

به نام خدا

مشارکت شهروندان در روند قانونگذاری

این متن ترجمه بخشی از فصل چهارم (صفحات ۷۹-۹۵) کتابی با مشخصات زیر است:

Beetham, D. Parliament and Democracy in The Twenty-First Century, Inter-Parliamentary Union, 2006.

فهرست مطالب

۱.....	مقدمه مترجم.....
۲.....	مقدمه.....
۲.....	حضور در کمیسیون و جلسات علنی.....
۵.....	برخی دغدغه‌ها.....
۶.....	رویکرد فعال‌سازی.....
۱۱.....	انجمن عمومی یا پارلمان.....
۱۳.....	چند معیار برای عملکرد خوب.....
۱۴.....	مشارکت شهروندان از طریق احزاب سیاسی.....
۱۵.....	ابتکارات شهروندان و همه‌پرسی‌ها.....
۱۷.....	پیشرفت‌های اخیر.....
۱۸.....	دمکراسی نمایندگی و مستقیم.....
۲۰.....	منبع و مأخذ.....



مشارکت شهروندان در روند قانونگذاری^۱

مقدمه مترجم

اهمیت قانونگذاری و جایگاه مهم آن در روند اداره امور جامعه بر کسی پوشیده نیست. نهادهای قانونگذار با استفاده از ظرفیت «قانون» می‌توانند چارچوب‌ها و اصول کلی اداره جامعه را مشخص ساخته و الزاماتی را بر تمام یا قسمتی از شهروندان تحمیل کنند.

این قوانین الزام‌آور بوده و احدی حق تعدی از آنها را نخواهد داشت. از این رهگذر برای بسیاری از موضوعات ملی و محلی در محورهای مختلف اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و ... برنامه‌ریزی شده و این برنامه‌ها از طریق قوای اجرایی به مرحله اجرا درمی‌آیند.

با عنایت به این اهمیت قانون و قانونگذاری، استفاده از ظرفیت‌های فکری و نقطه‌نظرات کارشناسانه آحاد افراد جامعه امری ضروری می‌نماید. مشارکت فکری و نظری شهروندان در روند قانونگذاری می‌تواند ضمن آشکار کردن بسیاری از زوایای پنهان طرح‌ها و لوایح جاری در مجلس، نهاد مقنن را در تدوین و تصویب قوانینی جامع و همه‌جانبه‌نگر و با حداقل معایب و کاستی‌ها یاری رساند.

۱. این متن ترجمه بخشی از فصل چهارم (صفحات ۷۹-۹۵) کتابی با مشخصات زیر است:

Beetham, D. Parliament and Democracy in The Twenty-First Century, Inter-Parliamentary Union, 2006.

برای استفاده از این ظرفیت گسترده، بهره‌گیری از تجربیات عملی مجالس قانونگذاری در کشورهای مختلف جهان می‌تواند نظام داخلی را در ایجاد راهکارهای مناسب اخذ مشارکت شهروندان در روند قانونگذاری کمک کند.

مقدمه

در این بخش به مشارکت شهروندان در امر قانونگذاری پارلمان به صورت جمعی که یک گونه از شیوه‌های مختلف مرسوم است می‌پردازیم. این شیوه اغلب با فراخوان یک کمیسیون قانونگذاری برای نظرخواهی عمومی و یا شرکت در جلسه علنی به‌کار می‌رود. نهاد شرکت در جلسات علنی برای اعلان نظرات احزاب علاقه‌مند درباره قانون در دست تصویب، شیوه‌ای کاربردی در پارلمان‌های قدیمی‌تر بوده است. این اقدام در حال حاضر گسترده و نظام‌مندتر شده است.

حضور در کمیسیون و جلسات علنی

نقطه عزیمت مناسب، نگاهی به خلاصه‌ای از کتاب «پارلمان نیوزیلند» است که اهمیت دمکراسی از طریق مشارکت مستقیم شهروندان در قانونگذاری را بیان می‌کند:

نظام دمکراسی پارلمانی نیوزیلند، نه تنها برای شهروندان این امکان را فراهم می‌کند که نمایندگان خود را انتخاب کنند، بلکه اجازه می‌دهد تا شهروندان در شکل دادن به قوانینی که آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد مشارکت کنند. این مشارکت توسط کمیسیون‌های منتخب مجلس نمایندگان با دریافت نظرهای عمومی محقق می‌شود.



نظام ورود عموم به پیشنهاد قانونگذاری از عناصر مهم در روند فعالیت پارلمان و در حیات دمکراتیک کشور است. نظرات و سایر مسائل نزد کمیسیون منتخب پارلمان بررسی می‌شود. این امر برای عموم در جهت مطرح کردن نظراتشان در مورد مسائل و چه بسا در قوانین جدید فرصتی را فراهم می‌کند.

راه‌های مختلفی وجود دارد که در آن روند تعهد مدنی می‌تواند سازمان یابد. پارلمان نیوزیلند از طریق مطبوعات و رسانه‌های دیگر از جمله وب سایت، فراخوانی به همه احزاب علاقه‌مند، افراد و همچنین سازمان‌ها برای نظرخواهی اعلام می‌کند. دیگر پارلمان‌ها نیز به سازمان‌های مدنی یا سازمان‌های غیردولتی که نماینده مسائل خاص و یا منافع هستند، به‌عنوان وسیله مناسب برای انتقال دیدگاه‌های جامعه مدنی می‌نگرند و دعوتنامه‌های ویژه‌ای به سازمان‌های شناخته شده که منفعتی در قانون خاص و یا تحقیق تحت بررسی دارند ارسال می‌کنند. پارلمان ترکیه در مذاکرات گسترده پیش از تجدیدنظر در مجموعه قوانین کیفری^۱ در سال ۲۰۰۴ این عمل را انجام داد. به‌عنوان یک رویه عمومی، پارلمان جمهوری چک «جلسات استماع عمومی نمایندگان بخش‌های حرفه‌ای و شهروندی» در رابطه با لوایح را برگزار می‌کند. جمهوری مقدونیه یوگسلاوی سابق، یک دفتر ارتباطات میان سازمان غیردولتی و پارلمان دارد که مشارکت مدنی در تقنین را تسهیل می‌کند. همچنین این دفتر به‌عنوان بررسی‌کننده دوام و ماهیت نمایندگی انجمن‌های مدنی عمل می‌کند. پارلمان‌های دیگر از روش نظرخواهی رسمی از سازمان‌های غیردولتی و گروه‌های ذینفع برای این هدف مشابه استفاده کرده و از اینکه گروه‌های به حاشیه رانده شده به‌طور مؤثر در

روندهای مشورتی درگیر شده‌اند اطمینان حاصل می‌کنند. این ترتیبات همچنین می‌تواند نهادینه‌تر باشد. پارلمان‌های بلاروس، اسلونی و تونس دارای شوراهای مشورتی از نمایندگان سازمان‌های غیردولتی و کارشناسان دیگر هستند که با کمیسیون‌های دائمی خاص براساس یک مبنای درحال پیشرفت در ارتباط‌اند. کشورهای لتونی و مالی ترتیباتی برای همکاری مداوم با گروه‌های ذینفع به‌منظور بهبود قانونگذاری ایجاد کرده‌اند. در مجارستان «دفتر شهروندی مجلس شورای ملی»^۱ در سال ۲۰۰۲، با مسئولیت ایجاد گفتگو میان جامعه مدنی و مجلس شورای ملی در روند قانونگذاری افتتاح شد.

پارلمان ایسلند در این زمینه رویکردی دوگانه دارد، بدین ترتیب که هم فراخوان نظرخواهی خاص از سازمان‌های مربوط و هم پذیرش نظرات را از عموم انجام می‌دهد: این یک روش استاندارد در پارلمان ایسلند (Althingi) است، که کمیسیون‌های دائمی قانونگذاری به‌دنبال کسب نظرات مکتوب از کسانی هستند به موجب لوایحی که در دست رسیدگی است متأثر می‌شوند. در عمل «کسانی که از قانون متأثر می‌شوند» به گروه‌های ذینفع و سازمان‌های غیردولتی مشابه و انجمن‌ها اطلاق می‌شود. این بازخوردها نشان‌دهنده یک دیدگاه ثابت پارلمانی است که افراد متأثر از قوانین از حق دمکراتیک استماع نظرات و مورد مشورت قرار گرفتن برخوردارند. علاوه بر این، هر یک از افراد عادی به کمیسیون‌های دائمی به‌طور مستقیم دسترسی دارند به این معنا که هر کس می‌تواند نظر کتبی خود را به کمیسیون‌ها (یا با نامه و یا ایمیل) در مورد هر لایحه‌ای که کمیسیون به آن رسیدگی می‌کند، ارسال کند. این نظرات به صورت



خودکار و نه به‌طور رسمی و با درخواست توسط کمیسیون‌ها در اختیار اعضا قرار می‌گیرد، و برخلاف مواردی که قبلاً ذکر شد باید اضافه کرد که کلیه نظرات ارسالی به کمیسیون‌ها الزاماً برای عموم قابل دسترس است ... و طرح‌هایی برای در دسترس عموم قرار دادن این اسناد بلافاصله بعد از اینکه در کمیسیون مربوطه مطرح شد، وجود دارد.

پارلمان مولداوی پیشنویس مهمترین قوانین را در وب سایت خود به‌منظور مشارکت جامعه مدنی در مذاکرات قرار می‌دهد:

به‌عنوان مثال، مسئله این است که دقیقاً چگونه نظرات و پیشنهادات شهروندان عادی و نمایندگان سازمان‌های غیردولتی در روند بررسی و تصویب نهایی قانون راجع به حقوق افراد متعلق به اقلیت‌های ملی و وضعیت حقوقی سازمان‌هایشان اخذ شده است. قانون حمایت از مصرف‌کنندگان، قانون تصویب خط مشی سیاست ملی جمهوری مولداوی نیز این‌گونه‌اند.

برخی دغدغه‌ها

خلاصه یاد شده بیانگر برخی از مسائلی است که غالباً دغدغه‌های مربوط به مشارکت سازمان‌های مدنی و سازمان‌های غیردولتی در روند قانونگذاری محسوب می‌شوند. نخست اینکه نمایندگی چگونه به حوزه انتخابی خاص یا منافع اجتماعی مربوط هستند. دومین دغدغه مربوط به چگونگی استقلال و خودساماندهی نمایندگان از القائات و تطمیع‌های دولت می‌شود. سومین مورد مربوط به وزنه‌ای است که به سازمان‌های مختلف داده می‌شود و نگرانی از نفوذ ناروایی که برخی از سازمان‌های قدرتمند و

متمکن ممکن است بر روند قانونگذاری داشته باشند.

این نگرانی‌ها نشان می‌دهد که اهمیت قانونگذاری پارلمان در ارائه سهولت و شفافیت چارچوبی است که در آن سازمان‌های جامعه مدنی می‌توانند فعالیت کنند: برای مثال، با تشویق داوطلبان و بخش غیرانتفاعی و درخواست ثبت نام عمومی (ازجمله جزئیات کامل عضویت و منابع درآمد) از تمام مجموعه‌هایی که به دنبال اعمال نفوذ در پارلمان هستند می‌توان این امر را محقق ساخت. همچنین پارلمان می‌تواند اطمینان حاصل کند که کلیه مطالب و نظرات ارسالی از جامعه مدنی از طریق مجاری منظم انتقال داده شده و این جریان‌ها ساخته شده از طرف عموم است. مجلس فدرال آلمان، به‌عنوان نمونه، قواعد شکلی خاصی دارد که براساس آن گروه‌های علاقمند به بیان یا دفاع از منافع خود در مقابل قوه مقننه باید در آن ثبت نام کرده باشند. پارلمان لهستان در نگارش «لایحه فعالیت‌های لابی‌گری» آن را به‌عنوان هرگونه فعالیت انجام شده از طریق روش‌های قانونی با هدف نفوذ در مقامات دولتی برای مورد توجه قرار دادن استدلال‌ات و منافع خاص اجتماعی و یا گروه‌های حرفه‌ای تعریف می‌کند. این لایحه اشکال قابل قبولی از تأثیر بر تصمیمات اتخاذ شده توسط مقامات دولتی ارائه می‌دهد و راهکارهای نظارت بر لابی‌گری را مطرح می‌کند.

رویکرد فعال‌سازی

روی دیگر سکه برای پیشگیری از تأثیرگذاری منافع قدرتمندان، توانمندسازی مثبت افراد عمومی برای ارائه نظر است. یکی از راه‌های انجام این کار از طریق تبلیغات



مؤثر نسبت به زمان جلسات عمومی و جلسات کمیسیون است. روش دیگر، ارائه مشاوره به مردم راجع به چگونگی رویکرد کمیسیون مربوطه و چگونگی تنظیم یک برگه اظهار نظر است که می‌تواند بر کمیسیون تأثیر داشته باشد. یکی از کتاب‌های راهنمای منتشر شده توسط پارلمان نیوزیلند، در مورد «تهیه برگه اظهار نظر برای کمیسیون منتخب پارلمانی» است. این کتاب برای کمک به کسانی که قصد ارائه نظر کتبی دارند طراحی شده است تا در قالبی خاص به آسانی توسط اعضای این کمیسیون خوانده و درک شود. این امر کمک می‌کند تا یک نظر مؤثرتر ارائه شود و توصیه‌ها و یا پیشنهادات با تأثیر بیشتری در کمیسیون مطرح گردد. قالب توصیه شده برای تهیه برگه اظهار نظر در زیر نشان داده شده است.

استخراج شده از کتاب «تهیه یک برگه اظهار نظر برای کمیسیون منتخب پارلمانی»

برگه اظهار نظر

به کمیسیون.....

لایحه / در مورد تحقیق و تفحص.....

مقدمه

۱. این برگه اظهار نظر از طرف (نام و نشانی فرد / سازمان) می‌باشد.

۲. من (ما) درخواست حضور در کمیسیون برای صحبت پیرامون برگه اظهار نظر حاضر را دارم. می‌توانید از این طریق با من تماس بگیرید (شماره تلفن و ایام تماس). من (ما) تقاضا دارم افراد زیر برای حمایت از برگه اظهار نظر من در جلسه حضور یابند (نام و جایگاه افراد در سازمان).

۳. اگر درخواست از جانب یک سازمان است، خلاصه‌ای از ارکان، اهداف، اعضا و افراد مورد مشورت در تهیه برگه اظهار نظر را درج کنند.

کلیات / خلاصه (اگر برگه اظهار نظر طولانی است)

۴. من (ما) درخواست حمایت / مخالفت نسبت به مقررات این لایحه را به دلیل (بیان عمده دلایل) دارم. همچنین به دنبال بیان توضیحات زیر هستم (دیدگاه‌ها در مورد اهداف کلی تحقیق و تفحص)

عبارت (لایحه)

۵. خواستار حمایت / مخالفت با مقررات این عبارت (به این دلایل) هستم.

عبارت لایحه

۶. با این وجود من (ما) با اهداف کلی این عبارت موافق هستم. اما احساس می‌کنم (هرگونه تغییر که مدنظر شما برای اعمال است یادداشت نمایید. شما می‌توانید عبارت جدیدی از متن مذکور ارائه دهید).

توضیحات خاص (تحقیق و تفحص)

۷. تقاضا مندم این موارد را به دلایل تحقیق اضافه نمایید: (نظرات خود را شرح دهید و دلایل خود را ارائه دهید).

توصیه‌ها

۸. توصیه‌ها و نتیجه‌گیری‌هایی که مایلید کمیسیون مدنظر قرار دهد درج کنید. می‌توانید توصیه‌هایی را که قبلاً در متن بیان کرده‌اید، بازگو نمایید.

Source: Office of the Clerk of the House of Representatives of New Zealand (2005), Making a Submission to a Parliamentary Select Committee.

<http://www.clerk.parliament.govt.nz/Programme/Committees/Submissions>.

اگر چه این قالب پیشنهادی مفید است، اما پیش از آن برخی آشنایی‌ها با شیوه‌های کمیسیون‌ها را اقتضا می‌کند. در زمینه تسلیم نظرات به پارلمان آفریقای جنوبی، بر مشکلات تجربه شده توسط افراد فقیر و به حاشیه رانده شده در رساندن صدای خود به پارلمان تأکید ویژه‌ای می‌شود. درباره اثر این مسئله، اظهارنظری از



رئیس مجلس سابق، دکتر فرن گینوالا^۱ نقل می‌شود:

«در آفریقای جنوبی، شکاف میان کسانی که دارای منابع نفوذ بر دولت هستند و کسانی که به دلایل تاریخی و فقر نفوذ محدودی دارند، عمیق و گسترده است. پس این خطری بسیار جدی است که درحالی که صدای قوی ممکن است شنیده شود، اکثریت در سکوتی که ناشی از تاریخ و اوضاع و احوال آنهاست زندانی شوند...».

به‌طور خاص در زمینه کمک به کمیسیون‌های پارلمانی، تسلیم نظرات همراه با محدودیت‌هایی است:

- **زمان:** تعهدات زمانی سنگین برای بخش‌های فقیرتر جامعه مانع از شرکت فعال در امور دیگری فراتر از نیازهای اولیه و حفظ وسایل امرار معاش می‌شود.

- **دسترسی به رسانه‌ها:** اگرچه دسترسی به رسانه‌ها برای مشارکت عمومی بسیار حیاتی است، اما بخشی از جمعیت به دلیل فقر، زندگی روستایی و آفریقایی‌های با سواد اندک، به رسانه‌ها دسترسی ندارند.

- **فقدان امکانات حمل‌ونقل:** همیشه برای مردم تهیه یا دسترسی به وسایل حمل‌ونقل به‌منظور بازدید از پارلمان آسان نیست.

- **نابرابری شدید در تحصیلات:** شرط لازم برای شهروندی آگاه و فعال باسواد جمعیت است.

- **تنوع زبان:** انتخاب زبان مورد استفاده توسط دولت و سادگی زبان مورد استفاده تأثیر قابل توجهی بر توانایی شهروندان برای به دست آوردن اطلاعات و مشارکت دارد.

در میان راهبردهای توسعه‌یافته برای کاستن از این محدودیت‌ها، توزیع منابع در بین گروه‌های به حاشیه رانده شده برای قادر ساختن آنها در تهیه نظرات مؤثر و دسترسی به حضور در جلسات برگزیده شده است، از جمله: برگزاری جلسات کمیسیون در استان‌ها و نهاد پارلمان خلق (ادامه نوشتار ببینید). این ارسال نظرات تصدیق می‌کند که این راهبردها منبع بسیار متمرکز هستند و نابرابری در تأثیرگذاری به‌عنوان یک چالش وجود دارد.

دیگر کشورها با برگزاری جلسات استماع عمومی راجع به قانون در مناطق مختلف کشور و با برگزاری غیررسمی آنها از طریق گفتگوی حضوری، که سپس توسط کمیسیون مربوط به پارلمان، مورد پذیرش قرار می‌گیرد، با مسئله مواجه شده‌اند. با تلاش برای ترویج مشارکت بهتر شهروندان، مجلس نمایندگان فیلیپین جلسات عمومی را خارج از شهر به خصوص در نقاط دورافتاده کشور برگزار می‌کند و از اینکه به حوزه‌های انتخابیه، بخش‌ها و گروه‌های ذینفع مربوط، فرصت کافی برای استماع نظرات و دخالت در مسائل مربوط به قوه مقننه فراهم می‌شود اطمینان حاصل می‌کنند. مجلس شورای ملی «سنت کیتس»^۱ همه لوایح را برای بررسی و اظهارنظر پس از شور اول، در اختیار عموم قرار می‌دهد به‌طوری که دیدگاه‌های عموم را می‌توان در شورهای دوم و سوم اخذ کرد.

این موضوع در مورد تصویب لایحه آموزش و پرورش ۲۰۰۵ اتفاق افتاد که شور اول آن در سال ۲۰۰۳ بود. از آن به بعد در چندین شهر جلساتی برگزار شد و به‌طور گسترده‌ای در برنامه رادیویی راجع به لایحه بحث شد. کمیسیونی برای ارائه



گزارش به پارلمان تشکیل شده بود تا نتیجه تمام این جلسات و مباحث را بیان کند. پس از ارسال گزارش لایحه، نوبت به شورهای دوم و سوم آن با در نظر گرفتن نظرات جامعه مدنی می‌رسد.

جالب آنکه، روند مشابهی از مباحثات عمومی توسط کمیسیون بررسی حقوق نمایندگان پارلمان، از جمله جلسات عمومی، بحث‌های رادیویی و انجام فراخوانی در برنامه‌ها صورت گرفت.

انجمن عمومی یا پارلمان

در چند کشور، مشارکت جامعه مدنی در فعالیت پارلمان، شکل سازمان یافته انجمن عمومی یا پارلمان به خود گرفته است. به عنوان مثال در جمهوری لبنان و فدراسیون روسیه این نهاد دیده می‌شود:

- جمهوری لبنان: به منظور ارتباط بیشتر بین پارلمان لبنان و سازمان‌های جامعه مدنی و برای فعال کردن شرکت این سازمان‌ها در سیاستگذاری لبنان، «انجمن گفتگوی پارلمانی» در سال ۱۹۹۹ تأسیس شده است. انجمن گفتگو پارلمانی، که به عنوان یک سازمان غیردولتی در نظر گرفته شده، به دنبال انتقال دیدگاه‌ها، آرمان‌ها و طرح‌های پیشنهادی از بخش مدنی به پارلمان است. از جمله اهداف آن عبارتند از: تأمین اطلاعات درباره برنامه‌های سازمان‌های غیردولتی برای نمایندگان پارلمان، سازماندهی فعالیت‌های مشترک بین کمیسیون مشترک پارلمان و سازمان‌های جامعه مدنی و ارائه امکان دسترسی به آخرین نشریات و آثار پارلمان..... همچنین سازماندهی کارگاه‌ها و دوره‌های آموزشی برای نمایندگان پارلمان، منشی‌های

کمیسیون‌ها، کارشناسان، نمایندگان بخش مدنی، دانشگاهیان و روزنامه‌نگاران، مشارکت در سیاستگذاری در لبنان و مشارکت جامعه مدنی در شکل‌گیری آن از وظایف این انجمن است.

- فدراسیون روسیه: مهمترین قانونی که با هدف توسعه دموکراسی در روسیه و تقویت نقش پارلمان تدوین شده است، «قانون فدرال درباره دفتر عمومی فدراسیون روسیه»^۱ است که توسط رئیس‌جمهور فدراسیون روسیه تهیه و توسط «دوما» از طریق شور سوم در ۱۸ مارس ۲۰۰۵ تصویب شد..... به عنوان یک واسطه بین جامعه و دولت، دفتر عمومی از وسیع‌ترین گستره سازمان‌های جامعه مدنی با وظیفه ارزیابی از طرح‌های مختلف قانونگذاری از نقطه نظر منافع جامعه، تشکیل خواهد شد..... مدت فعالیت مجلس دو سال خواهد بود و وظایف خود را از طریق تجزیه و تحلیل کارشناسی لوایح قوانین اساسی فدرال، مقررات هنجاری قانونی قوه اجرایی فدرال، بدنه دولت از مناطق فدراسیون روسیه و نهادهای دولتی محلی انجام می‌دهد. همچنین از تخصص آن در ارزیابی طرح‌های روسیه بزرگ در رابطه با قوانین اساسی و برای حمایت از آزادی و منافع مشروع شهروندان و انجمن‌های آنان استفاده می‌شود. تصمیمات دفتر عمومی ویژگی توصیه‌ای خواهد داشت و فرم نتیجه‌گیری‌ها، پیشنهادات و نامگذاری‌ها را دریافت می‌کند.

نهادی با هدف مشابه، هر چند به طور معمول تنها یک بار در سال تشکیل جلسه می‌دهد، «مجمع خلق»^۲ است. در آفریقای جنوبی این مجمع اولین بار در سال ۲۰۰۴

1. Federal law "about the Public Chamber of the Russian Federation".

2. People's Assembly.



تشکیل شد تا ده سالگی دموکراسی را جشن بگیرد. ۶۰ نماینده از پنج بخش جوانان، افراد معلول، زنان، ذینفعان اصلاحات ارضی و کار دعوت به عمل آمد تا تأثیر منشور حقوق و قانون اساسی را در زندگی خود بیان کنند و انگیزه‌ای برای اصلاحات بیشتر در بخش‌های مربوط ارائه کنند. این برنامه‌ها به صورت زنده پخش می‌شدند، و منجر به تصمیم پارلمان مبنی بر تصویب مجمع به عنوان ابتکار سالیانه شد.

چند معیار برای عملکرد خوب

می‌توان با استفاده از توضیحات پیشین فهرستی از موارد بهتر عمل کردن پارلمان به منظور جذب مشارکت عمومی و سازمان‌ها در تقنین و دیگر کمیسیون‌های پارلمان تدوین کنیم. این فهرست می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

- امکان ثبت نام عمومی از سازمان‌های غیردولتی و نهادهای دیگر که براساس موضوعات مورد علاقه برطبق حروف الفبا ساماندهی شده‌اند.
- ثبت نام مشابه از کارشناسان.

- تبلیغات مؤثر از طریق رسانه‌های مختلف با ارائه اطلاع پیشینی از لوایح آینده پارلمان، تحقیق و تفحصات، جلسات عمومی و غیره.

- ارسال هدفمند دعوتنامه‌های سازمان‌های مربوط و کارشناسان، از جمله نمایندگان گروه‌های حاشیه‌ای در موارد مقتضی، تا نظرات و شواهد خود را بیان کنند.
- وضع آیین‌هایی برای ارائه نظرات شهروندان.

- تهیه کتاب راهنما و یا برگزاری جلسات آموزشی در مورد چگونگی تهیه برگه اظهارنظر و یا ارائه شواهد به نهادهای پارلمانی.

- ضبط عمومی و فوری کلیه نظرات ارسالی.

- برگزاری جلسات عمومی در مراکز محلی همراه با خلاصه مکتوب از مباحث.

برای مطالعه بیشتر درباره مشارکت جامعه مدنی در روند قانونگذاری به منابع زیر مراجعه کنید:

Krafchik, W (nd). Can civil society add value to budget decision-making? A description of civil society budget work. International Budget Project
<<http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf>>
National Democratic Institute, Parliament of the Republic of Namibia (2001).
Public participation in the legislation process.
<http://www.accessdemocracy.org/library/1408_na_publicpart_093101.pdf>
The Scottish Office (2000). Involving civil society in the work of parliaments.
<<http://www.scotland.gov.uk/government/devolution/cpsp-00.asp>>

مشارکت شهروندان از طریق احزاب سیاسی

دلمشغولی امروزی با جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی نباید ما را به سمت چشم‌پوشی از راه‌های سنتی هدایت کند که در آن شهروندان خود را در روند قانونگذاری درگیر می‌کردند. این امر از طریق عضویت در احزاب سیاسی تحقق می‌یابد. اکنون نفوذ اعضای حزب از طریق مجراهایی مانند انتخاب یا رأی دادن به یک نامزد انتخاباتی برای هدایت پست‌ها، یا از طریق رابطه مداوم با یک نماینده در حوزه انتخابیه و یا سطح منطقه و از طریق کنفرانس‌های منطقه‌ای و ملی حزب و انجمن‌های سیاستگذاری اعمال می‌شود.



با این حال، اکنون گونه‌های عضویت حزبی در اکثر دموکراسی‌های غربی در بلندمدت با روند کاهش مواجه است، که می‌تواند در بسیاری از موارد به کاهش دموکراسی داخلی در درون احزاب و در حاشیه قرار گرفتن کسانی بیانجامد که خط رهبری [حزبی] را پشتیبانی نمی‌کنند. احزاب سیاسی همواره باید نیروی بالقوه خود را بین دیدگاه‌های سیاسی اعضای فعال خود و رأی‌دهندگان که به حمایت آنها برای پیروزی در انتخابات محتاج‌اند تقسیم کنند، اما در حالت فعلی شیوه‌های انجام این کار در بسیاری از احزاب منجر به جذب اعضای جدید به‌ویژه در میان نسل جوان نشده است. نمونه‌هایی از نوسازی حزبی را می‌توان از یک یا دو کشور در بین بسیاری از مناطق جهان ذکر کرد که به‌طور معمول با مبارزات انتخاباتی خاص همراه بوده است. اما زمان نوسازی گسترده و پایدارتر پایگاه دموکراتیک احزاب سیاسی با توجه به اهمیت روند نمایندگی، به سر رسیده است.

ابتکارات شهروندان و همه‌پرسی‌ها

به‌عنوان ابزاری برای پر کردن شکاف بین پارلمان و شهروندان، تعدادی از کشورها حق ابتکار عمل شهروندان را مطرح ساخته یا در برنامه اجرا دارند. به موجب این حق شهروندان می‌توانند به‌جای صرف اصلاح و یا اظهارنظر درباره قانون درحال بررسی در پارلمان، پیشنهادهای خود را به‌طور مستقیم برای قانونگذاری ارسال کنند. در برخی موارد، تمایز ضمنی میان مشارکت انفعالی و فعال شهروندان ممکن است بسیار واضح باشد. چنان‌که دیدیم، شهروندان در هر کجا که هستند ترتیبات مداوم برای ایجاد ارتباط بین پارلمان با گروه‌های جامعه مدنی وجود دارد. این روابط منجر

به پیشنهادهای برای قانونگذاری جدید یا اصلاح می‌شوند. این روش را باید به‌عنوان یک شکل از ابتکار عمل مدنی محسوب کرد. شبیه این مسئله نیز وقتی که پارلمان برای بحث عمومی راجع به یک موضوع یا انجام تحقیق و تفحص از مسائل خاص با نگاه به قانونگذاری در آینده فراخوان می‌دهد صادق است؛ چنان‌که بسیاری هم‌اکنون این روش را اعمال می‌کنند. با این حال، ابتکار شهروندان به‌منزله حقی متمایز است و معمولاً برای آغاز فرایند، وابسته به دست‌کم تعدادی امضاء از رأی‌دهندگان است.

ابتکار شهروندان ممکن است برای پارلمان جنبه مشورتی یا اجباری داشته باشد؛ در روش دیگر، ممکن است طرح به همه‌پرسی مردمی منجر شود. روش اخیر در سوئیس به‌عنوان باتجربه‌ترین کشور در طرح و ابتکارهای شهروندی مطرح است. در سوئیس پیش از دهه ۱۹۷۰، حق ابتکار ایجابی، در مقایسه با حق اعلان همه‌پرسی سلبی و یا حق وتو در مخالفت با قانون پیشنهادی مجمع فدرال، بسیار به‌ندرت مورد استفاده قرار می‌گرفت. از آن زمان، ابتکارات فراگیرتر شده‌اند. این امر تا حدودی به‌عنوان نتیجه رشد جنبش‌های اجتماعی و کمپین‌های اعتراضی، به‌خصوص در مسائل زیست‌محیطی و مصرف‌کنندگان مطرح است. تا حدی نیز به‌دلیل ظهور «مبتکران حرفه‌ای» که قادر به ساماندهی مجموعه‌ای از امضاها از سراسر کشور هستند می‌باشد. در بیست سال بین ۱۹۷۴ و ۱۹۹۳، سوئیس‌ها در ۱۶۷ همه‌پرسی شرکت کردند که ۶۳ مورد آن از ابتکارات ایجابی پیشنهاد شده توسط گروه‌های شهروندی بوده است. این معدل هشت بار در هر سال تا به امروز ادامه داده شده است.

کشور اروپایی دیگری که تجربه قابل توجهی از همه‌پرسی تقنینی به همراه دارد کشور ایتالیا است. با این حال، مفاد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی فقط برای وتو یا



نسخ، همه‌پرسی را جایز شمرده و آن را منوط به نیم میلیون امضا و تأیید دادگاه قانون اساسی در رابطه با رعایت قانون اساسی کرده است. اما این همه‌پرسی همچنین به‌عنوان وسیله‌ای برای ابتکار اجاب‌ی استفاده می‌شود، چرا که آن را نسبت به قانون موجود اعمال می‌کند و لغو تمام یا بخشی از قانون سابق می‌تواند به تغییر قابل توجهی منجر شود.

پیشرفت‌های اخیر

در اسلوونی به‌عنوان یکی از دمکراسی‌های جدید، پارلمان امکانی فراهم کرده است که به موجب آن یک‌سوم از نمایندگان و یا شورای ملی یا ۴۰۰۰۰ رأی‌دهنده می‌توانند برای همه‌پرسی فراخوان دهند. در برخی از موارد پارلمان مجاز به تصویب قانون در مدت انتظار نتیجه همه‌پرسی نیست، درحالی که در دیگر موارد مانند ایتالیا و سوئیس همه‌پرسی ممکن است منجر به لغو لایحه به تصویب رسیده شده باشد.

این مقررات قانون اساسی باید به وضوح از مواردی که در آن حق ابتکار شهروندان وسیله‌ای برای قرار دادن مسائل در دستور کار پارلمان است متمایز شود، که در آن پارلمان حق ویژه خود را برای تصمیم‌گیری و چگونگی ارسال این مسئله را حفظ می‌کند. این مورد در بسیاری از کشورها که برای ابتکار شهروندان شروط و مقرراتی وضع کرده‌اند وجود دارد. در این موارد تعدادی از شهروندان تقاضای ارتقای یک پیشنهاد جزئی را به همه‌پرسی مطرح می‌کنند. به‌عنوان مثال در جمهوری سابق یوگسلاوی مقدونیه که در آن نیاز به ۱۵۰.۰۰۰ امضا برای همه‌پرسی بود، فقط ۱۰.۰۰۰ امضا برای یک پیشنهاد قانونی لازم است که پارلمان تصمیم بگیرد آیا به آن

رسیدگی کند یا نه. در کاستاریکا دفتری برای ابتکارات مردمی وجود دارد که در آن شهروندان می‌توانند پیشنهادات، ابتکارات و طرح‌های پیشنهادی خود را برای قوانین مطرح کنند. در اکوادور شهروندان و جنبش‌های اجتماعی، از صلاحیت ارائه پیشنهاد به قانونگذار و شرکت در بحث از لایحه‌ای که کنگره ملی برای بررسی پذیرفته است برخوردارند. پرتغال از سال ۲۰۰۳ حق ابتکار تقنینی شهروندان را اجرا می‌کند که به‌موجب آن ابتکارات باید بیش از ۳۵.۰۰۰ امضای انتخاب‌کنندگان را برای بحث و رأی‌گیری در پارلمان جمهوری دارا باشند. این امر از طریق پایگاه اینترنتی پارلمان امکانپذیر است. مجلس نمایندگان پارلمان هلند امکان ارائه ابتکار شهروندان در سطح ملی را بررسی کرده است، به صورتی که با هر تصمیمی امکان طرح یا عدم طرح آن در پارلمان وجود دارد. ارائه ابتکار شهروندان می‌تواند به روش‌های مختلف سودمندی خود را ثابت کند. آنگونه که مشاهده شد، «مهمترین آن کاهش فاصله میان شهروندان و سیاستمداران است».

دمکراسی نمایندگی و مستقیم

نگرانی از شکاف بین شهروندان و سیاستمداران در نهایت می‌تواند به‌عنوان انگیزه محرک بسیاری از اقدامات بررسی شده در این بخش تلقی شود. تعدادی از روش‌های مختلف که در آن مجالس درصد مشارکت دادن شهروندان در روند قانونگذاری از طریق همکاری در تصویب لوایح درحال بررسی یا ارائه پیشنهادات برای قانونگذاری جدید یا اصلاح هستند را مشاهده کردیم. این مشارکت ممکن است شامل موارد ذیل باشد:



ارسال دعوتنامه‌های سرگشاده به شهروندان برای ارسال نظراتشات راجع به لوایح، ارسال دعوتنامه به سازمان‌های غیردولتی مشخص و جنبش‌های اجتماعی، ترتیب دادن سازوکار همکاری مداوم بین کمیسیون‌های پارلمانی و گروه‌های شهروندی و کارشناسان، انجمن‌ها یا دفاتر ویژه برای جامعه مدنی خواه جلسه به‌طور مستقل یا به‌طور مشترک با نمایندگان مجلس برگزار شود، روش‌هایی برای طرح‌ها و ابتکارات شهروندان و همه‌پرسی، یا ترکیبی از تعدادی از این موارد. به‌طور طبیعی اینکه کدام یک از این شیوه‌ها و چه ترکیبی از آن بیشترین تأثیر را خواهد داشت بستگی به شرایط محلی دارد. به‌عنوان مثال، منابع مالی و محدودیت‌های دیگر ممکن است استفاده از همه‌پرسی را غیرعملی کند، درحالی‌که حق ابتکار شهروندی که اتخاذ تصمیم نهایی را به پارلمان واگذار می‌کند ممکن است شیوه بهتری باشد. در هر حال، شیوه‌های انتخاب شده و تمام شواهد نشان می‌دهد که پارلمان‌ها به صورت بسیار جدی درحال پذیرفتن مسئولیت تعامل با شهروندان در روند قانونگذاری هستند.

آیا این تحولات تمامیت دموکراسی نمایندگی را زیر سؤال می‌برد؟ و یا این ادعا که نمایندگان منتخب براساس مصلحت کل رأی‌دهندگان خود سخن می‌گویند با چالش مواجه نمی‌شود؟ این تحولات در تقابل با دموکراسی مستقیم است که از سازمان‌یافتگی طرفداری می‌کند؛ تضاد شدیدی که اغلب بین دموکراسی مستقیم و نمایندگی ایجاد می‌شود یک امر گمراه‌کننده است، چرا که نمایندگان همواره مشغول گفتگوهای مداوم با انتخاب‌کنندگان خود و در معرض نفوذ آنها هستند. از ویژگی‌های قابل توجه اقداماتی که در بالا بررسی شد، تلاش برای نظام‌مندتر کردن، شفاف‌تر کردن و فراگیرتر کردن این روندهاست، به‌طوری‌که در انحصار منافع ممتاز و معدود پشت درهای بسته نباشد.

برای مطالعه بیشتر درباره طرح‌های شهروندی به منابع زیر مراجعه کنید:

C2D – research and documentation centre on direct democracy
<<http://c2d.unige.ch>>
Project ACE (2004). Citizen initiatives. Focus on Direct Democracy
<<http://focus.at.org/direct-democracy/citizen-initiatives>>
Zimmerman, J (2001). Citizen initiative. Administration and Cost of Elections
Project <<http://www.aceproject.org/main/english/es/esc01b.htm>>

منبع و مأخذ

- این متن ترجمه بخشی از فصل چهارم (صفحات ۷۹-۹۵) کتابی با مشخصات زیر است:
Beetham, D. Parliament and Democracy in The Twenty-First Century, Inter-Parliamentary Union, 2006.



شماره مسلسل: ۱۱۰۵۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مشارکت شهروندان در روند قانونگذاری

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

ترجمه: حامد کرمی

ناظر علمی: علی بهادری جهرمی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: احمد مرکز مالگیری

سر ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. قانونگذاری

۲. مشارکت

۳. شهروند

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۷/۴