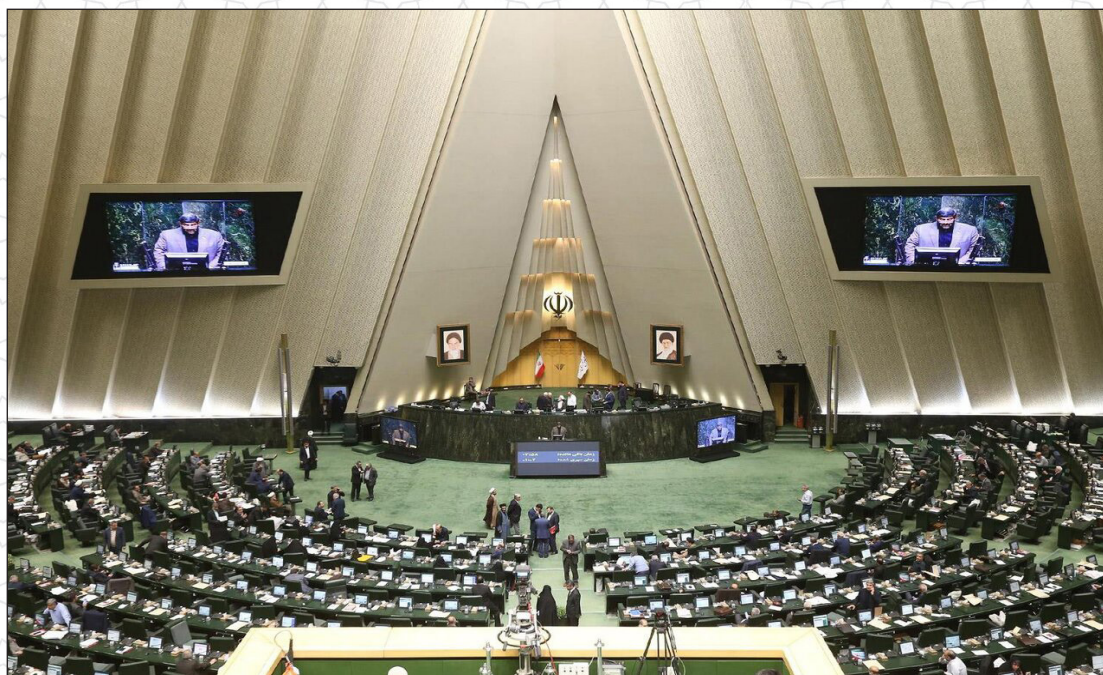


نقشه راه پیشنهادی هوشمندسازی و مردمی‌سازی مجلس شورای اسلامی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۱/۲۸

شماره مسلسل: ۲۰۶۲۶
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

نقشه‌راه پیشنهادی هوشمندسازی و مردمی‌سازی مجلس شورای اسلامی

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبری ■

نام دفتر:

دفتر مطالعات حکمرانی (گروه سیاست‌پژوهی و آزمایشگاه حکمرانی)

تهیه و تدوین کنندگان:

ایمان اکبری (گروه سیاست‌پژوهی و آزمایشگاه حکمرانی)، محمد عبدالحسین‌زاده (دفتر مطالعات مدیریت)، محمد مهدی مهربان هلان (دفتر مطالعات حکمرانی)

مدیر مطالعه:

حسین بابایی مجرد

اظهار نظر کنندگان:

روح‌اله مکارم (دفتر مطالعات حقوقی)، سیدمجتبی شهرآئینی (دفتر مطالعات مدیریت)، یحیی مرتب (گروه دولت الکترونیک و مدیریت داده)، توحید اسماعیل‌پور (گروه مطالعات بنیادین حکومتی)

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

گرافیک و صفحه‌آرایی:

سمیرا صادقی عسکری
نرجس امیراحمدی

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

واژه‌های کلیدی:

۱. هوشمندسازی
۲. مردمی‌سازی
۳. سطوح مشارکت
۴. مراحل قانونگذاری

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۱/۱/۱۰



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. پیشینه پژوهش
۱۴	۳. مبانی نظری
۱۶	۴. الگوی مجلس مردمی و هوشمند
۲۲	۵. مسئله یابی، اولویت بندی و دستور کار گذاری (ایستگاه های ۱ و ۲)
۲۶	۶. تدوین، تصمیم گیری و تصویب (ایستگاه های ۳ و ۴)
۲۹	۷. ارزشیابی قوانین و نظارت بر اجرا
۳۳	۸. مطالبه گری و تقویت کارکرد نمایندگی
۳۴	۹. جمع بندی و پیشنهادها
۳۸	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۱۱	جدول ۱. خلاصه پیشینه پژوهش
۱۴	جدول ۲. خلاصه پیشینه تقنینی
۲۰	جدول ۳. نقشه راه مردمی سازی و هوشمندسازی مجلس
۳۶	جدول ۴. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش های راهبردی / نظارتی

فهرست شکل ها

۱۷	شکل ۱. چرخه خط مشی گذاری عمومی
۲۲	شکل ۲. مراحل تقنین در مجلس
۲۴	شکل ۳. سطوح مختلف دستور کار



نقشه‌راه پیشنهادی هوشمندسازی و مردمی‌سازی مجلس شورای اسلامی

چکیده



تحول و تعالی نظام قانونگذاری از ضروریات مهم و اساسی نظام حکمرانی کشور است. در حال حاضر یکی از مسیرهای اصلی تحول مجلس شورای اسلامی که نماد مردم‌سالاری دینی بوده، تقویت و نظام‌مند ساختن مشارکت مردمی جهت ارتقای کارکردهای قانونگذاری، نظارت و بودجه‌ریزی است. این مشارکت‌دهی علاوه بر تسهیل و ارتقای مقبولیت تصمیمات، پیش‌بینی بازخوردهای اجتماعی و دستیابی به راهکارهای عملیاتی، زمینه‌ساز کارآمدسازی نظام حکمرانی و رشد شهروندان خواهد شد. مجالس قانونگذاری به‌عنوان یکی از ارکان مهم کشورداری به‌رغم اینکه نماینده مردم و شهروندان هستند، لازم است از این ظرفیت عظیم مردمی و نخبگانی استفاده کنند و قانونگذاری و نظارت را با استفاده حداکثری از خرد جمعی انجام دهند. با توجه به اهمیت این مسئله، در گزارش حاضر تلاش می‌شود نقشه راهی برای هوشمندسازی و مردمی‌سازی مجلس شورای اسلامی ارائه شود. این گزارش بر مبنای تقسیم‌بندی سطوح مشارکت شهروندان به چهار سطح (آگاه‌سازی، مشورت‌گیری، درگیرسازی و تفویض امور) و عرصه‌های مشارکت شهروندان به پنج عرصه (مسئله‌یابی و اولویت‌بندی، تدوین و شکل‌گیری قوانین، ارزشیابی مصوبات، نظارت بر اجرای قوانین، مطالبه‌گری و تقویت کارکرد نمایندگی)، در هر عرصه و سطح مشارکت، اقدامات، بستر پیشنهادی جهت انجام این اقدامات و تقسیم‌کار نهادی و سازمانی در به‌کارگیری این بستر را بیان کرده است. پیاده‌سازی چارچوب پیشنهادی منجر به این می‌شود که استفاده حداکثری و نظام‌مند از ظرفیت‌های مردمی و نخبگانی در جهت ارتقا و تحول نظام قانونگذاری کشور صورت پذیرد و در عمل منجر به کارآمدی مجلس شورای اسلامی شود.



■ بیان / شرح مسئله

مجلس شورای اسلامی، یکی از مهم‌ترین ارکان تحقق جمهوریت (مردم‌سالاری دینی) نظام جمهوری اسلامی ایران است. علاوه بر این، جایگاه قانون در عصر کنونی که یکی از شکل‌دهنده‌های رفتار افراد و گروه‌های مختلف جامعه در شئون مختلف زندگی اجتماعی است، بر اهمیت نقش مجلس شورای اسلامی می‌افزاید. در نتیجه ارتقای کیفیت نظام قانونگذاری و تلاش در جهت تحقق اهداف والای این نهاد، تأثیر بسزایی در سرنوشت جامعه و شهروندان و رشد و تعالی ایشان در جهت اهداف حکومت اسلامی و قانون اساسی دارد. در عصر حاضر، توسعه ارتباطات و آگاهی‌های شهروندان از طریق بسترهای مختلف مانند شبکه‌های اجتماعی و رسانه‌ها، زمینه‌ساز مطالبه شفافیت و آگاهی بیشتر و مشارکت فعالانه‌تر از سمت شهروندان در سرنوشت خویش و امور اجتماعی شده است. به بیان دیگر یکی از مهم‌ترین دلایل شکست تصمیمات حاکمیتی و خطمشی‌ها در عصر کنونی آن است که امروزه بازیگران اداری، شهروندان و ذی‌نفعان مختلف، افرادی تابع و فرمانبردار نیستند، بلکه افرادی مؤثر در ساختار و شکل‌دهی خطمشی‌ها هستند. به همین علت کارآمدی قانونگذاری متمرکز و از بالا به پایین زیر سؤال رفته است. به همین دلیل مجالس قانونگذاری سراسر دنیا به سمت افزایش نقش و اثرگذاری مردم در کارکردهای قانونگذاری و نظارت پارلمانی رفته‌اند. فراهم‌سازی سازوکارها و بسترهایی که بتوانند به شکل مناسب زمینه‌ساز توانمندسازی عموم مردم باشند جهت تحقق اهداف حاکمیت اسلامی بسیار ضروری است. این بسترها در چارچوب مردمی‌سازی و هوشمندسازی پیشنهاد خواهند شد.

■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در اهمیت توجه به مسئله ارتقای مشارکت شهروندی و هوشمندسازی مجلس، این نکته شایان ذکر است که شهروندان شفافیت را به صورت ویژه و خاص از مجلس شورای اسلامی مطالبه داشته‌اند. نتیجه این مطالبه عمومی تصویب قانون «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» بوده است که خود می‌تواند نقش مهمی در تحول و ارتقای نظام حکمرانی کشور و به‌طور خاص مجلس شورای اسلامی داشته باشد. با این حال استفاده از بسترها و زیرساخت‌های ایجاد شده در فضای مجازی در ارتقای فرایند مشارکت شهروندی و هوشمندسازی مجلس، مغفول مانده است.

یکی از ابتکارات مجلس شورای اسلامی در راستای مردمی‌سازی و هوشمندسازی، راه‌اندازی «سامانه پارلمان مجازی ایران» بوده است. سامانه پارلمان مجازی، قابلیت ارائه نظرات شهروندان در خصوص مواد طرح‌های پیشنهادی را به شکلی ابتدایی فراهم کرده بود که در حال حاضر از دسترس خارج شده است. در مجلس یازدهم نیز، جمع‌سپاری قوانین در سایت مجلس شورای اسلامی ادامه پیدا کرد که این تجربه نیز نیازمند بررسی دقیق‌تر و آسیب‌شناسانه است. گزارش حاضر ضمن مروری سیاستی و آسیب‌شناسانه بر اقدامات انجام شده، نقشه راهی در قالب یک چارچوب برای هوشمندسازی و مردمی‌سازی مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یک مسیر اصلی و اساسی تحولی ارائه می‌دهد.

■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

چارچوب پیشنهادی شامل پیشنهادهایی در سطوح مختلف مشارکت از جمله شفافیت و اطلاع‌رسانی، مشورت‌گیری، همکاری و درگیرسازی و توانمندسازی و تفویض امور به شهروندان است. این سطوح مشارکت در مراحل مختلف تقنین از جمله مسئله‌یابی، اولویت‌بندی و دستور کارگذاری، صورت‌بندی و شکل‌گیری قوانین، ارزشیابی و نظارت بر اجرای قوانین و موارد متعدد دیگر مرتبط با کارکرد نمایندگی است. برخی از مهم‌ترین پیشنهادها را به‌عنوان خلاصه عبارتند از:

● ابتدایی‌ترین سطح مردمی‌سازی و هوشمندسازی نظام پارلمانی کشور، شفافیت و آگاه‌سازی مردم از اقدامات تقنینی و نظارتی مجلس شورای اسلامی است. در این راستا لازم است که سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی ایجاد شود. با توجه به «قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» لازم است کلیه مشروح مذاکرات صحن علنی مجلس، کمیسیون‌های تخصصی، آرای نمایندگان، سؤالات و تذکرات نمایندگان، مشروح مذاکرات تحقیق و تفحص‌ها، با در نظر داشتن ملاحظات و مصالح خاص که با طی فرایندی شفاف قابل مستثنا



کردن باشد، شفاف شود. در این سامانه باید با بهره‌مندی از دانش روز حوزه فناوری اطلاعات تمامی اطلاعات به صورت شفاف و خوانا در اختیار شهروندان قرار بگیرد.

● موضوع دیگر، این است که یک راه ارتباطی برای تمامی مردم سراسر کشور با مجلس شورای اسلامی و نمایندگان باید برقرار شود تا با تماس با آن مشکلات و مسائل را به گوش نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسانند. این مسائل و مشکلات می‌تواند ملی بوده یا ناظر به حوزه انتخابیه خاصی باشد. بدین منظور پیشنهاد می‌شود که «سامانه مشارکت در مسئله‌یابی» با ارتباط با دفتر نماینده ایجاد شود تا مشکلات و چالش‌های ملی و محلی از دید شهروندان با همراهی دفتر نماینده استخراج شود و با صورت‌بندی و ساختاربندی آن بتوان، اقدامات قانونی یا نظارتی مناسب را در نظر گرفت.

● دریافت نظرات مردم و نخبگان برای ارتقای قانونگذاری یکی دیگر از موضوعات مهمی است که در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری نیز مورد تأکید قرار گرفته است. در این راستا پیشنهاد می‌شود که «سامانه مشارکت شهروندی در قانونگذاری» برای دریافت نظرات خبرگان و متخصصان و ذی‌نفعان مختلف با راهبری تخصصی مرکز پژوهش‌های مجلس، طراحی و به صورت شفاف فرایند بررسی نظرات توسط مجلس شورای اسلامی یا کمیسیون‌های مجلس مشخص شود.

● ارتباط نمایندگان با مردم نیز در حال حاضر به صورت خودجوش توسط نمایندگان مجلس صورت می‌گیرد. در حالی که می‌توان با بهره‌گیری از ظرفیت‌های فناورانه موجود این مهم را که یکی از وظایف مهم مجلس شورای اسلامی است، سامان داد. در این راستا پیشنهاد می‌شود که «سامانه ارتباط مردمی با نمایندگان» راه‌اندازی شود. این سامانه می‌تواند انبوه مطالبات مردمی از نمایندگان و همچنین کمک مجلس به سامان‌دهی آنها را برای دریافت و صدور هر گونه نامه یا توصیه‌نامه را انجام داد.

● در حوزه مردمی‌سازی نظارت مجلس شورای اسلامی نیز لازم است که به صورت تخصصی از ظرفیت‌های مردمی و نخبگانی کشور استفاده شود. بی‌شک لازم است که یک تحول عظیم در عرصه نظارتی مجلس شورای اسلامی صورت بگیرد. در این راستا پیشنهاد می‌شود که «سامانه نظارت عمومی یکپارچه مردمی» با کارویژه‌های متعدد و متنوع نظارتی برای دریافت نظرات مردم و کارشناسان برای اجرای بهتر قوانین راه‌اندازی شود.

در پایان شایان ذکر است که طراحی محتوایی و فرایندی هر کدام از این سامانه‌ها نیازمند کار محتوایی و گزارشی مستقل و دقیق است و این گزارش صرفاً به بیان کلیات و نقشه راه پرداخته است. ضمناً در کنار ایجاد سامانه‌های مشارکت عمومی، ضروری است پیوست فرهنگی و رسانه‌ای مناسب از جمله گزارش ویژگی‌ها و جزئیات عملکردی سامانه‌ها، ایجاد مشوق‌هایی برای مشارکت عمومی، بهره‌برداری مرحله به مرحله از سامانه‌ها به همراه گزارش‌های رسانه‌ای از خروجی هر کدام از مراحل رونمایی شده، ایجاد رابط‌های کاربری جذاب و متنوع، ایجاد ظرفیت بازخورددهی و قابلیت رهگیری پیشنهادها و نظرات و... باشد.

۱. مقدمه

مجلس شورای اسلامی، یکی از مهم‌ترین سازوکارهای تضمین ایفای نقش مردم در اعمال اراده بر سرنوشت خویش است. کارآمدی این سازوکار و توانمندی بیش‌ازپیش آن در تحقق خواست عمومی زمینه‌ساز ارتقای مقبولیت نظام و رشد روزافزون جامعه که از مهم‌ترین اهداف حکومت اسلامی است، خواهد شد. باین حال، تلاش در تحقق اراده عمومی باید همراه با سنجش مصالح عمومی جامعه و سنجش کارشناسی و تخصصی خواسته‌های عمومی و ارائه بازخورد به ایشان باشد تا علاوه بر اینکه جامعه در دام عوام‌گرایی و مطالبات نسنجیده و سطحی نیفتد، طریق رشد دادن جامعه توسط حاکمیت به نحو احسن طی شود. بهره‌مندی از نظرات نخبگان و خبرگان در حوزه‌های مرتبط، یکی از راهکارهای سنجش و ارزیابی کارشناسانه تصمیمات است. امروزه بازیگران اداری، شهروندان و ذی‌نفعان مختلف، افرادی تابع و فرمانبردار نیستند، بلکه افرادی مؤثر در ساختار و شکل‌دهی برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها هستند. به همین علت کارآمدی نظام خط‌مشی‌گذاری صرفاً متمرکز و از بالا به پایین زیر سؤال رفته است؛ بنابراین مسئله مشارکت عمومی، بهره‌مندی از نظرات نخبگان و خبرگان جامعه و توانمندسازی شهروندان

با مشارکت در قانونگذاری و نظارت که شئون مجلس شورای اسلامی هستند، در کنار شفافیت سازو کارهای تصمیم گیری و ارائه بازخورد به شهروندان، می تواند در کارآمدی مجلس شورای اسلامی و تحقق اهداف عالی این نهاد، بسیار ضروری باشد. بسترهای فناوری اطلاعات و ارتباطات در سالیان اخیر در کشور توسعه فراوانی یافته و فناوری های مبتنی بر این بسترها مانند امکان ذخیره سازی و تحلیل کلان داده ها، وب، شبکه های اجتماعی، پیام رسان ها و... بسیار فراگیر شده اند. علاوه بر این، توانمندی این فناوری ها با ورود فناوری های نوینی مانند هوش مصنوعی، فناوری زنجیره بلوکی و تحلیل کلان داده ها و... ارتقای فراوانی یافته است. این پیشرفت ها می توانند در راستای اهداف پیش گفته شده در ارتقای کارآمدی حاکمیت از جمله مجلس شورای اسلامی کمک کننده باشند.

در گزارش حاضر تلاش می شود تا با بازخوانی تجارب پیشین مجلس شورای اسلامی به منظور هوشمندسازی و مردمی سازی فرایندهای قانونگذاری، نقشه راهی در جهت مردمی سازی و هوشمندسازی پارلمان ارائه شود.

۲-۱. پیشینه پژوهش

در این بخش به صورت خلاصه، پیشینه پژوهشی و تقنینی مرتبط با هوشمندسازی و مردمی سازی مجلس شورای اسلامی تشریح و تبیین می شود.

۲-۱-۲. پیشینه مطالعات پژوهشی مرتبط

گزارش آسیب شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران (ویرایش دوم) (۱۳۹۸) [۱] در ارتباط با آسیب «عدم شفافیت اطلاع رسانی از طرح ها و لوایح به جامعه ذی نفعان» بیان می دارد که کسب نظر از جامعه ذی نفعان نتایج مهمی از جمله سنجش میزان اجرایی شدن قانون در صورت تصویب، پیش بینی بازخوردهای اجتماعی، دریافت راهکارهایی عینی و عملیاتی برای تقویت قانون و رفع نقاط ضعف، واقعی شدن نگاه نمایندگان نسبت به معضل در دست بررسی در پی خواهد داشت و بیان می کند که سازو کار روشنی برای کسب نظر فعال از جامعه ذی نفعان پیش بینی نشده است. این گزارش همچنین در زمینه آسیب های مربوط به مرحله تهیه پیش نویس، «فقدان نظام کارآمد مسئله شناسی و اولویت سنجی جهت تهیه پیش نویس متناسب با نیازهای روز جامعه و مردم» و «یکسان انگاری وضعیت تمام نقاط کشور و تمام مصادیق»، «عدم استفاده صحیح از ظرفیت نخبگانی» و «ضعف تعامل سازنده با نهادهای مرتبط توسط مرجع تهیه کننده پیش نویس ها» را مورد اشاره قرار می دهد. در ارتباط با آسیب های موجود در فرایندهای نظارت در تقنین و پس از آن نیز به «نبود نظام نظارتی دقیق جهت نظارت بر عملکرد نمایندگان» و «نبود ضمانت اجرای عدم نگرش آیین نامه اجرایی قوانین» اشاره کرده است. همچنین در زمینه آسیب های مربوط به پایش قوانین «عدم پایش مستمر آثار اجرا و میزان کارآمدی و اثربخشی قوانین» و «نبود معیار ارزیابی آثار مختلف قوانین» را مطرح می کند. مسائل اشاره شده در گزارش مذکور، ضرورت توجه به چارچوبی جهت ارتباط شهروندان و نخبگان و تسهیل بستر مشارکت ایشان در نظام قانونگذاری را ضروری ساخته که هدف گزارش حاضر است.

گزارش «چالش ها و راهکارهای تحقق حکمرانی هوشمند در کشور و ارائه توصیه های سیاستی برای مجلس شورای اسلامی» (۱۴۰۱) [۲] حکمرانی هوشمند را تلاش دولت ها برای مقابله با محیط های پیچیده و نامطمئن و دستیابی به انعطاف پذیری می داند که مجموعه ای از عناصر شامل گشودگی در تصمیم گیری، اشتراک گذاری و رویکرد باز در مشارکت و همکاری ذی نفعان و بهبود عملیات و خدمات دولتی را شامل شده و از طریق استفاده از فناوری های هوشمند، قابلیت تحقق می یابند. این گزارش، حکمرانی هوشمند را در ارتقا و تحول مجلس شورای اسلامی ضروری دانسته و پیشنهاد می کند بر اساس تجارب بین المللی و اقتضات بومی و ارزشی، تصویرپردازی دقیق از مجلس هوشمند و مسیرهای دستیابی به آن انجام گیرد. این گزارش در پایان پیشنهاد تبدیل شدن پارلمان مجازی ایرانیان به «پلتفرم تعامل جامعه مدنی با قانونگذاران» را مطرح کرده است. گزارش حاضر به دنبال ارائه چارچوبی جهت بهره مندی از فناوری های نوین در راستای شفاف سازی مسیر



دست یابی به پارلمان مردمی و هوشمند صورت گیرد.

گزارش «مفهوم‌شناسی حکمرانی مشارکتی، (۱۴۰۱)» [۳] بیان می‌دارد که یکی از مهم‌ترین راهکارهای افزایش سرمایه اجتماعی و عدالت اجتماعی، کاهش آسیب‌های اجتماعی، افزایش مشارکت مردم در سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، اجرا و نظارت است. این گزارش در نهایت پیشنهادهایی از جمله تهیه برنامه‌هایی جهت فرهنگ‌سازی و تقویت مشارکت‌های مردمی، تعیین حوزه‌های مشارکت مردمی، طراحی سامانه‌های کمک‌کننده در حکمرانی مشارکتی، تبیین مزیت‌ها و دستاوردهای حکمرانی مشارکتی، شناخت مدل‌های ذهنی و رفتاری افراد جامعه، ایجاد سازوکارهای تسهیل‌کننده تصمیم‌گیری جمعی و ایجاد سازوکاری جهت اعلام بازخورد و نتایج مشارکت‌های مردمی را مطرح می‌کند. گزارش حاضر جهت پرداختن به این دغدغه و شناخت ابعاد مواجهه با مسئله مشارکت در قانونگذاری و بسترسازی ایجاد این سازوکارهای مشارکتی تدوین شده است.

گزارش «توسعه فناوری‌های اطلاعاتی در جهت دموکراسی مستقیم، (۱۴۰۲)» [۴] توسعه فناوری‌های نوین و سکو‌ها را در سالیان اخیر، زمینه‌ساز کاهش حدود و نفوذ دولت و گسترش ابعاد قدرت، در کنار کاهش مسئولیت‌پذیری آن دانسته است. این گزارش بیان می‌کند که کاملاً رؤیای پرازانه و ناشی از نشناختن ماهیت دولت است که بخواهیم تحت عناوینی مانند دموکراسی مستقیم یا دموکراسی پلتفرم همه پیشنهادهای فناوری را بپذیریم و دولت را کاملاً به یک پلتفرم تبدیل کنیم. بنابراین ضروری است در بهره‌مندی از ظرفیت پلتفرم‌ها و سامانه‌ها در بخش عمومی، بر اهداف، ماهیت و مختصات این بخش تأکید ویژه شود.

گزارش «خط‌مشی‌گذاری هوشمند، رویکردی نوین برای کارآمدسازی نظام تصمیم‌گیری و قانونگذاری کشور، (۱۴۰۲)» [۵] خط‌مشی‌گذاری هوشمند را رویکردی می‌داند که به دنبال یکپارچه‌سازی و نگاه جامع به سه مرحله طراحی و تدوین برنامه‌ها، پیاده‌سازی و اجرای برنامه‌ها و نظارت و ارزشیابی برنامه‌هاست تا از این طریق خدمات عمومی را با کیفیت بالاتری در اختیار شهروندان قرار دهد. این گزارش، تأثیر فناوری به منظور اثربخشی اقدامات و استفاده از داده در طراحی سازوکارها را در خط‌مشی‌گذاری هوشمند، لازم به توجه می‌داند. در پایان پیشنهادهایی از جمله ایجاد زمینه همکاری هدفمند و استاندارد میان فعالان سیاستی و پژوهشگران دانشگاهی، پیش‌ارزشیابی و ارزشیابی مستمر طرح‌ها و برنامه‌ها و هوشمندسازی نظارت با ایجاد چرخه بازخورد میان طراحی و شکل‌گیری قانون و اجرای آن را مطرح می‌کند. در این راستا گزارش فعلی به دنبال ایجاد سازوکارهایی در این زمینه است.

گزارش «الگوی تحقق و پیاده‌سازی پارلمان باز مبتنی بر بیانیه شفافیت پارلمانی، (۱۴۰۱)» [۶] دستاوردهای پارلمان باز و شفافیت پارلمانی را مواردی از جمله ارتقای قانونگذاری، بهبود نظارت، تقویت مشارکت و همکاری، مطالبه‌گری و درگیرسازی شهروندان، پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری و نوآوری و خلاقیت دانسته و بیان می‌کند که شفافیت در صورت به کارگیری صحیح و سنجیده، باید زمینه‌ساز حضور و مشارکت مردم در زمینه مسئله‌شناسی و قانونگذاری شود. همچنین مواردی مانند مشارکت شهروندان در نگارش پیش‌نویس قانون، انتشار سوابق جلسات عمومی، انتشار گزارش‌های پارلمان، اطمینان از وجود قابلیت استفاده از فناوری اطلاعات، شبکه‌سازی اطلاعات و... را بر مبنای بیانیه شفافیت پارلمانی بیان می‌کند. این دغدغه یکی از ابعاد مشارکت است که در این گزارش در کنار سایر سطوح مشارکت به شکلی کل‌نگرانه‌تر، به آن پرداخته خواهد شد.

گزارش «درآمدی بر حکمرانی مردمی، (۱۴۰۲)» [۷] به عنوان یکی از تدابیر کلان مردمی‌سازی حکمرانی بیان می‌کند که بخش مردمی باید برای مشارکت در سطوح مختلف خط‌مشی‌گذاری ساختارمند و صاحب قدرت شود. در این راستا، این گزارش فناوری اطلاعات را ابزاری جهت تقویت حکمرانی مردمی از طریق شفافیت داده، پیشخوان‌های تحلیلی و بُن‌سازه اطلاعاتی جمعی که زمینه جمع‌سپاری و ارتباطی افراد با یکدیگر را فراهم کرده است، می‌داند. ضروری است که این بسترهای فناورانه به شکلی جامع‌نگر مدنظر قرار گرفته و تدبیر شود.

گزارش «واکاوی موضوع امید و امکان‌های تولید آن؛ با تأکید بر ظرفیت‌های ارتقای مشارکت‌های عمومی در مجلس شورای اسلامی، (۱۴۰۲)» [۸] اینکه مجلس نسبت به طرح‌ها و پیام‌هایی که از سوی مردم ارسال می‌شود نفوذناپذیر نباشد؛ بلکه فعالانه آنها را دریافت کند و در دستور

کار خود قرار دهد را عامل مهمی در افزایش امید اجتماعی می داند و پیشنهاد می دهد که پارلمان، مردم را شریک سیاستگذاری ببیند. در این راستا، ابزارهایی از جمله: توی مردمی قانون یا همه پرسسی ملغی کننده، همه پرسسی تقنینی مشورتی، پیشنهاد مردمی قانون، عریضه، ارتباط چهره به چهره و... را پیشنهاد کرده و پیشنهادهایی در خصوص ارتقای شفافیت، ارتباطات مردمی و مشورت گیری از شهروندان مطرح می کند. باین حال توصیه های سیاستی این قانون به شکل پراکنده به حوزه های مختلفی از مشارکت پرداخته و ضروری است به شکلی مدون و همه جانبه نگر و جامع تر مورد باز ارزیابی قرار گیرد تا در مرحله اقدام و چاره اندیشی عملی، اولویت های نظام حکمرانی مشخص شود که در گزارش حاضر به این امر پرداخته خواهد شد.

گزارش «مطالعه تطبیقی شیوه های مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی، (۱۴۰۲)» [۹] پس از بیان اینکه مشارکت عمومی در پارلمان های دنیا به رسمیت شناخته شده است، با مطالعه تطبیقی مشارکت در قانونگذاری در ۱۲ کشور بیان می کند که مهم ترین شیوه های مشارکت در فرایند قانونگذاری در غالب پارلمان این کشورها، طومار و استماع عمومی است و شیوه های دیگری چون اظهار نظر درباره طرح و لوایح، طومار علیه لایحه خصوصی، به رسمیت شناختن لایه ها و امکان ثبت برخط لایه، مشارکت تعاملی، ایجاد گروه های فراحزبی یا مطالعاتی و سازمان دهی اعتراضات وجود دارد. همچنین استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات، کمک ویژه ای به این مشارکت عمومی کرده است. به همین دلیل گزارش حاضر در کنار بحث مردمی سازی، بحث هوشمندسازی و استفاده از فناوری های نوین را پیشنهاد و بررسی کرده و چارچوبی در تعبیه این موارد در کنار یکدیگر در نظام قانونگذاری کشور پیشنهاد می کند.

در نهایت می توان گفت گزارش های پیشین، صرفاً شناسایی مسئله بوده و یا به پیشنهاد راه حل هایی کلی ختم شده است. ذکر این موارد در این گزارش با هدف شفاف سازی اهمیت پرداخت به مسئله مشارکت بوده که در گزارش های پیشین بیان شده، اما پس از بیان اهمیت یا بیان راهکارهایی کلی، گزارش حاضر چارچوبی جهت مواجهه کل نگر و کلان با مسئله مشارکت و هوشمندسازی ارائه کرده تا این راه حل های کلی در مراحل بعد تبدیل به راه حل هایی عملیاتی شود و اولویت بندی اقدامات عملیاتی آتی را تسهیل کند.

جدول زیر خلاصه نکات مرتبط با این گزارش در گزارش های پیشین را نشان می دهد:

جدول ۱. خلاصه پیشینه پژوهش

ردیف	عنوان گزارش	سال	شماره مسلسل	خلاصه نکات
۱	آسیب شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران (ویرایش دوم)	۱۳۹۸	۱۶۰۸۰	آسیب های نظام قانونگذاری مرتبط با بحث مردمی سازی و هوشمندسازی: - عدم شفافیت اطلاع رسانی از طرح ها و لوایح به جامعه ذی نفعان، - فقدان نظام کارآمد مسئله شناسی و اولویت سنجی جهت تهیه پیش نویس متناسب با نیازهای روز جامعه و مردم، - یکسان انگاری وضعیت تمام نقاط کشور و تمام مصادیق، - عدم استفاده صحیح از ظرفیت نخبگانی، - ضعف تعامل سازنده با نهادهای مرتبط توسط مرجع تهیه کننده پیش نویس ها، - نبود نظام نظارتی دقیق جهت نظارت بر عملکرد نمایندگان، - عدم پایش مستمر آثار اجرا و میزان کارآمدی و اثر بخشی قوانین، - نبود معیار ارزیابی آثار مختلف قوانین.
۲	چالش ها و راهکارهای تحقق حکمرانی هوشمند در کشور و ارائه توصیه های سیاستی برای مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۲	۱۸۹۵۴	- پیشنهاد تصویرپردازی دقیق از مجلس هوشمند و مسیرهای دستیابی به آن، - پیشنهاد تبدیل شدن پارلمان مجازی ایرانیان به «پلتفرم تعامل جامعه مدنی با قانونگذاران».



ردیف	عنوان گزارش	سال	شماره مسلسل	خلاصه نکات
۳	مفهوم‌شناسی حکمرانی مشارکتی	۱۴۰۱	۱۸۸۰۰	<p>– پیشنهاد به‌کارگیری حکمرانی مشارکتی در محیط‌های پیچیده و سیاسی،</p> <p>– پیشنهاد تهیه برنامه‌هایی جهت فرهنگ‌سازی و تقویت مشارکت‌های مردمی، تعیین حوزه‌های مشارکت مردمی، طراحی سامانه‌های کمک‌کننده در حکمرانی مشارکتی، تبیین مزیت‌ها و دستاوردهای حکمرانی مشارکتی، شناخت مدل‌های ذهنی و رفتاری افراد جامعه، ایجاد سازوکارهای تسهیل‌کننده تصمیم‌گیری جمعی و ایجاد سازوکارهای جهت‌آگاه بازخورد و نتایج مشارکت‌های مردمی.</p>
۴	توسعه فناوری‌های اطلاعاتی در جهت دموکراسی مستقیم	۱۴۰۲	۱۹۰۶۷	<p>کامل‌رؤیای پردازانه و ناشی از شناختن ماهیت دولت است که بخواهیم تحت عناوینی مانند دموکراسی مستقیم یا دموکراسی پلتفرم همه پیشنهادهای فناوری را بپذیریم و دولت را کامل‌تر از یک پلتفرم تبدیل کنیم.</p>
۵	خط‌مشی‌گذاری هوشمند، رویکردی نوین برای کارآمدسازی نظام تصمیم‌گیری و قانونگذاری کشور	۱۴۰۲	۱۹۱۵۸	<p>– خط‌مشی‌گذاری هوشمند را رویکردی می‌داند که به دنبال یکپارچه‌سازی و نگاه جامع به سه مرحله طراحی و تدوین برنامه‌ها، پیاده‌سازی و اجرای برنامه‌ها و نظارت و ارزشیابی برنامه‌هاست،</p> <p>– پیشنهاد ایجاد زمینه همکاری هدفمند و استاندارد میان فعالان سیاستی و پژوهشگران دانشگاهی، پیش‌ارزشیابی و ارزشیابی مستمر طرح‌ها و برنامه‌ها و هوشمندسازی نظارت با ایجاد چرخه بازخورد میان طراحی و تدوین قانون و اجرای آن.</p>
۶	الگوی تحقق و پیاده‌سازی پارلمان باز مبتنی بر بیانیه شفافیت پارلمانی	۱۴۰۱	۱۸۶۰۵	<p>– بیان دستاوردهای پارلمان باز و شفافیت پارلمانی از جمله ارتقای قانونگذاری، بهبود نظارت، تقویت مشارکت و همکاری، مطالبه‌گری و درگیرسازی شهروندان، پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری و نوآوری و خلاقیت،</p> <p>– پیشنهاد مشارکت شهروندان در نگارش پیش‌نویس قانون، انتشار سوابق جلسات عمومی، انتشار گزارش‌های پارلمان، اطمینان از وجود قابلیت استفاده از فناوری اطلاعات، شبکه‌سازی اطلاعات.</p>
۷	درآمدی بر حکمرانی مردمی	۱۴۰۲	۱۸۹۵۶	<p>– بخش مردمی باید برای مشارکت در سطوح مختلف خط‌مشی‌گذاری ساختارمند و صاحب قدرت شود،</p> <p>– فناوری اطلاعات ابزاری است جهت تقویت حکمرانی مردمی از طریق شفافیت داده، پیشخوان‌های تحلیلی و بن‌سازه اطلاعاتی جمعی که زمینه جمع‌سپاری و ارتباطی افراد با یکدیگر را فراهم کرده است.</p>
۸	واکاوی موضوع امیدواری‌های تولید آن؛ باتن‌کید بر ظرفیت‌های ارتقای مشارکت‌های عمومی در مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۲	۱۹۶۶۱	<p>– مشارکت عمومی در قانونگذاری موجب ارتقای امید اجتماعی خواهد شد،</p> <p>– پیشنهاد همه‌پرسی، وتوی مردمی قوانین، پیشنهاد مردمی قوانین، عریضه در ارتقای مشارکت عمومی نظام قانونگذاری.</p>
۹	مطالعه تطبیقی شیوه‌های مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۲	۱۹۰۵۰	<p>شیوه‌های مشارکت در پارلمان‌های دنیا:</p> <p>– طومار و استماع عمومی،</p> <p>– اظهار نظر درباره طرح و لوایح،</p> <p>– طومار علیه لایحه خصوصی،</p> <p>– به رسمیت شناختن لابی‌ها و امکان ثبت برخط لابی،</p> <p>– مشارکت تعاملی،</p> <p>– ایجاد گروه‌های فرحزبی یا مطالعاتی و سازمان‌دهی اعتراضات.</p>

۲-۲. پیشینه تقنینی به همراه آسیب شناسی

مهم ترین قانون مرتبط با این گزارش که پیشنهادهای سیاستی و تقنینی بر مبنای آن ارائه شده، قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است که موادی آن به صورت تخصصی بحث مردمی سازی و هوشمندسازی را مدنظر قرار داده و می تواند توسعه یابد.

ماده (۸) تبصره «۱»: این تبصره با بیان اینکه سایر مسئولین دستگاه های اجرایی و قضایی اعم از دولتی یا غیردولتی که از طرف هیئت رئیسه برای دفاع و توضیح طرح یا لایحه دعوت شده اند، می توانند در جلسات مجلس شرکت نمایند، زمینه مشارکت در قانونگذاری را فراهم کرده است. هر چند این مشارکت، محدود به خواص و شخصیت های حقوقی شده و سطح مشارکت ایشان نیز صرفاً استماع و حداکثر بیان نظرات است.

ماده (۱۴۲): این آیین نامه امکان بهره مندی از کارگروه کارشناسی در خصوص طرح یا لایحه مدنظر را فراهم کرده است. این کارگروه در صورت تصویب کمیسیون اصلی، توسط مرکز پژوهش ها ایجاد و مدیریت خواهد شد که زمینه بهره مندی از نظرات اشخاص حقیقی و حقوقی مختلف صاحب نظر در حوزه مربوطه را فراهم می کند.

ماده (۱۴۳): این قانون نیز بهره مندی از نظرات مقامات اجرایی و نمایندگان مختلف مجلس و نمایندگان بخش خصوصی در مسئله مربوطه را در کمیسیون اصلی ضروری دانسته است که ظرفیتی جهت مشارکت در قانونگذاری فراهم می کند. بررسی و آسیب شناسی قانون آیین نامه داخلی مجلس، علاوه بر اینکه در گزارش های مختلفی بررسی شده، نیازمند چندین گزارش مفصل است و در گزارش فعلی تنها در بخش های مختلف پیشنهادهایی اصلاحی ناظر بر تعیبه مشارکت عمومی و مردمی سازی و هوشمندسازی نظام قانونگذاری کشور پیشنهاد خواهد شد. همچنین اصل (۹۰) قانون اساسی^۴ در حیطه نظارت بر عملکرد و اجرای قوانین و شکایت از دستگاه های اجرایی و قوای مختلف، بستر مناسبی در مشارکت عمومی در نظام تقنینی و نظارتی مجلس شورای اسلامی است.

علاوه بر موارد مذکور، قانون شفافیت قوای سه گانه، دستگاه های اجرایی و سایر نهادها، دستگاه ها، مؤسسات و نهادهایی از قوای مختلف را موظف به شفاف سازی و انتشار اطلاعات مربوط به آن دستگاه اعم از اموال، منابع و مخارج، اطلاعات کارکنان و مدیران، فرصت های سرمایه گذاری و همکاری، فرصت های شغلی، فرایندها و مراحل اداری اخذ و صدور هر گونه مجوز یا پروانه فعالیت، تمامی اسناد بالادستی، قوانین و مقررات حوزه فعالیت خود کرده است. همچنین مجلس شورای اسلامی هیئت وزیران، شوراهای اسلامی شهر و روستا، هیئت عمومی و هیئت های تخصصی دیوان عدالت اداری، هیئت عمومی دیوان عالی کشور، مراجع اختصاصی اداری و شوراهای موضوع این قانون را موظف به انتشار مشروح مذاکرات اعم از صحن و کمیسیون های تابع آنها و آرای مأخوذه از اعضا را به تفکیک اسامی موافق، مخالف، ممتنع و کسانی که در رأی گیری شرکت نکرده اند، کرده است. این قانون در حوزه شفاف سازی و آگاهی شهروندان در امور مختلف اجرایی و حاکمیتی، بستر مناسبی است. قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان نیز در قالب هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان، ظرفیت و بستر رسیدگی به گزارش های واصله در

۱. ماده (۸) - (موضوع: مشارکت کنندگان در جلسات مجلس) تبصره «۱» - سایر مسئولین دستگاه های اجرایی و قضایی اعم از دولتی یا غیردولتی که از طرف هیئت رئیسه برای دفاع و توضیح طرح یا لایحه دعوت شده اند می توانند در جلسات مجلس شرکت نمایند.

۲. ماده (۱۴۲) - هم زمان با وصول طرح ها و لوایح توسط کمیسیون ها در صورت ضرورت و با تصویب کمیسیون اصلی، طرح یا لایحه به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی ارجاع می شود. رئیس مرکز پژوهش های مجلس موظف است متناسب با موضوع و مواد طرح یا لایحه کارگروهی جهت بررسی طرح یا لایحه ارجاعی، متشکل از کارشناسان آن مرکز و اشخاص حقیقی و حقوقی صاحب نظر اعم از نمایندگان فعلی و ادوار مجلس، کارشناس معاونت قوانین مجلس، دیوان محاسبات، مراکز علمی و پژوهشی حوزه و دانشگاه، دستگاه های اجرایی، بخش خصوصی و دستگاه های مرتبط با طرح یا لایحه، تشکیل دهد و در بدو کار رئیس و دبیر آن را تعیین کند. رئیس کارگروه موظف است پس از بحث و بررسی کارشناسی در کارگروه و در صورت لزوم پس از مطالعه تطبیقی قوانین و مقررات و تجربیات سایر کشورها و با بررسی سوابق قانونگذاری و پیشنهادهای کمیسیون های فرعی و نمایندگان، گزارش کارگروه را با رعایت اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی، سند چشم انداز، سیاست های کلی نظام و قانون برنامه توسعه، همراه با مشخصات اعضای کارگروه به کمیسیون اصلی ارائه کند. رئیس یا نماینده کارگروه موظف است با شرکت در جلسات کمیسیون از گزارش ارائه شده دفاع کند. در صورت عدم نیاز به قانونگذاری جدید در موضوع مورد بحث، رئیس کارگروه گزارش خود را با ذکر دلایل رد طرح یا لایحه به کمیسیون اصلی ارائه می کند.

۳. ماده (۱۴۳) - کمیسیون اصلی موظف است در رسیدگی به طرح ها و لوایح از وزرا و بالاترین مقام دستگاه های اجرایی مرتبط با موضوع، مرکز پژوهش ها، دیوان محاسبات، نمایندگان کمیسیون های فرعی و نمایندگانی که در موعد مقرر پیشنهاد خود را ارائه نموده اند و عنداللزوم نماینده بخش خصوصی اعم از اتاق های بازرگانی و صنایع و معادن، کشاورزی، تعاون، اصناف، تشکل های کارگری، انجمن ها و اتحادیه ها و مجامع صنفی، صنعتی، معدنی و کشاورزی حسب مورد دعوت نماید و پس از رسیدگی گزارش خود را در مهلت مقرر به هیئت رئیسه مجلس تقدیم کند.

۴. هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.



خصوص رفتار نمایندگان در حوزه‌های مختلف را فراهم ساخته که این ظرفیت نیز در مشارکت عمومی در نظارت بر نظام قانونگذاری و نمایندگان، بستر مناسبی است.

جدول ۲. خلاصه پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون... / تصویب نامه... / ..)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	آیین‌نامه داخلی مجلس	مجلس شورای اسلامی	نسخه اردیبهشت ۱۳۹۹	(۸)، (۱۴۲)، (۱۴۳)	● مشارکت دستگاه‌های مختلف اجرایی در مجلس و کمیسیون‌ها، ● ظرفیت ایجاد کارگروه کارشناسی در مرکز پژوهش‌ها و تدوین طرح یا لایحه با مشارکت ذی‌نفعان مختلف.
۲	قانون اساسی	همه‌پرسی	۱۳۵۸	(۹۰)	ظرفیت مشارکت عمومی در نظارت بر عملکرد دستگاه‌های مختلف از طریق ارائه شکایت به مجلس.
۳	شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳	(۲)، (۳)	ظرفیت آگاه‌سازی و اطلاع‌رسانی در خصوص قوانین و اسناد، منابع، مصوبات، مشروح مذاکرات و آرای دستگاه‌های مختلف حاکمیتی، از طریق سامانه‌های دستگاه‌های مختلف.
۴	قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۱	(۲)	ظرفیت مشارکت عمومی در نظارت بر مجلس از طریق گزارش‌های واصله در خصوص رفتار نمایندگان.

مأخذ: همان.

۳. مبانی نظری

در خصوص مبانی نظری، به‌طور اجمالی بحث کلیاتی ناظر به مردمی‌سازی مجلس، هوشمندسازی و بهره‌مندی از فناوری‌های نوین در تحول ساختار، فرایند تصمیم‌گیری و اطلاع‌رسانی مجلس شورای اسلامی و الزامات این امر به خلاصه بررسی می‌شود.

۳-۱. مردمی شدن و هوشمندسازی نظام قانونگذاری کشور

توسعه ارتباطات و آگاهی بخشی در زمان کم و در سطح گسترده (با شروع از روزنامه، رادیو، تلویزیون، اینترنت و شبکه‌های اجتماعی در سالیان اخیر) موجب تحول عظیمی در عصر کنونی شده است. از جمله پیامدهای این تحول، آگاهی روزافزون شهروندان از مسائل روز جامعه، پیچیدگی و چندبُعدی شدن مسائل جوامع مختلف و کافی نبودن ظرفیت حکومت‌ها در حل چالش‌های مبتلا به، مطالبه مشارکت در سرنوشت

اجتماعی خود از سوی شهروندان و سرمایه گذاری در توسعه روزافزون فناوری های تسهیلگر این ارتباطات را می توان نام برد. پیچیدگی روزافزون مسائل جوامع و ظرفیت محدود حکومت ها، لزوم بهره مندی از نظرات و مشارکت شهروندان در مراحل مختلف خط مشی گذاری مانند مسئله یابی و دستور کار گذاری، تدوین خط مشی و راه حل یابی، اجرا و ارزشیابی خط مشی ها را آشکار می سازد. این امر پاسخ گوی مطالبه مشارکت و شفافیت از سمت شهروندان آگاه، شده و زمینه ساز ارتقای مقبولیت و کارآمدی حاکمیت در کنار رشد شهروندان جامعه خواهد شد.

در این راستا مفاهیمی مانند خط مشی گذاری مشارکتی،^۱ خط مشی گذاری باز،^۲ خط مشی گذاری هوشمند،^۳ جمع سپاری^۴ خط مشی ها و دولت پلتفرمی^۵ در سالیان اخیر در ادبیات مدیریت دولتی توسعه یافته اند.

خط مشی گذاری باز، ماحصل دولت باز بوده و باز بودن در این مبحث به دو منظور استفاده شده است. یکی، شفافیت در خط مشی گذاری و دیگری مشارکت دادن جامعه در خط مشی گذاری [۱۰]. به بیان دیگر در چارچوب خط مشی گذاری باز، دو نوع باز بودن که مکمل هم هستند وجود دارد: باز بودن از درون به بیرون که همان شفافیت است و باز بودن از بیرون به درون که همان مشارکت است.

شفافیت، سریع، کم هزینه، ساده، مبنایی و قابل اعتمادترین سازوکار برای مبارزه با فساد هم در پیشگیری و هم در کشف جرم است. این امر، افزایش مسئولیت پذیری و پاسخ گویی، ارتقای شایسته سالاری، مشارکت فعال و مؤثر مردمی، کاهش هزینه و زمان و در نتیجه افزایش کارآمدی و سرمایه اجتماعی را در پی خواهد داشت [۱۱]. شفافیت در واقع بستری نظارتی است که حس دیده شده توسط عموم مردم را به وجود می آورد و وقتی این حس به وجود بیاید مسئولان رفتارشان را تغییر می دهند و افزایش خود کنترلی، افزایش مشارکت دهی مردم در عرصه حکمرانی، افزایش کارایی، کاهش فساد را نتیجه خواهد داد [۱۲].

مشارکت شهروندی، طبق گفته دیوآس و گرانت [۱۳] عبارت است از: «روش هایی که شهروندان از آن طریق بر تصمیمات دولت که بر زندگی شهروندان اثر می گذارد، اعمال نفوذ و کنترل می کنند».

در سالیان اخیر مشارکت سیاسی که «اقدامات فردی و جمعی برای رسیدگی به مسائل عمومی از طریق نهادهای سیاسی» تعریف شده است، به طرز محسوسی از تمرکز بر مشارکت رویه ای (مانند انتخابات آزاد و رقابتی) به جنبه های اساسی مشارکت (مانند توانمندسازی و فراگیری شهروندان) تغییر جهت داده است. این مشارکت، راهی برای تحکیم جامعه مدنی بر اساس اصول دمکراتیک برابری، حقوق شهروندی، حاکمیت قانون است [۱۴]. امروزه توانمندی های خط مشی گذاران یک جامعه تنها بر اساس سازمان دهی درونی آنها تعیین نمی شود؛ بلکه چگونگی ارتباط آن با جامعه ای که قرار است مشکلات و مسائل را از طریق خط مشی های مناسب حل کنند نیز در تعیین میزان توانایی دولت و خط مشی گذاران تأثیر بسزایی دارد؛ بنابراین بهره مندی از مشارکت شهروندان در امور مختلف حاکمیتی ضروری خواهد بود که این امر مستلزم سازوکارها، تدابیر و ابزارهای متناسب است. پیشرفت های روزافزون فناوری اطلاعات و ارتباطات و سیستم های مبتنی بر فناوری های نوین با توجه به گسترش روزافزون قابلیت ها و توسعه آنها در ابعاد مختلف زندگی شهروندان، می توانند در تأمین این سازوکارها به کار گرفته شوند. مشارکت دهی و بهره مندی از نظرات شهروندان در سایه پیشرفت های اخیر مرتبط با فناوری اطلاعات و ارتباطات و پردازش داده ها (مانند توسعه اینترنت، شبکه های اجتماعی، هوش مصنوعی، بلاک چین و...) ممکن و قابل دستیابی شده است. مشارکت الکترونیکی، شهروندان را قادر می سازد تا از طریق ابزارهای الکترونیکی بر خط مشی گذاری تأثیر بگذارند. دو نوع از محبوب ترین ابزارها برای تسهیل مشارکت شهروندان، رسانه های اجتماعی و پلتفرم های اختصاصی مشارکت الکترونیکی هستند [۱۵]. علاوه بر اینها، بهره مندی از ابزارهای نرم و هوشمند در خط مشی گذاری که زمینه ساز اعمال اراده غیرمستقیم حاکمیت بر شهروندان هستند، ایجاد زمینه شفافیت در حاکمیت و مشارکت دهی شهروندان در حل این مسائل را دوچندان کرده است [۱۶].

پارلمان، به عنوان نهاد قانونگذاری و اعمال اراده شهروندان بر حاکمیت بر خود، در این زمینه در اولویت اول است. تحول مدنظر در نظام قانونگذاری باید زمینه ساز ارتقای شفافیت پارلمانی و ایفای نقش شهروندان در سرنوشت خود که زمینه ساز رشد شهروندان خواهد شد، باشد.

1. Participatory Policy Making
2. Open Policy Making
3. Smart Policy Making
4. Crowdsourcing
5. Platform Government



این تحول همچنین می‌تواند با بهره‌مندی از نظرات گوناگون و ایجاد زمینه هم‌اندیشی و تعامل شهروندان با یکدیگر و با قانونگذاران در مسائل جاری کشور، زمینه‌ساز ارتقای مقبولیت و کارآمدی حکومت، تسهیل تصمیم‌گیری حاکمیت در مسائل حساس و تقلیل کژکارکردهای پارلمانی شود.

بنابراین می‌توان سه کارکرد اصلی تحول پارلمانی در راستای مردمی‌سازی و هوشمندسازی را، «شفافیت و آگاه‌سازی شهروندان» که زمینه‌ساز فراهم‌سازی زمینه رشد شهروندان و کاهش فساد است و دیگری «مشورت‌گیری و دریافت بازخورد از شهروندان» در فرایندهای مختلف مرتبط با مجلس شورای اسلامی که زمینه‌ساز ارتقای کارآمدی و مقبولیت تصمیمات و تسهیل اتخاذ تصمیمات دشوار است و همچنین «همکاری و درگیرسازی شهروندان» که زمینه‌ساز رشد توانمندی ایشان در امور اجتماعی است، دانست.

۲-۳. الزامات پارلمان مردمی و هوشمند

به‌رغم محسنات بیان‌شده در خصوص مردمی‌سازی و هوشمندسازی مجلس شورای اسلامی، ضروری است این امر در بستر مناسب و به‌همراه الزامات و اقتضات اجرایی ضروری در نظر گرفته شود.

یکی از مهم‌ترین الزامات این امر، تعبیه لزوم مشارکت و در نظرگیری نتیجه این مشارکت در سازوکارهای رسمی مجلس شورای اسلامی که در آیین‌نامه داخلی مجلس متجلی بوده، است. بنابراین ضروری است چارچوب پیشنهادی تحول پارلمانی در حوزه مردمی‌سازی و هوشمندسازی، به‌همراه تغییرات آیین‌نامه‌ای پیشنهادی ارائه شود.

از طرفی ضروری است بخشی از سامانه‌های مشارکت در پارلمان، در یک محیط پژوهشی تعریف و تعبیه شود. تبدیل یک ایده به محصول یا خروجی، مراحل متعددی را می‌طلبد که این امر از عهده یک محیط اداری خارج بوده و جزء در یک بستر پژوهشی و تخصصی ناممکن است. در خصوص ایده‌های مرتبط با قانونگذاری نیز چنین است. یک ایده قانونی اولیه در مرحله اول نیاز به پیش‌ارزشیابی و تطابق با سایر قوانین موجود دارد. در مرحله بعد این ایده‌ها باید اولویت‌بندی شده و سپس به مرحله اعتبارسنجی نخبگانی و علمی، اعتبارسنجی خبرگان و اجرایی و پیامدسنجی، وارد شوند. پس از طی این مراحل، ایده اولیه باید به شکل نهایی که پیش‌نویس قانونی است درآمده و وارد فرایند قانونگذاری شود. طی این مراحل جزء با مشارکت یک محیط پژوهشی مانند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌عنوان بازوی پژوهشی و کارشناسی پارلمان و در ارتباط مستمر دفاتر تخصصی مختلف این مرکز، ناممکن است.

مسئله لازم به توجه دیگر، در نظرگیری سازوکارهای تشویقی در خصوص مشارکت و مردمی‌سازی است. این مشوق‌ها می‌تواند شامل جوایز مختلف نقدی و ملی مانند جایزه ملی قانون و یا مشوق‌های اعتباری مانند چاپ پیشنهاد نهایی در گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها باشد. همچنین در خصوص شفافیت پارلمانی، در نظرگیری سازوکار متقن و شفاف جهت ایجاد قابلیت محرمانه کردن برخی اطلاعات که بنا بر صلاحدید افراد ذی‌صلاح، شفاف‌سازی آنها به مصلحت جامعه نیست، ضروری خواهد بود. باین حال باید این سازوکار به شکل صریح و شفاف اطلاع‌رسانی شده و فرایند طی شده در خصوص مواردی که مشمول این عدم شفافیت شده‌اند، قابل مشاهده و رهگیری باشد تا ضمن توجه به اهمیت این امر و بهره‌مندی از آن، امکان سوء استفاده از این سازوکار به حداقل برسد.

۴. الگوی مجلس مردمی و هوشمند

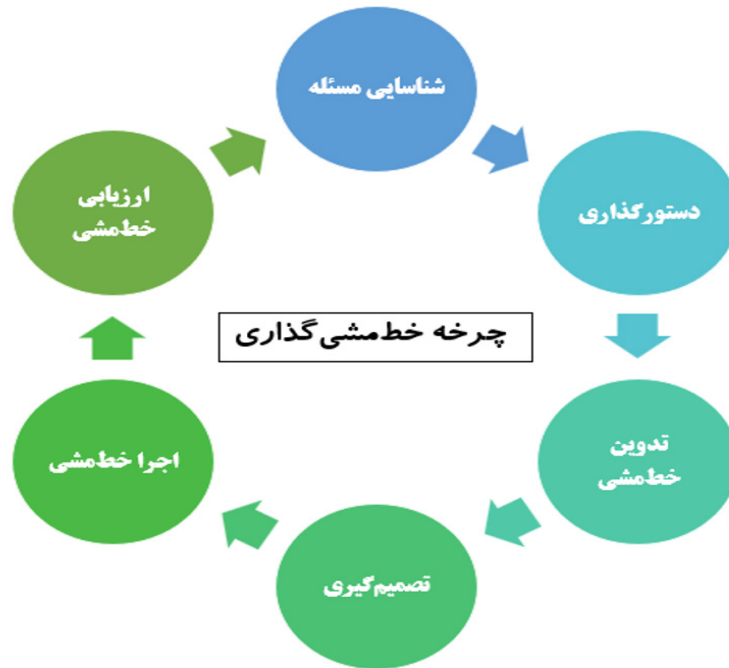


خط‌مشی عمومی، تدبیر حاکمیت‌ها در برابر مسائل و مشکلات است. توماس دای (۱۹۷۲) خط‌مشی عمومی را آن چیزی می‌داند که حکومت تصمیم می‌گیرد که انجام می‌دهد یا کنار می‌گذارد [۱۷]. گای پیترز (۲۰۰۱) خط‌مشی عمومی را مجموعه فعالیت‌های حکومتی می‌داند که تأثیر مستقیم یا غیرمستقیم بر زندگی شهروندان دارد [۱۸]. همچنین خط‌مشی عمومی شامل تصمیمات سیاسی برای اجرای برنامه‌ها جهت دستیابی به اهداف اجتماعی دانسته شده است [۱۹]. با مقایسه تعاریف مذکور و دستور کار نهادی مجلس شورای اسلامی، می‌توان بسیاری از تصمیمات و قوانین مجلس شورای اسلامی را، خط‌مشی عمومی دانسته و مجلس را از مهم‌ترین نهادهای خط‌مشی‌گذار در جمهوری اسلامی ایران دانست.

در ادبیات مربوط به مراحل مختلف چرخه خط‌مشی‌گذاری تفاوت‌هایی وجود دارد. باین حال غالب این ادبیات، شناسایی مسئله و اهداف خط‌مشی‌گذار، دستور کارگذاری مسائل، تدوین خط‌مشی‌ها برای دستیابی به آن اهداف، انتخاب و مشروعیت بخشیدن به اقدامات خط‌مشی،

اجرا و ارزشیابی را توصیف می کنند [۲۰]. شکل ۱، چرخه خط مشی گذاری را نشان می دهد [۲۱].

شکل ۱. چرخه خط مشی گذاری عمومی [۲۱]



با در نظر گیری کارکردهای مجلس شورای اسلامی، رصد و ارتباطات نمایندگان با حوزه انتخابیه و کشور و سپس ارائه پیشنهاد طرح تقنینی را می توان مرحله اول از چرخه خط مشی گذاری یعنی مسئله یابی و بخشی از دستور کار گذاری (ورود مسئله به دستور کار عمومی) دانست. همچنین ادامه مرحله دستور کار گذاری (ورود مسئله به دستور کار نهادی) به همراه مرحله تدوین و تصمیم گیری در مجلس شورای اسلامی، در مراحل مختلف تقنین به شکل متداخل اتفاق می افتد. پس از نهایی شدن و ابلاغ خط مشی ها و قوانین و اجرای آنها توسط قوه مجریه، مجلس نقش مهمی در مرحله نظارت بر اجرا و ارزشیابی اجرا بر عهده خواهد داشت.

از حیث وظیفه نمایندگی، مجلس شورای اسلامی و نمایندگان، دو شأن اصلی تقنین و نظارت را دارند. تجلی عملی این دو شأن و ماحصل آنها، باید نمایندگی از مردم و جامعه و رتق و فنق امور آنها باشد. سنجش این امر، جزء با ارتباط مستقیم و بی واسطه با شهروندان محقق خواهد شد. علاوه بر این، بوروکراسی و ساختار اجرایی دولت به دلایل متعددی که پرداختن به آن از حوصله این گزارش خارج بوده، در موارد متعددی با ناکارآمدی و کژکارکرد مواجه است. این امر، ضرورت وجود جایگاهی واجد اختیارات متناسب که بتواند در رفع و رجوع به این کژکارکردها به حاکمیت کمک کند را ضروری ساخته است. نمایندگی مجلس، این ظرفیت را داراست. بنابراین امور نمایندگی که به ارتباط مستقیم با شهروندان و شنیدن دغدغه ها و مسائل جاری بر زمین مانده به شکل مستقیم ختم می شود، اگر اهمیتش از دو شأن ابتدایی بیشتر نباشد، کمتر نیست.

ضروری است هر چارچوب پیشنهادی در هوشمندسازی و مردمی سازی پارلمان، این ابعاد (مراحل قانونگذاری و نظارت) و شئون مختلف (قانونگذاری، نظارت، امور نمایندگی) را در نظر داشته باشد. همچنین به علت اینکه فلسفه وجودی مجلس شورای اسلامی، قانونگذاری است، می توان پیشنهادهای چارچوب را از منظر مرحله اعمال اثر، به سه مرحله قبل، حین و پس از قانونگذاری تقسیم کرد.

علاوه بر این، به منظور تهیه نقشه راه جامع و نظام مند در حوزه هوشمندسازی و مردمی سازی مجلس شورای اسلامی لازم است: اولاً، سطوح



مشارکت شهروندی مشخص شود. ثانیاً، عرصه‌های مشارکتی مردمی تشریح شود. ثالثاً، ناظر به هر سطح و هر عرصه، اقدامات لازم، بستر انجام این اقدامات و تقسیم کار نهادی و سازمانی لازم، بیان شود. در ادامه این سه بُعد تشریح می‌شود.

۴-۱. سطوح مشارکت مردمی

اولین موضوع مهم برای بحث مردمی‌سازی و هوشمندسازی پارلمان این است که سطوح مشارکت مردمی و شهروندی مشخص شود. مردمی‌سازی مجلس شورای اسلامی به این معنا نیست که مردم در همه عرصه‌ها و همه سطوح باید مشارکت داشته باشند و نوع مشارکت تمامی شهروندان اعم از خبرگان، ذی‌نفعان، عموم مردم و... نیز یکسان باشد. حتماً باید با تقسیم‌بندی و گونه‌شناسی انواع مشارکت و سطوح آن، زمینه مناسب براساس شرایط نظام حکمرانی و قانونگذاری کشور فراهم شود. در یک تقسیم‌بندی سطوح مشارکت مردمی را می‌توان در چهار سطح بیان کرد:

شفافیت و آگاه‌سازی شهروندان: در مجالس قانونگذاری برخی از امور باید صرفاً به اطلاع مردم برسد و مردم از آن آگاه باشند. برای مثال مشروح مذاکرات صحن علنی، مشروح مذاکرات کمیسیون‌ها، پیشنهادهای نمایندگان در رابطه با طرح‌ها و لوایح و... این سطح از مشارکت صرفاً ارائه داده و اطلاعات از طریق پلتفرم‌های هوشمند یا رسانه‌های صوتی و تصویری یا فضای مجازی به مردم و شهروندان است. در اصل (۶۹) قانون اساسی کشور،^۱ به ضرورت به اطلاع عموم رسیدن مذاکرات مجلس (با صلاحدید اقتضائات) تأکید شده است. همچنین قانون «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» نیز مجلس شورای اسلامی، هیئت‌وزیران، شوراهای اسلامی شهر و روستا، هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، هیئت عمومی دیوان عالی کشور، مراجع اختصاصی اداری و شوراهای موضوع این قانون را ملزم به انتشار مشروح مذاکرات خود اعم از صحن و کمیسیون‌های تابع آنها و آرای مأخوذه از اعضا را به تفکیک اسامی موافق، مخالف، ممتنع و کسانی که در رأی‌گیری شرکت نکرده‌اند، کرده است. همچنین مضمولان این قانون را موظف به انتشار داده‌ها و اطلاعات مربوط به آن دستگاه می‌باشد اعم از اطلاعات مدیران و کارکنان، اموال و دارایی‌ها، درآمد و هزینه‌ها، فرصت‌های شغلی، فرایندها و مراحل اداری اخذ و صدور هر گونه مجوز، تمامی اسناد و قوانین بالادستی حوزه فعالیت خود و مواردی از این دست، از طریق سامانه‌های مربوط به خود دستگاه، کرده است.

مشورت‌گیری و دریافت بازخورد از شهروندان: سطح دوم مشارکت مردمی و شهروندی، به‌دست آوردن بازخورد عمومی در مورد تجزیه و تحلیل راهکارها و پیشنهادهای تقنینی و نظارتی است. در این سطح تلاش می‌شود با انجام پیمایش‌ها و نظرسنجی‌های دقیق و همچنین بسترسازی برای دریافت نظرات مردم و شهروندان در رابطه با تصمیمات تقنینی یا نظارتی، دریافت بازخورد از شهروندان انجام شود. مشورت‌گیری از شهروندان به معنای اعمال نظر آنها یا تفویض امور تقنینی و نظارتی به آنها نیست. برای مثال یک فراخوان عمومی داده می‌شود تا مردم و نخبگان نظرات‌شان را در رابطه با یک طرح یا لایحه پیشنهادی ارائه دهند.

همکاری و درگیرسازی شهروندان: سطح سوم مشارکت ناظر به کار مستقیم با مردم در فرایندهای قانونگذاری و نظارت است. برای اطمینان از اینکه دغدغه‌ها و خواسته‌های عمومی به‌طور مداوم درک و در نظر گرفته می‌شوند، در این مرحله شهروندان و مردم حضورشان در برخی فرایندهای تقنینی یا نظارتی به‌صورت مجازی یا حضوری اتفاق می‌افتد و به‌صورت مستقیم و رسمی در فرایندها به رسمیت شناخته می‌شوند. برای مثال در برخی از کشورها، مردم می‌توانند با جمع‌آوری طومار و امضای شروع‌کننده یک فرایند قانونگذاری باشند.

توانمندسازی و تفویض تصمیم‌گیری به شهروندان: در این سطح از مشارکت، قانونگذار برخی از امور را به‌دلیل توانمندی شهروندان به آنها واگذار می‌کند. همه‌پرسی‌های الزامی یک نمونه از این سطح از مشارکت هستند. در قانون اساسی کشور هم اصل (۵۹) قانون اساسی به این مورد اشاره دارد. در اصل (۵۹) قانون اساسی آمده است: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. در خواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد». این سطح از مشارکت شامل، مراحل مختلف تقنین و نظارت می‌شود که در جدول چارچوب پیشنهادی نیز

۱. اصل (۶۹): مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود. در شرایط اضطراری، در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، به تقاضای رئیس‌جمهور یا یکی از وزرا یا ۱۰ نفر از نمایندگان، جلسه غیر علنی تشکیل می‌شود.

قابل مشاهده است.

با توجه به نکاتی که بیان شد یکی از بخش های مهم که در نقشه راه مردمی سازی و هوشمندسازی مجلس شورای اسلامی و طراحی پلتفرم و سامانه جامع باید در نظر گرفته شود، سطوح مشارکت مردمی یا شهروندی است. در این سامانه باید برای سطوح اول تا سوم مشارکت ساز و کارهایی اندیشیده شود. سطح چهارم که مبتنی بر تفویض تصمیم گیری به شهروندان است، در این مرحله صرف نظر خواهد شد.

۲-۴. عرصه های مشارکت شهروندی

محور مهم دیگری که در نقشه راه جامع مردمی سازی و هوشمندسازی مجلس شورای اسلامی باید مدنظر قرار بگیرد، عرصه های مشارکت مردمی و شهروندی است. بدین معنا که مشارکت مردم در کدام مرحله از فرایندهای تقنینی و نظارتی صورت بگیرد. در یک تقسیم بندی می توان ۸ عرصه مشارکت شهروندی در مجلس شورای اسلامی را بر شمرد که در ادامه با معرفی و ذکر مثال هایی تشریح می شود:

مسئله یابی و شناسایی مسائل: مردم به طور روزمره و به صورت واقعی تصمیمات و اقدامات حاکمیت از جمله آثار قوانین را درک می کنند. مسائل و مشکلاتی که مردم بیان می کنند، یکی از منابع مهم برای نهادهای سیاستگذار و قانونگذار است. البته باید توجه کرد که مردم و شهروندان در اکثر مواقع عوارض و آثار تصمیم های سیاستی و تقنینی را درک کرده و عوارض را به عنوان مسئله بیان می کنند. در اینجا لازم است حتماً تحلیل های دقیق و علمی توسط بازوهای پژوهشی، تقنینی و نظارتی از مسائل و مشکلاتی که مردم بیان می کنند، انجام شود و پیشنهادهای سیاستی و تقنینی برای حل آنها به قانونگذاران ارائه شود. برای مثال می توان سامانه ای را فراهم کرد که مردم ناظر به یک قانون خاص مانند قانون پایانه های فروشگاهی بیابند و مسائل و مشکلاتی که این قانون ایجاد کرده است را بیان کنند.

تصمیم سازی و تعیین اولویت: یکی دیگر از عرصه های مشارکت شهروندی این است که اولویت های سیاستی و تقنینی توسط مردم انتخاب شود. در این گونه مواقع، مردم اولویت های تقنینی را برای پارلمان یا کمیسیون های تخصصی مشخص می کنند. مجلس شورای اسلامی سه طرح یا لایحه عادی را می خواهد در دستور کار قرار دهد و سامانه ای طراحی و از مردم نظر خواهی شود که این طرح ها و لوایح را از ۱ تا ۳ اولویت بندی کنند. این کار باعث می شود که مردم اولویت های خودشان را برای قانونگذاران مشخص کنند.

مشارکت در تدوین و وضع قوانین: وقتی فرایند قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی آغاز شد نیز می توان زمینه ها و بسترهای لازم را به صورت ساختارمند و نظام مند برای مشارکت شهروندی فراهم کرد. در این عرصه مشارکتی برای مثال می توان پس از تصویب طرح ها و لوایح توسط کمیسیون ها، زمینه را برای مشارکت شهروندان و پیشنهاددهی برای اصلاح آن فراهم کرد.

مشارکت در عرصه نظارت و ارزشیابی: یکی از کارکردهای مهم مجلس در کنار قانونگذاری، امر نظارت است. مشارکت مردمی در امر نظارت نیز باعث توانمندسازی و ارتقای قابلیت های پارلمان در این امر می شود. در اینجا باید به خصوص با استفاده از ظرفیت اصل (۹۰) قانون اساسی و کمیسیون اصل (۹۰) زمینه را برای حضور حداکثری مردم در امر نظارت و ارزشیابی آثار قوانین به کار بست.

مشارکت در عرصه مطالبه گری و تقویت کارکرد نمایندگی: یکی دیگر از عرصه های مشارکت مردمی در پارلمان ها، مطالبه گری آنها از نمایندگان منتخب است. مجلس شورای اسلامی، ماهیت مردمی دارد و نباید ارتباط مردم با نمایندگان شان قطع شود. در مشارکتی و مردمی سازی پارلمان حتماً باید زمینه ارائه نظر مردم در رابطه با نمایندگان منتخب خودشان و همچنین مطالباتی که از آنها دارند فراهم باشد. برای تحقق مردمی سازی و هوشمندسازی در هر یک از عرصه های متناسب با سطوح مشارکت مردمی باید اهداف روشن بوده، ابزارهای مشارکت شهروندی مشخص و نهادها و واحدهایی که مسئولیت راهبری آن حوزه مشارکت مردمی را دارند مشخص باشد. با توجه به ماتریسی که ارائه شده است، به منظور مردمی سازی و هوشمندسازی مجلس شورای اسلامی، باید ۳۲ مدل مشارکت مردمی در سامانه ای جامع به صورت ساختارمند و نظام مند مشخص شده و زمینه لازم برای هوشمندسازی و مردمی سازی واقعی پارلمان فراهم شود.

در چارچوب پیشنهادی، عرصه مسئله یابی و اولویت بندی به علت وابستگی و عدم امکان تفکیک در ساز و کارهای مجلس شورای اسلامی، با یکدیگر تلفیق شده است.



۳-۴. تفکیک کار کردی

بعد سوم چارچوب پیشنهادی مربوط به تفکیک اقدامات، بستر پیشنهادی جهت انجام این اقدامات و تقسیم کار نهادی و سازمانی در به کارگیری این بستر، ذیل هر سطح و عرصه مشارکت است. تفکیک این سه کارکرد خواهد توانست در روشن تر شدن مسیر اجرایی مورد نیاز و امکان سنجی و تسهیل اجرایی سازی این چارچوب کمک کننده باشد.

بنابر مطالب بیان شده، چارچوب کلی پیشنهادی نقشه راه مردمی سازی و هوشمندسازی مجلس در جدول ۳، قابل مشاهده است:

جدول ۳. نقشه راه مردمی سازی و هوشمندسازی مجلس

وظیفه نمایندگی		تقنین		نظارت	امور نمایندگی
مرحله اعمال اثر		پیش از قانونگذاری	حین قانونگذاری	حین و پس از اجرای قانون	تمامی مراحل
عرصه مشارکت سطح مشارکت		مسئله یابی و اولویت بندی	صورت بندی و شکل گیری قوانین	نظارت و ارزیابی اجرای قوانین	مطالبه گری و تقویت کارکرد نمایندگی
اقدامات		ارائه جزئیات طرح یا لایحه در دست بررسی	ارائه جزئیات طرح یا لایحه مصوب	ارائه جزئیات فرایندهای نظارتی جاری مجلس	ارائه جزئیات عملکرد نماینده در مجلس
شفافیت و آگاه سازی شهروندان		سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی ^۱	سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی	سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی	سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی
تقسیم کار نهادی		مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه با همکاری معاونت قوانین	مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه با همکاری معاونت قوانین	مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه با همکاری معاونت نظارت	مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه
اقدامات		کشف مشکلات و ارائه مسائل مدنظر به شهروندان و درخواست اولویت بندی	ارائه متن پیش نویس قانونی و درخواست پیشنهاد از شهروندان	نظر سنجی از شهروندان در خصوص کیفیت قوانین اجرا شده	پیگیری برخط مکاتبات و درخواست ملاقات با نماینده
مشورت گیری و دریافت بازخورد از شهروندان		سامانه مشارکت در مسئله یابی / زیر سامانه اولویت بندی مسائل	سامانه مشارکت شهروندی در قانونگذاری / زیر سامانه جمع سپاری پیش نویس	مرکز افکار سنجی	سامانه ارتباطات مردمی نمایندگان
تقسیم کار نهادی		مرکز پژوهش های مجلس با همکاری کمیسیون های تخصصی، مرکز فناوری اطلاعات و معاونت قوانین	مرکز پژوهش ها با همکاری کمیسیون های تخصصی، مرکز فناوری اطلاعات و معاونت قوانین	مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی	مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه با همکاری دفاتر تخصصی نمایندگان

۱. در این سامانه لازم است که تمامی اطلاعات ناظر به طرح ها و لوایح و همچنین مشروح مذاکرات کمیسیون ها و صحن علنی، تذکرها و پیشنهادهای نمایندگان برای اصلاح طرح ها و لوایح، سوالات از وزرا و فرایندهای استیضاح ها و آرای نمایندگان با طراحي دستورالعملی در دسترس شهروندان قرار بگیرد.

امور نمایندگی	نظارت	تقنین		وظیفه نمایندگی		
انتقال مشکلات ملی یا محلی به نماینده	دریافت گزارشات نظارتی از شهروندان	ارائه مصوبه مجلس به منظر عموم و دریافت بازخورد از شهروندان تا مدت مشخص	دریافت پیش نویس قانونی از شهروندان	دریافت مسائل پیشنهادی از سمت شهروندان و اولویت بندی توسط ایشان	اقدامات	همکاری و درگیرسازی شهروندان
سامانه ارتباطات مردمی نمایندگان	سامانه نظارت عمومی یکپارچه مجلس / آمبودزمان	سامانه مشارکت شهروندی در قانونگذاری / زیرسامانه دریافت بازخورد مصوبات	سامانه مشارکت شهروندی در قانونگذاری / زیرسامانه مشارکت در تدوین قوانین	سامانه مشارکت در مسئله یابی زیرسامانه مسئله یابی در حوزه تقنین	بستر پیشنهادی	
مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه با همکاری دفاتر تخصصی نمایندگان و مرکز پژوهش های مجلس	کمیسیون اصل (۹۰) با همکاری معاونت نظارت و مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه	معاونت قوانین با همکاری مرکز پژوهش ها و مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه	مرکز پژوهش ها با همکاری معاونت قوانین و مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه	مرکز پژوهش ها با همکاری کمیسیون های تخصصی و مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه	تقسیم کار نهادی	
-	اصل (۵۹) قانون اساسی؛ در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد.		-	-	اقدامات	توانمندسازی و تفویض تصمیم گیری به شهروندان
-	سامانه همه پرسی مجلس شورای اسلامی		-	-	بستر پیشنهادی	
-	هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی با همکاری مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه		-	-	تقسیم کار نهادی	

مأخذ: براساس یافته های تحقیق.

هر کدام از موارد فوق شامل جزئیات بیان شده یا زیر سامانه های پیشنهادی، نیازمند تفصیل است که در ادامه تکمیل و در پایان گزارش تجمیع خواهد شد.

فرایند قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی بر مبنای آیین نامه داخلی،^۱ مبتنی بر بررسی طرح های پیشنهادی نمایندگان / شوراهای عالی استان ها یا لوایح پیشنهادی دولت / قوه قضائیه در کمیسیون تخصصی و سپس در صحن علنی است. شایان ذکر است که مرحله بررسی پیش طرح یا لایحه در معاونت قوانین و سپس تکمیل امضاها تا ثبت نهایی در سامانه، به علت ارتباط با فرایند اداری داخلی مجلس، در این قسمت نادیده گرفته شده و مراحل پس از ثبت طرح یا لایحه در سامانه، مدنظر خواهد بود. مراحل این فرایند پس از ثبت طرح یا لایحه در سامانه در شکل ۲ نشان داده شده است:

۱. مواد (۱۲۷ تا ۱۶۲).

شکل ۲. مراحل تقنین در مجلس



مأخذ: براساس یافته‌های تحقیق.

در ادامه در خصوص طرح‌ها یا لویحی که در هر کدام از ایستگاه‌های چهارگانه قرار دارند، توضیحاتی ارائه و پیشنهادهایی ناظر بر مردمی‌سازی و هوشمندسازی مطرح خواهد شد.

۵. مسئله‌یابی، اولویت‌بندی و دستور کار گذاری (ایستگاه‌های ۱ و ۲)

در این بخش، ابتدا ادبیات مربوط به شناسایی مسئله و دستور کار گذاری به اجمال مرور شده و سپس پیشنهادهایی ناظر بر مشارکت‌دهی و شفاف‌سازی در این دو مرحله بیان خواهد شد.

۵-۱. شناسایی مسئله یا مسئله‌یابی

شناسایی مسئله^۱ یا مسئله‌یابی، اولویت‌بندی و دستور کار گذاری^۲ مسائل در عمل، ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند [۲۲]. به همین علت در این بخش به آنها پرداخته می‌شود.

شناسایی مشکل که مرحله ابتدایی چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی است به علت آثار فراوان بر مراحل بعدی اهمیت بسیار زیادی دارد. تعریف مسئله را می‌توان یک روایت علیّی تعریف کرد که ۱. مسئله و آسیب را مشخص می‌کند، ۲. توضیح می‌دهد که چه چیزی باعث آنها شده است، ۳. کسانی که باعث مشکل شده‌اند را مشخص می‌کند، ۴. ادعا می‌کند که دولت مسئول حل آن مسئله است [۲۲]. برخی از این مسائل در دستور کار قرار خواهند گرفت. دستور کار مجموعه‌ای از مشکلات، درک علل، نمادها، راه‌حل‌ها و سایر عناصر مشکلات عمومی است که مورد توجه افراد جامعه و مقامات دولتی آنها قرار می‌گیرد [۲۳].

مسائل متعددی در یک بازه زمانی مشخص در یک جامعه قابل مشاهده هستند. از طرف دیگر نظام حاکمیت، شامل پارلمان و دولت، به علت محدودیت‌های مختلفی از جمله منابع، زمان محدود و فشارهای مختلف سیاسی و اجتماعی، ظرفیت محدودی در دستور کار گذاری مسائل دارند؛ بنابراین طبیعی است که مسائل مختلف جهت در دستور کار گرفتن با یکدیگر رقابت کنند.

احزاب، گروه‌ها و ذی‌نفعان مختلف بنابر مصالح و منافع خود از مطرح‌شدن برخی مسائل حمایت و از برخی دیگر جلوگیری خواهند کرد. همچنین ممکن است ایشان در خصوص یک مسئله مشخص، برداشت‌ها و تصاویر متفاوتی داشته باشند. بنابراین می‌توان مرحله مسئله‌یابی را بسیار مورد مناقشه مختلف دانست. حتی زمانی که یک مسئله خاص در دستور کار قرار می‌گیرد، همچنان گروه‌های مختلف در ارائه و غلبه تصویر خویش از مسئله به رقابت و کشمکش خواهند پرداخت. زیرا امکان تأثیرگذاری بر دستور کار منبع مهمی از قدرت است. علت این امر

1. Problem Identification
2. Agenda Setting

آن است که نهادهای قانونگذار به «اولین محرک‌ها» امتیاز می‌دهند و گروهی که اولین بار با موفقیت یک مشکل را توصیف می‌کند، همان گروهی است که راه‌حل‌های آن را تعریف می‌کند و در نتیجه در بحث خط‌مشی‌گذاری غالب می‌شود [۲۳] و [۲۲].

همچنین لازم است بر این نکته نیز تأکید کرد که مسائل ساخت اجتماعی دارند و تعریف مسئله، متأثر از تفاسیر و «ساخت اجتماعی» متفاوت است [۲۲]. باید در این فرض که مسائل مدنظر خط‌مشی به‌طور طبیعی در جامعه وجود دارد، بازاندیشی شود [۲۰]. شیوه تعریف مشکل، مجموعه پاسخ‌های قابل عملیاتی‌سازی در خصوص مسئله را تعیین می‌کند که می‌توانند بسیار متفاوت باشند. برای نمونه اینکه مسئله بیکاری، مشکلی از منظر فقدان آموزش، رکود اقتصادی یا عدم تمایل به جستجوی شغل در نظر گرفته شود، راه‌حل‌های متفاوتی ایجاد خواهد کرد.

برخی از مسائل به‌رغم عدم وجود یک مشکل اجتماعی اصیل که لازم به حل است، صرفاً به‌علت اینکه در تصور شهروندان مسئله هستند، مطرح می‌شوند. برخی از مسائل ممکن است عارضه‌های مسائل مهم‌تری باشند که لازم است به‌جای پرداختن به عارضه‌ها، به ریشه‌های آنها پرداخته شود. برخی مسائل به‌علت پیچیدگی، دشواری تعریف، مقاومت در برابر حل و اصطلاحاً بدخیم بودن،^۱ صرفاً به‌صورت موقت و ناقص قابل رسیدگی هستند. برای نمونه مسئله فقر در کشورهای مختلف یک مسئله بدخیم است. همچنین چارچوب‌دهی،^۲ به‌معنای استفاده انتخابی از دانش و اطلاعات در مورد یک مشکل و روابط علی‌پیرامون آن جهت برجسته کردن ابعادی از مسئله و کم‌رنگ کردن ابعادی دیگر نیز لازم به توجه بوده که توسط بازیگران مختلف قابل به‌کارگیری است [۲۲]. این موارد در مرحله شناسایی مسئله باید مدنظر قرار داشته باشند.

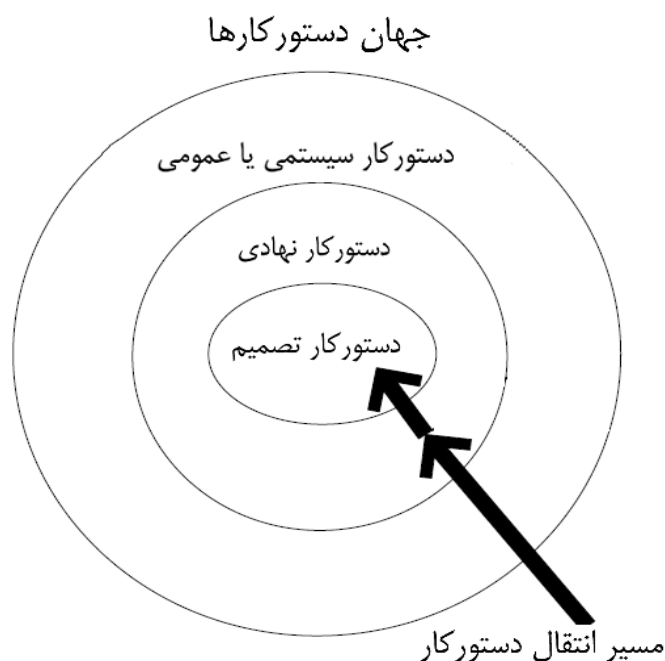
ضعف مشارکت در این مرحله باعث می‌شود مسائل به‌شکل نیمه‌ساختار یافته یا بد ساختار یافته، شناسایی شده و در دستور کار قرار بگیرند، حتی در برخی موارد اشتباه نوع سوم (حل مسئله غلط) رخ دهد که حاصل فقدان مشارکت یا نداشتن بین‌الذهان مشترک از مسئله توسط مشارکت‌کنندگان اعم از مردم، نخبگان و خط‌مشی‌گذاران است که خط‌مشی‌گذاری مشارکتی بنا بر آنچه ذکر خواهد شد، می‌تواند این خلأ را رفع کند. هر چند لازم به ذکر است که به‌رغم ظرفیت عموم مردم در شناسایی مسئله، ریشه‌یابی و صورت‌بندی مسئله به‌نحوی که باید در دستور کار قرار بگیرد، نیازمند بررسی تخصصی و کارشناسی نظرات شهروندان توسط کارشناسان آن حوزه است. نقش مرکز پژوهش‌ها و کمیسیون‌های تخصصی در این امر لازم به توجه است.

۲-۵. دستور کار گذاری

پس از شناسایی مسائل مختلف، تعدادی از آنها در دستور کار قرار خواهند گرفت. انواع مدل‌های دستور کار گذاری را شامل مدل ابتکار بیرونی، مدل بسیج عمومی، مدل دسترسی داخلی و... دانسته‌اند [۲۱] که بررسی هر کدام از این موارد نیازمند گزارشی مستقل است. با این حال دستور کار را به سطوح مختلفی تقسیم‌بندی کرده‌اند که در شکل ۳ این سطوح قابل مشاهده است [۲۳]:

1. Wicked Problem
2. Framing

شکل ۳. سطوح مختلف دستور کار [۲۳]



در خارجی‌ترین سطح، جهان دستور کارها قرار دارد که شامل تمام ایده‌هایی است که ممکن است در یک جامعه یا یک نظام سیاسی مطرح و مورد بحث قرار گیرد. تکمیل و جهت‌دهی این ایده‌ها به سمت سطوح بعدی دستور کار، علاوه بر چارچوب‌های قانونی، متأثر از فشار اجتماعی و هنجارهای فرهنگی جامعه است. ایده‌هایی که با این شرایط سازگار باشند می‌توانند وارد دستور کار سیستمی شوند. دستور کار سیستمی شامل همه موضوعاتی است که معمولاً توسط اعضای جامعه سیاسی مستحق توجه عمومی دانسته شده و در صلاحیت قانونی مقامات دولتی موجود تلقی می‌شود. مرز بین دستور کار سیستمی و جهان دستور کارها نشان‌دهنده حد «صلاحیت قانونی اقتدار دولتی موجود» است.

اگر یک مشکل یا ایده با موفقیت از دستور کار سیستمی خارج شود، به دستور کار نهادی، زیرمجموعه‌ای از دستور کار سیستمی گسترده‌تر، منتقل می‌شود. دستور کار نهادی «لیستی از مواردی است که به‌صراحت برای بررسی فعال و جدی تصمیم‌گیرندگان ذی‌صلاح آماده شده است». زمان یا منابع محدود در دسترس هر نهاد یا جامعه باعث می‌شود که فقط تعداد محدودی از موضوعات به دستور کار نهادی برسند. با این حال، از مسائل موجود در دستور کار نهادی مسائل کمی به مرحله تصمیم‌گیری می‌رسند که شامل مواردی است که در شرف اقدام توسط یک نهاد حاکمیتی هستند.

در مجلس شورای اسلامی از طریق رصد و ارتباط نمایندگان با حوزه انتخابیه جهان دستور کارها شناسایی شده و برخی از این مسائل از طریق مطرح کردن چالش‌ها در رسانه‌ها و ارائه طرح توسط نمایندگان وارد دستور کار سیستمی می‌شود. لوایح ارائه شده از سمت دولت نیز در دستور کار سیستمی نسبت به مجلس قرار دارند. این طرح‌ها و لوایح پس از اعلام وصول در دستور کار نهادی مجلس شورای اسلامی قرار گرفته و پس از بررسی در کمیته تخصصی و تهیه گزارش کمیسیون، در دستور کار تصمیم‌گیری نسبتاً پایین قرار دارند، تا زمانی که جهت رأی‌گیری در دستور کار روزانه صحن عمومی وارد شوند.

به‌رغم اینکه مراحل تدوین و تصویب پس از مرحله ورود به دستور کار نهادی تا مرحله نهایی به‌شکل متداخل با یکدیگر حضور خواهند داشت، جهت سادگی، این دو مرحله در بخش بعدی بررسی می‌شوند:

در پایان گفتنی است که یک مشکل اجتماعی (از سطح جهان دستور کارها) تنها در صورتی ممکن است به یک مشکل سیاسی (سطح دستور کار نهادی) تبدیل شود که سه معیار زیر را داشته باشد: ۱. موضوع باید مورد توجه تعداد زیادی از مردم قرار گیرد؛ ۲. تعداد قابل توجهی از جمعیت باید خواهان اقدام باشند و ۳. دولت باید بتواند به آن رسیدگی کرده و چاره‌اندیشی آن در توان دولت باشد [۲۲]. در ادامه پیشنهادهای ناظر بر هر سطح مشارکت مطرح خواهد شد.

۳-۵. پیشنهادهای ناظر به شفافیت و آگاه‌سازی شهروندان

پیشنهاد می‌شود جهت تحقق پیشنهادهای ناظر بر شفافیت و آگاه‌سازی شهروندان در عرصه‌های مختلف مشارکت، سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی با مختصاتی مشخص در نظر گرفته شود. در ادامه نیز ناظر به شکل ۲، که مبتنی بر آیین‌نامه داخلی فعلی مجلس شورای اسلامی است، موارد پیشنهادی در عرصه مسئله‌یابی، اولویت‌بندی و دستور کارگذاری، جهت لحاظ در سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی بیان خواهد شد.

طرح‌ها یا لوایح که در ایستگاه شماره ۱ قرار دارند شامل طرح‌ها و لوایحی است که مرحله بررسی در معاونت قوانین مجلس را طی کرده و منتظر اعلام وصول در صحن علنی و ورود به دستور کار نهادی مجلس شورای اسلامی هستند تا پس از آن به کمیسیون تخصصی مربوطه و مرکز پژوهش‌ها جهت اعلام نظر، ارجاع شوند.^۱ در خصوص این موارد، متن طرح پیشنهادی به همراه امضاکنندگان آن یا متن لایحه پیشنهادی و وضعیت فوریت (عادی / یک‌فوریتی / دو‌فوریتی / سه‌فوریتی) و شور (یک‌شوری / دو‌شوری) آن، باید در سامانه شفافیت مجلس، قابل نمایش باشد. همچنین تاریخ ثبت در سامانه قوانین مجلس نیز لازم به اعلام است.

پس از اعلام وصول طرح یا لایحه عادی یا یک‌فوریتی، یک نسخه از آن برای کمیسیون اصلی، فرعی و مرکز پژوهش‌های مجلس ارسال خواهد شد.^۲ این موارد در ایستگاه شماره ۲ متوقف خواهند شد. در این مرحله طی بازه‌های زمانی مشخص به تناسب عادی یا یک‌فوریتی بودن طرح یا لایحه، کمیسیون‌های فرعی و سایر نمایندگان فرصت ارائه پیشنهاد به کمیسیون اصلی را دارند.^۳ همچنین کمیسیون اصلی صلاحیت تشکیل کارگروه کارشناسی در مرکز پژوهش‌های مجلس جهت بررسی طرح یا لایحه مدنظر را دارد.^۴ در خصوص طرح‌ها و لوایح در این ایستگاه، علاوه بر متن پیشنهادی اولیه و تاریخ ثبت در سامانه، تاریخ اعلام وصول، کمیسیون اصلی و فرعی، گزارش مرکز پژوهش‌ها برای کمیسیون (در صورت آماده شدن)، پیشنهادهای کمیسیون‌های فرعی و سایر نمایندگان مختلف، لازم به نمایش در سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی هستند.

پیشنهاد می‌شود اجرایی‌سازی این امور در سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی، بر عهده مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه با همکاری معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی سپرده شود.

۴-۵. پیشنهادهای ناظر به مشورت‌گیری و دریافت بازخورد از شهروندان

در این عرصه در سطح مشورت‌گیری از شهروندان، دریافت پیشنهادهای مردمی و عمومی در اولویت‌بندی مسائل ارائه شده به شهروندان، پیشنهاد می‌شود. این امر می‌تواند از طریق سامانه اولویت‌بندی مسائل که امکان دریافت مشورت عمومی در خصوص ترتیب اولویت مسائل مشخص شده را فراهم می‌کند، محقق شود. پیشنهاد می‌شود این وظیفه نیز بر عهده مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با همکاری کمیسیون‌های تخصصی مجلس سپرده شود.

۱. مواد (۱۳۳، ۱۲۷، ۱۳۶ و ۱۴۱) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۲. ماده (۱۴۱).

۳. همان.

۴. ماده (۱۴۲).



۵-۵. پیشنهادهای ناظر بر همکاری و درگیرسازی شهروندان

همان‌طور که بیان شد مسائل عمومی ساخت اجتماعی دارند و نیازمند گفتگو و تدقیق جهت ریشه‌یابی هستند؛ بنابراین بهره‌مندی از آگاهی‌های شهروندان جهت شناسایی دقیق مسائل بسیار راه‌گشا است. این امر می‌تواند قابلیت شناسایی مسائل مبتلا به جامعه در حوزه قانونگذاری، پالایش این مسائل، تدقیق و تبدیل آنها به دستور کار سیستمی را ایجاد کند. در این راستا پیشنهاد می‌شود سامانه مسئله‌یابی در حوزه تقنین در نظر گرفته شود. این سامانه می‌تواند با ارائه دسته‌بندی حوزه‌ای نسبت به مسائل مختلف به شهروندان و دریافت مسائل، چالش‌ها و پیشنهادهای ایشان و پالایش و دسته‌بندی آنها، در مرحله بعد با ارائه نتایج تحلیل‌ها به جمعی از خبرگان حوزه مربوطه، به تدقیق و ریشه‌یابی مسائل اقدام کرده و به وسیله نمایش نتایج و ارائه نتایج به نمایندگان و رسانه‌ها، آنها را در دستور کار سیستمی وارد کند. این امر می‌تواند در مرحله شناسایی مسئله و دستور کارگذاری از چرخه خط‌مشی‌گذاری کمک‌کننده باشد.

با توجه به ماهیت تحلیلی و پژوهشی این امر، پیشنهاد می‌شود وظایف این سطح به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با همکاری کمیسیون‌های تخصصی مجلس و مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه سپرده شود.

۶-۶. تدوین، تصمیم‌گیری و تصویب (ایستگاه‌های ۳ و ۴)

با ارجاع طرح یا لایحه به کمیسیون تخصصی، مجلس وارد مراحل تدوین و شکل‌گیری قانون و سپس تصمیم‌گیری و تصویب آن خواهد شد. این دو مرحله به دلیل وابستگی متقابل و عدم قابلیت تفکیک صریح در فرایند مجلس شورای اسلامی، در یک بخش بررسی خواهد شد. در این بخش نیز پس از معرفی اجمالی مرحله تدوین و بررسی ادبیات تحلیل خط‌مشی مشارکتی، پیشنهادهایی ناظر بر سطوح مختلف مشارکت ارائه خواهد شد.

۶-۱. تدوین^۱

تدوین خط‌مشی شامل تهیه مجموعه‌ای از گزینه‌های ممکن در پاسخ به حل مشکل و جمع‌بندی و ارائه آنها به تصمیم‌گیران نهایی جهت انتخاب است. مرحله تدوین به سؤالاتی از جمله: اهداف و اولویت‌ها چیست؟ برنامه چیست؟ گزینه‌های ممکن چیست؟ هزینه فایده این گزینه‌ها چگونه است؟ عوامل داخلی و خارجی مؤثر بر گزینه‌ها چیست؟ و مواردی از این دست می‌پردازد. شناسایی و پیشنهاد ابزارهای خط‌مشی مناسب جهت اجرای گزینه‌ها نیز از اقتضات این مرحله است [۲۴].

در مرحله تدوین خط‌مشی تعداد بازیگران تأثیرگذار نسبت به مرحله مسئله‌یابی، محدود می‌شود و انتظار می‌رود اکثر فرایندها از چشم عموم شهروندان اتفاق بیفتد. بازیگران اصلی مؤثر در این مرحله بوروکراسی دولتی، کمیسیون‌های مجلس، گروه‌های ذی‌نفع، نخبگان سیاسی و تکنوکرات‌ها و در برخی موارد سازمان‌های بین‌المللی هستند.

با این حال به تدوین خط‌مشی‌ها به شیوه مذکور انتقادهایی مطرح شده که منجر به مطرح‌شدن تدوین خط‌مشی مشارکتی شده است.

۶-۲. تحلیل خط‌مشی مشارکتی

مطالعات مرتبط با تدوین خط‌مشی را می‌توان ذیل مطالعات تحلیل خط‌مشی^۲ جستجو کرد. مطالعات تحلیل خط‌مشی به دنبال پاسخ به این سؤال که (پس از شناسایی مشکل و مسئله) باید چه کاری انجام دهیم و شناسایی گزینه‌های بالقوه می‌پردازد. تحلیل خط‌مشی را ارزشیابی و مطالعه تدوین، تصویب و اجرای یک اصل یا سلسله اقدامات که به منظور بهبود مسائل اقتصادی، اجتماعی یا سایر مسائل عمومی است تعریف کرده‌اند که عمدتاً با گزینه‌های مختلف موجود سروکار دارد [۲۵]. انتقادهایی که در دهه ۹۰ میلادی به فرایندها و پژوهش‌های مطالعات

1. Formulation
2. Policy Analysis

تحلیل خط مشی وارد شده بود شامل غیر دمکراتیک بودن این فرایندها و غلبه چارچوب‌های اثبات‌گرایانه^۱ که موجب توصیه‌هایی غیر دقیق در بسیاری موارد می‌شود، بوده است. این انتقادات، زمینه مطرح‌شدن رویکرد تحلیل مشارکتی خط‌مشی^۲ در مطالعات تحلیل خط‌مشی شد. دیدگاه‌های مختلفی در خصوص تحلیل خط‌مشی مشارکتی وجود دارد که همه آنها بر نفی اثبات‌گرایی و تأکید بر دیدگاه‌های تفسیری، هرمنوتیک و پدیدارشناسانه را مناسب می‌دانند [۲۶].

۳-۶. تصمیم‌گیری^۳

در مرحله بعد که تصمیم‌گیری است، افراد مؤثر بسیار کاهش یافته و محدود به ذی‌صلاح آن، که غالباً نمایندگان مجلس هستند خواهد شد. تصمیم‌گیری سیاسی‌ترین مرحله چرخه خط‌مشی‌گذاری است [۲۱]. این مرحله غالباً با چالش‌ها و بحث‌های حزبی و سیاسی در پارلمان همراه است. خروجی این مرحله خط‌مشی نهایی است که جهت اجرا ابلاغ خواهد شد. با این حال نظام قانونگذاری در جمهوری اسلامی، طبق اصول (۹۳ تا ۹۷) قانون اساسی، شامل مرحله مشروعیت‌بخشی در شورای نگهبان یا طبق اصل (۱۱۲) قانون اساسی، در موارد خاص در مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز می‌شود که می‌توان این مشروعیت‌بخشی را نیز ذیل مرحله تصمیم‌گیری لحاظ کرد.

۴-۶. پیشنهادهای ناظر به شفافیت و آگاه‌سازی شهروندان

مبتنی بر آیین‌نامه داخلی کنونی مجلس پس از بررسی طرح یا لایحه در کمیسیون تخصصی و تهیه گزارش کمیسیون، در صورتی که گزارش مبنی بر رد طرح یا لایحه نباشد، طرح یا لایحه وارد ایستگاه شماره ۳ از شکل ۲، یعنی صحن می‌شود. در این مرحله، گزارش کمیسیون در سامانه بارگذاری شده و کمیسیون‌های فرعی و سایر نمایندگان ظرف مدت ۱۰ روز کاری می‌توانند پیشنهادهای خود را در خصوص اصلاح، برگشت به طرح یا لایحه اصلی و پیشنهادهای الحاقی در هر ماده و اجزای آن یا حذف کل ماده و اجزای آن را در سامانه مطرح کنند تا پس از گذشتن مدت زمان تعیین شده، گزارش کمیسیون در لیست آماده صحن قرار بگیرد.^۴ طرح و لوایح که در ایستگاه شماره ۳ هستند، علاوه بر موارد مذکور قبلی، باید متن گزارش کمیسیون، پیشنهادهای کمیسیون‌های فرعی یا سایر نمایندگان در خصوص گزارش کمیسیون درباره کلیات یا جزئیات هر ماده و گزارش مرکز پژوهش‌ها بر مبنای گزارش کمیسیون جهت صحن علنی، در سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی بارگذاری شود.

پس از ورود طرح یا لایحه به دستور صحن مجلس و بررسی کلیات و جزئیات طرح یا لایحه در صحن علنی،^۵ در خصوص کلیات و پیشنهادهای مختلف در خصوص جزئیات در صحن علنی رأی‌گیری به عمل خواهد آمد. همچنین ممکن است طرح یا موادی از آن به کمیسیون ارجاع شود. پس از طی این مراحل و بررسی مجدد مواد ارجاعی به کمیسیون و نهایی‌سازی در صحن علنی، طرح یا لایحه وارد ایستگاه شماره ۴ که آماده ارسال به شورای نگهبان است، خواهد شد. طرح یا لایحه‌ای که در این مرحله قرار دارد باید علاوه بر سابقه قبلی و موارد مذکور در مراحل قبل، متن نهایی مصوب به همراه جزئیات ارجاعی به کمیسیون (در صورت وجود) به همراه آرای هر یک از نمایندگان در خصوص کلیات و جزئیات^۶ نیز در سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی قابل مشاهده باشد و این اطلاعات تا تصویب نهایی تمام مواد طرح یا لایحه به روزرسانی شود. همچنین در موارد ارجاعی از شورای نگهبان نیز باید مواد اصلاح شده و نتیجه آرای بررسی مجدد آنها در صحن یا نتیجه آرای اصرار مجلس بر نظر قبلی خود و ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز قابل مشاهده باشد.

علاوه بر موارد مذکور، در هنگام بررسی طرح یا لایحه در صورت مطرح‌شدن تقاضای فوریت^۷ یا تقاضای بررسی مطابق اصل (۸۵) قانون

1. Positivism

2. Participative Policy Analysis

3. Decision Making

۴. ماده (۱۴۴).

۵. مواد (۱۴۹ تا ۱۵۳).

۶. براساس ماده (۳) قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها.

۷. ماده (۱۵۵).



اساسی، تقاضای مسکوت ماندن طرح یا لایحه پیش از نهایی شدن^۱ یا تقاضای در دستور قرار گرفتن گزارش رد یا مسکوت توسط کمیسیون^۲، باید تقاضاکنندگان و نتیجه رأی‌گیری در خصوص آن نیز در کنار طرح یا لایحه بیان شود. همچنین نتیجه طرح یا لایحه‌ای که در هر مرحله مسکوت یا بایگانی شده است نیز باید در آن طرح یا لایحه در سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی مشخص باشد. در نهایت پیشنهاد می‌شود مطالب فوق به شکل خط سیر زمانی مطابق شکل ۲ در خصوص هر طرح یا لایحه در هر مرحله قابل مشاهده باشد. اجرایی‌سازی این پیشنهادها در حوزه اختیار مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه است که با همکاری معاونت قوانین مجلس، قابلیت تحقق خواهد داشت.

۵-۶. پیشنهادهای ناظر به مشورت‌گیری و دریافت بازخورد از شهروندان

برای تحقق سطح مشورت‌گیری و دریافت بازخورد از شهروندان در عرصه تدوین و شکل‌گیری قوانین، پیشنهاد می‌شود با بهره‌مندی از سامانه جمع‌سپاری پیش‌نویس قوانین، متن پیش‌نویس قانونی در اختیار عموم قرار گرفته و در خصوص کلیات و جزئیات آن، از سایر نمایندگان، صاحب‌نظران و خبرگان و عموم شهروندان مشورت گرفته شود. با توجه به لزوم تحلیل و تجمیع و ارائه نتایج این مشورت‌خواهی‌ها به نمایندگان مجلس، که نیازمند کار کارشناسی و تخصصی است، پیشنهاد می‌شود اجرایی‌سازی این امر به مرکز پژوهش‌ها با همکاری کمیسیون‌های تخصصی، مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه و معاونت قوانین مجلس سپرده شود.

۶-۶. پیشنهادهای ناظر به همکاری و درگیرسازی شهروندان

ایجاد زمینه مشارکتی‌سازی تدوین خط‌مشی‌ها به شیوه‌ای سنجیده می‌تواند در ارتقای مردم‌سالاری حکومت و کیفیت خط‌مشی‌های اتخاذی مفید باشد که یکی از مهم‌ترین اهداف مردمی‌سازی و هوشمندسازی پارلمان است. لازمه این امر، تعبیه سازوکار مشارکت در تدوین قوانین است که مستلزم اصلاحات اساسی در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی خواهد بود. در این راستا پیشنهاد می‌شود سامانه مشارکت شهروندان در تدوین قوانین در نظر گرفته شود که از طریق آن امکان ارائه پیش‌نویس قانونی توسط شهروندان و خبرگان گوناگون در مسئله‌شناسایی شده وجود داشته باشد. این پیش‌نویس می‌تواند در مراحل بعدی به عرصه نظرسنجی عمومی گذاشته شده و از طریق سازوکارهای جمع‌سپاری، اصلاح و بهینه‌سازی شود. همچنین پیشنهاد می‌شود در این سامانه افراد بسته به سطح دسترسی که شامل ۶ دسته: نماینده مجلس، مقام دولتی در حوزه مربوطه، خبرگان و دانشگاهیان، ذی‌نفعان حوزه مربوطه، شهروندان با اظهار هویت مشخص و عموم شهروندان بدون اظهار هویت خود می‌شود، بتوانند به پیشنهاد اصلاحی، الحاقی، حذف، پیشنهاد بند جدید، اظهار نظر در خصوص مواد فعلی و یا اظهار پسندیدن یا نپسندیدن جزئیات پیش‌نویس کنند. در نهایت باید سامانه نظرات پیشنهادی را پالایش و دسته‌بندی کرده و جهت ارائه به صحن کمیسیون آماده‌سازی کند. پیشنهاد می‌شود علاوه بر دسترسی مستقیم نمایندگان به این سامانه و جزئیات آن، راهبری این سامانه به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی سپرده شود که با همکاری معاونت قوانین مجلس و مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه، امور جاری سامانه را به انجام رسانند.

۱. ماده (۱۹۳).

۲. ماده (۱۴۵).



۷. ارزشیابی قوانین و نظارت بر اجرا

پس از تصویب قانون و ابلاغ آن توسط رئیس مجلس شورای اسلامی و طی فرایند مقتضی، دولت موظف به اجرای قانون است. باین حال مجلس شورای اسلامی طبق مواد (۲۰۶ تا ۲۳۹) آیین نامه داخلی، شأن نظارتی بر قوه مجریه و اجرای قوانین در کشور را دارد که شامل سؤال، تذکر، استیضاح، تحقیق و تفحص، حضور نماینده ناظر در برخی شوراها، نظارت بر بودجه از طریق دیوان محاسبات می شود. همچون بخش های گذشته پس از بیان مختصری از مرحله ارزشیابی خط مشی، نقشه راه مردمی سازی و هوشمندسازی پارلمان بیان خواهد شد.

۷-۱. ارزشیابی

شفافیت، مسئولیت پذیری و پاسخ گویی لازمه بقای یک نظام سیاسی است. پس از تصویب و ابلاغ قانون، قوه مجریه مأموریت می یابد نسبت به تدوین آیین نامه اجرایی اقدام و سپس بخشنامه های لازم را جهت اجرا، تصویب و ابلاغ کند. ناکارآمدی یا اشتباه در هر کدام از مراحل قبلی خط مشی گذاری، خود را در مرحله اجرا نشان خواهد داد؛ بنابراین ضروری است قوانین یا خط مشی ها پس از ابلاغ، به شیوه ای نظام مند، ارزشیابی شده و بازخوردهای لازم به خط مشی گذار ارائه شود. بنا بر تعریف، تحقیقات ارزشیابی یک زیرشاخه جداگانه در علوم خط مشی گذاری است که بر نتایج مورد نظر و پیامدهای ناخواسته خط مشی ها تمرکز می کند [۲۷]. علاوه بر این، نظارت بر اجرا، یکی از مهم ترین مراحل قانون گذاری است که نقش مهمی در سازو کار و ارسای و تعدیل قوا^۱ در کشور دارد.

این سازو کار پیشنهاد تفکیک قوای حکومتی به قوه مجریه، مقننه و قضائیه را می دهد که در قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز مورد تأیید قرار گرفته است. در این سازو کار، نظارت های قوای سه گانه بر یکدیگر متضمن کارکرد صحیح آنها و دنبال کردن منفعت عامه توسط ایشان است. نظارت مجلس شورای اسلامی بر قوه مجریه و سایر نهادهای کشور را می توان در این بستر در نظر داشت. در این راستا قانون اساسی در اصول (۷۷ و ۸۷ تا ۹۰)، وظایف نظارتی مجلس شورای اسلامی را چارچوب دهی کرده است. بر همین مبنا آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، امکان بهره مندی از سازو کارهای نظارتی از جمله طرح سؤال، تذکر، استیضاح، تحقیق و تفحص و... را فراهم کرده است.

علاوه بر این، در بسیاری از مواقع با تغییر شرایط کشور یا تغییرات گسترده جهانی، بسیاری از قوانین مصوب قبلی، کارکرد خود را از دست داده و نیازمند بازنگری خواهند شد. این امر نیز لزوم ارزشیابی قوانین و نظارت بر اجرا را بیش از پیش آشکار می سازد که مجلس شورای اسلامی در این زمینه نیز نقش حیاتی دارد.

در ادبیات خط مشی گذاری، انواع مدل های ارزشیابی خط مشی، ذیل سه عنوان کلی ارزشیابی اداری، ارزشیابی قضایی و ارزشیابی سیاسی دسته بندی شده است [۲۱]. ارزشیابی اداری توسط نهادهای مربوطه و غالباً توسط خود قوه مجریه صورت می گیرد و عمده تمرکز ارزشیابی، بر بهره وری و میزان مصرف منابع و خروجی های خط مشی متمرکز است. بر خلاف ارزشیابی اداری، ارزیابی سیاسی خط مشی ها تقریباً توسط همه افراد با هر علاقه ای به سیاست انجام می شود. این نوع ارزشیابی معمولاً نه سازمان یافته هستند و نه از نظر فنی، پیچیده و اغلب به صراحت جانبدارانه هستند. ارزشیابی سیاسی عمدتاً خود را در رأی گیری ها نشان می دهد. ارزیابی قضایی نیز متمرکز بر میزان عمل به متن قانون مصوب بوده و عمدتاً در هنگام بروز مشکل، توسط قوه قضائیه صورت می گیرد.

علاوه بر موارد فوق، ارزشیابی مشارکتی که در سال های اخیر مطرح شده است، نیز اهمیت فراوانی دارد.

۷-۲. نظارت مشارکتی

شهروندان، مالکان حقیقی حکومت هستند و دولت و مجلس و سایر نهادهای حاکمیتی که از طریق بودجه عمومی تأمین مالی می شوند،

1. Check and Balance



در حقیقت و کلای ملت در راستای دستیابی به اهداف عالی آنها و تحقق منفعت عامه^۱ هستند؛ بنابراین هیچ کس بهتر از خود شهروندان نمی‌تواند ارزشیابی موفق و سنجیده‌ای نسبت به عملکرد نهادهای دولتی و اجرایی داشته باشد. البته این امر، مستلزم شهروندانی رشد یافته و آگاه است که علاوه بر تشخیص عملکرد دولت و آینده‌نگری و روشن بینی، منافع عامه را بر منافع شخصی ارجحیت دهند. این رشد نیز از طریق مشارکت دادن شهروندان در امور مختلف اجتماعی و مدیریتی جامعه و آگاه‌سازی آنها محقق خواهد شد. ارزشیابی مشارکتی رویکردی اساساً رابطه‌ای و تعاملی برای ارزیابی بوده که بر پایه روابط اجتماعی بین ارزشیابان و ذی‌نفعان استوار است [۲۸].

بنابراین مشارکت‌دهی شهروندان در ارزشیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی که یکی از شئون اصلی مجلس شورای اسلامی است، علاوه بر ارتقای کیفیت و تدقیق ارزشیابی‌ها و نظارت‌ها و تسهیل امر دشوار نظارت از طریق تحقق نظارت عمومی، زمینه رشد روزافزون شهروندان را نیز فراهم خواهد کرد.

علاوه بر این پس از تصویب یک طرح یا لایحه و نهایی‌سازی آن در مجلس، امکان لحاظ سازوکاری جهت به معرض عموم گذاشتن این مصوبه جهت ارزیابی، می‌تواند در ارتقای مقبولیت نظام قانونگذاری، تأثیر بسزایی داشته باشد. برای نمونه می‌توان با تعیین زمانی مشخص و محدود پس از تصویب طرح یا لایحه، به دریافت بازخورد از شهروندان و خبرگان آن حوزه با سازوکاری مشخص اقدام کرد. این مرحله را می‌توان ارزیابی مصوبات نامید. نتیجه این ارزیابی‌ها می‌تواند بر اساس طراحی سازوکار مشخص و دقیق، زمینه و توی مردمی قوانین یا همه‌پرسی ملغی‌کننده را فراهم کند که نوعی مشارکت سلبی شهروندان در قانونگذاری است. در ادامه پیشنهادهایی ارائه خواهد شد.

۳-۷. پیشنهادهای ناظر به شفافیت و آگاه‌سازی شهروندان

در عرصه ارزیابی مصوبات، در معرض عموم گذاشتن مصوبات مجلس در سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌شود. در این عرصه، تقسیم کار نهادی به مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه با همکاری معاونت قوانین پیشنهاد می‌شود. همچنین در عرصه ارزیابی اجرائی قوانین، سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی باید در زمینه سازوکارهای نظارتی موجود، امکان شفاف‌سازی و انتشار جزئیات را فراهم کرده تا جامعه و مجلس را از مزایای شفافیت و آگاه‌سازی عمومی و کاهش زمینه فساد بهره‌مند کند. پیشنهاد می‌شود این مهم به مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه با همکاری معاونت نظارت سپرده شود. در این راستا در خصوص موارد مختلف پیشنهادهایی ارائه می‌شود:

– **پیگیری قوانین:** قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی پس از تأیید شورای نگهبان جهت اجرا ابلاغ می‌شوند. ضروری است علاوه بر متن قوانین مصوب به همراه تاریخ تصویب در سامانه قوانین پارلمان، متولی تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی در دولت و بازه زمانی مصوب جهت تدوین این آیین‌نامه‌ها قابل مشاهده و پیگیری عمومی باشد تا از تأخیر در تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی که امری مرسوم در نظام قانونگذاری کشور است پیشگیری شود.

– **تذکر: طبق ماده (۲۰۶):** آیین‌نامه داخلی مجلس، نمایندگان می‌توانند در خصوص عملکرد وزرا یا رئیس‌جمهور به آنها تذکر بدهند. در خصوص تذکرها باید نماینده مطرح‌کننده تذکر، تاریخ مطرح‌شدن، مخاطب و متن تذکر در پارلمان مجازی قابل نمایش باشد.

1. Public Interest

۲. ماده (۲۰۶) - در کلیه مواردی که نماینده یا نمایندگان مطابق اصل هشتاد و هشتم (۸۸) قانون اساسی، از رئیس‌جمهور یا وزیر درباره یکی از وظایف آنان حق سؤال دارند، می‌توانند در خصوص موضوع مورد نظر به رئیس‌جمهور و وزیر مسئول کتبا تذکر دهند.

– **سؤال: طبق مواد (۲۰۷ و ۲۰۸):** آیین نامه داخلی مجلس فرایند مطرح شدن سؤال از وزرا را شرح داده است. در خصوص هر سؤال لازم است نماینده مطرح کننده، تاریخ طرح، مخاطب، متن سؤال و مرحله کنونی سؤال در فرایند بررسی و نظر کمیسیون در صورت بررسی سؤال در کمیسیون، در پارلمان مجازی قابل مشاهده باشد. در خصوص سؤال از رئیس جمهور که در مواد (۲۱۰ و ۲۱۱) مطرح شده نیز همین موارد لازم به ارائه است.

– **تحقیق و تفحص: ماده (۲۱۲):** آیین نامه داخلی مجلس به بررسی جزئیات تحقیق و تفحص نمایندگان در هر یک از امور کشور پرداخته است. در هر درخواست تحقیق و تفحص، مرحله ای از فرایند که درخواست در آن قرار دارد، نماینده پیشنهاددهنده و تاریخ درخواست تحقیق و تفحص و نتیجه بررسی اولیه کمیسیون و گزارش آن مبنی بر رد یا تصویب تحقیق و تفحص لازم به شفاف سازی هستند. در صورت تصویب در صحن، اعضای هیئت تحقیق و تفحص و نتیجه گزارش این هیئت جهت ارائه به هیئت رئیسه نیز باید در کنار نتیجه بررسی گزارش ها در صحن مجلس (از جمله درخواست استیضاح وزیر، درخواست تعقیب، ارجاع به قوه قضائیه)، در پارلمان مجازی قابل مشاهده باشد.

– **نمایندگان ناظر در مجامع، هیئت ها و شوراها: مطابق ماده (۲۱۶):** آیین نامه داخلی مجلس، نمایندگان که جهت نظارت در یک شورا یا مجمع انتخاب می شوند، موظف هستند در کلیه جلسات مربوطه شرکت کرده و ظرف یک هفته گزارش خود را به کمیسیون ذی ربط و معاونت نظارت ارائه کنند. معاونت نظارت باید عدم حضور نماینده را به هیئت رئیسه اعلام کند. بنابراین پارلمان مجازی باید علاوه بر مشخص کردن عضویت نمایندگان در شوراها و مجامع، با کمک معاونت نظارت مجلس، جلسات را نیز رصد کرده و حضور یا عدم حضور نمایندگان را نمایش دهد تا تسهیل کننده وظیفه این معاونت در این زمینه باشد.

۱. ماده (۲۰۷) - نحوه رسیدگی به سؤال نماینده از وزیر به شرح ذیل خواهد بود: ۱. هر نماینده می تواند راجع به مسائل داخلی و خارجی کشور از وزیر مسئول درباره وظایف او سؤال نماید. سؤال باید کتبی و صریح بوده و در فرم مخصوص که هیئت رئیسه تهیه می نماید توسط نماینده تنظیم و به هیئت رئیسه تسلیم شود. هیئت رئیسه موظف است سؤال را فوری به کمیسیون تخصصی ذی ربط ارسال نماید. ۲. کمیسیون موظف است حداکثر ظرف پانزده روز پس از وصول سؤال، جلسه ای با حضور وزیر و سؤال کننده تشکیل دهد و با استماع نظرات سؤال کننده و وزیر و بررسی های الزم، به موضوع رسیدگی کند. ۳. چنانچه سؤال کننده، توضیحات وزیر را قانع کننده نداند، کمیسیون با تعیین قلمرو «ملی» یا «منطقه ای» سؤال، بلافاصله نسبت به ارجاع سؤال ملی به هیئت رئیسه جهت اعلام وصول در اولین جلسه علنی اقدام می نماید. ۴. در رابطه با سؤال منطقه ای، کمیسیون موظف است حداکثر ظرف مدت ۱۰ روز نسبت به ارائه راه حل و ارسال گزارش به هیئت رئیسه مجلس و رئیس جمهور (توسط رئیس مجلس) اقدام نماید. هیئت رئیسه مساعی الزم نسبت به حل موضوع سؤال منطقه ای را به عمل می آورد. چنانچه پس از پانزده روز از ارجاع نامه کمیسیون، نماینده سؤال کننده همچنان موضوع را حل و فصل نشده بداند، از هیئت رئیسه درخواست طرح سؤال منطقه ای در جلسه علنی را می نماید. هیئت رئیسه موظف است در اولین جلسه علنی، سؤال منطقه ای را اعلام وصول و فوری به وزیر ابلاغ و به کمیسیون ذی ربط ارسال نماید. کمیسیون موظف است ظرف یک هفته گزارش نهایی را به هیئت رئیسه ارائه نماید. ۵. طبق اصل (۸۸) قانون اساسی، وزیر مورد سؤال مکلف است حداکثر ظرف مدت ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ سؤال در مجلس حضور یافته و به سؤال پاسخ دهد، مگر آنکه وزیر به صورت رسمی و با عذر موجه تقاضای تأخیر حداکثر برای مدت ۱۰ روز داشته باشد.

۲. ماده (۲۰۸) - در جلسه علنی ابتدا گزارش کمیسیون متضمن طرح سؤال و بررسی های انجام شده توسط سخنگوی کمیسیون به مدت حداکثر پنج دقیقه مطرح می شود سپس وزیر و نماینده سؤال کننده به ترتیب و هر کدام حداکثر به مدت پانزده دقیقه توضیحات خود را ارائه می دهند و در صورت قانع نشدن نماینده، رئیس جلسه نظر مجلس را در این مورد اخذ می کند. در صورتی که اکثر نمایندگان حاضر از پاسخ وزیر قانع نشوند، به منزله وارد بودن سؤال است و رئیس مجلس موظف است موضوع را به رئیس جمهور جهت رسیدگی ارجاع دهد. ۳. ماده (۲۱۲) - هرگاه نماینده ای، تحقیق و تفحص در هر یک از امور کشور را الزم بداند تقاضای خود را به صورت کتبی به هیئت رئیسه مجلس تسلیم نموده و هیئت رئیسه ظرف چهل و هشت ساعت آن را به کمیسیون تخصصی ذی ربط جهت رسیدگی ارجاع می نماید. کمیسیون موظف است حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ وصول، اطلاعاتی را که در این زمینه کسب نموده در اختیار متقاضی یا متقاضیان قرار دهد.

۴. ماده (۲۱۶) - نحوه انتخاب نمایندگان ناظر برای عضویت و شرکت در جلسات مجامع، هیئت ها و شوراهای مذکور در قوانین و چگونگی اجرای وظایف نظارتی آنها به شرح زیر است: ۱. برای انتخاب ناظران کمیسیون های تخصصی و یا مجلس شورای اسلامی، کمیسیون ذی ربط موظف است حداقل به تعداد دو برابر مورد نیاز از نمایندگان داوطلب واجد شرایط را به مجلس معرفی نماید تا مجلس نسبت به انتخاب تعداد مورد نیاز اقدام کند. ۲. نمایندگان هر استان، نماینده منتخب خود را از بین نمایندگان همان استان برای شرکت در مجامع و شوراهای استانی تعیین و به کمیسیون ذی ربط اعلام می نماید تا به مجلس شورای اسلامی برای انتخاب معرفی شود. ۳. مدت عضویت نمایندگان ناظر تابع قانون ذی ربط است و در صورت عدم تعیین زمان در قانون، دو سال می باشد. ۴. دستگاه های ذی ربط مکلفند دعوت نامه و دستور جلسه را به همراه گزارش توجیهی خود را درباره دستور نماینده ناظر و همچنین معاونت نظارت مجلس ارسال نمایند. ۵. معاونت نظارت موظف است حداقل بیست و چهار ساعت قبل از تشکیل جلسه، گزارش توجیهی خود را درباره دستور جلسه به نماینده ناظر ارائه نماید. ۶. نماینده ناظر، عضو و تابع ضوابط مجمع یا هیئت یا شورا و از نظر حق رأی تابع قانون ذی ربط است. ۷. نماینده ناظر موظف است در کلیه جلسات ذی ربط شرکت نماید و حداکثر ظرف یک هفته پس از تشکیل جلسه، گزارش کتبی خود درباره موضوعات مطروحه در جلسه و تصمیمات متخذه و نیز رعایت آیین نامه داخلی آن جلسه و همچنین دیگر نقطه نظرات خود را به کمیسیون ذی ربط و معاونت نظارت ارائه نماید. رؤسای کمیسیون ها مکلفند گزارش ناظر را بررسی و ارزیابی نظارتی خود را ظرف یک هفته برای پیگیری به معاونت نظارت اعلام نمایند. ۸. معاونت نظارت موظف است گزارش نماینده ناظر و کمیسیون را بررسی و نظرات خود را حسب مورد به رئیس مجلس، دستگاه مربوط، دیوان محاسبات، کمیسیون ذی ربط و نماینده ناظر اعلام نماید. ۹. معاونت نظارت موظف است عدم شرکت نماینده ناظر در جلسات را به رئیس مجلس اعلام کند. ۱۰. حضور نماینده ناظر در جلسات موضوع این ماده مأموریت اداری محسوب می گردد. نماینده ناظر به تشخیص رئیس کمیسیون ذی ربط با غیبت غیر موجه در سه جلسه متوالی یا پنج جلسه غیر متوالی مستعفی شناخته می شود. کمیسیون مکلف است نسبت به انتخاب فرد جدید طبق این آیین نامه اقدام نماید. ۱۱. هر نماینده به عنوان ناظر به طور هم زمان فقط می تواند حداکثر در دو مجمع، هیئت یا شورای غیر استانی عضویت داشته باشد.



استیضاح: جزئیات استیضاح وزرا در موارد (۲۲۰ تا ۲۲۸) آیین‌نامه داخلی مجلس، بررسی شده است. در خصوص هر درخواست لازم است نمایندگان امضاکننده استیضاح، متن تنظیمی نمایندگان جهت ارائه به هیئت‌رئیس و مرحله کنونی هر درخواست در فرایند استیضاح قابل نمایش باشد. در رابطه با استیضاح رئیس‌جمهور موضوع مواد (۲۲۹ تا ۲۳۳) نیز موارد مذکور لازم به شفاف‌سازی است.

ماده (۲۳۴): این ماده با درخواست حداقل ۱۰ نفر از نمایندگان در خصوص استتکاف از اجرای قانون یا عدم رعایت شئون توسط رئیس‌جمهور، وزرا یا مسئولین دستگاه‌های زیرمجموعه را قابل پیگیری می‌داند. در این موارد نیز نیاز است امضاکنندگان در خواست و مرحله کنونی درخواست نمایش داده شود.

ماده (۲۳۵): مطابق این ماده رئیس‌جمهور و وزرا در مردادماه هر سال موظف به ارائه گزارش عملکرد سال گذشته و برنامه سال آتی به مجلس هستند. نمایش این گزارش‌ها در پارلمان مجازی در صورت عدم وجود ملاحظات محرمانگی، می‌تواند زمینه شفاف‌سازی و ترغیب وزرا به ارائه گزارش در موعد مقرر به مجلس شورای اسلامی شود. همچنین در خصوص هر گزارش کمیسیون مربوطه ملزم به تهیه گزارش است که این گزارش نیز باید ذیل گزارش دولت نمایش داده شود.

کمیسیون اصل (۹۰): در خصوص درخواست و شکایت‌های ارائه شده به کمیسیون اصل (۹۰)، لازم است بخش مستقلی ذیل پارلمان مجازی امکان نمایش درخواست‌کننده و مراحل طی شده در خصوص درخواست را با در نظرگیری ملاحظات امنیتی و محرمانگی نمایش دهد که این امر زمینه شفافیت و ارتقای قدرت اجرایی کمیسیون خواهد شد.

ماده (۴۵): بند «۶» این ماده بیان می‌دارد که کمیسیون تخصصی مجلس وظایف و اختیاراتی از جمله اطلاع از کم و کیف اداره امور کشور، دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از اجرای قوانین مربوط به دستگاه‌های ذی‌ربط را دارد. همچنین بند «۷» تهیه گزارش موردی و سالیانه در خصوص امور اجرایی دستگاه‌ها و نحوه اجرای قوانین به خصوص قانون برنامه توسعه و بودجه سالیانه و ارائه نکات مثبت، منفی و پیشنهاد نحوه اصلاح آن و تقدیم گزارش به مجلس جهت قرائت را در حیطه اختیار کمیسیون می‌داند. این ماده نیز صلاحیت نظارتی مجلس را از منظر کمیسیون‌های تخصصی بیان می‌دارد.

پیشنهاد می‌شود شفاف‌سازی و اجرایی‌سازی پیشنهاد‌های فوق در سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی برعهده مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه با همکاری معاون نظارت مجلس سپرده شود.

۴-۷. پیشنهاد‌های ناظر به مشورت‌گیری و دریافت بازخورد از شهروندان

در عرصه ارزیابی مصوبات پیشنهاد می‌شود، زیر سامانه دریافت بازخورد مصوبات از سامانه مشارکت شهروندی در قانونگذاری، به دریافت بازخورد از شهروندان در بازه زمانی مشخص در خصوص مصوبه مجلس بپردازد. پیشنهاد می‌شود متولیان این امر، معاونت قوانین با همکاری مرکز پژوهش‌ها و مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه باشند.

۱. ماده (۲۲۰) - نمایندگان مجلس می‌توانند، با در نظر گرفتن اصل (۸۹) قانون اساسی، وزیر یا هیئت‌وزیران را استیضاح کنند. استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که به امضای حداقل ۱۰ نفر از نمایندگان برسد.
۲. ماده (۲۳۴) - هرگاه حداقل ۱۰ نفر از نمایندگان و یا هرکدام از کمیسیون‌ها، عدم رعایت شئون و نقض یا استتکاف از اجرای قانون یا اجرای ناقص قانون توسط رئیس‌جمهور و یا وزیر یا مسئولین دستگاه‌های زیرمجموعه آنان را اعلام نمایند، موضوع بلافاصله از طریق هیئت‌رئیس جهت رسیدگی به کمیسیون ذی‌ربط ارجاع می‌گردد. کمیسیون حداقل طرف مدت ۱۰ روز موضوع را رسیدگی و در صورت وارد بودن با اظهار نظر صریح، گزارش خود را از طریق هیئت‌رئیس به مجلس ارائه می‌دهد.
۳. ماده (۲۳۵) - رئیس‌جمهور و هر یک از وزرا موظف هستند در مردادماه هر سال براساس برنامه‌های ارائه شده در زمان تشکیل دولت و اخذ رأی اعتماد وزرا، اسناد و قوانین بالادستی و شاخص‌های عملکردی متناسب با حوزه وظایف خود، که هیئت‌رئیس مجلس تعیین می‌کند، گزارش عملکرد سال گذشته و برنامه سال آینده خود را به صورت کمی و مقایسه‌ای به مجلس شورای اسلامی تقدیم کنند.
۴. ماده (۴۵) - هر یک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس که مطابق این آیین‌نامه تشکیل می‌گردند در محدوده تخصصی خود دارای وظایف و اختیاراتی به شرح زیر می‌باشند:
 ۱. بررسی طرح‌ها و لوایح ارجاعی و گزارش آن به مجلس شورای اسلامی.
 ۲. بررسی و تصویب آزمایشی طرح‌ها و لوایح و همچنین تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت طبق اصل (۸۵) قانون اساسی.
 ۳. رسیدگی به درخواست‌های تحقیق و تفحص.
 ۴. رسیدگی به سؤال نمایندگان از رئیس‌جمهور و وزیران.
 ۵. بررسی موارد ارجاعی از لوایح برنامه توسعه و بودجه سالانه و گزارش آن به کمیسیون تلفیق.
 ۶. کسب اطلاع از کم و کیف اداره امور کشور، دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از اجرای قوانین مربوط به دستگاه‌های ذی‌ربط.
 ۷. تهیه گزارش موردی و سالیانه در خصوص امور اجرایی دستگاه‌ها و نحوه اجرای قوانین به خصوص قانون برنامه توسعه و بودجه سالانه و ارائه نکات مثبت، منفی و پیشنهاد نحوه اصلاح آن و تقدیم گزارش به مجلس جهت قرائت.

در عرصه نظارت بر اجرا و ارزیابی اجرای قوانین، بهره‌مندی از نظرات شهروندان که ذی‌نفعان اصلی قانونگذاری هستند، اهمیت فراوانی دارد. این امر در سطح مشورت‌گیری و دریافت بازخورد می‌تواند از طریق سازوکارهای افکارسنجی و همچنین داده‌کاوی فضای مجازی، رصد و سپس به نمایندگان منتقل شود. پیشنهاد می‌شود این وظیفه به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی سپرده شود تا با بهره‌مندی از ظرفیت مرکز افکارسنجی و داده‌کاوی مستقر در این مرکز، قابلیت تحقق داشته باشد.

۷-۵. پیشنهادهای ناظر به همکاری و درگیرسازی شهروندان

در عرصه ارزیابی مصوبات مشابه پیشنهادهای ناظر بر مشورت‌گیری، استفاده از زیرسامانه دریافت بازخورد مصوبات از سامانه مشارکت شهروندی در قانونگذاری، می‌تواند در ایجاد همکاری شهروندان در قانونگذاری فعال مؤثر باشد. مشابه قبل پیشنهاد می‌شود متولیان این امر معاونت قوانین با همکاری مرکز پژوهش‌ها و مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه باشند. بهره‌مندی از ظرفیت مشارکت عمومی در شأن نظارت مجلس نیز می‌تواند بسیار کمک‌کننده باشد.

بنابراین ضروری است نقشه‌راه مردمی‌سازی و هوشمندسازی مجلس، سازوکارهایی جهت بهره‌مندی از ظرفیت مشارکت شهروندان در امر نظارت مجلس شورای اسلامی تعبیه کرده باشد. این نظارت عمومی از طریق سامانه نظارت عمومی مجلس شورای اسلامی محقق خواهد شد که در وهله اول از طریق گزارش‌های مردمی در ارتباط با کارکرد نهادها، سازمان‌ها و ادارات و به‌طور خاص قوانین مختلف در کشور و در مرحله بعد از طریق ثبت شکایت در کمیسیون اصل (۹۰) این نظارت ممکن می‌شود. بهره‌مندی از ظرفیت مردمی باید در این سامانه قابل ثبت و رهگیری بوده و نمایندگان مربوطه و نتیجه رسیدگی نیز قابل مشاهده باشد. این سامانه باید قادر به پالایش گزارشات و استخراج نتایج قابل ارائه به‌شکل فشرده و دقیق به نمایندگان مجلس شورای اسلامی باشد. سامانه‌های آمبودزمان که در دنیا مرسوم هستند می‌توانند الگوی موفق در طراحی سامانه نظارت عمومی مجلس شورای اسلامی باشند.

پیشنهاد می‌شود راهبری این سامانه به بخشی مستقل زیرمجموعه کمیسیون اصل (۹۰) با همکاری معاونت نظارت مجلس و مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه سپرده شود.

۸. مطالبه‌گری و تقویت کارکرد نمایندگی

نمایندگان مجلس به‌عنوان موکلان ملت در امر قانونگذاری و نظارت، باید ارتباط با بدنه مردمی و اجتماعی را حفظ کنند. این حفظ ارتباط و قابلیت دسترسی به نماینده توسط شهروندان می‌تواند علاوه بر رفع مشکلات ایشان، در شناخت بیشتر نمایندگان از مشکلات جامعه و شهروندان کمک‌کننده باشد. علاوه بر این، ضروری است عملکرد نمایندگان نیز برای شهروندان قابل مشاهده باشد تا بتوانند نسبت به عملکرد ایشان قضاوت کرده و موکلان خویش را آگاهانه انتخاب کنند. این امر، مزیت‌های متعددی برای نمایندگان نیز خواهد داشت و امکان بسیاری از سیاسی‌کاری‌ها توسط مسئولین اجرایی مختلف در ارتباط با تضعیف جایگاه نمایندگان را نیز سلب خواهد کرد. در ادامه ناظر بر موارد فوق پیشنهادهایی در نقشه‌راه مردمی‌سازی و هوشمندسازی پارلمان مطرح می‌شود.

۸-۱. پیشنهادهای ناظر به شفافیت و آگاه‌سازی شهروندان

در سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌شود در صفحه مرتبط با هر نماینده، علاوه بر موارد مذکور در بخش‌های قبل از جمله امکان ملاحظه حضور و غیاب در جلسات صحن علنی، جلسات کمیسیون، آرای قابل شفاف‌سازی مطابق قانون شفافیت قوای سه‌گانه، پیشنهادهای مطرح شده در صحن علنی و کمیسیون‌ها، تذکرها، نطق‌ها، طرح‌های امضاشده، استیضاح‌های امضاشده، عضویت در شوراهای و مجامع و مشارکت در آنها، سفرهای خارجی، فراکسیون‌های عضو، امکان رصد حضور نماینده در حوزه انتخابیه قابل دسترسی و قابل مشاهده



برای عموم باشد. تحقق این امر می‌تواند به مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه تفویض شود.

۲-۸. پیشنهادهای ناظر به مشورت‌گیری و دریافت بازخورد از شهروندان

بستر پارلمان مجازی باید زمینه‌ساز تسهیل ارتباط مردمی با نمایندگان آنها باشد. در این راستا توصیه می‌شود در سامانه‌ای با عنوان ارتباطات مردمی نمایندگان، دفتر نمایندگان مختلف دارای صفحه‌ای مجزا باشند تا در این صفحه امکان درخواست ملاقات با نماینده به همراه اختصاص وقت دقیق صورت گیرد. همچنین امکان ارسال درخواست و پیگیری مکاتبات با دفاتر در این سامانه فراهم باشد. تحقق این مهم می‌تواند به مرکز امور دفاتر نمایندگان با همکاری مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه سپرده شود.

۳-۸. پیشنهادهای ناظر به همکاری و درگیرسازی شهروندان

بهره‌مندی نمایندگان از ظرفیت‌های همکاری شهروندان مختلف می‌تواند در شناسایی چالش‌های ملی و به‌خصوص مشکلات و چالش‌های منطقه‌ای و محلی بسیار راه‌گشا باشد. در این راستا پیشنهاد می‌شود سامانه ارتباطات مردمی نمایندگان ظرفیت انتقال مشکلات ملی و محلی و درخواست‌ها توسط اشخاص مختلف به نماینده مدنظر را داشته باشد. پیشنهاد می‌شود راهبری این سامانه نیز بر عهده مرکز امور دفاتر نمایندگان با همکاری مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه سپرده شود.

۹. جمع‌بندی و پیشنهادها

در گزارش حاضر با هدف ارائه نقشه‌راه مردمی‌سازی و هوشمندسازی مجلس و ارائه چارچوبی جامع و کل‌نگر، پیشنهادهایی مطرح شد. این نقشه‌راه می‌تواند در راستای تحقق شفافیت و آگاه‌سازی و مشارکت‌دهی شهروندان در نظام قانونگذاری کارآمد باشد. این گزارش، نقشه‌راهی جامع در راستای مردمی‌سازی و هوشمندسازی پارلمان ارائه کرد. این نقشه‌راه بر مبنای تقسیم‌بندی سطوح مشارکت شهروندان به چهار سطح (آگاه‌سازی، مشورت‌گیری، درگیرسازی و تفویض) و عرصه‌های مشارکت شهروندان به پنج عرصه (مسئله‌یابی و اولویت‌بندی، تدوین و شکل‌گیری قوانین، ارزیابی مصوبات، نظارت و ارزیابی قوانین، مطالبه‌گری و تقویت کارکرد نمایندگی)، در هر عرصه و سطح مشارکت، اقدامات، بستر پیشنهادی جهت انجام این اقدامات و تقسیم‌کار نهادی و سازمانی در به‌کارگیری این بستر را بیان کرده است. پیاده‌سازی این نقشه‌راه به‌علت حجم بالای تغییرات مورد نیاز و همچنین لزوم زمینه‌سازی این تغییرات، نیازمند اولویت‌گذاری پیشنهادها و پیاده‌سازی مرحله‌ای آنهاست؛ بنابراین نیاز است در مرحله گزارش‌های آتی با بهره‌مندی از نظرات خبرگان حوزه پارلمانی، این پیشنهادها اولویت‌بندی و جهت اجرا برنامهریزی شوند.

همچنین در خصوص برخی از سامانه‌های پیشنهادی، امکان تلفیق سامانه سطح پایین‌تر با سامانه شامل سطح بالاتر از مشارکت وجود دارد که این امر مستلزم سطح‌بندی سامانه ترکیبی به‌وجود آمده است. در این راستا سامانه اولویت‌گذاری مسائل می‌تواند بخشی از سامانه مسئله‌یابی حوزه تقنین باشد و سامانه جمع‌سپاری پیش‌نویس نیز می‌تواند بخشی از سامانه مشارکت در تدوین قوانین باشد.

ضروری است نقشه‌راه پیشنهادی با مشارکت بخش‌های مختلف ذی‌صلاح در تصمیم‌گیری پارلمان از جمله هیئت‌رئیس و خبرگان حوزه تقنین، مرکز فناوری اطلاعات قوه مقننه، معاونت قوانین، معاونت نظارت، مرکز امور دفاتر و کمیسیون اصل (۹۰) و کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس، تکمیل شده و در مرحله بعد گام‌های اجرایی متناسب به‌همراه اختصاص ظرفیت‌های لازم، تعبیه شود. در پایان پیشنهادهای راهبردی گزارش حاضر در قالب ایجاد سامانه‌هایی جهت عملیاتی‌سازی این نقشه‌راه به شکل مرحله‌ای و سلسله‌مراتبی به شرح زیر بیان می‌شوند:

ابتدایی‌ترین سطح مردمی‌سازی و هوشمندسازی نظام پارلمانی کشور، شفافیت و آگاه‌سازی مردم از اقدامات تقنینی و نظارتی مجلس شورای

اسلامی است. در این راستا لازم است که سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی (شمس) ایجاد شود. با توجه به «قانون شفافیت قوای سه گانه، دستگاه های اجرایی و سایر نهادها» لازم است کلیه مشروح مذاکرات صحن علنی مجلس، کمیسیون های تخصصی، آرای نمایندگان، سؤالات و تذکرات نمایندگان، مشروح مذاکرات تحقیق و تفحص ها و... شفاف شود. در این سامانه باید با بهره مندی از دانش روز حوزه فناوری اطلاعات تمامی اطلاعات به صورت شفاف و خوانا در اختیار شهروندان قرار بگیرد.

موضوع دیگر، این است که باید یک راه ارتباطی برای تمامی مردم سراسر کشور با مجلس شورای اسلامی و نمایندگان برقرار شود تا با تماس با آن، مشکلات و مسائل را به گوش نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسانند. این مسائل و مشکلات می تواند ملی و یا ناظر به حوزه انتخابیه خاصی باشد. بدین منظور پیشنهاد می شود که «سامانه مشارکت در مسئله یابی» ایجاد شود تا مشکلات و چالش های ملی و محلی از دید شهروندان استخراج شود و با صورت بندی و ساختار بندی آن بتوان، اقدامات قانونی یا نظارتی مناسب را در نظر گرفت.

دریافت نظرات مردم و نخبگان برای ارتقای قانونگذاری یکی دیگر از موضوعات مهمی است که بند «۹» سیاست های کلی نظام قانونگذاری نیز مورد تأکید قرار گرفته است. در این راستا پیشنهاد می شود که «سامانه مشارکت شهروند در قانونگذاری» برای دریافت نظرات خبرگان و متخصصان و ذی نفعان مختلف طراحی شده و به صورت شفاف فرایند بررسی نظرات توسط مجلس شورای اسلامی یا کمیسیون های مجلس مشخص شود.

«طراحی رصدخانه قانون» نیز یکی از ابزارهای لازم برای هوشمندسازی و مردمی سازی مجلس شورای اسلامی است. در این رصدخانه قانون لازم است که مرکز افکار سنجی، مرکز داده کاوی و سایر ظرفیت های فناورانه که می تواند در راستای بهبود کیفیت قانونگذاری و نظارت مجلس شورای اسلامی استفاده شود، به کار گرفته شود. این مهم می تواند با حمایت مجلس شورای اسلامی در مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی تأسیس شود.

ارتباط با نمایندگان نیز در حال حاضر به صورت خودجوش توسط نمایندگان مجلس صورت می گیرد. در حالی که می توان با بهره گیری از ظرفیت های فناورانه موجود این مهم را که یکی از وظایف مهم مجلس شورای اسلامی است، سامان داد. در این راستا پیشنهاد می شود «سامانه ارتباط مردمی با نمایندگان» راه اندازی شود. این سامانه می تواند انبوه مطالبات مردمی از نمایندگان و همچنین کمک مجلس به سامان دهی آنها را برای دریافت و صدور هر گونه نامه یا توصیه نامه را انجام داد.

در حوزه مردمی سازی نظارت مجلس شورای اسلامی نیز لازم است که به صورت تخصصی از ظرفیت های مردمی و نخبگانی کشور استفاده شود. بی شک لازم است که یک تحول عظیم در عرصه نظارتی مجلس شورای اسلامی صورت بگیرد. در این راستا پیشنهاد می شود که «سامانه نظارت عمومی یکپارچه مردمی» با کارویژه های متعدد و متنوع نظارتی برای دریافت نظرات مردم و کارشناسان برای اجرای بهتر قوانین راه اندازی شود.

گفتنی است که در کنار ایجاد سامانه های مشارکت عمومی، ضروری است پیوست فرهنگی و رسانه ای مناسب در نظر گرفته شود تا این سامانه ها بتوانند اهداف مورد انتظار را در مشارکت دهی شهروندان و ذی نفعان محقق کنند. این پیوست ها می توانند شامل گزارش های رسانه ای شامل ویژگی ها و جزئیات عملکردی سامانه ها، ایجاد مشوق هایی برای مشارکت عمومی، بهره برداری مرحله به مرحله از سامانه ها به همراه گزارش های رسانه ای از خروجی هر کدام از مراحل رونمایی شده، ایجاد رابط های کاربری جذاب و متنوع، ایجاد ظرفیت بازخورددهی و قابلیت رهگیری پیشنهادها و نظرات و... باشند.



جدول ۴. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی/نظارتی

ملاحظات	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
شفاف‌سازی کلیه مشروح مذاکرات صحن علنی مجلس، کمیسیون‌های تخصصی، آرای نمایندگان، سوالات و تذکرات نمایندگان، مشروح مذاکرات تحقیق و تفحص‌ها و...	کوتاه و میان‌مدت	مرکز پژوهش‌ها	مجلس شورای اسلامی	با توجه به «قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها	ایجاد سامانه شفافیت مجلس شورای اسلامی (شمس)	**		۱
مشکلات و چالش‌های ملی و محلی از دید شهروندان استخراج شود و با صورت‌بندی و ساختار بندی آن بتوان، اقدامات قانونی یا نظارتی مناسب را در نظر گرفت.	کوتاه و میان‌مدت	مرکز پژوهش‌ها	مجلس شورای اسلامی		ایجاد «سامانه مشارکت در مسئله‌یابی»	**		۲
برای دریافت نظرات خبرگان و متخصصان و ذی‌نفعان مختلف طراحی شود و به صورت شفاف فرایند بررسی نظرات توسط مجلس شورای اسلامی یا کمیسیون‌های مجلس مشخص شود.	کوتاه و میان‌مدت	مرکز پژوهش‌ها	مجلس شورای اسلامی	بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری	ایجاد «سامانه مشارکت شهروند در قانونگذاری»	**		۳
	کوتاه و میان‌مدت	مرکز پژوهش‌ها	مجلس شورای اسلامی	مرکز افکار سنجی، مرکز داده‌کاوی و سایر ظرفیت‌های فناورانه	«طراحی رصدخانه قانون»	**		۴
سامان‌دهی انبوه مطالبات مردمی از نمایندگان و همچنین کمک مجلس به سامان‌دهی آنها را برای دریافت و صدور هر گونه نامه یا توصیه‌نامه.	کوتاه و میان‌مدت	مرکز پژوهش‌ها	مجلس شورای اسلامی		ایجاد «سامانه ارتباط مردمی با نمایندگان»	**		۵

ملاحظات	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
با کار ویژه های متعدد و متنوع نظارتی برای دریافت نظرات مردم و کارشناسان برای اجرای بهتر قوانین	کوتاه و میان مدت	مرکز پژوهش ها	مجلس شورای اسلامی		ایجاد «سامانه نظارت عمومی یکپارچه مردمی»	**		۶
شامل گزارش های رسانه ای شامل ویژگی ها و جزئیات عملکردی سامانه ها، ایجاد مشوق هایی برای مشارکت عمومی، بهره برداری مرحله به مرحله از سامانه ها به همراه گزارش های رسانه ای از خروجی هر کدام از مراحل رونمایی شده، ایجاد رابط های کاربری جذاب و متنوع، ایجاد ظرفیت باز خورده می و قابلیت رهگیری پیشنهادها و نظرات و	میان مدت	مرکز پژوهش ها	مجلس شورای اسلامی		در نظر گیری پیوست فرهنگی و رسانه ای مناسب	**		۷

مأخذ: همان.



منابع و مأخذ



- [۱] عبدالاحد، علی و همکاران. آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران (ویرایش دوم)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۹۸.
- [۲] نجفی‌رستاقی، حیدر و عبدالحسین زاده، محمد. چالش‌ها و راهکارهای تحقق حکمرانی هوشمند در کشور و ارائه توصیه‌های سیاستی برای مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر حکمرانی، تهران، ۱۴۰۲.
- [۳] میرباقری، سیدمحسن و عبدی، اسماعیل. مفهوم‌شناسی حکمرانی مشارکتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۱.
- [۴] میرزایی‌پور، محمدمهدی و محمودی، محمدهادی. توسعه فناوری‌های اطلاعاتی در جهت دموکراسی مستقیم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۲.
- [۵] محمدی‌هارونی، فهیمه و عبدالحسین زاده، محمد. خط‌مشی‌گذاری هوشمند، رویکردی نوین برای کارآمدسازی نظام تصمیم‌گیری و قانونگذاری کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۲.
- [۶] یوسفی، عطیه و عبدالحسین زاده، محمد. الگوی تحقق و پیاده‌سازی پارلمان باز مبتنی بر بیانیه شفافیت پارلمانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۱.
- [۷] اسماعیل‌پور، توحید و همکاران. درآمدی بر حکمرانی مردمی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۲.
- [8] A. J. Meijer, D. Curtin and M. Hillebrandt, "Open government: connecting vision and voice.," *International review of administrative sciences*, vol. 78, no. 1, pp. 10-29, 2012.
- [۹] قلی‌پور، رحمت‌الله و منصورزاده، سیدعلی. سیاستگذاری باز، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۴۰۱.
- [۱۰] عبدالحسین زاده، محمد و ثنائی، مهدی. تبیین مفهوم و کاربرد شفافیت در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی، نخستین کنفرانس ملی مدیریت دولتی ایران، تهران، ۱۳۹۴.
- [11] N. Devas and U. Grant, "Local Government Decision-Making—Citizen Participation and Local Accountability: Some Evidence from Kenya and Uganda," *Public Administration and Development*, vol. 23, no. 4, pp. 307-316, 2003.
- [12] Min Jiang and H. Xu, "Exploring Online Structures on Chinese Government Portals: Citizen Political Participation and Government Legitimation.," *Social Science Computer Review*, vol. 27, no. 2, p. 174–195, 2009.
- [13] A. Simonofski, J. Fink and C. Burnay, "Supporting policy-making with social media and e-participation platforms data: A policy analytics framework," *Government Information Quarterly*, vol. 38, no. 3, p. 101590, 2021.
- [۱۴] اکبری، ایمان و عبدالحسین زاده، محمد و رسولی، متین. ابزارهای نرم حکمرانی و نقش آنها در ارتقای نظام قانونگذاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۲.
- [15] T. R. Dye, *Understanding Public Policy*, Cambridge University Press, 1972.
- [16] T. A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process*, New York: Routledge, 2011.
- [17] C. L. Cochran and E. F. Malone, *Public Policy: Perspectives and Choices*, Lynne Rienner, 2005.
- [18] P. Cairney, *UNDERSTANDING PUBLIC POLICY Theories and Issues*, RED GLOBE PRESS, 2020.
- [19] M. Ramesh, M. Howlett and A. Perl, *Studying Public Policy*, Oxford University Press, 2020.
- [20] C. Knill and J. Tosun, *Public Policy A New Introduction*, Palgrave Macmillan, 2012.
- [21] T. A. Birkland, "Agenda Setting in Public Policy," in *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*, Taylor & Francis, 2007, pp. 64-78.
- [22] M. S. Sidney, "Policy Formulation: Design and Tools," in *HANDBOOK of Public Policy Analysis*, Taylor & Francis, 2007, pp. 79-88.
- [23] [Online]. Available: <https://www.britannica.com/topic/policy-analysis>.
- [24] D. Durning, "Participatory Policy Analysis in a Social Service Agency: A Case Study," *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 12, no. 2, pp. 297-322, 1993.
- [25] W. Jann and K. Wegrich, "Theories of the Policy Cycle," in *Handbook of public policy Analysis*, Taylor & Francis, 2007, pp. 43-62.
- [26] J. A. Chouinard, "The Case for Participatory Evaluation in an Era of Accountability," *American Journal of Evaluation*, vol. 34, no. 2, pp. 237-253, 2013.

گزیده سیاستی

مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مهم‌ترین رکن تحقق جمهوریت نظام، باید نقشی پیشرو در حوزه مردمی‌سازی و هوشمندسازی قانونگذاری داشته باشد. این گزارش با پیشنهاد چارچوبی جامع و کل‌نگر، به‌دنبال تحقق اهداف مذکور و ارتقای نظام قانونگذاری کشور است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روپروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir