمینه سیاست‌گذاری عمومی، نتیجه عملی و حقوقی اصل ۵۶ این است که هیچ نهاد بوروکراتیک، حزب سیاسی یا گروه تکنوکراتی حق

ندارد به بهانه داشتن «تخصص فنی» یا با استناد به «منافع شخصی»، افراد ملت را از مشارکت در فرآیند سیاست‌گذاری که مستقیماً بر زندگی، معیشت و فرهنگ آنها تأثیر می‌گذارد، محروم کند. این اصل در واقع سپر دفاعی حقوق عمومی در برابر ظهور الیگارش‌های بوروکراتیک است و تضمین می‌کند که هرگونه سیاست‌گذاری کلان در حوزه‌های اقتصادی یا اجتماعی باید از مجرای اراده عمومی عبور کند و مشروعیت خود را از حق انسان برای حاکمیت بر سرنوشت خود وام بگیرد. (غمامی و بستانی، ۱۴۰۰)

۳-۲) اصل ۵۹ قانون اساسی (همه‌پرسی)

یکی از مستقیم‌ترین جلوه‌های دموکراسی مشارکتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نهاد «همه‌پرسی تقنینی» است که در اصل ۵۹ بدان اشاره شده است. این اصل بیان می‌دارد که در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، اعمال قوه مقننه می‌تواند از طریق همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای عمومی انجام شود. همه‌پرسی نهادی است که برای شکستن بن‌بست‌ها در سیاست‌گذاری‌های کلان یا اتخاذ تصمیمات سرنوشت‌سازی که به دلیل حساسیت‌های بالای اجتماعی، مجلس به تنهایی قادر به ایجاد اجماع پیرامون آنها نیست، طراحی شده است. فعال‌سازی سیستماتیک اصل ۵۹ در مسائل بحث‌برانگیز سیاست‌گذاری (مانند سیاست‌های مربوط به یارانه‌ها، محیط زیست یا حقوق اساسی شهروندان) نه تنها منجر به افزایش بی‌سابقه شفافیت و سرمایه اجتماعی می‌شود، بلکه بار مسئولیت سیاسی برای تصمیم‌گیری‌های دشوار را بین دولت و مردم توزیع کرده و اجرای سیاست‌ها را با حمایت کامل جامعه تضمین می‌کند. (رستمی، ۱۳۸۷)

۳-۴) اصول مربوط به شوراها (۱۰۰ تا ۱۰۶)

فصل هفتم قانون اساسی (شامل اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶) نشان روشنی از اراده قانون‌گذار اساسی بر اصل «تمرکززدایی اداری» و گسترش مشارکت محلی و محلی شهروندان در مدیریت امور عمومی است. اصل ۱۰۰ بیان می‌دارد که هدف اساسی از تأسیس شوراها «پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی و فرهنگی... با همکاری مردم و با در نظر گرفتن مقتضیات محلی» است. در ساختار حقوقی مندرج در قانون اساسی، شوراها صرفاً مجامعی برای نظارت سطحی بر شهرداری‌ها یا دستگاه‌هایی برای امضای تصمیمات مدیران دولتی نیستند؛ بلکه از شأن اصیل سیاست‌گذاری محلی، نظارت مستمر و حتی ابتکار قانونگذاری (از طریق شورای عالی استان‌ها، موضوع اصل ۱۰۲) برخوردارند. با این حال، آسیب‌شناسی رویه‌های فعلی نشان می‌دهد که به دلیل عدم تدوین قوانین عادی متناسب با روح این اصول، شوراها عملاً از چرخه سیاست‌گذاری کلان استانی و ملی حذف شده و به نهادهای خدماتی تنزل یافته‌اند.

تحقق پتانسیل این اصول مستلزم تغییر در نوع مداخله شوراها در چرخه سیاست‌گذاری است؛ یعنی شوراها باید نقش تنظیمی و «حلقه اتصال سیاست‌ها» بین سیاست‌های ملی و نیازهای خرد محلی را ایفا کنند و با بهره‌گیری از نظرات جامعه مدنی، به رکن اساسی حکومت مشارکتی در مقیاس محلی تبدیل شوند.

۳) سازوکارهای تأثیر آرای عمومی بر سیاست‌گذاری عمومی

۳-۱) انتخابات

انتخابات رسمی ترین و مهم‌ترین روش مشارکت مردم در اداره امور عمومی است. مردم از طریق انتخابات، رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس و اعضای شوراها را انتخاب می‌کنند و بدین ترتیب در تعیین مسیر کلی سیاست‌ها و برنامه‌های کشور نقش ایفا می‌کنند. با این حال، مشارکت مردم نباید فقط به حضور در انتخابات محدود گردد. اگر نتایج انتخابات و عملکرد مسئولان منتخب با خواسته‌ها

و نیازهای مردم هماهنگ نباشد، اعتماد عمومی کاهش پیدا میکند و انگیزه شهروندان برای مشارکت در امور عمومی نیز تضعیف می‌شود. از این رو، انتخابات را نباید پایان فرایند مشارکت عمومی دانست، بلکه انتخابات تازه آغاز این فرایند است. نهادهای منتخب باید در طول دوره مسئولیت خود نسبت به وعده‌ها و عملکردشان پاسخگو بوده و زمینه مشارکت و نظارت مستمر مردم را فراهم کنند. (معمار، ۱۳۸۹)

۳-۲) همه‌پرسی

همه‌پرسی یکی از مهم‌ترین روش‌های مشارکت مستقیم مردم در تصمیم‌گیری‌های عمومی بوده و تفاوت اصلی آن با انتخابات این است که در انتخابات، مردم نمایندگان یا مسئولان را انتخاب می‌کنند، اما در همه‌پرسی، خود یک موضوع، قانون یا سیاست به رأی مستقیم مردم گذاشته می‌شود. همه‌پرسی می‌تواند در موضوعات مهم ملی یا محلی نیز مورد استفاده قرار گرفته و امکان مشارکت مستقیم شهروندان در تصمیم‌گیری را فراهم نماید. همچنین این سازوکار می‌تواند به افزایش شفافیت، تقویت مشروعیت تصمیمات عمومی و جلب حمایت بیشتر مردم از سیاست‌های اتخاذ شده نیز کمک نماید. (رستمی، ۱۳۸۷)

۳-۳) شوراهای اسلامی

شوراهای اسلامی از مهم‌ترین نهادهای محلی برای مشارکت مردم در اداره امور عمومی به شمار می‌روند. این شوراها به دلیل ارتباط نزدیک با مسائل و نیازهای شهروندان، ظرفیت مناسبی برای انتقال خواسته‌ها و مطالبات مردم به فرایند تصمیم‌گیری دارند. با وجود این، میزان مشارکت واقعی شهروندان در تصمیم‌گیری‌های محلی هنوز با چالش‌هایی روبه‌رو است. از جمله این چالش‌ها می‌توان به محدود بودن سازوکارهای مشارکت مردمی، ضعف برخی ظرفیت‌های تخصصی و کم‌رنگ بودن نقش مردم در فرایند تصمیم‌سازی اشاره کرد. برای افزایش نقش شوراها در سیاست‌گذاری محلی، لازم است زمینه مشارکت بیشتر شهروندان در تصمیمات شهری فراهم شود. ایجاد نشست‌های محلی، کمیته‌های مشورتی و سازوکارهای دریافت و بررسی دیدگاه‌های شهروندان می‌تواند به نزدیک‌تر شدن تصمیمات شوراها به نیازهای واقعی جامعه محلی کمک کند. (جمینی و جمشیدی، ۱۴۰۳)

۳-۴) احزاب

احزاب سیاسی از مهم‌ترین نهادهای واسطه‌ای بین مردم و حکومت به شمار می‌روند. یکی از وظایف اصلی احزاب، جمع‌آوری و سازماندهی خواسته‌های مختلف شهروندان و تبدیل آنها به برنامه‌ها و سیاست‌های مشخص است. با وجود پیش‌بینی فعالیت احزاب در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام حزبی در کشور هنوز نتوانسته نقش مؤثری در فرآیند سیاست‌گذاری ایفا نماید. ضعف احزاب برنامه‌محور و پایدار باعث شده است که رقابت‌های انتخاباتی بجای تمرکز بر برنامه‌ها و سیاست‌های مشخص، بیشتر بر افراد و جریان‌های سیاسی متمرکز باشد. در نتیجه، پیوند افکار عمومی و فرآیند سیاست‌گذاری با چالش‌هایی روبرو است. تقویت احزاب مسئول و برنامه‌محور می‌تواند به افزایش مشارکت سیاسی، بهبود کیفیت سیاست‌گذاری و تقویت پیوند بین مردم و نهادهای حکومتی کمک کند. (میرباقری، ۱۴۰۲)

۴) ظرفیت‌های نهادینه مشارکت عمومی در جمهوری اسلامی ایران

برخلاف برخی رویکردهای آسیب‌شناسانه که صرفاً بر موانع تمرکز دارند، نظام جمهوری اسلامی ایران از نقاط قوت، ظرفیت‌های نهادینه و دستاوردهای بی‌بدیلی در عرصه مشارکت عمومی برخوردار است که آن را از بسیاری از نظام‌های متعارف متمایز می‌سازد. این نقاط قوت، ریشه در مبانی الهیاتی، تجربیات تاریخی و ابتکارات ساختاری دارد.

۴-۱) پشتوانه غنی اعتقادی و فقهی در قانون اساسی

گره خوردن مشارکت سیاسی با مبانی اعتقادی و فقهی از مهم‌ترین نقاط قوت نظام حقوقی ایران است. در این نظام، آرای عمومی و مشارکت در سیاست‌گذاری یک امانت الهی و ادای تکلیف دینی محسوب می‌گردد تا یک قرارداد اجتماعی. متون اسلامی و اصول حقوق عمومی در ایران، رأی مردم را یک امانتی سنگین قلمداد می‌کنند که محافظت از آن حق‌الناس بوده و این پشتوانه الهیاتی، مشروعیت مراجعه به آرای عمومی را به محکم‌ترین شکل ممکن پایه‌ریزی می‌نماید. (غمامی و بستانی، ۱۴۰۰) افزون بر این، اصل ۸ قانون اساسی نیز با تأکید بر فریضه امر به معروف و نهی از منکر، زمینه نظارت متقابل بین مردم و حکومت را فراهم می‌نماید. اصل مذکور را می‌توان یکی از ابزارهای تقویت پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در نظام حکومت‌داری دانست.

۴-۲) نقش آفرینی «حلقه‌های میانی» در راهبری جامعه

فعالیت نهادها و سازمان‌های مردمی در ایران که اخیراً از آنها به عنوان «حلقه‌های میانی» یاد میشود از ظرفیت‌های مهم مشارکت عمومی محسوب می‌گردد. این نهادها با برقراری ارتباط بین مردم و نهادهای دولتی نقش مؤثری در انتقال مطالبات عمومی، اجرای برنامه‌ها و حل مشکلات اجتماعی ایفا می‌کنند. یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های این نهادها، آن است که، ارتباط نزدیکی با مسائل و نیازهای واقعی جامعه برقرار می‌کنند. به همین دلیل است که می‌توانند نقش مهمی در افزایش اعتماد عمومی، تقویت همکاری اجتماعی و گسترش مشارکت شهروندان در امور عمومی داشته باشند.

۴-۳) تجربه موفق نهادهای جهادی و بسیج مردمی

کشور ایران در سالیان اخیر، تجربیات متعددی از مشارکت گسترده مردمی در زمینه‌های مختلف داشته است که نشانگر ظرفیت مناسبی برای مشارکت داوطلبانه مردم در حل مسائل عمومی جامعه هست، از جمله آنها میتوان به فعالیتهای نهادهایی مانند بسیج مستضعفین، هلال احمر، گروه‌های جهادی و سایر سازمان‌های مردمی اشاره کرد. این تجربیات مخصوصاً در شرایط بحرانی، بلاپای طبیعی، فعالیتهای امدادی و برنامه‌های محرومیت‌زدایی مشهود بوده است. چنین ظرفیتهایی نشان از وجود سرمایه اجتماعی و آمادگی بخشی از جامعه برای مشارکت در امور عمومی دارد که می‌تواند در فرآیند سیاست‌گذاری و اجرای برنامه‌های عمومی نیز مورد استفاده قرار گیرد.

۴-۴) رویکرد نوین به مردمی‌سازی حکمرانی و اقتصاد

موضوع مردمی‌سازی حکمرانی و افزایش نقش مردم در عرصه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی نیز در سالیان اخیر مورد توجه بیشتری قرار گرفته است. از جمله اقداماتی که در این زمینه دنبال میشود، می‌توان به حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان، توسعه فعالیتهای مردمی و تأکید بر مشارکت بخش خصوصی و نهادهای اجتماعی اشاره نمود. این رویکرد نشان می‌دهد که مشارکت عمومی علاوه بر حوزه سیاسی می‌تواند به حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و مدیریتی نیز تسری پیدا کند. آماده ساختن بسترهای

قانونی و اجرایی مناسب در این زمینه می تواند نقش شهروندان را در مدیریت امور عمومی و دستیابی به اهداف توسعه کشور تقویت نماید.

نتیجه گیری و پیشنهادات :

بررسی مبانی حقوقی، اصول قانون اساسی و سازوکارهای مشارکت عمومی در جمهوری اسلامی ایران نشان می دهد که نظام حقوقی کشور ظرفیت های قابل توجهی برای مشارکت شهروندان در اداره امور عمومی در اختیار دارد. اصولی همچون اصول ۶، ۵۶ و ۵۹ قانون اساسی و همچنین جایگاه شوراهای اسلامی، بیانگر توجه قانون اساسی به نقش مردم در تصمیم گیری ها و اداره امور کشور است. با این حال، یافته های پژوهش نشان می دهد که مشارکت عمومی در عمل بیشتر به حضور مردم در انتخابات محدود شده و سایر ابعاد مشارکت در فرایند سیاست گذاری کمتر مورد توجه قرار گرفته است. در حالی که مشارکت عمومی می تواند از مرحله شناسایی مسائل و تدوین سیاست ها تا اجرا، نظارت و ارزیابی سیاست های عمومی ادامه یابد. از این رو، نقش مردم نباید صرفاً به انتخاب مسئولان محدود شود، بلکه لازم است زمینه حضور مؤثر آنان در مراحل مختلف سیاست گذاری نیز فراهم گردد. همچنین بررسی ها نشان می دهد که سیاست گذاری عمومی زمانی از اثربخشی و مقبولیت بیشتری برخوردار خواهد بود که بر شناخت نیازهای واقعی جامعه و مشارکت ذی نفعان مختلف استوار باشد. مشارکت شهروندان، نهادهای مدنی، احزاب، شوراهای محلی و رسانه ها می تواند به بهبود کیفیت تصمیمات عمومی، افزایش شفافیت، تقویت پاسخگویی و ارتقای اعتماد عمومی کمک کند. بر این اساس، حرکت به سوی الگوهای مشارکتی تر حکمرانی می تواند زمینه افزایش کارآمدی نظام اداری، تقویت سرمایه اجتماعی و بهبود فرایند سیاست گذاری عمومی را فراهم سازد. بررسی جامع و تحلیلی اصول قانون اساسی، مبانی حقوقی و سازوکارهای مشارکت عمومی در جمهوری اسلامی ایران به ویژه اصول بنیادینی مثل اصول ۶، ۵۶، و ۵۹ و نیز فصل هفتم مربوط به جایگاه شوراهای قانون اساسی مبین آن است که نظام حقوقی ایران از ظرفیت های قابل توجهی برای مشارکت شهروندان در اداره امور عمومی برخوردار است. و نیز نشان دهنده آن است که قانون اساسی به نقش مردم در تصمیم گیری ها و مدیریت امور کشور اهمیت زیادی قائل است. مشارکت عمومی می تواند از مرحله شناسایی مسائل و تدوین سیاست ها آغاز شده و تا مراحل اجرا، نظارت و ارزیابی سیاست های عمومی استمرار پیدا کند. از این رو، ضروری است که بسترهای لازم برای حضور موثر و مستمر مردم در تمامی مراحل سیاست گذاری فراهم گردد و نقش مردم نباید صرفاً به انتخاب مسئولان کاهش پیدا کند. همچنین نتایج بررسی ها بیانگر آن است که سیاست گذاری عمومی زمانی از اثربخشی، مشروعیت و مقبولیت بیشتری برخوردار خواهد بود که بر شناخت دقیق نیازهای جامعه و مشارکت مردم استوار باشد. در واقع لازمه ارتقای کیفیت تصمیمات عمومی، افزایش شفافیت، تقویت پاسخگویی و تحکیم اعتماد عمومی؛ مشارکت مردم و نهادهای مدنی و نیز مشارکت احزاب سیاسی و شوراهای محلی در تصمیم گیری ها و سیاست گذاری های عمومی است. بر این اساس، حرکت به سوی الگوهای حکمرانی مشارکتی می تواند ساز زمینه ساز افزایش کارآمدی نظام اداری، تقویت سرمایه اجتماعی و بهبود فرایندهای سیاست گذاری عمومی باشد.

پیشنهادات

اولا در عرصه قانون گذاری پیشنهاد می گردد که قوه مقننه با همکاری هیئت دولت ، قانون جامعی تحت عنوان (قانون الزام مشارکت عمومی در قانون گذاری و تدوین مقررات دولتی) تدوین و تصویب نماید . این قانون باید دستگاه های اجرایی و نهادهای تصمیم گیر را مکلف و موظف سازد قبل از تصویب سیاست ها، قوانین و مقررات مهم و آیین نامه های اجرایی که بر حقوق و معیشت مردم تاثیرگذار است ، دیدگاه ها و نظرات تخصصی سازمان های مردم نهاد ، تشکل های صنفی ، دانشگاهیان و حلقه های میانی شهروندان را به صورت رسمی ، شفاف و طی فرایند استماع عمومی دریافت و مورد بررسی قرار دهند.

دوما ، از نهادهای مدنی، احزاب سیاسی و تشکل های تخصصی حمایت گردد. این نهادها می توانند نقش مؤثری در انتقال مطالبات اجتماعی، ارتقای آگاهی عمومی و افزایش مشارکت شهروندان در فرایندهای سیاست گذاری عمومی ایفا نمایند.

فهرست منابع :

- (۱) جهان بین ، فرزاد و مطلبی ، مسعود . (۱۴۰۳). ارائه چرخه سیاست گذاری عمومی ارتقا یافته در فرآیند فهم و حل مسائل عمومی.. فصلنامه علمی سیاست پژوهی تحول در علوم انسانی، ۳(۲)، ۷۹-۱۰۴.
- (۲) غمامی، سیدمحمد مهدی و بستانی ، محمدحسین . (۱۴۰۰) . مبانی، معیارها و اصول حقوقی حاکم بر حوزه بندی انتخاباتی با بررسی موردی نظام انتخاباتی ایران، فصلنامه مجلس و راهبرد، ۱۰۶(۲۸)، ۶۴-۳۵.
- (۳) اشتریان ، کیومرث و قائمی اصل ، باقر . (۱۳۹۹). مدل سیاست گذاری مشارکتی چندسطحی. فصلنامه سیاست، ۵۰(۲)، ۴۲۳-۴۴۶.
- (۴) رستمی، ولی . (۱۳۸۷). مشارکت مردم در قانون گذاری جمهوری اسلامی ایران. مطالعات حقوق خصوصی، ۳۸(۱)
- (۵) معمار، رحمت اله . (۱۳۸۹). آسیب شناسی مشارکت سیاسی در خاستگاه های انقلاب اسلامی. پژوهشنامه متین، ۱۲(۴۸)، ۱۱۸-۱۴۱.
- (۶) جمینی ، داود و جمشیدی ، علیرضا. (۱۴۰۳). شناسایی مهمترین موانع جلب مشارکت شهروندان در فرایند تصمیم سازی های شوراهای اسلامی شهر ایلام. فصلنامه علمی و پژوهشی پژوهش و برنامه ریزی شهری، ۱۵(۵۷)، ۵۳-۶۶
- (۷) میرباقری، سید محسن . (۱۴۰۲). حکمرانی مشارکتی: روش ها و ابزارهای سیاسی آن در ایران. فصلنامه علمی راهبرد، ۳۲(۲)، ۱۷۵-