

پارلمان و حقوق شهروندی (۱)

شیوه‌های نظارت همگانی بر فعالیت نمایندگان

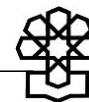
معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی
دفتر: مطالعات سیاسی

کد موضوعی: ۲۶۰
شماره مسلسل: ۱۴۷۶۲
اسفندماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۳.....	گفتار اول - مجاری ارتباطی شهروندان با پارلمان
۱۲.....	گفتار دوم - جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۳.....	منابع و مآخذ



پارلمان و حقوق شهروندی (۱) شیوه‌های نظارت همگانی بر فعالیت نمایندگان

چکیده

رصد مستمر محورهای مطروحه در نشست‌های بهاره و پاییزه اتحادیه جهانی بین‌المجالس، اتحادیه دبیران کل پارلمانی، پارلمان اروپا و سازمان‌های بین‌المجالس منطقه‌ای نشانگر این واقعیت‌اند که در چند سال اخیر توجه قوای مقننه و مراکز پژوهشی پارلمان‌های دنیا به سمت مباحث حقوق شهروندی و تقویت جایگاه پارلمان در صیانت از آن بیشتر شده است. به همین دلیل گروه مطالعات پارلمانی در راستای تحکیم نظام مردم‌سالاری دینی که در قوانین بالادستی جمهوری اسلامی ایران بر استقرار آن تأکید و افری شده است و همچنین مشارکت فعال مجلس شورای اسلامی در اتحادیه بین‌المجالس، یکی از راهبردها و اولویت‌های پژوهشی خود را، شناسایی منندهای تقویت حقوق شهروندی از دریچه وظایف نمایندگی تعریف کرده است. در همین رابطه، یکی از عناصر حقوق شهروندی در حوزه رسالت و اهداف قوای مقننه، تقویت گستره نظارت همگانی بر فعالیت نمایندگان است. به طوری که در چند سال اخیر، پارلمان‌های دنیا با تنوع‌سازی شیوه‌ها و ابزار تقویت نظارت همگانی بر عملکرد قانونگذاران، تلاش کرده‌اند پل ارتباطی خود با شهروندان را تقویت کنند. حامیان تقویت نظارت همگانی بر عملکرد پارلمان بر این باورند که این اقدام با افزایش ذخایر سرمایه اجتماعی قوه مقننه و شفاف‌سازی فعالیت و عملکرد تقنینی و نظارتی نمایندگان در اذهان عمومی، موجبات ارتقای کیفی نهاد پارلمان را فراهم می‌کند. به همین دلیل در این گزارش به مهمترین شیوه‌های مرسوم پارلمان‌های دنیا برای تقویت نظارت همگانی بر فعالیت نمایندگان اشاره می‌شود.

مقدمه

یکی از اولویت‌های پارلمان‌های ملی برای شفاف‌سازی عملکرد پارلمان، تقویت تعاملات دو سویه بین شهروندان و قانونگذاران است. پایش، پالایش و ترتیب اثر دادن به مطالبات مشروع و قانونی شهروندان از نمایندگان ملت، یکی از ملزومات تقویت نظام مردم‌سالاری دینی با تأکید بر مؤلفه‌های حقوق شهروندی است.

منظور از حقوق شهروندی، همه حقوقی است که یک شهروند بر پایه قوانین، مقررات و ارزش‌های

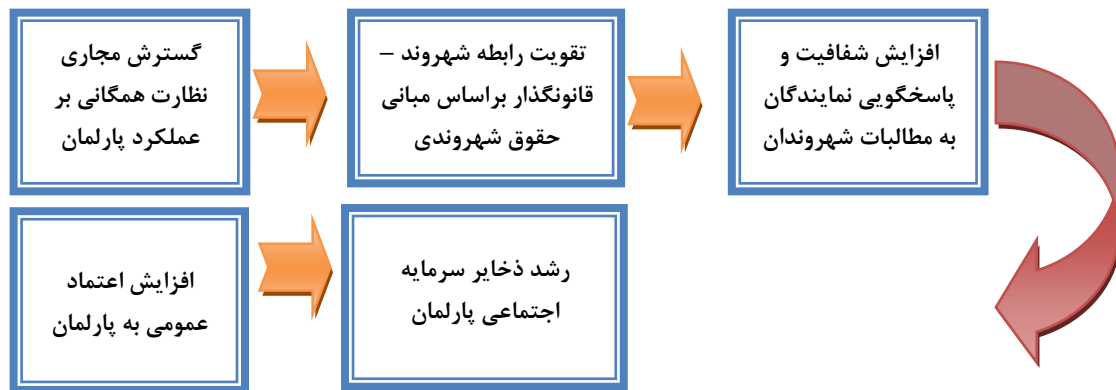
مشترک در یک کشور از آن برخوردار است.^۱ اهمیت این مقوله به حدی است که همواره یکی از وعده‌های اکثر نامزدهای شرکت‌کننده در انتخابات پارلمان‌های دنیا، توجه به خلأهای تقنینی حقوق شهروندی و گسترش نظارت عمومی در فرآیند تقنین و نظارت بوده است.

نظارت به مفهوم مراقبت و زیر نظر داشتن، عملی است انتخابی و آگاهانه که به منظور آگاهی از عملکرد نظارت‌شونده و جلوگیری از انحراف و اشتباه یا تضییع حقوق، آشکارا یا مخفیانه به شیوه‌های مختلف صورت می‌پذیرد. نظارت اصولاً عامدانه است و به همین دلیل، اقدامات تصادفی را نمی‌توان نظارت نام نهاد.^۲ نظارت به دو بخش نظارت اصطلاحی و نظارت همگانی (عمومی) قابل تفکیک‌اند. نظارت اصطلاحی، رسمی و سازمان یافته، به نظارتی اطلاق می‌شود که از سوی مقامی صلاحیتدار، به صورت علنی یا پنهان، همراه با تحقیقات و در صورت لزوم، تجسس اعمال می‌شود.

نظارت همگانی، از حقوق طبیعی شهروندان است. حق، نوعی امتیاز است و ذیحق می‌تواند از آن استفاده یا آن را اسقاط کند. مانند حق رأی و مشارکت در انتخابات یا حق دادخواهی و مراجعه به دادگاه‌های صالح. همگانی بودن نظارت به معنای آن است که هر یک از شهروندان از چنین جایگاه و حقی برخوردارند.

در نمودار ۱، رابطه بین نظارت همگانی و سرمایه اجتماعی مشخص شده است.

نمودار ۱. رابطه بین نظارت همگانی و سرمایه اجتماعی



۱. Bryan S. Turner, "Contemporary Problems in The Theory of Citizenship" in *Citizenship and Social Theory*, London: Sage Publication, 1993.

۲. حسین، جوان‌آراسته، گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران، قم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۸۸، ص ۱۸۱.



گفتار اول - مجاری ارتباطی شهروندان با پارلمان

مهمترین ابزار قانونگذاران برای دریافت نظرات شهروندان عبارتند از:

۱. تعامل چهره به چهره

حضور نمایندگان در حوزه‌های انتخابیه در تقویم زمانی مشخص، مصداقی از تعامل چهره به چهره نمایندگان با شهروندان است. برای مثال در پارلمان شیلی، نمایندگان سه هفته از ماه را به فعالیت‌های تقنینی - نظارتی می‌پردازند و در هفته چهارم از حوزه‌های انتخابیه خود بازدید می‌کنند.^۱ در این شیوه نمایندگان از طریق دریافت مستقیم درخواست‌های موکلان یا از طریق بازدیدهای میدانی، تلاش می‌کنند بخشی از نیازهای منطقه‌ای را شناسایی کنند.

۱-۱. نقاط ضعف

مهمترین نقاط ضعف استفاده از الگوی چهره به چهره عبارتند از:

الف) رقیق شدن مطالبات ملی

یکی از آسیب‌های نظارت شهروندان از طریق تعامل چهره به چهره این است که بخش زیادی از مطالبات به‌جای درخواست‌های ملی بر مطالبات فردی، منطقه‌ای یا قومیتی متمرکز است. این آسیب در کشورهای زیر شدت می‌یابد:

- در کشورهایی برخوردار از موزاییک‌های قومیتی،
 - کشورهایی که در مختصات جامعه‌شناختی آنها، روابط طایفه‌ای یا قبیله‌ای پررنگ‌تر است،
 - کشورهایی که هنوز در فرآیند توسعه سیاسی از رشد لازم برخوردار نشده‌اند،
- بررسی سؤالات نمایندگان در صحن مجلس شورای اسلامی، بیانگر این واقعیت است که در تعامل چهره به چهره نمایندگان و شهروندان، درخواست‌های موکلان به دو گروه زیر تقسیم می‌شوند:
- اجرایی شدن زیرساخت‌های بهداشتی، عمرانی و رفاهی،
 - مطالبات شخصی مانند دریافت وام یا اشتغال فرزندان.

نظارت چهره به چهره بر عملکرد نماینده، می‌تواند قانونگذار را از متن قانونگذاری به فعالیت‌های حاشیه‌ای متمرکز کند. برای مثال در برخی کشورها مانند کشور مالی، مردم انتظار دارند نمایندگان درخصوص کوچک‌ترین موضوعات معیشتی همچون ازدواج یا مجالس ترحیم بستگان خود از طرف قانونگذار کمک دریافت کنند.

۱. حامد کرمی، «ارتباط شهروندان و پارلمان»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، مهرماه ۱۳۹۰.

ب) افزایش طرح سؤالات از دولت

در پارلمان‌هایی که نظارت همگانی بر اساس الگوی چهره به چهره شهروند - قانونگذار بنا شده است، به دلیل افزایش مطالبات منطقه‌ای و از طرفی نیاز نمایندگان برای کسب آرای حوزه انتخابیه، تعداد سؤالات از دولت به طور محسوسی افزایش می‌یابد. برای مثال یکی از دلایل تراکم بالای طرح سؤال در مجلس شورای اسلامی، تکرر طرح مباحث منطقه‌ای به جای مباحث ملی است.

۱-۲. نقاط قوت

مهمترین نقاط قوت استفاده از شیوه تعامل مستقیم شهروند - قانونگذار عبارتند از:

الف) توسعه منطقه‌ای

اگر درخواست شهروندان از مجاری سازمان‌های مردم‌نهاد بر دغدغه‌های بهداشتی یا عمرانی متمرکز باشد، می‌تواند به فرآیند توسعه محلی - منطقه‌ای کمک کند.

ب) مشاهده میدانی، عینی و ملموس نماینده با مشکلات حوزه انتخابیه

ج) تحکیم رابطه بین مردم و مسئولان

در کشورهایی مانند جمهوری اسلامی ایران که در آن حفظ پایگاه اجتماعی و مردم‌مداری از اولویت‌های انقلاب اسلامی است، تعامل چهره به چهره نماینده با شهروندان و دریافت مستقیم نقطه نظرات آنان، می‌تواند به تحکیم رابطه تنگاتنگ مسئولان با مردم و نهادینه‌سازی حقوق شهروندی کمک کند.

۲. ایجاد پست‌های الکترونیکی برای قانونگذاران

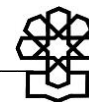
با توسعه شتابان فناوری اطلاعات و ارتباطات در عرصه قانونگذاری، توجه نمایندگان پارلمان‌ها به دو مقوله افزایش سرعت و دقت در فرآیند دریافت نقطه نظرات شهروندان افزایش یافته است. به همین دلیل در سال‌های اخیر بخشی از مجاری ارتباطی پارلمان‌های دنیا از طریق تعبیه وبسایت‌های اختصاصی برای قانونگذاران دنبال شده است.

۱-۲. نقاط ضعف

مهمترین کاستی‌های استفاده از پست‌های الکترونیکی انحصاری برای قانونگذاران عبارتند از:

الف) وجود شکاف و عدم دسترسی آحاد شهروندان به اینترنت

یقیناً در کشورهای جهان سوم و در حال توسعه، بخش قابل توجهی از روستاییان و شهروندان شهرهای کوچک توان مادی و فکری برخوردار از ظرفیت‌های سایبری و مجازی را ندارند. در نتیجه، استفاده صرف نماینده از این شیوه می‌تواند موجبات غفلت قانونگذار از رصد برخی مشکلات شهروندان در شهرهای کوچک و روستاها را فراهم کند.



ب) مشخص نبودن مرجعیت مکانی و هویتی ارسال پیام‌ها

ج) انباشتگی مطالبات الکترونیکی شهروندان

یکی از شاخص‌های انتقال نظارت عمومی با استفاده از ظرفیت فضای سایبری، سرعت انتقال داده‌هاست. این امر می‌تواند به شکل‌گیری مطالبات انباشته شده منجر شود که عدم پاسخگویی نماینده به آن مطالبات می‌تواند زمینه بروز نارضایتی شهروندان را فراهم کند.

۲-۲. نقاط قوت

الف) کاهش هزینه‌های جاری نمایندگان مانند هزینه سفر،

ب) اختصاص وقت بیشتر قانونگذار به وظایف نمایندگی،

ج) ایجاد محیطی مناسب برای تضارب آرا و افکار شهروندان در فضای مجازی،

د) افزایش سرعت انتقال مشکلات حوزه‌های انتخابیه.

۳. ایجاد دفتر ارتباطات مردمی در داخل پارلمان

در برخی پارلمان‌ها، قانونگذاران ساعات معینی در هفته را برای دیدار با موکلان حوزه انتخابیه خود در داخل یا نزدیک به مکان پارلمان اختصاص می‌دهند. مهمترین نقاط ضعف و قوت استفاده از این شیوه عبارتند از:

۳-۱. نقاط ضعف

الف) افزایش ترافیک رفت و آمدها به پارلمان

افزایش ترافیک رفت و آمد شهروندان، می‌تواند موجب بروز برخی مشکلات امنیتی - انتظامی برای متولیان حراست پارلمان‌ها شود که یکی از مهمترین مأموریت‌های آنان، انتظام‌بخشی و ساماندهی افراد مراجعه‌کننده به پارلمان است.

ب) تحمیل هزینه رفت و آمد به شهروندان شهرستان‌ها

ج) افزایش جمعیت شناور پایتخت

«جمعیت شناور»^۱ به جمعیتی اطلاق می‌شود که در کلانشهر محل استقرار پارلمان سکونت ندارند بلکه برای رفع نیازهای خود ناچارند به آن کلانشهر سفر کنند.

د) افزایش سطح انتظار شهروندان مراجعه‌کننده

موکلانی که از مسیر دور با هدف رفع دغدغه خود به نمایندگان‌شان در پارلمان رجوع می‌کنند، سطح انتظار دارند بخشی از مشکلات خود را حل کنند. عدم پاسخگویی مناسب، می‌تواند سطح نارضایتی شهروندان از نهاد قانونگذار کشور را افزایش دهد.

۳-۲. نقاط قوت

الف) افزایش زمان نماینده برای انجام فعالیت‌های نمایندگی،
ب) آشنایی شهروندان با سختی‌های وظایف نمایندگی.

۴. انتقال مطالبات شهروندی از مجاری احزاب

حزب، گروهی سازمان‌یافته برای حمایت از برخی اصول و سیاست‌هاست که از راه‌های قانونی می‌کوشد حکومت را به دست گیرد.^۱ بخشی از رسالت احزاب؛ دریافت و انتقال مطالبات و نقطه نظرات مردمی به کانون‌های قدرت است. در دنیای معاصر، احزاب ایفاگر نقشی والایی‌اند و یکی از شروط اولیه حکومت‌های دمکراتیک، وجود احزاب گوناگون است. احزاب با کارکردهای متعدد از جمله گسترش مشارکت سیاسی، تقویت مشروعیت، یکپارچگی ملی، مدیریت منازعات و جامعه‌پذیری سیاسی می‌توانند تأثیر بسزایی را در زندگی عمومی و سیاسی جامعه برجای بگذارند.^۲

«هانتینگتون» زندگی سیاسی در جوامع غربی را در وجود احزاب خلاصه می‌کند و بیان می‌دارد: «هر کشوری که بخواهد گام در راه توسعه و پیشرفت بگذارد، ناگزیر از پذیرش احزاب خواهد بود».^۳

دیوید اپتر پا را از این فراتر گذاشته، اظهار می‌دارد که احزاب سیاسی در فرآیند نوسازی جوامع معاصر، عنصر اصلی را تشکیل می‌دهند.^۴ در این میان، احزاب سیاسی از طریق آگاهی سیاسی (توسعه سیاسی)، انسجام اجتماعی، همبستگی ملی، جامعه‌پذیری مردم و مشروعیت بخشیدن به حکومت، به کشور ثبات بخشیده و ضامن امنیت ملی‌اند.^۵ از طرفی احزاب «منسجم»^۶ و «منضبط»^۷ و دارای برنامه، با ایجاد دفاتر و شعبات حزبی در کلانشهرها و شهرستان‌ها، به صورت مستقیم، مطالبات شهروندی را تجمیع و به کانون‌های قدرت انتقال می‌دهند. حزب برنامه‌دار، حزبی است که دارای برنامه‌ای جامع و بلندمدت بوده و راه‌حلهایی اساسی برای مشکلات جامعه ارائه دهد.^۸ اهمیت احزاب در نهادهای قانونگذاری به حدی افزایش یافته است که پارلمان‌ها در سیاست‌های راهبردی خود، به سمت ایجاد و تقویت فراکسیون‌های منجسم حرکت می‌کنند.

۱. عبدالرحمن، عالم، بنیادهای علم سیاست، تهران، چاپ اول، نشر نی، ۱۳۷۳، صص ۳۴۳-۴.

۲. <http://www.risstudies.org/Quarterly/Data/QuartSRC/004/00406.htm>

۳. احمد، نقیب‌زاده، «عملکرد و نقش احزاب سیاسی در جوامع امروزی»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، سال سوم، شماره ۸، ۱۳۶۸، ص ۱۱.

۴. Apter, David, Politics of Modernization, University of Chicago press, 1965, P 175.

۵. رابرت، ماندل، چهره متغیر امنیت ملی، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، ۱۳۷۷، ص ۴۹.

۶. Cohesion

۷. Discipline

۸. موریس، دوورژه، احزاب سیاسی، رضا علمی، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۵۷، صص ۶۲ - ۵۸.



در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بر فعالیت احزاب نیز تأکید وافری شده است. به طوری که براساس اصل بیست و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ کس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت.»

با توجه به موارد فوق‌الذکر، یکی از مهمترین ابزار صیانت از حقوق شهروندی در نهاد پارلمان، احزاب و فراکسیون‌های پارلمانی‌اند.

۴-۱. نقاط ضعف

الف) احتمال تأثیرگذاری ملاحظات حزبی و جناحی در پالایش، اولویت‌بندی و انتقال مطالبات شهروندی به نمایندگان

ب) احتمال تأثیرگذاری ملاحظات سیاسی حزب اکثریت پارلمان بر فرآیند و اولویت‌بندی بررسی طرح و لوایح

طبیعی است درخواست‌هایی که از طرف احزاب حاکم مطرح می‌شوند با موانع و مخالفت کمتری برای طرح در صحن پارلمان مواجهند. این امر می‌تواند توجه احزاب حاکم به دغدغه‌های مطروحه توسط احزاب رقیب یا اقلیت و بالطبع مطالبه بخشی از شهروندان جامعه را به حاشیه برد.

۴-۲. مزایای بهره‌گیری از ظرفیت احزاب در فرآیند دریافت، پالایش و انتقال مطالبات شهروندی

الف) پالایش و تفکیک مطالبات شهروندان براساس اولویت‌های منافع ملی،

ب) کاهش فشار به قانونگذاران به دلیل بالا بودن وظایف نمایندگی،

ج) تقویت کلان‌نگری در بررسی موضوعات،

بر عکس شیوه مواجهه چهره به چهره نماینده با موکلان که بیشتر بر جزئیات متمرکز می‌شود، احزاب کلی‌نگرند و توجه آنان به دغدغه‌های کلان و راهبردی بیشتر است.

د) رابطه مستمر شهروندان با دفاتر و شعبات فراکسیون‌ها در شهرهای کوچک،

دفاتر احزاب در سایر شهرستان‌ها، با تجمیع و اولویت‌بندی مطالبات شهروندی و انتقال آنها به فراکسیون‌های پارلمانی، نقش یک بازیگر فعال را در روند تقویت نظارت همگانی ایفا می‌کند.

۵. اختصاص مکانی معین برای شهروندان و خبرنگاران

برخی پارلمان‌ها با مجوز نهادهای اجرایی و امنیتی مرتبط و به منظور اطلاع‌رسانی و آشناسازی شهروندان با فرآیند قانونگذاری و نظارت پارلمانی، جایگاه‌های مشخصی را برای خبرنگاران و صاحبان

اصحاب رسانه اختصاص می‌دهند. برخی پارلمان‌ها نیز به قانونگذاران این مجوز را داده‌اند که سقف معینی از شهروندان را برای حضور به جایگاه تماشاچیان دعوت کنند. بیشترین وظیفه ساماندهی خبرنگاران، برعهده دبیران کل پارلمانی یا ادارات وابسته به معاونت اجرایی است. برای مثال در ماده پنجم مبحث اول، فصل اول قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی تصریح شده است:

«خبرنگاران و تماشاچیان با داشتن کارت مخصوص همان جلسه و نیز مأمورین انتظامات مجلس در محل‌های مخصوص، حق حضور خواهند داشت و باید در تمام مدت جلسه ساکت باشند و از هر گونه بی‌نظمی خودداری کنند. در غیر این صورت با دستور رئیس جلسه، صحن را ترک می‌نمایند. در صورتی که عمل آنان مستوجب تعقیبات کیفری بشود فرد خاطی با رعایت مقررات توسط مأمورین انتظامات مجلس توقیف و به مراجع صالحه تحویل خواهد شد.

تبصره «۱»- هر یک از نمایندگان می‌تواند در هر جلسه برای حداکثر سه نفر که به آنها اعتماد دارد، درخواست صدور کارت ورود به محل تماشاچیان را بنماید. انتظامات مجلس موظف به صدور کارت برای آنان می‌باشد.

تبصره «۲»- معاونت اجرایی مجلس با رعایت موازین تعیین شده از طرف هیئت رئیسه، برای خبرنگاران جراید داخلی که طبق قانون مطبوعات اجازه انتشار دارند و برای خبرنگاران خارجی با معرفی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی کارت موقت غیرقابل انتقال صادر می‌نماید».

۵-۱. نقاط قوت

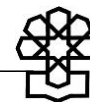
الف) مشاهده میدانی شهروندان از عملکرد نمایندگان
ب) افزایش مشارکت و تحرک نمایندگان در مباحث مطروحه در صحن پارلمان به دلیل نظارت مستقیم شهروندان

۵-۲. نقاط ضعف

الف) کمبود فضای فیزیکی پارلمان
ب) لزوم افزایش تدابیر حفاظتی - امنیتی
ج) احتمال اخلال در نظم جلسات صحن علنی پارلمان.

۶. تأسیس شبکه‌های تلویزیونی پارلمانی

سیالیت و سرعت تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، توسعه شتابان فناوری اطلاعات و ارتباطات، گسترش شبکه‌های اجتماعی و لزوم مدیریت افکار عمومی از جمله دلایلی‌اند که نقش رسانه‌ها و خبرگزاری‌های پارلمانی در فرآیند تقنین و نظارت را افزایش داده‌اند. در همین راستا یکی از تدابیر



مجالس قانونگذاری برای افزایش ذخایر سرمایه اجتماعی و برقراری رابطه دو سویه با شهروندان و نخبگان جامعه؛ تأسیس شبکه‌های تلویزیونی پارلمانی است. در این میان، پارلمان برخی کشورها، دیپلماسی رسانه‌ای چندبعدی را برگزیده‌اند. برای مثال در آمریکا، مهمترین رویدادهای تقنینی و نظارتی کنگره به صورت مستقیم از رادیو، اینترنت و تلویزیون پخش می‌شوند.

لزوم نگاه استراتژیک به تلویزیون‌های پارلمانی به حدی است که یکی از محورهای «مجمع دبیران کل پارلمانی»^۱ مورخ ۱۳ تا ۱۶ اکتبر ۲۰۱۴، بررسی ملزومات و ضرورت‌های ایجاد شبکه‌های تلویزیونی پارلمانی بود. این مجمع وابسته به اتحادیه جهانی بین‌المجالس است و یکی از وظایف آن شناسایی راهکارهای لازم برای تسهیل و تسریع ارتباط با مردم و نهادهای عمومی است.^۲

قرائن نیز نشان می‌دهند که آمار شبکه‌های تلویزیون پارلمانی در دو دهه اخیر از یک روند افزایشی قابل توجه برخوردار بوده‌اند. در این میان توسعه شتابان اینترنت نیز نقش مهمی را در گسترش شبکه‌های تلویزیونی الکترونیکی ایفا کرده است. این امر بیانگر آن است که ساکنان سیاستگذاری عمومی پارلمانی با اشتراک‌گذاری تجارت و اطلاعات با شهروندان در فضای مجازی، به سمت تقویت جایگاه پارلمان در گستره عمومی گام برمی‌دارند. نظریه‌پردازان اشتراک‌گذاری رسانه‌ای بر این باورند پارلمان‌هایی که در سیاستگذاری‌های راهبردی خود، حداکثر بهره‌وری را از شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی می‌برند به دلیل تقویت نظارت همگانی بر فعالیت نمایندگان، نقش بارزتری را در صیانت از حقوق شهروندی ایفا می‌کنند. در این میان تلویزیون پارلمانی برخی کشورها مانند انگلیس حتی نشست‌های مشترک احزاب کارگر، محافظه‌کار و لیبرال دمکرات در صحن پارلمان را نیز پخش می‌کنند. در مجلس شورای اسلامی هم، برنامه‌ریزی سیاستگذاران عمومی به سمت پخش زنده یا با تأخیر جلسات فراکسیون‌های مهم و بزرگ پارلمانی می‌تواند به توانمندسازی هرچه بیشتر فراکسیون‌ها کمک کند.

پخش برنامه‌های آموزشی، تقویت چتر نظارت همگانی بر جلسات صحن علنی مجلس و پخش زنده یا با تأخیر جلسات کمیسیون‌های تخصصی یا مباحثات برگزار شده در کمیته‌های فرعی، تنها بخشی از وظایفی‌اند که شبکه‌های تلویزیونی پارلمانی برعهده دارند. همچنین کوشش فعالیت شبکه‌های تلویزیونی کابلی و ماهواره‌ای پارلمانی، نشانگر تمایل آنان برای پوشش رسانه‌ای جلسات طرح سؤال، استیضاح و رأی اعتماد به دولت است. پارلمان‌های مهم دنیا، علاوه بر پخش مستقیم یا با تأخیر رویدادهای پارلمانی در شبکه‌های ماهواره‌ای؛ به صورت همزمان برنامه‌های خود را در وبسایت‌های اینترنتی نیز پخش می‌کنند.

در جمهوری اسلامی ایران، شبکه تلویزیونی مختص رصد فعالیت‌های مجلس شورای اسلامی وجود

1. Association Of Secretaries General Of Parliaments (ASGP)

۲. <http://www.ipu.org/asgp-e/rules.htm>

ندارد. منتهی در اصل شصت‌ونهم قانون اساسی به مقوله اطلاع‌رسانی عمومی مصوبات مجلس صحنه گذاشته است که بیشتر اطلاع‌رسانی رادیویی است. در اصل شصت‌ونهم قانون اساسی تصریح شده است:

«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 ده نفر از نمایندگان، جلسه غیرعلنی تشکیل می‌شود. مصوبات جلسه غیرعلنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان برسد. گزارش و مصوبات این جلسات باید پس از برطرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عموم منتشر شود».

اهمیت شبکه‌های تلویزیونی پارلمانی به حدی است که در بیشتر کشورها رؤسای آنها به صورت مستقیم توسط رئیس یا دبیرکل پارلمان انتخاب می‌شود.

با توجه به موارد فوق‌الذکر مهمترین نقاط قوت، شبکه‌های تلویزیونی پارلمانی عبارتند از:

- امکان انعکاس جلسات غیرمحرمانه کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی،
- وجود جذابیت‌های تصویری برای جذب حداکثری مخاطبان پارلمانی،
- تقویت کارآیی، حداقل رساندن غیبت نمایندگان در صحن پارلمان و افزایش نظم جلسات کمیسیون‌های تخصصی در صورت پخش زنده جلسات غیرمحرمانه کمیسیون‌ها،
- بالا بردن سطح دانش عمومی جامعه از فرآیندهای قانونگذاری و نظارتی در پارلمان،
- اشتراک‌گذاری تجارب و دانش شهروندان نخبه کشور با قانونگذاران.

۷. ایجاد مراکز نظرسنجی وابسته به پارلمان‌ها

برخی پارلمان‌ها با تعبیه درگاهی معین با عنوان «نظرسنجی الکترونیکی از شهروندان» در وبسایت پارلمان، نظر آحاد شهروندان پیرامون طرح و لوایح یا رفتارهای نظارتی نمایندگان را دریافت می‌کنند.

۷-۱. نقاط قوت

الف) صرفه‌جویی در وقت شهروندان،

ب) کاهش هزینه‌های تحقیقاتی پارلمان برای پیشبرد اولویت‌های روابط عمومی.

۷-۲. کاستی‌ها و معایب

الف) عدم دسترسی آحاد جامعه به اینترنت

ب) احتمال دخالت دادن ملاحظات جناحی در پالایش نتایج نظرسنجی.



۸. برقراری تالارهای گفتگو با نخبگان دانشگاه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد

برخی پارلمان‌ها با دعوت از نخبگان دانشگاه‌ها و نمایندگان سازمان‌های مردم‌نهاد، متناسب با موضوع مطروحه در کمیسیون‌های تخصصی، نظر شهروندان نخبه، سازمان‌های مردم‌نهاد و انجمن‌های علمی را نیز دریافت می‌کنند. در برخی کشورها، این مأموریت توسط مراکز پژوهشی پارلمانی انجام می‌شود. در این شیوه، فرض بر آن است که اشتراک‌گذاری دانش و تجارب مراکز پژوهشی پارلمان‌های مهم دنیا با شبکه نخبگان، می‌تواند در شناسایی دقیق‌تر خلأهای تقنینی صیانت از حقوق شهروندی و مشارکت دادن نخبگان علمی کشور در فرآیند قانونگذاری مؤثر باشد. مراکز پژوهشی این رسالت را از طریق تشکیل کارگروه‌های مشترک یا برگزاری سمینارهای مرتبط با وظایف نمایندگی انجام می‌دهند.

۹. ایجاد کمیسیون مشخص برای دریافت شکایات مردمی

یکی دیگر از اهرم‌های قانونگذاران برای تقویت نظارت همگانی بر عملکرد نهاد پارلمان، ایجاد کمیسیون مناسب برای دریافت نظرات و شکایات آحاد جامعه است. در برخی کشورها مانند کانادا، از این کمیسیون با عنوان «کمیسیون حقوق شهروندی» و در پارلمان جمهوری اسلامی ایران از آن با عنوان «کمیسیون اصل نودم قانون اساسی» نام می‌برند.

در اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصریح شده است:

«هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند 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 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».

۱۰. خبرگزاری‌ها و اصحاب رسانه

خبرگزاری‌ها و اصحاب رسانه نیز، یکی دیگر از ابزار انتقال نظرات شهروندان به نمایندگان و بالعکس محسوب می‌شوند. برای مثال براساس اصل چهل‌ودوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون معین می‌کند». همچنین براساس اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی، در صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین شود.^۱

در این میان برخی کشورها با انتشار هفته‌نامه یا ماهنامه رویدادهای پارلمانی، آخرین فعالیت‌های تقنینی و نظارتی نمایندگان را به اطلاع شهروندان می‌رسانند.

۱. <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13940227000013>

گفتار دوم - جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به تفاوت نقاط قوت و ضعف کاربست هر یک از شیوه‌های نظارت همگانی بر فعالیت نمایندگان، نهادهای قانونگذاری ترکیبی از شیوه‌های مرسوم را استفاده می‌کنند. در همین رابطه، برخی راهکارهایی که ظرفیت نظارت همگانی بر فعالیت‌های تقنینی و نظارتی مجلس شورای اسلامی را افزایش می‌دهند در نمودار ۲ آورده شده‌اند.

نمودار ۲. راهکارهای تقویت نظارت همگانی بر فعالیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی





۱. جوان‌آراسته، حسین. گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران، قم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۸۸.
۲. دوورژه، موریس. احزاب سیاسی، رضا علومی، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۵۷.
۳. عالم، عبدالرحمن. بنیادهای علم سیاست، تهران، چاپ اول، نشر نی، ۱۳۷۳.
۴. کرمی، حامد. «ارتباط شهروندان و پارلمان»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، مهرماه ۱۳۹۰.
۵. ماندل، رابرت. چهره متغیر امنیت ملی، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، ۱۳۷۷.
۶. نقیب‌زاده، احمد. «عملکرد و نقش احزاب سیاسی در جوامع امروزی»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، سال سوم، شماره ۸، ۱۳۶۸.
7. Apter, David, Politics of Modernization, University of Chicago press, 1965.
8. <http://www.ipu.org/asgp-e/rules.htm>
9. <http://www.risstudies.org/Quarterly/Data/QuartSRC/004/00406.htm>
10. <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13940227000013>
11. Bryan S. Turner, "Contemporary Problems in The Theory of Citizenship" in Citizenship and Social Theory), London: Sage Publication), 1993.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۷۶۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: پارلمان و حقوق شهروندی (۱) شیوه‌های نظارت همگانی بر فعالیت نمایندگان

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه مطالعات پارلمانی)

تهیه و تدوین: مصطفی دلاورپوراقدم

ناظر علمی: سیدجلال دهقانی فیروزآبادی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. نظارت همگانی

۲. حقوق شهروندی

۳. قانونگذار

۴. شفاف‌سازی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۲/۱۹