

مطالعات پارلمانی

فصلنامه تخصصی

شماره دوم تابستان ۱۴۰۴



پرونده اول: قانون‌گذاری و مردم

گریزی بر جنبه‌های اجتماعی قانون‌گذاری و مجلس



پرونده دوم: سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و صحن مجلس

از آرمان تا واقعیت



پرونده سوم: مجلس در آینه تاریخ

از مشروطه تا امروز



اندیشکده حکمرانی شریف



مرکز مطالعات پارلمان

به نام خدا

فصلنامه تخصصی مطالعات پارلمان

شماره دوم

تابستان ۱۴۰۴

مدیر مسئول

مهدی زینالو

سر دبیر

حدیثه ربیعی

دبیر تحریریه

کوثر درزی نژاد

اعضای هیئت تحریریه

حدیثه ربیعی، حسن اعمایی، کوثر درزی نژاد

نویسندگان این شماره (به ترتیب حروف الفبا)

الهام سادات اتابکی، روح الله اسلامی، سید مهدی جلادتی،
مهدی سرداری، سینا شیخی، محمد حسین صادقی،
عمادالدین صفائی، عادل قدمایی،
محمد علی قنای زاده فلاحی

فهرست مطالب

سخن سردبیر | ۴

پرونده اول | ۷ قانون‌گذاری و مردم؛ گریزی بر جنبه‌های اجتماعی قانون‌گذاری و مجلس

اقتباس قانون و فرایند قانون‌گذاری در ایران؛ تغییر زمینه اجتماعی چگونه بر اعتبار قانون تاثیر می‌گذارد؟ | ۸
بودجه‌ریزی مشارکتی؛ مسیری به سوی عدالت و تاب‌آوری اجتماعی | ۱۴
ایده‌های اصلاح نظام انتخاباتی مجلس؛ افزایش وجاهت نمایندگی | ۲۲

ضمیمه اول

چالش‌های شفافیت و اعتماد در فرآیند احراز صلاحیت | گفتگویی با حامد نیکونهاد | ۲۸
فراز و فرود رابطه دولت و مجلس؛ گریزی بر نزاع نهادی و ذهنیت جامعه | ۳۲

پرونده دوم | ۳۷ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و صحن مجلس؛ از آرمان تا واقعیت

تاثیر بکارگیری ابزارهای هوشمند در تحقق و اجرای اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی؛ مندرج در بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری | ۳۸
راه نجات از تورم قوانین مصلحتی: مجلس یا مجمع | ۴۹
تحلیل حقوقی نقش کمیسیون تلفیق در تعاملات مالی دولت و مجلس | ۵۲
لابی، یک روایت فراموش‌شده؛ مروری بر فرایند لابی در پارلمان‌های جهانی و ایران | ۵۹
تجربه‌نگاری در مجلس؛ گامی نو برای تقویت حکمرانی پارلمانی | ۶۲

ضمیمه دوم

تحقیق و تفحص؛ از ظرفیت نظارتی تا بن‌بست‌های اجرایی | گفتگویی با حسینعلی حاجی‌دلیگانی نماینده دوره دوازدهم مجلس شورای اسلامی | ۶۹

پرونده سوم | ۶۹ مجلس در آینه تاریخ؛ از مشروطه تا امروز

مشروطه مشروعه یا مشروعه مشروطه؟ اندیشه شیخ فضل‌الله نوری در نسبت با پارلمان و تقنین | ۷۰
مجلس و فراز و فرود قانون در ایران؛ نگاهی به میراث مشروطه و مسئله امروز | ۷۴

ضمیمه سوم

تربیت سیاسی؛ نوشتاری کوتاه حول الگوی پرورش حکمران سیاسی در جمهوری خلق چین | ۷۸
رجایی و باهنر؛ الگوهای ماندگار حکمران سیاسی و کارگزاران کارآمد سیاست داخلی | ۸۰

ضمیمه چهارم: گزارش سیاستی
از ساختار حکمرانی تا تربیت حکمران (۲) جمهوری
ترکیه | ۸۶

ضمیمه پنجم: گزارش نشست
شایستگی‌ها و سازوکارهای نهادی تربیت و رشد
مدیران سیاسی | ۸۷

ضمیمه ششم
موضوعات پیشنهادی شماره پاییز فصلنامه | ۸۸

شکل ۱: تغییر زمینه اجتماعی قانون مدون | ۱۰
جدول ۲: مدل تدوین بودجه‌ریزی مشارکتی در ایران | ۱۹
جدول ۳: مازول‌ها و کارکردهای Consul | ۴۱

سخن سردبیر

قانون، روایت مکتوب زندگی جمعی ماست؛ آینه‌ای که آرمان‌ها، آرزوها، تعارضات و مسیر آینده یک ملت را بازتاب می‌دهد. از این رو سخن گفتن از قانون و قانونگذاری در حقیقت به معنای سخن گفتن از سرنوشت جوامع است. در بستری چنین، یادآوری سالروز ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در ششم مهرماه سال ۱۳۹۸، معنایی دوچندان می‌یابد؛ زیرا این سند نه صرفاً مجموعه‌ای از توصیه‌های اداری، بلکه نقشه راهی برای بازآفرینی فرآیند قانونگذاری کارآمد در جمهوری اسلامی است. در واقع این سند پاسخی است به پرسش بنیادینی که امروز بیش از هر زمان دیگری در برابر ما قرار دارد: چگونه می‌توان نظام قانونگذاری کشور را ارتقا بخشید و قانون را به زبان گویای خواست عمومی بدل ساخت تا مجلس به معنای واقعی کلمه «خانه ملت» باشد؟

شماره پیش رو از فصلنامه مطالعات پارلمان، کوشیده است تا «مجلس و قانون‌گذاری» را نه تنها در هیئت نهادی رسمی، بلکه در قامت یک پدیده چند بعدی مورد واکاوی قرار دهد. از تأملات جامعه‌شناسانه درباره اقتباس قوانین در ایران و نسبت آن با وجدان جمعی و همبستگی اجتماعی، تا ایده‌های نوین در حوزه ابزارهای نظارتی، بودجه‌ریزی مشارکتی و نیز طرح دیدگاه‌هایی در باب اصلاح نظام انتخاباتی و ارتقای وجاهت نمایندگی، همه حکایت از دغدغه‌ای مشترک دارند: چگونه می‌توان مجلس را دوباره به آینه روشن خواست عمومی و نظام قانونگذاری کشور را به نظامی کارآمد بدل ساخت؟ تجربه تاریخی ما نشان می‌دهد که مجلس، گاه در اوج اقتدار و اعتبار، به کانون امید اجتماعی تبدیل شده است؛ همان روزهایی که صدای ملت در صحن پارلمان طنین می‌افکند و هر مصوبه‌اش به نشانه‌ای از همبستگی و عدالت تعبیر می‌شد. اما در عین حال، تاریخ مجلس در ایران سرشار از فراز و فرودهایی است که بر ذهنیت جامعه تأثیری عمیق گذاشته است. از اختلافات و تعاملات پرچالش دولت و مجلس در دهه‌های گذشته گرفته تا کاستی‌های نظارتی و ناکامی در پاسخ به مطالبات مردم، همه به نوعی بر اعتبار این نهاد سایه افکنده‌اند. اگرچه این کاستی‌ها را نمی‌توان انکار کرد، اما بازخوانی تاریخ و نقد صادقانه، فرصتی تازه برای اصلاح و بازاندیشی فراهم می‌آورد.

پرونده اول ما به پرسشی بنیادین بازمی‌گردد: قانون از کجا اعتبار می‌گیرد؟ در این بخش، موضوع «زمینه اجتماعی قانون» در مرکز توجه قرار گرفته است. قانون نه فقط مجموعه‌ای از مواد و تبصره‌ها، بلکه نهادی زنده است که در بستر جامعه معنا می‌یابد. هنگامی که قوانین از دل زندگی اجتماعی برنخیزند یا با سنت‌ها و تجربه‌های جمعی بیگانه باشند، به متونی بی‌جان بدل می‌شوند. این پرونده به ما یادآور می‌شود که قانون‌گذاری موفق باید بیش از هر چیز گوش شنوای جامعه باشد. اما در دنیای امروز، پیوند قانون و جامعه تنها به سطح نظری محدود نمی‌شود. بر این اساس، پرونده دوم مسیر را از مباحث فلسفی و جامعه‌شناختی به عرصه‌های عملی می‌برد. این بخش به سراغ تجربه‌ها و الگوهای نوین مشارکت عمومی می‌رود؛ جایی که بودجه‌ریزی نه صرفاً یک جدول مالی، بلکه سازوکاری برای افزایش عدالت و تاب‌آوری اجتماعی معرفی می‌شود. در این پرونده، مشارکت شهروندان در تصمیم‌های مالی به عنوان ابزاری برای

بازتوزیع فرصت‌ها و تقویت حس تعلق اجتماعی بررسی شده است. بدین ترتیب، روشن می‌شود که چگونه می‌توان با سازوکارهایی خلاقانه، فاصله میان مردم و نظام تصمیم‌گیری را کاهش داد و اعتماد اجتماعی را بازسازی کرد. پرونده سوم نقطه‌ای دیگر از این مسیر را روشن می‌سازد: مسئله نمایندگی و نظام انتخاباتی. پس از آنکه در پرونده نخست از اعتبار اجتماعی قانون گفتیم و در پرونده دوم سازوکارهای عملی برای مشارکت را کاویدیم، این پرونده به پرسش مهم‌تری می‌پردازد: چه سازوکاری می‌تواند نمایندگی واقعی مردم را تضمین کند؟ این بخش بر چالش‌های انتخاباتی و نقش نظام‌های مختلف در شکل‌دهی به کیفیت نمایندگی تمرکز دارد. بحث بر سر این است که چگونه می‌توان نظامی طراحی کرد که هم پیوند مستقیم میان رأی‌دهندگان و نمایندگان حفظ شود و هم تنوع اجتماعی و سیاسی جامعه در نهادهای نمایندگی بازتاب یابد. در واقع، این پرونده پلی است میان ایده‌های مبتنی بر حضور و مشارکت اجتماعی در پرونده دوم و ساختارهای حقوقی و نهادی در پرونده نخست.

افزون بر این سه پرونده اصلی، شماره حاضر بخش‌هایی تکمیلی نیز دارد که نگاه ما را به ابعاد کمتر دیده شده پارلمان می‌کشانند؛ از ابزارهای فناورانه در قانون‌گذاری گرفته تا سازوکارهای نظارتی، مالی، فرآیند احراز صلاحیت و حتی روایت‌هایی از تجربه نمایندگان از فرایندهای درونی مجلس. این مطالب به ما یادآور می‌شوند که پارلمان امروز نه صرفاً «کارخانه تولید قانون»، بلکه نهادی پیچیده است که در هم تنیدگی میان جامعه، اقتصاد و سیاست عمل می‌کند.

اگر بخواهیم مسیر این شماره را در یک جمله خلاصه کنیم، باید بگوییم که همه پرونده‌ها و ضمایم آن به پرسش واحدی پاسخ می‌دهند: چگونه می‌توانیم میان قانون، سیاست و جامعه پلی پایدار بنا کنیم؟ پرسشی که برای پایدار نمودن تجربه همبستگی اجتماعی ایجاد شده در دوران جنگ دوازده روزه حتماً کارآمد خواهد بود. البته پاسخ‌های ارائه شده متفاوت‌اند. از تأکید بر زمینه اجتماعی قانون گرفته تا پیشنهادهاى عملی برای مشارکت و اصلاح نظام انتخاباتی و از نقد سازوکارهای شفافیت تا استفاده از ابزارهای نوین در قانون‌گذاری. اما همه در یک نقطه اشتراک دارند: بازخوانی حکمرانی بر مدار مشارکت اجتماعی، با تکیه بر ظرفیت‌های ریشه‌دار موجود و بهره‌گیری از فرصت‌های نوپدید.

در آخر از شما دعوت می‌کنم که این فصلنامه را نه صرفاً به عنوان مجموعه‌ای از مقالات مختلف، بلکه همچون یک گفتگوی زنجیره‌وار ببینید. هر پرونده پرسشی را مطرح می‌کند که پرونده بعدی در تلاش برای ارائه پاسخی تازه برای آن خواهد بود. امید است خواندن این شماره برای شما فرصتی برای تأملی تازه در باب پیوندهای میان قانون، جامعه و سیاست فراهم سازد.

با احترام

حدیثه ربیعی

سردبیر فصلنامه مطالعات پارلمان



پرونده‌اول

قانون گذاری و مردم

گریزی بر جنبه های اجتماعی
قانون گذاری و مجلس

اقتباس قانون و فرایند قانون گذاری در ایران

تغییر زمینه اجتماعی چگونه بر اعتبار قانون تاثیر میگذارد؟

روح الله اسلامی

استاد مدعو جامعه شناسی حقوق
دانشگاه علامه طباطبائی

تاثیر حقوق خارجی بر یک نظام حقوقی که «اقتباس» نامیده می شود یک مساله پژوهشی جامعه شناسی حقوق است. در فرایند تکوین نظام حقوق جدید ایران با الگوبرداری از حقوق اروپایی و به ویژه حقوق فرانسه، تدوین قانون اساسی مشروطه و قوانین پنجگانه ناپلئونی چونان تحقق مدرنیته حقوقی انجام و ارزیابی شده است. بنابراین در فرایند تعامل فرهنگی ایران با اروپا و اقتباس از یک فن/ تکنیک حقوقی نو- که با عنوان قانون نویسی (تدوین مجموعه های قوانین) در حقوق اروپایی مطرح شده بود- محتوای قانون ها نیز اقتباس شد و نظام حقوق جدید ایران ایجاد گردید. طی این فرایند، از یک سو حقوق با اقتباس از فن قانون نویسی به قانون مدون منحصر بوده و از سوی دیگر همین قانون مدون با اقتباس از محتوای قوانین اروپایی تدوین شده و در نتیجه، حقوق از جامعه منفک و به دولت مدرن الگوبردار شده از اروپا متکی میشود. در ایجاد و استقرار نظام حقوق جدید ایران، دیدگاه اثبات گرایی حقوقی رایج و مسلط است که قانون وضعی را مبتنی و متکی بر اراده دولت درک نموده و اصلاح اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را از مسیر قانون گذاری پیگیری میکند.

بحث نظری و مطالعه تجربی جامعه شناختی درباره رفتار حقوقی در درون نظام حقوقی (مثلا وضع قانون در مجلس و اجرای قانون در دادگاه ها)، شکاف موجود میان مفروضات اثبات گرایی حقوقی درباره اعتبار صوری و رویه ای قانون را با شرایط واقعی اعتبار قانون برجسته نمود و انگیزه انجام تحقیقات و مطالعاتی را ایجاد کرد که در یک حوزه وسیع به بررسی عوامل اقتصادی و سیاسی و فرهنگی موثر بر وضع و تفسیر و اجرای قانون می پردازند. این پژوهش ها بر اساس تفاوت در جهت گیری هایشان در درون علم حقوق با عنوان حقوق جامعه شناسانه (مکتب اجتماعی حقوق یا مکتب واقع گرایی حقوق) و در درون علم جامعه شناسی با عنوان جامعه شناسی قضائی/ حقوقی نامیده می شود که دل مشغول مطالعه رفتار حقوقی در درون نظام حقوق است. در کنار این پژوهش ها، مطالعه زمینه اجتماعی نظام حقوق (یا به بیان دیگر، مطالعه اجتماعی نظام حقوق در زمینه گسترده تر نظم حقوق) و تحلیل اجتماعی آموزه و تفکر حقوقی نیز مطرح می شود که در حوزه جامعه شناسی حقوق جای دارد.

چشم انداز جامعه شناسی حقوق، رفتار حقوقی را در درون نظام حقوق مطالعه می کند (یعنی خود قاعده ها و ضمانت اجرای قاعده ها را) و بنابراین در شرایط تسلط دیدگاه اثبات گرایی حقوقی- که نظام حقوق مبتنی بر قانون وضعی می باشد- وضع و اجرای اداری و قضایی قانون را مطالعه می کند. علاوه بر آن، نظام حقوق را در درون زمینه گسترده تر نظم حقوق مطالعه می کند و بنابراین تدریجی بودن ایجاد

قاعده‌ها و به هم پیوستگی قانون وضعی با دیگر قاعده‌ها را در فرایند زندگی اجتماعی مطالعه می‌کند. و نیز علاوه بر آن، اصل‌های قاعده‌بخش به رفتار حقوقی (و به بیان دیگر کردار حقوقی) را مطالعه می‌کند و بنابراین در دیدگاه اثبات‌گرایی حقوقی که نظام حقوق مبتنی بر قانون وضعی می‌باشد مبنای اعتبار قانون وضعی را - از یک سو نزد شهروندان و از سوی دیگر نزد حقوق‌دانان - مطالعه می‌کند. یعنی از یک سو، پذیرش قانون و از سوی دیگر، آموزه و تفکر حقوقی را مطالعه می‌کند.

در هر جامعه و با توجه به سابقه تاریخی زندگی اجتماعی آن، به هم پیوستگی شیوه حقوقی نظارت اجتماعی با دیگر شیوه‌های نظارت اجتماعی - از جمله اخلاق مدنی و دین‌نکته‌ای است که به مفهوم «وجدان جمعی» اشاره دارد و باید گفت که وجدان جمعی مبنای اعتبار قانون است و این جنبه از اعتبار قانون، «اعتبار هنجاری» در برابر «اعتبار صوری» نامیده می‌شود. با توجه به این درک از اعتبار هنجاری قانون، منظور از «اعتبار تجربی» آن، میزان رعایت هنجار قانون در رفتار اجتماعی است که از طریق پیوند میان شیوه‌های نظارت غیررسمی و رسمی تحقق می‌یابد. این به هم پیوستگی قواعد در منظومه نظارت اجتماعی هم در عرض زمان (ناظر به تعامل فرهنگی با تمدن‌های دیگر) و هم در طول زمان (ناظر به تاریخ خاص و خود ویژگی جامعه) با اهمیت است.

بنابراین دیدگاه جامعه‌شناسی مبنای اعتبار قانون را در قلمرو جامعه جستجو می‌کند و بهره‌گیری از مفهوم «اعتبار اجتماعی - هنجاری» اشاره‌ای است به تلاش برای یافتن مبنای اعتبار حقوق از منظر علم اجتماعی که نتیجه مستقیم آن را می‌توان در رویکرد جامعه‌شناسی دورکیم سراغ گرفت. از این منظر است که دورکیم حقوق را نماد «همبستگی اجتماعی» معرفی نموده و مبنای اعتبار حقوق را در «وجدان جمعی» می‌یابد و «دولت» را کارگزار این وجدان جمعی میدانند.

ژرژ گوروچ (۱۳۹۱: ۷-۱۴) معتقد است که نظریه وجدان جمعی سنگ بنای جامعه‌شناسی دورکیم به شمار می‌رود و با بررسی مجموعه آثار وی، مقام مرکزی وجدان جمعی در ساختار واقعیت اجتماعی را آشکار نموده و پنج سطح متمایز واقعیت اجتماعی را چنین معرفی می‌کند: ۱. اساس شکل‌شناسانه؛ ۲. نهادها یا رفتارهای جمعی منظم مشاهده‌پذیر از خارج که یا در شعائر، آیین‌ها، سنت‌های شایع و پراکنده یا در سازمان‌ها، تبلور می‌یابد؛ ۳. نمادهای متناسب با نهادها که از یک سو خصلتی دینی و از سوی دیگر خصلتی حقوقی دارد؛ ۴. ارزش‌ها، مفاهیم و آرمان‌های جمعی که در نمادها و نهادها تجلی می‌شوند و ما را به سوی «جریان‌های آزاد» و کمتر متبلور وجدان جمعی می‌کشانند؛ ۵. تجلی ژرف‌ترین پای‌گرد واقعیت اجتماعی در اعمال و احوال خود وجدان جمعی شامل تظاهرات جمعی، حافظه جمعی، احساس‌های جمعی، اعتقادات، تمناها و غلیان‌های جمعی.

درباره آنچه از دیدگاه دورکیم و در چشم‌انداز جامعه‌شناسی حقوق کلاسیک سراغ می‌گیریم؛ در متن حاضر، تصریح پنج نکته اهمیت دارد: ۱. وجدان جمعی دو حالت یا ناحیه اصلی دارد (نیرومند و ضعیف) که این دو با قواعد نظارت اجتماعی (روشن و ناروشن) تناسب دارند. ۲. پشتوانه قواعد

نظارت اجتماعی، یا به بیان دیگر ضمانت اجرای آن‌ها، انواع جزایهای اجتماعی است. ۳. ناحیه‌های وجدان جمعی چنان به هم پیوستگی دارند که تغییر در یکی، تغییر در دیگری را در پی خواهد داشت. ۴. قواعد نظارت اجتماعی (متناسب با ناحیه‌های وجدان جمعی) نیز با یکدیگر به هم پیوستگی دارند و تغییر آنها بر هم تاثیرگذار است. این قاعده‌های متفاوت (روشن و ناروشن) ناظر بر کردارهای اجتماعی، منظومه نظارت اجتماعی را تشکیل می‌دهند. و ۵. وجدان جمعی و قواعد نظارت اجتماعی در فرایندی تدریجی ساخته می‌شوند. این فرایند تدریجی، بیانگر به هم پیوستگی در طول زمان است که همراه به هم پیوستگی در عرض زمان حضور دارد.

شناسایی این دو ناحیه در حوزه حقوق و متمایز شدن قاعده‌های نامتمرکز از قاعده‌های متمرکز، این نتیجه را در پی دارد که از دو نوع ضمانت اجرای متمرکز و نامتمرکز سخن گفته شود که هر دو در وجدان جمعی ریشه دارند و در آنجا به هم می‌رسند. این ریشه داشتن در وجدان جمعی بدین معنی است که اعتبار حقوق از جامعه/ گروه اجتماعی بر می‌آید و بنابراین قانون وضعی (و نظام حقوقی که در دیدگاه اثبات‌گرایی حقوقی مبتنی بر قانون وضعی می‌باشد) تا زمانی دارای اعتبار است که مبتنی بر گروه اجتماعی باشد و ضمانت اجرای دولت متکی به نمایندگی/ کارگزاری از سوی گروه اجتماعی است. در تقابل با این استدلال جامعه‌شناسی حقوق، اثبات‌گرایی حقوقی با تاکید بر ضمانت اجرای دولت، جهت اعتبار را معکوس نموده و اعتبار قاعده‌های نامتمرکز را از اعتبار قاعده‌های متمرکز استنتاج میکند که متکی به دولت و نتیجه قانون گذاری است و ضرورت استقرار قانون وضعی متکی به اراده قانونگذار را پیشفرض می‌گیرد. دیدگاه جامعه‌شناسی، مبنای اعتبار حقوق را از مسیر ایجاد قاعده حقوقی می‌شناسد که در این مسیر، قاعده حقوقی دارای اجبار سازمانیافته، به هم پیوسته با دیگر قواعد دارای اجبار نامتمرکز و قواعد دارای اجبار درونی است که به تدریج و با مرور زمان ساخته میشوند.

پژوهش دورکیم درباره خود قاعده‌ها تمایز روشن و ناروشن و ضمانت اجرای متمرکز و نامتمرکز را مطرح کرده و اصل‌های قاعده‌بخش را در وجدان جمعی جستجو می‌کند. بنابراین بحث درباره به هم پیوستگی قاعده‌ها و تدریجی بودن ایجاد آن‌ها که مبتنی بر وجدان جمعی و دو ناحیه آن است بررسی زمینه اجتماعی ایجاد قاعده‌ها (و البته قاعده‌هایی که با نام قانون وضعی ایجاد می‌شوند) از چشم‌انداز جامعه‌شناسی حقوق خواهد بود.

در ایران که نظام حقوق جدید بر پایه وضع قانون اقتباسی ایجاد شده و تلاش برای گسترش دامنه قانون گذاری همراه با شیفتگی درباره الگوبرداری از قانون‌های خارجی همچنان فراگیر است؛ ملاحظه دو معیار به هم پیوستگی و تدریجی بودن ایجاد هنجارهای اجتماعی اهمیتی شایان دارد. جالب توجه است که در جامعه‌شناسی معاصر، متاثر از آشکار شدن نابسندگی دیدگاه اثبات‌گرایی حقوقی در توجیه جایگاه قانون وضعی در قلمرو زندگی اجتماعی، بحث درباره جایگاه بهینه قانون وضعی و

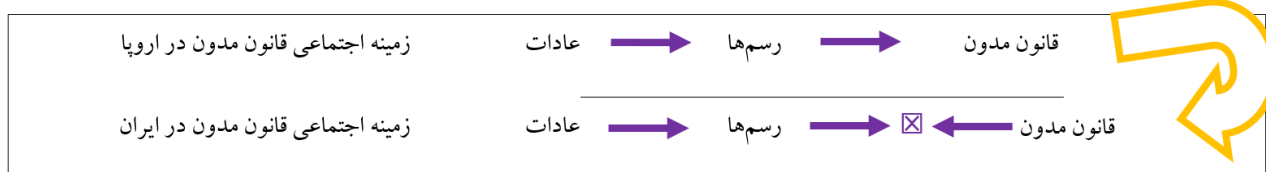
نسبت آن با دیگر هنجارهای اجتماعی با بازگشت به کلاسیک‌های جامعه‌شناسی مطرح شده است. دارن‌درف (۱۳۷۷: ۶۴) اشاره می‌کند که «طبقه‌بندی و نیز تعریف ضمانت‌های اجرایی که تضمین‌کننده هم‌نوایی با انتظارات اجتماعی نقش‌ها است، همان‌گونه که انتظار می‌رود ما را به حوزه جامعه‌شناسی حقوق هدایت می‌کند». در نظری «بین انتظارات اجباری، ایجابی و اختیاری از یک سو و قانون، رسم و عادات از سوی دیگر نه تنها نوعی توازی وجود دارد، بلکه هر دو گروه مفاهیم در ارتباط با موضوعی واحد هستند. در حوزه حقوق می‌توانیم بپذیریم که در هر جامعه‌ای می‌توان فرایند مستمر تثبیت «عادات» به صورت «رسم‌ها» و تبدیل «رسم‌ها» به «قوانین» را مشاهده کرد».

به بیان دورکیم (۱۳۹۴: ۳۲۳) قواعد رفتار «سرآغازی دارند که بر اثر عادت شکل ثابت به خود می‌گیرد و سرانجام اجباری می‌شود». به بیان دارن‌درف (۱۳۷۷: ۶۴) در توضیح مبانی اجتماعی حقوق «قوانین، وقتی زمینه اجتماعی آن‌ها تغییر کند، اعتبار خود را از دست می‌دهند». تغییر زمینه اجتماعی قوانین بدین معنی است که در شرایط بی‌تغییری قانون، «عادات» و «رسم‌ها» تغییر کنند. این تغییر زمینه اجتماعی را می‌توان هم درون یک جامعه (مثلاً در شرایط ظهور یک خرده فرهنگ جدید و بروز تعارض فرهنگی ثانویه) و هم میان دو جامعه (مثلاً تحمیل قانون برآمده از یک فرهنگ بر فرهنگ دیگر و بروز تعارض فرهنگی اولیه) سراغ گرفت.

نادیده گرفتن تحقیقات نظری و مفهومی درباره این تعارض فرهنگی اولیه طی یک سده گذشته در ایران معاصر تا بدانجا کشیده شده است که فرهنگ مهاجم اروپای غربی، زمینه ایجاد خرده فرهنگ‌های جدید در ایران و بروز تعارض فرهنگی ثانویه را هم ایجاد کرده اما هنوز مواجهه انتقادی با این تاریخ واردات قانون و ایجاد نظام حقوق اقتباسی در محافل علمی و سیاسی ایران جایگاهی شایسته و درخور نیافته است.

نمونه‌ای از تغییر زمینه اجتماعی قانون میان دو جامعه را می‌توان از جمله برای کاربرد قانون مدون اروپایی در فرایند ایجاد نظام حقوق جدید ایران مطابق شکل ۱ مشاهده کرد. ملاحظه می‌شود که اقتباس قانون و قانونگذاری در ایران، مسیری را در تخالف با رویکرد جامعه‌شناسی حقوق دنبال کرده است.

از چشم‌انداز متن حاضر، دیدگاه قانون‌گذار که مفروض می‌گیرد پس از تصویب قانون، دیگر قواعد



شکل ۱: تغییر زمینه اجتماعی قانون مدون

کنش بی اعتبار میشوند (و در نتیجه وضع قانون را به مثابه راه حل میبینند) و دیدگاه پژوهشگران علوم اجتماعی که ضمن پذیرش دیدگاه قانونگذار، دو جنبه سلبی اعتبار قانون (یعنی قانون گریزی و قانون شکنی) را برای بررسی وضعیت رعایت قانون در ایران معاصر به کار میگیرند (و در نتیجه انتظار کاربرد نتایج چنین پژوهش هایی را دارند) در مقابل این پرسش قرار میگیرد که موضع بحث از مفهوم «اعتبار اجتماعی - هنجاری» حقوق در ایران کجا است و رویکرد جامعه شناسی حقوق که به زمینه اجتماعی و تغییر زمینه اجتماعی قانون میپردازد چه جایگاهی دارد؟

این پرسش درباره موضوعاتِ دم دستی مانند رانندگی در خیابان، و سکونت در آپارتمان تا موضوعات ژرفتری مانند مصرف تریاک، کفتر بازی، شرط بندی، قمار و ... قابل طرح است. نوعی از مواجهه با بوروکراسی در ایران که با تعبیر «کارچاق کنی» از آن یاد میشود و همچنین تعبیر «شرخری» در مواجهه با اجرای قضایی برای وصول مطالبات، مسیری برای پاسخ دادن به این پرسش با طرح بحث از موضع جامعه شناسی حقوق را پیش میگذارد.

سابقه واردات قانون در ایجاد نظام حقوق جدید ایران، مشکلاتی را به میراث گذاشته که تا کنون هم کمابیش استمرار یافته اند و در «سیاست های کلی نظام» اهتمام به رفع دو مشکل از میان آن مشکلات بازتاب دارد. یکی خاستگاه قانون که جامعه و مردم نبوده است و دیگری مرجع قانونگذار که خود اقتباسی و وارداتی میباشد. «سیاست های کلی نظام قانون گذاری» ابلاغی ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ در بند ۹ بر «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی نفعان و نهادهای قانونی مردم نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانون گذاری» تاکید کرده و در بند ۵ «تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات» را خواستار شده است.

شایسته تاکید است که طرح بحث از موضع جامعه شناسی حقوق، به دنبال کنار زدن قانون گذاری نیست بلکه ظرفیت هایی را برای کمک به قانونگذار - از جمله در تحقق بند ۵ و بند ۹ سیاست های کلی نظام قانون گذاری - به عرصه می آورد.

منابع

دارندرف، رالف (۱۳۷۷). انسان اجتماعی (ترجمه غلامرضا خدیوی). تهران: آگاه.
دورکیم، امیل (۱۳۹۴). درباره تقسیم کار اجتماعی (ترجمه باقر پرهام)، چاپ ششم ویراست دوم. تهران: نشر مرکز.

گروویچ، ژرژ (۱۳۹۱). آگاهی جمعی در جامعه‌شناسی دورکیم (ترجمه فریدون سرمد). تهران: کندوکاو.

Durkheim, Émile (1893). *De la Division du Travail Social*. Paris: Félix Alcan.

Durkheim, Emile (2013). *The Division of Labour in Society* (2nd Ed. Edited by Steven Lukes and Translation by W. D. Halls). UK: Palgrave Macmillan.

بودجه ریزی مشارکتی

مسیری به سوی عدالت و تاب آوری اجتماعی

سینا شیخی

پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی



بودجه، به عنوان مهمترین سند مالی در چشم انداز یک ساله یک نظام حکمرانی شناخته می‌شود. فرآیند بودجه ریزی در پاسخ به سؤالات اقتصادی و مدیریتی بنیادینی مانند موارد زیر شکل می‌گیرد: منابع مورد نیاز، از چه محل‌هایی تأمین می‌شوند؟ به چه موضوعاتی، اعتبار اختصاص می‌یابد؟ نحوه نظارت مالی و ارزیابی نتایج استفاده از منابع عمومی چگونه می‌باشد؟

اما یک بودجه ریزی موفق علاوه بر رویکردهای فوق، بایستی خود را در مقام پاسخگویی به سؤالات اجتماعی مهمی مانند موارد زیر نیز قرار می‌دهد: اصلاحات ساختار بودجه تا چه میزان ناظر به تاب آوری اجتماعی تدوین شده است؟ لایحه بودجه تا چه میزان بر اساس قوانین بالادستی و آمایش سرزمینی و توجه به ظرفیت‌های اجتماعی تدوین گردیده است؟ ساختار بودجه تا چه میزان در مسیر برقراری عدالت و کاستن از میزان نابرابری‌های اجتماعی تنظیم شده است؟

یکی از مهمترین مولفه‌ها در تدوین لایحه بودجه با رویکرد اجتماعی، توجه به سویه‌های «مشارکتی» آن است؛ چرا که در قانون اساسی کشور مشارکت مردم رکن اصلی شیوه حکومت در اسلام دانسته شده است: «... هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است (والی الله المصیر) تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خودگونگی انسان فراهم آید (تخلقوا باخلاق الله)» و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد. قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان هر فردی

خود دست‌اندرکار و مسئول رشد و ارتقا و رهبری گردد که این همان تحقق حکومت مستضعفین در زمین خواهد بود». چنانکه از اصول قانون اساسی برمی‌آید چارچوب این قانون برای مشارکت مردمی در چهار سطح تصمیم‌گیری (۶بخش)، مطالبه‌گری (۳بخش)، نظارت (۳بخش) و اجرا (۲بخش) به ترتیب اهمیت تعریف شده است [۱].

سه بخش تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری در قانون اساسی و ادبیات علوم اجتماعی در جهان اولویت‌های اصلی حکمرانی و مشارکت مردمی هستند تا جایی که اندیشمندان این حوزه حکمرانی مشارکتی را مساوی با مشارکت مردم در تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری دانسته‌اند. قوانین و برنامه‌های کشور توجه کمی به سه حوزه اصلی مشارکت مردمی (یعنی تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری) داشته‌اند. نتیجه نادیده‌گرفتن مردم در حوزه‌های اصلی مشارکت، موجب بی‌میلی جامعه به مشارکت و عدم باور به اراده واقعی حاکمیت برای جلب مشارکت مردمی شده است. تغییر نگرش در این خصوص نیازمند توجه مضاعف برنامه‌های توسعه به مشارکت مردمی است.

در حوزه نظارت که بهبود آن موجب پایین آمدن فساد و رفع مشکلات دستگاه‌های کشور می‌شود، مشارکت مردمی گسترده‌ترین، کم‌هزینه‌ترین و کارآمدترین گونه نظارت و مطالبه‌گری است که در نگرش دینی نیز جایگاهی ویژه دارد [۲]. در ساحت تصمیم‌گیری نیز مطالعات مختلف ملی و بین‌المللی حاکی از آن است که مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های حاکمیت علاوه بر افزایش سرمایه اجتماعی و بالاتر رفتن دقت در تصمیم‌گیری‌ها به تحقق برنامه‌های حاکمیت کمک شایانی می‌کند [۳]. شرایط فعلی که مشارکت را به سوی سطح اجرا و تامین مالی سوق می‌دهد موجب محرومیت ما از این ظرفیت گسترده مردمی شده است. مشارکت مردم در سطوح مختلف حکمرانی (از همکاری در تصمیم‌گیری تا نظارت و مطالبه‌گری) طراحی و سازوکارهای خاص خود را می‌طلبد که مشارکت در فرآیند بودجه‌ریزی یکی از به‌روزترین و بارزترین آن‌هاست.

مدل‌های مختلف به‌کارگیری شهروندان در بودجه‌ریزی مشارکتی

مشارکت گروه‌ها و تشکل‌های مردمی در فرآیند بودجه‌ریزی، سطوح و صورت‌بندی‌های مختلفی به خود می‌گیرد. گاهی این مشارکت، تنها در سطح «اطلاع‌رسانی» به عامه مردم صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر از آنجاکه زبان بودجه‌نویسی معمولاً، ادبیاتی تخصصی و نامأنوس با فهم عامه است، با تهیه نسخه‌هایی از بودجه که قابل‌ارائه به شهروندان باشد، می‌توان سطحی از مشارکت در دریافت اطلاعات اسناد رسمی کشور را رقم زد.

سطح دوم از مشارکت آن است که علاوه بر اطلاع‌رسانی، بستری طراحی گردد که برای گروه‌ها و تشکل‌های مختلف مردمی امکان مشارکت در فرآیند «تصمیم‌گیری» درباره تعیین اولویت تخصیص بودجه برای ردیف‌های مختلف فراهم آید. سطح مهم دیگر برای مشارکت‌پذیر نمودن بودجه آن

است که فارغ از فرآیند «اطلاع رسانی» و «تصمیم گیری»، نحوه تعیین ردیف های بودجه به نحوی باشد که نقش «تشکل های مردمی» مختلف در حوزه های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی پررنگ تر و موثرتر باشد. به این ترتیب دو مفهوم مهم در ادبیات بودجه ریزی تحت عنوان «بودجه شهروندی» و «بودجه ریزی مشارکتی» مطرح می شود.

«بودجه شهروندی»، به رویکردی اطلاق می شود که در آن اطلاعات اولیه بودجه به زبانی ساده و همه فهم در قالب اشکال و نمودارهای جذاب و ساده برای شهروندان توضیح داده می شود. این رویکرد عمدتاً به منظور مشارکت شهروندان در «اطلاع رسانی» نسبت به مسائل بودجه طراحی شده است اما مطمح نظر در رویکردهای مشارکتی به بودجه «بودجه ریزی مشارکتی» است بدین معنا که فرآیند مشارکت مردم در سازوکار «تصمیم گیری» درباره نحوه تخصیص بودجه، تعیین اولویت بندی در ردیف های بودجه و اعطای نقش فعال به تشکل های مردمی تاکید دارد، امری که در بسیاری از کشورهای دنیا، محوریت دارد [۴]. در حقیقت اقدام مناسب به منظور مشارکت پذیر نمودن فرآیند بودجه ریزی، اقدامی است که در یک بسته جامع، نسبت «بودجه شهروندی» و «بودجه ریزی مشارکتی» را تعریف کرده و سیری را طراحی نماید که مشارکت مردم در امر بودجه ریزی را از سطح «تصمیم گیری» تا «اطلاع رسانی»، مشخص و تنقیح نماید، مسئله ای که در لوایح بودجه کشور نادیده گرفته شده است. نکته مهم در این میان آن است که عدم توجه به موارد فوق علاوه بر برساخت های منفی رسانه های معاند در مورد لایحه بودجه، می تواند به انعکاس تصمیم هایی در لایحه منجر شود که ادراک عامه در آن ها لحاظ نشده است و اقناع عمومی در آن ها صورت نگرفته است؛ اتفاقی که می تواند به افزایش نارضایتی عمومی دامن بزند، به خصوص اگر مجاری و بازوهای نظارتی و اصلاحی لازم به منظور انعکاس نظر مردم در آن ها پیش بینی نشده باشد.

ماهیت و تاریخچه بودجه ریزی مشارکتی

بودجه ریزی مشارکتی روشی برای تصمیم گیری مردمی است که به موجب آن شرکت کنندگان در مورد چگونگی تخصیص و توزیع منابع عمومی درگیر می شوند. برنامه های بودجه ریزی مشارکتی با همراهی دولت ها، شهروندان، تشکل های مردمی اجرا می شود تا به شهروندان این امکان را بدهند که نقش مستقیمی در تصمیم گیری درباره نحوه و مکان مصرف منابع داشته باشند. این برنامه ها فرصت هایی را برای مشارکت، آموزش و توانمندسازی شهروندان ایجاد می کنند که می تواند جامعه بانشاطتری را ایجاد کند. بودجه بندی مشارکتی همچنین به ارتقای شفافیت کمک می کند که پتانسیل کاهش ناکارآمدی دولت و فساد را دارد.

تجربه های جهانی نشان می دهد بیشتر شهروندانی که در فرآیند بودجه ریزی مشارکتی حضور پیدا می کنند، معمولاً درآمد و سطح تحصیلاتی پایین تر از میانگین جامعه دارند. به همین دلیل،

این سازوکار فرصتی فراهم می‌کند تا گروه‌هایی که به‌طور تاریخی در حاشیه بوده‌اند، بتوانند در تصمیم‌گیری‌های مالی دولت نقش داشته باشند. به بیان ساده، بودجه‌ریزی مشارکتی دسترسی شهروندان فقیر و محروم را به عرصه‌های مهم تصمیم‌گیری باز می‌کند [۵]. در نتیجه، این فرآیند با رویکردی عدالت‌محور، به کاهش شکاف‌های طبقاتی کمک کرده و این همان هدفی است که در آرمان‌های انقلاب اسلامی نیز مورد تأکید قرار گرفته است.

بودجه‌ریزی مشارکتی در سال ۱۹۸۹ در شهرداری پورتو آلگره، پایتخت جنوبی‌ترین ایالت برزیل، ریوگران دو سول آغاز شد. پورتو آلگره بیش از ۱ میلیون نفر جمعیت دارد و بر اساس استانداردهای برزیل ثروتمند است. در سال ۱۹۸۸، حزب کارگران، یک حزب سیاسی که در سال‌های رو به زوال دیکتاتوری نظامی ۱۹۶۴-۱۹۸۵ تأسیس شد، در انتخابات شهرداری پیروز شد. کمپین آن حزب مبتنی بر مشارکت عمومی و «وارونگی اولویت‌بندی هزینه‌ها» بود؛ یعنی معکوس کردن یک روند چند دهه‌ای که در آن منابع عمومی در محله‌های طبقه متوسط و بالا مصرف می‌شد. در واقع بودجه‌بندی مشارکتی برای کمک به شهروندان فقیرتر و محله‌ها برای دریافت سهم بیشتری از هزینه‌های عمومی در نظر گرفته شده بود.

هنگامی که حزب کارگران بر دفتر شهردار پورتو آلگره دست یافت، وارث یک شهرداری ورشکسته و یک بوروکراسی آشفته بود. دولت جدید در دو سال اول فعالیت خود، مکانیسم‌های مختلفی را برای مقابله با محدودیت‌های مالی، ارائه نقش مستقیم به شهروندان در فعالیت‌های دولت و معکوس کردن اولویت‌های مخارج اجتماعی دولت‌های قبلی، آزمایش کرد. بودجه‌ریزی مشارکتی این چنین از طریق یک فرآیند تجربی متولد شد.

طی سال‌های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۰، دو سال اول بودجه‌ریزی مشارکتی، کمتر از ۱۰۰۰ شهروند در فرآیند بودجه‌ریزی مشارکتی شرکت کردند. تا سال ۱۹۹۲ تعداد شرکت‌کنندگان به نزدیک ۸۰۰۰ نفر افزایش یافت. پس از انتخاب مجدد حزب کارگران در سال ۱۹۹۲، این برنامه اوج گرفت و مشارکت به بیش از ۲۰۰۰۰ نفر در سال افزایش یافت. در واقع مشارکت مردمی افزایش یافت زیرا شهروندان در عمل متوجه شدند که بودجه‌بندی مشارکتی محل مهمی برای تصمیم‌گیری و اعمال نظر ایشان است.

در طول دهه ۱۹۹۰، بودجه‌بندی مشارکتی به سایر شهرداری‌ها در برزیل و سایر کشورهای آمریکای جنوبی از جمله بولیوی، گواتمالا، نیکاراگوئه و پرو گسترش یافت. از اواخر دهه ۱۹۹۰، بودجه‌بندی مشارکتی در قالب‌های مختلف در اروپای مرکزی و شرقی، آسیا، آفریقای جنوب صحرا، خاورمیانه و شمال آفریقا شروع به گسترش کرد [۵].

واحد بودجه مشارکتی بریتانیا گزارش می‌دهد از آنجایی که بودجه‌ریزی مشارکتی فرایندی کاملاً جدید است، اشکال نوآورانه بودجه‌ریزی مشارکتی همواره در حال توسعه است و بودجه‌های جدید، موضوعات جدید، شرکای جدید، حوزه‌های مختلف نشان می‌دهد که بودجه‌ریزی مشارکتی برای

طیف وسیعی از خدمات و مناطق ممکن و مفید است.

فرآیند بودجه ریزی مشارکتی معمولاً مستلزم مشارکت شهروندان در مراحل مختلف چرخه بودجه برای شناسایی سرمایه گذاری های سرمایه و پروژه ها برای رفع فوری ترین نیازهای محلی است. بودجه ریزی مشارکتی شامل کار مشترک شهروندان، شوراها و افسران دولت محلی است. جامعه هدف بودجه ریزی مشارکتی شامل کسانی است که به طور سنتی درگیر تصمیم گیری های سیاستی نیستند. علاوه بر مشارکت شهروندان، بودجه ریزی مشارکتی فرصت هایی را برای کارایی بیشتر در تخصیص بودجه عمومی و افزایش انسجام جامعه ایجاد می کند.

مولفه های اصلی بودجه ریزی مشارکتی عبارتند از:

- ساختار قانونی برای دخیل کردن نظر مردم در فرایند بودجه ریزی
- جلسات و مناظره های منظم در هر واحد جغرافیایی به صورت برنامه ریزی شده برای تدقیق و پخته کردن نظرات مردمی
- شبکه ای از افراد و سازمان های درگیر در آموزش، اطلاع رسانی و بسیج شهروندان محلی
- چرخه ای از فعالیت های اجرایی که چرخه بودجه محلی را از آغاز تا انتها همراهی می کند

جمع بندی و پیشنهادات

هیچ روش جهانی واحدی برای به کارگیری بودجه مشارکتی وجود ندارد. روش ها از ناحیه ای به ناحیه دیگر متفاوت است، اما عمده موارد معمولاً شامل تخصیص بین دو تا سه درصد از بودجه های درآمدی سالانه و گاهی اوقات تخصیص در سرمایه گذاری های جدید به این حوزه است. این فرآیند شامل شهروندانی است که هم تقاضا و هم عرضه خدمات و زیرساخت های عمومی را در نظر می گیرند. در بریتانیا، بودجه بندی مشارکتی عمدتاً برای تخصیص منابع برای بازسازی منطقه و هدایت بودجه قانونی به نهادهای بخش داوطلبانه اعمال شده است [۶].

پائولو اسپادا، یکی از اعضای تیم توسعه اصلی Participedia، فرآیند بودجه ریزی مشارکتی را به شرح زیر توصیف می کند:

«بیشتر ابتکارات بودجه ریزی مشارکتی دو کانال عمده دارند، یکی برای همه باز است و دیگری برای مشارکت کنندگان خاص که از نوعی روش انتخاب استفاده می کند. در ایالات متحده داوطلبان، در برخی مکان ها به طور تصادفی انتخاب می شوند و ترکیبی بین مشارکت های خرد سنتی و بودجه ریزی مشارکتی ایجاد می کنند. در حالی که در آمریکای لاتین تمام مردم در این فرایند دخیل می شوند. این افراد در ایالات متحده نمایندگان بودجه نامیده می شوند و آن ها هستند که ایده های خام را می گیرند

و با همکاری برگزارکنندگان (کارکنان شهر یا سازمان‌های غیردولتی بسته به این موضوع) آن ایده‌ها را بهبود می‌بخشند. سپس برگه‌ای از نظرات را تنظیم می‌کنند که بقیه برای رای دادن در آن فراخوانده شوند. بنابراین ۳ مرحله عمده در این فرایند وجود دارد: ۱- طوفان فکری (امکان حضور برای همه)، ۲- فیلتر کردن (امکان حضور برای شرکت‌کنندگان فوق‌العاده) ۳- رای (امکان حضور برای همه)» [۷].

گلدفرانک نیز تحلیلی از بودجه‌ریزی مشارکتی در آمریکای لاتین ارائه و جنبه‌های مختلف طراحی فرآیند را با نتایج به دست آمده مقایسه می‌کند. عوامل طراحی عبارت بودند از: این فرآیند چقدر رسمی یا غیررسمی بود (یعنی آیا برای انجمن‌های رسمی برای شرکت در نظر گرفته شده بود یا هر کسی می‌توانست در آن شرکت کند؟) و سطح قدرت تصمیم‌گیری شرکت‌کنندگان (یعنی اینکه آیا شرکت‌کنندگان در مورد هزینه‌ها بحث و تصمیم می‌گیرند یا خیر. اولویت‌ها، چه میزان از بودجه تحت تأثیر این تصمیمات است و آیا مقامات به تصمیمات احترام می‌گذارند). معیارهای موفقیت عبارت بودند از: میزان مشارکت، سطح گسترش/توزیع مجدد خدمات و شفافیت.

گلدفرانک نتیجه گرفت که "برخی مدعی‌اند در فرایند تدوین بودجه در جایی که بودجه‌ریزی مشارکتی کمتر رسمی و بیشتر نقش مشورتی دارد مشارکت جوتر و پویاتر است. اما تحقیقات دقیق حاکی از آن است در جایی که ساختارها رسمی‌تر هستند، شرکت‌کنندگان قدرت تصمیم‌گیری بیشتری دارند، نرخ مشارکت بالاتر می‌رود و سیاست‌های مالی بازتوزیع‌کننده‌تر و در نهایت دولت شفاف‌تر خواهد بود» [۸].

چنانکه مشاهده می‌شود در تمامی فرایندهای متداول در جهان شهروندان الگویی از انتخابات درباره سرنوشت اقتصادی خود را در فرایند بودجه‌ریزی مشارکتی به کار می‌گیرند. در حالیکه ادبیات مشارکت در رویکردهای لیبرال بیشتر اجتماعی و سیاسی است چنانکه خاستگاه بودجه‌ریزی مشارکتی نشان می‌دهد این فرایند رویکردی چپ‌گرایانه دارد. چراکه در نگرش سرمایه‌داری دولت بیشتر خدمتگذار بازار است و نقش مردم در تصمیم‌گیری اقتصاد کمتر لحاظ می‌شود. البته که کشورهای مختلف به‌ویژه رویکردهای سوسیال دموکرات نیز به تبع فرایند بودجه‌ریزی مشارکتی را در کشور خود توسعه دادند، اما در منطق قانون اساسی ایران کنشگری اقتصادی مردم به‌ویژه طبقات محروم‌تر یک رویکرد اساسی و مهم در اصل سوم و اصل چهارم و سوم این قانون است. در بودجه‌ریزی مشارکتی نیز تجربیات جهانی نشان داد که طبقات محروم کنشگری بیشتری در این فرایند دارند که قبول تصمیماتشان در بودجه به عدالت در تخصیص منابع منجر می‌شود. پس می‌توان گفت این فرایند مشارکتی با روح قانون اساسی همساز است. البته که تدوین سازوکارهای نظریه‌پردازی، گفتگوی اجتماعی، رای‌دهی عمومی و میزان دخالت نظرات مردم در فرایند بودجه نکات پیچیده و مهمی هستند که باید در یک لایحه قانونی مشخص شوند.



شکل ۲: مدل تدوین بودجه ریزی مشارکتی در ایران

منابع

- ۱- قانون اساسی ایران
- ۲- نوروزی، محمدجواد (۱۳۹۳). مقاله نظارت عمومی؛ مردم سالاری دینی، مجله اندیشه‌های حقوقی عمومی، شماره دوم پیاپی ۵.
- ۳- قلی‌پور، رحمت‌اله و رسایی‌فرد، رسول و داستان، بهرام (۱۳۸۷). مقاله مشارکت عامه مردم در تصمیم‌گیری، دوفصلنامه پژوهش سیاست، سال دهم، شماره ۲۴.
- ۴- لدویت، مارگارت، (۱۳۹۷)، نگرشی انتقادی به توسعه جماعت‌محور، ترجمه منیژه نجم عراقی، نشر نی، تهران
- 5- Wampler, Brian. 2007. 'A Guide to Participatory Budgeting'. in Shah, Anwar (ed.). Participatory Budgeting. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
- 6- <http://www.participatorybudgeting.org.uk/about/what-is-pb> More About Participatory Budgeting
- 7- Spada, Paolo. and Russon Gilman, Hollie. Budgets for the People: Brazil's Democratic Innovations. Foreign Affairs, March 11, 2015.
- 8- Goldfrank, Benjamin. 2007. 'Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting'. in Shah, Anwar (ed.). Participatory Budgeting. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

ایده‌های اصلاح نظام انتخاباتی مجلس

افزایش و جاهت نمایندگی

محمد حسین صادقی



عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی استان تهران
دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران و پژوهشگر حقوق عمومی

نظام انتخاباتی، بر نوع نظام حزبی یک کشور تاثیر خواهد گذاشت. از آنجاکه در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، مشارکت دادن عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی از وظایف دولت به معنی کل حاکمیت است (بند ۸ اصل سوم قانون اساسی)، لذا ضرورت اصلاح نظام انتخاباتی به خصوص انتخابات مجلس شورای اسلامی جهت نهادینه کردن نقش احزاب در انتخابات و شکل‌گیری نظام حزبی که در آن، در عوض رقابت‌های سطحی و شخصی میان نامزدهای انتخاباتی، رقابت‌های برنامه‌محور احزاب مؤثر و فراگیر، جایگزین شود، درک خواهد شد. می‌باید آن نظام انتخاباتی اصلاح و اجرا شود تا «آزادی احزاب» مندرج در اصل ۲۶ قانون اساسی به صورت روشمند تحقق یابد.

از راه انتخابات به عنوان یکی از مهم‌ترین سازوکارهای تحقق مردم‌سالاری و جمهوریت می‌توان مشارکت سیاسی شهروندان را تضمین کرد. از آنجایی که انتخابات امری است که زیرمجموعه نظام سیاسی حاکم تعریف می‌شود، در تبیین انتخابات یک کشور می‌بایست شرایط حقوقی و سیاسی حاکم بر نظام مستقر را در نظر گرفت. علی‌الاصول سازوکارهای حقوقی، انعکاسی از گفتمان هژمونیک در عرصه سیاسی هستند و انتخابات یکی از مؤلفه‌های نظام سیاسی و گفتمان غالب در این نظام است؛ بنابراین نظام انتخاباتی ناقص می‌تواند در نوع قرائت حکومت‌شوندگان از نظام سیاسی مؤثر واقع شود. انتخاباتی مطلوب است که مشارکت فعال و واقعی شهروندان را تضمین کند. در این چهارچوب و رویکرد، نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی، موضوع مورد مطالعه این یادداشت پژوهشی است. در نگاه نخست به نظر می‌رسد که نظام انتخاباتی مجلس نتوانسته ارتباط مؤثر و واقعی میان انتخابات کنندگان و انتخاب‌شوندگان برقرار سازد، لذا اصلاح نظام انتخاباتی آن در جهت افزایش مشروعیت نمایندگان مجلس ضروری خواهد بود. پرسش اصلی که در این رابطه مطرح می‌شود این است که معایب نظام انتخاباتی موجود چیست و چگونه می‌توان این معایب را برطرف کرد؟ رابطه نظام انتخاباتی با نظام حزبی چگونه است؟ احزاب در فرایند انتخابات و مشروعیت نظام سیاسی چگونه می‌توانند مؤثر واقع شوند و به تعبیری، کدام نظام انتخاباتی است که می‌تواند مشارکت مؤثر احزاب را تضمین کند؟ نسبت مردم‌سالاری دینی با احزاب و نظام انتخاباتی چگونه تحلیل می‌شود؟

فرضیه یادداشت پژوهشی عبارت است از: نظام انتخاباتی اکثریتی موجود مجلس و تنزل از اکثریت مطلق به یک‌سوم و سپس به یک‌چهارم و یک‌پنجم فاقد توجیه و نامناسب بوده و با مشارکت دادن عامه مردم در تعیین سرنوشت و اتکا به آرای عمومی مندرج در قانون اساسی سازگار نیست و در



عمل، شاهد حضور مؤثر و چشمگیر احزاب در انتخابات مجلس نبوده‌ایم و یکی از مهم‌ترین علل عدم شکل‌گیری احزاب مؤثر و فعال، نظام انتخاباتی مجلس بوده است. برای شکل‌گیری نظام حزبی می‌بایست نظام انتخاباتی را در جهت نظام تناسبی اصلاح کرد.

در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، منظور از جمهوری، جمهوری به معنای عرفی آن است و شارع نسبت به شکل حکومت، حکمی خاص ندارد، لذا جمهوری مانند دیگر جمهوری‌ها است. البته باتوجه به محتوای اسلامی حکومت، دموکراسی مکتبی پدید خواهد آمد، اما تا آنجا که به محتوای دینی مربوط نشود، می‌توان از لوازم جمهوریت بهره برد و یکی از مهم‌ترین آنان، تحزب است.

بررسی قوانین انتخابات مجلس پس از انقلاب، نشان می‌دهد نظام انتخاباتی از اکثریت مطلق به اکثریت نسبی با نصاب یک‌سوم، یک‌چهارم و از خرداد ۱۳۹۳ به یک پنجم تقلیل یافته است. نکته قابل‌تأمل این است که از اوایل انقلاب، بحث بر اکثریت مطلق و نسبی میان گروه‌ها و جریان‌های سیاسی، جریان داشته است. حزب جمهوری اسلامی و اعضای شورای انقلاب از موافقان اکثریت مطلق بودند و استدلال اصلی این جریان نیز داشتن اعتبار و پشتوانه مردمی نمایندگان بوده است. این جناح معتقد بود، مجلس شورای اسلامی مهم‌ترین کرسی و مظهر حاکمیت ملی است و نمایندگانی که به این مجلس راه می‌یابند؛ می‌باید از اعتبار خاصی برخوردار باشند. به همین دلیل ضرورتاً باید تعداد آرای که کسب می‌کنند، از نصف تعداد شرکت‌کنندگان بیشتر باشد، در یک شهر پنج میلیون نفری فردی با ۳۰ هزار رای نمی‌تواند نماینده واقعی پنج میلیون نفر باشد [۱].

در نهایت برای ورود به مجلس در مرحله اول، قوانین سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۶۲ اکثریت مطلق، قانون سال ۱۳۷۴ اکثریت یک سوم و قانون فعلی نیز اکثریت یک چهارم را مقرر داشته‌اند. برخی صاحب‌نظران معتقدند «تنزل اشتراط از اکثریت مطلق به ترتیب فوق از وجاهت نمایندگی می‌کاهد و با این توصیف اصولاً انتخابات دو مرحله‌ای امری زاید به نظر می‌رسد» [۲].

اصلاح نظام انتخاباتی مجلس به‌گونه‌ای که شامل دو مؤلفه اصلاح نظام انتخاباتی و ایجاد نظام حزبی باشد، منجر به افزایش رقابت سیاسی در انتخابات مجلس و به دنبال آن افزایش مشارکت سیاسی یا مشارکت حداکثری خواهد شد. اصولاً شارع نسبت به انتخابات و نوع نظام انتخاباتی حکمی خاص ندارد و واگذار به عرف و بنای عقلای جامعه کرده‌است. اگر هدف اصلی افزایش مشارکت مردم در انتخابات مجلس باشد، راه‌حل‌های زیر مناسب خواهد بود:

■ اصلاح نظام انتخاباتی از اکثریت نسبی به تناسبی به‌گونه‌ای که احزاب رسمی تحت نظارت وزارت کشور ملزم به ارائه فهرست برای انتخابات مجلس باشند. این شیوه مورد استفاده اکثر کشورهای با نظام پارلمانی قرار گرفته‌است. در کشور ترکیه، نظام انتخاباتی، تناسبی و احزاب به طور مؤثر در انتخابات شرکت دارند و پایه‌های مردم‌سالاری ترکیه محسوب می‌شوند. البته شرکت احزاب در انتخابات مستلزم رابطه دوطرفه از سوی حاکمیت و احزاب است و فرهنگ سیاسی را نیز باید در این تحول در نظر گرفت. بسیاری از احزاب فقط مجوز فعالیت دارند و نمی‌توان به‌صرف این که احزاب رسمی وجود دارند، نظام تناسبی و فهرستی را پیشنهاد داد. هرچند ساختار نظام سیاسی ایران به‌گونه‌ای است که تشکیل و تأسیس دولت منوط به اکثریت قوی حزبی در مجلس نیست. چرا که در نظام‌های پارلمانی مانند انگلستان، نخست‌وزیر، در واقع رهبر حزب پیروز در انتخابات مجلس است. در ایران، انتخابات رئیس‌جمهوری به‌عنوان رئیس دولت، مستقل از مجلس است و ارتباط مجلس و دولت در رأی اعتماد به هیئت وزیران و نظارت بر دولت است. همین دو اقتدار اخیر کافی است که نظام اکثریتی در انتخابات مجلس حفظ شود. زیرا کارآمدی و ثبات دولت نیازمند تعامل مجلس است و انتخابات اکثریتی به مردم این فرصت را می‌دهد در فاصله دوساله بعد از انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان همسو با دولت در انتخابات مجلس انتخاب کنند؛ لذا انتخابات اکثریتی در مقایسه با تناسبی، این مزیت را دارد که ثبات و کارآمدی دولت را به طور نسبی تضمین می‌کند.

■ برای حضور مؤثرتر احزاب هم چنین می‌توان راهکارهای کوتاه‌مدتی مانند حمایت و نظارت بیشتر وزارت کشور بر فعالیت احزاب مانند اعطای یارانه‌های دولتی برای تأمین مالی و هزینه‌های گوناگون احزاب و نظارت بر برگزاری کنگره و نشست‌های رسمی احزاب، پیشنهاد داد. به‌گونه‌ای که اگر کنگره حزب به طور منظم برگزار نشود و حزب در امور مختلف کشور

مواضع خود را بیان نکند، حزب از یارانه دولتی محروم خواهد شد. باید این نکته را در نظر گرفت که تقویت احزاب فقط منوط به اصلاح نظام انتخاباتی نیست، هرچند نظام انتخاباتی یک عامل مؤثر بر نظام حزبی است. در موقعیتی که اصلاح نظام انتخاباتی دور از ذهن به نظر می‌رسد، می‌توان به اصلاح قانون فعالیت احزاب مصوب سال ۱۳۶۰ پرداخت، همچنان که تغییر این قانون در دستور کار دولت و کمیسیون شوراهای مجلس است. از معایب قانون فعلی، نقش اساسی کمیسیون ماده ۱۰ احزاب است. مرجع نظارت بر تشکیل احزاب و اجتماعات وزارت کشور و کمیسیون ماده ۱۰ که متشکل از نمایندگان قوای سه‌گانه هستند. وزارت کشور در مقام اظهار نظر تعیین‌کننده نسبت به پرونده متقاضیان و کمیسیون ماده ۱۰ در مقام اتخاذ تصمیم در مورد صدور یا عدم صدور پروانه متقاضیان است [۳]. بنابراین، ضمن حفظ نظام اکثریتی، اصلاح قانون احزاب بدین صورت که نقش کمیسیون ماده ۱۰، کاهش یابد یا نمایندگان احزاب نیز در تأسیس و نظارت بر احزاب، مشارکت داشته باشند، به تقویت نظام حزبی منجر خواهد شد.

■ نظام تلفیقی یا ترکیبی می‌تواند معایب نظام انتخاباتی فعلی را رفع کند و از طرفی معایب نظام تناسبی را نیز نداشته باشد. نظام ترکیبی در ایران می‌تواند بدین صورت باشد که انتخابات برخی حوزه‌های انتخابیه در شهرهای بزرگ که حداقل سه و حداکثر سی کرسی نمایندگی دارند، احزاب با فهرست‌های انتخابی به رقابت بپردازند و شیوه محاسبه آرا به صورت تناسبی باشد و در حوزه‌های تک نماینده‌ای، نظام اکثریتی حاکم باشد. این الگو در برخی کشورها مانند آلمان الگویی موفق بوده و می‌تواند مشارکت مؤثر احزاب را در شهرهای بزرگ تضمین نماید. رقابت احزاب در حوزه‌های انتخابیه پرجمعیت مانند شیراز، اصفهان، مشهد، تبریز و مخصوصاً تهران می‌تواند رقابت‌های سطحی و شخصی میان داوطلبان را تبدیل به رقابت‌های برنامه‌محور کند و قدرت نمایندگی را بیش‌ازپیش منعکس نماید. زیرا پیروزی مطلق یا نسبی یک حزب یا جناح سیاسی، موجب انسجام اعضای نماینده آن حزب در مجلس خواهد بود و مردم رأی‌دهنده به عنوان پایگاه رأی آن حزب یا جناح، می‌توانند با توجه به برنامه اعلامی در دوران تبلیغات، عملکرد اعضای آن حزب را ارزیابی کنند.

■ اصلاح اکثریت یک‌پنجم فعلی به اکثریت یک‌سوم یا اکثریت مطلق نیز می‌تواند افزایش مشروعیت نمایندگان مجلس را در پی داشته باشد. نوع نظام انتخاباتی باید به گونه‌ای باشد که بیشترین ارتباط میان مردم و نمایندگان برقرار شود و نمایندگان، نماینده افکار عمومی تلقی شوند؛ بنابراین، در تعیین نوع نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی باید لوازم دموکراسی دینی یعنی مشارکت همگانی و افزایش مشروعیت سیاسی نمایندگان رعایت شود. همچنان که یکی از دلایل موافقان اکثریت مطلق در ادوار مجلس این بوده است که اکثریت مطلق،



اختلافات زیاد در درجه نمایندگی افراد را تعدیل می‌کند. آیا منطقی است که فردی که تنها ۱۰ یا ۲۰ درصد آراء را دارد، به نمایندگی از ۱۰۰ درصد مردم حوزه انتخابیه خود در مجلس سخن بگوید [۱]. بنابراین، افزایش مشارکت سیاسی در گرو افزایش حد نصاب برای ورود به مجلس است که می‌تواند گام به گام پیش رود، بدین صورت که می‌توان در اصلاحیه اول قانون انتخابات، اکثریت یک سوم را مقرر کرد و بعد از گذشت یک دوره ده ساله و شناخت مزایا و معایب اجرای آن در عمل به اکثریت مطلق رسید. البته این راه حل ممکن است با این ایراد مواجه شود که مشارکت سیاسی زمانی افزایش خواهد یافت که احزاب قوی فعال شوند؛ لذا «در صورت اعمال نظام اکثریتی که داوطلب محور است، مشارکت همچنان متوسط خواهد ماند» [۴] و مشارکت حداکثری محقق نخواهد شد. در پاسخ می‌توان گفت علت مشارکت متوسط فقط نظام اکثریتی نیست. به عنوان نمونه در انتخابات مجلس ملی فرانسه در سال‌های ۱۹۶۷، ۱۹۶۸ و ۱۹۷۳ مشارکت سیاسی به ترتیب ۷۹ درصد، ۷۸ درصد و ۸۰ درصد بوده [۵] با اینکه نظام انتخاباتی اکثریتی اعمال شده است. بدین ترتیب، می‌توان نظام اکثریتی را اعمال کرد و در عین حال، مشارکت بالای ۷۰ درصد را رقم زد.

بنابراین، برخلاف فرضیه نخست نگارنده افزایش و جاهت نمایندگی نمایندگان مجلس شورای اسلامی صرفاً از طریق اعمال نظام تناسبی نخواهد بود، بلکه نظام اکثریتی فعلی نیز به شرط افزایش حد نصاب می‌تواند ارتقای و جاهت نمایندگی را در پی داشته باشد.

منابع

- ۱- سائلی کرده ده، مجید، «سیر تحول قوانین انتخاباتی مجلس در ایران»، تهران، نشر مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ نخست، ۱۳۷۸، ص ۳۱۲.
- ۲- هاشمی، سید محمد، «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، جلد ۲، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۷، ص ۹۷.
- ۳- هاشمی، سید محمد، «حقوق بشر و آزادی‌های عمومی»، تهران، نشر میزان، چاپ نخست، ۱۳۸۴، ص ۴۱۴.
- ۴- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «گزارش پژوهشی نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و پیامدهای آن»، ۱۳۹۲، ص ۴.
- ۵- بزرگمهری، مجید، «نظری بر قوانین و نقش احزاب سیاسی در انتخابات فرانسه»، زنجان، نشر نیکان کتاب، چاپ نخست، ۱۳۹۰، ص ۱۷۴ تا ۱۷۶.

ضمیمه اول

چالش‌های شفافیت و اعتماد در فرآیند احراز صلاحیت

گفتگویی^۱ با حامد نیکونهاد

عضو هیئت علمی رشته حقوق دانشگاه شهید بهشتی



«بحث احراز صلاحیت کارگزاران به طور کلی مبتنی بر این ایده مبنایی قرآنی و آموزه‌های اسلامی است که افرادی که می‌خواهند در جایگاه تصمیم‌گیری نسبت به عموم جامعه اسلامی قرار بگیرند، باید افراد شایسته و صالحی باشند... در مقدمه قانون اساسی هم آمده است که در ایجاد نهادها و بنیادهای سیاسی، صالحان عهده‌دار حکومت می‌شوند».

این نکته نشان می‌دهد که ریشه‌های احراز صلاحیت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی، صرفاً یک مقررہ اجرایی یا آیین‌نامه‌ای نیست، بلکه به اصول بنیادین فقهی و قانون اساسی پیوند خورده است. در واقع، مفهوم «شایسته‌سالاری» به عنوان یک اصل دینی و حقوقی مبنا قرار می‌گیرد و شورای نگهبان خود را موظف به پاسداری از آن می‌داند.

سؤال مهمی که در اینجا برای پژوهشگران و ناظران سیاسی مطرح می‌شود این است که: آیا تکیه بر معیارهای کلی و کیفی همچون «صلاحیت»، «عدالت» و «تقوا» می‌تواند در عمل ملاک‌های عینی و قابل‌سنجشی برای ارزیابی داوطلبان فراهم کند، یا اینکه همین کلی‌بودن، منبع اصلی مناقشات و ابهامات بعدی است؟

مصاحبه‌شونده در ادامه توضیح می‌دهد:

«احراز یعنی تشخیص دادن... احراز صلاحیت یعنی باید یک فرایندی طی بشود تا مشخص بشود برای مرجع تشخیص - هر کسی که می‌خواهد باشد، شورای نگهبان یا هر مرجع

انتخابات ریاست جمهوری در جمهوری اسلامی ایران همواره یکی از مهم‌ترین و پرچالش‌ترین عرصه‌های سیاسی کشور بوده است. در این میان، نقش شورای نگهبان در احراز صلاحیت داوطلبان و تفسیر اصل ۹۹ قانون اساسی درباره «نظارت بر انتخابات»، بارها مورد بحث و مناقشه قرار گرفته است. از یک سو، این نهاد به عنوان ضامن اجرای صحیح قانون اساسی شناخته می‌شود و از سوی دیگر، تصمیماتش همواره بازتاب‌های اجتماعی و سیاسی گسترده‌ای داشته است. پرسش اصلی این است که مبنای فقهی و حقوقی احراز صلاحیت چیست، سازوکار نظارت استصوابی چگونه تبیین می‌شود و این فرآیند چه نسبتی با اصول شفافیت و پاسخگویی دارد. برای واکاوی دقیق‌تر این موضوع و بررسی دیدگاه‌های کارشناسی، به سراغ دکتر نیکونهاد رفتیم و گفت‌وگویی با ایشان ترتیب دادیم.

دکتر نیکونهاد در ابتدای گفت‌وگو تأکید می‌کند:

۱. این مصاحبه توسط سید مهدی جلادتی، دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق قانون‌گذاری، تهیه شد.

صلاحیت این است که: شورای نگهبان تا چه حد تحت تأثیر پاسخ نهادهای استعلام‌شونده قرار می‌گیرد و آیا این پاسخ‌ها جنبه الزام‌آور دارند یا صرفاً مشورتی هستند؟

دکتر نیکونهاد در این باره توضیح می‌دهد:

«نظر مراجع استعلام‌شونده، اگرچه بسیار مهم ولی وحی منزل نیست برای شورای نگهبان؛ دقیقاً همان‌طور که برای یک قاضی، نظر کارشناسی طریقت دارد نه موضوعیت. ممکن است حتی نظریک نهاد منفی باشد، اما شورای نگهبان برخلاف آن عمل کند و بر اساس تحقیقات مستقل، داده‌ها و بررسی‌های دیگر به جمع‌بندی دیگری برسد».

یکی از مهم‌ترین نقدهایی که همواره متوجه شورای نگهبان بوده، مسئله پاسخگویی و شفافیت در تصمیمات است. دکتر نیکونهاد در این باره با صراحت می‌گوید:

«راه حلش فقط پاسخگویی و شفافیت حداکثری است... باید آن نهاد تصمیم‌گیر، حالا الان اسمش شورای نگهبان است، طوری رفتار نکند که برای مخاطب معقول، در یک شرایط نسبتاً ملتهب انتخاباتی، اطمینان‌آور و قانع‌کننده باشد. این البته نسبی است و نقش رسانه‌ها هم خیلی تعیین‌کننده است. ولی وقتی شورای نگهبان با توجه به معذوریت‌هایی که برای خودش تعریف کرده، و البته برخی از آن‌ها هم موجه است مانند مخفی بودن رأی‌گیری و شورایی بودن تصمیم‌گیری، به قدر کافی و مؤثر اطلاع‌رسانی نمی‌کند، این باعث می‌شود چالش‌ها بیشتر و بیشتر بشود... به نظر من

دیگر- که توانمندی‌ها و شایستگی‌های مورد نظر هر فرد داوطلب، متناسب با سمتی که بناست متصدی بشود، وجود دارد یا خیر. کیفی بودن برخی از شرایط قانونی برای تصدی سمت‌ها گریزناپذیر است و همین امر ناگزیر مجال ورود سطحی از سلیقه را فراهم می‌کند».

دکتر نیکونهاد در توضیح نقش شورای نگهبان در فرآیند نظارت بر انتخابات می‌گوید:

«شورای نگهبان در نظر تفسیری خود از اصل ۹۹ قانون اساسی تصریح کرده که نظارت استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود. البته رسیدگی به صلاحیت‌ها یعنی دارا بودن شرایط قانونی امری اجرایی است و تشخیص صلاحیت نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری مربوط به اصل ۱۱۵ است و ارتباطی به نظارت استصوابی ندارد».

یکی از نکات مهمی که در مصاحبه مطرح شد، چگونگی تصمیم‌گیری شورای نگهبان در ارزیابی شرایط داوطلبان ریاست جمهوری ذیل اصل ۱۱۵ قانون اساسی است. دکتر نیکونهاد توضیح می‌دهد:

«ما الان در اصل صد و پانزده یک برخورد موردی داریم؛ یعنی در خصوص نامزدها مورد به مورد شورای نگهبان می‌آید رأی‌گیری می‌کند... مثلاً می‌گوید نامزد مورد نظر رجل سیاسی است یا نیست. این بررسی‌ها نهایتاً به یک جمع‌بندی می‌رسد و رأی‌گیری مخفی با ورقه انجام می‌شود».

یکی از پرسش‌های اساسی در فرآیند احراز

نه صرفاً ناظر منفعل بلکه ناظری «مؤثر و استصوابی» معرفی می‌شود که باید بر تمامی مراحل انتخابات، از ثبت نام تا تأیید نهایی، اشراف داشته باشد.

با این حال، چند چالش کلیدی در گفت‌وگو برجسته شد:

■ **کیفی بودن معیارها** مانند «رجل سیاسی مذهبی بودن»، «مدیر و مدبر بودن» یا «امانت‌داری» موجب می‌شود فرآیند ارزیابی به برآیند ذهنی و جمعی اعضای شورا وابسته شود و امکان نقد و مناقشه درباره حدود و مصادیق آن افزایش یابد.

■ **جایگاه نهادهای استعلام‌شونده**، گرچه می‌تواند در روشن‌تر شدن وضعیت داوطلبان مؤثر باشد، اما جنبه الزام‌آور ندارد و شورا نهایتاً بر اساس جمع‌بندی خود تصمیم می‌گیرد.

■ **پاسخگویی و شفافیت** به عنوان مهم‌ترین مطالبه عمومی همچنان ضعف ساختاری شورا تلقی می‌شود. به‌ویژه آنکه فقدان اطلاع‌رسانی کافی درباره دلایل تصمیمات، زمینه‌ساز گسترش سوءتفاهم‌ها و تقویت روایت‌های انتقادی است.

از سوی دیگر، مصاحبه نشان داد که شورای نگهبان به مثابه یک «خیرالموجودین» انتخاب شد؛ نهادی که به دلیل ترکیب حقوقی و فقهی، ثبات نسبی و پیوند با رهبری، از دید تدوین‌کنندگان قانون اساسی مطمئن‌ترین

با تقویت شفافیت و پاسخگویی، بسیاری از مسائل به نحو محسوسی مدیریت می‌شود. اما فعلاً شورای نگهبان آن‌طور که باید و شاید، قانع‌کننده عمل نکرده است».

در بخش دیگری از مصاحبه، دکتر نیکونهاد به چرایی واگذاری مسئولیت احراز صلاحیت به شورای نگهبان اشاره می‌کند و توضیح می‌دهد که این انتخاب در واقع نوعی گزینش بهترین گزینه در میان گزینه‌های ممکن بوده است:

«نویسندگان قانون اساسی مجموع این‌ها را کنار هم گذاشتند و گفتند به نظر می‌رسد شورای نگهبان خیرالموجودین از بین گزینه‌های مختلفی که وجود دارد باشد. چون نهادی شورایی است، ترکیبش متشکل از فقیهان و حقوقدانان است، ثبات دوره تصدی دارد و نسبت به دیگر نهادهای سیاسی می‌توان اعتماد بیشتری به استقلال و بی‌طرفی‌اش داشت. پیوند شورا با رهبری هم برای تدوین‌کنندگان قانون اساسی نوعی اطمینان خاطر ایجاد می‌کرد».

مصاحبه با دکتر نیکونهاد نشان داد که مسئله احراز صلاحیت داوطلبان انتخابات ریاست‌جمهوری صرفاً یک بحث اجرایی نیست، بلکه درهم‌تنیده با مبانی فقهی، اصول حقوق اساسی و الزامات سیاسی و اجتماعی است. از منظر ایشان، احراز صلاحیت ریشه در آموزه‌های قرآنی و اصل شایسته‌سالاری دارد و در قانون اساسی نیز با تأکید بر واگذاری مسئولیت به «صالحان» تصریح شده است. در این چارچوب، شورای نگهبان به عنوان مرجع تشخیص،

گزینه برای ایفای چنین نقشی بوده است. اما همان گونه که دکتر نیکونهاد تأکید می کند، این انتخاب مطلق و تغییرناپذیر نیست و در صورت فراهم شدن بسترهای نهادی دیگر، می توان به اصلاح سازوکار موجود اندیشید.

در نهایت می توان گفت، نقطه ثقل بحث نه صرفاً در تأیید یا رد صلاحیت افراد، بلکه در اعتماد عمومی به فرایند تصمیم گیری است. اگر شورای نگهبان بتواند با شفاف سازی معیارها و دلایل تصمیمات خود، افکار عمومی را بیش از گذشته اقناع کند، بسیاری از چالش های موجود فروکش خواهد کرد. اما اگر همچنان بر رویه فعلی اکتفا شود، فاصله میان نهاد ناظر و جامعه افزایش خواهد یافت؛ شکافی که در نهایت می تواند پیامدهایی برای مشروعیت سیاسی و حقوقی کل نظام به همراه داشته باشد.

فراز و فرود رابطه دولت و مجلس

گریزی بر نزاع نهادی و ذهنیت جامعه

کوثر درزی نژاد

پژوهشگر گروه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف



هفته دولت در ایران به یاد شهیدان رجایی و باهنر نام‌گذاری شده است؛ این مناسبت هر سال یادآور جایگاه خطیر سه قوه به منظور هدایت کارآمد جامعه بوده و فرصتی است تا عملکرد نهاد قانون‌گذار و دستگاه اجرایی در قبال مطالبات جامعه بررسی شود. نگاهی گذرا به قوه مجریه و قوه مقننه حکایت از آن دارد که دولت ایران، به رغم افزایش نهادهای زیرمجموعه و گسترش اختیارات، با مجموعه‌ای از چالش‌ها روبه‌روست که ارتباط آن با مجلس را پیچیده و گاه ناکارآمد کرده است. این چالش‌ها نه تنها کارکرد نهادی دولت و مجلس را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بلکه ذهنیت جامعه از کل نظام حکمرانی را شکل می‌دهد و روند اعتمادسازی بین دولت و ملت را به مخاطره می‌اندازد.

هفته دولت، فرصت مناسبی جهت بازخوانی رابطه میان دولت و مجلس و بررسی چگونگی تحقق وعده‌های قانونی و نظارتی محسوب می‌شود. با این حال، تجربه تاریخی نشان می‌دهد که دولت بزرگ و مجلس ضعیف، گاهی چنان شکافی ایجاد کرده که جامعه، بیشتر شاهد نزاع و کشاکش قدرت بوده و تحقق قانون و عدالت به عنوان وظایف اساسی حاکمیت به تعویق می‌افتد. در این یادداشت، تلاش شده ضمن بررسی تاریخی این وضعیت، تأثیر نزاع‌های نهادی بر ذهنیت جامعه تحلیل شود و چشم‌اندازی برای اصلاح این معضل ارائه گردد.

دولت و مجلس؛ تعامل پرتنش و بحران حکمرانی

تاریخ سیاسی ایران نشان می‌دهد که رابطه دولت و مجلس همواره پر فراز و نشیب بوده است. در سال‌های نخست پس از انقلاب، با وجود شرایط جنگی و ضرورت حفظ اتحاد میان قوا، اختلافات عمیقی میان نمایندگان خط امام با رئیس‌جمهور بر سر سیاست‌های اقتصادی، نحوه اداره جنگ و حدود اختیارات رئیس‌جمهور در برابر مجلس شکل گرفت. این تعارض‌ها به جدال‌های پرتنش در صحن علنی کشیده شد و نهایتاً با رأی مجلس به عدم کفایت سیاسی بنی‌صدر در خرداد ۱۳۶۰ به اوج خود رسید. بنابراین بنا بر تجربه مجلس اول و دولت ابوالحسن بنی‌صدر همسویی میان قوا محقق نشد و رابطه دولت و مجلس در آغاز دهه شصت یکی از مناقشه‌برانگیزترین مقاطع تاریخ جمهوری اسلامی بود.

با گذشت زمان و آغاز دهه هفتاد، اختلاف‌نظرهای سیاسی میان جریان‌های مختلف مجلس و دولت‌های مستقر شدت گرفت. در نمونه‌ای همچون مجلس ششم نیز همزمانی مجلس اصلاح‌طلب و دولت اصلاح‌طلب خاتمی با گسست‌هایی از جانب نهادهایی همچون شورای نگهبان و نهادهای امنیتی و قضائی همراه بود. در دهه‌های بعد، به ویژه دوره‌های هشتم و نهم مجلس و دوران ریاست جمهوری احمدی‌نژاد، تنش‌ها و کشمکش‌های علنی به اوج رسید. این نزاع‌ها شامل استیضاح‌ها، انتقادهای رسانه‌ای و گاه مشاجرات لفظی بود و بسیاری از برنامه‌های توسعه‌ای و سیاست‌گذاری‌ها را تحت تاثیر قرار داد. نمونه‌های این دوره نشان می‌دهد که نزاع‌ها بیشتر شخصی و جناحی بوده و نهادها به‌طور سیستماتیک نتوانستند اختلافات را در چارچوب قانون مدیریت کنند.

این تاریخچه بیانگر آن است که نزاع دولت و مجلس صرفاً مسئله‌ای نهادی نبوده، بلکه همیشه با سیاست‌های جناحی، رقابت‌های فردی و منافع گروهی گره خورده است. این وضعیت، کاهش توان نظارتی مجلس و افزایش تمرکز قدرت در دولت را به ارمغان آورد.

در ایران، دولت همواره به واسطه نهادهای اجرایی گسترده، بودجه‌های عظیم و تمرکز تصمیم‌گیری‌ها فربه بوده است. در مقابل، مجلس شورای اسلامی که در قانون اساسی به عنوان نهاد اصلی قانون‌گذاری و نظارت تعریف شده، اغلب به دلیل ناآگاهی از منابع موجود برای اجرای قوانین، عملکرد نمایندگان، چالش‌های موجود در فرایند درونی مجلس و ضعف نقش نظارتی‌اش نتوانسته نقش مهم خود را به درستی ایفا کند. پیچیدگی ساختار دولت و ضعف جایگاه نظارتی مجلس موجب شده که تصمیم‌گیری‌ها اغلب خارج از فرآیندهای قانونی شفاف انجام شود. این وضعیت نه تنها باعث کاهش کارآمدی حکمرانی می‌شود، بلکه ذهنیت مردم از عملکرد نهادهای رسمی را نیز تحت تاثیر قرار می‌دهد. هنگامی که جامعه شاهد نزاع‌های علنی بین دولت و مجلس است، نگرش آن به کل نظام حکمرانی مخدوش شده و اعتماد عمومی کاهش می‌یابد.

مسئله اصلی در نسبت دولت و مجلس، فقدان یک الگوی پایدار تعامل است. در بسیاری از لحاظات تاریخی جمهوری اسلامی، دولت‌ها کوشیده‌اند دایره اختیارات خود را توسعه دهند و از نظارت و مداخله پارلمان بکاهند. در مقابل، مجالس نیز غالباً یا در مقام مخالفت‌های پرهیاهو و کوتاه‌مدت ظاهر شده‌اند، یا در وضعیتی منفعلانه به حاشیه رانده شده‌اند. این در حالی است که در نظام حکمرانی، پارلمان مهم‌ترین مقری است که شهروندان از مجرای آن می‌توانند در روند سیاستگذاری نقش آفرینی کنند. حاصل این چرخه، تنش مزمن است که از توازن نهادی جلوگیری کرده و به کارآمدی نظام تصمیم‌گیری آسیب می‌زند؛ چنین امری به تدریج ذهنیت عمومی نسبت به حکمرانی را تحت شعاع قرار داده و صدای مردم و مطالبات آن‌ها در نزاع‌های سیاسی کمرنگ شده است. نزاع‌های سیاسی در سطح دولت و مجلس، که اغلب در هیاهوی رسانه‌ای و فضای افکار عمومی بازتاب می‌یابند، به جای تقویت پاسخگویی، نوعی بی‌اعتمادی ساختاری تولید می‌کنند. این بی‌اعتمادی به مرور در ادراک اجتماعی از کارایی حاکمیت نمایان می‌شود.

پیامدهای اجتماعی نزاع دولت و مجلس

زمانی که جامعه به طور مکرر شاهد نزاع‌های دولت و مجلس است اما نتیجه این کشمکش‌ها را در زندگی روزمره‌اش مشاهده نمی‌کند، به تدریج این احساس شکل می‌گیرد که این نزاع‌ها نه برای حل مسائل عمومی بلکه برای تثبیت موقعیت سیاسی و جناحی طرفین است. در چنین شرایطی، مردم به این جمع‌بندی می‌رسند که خود و مطالباتشان در اولویت نهایی قرار دارند. اختلافات سیاسی اگر به وسیله ابزارهای رسمی و متقن نظارتی، مانند سؤال، استیضاح یا تحقیق و تفحص شکل گیرد، می‌تواند واجد معنا و مشروعیت باشد؛ چراکه نشان می‌دهد اختلاف‌ها در خدمت اصلاح سیاست‌ها و ارتقای کیفیت حکمرانی به کار گرفته می‌شوند. اما زمانی که این جدال‌ها عمدتاً در سطح شعار، مصاحبه‌های تند، یا برخوردهای حاشیه‌ای باقی بمانند، پیامد آن در سطح جامعه چیزی جز سرخوردگی و بی‌اعتمادی عمومی نخواهد بود. چنین امری به تدریج کاهش سرمایه اجتماعی، تضعیف اعتماد عمومی و حتی کاهش مشارکت سیاسی را در پی دارد.

در عین حال، این اختلافات، اگر در چارچوب قانون و شفاف پیگیری شود، می‌تواند نمادی از پویایی حکمرانی باشد. اصل وجود اختلاف نظر میان نهادهای سیاسی فی‌نفسه منفی نیست؛ بلکه اگر این اختلاف‌ها هدفمند و کانالیزه باشند، می‌توانند در بلندمدت به شفافیت و کارآمدی بیشتر بی‌انجامند. آنچه اهمیت دارد، چگونگی مدیریت این تضادهاست. هم‌جهتی دولت و مجلس به معنای یکدستی و انطباق کامل نیست، بلکه به معنای آن است که تضادها از مسیر ابزارهای قانونی و استراتژی‌های رسمی اعمال فشار پیگیری شوند و در نهایت نتایج ملموس و اصلاحی به بار آورند. جامعه زمانی قانع می‌شود که این نزاع‌ها «واقعی» و «تأثیرگذار» هستند که ثمرات آن را در ارتقاء کیفیت سیاست‌ها

و بهبود وضعیت زیست اجتماعی‌اش ملاحظه کند. در غیر این صورت، نزاع‌های بی‌حاصل تنها به مثابه مجوزی برای بی‌اعتمادی به نظام سیاسی است.

ضعف در کارویژه نظارتی مجلس، بیش از هر چیز در نسبت آن با دولت آشکار می‌شود. «دولت بزرگ و مجلس ضعیف» ترکیبی است که توازن قوا را بر هم می‌زند و مشکلات حکمرانی را تشدید می‌کند. دولتی که به دلیل تمرکز منابع و قدرت تصمیم‌گیری، توان اعمال نفوذ گسترده دارد، در غیاب یک مجلس ناظر و مقتدر می‌تواند مسیرهای غیرشفاف و بعضاً غیرقانونی را دنبال کند. هنگامی که مجلس ابزارهای نظارتی خود را به‌درستی به‌کار نمی‌گیرد یا از اقتدار کافی برای پیگیری آنها برخوردار نیست، در عمل نظارت به مفهومی صوری و روی کاغذ تبدیل می‌شود. این تجربه در ذهن جامعه به تدریج نهادینه می‌گردد که مجلس صرفاً نقش حاشیه‌ای دارد و توان مهار قدرت دولت یا هدایت آن در مسیر قانونی را ندارد.

جمع‌بندی و چشم‌اندازی روبه جلو

رابطه دولت و مجلس در جمهوری اسلامی ایران، در چهار دهه گذشته، صحنه فراز و فرودهای مداوم بوده است؛ فرازهایی که با همگرایی و همکاری به پیشبرد برنامه‌های ملی انجامیده و فرودهایی که در قالب تعارض نهادی خود را نشان داده است. این روند نه تنها بر کارآمدی سیاست‌گذاری اثر گذاشته، بلکه بر ذهنیت عمومی نسبت به نظام حکمرانی نیز سایه انداخته است. جامعه ایرانی تجربه کرده که چگونه همکاری این دو نهاد می‌تواند مسیر اصلاحات و توسعه را هموار کند و در مقابل، چالش‌های آن‌ها می‌تواند به بی‌اعتمادی و تضعیف سرمایه اجتماعی بینجامد.

هفته دولت فرصتی برای بازاندیشی درمورد رابطه میان دولت و مجلس است. هدف اصلی حذف اختلافات میان این دو نهاد نیست؛ چراکه این امر نه میسر و نه شایسته است. مسئله اصلی، نهادینه کردن تعاملات سالم، افزایش شفافیت و تقویت جایگاه واقعی مجلس به عنوان نهاد قانون‌گذار و ناظر است. در این میان، نظارت مجلس حلقه اتصال مهمی میان کارویژه‌های نهادی و داوری افکار عمومی است. مجلس زمانی که بتواند با استفاده از ابزارهای نظارتی، هم بر دولت فشار مؤثر وارد کند و هم از افراط در تقابل بپرهیزد، به تثبیت تصویر خود به عنوان «نماینده جامعه در برابر قدرت» کمک می‌کند. از همین زاویه است که جامعه نه فقط به نزاع‌ها یا همکاری‌های مقطعی، بلکه به کیفیت این نظارت و تعامل چشم می‌دوزد.

پرسش پایانی و تعیین‌کننده در این نوشتار این است که اگر دولت و مجلس نتوانند الگوی تعامل سالم و متوازن بسازند، جامعه چگونه می‌تواند همچنان به کارآمدی نظام حکمرانی اعتماد کند؟ هفته دولت، به یاد شهیدان رجایی و باهنر، فرصتی است برای تأمل در این پرسش و تلاش برای بازسازی رابطه‌ای که کارآمدی، اعتماد و قانون را تضمین کند.



پروندهٔ دوم

از آرمان تا واقعیت

سیاست‌های کلی نظام
قانون‌گذاری و صحن مجلس

تأثیر بکارگیری ابزارهای هوشمند در تحقق و اجرای اصول قانون گذاری و قانون نویسی

مندرج در بند ۹ سیاست های کلی نظام قانون گذاری

الهام سادات اتابکی

دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تربیت مدرس



هوشمندسازی پارلمان، از جمله ارکان اساسی بهبود عملکرد حاکمیت و تقویت پشتوانه های دموکراتیک کشور است. پارلمان در هر دو حوزه اصلی عملکرد خود، اعم از قانون گذاری و نظارت، می تواند به نحو موثر و کارآمد از ابزارهای هوشمند بهره گیرد. هوشمندسازی^۱ پارلمان، ناظر بر فرآیند ادغام فناوری های پیشرفته دیجیتال جایگزین انسان (مانند هوش مصنوعی، کلان داده، اینترنت اشیا، پردازش cloud و بلاک چین و ...) در سیستم ها، فرآیندها و نهادها در راستای افزایش کارایی، دقت، سرعت، تخصص و توانایی تصمیم گیری بوده و هدف اصلی آن، تبدیل عملیات سنتی دستی به سیستم های خودکار، هوشمند و داده محور است؛ بدین ترتیب که با تحلیل اطلاعات دریافتی و استفاده از الگوریتم های یادگیری ماشین و پیش بینی پذیری وقایع، این امکان را به نمایندگان می دهد

۱. Smart Automation, Intelligent Digitalization

که ضمن شناسایی الگوهای اقتصادی، سیاسی و فرهنگی-اجتماعی، تصمیمات آگاهانه‌تری اتخاذ نموده و با کاهش خطای انسانی، موجب بهبود کیفیت قوانین و مقررات مصوب شوند. همچنین با استفاده از فناوری‌های نوین، فرایند نظارت بر قوه مجریه و تصمیمات دولتی به میزان قابل توجهی بهینه شده و موجب افزایش شفافیت و پاسخگویی مجریان می‌گردد؛ هوشمندسازی فراتر از دیجیتالی‌سازی، با ایجاد یک سیستم هوشیار و پیش‌بینی‌کننده، به مقامات این امکان را می‌دهد که نظارتی مؤثرتر، مستمر و مبتنی بر شواهد عینی داشته باشند.

لکن هر ابزاری می‌بایست در اختیار اهداف کلان و اصول اساسی هر بخش از ساحت حکمرانی قرار گیرد؛ در حوزه پارلمان، "سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری"، قلب تپنده و محوریت نظام تقنینی کشور است که به آن جهت و انسجام می‌بخشد. مجلس شورای اسلامی به عنوان مجری و مبدل این سیاست‌ها به قوانین عینی، نیازمند بهره‌گیری از مدرن‌ترین ابزارهاست؛ بر همین اساس، هوشمندسازی مجلس و فرآیند قانونگذاری را می‌توان از این مجرا پی گرفت. باید توجه داشت که این فرایند یک انتخاب پرهزینه نیست، بلکه یک ضرورت استراتژیک برای تحقق هرچه بهتر و سریع‌تر این اهداف کلان است.

در این راستا با نظر به گستره مفهومی وسیع اصول مندرج در سند فوق الذکر، گفتار حاضر بطور خاص معطوف به "بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری"^۲ بوده و تاثیر بکارگیری ابزارهای هوشمند به منظور "رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی" را در بخش‌های ده‌گانه این بند مورد بررسی قرار می‌دهد.

۱- قابل اجرا بودن قانون و قابلیت سنجش اجرای آن

سیستم‌های هوشمند می‌توانند با شبیه‌سازی اجرای قانون در محیط‌های دیجیتال، "آزمایش Stress Test قانون" (شناسایی سناریوهای بحرانی، شبیه‌سازی اثرات احتمالی، شناسایی نقاط شکست و ارائه راهکارهای اصلاحی) را قبل از تصویب انجام دهند. این سیستم‌ها با تحلیل کلان‌داده^۳ پیش‌بینی می‌کنند که قانون جدید با "قوانین موجود"، "زیرساخت‌های کشور" و "طرفیت‌های اجرایی دولت" تناسب و سنخیت لازم را دارد یا خیر. همچنین، با تجزیه و تحلیل قوانین موجود، بطور فعال حوزه‌های نیازمند اصلاحات را بر اساس روندهای اقتصادی، رویه‌های حقوقی و داده‌های خدمات عمومی پیش‌بینی می‌کند؛ [۱] پس از تصویب، با اتصال به شبکه‌ی سامانه‌های اجرایی کشور، می‌توانند

۲. بند ۹: رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تاکید بر: - قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن؛ - معطوف بودن به نیازهای واقعی؛ - شفافیت و عدم ابهام؛ - استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی؛ - بیان شناسه‌ی تخصصی هر یک از لوایح و طرح‌های قانونی و علت پیشنهاد آن؛ - ابتناء بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون؛ - ثبات، نگاه بلندمدت و ملی؛ - انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آن‌ها بدون ذکر شناسه‌ی تخصصی؛ - جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری؛ - عدالت محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی.

۳. Big Data

"شاخص‌های عملکردی قانون" (KPI)^۱ (در پاسخ به ۴ سوال اصلی؛ ۱) آیا قانون به اهداف اولیه‌ای که برای آن تصویب شده، رسیده است؟ ۲) اثر قانون بر جامعه، اقتصاد و محیط زیست چیست؟ ۳) آیا اجرای قانون مقرون بصرفه خواهد بود؟ ۴) آیا قانون اثرات جانبی ناخواسته خواهد داشت؟ را در کمترین زمان ممکن رصد و اندازه‌گیری نمایند[۱].

در این زمینه امارات متحده عربی از پیشروترین کشورها در بهره‌گیری از AI برای قانون‌گذاری و مدیریت قوانین، به خصوص در زمینه بررسی قابلیت اجرا و جلوگیری از تغییرات ضمنی قوانین بدون مستندات رسمی است. این کشور به نخستین کشور جهان تبدیل شده است که به طور رسمی از هوش مصنوعی برای "نوشتن، بازبینی و اصلاح قوانین فدرال و محلی" خود استفاده می‌کند. دولت امارات متحده عربی با ایجاد یک واحد کابینه جدید به نام «دفتر اطلاعات نظارتی»^۲ درصدد نظارت بر برنامه قانون‌گذاری مبتنی بر هوش مصنوعی است. این برنامه نه تنها قوانین جدید را پیش‌نویس می‌کند، بلکه قوانین موجود را با استفاده از سیستم‌های هوش مصنوعی پیشرفته، مورد رصد، بازبینی، پایش و بروزرسانی قرار می‌دهد. این اقدام بر سال‌ها سرمایه‌گذاری استراتژیک استوار است؛ چراکه امارات متحده عربی در سال ۲۰۱۷ نخستین وزیر مشاور در امور هوش مصنوعی جهان، "عمر سلطان العلماء"، را منصوب کرده و اندکی پس از آن، «استراتژی هوش مصنوعی امارات متحده عربی»^۳ را راه‌اندازی نمود. در نتیجه چنین اقدامی، کارشناسان این کشور پیش‌بینی می‌کنند که هوش مصنوعی روند قانون‌گذاری را تا ۷۰ درصد سرعت بخشیده، هزینه‌های دولت را تا ۵۰ درصد کاهش داده و در نهایت تولید ناخالص داخلی را تا سال ۲۰۳۰ حدود ۳۵ درصد افزایش دهد؛ ضمن آنکه این اقدام به عنوان یک گام راهبردی برای تثبیت موقعیت امارات متحده عربی به عنوان یک رهبر در حکمرانی دیجیتال و نوآوری نظارتی تلقی می‌شود. به عنوان مثال، با ایجاد یک پایگاه داده عظیم از تمام قوانین فدرال و محلی، همراه با احکام دادگاه و نتایج خدمات دولتی، سیستم هوش مصنوعی قادر خواهد بود نحوه تأثیر قوانین بر جمعیت و اقتصاد را در کمترین زمان ارزیابی نمایند. لکن علیرغم تمامی این مزایا، یک نگرانی عمده، "قابلیت اطمینان"^۴ است. به گفته وینسنت استراوب^۵ (محقق هوش مصنوعی دانشگاه آکسفورد)، مدل‌های هوش مصنوعی فعلی هنوز "توهم" (اصطلاح فنی برای ساختن اطلاعات نادرست یا گمراه‌کننده)^۶ دارند و به ما هشدار می‌دهند که "نمی‌توانیم به آنها اعتماد کنیم"؛ به عنوان مثال، هوش مصنوعی می‌تواند صلاحیه‌ای را در قانون توصیه کند که اگرچه به لحاظ آماری درست است، اما از نظر قانونی بی‌معنا یا از منظر اجتماعی زیان‌بار خواهد بود؛ لذا بدون نگاه انتقادی نظارت انسانی، این پیشنهادات می‌توانند خطرات جدی در پی داشته باشند[۱].

۱. Key Performance Indicators _ KPIs

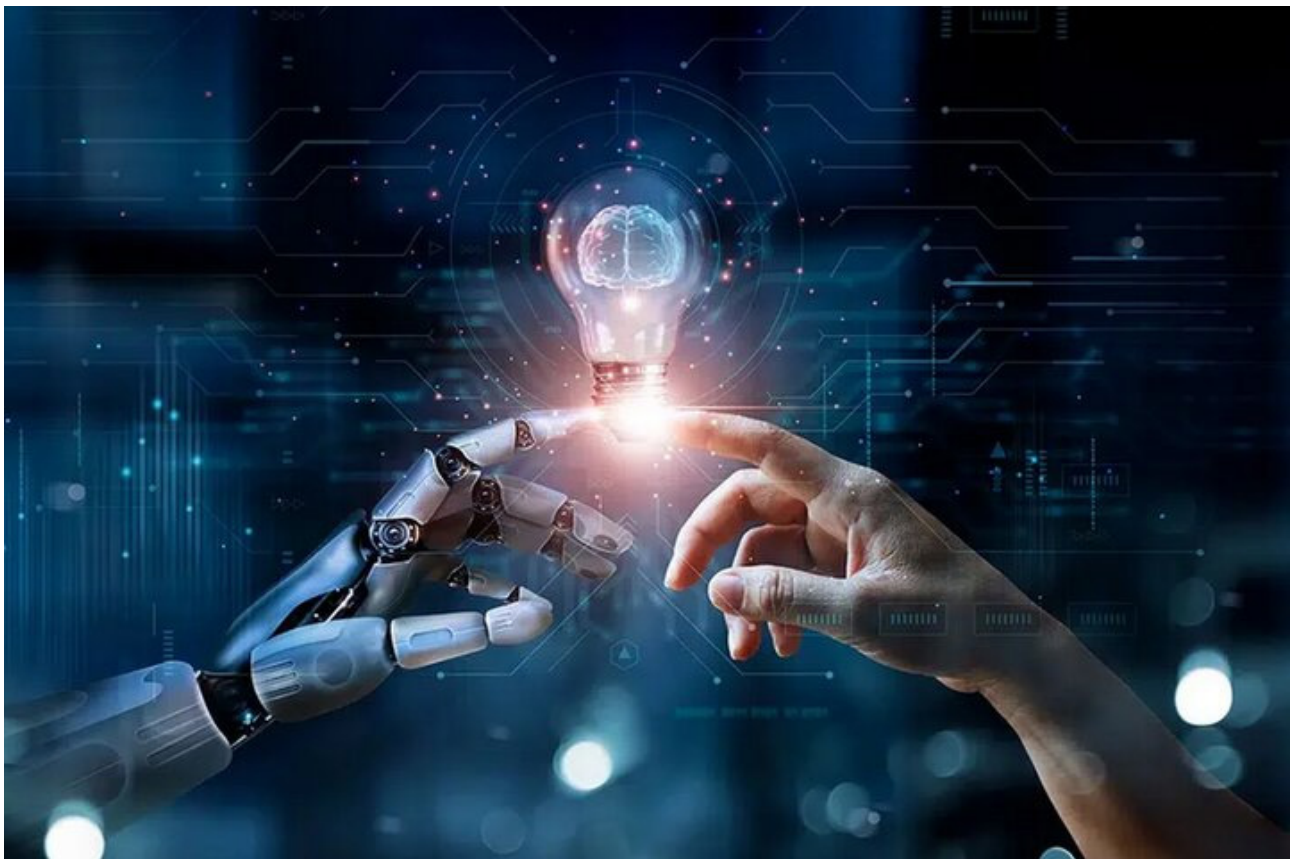
۲. the Regulatory Intelligence Office

۳. UAE Strategy for Artificial Intelligence

۴. reliability

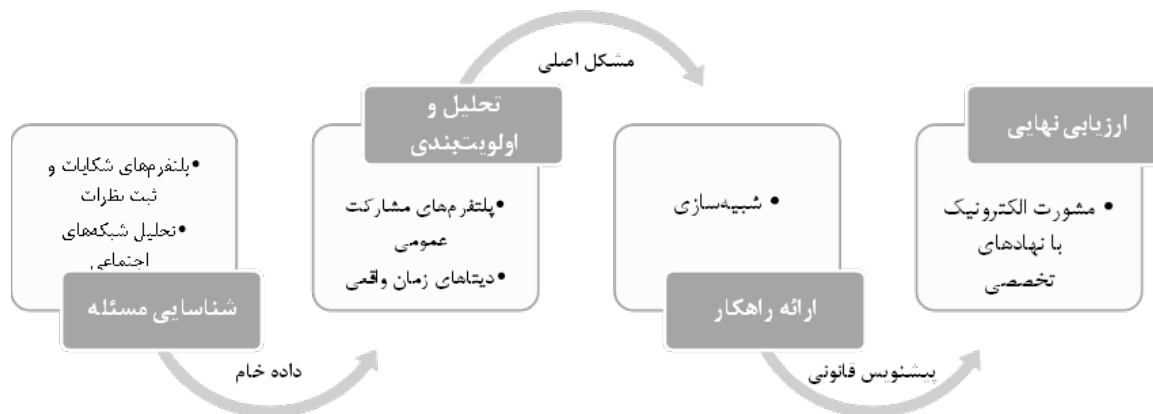
۵. Vincent Straub

۶. "hallucinate" (a technical term for making up false or misleading information)



۲- معطوف بودن به نیازهای واقعی

هوش مصنوعی می‌تواند با تحلیل و پردازش انبوهی از داده‌های اجتماعی، اقتصادی، قضایی و شکایات مردمی، "پلان شفاف و دقیقی از مشکلات و نیازهای جامعه" ترسیم نماید. این تحلیل به نمایندگان کمک می‌کند تا با شناسایی اولویت‌های واقعی و داده‌های عینی جامعه، عوض پرداختن به مسائل حاشیه‌ای و یالابی‌گری‌های خاص، قوانین را بر اساس نیازهای اصلی و بی‌طرفانه تدوین کنند. شناسایی و استخراج ضرورت‌ها و نیازهای جامعه و نظام قانونی، مستلزم وجود اتصال و پیوند میان شبکه‌ی داده‌های عمومی است؛ بدین صورت که از ادغام اطلاعات موجود در دستگاه‌های اجرایی و سایر ارگان‌ها، بانک اطلاعاتی جامعی از نیازهای اجتماعی در تمامی ابعاد به دست می‌آید؛ سپس با تجزیه و تحلیل این داده‌ها و ارزیابی آن‌ها با اهداف کلان و بلند مدت نظام سیاسی، ضرورت‌ها و نیازهای اولویت‌دار استخراج شده و مبنای عملکرد مراجع قانونگذاری قرار می‌گیرد. البته شیوه‌ی دیگری هم برای شناسایی نیازها وجود دارد و آن مراجعه مستقیم به مخاطبان و ذینفعان قانون است؛ بدین صورت که آن‌ها می‌توانند از طریق پلتفرم‌های مشارکت اجتماعی، خواست‌ها و نیازهای خود را با مراجع ذیصلاح درمیان گذاشته و خلأهای اجرایی موجود که نشأت گرفته از نقصان یا فقدان قانون است را گزارش دهند.



نمودار ۱: فرایند نیازسنجی قانونی تا تنظیم پیش نویس

در این راستا پلتفرم «(Consul)»، از جمله نرم‌افزارهای متن‌باز است که با هدف تقویت مشارکت شهروندان در فرآیندهای تصمیم‌گیری و قانون‌گذاری طراحی شده است. این پلتفرم به دولت‌ها، دستگاه‌های اجرایی، مراجع قانونگذاری، شهرداری‌ها و سایر موسسات عمومی این امکان را می‌دهد تا فضایی دیجیتال، شفاف و ساختاریافته برای تعامل با مردم ایجاد کنند؛ و با جلب مشارکت مردم سعی در شناخت نیازهای اصلی و واقعی آنها دارد. این پلتفرم ابتدا، سال ۲۰۱۵ در شهر مادرید اسپانیا راه‌اندازی شد و به ابزار اصلی مشارکت شهروندی این شهر بدل گشت. در حال حاضر این پلتفرم در کشورهای دیگر نیز مورد استفاده قرار گرفته است؛ برای مثال در پاریس به منظور "بودجه‌ریزی مشارکتی شهری" از این پلتفرم استفاده می‌شود؛ همچنین در بوگوتای کلمبیا از Consul برای بازسازی مشارکت عمومی پس از همه‌گیری کووید-۱۹ استفاده شده است. پلتفرم Consul ماژول‌ها مختلفی دارد که هر یک کارکرد مختص خود را دارد [۴]؛

جدول ۳: مازول‌ها و کارکردهای Consul

ماژول	توضیح و نحوه کارکرد
بحث و گفتگو	فضایی برای ارائه موضوعات یا طرح‌های پیشنهادی توسط دولت و جمع‌آوری نظرات ساختاریافته مردم؛ نظرات قابل رای‌گذاری هستند تا بهترین ایده‌ها استخراج و انتخاب شوند.
پیشنهادات	شهروندان می‌توانند مستقیماً ایده‌ها و پیشنهادات قانونی خود را مطرح نمایند. اگر یک پیشنهاد به نصاب مشخصی برسد، دولت موظف است آن را به طور رسمی بررسی کند.
رای‌گیری	امکان برگزاری همه‌پرسی و رای‌گیری غیرحضوری برای موضوعات مهم، قوانین پیشنهادی یا انتخاب از میان چند گزینه را فراهم می‌کند.
نظرسنجی	ایجاد نظرسنجی‌های سریع برای سنجش افکار عمومی درخصوص موضوع خاص.
قانونگذاری مشارکتی	پیش‌نویس یک قانون یا طرح به صورت عمومی منتشر می‌شود و شهروندان می‌توانند به صورت فصل به فصل یا حتی ماده به ماده درخصوص آن اظهارنظر کرده یا پیشنهاد اصلاح دهند.
بودجه‌ریزی مشارکتی	یکی از معروف‌ترین مازول‌هاست. دولت بخشی از بودجه (مثلاً بودجه شهری) را به مردم واگذار می‌کند. شهروندان پروژه‌های پیشنهادی می‌دهند و سپس همه روی تخصیص بودجه به این پروژه‌ها رای می‌دهند.

۳- شفافیت و عدم ابهام

پلتفرم‌های هوشمند می‌توانند "ردیابی تغییرات" و "تعارضات منافع" را در تمام مراحل بررسی یک لایحه یا طرح به صورت شفاف و عمومی اعلام نموده و هر تغییر، حذف یا افزودن ماده‌ای با شناسه نویسنده و دلیل آن را در سیستم ثبت کنند. ضمن آنکه، ابزارهای پردازش زبان طبیعی (NLP) می‌توانند متن قوانین را از نظر ابهامات زبانی، تناقضات درونی و پیچیدگی تعبیر و اصطلاحات بررسی

نموده و مورد بازبینی و بازآفرینی قرار دهند[۲]. خروجی مطلوب ابزارهای هوشمند برای شفاف سازی قوانین می بایست مشتمل بر، "متن استاندارد شده"، "یادداشت تفسیری" برای مواد تخصصی، "گراف ارتباطی" به منظور نمایش پیوندهای قانونی و "گزارش ریسک" درباره احتمال هرگونه ابهام و سوءتفسیر باشد.

۴- استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی

ایجاد "پایگاه ترمینولوژی حقوقی یکپارچه" که تمامی اصطلاحات و تعاریف قانونی و حقوقی در آن ثبت شده باشد، ضروری است. با بهره گیری از ابزارهای هوشمند، به عنوان یک دستیار حقوقی، می توان هنگام نگارش جدید، اصطلاحات را در سراسر متن یکسان سازی نموده و از بکارگیری تعبیر متکثر برای مفهوم واحد جلوگیری کرد. این سیستم تضمین می کند که هر اصطلاح در سراسر منظومه قوانین به یک معنا بکار گرفته شود و از تعاریف ناسازگار و تفاسیر متفاوت پیشگیری می کند[۳]. هوش مصنوعی متن قانون جدید را با کل مجموعه قوانین موجود مقایسه کرده و موارد تضاد مستقیم و تعدد تعبیر را شناسایی می کند (با استفاده از ابزارهای شناسایی خودکار تعارضات قانونی).

پایگاه داده EUR-Lex دربرگیرنده تمامی قوانین، مقررات و تصمیمات اتحادیه اروپا است. این سامانه ارتباطات بین قوانین و اسناد (ارجاعات به قوانین دیگر) را به صورت خودکار استخراج نموده و هنگام ارائه پیش نویس یک قانون جدید، بصورت اتوماتیک اخطار تعارض می دهد که متن حاضر با قوانین موجود در حوزه های مرتبط تضاد، تعارض یا تناقض دارد [۵].

۵- بیان شناسه تخصصی و علت پیشنهاد

دستیار هوشمند می تواند به هر لایحه یا طرح یک "شناسه دیجیتال منحصر به فرد" (UID) اختصاص دهد که تمامی اطلاعات مربوطه از جمله پیشینه، نیازسنجی اولیه، مطالعات کارشناسی، صورتجلسات و نماینده پیشنهاددهنده را به آن ضمیمه نماید. بدین صورت با مدیریت کارآمد اسناد، مانند یک کارنامه دیجیتال، تاریخچه کامل طرح یا لایحه را از ابتدا تا سرانجام آن، بصورت شفاف و دقیق دسته بندی می کند[۲]؛ لذا با تسهیل در ارجاعات، شهروندان، اصحاب رسانه و نهادهای مدنی می توانند با جستجوی شناسه، به تمام مراحل کار، نسخه های مختلف پیش نویس، صورتجلسات مرتبط و اسناد پشتیبان دسترسی یابند و این امر از "تغییرات پنهان" یا "اصلاحات غیرمنتظره" در پشت درهای بسته جلوگیری می کند. ضمن آنکه سیستم به صورت خودکار بررسی می کند، طرح جدید با قوانین موجود (که آنها نیز شناسه یکتا دارند) تعارض دارد یا خیر و در بدو چرخه قانون گذاری از ارائه طرح های تکراری توسط نمایندگان مختلف جلوگیری می کند.

کدگذاری پیش نویس طرح ها و لوایح به یک استاندارد در حکمرانی دیجیتال بدل شده است و در

اغلب پارلمان‌های دنیا (اعم از اتحادیه اروپا، انگلستان، کره جنوبی، ایالات متحده آمریکا، استونی و ...) اعمال و اجرا می‌شود.

۶- ابتناء بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون (RIA)^۱

سیستم‌های هوشمند می‌توانند "ارزیابی تأثیر قانون" را به صورت نیمه خودکار انجام دهند. این ابزارها، ضمن تحلیل داده‌های اقتصادی و اجتماعی، هزینه‌های اجرایی، تبعات اقتصادی، اثرات اجتماعی و پیامدها زیست‌محیطی یک قانون را پیش‌بینی و قابل اندازه‌گیری^۲ می‌کنند؛ علاوه بر این، با بررسی آثار و پیامدهای قوانین اجرا شده و سنجش آنها با مقاصد و اهداف اولیه، به نمایندگان در چگونگی بازنگری در محتوای قانون کمک می‌کند. این فرآیند با ابزارهایی نظیر پلتفرم‌های تحلیل قانونی LexisNexis^۳ و Westlaw^۴ (در قالب اکوسیستم‌های هوشمند تحلیل حقوقی) در مرحله ارزیابی اولیه، ابزارهای سنجش ریسک برای انطباق‌سنجی و ارزیابی آثار و پیامدها و پلتفرم‌های پیش‌بینی قضایی از قبیل Lex Machina^۵ به منظور سنجش دقیق تأثیر واقعی قانون بر سیستم قضایی و رفتار ذینفعان در مرحله ارزیابی نهایی، قابل پیاده‌سازی و اجرا است.

همچنین، پلتفرم‌های آنلاین امکان دریافت نظرات کارشناس متعدد در حوزه‌های مختلف و بدون محدودیت جغرافیایی، در بازه زمانی کوتاهی را فراهم می‌آورند؛ و بدین ترتیب ضمن جمع‌آوری نظرات و توسعه داده‌های اولیه، به ارائه تحلیل نهایی از طریق یکپارچه‌سازی و اجماع نظرات و دیدگاه‌های کارشناسی می‌پردازد [۶]. در این زمینه پلتفرم LegisAI^۶ از پایگاه‌های فعالی است که ضمن شناسایی متخصصین برتر هر حوزه، نظرات آنان درخصوص موضوع پیش‌نویس قانونی و درصد موافقت و مخالفت آنها را اعلام داشته و یک خلاصه خودکار از ارزیابی نظرات ارائه می‌دهد.

۷- ثبات، نگاه بلندمدت و ملی

ابزارهای هوشمند با تحلیل "فرآیندها و روندهای بلندمدت"^۷ می‌توانند آینده‌نگری در قانون‌گذاری تقویت کنند. این سیستم‌ها می‌توانند با شبیه‌سازی سناریوهای مختلف آینده، تاب‌آوری قانون در برابر ظرفیت‌های اقتصادی، تغییرات جمعیتی، رشد تکنولوژی‌های فناورانه^۸ و تحولات جهانی را

۱. Regulatory Impact Assessment - RIA

۲. quantifiable

۳. https://www.lexisnexis.com/en_us

۴. <https://legal.thomsonreuters.com/en/westlaw>

۵. https://www.lexisnexis.com/en_us/products/lex_machina.page

۶. https://legis_ai.com/contact/

۷. Trend Analysis

۸. technological

بسجند و اطمینان دهند که قانون برای افق بلندمدت و در راستای تضمین منافع ملی طراحی شده است. با این حال، غیرقابل پیش بینی بودن سیر تحولات در تمام ابعاد و وجوه، تغییرات ضمنی در قوانین را ناگزیر، ایجاب می کند؛ هدف این است که قانون با نگاه همه جانبه و کل نگر، در راستای مصلحت جمعی و نه منفعت اقلیت، تنظیم و تدوین شود.

۸- انسجام قوانین و جلوگیری از اصلاح ضمنی

"سامانه یکپارچه هوشمند قوانین و مقررات" می تواند هر قانون جدید یا اصلاحی را به صورت لحظه ای با کل شاکله ی قوانین کشور سنجیده و مقایسه کند. این سیستم به سرعت "تعارضات"، "تداخلات" و "اصلاحات ضمنی" را شناسایی نموده و به نمایندگان اخطار می دهد. وجود چنین سامانه ای، نه تنها از تولید قوانین پراکنده و متعارض جلوگیری می نمایند، بلکه متضمن انسجام نظام حقوقی و سلسله مراتب قوانین است.

۹- جلب مشارکت حداکثری مردم و ذی نفعان

"پلتفرم های هوشمند مشارکت عمومی"^۱ امکان ارائه نظر، بحث، گفت و گو و "همکاری جمعی"^۲، در نگارش پیش نویس قوانین تا مرحله اجرا و نظارت بر آن، تحت عنوان "قانون گذاری باز" فراهم می آورد. هوش مصنوعی می تواند برای تجزیه و تحلیل پایگاه های داده و منابع آنلاین، از طریق شناسایی کارشناسان، ذینفعان کلیدی، گزارش های تحقیقاتی و سایر منابع مرتبط با موضوعات خاص قانونی استفاده نموده و اطمینان دهد که امر قانون گذاری، با بروزترین و قابل اعتمادترین داده ها پشتیبانی می شود؛ چراکه هزاران نظر دریافتی دسته بندی، خلاصه سازی و تحلیل شده و نقاط اشتراک و اختلافات اصلی، برای ارائه به نمایندگان تنظیم و گردآوری می شود. چنین فرایندی مشارکت را از حالت صوری، نمادین و انفعالی بصورت مؤثر، فعال و داده محور بدل نموده و نیازهای واقعی جامعه را در آیین قوانین و مقررات منعکس می کند [۳].

کشور استونی از جمله پیشگامان عرصه دموکراسی الکترونیک در جهان است؛ این کشور برای قانون و مقررگذاری یک اکوسیستم کامل طراحی کرده است. شهروندان قانونی از طریق سامانه e-Democracy نه تنها نظرات خود برای تدوین قانون به پارلمان ارائه می دهند، بلکه درخصوص اصلاح و ابطال قوانین نیز اظهارنظر می کنند؛ برای مثال شهروندان می توانند پیشنهادات خود را در سامانه ثبت کنند و اگر پیشنهادی حداقل ۱۰۰۰ رای کسب کند، پارلمان موظف است آن را بطور رسمی بررسی نماید؛ سامانه e-Residency نیز امکان مشارکت ساکنان غیردولتی را فراهم می آورد [۷].

۱. E-Participation

۲. Crowdsourcing

در ایالات متحده آمریکا نیز چنین بستری تحت عنوان "We the People"^۳ در زمان ریاست جمهوری اوباما راه‌اندازی شد که بموجب آن اگر یک درخواست حداقل ۱۰۰ هزار امضا جمع کند، کاخ سفید موظف به پاسخگویی رسمی در برابر آن خواهد بود؛ همچنین پلتفرم GovTrack.us^۴، سامانه‌ی غیردولتی محبوبی است که به شهروندان آمریکایی این امکان را می‌دهد که فعالیت‌های کنگره، رای نمایندگان و وضعیت قوانین را رصد نموده و درخواست‌های خود را به سمع نمایندگان رسانند.

۱۰- عدالت محوری، اجتناب از تبعیض و پرهیز از استثناء

الگوریتم‌های هوش مصنوعی (با رعایت اخلاق و جلوگیری از سوگیری^۵) می‌توانند قوانین پیشنهادی را از نظر "تأثیر متفاوت بر گروه‌های مختلف اجتماعی" (بر اساس جنسیت، قومیت، منطقه جغرافیایی، وضعیت اقتصادی و...) بررسی کنند (تجزیه و تحلیل تبعیض یا Bias Detection و حذف سوگیری‌های عامدانه و غیرعامدانه انسانی و لابی‌گری‌های سیاسی). این تحلیل به قانون‌گذار کمک می‌کند تا قبل از تصویب هر قانونی، تبعیض‌های ناخواسته و ناروا را شناسایی و اصلاح نموده و از عمومیت و عادلانه بودن قانون اطمینان حاصل نماید. همچنین با تحلیل داده‌های مربوط به نیازهای مناطق مختلف جغرافیایی (مانند محرومیت، سلامت، آموزش) به توزیع عادلانه منابع کمک کنند.

نکته حائز توجه آن است که اگر هوش مصنوعی با داده‌های biased آموزش داده باشد، خود می‌تواند تبعیض‌های ناروا را تقویت نماید؛ نظیر الگوریتم‌های استخدام که به طور ناخواسته علیه زنان یا اقلیت‌ها تبعیض قائل می‌شوند [۳].

مفاده ده‌گانه بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، گویی زنجیره‌ای بهم پیوسته‌اند که هیچکدام بدون دیگری محقق نمی‌شوند و در ساحت اجرا چنان درهم تنیده و هم‌سو هستند که تحقق هریک بدون دیگری، دستیابی به غایت مطلوب مقنن در راستای ایجاد و اجرای نظام قانونی متقن، پیشرو و عدالت‌محور، را میسر نمی‌گرداند.

بدین منظور فرآیند هوشمندسازی قانونگذاری توسط مجلس، با نظر به آنچه از بسترها و ضرورت‌های لازم برای این امر بیان شد، نیازمند تدوین نقشه راه منسجم، هماهنگ، دقیق و تخصصی است؛ که ضمن شناسایی خلأها، نیازها و الزامات اولویت‌دار، "تشخیص الگوهای موفق"، "ترسیم مدل مطلوب" و "بازطراحی ساختارهای بومی موجود" را ایجاب می‌کند. پس از آن با اجرای پلتفرم‌ها در محیط آزمایشی و تست و ارزیابی عملکرد سیستم‌های هوش مصنوعی، نتایج حاصل به منظور دستیابی به الگوی مطلوب، می‌بایست مستمراً مورد بازبینی قرار گیرند؛ با تکمیل زیرساخت‌های هوشمند، گام بعدی آموزش و فرهنگسازی میان کارکنان پارلمان، دستگاه‌های اجرایی و عموم مردم برای استفاده از

۳. <https://constitutioncenter.org/the-constitution/preamble>

۴. <https://www.govtrack.us/>

۵. Bias

سیستم‌های جدید از طریق برگزاری کارگاه‌ها و سمینارها جهت آشنایی با فناوری‌های هوشمند و لزوم بهره‌گیری از آنها است؛ سپس به منظور ارزیابی اثرگذاری سیستم‌های هوشمند، جمع‌آوری بازخورد از کاربران و ذینفعان و بهینه‌سازی و بروزرسانی مستمر سیستم‌ها، سازوکارهای هوشمند مرتباً در معرض نظارت و ارزیابی قرار خواهند گرفت تا ضمن حفظ کارایی خود، پاسخگوی نیازهای مبتلابه جامعه باشند.

باید یادآور شد که نیل بسوی هوشمندسازی با تسهیل کارویژه‌ها، تسریع اقدامات و از میان برداشتن بروکراسی زائد، نمایندگان را در ایفای هرچه بهتر نقش نمایندگی یاری رسانده و متضمن احقاق حقوق اشخاص و آحاد جامعه است؛ لذا، این امر نه تنها مجاز، بلکه توصیه و ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای کارآمدی مجلس در ایفای مسئولیت خطیر خود در قبال ملت و نظام حکمرانی است که می‌بایست مورد اهتمام هر چه بیشتر سیاستمداران قرار گیرد.

منابع

- [1] Alex, 2025. "Tech News: UAE First Country Using AI To Write Laws". IT Cloud services for business. https://www.rg_cs.co.uk/tech_news_uae_first_country_using_ai_to_write_laws/
- [2] De Gregorio, G. (2021). "The rise of digital constitutionalism in the European Union". International Journal of Constitutional Law.
- [3] von Lucke, Jörn, E. E. j (2022), "Using Artificial Intelligence for Legislation _ Thinking About and Selecting Realistic Topics". International Conference EGOV_CeDEM_ePart.
- [4] <https://consuldemocracy.org/>
- [5] https://eur_lex.europa.eu/homepage.html
- [6] https://www.ipu.org/ai_guidelines/role_ai_in_parliaments#improving_legislative_research_and_analysis
- [7] https://e_estonia.com/solutions/e_governance/e_democracy/

راه نجات از تورم قوانین مصلحتی: مجلس یا مجمع

مهدی سرداری

دانشجوی کارشناسی ارشد
حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)



مجمع تشخیص مصلحت نظام نهادی استثنایی در نظام حقوقی ایران است که در موارد اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان، بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی، برای رفع بن بست تقنینی وارد عمل می شود. نیاز به این نهاد در پرتوی تصویب قانون کار در سال ۱۳۶۶ ظهور

بروز کرد. نهایتاً در بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸ وارد قانون اساسی شد تا انسداد قانون گذاری بر اثر اختلافات نهادی کاهش یابد. مسئله اصلی این است که مصوبات مبتنی بر مصلحت مجمع چه مدت اعتبار دارند و چه نهادی مسئول بازنگری، تمدید یا لغو آنها است؟

مطابق اصول ۵۸ و ۷۱ قانون اساسی، اعمال قوه مقننه و قانون گذاری در اختیار مجلس است و مجمع تنها به عنوان مرجع استثنایی برای حل اختلاف یا تشخیص مصلحت عمل می کند. نظریات تفسیری شورای نگهبان نیز تصریح دارند که مجمع نمی تواند مصوبات خود را به طور مستقل تغییر دهد یا توسعه دهد؛ بلکه صرفاً می تواند مراد خود را تبیین کند.

این چالش به درستی در بند ۱۳ سیاست های کلی قانون گذاری ابلاغی ۱۳۹۸ شناسایی شده است. در همین راستا در ماده ۳۸ اصلاحی آیین نامه داخلی مجمع در سال ۱۴۰۲ دوره اعتباری برای مصوبات مصلحتی مشخص کرده و از دائمی شدن غیر ضروری آنها جلوگیری می کند. هدف این پژوهش ارائه راهکارهای اجرایی در فرایند تقنین برای ارتقای نقش سیاست های کلی قانون گذاری در مدیریت مصوبات مصلحتی است.

جایگاه مجمع و مجلس در فرایند قانون گذاری

مجمع تشخیص مصلحت نظام نهاد مستقلی برای قانون گذاری نیست و تنها در مواقع بروز اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، در چارچوب تشخیص مصلحت وارد عمل می شود. این محدودیت، ضرورت رعایت تفکیک قوا و حفظ نقش ذاتی مجلس در قانون گذاری را برجسته می سازد، زیرا هرگونه واگذاری قدرت تقنینی به نهادهای فرعی، می تواند توازن نهادی را بر هم زده و مشروعیت قوانین را تحت تأثیر قرار دهد. مطابق نظریه تفسیری شورای نگهبان، مجمع نمی تواند تفسیر مستقل یا اصلاحاتی در قانون ایجاد کند که باعث توسعه و تضییق آن شود؛ بلکه صرفاً مجاز

به تبیین مراد خود است. بر این اساس، بازنگری، تمدید یا لغو مصوبات مصلحتی نیز باید از طریق مجلس و با رعایت سازوکارهای قانونی صورت گیرد. این روند ضمن حفظ مشروعیت و هماهنگی با اصول قانون اساسی، از طولانی شدن غیرضروری مصوبات جلوگیری می‌کند و امکان بازنگری متناسب با تغییر شرایط سیاسی، اقتصادی یا اجتماعی را فراهم می‌آورد. به بیان دیگر، نقش مجمع محدود به رفع انسداد قانون‌گذاری است و مجلس، با ظرفیت قانون‌گذاری عمومی خود، نهاد اصلی بازنگری و اصلاح مصوبات مصلحتی محسوب می‌شود. چنین سازوکاری باعث می‌شود نه تنها جایگاه قانونی مجلس تقویت شده، بلکه انسجام فرآیند تقنین و پاسخگویی نهادی نیز ارتقاء یابد.

سیاست‌های کلی قانون‌گذاری و اصلاح آیین‌نامه داخلی مجمع

سیاست‌های کلی قانون‌گذاری، به عنوان اسناد بالادستی و ابلاغی از سوی مقام رهبری، چارچوبی منسجم برای تدوین، بازنگری و اجرای قوانین و مقررات کشور فراهم می‌کنند. بند ۱۳ این سیاست‌ها، لزوم تعیین دوره اعتبار برای مصوبات مصلحتی و بازنگری دوره‌ای آن‌ها را مشخص کرده است تا از آفت‌های آن جلوگیری کند. اصلاح آیین‌نامه داخلی مجمع در سال ۱۴۰۲، با تعیین سازکار از جمله دوره اعتبار ده ساله برای مصوبات مصلحتی، این الزام سیاستی را عملیاتی کرد و ضمن جلوگیری از طولانی شدن غیرضروری، شفافیت و پاسخگویی را در فرآیند قانون‌گذاری افزایش داد.

با وجود این تغییرات در آیین‌نامه داخلی مجمع، عملیاتی شدن بازنگری و تعیین دوره اعتبار مصوبات مصلحتی کافی نیست و لازم است دامنه این بحث با سرعت و جدیت بیشتری در قوه مقننه و قوه مجریه از طریق ارائه طرح و لایحه قانونی دنبال شود تا اهداف سیاست‌های کلی قانون‌گذاری تحقق یابد.

پیشنهاد راهکارها و سناریوهای اجرایی

در پرتو اصول قانون اساسی، سیاست‌های کلی قانون‌گذاری و اصلاحات آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، سه سناریوی اصلی برای تعیین سازوکار بازنگری و تمدید مصوبات مصلحتی قابل طرح است:

۱. نظارت و بازنگری توسط خود مجمع

در این الگو، مجمع به عنوان مرجع تصویب‌کننده مصوبات مصلحتی، خود نیز مرجع بازنگری، تمدید یا لغو آنها تلقی می‌شود. هرچند این راهکار از منظر نظری می‌تواند انسجام نهادی ایجاد کند، اما با اصول مختلف قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و فلسفه وجودی مجمع در تعارض قرار دارد. مطابق اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت عام در تقنین صرفاً در اختیار مجلس شورای اسلامی است و مجمع تنها جایگاهی استثنایی و موقتی برای حل اختلاف یا تشخیص مصلحت دارد. افزون بر این، نظریات تفسیری شورای

نگهبان نیز بر عدم صلاحیت مجمع برای ورود به فرآیند تقنین به صورت مستمر تأکید دارد. از این رو، نظارت و بازنگری توسط خود مجمع برخلاف قانون اساسی بوده و نمی‌تواند راهکار قابل دفاعی تلقی شود.

۲. تشکیل نهاد مشترک میان مجلس و مجمع

کمیسیون مشترکی را می‌توان میان مجلس شورای اسلامی و مجمع برای بررسی و بازنگری مصوبات مصلحتی تأسیس کرد. هرچند این طرح در ظاهر می‌تواند توازن نهادی ایجاد کند، اما با موازین قانون اساسی ایران همخوانی ندارد؛ چرا که مجمع در نظام حقوقی ایران شأن قانون‌گذاری، ارائه پیش نویس و تفسیر قانون را از باب قوانین مصلحتی ندارد. صرفاً به عنوان نهاد حل اختلاف و تشخیص مصلحت عمل می‌کند. بنابراین، ایجاد نهاد مشترک به معنای توسعه صلاحیت مجمع و کاهش اختیارات مجلس خواهد بود و این امر با فلسفه وجودی و حدود اختیارات مجمع و قانون اساسی ناسازگار است.

۳. بازنگری توسط مجلس شورای اسلامی

با وجود اصلاح آیین‌نامه داخلی مجمع، این تغییر به تنهایی برای عملیاتی شدن بازنگری و تعیین دوره اعتبار مصوبات مصلحتی کافی نیست. لازم است دامنه این تغییرات در آیین‌نامه داخلی مجلس به عنوان سند الزام‌آور گنجانده شود تا مجلس بتواند به عنوان مرجع اصلی قانونگذاری نقش اصلی خود در پیاده‌سازی سیاست‌های کلی قانون‌گذاری را ایفا کند. این نهاد می‌تواند با اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی کمیسیون ویژه یا دائمی برای شناسایی، بررسی و بازنگری مصوبات مصلحتی تأسیس کند. اعضای این کمیسیون از آنجا که نمایندگان مجلس هستند حق ارائه طرح با مفاد اصلاح، تمدید یا لغو این مصوبات به مجلس را خواهند داشت. دولت نیز میتواند به وسیله ارائه لوایح قانونی پیشنهادات خود را به مجلس ارائه کرده تا مجلس در چارچوب صلاحیت‌های خود آن بررسی کند. در اینجا توجه به گذشت زمان مناسب و تغییر شرایط مصلحت ضروری است، به طوری که تنها در مواردی که تغییر مصلحت موجه باشد، مجلس می‌تواند ورود داشته باشد.

این سازوکار، ضمن رعایت نظریه تفسیری شورای نگهبان و اصول قانون اساسی، تحقق سیاست‌های کلی قانون‌گذاری را تضمین می‌کند. از آنجا که این سیاست‌ها ناظر به امر قانونگذاری است و مجلس مرجع تخصصی این کارویژه حکومت بوده، دستگاه عهده دار اعمال و اجرای سیاست‌های مذکور مجلس است. سایر نهادها از جمله مجمع تشخیص مصلحت نظام یا هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها نقش فرعی و حمایتی دارند و نمی‌توانند جایگزین مجلس شوند. بدین ترتیب، بازنگری مصوبات مصلحتی مجمع با این راهکار، ضمن حفظ انسجام نهادی، شفافیت و پاسخگویی مجلس را افزایش می‌دهد و از دائمی شدن غیرضروری مصوبات جلوگیری می‌کند. این روش با بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود در قانون، استقلال قوا را تضمین کرده و نقش اساسی مجلس به عنوان نهاد منعکس‌کننده اراده مردم را تقویت می‌کند. همچنین، صلاحیت نظارتی مجلس را ارتقاء می‌بخشد و اجرای سیاست‌های کلی قانون‌گذاری را به شکلی مؤثر تضمین می‌نماید.

تحلیل حقوقی نقش کمیسیون تلفیق در تعاملات مالی دولت و مجلس

سید محمد مهدی یاسینی

دانشجوی کارشناسی ارشد
حقوق عمومی دانشگاه تهران



در تمامی نظام‌های سیاسی و حقوقی، قانون بودجه سالانه صرفاً سند مالی نیست، بلکه ابزاری راهبردی و هنجاری برای تعیین اولویت‌های حکمرانی و انعکاس جهت‌گیری‌های کلان اقتصادی، اجتماعی و سیاسی به شمار می‌آید. در جمهوری اسلامی ایران، به موجب اصل پنجاه و دوم قانون اساسی^۱، ابتکار تنظیم لایحه بودجه با دولت است و صلاحیت بررسی و تصویب آن با مجلس شورای اسلامی؛ و آیین‌نامه داخلی مجلس، با پیش‌بینی کمیسیون تلفیق، تشریفات اختصاصی رسیدگی را سازمان‌دهی می‌کند. کمیسیون تلفیق، به عنوان رکن تخصصی موقت با کارویژه تجمیع و تنسيق پیشنهادهای، در نقطه تلاقی قوه مجریه و قوه مقننه قرار می‌گیرد و در انطباق محتوای لایحه با سیاست‌های کلی، قوانین برنامه‌ای و الزامات حقوقی مرتبط با کارآمدی و عدالت نقش‌آفرینی می‌کند. ترکیب چندلایه اعضا، مهلت‌های فشرده قانونی و تعامل مستمر با دستگاه‌های اجرایی و نهادهای کارشناسی، به این کمیسیون جایگاهی واسط در زنجیره تصمیم‌گیری تقنینی می‌بخشد که آن را از سایر

۱. اصل پنجاه و دوم قانون اساسی: بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

فرایندهای تقنینی متمایز می‌سازد. با گذر زمان، کارکرد کمیسیون تلفیق از صرف هماهنگی شکلی فراتر رفته و به کانون تصمیم‌سازی درباره تخصیص منابع و بازتوزیع درآمدهای عمومی نزدیک شده است؛ امری که می‌تواند بر موازنه نهادی میان ابتکار دولت و صلاحیت تقنینی مجلس اثر بگذارد و از این حیث، تحلیل آن مستلزم اتکا به مبانی حقوقی است. سنجش جایگاه حقوقی و کارکرد عملیاتی این کمیسیون، بدون ارزیابی جانب‌دارانه، باید در چارچوب تفکیک نسبی وظایف قوا، سلسله‌مراتب هنجاری و رویه‌های مستقر تقنینی انجام شود تا هم استقلال نهاد تقنین پاس داشته شود و هم اقتضائات اجرایی دولت نادیده نماند.

در این نوشتار، با رویکردی تحلیلی و بر پایه منابع رسمی، تلاش خواهد شد نقش حقوقی و عملیاتی کمیسیون تلفیق در تنظیم مناسبات مالی میان دولت و مجلس شورای اسلامی بررسی شود. تأکید اصلی مقاله بر سازوکارهای تعامل، محدودیت‌ها، ظرفیت‌های قانونی و نیز مسیرهای ارتقاء کیفیت تصمیم‌سازی این نهاد در فرآیند بودجه‌ریزی است. بدین منظور، ابتدا جایگاه قانونی کمیسیون تلفیق تبیین می‌گردد، سپس نحوه تعامل آن با دستگاه‌های اجرایی و کارشناسی دولت واکاوی می‌شود و در ادامه، چالش‌ها و ظرفیت‌های اصلاحی آن در چارچوب اصول قانون اساسی، آیین‌نامه داخلی مجلس و رویه‌های تقنینی تحلیل خواهد شد.

مبانی حقوقی و جایگاه قانونی کمیسیون تلفیق در ساختار نظام بودجه‌ریزی جمهوری اسلامی ایران

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، فرآیند بررسی بودجه عمومی دولت به دلیل ماهیت خاص قانون بودجه و سازوکارهای ویژه آیین‌نامه داخلی مجلس، جایگاهی متمایز از سایر مصوبات تقنینی دارد. قانون بودجه، ضمن داشتن اثر یک‌ساله، ابزاری حقوقی برای اعمال سیاست‌های اقتصادی و تخصیص منابع ملی است و اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، ابتکار آن را به دولت و صلاحیت تصویب را به مجلس واگذار کرده است. مجلس نیز با استناد به اصل شصت و پنجم^۲، در آیین‌نامه داخلی سازوکار کمیسیون تلفیق را پیش‌بینی کرده که به عنوان رکن موقت ولی کلیدی، پیشنهادات دولت و نظرات کمیسیون‌های تخصصی را جمع و به صحن ارائه می‌کند. کمیسیون تلفیق صلاحیت قانون‌گذاری نهایی ندارد و نقش آن در چارچوب تهیه پیش‌نویس تصمیم تقنینی تعریف می‌شود. ترکیب آن، نمایندگان منتخب کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون برنامه و بودجه را شامل می‌شود و هدف آن، ایجاد هماهنگی نهادی و تخصصی در مواجهه با سند مالی دولت است. حدود اختیارات کمیسیون در تغییر لایحه بودجه، به‌ویژه در ارتباط با شاکله آن، از منظر حقوقی اهمیت دارد. هرچند

۲. اصل ۶۵ قانون اساسی: پس از برگزاری انتخابات، جلسات مجلس شورای اسلامی با حضور دوسوم مجموع نمایندگان رسمیت می‌یابد و تصویب طرح‌ها و لوایح طبق آیین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گیرد مگر در مواردی که در قانون اساسی نصاب خاصی تعیین شده باشد. برای تصویب آیین‌نامه داخلی موافقت دوسوم حاضران لازم است.

تغییر اساسی نیازمند موافقت دولت است، اما کمیسیون با تفسیر موسع از آیین نامه داخلی گاه اصلاحات گسترده‌ای انجام می‌دهد که می‌تواند منشأ اختلاف نظر میان قوا شود. شورای نگهبان و دیوان محاسبات، با رویکرد تفسیری، تلاش کرده‌اند تعادل میان حقوق دولت و اختیارات مجلس را حفظ کنند. از حیث تعاملات کارشناسی، کمیسیون تلفیق نقش میانجی میان دولت، مجلس و نهادهای کارشناسی مانند مرکز پژوهش‌های مجلس، دیوان محاسبات و سازمان برنامه و بودجه را ایفا می‌کند. این ارتباط، پشتوانه تخصصی و مالی برای تصمیمات فراهم می‌آورد، هرچند محدودیت زمانی و تعدد پیشنهادها گاهی دقت کارشناسی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

فرآیند تعاملات مالی کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی با قوه مجریه در چارچوب بررسی و تصویب لایحه بودجه سالانه

در نظام مالی-تقنینی جمهوری اسلامی ایران، تعامل میان مجلس و قوه مجریه در تصویب لایحه بودجه، جلوه‌ای از همکاری قوا در چارچوب تفکیک نسبی وظایف است. کمیسیون تلفیق، به عنوان محور این تعاملات، نقش هماهنگ‌کننده و تسهیلگر دارد و در مرکز مناسبات مالی دولت و مجلس قرار می‌گیرد. مطابق آیین نامه داخلی، بررسی لایحه از لحظه دریافت گزارش کمیسیون‌های تخصصی آغاز و طی جلساتی فشرده با حضور نمایندگان دستگاه‌های اجرایی، کارشناسان سازمان برنامه و بودجه و گاه نهادهای نظارتی ادامه می‌یابد. هدف این جلسات، ایجاد توازن میان اهداف دولت و اصلاحات مدنظر مجلس است؛ توازنی که هم مانع تغییر بی ضابطه شاکله بودجه می‌شود و هم نظر نهایی مجلس را تأمین می‌کند. سازوکار تعامل شامل دعوت از مسئولان اجرایی، ارائه گزارش‌ها و پاسخ به پرسش‌هاست. هرچند این سازوکار صراحتاً در آیین نامه ذکر نشده، اما در عمل به عنوان رویه‌ای تثبیت شده و معتبر در حقوق پارلمانی پذیرفته شده است. ارتباط ساختاریافته با سازمان برنامه و بودجه، از طریق تبادل داده‌ها و تحلیل‌های مالی، دقت تصمیمات کمیسیون را افزایش می‌دهد. همچنین، جلسات غیررسمی مشترک با کمیسیون‌های تخصصی و معاونین وزرا، هرچند جایگاه حقوقی صریح ندارند، در هماهنگی دیدگاه‌ها و رفع ابهامات مؤثرند. در موارد حساس، هیئت رئیسه مجلس نیز با دعوت از مقامات عالی دولت، شرایط تصمیم‌گیری بر پایه اجماع را فراهم می‌سازد.

با این حال، در پاره‌ای از موارد، تعاملات مزبور با چالش‌هایی مواجه می‌گردد. یکی از این چالش‌ها، عدم انطباق کامل زمان بندی تهیه لایحه از سوی دولت با مهلت‌های قانونی بررسی آن در مجلس است که بعضاً منجر به تراکم کاری در کمیسیون تلفیق و کاهش امکان تحلیل کارشناسی در جلسات می‌شود. همچنین پیچیدگی‌های فنی برخی جداول و تبصره‌های بودجه‌ای، گاه ضرورت بهره‌گیری از تخصص‌های خارج از بدنه کارشناسی دولت و مجلس را ایجاب می‌کند، امری که به دلیل محدودیت‌های زمانی و

نهادی، همواره به صورت نظام‌مند و ساختاریافته تحقق نمی‌یابد. از دیگر ملاحظات قابل توجه، تأثیر عوامل غیررسمی و گاه سیاسی در فرآیند تعامل کمیسیون تلفیق با دولت است. هرچند چارچوب قانونی بر مبنای شفافیت، تخصص‌گرایی و انضباط مالی استوار است، اما در برخی موارد، ضرورت مصالحه‌های سیاسی، اولویت‌های منطقه‌ای یا محدودیت‌های اجرایی می‌تواند مسیر تعامل را از الگوهای مطلوب فاصله دهد. باین حال، حفظ تعامل مؤثر و متوازن، مستلزم پایبندی به ضوابط قانونی، ارتقاء ظرفیت‌های کارشناسی در هر دو قوه و نیز تقویت سازوکارهای گفت‌وگوی نهادی میان دولت و مجلس می‌باشد.

تحلیل چالش‌های حقوقی و ساختاری مؤثر بر تصمیم‌سازی کمیسیون تلفیق در فرآیند بررسی لایحه بودجه سالانه جمهوری اسلامی ایران

تحلیل فرآیند تصمیم‌سازی در کمیسیون تلفیق، مستلزم شناسایی چالش‌هایی است که در سطوح حقوقی و ساختاری بر کیفیت و انسجام تصمیمات این نهاد اثرگذارند. هدف، نه نقد عملکرد، بلکه تبیین محدودیت‌ها و ابهاماتی است که ظرفیت کمیسیون را تحت تأثیر قرار می‌دهد. نخستین چالش، محدودیت زمانی ناشی از تقویم بودجه‌ای و مهلت‌های مقرر ماده ۱۸۲ آیین‌نامه داخلی است؛ بازه‌ای کوتاه برای بررسی حجم بالای داده‌ها و تبصره‌ها که گاه به تصمیم‌گیری شتاب‌زده یا مبتنی بر اطلاعات ناقص منجر می‌شود. چالش دوم، فقدان وحدت رویه در تعامل با کمیسیون‌های تخصصی است. هرچند گزارش‌های آن‌ها مبنای بررسی تلفیق است، اما گاه بدون هماهنگی مؤثر تغییر می‌یابند و این امر، از منظر تخصص‌گرایی و تقسیم‌کار پارلمانی، می‌تواند به تداخل وظایف و کاهش انسجام تصمیمات منجر شود. در بُعد حقوقی، مهم‌ترین ابهام به حدود اختیارات کمیسیون در تغییر لایحه بازمی‌گردد. اصول پنجاه و دوم و یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی تغییر در شاکله بودجه را منوط به موافقت دولت می‌دانند، اما مفهوم «شاکله» تعریف روشنی ندارد و این امر زمینه اختلاف تفسیر میان دولت و مجلس را فراهم کرده است. اصلاحات گسترده کمیسیون، از دید دولت، ممکن است مخل انسجام یا اولویت‌های اجرایی تلقی شود و برخی موارد اختلافی به شورای نگهبان ارجاع می‌گردد. محدودیت دسترسی مستمر به داده‌های مالی و گزارش‌های عملکرد نیز از چالش‌های ساختاری است. ارتباط با سازمان برنامه و بودجه و دیوان محاسبات غالباً موردی است و فاقد نظام اطلاعاتی یکپارچه که این امر می‌تواند به تصمیمات مبتنی بر برآوردهای غیردقیق منجر شود. در کنار این موارد، فشارهای سیاسی و ملاحظات منطقه‌ای نیز به طور غیرمستقیم بر تصمیم‌سازی اثر می‌گذارند؛ درخواست‌هایی برای افزودن ردیف‌ها یا افزایش اعتبارات خاص که در صورت فقدان پشتوانه کارشناسی، موجب ناهماهنگی در بودجه می‌شوند. هرچند نظام حقوقی مجلس از طریق هیأت تطبیق مصوبات و نظارت نهادهای فنی ابزارهایی برای تعدیل این فشارها دارد، اما کارآمدی این

ابزارها مستلزم تقویت و بازنگری در فرآیندهای موجود است. برآیند این عوامل نشان می‌دهد اصلاح فرآیند تصمیم‌سازی کمیسیون تلفیق، نیازمند اصلاحات آیین‌نامه‌ای، ارتقای ظرفیت کارشناسی و تفسیر مضیق از اختیارات در تغییرات بودجه‌ای است تا استقلال تقنینی مجلس و انضباط مالی کلان توأمان حفظ شود.



ظرفیت‌های تقنینی و نهادی قابل بهره‌برداری برای ارتقاء کارکردهای نظارتی و تصمیم‌سازی مالی کمیسیون تلفیق در چارچوب اصول قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

با توجه به جایگاه محوری کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی در فرآیند تصویب بودجه سالانه، بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود برای ارتقاء کیفیت عملکرد آن، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر در مسیر بهبود حکمرانی مالی و تقنینی کشور است. این کمیسیون، هرچند نهادی موقت و وابسته به دوره بررسی بودجه یا برنامه توسعه است، اما تمرکز بخش عمده‌ای از تصمیمات مالی و سیاست‌گذاری‌های تقنینی در آن، جایگاهی حقوقی ویژه به آن بخشیده است. ازاین‌رو، اصلاحات و تقویت کارکرد آن می‌تواند از مسیر بهره‌گیری کامل از ابزارهای قانونی موجود و اصلاحات تدریجی قابل تحقق باشد. یکی از مهم‌ترین ظرفیت‌ها، استفاده حداکثری و ساختاریافته از نهادهای نظارتی و مشورتی پیش‌بینی‌شده در قوانین، به‌ویژه دیوان محاسبات کشور و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است. دیوان محاسبات، طبق اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی، به‌عنوان ناظر حسن اجرای بودجه عمومی، دارای توان کارشناسی قابل توجه در شناسایی انحرافات ساختاری، ارزیابی تحقق‌پذیری

ارقام و ارائه گزارش‌های تحلیلی است. بهره‌گیری نظام‌مند از این توان، می‌تواند کیفیت تصمیمات کمیسیون را به‌طور معناداری ارتقاء دهد، مشروط بر آنکه این همکاری نه به‌صورت مقطعی، بلکه بر پایه سازوکاری مستمر و منظم استوار شود. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز به‌عنوان بازوی علمی و تقنینی نهاد قانون‌گذار، ظرفیت ارائه تحلیل‌های تطبیقی، ارزیابی‌های اقتصادی-اجتماعی و برآوردهای کارشناسی را داراست. تشکیل کمیته‌های مشورتی ثابت بین این مرکز و کمیسیون تلفیق، پیش از نهایی شدن مصوبات مهم، می‌تواند تضمین‌کننده بررسی چندبُعدی و جلوگیری از تصمیم‌گیری‌های صرفاً مصلحت‌گرایانه باشد. در کنار این ظرفیت‌ها، توسعه زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و داده‌محورسازی فرآیند بودجه‌ریزی نیز می‌تواند نقش مهمی در ارتقاء شفافیت و مستندسازی تصمیمات ایفا کند. ایجاد سامانه‌های یکپارچه اطلاعات مالی، فراهم کردن دسترسی آنلاین اعضای کمیسیون به گزارش‌های عملکرد دستگاه‌های اجرایی و طراحی داشبوردهای بودجه‌ای به تفکیک بخش و برنامه، ابزارهایی هستند که در نظام‌های پارلمانی پیشرفته تجربه شده و قابلیت بومی‌سازی در ساختار حقوقی ایران را دارند. از منظر صلاحیت‌های ماهوی، یکی از اقدامات ضروری، تفسیر مضیق از اختیارات کمیسیون در تغییرات ساختاری لایحه بودجه است. فقدان تعریف دقیق از «شاکله بودجه» موجب بروز ابهام و اختلاف میان قوه مجریه و مقننه شده است. تدوین ضوابط شفاف از طریق مصوبه تفسیری مجلس یا مشورت با شورای نگهبان، می‌تواند ضمن حفظ حقوق دولت در تهیه لایحه، صلاحیت مجلس در اعمال اصلاحات را برمدار ضابطه و شفافیت قرار دهد.

درنهایت، بازنگری در ترکیب کمیسیون تلفیق نیز ظرفیت تقنینی دیگری است که می‌تواند موردتوجه قرار گیرد. مشارکت ناظران فاقد حق رأی از نهادهای نظارتی یا بهره‌گیری هدفمند از کارشناسان دانشگاهی و متخصصان بیرونی، به‌شرط رعایت استقلال تقنینی مجلس، می‌تواند کیفیت کارشناسی تصمیمات را ارتقاء دهد. به‌طورکلی، بهره‌برداری هدفمند از ظرفیت‌های قانونی موجود، تقویت تعاملات کارشناسی، توسعه ابزارهای داده‌محور و تبیین دقیق حدود صلاحیت‌ها، می‌تواند جایگاه کمیسیون تلفیق را در راستای تحقق بودجه‌ریزی مبتنی بر واقع‌گرایی، انضباط مالی و کارآمدی تقنینی ارتقاء بخشد، بدون آنکه تعادل نهادی قوا یا اصول بنیادین نظام قانون‌گذاری دچار اختلال شود.

نتیجه‌گیری

با توجه به بررسی‌های صورت گرفته در بخش‌های پیشین، می‌توان اذعان داشت که کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی، در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران، واجد نقشی محوری و چندلایه و متداخل در حوزه قانون‌گذاری مالی است. این کمیسیون نه تنها نقش تسهیل‌کننده در تعاملات میان دولت و مجلس در فرآیند تصویب لایحه بودجه را ایفا می‌کند، بلکه به‌عنوان یک

بازوی مشورتی-تقنینی، در تعیین اولویت‌های تخصیص منابع عمومی، اثرگذاری مستقیمی دارد. از این منظر، اتخاذ تصمیم در این کمیسیون مستلزم رعایت اصول ناظر بر تخصیص‌گرایی، انضباط مالی، شفافیت در فرآیندهای تقنینی و همکاری رسمی میان نهادهای حکومتی در چارچوب‌های قانونی است. باوجود محدودیت‌های ساختاری همچون زمان‌بندی فشرده، ابهام در حدود اختیارات و گاه تداخل وظایف با کمیسیون‌های تخصصی، می‌توان از طریق تقویت سازوکارهای مشورتی، بهره‌گیری نظام‌مند از ظرفیت نهادهای کارشناسی مانند مرکز پژوهش‌ها و دیوان محاسبات و نیز تبیین مضیق صلاحیت‌ها بر پایه تفسیر منطبق با قانون اساسی، جایگاه حقوقی این نهاد را در راستای ارتقاء کیفیت تقنین مالی تقویت نمود. درنهایت، دستیابی به نظامی کارآمد در بررسی و تصویب بودجه، مستلزم بازتعریف تعاملات نهادی میان دولت و مجلس در بستر قواعد حقوقی شفاف، سازوکارهای پاسخ‌گو و تصمیم‌سازی مبتنی بر داده و تحلیل است؛ و کمیسیون تلفیق، به‌عنوان یکی از حلقه‌های کلیدی این زنجیره، نیازمند پشتیبانی نهادی مستمر و بازاندیشی تدریجی در ساختار و فرآیندهای خود می‌باشد.

منابع

- رستمی، ولی (۱۴۰۱). حقوق قراردادهای اداری، تهران، نشر دادگستر.
- حبیب نژاد، سید احمد (۱۴۰۱). حقوق مالیه عمومی، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- موسی زاده، رضا (۱۴۰۲). مالیه عمومی، تهران، میزان.
- ذاکری زهرا، رضا بختیاری نژاد، توفیق حسین زاده، محمدحسین معماریان، محمدبرزگر خسروی و سید مجتبی شهر آئینی (۱۴۰۲). ارزیابی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه در مقایسه با لایحه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- شمسایی، محمد (۱۳۹۶)، شرط ثبات در قراردادهای دولتی، فصلنامه پژوهش حقوق خصوصی، سال پنجم، شماره هجدهم.

لابی، یک روایت فراموش شده

مروری بر فرایند لابی در پارلمان‌های جهانی و ایران

محمدعلی قنای زاده فلاحتی

کارشناسی ارشد روابط عمومی
دانشگاه تربیت مدرس

لابی، در ادراک رایج، به عنوان بازی پول و قدرت در سایه‌های کلاسیک سیاست ترسیم می‌شود. اما این دیدگاه، نه تنها از پیچیدگی‌های فرهنگی و نهادی فرآیند تأثیرگذاری سیاسی غافل است، بلکه جهانی را تصور می‌کند که در آن سیستم‌های غربی تنها الگوی معتبر هستند. در این یادداشت، لابی را نه به عنوان یک فرآیند خطی و ثابت، بلکه به عنوان رودخانه‌ای از جریان‌های نامرئی قدرت تحلیل می‌کنیم که در هر فرهنگ، با ترکیبی از نمادها، شبکه‌های اجتماعی و بافت‌های نهادی، شکل می‌گیرد. ایران، با نظامی الهی-جمهوری‌گرا، نمونه‌ای استثنایی برای آزمون این چارچوب نظری است؛ جایی که لابی نه بر پایه تامین مالی، بلکه بر اساس اعتبارگذاری کلامی-دینی شکل می‌گیرد.

لابی در سایه: شفافیت ساختگی غرب، پیچیدگی نانوشته ایران

در غرب، لابی به عنوان فرآیندی شفاف و قانون‌مند نمایش داده می‌شود: ثبت گروه‌های فشار، گزارش مالی، و تعامل مستقیم با نمایندگان مجلس. اما حتی در سیستم‌های مدرن، لابی پنهان از طریق شبکه‌های آکادمیک، رسانه‌های دیجیتال، و نهادهای بین‌المللی (مانند صندوق‌های سرمایه‌گذاری خزانه‌داری) رواج یافته است. مثال آن، تلاش‌های چین برای تأثیرگذاری بر استانداردهای فناوری 5G از طریق همکاری با دانشگاه‌های اروپایی است؛ جایی که لابی به تولید دانش مشترک تبدیل شده و مرزهای سیاست و علم را محو کرده است. اما ایران، در تقابل با این الگو، سیستمی را ارائه می‌دهد که در آن قانون نانوشته بر قانون نوشته حاکم است.

لابی به سبک ایرانی: مشروعیت‌زدایی از پول، معنویت‌سازی قدرت

در ایران، لابی به عنوان یک فرآیند رسمی و ثبت‌شده وجود ندارد. اما این نبود نهاد، منجر به نبود قدرت نمی‌شود؛ بلکه آن را به فضایی از رقابت معنوی تبدیل می‌کند. برخلاف غرب که در آن منافع اقتصادی محور اصلی است، در ایران، اعتبار دین و وفاداری به حاکمیت سکه‌های اصلی تأثیرگذاری هستند.

نمونه‌های عینی شامل مواردی نظیر: ۱- بازار و روحانیت بازاریان تهران، از طریق کمک‌های مالی به حوزه‌های علمیه و حضور در نماز جمعه، در سیاست‌های اقتصادی (مانند قیمت طلا یا ارز) تأثیر می‌گذارند.

این رابطه، لابی را به مبادله معنوی تبدیل می‌کند: پول به عنوان نذر برای تأیید مشروعیت دینی. ۲- شبکه‌های حوزوی گروه‌های فشار در ایران اغلب از طریق منبرهای جمعه یا نشریات مرتبط با حوزه‌های علمیه مانند رسالت سیاست‌های خارجی را شکل می‌دهند. ۳- لابی خارجی ایران: تحت تحریم‌ها، ایران از دیپلماسی دینی استفاده می‌کند؛ حضور در کنفرانس‌های اسلامی (مانند سازمان همکاری اسلامی) یا حمایت از گروه‌های شیعه در عراق و لبنان، به عنوان ابزاری برای تأثیرگذاری بر سیاست خارجی کشورهای ثالث. این سیستم، لابی را به فرآیندی از مشروعیت‌زایی کلامی تبدیل می‌کند، جایی که موفقیت یک گروه فشار، نه به میزان پول، بلکه به توانایی تطبیقی دیدگاهش با گفتمان رسمی نظام بستگی دارد.

در غرب، لابی فرآیندی از تضاد است، به این معنا که منافع گروه‌های متضاد در عرصه عمومی به صورت آشکار رقابت می‌کنند و هر کدام تلاش می‌کنند تا با تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیران، سیاست‌ها را به نفع خود تغییر دهند. این فرآیند، هرچند ممکن است پرتنش باشد، اما در نهایت به نوعی تعادل و توازن میان نیروهای مختلف اجتماعی می‌انجامد. در مقابل، در ایران، لابی‌گری بیشتر به عنوان فرآیندی از انسجام عمل می‌کند، به این شکل که گروه‌های مختلف سعی می‌کنند نقاط مشترک خود را با گفتمان رسمی نظام ببانند و از این طریق، در چارچوب پذیرفته شده‌ای به دنبال تحقق اهداف خود باشند. این تفاوت ناشی از ساختار سیاسی و فرهنگی هر دو جامعه است؛ در حالی که در غرب، تکثرگرایی و رقابت آزاد جزئی از ارزش‌های دموکراتیک محسوب می‌شود، در ایران، انسجام و وفاق حول اصول کلیدی نظام، اولویت بیشتری دارد. هر دو مدل، با تمام نقاط قوت و ضعف خود، بازتابی از شرایط تاریخی، اجتماعی و سیاسی حاکم بر این جوامع هستند.

روندهای نو ظهور: لابی در عصر دیجیتال و تحریم

تحت فشار تحریم‌ها، ایران شاهد تحولی غیرمنتظره است: لابی دیجیتال زیرزمینی. مثال آن، استفاده از پلتفرم‌هایی مانند تلگرام یا اینستاگرام برای تأثیرگذاری بر سیاست‌های اقتصادی از طریق ایجاد جریان‌های اجتماعی (مانند هشتگ‌های #تغییرسیاست_نقدینگی). این روش، لابی را از فضای محدود سالن‌های بسته به فضای عمومی مجازی منتقل می‌کند، اما با چالشی جدی: کارایی کم در سطح نهادی. چرا؟ چون در ایران، تصمیم‌گیری کمتر بر پایه فشار عمومی بوده و توافق شبکه‌های نهفته قدرت نقش مهمی ایفا می‌کنند. در مقابل، کشورهای غربی شاهد لابی هوش مصنوعی هستند: استفاده از الگوریتم‌ها برای پیش‌بینی رفتار سیاستمداران (مانند پلتفرم Civitas AI در آمریکا). اما این ابزار در ایران کارایی ندارد، چون تصمیم‌گیری‌ها کمتر از داده و بیشتر از تفسیر کلامی (مانند تفسیر یک خطبه یا فتوا) شکل می‌گیرد.

لابی به عنوان یک آیین فرهنگی

لابی در ایران و جهان، تنها یک فرآیند سیاسی نیست؛ بلکه آیینی از تولید قدرت است که در هر فرهنگ با نمادها و بافت‌های خاص خود شکل می‌گیرد. در غرب، قدرت از طریق شفافیت مشروعیت می‌یابد؛ جایی که رقابت علنی، افشای روابط، و قوانین شفاف‌ساز، اعتبار تصمیم‌گیری‌ها را تضمین می‌کند. در مقابل، در ایران، قدرت از طریق پیچیدگی معنوی توجیه می‌شود؛ شبکه‌ای از روابط مبتنی بر اعتماد، ارجاع به گفتمان دینی-سیاسی، و بازی‌های زبانی که در پس ظاهر ساده‌ی گفتگوها، لایه‌های عمیق‌تری از معنا را پنهان می‌کند. این تفاوت، نه یک نقص یا برتری، بلکه بازتابی از دو نظام متفاوت حقیقت‌سازی است: یکی با تکیه بر عقلانیت بوروکراتیک و دیگری بر اساس عقلانیت گفتمانی. این درک، ما را از کلیشه‌های ساده‌انگارانه‌ای مانند لابی ایران غیررسمی است یا لابی غرب فاسد است رهایی می‌دهد. در واقع، هر دو سیستم، در بستر خود، منطقی دارند: لابی در غرب، هرچند قانونمند و ساختاریافته، گاه در دام فساد نهادینه می‌افتد و لابی در ایران، هرچند غیررسمی و مبتنی بر روابط شخصی، ممکن است به انسداد سیالیت قدرت بینجامد. اما مسئله این نیست که کدام مدل بهتر است؛ بلکه باید این تفاوت‌ها را به عنوان تنوع راه‌های مشروعیت‌زایی فهمید.

آینده لابی، نه در یکسان‌سازی جهانی، بلکه در «هم‌زیستی چندفرهنگی قدرت» نهفته است: جایی که یک بازاری در تهران بر سیاست نقدینگی تأثیر می‌گذارد و یک لابی‌گر سیلیکون‌ولی، با الگوریتمی هوشمند، بر تصویب قانون در کنگره آمریکا. هر دو، در چارچوبی متفاوت، به دنبال تبدیل کلام به قدرت هستند. این هم‌زیستی، نیازمند درکی عمیق از زبان قدرت در هر فرهنگ است: زبانی که گاه در قالب داده‌های آماری بیان می‌شود و گاه در لفافه‌ی روایتی تاریخی یا دینی. در نهایت، لابی، در هر شکلی، هنر خوانش و بازنویسی قواعد بازی است - و این بازی، همیشه محلی است، حتی وقتی جهانی می‌شود.

تجربه نگاری در مجلس

گامی نو برای تقویت حکمرانی پارلمانی

عادل قدمایی

کارشناس گروه آزمایشگاه حکمرانی و سیاست پژوهی
دفتر حکمرانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

در سال‌های اخیر، اهمیت «تجربه نگاری» به عنوان یک روش علمی و نظام مند برای ثبت، تنقیح، مدلسازی و انتقال دانسته‌ها، آموخته‌ها و توفیقات و شکست‌های مدیران و سیاست‌گذاران بیش از گذشته مورد توجه قرار گرفته است. تجربه نگاری پارلمان در واقع فرایندی است که طی آن، کنشگران عرصه حکمرانی پارلمانی، با اتکا به موقعیت‌های مسئله مند شده، روایتی مستند و تحلیلی از تجربه‌های خود در مسیر اداره امور عمومی ارائه می‌دهند تا هم به کار پژوهشگران بیاید و هم برای نسل‌های بعدی قانونگذاران آموزنده باشد. «گروه آزمایشگاه حکمرانی و سیاست پژوهشی» دفتر حکمرانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز در همین راستا فعال بوده و یکی از کارگروه‌های تخصصی خود را به این موضوع اختصاص داده است. یکی از موضوعات بسیار مهم برای تجربه نگاری، «تجربه نگاری نمایندگان در اداره مجلس با اتکا به کنش‌هایی است که برای اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس انجام شده است».

چرا تجربه نگاری نمایندگان اهمیت دارد؟

مجلس شورای اسلامی با سه شأن تقنین، نظارت و نمایندگی، جایگاهی کلیدی در ساختار سیاسی کشور دارد. اداره امور داخلی مجلس و به ویژه فرایند اصلاح آیین‌نامه داخلی آن، از جمله موضوعاتی است که همواره با چالش‌های متعددی همراه بوده است. آیین‌نامه داخلی به منزله «قانون اساسی مجلس» شناخته می‌شود و چارچوب فعالیت نمایندگان، کمیسیون‌ها، هیئت رئیسه و صحن علنی را مشخص می‌سازد. تغییر یا اصلاح این آیین‌نامه دلالت بر تغییر آرایش مجلس برای حکمرانی پارلمانی است که به طور مستقیم بر کارآمدی مجلس اثر می‌گذارد.

با این حال، هر بار که اصلاح آیین‌نامه مطرح شده، طیف متنوعی از دیدگاه‌ها، کشمکش‌های سیاسی، و حتی ملاحظات شخصی نمایندگان در آن دخیل بوده است. بنابراین تجربه کسانی که در این فرایند حضور داشته و نفیا یا اثباتاً در اصلاح آیین‌نامه مداخله نموده‌اند سرمایه‌ای ارزشمند برای بهبود اصلاحات بعدی به شمار می‌رود. اگر این تجربه‌ها ثبت و تحلیل نشوند، خطر «تکرار خطاها» و «از دست رفتن دستاوردها» وجود خواهد داشت.

تجربه‌نگاری به عنوان ابزار یادگیری نهادی

تجربه‌نگاری در مجلس به‌ویژه زمانی اهمیت پیدا می‌کند که آن را به عنوان ابزاری برای «یادگیری نهادی» در نظر بگیریم. نمایندگان هر دوره با مسائل مشابهی مواجه می‌شوند: مدیریت وقت جلسات، اولویت‌بندی طرح‌ها و لوایح، نحوه بررسی و تصویب بودجه سالیانه، روش‌های رأی‌گیری و ... اینها همه مسائلی هستند که اگر بر تجارب گذشته مبتنا یابد، می‌تواند به اصلاح و ارتقای سازکارهای حکمرانی پارلمانی کمک کند.

«گروه آزمایشگاه حکمرانی و سیاست پژوهی» در دفتر حکمرانی مرکز پژوهش‌های مجلس با ورود به این حوزه، تلاش دارد بانک جامعی از تجربه‌های نمایندگان در زمینه اداره مجلس و اصلاح آیین‌نامه ایجاد کند. چنین بانکی می‌تواند به نمایندگان دوره‌های بعدی نشان دهد کدام اصلاحات مؤثر بوده، کدام ناکام مانده، و ریشه این توفیقات و شکست‌ها در چه عواملی نهفته است.

دستاوردهای مورد انتظار

اجرای این پروژه می‌تواند چندین دستاورد مهم به همراه داشته باشد:

- روایت‌ها و تحلیل‌های نمایندگان به عنوان بخشی از تاریخ قانون‌گذاری کشور ثبت شده که برای آیندگان قابل استفاده خواهد بود.
- مستندسازی تجربه‌ها به افزایش کارآمدی کمک می‌کند؛ چرا که مانع از تکرار خطاهای گذشته می‌شود و زمینه اصلاحات آینده را تسهیل می‌سازد.
- شفافیت در مجلس تقویت خواهد شد؛ چرا که این تجربه‌ها تصویری روشن از چگونگی اداره مجلس در اختیار افکار عمومی قرار می‌دهد.
- حافظه سازمانی مجلس قدرت خواهد یافت زیرا تجارب فردی را به دانشی جمعی مبدل خواهد کرد.
- پشتوانه‌ای ارزشمند برای پژوهش و سیاست‌گذاری از رهگذر تجربه‌نگاری حکمرانی پارلمانی فراهم خواهد شد که داده‌ها و روایت‌های معتبر و قابل اتکایی را در اختیار دانشگاهیان، سیاست‌پژوهان و تصمیم‌گیران قرار خواهد داد.

چالش‌های پیش رو

تجربه‌نگاری در مجلس بدون مانع نخواهد بود. مهم‌ترین چالش، عدم تمایل برخی نمایندگان به بازگو کردن صریح تجربه‌های خود است. بسیاری از آنان ممکن است به دلیل ملاحظات سیاسی یا نگرانی از قضاوت عمومی، از بیان کامل واقعیت‌ها خودداری کنند. ضمن آنکه تبدیل روایت‌های شخصی به متونی تحلیلی و قابل استفاده برای پژوهشگران نیازمند مهارت و چارچوب‌های دقیق علمی است.

ضمیمه دوم

تحقیق و تفحص؛ از ظرفیت
نظارتی تا بن بست‌های اجرایی

گفتگویی با حسینعلی حاجی‌دلیگانی

نماینده دوره دوازدهم مجلس شورای اسلامی



دلیگانی در ابتدا گفتگو و در اشاره به جایگاه ابزار نظارتی تحقیق و تفحص گفت:

«من تحقیق و تفحص را به عنوان یک نورافکن می‌دانم که بایستی راجع به یک موضوع در زوایای مختلف متمرکز بشود تا شفاف و روشن گردد. آنجایی که موضوع ابعاد پنهان دارد به سمت تحقیق و تفحص می‌برم، وگرنه از ابزارهای دیگر نظارتی استفاده می‌کنم».

این نقل قول نشان می‌دهد که نماینده تحقیق و تفحص را نه به عنوان اولین ابزار نظارتی، بلکه به عنوان «ابزاری برای موارد پیچیده و پنهان» می‌بیند — «نورافکنی» که باید زوایا را روشن کند. منطق تصمیم‌گیری آغاز تفحص بر پایه سه مولفه است: (۱) دریافت گزارش‌ها/شکایات از عموم یا نهادها، (۲) تحلیل اولیه برای تشخیص اینکه آیا ابعاد موضوع «پنهان/پیچیده» است یا خیر، و (۳) انتخاب ابزار مناسب (تفحص در مقابل سؤال/تذکر/ماده ۲۳۴).

اما پرسش اینجاست که این «نورافکن» در عمل چگونه به کار گرفته شده و چه تجربه‌هایی را رقم زده است؟ مصاحبه‌شونده در پاسخ به این پرسش به برخی نمونه‌های شاخص اشاره می‌کند:

«مثلاً بحث حقوق‌های نجومی بود که مشخص نبود ابعادش به چه صورتیه... منتها با توجه به گذشت زمان و کمبود وقت و عدم همکاری هیئت رئیسه وقت، به موقع قرائت نشد و زمانی قرائت شد که دیگر اثر چندانی

ابزار تحقیق و تفحص یکی از مهم‌ترین شیوه‌های نظارتی نمایندگان مجلس است؛ ابزاری که همواره در معرض نقدهایی همچون طولانی‌شدن روند، کم‌اثر بودن نتایج، و بی‌توجهی نهادهای اجرایی و قضایی قرار داشته است. با این حال، تجربه برخی نمایندگان نشان می‌دهد که این ابزار در صورت پیگیری جدی می‌تواند کارکردهای قابل توجهی در شفاف‌سازی و قانون‌گذاری داشته باشد. به همین منظور، در گفت‌وگویی با دکتر حسینعلی حاجی‌دلیگانی به بررسی ابعاد، چالش‌ها و دستاوردهای این ابزار نظارتی پرداختیم.

در ابتدا اشاره به این پرسش ضروری است که چرا نمایندگان از میان ابزارهای مختلف نظارتی، گاه «تحقیق و تفحص» را انتخاب می‌کنند: این ابزار زمانی فعال می‌شود که موضوعی دارای ابعاد پنهان یا ابهامی است که نیازمند کاوش عمیق، گردآوری شواهد و تمرکز در زوایاست — یعنی دقیقاً زمانی که ابزارهای سریع‌تر (سؤال، تذکر، ماده ۲۳۴ و...) کفایت نمی‌کنند. در بخش بعدی این منطق انتخاب را با نقل قول مستقیم از مصاحبه و شرح آن نشان می‌دهیم. حاجی

۱. این مصاحبه توسط کوثر درزی‌نژاد، پژوهشگر گروه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف، تهیه و تدوین شده است.

نداشت. در مقابل، پرونده دوتابعیتی‌ها که خودم آن را بارگذاری کردم و عضو هیئت هم بودم، خیلی خوب پیش رفت و نشان داد چه افرادی دوتابعیتی هستند و چه میزان سفر خارجی دارند. زوایای موضوع شفاف شد و نهایتاً منجر به طرح قانونی شد که براساس آن افرادی که فرزندانشان خارج از کشور هستند نتوانند مسئولیت بگیرند».

یکی از محورهای مهم در بحث تحقیق و تفحص، جایگاه معاونت نظارت و سایر بخش‌های داخلی مجلس است. آیا این نهادها می‌توانند روند یک تفحص را هدایت یا حتی متوقف کنند؟ مصاحبه‌شونده در این زمینه توضیح می‌دهد که معاونت نظارت عمده‌تأ نقشی مشورتی دارد و اختیار ایجاد محدودیت برای نمایندگان را ندارد. به گفته او، نماینده جایگاه مستقلی دارد و نمی‌توان برای او محدودیت‌های اداری قائل شد؛ از این رو، معاونت نظارت نهایتاً می‌تواند توصیه، آموزش یا مشورت ارائه کند، اما قدرت جلوگیری از آغاز یا ادامه یک تفحص را ندارد.

این نگاه نشان می‌دهد که استقلال نمایندگان در به‌کارگیری ابزار تحقیق و تفحص تا حد زیادی محفوظ است. با این حال، همین استقلال گسترده می‌تواند موجب شود کیفیت تفحص‌ها متفاوت باشد و سازوکاری برای اعتبارسنجی یا کنترل استانداردها در عمل وجود نداشته باشد.

این پرسش مطرح است که نمایندگان بر چه اساسی تصمیم می‌گیرند یک موضوع را وارد

فرآیند تحقیق و تفحص کنند؟ مصاحبه‌شونده در پاسخ توضیح می‌دهد:

«در جایگاه نمایندگی، گاه خود نماینده از طریق مطالعه یا خبرهایی که به دستش می‌رسد به موضوعی برمی‌خورد. گاهی نیز مجموعه‌های مردمی یا حتی نهادهای غیررسمی به‌عنوان دلسوز جامعه، اطلاعاتی را منتقل می‌کنند. علاوه بر این، ارتباط مستقیم مردم از طریق پیامک و تماس تلفنی نیز منبع مهمی برای شکل‌گیری یک تحقیق و تفحص است. در چنین شرایطی، نماینده احساس می‌کند لازم است برای روشن شدن ابعاد موضوع ورود کند و حرکت نظارتی را آغاز نماید».

یکی از پرسش‌های رایج این است که آیا تحقیق و تفحص‌ها تحت تأثیر جناح‌بندی‌های سیاسی قرار می‌گیرند یا خیر. مصاحبه‌شونده در این باره تأکید می‌کند:

«نمی‌توان این مسئله را به‌طور کامل رد یا تأیید کرد. همه چیز بستگی به وجدان و تقوای فردی نمایندگان دارد. اگر انصاف رعایت شود، سلیقه سیاسی نباید بر درستی یا نادرستی یک موضوع اثر بگذارد».

اما پرسش جدی اینجاست که پس از پایان یک تحقیق و تفحص و ارجاع گزارش به قوه قضائیه، چه اتفاقی می‌افتد؟ مصاحبه‌شونده در پاسخ می‌گوید:

«بسیاری از مواردی که به قوه قضائیه ارجاع می‌شود چندان پیگیری نمی‌گردد. خود من در جلسه‌ای با معاون اول قوه قضائیه این نکته را به صراحت مطرح کردم. متأسفانه نوع نگاه

در قوه قضائیه بیشتر از بالا به پایین است و این نهاد خود را چندان در جایگاه پاسخگویی نمی بیند».

پرسش بعدی این است که تحقیق و تفحص چه نسبتی با دیگر ابزارهای نظارتی مجلس مانند سؤال، تذکر، استیضاح یا ارجاع پرونده‌ها به قوه قضائیه دارد؟ مصاحبه‌شونده در این زمینه توضیح می‌دهد:

«هر کدام از ابزارها ویژگی خاص خود را دارند. سؤال و تذکر گاهی به سرعت نتیجه می‌دهد، اما محدودیت‌هایی نیز دارد و بسیاری از سؤالات در نوبت باقی می‌مانند. ماده ۲۳۴ زمانی به کار می‌رود که موضوع باید به قوه قضائیه ارجاع شود، اما پس از ارسال، مجلس دیگر نقشی در پیگیری ندارد. تحقیق و تفحص در این میان ابزاری است که می‌تواند زوایای پنهان یک موضوع را روشن کند و با کمک رسانه‌ها و مطالبه افکار عمومی، جدی‌تر پیگیری شود».

گفت‌وگوی انجام‌شده نشان داد که ابزار تحقیق و تفحص در مجلس ظرفیت‌های چشمگیری برای نظارت بر دستگاه‌های اجرایی و پاسخگویی نهادهای حکومتی دارد، اما در عمل با کاستی‌های جدی مواجه است. از دید مصاحبه‌شونده، فلسفه وجودی این ابزار آن است که همچون «نورافکنی» ابعاد پنهان یک موضوع را روشن کند و زمینه قضاوت آگاهانه‌تر نمایندگان و افکار عمومی را فراهم سازد. با این حال، بررسی تجربه‌های گذشته نشان می‌دهد که این ظرفیت به‌طور کامل محقق نشده است. نخستین ضعف در رعایت‌نشدن آیین‌نامه

داخلی و طولانی‌شدن بیش از حد روندهاست. موارد متعددی وجود دارد که تحقیق و تفحص‌ها با تأخیر به نتیجه رسیده یا در آستانه پایان دوره مجلس نیمه‌تمام مانده و عملاً اثرگذاری خود را از دست داده‌اند. دومین چالش، ضعف در پیگیری پس از ارسال گزارش‌ها به قوه قضائیه است. بر اساس گفته‌های نماینده دوره دوازدهم مجلس شورای اسلامی، بسیاری از پرونده‌هایی که ذیل ماده ۲۳۴ به دستگاه قضایی فرستاده می‌شوند، در همان‌جا متوقف می‌گردند و پاسخ روشنی به مجلس یا افکار عمومی داده نمی‌شود. این مسئله نه تنها به ناکارآمدی این ابزار دامن می‌زند، بلکه می‌تواند اعتماد عمومی به کل فرآیند نظارتی مجلس را خدشه‌دار کند.

در کنار این مشکلات، تفاوت در کیفیت و انصاف هیئت‌های تحقیق و تفحص نیز یکی از دغدغه‌های جدی است. در برخی موارد، به‌ویژه وقتی موضوع حساسیت سیاسی بالایی داشته، گزارش‌ها متهم به جانبداری یا بزرگ‌نمایی شده‌اند و همین امر هزینه‌های اجتماعی و سیاسی برای نظام در پی داشته است. چنین نمونه‌هایی نشان می‌دهد که استقلال نمایندگان اگر با سازوکارهای اعتبارسنجی و کنترل کیفیت همراه نباشد، می‌تواند نتایج معکوس به بار آورد.

با وجود این، نمی‌توان دستاوردهای تحقیق و تفحص را نادیده گرفت. تجربه پرونده دوتابعیتی‌ها نمونه‌ای است که به تصویب قانون جدید و اصلاح روندهای مدیریتی انجامید.

همچنین در بسیاری از موارد، حتی اگر تفحص به نتیجه قضایی منجر نشده، خود فرایند بررسی و اطلاع‌رسانی موجب افزایش حساسیت عمومی و واداشتن دستگاه‌ها به اصلاح رویه‌ها شده است.

مصاحبه‌شونده در پایان بر یک نکته کلیدی تأکید می‌کند: «اگر آیین‌نامه داخلی به درستی اجرا شود، بسیاری از ناکامی‌ها برطرف خواهد شد». از نظر او، مهم‌ترین پیشنهاد برای ارتقای کارآمدی این ابزار نه تصویب قوانین جدید، بلکه پایبندی به چارچوب‌های موجود، رعایت زمان‌بندی، و تقویت جدیت کمیسیون‌ها در پیگیری روندهاست. افزون بر این، نقش رسانه‌ها و افکار عمومی نیز حیاتی است؛ چراکه هرگاه موضوعی در جامعه به مطالبه‌ای جدی تبدیل شده، تحقیق و تفحص مجلس نیز نتیجه ملموس‌تری پیدا کرده است.

در مجموع، تحقیق و تفحص همچنان یکی از ابزارهای اصلی مجلس برای ایفای نقش نظارتی است. اما برای آنکه این ابزار بتواند اعتماد عمومی را جلب کند و جایگاه واقعی خود را به دست آورد، لازم است نظام‌مندتر، شفاف‌تر و پاسخگوتر عمل شود و هم مجلس و هم قوه قضائیه مسئولیت‌های خود را در قبال آن به‌طور کامل ایفا کنند.



پرونده سوم

از مشروطه تا امروز

مجلس در آینه تاریخ

مشروطه مشروعه یا مشروعه مشروطه؟

اندیشه شیخ فضل الله نوری در نسبت با پارلمان و تقنین

عمادالدین صفائی

دانشجوی کارشناسی ارشد
حقوق عمومی، دانشگاه مفید، قم



یکی از وقایع مهم تاریخ معاصر ایرانیان انقلاب مشروطه است که با گذشت بیش از یک قرن از وقوع آن، همچنان در سیر تاریخی و زیرلایه مفهومی تجدد گرایی، اندیشه قانون خواهی و بررسی نهاد پارلمان مورد مطالعه و توجه قرار دارد. مفاهیم حوزه عمومی نه تنها در خود بلکه در بافت تاریخی و در میان مفاهیم دیگر، معنا می یابند و مفهوم پارلمان نیز از این قاعده مستثنا نیست و به زنجیره های متنوعی از دیگر مفاهیم وابسته بوده است که عمدتاً در تحولات پیشامشروطه و با پررنگ شدن نهضت مشروطه به ساحت اندیشه روشنفکران و شخصیت های عهد ناصری وارد شد. برای تیپ شناسی رجال زمان مشروطه، فارغ از قضاوت های ارزشی سیاه و سفید و اعطای نمره در کارنامه فکری آنان، تقسیم بندی های مختلفی وجود دارد که روحانیت و علمای دینی در زمره

اثرگذارترین چهره ها هستند و اندیشه سیاسی آنها اثر ملموسی بر شناخت تاریخی مشروطیت و منازعات مرتبط با نهاد پارلمان خواهد داشت.

گروهی از علمای دینی و طرفداران میراث فکری و معنوی شیعه با جانبداری از مشروطیت، آن را وسیله ای برای خدمت به دین می دانستند و در هر فرصتی از آن دفاع می کردند و مشروطیت را در خدمت اسلام و قوانین شرعی معرفی می نمودند اما با استناد به گزارش های تاریخی، شیخ فضل الله

نوری به صراحت به ناهمگونی و تعارضی رسیده بود که این تعارض در برخی نظرات روشنفکران ترقی خواه که از آرمان حکومت پارلمانی دفاع می‌کردند و پیرو اندیشه‌های سیاسی تجددخواهانه بودند و به شدت با نهادهای کهن مخالفت می‌کردند نیز وجود داشت. شیخ شهید که از علمای طراز اول تهران و از روحانیون آزادیخواهی بود که در مهاجرت کبری، مشروطه‌خواهان را همراهی کرده بود به فراست به عمق ماهیت غرب‌گرایانه مفاهیم بنیادین مشروطیت رسیده بود که با دین و ارزش‌های آن تعارض دارد و به علاوه، عدم تناسب میان ظرف شرایط و اوضاع داخلی ایران و مظلوف مقوله‌ای موسوم به مشروطیت، وجوه مقبولیت آن را نیز با چالش جدی مواجه می‌سازد.

تاکید بر عدم تباین روح و اساس پارلمان و مشروعیت با شرع مقدس، باتوجه به افزایش موج مخالفت‌ها جایگاه ویژه‌ای یافت و در آن مقطع تاریخی جبهه واحدی تحت عنوان مشروطه‌خواهان را تشکیل داد که نهاد سلطنت نیز که از افزایش اقتدارات پارلمان تاب نمی‌آورد از آن حمایت نمود. از منظر مشروطه‌خواهان، مشروطه نوعی لجام زدن بر استبداد سلطنتی با هدف صیانت از کیان اسلام معرفی می‌شد و از منظر مشروطه‌خواهان، مشروطه ابرازی برای کمرنگ نمودن قدرت شرع بود و در نهایت بیضه اسلام در معرض خسارت قرار می‌گرفت. مشروطه‌خواهان رساله‌های مختلفی حول محور مخالفت با مشروطه و لوازم آن نوشته‌اند که رساله حرمت مشروطه از شیخ فضل‌الله نوری از بقیه مهم‌تر به نظر می‌رسد و در آن پاسخ به سوال علت همراهی و موافقت اولیه با مشروطیت و مخالفت ثانویه با آن توسط شیخ فضل‌الله نوری نگارشته شده است. درباره چرایی حرمت مشروطه شیخ به قانون اساسی مشروطه نظر دارد و می‌نویسد: «مطالبات دولتی و دستورات آن، همه وقت بود. لکن مسلم بود که این قواعد خارج از دین است. اما تباع مزخرفات قانونی و آراء سخیفه مجلسی را همه دیدند که از اوجب واجبات در نظر عموم مسلمانان بود و مخالفت او را بدتر از ارتداد دانستند. کدام بدعتی بالاتر از این؟» مواردی مانند متساوی‌الحقوق بودن افراد مملکت، قابل تغییر بودن قانون، آزادی قلم و مطبوعات از جمله مسائلی بود که در تباین جدی با شرع اسلام قرار داشت و بدون آنها امکان سخن گفتن از مشروطیت وجود نداشت.

یکی دیگر از رساله‌های مشروطه‌خواهان که در آن صراحتاً حامیان پارلمان را کافر و خارج اسلام می‌داند رساله تذکره الغافل و ارشاد الجاهل است و نگارنده نامعلوم آن با تاکید بر اهمیت قانون می‌نویسد: «اگر کسی را گمان آن باشد که ممکن و صحیحی است، جماعتی از عقلا و حکما و سیاسیون جمع شوند و به شوری ترتیب قانون بدهند، که جامع این دو جهت باشد و موافق رضای خالق هم باشد، لابد آن کس از ربه اسلام خارج خواهد بود.» نگارنده این رساله معتقد است که قانونگذاری در پارلمان با قانون اسلام در تضاد است چرا که این کار صرفاً به جایگاه پیامبر اختصاص دارد و پیامبران برای این مهم مبعوث شده‌اند. در واقع مهم‌ترین اشکالات و تعارضات از منظر نگارنده این رساله به پارلمان و کارکرد آن در قانون‌گذاری برمی‌گردد. برخلاف مشروطه‌خواهان که در این منازعه مفهومی



با اتکا به بسترهای فقهی و شرعی، حقیقت مشروطیت را زیر سوال می بردند، مشروطه خواهان با استفاده از گسست مفهومی عرف و شرع، کارکرد پارلمان در حوزه قانون گذاری را متعلق به امور عرفی معرفی می کردند.

تلاش های مختلفی در آن دوره برای اثبات شرعی بودن مفهوم مشروطیت انجام شد اما توضیح روشنی از چیستی پارلمان، عملکرد آن، وکالت مردم، انتخابات، مساوات و حریت وجود نداشت و منجر به سردرگمی و بی نتیجه ماندن کشمکش ها بر سر مشروطیت شده بود. این موضوع حتی در میان نمایندگان مجلس شورای ملی پیرنگ بود و تلقی بیشتر نمایندگان از مشروطیت، صرفاً بر رویکردی سلبی و ضد استبدادی استوار شده بود. هرچه از عمر مجلس می گذشت این بلاتکلیفی موجب شد تلاش نمایندگان برای افزایش اختیارات پارلمان و جایگاه نمایندگی بیشتر شود و مواجهه سخت تری نسبت به مخالفان اتفاق بیفتد. پارلمان از آنجایی که یک نهاد سیاسی مدرن و عینی بود و به عنوان جایگاهی که تجلی مشارکت مردم در قدرت و سیاست شناخته می شد در متن جدی ترین منازعات مفهومی و کارکردی دوره مشروطه قرار داشت و تمرکز زیادی بر آن بود. اساساً مشروعه خواهان تقنین را حق انحصاری خداوند می دانستند و معتقد بودند که پارلمان نمی تواند قانون گذاری کند چرا که این عمل هم دخالت در حیطه اختصاصی شارع مقدس و مخالفت با آن است، هم ضمناً این معنا را می رساند که دین اسلام کافی نیست و قوانین آن برای اداره امور فردی و اجتماعی کفایت نمی کند. به علاوه مبتنی بر استحسان عقلی است که در فقه جعفری مورد قبول نیست و با خاتمیت پیامبر اسلام ناسازگار است و شیخ فضل الله نوری که فقهی کامل و متفتن بود با تقنین مسئله داشت. از نظر تحریم کنندگان تقنین، پارلمان یک نهاد برنامه ریز در حیطه منطقه الفراغ احکام شرعی

است و نه یک نهاد قانونگذار. نهادی است که کارکرد آن باید تطبیق احکام الهی بر مصادیق آن باشد. به نظر می‌رسد تفاوت اصلی شیخ فضل‌الله نوری با سایر علمای آن دوره برداشت دقیق او از تفاوت های حکومت مشروطه و حکومت مشروط به قواعد و موازین شرعی بود اما نکوشید با درک درست از مقتضیات زمان، مسیر جدیدی از اجتهاد در مبانی و مبادی دانش فقه ارائه نماید. برخلاف شیخ فضل‌الله نوری، آخوند خراسانی و برخی شاگردان وی برای تحقق چنین مسیری کوشندگی داشتند اما روشمندی و انطباق نظر آنها با اوضاع و احوال ایران و تهران پر التهاب آن دوره، بحث دیگری را می‌طلبد.

شاید بتوان این ادعا را مطرح کرد که علی‌رغم همه کاستی‌های نهاد تازه تاسیس مجلس شورای ملی، عملکرد و خروجی این نهاد شکستن اقتدار و خودکامگی سلطنتی و وابستگان نهاد سلطنت بود. اما چالش‌های نظری مرتبط با فلسفه حقوق و فقاہت و همچنین چالش‌های کارکردی مرتبط با علم سیاست، سبب شد به تعبیر جان فورن، مشروطیت در عرصه شطرنج جامعه ایرانی مات شود. این که نهاد پارلمان به عنوان یکی از نهاد های اساسی در ساختار سیاسی مدرن بر پایه چه برداشت‌هایی شکل گرفته، در تحلیل وضعیت کنونی آن بسیار راهگشاست. چرا که جدال‌های مفهومی در تاریخ پارلمان، قابل تسری به ادوار بعدی و حتی مجلس شورای اسلامی نیز هستند و امروزه نیز چالش‌ها و پرسش‌های گشوده‌ای برای جایگاه پارلمان به عنوان اصلی‌ترین نهاد قانون گذاری وجود دارد که مورد توجه پژوهشگران مطالعات پارلمان قرار می‌گیرد.

منابع

۱. رساله حرمت مشروطه، شیخ فضل‌الله نوری.
۲. فرصت از دست رفته پارلمان در ایران، محدثه جزائی، انتشارات هزاره سوم.
۳. چهارنظریه درباره حکمرانی، محمدامیر قدوسی، انتشارات نگاه معاصر.

مجلس و فراز و فرود قانون در ایران

نگاهی به میراث مشروطه و مسئله امروز

کوثر درزی نژاد

پژوهشگر گروه مطالعات پارلمان
اندیشکده حکمرانی شریف

۱۴ مرداد به واسطه صدور فرمان مشروطیت در ایران تاریخ ویژه‌ای محسوب می‌شود. فرمان مشروطیت در سال ۱۲۸۵ پس از فراز و نشیب‌های بسیار و در خلال جنبشی فراگیر، سرانجام توسط مظفرالدین شاه قاجار ابلاغ شد. فرمانی که به واسطه آن پادشاهی مطلقه به پادشاهی مشروطه تغییر شکل می‌داد و پادشاه اراده‌ای مطلق در سرزمین پهناور ایران نبود. به دنبال آن، شکل‌گیری مجلس شورای ملی، گامی در جهت ایجاد محدودیت‌ها بر امیال نامحدود پادشاه بود. گامی که به واسطه آن «قانون» به فصل مشترک مطالبات گروه‌های مختلف تبدیل شد تا از این منظر سهم‌خواهی خود در نظام سیاسی را نشان دهند. در تفاسیر موجود از جنبش مشروطه و فرمان مشروطه‌خواهی، صدور فرمان مشروطیت نویدبخش نظمی نوین بوده که بر مبنای آن کلمه «قانون» بر اراده فردی توقف یافته؛ چنین امری بیانگر پررنگ شدن جایگاه «نماینده‌ی مردم» در حاکمیت است که پیش از این حلقه‌ای مفقوده بود.

اکنون، با گذشت ۱۱۸ سال از صدور فرمان مشروطیت، پافشاری بر حاکمیت قانون ادامه داشته و مطالبه برای نقش‌آفرینی مردم در عرصه قانون‌گذاری همچون رویایی ناتمام و بی‌رمق همچنان در تداوم است. از این حیث، در سالروز صدور فرمان مشروطیت، این نوشتار می‌کوشد از منظر تاریخی

و تحلیلی، ضمن نگاهی دوباره به مفهوم «قانون» در سیاست ایران، نشان دهد که چرا با وجود گذشت بیش از یک قرن، هنوز میان «وضع قانون» و «حاکمیت قانون» در ایران شکاف عمیقی وجود دارد. همچنین تلاش می‌شود پیشنهادهایی برای بازسازی این بنیان ارائه گردد.

در وصف یک کلمه؛ قانون

اگر بخواهیم اندیشه مشروطه را در یک واژه خلاصه کنیم، آن واژه بی‌تردید «قانون» است. انتشار رساله «یک کلمه» توسط میرزا یوسف خان تبریزی (۱۲۸۷)، با محوریت «قانون» و ترسیم آن به عنوان همای سعادت، مهر تاییدی بر این ادعاست. برای مشروطه‌خواهان، قانون فقط ابزار اداره حکومت نبود؛ بلکه نمادی از گذار از استبداد به عدالت بود. قانون، تجسم عقلانیت مدرن در سیاست و بدیلی برای حکم حکام مطلقه محسوب می‌شد.

در نخستین متون سیاسی مشروطه، از جمله روزنامه‌ها، شب‌نامه‌ها و حتی نطق‌های پارلمانی، مفهوم قانون با آرمان «عدالت» گره خورده بود. به باور نخبگان آن عصر، قانون می‌توانست در عین مهار قدرت، به تبعیض پایان دهد و از این حیث «مردم»، در معنایی جدید و فراتر از رعایا قد علم کنند. مجلس شورای ملی، به عنوان نهادی تازه تأسیس، وظیفه داشت این قانون را وضع کند و بر حسن اجرای آن نظارت نماید. از این رو، مجلس و قانون در تخیل سیاسی مشروطه به شدت درهم تنیده‌اند. با وجود تدوین نخستین قانون اساسی ایران و تشکیل مجلس، تجربه عملی قانون‌گرایی در ایران هرگز با آرمان‌های آغازین برابری نکرد. در دوره قاجار، ساختار سنتی سلطنت و شبکه‌های قدرت محلی، مانع تحقق کامل قانون شدند و شاه همچنان مرجع تصمیم نهایی باقی ماند.

در دوران پهلوی، با وجود نوسازی نظام حقوقی و گسترش نهادهای قانونی، اراده سلطنت همچنان بر فراز قانون قدرت‌نمایی می‌کرد. قوانین مصوب در این دوران اغلب در جهت تحقق برنامه‌های توسعه اقتدارگرایانه و تثبیت قدرت سلطنت عمل می‌کردند. چنین امری، روز به روز آرمان قانون‌مداری منبعث از مشروطه را به محاق برد.

پس از انقلاب ۱۳۵۷، قانون‌مندی در ایران وارد مرحله تازه‌ای شد. بازنویسی قانون اساسی، تشکیل نهادهای قانون‌گذاری، و ادغام فقه در حقوق رسمی گام‌هایی مهم در جهت تثبیت جایگاه قانون در عرصه حکمرانی بود. با این حال، همچنان عواملی چند جایگاه قانون و قانون‌گذاری در نظام پساانقلابی را تهدید می‌کنند که در ادامه به برخی از آن‌ها می‌پردازیم:

■ تعدد مراجع موثر در قانون‌گذاری مانند مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، مراجع فرادستی و شوراها، عالی که موجب موازی‌کاری، تعارض و ابهام در فرایند وضع قانون شده‌است.

■ نفوذ نهادهای غیرپاسخگو در سیاست‌گذاری، که فراتر از قواعد عمومی و در غیاب شفافیت، اعمال قدرت می‌کنند.

■ تضعیف نظارت عمومی بر قانون‌گذاری و کاهش مشارکت مردم در فرایند تقنین، که منجر به فاصله گرفتن قوانین از نیازهای روز جامعه شده‌است.

قانون در وضعیت امروز ایران: فراوانی در متن، فقدان در عمل

امروز با نگاهی گذرا به آمار، ایران یکی از کشورهای است که بالاترین حجم مصوبات قانونی را در طول سال در مجلس شورای اسلامی دارد. اما این تورم تقنینی، نه تنها منجر به شفافیت و پاسخگویی نشده، بلکه خود به مانعی برای اجرای قانون تبدیل شده‌است. تورم قانون، امری مربوط به امروز نیست بلکه در نظام سیاسی و قانون‌گذاری مجلس فعلی امری دامن‌دار بوده که بارها توسط مقامات سیاسی نیز گوشزد شده؛ چراکه چنین وضعیتی به تدریج نتیجه‌ای جز بلاتکلیفی مجریان و کاهش اعتماد عمومی نخواهد داشت.

علاوه بر این، تصویب قوانین ارتباطی تنگاتنگ با ظرفیت اجرایی قوه مجریه دارد. به بیان دیگر، تورم تقنینی شرایطی را رقم زده که عملاً نهادهای اجرایی توان و منابع لازم جهت اجرای برخی از مصوبات را ندارند. چنین امری ساختار حکمرانی را در موقعیتی دوگانه قرار داده؛ از یک سو، مجلس به عنوان فضای حضور نمایندگان مردم، خود را موظف می‌داند تا صدایی رسا برای مطالبات عمومی باشد؛ از سوی دیگر، ظرفیت‌ها و منابع موجود اجازه عملیاتی‌سازی بسیاری از این مصوبات را از قوه مجریه سلب کرده و همین امر سرآغاز نگاهی دوگانه به ساختار حکمرانی کشور است. به این ترتیب، در نگاه شهروندان، برخلاف انتظار اولیه، قانون مرجعی نهایی به منظور شناسایی نیازهای جامعه و تلاش برای رفع آن‌ها نبوده؛ بلکه ابزار اعمال قدرت توسط گروه‌های ذی نفوذ تلقی می‌شود.

چنین وضعیتی به مرور شرایطی را رقم زده که قانون به صورت نهادینه اجرا نمی‌شود؛ همین امر سرآغاز مسائلی همچون کاهش اعتمادی عمومی به حاکمیت و حکمرانان، تضعیف سرمایه اجتماعی دولت، مهیا شدن شرایط برای فساد ساختاری و در نهایت، تضعیف انسجام ملی و شکاف دولت و ملت خواهد بود. در اینجا، برخلاف آرمان مشروطه و پس از آن انقلاب، قانون دآوری نهایی و بی‌طرف نیست؛ بلکه ابزاری است که خود در انحصار شرایط و اولویت‌های گوناگون ناکارآمد شده‌است.

حاکمیت قانون؛ فصل مشترک مشروطه و امروز

تاریخ بارها نشان داده که دغدغه‌ها به واسطه گذر زمان از بین نمی‌روند؛ دغدغه وجود قانونی کارآمد نیز از همین سنخ است و می‌توان آن را در سیری تاریخی پیگیری کرد. تجربه ثابت کرده تنها به رشته

تحریر درآمدن متنی تحت عنوان قانون کافی نیست؛ بلکه قانون باید برآمده از دل جامعه و نیازهای فعلی شهروندان باشد؛ این امر جز با بازاندیشی در نفس قانون و رجوع به مردم امکان‌پذیر نیست. در این مسیر، می‌توان سه اقدام راهبردی را در نظر گرفت:

۱. برجسته‌سازی مرجع اصلی قانون‌گذاری و بازتعریف نقش نهادهای موازی

پیچیدگی کنونی نظام تقنینی ایران، به دلیل تکثیر نهادهایی است که هریک در جایگاه تصمیم‌گیر ظاهر می‌شوند. رجوع دوباره به مجلس شورای اسلامی به عنوان نهاد اصلی قانون‌گذاری و بازتعریف سایر نهادها ذیل مجلس می‌تواند به تمرکز و شفافیت در این فرایند کمک کند.

۲. رجوع و تلاش برای اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری

اسناد بالادستی مانند سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، با رویکردی جامع، در پی اصلاح فرایند تقنین‌اند. تلاش برای اجرایی‌سازی این اسناد به‌ویژه از سوی مجلس، می‌تواند گامی مؤثر در جهت افزایش کارآمدی نظام تقنینی کشور باشد.

۳. تقویت نظارت عمومی بر فرایند تقنین

توجه به آرمان مشروطه یعنی مردم در مرکز قانون‌گذاری باشند. این هدف از طریق شفاف‌سازی طرح‌ها و لوایح، ایجاد سامانه‌های مشارکت شهروندی، و تقویت پاسخ‌گویی نمایندگان امکان‌پذیر خواهد بود.

۴. اصلاح فرهنگ قانون‌پذیری و آموزش عمومی قانون‌مندی

تا زمانی که شهروندان قانون را امری بیگانه، انتزاعی یا صرفاً دولتی ببینند، هیچ‌گونه نهادینه‌سازی رخ نخواهد داد. نهادهای فرهنگی و رسانه‌ها نقش مهمی در تبدیل قانون به عنصر زندگی روزمره دارند. در تاریخ سیاسی ایران، ۱۴ مرداد، یک نشانه است؛ نشانه‌ای که به وضوح رؤیای ایرانیان برای گذار از حکومتی خویشاوندسالار به حکومتی مبتنی بر قاعده را بازنمایی می‌کند. با این حال، نگاهی اجمالی به سیر تکوین قانون در ایران گواهی می‌دهد که این رویا، به‌رغم تلاش‌ها و هزینه‌ها، هنوز تا واقعیت راه دارد. در اینجا پذیرش این موضوع حیاتی است که قانون صرفاً با تصویب ماده‌ها و تبصره‌ها موجودیت نمی‌یابد. بلکه کارآمدی‌اش مستلزم برآمدن از دل مردم است؛ به گونه‌ای که عموم مردم آن را بشناسند و باور داشته باشند که رعایت آن، هم عقلانی و هم عادلانه است. به این ترتیب، می‌توان گفت رجوع مجدد به قانون و تلاش برای بازسازی آن حلقه مفقوده‌ای است که مسیر نیمه‌کاره تاریخی را تکمیل می‌کند.

ضمیمه سوم

تربیت سیاسی؛ نوشتاری کوتاه حول الگوی پرورش حکمران سیاسی در جمهوری خلق چین

حسن اعمایی

پژوهشگر ارشد گروه مطالعات پارلمان
اندیشکده حکمرانی شریف

داد. بسیاری از متفکران و استراتژیست‌های بین‌المللی - از جمله جان مرشایمر و جفری ساکس - چین را قدرتی نوظهور می‌دانند که نظم تک‌قطبی لیبرال به رهبری ایالات متحده را به چالش کشیده و خود را به مثابه قدرتی جهانی معرفی کرده‌است. به نظر می‌رسد این ظهور اقتصادی و بین‌المللی بدون شناخت سیاست داخلی این کشور ناقص می‌باشد. در همین چارچوب، توجه به کارآمدی درونی نظام سیاسی چین حائز اهمیت است. بنابر گزارش بانک جهانی، این کشور توانست میزان فقر شهروندان خود را بین سال‌های ۱۹۸۱ تا ۲۰۰۵ از حدود ۸۵ درصد به ۱۵ درصد کاهش دهد. چنین دستاوردی را نمی‌توان صرفاً به مناسبات بین‌المللی یا دانش اقتصاد نسبت داد، بلکه کیفیت ساختار رهبری، الگوهای نخبگی و سازوکارهای تربیت نخبگان سیاسی نیز در آن نقشی کلیدی ایفا کرده‌اند. از منظر تاریخی، این الگو ریشه در اصلاحات گسترده پس از دهه ۱۹۸۰ دارد. از زمان دنگ شیائوپینگ، دولت چین کوشید میان رشد اقتصادی و ثبات سیاسی توازن پایدار برقرار کند. در همین راستا، مجموعه‌ای از نهادها از سطح محلی تا ملی شکل گرفتند که مسیر ارتقای کادرهای سیاسی را به‌طور دقیق تعریف کردند. به‌طور کلی می‌توان گفت چین نوعی مدل عمودی حکمرانی را پی گرفته‌است: دموکراسی در سطح پایین و شایسته‌سالاری در سطح بالای هرم قدرت. دولت چین از سال ۱۹۸۸ انتخابات مستقیم روستاها را به‌منظور حفظ نظم اجتماعی و مبارزه با فساد محلی آغاز کرد و تا

وقتی از چین سخن به میان می‌آید، ذهن بسیاری از تحلیل‌گران به‌سرعت به سمت سیاست خارجی این کشور، قدرت اقتصادی بی‌رقیب و رقابت آن با ایالات متحده می‌رود. اما در پس این چهره جهانی، سازوکارهای تصمیم‌سازی داخلی نهفته است که همچنان برای بسیاری یک معما محسوب می‌شود. اطلاعات موجود درباره این سازوکارها محدود است و بخش مهمی از دانسته‌های ما از منابع غیرمستقیم یا پژوهش‌های موردی استخراج شده‌است. تنظیمات نهادی و سیاست داخلی چین خارج از نظم لیبرال دموکراسی‌های غربی و الگوی انتخاباتی «یک فرد - یک رأی» قرار دارد؛ به عبارتی تاکنون مدل حکمرانی چین مهمترین مثال نقض نظریه لیبرال دموکراسی و پایان تاریخ فوکویاما بوده‌است. بااین‌حال، غیرلیبرال بودن این نظام به‌هیچ‌وجه نباید ما را به دام تقلیل‌گرایی بیندازد؛ به‌گونه‌ای که چین را صرفاً در ردیف دیکتاتوری‌های خانوادگی چون کره شمالی یا اتوکراسی‌های نظامی مانند مصر قرار دهیم. تجربه چین حاکی از آن است که باید این ساختار را با معیارهایی متفاوت فهمید و برخی نوآوری‌های سیاستی آن را نیز مدنظر قرار

سال ۲۰۰۸ حدود نهصد میلیون کشاورز چینی از حق رأی استفاده کردند (بل، ۱۴۰۰: ۴۵۰).

باوجود این، در سطوح بالاتر، رویه‌های دموکراتیک جای خود را به سازوکارهای شایسته‌سالارانه داده‌اند که مبتنی بر آزمون‌های خدمات عمومی، ارزیابی‌های چندلایه و غربال‌گری دقیق نخبگان است. رهبران سطح بالای چین باید درک عمیقی از اقتصاد، روابط بین‌الملل، تاریخ و فلسفه سیاسی داشته باشند. این مسیر سختگیرانه ریشه در فرهنگ بومی کنفوسیوسی دارد؛ فرهنگی که فضیلت اخلاقی و توانایی فکری سیاستمداران را بالاتر از میانگین جامعه می‌داند. همین امر موجب شده است که نخبگان سیاسی چین بتوانند فارغ از فشارهای کوتاه‌مدت انتخاباتی، بر چشم‌اندازهای بلندمدت و منافع نسل‌های آینده تمرکز کنند. از سوی دیگر، مفهوم شایسته‌سالاری سیاسی می‌تواند به عنوان یکی از ابزارهای قدرت نرم دولت چین تلقی شود؛ به این معنا که همان‌گونه که ایالات متحده الگوهای مبتنی بر لیبرال دموکراسی را در خارج از مرزهای خود ترویج می‌کند، چین نیز می‌تواند شایسته‌سالاری سیاسی را به مثابه تصویری مثبت از نظام خود در عرصه جهانی عرضه کند. با این حال، این الگو حکمرانی بدون چالش نبوده است؛ نبود شفافیت در فرایند ارزیابی، فساد، و خطر انحصار قدرت در حلقه‌های بسته حزبی (انجماد سلسله‌مراتب سیاسی) از مهم‌ترین نقدهاست. یکی از پرسش‌های بنیادین این است که در غیاب نظارت انتخاباتی عمومی، چه سازوکارهایی می‌تواند مانع

فساد یا کج‌روی رهبران شود؟ این مسأله یکی از جدی‌ترین معضلات پیش‌روی آینده سیاسی چین است. حامیان الگوی چینی شایسته‌سالاری سیاسی برای پاسخ به این چالش‌ها، از راهکارهایی مانند ایجاد نهادهای نظارتی مستقل، پرداخت حقوق بالاتر به کارگزاران، آموزش‌های اخلاقی، و گشودن حزب حاکم به روی گروه‌های اجتماعی متنوع سخن گفته‌اند. این راهکارها پیشنهادهای خارج از مسیر دموکراتیزاسیون و لیبرال دموکراسی غربی بوده است.

به نظر می‌رسد چین، با توجه به ویژگی‌های تاریخی، فرهنگی و جمعیتی خود، در پی مسیری متفاوت از الگوی انتخاباتی غربی است؛ مسیری که اگرچه با محدودیت‌های دموکراتیک همراه است، اما توانسته از طریق نوعی رهبری جمعی حکمرانی بر کشوری یک میلیارد و چهارصد میلیونی را ممکن سازد و ثبات سیاسی - اقتصادی کم‌نظیری را برای آن به ارمغان آورد.

منابع:

بل، ای. دنیل. (۱۴۰۰). مدل چین؛ شایسته‌سالاری سیاسی و محدودیت‌های دموکراسی (ترجمه: آرش بیدالله خانی). انتشارات نشر علم

<http://www.globalissues.org/article/4/4poverty-around-the-world#WorldBankPovertyEstimatesrevised>.



رجایی و باهنر

الگوهای ماندگار حکمران سیاسی و کارگزاران کارآمد سیاست داخلی

حدیثه ربیعی

مدیر مرکز مطالعات پارلمان
اندیشکده حکمرانی شریف



«ماندگاری» شهیدان رجایی و باهنر و نام گذاری دوم تا هشتم شهریور هر سال در تقویم سیاسی ایران با عنوان هفته دولت تنها محصول یک تراژدی سیاسی در هشتم شهریور ۱۳۶۰ نیست؛ بلکه لحظه‌ای برای بازاندیشی در باب مفهوم «دولت‌داری» و کیفیت سیاستمداران در ایران معاصر نیز هست. یاد این شهیدان بزرگوار، بیش از چهار دهه پس از شهادتشان همچنان به‌عنوان نقطه‌ی مرجع در حافظه‌ی عمومی باقی مانده است. اما پرسش اصلی این است که چرا آنان در تاریخ معاصر ایران به الگوهای ماندگار دولت‌داری بدل شدند و سیاستمداران امروز تا چه اندازه از آن میراث فاصله گرفته‌اند؟

پاسخ به این پرسش تنها با بررسی زندگی شخصی آنان حاصل نمی‌شود؛ بلکه پاسخ را باید در نسبت میان شخصیت سیاسی و ساختارهای نهادی آن دوره کاوید. رجایی و باهنر از یک سو محصول نسلی بودند که در بستر انقلاب و کنش‌های اجتماعی- سیاسی دوران انقلاب تربیت شدند و از سوی دیگر توانستند میان منش اخلاقی- سیاسی و کار نهادی، پیوندی مؤثر برقرار کنند. همین ترکیب، آنان را به الگویی پایدار در سیاستمداری بدل ساخت. در مقابل، امروز با پدیده‌ای مواجهیم که

می‌توان آن را «سیاستمدار مقطعی» نامید: کسانی که بدون مسیر مشخص تربیت سیاسی به رأس مناصب می‌رسند و پس از یک دوره کوتاه، به کنج عزلت می‌روند و سرمایه‌ی تجربه‌ای که اندوخته‌اند در چرخه‌ی سیاست و حکمرانی کشور به کار گرفته نمی‌شود. در حقیقت این سیاستمداران میراثی مطلوب برای حافظه‌ی سیاسی و سیاستی کشور باقی نمی‌گذارند و حضور آن‌ها لایه‌ی تجربه‌ی انباشته حکمرانی کشور را برای حرکت به سوی کارآمدی بیشتر، قطور نمی‌سازد.

رجایی و باهنر، حکمرانانی سیاسی فراتر از نمادهای اخلاقی

همانطور که گفته شد، نام محمدعلی رجایی و محمدجواد باهنر در حافظه‌ی سیاسی ایران فقط به دلیل شهادت ایشان ماندگار نشد. آنچه آن‌ها را به الگو بدل ساخت، ترکیب خاصی از منش و شایستگی‌های مدیریتی، ماموریت تاریخی- سیاسی و نظم نهادی بود که در دهه‌ی نخست انقلاب، معنای ویژه‌ای داشت. رجایی معلمی ساده‌زیست بود که وارد عرصه‌ی قدرت شد، اما نه با هدف تحکیم پایگاه شخصی بلکه با دغدغه‌ی بازتوزیع عادلانه‌ی منابع و دفاع از محرومان. باهنر نیز روحانی‌ای بود از بطن حوزه‌های علمیه و شبکه‌های فکری انقلاب که از فعالیت‌های فرهنگی و ایدئولوژیک حوزوی و بعد حزب جمهوری اسلامی پا به عرصه‌ی اداره‌ی اجرایی گذاشت و توانست پیوند حوزه به عنوان یک نهاد ایدئولوژیک و سیاست را به نحوی موثر در دولت متبلور کند. این ترکیب سبب شد که آنان سرمایه اجتماعی و سرمایه نهادی را توأمان در اختیار داشته باشند.

به این ترتیب، رجایی و باهنر در مقام رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر، حتی در کوتاه‌ترین دولت تاریخ جمهوری اسلامی، توانستند چهره‌ای از دولت‌داری به نمایش بگذارند که در آن اخلاق سیاسی و ماموریت‌گرایی در سیاست‌ورزی، پیوند با نظم نهادی در حال شکل‌گیری و تمرکز بر حل مشکلات مردم اولویت داشت. همین ویژگی‌ها سبب شد که حتی پس از شهادتشان، خاطره‌ی آنان نه به عنوان مدیرانی صرفاً اجرایی، بلکه به عنوان الگوهای ماندگار سیاست‌ورزی در عرصه سیاست داخلی ایران زنده بماند.

سیاست داخلی امروز ایران و بحران کیفیت حکمران سیاسی

نگاهی به وضعیت سیاست داخلی کشور، چهار دهه پس از ۸ شهریور ۱۳۶۰، حاکی از تصویری متفاوت است. در واقع درحالی‌که دولت‌های پس از جنگ، هر کدام بر بخش‌هایی از سیاست‌گذاری تمرکز کردند: توسعه‌ی اقتصادی، اصلاحات سیاسی، عدالت اجتماعی، یا مقاومت در برابر فشارهای خارجی. اما در این مسیر، به تدریج یکی از مهم‌ترین سرمایه‌های نظام سیاسی، یعنی تربیت حکمران/ مدیر سیاسی و کیفیت سیاستمداران در کشور آسیب دید.

امروز در فضای سیاسی ایران، بارها از «تورم قوانین»، «روزمرگی در تصمیم‌گیری» و «ضعف برنامه‌محوری» سخن گفته می‌شود. این نشانه‌ها بیش از آنکه فقط به ساختار نسبت داده شود، ریشه در کیفیت حکمرانان/ مدیران سیاسی دارد. در بسیاری از موارد، افرادی به عرصه‌ی تصمیم‌گیری می‌رسند که فاقد دانش سیاست‌گذاری عمومی، تجربه‌ی کافی در حکمرانی و حتی مهارت ارتباطی با جامعه هستند. نتیجه آن است که سیاست داخلی بیش از پیش گرفتار «چرخه‌ی آزمون و خطا» شده است. این درحالیست که تجربه سیاست تطبیقی نشان می‌دهد که کیفیت حکمران/ مدیر سیاسی، یکی از مهم‌ترین متغیرهای حکمرانی کارآمد است. این حکمران/ مدیر سیاسی کارآمد کسی است که نه تنها دانش و تجربه فنی دارد، بلکه قادر است میان منافع اجتماعی، مصالح ملی و محدودیت‌های نهادی تعادل برقرار کند و با قواعد سیاست‌ورزی آشناست.

اما مشکل اصلی امروز ما در عرصه سیاست داخلی اینجاست که فرآیندهای رسمی و غیررسمی تربیت سیاسی کارکرد خود را از دست داده‌اند. در دهه‌ی نخست انقلاب، حزب جمهوری اسلامی و نهادهای انقلابی بستری برای پرورش سیاستمداران جوان فراهم می‌کرد. بسیاری از مدیران بعدی نیز در فضای جبهه، کمیته‌ها، یا شوراهای محلی و حتی در تجربه زندان پیش از انقلاب خود، تجربه‌ی عملی سیاست‌ورزی به دست آوردند. اما در دهه‌های بعد، این فرآیند جای خود را به انتصابات کوتاه‌مدت، شبکه‌های فردی و جناحی و مدارک دانشگاهی بدون تجربه‌ی میدانی داد.

به همین دلیل، امروز کمتر سیاستمداری مسیر رشد منظم و تدریجی را برای تبدیل شدن به یک حکمران سیاسی اثرگذار و کارآمد طی می‌کند. از همین زاویه، انتصاب اخیر علی لاریجانی به عنوان دبیر شورای عالی امنیت ملی معنایی نمادین می‌یابد. لاریجانی برخلاف بسیاری از چهره‌های جدید، محصول یک مسیر منسجم تربیت سیاسی است: از حضور در سپاه و صدا و سیما تا وزارت فرهنگ و ارشاد، دبیری شورای عالی امنیت ملی در دهه‌ی ۷۰، و سپس ریاست طولانی‌مدت مجلس. این مسیر باعث شده که او توانایی «کار در نهاد» را بیاموزد و بتواند قواعد نهادی را در جهت افزایش ظرفیت تصمیم‌گیری به کار بگیرد. این توانایی کار در چارچوب نهادی از این منظر نیز حائز اهمیت است که یکی از ضعف‌های سیاستمداران جوان‌تر، تمایل به دور زدن نهادها یا تکیه بر تصمیم‌های فردی است. مسیری که امکان کنشگری و ائتلاف‌سازی موثر میان جناح‌ها و نهادهای مختلف در سطوح گوناگون حکمرانی را از مدیر سیاسی سلب می‌کند.

البته موارد مذکور به معنای بی‌نقص بودن کارنامه‌ی او نیست، اما حضور او نشان می‌دهد که وقتی سیاستمداری شایسته‌تر و تجربه‌ی کافی در جایگاهی کلیدی قرار می‌گیرد، کارآمدی فرآیند تصمیم‌سازی ارتقا می‌یابد.

مقایسه‌ی این وضعیت با الگوی شهیدان رجایی و باهنر نکته‌ی مهمی را آشکار می‌کند: اگر در دهه‌ی شصت، ترکیبی از منش و شایستگی‌های مدیریتی، مأموریت تاریخی- سیاسی و نظم نهادی شکل

گرفته باعث شد الگوی آنان ماندگار شود، در دهه‌های اخیر، فقدان یک زنجیره‌ی منظم و کارآمد از تربیت سیاسی باعث شده با شکافی جدی در نسل جدید مدیران سیاسی در کشور از منظر قابلیت سیاست‌گذاری و اداره مواجه شویم و در عمل بسیاری از سیاستمداران نتوانند از سطح مدیر بوروکرات به سطح «مدیر سیاسی شایسته» ارتقا پیدا کنند. در نتیجه، شکاف میان نیازهای ساختاری کشور (در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و حتی بین‌المللی) و کیفیت سیاستمداران روزبه‌روز عمیق‌تر شده است.



فرآیند تربیت سیاسی در جمهوری اسلامی؛ از نسل انقلاب تا امروز

یکی از مهم‌ترین پرسش‌ها در خصوص سیاست داخلی ایران این است که چرا در دهه‌ی نخست انقلاب، با وجود جنگ، بحران‌های امنیتی و ضعف نهادی، سیاستمدارانی با کیفیتی نسبی پدید آمدند؛ اما در دهه‌های بعد، با وجود گسترش امکانات و نهادها، شاهد افت محسوس کیفیت سیاست‌ورزی بوده‌ایم؟ پاسخ این پرسش را باید در تحول «فرآیند تربیت سیاسی» جست‌وجو کرد. در دهه‌ی شصت، نیروهای سیاسی عمدتاً از دو بستر به عرصه می‌آمدند: احزاب و تشکل‌های انقلابی (مانند حزب جمهوری اسلامی و سازمان‌های وابسته و حتی زندان سیاسی پیش از انقلاب و نهادهای میدانی تازه تاسیس حاصل انقلاب و جنگ تحمیلی (سپاه پاسداران، جهاد سازندگی، کمیته‌ها). هر دوی این بسترها در عمل «مدرسه‌ی سیاست» بودند. حزب جمهوری اسلامی با شبکه‌ی گسترده‌ی خود، امکان آموزش ایدئولوژیک و سیاسی می‌داد و جبهه و نهادهای انقلابی نیز تجربه‌ی عملی تصمیم‌گیری در شرایط دشوار را فراهم می‌کردند. به همین دلیل، کسانی مانند باهنر یا نخستین وزیر دولت رجایی، در عین فقدان سابقه‌ی کلاسیک حکمرانی، مهارت سیاست‌ورزی جمعی و فهم عینی از جامعه داشتند.



اما با انحلال حزب جمهوری اسلامی در ۱۳۶۶ و کاهش تدریجی نقش نهادهای انقلابی - که البته ماموریت مستقیم و مرتبطی نیز با موضوع تربیت سیاسی و بازتولید نیروهای سیاسی نداشتند - این چرخه گسسته شد. دهه‌ی هفتاد نیز با تمرکز بر بازسازی کشور و آغاز دوره‌ی توسعه‌ی اقتصادی فضای مدیریت سیاسی را به سوی نخبگان تکنوکراتی سوق داد که در پی توسعه و اصلاحات اقتصادی بودند. البته در دهه هشتاد که نظام حکمرانی کشور با اصلاحات سیاسی همراه بود، نهادها و اقداماتی در راستای امر تربیت سیاسی انجام گرفت. اما این تلاش پایدار نماند و تربیت سیاستمداران بیش از آنکه نهادی و منظم باشد، بر پایه‌ی «خانواده‌های سیاسی» و «شبکه‌های شخصی» پیش رفت. به جای مدرسه‌ی حزبی یا جبهه‌ی میدانی، حلقه‌های کوچک سیاسی یا رسانه‌ای، جایگزین فرآیند آموزش و تمرین شدند.

این گسست در دهه‌های هشتاد و نود عمیق‌تر شد. احزاب قانونی یا به دلیل ضعف نهادی و یا فشارهای بیرونی، عملاً نتوانستند به مراکز آموزش سیاستمداران تبدیل شوند. نهاد دانشگاهی نیز، که در بسیاری از کشورها محل شکل‌گیری سیاستمداران جوان است، در ایران بیشتر در حوزه‌ی آموزش تخصصی باقی ماند و کمتر به تربیت رهبران سیاسی متخصص پرداخت. نتیجه آن شد که بسیاری از مدیران جوان در دهه‌های اخیر، نه با مسیر تدریجی و نظام‌مند، بلکه با جهش‌های سریع به عرصه‌ی قدرت رسیدند - و طبیعتاً در آزمون‌های سیاست‌گذاری و مدیریت کلان دچار خطاهای پرهزینه شدند.

در این میان، مجلس شورای اسلامی که گاه از آن با تعبیر «کارگاه سیاست» یاد می‌شود، در واقع محل تربیت اولیه سیاستمدار نیست؛ بلکه صحنه‌ای است که تنها سیاستمدار آماده و شایسته باید وارد آن شود. نمایندگی مردم با ابزارهایی چون قانون‌گذاری عام، تحقیق و تفحص، سؤال و استیضاح، نیازمند بلوغ سیاسی از پیش است؛ نه جایی برای یاد گرفتن الفبای حکمرانی. به بیان دیگر، مجلس

باید «فیلتر کیفیت» باشد، نه «کلاس مقدماتی».

بنابراین مشکل آن جاست که در غیاب زنجیره‌ای روشن برای آماده‌سازی سیاسی—از مسیر حزبی و تجربه‌ی محلی گرفته تا مدرسه‌های حکمرانی و بدنه‌ی مدیران ارشد—افراد گاه بدون طی این فرآیند وارد موقعیت‌های خطیری چون نمایندگی یا وزارت می‌شوند و این جایگاه‌های مهم و اثرگذار را به کلاس مقدماتی و عرصه‌ی برای آزمون و خطا فرو می‌کاهند. نتیجه این وضع به وجود آمدن سیاستمداران مقطعی است: چهره‌هایی که شاید یک دوره وزیر شوند، اما بعد از پایان مسئولیت به کنج عزلت می‌روند و سرمایه‌ی تجربه‌ای که می‌توانست در اندیشکده‌ها، شوراهای سیاست‌گذاری یا مدارس حکمرانی به کار آید، بلااستفاده می‌ماند. این در حالی است که در نظام‌های کارآمد، حتی برای «پسامنصب» مدیران سیاسی نیز مسیرهای مشخص طراحی شده است: بانک تجربه، نقش‌های مشورتی اجباری، و سازوکارهای انتقال دانش به نسل بعد در قالب‌های سیاسی و تشکیلاتی دقیق که کار انباشت حافظه سیاسی-سیاستی را تسهیل می‌کنند.

در مقایسه امروز مدیران سیاسی با نسل‌های ابتدایی انقلاب روشن می‌شود که کیفیت سیاستمدار نه صرفاً یک ویژگی فردی، بلکه محصول فرآیندی تاریخی و نهادی است. رجایی و باهنر محصول دوره‌ای بودند که جامعه، تشکله‌ها و نهادهای انقلابی، همگی دست به دست هم داده بودند تا نسلی از مدیران «میدان‌دیده» و «نهادآشنا» بسازند. در مقابل، بسیاری از مدیران امروز محصول فرصت‌های مقطعی‌اند که یا پس از یک دوره وزارت و مسئولیت، به حاشیه می‌روند، یا در جایگاه‌های مهم بدون آمادگی لازم فرسوده می‌شوند. به بیان دیگر، فاصله‌ی امروز سیاست داخلی ایران با میراث رجایی و باهنر نه فقط در بُعد اخلاقی، بلکه در نظام تربیت سیاسی و استفاده از سرمایه‌ی مدیریتی است. لذا آنچه در ایران امروز نیاز است، بازتعریف فرآیند تربیت مدیران سیاسی و کیفیت این مدیران است: در این میان مجلس و دولت باید مقصد نهایی این فرآیند باشند، نه نقطه‌ی آغاز آن. تنها با چنین نگاهی می‌توان جلوی فرسایش سرمایه‌ی سیاسی را در نظام سیاسی کشور گرفت و حکمرانانی تربیت کرد که تجربه‌ی یک دوره وزارت یا نمایندگی، سکوی اثرگذاری مداومشان باشد نه پایان حضورشان در عرصه سیاست.



ضمیمه چهارم: گزارش سیاستی

از ساختار حکمرانی تا تربیت حکمران (۲) جمهوری ترکیه^۱

حسن اعمایی

پژوهشگر ارشد گروه مطالعات پارلمان
اندیشکده حکمرانی شریف



سیاسی ترکیه از ساختار پارلمانی به سمت ساختار ریاستی حرکت کرده، ساختاری که در آن اختیارات رئیس جمهور به شدت افزایش پیدا کرده است. اگرچه این ساختار حقوقی می تواند نقش احزاب و پارلمان را در ساختار حکمرانی ترکیه تضعیف کند، اما به نظر می رسد هنوز احزاب را باید گزینش گر و تربیت کننده اصلی حکمرانان در ترکیه قلمداد کرد. علاوه بر احزاب می توان از نهادهایی با تأثیرگذاری کمتر و در عین حال در هم تنیده با احزاب مانند انجمن علوم سیاسی ترکیه، مدارس دینی امام خطیب (خاصه برای گروه های مذهبی) و فعالیت در سطوح محلی خاصه شهرداری ها نام برد. در این ساختار، حتی تکنوکرات ها نیز بدون پیوند با احزاب امکان پیشروی ندارند؛ ترکیه، جایی است که سیاست بدون حزب معنا ندارد و مسیر قدرت از حزب عبور می کند.

تربیت حکمران مشتمل بر روندی است که در آن فرد یا گروهی از افراد ویژگی های معینی را کسب می کنند و برای تصدی جایگاه های معین در نهادهای سیاسی آماده می شوند. از این رو، این گزارش در تلاش است تا سازوکارها و پیچیدگی های آموزش و تربیت حکمرانان سیاسی در جمهوری ترکیه را مورد بررسی قرار دهد. در ترکیه عوامل نهادی از قبیل نظام حقوقی، نظام انتخاباتی و نظام حزبی در روند تربیت نخبگان سیاسی اثرگذار هستند. این گزارش نشان می دهد که نظام سیاسی ترکیه را باید نظامی حزب بنیاد نامید؛ ساختاری که در آن احزاب و شاخه های گوناگون آن از نقش کانونی در بازتولید نخبگان سیاسی برخوردارند و مسیر فعالیت سیاسی از مقام های محلی تا جایگاه های ملی با سیاست حزبی درهم آمیخته است. در دوره معاصر این نقش کانونی احزاب چه در دوره اقتدارگرایی و چه در دوره کثرت گرایی سیاسی نمایان بوده است. با وقوع کودتای ناموفق سال ۲۰۱۶ و متعاقب آن اصلاحات قانون اساسی در سال ۲۰۱۷، نظام

۱. منتشرشده در سامانه مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی به نشانی

<https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1841960>.



ضمیمه پنجم: گزارش نشست

شایستگی‌ها و سازوکارهای نهادی تربیت و رشد مدیران سیاسی

نشست «شایستگی‌ها و سازوکارهای نهادی تربیت و رشد مدیران سیاسی» همراه با رونمایی از گزارش «مدیران سیاسی و کیفیت حکمرانی» در تاریخ هفتم مرداد ۱۴۰۴ با حضور فاطمه مهاجرانی (سخنگوی دولت)، میثم لطیفی (رئیس سابق سازمان اداری استخدامی) و سعید آجرلو (فعال سیاسی و عضو هیئت علمی دانشگاه علوم و تحقیقات) در اندیشکده حکمرانی شریف برگزار شد.

در این نشست مهمانان بر چند آسیب اصلی در مدیریت‌های کلان سیاسی تأکید کردند. فاطمه مهاجرانی معتقد است مهم‌ترین مشکل، عدم کادرسازی مناسب است و با این

حال، کابینه فعلی را قابل قبول می‌داند؛ او بر این نکته تأکید می‌کند که رویکرد وفاق در کابینه حاکم است و اعضا به آن باور دارند، هرچند پیش‌تر به دیگری رأی داده باشند. میثم لطیفی بر ناکارآمدی قوانین اداری در تفکیک مدیران سیاسی و حرفه‌ای اشاره می‌کند و معتقد است تعاریف مبهم، فقدان بانک اطلاعاتی هوشمند و فرهنگ مالکیت داده، مانع شایسته‌گزینی می‌شوند؛ او همچنین به نبود نظام حزبی و تابو دانستن عضویت در حزب اشاره دارد. سعید آجرلو نیز بحران بی‌اعتمادی به سیاستمداران را مهم می‌داند و معتقد است در چنین فضایی با «سیاستمداران خجالتی» مواجهیم که علیه سیاست سخن می‌گویند؛ او تأکید می‌کند که در عصر جامعه شبکه‌ای، سیاست‌ورزی اغلب به قهرمانان توییتری سپرده شده، در حالی که سیاستمدار واقعی باید مسئله‌محور باشد و راه اصلاح، از اجتماعی‌سازی سیاست و همسان‌سازی امر سیاسی با امر ملی می‌گذرد.

ضمیمه ششم

موضوعات پیشنهادی شماره پاییز فصلنامه

مرکز مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف، در راستای همکاری با سایر پژوهشگران این حوزه و تلاش در جهت انتشار مطالب نوآورانه در حوزه پارلمان در ایران و جهان موضوعاتی چند را برای شماره پاییز این فصلنامه در نظر دارد که در ادامه به آن‌ها می‌پردازیم.

۱. سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و فرایند اجرایی‌سازی

- بررسی هر یک از بندهای سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری به صورت موردی و ظرفیت اجرایی‌سازی آن‌ها
- ابزارهای نظارتی مجلس در پرتو سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری

۲. پارلمان و ابزارهای هوش مصنوعی

- هوش مصنوعی و آینده قانون‌گذاری در ایران و جهان (آیا می‌توان از AI برای «پیش‌نویس لوایح» یا «تحلیل پیامدهای قوانین» استفاده کرد؟)
- نمایندگی در عصر هوش مصنوعی و رابطه مردم و مجلس (ابزارهای AI برای دریافت بازخورد مردمی همچون تحلیل شبکه‌های اجتماعی، افکارسنجی آنلاین).
- هوش مصنوعی در تعاملات پارلمانی بین‌المللی (استفاده از AI برای دیپلماسی پارلمانی).

۳. پارلمان و جامعه

- نقش پارلمان در ایجاد اعتماد عمومی در جامعه
- اعتماد عمومی به مجلس و مشارکت در انتخابات
- نقش افکار عمومی در پیگیری و یا توقف برخی از طرح‌ها و لوایح و یا در کاربست ابزارهای نظارتی
- نقش رسانه‌ها در بازنمایی مجلس و اعتماد اجتماعی

۴. تعاملات مجلس و دولت

- بررسی رابطه مجلس و دولت اعم از تعامل/ تقابل در سیاست‌گذاری اقتصادی و بودجه
- نسبت میان مجلس و دولت در تصمیمات بین‌المللی
- نقش تعاملات/ تقابلات مجلس و دولت بر کارآمدی‌های تقنینی و اجرایی‌سازی آن

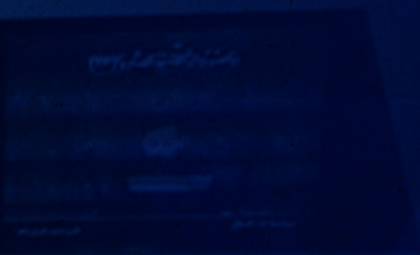
۵. درباره برنامه هفتم توسعه

- نقش مجلس در تدوین و تصویب برنامه هفتم
- برنامه هفتم توسعه و سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (آیا این برنامه با سیاست‌های کلی منطبق است یا خیر؟)
- مجلس و نظارت بر اجرای برنامه هفتم
- بررسی برنامه اول تا هفتم توسعه؛ پارلمان چه نقشی در برنامه‌ریزی توسعه‌ای داشته است؟
- نسبت برنامه‌های توسعه با بودجه‌های سالانه

نکات مهم در ارسال یادداشت‌ها:

- متن‌های ارسالی حداکثر ۲۰۰۰ کلمه باشد.
- منابع ارجاع داده‌شده به روش APA در پایان هر متن ذکر گردد.
- حداکثر امکان برای تلخیص مطالب از جداول و نمودارها استفاده گردد.
- همچنین مرکز مطالعات پارلمان از جستارهای کوتاه شامل خلاصه کتاب (در حوزه پارلمان و مطالعات سیاسی) و ترجمه متون در حوزه پارلمان از سایت‌های معتبر جهانی با ذکر دقیق آدرس سایت استقبال می‌کند.

آخرین مهلت ارسال آثار ۱۰ آذر ۱۴۰۴ می‌باشد.
پست الکترونیکی جهت دریافت یادداشت‌ها:
Parliamentary.s.c@gmail.com



مرکز مطالعات پارلمان



اندیشکده حکمرانی شریف