

بازار تهران یکی از کهن‌ترین و مهم‌ترین مجموعه‌های شسهری ایران است که شکل‌گیری اصلی آن به دوره صفویه بازمی‌گردد؛ اما در دوران قاجار به اوج رونق و گسترش خود رسید. هم‌زمان با انتخاب تهران به‌عنوان پایتخت، بازار نیز به قلب تپنده اقتصادی، اجتماعی و حتی سیاسی شهر تبدیل شد. بسیاری از رویدادهای مهم تاریخی، از جنبش‌های مردمی گرفته تا تحولات اقتصادی، در همین فضا شکل گرفته یا تحت‌تأثیر آن بوده‌اند. ساختار معماری بازار تهران شامل راسته‌ها، سراها، تیمچه‌ها، مساجد، مدارس، حمام‌ها و کاروان‌سراهایی است که هرکدام بخشی از هویت تاریخی شهر را شکل می‌دهند. این مجموعه نه‌تنها یک مرکز دادوستد، بلکه نمادی از شیوه زندگی، فرهنگ کسب‌وکار سنتی و روابط اجتماعی ایرانیان در طول قرن‌ها به شمار می‌رود. به دلیل همین ارزش‌های تاریخی، فرهنگی و معماری، عرصه بازار تاریخی تهران در فهرست آثار ملی کشور به ثبت رسیده و مشمول ضوابط حفاظتی میراث‌فرهنگی است.

حفاظت از بازار تهران تنها یک مسئله عمرانی نیست

این ثبت ملی به معنای آن است که هرگونه دخل‌وتصرف، مرمت، نوسازی یا تغییر در بافت بازار باید با نظارت و تأیید کارشناسان میراث‌فرهنگی انجام شود تا اصالت تاریخی آن حفظ شود. میراث‌فرهنگی بازار تهران تنها در کالبد فیزیکی خلاصه نمی‌شود، بلکه شیوه‌های سنتی کسب‌وکار، نوع تعامل بازاری‌ها، معماری درون‌گرا، نورگیری‌های سنتی، طاق‌ها و چهارسوق‌ها هم بخشی از این میراث ارزشمند محسوب می‌شوند، به همین جهت حفاظت از بازار تهران تنها یک مسئله عمرانی نیست، بلکه یک وظیفه فرهنگی و هویتی برای نسل امروز به شمار می‌رود. بااین‌حال، فرسودگی سازه‌ها، مداخلات غیراصولی، تأسیسات نایمن و فشار فعالیت‌های اقتصادی مدرن، این میراث ارزشمند را با تهدیدهای جدی روبه‌رو کرده است. به همین دلیل کارشناسان تأکید دارند این‌مسئله‌سازی بازار تهران باید هم زمان با حفظ هویت تاریخی آن انجام شود؛ موضوعی که نیازمند برنامه‌ریزی دقیق، بودجه کافی و هماهنگی مستمر میان تمام نهادهای مسئول است. متأسفانه بازار تاریخی تهران با وجود جایگاه مهم اقتصادی و ثبت در فهرست آثار ملی، همچنان از نظر ایمنی در وضعیت نگران‌کننده‌ای قرار دارد.

بازار تهران؛ یکی از پرخطرترین نقاط پایتخت

بر اساس اعلام مسئولان، روزانه حدود ۱٫۵ میلیون نفر در این محدوده تردد می‌کنند، درحالی‌که زیرساخت‌های فرسوده برق، سیم‌کشی‌های غیراستاندارد، انباشردن حجم بالای اجناس قابل اشتعال و بافت متراکم بازار، آن را به یکی از پرخطرترین نقاط پایتخت تبدیل کرده است. کارشناسان هشدار داده‌اند حتی نقص جزئی در تأسیسات برق می‌تواند منجر به آتش‌سوزی گسترده‌ای شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد در حال حاضر دست‌کم ۱۱ ساختمان در بازار تهران در وضعیت نایمن قرار دارند و هر لحظه امکان وقوع حادثه در آن‌ها وجود دارد. با وجود برگزاری جلسات متعدد میان نهادهایی همچون آتش‌نشانی، شهرداری، میراث‌فرهنگی و هیئت امنای بازار، روند ایمن‌سازی با سرعت کافی پیش نرفته و بسیاری از سسراها و تیمچه‌ها همچنان شرایط استاندارد ایمنی را ندارند. از سوی دیگر، مسئولان میراث‌فرهنگی هم با اشاره به حساسیت تاریخی بازار اعلام کرده‌اند هرگونه اقدام ایمن‌سازی باید بدون آسیب به هویت معماری و بافت ارزشمند بازار انجام شود.

۱۴ نقطه اضطراری، **۱۱** ساختمان نایمن و **۱.۵** میلیون عابرروزانه

وضعیت قرمز بازار تهران

شناسایی ۱۴ نقطه اضطراری در محدوده بازار

بر همین اساس پس از بررسی‌های کارشناسی، ۱۴ نقطه اضطراری در محدوده بازار شناسایی شده که نیاز فوری به مرمت‌های سازه‌ای دارند. انجام این اقدامات منوط به تأمین اعتبار است؛ موضوعی که به دلیل محدودیت‌های مالی، روند اجرا را با کندی مواجه کرده است. یکی از مهم‌ترین مشکلات بازار تهران، وجود تأسیسات برق فرسوده و الحاقات غیراصولی است که طی دهه‌های گذشته بدون رعایت استانداردهای فنی ایجاد شده‌اند. این مسئله تقریباً در اغلب راسته‌ها و گذرهای تاریخی دیده می‌شود و خطر بروز حوادث را افزایش داده است. هرچند در سال‌های گذشته اقداماتی از سوی شهرداری و برخی نهادها برای بهبود شرایط انجام شده اما این اقدامات پاسخگوی ابعاد گسترده خطرات موجود نیست.

بسا‌وجود همه این مشکلات، نمونه‌هایی از همکاری موفق میان کسبه و دستگاه‌های اجرایی هم وجود داشته و برخی سراها و تیمچه‌ها با مشارکت بازاری‌ها مرمت و ایمن‌سازی شده‌اند.

برخی مرمت‌های غیراصولی اصالت بصری بازار را از بین برده است

سولماز شمشیری، مدیر دفتر توسعه محلی محلات حصار صفوی در گفت‌وگو با «فرهیختگان» با بیسان اینکه وضعیت مرمت در بازار به‌صورت کامل زیر نظر میراث‌فرهنگی است، گفت: «این محدوده ثبت ملی شده و هرگونه اقدام عمرانی باید با هماهنگی و نظارت کامل میراث انجام شود». وی افزود: «بااین‌حال در سال‌های گذشته برخی اقدامات به‌عنوان «مرمت» انجام شد که در واقع بیشتر «بازسازی» بوده، از جمله در سراهایی مانند سرای محمدعلی، سرای حاج زمان، سرای نادعلی و… که با وجود الگوی تاریخی، رویکرد مرمتی در آن‌ها رعایت نشد». شمشیری با اشاره به اقدامات انجام شده در راسته‌های بازار اظهار کرد: «از ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۳، شهرداری با مشارکت کسبه و تحت نظارت میراث‌فرهنگی، اقدام به اجرای سقف‌گنبدی در برخی راسته‌ها کرد؛ اما این گنبد‌ها بدون رعایت کامل اصول معماری سنتی اجرا شده‌اند.» وی ادامه داد: «الگوهای اصیل معماری بازار با پوشش گنبدی در قسمت ابتدایی بازار کف‌اشا و بخش میانی بازار حضرتی باقی مانده که تناسبات معماری ایرانی در آن قابل مشاهده است، تناسب چرخ‌ها، مقیاس‌ها و توجه به یام بازار به‌عنوان نمای پنجم از اصول معماری ایرانی است.» وی تأکید کرد: «این موارد در راسته‌هایی که بیش از یک دهه پیش بازسازی شده رعایت نشد؛ اما نمی‌توان به این موضوع اذعان نکرد که اقدامات انجام شده، کیفیت محیطی راسته‌ها را افزایش داده است.» مدیر دفتر توسعه محلی محلات حصار هفتری ادامه داد: «در سالال ۱۳۹۷ با راه‌اندازی دفتر توسعه محله ویژه بازار بزرگ تهران، تمام اسناد و طرح‌های پیشین جمع‌آوری و یک آسیب‌شناسی جامع انجام شد. نتایج این بررسی نشان داد بسیاری از مشکلاتی که در دهه‌های ۴۰ و ۵۰ برای بازار مطرح شده بود، همچنان پابرجاست و حتی تشدید هم شده است، متأسفانه به دلیل شیوع کرونا و نبود بودجه، در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ امکان اجرای پروژه‌های اساسی وجود نداشت.»

بازسازی بازار با کمک کسبه

وی ادامه داد: «ما برای شروع کار، تصمیم گرفتیم از ظرفیت خود کسبه استفاده کنیم، نخستین پروژه بهسازی در سال ۱۳۹۹ در بازار فرش‌فروش‌ها

آغاز شد. این پروژه حدود دوسال زمان برد تا اعتماد کسبه جلب شود؛ اما در نهایت به نتیجه مطلوبی رسید. در این مسیر حتی با اپراورهای تلفن همراه برای جابه‌جایی دکل‌ها و تجهیزات مخابراتی مذاکره کردیم که کاری بسیار دشوار بود؛ اما با پیگیری و تعامل انجام شد.» شمشیری تصریح کرد: «به دلیل تخریب‌های گسترده و ازبین‌رفتن گنبد‌ها در فاصله زمانی ۱۳۳۵ تا ۱۳۴۰ که بازار میل به توسعه داشته و از یک طبقه به دو طبقه تبدیل شده، سقف سازه‌های تجاری با سازه خ‌ریا اجرا شده است، امروزه که در بازار تهران فعالیت داریم تصمیم بر آن است که به جای اجرای مجدد گنبد، سقف‌های شیروانی موجود را با همان سبک ساماندهی کنیم، یعنی شست‌وشو، تعویض ورق‌های پلی‌کربنات و بهسازی ظاهری، این اقدامات در نیمه‌غربی بازار اجرا شد و بازخورد بسیار مثبتی هم از سوی کسبه داشت.» مدیر دفتر توسعه محلی محلات حصار صفوی با اشاره به ضعف نظارت‌ها گفت: «بزرگ‌ترین مشکل ما نبود نظارت مؤثر و ضوابط بالادستی شفاف است. در برخی پروژه‌ها الگوهای نادرست بازسازی اجرا شد که متأسفانه در ابتدا جلوی آن گرفته نشد و امروز آثار آن را در چند سرا به‌وضوح می‌بینیم. هرچند در سال‌های اخیر سخت‌گیری میراث بیشتر شده و این موضوع جای امیدواری دارد.»

بازار تهران دیگر توان بارگذاری مجتمع‌های تجاری جدید را ندارد

وی با انتقاد از رویکرد تک‌بعدی ایمنی بازار اظهار کرد: «در چند سالال اخیر موضوع «ایمنی بازار» صرفاً به ایمنی سسرا‌ها تقلیل‌یافته است؛ درحالی‌که بازار یک «ابرفضای شهری» است. ما باید برای خروج اضطراری، مدیریت بحران و تجمع جمعیت برنامه جامع داشته باشیم. امروز بازار فضای امن و مشخصی برای تخلیه جمعیت در شرایط بحران ندارد.» شمشیری تأکید کرد: «از نظر من، مهم‌ترین مشکل بازار تهران، بارگذاری تجاری بیش از حد است. صدور پی‌رویه به پروانه برای مجتمع‌های تجاری بزرگ، بدون توجه به زیرساخت برق، تردد، بارگیری و خدمات شهری، فشار مضاعفی به بازار وارد کرده است. هر واحد جدید یعنی افزایش مصرف برق، افزایش چرخ‌دستی، افزایش بار ترافیکی و کاهش ایمنی.»

مدیر دفتر توسعه محلی محلات حصار صفوی با تأکید بر اینکه بازار تهران دیگر توان بارگذاری تجاری جدید را ندارد، گفت: «باید به جای توسعه بی‌رویه، به سمت احیای بناهای تاریخی و سبک‌سازی فعالیت‌ها حرکت کنیم، این در حالی است‌که ساخت پاساژ‌ها به دلیل درآمد بالایی آن برای شهرداری، همچنان ادامه دارد.» وی در پایان با اشاره به عوارض نوسازی گفت: «سالانه از تمام مغازه‌های بازار عوارض نوسازی دریافت می‌شود که رقم بسیار قابل‌توجهی است؛ اما سهم شخصی از این درآمد به خود بازار بازمی‌گردد. اگر سازوکاری وجود داشت که بخشی از این عوارض صرف نگهداری و مرمت بازار شود، بسیاری از مشکلات مالی ما حل می‌شد؛ اما متأسفانه نگاه غالب، نگاه در آمدنی به بازار است، نه نگاه حفاظتی به یک میراث تاریخی.»

اعتبار ۱۳۰ میلیاردی

برای فاز اول مرمت اضطراری

مرتضی ادیب‌زاده، معاون میراث‌فرهنگی استان تهران هم در گفت‌وگو با «فرهیختگان» درباره وضعیت بازار تهران گفت: «حدود سه‌ام پیش بررسی

مجددی روی بازار تهران انجام دادیم و تأکید ما بر نقاط آسیب‌پذیر بوده است.» وی با بیان اینکه پژوهشگاه میراث‌فرهنگسی هم تحقیقی درباره ایمنی بازار و آسیب‌شناسی آن انجام داده است، افزود: «چند نقطه ناپایدار سازه‌ای شناسایی شده که احتمال ایجاد شرایط نایمن در آن‌ها وجود دارد و مرمت اضطراری این نقاط در اولویت قرار گرفته است.» ادیب‌زاده تصریح کرد: «فاز اول رفع خطر و مرمت اضطراری این نقاط نیازمند ۱۳۰ میلیارد تومان است و قرار شده در چند فاز اجرا شود. کل برنامه برای بازه زمانی حداکثر شش‌ماهه طراحی شده و مکاتبات لازم با استانداری برای تأمین منابع استانی و ملی انجام شده است.»

مرمت‌های غیراصولی تأیید نمی‌شود

معاون میراث‌فرهنگی تهران گفت: «علاوه بر برنامه‌های استان، دستور آقای استاندار نیز بر اولویت‌دادن به ایمنی بازار و آسیب‌شناسی موارد اضطراری تأکید دارد. ما با شهرداری منطقه ۱۲ و سازمان نوسازی شهرداری تهران تعامل داریم تا اولویت‌های بازار با رویکرد رفع خطر و ایمن‌سازی پیش‌برود. این کار فقط مربوط به میراث‌فرهنگی و شهرداری نیست؛ اداره برق، گاز، آتش‌نشانی و سایر دستگاه‌ها نیز باید همکاری کنند.» وی افزود: «کسبه بازار در بسیاری از طرح‌های مشارکتی فعال بوده‌اند. در تیمچه‌ها و چهارسوه‌ای مختلف، مغازه‌داران مشارکت کرده و درخواست مرمت داده‌اند.» ادیب‌زاده ادامه داد: «همچنین پروژه‌هایی که توسط مدرگران دارای گرید مرمتی انجام شود، مورد تأیید ماست و مرمت غیراصولی هیچ‌گاه تأیید نخواهد شد؛ چراکه سلامت بنا و شهروندان باید تضمین شود.»

حفظ اصالت و ارزش‌های تاریخی فرهنگی بازار تهران اولویت ماست

معاون میراث‌فرهنگی گفت: «امروز وقتی وارد بازار می‌شویم، ناهمگونی‌هایی به لحاظ سیم‌کشی‌ها، کنتورها و الحاقات غیرقانونی مشاهده می‌شود که علاوه بر آشفتنگی بصری، بر ایمنی سازه‌ها نیز اثرگذار است. باید با همکاری دستگاه‌های دخیل، سازوکار عملیاتی تعریف کنیم تا مشکلات قابل اجرا رفع شوند، نه اینکه نسخه کلی پیچیده شود.» وی افزود: «بارگذاری‌های اضافه و الحاقات غیراستاندارد، به‌ویژه در پشت‌بام‌ها و گذرهایی که قبلاً روباز بوده‌اند، باعث ناپایداری جدی شده است. این مناطق با شهردار منطقه بررسی شده و جزء اولویت‌های مرمت اضطراری قرار گرفته‌اند. برای ایمن‌سازی می‌توان از مصالح سبک و برگشت‌پذیر استفاده کرد، بدون اینکه هویت تاریخی کوچه‌ها و تیمچه‌ها تغییر کند.» معاون میراث‌فرهنگی تهران گفت: «برخی چرخ‌ها و طاق‌های بازار طی دهه‌های گذشته با الحاقات غیراستاندارد ایجاد شده‌اند. باید بر اساس حق مکتسبه و قوانین، این مسائل مدیریت شود و بازار پله به پله از نظر سازه‌ای، ایمنی و تاریخی سامان یابد.» وی افزود: «حفظ اصالت و ارزش‌های تاریخی فرهنگی بازار تهران و تضمین ایمنی آن اولویت ماست. با همکاری شهرداری، دستگاه‌های مسئول، کسبه و می‌توان درصد ایمنی بازار را افزایش داد و درعین حال هویت تاریخی آن را حفظ کرد.» بدون شک حل ریشه‌ای مشکلات ایمنی بازار تهران تنها با همکاری هم زمان میراث‌فرهنگی، شهرداری، آتش‌نشانی و خود کسبه امکان‌پذیر است. در غیر این صورت، تداوم وضعیت فعلی می‌تواند خسارات جبران‌ناپذیری به جان مردم و میراث تاریخی کشور وارد کند.

فرهنگ یکنان

فرهنگ یکنان

فرهنگ یکنان

فرهنگ یکنان

و فیلاند) بسیار رایج است. در این روش، پیش از ورود به مرحله رسمی تدوین لایحه، جلسات گفت‌وگوی آزاد میان دولت، شکل‌ها، فعالان اقتصادی، گروه‌های اجتماعی، اصناف، نخبگان دانشگاهی و حتی گروه‌های محلی برگزار می‌شود. این گفت‌وگوها، ضمن کمک به شکل‌گیری «اتفاق حاقلی» میان دولت/ پارلمان و مردم، از تعارض‌های احتمالی در اجرای قانون جلوگیری می‌کند. در حال حاضر چنین مکانیسمی در نظام حقوقی ایران، حتی در سطح قانونی نیز پیش‌بینی نشده است، لکن می‌توان جهت فعال‌سازی نظام‌مند «میزهای گفت‌وگوی تقنینی» با همکاری مجلس، مرکز پژوهش‌ها و اتاق‌های فکر، تلاش کرد.

مشارکت دیجیتال و فناوری‌های حکمرانی (GovTech)

در الگوهای سنتی قانون‌گذاری، مشارکت عمومی عمدتاً به جلسات حضوری یا ارسال نظرات محدود بود و تنها بخش کوچکی از جامعه امکان مشارکت داشت؛ این محدودیت را حذف کرده و از طریق پلتفرم‌های مشاوره آنلاین، رأی‌سنجی دیجیتال، مشارکت جمع‌سپارانه و ابزارهای gov-platforms این امکان را می‌دهد که:

- شهروند در هر زمان و مکان نظر خود را درباره پیش‌نوس قوانین ثبت کند؛
- گروه‌های مختلف ذی‌نفع، نظرات تخصصی خود را در قالب مستندات بازگذاری نمایند؛
- الگوریتم‌ها نظرات مردم را دسته‌بندی، تحلیل، وزن‌دهی و گزارش‌سازی کنند. این شیوه، مشارکت را فراگیر، سریع، ارزان و کم‌هزینه می‌کند و برخلاف شیوه‌های سنتی، مشارکت محدود به افراد نزدیک به نهاد قانون‌گذار نمی‌شود؛ در این شیوه مردم می‌توانند (۱) لایحه پیشنهاد دهند، (۲) رأی موافق/ مخالف ثبت کنند، (۳) پیشنهاد اصلاحات داده یا (۴) با نظرات دیگران را داوری کنند.

مشورت‌خواهی از نهادهای مدنی و صنفی

مشارکت سازمان‌یافته نهادهای مدنی، شکل‌های حرفه‌ای وانجمن‌های تخصصی در بسیاری از نظام‌های تقنینی نقش تعیین‌کننده‌ای در غنی‌سازی فرایند قانون‌گذاری دارد. این نهاده‌ها به‌عنوان نمایندگان واقعی ذی‌نفعان، نه تنها در جلسات استماع مشارکت می‌کنند، بلکه در ایجاد‌های مشورت کتبی، تدوین RIA و حتی در تهیه گزارش‌های کارشناسی نقش آفرینی دارند. در ایران نیز حضور این شکل‌ها در فرایند تقنین امکان‌پذیر است؛ اما حدود و شیوه مشارکت آن‌ها تعریف‌نشده و فاقد چهارچوب حقوقی مشخص است. این خلا حقوقی موجب می‌شود مشارکت سازمان‌یافته که یکی از عناصر حیاتی مشارکت‌پذیری تقنینی است، در عمل به سطحی پایین و غیرنظام‌مند تقلیل یابد.

تحلیل نظری، حقوقی و تطبیقی نشان می‌دهد مشارکت‌پذیری در تقنین، از شروط ضروری تحقق مشروعیت، مقبولیت و کارآمدی قانون در نظم حقوقی معاصر است. قوانین زمانی اثربخش‌اند که برآمده از مشارکت گروه‌های ذی‌نفع، نخبگان و مردم باشند و مکانیسم‌هایی چون جلسات استماع، مشورت عمومی، RIA، گفت‌وگوی اجتماعی، کارگروه‌های مشورتی و سامانه‌های مشارکت دیجیتال به‌صورت منسجم و الزام‌آور در فرایند تقنین به کار گرفته شود. نظام حقوقی ایران ظرفیت قانونی بالقوه برای مشارکت‌پذیری را پیش‌بینی نموده؛ اما فاصله میان «ظرفیت حقوقی» و «کاربست عملی» چشمگیر است. هم‌آه‌ها راهبردی باید در جهت ایجاد سازوکارهای الزام‌آور، شفافیت، مستندسازی گسترده و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین باشد تا تقنین به فرایندی مشارکتی، پاسخ‌گو و مبتنی بر شراهد بدل شود.

ایجاد کرده و آیین‌نامه داخلی مجلس نیز با پیش‌بینی فرایند‌هایی همچون جلسات استماع، دعوت از متخصصان و اخذنظر کارشناسی از مرکز پژوهش‌ها ظرفیت‌های قانونی لازم جهت مشارکت در تقنین را برقرار کرده؛ لکن استفاده نظام‌مند از این ظرفیت‌ها نیازمند سازوکارهای الزام‌آور و شفافیت اجرایی است. همچنین سند «سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری»، در بند ۱۷ و ۹ به «مشارکت مردمی و نخبگانی در قانون‌گذاری» و ایجاد سازوکارهایی جلب مشارکت سازمان‌یافته مردم، نهادهای مدنی، شکل‌های صنفی و نخبگان دانشگاهی تأکید کرده و تصریح داشته که قانون‌گذاری باید از «پشت درهای بسته» خارج و به «فرایندی شفاف، تعاملی و مشارکت‌محور» بدل شود. احکام این سند نیز مؤند آن است که مشارکت باید از سطح «اختیار» به سطح «الزام سیاسی» ارتقا یابد.

مکانیسم‌های مشارکت‌پذیری در فرایند قانون‌گذاری و تحلیل تطبیقی آن‌ها

مشارکت‌پذیری در فرایند قانون‌گذاری در نظام‌های تقنینی موفق، مجموعه‌ای چندوجهی و مکمل از سازوکارهای گفت‌وویی، کارشناسی و هوشمند است که از مرحله شکل‌گیری تصمیم تا تصویب نهایی قانون را در برمی‌گیرد. این سازوکارها، نه تنها تضمین‌کننده شفافیت و پاسخگویی نهاد قانون‌گذارند، بلکه کیفیت تقنینی را به سطحی می‌رسانند که بتواند با پیچیدگی روابط اجتماعی، اقتصادی و فناوریانه همسو و همراه شود. در بررسی تطبیقی، روش‌هایی همچون جلسات استماع عمومی، انتشار آمو می‌پیش‌نویس قوانین، ارزیابی پیامدهای تقنینی و بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای مدنی به‌عنوان ابزارهای اصلی مشارکتند که در بسیاری از کشورها، شکل نهادهین و الزام‌آور یافته‌اند. در ادامه به بررسی این سازوکارها و وضعیت هر یک در نظام حقوقی ایران پرداخته خواهد شد:

جلسات استماع

نخستین روش، جلسات استماع تقنینی است که در پارلمان‌های توسعه‌یافته ازجمله ارکان اصلی مشارکت در تصمیم‌گیری بشمار می‌آید. در این مکانیسم کمیسیون‌های تقنینی موظفند پیش از ورود به رأی‌گیری، نظر کارشناسان، گروه‌های ذی‌نفع، شکل‌های حرفه‌ای و نهادهای مدنی را طی یک فرایند علنی و ثبت‌شده دریافت کنند تا علاوه بر شفاف‌سازی پشت‌صحنه تصمیمات، تصویری منطبق با واقعیت از آثار و پیامدهای اجتماعی و اقتصادی پیشنهاد برای نمایندگان به دست آید. در ایران نیز گرچه امکان دعوت از متخصصان و دستگاه‌های اجرایی در آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شده؛ اما این امکان به حد یک «الزام» ارتقا نیافته و فاقد سازوکار علنی‌سازی و انتشار عمومی است. آنچه به‌عنوان جلسات کارشناسی برگزار می‌شود، بیشتر به دعوت موردی و غیرساختار یافته شبیه است. برای ارتقای این سازوکار، می‌بایست نشست‌های استماع به‌عنوان فرایندی رسمی، علنی و مستند به بخشی از الزامات بررسی هر لایحه تبدیل شود تا بتواند نقش واقعی خود را در مشارکت‌بخشی ایفا نماید. چنانچه برای مثال در آمریکا، جلسات استماع کنگره بخش جدایی‌ناپذیر قانون‌گذاری بوده و تمام اظهارات و اسناد ارائه‌شده در آن‌ها به‌طور عمومی منتشر می‌شود. در ترکیه نیز کمیسیون‌ها پس از تشکیل جلسات استماع، گزارش رسمی از اظهارنظرات ضمیمه متن لایحه می‌کنند.

الهام‌سادات اتابکی
پژوهشگر مرکز مطالعات پارلمان اندیشه‌ده حکمرانی شریف

مشارکت‌پذیری در فرایند قانون‌گذاری از منظر حقوق عمومی، صرفاً یک ابزار مدیریتی یا‌شوری پوپولیستی نیست، بلکه رکن مکمل «مشروعیت هنجاری قانون» و یکی از مبانی نظری «مردم‌سالاری» در نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران به‌شمار می‌رود. مردم‌سالاری دینی، در مقام بنیان نظری نظام، مشارکت مردم در تعیین مرنوشت سیاسی و حقوقی خود را پیش‌فرض مشروعیت تصمیمات عمومی قرار می‌دهد؛ چنان‌که به‌تصریح اصول ۶ و ۵۶ قانون اساسی، اعمال اراده عمومی در اداره امور کشور مورد تأکید قرار گرفته است. به تعبیر هابرماس، قانون هنگامی مشروع است که محصول فرایندی باشد که در آن امکان «برابری در بیان، نقد و ارائه دلیل» برای همه ذی‌نفعان فراهم آمده و فرایند تقنین متکی بر «گفت‌وگوی عمومی عقلانی» شکل گیرد. این مبنا، مشارکت را از یک انتخاب اختیاری، به یک الزام هنجاری بدل می‌کند. در این چهارچوب، مشارکت ذی‌نفعان در سیاست‌گذاری تقنینی، از منظر دموکراسی، ضامن شفافیت و پاسخ‌گویی است؛ چراکه قانون‌گذار را در معرض انظار عمومی، ارزیابی و نقد جمعی قرار داده و تصمیمات وی را از انحصار گروهی محدود خارج می‌سازد. به‌علاوه، مشارکت اجتماعی در فرایند تقنین، به شکل‌گیری و تقویت «سرمایه اجتماعی تقنینی» کمک کرده و موجب می‌شود مردم قادر را نه به‌عنوان دستور تحمیلی، بلکه به‌عنوان قاعده‌ای بر خراسته از عقل جمعی خود، تلقی کنند.

تأثیر مشارکت‌پذیری بر کیفیت انسجام و کارآمدی نظام تقنینی

مشارکت‌پذیری، علاوه بر افزایش مشروعیت و مقبولیت، کارکرد بنیادینی در ارتقای «سطح فنی» تخصصی قوانین» دارد. تجربه قانون‌گذاری ایران گویای آن است که بخشی از ناکارآمدی‌ها و اصلاحات متوالی قوانین، ناشی از عدم ارزیابی دقیق و کافی آثار اجتماعی، اقتصادی، مالی و فرهنگی احکام تقنینی در مرحله تدوین است. مشارکت نهادهای تخصصی، دانش‌گاه‌ها، اتحادیه‌ها، فعالان صنفی، شکل‌های مدنی و حتی شهروندان متأثر از قانون، موجب شناسایی خلا‌ها، تعارض‌ها، ابهامات و آثار ناخواسته مصوبات می‌شود. مبنای سیاست‌گذاری عالی کشور نیز این ضرورت را تأیید کرده؛ چنانچه به‌صراحت سند «سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری» مشارکت ذی‌نفعان، شفافیت فرایند تقنین، بهره‌گیری از نظر نخبگان و ضرورت ارزیابی تأثیرات مقررات از ارکان تقنین کارآمد تلقی شده است. به بیان دقیق‌تر، مشارکت‌پذیری در قانون‌گذاری نه تنها موجب ارتقای کیفیت متن قانونی می‌شود، بلکه «هزینه اجرای قانون» را نیز کاهش می‌دهد، زیرا قانون همسو با واقعیت‌های اجتماعی قابلیت و انعطاف بیشتری برای اجرا و نیاز کمتری به اصلاحات مکرر دارد.

مبانی حقوقی مشارکت‌پذیری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

نظام حقوقی ایران بسترهای قانونی لازم برای مشارکت‌پذیری در تقنین را فراهم آورده است، هرچند این بسترها به‌طور کامل عملیاتی نشده‌اند. اصول متعددی از قانون اساسی (۶، ۵۶، ۱۰۰ و...) مبنای حقوقی مشارکت در اداره امور عمومی را