

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح مشارکت مستقیم شهروندان در امور قوه مقننه»

مقدمه

طرح مشارکت مستقیم شهروندان در امور قوه مقننه با هدف توجه به دغدغه‌های مردم، شنیدن مطالبات و در نظر داشتن اولویت آنها ارائه شده است و به دنبال آن است که با ساز و کار پیشنهادی در مواد طرح، امکان ارائه پیشنهاد تقنینی از سوی جمعی از شهروندان را فراهم نماید.

این طرح در قالب ماده واحده‌ای، پیشنهاد الحاق یک مبحث تحت عنوان «مشارکت مستقیم شهروندان» را به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس ارائه می‌نماید و با اضافه نمودن یک ماده و یک تبصره سازوکار ارائه پیشنهاد تقنینی از سوی تمام اشخاص را پیش‌بینی می‌کند. ماده و تبصره پیشنهادی به شرح زیر است:

ماده (۲۳۹) - هرگاه پانصد هزار نفر از واجدین شرایط شرکت در انتخابات مجلس شورای اسلامی، درخواستی مبنی بر تصویب قانون در یک موضوع خاص را امضاء کنند، هیئت رئیسه مکلف است طرحی در خصوص آن موضوع تهیه و ترتیبی اتخاذ کند تا طرح فوق در دسترس نمایندگان که تمایل به امضای آن دارند قرار گیرد. اسامی نمایندگان امضاکننده به صورت برخط و از طریق پایگاه الکترونیکی مربوطه در معرض مشاهده عموم قرار خواهد گرفت.

تبصره - ثبت درخواست در پایگاه الکترونیک ایجادشده توسط مجلس شورای اسلامی تنها از سوی مراجع زیر امکانپذیر است:

الف) هریک از احزاب سیاسی دارای مجوز فعالیت معتبر

ب) هریک از انجمن‌های مردم‌نهاد دارای مجوز فعالیت معتبر

ج) هریک از انجمن‌های صنفی یا اتحادیه‌های دارای مجوز معتبر»

موضوع مشارکت که از آن به عنوان هم‌خواهی نیز یاد می‌شود، در حوزه‌های مختلف رصد مشکلات و معضلات، ارزیابی و نظارت، تولید محتوا (ایده، پژوهش، خبر، آموزش و ...) و تأمین مالی در یک کشور، مورد استفاده قرار می‌گیرد و تحت عناوینی چون مطالبه‌گری (عریضه‌نویسی)، گزارشگری تخلف و سوت‌زنی و جمع‌سپاری شناخته می‌شود.

بهره‌مندی از ظرفیت مشارکت مردمی، علاوه بر آنکه به افزایش کیفیت و سرعت حل مسائل کشور منجر می‌شود، کاهش هزینه‌ها، تربیت نیروی کارشناسی آشنا به مسائل کشور و افزایش پاسخگویی مسئولان را در پی خواهد داشت.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۵۴

شماره چاپ:

۱۳۳۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۱/۲۶

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات حقوقی

سایر دفاتر: مطالعات

سیاسی

مطالعات مالیه

عمومی و توسعه

مدیریت

مطالعات اجتماعی

مطالعات آموزش و

فرهنگ

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۶۴۴۲

با وجود این باید سازوکاری در نظر گرفته شود که این امر سبب تقویت کیفیت تقنینی گردد و در میان آسیب‌هایی که متوجه نظام قانونگذاری است، تبدیل به چالشی جدید برای آن نشود. در ادامه بررسی مفاد طرح پیش‌رو خواهیم پرداخت

بررسی مفاد طرح

۱. به موجب ماده (۱۲۷) قانون آیین‌نامه داخلی «طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود و همچنین دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشد».

اولاً عنوان این طرح عبارت است از «مشارکت مستقیم شهروندان در امور قوه مقننه» و در حالی که مفاد آن مربوط به الحاق یک ماده و تبصره به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و اصلاح آن است لذا از آنجا که به دنبال اصلاح این قانون است باید تحت عنوان «طرح اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس» و یا «طرح الحاق یک ماده و تبصره به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس» ارائه می‌شد و از این حیث، مفاد پیشنهادی با عنوان آن تناسب نداشته و مغایر با قانون آیین‌نامه داخلی است.

ثانیاً مشارکت مستقیم شهروندان در امور قوه مقننه امری فراتر از ارائه پیشنهاد تقنینی است و از این حیث مقصود درستی از مشارکت شهروندان در «امور قوه مقننه» ارائه نشده است. توضیح اینکه امور قوه مقننه اعم از امر قانونگذاری و نظارت است و هر کدام از این دو امر نیز شامل موارد و مراحل مختلفی می‌گردد که در صورت لزوم جلب مشارکت شهروندان در هر کدام از این موارد و مراحل، باید سازوکار متناسب و شفاف آن هم در مراحل مختلف قانونگذاری و هم در موارد مختلف نظارت، پیش‌بینی گردد.

۲. به موجب اصل شصت و پنجم قانون اساسی، «تصویب طرح‌ها و لوایح مگر در مواردی که در قانون اساسی نصاب خاصی تعیین شده باشد»، طبق آیین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گیرد و همچنین به موجب اصل شصت و هشتم قانون اساسی «ترتیب انتخاب رئیس و هیئت رئیسه مجلس و تعداد کمیسیون‌ها و دوره تصدی آنها و امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس» به وسیله آیین‌نامه داخلی مجلس معین می‌گردد.

آنچه از مفاد این طرح برمی‌آید پیش‌بینی سازوکاری برای ارائه پیشنهادات تقنینی به مجلس است تا نمایندگان در صورت تمایل آن را امضا نموده و در دستور قرار دهند و اساساً این امر را با توجه به اصول مذکور قانون اساسی نمی‌توان دارای ماهیت متناسب با آیین‌نامه داخلی دانست و اساساً امری پیش از ورود به مذاکرات و انتظامات مجلس است. با این بیان جایابی مفاد این طرح در قالب الحاق به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس موجه به نظر نمی‌رسد.

۳. مقوله قانونگذاری امری تخصصی، مهم و حیاتی برای هر نظامی تلقی می‌شود و ساختارها و راهکارهای اصلاحی باید به نحوی پیش‌بینی گردند که به کیفیت تقنینی منجر شود. برقراری شرط ۵۰۰ هزارتایی از مطالبه‌کنندگان و پیشنهاددهندگان، کیفیت اجرای طرح را تحت تأثیر قرار خواهد داد، به طوری که پیشنهاددهندگان و یا مطالبه‌کنندگان، در عوض تدقیق در محتوا و افزایش کیفیت آن، به دنبال حامی بیش‌تر جهت به حد نصاب رسیدن باشند یا عده‌ای بدون مطالعه و آگاهی از مفاد پیشنهاد و یا مطالبه، صرفاً جهت به حد نصاب رسیدن تعداد افراد، در جرگه مشارکت‌کنندگان قرار گیرند. همچنین در نظر گرفتن حد بالای ۵۰۰ هزارتایی از مشارکت‌کنندگان کاهش انگیزه آنان را نیز منجر خواهد شد، زیرا ممکن است عده‌ای با تصور

عدم اقبال گسترده ۵۰۰ هزارتایی، انگیزه خود را نسبت به ارائه طرح پیشنهادی از دست بدهند.

در واقع این سازوکار به جای کمک به کیفی سازی قوانین، با ایجاد تنش های سیاسی و اجتماعی، مانع از اعمال نظر دقیق کارشناسان خواهد شد و اساساً آنچه مطلوب نظر ارائه کنندگان محترم این پیشنهاد است را از دسترس دور نگاه می دارد. در حالی که می توان با نظام مند نمودن عملکرد نمایندگان محترم در تعامل با موکلین خویش در حوزه های انتخابیه و پیش بینی سازوکاری کارشناسانه برای دریافت نظرات و کسب مشورت حداکثری از ایشان، اهداف این طرح را بهتر و مناسب تر محقق نمود.

۴. به موجب اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی، «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می شود»، و به موجب اصل پنجاه و نهم «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد». ذکر این تذکر ضروری است که مشارکت در امور قوه مقننه نباید به منزله طریق اعمال قوه مقننه در نظر گرفته شود چراکه به موجب قانون اساسی طریق اعمال قوه مقننه منحصر در دو اصل مذکور است. البته براساس مفاد ماده پیشنهادی، هر چند پیشنهاد مردم صرفاً در اختیار نمایندگان قرار می گیرد تا در صورت تمایل آن را امضا نمایند، لکن اطلاق عنوان به صورت فعلی - مشارکت در امور قوه مقننه، می تواند شائبه این مغایرت را مبنی بر ارائه طریق اعمال قوه مقننه، ایجاد نماید.

۵. علاوه بر نکات فوق الاشاره، از جمله مواردی که در بررسی طرح ها و لوایح باید صورت پذیرد، توجه به ضرورت تقنین در موضوع پیشنهادی و صحت سنجی راهکار ارائه شده در آن است. اساساً با وجود پراکندگی حوزه های انتخابیه در سراسر کشور و امکان دسترسی به نظرات و پیشنهادات مردم و کارشناسان از طریق نمایندگان مجلس، ارائه سازوکار جدید، آن هم با ملاحظات پیش گفته چندان ضروری به نظر نمی رسد. آنچه در این میان از ضرورت بیش تری برخوردار است، ارائه راهکارهایی برای افزایش تأثیر حضور نمایندگان محترم در حوزه های انتخابیه و نظام مند نمودن کارشناسانه و کارآمد ایشان در میان موکلین است تا به دور از مشغله های ناشی از مطالبات اجرایی و منطقه ای مردم، بتوانند در تعامل در این حوزه ها، به دریافت ساختارمند نظرات، پیشنهادات و مشاوره های تخصصی بپردازند.

۶. سازوکار مذکور در متن ماده پیشنهادی با مفاد تبصره هم خوانی ندارد. علی رغم این که هدف این طرح تضمین مشارکت شهروندان در تصمیم گیری و قانون گذاری (امور قوه مقننه) اعلام شده است و در متن ماده پیشنهادی، به ارائه درخواست با امضای مستقیم ۵۰۰ هزار نفر از شهروندان تصریح شده است، تعیین سه مرجع انحصاری برای ثبت درخواست، چنین هدفی را نقض کرده است. مشارکت شهروندان نمی تواند صرفاً از طریق احزاب، انجمن های صنفی و یا مردم نهاد صورت گیرد. با این طرح امکان مشارکت شهروندانی که در نقاط مختلف کشور و در مکان های دور از هم قرار دارند سلب می گردد.

۷. از جمله ایرادهای اساسی در این طرح این است که به جزئیات چگونگی ابتکار و ارائه طرح و نیز اخذ امضای شهروندان اشاره ای نشده است. دریافت امضا در این سطح و تعداد، الزامات و اقتضائاتی در مقام اجرا دارد که لازم است حتماً مورد توجه قرار گیرد. اینکه این امضا به صورت دستی انجام می شود یا الکترونیک و اینکه اساساً آیا سامانه اطمینان بخشی جهت دریافت آن پیش بینی شده است یا خیر و صحت سنجی آنها و سایر مواردی که در هر مراجعه به افکار یا آرای عمومی از جمله انتخابات وجود دارد، اعم از سازوکار رسیدگی به تخلفات و شکایات و ... از جمله ملاحظات است که امکان اجرای طرح منوط به

پیش‌بینی زیرساخت‌های لازم در این خصوص است که در برخی موارد ایجاد زیرساخت‌های اطمینان‌بخش مذکور مستلزم هزینه‌هایی است که محل تأمین بار مالی ناشی از آن باید پیش‌بینی شود در غیر این صورت می‌تواند شائبه مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی را در پی داشته باشد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با عنایت به نکات پیش‌گفته، با توجه به عدم تناسب عنوان و متن پیشنهادی، ایراد در جایابی ماده پیشنهادی و مغایرت با آیین‌نامه داخلی، ابهامات موجود در آن از جمله ابهام در چگونگی ابتکار و ارائه طرح و نیز اخذ امضای شهروندان و همچنین امکان ارائه راهکارهای مناسب‌تر برای جلب نظر شهروندان به دور از تنش‌های سیاسی و اجتماعی، مخالفت با کلیات این طرح مشروط بر طراحی سازوکاری جامع و شفاف برای جلب نظر مردم اعم از کارشناسان و متخصصین و ذی‌نفعان، با محوریت نمایندگان محترم پیشنهاد می‌گردد.

می‌توان با توجه به اهمیت و ضرورت مشارکت مردم و بهره‌مندی حداکثری از نظرات ایشان، سازوکاری مستقل و برآمده از متن مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی گردد، تا دریافت پیشنهادات کارشناسان و نخبگان و اقشار مختلف جامعه به نحوی نظام‌مند، تخصصی، قابل پایش و بررسی و به دور از تنش‌های سیاسی و اجتماعی صورت پذیرد. در این بین، استفاده از ظرفیت‌های موجود مجلس و تقویت آنها از جمله تقویت تالارهای گفتگو پیرامون طرح‌ها و لوایح، برنامه‌ریزی و طراحی عملیاتی برای هریک از نمایندگان محترم، به نحوی که امکان دریافت و پایش نظرات و پیشنهادات در حوزه‌های انتخابیه خویش را و سایر حوزه‌های انتخابیه، به صورت مجازی یا حضوری، داشته باشند تا بتوانند در تعامل مستمر و نظام‌مند با ایشان، ضمن دریافت نظرات و نکات در خصوص طرح‌ها و لوایح در دست بررسی، از ابتکارات و پیشنهادات تقنینی ایشان جهت ارائه طرح‌های جدید نیز استفاده کنند.

علاوه بر این با بهره‌مندی از این سازوکار، مردم حوزه‌های انتخابیه می‌توانند، در حسن انجام وظایف نظارتی و پایش قوانین هم از حیث اجرا و هم از جهت حسن اجرای مفاد قوانین به نمایندگان خویش کمک نموده و در این امور نیز مشارکت نمایند.

