

مشارکت عمومی در فرایندهای قانونگذاری مجلس؛ ارزیابی پیامدهای ناخواسته جلسات استماع عمومی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۲/۷

شماره مسلسل: ۲۰۶۵۳
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

مشارکت عمومی در فرایندهای قانونگذاری مجلس؛ ارزیابی پیامدهای ناخواسته جلسات استماع عمومی

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

نام دفتر:

مطالعات حکمرانی (گروه سیاست‌پژوهی و آزمایشگاه حکمرانی)

تهیه و تدوین کنندگان:

جعفر زینت‌بخش، حسین بابایی مجرد، مهدی خسروی (گروه سیاست‌پژوهی و آزمایشگاه حکمرانی)

مدیر مطالعه:

حسین بابایی مجرد

اظهار نظر کنندگان:

محمد عبدالحسین زاده (مطالعات مدیریت)، حسام عزت‌آبادی پور (مطالعات اجتماعی)

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

گرافیک و صفحه‌آرایی:

سارا پیرولی

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

مژگان کاظمی

واژه‌های کلیدی:

۱. مشارکت عمومی

۲. استماع عمومی

۳. پیامدهای ناخواسته خط‌مشی‌های عمومی

۴. پارلمان باز

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۱۱/۰۱



فهرست مطالب

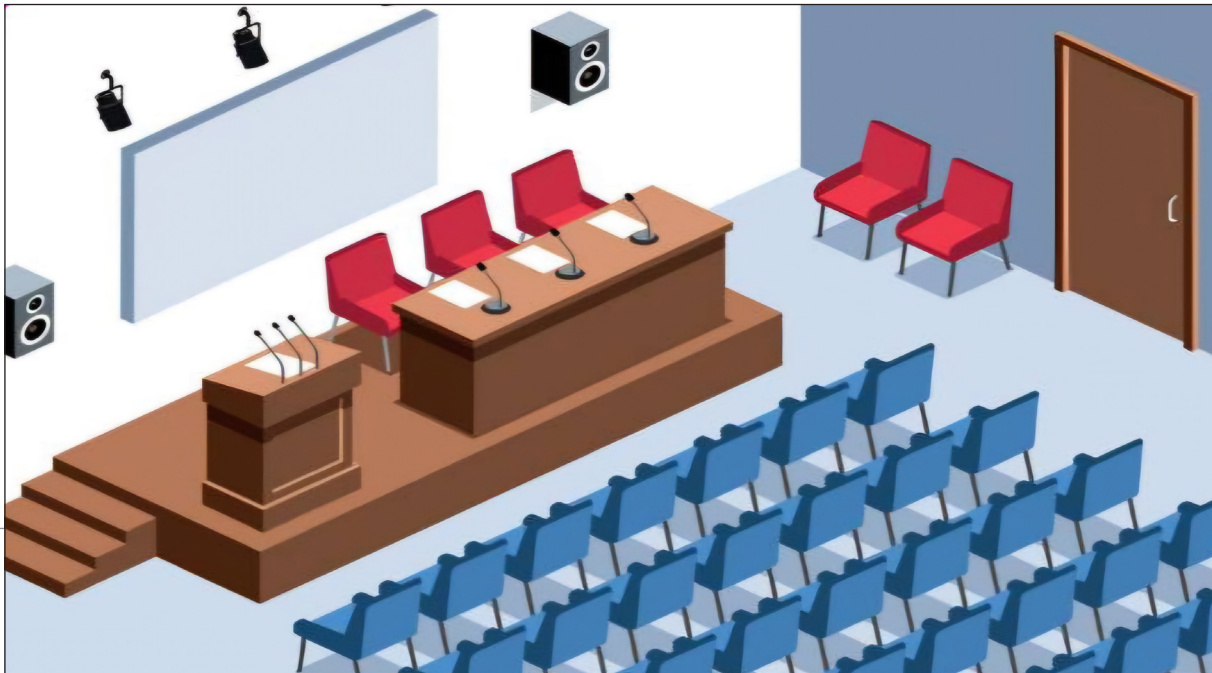
۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۱۱	۲. پیشینه پژوهش.....
۱۶	۳. ارزیابی پیامدهای ناخواسته استماع عمومی در تحقق مشارکت عمومی.....
۲۲	۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۲۷	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۱۲	جدول ۱. گزارش‌های منتشر شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.....
۱۴	جدول ۲. طیف مشارکت عمومی انجمن بین‌المللی برای مشارکت عمومی.....
۲۰	جدول ۳. پیامدهای ناخواسته جلسات استماع عمومی بر مبنای ۴ مضمون.....
۲۳	جدول ۴. پیشنهاد توصیه سیاستی.....

فهرست شکل‌ها

۹	شکل ۱. مقایسه مدت زمان؛ تصمیم یک‌جانبه در مقابل مشارکت عمومی.....
۱۰	شکل ۲. اصول حاکم بر سطوح مشارکت مردم در اجرای امور عمومی.....



مشارکت عمومی در فرایندهای قانونگذاری مجلس؛ ارزیابی پیامدهای ناخواسته جلسات استماع عمومی

چکیده



مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری، به معنای ایجاد زمینه تعامل افراد جامعه با نظام حکمرانی در ساختاری نظام‌یافته است. این مشارکت که به‌وسیله ابزارهای گوناگونی نظیر برگزاری جلسات استماع عمومی تحقق می‌یابد، به افزایش نشاط اجتماعی، سرمایه اجتماعی و انسجام اجتماعی منجر می‌شود. اصلی‌ترین مسئولیت مجلس در قبال این مشارکت عمومی، تنظیم‌گری و حمایت از فعالیت‌های مشارکت‌جویانه است. اما باید دقت داشت که هر سیاست یا خط‌مشی می‌تواند حامل پیامدهای ناخواسته‌ای نیز باشد. از این‌رو گزارش حاضر به بررسی و احصای پیامدهای ناخواسته احتمالی برگزاری جلسات استماع عمومی به‌عنوان یکی از راه‌های تحقق مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری می‌پردازد. برای این منظور، پیامدهای ناخواسته برگزاری جلسات استماع عمومی، در ذیل چهار حوزه خلأهای قانونی، کمبودهای زیرساختی، مسائل اجتماعی و فرهنگی و چالش‌های سیاسی دسته‌بندی شد. در آخر نیز پیشنهادهایی برای اجتناب از پیامدهای ناخواسته در این حوزه و ارتقای مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.



■ بیان / شرح مسئله

پرسش از فلسفه وجودی حکومت، یکی از ساده‌ترین و در عین حال مبهم‌ترین پرسش‌هایی است که در حوزه سیاست مطرح می‌شود. برخی نخستین و متداول‌ترین «دلیل وجود حکومت» را اقدام دولت در دفاع از منافع ملی می‌دانند و برخی بر عقلانیت دولت در عمل که اشعار به نوعی توان ذهنی و قدرت استدلال دارد تأکید دارند. در منطبق انقلاب اسلامی نیز هدف از حکومت، رشد دادن انسان است تا بسترهای بروز و شکوفایی استعدادهای او فراهم آید و این جز در سایه مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه، نمی‌تواند باشد. با توجه به این هدف، قانون اساسی زمینه نهادی چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم ساخته است. قانون اساسی، دولت را موظف ساخته تا همه امکانات خود را برای مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش به کار گیرد. **اصول هفتم، هشتم، بیست‌وششم، پنجاه‌وششم، یکصدم و یکصدوسوم قانون اساسی**؛ مشارکت مردم در همه ابعاد و زمینه‌ها را نهادینه کرده است.

برای تحقق مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری می‌توان به شیوه‌های متعددی نظیر دادخواست یا طومارنویسی، قرائت عمومی، جمع‌سپاری، باهم‌نویسی، سمینارهای قانون‌نویسی و... اشاره کرد. یکی از شیوه‌های متداول برای جلب مشارکت عمومی در پارلمان‌ها، جلسات استماع عمومی است.

استماع عمومی یا دعوت از عموم به‌عنوان شاهد، متخصص یا ذی‌نفع، ابزار مهمی برای بهبود کار کمیسیون‌ها در مجلس است که به ارتقای سطح مردم‌سالاری، فرایند تصویب قوانین، اجرای کامل‌تر عملکرد نظارتی مجلس، افزایش شفافیت و درنهایت نزدیک‌تر کردن مجلس به شهروندان کمک می‌کند. این جلسات فرصت را برای حضور و مشارکت طیف وسیعی از شرکت‌کنندگان در مباحث مجلس فراهم می‌کند و در مقابل نیز اطلاعات مفیدی را از منابع خارج از مجلس در اختیار اعضای کمیسیون قرار می‌دهد که در فرایند تقنین و نظارت به کار می‌آید.

اما چنین ابزاری که نیت و ظاهر مشارکت‌طلبانه دارد، عاری از نارسایی و ضعف نیست. با توجه به ماهیت متناقض‌نمای مجالس قانونگذاری، که از یکسو خود را نماینده دیدگاه‌های همه شهروندان دانسته و ازسوی دیگر شهروندان خودشان را به‌طور جمعی با مجلس تعیین هویت نمی‌کنند، آنها را به نهادی آسیب‌پذیر در نظر عمومی بدل کرده که این امر پیامدهایی در ایجاد (و توسعه) فعالیت‌های مشارکت عمومی دارد. علاوه بر این، در واقع تجمیع نظرات متفاوت و بعضاً متضاد اقشار وسیعی از جامعه، امری چالش‌برانگیز و دشوار است. همچنین سازگار اخذ و جمع‌آوری این نظرات نیازمند دانش و زیرساخت‌های قدرتمندی است که فراهم نبودن آن، اصل مشارکت را زیر سؤال می‌برد. لذا می‌توان ادعا کرد که چنین اقدام‌های مشارکت‌جویانه‌ای از سوی پارلمان‌ها از تحقق پیامدهای ناخواسته که منظور طراحان و پشتیبانان امر مشارکت عمومی نبوده است مصون نیست و به همین دلیل، خط‌مشی‌گذاران باید برای کاستن از احتمال بروز و یا شدت آنها، درک بهتری از این پیامدها پیدا کنند.

■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

گزارش حاضر به بررسی و احصای پیامدهای ناخواسته جلسات استماع عمومی، به‌عنوان یکی از راه‌های تحقق مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری، می‌پردازد. برای این منظور، پیامدهای ناخواسته برگزاری جلسات استماع عمومی، در ذیل چهار حوزه خلأهای قانونی، کمبودهای زیرساختی، مسائل اجتماعی و فرهنگی و چالش‌های سیاسی مورد بررسی قرار گرفت.

■ پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد‌های سیاستی زیر برای اجتناب یا کاهش پیامدهای ناخواسته در این حوزه ارائه شده است. شایان توجه است که شرط لازم برای اعمال هر کدام از این پیشنهادها، اصلاح قانون «آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» است که فرایند نمایندگی در مجلس را از حیث نظارتی و تقنینی تبیین می‌کند.



✓ شاید بتوان ادعا کرد که از جمله مهم‌ترین پیشنهادهای سیاستی در این حوزه ایجاد مبانی نظری و مدل‌های علمی بومی مشارکت و به‌طور مشخص سازکارهای برگزاری جلسات استماع عمومی است. لذا در وهله نخست توصیه می‌شود مجلس شورای اسلامی به‌واسطه مرکز پژوهش‌ها و با بهره‌گیری از ظرفیت‌های علمی و پژوهشی کشور، اقدام عاجل برای تحقق این مهم را در برنامه خود قرار دهد.

✓ اقدام بعدی منوط به ایجاد زیرساخت مناسب برای مشارکت‌پذیر کردن فرایندهای نظارتی و تقنینی مجلس است. در وهله نخست باید زیرساخت‌های برگزاری حضوری و الکترونیکی جلسات استماع در گستره جغرافیای ایران به‌طوری که همه ایرانیان به سهولت امکان دسترسی به آن را داشته باشند، ایجاد شود. چنین زیرساختی جز با تعامل فراقوه‌ای با دولت و استانداری‌ها محقق نخواهد شد. ✓ آموزش مردم و توانمندسازی آنها از شروط اصلی و اولیه هرگونه مشارکت است. لذا مجلس باید در یک برنامه بلندمدت به کمک دولت و در قالب اصلاحیه قانون برنامه هفتم پیشرفت، سازکار آموزش شهروندان برای مشارکت را ایجاد نماید. بر این اساس، وزارت کشور مکلف است شهروندان را درخصوص شیوه‌ها و ابزارهای مشارکت در فرایندهای نظارتی و تقنینی مجلس و دولت آموزش و توانمند کند.

✓ به سبب تصریح چگونگی برگزاری جلسات استماع عمومی، تعیین نحوه مشارکت و تصریح وظایف کمیسیون‌ها و سازکار تأثیرگذاری جلسات استماع عمومی بر قانونگذاری ضروریست پس از اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مانند ماده (۱۴۲)^۱، دستورالعملی برای برگزاری جلسات استماع عمومی تدوین شود تا موجب وحدت رویه در این خصوص شده و از پیامدهای نامطلوب احتمالی آن جلوگیری کند.

✓ به‌طور مشخص نیاز است تا جلسات استماع عمومی و به‌طور کلی حوزه مشارکت عمومی در قانونگذاری را از شیپنت‌ها و منفعت‌طلبی‌های سیاسی به دور نگه داشت. برای این منظور می‌توان هیئت ارزشیابی متشکل از نمایندگان و کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس و برخی از نمایندگان اقشار و اصناف و قومیت‌ها تشکیل داد تا به تحقق این هدف کمک کنند.

✓ سازمان صدا و سیما مکلف است در جهت بهبود میزان مشارکت و حضور مردم در جلسات استماع از طریق شبکه‌های استانی و ملی اقدام به تولید محتوای و برنامه‌های رسانه‌ای کند.

✓ نیاز است هرگونه تفاوت‌های قومی و قبیله‌ای، منطقه‌ای و جغرافیایی، دینی و مذهبی در برگزاری جلسات استماع عمومی مدنظر قرار گیرد. همین‌طور اختلافات در بین سطوح مختلف اشخاص و اقشار و اصناف نیز باید مدنظر قرار گیرد. از این‌رو باید مجلس به تهیه یک شیوه‌نامه اجرایی جلسات براساس همین اختلافات اقدام نماید.

✓ نهادمندسازی جامعه می‌تواند موجب مشارکت هرچه اثربخش‌تر و در نتیجه تدوین قوانین به نفع طبقات مختلف شود. لذا توصیه می‌شود مجلس به دولت در راستای سازماندهی مردم در قالب اقشار و اصناف و... و نهادمندسازی جامعه کمک کند.

۱. ماده (۱۴۲) - هم‌زمان با وصول طرح‌ها و لوایح توسط کمیسیون‌ها در صورت ضرورت و با تصویب کمیسیون اصلی، طرح یا لایحه به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌شود. رئیس مرکز پژوهش‌های 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 صاحب‌نظر اعم از نمایندگان فعلی و ادوار مجلس، کارشناس معاونت قوانین مجلس، دیوان محاسبات، مراکز علمی و پژوهشی حوزه و دانشگاه، دستگاه‌های اجرایی، بخش خصوصی و دستگاه‌های 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 کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان، گزارش کارگروه را با رعایت اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های 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 ارائه‌شده 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 می‌کند.

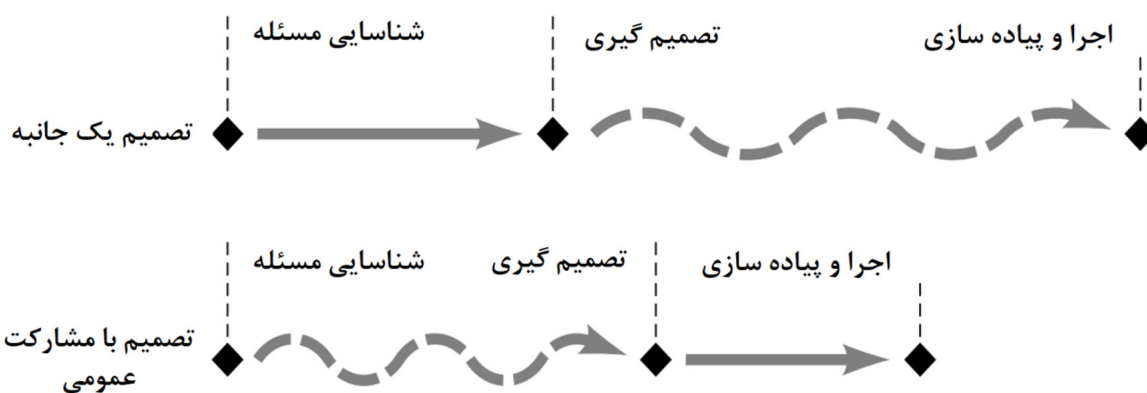
۱. مقدمه

پرسش از فلسفه وجودی حکومت، یکی از ساده‌ترین و در عین حال مبهم‌ترین پرسش‌هایی است که در حوزه سیاست مطرح می‌شود. برخی نخستین و متداول‌ترین «دلیل وجود حکومت» را اقدام دولت در دفاع از منافع ملی می‌دانند و برخی بر عقلانیت دولت در عمل که اشعار به نوعی توان ذهنی و قدرت استدلال^۱ دارد تأکید دارند [۱]. در منطق انقلاب اسلامی نیز هدف از حکومت، رشد دادن انسان است تا بسترهای بروز و شکوفایی استعدادهای او فراهم آید و این جز در سایه مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه، نمی‌تواند باشد. باتوجه به این هدف، قانون اساسی زمینه‌نهادی چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم ساخته است. قانون اساسی، دولت را موظف کرده است تا همه امکانات خود را برای مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش به کار گیرد. **اصول هفتم، هشتم، بیست‌وششم، پنجاه‌وششم، یکصدم و یکصدوسوم قانون اساسی**؛ مشارکت مردم در همه ابعاد و زمینه‌ها را نهادینه کرده است.

مشارکت شهروندان^۲ تحقق اهداف حاکمیت را آسان‌تر می‌کند، زیرا برابری و مسئولیت‌پذیری درک شده از خط‌مشی‌های اتخاذ شده را افزایش می‌دهد، احساس اعتماد به مجلس را افزایش می‌دهد و همکاری بین شهروندان و مجلس را تقویت می‌کند [۲]. کریتن [۳] برای مشارکت عمومی مزایای متعددی مطرح کرده است که برخی از آن‌ها عبارت‌اند از: **بهبود کیفیت تصمیمات**: فرایند مشاوره با عموم مردم اغلب به مشخص شدن اهداف و الزامات یک خط‌مشی کمک می‌کند. عموم مردم می‌توانند در مورد مفروضات پنهانی که ممکن است مانع از دیدن مؤثرترین راه‌حل شوند، تجدیدنظر کنند. عموم مردم اغلب اطلاعات مهمی در مورد شرایط موجود یا نحوه اجرای یک تصمیم دارند که بین یک برنامه موفق یا ناموفق تفاوت ایجاد می‌کند.

به حداقل رساندن هزینه و تأخیر: همان‌طور که در شکل زیر مشخص است اگرچه شناسایی مسئله در فرایند تصمیم‌گیری یک‌جانبه، نسبت به تصمیم‌گیری مبتنی بر مشارکت عمومی از جهت زمانی کوتاه‌تر است اما در مرحله اجرا با صعوبت و سختی‌هایی چون اختلاف‌نظر و طرح دعاوی قضایی برخورد کرده و با تأخیرها و هزینه‌هایی مواجه خواهد شد.

شکل ۱. مقایسه مدت زمان؛ تصمیم یک‌جانبه در مقابل مشارکت عمومی [۳]



1. Raisonment
2. Citizen Involvement and Participation

اجماع‌سازی: یک برنامه مشارکت عمومی ممکن است یک توافق و تعهد محکم و بلندمدت بین طرف‌های متفاوت ایجاد کند که باعث ایجاد تفاهم، کاهش اختلافات سیاسی و مشروعیت‌بخشی به تصمیمات می‌شود.
افزایش سهولت اجرا: مشارکت در یک تصمیم به افراد حس مالکیت نسبت به آن تصمیم را می‌دهد تا آن را کارآمدتر ببینند؛ لذا آن تصمیم درعین حال که برخوردار از حمایت سیاسی برای اجراست واجد حمایت گروه‌ها و افراد نیز خواهد بود.

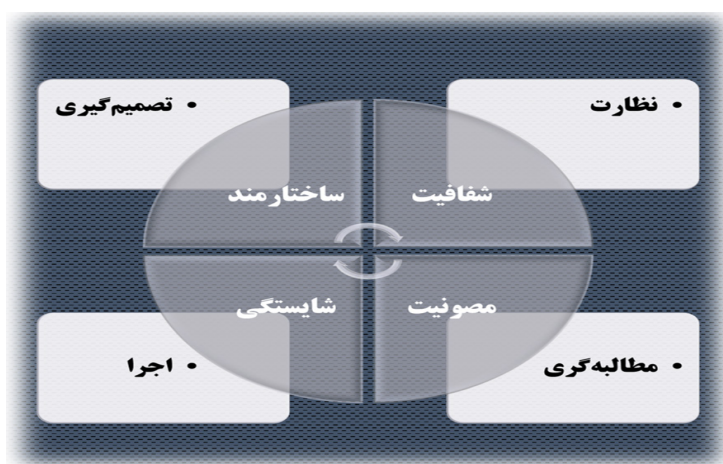
اجتناب از رویارویی با رخدادهای دردناک: مشارکت عمومی می‌تواند به کاهش احتمال مواجهه جامعه با رویدادهای دردناک کمک کند هرچند امکان اجتناب از همه آن وقایع را ایجاد نمی‌کند.
حفظ اعتبار و مشروعیت: راه دستیابی به مشروعیت و حفظ آن، به‌ویژه زمانی که تصمیمات بحث‌برانگیز باید گرفته شود، پیروی از یک فرایند تصمیم‌گیری است که نزد مردم معتبر بوده و آن‌ها را درگیر می‌کند.
ایجاد و توسعه جامعه مدنی: یکی از مزایای مشارکت عمومی، ایجاد جامعه‌ای آموزش‌یافته است. مشارکت‌کنندگان در باب موضوعات، چرایی و چگونگی اتخاذ تصمیمات، کیفیت اثرگذاری بر دیگران، شیوه ایجاد ائتلاف و در نهایت همکاری را آموزش می‌بینند.

مشارکت حداکثری مردم در مدیریت جامعه، هم رضایتمندی مردم و هم کارآمدی نظام اداری را همزمان ارتقا می‌دهد. در اصول (۳، ۷، ۸، ۲۶، ۲۷، ۴۴، ۵۶، ۱۰۰، ۱۰۱ و ۱۰۴) **قانون اساسی** نیز بر نقش مردم در تعیین سرنوشت اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی کشور تأکید شده است. بر این اساس مردم چهار نقش اساسی در اداره جامعه دارند. این نقش‌ها که «تصمیم‌گیرنده»، «نظارت‌کننده»، «مطالبه‌گر» و «اجراکننده» هستند در تعیین سرنوشت اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی کشور از سه روش زیر اعمال می‌شوند:

۱. مشارکت از طریق نمایندگی در حوزه رسمی: شوراها، مجلس و دولت؛
۲. مشارکت از طریق نمایندگی در حوزه غیررسمی: حلقه‌های میانی و نهادهای مردمی مانند تشکل‌های سیاسی و احزاب، تشکل‌های صنفی، تشکل‌های اجتماعی، فرهنگی و مذهبی، تعاونی‌ها، تشکل‌های کارگری و ...؛
۳. مشارکت مستقیم آحاد مردم.

به‌رحال مشارکتی پایدار و مؤثر است که در آن تصمیم‌گیری با مشارکت ساختارمند مردمی همراه باشد، نظارت بر عملکرد کارگزاران از طریق سازکار شفافیت فراهم شده باشد، مطالبه‌گران نیز در مطالبه‌گری صحیح و سالم خود مصون باشند و درنهایت امور عمومی با مشارکت نهادهای مردمی انجام شود که نسبت به دیگران شایسته‌ترند.

شکل ۲. اصول حاکم بر سطوح مشارکت مردم در اجرای امور عمومی [۴]



به منظور جلب مشارکت عمومی در مجلس شورای اسلامی، بایستی الگوی مشارکت ساختارمند، شفاف و ایمن برای مردم و نهادهای مردمی در سطوح تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری در فرایندهای تقنینی و نظارتی نهاد مزبور تدوین شود [۴].

فارغ از تمام مزایای مطرح شده برای مشارکت عمومی، برخی انتقادات هم به این رویکرد وارد شده است که از مهم‌ترین آن‌ها تضعیف دموکراسی نمایندگی است چراکه از یکسو گروه‌ها و بخش‌های قدرتمند جامعه از رهگذر مشارکت عمومی، قدرت نفوذ بیشتری بر تصمیمات خواهند یافت، و از سوی دیگر مشروعیت تصمیمات اتخاذ شده توسط سیاستمداران منتخب به چالش کشیده شده و تضعیف می‌شود [۵]. یکی دیگر از انتقاداتی که بر مشارکت عمومی وارد است آن است که مفهومی بسیار گسترده و بسیار پرمناقشه است و همیشه مشخص نیست که چه تبعاتی دارد [۶]. از این رو در برخی اوقات، استفاده از ابزارهای مختلف برای تحقق مشارکت، منجر به بروز پیامدهای نامطلوب و ناخواسته شود.

برای نمونه، می‌توان از جلسات استماع عمومی به عنوان یکی از شیوه‌های متداول برای جلب مشارکت عمومی در پارلمان‌ها، نام برد. استماع عمومی یا دعوت از عموم به‌عنوان شاهد، متخصص یا ذی‌نفع، ابزار مهمی برای بهبود کار کمیسیون‌ها در مجلس است که به ارتقای سطح مردم‌سالاری، فرایند تصویب قوانین، اجرای کامل‌تر عملکرد نظارتی مجلس، افزایش شفافیت و درنهایت نزدیک‌تر کردن مجلس به شهروندان کمک می‌کند. این جلسات فرصت را برای حضور و مشارکت طیف وسیعی از شرکت‌کنندگان در مباحث مجلس فراهم می‌کند و در مقابل نیز اطلاعات مفیدی را از منابع خارج از مجلس در اختیار اعضای کمیسیون قرار می‌دهد که در فرایند تقنین و نظارت به کار می‌آید.

اما چنین ابزاری که نیت و ظاهر مشارکت‌طلبانه دارد، عاری از نارسایی و ضعف نیست. با توجه به ماهیت متناقض‌نمای مجالس قانونگذاری، که از یکسو خود را نماینده دیدگاه‌های همه شهروندان دانسته و از سوی دیگر شهروندان خودشان را به‌طور جمعی با مجلس تعیین هویت نمی‌کنند، آن‌ها را به نهادی آسیب‌پذیر در نظر عمومی بدل کرده که این امر پیامدهایی در ایجاد (و توسعه) فعالیت‌های مشارکت عمومی دارد [۵]. علاوه بر این، در واقع تجمیع نظرات متفاوت و بعضاً متضاد اقشار وسیعی از جامعه، امری چالش‌برانگیز و دشوار است. همچنین سازگار اخذ و جمع‌آوری این نظرات نیازمند دانش و زیرساخت‌های قدرتمندی است که فراهم نبودن آن، اصل مشارکت را زیر سؤال می‌برد. لذا می‌توان ادعا کرد که چنین اقدام‌های مشارکت‌جویانه‌ای از سوی پارلمان‌ها از تحقق پیامدهای ناخواسته که منظور طراحان و پشتیبانان امر مشارکت عمومی نبوده است مصون نیست و به همین دلیل، خط‌مشی‌گذاران باید برای کاستن از احتمال بروز و یا شدت آن‌ها، درک بهتری از این پیامدها پیدا کنند [۷] و [۹].

با توجه به موارد یاد شده، این گزارش قصد دارد به بررسی و ارزیابی ظهور و بروز این پیامدها در برگزاری جلسات استماع عمومی که یکی از راه‌های تحقق مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری است، بپردازد. برای تحقق این هدف نیاز است شرحی مختصر اما دقیق بر مشارکت عمومی و ابزارهای آن و همچنین مفهوم پیامدهای ناخواسته خط‌مشی‌های عمومی داشته باشیم.

۲. پیشینه پژوهش

این گزارش بنا دارد پیامدهای ناخواسته مشارکت عمومی با تأکید بر ابزار استماع عمومی را در جریان قانونگذاری مذاقه کند و بر این اساس، باید در فرایند پیشینه‌پژوهی به تبیین مشارکت عمومی و ابزارهای آن و همین‌طور تعریف پیامدهای ناخواسته مبادرت کند. از این رو نخست به گزارش‌های مرتبط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و سپس به بررسی این مفهوم در سایر منابع، اشاره خواهد شد.

۲-۱. مشارکت عمومی و استماع عمومی در مرکز پژوهش‌های مرکز

در موضوع مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری، نکات برخی از گزارش‌های منتشره در مرکز پژوهش‌های مجلس به شرح ذیل است:



جدول ۱. گزارش‌های منتشر شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

ردیف	نویسندگان و سال انتشار	عنوان گزارش	درس‌آموخته‌ها
۱	سمانه احمدخان بیگی (۱۴۰۰)	جلسات استماع پارلمانی؛ بررسی تجربه برخی کشورها	در این گزارش تلاش می‌شود تا ضمن تبیین اهمیت برگزاری جلسات استماع هم پیش از تدوین و تصویب یک قانون و هم پس از آن و برای نظارت بر دستگاه‌ها، و فراهم ساختن زمینه مناسبی را برای برقراری گفتگوی مؤثر و سازنده بین مجلس و قوه مجریه یا نهادهای دیگر و نیز کارشناسان حوزه‌های مختلف، روش‌های سازماندهی و برگزاری جلسات استماع پارلمانی از سوی کمیته‌های دائمی و سازکار برگزاری این جلسات در برخی از پارلمان‌های جهان بررسی می‌شود تا از این طریق، رویه‌هایی برای ساماندهی بهتر این ابزار در مجلس شورای اسلامی ارائه شود. بر این اساس، کشورهایی با نظام‌های سیاسی متفاوت نظیر نظام ریاستی، پارلمانی و نیمه‌ریاستی یک مجلسی یا دو مجلسی، با هدف امکان شناخت بهتر از عملکرد جلسات استماع پارلمانی در جهان، مورد بررسی قرار گرفتند.
۲	سیدمحسن میرباقری و اسماعیل عبدی (۱۴۰۱)	مفهوم‌شناسی حکمرانی مشارکتی	این گزارش ضمن معرفی رویکرد حکمرانی مشارکتی برای پاسخگویی به بسیاری از چالش‌ها و مسائل مبتلابه کشور، با طرح دلایلی نظیر: تعارضات اجتماعی (حکومت‌گریزی)، پیچیدگی مسائل حکمرانی و اثرگذاری عوامل متعدد، ضعف فرهنگ مشارکت در جامعه، سوگیری‌های شناختی و تورش‌های رفتاری، محدودیت منابع و در نظر نگرفتن تأثیر مبانی فکری و نظام ارزشی مردم، به واکاوی ضرورت پرداختن به این رویکرد در کشور می‌پردازد.
۳	مریم معینی نجف‌آبادی، محمد عبدالحسین زاده (۱۴۰۳)	ابزارهای ارتقای «احساس مشارکت شهروندی» در نظام حکمرانی ملی	این پژوهش ضمن بهره‌گیری از تجربیات و گزارش‌های بین‌المللی، به معرفی ابزارهایی که در جهان برای ارتقای احساس مشارکت شهروندی استفاده می‌شود، پرداخته است و ابزارهای احساس مشارکت شهروندی را در هشت محور دسته‌بندی کرده است. همچنین با تأکید بر بهره‌گیری از این ابزارها مبتنی بر اقتضائات و ارزش‌های نظام حکمرانی کشور (همچون نظام قانونگذاری کشور، زمینه اجتماعی و فرهنگی مشارکت در کشور، اقتضائات سیاسی و محدودیت‌های آن و ...)، سیاستگذاران را از تقلیدهای نابجا برحذر می‌دارد. در نهایت، ابزار می‌دارد که کاربردی‌ترین ابزارهای مشارکت شهروندی در مرحله نخست به اصلاح قوانین و سیاست‌های کلان کشور نیاز ندارد و اراده واقعی برای مشارکت شهروندان در بین مسئولان اجرایی شکل گرفته و در مرحله بعد در ذیل قوانین و سیاست‌های کلان، ابزارسازی برای مشارکت مردمی صورت گیرد.
۴	سمیه زمانی (۱۴۰۲)	مطالعه تطبیقی شیوه‌های مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی	این گزارش به بررسی مقایسه‌ای شیوه‌های مشارکت در فرایند قانونگذاری در پارلمان‌های (انگلیس، آمریکا، فرانسه، آلمان، اسکاتلند، مریستان، کانادا، استرالیا، زلاندنو، ترکیه، برزیل و کنیا) پرداخته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که مهم‌ترین شیوه‌های مشارکت در فرایند قانونگذاری در غالب پارلمان این کشورها، «طومار» و «استماع عمومی» است و شیوه‌های دیگری چون اظهارنظر درباره طرح و لوایح، درخواست علیه لایحه خصوصی، به رسمیت شناختن لایه‌ها و امکان ثبت برخط لایه، مشارکت تعاملی، ایجاد گروه‌های فراهزیب یا مطالعاتی و سازماندهی اعتراضات وجود دارد که برخی موارد تنها در یک کشور اجرا می‌شود.

ردیف	نویسندگان و سال انتشار	عنوان گزارش	درس آموخته‌ها
۵	سینا شیخی (۱۴۰۲)	بررسی موانع حکمرانی مردمی در ایران و ارائه راهکارهایی برای ارتقای نقش مردم در حکمرانی	این گزارش وضعیت مشارکت اجتماعی در کشور را بررسی کرده است و در نهایت پیشنهادهایی برای ارتقای مشارکت نهادمند اجتماعی براساس تجربیات موفق جهانی و دیدگاه اندیشمندان اجتماعی ارائه کرده است. نخست ادعا می‌کند سه سطح اساسی مشارکت، یعنی تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری، در قوانین عادی و برنامه‌های کم‌رنگ است و تشکل‌های مردمی تنظیم و حمایت مناسب را دریافت نکرده‌اند. سپس، سوق یافتن مشارکت به سطح اجرا آن هم با محرک‌های اقتصادی، بدون تقویت و ساختاریابی مناسب بخش مردمی را مستعد بدل شدن به چالشی جدی در ساختار اجتماعی کشور می‌داند و برای حل این مشکلات به لزوم مشخص شدن منطق سیاستی و تقنینی بخش مردمی و الگوی روابط آن با سایر بخش‌ها تأکید می‌کند. علاوه بر این، آموزش عمومی برای مشارکت آگاهانه و هدفمند و کمک به نهادمند شدن بخش مردمی را به‌عنوان مقدمه حکمرانی مشارکتی، مورد تأکید قرار می‌دهد.
۶	ردادی (۱۴۰۲)	مطالعه تطبیقی سرمایه اجتماعی مجالس قانونگذاری	این گزارش به بررسی تطبیقی سرمایه اجتماعی در پارلمان‌های مختلف پرداخته است. در وضعیت کمبود اعتماد به پارلمان، مردم ترجیح می‌دهند با قوانین خود زندگی کنند، نه قوانین مصوب پارلمان و این برای دموکراسی خطرناک است. در این گزارش سرمایه اجتماعی دارای چهار عنصر و مؤلفه دانسته شده است که شامل: اعتماد، مشارکت، از خودگذشتگی و تعامل غیررسمی. یکی از عناصر سرمایه اجتماعی، مشارکت عمومی است که بسیار از کشورها با به‌کارگیری ابزارهای مشارکتی توانستند بخشی از این کاهش سرمایه اجتماعی را برگردانند.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۲. مشارکت مردمی و پارلمان باز در ادبیات

طی نیم‌قرن گذشته، گفتمان‌ها و تکنیک‌های مشارکتی هسته اصلی فرایندهای تصمیم‌گیری در بخش‌های مختلف جامعه و قلمروهای خط‌مشی در سراسر جهان بوده است، پدیده‌ای که اغلب به‌عنوان چرخش مشارکتی^۱ از آن یاد می‌شود. سازکارهای مشارکتی در ابتدا به‌عنوان راهی برای دیدگاه‌ها و ورودی‌های شهروندان برای تأثیرگذاری بر فرایندهای تصمیم‌گیری سیاسی و بوروکراتیک تصور و طراحی شدند. مشارکت عمومی در اصطلاح اساسی و بنیادی به‌عنوان «فرایندی که به افراد در جوامع اجازه می‌دهد تا به‌طور مثبت به خیر عمومی^۲ کمک کنند» تعریف می‌شود [۱۰]. به همین جهت، مشارکت عمومی به عنصر اصلی طرح‌ریزی استراتژیک پارلمان تبدیل شده است و به حدی توسعه یافته است که اکنون می‌توان آن را با سایر نقش‌های سنتی تر که توسط پارلمان ایفا می‌شوند برابر دانست [۱۱]. رویکردهای مشارکتی را می‌توان در طیف گسترده‌ای از ابزارها برای افزایش مشارکت شهروندان^۳ در خط‌مشی‌گذاری و اجراء، از جمله اشکال مختلف خط‌مشی‌گذاری تعاملی، انواع مشورت‌ها و حکمرانی الکترونیکی درک کرد. این ابزارها می‌توانند به افزایش درک ذی‌نفعان و بازیگران نسبت به چالش‌هایی که برخوردار از ابعاد اخلاقی و ارزشی معتنا بهی هستند کمک کنند. به‌طور کلی، مشارکت ذی‌نفعان در فرایند قانونگذاری، امکان اظهارنظر، فرصت یادگیری از محیط، امکان شناسایی مسائل نوظهور، تقویت بینش درباره گفت‌وگوهای عمومی جاری و شفاف‌سازی و مردمی‌سازی تصمیم‌گیری‌ها را فراهم می‌کند [۱۲].

در نظام حقوقی - سیاسی ایران، مشارکت به منزله یک اصل اساسی در اداره امور کشور، در اصل ششم قانون اساسی به‌طور کلی مندرج است در عین حال که به اشکال دیگر در اصول (۷ و ۸) و اصول مربوط به آزادی احزاب، جامعه مدنی و شوراها آمده است. اگرچه اصل مشارکت در قانون اساسی آمده است لکن در زمان تصویب قانون اساسی، فرایند مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون

1. Participatory Turn
2. General Good
3. Citizen Involvement



به‌منزله راهکاری جهت ارتقای کیفیت قانون مطرح نبوده است. اما در نهاد حقوقی سیاست‌های کلی و در جزء «۹» بند «۹» آن به این مهم پرداخته شده است: «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری».

۱-۲-۲. اشکال و ابزارهای مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری

انجمن بین‌المللی مشارکت عمومی^۱ یک طیف پنج‌سطحی برای مشارکت عمومی مطرح کرده است که عبارت است از: آگاه کردن: اولین سطح مشارکت عمومی، ارائه اطلاعات متعادل و عینی به مردم برای کمک به آنها در درک مسائل، بدیل‌ها و راه‌حل‌هاست.

مشورت کردن: سطح دوم مشارکت عمومی، به دست آوردن بازخورد عمومی در مورد تجزیه و تحلیل، بدیل‌ها و تصمیمات است. درگیر کردن: سطح سوم مشارکت عمومی، کار مستقیم با مردم در سراسر فرایند است تا اطمینان حاصل شود که موضوعات بحث‌انگیز و نگرانی‌های عمومی به‌طور مداوم درک و در نظر گرفته می‌شوند.

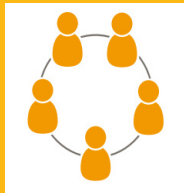
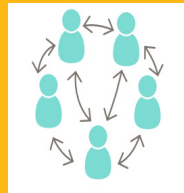
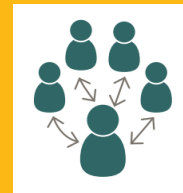
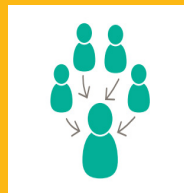

همکاری کردن: چهارمین سطح مشارکت عمومی، مشارکت با عموم مردم در هر جنبه از تصمیم‌گیری، از جمله ایجاد بدیل‌ها و شناسایی راه‌حل مرجح^۲ است.

توانمند کردن: سطح پنجم مشارکت عمومی، قرار دادن تصمیم‌گیری نهایی در اختیار عموم مردم است [۱۰].

جدول ۲. طیف مشارکت عمومی انجمن بین‌المللی برای مشارکت عمومی [۱۳]

توانمند کردن	همکاری کردن	درگیر کردن	مشورت کردن	آگاه کردن	هدف مشارکت عمومی
تصمیم‌گیری نهایی را در اختیار مردم قرار دهد.	مشارکت با مردم در هر جنبه‌ای از تصمیم‌گیری و جمله ایجاد بدیل‌ها و شناسایی راه‌حل مرجح.	کار مستقیم با مردم در سرتاسر فرایند برای اطمینان از اینکه نگرانی‌ها و خواسته‌های عمومی به‌طور مداوم درک و در نظر گرفته می‌شوند.	برای به دست آوردن بازخورد عمومی در مورد تجزیه و تحلیل، بدیل‌ها و/یا تصمیمات.	ارائه اطلاعات متعادل و عینی به مردم برای کمک به آنها در درک مسائل، بدیل‌ها، فرصت‌ها و/یا راه‌حل‌ها.	هدف مشارکت عمومی
ما تصمیم شما را اجرا خواهیم کرد.	ما به دنبال مشاوره و نوآوری در تدوین راه‌حل‌ها خواهیم بود و مشاوره‌ها و توصیه‌های شما را تا حد امکان در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ خواهیم کرد.	ما با شما کار خواهیم کرد تا اطمینان حاصل کنیم که نگرانی‌ها و خواسته‌های شما مستقیماً در بدیل‌های ایجاد شده منعکس می‌شود و بازخوردی در مورد اینکه چگونه ورودی عمومی بر تصمیم‌گیری تأثیر گذاشته است، ارائه می‌کنیم.	ما شما را در جریان خواهیم گذاشت، به نگرانی‌ها و خواسته‌ها گوش می‌دهیم و آنها را تصدیق می‌کنیم، و بازخوردی در مورد اینکه چگونه ورودی‌های عمومی بر تصمیم‌گیری تأثیر گذاشته است، ارائه می‌کنیم.	شما را در جریان خواهیم گذاشت.	قول دادن به مردم

1. International Association for Public Participation (IAP2)
2. Preferred Solution

					
توانمند کردن	همکاری کردن	درگیر کردن	مشورت کردن	آگاه کردن	
- هیئت منصفه‌های شهروندی ^۴ - برگه‌های رأی ^۵ - تصمیم‌گیری تفویض شده	- کمیته‌های مشورتی شهروندی - اجماع‌سازی - تصمیم‌گیری مشارکتی	- کارگاه‌های آموزشی - نظرسنجی‌های مشورتی ^۳	- نظر عمومی - گروه‌های کانونی - پیمایش‌ها - استماع عمومی	- برگه‌های اطلاعات (برگه‌ای حاوی اطلاعات مشخص درباره چیزی) ^۱ - وب‌سایت‌ها - خانه‌های باز ^۲	تکنیک‌های نمونه

۲-۲-۲. استماع عمومی به عنوان یکی از ابزارهای مشارکت عمومی

استماع عمومی (دعوت از متخصصان یا ذی‌نفعان به عنوان شاهد و براساس پیشنهاد) ابزار مهمی برای بهبود کار کمیسیون‌ها در مجلس است که به ارتقای سطح مردم‌سالاری، فرایند تصویب قوانین، اجرای کامل‌تر عملکرد نظارتی مجلس، افزایش شفافیت کمک می‌کند و در نهایت یکی از مجاری مهم ارتباطی شهروندان و کارشناسان با مجالس است. این جلسات فرصت را برای حضور و مشارکت طیف وسیعی از شرکت‌کنندگان در مباحث مجلس فراهم می‌کند و در مقابل نیز اطلاعات مفیدی را از منابع خارج از مجلس در اختیار اعضای کمیسیون قرار می‌دهد که در فرایند بررسی طرح‌ها و لوایح یا افزایش کیفیت عملکرد نظارتی مجلس به کار می‌آید. از رهگذر فرایند استماع، بهترین نتایج تصمیمات بعد از استدلال ورزی‌های گوناگون و مشورت و شورخواهی به دست می‌آید و همچنین نقص‌های تصمیمات اخذ شده آشکار می‌شود. اما نکته مهمی که استماع را ضروری می‌کند تحقق رفتار منصفانه و عادلانه (در فرایند قانونگذاری) است [۶].

در مجالس مختلف جهان، روش‌های متفاوتی برای برگزاری جلسات استماع وجود دارد؛ برخی از مجالس، جلسات استماع را تنها در کمیته‌های تحقیق ویژه برگزار می‌کنند؛ برخی در کمیته‌های دائمی محدود به مقامات دولتی برگزار می‌کنند. در بعضی کشورها جلسات استماع صرفاً به عنوان نوعی مشاوره یا ابزاری برای تحصیل شواهد است. در برخی مجالس دنیا نیز کمیته‌های دائمی تصمیم می‌گیرند که جلسات استماع برای جمع‌آوری شواهد به صورت علنی برگزار شود یا غیرعلنی. در اغلب موارد، کمیته‌ها برای برگزاری جلسات استماع موظف به تأیید رئیس مجلس نیستند در حالی که در برخی کشورها در خواست برگزاری جلسه استماع باید به‌طور رسمی از طریق رئیس مجلس ابلاغ شود و برخی نیز نیازمند اطلاع رئیس جمهور است. گاهی کمیته‌های دائمی تنها مجاز به استماع از مقامات دولتی هستند. در برخی موارد کسب نظرات کارشناسان دعوت شده به جلسات استماع، نیازمند ارائه نظر کتبی ایشان قبل از حضور در جلسه است. برخی کشورها نیز جلسات تعاملی برگزار می‌کنند که در آنها کمیته‌های پارلمانی به جمع‌آوری اطلاعات از شهروندان برای کارهای خود می‌پردازند [۱۴].

به هر حال باید توجه داشت استماع عمومی در بیشتر مجالس در سطح جهان چون مجلس آلمان، فرانسه، انگلیس، ترکیه و ... رایج است و پیشنهادی بر اجرایی‌سازی آن در مجلس شورای اسلامی نیز وجود دارد که بر تمهید حضور ذی‌نفعان، دستگاه‌های اجرایی و نخبگان در جلسات بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌های تخصصی، تضمین شفافیت جلسات استماع، تشریفات‌زدایی و ساماندهی محتوایی جلسات مانند آن تأکید دارد [۱۴]. اما فارغ از مطلوبیت‌های تجربه شده این ابزار بر دو نکته باید توجه داشت: اول اینکه این ابزار باید به غایت، اثرگذاری عموم بر فرایند قانونگذاری را تضمین کند و دوم اینکه استفاده از این ابزار در شرایط فعلی کشور ممکن است موجب پیامدهای ناخواسته باشد که گاه امکان پیش‌بینی و اجتناب از آنها وجود دارد.

1. Fact Sheets
2. Open Houses
3. Deliberative Polling
4. Citizen Juries
5. Ballots



۲-۳. پیامدهای ناخواسته خط‌مشی‌های عمومی

پیامدهای ناخواسته قوانین، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های عمومی، به این واقعیت اشاره دارد که اقدامات حکومت‌ها اغلب، اثراتی و پیامدهایی دارند که پیش‌بینی نشده یا «ناخواسته» و عمدتاً نامطلوب هستند. چنین پیامدهایی تا حدودی به این دلیل است که جامعه، ظرف تحقق قوانین بوده و پیچیدگی سیستم‌های اجتماعی و واکنش‌های فردی به اقدام‌ها حاکمیتی را به دنبال دارد [۱۵]. در واقع وقوع پیامدهای ناخواسته در بسیاری از موقعیت‌ها ناشی از این است که رفتار انسان پیچیده و اغلب غیرقابل پیش‌بینی است [۱۶]. نکته مهم دیگر این است که پیامدهای ناخواسته بر زندگی بخش قابل توجهی از جامعه تأثیر داشته و زمینه بسیاری از انتقادات به اقدام‌ها و مصوبات مجلس را فراهم می‌سازد. از این حیث پیامدهای ناخواسته همواره یکی از دغدغه‌های قانونگذاران مجلس بلکه مطلق حاکمیت بوده است.

اولین و کامل‌ترین تحلیل مفهوم پیامدهای ناخواسته در سال ۱۹۳۶ توسط رابرت مرتون جامعه‌شناس آمریکایی انجام شد. مرتون در مقاله‌ای تأثیرگذار با عنوان «پیامدهای پیش‌بینی نشده اقدام اجتماعی هدفمند» پنج مأخذ پیامدهای پیش‌بینی نشده را شناسایی کرد. دو مورد اول و اصلی‌ترین آنها جهل و خطا بود. سومین مأخذ، منافع ضروری سازمان‌ها یا گروه‌هاست که تحت تأثیر این منافع به پیامدها توجهی نمی‌شود. چهارمین مأخذ، ارزش‌های اساسی و ایدئولوژی است که سازمان‌ها یا سیاستمداران بر آنها تکیه می‌کنند و در نهایت مرتون پنجمین مأخذ را پیش‌بینی‌های محکوم به شکست می‌داند [۱۷]. به اعتقاد مرتون، وظیفه علم اجتماعی و از جمله جامعه‌شناسی، تبیین عواقب پیش‌بینی نشده فعالیت‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی برای جامعه و حکمرانان است [۱۸]. کیفیت تنظیم سیاست‌ها و تصویب قوانین نشان می‌دهد که مدل‌ها و نظریه‌های مصرحی در این باره وجود ندارد [۱۹]. آزمایش‌های محدودی در ارتباط با سنجش مطلوبیت سیاست‌ها و قوانین انجام گرفته [۲۰] و ظرفیت استفاده از شواهد همیشه به حداکثر نمی‌رسد [۲۱] و [۲۳] و به همین دلایل، نتایج یک قانون یا سیاست می‌تواند بسیار متفاوت از اهداف موردنظر خود باشد. این بدین معناست که بسستر مناسب برای بروز پیامدهای ناخواسته همواره مهیاست و تبیین سازگاری برای پیش‌بینی و کاهش این پیامدها امری ضروری می‌نماید. از این رو ضروری است تمهیداتی برای ارزیابی و پیش‌بینی عوارض جانبی و پیامدهای ناخواسته کلیه سیاست‌ها و قوانین در حد امکان اندیشیده شود.

یکی از وجوه ارزیابی، ارزیابی پیش‌بینی است و می‌توان با استفاده از رویکردها و تکنیک‌های ارزیابی پیش‌بینی، نسبت به پیش‌بینی آثار و پیامدهای واقعی اعم از آثار خواسته و ناخواسته یک قانون پیش از اجرای آن مبادرت کرد. این گزارش نیز سعی دارد از این طریق به پیش‌بینی پیامدهای ناخواسته ابزار استماع عمومی به‌عنوان یکی از راه‌های تحقق مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری، اهتمام نماید.

۳. ارزیابی پیامدهای ناخواسته استماع عمومی در تحقق مشارکت عمومی

در حالی که سیاست کلی نظام قانونگذاری بر تحقق «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری» قرار گرفته است و ابزار استماع عمومی نیز به‌عنوان یکی از ابزارهای مؤثر جهت تحقق این سیاست است اما به دلیل فقدان برخی پیش‌نیازهای لازم برای مشارکت عمومی، استفاده از این ابزار مواجه با پیامدهای ناخواسته معتنا بهی خواهد شد که شرح آن در ادامه خواهد آمد.

۳-۱. ارزیابی پیامدهای ناخواسته استماع عمومی به سبب ضعف‌ها و خلأهای قانونی

یکی از مواردی که می‌تواند خاستگاه بروز پیامدهای ناخواسته احتمالی باشد ضعف‌ها و خلأهای قانونی است. آیین‌نامه داخلی مجلس که در نسبت کیفیت اداره مجلس تدوین شده است در مواد مختلفی چون مواد (۱۴۲، ۱۴۱، ۱۲۸، ۱۰۸، ۱۴۹) ذیل فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح یا مواد (۲۰۹، ۲۰۸) که به فرایندهای نظارتی چون سؤال و استیضاح اشاره دارد یا ماده (۱۴۳) که ناظر به رسیدگی به طرح‌ها و لوایح است هیچ‌کدام در نسبت مشارکت عمومی موضع مشخصی ندارند. برای ارتقای سطح مشارکت و مداخله بیشتر شهروندان در فرایند قانونگذاری مجلس و الزام کمیسیون برای دعوت از افراد حقیقی دارای نقطه نظر یا اطلاعات در موضوع کار کمیسیون، ضروری است موارد زیر در آیین‌نامه داخلی مجلس، مورد توجه قرار گیرد:

تعیین نحوه مشارکت و تصریح وظایف کمیسیون‌ها: یکی از خلأهای قانونی در آیین‌نامه داخلی مجلس در خصوص اشکال

گونگون و نحوه بیان نقطه نظرات اشخاص درباره طرح‌ها و لوایح یا هر موضوع تحت بررسی کمیسیون است. به عبارت دیگر عدم تصریح این نکته که «هر شخص می‌تواند برای بیان نقطه نظرات خود درباره طرح‌ها و لوایح یا هر موضوع تحت بررسی کمیسیون، درخواست حضور در کمیسیون کند و یا به صورت برخط یا مکتوب نقطه نظرات خود یا اسناد و مدارک مرتبط با طرح‌ها و لوایح یا هر موضوع تحت بررسی کمیسیون را به کمیسیون ارسال کند»، نیز خلأ قانونی دیگری برای سردرگمی و انصراف افراد در امر مشارکت است. همچنین در ماده (۱۴۳) در خصوص زمان ارائه گزارش رسیدگی به هیئت‌رئیس مجلس مطلبی آورده نشده است که این می‌تواند باعث پیامد ناخواسته زمانبر شدن و در نتیجه از بین رفتن اثر حقیقی استماع عمومی شود.

وظایف کمیسیون‌ها نیز باید به صورت دقیق تصریح شود. برای نمونه، کمیسیون موظف است پیش از انقضای موضوع مورد بررسی در خصوص درخواست شخص برای حضور در کمیسیون یا نقطه نظرات یا اسناد و مدارک شخص اعلام نظر کند. در هنگام بررسی طرح و لایحه، نقطه نظرات وی یا اسناد و مدارک مرتبط را مدنظر قرار دهد. پیامد ناخواسته این خلأ قانونی، بی‌تأثیر شدن استماع و لوٹ شدن جلسات آن است. همچنین در خصوص وظایف کمیسیون در قبال دعوت از افراد موردنظر نمایندگان آورده‌ای ندارد. اگر یک نماینده در فرایند بررسی طرح یا لایحه درخواست برگزاری استماع عمومی را با حضور ذی‌نفعان مطرح کردند. کمیسیون می‌بایست از افراد موردنظر نمایندگان برای حضور در کمیسیون دعوت نماید که چنین الزامی وجود ندارد و می‌تواند عاملی برای برگزار نشدن جلسات استماع و یا بی‌اثر شدن آن و همچنین اختلاف بین نمایندگان و کمیسیون‌ها و در نتیجه مسائل بعدی شود.

فرایند و سازکار چگونگی برگزاری جلسات استماع عمومی: خلأ قانونی دیگر در خصوص تشریح چگونگی برگزاری جلسات استماع عمومی است. برای مثال کمیسیون‌ها موظف شوند پس از تصمیم‌گیری درباره زمان و مکان برگزاری جلسه، نتیجه را حداقل یک هفته قبل به افراد مدعو اطلاع دهند تا کسی معترض به عدم اطلاع از آن نشود. همچنین خلأ قانونی دیگر عدم تصریح دقیق فرایند و سازکار جلسات استماع است. این خلأ می‌تواند پیامد ناخواسته بی‌اعتمادی و حتی هرج‌ومرج در روند برگزاری جلسات و همچنین اجتناب نمایندگان و کمیسیون‌ها از برگزاری جلسات استماع عمومی به دلیل مسائل حقوقی احتمالی را در پی داشته باشد. مورد دیگر در خصوص جلسات استماع، برگزاری علنی و با حضور رسانه‌هاست. همچنین باید به صورت برخط در سایت مجلس قابل دسترس باشد. در این صورت، مشروح مذاکرات جلسه تهیه و در اختیار مدعو، اعضای کمیسیون و کارکنان دبیرخانه مجلس قرار خواهد گرفت.

سازکار تأثیرگذاری جلسات استماع عمومی بر قانونگذاری و تصمیم‌گیری: در نهایت خلأ چگونگی تأثیر این جلسات بر نحوه قانونگذاری و تصمیم‌گیری است. لذا باید تصریح شود که پس از پایان استماع عمومی، کمیسیون موظف است گزارش خود را بر مبنای نظرات پذیرفته شده در موضوع مورد بررسی منتشر کند. عدم انتشار گزارش جلسات و تأثیرات آن بر تصمیم‌گیری نمایندگان موجب بی‌اعتمادی هر چه بیشتر به نظام قانونگذاری و فراخوان‌های آتی آن و همچنین اجتناب نمایندگان و کمیسیون‌ها از برگزاری جلسات استماع عمومی به دلیل مسائل حقوقی احتمالی خواهد شد.

۲-۳. ارزیابی پیامدهای ناخواسته استماع عمومی به سبب کمبودهای زیرساختی

از زاویه‌ای دیگر، می‌توان به ارزیابی و پیش‌بینی پیامدهای ناخواسته برگزاری جلسات استماع عمومی به دلیل کمبودها و نارسایی‌های زیرساختی پرداخت. از این رو زیرساخت را به سه دسته کلی زیرساخت‌های فیزیکی، زیرساخت‌های فکری (توانمندی و آموزش شهروندان) و زیرساخت علمی و نظری (توانمندی و آموزش مجلس و حاکمیت) تقسیم شده است که در هر یک از موارد به بررسی و احصای پیامدهای ناخواسته آن پرداخته شده است.

زیرساخت‌های فیزیکی و فنی: اولین سطح از پیش‌نیازهای برگزاری چنین جلسات مشارکت‌جویانه‌ای، سطح زیرساخت‌های فیزیکی و فنی است. اگرچه به نظر می‌رسد مجلس شورای اسلامی در سال‌های پیشین بخش زیادی از این زیرساخت‌ها را فراهم کرده است و با احداث ساختمان‌های مجهز با سالن‌های اجتماعات مکفی و راه‌اندازی زیرساخت‌های فنی و بسترهای الکترونیکی گامی مهم برای تأمین این زیرساخت‌ها برداشته است اما نیاز است پیامدهای ناخواسته برگزاری جلسات استماع عمومی در حالی که زیرساخت‌های فیزیکی و فنی دارای نقص باشند، تعیین شود. از این رو می‌توان به موارد زیر به‌عنوان پیامدهای ناخواسته برگزاری



جلسات استماع عمومی بدون تأمین کامل و کافی زیرساخت‌های فیزیکی و فنی اشاره کرد: نیمه‌تمام و یا بی‌نتیجه ماندن جلسات به دلیل اختلال در برگزاری جلسات استماع و مشارکت نکردن مردم در جلسات و سلب اعتماد عمومی به این نوع مشارکت به واسطه وضعیت نامناسب برگزاری، که همین موارد می‌تواند در نهایت به لغو کلی جلسات استماع منجر شود. باید توجه داشت، حتی این امکان وجود دارد که مخالفان مشارکت مردم در قانونگذاری با طرح بهانه تأمین نشدن زیرساخت‌های لازم، در شیپور تعطیلی کلیه جلسات استماع عمومی بدمند.

زیرساخت‌های فکری (آموزشی): به اعتقاد بسیاری از صاحب‌نظران، تفاوت نقش‌آفرینی خوب و بد مردم در حکومت، در آموزش مردم نهفته است. این امری بدیهی است که جامعه در شرایطی که از آموزش مناسب برخوردار نباشد، نمی‌تواند به‌خوبی نقش خود را در نظام حکمرانی ایفا کند. در واقع بدون آگاهی مناسب از مقوله مشارکت و موضوع مورد مشارکت، تمایل به مشارکت پایین می‌آید و مشارکت مطلوب محقق نخواهد شد [۲۴]. اگر نظام آموزشی کشور به مقوله مشارکت بی‌توجه باشد و با منطق سرمایه‌داری و منطق رقابت و حذف، به تربیت جامعه بپردازد، شکل‌گیری کنشگران اقتصادی منفعت‌طلب، هرگونه مشارکت اجتماعی و ارزشی را در کشور از بین می‌برد و در نهایت جامعه تضعیف خواهد شد [۲۴]. این آموزش علاوه بر آماده‌سازی جامعه برای مشارکت هدفمند، به گفتمان‌سازی مشارکت مردمی و ایجاد مطالبه از مسئولان برای مشارکت‌پذیری کمک شایانی می‌کند.

برگزاری جلسات استماع در چنین وضعیتی از سطح پایین آموزش در جامعه منجر به بروز پیامدهای ناخواسته‌ای نظیر امکان سوءاستفاده از جلسات استماع توسط منفعت‌طلبان سیاسی براساس سطح پایین مشارکت‌کنندگان، فریب حاضران در جلسات استماع و سوءاستفاده از ناآگاهی مشارکت‌کنندگان، دستاویز قرار دادن این ناآگاهی‌ها در جلسات استماع به‌عنوان دلیلی برای مشارکت ندادن مردم در نظام تصمیم‌گیری و قانونگذاری توسط برخی از سیاست‌مداران و در نهایت به اضمحلال کشیده شدن جلسات استماع، اشاره کرد.

زیرساخت‌های علمی و نظری: عدم آمادگی مجلس به دلیل فهم نادقیق از مبانی نظری مشارکت: مشارکت عمومی در حکمرانی کشور به شرطی موفق خواهد بود که در وهله نخست منطق بخش‌های مختلف جامعه و حاکمیت و نحوه روابط آنها با یکدیگر، مشخص شده باشد. یکی از مهمترین چالش‌های کشور در سیاستگذاری و برنامه‌های توسعه، مشخص نبودن این منطق و روابط است. به همین ترتیب وظایف ذاتی حاکمیت و بخش عمومی و سایر بخش‌ها نیز در حوزه مشارکت به روشنی تصریح نشده است. البته در قانون اساسی به‌طور اجمالی مسئولیت‌های هر بخش مشخص شده است، اما امتداد این منطق در سیاستگذاری‌های برنامه‌های توسعه به چشم نمی‌خورد.

مشخص شدن این منطق، که از سردرگمی نظام حکمرانی و مردم و در نهایت ناکارآمدی و شکست برنامه‌های مشارکت عمومی جلوگیری می‌کند، جز از طریق تسلط بر مفاهیم نظری و مبانی علمی مشارکت و تبیین مدل علمی متناسب با بافت جامعه ایران محقق نخواهد شد. از این‌رو نیاز است مجلس از طریق اندیشمندان و نظریه‌پردازان این حوزه نسبت به طراحی مدل علمی مشارکت عمومی در قانونگذاری مبادرت ورزد.

در صورت محقق نشدن این امر و بنابه دلایلی که گفته شد، در برگزاری جلسات استماع عمومی فارغ از مبانی نظری و مدل علمی پیامدهای ناخواسته زیر را شاهد خواهیم بود:

اختلاف و درگیری‌های درون‌نهادی مجلس به سبب تصریح نشدن وظایف و مسئولیت‌ها؛ به حاشیه رفتن اصل موضوع جلسات و در متن قرار گرفتن اختلافات درون‌نهادی؛ برگزاری جلسات با سازکار اشتباه و در نتیجه عدم بهره‌مندی لازم از آن؛ سلب اعتماد عمومی به جلسات استماع به‌واسطه وضعیت نامناسب برگزاری و در نهایت برگزار نکردن این جلسات به‌واسطه روشن نبودن سازکارهای نظری و اجرایی آن.

۳-۳. ارزیابی پیامدهای ناخواسته استماع عمومی به سبب مسائل اجتماعی و فرهنگی

تفاوت‌های فرهنگی قومیت‌ها: تنوع قومیت‌ها در ایران هم می‌تواند تجلی‌بخش هم‌زمان وحدت اقوام و ترکیب آداب گوناگون باشد که به نوبه خود در دنیا کم‌نظیر است، و هم می‌تواند سبب بروز مسائلی برای نظام حکمرانی شود. بروز این مسائل می‌تواند در امر

مشارکت عمومی در قانونگذاری از طریق جلسات استماع عمومی، منشأ مشکلاتی باشد. برخی از این آثار جانبی ناخواسته عبارتند از: محقق نشدن مشارکت واقعی و در نتیجه مغفول ماندن نیازها و خواسته‌های واقعی قومیت‌ها به سبب فهم نادرست از هر قوم و بافت منطقه؛ ایجاد رقابت بین نمایندگان قومیت‌ها در برگزاری این جلسات با هدف رأی آوردن بدون توجه به اصل موضوع جلسات؛ احساس تبعیض و در نهایت اعتراض‌ها و ناآرامی قومیتی بواسطه این که مکان‌های برگزاری جلسات استماع از آنها دور است و یا امکان فنی مناسبی برای مشارکت الکترونیکی آنان وجود ندارد و در نهایت برگزار نکردن این جلسات به سبب حساسیت‌های قومی و اجتماعی.

سطوح مختلف اشخاص و اقشار و اصناف: سطوح متفاوت بین اقشار و اصناف در کشور امر بدیهی است. جامعه کارگری در برابر جامعه پزشکان از قدرت بیان و ابراز و تحصیلات و نفوذ کمتری برخوردار است و جامعه دانشجویان از جامعه قضات و وکلا از تأثیر کلام و عمل کمتری برخوردارند. قانونگذاری در بنیاد خود متوجه حمایت از همه اقشار و اصناف اعم از غنی و مستضعف بوده است تا موازنه در جامعه رقم بخورد. ذکر این نکته مهم است که اقشار مختلف مردم، به‌ویژه طبقات مستضعف، در حالت طبیعی و اولیه، سرمایه و قدرت کافی برای پیشبرد اهداف و حفاظت از منافع خود را ندارند. در این وضعیت بخش خصوصی و حتی نظام حکمرانی به دلیل سرمایه‌های اقتصادی و سیاسی خود، در تعارض منافع با اقشار مختلف مردم پیروز خواهند بود. جلسات استماع می‌تواند نقش این گروه‌ها را در مشارکت در قانونگذاری پررنگ کند و حافظ منافع اقشار باشد. اما از سوی دیگر عدم توجه به تفاوت‌ها در قدرت و نفوذ و سطح تحصیلاتی و توانمندی‌ها و ... این اقشار خود می‌تواند عامل بروز پیامدهای نامطلوب جلسات استماع عمومی باشد. از جمله این آثار، می‌توان به احساس تبعیض و نابرابری شدید در بین برخی اقشار؛ به یغما رفتن سرمایه اجتماعی نظام حکمرانی و ناامیدی از آن؛ تحریم جلسات استماع توسط برخی اقشار و اصناف؛ اعتراضات و اعتصابات گسترده نظیر اعتصابات کارگران یا معلمان؛ خراب شدن وجهه این جلسات در افکار عمومی و در نهایت لغو کلیه جلسات استماع اشاره کرد.

میزان اعتماد عمومی به حاکمیت و سرمایه اجتماعی: سرمایه اجتماعی نظام حکمرانی به معنای میزان دارایی‌های آن نظام در ذهن جامعه، در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی است. در بیان اهمیت سرمایه اجتماعی همین بس که هرگونه سیاستگذاری که به دنبال فهم و ایجاد تغییرات اجتماعی، بقا و توسعه نظام سیاسی یا اهداف متعالی‌تر همچون تمدن‌سازی باشد، به تمرکز بر سرمایه اجتماعی پیوند خورده است. از مؤلفه‌های مهم سنجش میزان موفقیت نظام‌های سیاسی، وضعیت سرمایه اجتماعی آنهاست که رابطه‌ای دوطرفه با مشارکت مردمی نیز دارد. یک نظام حکمرانی بدون سرمایه اجتماعی نمی‌تواند مشارکت مردم را جلب کند و جلب مشارکت نیز به نوبه خود، سرمایه اجتماعی را افزایش می‌دهد و به نوعی می‌توان گفت تقویت‌کننده یکدیگرند.

بررسی‌ها حاکی از آن است که شاخص‌های اعتماد به حکمرانی، نکویی روابط دولت-ملت و مشارکت اجتماعی، از جمله مهم‌ترین شاخص‌های سنجش سرمایه اجتماعی حاکمیت هستند. می‌توان گفت که این شاخص‌ها به‌واسطه مؤلفه‌هایی چون قدرت حفظ تمامیت ارضی، اقتدار منطقه‌ای، پاسداشت مناسک مذهبی و آیین‌های ملی، تقویت شده و به‌واسطه مؤلفه‌هایی همچون پنداشت از عملکرد نهادی، مشکلات اقتصادی، مدیریت اعتراضات، عدالت طبقاتی و قضایی، سلامت اداری و مشارکت زنان دچار فرسایش می‌شوند. برای نمونه، میل زیاد به مهاجرت در میان دانشجویان در سال‌های اخیر، و نرخ کم در برنامه بازگشت به دانشجویان به کشور (به استناد گزارش رصدخانه مهاجرت ایران، ۱۴۰۱) نشانگر چالشی جدی برای تعلق خاطر ایرانیان به هویت ملی و کشور است که مقدمه هر نوع مشارکت مردم با نظام حکمرانی کشور و حتی فراتر از آن برای مشارکت در آبادانی کشور هرچند به صورت فردی است. در چنین شرایطی برگزاری جلسات استماع می‌تواند خاستگاه بروز پیامدهایی به دور از پیامدهای مورد انتظار طراحان آن داشته باشد. از جمله آن می‌توان به تحریم جلسات استماع توسط برخی اقشار و اصناف، بروز و گسترش تفسیرهایی نظیر نمایشی بودن و بی‌تأثیر بودن از جلسات استماع، خراب شدن وجهه این جلسات در افکار عمومی و در نهایت لغو کلیه جلسات استماع، اشاره کرد.

۳-۴. ارزیابی پیامدهای ناخواسته استماع عمومی به سبب مسائل سیاسی

کشمکش‌های سیاسی و استفاده ابزاری: در برخی اوقات کشمکش‌های سیاسی و منافع حزبی حکم به تصمیم‌گیری‌هایی فارغ از مشارکت عمومی می‌دهد اما جوّ ملی و افکار عمومی مشارکت را طلب می‌کنند و از پذیرش احکامی بدون نظرخواهی از عموم سر



باز می‌زنند. در چنین شرایطی محتمل است که سیاستیون از بحث مشارکت عمومی و به ویژه جلسات پرطمطراق استماع عمومی استفاده ابزاری کنند و اقدام به برگزاری نمادین آن نمایند. در چنین حالتی بروز پیامدهای ناخواسته زیر دور از ذهن نیست: تحریم جلسات استماع توسط مردم، خراب شدن وجهه این جلسات در افکار عمومی، ضربه به سرمایه اجتماعی نظام حکمرانی و از بین رفتن اعتماد اجتماعی به جلسات استماع؛ بروز اختلافات عمیق سیاسی بین گروه‌های ذی‌نفع و التهاب‌آفرینی در جامعه؛ ایجاد این ذهنیت در بین جریان‌های سیاسی که می‌توان بحث مشارکت عمومی را با توافق بین حزبی به حاشیه برد و نمادین کرد و در نهایت لغو کلیه جلسات استماع.

تعارض منافع: یکی از موانع اصلی تحقق مشارکت مردمی واقعی، حضور بخش خصوصی و دولتی به دلیل منافع مختلف سیاسی در این بخش است. در واقع تعارض منافع که بستر اصلی انواع فساد است در حوزه مشارکت مردمی نیز باید شناسایی و مرتفع شود. تصویب قانون جامع مقابله با تعارض منافع در حوزه مشارکت مردمی مانند منع‌شدن مدیران دولتی موضوع ماده (۷۱) **قانون مدیریت خدمات کشوری** و خانواده درجه ۱ ایشان در مدیریت تشکلهای مردمی گام مهمی در رفع موانع بخش مشارکت مردمی خواهد بود [۲۴]. همچنین مشارکت دادن مردم و واگذاری بخشی از قدرت به مردم در بدنه اجرایی نوعی از گذشتن از منافع است که نه تنها در ایران که در غالب کشورهای دنیا با سختی روبه‌رو بوده است.

از جمله پیامدهای ناخواسته برگزاری جلسات استماع عمومی که به واسطه تعارض منافع سیاسی بروز می‌کنند، می‌توان به مواردی نظیر تضعیف جلسات بنابر منافع حزبی و سیاسی، به حاشیه رفتن جلسات و درگیری در آن بنابر شیطنت‌های سیاسی، از بین رفتن اعتماد اجتماعی به جلسات استماع و در نهایت برگزار نکردن این جلسات به بهانه‌های واهی برای تأمین نظر سیاسی و منافع و مقاصد حزبی خاص، اشاره کرد.

انگیزه‌بخشی سیاسیون و نارسایی‌های انگیزه در عموم: گاهی اوقات و بنابه دلایلی که تاکنون گفته شد، مردم انگیزه لازم برای مشارکت را از دست می‌دهند. در چنین شرایطی سیاستیون به انگیزه‌بخشی به مردم مبادرت می‌کنند. این سازکارهای انگیزه‌بخشی طیف وسیعی از موارد را شامل می‌شود: از تبلیغات فراوان در رسانه‌ها تا وعده‌های پرطمطراق اجرایی و خدماتی و حتی جوایز و امتیازات مشارکت نظیر بخشودگی بخشی از جریمه‌ها و مالیات یا امتیازات شهروندی و

همین اقدام‌های به ظاهر خوب نیز از گزند پیامدهای ناخواسته و نامطلوب در امان نیست و می‌تواند آثار جانبی نامطلوبی را از خود بروز دهد. مواردی نظیر شرطی شدن مردم به مشوق‌ها برای مشارکت در تصمیم‌های سرنوشت‌ساز خود؛ امکان سوءاستفاده جریان‌های سیاسی در تبعیض قائل شدن بین قوانین مختلف برای برگزاری جلسات استماع همراه با مشوق؛ به یغما رفتن سرمایه‌های ملی در بذل بخشش سیاستیون منفعت‌طلب و انگیزه‌مندی افراد برای کسب مشوق‌ها و در نتیجه از حیث ارتفاع ساقط شدن جلسات استماع عمومی اشاره کرد.

جدول ۳. پیامدهای ناخواسته جلسات استماع عمومی بر مبنای ۴ مضمون

پیامدهای ناخواسته احتمالی	مآخذ پیامدهای ناخواسته
زمانبر شدن و در نتیجه از بین رفتن اثر حقیقی استماع عمومی؛ بی‌تأثیر شدن استماع و لوث شدن جلسات آن؛ برگزار نشدن جلسات استماع و یا بی‌اثر شدن آن؛ اختلاف بین نمایندگان و کمیسیون‌ها و در نتیجه مسائل بعدی	سازوکار تأثیرگذاری جلسات استماع عمومی بر قانونگذاری و تصمیم‌گیری
بی‌اعتمادی و حتی هرچ‌ومرج در روند برگزاری جلسات؛ اجتناب نمایندگان و کمیسیون‌ها از برگزاری جلسات استماع عمومی به دلیل مسائل حقوقی احتمالی	فرایند و سازوکار چگونگی برگزاری جلسات استماع عمومی
بی‌اعتمادی هرچه بیشتر به نظام قانونگذاری و فراخوان‌های آتی آن؛ اجتناب نمایندگان و کمیسیون‌ها از برگزاری جلسات استماع عمومی به دلیل مسائل حقوقی احتمالی	تعیین نحوه مشارکت و تصریح وظایف کمیسیون‌ها

پیامدهای ناخواسته احتمالی	مآخذ پیامدهای ناخواسته	
<p>نیمه‌تمام و یا بی‌نتیجه ماندن جلسات به دلیل اختلال در برگزاری جلسات استماع؛ عدم اطلاع‌رسانی شایسته و عمومی جلسات استماع به واسطه نبود زیرساخت‌ها و در نتیجه از حیز انتفاع ساقط شدن آن؛ عدم مشارکت مردم در جلسات و سلب اعتماد عمومی به این نوع مشارکت به واسطه وضعیت نامناسب برگزاری و در نهایت برگزار نشدن جلسات به بهانه تأمین نشدن زیرساخت‌های لازم</p>	<p>زیرساخت‌های فیزیکی و فنی</p>	
<p>برگزاری جلسات استماع در چنین وضعیتی از سطح پایین آموزش در جامعه منجر به بروز پیامدهای ناخواسته‌ای نظیر امکان سوءاستفاده از جلسات استماع توسط منفعت‌طلبان سیاسی بر اساس سطح پایین مشارکت‌کنندگان، فریب حاضران در جلسات استماع و سوءاستفاده از ناآگاهی مشارکت‌کنندگان، دستاویز قرار دادن این ناآگاهی‌ها در جلسات استماع به‌عنوان دلیلی برای مشارکت ندادن مردم در نظام تصمیم‌گیری و قانونگذاری توسط برخی از سیاسیون و در نهایت به اضمحلال کشیده شدن جلسات استماع</p>	<p>زیرساخت‌های فکری (آموزشی)</p>	
<p>اختلاف و درگیری‌های درون‌نهادی مجلس به سبب تصریح نشدن وظایف و مسئولیت‌ها؛ به حاشیه رفتن اصل موضوع جلسات و در متن قرار گرفتن اختلافات درون‌نهادی؛ برگزاری جلسات با سازوکار اشتباه و در نتیجه عدم بهره‌مندی لازم از آن؛ سلب اعتماد عمومی به جلسات استماع به واسطه وضعیت نامناسب برگزاری و در نهایت برگزار نکردن این جلسات به واسطه روشن نبودن سازوکارهای نظری و اجرایی آن</p>	<p>زیرساخت‌های علمی و نظری</p>	
<p>عدم تحقق واقعی مشارکت و در نتیجه مغفول ماندن نیازها و خواسته‌های واقعی قومیت‌ها به سبب فهم نادرست از هر قوم و بافت منطقه؛ ایجاد رقابت بین نمایندگان قومیت‌ها در برگزاری این جلسات با هدف رای‌آوردن بدون توجه به اصل موضوع جلسات؛ احساس تبعیض و در نهایت اعتراض‌ها و ناآرامی قومیتی و به واسطه اینکه مکان‌های برگزاری جلسات استماع از آنها دور است و یا امکان فنی مناسبی برای مشارکت الکترونیکی آنان وجود ندارد و در نهایت برگزار نکردن این جلسات به سبب حساسیت‌های قومی و اجتماعی</p>	<p>تفاوت‌های فرهنگی قومیت‌ها</p>	
<p>به احساس تبعیض و نابرابری شدید در بین برخی اقشار؛ به یغما رفتن سرمایه اجتماعی نظام حکمرانی و ناامیدی از آن؛ تحریم جلسات استماع توسط برخی اقشار و اصناف؛ اعتراضات و اعتصابات گسترده نظیر اعتصابات کارگران یا معلمان؛ خراب شدن وجهه این جلسات در افکار عمومی و در نهایت به لغو کلیه جلسات استماع</p>	<p>سطوح مختلف اشخاص و اقشار و اصناف</p>	
<p>تحریم جلسات استماع توسط برخی اقشار و اصناف، بروز و گسترش تفسیرهایی نظیر نمایشی بودن و بی‌تأثیر بودن از جلسات استماع، خراب شدن وجهه این جلسات در افکار عمومی و در نهایت لغو کلیه جلسات استماع</p>	<p>نبود اعتماد عمومی و پایین بودن سرمایه اجتماعی حاکمیت</p>	



پیامدهای ناخواسته احتمالی	مآخذ پیامدهای ناخواسته	
تحریم جلسات استماع توسط مردم، خراب شدن وجهه این جلسات در افکار عمومی؛ ضربه به سرمایه اجتماعی نظام حکمرانی و از بین رفتن اعتماد اجتماعی به جلسات استماع؛ بروز اختلافات عمیق سیاسی بین گروه‌های ذی‌نفع و التهاب‌آفرینی در جامعه؛ ایجاد این ذهنیت در بین جریان‌های سیاسی که می‌توان بحث مشارکت عمومی را با توافق بین‌حزبی به حاشیه برد و نمادین کرد و در نهایت به لغو کلیه جلسات استماع	کشمکش‌های سیاسی و استفاده ابزاری	مسائل سیاسی
تضعیف جلسات بنابر منافع حزبی و سیاسی؛ به حاشیه رفتن جلسات و درگیری در آن بنابر شیطنت‌های سیاسی؛ از بین رفتن اعتماد اجتماعی به جلسات استماع و در نهایت برگزار نکردن این جلسات به بهانه‌های واهی برای تأمین نظر سیاسی و منافع و مقاصد حزبی خاص	جلسات نمایشی (شوآف) استماع	
شرطی شدن مردم به مشوق‌ها برای مشارکت در تصمیم‌های سرنوشت‌ساز خود؛ امکان سوءاستفاده جریان‌های سیاسی در تبعیض قائل شدن بین قوانین مختلف برای برگزاری جلسات استماع همراه با مشوق؛ به یغما رفتن سرمایه‌های ملی در بذل بخشش سیاسیون منفعت‌طلب و انگیزه‌مند شدن افراد برای کسب مشوق‌ها و در نتیجه از حیث انتفاع ساقط شدن جلسات استماع عمومی	انگیزه‌بخشی سیاسیون و نارسایی‌های انگیزه در عموم	

مآخذ: یافته‌های پژوهش.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

امروزه مشارکت در فرایند قانونگذاری در مجلس فراتر از مشارکت در انتخابات آن است. بی‌شک حضور و مداخله شهروندان بر روند تصمیم‌گیری در پارلمان به افزایش اعتماد و مقبولیت می‌انجامد و هزینه تصمیم‌گیری را کاهش می‌دهد. سطوح مشارکت از سطح پایین آموزش و اطلاع‌رسانی تا سطوح بالاتری از مشورت و مداخله، نظیر استماع عمومی، تعریف شده است. در این بین اما باید گفت که مشارکت و به‌طور مشخص برگزاری جلسات استماع عمومی می‌تواند پیامدهای نامطلوب و ناخواسته‌ای نیز در پی داشته باشد. از این رو پیشنهاد‌های سیاسی زیر برای اجتناب از چنین پیامدهایی و برگزاری هرچه مثمرتر این جلسات ارائه می‌شود.

شاید بتوان ادعا کرد که از جمله مهم‌ترین پیشنهاد‌های سیاستی در این حوزه ایجاد مبانی نظری و مدل‌های علمی بومی مشارکت و به‌طور مشخص سازکارهای برگزاری جلسات استماع عمومی است. لذا در وهله نخست توصیه می‌شود مجلس شورای اسلامی به‌واسطه مرکز پژوهش‌ها و با بهره‌گیری از ظرفیت‌های علمی و پژوهشی کشور، اقدام عاجل برای تحقق این مهم را در برنامه خود قرار دهد.

اقدام بعدی می‌تواند منوط به برطرف کردن موانع زیرساختی باشد. در وهله نخست باید زیرساخت‌های برگزاری حضوری و الکترونیکی جلسات استماع در گستره جغرافیای ایران به‌طوری‌که همه ایرانیان به سهولت امکان دسترسی به آن را داشته باشند، ایجاد شود. چنین زیرساختی جز با تعامل فراقوه‌ای با دولت و استانداری‌ها محقق نخواهد شد.

در راستای کاهش مسائل و چالش‌های زیرساخت‌های فنی و فیزیکی مشارکت عمومی، نباید از نقش فناوری‌های نوین نظیر ابزارهای دیجیتال، هوش مصنوعی و پلتفرم‌های شفافیت غافل شد. لذا پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی به کمک ارکان خود از فناوری‌های نظیر بلاکچین برای ثبت نظرات شهروندان، هوش مصنوعی برای تحلیل داده‌های مشارکتی و مدل‌های جمع‌سپاری قانونگذاری، به‌عنوان راهکارهای عملی در این خصوص بهره‌گیری گیرد.

آموزش مردم و توانمندسازی آن‌ها از شروط اصلی و اولیه هرگونه مشارکت می‌باشد. بنابراین مجلس باید در یک برنامه بلندمدت

به کمک دولت و در قالب اصلاحیه قانون برنامه هفتم پیشرفت، سازوکار آموزش شهروندان برای مشارکت را ایجاد نماید. بر این اساس، وزارت کشور مکلف است شهروندان را در خصوص شیوه‌ها و ابزارهای مشارکت در فرایندهای نظارتی و تقنینی مجلس و دولت آموزش و توانمند کند.

☺ به سبب تصریح چگونگی برگزاری جلسات استماع عمومی، تعیین نحوه مشارکت و تصریح وظایف کمیسیون‌ها و سازکار تأثیرگذاری جلسات استماع عمومی بر قانونگذاری ضروری است پس از اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مانند ماده (۱۴۲)، دستورالعملی برای برگزاری جلسات استماع عمومی تدوین شود تا موجب وحدت رویه در این خصوص شده و از پیامدهای نامطلوب احتمالی آن جلوگیری کند.

☺ به‌طور مشخص نیاز است تا جلسات استماع عمومی و به‌طور کلی حوزه مشارکت عمومی در قانونگذاری را از شیطنتها و منفعت‌طلبی‌های سیاسی به دور نگه داشت. برای این منظور می‌توان هیئت ارزش‌یابی متشکل از نمایندگان و کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس و برخی از نمایندگان اقشار و اصناف و قومیت‌ها تشکیل داد تا به تحقق این هدف کمک کنند.

☺ سازمان صدا و سیما مکلف است در جهت بهبود میزان مشارکت و حضور مردم در جلسات استماع از طریق شبکه‌های استانی و ملی اقدام به تولید محتوای و برنامه‌های رسانه‌ای کند.

☺ نیاز است هرگونه تفاوت‌های قومی و قبیله‌ای، منطقه‌ای و جغرافیایی، دینی و مذهبی در برگزاری جلسات استماع عمومی مدنظر قرار گیرد. همین‌طور اختلافات در بین سطوح مختلف اشخاص و اقشار و اصناف نیز باید مدنظر قرار گیرد. از این‌رو باید مجلس به تدوین شیوه‌نامه اجرایی جلسات استماع به منظور مدیریت موارد فوق‌الذکر اقدام نماید.

☺ نهادمندسازی جامعه می‌تواند موجب مشارکت هرچه اثربخش‌تر و در نتیجه تدوین قوانین به نفع طبقات مختلف شود. لذا توصیه می‌شود مجلس به دولت در راستای سازمان‌دهی جامعه در قالب اقشار و اصناف و.. و نهادمندسازی آن کمک کند.

جدول ۴. پیشنهاد توصیه سیاستی

ملاحظات	زمان‌بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
	کوتاه مدت	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	مجلس شورای اسلامی		از جمله مهم‌ترین پیشنهادهای سیاستی در این حوزه ایجاد مبانی نظری و مدل‌های علمی بومی مشارکت و به‌طور مشخص سازکارهای برگزاری جلسات استماع عمومی است. لذا در وهله نخست توصیه می‌شود مجلس شورای اسلامی به‌واسطه مرکز پژوهش‌ها و با بهره‌گیری از ظرفیت‌های علمی و پژوهشی کشور، اقدام عاجل برای تحقق این مهم را در برنامه خود قرار دهد.		*	۱
	میان مدت	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	مجلس شورای اسلامی		باید زیرساخت‌های برگزاری حضوری و الکترونیکی جلسات استماع در گستره جغرافیای ایران به‌طوری‌که همه ایرانیان به سهولت امکان دسترسی به آن را داشته باشند، ایجاد شود. چنین زیرساختی جز با تعامل فراقوه‌ای با دولت و استانداری‌ها محقق نخواهد شد.	**		۲



ملاحظات	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
	میان مدت	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	مجلس شورای اسلامی		پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی به کمک ارکان خود از فناوری‌های نظیر بلاکچین برای ثبت نظرات شهروندان، هوش مصنوعی برای تحلیل داده‌های مشارکتی و مدل‌های جمع‌سپاری قانونگذاری، به‌عنوان راهکارهای عملی در این خصوص بهره‌گیری گیرد.	**		۳
	میان مدت	وزارت کشور	مجلس شورای اسلامی		مجلس باید در یک برنامه بلندمدت به کمک دولت و در قالب اصلاحیه قانون برنامه هفتم پیشرفت، سازگار آموزش شهروندان برای مشارکت را ایجاد نماید. بر این اساس، وزارت کشور مکلف است شهروندان را در خصوص شیوه‌ها و ابزارهای مشارکت در فرایندهای نظارتی و تقنینی مجلس و دولت آموزش و توانمند کند.	**		۴
	کوتاه مدت	مجلس شورای اسلامی	مجلس شورای اسلامی		پیشنهاد می‌شود هیئت ارزشیابی متشکل از نمایندگان و کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس و برخی از نمایندگان اقشار و اصناف و قومیت‌ها تشکیل شود تا جلسات استماع عمومی و به‌طور کلی حوزه مشارکت عمومی در قانونگذاری را از شیطنتها و منفعت‌طلبی‌های سیاسی به دور نگه داشت.	**		۵
	کوتاه مدت	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	مجلس شورای اسلامی		مجلس به سبب تصریح چگونگی برگزاری جلسات استماع عمومی، تعیین نحوه مشارکت و تصریح وظایف کمیسیون‌ها و سازگار تأثیرگذاری جلسات استماع عمومی بر قانونگذاری و همچنین مدیریت تفاوت‌های قومی و قبیله‌ای، منطقه‌ای و جغرافیایی، دینی و مذهبی و اقشار و اصناف گوناگون، ضروریست پس از اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مانند ماده (۱۴۲)، اقدام به تدوین شیوه‌نامه اجرایی جلسات استماع عمومی نماید.		*	۶
	میان مدت	وزارت کشور	مجلس شورای اسلامی		همکاری مجلس و دولت در راستای سازماندهی جامعه در قالب اقشار و اصناف و... و نهادمندی سازی آن.	**		۷

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



- [۱] جهاننگلو، رامین. ایران و مدرنیته: گفت و گوهایی با پژوهشگران ایرانی و خارجی در زمینه رویارویی ایران با دستاوردهای جهان مدرن. تهران: نشر گفتار، ۱۳۷۹.
- [2] K. Tamano, "Deliberative Democracy and the Paradox of Participation," *Int. J. Japanese Sociol.*, vol. 30, no. 1, pp. 122–139, 2021, doi: 10.1111/ijjs.12116.
- [3] J. L. Creighton, *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*, 1st editio. Jossey-Bass, 2005.
- [۴] عزت‌آبادی‌پور، حسام، سینا شیخی، محمدتقی ضرغام‌افشار، "الگوی مشارکت در نظام تأمین اجتماعی در ایران"، تهران، ۱۴۰۲.
- [5] C. Leston-Bandeira, "The Pursuit of Legitimacy as a Key Driver for Public Engagement: The European Parliament Case," *Parliam. Aff.*, vol. 67, no. 2, pp. 415–436, 2014, doi: 10.1093/pa/gss050.
- [۶] علی‌محمد فلاح زاده، "تحولات حق استماع در حقوق اداری انگلستان و ایران"، پژوهش حقوق عمومی، جلد ۱۵، شماره ۴۱، صص ۲۰۶–۱۶۹، ۲۰۱۴.
- [7] Perri, "Explaining unintended and unexpected consequences of policy decisions: Comparing three British governments, 1959-74," *Public Adm.*, vol. 92, no. 3, pp. 673–691, 2014, doi: 10.1111/padm.12081.
- [8] D. G. Streets and M. H. Glantz, "Exploring the concept of climate surprise," *Glob. Environ. Chang.*, vol. 10, no. 2, pp. 97–107, 2000, doi: [https://doi.org/10.1016/S0959-3780\(00\)00015-7](https://doi.org/10.1016/S0959-3780(00)00015-7).
- [9] P. N. Grabosky, "Unintended consequences of crime prevention," in *In Crime Prevention Studies*, 1996, pp. 25–56.
- [10] A. Kabingesi, "An assessment of public participation in the law-making and other activities of the Parliament of the Republic of South Africa," Stellenbosch : Stellenbosch University, 2021.
- [11] S. Serra-Silva, "How parliaments engage with citizens? Online public engagement: a comparative analysis of Parliamentary websites," *J. Legis. Stud.*, vol. 28, no. 4, pp. 489–512, 2022.
- [12] M. Acosta, M. Nestore, M. E. Jarquín-Solís, and R. Doubleday, "A typology of advisory bodies in legislatures and research perspectives," *J. Legis. Stud.*, pp. 1–26, 2022.
- [13] H. Kubicek and G. Aichholzer, "Closing the Evaluation Gap in e-Participation Research and Practice," in *Public Administration and Information Technology*, vol. 19, Springer, 2016, pp. 11–45.
- [۱۴] احمد خان بیگی، سمانه. "جلسات استماع پارلمانی؛ بررسی تجربه برخی کشورها"، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره ۴، جلد ۲۹، ۲۰۲۱.
- [15] R. S. Moore, R. M. Annechino, and J. P. Lee, "Unintended consequences of smoke-free bar policies for low-SES women in three California counties," *Am. J. Prev. Med.*, vol. 37, no. 2, pp. S138–S143, 2009.
- [16] L. Chollete and S. G. Harrison, "Unintended consequences: Ambiguity neglect and policy ineffectiveness," *East. Econ. J.*, vol. 47, pp. 206–226, 2021.
- [17] R. K. Merton, "The unanticipated consequences of purposive social action," *Am. Sociol. Rev.*, vol. 1, no. 6, pp. 894–904, 1936.
- [18] R. Norton, "Unintended consequences," *eCompany now*, pp. 12–18, 2015.
- [19] P. Cairney and T. Heikkila, "A comparison of theories of the policy process," *Theor. policy Process*, vol. 3, 2014.
- [20] S. Ettelt, N. Mays, and P. Allen, "The multiple purposes of policy piloting and their consequences: Three examples from national health and social care policy in England," *J. Soc. Policy*, vol. 44, no. 2, pp. 319–337, 2015, doi: <https://doi.org/10.1017/S0047279414000865>.



- [21] P. Cairney, K. Oliver, and A. Wellstead, "To bridge the divide between evidence and policy: reduce ambiguity as much as uncertainty," *Public Adm. Rev.*, vol. 76, no. 3, pp. 399–402, 2016, doi: <https://doi.org/10.1111/puar.12555>.
- [22] B. Hawkins and S. Ettelt, "The strategic uses of evidence in UK e-cigarettes policy debates," *Evid. Policy A J. Res. Debate Pract.*, vol. 15, no. 4, pp. 579–596, 2018, doi: <https://doi.org/10.1332/174426418x15212872451438>.
- [23] K. Oliver, T. Lorenc, J. Tinkler, and C. Bonell, "Understanding the unintended consequences of public health policies: the views of policymakers and evaluators," *BMC Public Health*, vol. 19, no. 1, pp. 1–9, 2019.
- [۲۴] شیخی، سینا. "بررسی موانع حکمرانی مردمی در ایران و ارائه راهکارهایی برای ارتقای نقش مردم در حکمرانی {۱۸۹۲۹}،" ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، جلد ۳۱، شماره ۲، صص ۱-۲۴، ۲۰۲۳.

گزیده سیاستی

این گزارش به بررسی پیامدهای ناخواسته احتمالی برگزاری جلسات استماع عمومی به‌عنوان یکی از راه‌های تحقق مشارکت عمومی در فرایند قانون‌گذاری می‌پردازد و این پیامدها را ذیل چهار حوزه دسته‌بندی می‌کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir