

The Role of Public Participation in Enacting Municipal Regulation: A Comparative Study of Western and Iranian Laws

Seyed Ahmad Habibnezhad¹

Zahra Ameri

Received: 06/06/2019; Accepted: 02/09/2019

Abstract

The right to self-determination can have different dimensions including in the local area and in the role which citizens can take in local-municipal regulations. This research discusses the mechanisms of citizen participation in the regulatory process in terms of local councils and, through employing comparative studies, expresses distinct examples and models of this participation. Despite the good experiences of leading countries in this area as to engaging citizens in the regulatory process, the results of the research demonstrate that, although there is a possibility of a general deduction of this participation from the upstream legal documents, there are no mechanisms for participating in local regulations or they are very weak and scarce in Iran. The impossibility of systematic and rational participation of citizens in regulation can be one of the most important causes of ineffectiveness and lack of willingness to obey municipal regulations and increase in the economic and social costs of implementing city councils' decisions.

Key words: Municipal Regulation, Initiative, Participation, Consultation, Referendum.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



1. Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Tehran, Farabi College (Corresponding Author); Email: a.habibnezhad@ut.ac.ir
2. Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Humanities, University of Bojnourd



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

نقش مشارکت مردم در وضع مقررات شهری؛ مطالعه تطبیقی در حقوق غرب و ایران

تاریخ دریافت ۹۸/۰۳/۱۶ - تاریخ پذیرش ۹۸/۰۶/۱۱ سیداحمد حبیب‌نژاد^۱

زهرا عامری^۲

چکیده

حق تعیین سرنوشت می‌تواند ابعاد مختلفی را به همراه داشته باشد از جمله در ساحت محلی و در نقشی که شهروندان می‌توانند در مقررات‌گذاری‌های محلی-شهری برعهده داشته باشند. این پژوهش سازوکارهای مشارکت شهروندان در روند مقررات‌گذاری از نقطه‌نظر شوراهای محلی را مورد بحث قرار می‌دهد و با استفاده از مطالعات تطبیقی، مصادیق و مدل‌های گوناگون این مشارکت را بیان می‌نماید. علیرغم تجارب خوبی که در کشورهای پیشرو در این حوزه برای مشارکت دادن شهروندان در فرآیند مقررات‌گذاری شاهد هستیم، نتایج پژوهش نشان می‌دهد در ایران گرچه امکان استنباط کلی این مشارکت از اسناد حقوقی بالادستی وجود دارد، اما سازوکارهای این قسم از مشارکت در وضع مقررات محلی در ایران وجود ندارد یا بسیار ضعیف و نحیف است. عدم امکان مشارکت منظم و منطقی شهروندان در مقررات‌گذاری می‌تواند از مهم‌ترین علل ناکارآمدی و عدم میل به اطاعت از مقررات شهری و بالارفتن هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی اجرای تصمیمات شوراهای شهر باشد.

واژگان کلیدی: مقررات‌گذاری شهری، ابتکار، مشارکت، مشورت، رفراendum.



۱. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، پردیس فارابی (نویسنده مسئول)؛ رایانامه:

a.habibnezhad@ut.ac.ir

۲. استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بجنورد



مقدمه

موضوع مشارکت عمومی در روند مقررات گذاری ریشه در مفهوم حق تعیین سرنوشت دارد. موضوع «حق تعیین سرنوشت» تحولات زیادی را پشت سر گذاشته است و در کنار ساحت ملی، ساحت فراملی و نیز محلی مورد توجه زیادی قرار گرفته است. «حق تعیین سرنوشت در سطح محلی» از زیرشاخه‌های حق بر تعیین سرنوشت محسوب گردیده و سبب می‌گردد تا سیستم عدم تمرکز یا حکومت محلی به‌عنوان پرتوهایی از حقوق بشر، جلوه‌ای خاص یابد؛ همچنان که حکومت محلی و تمرکززدایی می‌تواند شعار «دموکراسی به‌عنوان مدلی برای زندگی و نه تنها مدلی برای حکومت» را عینی‌تر محقق سازد. " (حبیب نژاد، ۱۳۸۹: ۱۱۲)

از سوی دیگر دموکراسی و اعمال حق حاکمیت توسط مردم به صورت مستقیم، اصل اولی در مردمسالاری است ولی به دلایل زیاد مخصوصاً پراکندگی جغرافیایی و کثرت جمعیتی چاره‌ای جز تحمل دموکراسی نماینده سالار نیست. شوراهای شهر نماد دموکراسی نماینده سالار در حکومت محلی می‌باشند و با وضع تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها درباره امور محلی تصمیم می‌گیرد.. " (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۵: ۱۴۱)

با این حال نمی‌توان تمام اختیار و اراده در مدیریت در حکومت محلی را به شورای شهر و اعضای سپرد. شهروندان به عنوان اصل در یک حکومت دموکراتیک -چه ملی و چه محلی- باید در فرآیند "تعیین سرنوشت" مشارکت نمایند و نمی‌توان به بهانه "نماینده‌گی" حق مشارکت را از آن‌ها سلب نمود. بیشتر نویسندگان معتقدند که اصول دموکراسی مشارکتی مستلزم این است که مردم متأثر از یک پیشنهاد تقنینی مورد مشورت در مورد آن قرار بگیرند و خواهان این باشند که نظراتشان قبل از این که آن سیاست تقنینی وضع گردد مورد بررسی قرار گیرد. قوانینی که توسط عموم مورد احترام قرار می‌گیرند





ارزششان را در جامعه از دست نمی‌دهند و برای حکومت نیز آسانتر است که قوانین مورد احترام همه را به اجرا بگذارد (Mzimakwe, 2010:503). این قوانین ناشی از درک صاحبان قدرت از وجدان جمعی می‌باشد که البته مقدمه لازم برای تشکیل این وجدان جمعی، وجود فضایی منطقی و برابر در گفتگوهای چند جانبه میان شهروندان با یکدیگر و با زمامداران است (حبیب نژاد، ۱۳۹۴: ۹۳).

با این استدلال، اگر چه مدیران دولتی، مقامات و رهبران جامعه ارزش مشارکت عمومی برای تنوعی از اهداف، فرآیندها و تصمیمات مورد شناسایی قرار داده اند، اما آنها رویه واحدی در طراحی فرآیند مشارکت برای دستیابی به نتایج مطلوب ندارند.

کشورها تجربه‌های مختلف در مورد مشارکت شهروندان دارند. این مشارکت شهروندان در حوزه‌های گوناگون متصور است از مرحله وضع مقررات تا اجرای آن و تا فرآیند نظارتی بر امور. این مقاله قصد دارد تا با نگاهی تطبیقی مشارکت شهروندان را در مرحله وضع مقررات شهری در ایران بررسی نماید و این موضوع را مورد توجه قرار می‌دهد که چگونه فرایند مشارکت عمومی در قانونگذاری شورای شهر به عنوان یک مجلس محلی می‌تواند تقویت شود و ایجاد اثر کند.

ضرورتی که پژوهش در این حوزه را ایجاب می‌نماید آن است که در حال حاضر فقدان آگاهی در مورد مقررات و فرایند مشارکت عموم در ایجاد مقررات در چارچوب جوامع محلی از جمله چالش‌هایی است که عموم با آن مواجه‌اند. چالشی که متعاقباً منجر به اجرای ضعیف یا ناکارآمد چنین مقرراتی می‌گردد.

بر اساس مطالعات تطبیقی رایج‌ترین اشکال مشارکت عمومی در فرایند مقررات گذاری شهری را می‌توان در چند مرحله مورد بررسی قرار داد و از تجارب سایر کشورها در این خصوص به منظور ارائه مدل استفاده نمود.





۱. مشارکت در مرحله پیش از وضع مقررات

مشارکت در این مرحله ناظر به هر گونه اقدامیست که می تواند منتهی به وضع مقررات شهری گردد. قالب این قسم از مشارکت غالباً در شکل ابتکار شهروندی^۱ نمایان می گردد. ابتکار شهروندی به عنوان ابزاری برای همکاری بین شهروندان و مقامات عمومی، اشاره به حق شهروندان برای پیشنهاد وضع یک قانون خاص به شورا یا نهاد محلی یا تصمیم گیری در مورد یک موضوع معین در چارچوب اختیارات مراجع محلی دارد (OSCE, 2016: 5) این ابتکار چند صورت دارد:

الف. ابتکار شهروندان گاه طرح یک پیشنهاد مقررات گذاری است که به الزامات رویه ای می انجامد و غالباً منجر به برگزاری رفراندوم در خصوص یک موضوع می گردد. چنین فرایندی را ابتکار تقنینی^۲ می گویند (Breuer, 2008: 9) در ابتکار تقنینی شورا مکلف است یا پیشنهاد را تصویب نماید یا در صورت رد، الزاما باید در مورد آن همه پرسى برگزار گردد. شکل دیگر فرایند نیز به این صورت است که پیشنهاد بلافاصله با طرح و در صورت فراهم بودن شرایط لازم مستقیماً به همه پرسى ارجاع می گردد.

ب: ابتکار گاهی پیشنهاد یا تقاضای سیاستگذاری عمومی از سوی مردم است که تصمیم گیری در مورد آن به مقامات سیاسی واگذار می شود و آن ها می توانند تصمیم بگیرند که آن پیشنهاد را بپذیرند، رد نمایند یا به رأی عمومی بگذارند (Bardazzi & Garamaschi, 2017: 2). اینچنین تقاضایی را ابتکار دستورکار^۳ نیز می نامند. این نوع ابتکار در مقایسه با مورد قبل اقدامی ناقص بوده و به مقام مربوطه این اختیار را می دهد تا تصمیم نهایی را در خصوص موضوع پیشنهاد شده اتخاذ نماید (Suksi, 1993: 47).

این دو شکل از ابتکار هر دو فعالانه عمل می کنند و مسئله یا پیشنهادی را که در دستور کار حکومت محلی نیست، مورد بحث قرار می دهد (Kersting, 2009: 13) با این تفاوت

1. Citizens' initiatives
2. Legislative initiative
3. Agenda initiative





که ابتکار تقنین در صورت فراهم شدن شرایط لازم مستقیماً به رأی مردم گذاشته می‌شود حال آن که حق پیشنهاد به مقامات شورای محلی ارائه می‌شود و اتخاذ تصمیم نهایی در مورد پیشنهاد داده شده با نمایندگان محلی مربوطه است. آغاز هر دوی این فرایندها غالباً با جمع‌آوری امضا به ابتکار خود شهروندان است که یا به شکل حضوری یا بطریق آنلاین صورت می‌گیرد.

در ایالات متحده، بسیاری از دولت‌های محلی این ابزار را با وضع قواعد محلی پذیرفته‌اند. در ریچموند^۱ هر فرد می‌تواند پیشنهاد مقرر ای را بدهد. اگر آن پیشنهاد رأی ده درصد حوزه انتخابیه شهری را بدست آورد نشستی عمومی برگزار می‌گردد و شورای محلی در خصوص آثار آن تقاضای گزارش‌هایی خواهد نمود. اگر آن پیشنهاد در نهایت در مجمع محلی تصویب نشد همه پرس‌های الزامی‌ای برگزار خواهد گردید.^۲

در سن آنتونیو برای معتبر بودن یک ابتکار قانونی ده درصد امضاهای رأی‌دهندگان لازم است. تقاضاها در دفتر شهردار شهر ثبت می‌شوند. دفتر، جمع‌آوری امضاها را تایید می‌نماید و آن‌ها را به شورای نمایندگان شهر ارسال می‌نماید. شورا می‌تواند یا آن پیشنهاد را تصویب نماید یا در مورد آن تقاضای برگزاری رفراندوم کند. وقتی که شورا تقاضایی را دریافت کرد باید الزاماً آن را مورد بررسی قرار دهد و یک نشست عمومی را با طراحان آن پیشنهاد برگزار نماید. وقتی ارزیابی شورا انجام شد باید حداکثر ظرف شصت روز تصمیم بگیرد. چنانچه پیشنهاد به رفراندوم گذاشته شد و توسط اکثریت رای‌دهندگان تصویب گردید به عنوان مقرر ی شهری تلقی خواهد گردید.^۳

در کانبرا - پایتخت استرالیا - ابتکار تقنینی به شکل لایحه ارائه می‌گردد. پیشنهاددهندگان باید کمیته‌ای را شکل دهند و پیشنهادی را ترسیم نمایند. این پیشنهاد به کمیسیون انتخاباتی محلی ارجاع می‌گردد تا وجود شرایط لازم در پیشنهاد را تایید نماید. به محض اینکه امضاهای اولیه جمع‌آوری شدند کمیسیون انتخاباتی آن‌ها را تایید می‌



1 .Richmond

2 . [https://ballotpedia.org/Richmond,_California,_Rent_Control,_Measure_L_\(November_2016\)](https://ballotpedia.org/Richmond,_California,_Rent_Control,_Measure_L_(November_2016))

3 .https://ballotpedia.org/Laws_governing_local_ballot_measures_in_Texas



نماید و چک می کند که پیشنهاد صحیح است. بعد از برداشته شدن اولین مانع، جمع آوری رسمی امضاها آغاز می شود. پیشنهاد باید امضای حداقل ۵ درصد رأی دهندگان را بدست بیاورد. سپس پیشنهاددهندگان لایحه ای را با کمک دادستان کل ترسیم می کنند و اوست که پیشنهاد را مناسب برای ارائه به مجلس قانونگذاری محلی تشخیص می دهد. این ارائه باید ظرف شش ماه انجام شود و در نهایت این مجلس است که تصمیم می گیرد آن را تصویب یا رد نماید. در موردی که رد نماید یک فراندوم عمومی اجباری برگزار خواهد گردید (Williams & Chin, 2000: 3).

در اسلواکی کلیه شهروندان می توانند تقاضای وضع مقرراتی را نمایند. ۵۰ درصد از حوزه انتخابیه باید متن پیش نویس آن را امضا نمایند. برگزاری فراندوم در اینصورت اجباریست و در صورتیکه اکثریت نسبی آرا در فراندوم حاصل آید قانون مصوب تلقی می گردد. (Nemec&et.al, 2012: 314)

در ژنو ابتکار تقنینی اجازه پیشنهاد یک فراندوم در مورد موضوعات معین را می دهد. امضاها باید ظرف چهار روز از زمانی که شورا موضوع را مورد بحث قرار می دهد جمع آوری گردد. کمیته ای از پیشنهاددهندگان پیشنهاد فراندوم را ثبت می کند. پیش برندگان پیشنهاد باید پیش از جمع آوری امضاها شورای محلی را از تصمیم خود آگاه سازند. امضای ۴ درصد از رای دهندگان لازم است. به محض جمع آوری امضاها برای تایید به سرویس رای دهی و انتخابات ارائه خواهد شد. در صورت تایید امضاها در خصوص آن پیشنهاد فراندوم برگزار می گردد و اگر آن پیشنهاد رأی اکثریت مطلق را بدست آورد تصویب خواهد شد. (Buetzer, 2011:144)

در کلمبیا ده درصد از رای دهندگان هر شهر می توانند پیش نویس مقررات را تهیه نمایند. اگر شورای محلی پیشنهاد را تایید نکند می تواند تقاضای برگزاری فراندوم را نماید. اگر امضاها به ۲۰ درصد برسد برگزاری فراندوم اجباری است. نماینده مبتکران باید توسط شورای شهر دعوت شود و در طول فرایند ابتکار نظراتش استماع گردد (Breuer, 2007:563).





در بونیس آیرس آرژانتین، دارندگان حق رای، در قالب ابتکار دستورالعمل مبدعان ابتکارند و باید سخنگویی انتخاب کنند که نماینده آنها باشد. مجلس قانونگذاری محلی، هیأت مدیره ای را تشکیل می دهد که به پیشنهاد دهندگان در ارائه و تایید این که ابتکار عمل در رابطه با یک مساله شهری و با رعایت تمام الزامات قانونی آن است کمک می کند. پس از تایید درخواست توسط این نهاد، فرایند جمع آوری امضا برای پیشنهاد آغاز می شود. یکسال زمان برای جمع آوری امضا وجود دارد و باید حداقل یک و نیم درصد واجدین حق رأی آن را امضا کنند تا پیشنهاد به شورای محلی برسد و نمایندگان در مورد آن رأی دهند. شورای شهرداری در مورد پیشنهاد بحث می کند و آن را می پذیرد یا رد می کند. مدت بررسی این پیشنهاد یک سال است که چنانچه به تأخیر افتد و در این مدت امضاها به بیش از ۱۵ درصد برسد باید رفراندوم در مورد آن پیشنهاد برگزار شود).

(Breuer, 2007:564)

در مادرید اسپانیا هر شهروند می تواند حضوری یا آنلاین پیشنهاداتی را ارائه نماید. اگر این پیشنهاد رأی یک درصد رأی دهندگان ثبت نام شده بالای ۱۶ سال را بدست بیاورد به مشورت عمومی ارجاع خواهد گردید. سپس ارزیابی فنی پیشنهاد توسط شورای شهر صورت خواهد گرفت که باید در ظرف مدت سی روز گزارشی در مورد قانونی بودن، صلاحیت و هزینه های اقتصادی آن آماده نماید. در مرحله بعد مشاوره عمومی صورت خواهد گرفت. شهردار باید آن مشاوره ها را در یک جلسه عمومی سازماندهی کند نتیجه جلسه باید رای اکثریت مطلق را بدست آورد. اما در نهایت این شورای شهر است که در مورد نتیجه حاصله تصمیم خواهد گرفت. (Besley & Coate, 2008:385)

در هلستینکی فنلاند دو درصد از ساکنان دارای حق رای شهر می توانند طرح پیشنهاد نمایند. پیشنهاد در دستور کار شورای محلی قرار می گیرد و مدت ۶ ماه در مورد آن بحث و بررسی انجام می شود و شورا پیشنهاد دهندگان را از تصمیم خویش مطلع خواهد ساخت. (Büchi, 2011:213)





در نروژ هر فرد می تواند موضوعی را که تحت صلاحیت مقامات محلی است پیشنهاد دهد. اگر پیشنهاد به امضای ۳۰۰ نفر برسد منجر به تصمیم گیری مقامات محلی در ظرف شش ماه و آگاهی دادن به حامیان پیشنهاد است. (Adamiak, 2011:118)

در ایتالیا اگر پیشنهادی توسط حداقل ده درصد از رای دهندگان مورد حمایت قرار گیرد. حداقل ۹۰ روز بعد از طرح ابتکار، شورای شهر ملزم به بحث در مورد موضوع و اطلاع دادن به شهروندان در مورد تصمیمش است. (OSCE, 2016: 6)

در ژنو چهار درصد از رأی دهندگان باید پیشنهاد را امضا نمایند. شورا باید ظرف یک سال تصمیم بگیرد و مقرر ای در مورد آن پیشنهاد را در صورت تصویب پیش نویس نماید. اگر پیشنهاد را تصویب ننمود باید پیشنهاد متقابلی را ارائه نماید یا به عبارت دیگر باید جایگزینی ارائه نماید. (Buetzer, 2011:140)

در جمهوری کوزوو، متقاضیان باید پیش نویس مقررات پیشنهادی را به رئیس شورای شهر ارائه دهند. پیش نویس مقررات پیشنهادی باید توسط ۱۵ درصد از رأی دهندگان ثبت نام شده برای بررسی توسط شورای شهر امضا شود. شورای شهر موظف است که مقررات پیشنهادی را بررسی و طی ۶۰ روز از دریافت آن اقدام لازم را انجام دهد. (Tahiri, 2009:25)

در گرجستان یک تقاضا، باید توسط حداقل یک درصد رای دهندگان ثبت شده در آن شهرداری امضا شود. شهرداری موظف است پروژه را ظرف یک ماه پس از ثبتش بررسی نماید. نماینده تعیین شده توسط گروه مبتکران تهیه کننده پیش نویس حق شرکت در بحث را دارد که منجر به رأی دادن در مورد پیشنهاد پروژه می شود. (Council of Europe, 2016:11)

در مجارستان، در طرح پیشنهاد، رأی ۵ تا ۱۰ درصد از رای دهندگان لازم است. این وظیفه شورا است که در نزدیکترین جلسه خود درباره پیشنهاد مردم بحث کند و تصمیم بگیرد" (Fazliu, 2016:145)

در ژاپن درخواست وضع یک آیین نامه جدید با امضای یک پنجاهم یا بیشتر رای دهندگان واجد شرایط به روسای قوه مجریه حکومت محلی تقدیم می شود. این روسا باید





نشست شورا (مقننه محلی) را ظرف بیست روز تشکیل و آن را با پیوست نظرات روسای قوه مجریه به مجلس محلی تقدیم کند. مجلس مقید به پیش نویس مورد درخواست شهروندان نیست و صلاحیت تصمیم‌گیری نهایی با شوراهای محلی است. (همتی، ۱۳۹۷، ۱۳۱)

چنانکه آشکار است انواع مختلف ابتکار شهروندان به شیوه‌های گوناگون به دموکراسی نمایندگی ارتباط می‌یابند. در صورت استفاده از ابزارهای دموکراسی مستقیم به عنوان ابزار واکنشی و انفعالی (زمانی که فرصتی در اختیار شهروندان برای رأی دادن در مورد پیشنهادات یا تصمیمات مقامات دولتی فراهم می‌شود)، آنها می‌توانند به عنوان مکمل دموکراسی نمایندگی توصیف شوند. از سوی دیگر، زمانی که آنها فعالانه عمل می‌کنند (زمانی که شهروندان خود می‌توانند پیشنهادهایی برای قرار دادن در دستور کار سیاسی داشته باشند و بنابراین بر وضعیت قانونی تاثیر بگذارند)، آنها می‌توانند جایگزین دموکراسی نمایندگی باشند، چرا که شهروندان نقش قانونگذار را برعهده می‌گیرند. در مجموع، ابتکار، اجازه باز کردن راه‌های مکمل برای مشارکت در تصمیم‌گیری فراتر از انتخاب صرف نمایندگان محلی را می‌دهد و توسعه و حمایت از ایده‌ها از پایین به بالا را تشویق می‌کند. (Beramendi et al., 2008:80-83) از آثار مثبت این ابتکارات آنست که حتی اگر جنبه الزامی نیز نداشته باشد از آنجا که معمولاً با امضا و حمایت شمار زیادی از شهروندان همراه است می‌تواند در جهت دهی کلی به سیاستها و مقررات گذاری‌های شهری موثر واقع شود. همچنین الزام بسیاری از مجامع محلی به دعوت از پیشنهاددهندگان در هنگام بررسی یک پیشنهاد به گسترش مذاکره میان مردم و نمایندگانشان می‌انجامد و می‌تواند با رساندن آن‌ها به درکی مشترک امکان پذیرش تصمیم از سوی نهاد محلی یا اقناع بهتر شهروندان در صورت عدم پذیرش آن را فراهم سازد. در مواردی که جمع‌آوری و ثبت امضا بصورت آنلاین نیز پیش‌بینی گردیده است انجام فرایند سهل‌تر و کم‌هزینه‌تر است.

هر دوی این فرایندها خالی از ایراد نخواهد بود. چنانکه در پیشنهاد دستور کار، مشکلی که امکان بروز دارد اینست که صرف ارائه پیشنهاد بدون تشریح جزئی آن ممکن است در جریان بحث و مذاکره بین نهادهای مربوطه تدریجاً تغییر ماهیت داده و از شکل اولیه خود





دور گردد. در ابتکار تقنین نیز که عمدتاً با تهیه پیش نویس قانون همراه است مشکلاتی وجود دارد که می تواند فرایند اجرایی نمودن آن را با دشواری همراه سازد، زیرا آگاهی های حقوقی و فنی خاصی برای تهیه پیش نویس لازم است. در این مرحله راه حل پیشنهادی می تواند این باشد که یک کمیته یا نهاد حمایتی حمایت فنی از ابتکار تقنین را برعهده گیرد یا حداقل زمان مناسب برای بررسی و اصلاح پیشنهاد پس از ارائه اولیه پیشنهاد در نظر گرفته شود. ضمن اینکه در هر دوی این ها ما با فرایندهایی بعضاً هزینه آور مواجهیم، هم از نظر منابع و هم از نظر بسیج نیروها و امکانات و کاری که باید برای جمع آوری امضا ها صورت بگیرد، بویژه که تصویب پیشنهاد در بسیاری از موارد الزام آور نیست و ممکن است ارائه پیشنهاد به تحمیل هزینه، بی هیچ نتیجه نهایی بینجامد.

۲. مشارکت شهروندان در حین وضع مقررات

اگر تمرکز بر روی فرایند و نه صرفاً بر اهداف باشد، تلاش ها برای تعمیق دموکراسی به سمت گسترش فرایندهای مشورتی است یعنی توسعه گفتگوهای که در آن دیدگاه های مختلف مورد توجه و احترام قرار می گیرند. در این حالت استفاده از سازوکارهایی چون مباحثات عمومی و کمپین هایی که در طول ابتکارات و رفراندم ها ایجاد می شود، می تواند مورد توجه قرار گیرد (Schiller, 2011:63).

در برخی از کشورها مشورت در مرحله پیش از تصویب مقررات الزامیست. چنانکه در مجارستان، قانون، نهادهای دولتی و حکومت های محلی را ملزم می سازد تا پیش نویس قوانین را بر صفحات اینترنتی شان همراه با توضیحات اضافی در مورد پیش نویس و دیگر اسناد ضروری قرار دهند. در ارمنستان قانون تصمیم گیری شفاف توسط نهادهای دولتی و حکومت های محلی، مقامات محلی را به مشورت با شهروندان و انجمن هایشان در روند تصویب قوانین حقوقی ملزم می کند. قانون حق مشورت را به عنوان یک حق لازم الاجرا تعریف می نماید و نه صرفاً یک حق اعلامی. (Council of Europe, 2016:6)

رایج ترین روش هایی که حکومت های محلی از طریق آن مشورت با شهروندان را میسر می سازند را می توان در اشکال زیر ترسیم کرد:





۲-۱. مناظرات و نشست‌های عمومی:

این نوع مشارکت شهروندان در بسیاری از کشورها از جمله اتریش، کرواسی، استونی، یونان، مجارستان، مالت، رومانی، صربستان، اسلونی، اسپانیا، مقدونیه، ترکیه و اوکراین به رسمیت شناخته شده است و هدف از آن جمع‌آوری نظرات عمومی و تبادل اطلاعات در مورد مسائل و مقررات است قبل از اینکه تصمیمی اتخاذ شود. (OSCE, 2016:8)

قانون اساسی آفریقای جنوبی تصویب مقررات را پیش از اینکه مقرر پیسنهادی برای اظهارنظر عموم منتشر شده باشد ممنوع می‌کند. در این کشور ابتدا پیش نویس مقرر توسط یک عضو شورا یا یک کمیته شورا آماده خواهد شد. سپس شورا باید با عموم در مورد پیش نویس مشورت کند. کمیته شهرداری حکم به برگزاری جلسه‌ای عمومی به این منظور خواهد داد. طرح‌واره جلسات عمومی از طریق مشورت با ذینفعان کلیدی معین خواهد شد و سپس در اشکال مختلف اطلاع‌رسانی خواهد گردید. نسخه کامل پیش نویس برنامه و مقرر به زبان انگلیسی منتشر خواهد شد و خلاصه‌ای از آن در سه زبان دیگر در دسترس قرار گرفته و در سطح عمومی ارائه می‌شود. میزان قابل توجهی کپی برای توزیع بصورت نرم‌افزاری و سخت‌افزاری برای اظهارنظر عمومی در دسترس آن‌ها قرار خواهد گرفت. پیشنهادات عمومی اعم از شفاهی و کتبی ثبت و ضبط خواهد گردید و توسط مدیر شهر به شورا برای بررسی ارائه خواهد شد. کپی سند یا سیاست تأیید شده و یا مقرر اعلام شده در قالب نرم / سخت در سایت‌های تعیین شده شهرداری قابل دسترسی خواهد بود. مدیر شهر مسئول تضمین این است که نظرات عمومی از طریق ساختار تصمیم‌گیری صحیح در شورا و برای اطلاع‌رسانی به عموم از نتایج تصمیمات گرفته شده توسط شورا کانالیزه خواهد شد. (Mzimakwe, 2010:46)

در شهرهای این کشور همچنین کمیته‌های بخش شکل گرفته‌اند. کمیته شامل یک عضو شورا و حداکثر ده نفر از مردمی است که توسط عموم انتخاب می‌شوند. رئیس کمیته بخش که شورایار نام دارد رابط مستقیم بین شورای محلی و مردم است. مسئولیت





شورایار اطمینان از این است که مردم مورد مشورت قرار می گیرند و در مورد تصمیمات شورا و برنامه بودجه و هر برنامه دیگری که ممکن است بر ایشان اثر بگذارد به آن ها اطلاع رسانی می شود. (Tau,2013:157)

در ایتالیا شورا یا شهردار ممکن است تقاضای برگزاری نشست های عمومی در زمان آماده سازی مقررات توسط شورا و اتخاذ تصمیمات مهم را نمایند. برگزاری نشست عمومی تنها پس از یک کمپین تبلیغاتی موفق به منظور جذب شهروندان علاقه مند به شرکت در این فرایند، دنبال می شود. موفقیت کمپین در صورتی تضمین میگردد که حداقل یک ماه قبل از برگزاری نشست عمومی شکل بگیرد، بطوریکه شهروندان زمان کافی برای بحث در مورد موضوع را در جمع خانواده و دوستان خویش داشته باشند. زمان و مکان جلسات معین و در دسترس عموم قرار می گیرد و از طریق کمپین های تبلیغاتی به همه اطلاع رسانی می گردد. پیش از برگزاری نشست تمام اطلاعات و اسناد لازم برای شهروندان، از جمله برنامه ریزی رویداد، اطلاعات پیشینی مهم، گزارش نهایی، مطالعات عمومی و غیره منتشر می شود. در این فرایند تعریف دقیق از قواعد قابل اجرا وجود دارد از جمله نقش ذینفعان درگیر، زمانبندی برای بحث در مورد هر مسئله، تعداد دفعاتی که هر فرد می تواند صحبت کند، مدت صحبت و غیره. یک تسهیل کننده بی طرف حرفه ای برای اداره نشست عمومی به کار گرفته می شود تا اطمینان حاصل شود که قواعد تعیین شده به طور موثر اجرا می شوند. فضایی آماده می شود و تجهیزات صوتی و تصویری در دسترس برای شرکت کنندگان برای دیدن و شنیده شدن قرار می گیرد، نام و شماره تلفن شرکت کنندگان برای پیگیری آینده ثبت می شود. نتایج نشست عمومی در یک گزارش مکتوب نوشته شده که از طریق رسانه ها به عموم مردم ارائه می شود. مقامات محلی اقدامات وعده داده شده را در نشست عمومی به اطلاع عموم می رسانند و اطمینان می دهند که نتایج جلسه عمومی در تصمیم گیری رسمی در نظر گرفته میشود. (OSCE, 2016:8-9)

در اوگاندا عضو شورا حق پیشنهاد لایحه را دارد. چهارده روز پیش از آنکه در مورد آن در شورا بحث شود، لایحه در یک نشریه محلی، منتشر می شود و نسخه هایی از آن به





جامعه هدف داده می‌شود. علاوه بر این، لایحه منتشر شده به اعضای شورا برای مطالعه و نیز مشورت با عموم مردم داده می‌شود. قانون جزئیات دقیقی در مورد نحوه انجام مشاوره و مکانیسم برای اطمینان از این که واقعا انجام شده است، نمی‌دهد اگر چه استفاده از "باید" نشان دهنده ماهیت اجباری این الزام است. این لایحه در طی چهارده روز از تاریخ انتشار آن مورد بحث قرار می‌گیرد (Kiyaga & et.al, 2009:26-27)

امروزه در بسیاری از کشورها به منظور بهره‌مندی بیشتر و کیفی‌تر از نظرات عمومی شیوه‌های جدیدی در پیش گرفته می‌شود از جمله:

۲-۱-۱. گروه‌های کانونی^۱

یک گروه کانونی یا گفتگوی گروهی متمرکز، نوعی از مصاحبه‌ی گروهی متشکل از یک گروه کوچک (معمولا ۶ تا ۱۵ نفر) است که برای به دست آوردن اطلاعات در مورد ترجیحات و ارزش‌های متفاوت افراد مختلف شرکت‌کننده در یک بحث که در آن موضوع ذینفعند شکل می‌گیرد. (Kahan, 2001:130)

جلسات این گروه‌ها می‌تواند به صورت آنلاین برگزار شود. هدف از این گروه‌ها آشکار کردن نگاه‌های مختلف درباره یک موضوع در یک گروه و استخراج این نگاه‌ها و رویکردها است. تاکید بر معنایابی مشترک با واکاوی نظرات افراد مختلف شرکت‌کننده نتیجه‌ایست که از این مصاحبه‌ی گروهی حاصل می‌شود. در این گروه‌ها شرکت‌کنندگان می‌توانند پاسخ‌ها و سوالات یکدیگر را مورد نقد و ارزیابی قرار دهند و با واکاوی آرای یکدیگر به درکی مشترک از موضوع دست یابند. (Kaplowitz, 2001: 240) آگاهی از این فهم مشترک به شوراهای محلی در وضع قواعدی که می‌تواند در راستای منافع مشترک شهروندان باشد کمک می‌نماید.





۲-۱-۲. هیات منصفه شهروندان^۱

هیات منصفه شهروندان (ژوری شهروندی) از سه گروه افراد تشکیل شده است: شهروندان، شهود متخصص و تسهیل کنندگان. دوازده نفر یا بیشتر از عموم در روند گفتگو تحت هدایت یک "تسهیل گر" شرکت می کنند (Purdam, 2012:6). آنان به پرسش از متخصصین ویژه ای می پردازند که شهود نامیده می شوند و بواسطه آگاهی شان از یک موضوع خاص انتخاب شده اند (Wakeford et al, 2015:238). در نهایت پیشنهاد شهروندان با بهره گیری از اطلاعات این متخصصین در قالب گزارش شهروندان برای مقامات محلی ارسال می شود. نهاد مربوطه (به عنوان مثال شورای محلی) باید به این گزارش پاسخ دهد یا به موجب آن اقدام نماید یا توضیح دهد که چرا با آن مخالف است. این هیات ها نخستین بار در آمریکا شکل گرفتند اما بیشترین استفاده آن ها در انگلستان بوده است. از این مدل همچنین در استرالیا، هند و برزیل استفاده می شود. (OSCE, 2016:41) جلسات هیأت منصفه در صورتی که شورا خود را ملزم به تصویب پیشنهاد آن ها بداند و این مدل سیاست مشارکتی تبدیل به یک جنبه نهادی شده قانونگذاری گردد می تواند بسیار نقش مهمی در تضمین کیفی مشارکت شهروندان ایفا نماید.

۲-۱-۳. مشاوره های مکتوب

ارائه پیشنهادات در مورد مقررات پیشنهادی توسط شوراهای محلی گاهی بصورت مکتوب است. در ارمنستان بازه زمانی ۱۵ روز پس از انتشار آنلاین پیش نویس قوانین، برای دریافت نظرات و پیشنهادات عموم بصورت مکتوب تعیین شده است. در مولداوی، پیش نویس قانون قبل از اینکه برای تصویب به مراجع ذیصلاح ارائه شود، باید توسط آن مقامات و موسساتی که به طور مستقیم در موضوع پیشنهادی دخیلند مورد تایید قرار گیرد. مدت بررسی پیش نویس قانون توسط مقامات ذیربط ۱۰ روز است. در شرایط خاص (مانند موارد پیچیده و حجیم)، می توان آن را تا یک ماه تمدید کرد. اگر از مقامات یا

1. Citizens' Jury
2. facilitator





سازمان های مربوطه پاسخی دریافت نکرده و تمديد دوره درخواست نشده باشد، پيش نويس قانون بدون اعتراض و پيشنهادات تصويب مي شود. (Council of Europe, 2016:17) در آذربايجان کليه نهادهای محلی و از جمله شوراهای محلی بایستی بر روی وب سایت هایشان یا از طریق رسانه ای جمعی اطلاعاتی را در مورد آغاز یک مشورت مکتوب در مورد پيش نويس قوانيني که آماده کرده اند منتشر نمایند. این مقامات محلی حداقل ۷ روز کاری را برای ارائه نظرات و پيشنهادات در مورد پيش نويس قوانين تعيين مي کنند. بعد از بحث و ارزيابي پيشنهادات و نظرات ارائه شده مقامات محلی ظرف دو هفته توجیه خود برای برای بررسی یا رد پيشنهادات را ارائه خواهند نمود و آن را منتشر خواهند کرد (ماده ۱۶ قانون مشارکت عمومی آذربايجان)

سوال مهمی که هم پس از مباحثات عمومی و هم پس از مشاوره های مکتوب قابل طرح است اینست که بعد از استماع نظرات افراد در مباحثات عمومی یا کسب نظر مکتوب آن ها در مورد پيش نويس قوانين اينست که مقامات باید با آن نظرات و پيشنهادهای چگونه برخورد نمایند؟ سوال اینست که آیا آن اظهارنظرها باید بخشی از پيش نويس نهايي مقرر را که قرار است به تصويب شورا برسد را شکل دهد؟ اگر پاسخ به این سوال مثبت باشد سوال بعدی اینست که آیا مردم حق مراجعه و بازخواست در موردی که اظهاراتشان چه شفاهی و چه مکتوب بخشی از متن نهايي را تشکیل نمی دهد دارند؟ بنظر می رسد که نهادهای سازی مشارکت عمومی مردم باید با این توضیح که چرا دیدگاهشان رد یا پذیرفته می شود محقق گردد. بیان دلایل رد یا تایید به مردم این امکان را می دهد تا دانش کافی در مورد اینکه چرا اقدام خاصی به نفع یا علیه آن ها انجام شده است را بدست آورند و نیز تضمین می نماید که اعضای شوراهای محلی به عنوان نمایندگان آن ها در هر صورت در برابر انتخاب کنندگان پاسخگو هستند.

۳. مشارکت پس از وضع اولیه مقررات

مشارکت شهروندان در این مرحله پس از تصويب اولیه مقررات در شوراهای محلی است. تصویبی که لزوماً به معنای خاتمه کار نیست، بلکه حتی پس از تصويب هم امکان





اعمال نظر شهروندان وجود دارد. تاثیرگذاری در این مرحله معمولاً از طریق فراندوم صورت می گیرد. فراندوم به معنای مراجعه مستقیم به آرای عمومی است. در رایج ترین شکل آن، یک سوال یا موضوع توسط نهاد تصمیم گیر محلی در قالب برگه رای به شهروندان برای تصویب ارائه می شود و آن را فراندوم تقنینی می گویند. (Crowley, 2008:1) تفاوت این شکل از اقدام با ابتکار عام شهروندان در پیشنهاد وضع قوانینی که ممکن است منتهی به رای عمومی شود اینست که در همه پرسی، ابتکار مراجعه به شهروندان به پیشنهاد مقامات محلی است اما در ابتکار، پیشنهاد مراجعه با مردم رای دهنده است. (رستمی، ۱۳۸۷: ۱۸۲) شکل دیگر همه پرسی به شهروندان اجازه می دهد که بتوانند قوانینی را که توسط نهادهای سیاستگذار محلی پیشنهاد و تایید می شود را متوقف کنند و تصویب آن مقامات را به رای عمومی بگذارند. چنین فراندومی را فراندوم لغو نیز می نامند. و توی عمومی نام دیگریست که برای این شکل از تصمیم شهروندان در نظر گرفته می شود. (Breuer, 2008:14)

در برخی شهرهای آمریکا به شهروندان اجازه داده می شود در خصوص مقررات محلی که به وسیله شورای شهر تصویب شده است تصمیم گیری کنند. برای اظهار نظر در یک موضوع و اعتراض به آن متقاضی باید تعداد معینی امضا را در زمان مشخصی از تاریخ وضع مقررات جمع آوری کند. مقررات مربوط به فراندوم در شهرها به طور قابل ملاحظه ای متفاوت هستند. برای مثال در سان دیه گو اگر متقاضیان امضای ۵ درصد از رأی دهندگان ثبت نام شده را ظرف سی روز از تاریخ اقدام شورا (وضع مقررات) جمع کنند می توانند تقاضای برگزاری همه پرسی نمایند. اگر این تعداد امضا حاصل آید شورای شهر می تواند پیش از برگزاری همه پرسی مصوبه خود را لغو نماید. اگر شورا تقاضا را رد کند مصوبه شورا به رأی دهندگان عرضه می شود و اگر کمی بیشتر از نصف رأی دهندگان از لغو آن حمایت کردند مصوبه شورا لغو می شود. در لس آنجلس برای برگزاری یک فراندوم اخذ امضای ۱۰ درصد از آرای که در رأی گیری قبلی انتخابات شهرداری به

1 .Abrogative referendum

2 .Popular veto



دست آمده است ضروری است. مدت زمان تعیین شده برای جمع آوری امضاها ۳۰ روز از تاریخ روزی است که موضوع مورد تقاضای رفراندوم توسط شورا تصویب شده است. (Matsusaka, 2002:4) در فیلیپین رفراندوم لغو برای یک مقرر مصوب توسط مجمع محلی تقنینی در صورتی برگزار می شود که پیشنهاد برگزاری آن توسط حداقل ده درصد از رای دهندگان ثبت شده در آن شهر امضا شود.

مواردی از همه پرسشی تقنینی محلی هم در بسیاری از کشورها وجود دارد. در فرانسه شورای شهر یا روستا حق برگزاری همه پرسشی محلی در امور مربوط به صلاحیت شورا را دارد. پیشنهاد برگزاری همه پرسشی محلی هم از سوی شهردار یا دهیار یا اعضای شورای شهر با شرایطی و همچنین از سوی مردم امکانپذیر است. (عباسی، ۱۳۸۷: ۲۹۳) در ارمنستان رفراندوم محلی با تصمیم شورای محلی قابل برگزاریست و تصویب یک متن نیاز به موافقت یک سوم رأی دهندگان ثبت نام شده دارد. در مولداوی رفراندوم محلی به تقاضای نیمی از اعضای شورا برگزار می گردد و اگر بیش از یک سوم واجدین شرایط رای دهی آن را تصویب کنند نتیجه اش معتبر است. (Council of Europe, 2016:24-72). در ایتالیا نیز شورا می تواند به ابتکار خود تصمیم گیری در مورد موضوعات تحت صلاحیتش را به رفراندوم واگذار نماید. تصمیم مصوب به موجب رفراندوم برای شورا الزامیست. (OSCE, 2016:7) در مجارستان، رفراندوم توسط شورای شهرداری، یک چهارم اعضای آن یا یکی از کمیته های آن، تقاضا می شود. در بلغارستان به تقاضای یک چهارم از شورای شهر، شهردار شهرداری یا فرماندار منطقه امکان برگزاری همه پرسشی تقنینی وجود دارد. در مالتا تصویب کلیه مقررات شهری می تواند موضوع رفراندوم باشد. در ایرلند پیش نویس طرح های مالی به رفراندوم گذاشته می شود. (Council of Europe, 2005:30-33)

۴. مشارکت شهروندان در مقررات گذاری محلی در ایران

مشارکت شهروندان در مقررات گذاری ناشی از پذیرش حق تعیین سرنوشت شهروندان در امور ملی و محلی است و با دموکراسی ارتباط وثیقی دارد. لزوم مشارکت





شهروندان در وضع قانون- به معنای عام- در اسناد بالا دستی چه در عصر مشروطه و چه بعد از تشکیل نظام جمهوری اسلامی ایران- غیر از اصل ۵۹ قانون اساسی - به طور صریح ذکر نشده است هرچند که اصل "مشارکت" در قانون اساسی کنونی مورد توجه قرار گرفته است .

مقدمه قانون اساسی بر اصل مشارکت تأکیدهای زیادی نموده است. «مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه» در مقدمه قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته است که دو وصف «فعال» و «گسترده» می تواند شامل همه ی مراحل از همه ی فرآیندهای تحولی جامعه از جمله مقرراتگذاری باشد و البته قانون اساسی به عنوان متولی برنامه ریزی این مشارکت اعلام شده است ؛ « قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم گیری های سیاسی و سرنوشت ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می سازد» (مقدمه قانون اساسی) و چند راه مشارکت فعال -یعنی شرکت در انتخابات و نظارت همگانی - نیز پیش بینی شده است « امت مسلمان با انتخاب مسئولین کاردان و مؤمن و نظارت مستمر بر کار آنان به طور فعالانه در ساختن جامعه اسلامی مشارکت جویند » (مقدمه قانون اساسی)

در میان اصول قانون اساسی نیز دولت جمهوری اسلامی ایران متعهد گردیده است که تمام امکانات خود را در جهت « مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» به کار برد که البته جنس این تعهد از زمره تعهدات به نتیجه تدریجی محسوب میگردد (حبیب نژاد و سعید، ۱۳۹۶) ولی به هر حال این تعهد دولت نیز عام بوده و در خصوص مشارکت فعال شهروندان در مقرراتگذاری قابل استناد است زیرا مقررات گذاری شهری از مصادیق عینی تعیین سرنوشت محلی شهروندان می باشد.

شاید بتوان به لزوم اتکای اداره امور کشور بر اساس آرای مردم در اصل ششم قانون اساسی نیز توجه نمود. ممکن است دیدگاهی اعتقاد داشته باشد که اصل ششم قانون اساسی راه را بر مشارکت مستقیم شهروندان در تعیین سرنوشت خود در حوزه مدیریت محلی بسته است زیرا اصل به صراحت اشاره به آن دارد که اداره امور کشور باید با اتکا به آرای





عمومی از دو طریق باشد: انتخابات و همه پرسی و غیر از این دو راه را نمی توان مشروع دانست. این دیدگاه نمی تواند درست باشد زیرا از واژه «اتکاء» نمی توان چنین برداشت مضیق و محدودکننده ای را دریافت و نیز ذیل اصل نهم قانون اساسی اعلام می دارد که «هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادیهای مشروع را، هر چند با وضع قوانین و مقررات، سلب کند» و یکی از این آزادی های مشروع، آزادی در حق تعیین سرنوشت - ملی یا محلی - است.

از اصل (۵۹) قانون اساسی که تنها اصل صریح در مشارکت مستقیم شهروندان در قانونگذاری است، نمی توان برای مشارکت شهروندان در امر مقررات گذاری های شهری بهره مستقیم برد زیرا محور در اصل (۵۹) قانون اساسی «اعمال قوه مقننه» است که خروج موضوعی از مقررات گذاری های شهری دارد هر چند می توان اینگونه برداشت نمود که در جایی که تدوین کنندگان قانون اساسی امکان مشارکت مستقیم شهروندان در «قانونگذاری» را پذیرفته اند، به طریق اولی می توان از مشارکت مستقیم شهروندان در «مقررات گذاری» دفاع نمود.

بند (۱۹) سیاست های کلی نظام در امور اداری نیز هرچند به طور کلی بر «زمینه سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت های مردمی در نظام اداری» تاکید نموده است ولی می توان این بند را در شورای شهر - به مثابه یک اداره - نیز صادق دانست و خواستار استفاده هرچه بیشتر مشارکت شهروندان از جمله در مرحله وضع مقررات شهری دانست. از فضای اسناد بالادستی که خارج شویم، اصل مشارکت ذینفعان در تصمیم گیری های اداری، پذیرفته شده است و «مقام اداری مکلف است پیش از اتخاذ هر تصمیمی که بر حقوق، منافع و امتیارات یک فرد یا افراد تاثیر نامطلوب می گذارد فرصت استماع نظرات و سخنان وی و امکان دفاع کافی از خود را برای آنها فراهم آورد» (هداوند و دیگران، ۱۳۸۹: ۷۰).

این مشارکت مقتضای چند چیز را دارد:

- اولا مقامات عمومی روش و شیوه تصمیم و اقدام خود را به شهروندان اعلام نمایند؛
- ثانیا متن های پیش نویس تصمیمات خود را منتشر نمایند؛





ثالثاً باید زمان و فرصت مناسبی را در اختیار شهروندان جهت اظهار نظر اعلام نمایند؛ بنابراین همچنانکه محققان معتقد هستند «سازمان های عمومی مکلفند به ساده ترین زبان ممکن و به صورتی قابل فهم و بدون هرگونه پیچیدگی روش های انجام کار را منتشر و در اختیار شهروندان قرار دهند... اداره در صورت تصمیم به مقررات گذاری مکلف به انتشار پیش نویس مقررات اداری در روزنامه های ملی و محلی و تعیین مهلت برای دریافت نظرات و دیدگاه است. آناه با استماع نظرات ذینفع ها مقررات نهایی تدوین و منتشر می شود» (هداوند و دیگران، ۱۳۸۹: ۷۱) که این قواعد در مورد شورای شهر نیز به عنوان یک مقام دارای قدرت عمومی نیز صادق است.

اصولی از قانون اساسی به شهر و شورای شهر اشاره شده است (مانند، اصل هفتم، اصل یکصد و یک) و تصمیمات شورای شهر با توجه به اختیاراتی که در قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران دارد تصمیماتی است که بر حقوق و تکالیف شهروندان موثر است مخصوصاً که برخی از این تصمیمات نوعی بوده و از جنس مقررات است مانند «تصویب آیین نامه های پیشنهادی شهرداری»؛ «تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت های وابسته به شهرداری»؛ «تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن»؛ «تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیر محصور شهری»؛ «وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری» و ...

صلاحیت وضع این تصمیمات نوعی و مقررات در حالی برای شوراها پیش بینی شده است که در قانون مربوطه هیچ سازوکاری برای مشارکت شهروندان پیش بینی نشده است و مشخص نیست چگونه و در چه فرآیندی شهروندان می توانند در مقررات گذاری های شهری اثر گذار باشند و اگر نیاز به مقرراتی را احساس نمودند یا از مقرراتی ناراضی بودند چگونه می توانند به طور نهادینه شده، و غیر از راههای مرسوم ارتباط با اعضای شورای شهر، اراده خود را پیگیری نمایند.

البته در ابتکارات جدیدی که در مجلس شورای اسلامی طرح شده است - به شرحی که می آید - موضوع مشارکت شهروندان - چه در قانونگذاری مانند طرح مشارکت مستقیم





مردم در امور مقننه^۱ و چه مقررات گذاری شهری - در حال مطرح شدن است. البته مساله مشارکت مردم در خصوص شوراها در طرح مشارکت مستقیم مردم در امور مقننه مفقود است ولی در طرح جامع شهری می توان چشم انداز بهتری نسبت به این موضوع داشت.

ماده (۹) طرح مزبور در خصوص وظایف و اختیارات شورای شهر بیان می دارد: «ایجاد سازوکار و تمهید شرایط و امکانات لازم جهت پاسخگویی و تعامل مستمر و نظاممند شورا با شهروندان و فراهم کردن سازوکار امکان نطق و اعلام دیدگاههای شهروندان در خصوص ارتقای کیفیت خدمات در شهر، افزایش مشارکت مردم در اداره شهر و ارتقای سلامت اداری در مجموعه مدیریت شهری، در جلسات علنی شورای اسلامی شهر» و ماده (۴۰) این طرح نیز نوآوری خوبی را در خصوص مشارکت شهروندان در وضع مقررات شهری بیان نموده است « طرحها و لوایح ارائه شده به شوراها قبل از بررسی و تصویب باید برای اطلاع و اظهار نظر شهروندان، در تارنمای شوراها در معرض اظهار نظر عموم قرار گیرد. علاوه براین، باید امکان نیازسنجی برای ارائه خدمات جدید یا تغییر نوع و روش خدمات فراهم شود. شیوهنامه اجرای این ماده ظرف مدت ششماه پس از لازم الاجراء شدن قانون به پیشنهاد مجمع نظام امور شهرداریها و دهیاریها در سطح ملی به تصویب شورای عالی استانها میرسد.»

این ابتکار مخصوصا با پیش بینی امکان مشارکت مستقیم شهروندان در ماده (۴۱) طرح مزبور بیشتر خود را نشان می دهد « شورای اسلامی شهر یا روستا میتواند تصمیم گیری در مورد موضوعاتی را که سه چهارم اعضای شورا آن را برای شهر یا روستا مهم بدانند، با رأی مستقیم شهروندان اتخاذ کند. برای این منظور تصمیم مذکور باید در سامانه هایی که

۱. طرح مشارکت مستقیم شهروندان در امور قوه مقننه (به شماره ثبت ۵۵۴): ماده واحده - پس از ماده ۲۳۸ قانون آییننامه داخلی مجلس شورای اسلامی، یک مبحث به شرح زیر الحاق و شماره مبحث و مواد بعدی اصلاح می شود: مبحث ششم - مشارکت مستقیم شهروندان ماده ۲۳۹- هرگاه پانصد هزار نفر از واجدین شرایط شرکت در انتخابات مجلس شورای اسلامی، درخواستی مبنی بر تصویب قانون در یک موضوع خاص را امضاء کنند، هیأت رئیسه مکلف است طرحی در خصوص آن موضوع تهیه و ترتیبی اتخاذ کند تا طرح فوق در دسترس نمایندگانی که تمایل به امضای آن دارند قرار گیرد. «سامانی نمایندگان امضاءکننده به صورت برخط و از طریق پایگاه الکترونیکی مربوطه در معرض مشاهده عموم قرار خواهد گرفت.





توسط فرمانداری برای انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا ایجاد میشود، برای اطلاع و اعلام نظر شهروندان واجد شرایط درج شود و در صورتی که رأی اکثریت مطلق واجدان صلاحیت رأی دهی را ظرف مدتی یک هفته کسب کند، به مصوبه لازم الاجراء تبدیل میشود. دستورالعمل اجرایی این ماده از سوی شورای عالی استانها تهیه و ابلاغ میشود.»

هرچند می توان اشکالات و ایراداتی را بر این مواد وارد نمود ولی اصل توجه به مشارکت مستقیم و غیر مستقیم شهروندان در مسایلی مانند مقررات گذاری بسیار شایسته تلقی می شود و می توان با استفاده از تجارب کشورهای موفق در این حوزه، سطح و کیفیت مشارکت شهروندان در حق تعیین سرنوشت محلی را ارتقا داد.

نتیجه گیری

مشارکت شهروندان در وضع مقررات می تواند از مشارکت منفعل از جمله در قالب حضور در نشست ها و مباحثات عمومی تا مشارکت فعال در قالب تهیه پیش نویس قوانین و نیز همه پرسی متجلی گردد. هر سیستم دموکراتیک مناسب دولت محلی برای انجام وظایف خود و تطبیق با اصول دموکراتیک تعیین شده موظف است که اشکال مشارکت مستقیم شهروندان در روند تصمیم گیری در موارد دارای اهمیت محلی را در بر گیرد. از آنجاییکه شهروندان هیچ اختیار قانونی برای تصمیم گیری درباره مسائل مختلف ندارند، احتمال مشارکت آنها در فرآیند ایجاد فرم های دموکراتیک و مشارکت آنها در تقریباً تمام نظام های محلی، به موجب مقررات قانون اساسی، قوانین عادی و عموماً مقررات محلی مقررات گذاری می گردد.

در خصوص نظام حقوقی ایران همپای نقش مستقیم گمشده شهروندان در خصوص امر قانونگذاری، مشارکت شهروندان در مقررات گذاری های شهری نیز مغفول باقی مانده است و البته تجربه ناموفق شوراهای شهر در ایران نتوانسته است وارد فضای مشارکت دادن بیشتر شهروندان در مرحله پیشنهاد یا بررسی یا درخواست لغو مقررات شهری شود هرچند می توان اصل این مشارکت شهروندان را از متون اساسی استنباط نمود. زمزمه هایی که





برای نقش بیشتر شهروندان در مقررات گذاری های شهری از مجلس شنیده میشود امیدوار کننده است ولی مشخص نیست با توجه به ضعف هنجاری و رفتاری شوراهای شهر و عدم نقش افرینی شایسته توسط شورای شهر در کشور، چقدر بتوان به تصویب و اجرای قواعد قانونی ناظر بر مشارکت مزبور امیدوار باقی ماند.

به منظور دخیل کردن موثر شهروندان در فرایند وضع مقررات شهری می توان از تجارب موفق دیگر کشورها در این خصوص استفاده نمود. طراحی مدل مناسبی که پوشش دهنده انواع مختلف مشارکت شهروندان بسته به اهمیت موضوع باشد به عنوان پیشنهاد در این خصوص قابل طرح است. بر این اساس و با عنایت به لزوم فراهم سازی شرایط مناسب برای مشارکت شهروندان در قانونگذاری شهری پیشنهاد می شود:

الف: لزوم وضع قوانین و مقررات صریح به منظور سازماندهی نحوه مشارکت شهروندان در وضع مقررات محلی و پیش بینی سازوکارهای قانونی چون ابتکارات شهروندی و همه پرسی در چارچوب این مقررات؛

ب: تهیه برنامه های عملیاتی از سوی مقامات تصمیم گیر شهری و بطور خاص شوراهای محلی با هدف تضمین مشارکت شهروندان در وضع مقررات شهری از جمله پیش بینی جلسات مشاوره و مباحثه عمومی و بهره مندی از ابزارهای فناوری نوین برای انتشار پیش نویس مقررات و کسب آرای مردم؛

ج: ایجاد کمپین های تبلیغاتی و آگاهی بخش به منظور فرهنگ سازی برای گسترش مشارکت شهروندی و تشویق شهروندان به مشارکت.

منابع:

(۱) حبیب نژاد، سید احمد و سعید، زهرا، ۱۳۹۶ش، «گذار از تعهد به وسیله به تعهد به نتیجه در اصل سوم قانون اساسی»، فصلنامه علمی پژوهشی حقوق اسلامی، دوره ۱۴، ش ۵۳.

(۲) حبیب نژاد، سید احمد، ۱۳۹۴ش، «وجدان جمعی، نیروی سازنده قانون اخلاقی»، فصلنامه تخصصی دین و قانون، شماره ۸.





- (۳) -----، ۱۳۸۹ش، «بررسی حقوقی شورای اسلامی شهر در ایران در پرتو اصول تمرکززدایی»، فصلنامه علمی پژوهشی حقوق اسلامی، ش ۲۰.
- (۴) رستمی، ولی، ۱۳۸۷ش، «مشارکت مردم در قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه حقوق، دوره ۳۸، ش ۱.
- (۵) طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، ۱۳۸۵ش، حقوق اداری تطبیقی، تهران، انتشارات سمت.
- (۶) عباسی، بیژن، ۱۳۸۷ش، «بررسی اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه»، فصلنامه حقوق، دوره ۳۸، ش ۴.
- (۷) هداوند، مهدی و دیگران، ۱۳۸۸ش، آیین های تصمیم گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه، تهران، انتشارات خرسندی.
- (۸) همتی، مجتبی، ۱۳۹۷ش، «بررسی و تحلیل ارکان حکومت محلی در ژاپن»، فصلنامه حقوق اداری، سال پنجم، ش ۱۵.

- 9) Adamiak, A. L., (2011), Direct democracy in local politics in Norway, in Schiller, T. Local direct democracy in Europe , Springer Science & Business Media.
- 10) Bardazzi, E & Caramaschi, O, (2017), Italian And European Citizen' initiative: challenges and opportunities, LUISS School of Government, 1-48. available in: <https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files>.
- 11) Beramendi, V, Ellis, A , Kaufman, B , Kornblith, M , LeDuc, L , McGuire, P, Schiller, T and Svensson, P (2008), Direct democracy: the International IDEA handbook, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- 12) Besley, T. and S. Coate (2008), Issue unbundling via citizens initiatives, International Quarterly Journal of Political Science , Vol 3, issue 4.
- 13) Breuer, A, (2007), Institutions of direct democracy and accountability in Latin America's presidential democracies, Journal Democratization, Vol 14, issue 4.
- 14) Breuer, A, (2008), The problematic relation between direct democracy and accountability in Latin America: evidence from the Bolivian case, Bulletin of Latin American Research, Vol 27, issue 1.
- 15) Büchi, R, (2011) , Local popular votes in Finland – procedures and experiences, in Schiller, T, Local direct democracy in Europe, Springer Science & Business Media.





- 16) Buetzer, M, (2011), Second-order direct democracy in Switzerland: How sub-national experiences differ from national ballots, in Schiller,T. Local direct democracy in Europe, Springer Science& Business Media.
- 17) Council of Europe, (2005), Referendums in Europe – An analysis of the legal rules in European States - Report adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005),available in: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents>.
- 18) Council of Europe, (2016), Civil Participation in Decision Making in the Eastern Partnership Countries, France.
- 19) Crowley,S, (2008), Iowa Local Government Initiative and Referendum, available in: https://www.legis.iowa.gov/DOCS/LSA/Legis_Guide/2009/LGLSL054.PDF
- 20) Fazliu,R, (2016), Direct Participation of Citizen in Democratic Decision Making at the Local Level, European Journal of Multidisciplinary Studies, Vol.1 issue. 1.
- 21) Kahan,J, (2001),focus groups as a tool for policy analysis, Analyses of Social Issues and Public Policy, volume 1,issue 1.
- 22) Kaplowitz, M. D., & Hoehn, J. P., (2001), Do focus groups and individual interviews reveal the same information for natural resource valuation?, Ecological Economics journal ,Vol 36, Issue 2.
- 23) Kersting, N., (2009) , Direct democracy in Southern and East Africa: Referendums and initiatives, Journal of African elections, Vol 8,issue 2.
- 24) Kiyaga-Nsubuga J and Olum,Y, (2009), Local governance and Local democracy in Uganda, Common wealth Journal of Local Governance, Issue 2.
- 25) Matsusaka ,j, (2002),The initiative and referendum in American cities: Basic patterns,1-17,available in: http://www-bcf.usc.edu/~matsusak/Papers/Matsusaka_Cities_I_and_R_Almanac.pdf
- 26) Mzimakwe ,T(2010), Public participation and engagement in local governance: A South African Perspective, Journal of Public Administration, volume 45,issue 4.
- 27) Nemec, J, Bercik,p and Kuklis,p, (2012), Local government in Slovakia, in Horvath, T,Decentralization: experiments and reforms, Open Society Institute, Budapest, Hungary.
- 28) OSCE, (2016) ,Implementing citizens participation in decision making at local level, Organization for Security and Co-operation in Europe.

- 29) Purdam, k, (2012) ,What are Citizens' Juries? What are Citizens' Juries? CCSR University of Manchester ,1-34,available in: <http://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/methods-manchester/docs/citizensjuries.pdf>
- 30) Schiller, T, (2011) ,Local direct democracy in Germany – varieties in a federal state, in Schiller, T. Local direct democracy in Europe, Springer Science & Business Media.
- 31) Suksi, M, (1993), Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum, London: Martinus Nijhoff publishers.
- 32) Tahiri, Besnik, (2009), Citizen Participation in Public Decision-Making: Supporting local government to turn words into Practice THE CASE OF KOSOVO, Kosovo local government institute.
- 33) Tau SF, (2013), Citizen Participation as an aspect of local governance in municipalities: A South African perspective, Journal of Public Administration, Vol 48, Issue 1.
- 34) Wakeford T., Pimbert M., Walcon E., (2015) Re-fashioning citizens' juries: Participatory Democracy in Action ,In Bradbury.H(Ed). the SAGE Handbook Of Action Research.
- 35) Williams, G , and Chin, G, (2000), The Failure of Citizens's Initiated Referenda Proposals in Australia: New Directions for Popular Participation?, Australian journal of political science, Vol 35, issue 1.

