



مطالعه تطبیقی شیوه‌های مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری

و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۰۵۰
کد موضوعی: ۲۶۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۴/۶

عنوان گزارش:

مطالعه تطبیقی شیوه‌های مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری
و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

نام دفتر:

مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین:

سمیه زمانی

همکار:

روح اله مکارم

اظهارنظر کنندگان:

فاطمه السادات میراحمدی، وحید حیدری

ناظران علمی:

حسن کریمی فرد، محمدرضا شمس

صفحه آرا:

نرجس امیراحمدی

ویراستار ادبی:

پرند فیاضی

واژه‌های کلیدی:

۱. استماع عمومی
۲. تالار گفتگو،
۳. طومار،
۴. مشارکت عمومی،
۵. فرایند قانونگذاری،
۶. مجلس شورای اسلامی



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
مقدمه.....	۱۰
۱. سطوح مشارکت.....	۱۱
۲. اصلاح قانون آیین نامه داخلی مجلس در راستای مشارکت مردم در قانونگذاری.....	۲۶
جمع بندی و نتیجه گیری.....	۳۱
منابع و مآخذ.....	۳۳

فهرست جدول و نمودارها

جدول ۱. شیوه های مشارکت در فرایند قانونگذاری پارلمان های انگلیس، آمریکا، فرانسه، آلمان، اسکاتلند، صربستان، کانادا، استرالیا، زلاندنو، ترکیه، برزیل، کنیا.....	۸
شکل ۱. سطوح پلکانی مشارکت در پارلمان.....	۱۱
شکل ۲. مراحل ایجاد انگیزه مشارکت در شهروندان.....	۱۲
شکل ۳. فرصت های مشارکت در فرایند قانونگذاری در مجلس.....	۲۷



مطالعه تطبیقی شیوه‌های مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

چکیده



ارائه دهد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد: مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری در پارلمان‌های مورد بررسی به رسمیت شناخته شده است. استفاده از فناوری‌های ارتباطی و اطلاعاتی و به‌ویژه اینترنت به ارتقای استانداردهای پارلمانی کمک بسیاری کرده است. مهم‌ترین شیوه‌های مشارکت در فرایند قانونگذاری در غالب پارلمان این کشورها، طومار و استماع عمومی است و شیوه‌های دیگری چون اظهار نظر درباره طرح و لوایح، طومار علیه لایحه خصوصی، به رسمیت شناختن لابی‌ها و امکان ثبت برخط لابی، مشارکت تعاملی، ایجاد گروه‌های فراحزبی یا مطالعاتی و سازماندهی اعتراضات وجود دارد که برخی موارد تنها در یک کشور اجرا می‌شود. پیشنهاد گزارش به رسمیت شناختن مشارکت عمومی و شیوه‌های آن ذیل عناوین طومار، استماع عمومی، اظهار نظر درباره طرح‌ها و لوایح (تالار گفتگو) و سازماندهی اعتراضات است.

امروزه اهمیت مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری به امری بدیهی بدل شده است و پارلمان‌های مختلف شیوه‌ها و ابزارهای متفاوتی برای تحقق آن دارند. بررسی آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد مشارکت عمومی در آیین‌نامه داخلی مجلس به شکلی محدود پذیرفته شده است. ماده (۱۴۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مشارکت مرکز پژوهش‌های مجلس در فرایند قانونگذاری را در کنار گروهی از متخصصان و بخش خصوصی و ماده (۱۴۳) استماع عمومی را به رسمیت شناخته است. همین امر موجب شد تا گزارش پیش‌رو به بررسی مقایسه‌ای شیوه‌های مشارکت در فرایند قانونگذاری در پارلمان‌های (انگلیس، آمریکا، فرانسه، آلمان، اسکاتلند، صربستان، کانادا، استرالیا، زلاندنو، ترکیه، برزیل و کنیا) بپردازد و در راستای ارتقای رویه پارلمانی در ایران پیشنهادهایی متناسب با مجلس شورای اسلامی

خلاصه مدیریتی

مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری بدین معناست که مجلس به‌عنوان مهم‌ترین نهاد نظام مردم‌سالاری برای تحقق قانونگذاری به‌عنوان یکی از کارکردهای خود باید به سرچشمه اصلی خود یعنی مردم رجوع کند. پارلمان‌های مختلف، شیوه‌ها و ابزارهای متعددی برای تحقق مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری دارند که سطوح متفاوتی از مشارکت را نمایان می‌کند. این سطوح از اطلاع‌رسانی و آموزش آغاز می‌شود و مشورت، درگیر شدن شهروندان در امور و نظارت (بازخورد) را در برمی‌گیرد. بررسی آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد ماده (۱۴۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مشارکت مرکز پژوهش‌های مجلس در فرایند قانونگذاری را در قالب تأسیس کارگروهی متشکل از متخصصان و بخش خصوصی برای بررسی طرح‌ها و لوایح و ماده (۱۴۳) استماع عمومی را به رسمیت شناخته است، ولی مشارکت عمومی از این طریق در شکلی محدود اجرا می‌شود. همین امر موجب شد تا گزارش پیش‌رو به بررسی مقایسه‌ای شیوه‌های مشارکت در فرایند قانونگذاری در پارلمان‌های (انگلیس، آمریکا، فرانسه، آلمان، اسکاتلند، صربستان، کانادا، استرالیا، زلاندنو، ترکیه، برزیل و کنیا) بپردازد و در راستای ارتقای رویه پارلمانی در ایران پیشنهادهایی متناسب با مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

نتایج بررسی مقایسه‌ای شیوه‌های مشارکت در فرایند قانونگذاری در پارلمان‌های انگلیس، آمریکا، فرانسه، آلمان، اسکاتلند، صربستان، کانادا، استرالیا، زلاندنو، ترکیه، برزیل و کنیا به شرح زیر است:

۱ «مشارکت عمومی» در فرایند قانونگذاری در پارلمان‌های مورد بررسی به رسمیت شناخته شده است.

۲ استفاده از تکنولوژی‌های ارتباطی و اطلاعاتی و به‌ویژه اینترنت به ارتقای استانداردهای پارلمانی کمک بسیاری کرده است.

۳ مهم‌ترین شیوه‌های مشارکت در فرایند قانونگذاری در غالب پارلمان این کشورها، «طومار» و «استماع عمومی» است و شیوه‌های دیگری چون اظهار نظر درباره طرح و لوایح، درخواست علیه لایحه خصوصی، به رسمیت شناختن لایه‌ها و امکان ثبت برخط لایه، مشارکت تعاملی، ایجاد گروه‌های فرا حزبی یا مطالعاتی و سازماندهی اعتراضات وجود دارد که برخی موارد تنها در یک کشور اجرا می‌شود.



جدول ۱. شیوه‌های مشارکت در فرایند قانونگذاری پارلمان‌های انگلیس، آمریکا، فرانسه، آلمان، اسکاتلند، صربستان، کانادا، استرالیا، زلاندنو، ترکیه، برزیل، کتیا

ردیف	سطح مشارکت	شیوه مشارکت	پارلمان کشور
۱	مشورت و درگیر شدن	طومار	همه پارلمان‌های مورد بررسی
		ارائه پیشنهاد یا شواهد به کمیسیون و استماع عمومی	همه پارلمان‌های مورد بررسی
۲	مشورت و درگیر شدن	امکان مشارکت در تهیه پیش‌نویس	پارلمان برزیل با ابزار ویکی لجیس
		لابی‌گری	پارلمان آمریکا، انگلیس، کانادا، فرانسه، آلمان، اسکاتلند و استرالیا
		تالارهای گفتگوی مجازی	پارلمان آلمان و برزیل
۳	مشورت و درگیر شدن	استماع عمومی	همه پارلمان‌های مورد بررسی
		اظهار نظر در مورد طرح و لوایح	پارلمان‌های برزیل، انگلیس، استرالیا، اسکاتلند کانادا و زلاندنو
		گروه‌های فرحزبی	پارلمان اسکاتلند
		گروه‌های مطالعات پارلمانی	پارلمان زلاندنو
		لابی‌گری	پارلمان‌های آمریکا، انگلیس، کانادا، فرانسه، آلمان، اسکاتلند و استرالیا
		طومار علیه لایحه خصوصی	پارلمان انگلیس
		مشورت برخط	پارلمان فرانسه
		تالارهای گفتگوی مجازی	پارلمان آلمان و برزیل
		مشارکت تعاملی	پارلمان‌های انگلیس، برزیل و صربستان
		گروه‌های فرحزبی	پارلمان اسکاتلند
۴	مشورت	گروه‌های مطالعات پارلمانی	پارلمان زلاندنو
		لابی‌گری	پارلمان آمریکا، انگلیس، کانادا، فرانسه، آلمان، اسکاتلند و استرالیا
		اظهار نظر در شبکه‌های اجتماعی	همه پارلمان‌های مورد بررسی
		تماس با نماینده	همه پارلمان‌های مورد بررسی
		تالارهای گفتگوی مجازی	پارلمان آلمان و برزیل

ردیف	سطح مشارکت	شیوه مشارکت	پارلمان کشور
۵	باز خورد	اظهار نظر در شبکه‌های اجتماعی و رادیو و تلویزیون	همه پارلمان‌های مورد بررسی
		سازماندهی اعتراضات	پارلمان اسکاتلند
		جلسات باز	پارلمان کنیا
		تالارهای گفتگوی مجازی	پارلمان آلمان و برزیل

عمل چندان موفق شود.

۵ نخستین گام برای اصلاح رویه فعلی و ایجاد فرصت برای مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری به رسمیت شناختن فرصت مشارکت عمومی است. بر این اساس در ابتدا باید آیین‌نامه داخلی مجلس، مشارکت عمومی و مصادیق آن را به عنوان بخشی از سازوکار قانونگذاری رسمیت بخشید. در همین راستا ذیل ماده (۲۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، بند سیزدهم بدین شرح افزوده شود: «پیش‌بینی تمهیدات لازم برای تحقق مشارکت عمومی شهروندان در امور قانونگذاری.» سپس شیوه‌های مشارکت عمومی به عنوان موادی از آیین‌نامه داخلی قید شود:

۴ اجرای محدود مشارکت عمومی در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و اهمیت مشارکت عمومی به عنوان یکی از ویژگی‌های مهم پارلمان باز و مطلوب، تدوین راهکارهای قانونی برای تحقق مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری در ایران را ضروری می‌سازد. اما این امر مستلزم بررسی تجربیات و رویه‌های پارلمان‌های سایر کشورهای دنیاست. اما باید توجه داشت که هر شیوه و ابزاری تا زمانی که در عمل کارایی و تأثیری بر زندگی عمومی مردم نداشته باشد نمی‌تواند اعتماد آنان را جلب کند و مؤثر باشد. همچنین به کارگیری این شیوه‌ها و ابزارها بدون توجه به ظرفیت‌ها و شرایط سیاسی-اجتماعی ایران نمی‌تواند در



اظهار نظر درباره طرح‌ها و لوایح

پیشنهاد می‌شود «تالار گفتگوی مجازی» به عنوان یک مرحله از فرایند قانونگذاری در آیین‌نامه داخلی مجلس تعریف شود و هر طرح به محض اعلام وصول به صورت خودکار در تالار گفتگو قرار گیرد. در همین راستا، دو تبصره به ماده (۱۴۰) آیین‌نامه داخلی مجلس الحاق گردد و مواد (۱۴۲) و (۱۴۴) نیز بر این اساس اصلاح شود.

شیوه پیشنهادی دیگر که به قانونی جداگانه نیاز دارد برگزاری اعتراضات در مقابل مجلس است که می‌تواند به بهبود تصویر مجلس نزد افکار عمومی کمک کند. در این باره باید به تعریف الزامات و دستورالعمل مشخص و تعریف شده‌ای پرداخت که نمونه آن در پارلمان اسکاتلند دیده شد.



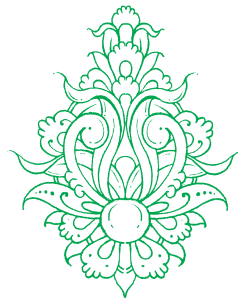
استماع عمومی

برای ارتقای سطح مشارکت و مداخله بیشتر شهروندان در فرایند قانونگذاری مجلس، به رسمیت شناختن حق نمایندگان برای درخواست مشارکت ذی‌نفعان در فرایند قانونگذاری و الزام کمیسیون برای دعوت از افراد حقیقی دارای نقطه نظر یا اطلاعات در موضوع کار کمیسیون، ماده (۱۴۳) اصلاح و چند تبصره بدان الحاق شود.



طومار

جهت به رسمیت شناختن طومار ضروری است مبحثی تحت عنوان «طومار» به فصل سوم باب اول آیین‌نامه داخلی مجلس افزوده شود که به تعریف طومار و فرایند گردش کار آن در مجلس بپردازد.



مقدمه

مجالس قانونگذاری نهادهایی انتخابی هستند که یکی از مهم‌ترین کارکردهایشان «تضمین شنیده شدن صدای مردم و پیوند آنها به حکومت است»؛ آنچه موجب می‌شود مجالس، آینه‌دار احساسات و افکار شهروندان باشند و سرچشمه قانونگذاری برای اداره یک کشور محسوب شوند. همین نیز دلیل اهمیت مجالس قانونگذاری در نظام‌های سیاسی مردم‌سالاری است. [۱] منظور از مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری نیز بدین معناست که مهم‌ترین نهاد نظام مردم‌سالاری برای تحقق قانونگذاری به‌عنوان یکی از کارکردهای خود باید به سرچشمه اصلی خود یعنی مردم رجوع کند. امروزه مشارکت عمومی که در تعریف «مشارکت مردم در فرایند حل یک مسئله یا تصمیم‌گیری در موضوعی است که ممکن است برای آنها نفعی داشته باشد یا آنها را تحت تأثیر قرار دهد»، [۲] به‌عنوان نقطه قوت یک نظام سیاسی و از جمله ویژگی‌های حکومتی مطلوب شناخته می‌شود. از این‌رو این مفهوم در حال حاضر در ادبیات پارلمانی نیز از جایگاه مهمی برخوردار شده است. بر این مبنای، قانونگذاران به‌عنوان مقامات منتخب و نمایندگان شهروندان نقش مهمی را در تضمین سازوکارهایی برعهده دارند که به جامعه اجازه مشارکت در قانونگذاری، نظارت و ارزیابی قوانین و سیاست‌های عمومی می‌دهد. این امر موجب برآوردن انتظارات شهروندان یا به‌عبارت دیگر مورد توجه قرار گرفتن دیدگاه‌های آنها در روند تصمیم‌گیری می‌شود و پیامدهای مثبتی چون افزایش اعتماد عمومی به روند قانونگذاری و ایجاد رابطه مطلوب میان قانونگذاران و شهروندان را به همراه می‌آورد. فانگ (۲۰۰۶) مشارکت در فرایند قانونگذاری را از دو جنبه قابل اهمیت می‌داند؛ مقبولیت و عدالت. از این منظر قانونگذاری زمانی مقبولیت می‌یابد که تعداد زیادی از افراد جامعه از آن حمایت کنند. درباره عدالت نیز معتقد است مشارکت عمومی موجب کاهش بی‌عدالتی در جامعه می‌شود. [۳] از نظر «پارل امریکاس»^۱ نیز مشارکت در امور پارلمان به موارد زیر کمک می‌کند:

■ ایجاد هوش جمعی قدرتمند و در نتیجه تحلیل بهتر از آثار بالقوه و به کار گرفتن طیف وسیع‌تری از ملاحظات در فرایند قانونگذاری برای بهبود کیفیت نتایج،

■ تصمیم‌گیری فراگیرتر پارلمان و تقویت و بیژگی نمایندگی آن،

■ افزایش اعتماد و اطمینان شهروندان به پارلمان،

■ تقویت مشروعیت و مسئولیت مشترک در قبال تصمیمات و اقدام‌ها،

■ درک بهتر از نقش پارلمان و نمایندگان آن توسط شهروندان،

■ فرصت‌هایی برای شهروندان جهت گفتگو درباره منافع خود،

■ ایجاد پارلمان‌های پاسخگو و شفاف‌تر. [۴]

امروزه مشارکت شهروندان در فرایند قانونگذاری عین حضور نمایندگان ایشان در قدرت، امری لازم به‌نظر می‌رسد که شاید در هر نظام سیاسی بسته به مختصات آن، شکل و شمایل خاصی خود را داشته باشد. این در حالی است که بررسی قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری به نحو مطلوب مورد توجه قرار نگرفته است. تنها ماده (۱۴۲) به مشارکت مرکز پژوهش‌های مجلس می‌پردازد و ماده (۱۴۳) نیز کمیسیون‌های اصلی را موظف می‌کند تا علاوه بر وزراء یا بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی مرتبط با موضوع، مرکز پژوهش‌ها، دیوان محاسبات، نمایندگان کمیسیون‌های فرعی، «عنداللزوم» نماینده بخش خصوصی شامل اتاق‌های بازرگانی و صنایع و معادن، کشاورزی، تعاون، اصناف، تشکل‌های کاری، انجمن‌ها و اتحادیه‌ها و مجامع صنفی، صنعتی، معدنی و کشاورزی را حسب مورد دعوت کنند.

علاوه بر این که تجویز راهکارهای عملیاتی نیازمند شناخت الگوها و شیوه‌های مشارکت در فرایند قانونگذاری در دیگر کشورهاست ضرورت مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی امری ضروری‌تر است، اما برای درک بهتر از این مسئله، این گزارش با روش مقایسه‌ای به بررسی شیوه و اشکال مشارکت شهروندان در مجالس قانونگذاری در کشورهای مختلفی چون آمریکا، انگلیس، استرالیا، کانادا، زلاندنو، اسکاتلند، فرانسه، آلمان، صربستان، ترکیه، کنیا و برزیل می‌پردازد. معیار انتخاب این کشورها داشتن نظام‌های اجرایی متفاوت از منظر حقوق اساسی و نظام‌های حقوقی مختلف چون رومی، ژرمن، کامن‌لا، اسلامی یا مختلط است.

۱. سطوح مشارکت



پارلمان در تصمیم‌گیری‌ها، مشورت کردن،^۵ اطلاع‌رسانی^۶ به شهروندان در باره حقوق و مسئولیت‌های‌شان و تصمیمات اخذ شده برای تقویت فهم و آگاهی عمومی. [۴] در گزارشی از پارلمان آفریقای جنوبی با عنوان «مدل پیشنهادی مشارکت در پارلمان آفریقای جنوبی» [۵] این سطوح پلکانی، بدین صورت خلاصه شده است: اطلاع دادن، مشورت کردن، درگیر کردن و بازخورد.^۷

مشارکت رویه یکسان یا سطوح همسانی ندارد، بلکه از سطوح پلکانی برخوردار است. سازمان پارل آمریکا^۱ مشارکت در قانونگذاری را به ترتیب از بالا به پایین چنین برمی‌شمارد: درخواست^۲ شهروندان برای تصمیم‌گیری، همکاری^۳ شهروندان برای شناسایی راه‌حل‌های عملیاتی و تصمیم‌گیری مشترک، درگیر شدن^۴ شهروندان با گزارش دادن به پارلمان و توجه به نظرات شهروندان توسط

شکل ۱. سطوح پلکانی مشارکت در پارلمان آفریقای جنوبی



1. ParlAmericas
2. Ask
3. Collaborate
4. Involve
5. consult
6. Inform
7. Feedback



گاهی نیز مصادیق مشارکت شهروندان در پارلمان کشورها مانند استماع عمومی یا طومار - به صورت مشخص در آیین نامه داخلی آنها آمده است. [۷] بدین ترتیب مشارکت شهروندان در امور پارلمان به عنوان حق شهروندان به رسمیت شناخته شده است. از سوی دیگر آموزش و اطلاع رسانی از سطوح پایین مشارکت (اطلاع رسانی) به رویه‌ای متداول در پارلمان‌های مورد بررسی تبدیل شده است. رویه‌ای که مسئول اجرای آن، پارلمان است. هر چند اغلب پارلمان‌ها امروزه دسترسی به داده‌ها و اطلاعات را به عنوان یکی از ویژگی‌های اساسی پارلمان باز در دستور کار قرار داده‌اند، اما این شرط کافی برای داشتن ارتباطی مؤثر میان پارلمان و شهروندان نیست. چنانچه در بیانیه پارلمان باز نیز پیشنهاد می‌شود، پارلمان‌ها جز انتشار اطلاعات و داده‌ها باید اطمینان حاصل کنند که شهروندان از حقوق قانونی خود برای دسترسی به اطلاعات پارلمان استفاده می‌کنند. به عبارت دیگر ترغیب و واداشتن جامعه به مشارکت و استفاده از این اطلاعات نیز در دستور کار پارلمان قرار دارد. بر همین اساس، درگاه اغلب پارلمان‌ها به آموزش و دادن آگاهی و اطلاعات به شهروندان، معرفی راه‌های حضور شهروندان در پارلمان به صورت فیزیکی و فراهم کردن فرصت حضور مجازی شهروندان در پارلمان (در دسترس قرار دادن جلسات صحن و کمیسیون به صورت زنده و آفلاین در درگاه پارلمان) و شبکه‌های اجتماعی مختلف مجهز شده است یعنی جز اطلاعات، مجراهای ارتباطی و وسعت داده شده و ارتباط شهروندان با پارلمان تسهیل شده است. چرا که بر مبنای طرح ساده انجمن هنسارد^۱ با آموزش می‌توان انگیزه مشارکت را در شهروندان ایجاد کرد. بدین ترتیب که با دانش می‌توان شهروندان را به منافع خود آگاه کرد. این آگاهی از منفعت عمومی می‌تواند انگیزه عمل شهروندان و به طور خاص مشارکت آنها شود: [۸]

این سطوح به شیوه‌هایی گاه مشابه و در اشکال و ابزارهای مختلف در نظام‌های سیاسی نمود یافته است. به عبارت دیگر، پارلمان‌ها در تمام دنیا سعی کردند تا به عنوان اصلی ترین نهاد قانونگذار به راهکارهایی مختلف برای عینیت بخشیدن و تسهیل مشارکت عمومی بپردازند. در این راستا آن‌ها اغلب به ارتقای استراتژی مشارکت عمومی شهروندان در امور خود پرداختند. چنین استراتژی‌هایی به قوانین و مقررات موجود از جمله آیین نامه داخلی پارلمان نیاز دارند. استراتژی‌ها می‌توانند علاوه بر شناسایی روش‌ها و سازوکارهای خاص مشارکت، طرحی برای ارتقای فرصت‌های مشارکت و ایجاد مشوق‌ها داشته باشند. در این زمینه کشورهای مورد بررسی تجربیات مختلفی دارند؛ گاهی همچون آمریکا، آلمان یا ترکیه به طور خاص به مصادیق مشارکت شهروندان مانند حق ارائه طومار ذیل اصول قانون اساسی به عنوان حقی بنیادین اشاره شده است. گاهی هم مانند کنیا (۲۰۱۰) به مشارکت عمومی در فرایند تصمیم‌گیری حکومت به صورت کلی در قانون اساسی اشاره شده و در اصل دیگری به طور خاص آن را تشریح کرده است. منظور از این اصل، بند «b۱» اصل یکصد و هجدهم قانون اساسی کنیاست که مجلس را به تسهیل مشارکت عمومی و درگیر کردن شهروندان در قانونگذاری و سایر امور مجلس و کمیسیون‌های آن، ملزم و مقرر کرده است اداره پارلمان باید به شیوه باز صورت گیرد و جلسات پارلمان و کمیسیون‌های آن به صورت عمومی برگزار شود. اما در کشورهایی چون انگلیس قانون نانوشته حاکم است. بسیاری از رویه‌های پارلمانی از طریق استفاده مداوم در طول قرن‌ها توسعه یافته است و به عنوان «عرف و عادت» شناخته می‌شود. برخی رویه‌های دیگر نیز از طریق احکام صادره توسط سخنگو یا تصویب پارلمان، ایجاد شده است. بسترهای مشارکت شهروندان در قانونگذاری نیز ذیل آیین نامه داخلی پارلمان تعریف نمی‌شود و به نظر می‌رسد رویه‌ای عرفی و سنتی است. [۶]

شکل ۲. مراحل ایجاد انگیزه مشارکت در شهروندان



۱. Hansardsociety: انجمنی که در سال ۱۹۴۴ در انگلستان به منظور ترویج دموکراسی پارلمانی تشکیل شد.

خاص خود را در به کارگیری این ابزار دارد هر یک طومار را به یک رویه پارلمانی بدل کردند و تقریباً رویه‌ای مشابه با تفاوت‌هایی اندک دارند. در آمریکا از زمان نگارش قانون اساسی، حق ارائه طومار گسترش یافته و دیگر همچون گذشته محدود به درخواست‌های قضایی و «رسیدگی به شکایات» نیست، بلکه در برگیرنده موضوعاتی است که در حوزه اختیارات دولت قرار دارد و دستگاه‌های تأسیسی در قوه مقننه، مجریه و دادگاه‌ها در قوه قضائیه را شامل می‌شود. به عبارت دیگر، حق ارائه طومار در آمریکا تنها به معنای حق دسترسی به دادگاه‌ها نیست و مفهومی گسترده‌تر پیدا کرده است. [۱۱] طومار در این کشور، بیشتر خطاب به دولت است تا کنگره. همچنین بر بهبود عملکرد نهادهای فدرال و قوانین اعلام شده تمرکز دارد. به همین دلیل یک رویه مشخص به منظور ارائه طومار به کنگره وجود ندارد. حتی در گاهی رسمی در سایت کنگره به این منظور پیش‌بینی نشده است. بلکه سایت‌های متعددی به انتشار طومار و جمع کردن امضاء می‌پردازند. در این کشور هنگامی که طومار تعداد آرای لازم را به دست آورد به جای کنگره به کاخ سفید ارائه می‌شود. وقتی دولت درباره این طومار، تصمیم‌گیری کرد به هر شهروندی که آن را امضاء کرده است از طریق ایمیل پاسخ می‌دهد. [۱۲]

در پارلمان انگلیس بر خلاف آمریکا، روند بررسی طومار به صورت یک فرایند مشخص پیش‌بینی شده است. هر شهروند و ساکن انگلیس حق ارائه یک طومار را در سایت پارلمان دارد. طومارها باید خواستار اقدام خاصی از سوی دولت انگلیس یا مجلس عوام باشند. همچنین باید در مورد اموری باشند که دولت یا مجلس عوام مسئول مستقیم آن هستند. محتوای طومارها می‌تواند مخالفت با دولت باشد و از دولت بخواهند که سیاست‌هایش را تغییر دهد. همچنین محتوای طومارها می‌تواند انتقاد از دولت یا پارلمان بریتانیا باشد. یک طومار در صورت داشتن یکی از شرایط زیر از سوی مجلس عوام، رد می‌شود:

- درباره موضوع این طومار، قبلاً طوماری بارگذاری شده باشد.
- از دولت بریتانیا یا مجلس عوام، خواسته مشخصی نداشته باشد.
- در مورد چیزی باشد که دولت یا مجلس عوام، مستقیماً مسئول آن نیستند. مثلاً شورای محلی یا دولت دیگری (مانند دولت اسکاتلند، دولت ولز یا دولت ایرلند شمالی) مسئول آن باشد یا درباره تصمیم عملیاتی ادارات وابسته به دولت یا مجلس باشد یا کاری که یک سازمان مستقل انجام داده است.
- خواستار اقدامی در رابطه با یک فرد یا سازمانی خاص بیرون از دولت یا پارلمان بریتانیا باشد.
- افتراآمیز یا هجو یا حاوی اظهارات نادرست یا اثبات نشده باشد.
- به پرونده‌ای اشاره کند که در حال طی مراحل قانونی است یا دستور قضایی یا حکم دادگاه درباره‌اش صادر شده است.

بنابراین پارلمان در راستای ترویج آموزه مشارکت می‌تواند به انتشار اطلاعاتی درباره اهمیت آن بپردازد. همچنین سازوکارها و شیوه‌هایی را تشریح کند که مشارکت شهروندان را در پارلمان امکان‌پذیر می‌سازد. مراجعه به سایت پارلمان کشورهای مورد بررسی نیز شواهد مطلوبی در این باره در اختیار می‌گذارد؛ همچون برگزاری جلسات آموزشی، کارگاه‌ها، تورهای مجازی و واقعی در فضای پارلمان، برگزاری برنامه‌های آموزشی برای جوانان و کودکان، برگزاری رویداد، کمپین و نمایشگاه، انتشار اطلاعات درباره تاریخچه، زمان کار و عملکردش در درگاه پارلمان و برقراری ارتباط به شیوه‌های دیگر از جمله رادیو، تلویزیون و شبکه‌های اجتماعی متعدد. برای مثال کنگره ملی برزیل، دوره‌های عمومی آموزش از راه دور و تحصیلات تکمیلی برگزار می‌کند و این محتوا را در قالب‌های مختلف ارائه می‌دهد. علاوه بر این به منظور تفکیک اخبار جعلی از اخبار واقعی درباره نمایندگان و کنگره اقدام به تأسیس کانال اخبار در درگاه کنگره کرده است. [۹] این اقدام ممکن است در کشورهایی که آزادی انتشار اطلاعات وجود دارد و رسانه‌ها از استقلال برخوردار هستند چندان ضروری نباشد، اما در فضایی که فرایند اطلاع‌رسانی شفاف و آزاد نیست روشی مطلوب برای ایجاد شفافیت بیشتر و افزایش اعتماد عمومی به پارلمان قلمداد می‌شود. در پارلمان اسکاتلند نیز شیوه متمایزی برای آموزش و آگاهی‌بخشی به شهروندان پیش‌بینی شده است. در این پارلمان گروهی با عنوان ارتباطات و مشارکت با افراد و سازمان‌های حامی مشارکت شهروندان در پارلمان ایجاد شده است. این گروه به‌طور خاص به سازمان‌ها و افراد کمک می‌کند تا نظرات و تجربیات‌شان توسط کمیسیون‌های پارلمان اسکاتلند شنیده شود. شرکای کاری آن نیز، گروه‌های داوطلبانه و تجاری، خیریه‌ها و سازمان‌های اجتماعی هستند. گروه ارتباطات و مشارکت، به برگزاری جلساتی برای افزایش آگاهی می‌پردازد تا اطلاعات مردم از کار پارلمان را افزایش و شیوه‌های مشارکت را آموزش دهد. [۱۰] در ادامه مهم‌ترین شیوه‌های مشارکت شهروندان در پارلمان تشریح می‌شود. پیش از آن باید افزود برخی شیوه‌های مشارکت عمومی به فرایند قانونگذاری محدود نیستند و می‌توان آنها را مصداق مشارکت در امور پارلمان نامید که در ادامه به آنها اشاره می‌شود.

۱-۱. طومار^۱

یکی از نمودهای عینی مشارکت شهروندان در مجالس قانونگذاری، طومار است. در این نوع مشارکت، شهروندان می‌توانند درخواست‌های خود را درباره موضوعات مختلف با پارلمان در میان بگذارند. یک طومار بیانگر دیدگاهی در مورد مسائل مربوط به سیاست عمومی و حاوی درخواست برای اقدام یا در برخی موارد، عدم اقدام است. در واقع موضوع طومار، عمومی است و ممکن است مانند آلمان، شامل شکایت از مقامات حکومت باشد. پارلمان‌های مورد بررسی جز کنگره آمریکا که شیوه

۱. Petition: آن را دادخواست، عریضه یا درخواست معنا می‌کنند. «دادخواست» اما معنایی قضایی دارد، اما منظور از این واژه در این گزارش کلی‌تر است. واژه «درخواست» نیز محدودتر از معنای انگلیسی آن است چون معنای انگلیسی آن هم دادخواست و هم درخواست را در بر می‌گیرد بنابراین واژه «طومار» به‌عنوان معادل آن در این گزارش به کار رفته است.



در مجلس نمایندگان استرالیا، ارائه طومار به مجلس برای اقدام در مورد چیزی که مجلس یا دولت فدرال مسئول آن است، امکانپذیر است. سایر افراد هم می‌توانند با امضای آن، حمایت خود را از این طومار نشان دهند. طومارها می‌توانند الکترونیکی (طومارهای الکترونیکی) یا به صورت کاغذی باشند [۱۴] که مجلس درباره هر کدام، رویه‌ای متفاوت دارد. درباره طومارهای الکترونیکی پیش از جمع‌آوری امضاء باید کمیسیون طومار آن را تأیید کند. اما درباره طومارهای کاغذی می‌شود در ابتدا امضاء جمع‌آوری کرد و سپس برای تأیید به کمیسیون ارائه شود. در سایت پارلمان استرالیا مراحل ارائه طومار به صورت برخط یا کتبی در هر دو مجلس تعریف شده است و کاربران را چه فرد حقیقی یا حقوقی در این باره راهنمایی می‌کند. [۱۵]

اما برای پذیرش طومار در سنای استرالیا شرایطی خاص تعریف شده است، نخست این که طومار باید خطاب به سنا باشد و از طریق یک سناتور به سنا ارائه شود. هیچ بندی در قانون، سناتورها را برای ارائه طومارها مجبور نمی‌کند، اما در عمل سناتورها بیشتر طومارها را حتی اگر برخلاف نظرشان باشد به مجلس ارائه می‌دهند. شرط دیگر تطابق طومار با آیین‌نامه داخلی است که باید تأیید شود. در نهایت هم باید به‌طور ویژه، حاوی درخواستی از سنا یا پارلمان برای انجام کاری باشد. [۱۶] تمامی طومارهای ارائه شده به پارلمان استرالیا برای امضای شهروندان در سایت قرار داده می‌شود. [۱۷] طومارها بعد از امضاء در مجلس نمایندگان به کمیسیون طومار ارائه می‌شود. معمولاً هر دوشنبه که مجلس، جلسه تشکیل می‌دهد، طومارها توسط رئیس کمیسیون طومار به مجلس نمایندگان ارائه می‌شود. کمیسیون هم آن را به وزیر مربوطه ارجاع می‌دهد و وزیر ۹۰ روز برای پاسخگویی وقت دارد. پس از دریافت پاسخ، کمیسیون ابتدا آن را در جلسه خود بررسی می‌کند. سپس پاسخ وزیر توسط رئیس کمیسیون به مجلس ارائه می‌شود، این پاسخ در صفحه اینترنتی طومار نیز منتشر و به درخواست‌کننده اصلی هم اطلاع داده می‌شود.

این روند در پارلمان اسکاتلند نیز با تفاوت‌هایی پیش‌بینی شده است. نکته متمایز درباره طومار در پارلمان اسکاتلند این است که هر فرد یا سازمانی می‌تواند یک طومار ارائه کند و لازم به داشتن سن خاص یا زندگی در اسکاتلند نیست. [۱۸] کمیسیون مسئول رسیدگی به طومارها در پارلمان اسکاتلند نیز عنوانی متفاوت‌تر از سایر پارلمان‌ها دارد. این کمیسیون با نام «طومارهای عمومی و مشارکت شهروندان» در ژوئن ۲۰۲۱ تأسیس شد. این کمیسیون به موارد زیر می‌پردازد:

- ۱ بررسی کلیه طومارهای علنی و تطابق آنها با قوانین موجود،
- ۲ تصمیم‌گیری درباره اقداماتی که باید برای همه طومارهای عمومی که قوانین را رعایت می‌کنند انجام شود،
- ۳ بررسی عملکرد سامانه طومارهای عمومی و تصمیم‌گیری درباره شکل‌های دیگری از مشارکت عمومی. [۱۹]

حاوی مطالبی باشد که می‌تواند محرمانه یا از نظر تجاری حساس باشد. مبنی بر درخواستی باشد که می‌تواند باعث ناراحتی یا ضرر شخصی شود. یعنی حاوی درخواست‌هایی باشد که می‌تواند بدون رضایت شخصی به غم و اندوه او یا وارد شدن شوک منجر شود.

■ طومار، یک فرد یا سازمانی را متهم به تخلفاتی مانند ارتکاب جرم کند. از مقامات سازمان‌های دولتی نام ببرد، مگر اینکه آنها مدیران ارشد باشند.

■ از اعضای خانواده نمایندگان منتخب، به‌عنوان مثال، نمایندگان مجلس، یا مقامات نهادهای عمومی نام ببرد.

■ می‌خواهد که به کسی افتخاری داده یا سلب شود.

■ درخواست می‌کند که به کسی شغلی داده یا گرفته شود. این مورد شامل درخواست‌هایی برای استعفای شخصی یا رأی عدم اعتماد به یک وزیر یا کل دولت است.

■ حاوی مطالب سیاسی حزبی باشد.

■ بیهوده‌گویی یا شوخی باشد.

■ هرزنامه یا تبلیغ یک محصول یا خدمات خاص باشد.

■ درخواست آزادی اطلاعات باشد.

■ حاوی دشنام یا سایر الفاظ توهین‌آمیز یا افراطی باشد. یعنی به یک فرد یا گروهی از افراد به دلیل ویژگی‌هایی مانند سن، ناتوانی، قومیت، وضعیت پزشکی، ملیت، نژاد، مذهب و جنس حمله یا انتقاد کند یا به آنها نگاه منفی نماید. [۱۳]

متن درخواست‌های رد شده منتشر می‌شود مگر در شرایط زیر:

■ حاوی افتراء، هجو یا موضوع غیرقانونی یا اظهارات نادرست یا اثبات نشده باشد.

■ در مورد پرونده‌ای باشد که در حال طی مراحل قانونی است یا در مورد مسئله‌ای که دادگاه دستوری برای آن صادر کرده باشد.

■ در مورد یک فرد یا سازمان، خارج از دولت و پارلمان بریتانیا باشد.

■ توهین‌آمیز یا افراطی باشد.

■ محرمانه باشد یا احتمال داشته باشد برای شخصی ایجاد ناراحتی کند.

■ شوخی، تبلیغ یا بیهوده‌گویی باشد. [۱۳]

پس از تأیید طومار، روند رسیدگی آغاز می‌شود. کمیسیون طومار، طومارها را بررسی و منتشر می‌کند. تنها مواردی از آنها رد می‌شود که با استانداردهای طومار، مطابقت نداشته باشند. در مرحله بعدی هر شهروند و ساکن انگلیس می‌تواند این طومار را فقط یک بار امضاء کند. کمیسیون طومار همه طومارهای منتشر شده را بررسی می‌کند. اعضای این کمیسیون، قدرت تحت فشار قرار دادن دولت یا پارلمان برای اقدام در موضوع طومار را دارند. هر طومار با ده هزار امضاء، پاسخی از طرف دولت دریافت می‌کند و با صد هزار امضاء، برای بحث در پارلمان مطرح می‌شود.

امضاکننده آن است. روندی که تقریباً مشابه رسیدگی به طومار در سنای استرالیاست. پس از موافقت نماینده با یک طومار، در صورتی که طومار مکتوب یا ترکیبی باشد باید آن را به کارکنان کمیسیون طومار تحویل دهد و در صورت طومار الکترونیکی باید کتبا به کارکنان اطلاع دهد که مایل به ارائه طومار است. طومار الکترونیکی ظرف ۶ ماه پس از بسته شدن آن برای امضا، باید به پارلمان ارائه شود. اگر ظرف این مدت ارائه نشود، از درگاه پارلمان حذف خواهد شد. نماینده پارلمان می‌تواند این کارها را در هر روز کاری انجام دهد، اما اگر در روز نشست مجلس قصد این کار را دارد باید قبل از ساعت ۱۳ این کار را انجام دهد. این به کارکنان فرصت می‌دهد تا قبل از جلسه پارلمان در ساعت دو بعدازظهر به طومار رسیدگی کنند. در پارلمان زلاندنو نیز کمیسیون طومار، مسئول تطابق درخواست با مقررات موجود است و به تأیید آن می‌پردازد. هنگامی که کارکنان کمیسیون، درخواست نماینده پارلمان برای ارائه طومار را تأیید کردند، طومار به صورت رسمی ارائه می‌شود. بدین ترتیب که منشی مجلس در جلسه بعدی، ارائه طومار را اعلام خواهد کرد. هر طومار پس از اعلام به کمیسیون طومار، ارجاع می‌شود. [۲۲]

در فرانسه طومار روندی تقریباً خاص دارد که ویژگی اقتدارگرایانه دولت را به رخ می‌کشد. این ویژگی در روش احراز هویت متقاضی طومار و مخاطب قرار دادن رئیس مجلس در طومار به عنوان یک جایگاه مافوق در پارلمان خود را نشان می‌دهد. در این کشور قید شده است که هر «فرد بزرگسالی» که تابعیت فرانسوی یا اقامت قانونی در فرانسه داشته باشد، می‌تواند طوماری را در سامانه طومارهای مجلس ملی بارگذاری یا امضاء کند. یعنی شرایط سنی نیز بر شهروندی یا اقامت اضافه شده است. همچنین درخواست‌دهنده پیش از بارگذاری طومار باید از طریق سامانه «FranceConnect» [۲۳] احراز هویت شود. فلسفه این کار این است که برای مجلس ملی فرانسه ثابت شود نویسنده یا نویسندگان طومار، اشخاص حقیقی هستند و امضاکنندگان نیز فقط یک‌بار آن را امضاء می‌کنند. در ادامه فرایند، نام نویسنده یا نویسندگان طومار قید می‌شود، اما اطلاعات امضاکنندگان ثبت و محفوظ نمی‌شود و ناشناس باقی خواهند ماند. موضوع طومار نیز ممکن است مربوط به هر موضوع عام‌المنفعه‌ای باشد که نویسنده یا نویسندگان آن، می‌خواهند مجلس شورای ملی را از آن مطلع کنند. ویژگی متمایزکننده طومار در فرانسه، این است که طومارهای ارسالی خطاب به رئیس مجلس شورای ملی نه پارلمان یا نماینده یا نمایندگان خاص نوشته می‌شود.

اما در این کشور نیز طومارها برای «قابل پذیرش» شدن از سوی مجلس، نیاز به شرایطی دارند:

- طومار باید به طور کامل به زبان فرانسه نوشته شود و دارای عنوان باشد.
- محتوای آن دعوت یا تحریک به خشونت، اصطلاحات تبعیض‌آمیز، تجاوز به حریم خصوصی، افتراء، توهین، فحاشی یا تحریک به نفرت‌نژادی نباشد. جز این شرایط عمومی هم دارد که در سایت مجلس مشخص شده است. [۲۴]

علاوه بر اینها، طومارها برای رسیدگی در کمیسیون طومارهای عمومی و مشارکت شهروندان، نیازی به جمع کردن امضاء ندارند و جمع کردن امضاء به انتخاب خود متقاضی است. در این صورت، هر طومار چهار هفته از زمان انتشار مهلت دارد تا امضاء جمع کند. [۲۰]

در کانادا یک طومار می‌تواند خطاب به مجلس عوام، پارلمان، دولت، وزیر یا عضوی از مجلس عوام نوشته شود. اما در این کشور متقاضیان نمی‌توانند مستقیماً طوماری را به مجلس عوام ارائه کنند. این کار فقط از طریق نماینده صورت می‌گیرد. بنابراین، درخواست‌دهنده طومار باید از یک عضو مجلس عوام بپرسد که آیا او ارائه طومار را در مجلس می‌پذیرد یا خیر. همچنین در مجلس عوام کانادا به جای کمیسیون طومار، منشی طومار^۱ که یک کارمند غیرحزبی مجلس عوام است مسئولیت دارد تا تأیید کند که طومار، الزامات قانونی تعریف شده را رعایت کرده است یا خیر؟ در این کشور، طومار به صورت کاغذی یا اینترنتی ارائه می‌شود که شرایط هر کدام در آیین‌نامه داخلی مجلس عوام مشخص شده است. هر طومار الکترونیکی بنابه انتخاب متقاضی می‌تواند در بازه زمانی ۳۰، ۶۰، ۹۰ یا ۱۲۰ روز برای امضاء در دسترس عموم قرار گیرد. هر عضوی از مجلس که طوماری ارائه می‌کند باید نام خود را در آن ذکر کند. ممکن است در هر زمانی در طول جلسه مجلس، یکی از نمایندگان، طوماری به منشی مجلس ارائه کند. هر عضوی که مایل به ارائه طومار در مجلس است می‌تواند این کار را در مدت زمانی کمتر از ۱۵ دقیقه، در طول کارهای روزمره مجلس انجام دهد. هر طوماری که طبق آیین‌نامه داخلی ارائه شود، فوراً به وزارتخانه ارسال می‌شود و وزارتخانه باید ظرف ۴۵ روز در قالب الکترونیکی به این طومار، پاسخ دهد. در صورتی که پس از انقضای مهلت ۴۵ روزه مزبور طوماری بدون پاسخ باقی بماند، موضوع عدم پاسخگویی وزارتخانه به کمیسیون دائمی مربوطه ارجاع خواهد شد. ظرف پنج روز پس از ارجاع، رئیس کمیسیون باید جلسه‌ای را برای بررسی عدم پاسخگویی وزارتخانه تشکیل دهد. [۲۱]

در زلاندنو نیز هر فرد یا سازمانی می‌تواند از طریق سایت پارلمان زلاندنو یک درخواست ارائه کند. پارلمان زلاندنو نیز مانند اسکاتلند مقرر کرده برای ارائه طومار شرط سنی، ثبت نام، اقامت یا حتی شهروندی زلاندنو لازم نیست. تنها اگر فردی از طرف یک سازمان، طوماری را بنویسد، باید بتواند ثابت کند که اجازه این کار را از طرف آن سازمان، دارد. نکته دیگر این است که در این کشور نیز همانند کانادا ارائه طومار باید توسط یک عضو پارلمان صورت می‌گیرد. این بدین معناست که یک طومار مکتوب پس از پایان جمع‌آوری امضاء و طومار الکترونیکی پس از بسته شدن برای امضا، به طور خودکار در دستور کار پارلمان نمی‌گیرد. بلکه درخواست‌کننده از طریق یک نماینده آن را به پارلمان ارائه و بعد از آن کمیسیون طومار، آن را بررسی می‌کند. ارائه طومار به معنای موافقت نماینده پارلمان با آن نیست و نماینده می‌تواند از ارائه طومار خودداری کند. نماینده مجلس نمی‌تواند طوماری را ارائه کند که متقاضی یا



درخواست مبنی بر انتشار ارائه می‌شوند تنها باید به صورت اینترنتی و از طریق سامانه طومار ارسال شوند. موضوع چنین طومارهایی باید حول منافع عامه و در حیطه صلاحیت کمیسیون طومار باشد. [۲۹] اصل چهل و پنجم قانون اساسی آلمان نیز مقرر می‌کند کمیسیونی با عنوان کمیسیون طومار برای پیگیری شکایات و درخواست‌های موضوع اصل هفدهم قانون اساسی در بوندستاگ تشکیل شود. همین مبنای حقوقی موجب شده تا در هر دوره قانونگذاری این کمیسیون به یکی از کمیسیون‌های مهم بوندستاگ تبدیل شود؛ موقعیتی ممتاز که غیر از این کمیسیون، سه کمیسیون دیگر بوندستاگ شامل امور خارجی، دفاعی و امور مربوط به اتحادیه اروپا دارا هستند. [۳۰] برای همین منظور سامانه‌ای در سایت بوندستاگ طراحی شده است. این سامانه غیر از انتشار طومارها مجهز به تالار گفتگوهای مجازی^۱ برای تبادل نظر درباره طومارهای منتشر شده است. یعنی علاوه بر امضاء می‌توان در مخالفت یا موافقت با طومارها نظر داد و دیگر کاربران می‌توانند این نظرات را تأیید یا رد کنند. هم طومار و هم مشارکت در تالار گفتگوهای مجازی مزبور دستورالعمل خاصی دارد. [۳۱]

طبق دستورالعمل بوندستاگ در این باره، طوماری که درباره قوانین فدرال و شکایات از فعالیت‌های مقامات فدرال باشد در پارلمان مورد بحث قرار می‌گیرد. طومارهایی که در صلاحیت قانون اساسی دولت فدرال نباشد تا آنجا که به حوزه ایالتی مربوط است، به کمیسیون طومارهای پارلمان ایالتی مربوطه ارائه می‌شود. از آنجایی که بوندستاگ آلمان یک نهاد قضایی نیست، نمی‌تواند حکم صادر کند، یا تصمیمات دادگاه را تغییر دهد یا اصلاح کند. [۳۲]

برای هر طومار، پرونده‌ای با شماره طومار ایجاد می‌شود. داده‌ها به صورت الکترونیکی و طبق اصول حفاظت از داده‌ها ثبت می‌شوند. فرستنده طومار (خواهان) گواهی وصول دریافت می‌کند. [۳۳] بوندستاگ درباره طومار، سیاستی را تعریف کرده است که طبق آن، طومار عمومی در مواردی چون نامشخص بودن موضوع، نگارش به زبانی غیر آلمانی، نقض کرامت انسانی، طرح اظهارات نادرست و توهین آمیز، عدم رعایت اصول اخلاقی، تبلیغات، استفاده از زبان نامتناسب در شأن مجلس پذیرفته نمی‌شود. [۳۴]

در صورتی که طومار مصداق یکی از موارد زیر باشد از انتشار آن جلوگیری می‌شود حتی اگر هیچ‌یک از موارد فوق را نداشته باشد:

الف) کمیسیون در همین دوره فعلی در مورد موضوعی اساساً یکسان با موضوع طومار، تصمیم گرفته باشد و دیدگاه جدیدی در طومار ارائه نشده باشد.

ب) طوماری در مورد همین موضوع از قبل در حال بررسی باشد.

ج) به نظر برسد که آرامش اجتماعی، روابط بین‌الملل یا گفتگوی بین‌فرهنگی را تهدید می‌کند.

د) متقاضی طومار قبلاً با طومارهای عمومی دیگری در درگاه کمیسیون

بررسی قابل قبول بودن طومارها قبل از انتشار توسط بخش اداری مجلس شورای ملی و به نام رئیس مجلس ملی انجام می‌شود. طومارهایی که با این قوانین مطابقت نداشته باشند غیر قابل پذیرش اعلام شده‌اند و در سامانه منتشر نمی‌شوند. هر طومار پس از ثبت و انتشار در سامانه برای امضاء باز است. به طور پیش فرض، مهلت جمع‌آوری امضاء پایان دوره قانونگذاری مجلس فعلی یعنی پنج سال پس از آخرین انتخابات قانونگذاری، تعیین شده است. اما در صورتی که طوماری بیش از صد هزار امضاء جمع‌آوری کند، مهلت جدیدی جهت جمع‌آوری امضاء برای یک سال پس از این تاریخ تمدید می‌شود. [۲۵]

در صورتی که طومار تأیید شود رئیس مجلس شورای ملی این درخواست را ثبت و بسته به موضوعی که مطرح می‌کند، آن را برای بررسی به یکی از ۸ کمیسیون دائمی مجلس شورای ملی ارسال می‌نماید. نام کمیسیونی که درخواست به آن ارجاع شده است، هنگام انتشار طومار در سامانه ذکر می‌شود. [۲۶] در این مرحله یک عضو کمیسیون از میان اعضای حاضر به‌عنوان نماینده گزارشگر در مورد آن طومار منصوب می‌شود و به پیشنهاد او طومار، بایگانی یا در کمیسیون مورد بحث قرار می‌گیرد. کمیسیون درباره اینکه از وزیر در این باره پیگیری شود یا نویسنده (گان) را در بحث کمیسیون شرکت دهد تصمیم می‌گیرد. [۲۶] هر طوماری که بیش از صد هزار امضاء جمع کند در سایت رسمی مجلس ملی برای مشاهده بیشتر منتشر می‌شود. به پیشنهاد رئیس کمیسیون، طومارهایی که دارای بیش از پانصد هزار امضاء باشند، می‌توانند در جلسات علنی مطرح و بحث شوند. [۲۷]

مجلس فرانسه می‌تواند مانع از امضای جدید یک طومار شود. این مورد درباره دیگر پارلمان‌های مورد بررسی وجود ندارد. در این صورت، طبق تصمیم کمیسیون دائمی مجلس که طومار به آن ارجاع شده است، می‌توان مانع از هر گونه امضای جدیدی برای یک طومار شد. متقاضی (ان) درخواست از طریق ایمیل در جریان کار هر مرحله از فرایند طومار قرار می‌گیرد. امضاکنندگان و کاربران اینترنتی می‌توانند روند پیشرفت طومارها را با مراجعه به پلتفرم طومار آنلاین، پیگیری کنند. طومارها ممکن است موضوع بحث در کمیسیونی باشند که ممکن است اولین امضاکنندگان نیز در آن شرکت داشته باشند.

طومار در **بوندستاگ آلمان** در حوزه قانونگذاری یا شکایت از عملکرد مقامات فدرال کاربرد دارد. در مقابل دیگر کشورها که تابعیت یا اقامت یا حتی سن را شرط ارائه طومار قرار داده‌اند در آلمان نیز همچون اسکاتلند طبق اصل هفدهم قانون اساسی، حق ارائه طومار برای هر فرد به رسمیت شناخته شده است؛ صرف‌نظر از اینکه سن قانونی داشته باشد یا خیر، خارجی باشد یا در خارج زندگی کند. اما طومار باید کتبی باشد و از طریق پست، فکس یا به صورت اینترنتی ارسال شود. طومارهای الکترونیکی نیز تنها در صورتی تأیید می‌شوند که از طریق فرم‌های ارائه شده اینترنتی ارسال شوند. [۲۸] همچنین طومارهایی (طومارهای عمومی) که با

نشود. ۳. هر اظهار نظر درباره یک دیدگاه با یک موضوع جداگانه و عنوانی معنادار صورت گیرد. پیش از این بررسی شود که موضوعی مشابه در این باره وجود نداشته باشد. ۴. نظرات در خدمت بحث اصلی درباره موضوع طومارهاست. بنابراین پست‌های خارج از موضوع یا نامناسب با آن حذف می‌شوند. ۵. هر اظهار نظر نژادپرستانه و ضدیهود و همچنین نفرت‌پراکنی به هر شکل، هرزه‌نگاری و فحاشی و همچنین هر نوع تبلیغات بلافاصله حذف می‌شود. فراخوان برای تجمعات با هر جهت‌گیری سیاسی و فراخوان برای کمک‌های مالی نیز در این تالارها مورد تأیید نیست. همچنین کاربران باید از انتشار آدرس، آدرس ایمیل و شماره تلفن خودداری کنند. ۶. استفاده از پیوند (URL) به سایر درگاه‌ها، مجاز نیست مگر به‌عنوان منبعی برای نقل قول. ۷. کاربرانی که از این قوانین پیروی نکنند از تالار حذف می‌شوند. همین امر در مورد استفاده موزی از چندین حساب کاربری نیز صدق می‌کند. ۸. مدیران حق حذف، ویرایش، جابه‌جایی یا بستن موضوعات و پست‌ها را به‌ویژه در مورد نقض‌های اینترنتی دارند. هیچ بحثی در مورد پست‌های حذف شده وجود نخواهد داشت و هر کاربر مسئول مطالب به اشتراک گذاشته خود است. [۳۹]

قانون اساسی **جمهوری صربستان** نیز در اصل (۵۶) حق شهروندان را برای ارائه طرح‌ها، طومارها، شکایات و پیشنهادها به رسمیت شناخته است. یعنی علاوه بر طومار، شهروندان قادر به ارائه طرح، شکایات و پیشنهادها نیز هستند. نحوه ارائه این موارد نیز از دوروش امکانپذیر است: ■ به‌صورت کتبی یا الکترونیکی که در این صورت می‌توانند از فرم موجود در صفحه اینترنتی مجلس شورای ملی استفاده کنند. درخواست‌های ناشناس، نامشخص، ناخوانا، نامفهوم یا توهین‌آمیز پذیرش نمی‌شوند. شهروندان می‌توانند از طریق تلفن مجلس شورای ملی به ارائه ابتکارات، طرح‌ها و پیشنهادها خود بپردازند یا می‌توانند مستقیماً به مجلس شورای ملی مراجعه کنند. در این صورت توسط یک‌مأمور مسئول در محل مجلس مصاحبه می‌شوند. پذیرایی از شهروندان معمولاً در روزهای دوشنبه، چهارشنبه و جمعه از ساعت ۱۰ صبح تا ۲ بعد از ظهر صورت می‌گیرد. [۴۰]

به موجب قانون مجلس شورای ملی صربستان، نمایندگان به ابتکارات، طومارها و پیشنهادها شهروندان رسیدگی می‌کنند. در صربستان، کمیسیونی خاص، رسیدگی به طومار را برعهده ندارد و طبق ماده چهل و چهارم آیین‌نامه داخلی مجلس ملی یکی از وظایف کمیسیون‌ها رسیدگی به طرح‌ها، طومارها، شکایات و پیشنهادها شهروندان است. طبق ماده (۷۰) آیین‌نامه نیز رؤسای کمیسیون‌ها باید اقدام درباره طرح‌ها، طومارها، شکایات و پیشنهادها شهروندان را در حوزه صلاحیت کمیسیون، پیشنهاد دهند. کمیسیون پس از بررسی طرح‌ها، طومارها و پیشنهادها ارائه شده، نظر خود را کتبه به ارائه‌کننده آن اعلام می‌کند. همچنین هنگامی که آن را به مرجع دیگری به‌عنوان مرجع ذی‌صلاح ارسال می‌کند، مراتب را به ارسال‌کننده اطلاع می‌دهد.

طومار، حضور داشته باشد.

ه) بدیهی باشد که طومار شکست می‌خورد.

و) ظرفیت‌های فنی یا انسانی متناسب با ارائه عمومی طومار، پیش‌بینی نشده باشد. [۳۴]

پیش از پذیرش یک طومار به‌عنوان طومار عمومی و انتشار آن در اینترنت، کمیسیون طومار، تطابق آن را با شرایط مورد نظر بررسی می‌کند. سپس انتشار یا عدم انتشار و دلایل آن به اطلاع متقاضی می‌رسد. در صورت انتشار، سخنگویان گروه‌های پارلمانی بوندستاگ از آن مطلع می‌شوند. [۳۵] هر طومار در بازه زمانی چهار هفته از زمان انتشار برای جمع‌آوری امضاء مهلت دارد. اگر طومار بتواند به حد نصاب ۵۰ هزار امضاء برسد متقاضی آن در جلسه عمومی کمیسیون دعوت می‌شود تا نظراتش را مطرح کند. [۳۶] غیر از این، کمیسیون تصمیم می‌گیرد که درباره یک طومار، بحث عمومی برگزار شود یا استماع درخواست‌دهندگان. در صورت لزوم، کمیسیون طومار از وزارت یا مقام نظارتی مسئول در دولت فدرال در این باره نظر خواهی می‌کند و این نظر را ارزیابی می‌کند.

چنانچه پس از اظهار نظر بتوان طومار را با موفقیت مختومه کرد، مراتب به اطلاع خواهان می‌رسد. در این مرحله، کمیسیون طومار است که می‌تواند تصمیم به اتمام این روند گیرد یا خیر. بوندستاگ نیز بر مبنای آن، تصمیم‌گیری می‌کند. اگر بررسی کمیسیون نشان دهد که طومار به نتیجه نمی‌رسد، دو گزینه وجود دارد:

■ کمیسیون نتیجه بررسی را به متقاضی اعلام می‌کند. بنابراین، خواهان می‌تواند طومار را بررسی کند و تصمیم بگیرد که آیا دوباره آن را بارگذاری کند یا خیر.

■ کمیسیون یک قطعنامه پیشنهادی برای بحث در مذاکرات مجلس تهیه می‌کند و در مورد آن بحث و توصیه‌ای را تصویب می‌کند که بوندستاگ آلمان در مورد آن تصمیم می‌گیرد. سپس در نهایت، نتیجه مذاکرات درباره طومار به متقاضی (ان) اطلاع داده می‌شود.

اگر مذاکرات در کمیسیون طومار، نشان دهد که طومار به‌طور کامل یا جزئی موجه است، بوندستاگ آلمان به توصیه این کمیسیون، قطعنامه‌ای را اتخاذ و به در خواست‌کننده و دولت فدرال ابلاغ می‌کند.

با توجه به اصل تفکیک قوا، دولت فدرال موظف به پیروی از تصمیم بوندستاگ آلمان نیست. اما در این مورد، او باید کمیسیون طومار را درباره مخالفت خود با قطعنامه مزبور توجیه کند. [۳۷] تصمیم هر چه باشد عموم مردم از نتیجه فرایند طومار در اینترنت مطلع خواهند شد. [۳۸]

اما چنانچه پیش‌تر آمد نکته متمایز درباره طومار در بوندستاگ، امکان نظر دادن درباره طومارها در تالارهای گفتگوی مجازی است. یعنی هر فردی می‌تواند در تالارهای مربوطه به اظهار نظر درباره طومار بپردازد. در این باره نیز اصولی تعریف شده است:

۱. نباید مطالب چند قسمتی نوشته شود و از دو بار ورود به تالار گفتگوی مجازی، خودداری شود. ۲. مطالب مشابه در تالارهای مختلف ارسال



دفتر کمیسیون، این تصمیمات را منتشر و بین اعضای مجلس توزیع می‌کند. اگر نمایندگان به این تصمیمات ظرف پانزده روز اعتراضی نکردند قطعی تلقی می‌شوند و به متقاضیان طومار به صورت کتبی اطلاع داده می‌شود. کمیسیون یک رونوشت از طوماری را که تصمیم گرفته است درباره آن بحث صورت نگیرد، اما تصویب آن را به نفع عمومی می‌داند به دفتر رئیس مجلس و ریاست جمهوری می‌فرستد.^۲ وزراء نیز وظیفه دارند ظرف ۳۰ روز به طومارهای ارسال شده از سوی کمیسیون طومار پاسخ دهند. اگر وزیر مربوطه ظرف مدت ۳۰ روز به درخواست کمیسیون جواب ندهد یا کمیسیون از جواب وزارتخانه راضی نباشد می‌تواند موضوع را برای بحث و بررسی در نشست عمومی مجلس مطرح کند تا تصمیم نهایی گرفته شود. این تصمیم به اطلاع متقاضی طومار و وزیر مربوطه خواهد رسید. [۴۷]

در گنیا هم هر شخصی حق دارد از پارلمان درخواست کند تا هر موضوعی را که در حیطه اختیاراتش است، از جمله تصویب، اصلاح یا لغو هر قانونی را بررسی کند. در همین راستا در سایت پارلمان درگاهی برای ارسال طومارها قرار داده شده است. اما طبق ماده (۲۲۰) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی، هر طومار باید با به منشی مجلس ارسال و سپس به رئیس مجلس اطلاع داده شود یا یک نماینده مجلس به نمایندگی از یک متقاضی این طومار را با رضایت رئیس مجلس، ارائه کند. نمایندگان، واجد شرایط برای ارائه طومار از طرف خود نیستند. منشی هم هفت روز پس از دریافت یک طومار فرصت دارد تا آن را با مقررات موجود درباره طومار، مطابقت و آن را تأیید کند. پس از تأیید نیز آن را برای در دستور کار قرار دادن به رئیس مجلس تحویل دهد. اگر طومار خطاب به مجلس ملی اما با موضوعی در حیطه وظایف مجلس سنا باشد منشی مجلس عوام باید این طومار را به منشی مجلس سنا تحویل بدهد. ممکن است در یک نشست مجلس، دستور طومارها به برنامه کاری مجلس الحاق شود. در این صورت، با قرائت دستور طومارها، رئیس مجلس باید در صورتی که طومار توسط یک نماینده به مجلس ارائه شده است او را برای ارائه آن در مجلس فراهخواند و اگر توسط منشی ارائه شده است گزارش آن را به مجلس بدهد. نماینده‌ای که طومار را ارائه می‌کند باید تنها به طرح ادعای طومار و اظهارات آن و تعداد امضاهایش بپردازد و پس از آن بدون هیچ حرفی، طومار را روی میز بگذارد.^۳ این طومار سپس برای رسیدگی به کمیسیون طومارهای عمومی می‌رود. این کمیسیون نود روز در تقویم کاری وقت دارد تا به طومار در قالب یک گزارش خطاب به متقاضی (ان) پاسخ بدهد. ممکن است کمیسیون پیشنهاد دهد تا گزارش یک طومار در مذاکرات مجلس مورد بحث و بررسی قرار گیرد. منشی نیز وظیفه دارد تا ظرف پانزده روز به صورت مکتوب متقاضی (ان) را از تصمیم

در برزیل اما درخواست، رویه‌ای متفاوت از دیگر موارد بررسی شده دارد. عنوان «لایحه ابتکار مردمی» در پارلمان برزیل را می‌توان مصداق طومار دانست. مردم این لایحه را به مجلس نمایندگان ارسال می‌کنند. طبق قانون اساسی فدرال این لایحه مستلزم امضای «یک درصد» از واجدین شرایط رأی دهندگان است که بین حداقل پنج ایالت فدراسیون توزیع می‌شود. به معنای دیگر در هر یک از ایالت‌ها حداقل باید سه دهم رأی دهندگان آن را امضاء کنند. [۴۱] گزینه دیگر کنگره ملی برزیل، پیشنهاد قانونگذاری از سوی سازمان‌های جامعه مدنی است. این پیشنهادها به «کمیسیون قانونگذاری مشارکتی» [۴۲] ارائه می‌شود. نمایندگان هم به این پیشنهادها رأی می‌دهند و در صورت تأیید، به عنوان پیشنهادی که توسط کمیسیون تهیه شده است، در مجلس بررسی می‌شوند. ممکن است آنها لوایح، اصلاحات پیشنهادی قانون اساسی، [۴۳] اصلاحیه‌های بودجه فدرال و پیشنهادهایی برای برگزاری جلسات استماع عمومی ارائه کنند. آنها می‌توانند پیشنهادهای قانونی را به سازمان‌های مردم‌نهاد، انجمن‌های طبقاتی، اتحادیه‌ها و نهادهای مدیریت دولتی ارسال کنند. برای این امر ثبت نام و ارسال مدارک انجمن از قبیل اساسنامه یا ثبت در وزارت کار الزامی است. [۴۴] در سایت کنگره ملی برزیل، نمونه فرم طرح‌های پیشنهادی درباره ارسال طرح پیشنهاد قانونی، برگزاری جلسه استماع عمومی یا ارسال سند و غیره وجود دارد. [۴۵] پیشنهاد باید دارای امضای دیجیتال باشد و با ارسال بعدی نسخه اصلی از طریق پست فیزیکی ظرف ۱۰ روز تأیید شود. [۴۶]

■ حق ارائه طومار به عنوان حق سیاسی ذیل اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی ترکیه نیز به رسمیت شناخته شده است. طبق این اصل، هر شهروند یا فرد خارجی مقیم ترکیه بر مبنای اصل عمل متقابل،^۱ حق ارائه طومار مبنی بر درخواست یا شکایت به مجلس را دارند. در این باره کمیسیونی خاص در مجلس شکل گرفته است که طبق ماده (۱۱۵) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی ترکیه درخواست‌ها و شکایات ارائه شده به دفتر رئیس مجلس را بررسی می‌کند. ترکیب این کمیسیون شامل رئیس، نایب رئیس، سخنگو و منشی است که درخواست‌های ارسالی به کمیسیون را بررسی می‌کند و تصمیم می‌گیرد که طومارها مصداق کدام مورد زیر است:

- شامل موضوع خاصی نیست،
- الزام به تصویب قانون جدید یا اصلاح قانون دارد،
- در حوزه صلاحیت مراجع قضایی است یا در مورد آنها حکمی توسط این مقامات صادر شده است،
- رونوشتی از پاسخ نهایی ارائه شده توسط نهادهای اداری مجاز ندارد،
- شرایط مورد نیاز طومار را ندارد بنابراین طبق قانون، قابل بحث نیست.

۱. این اصل مبنی بر اقدام متقابل در برابر کشورهای دیگر است بدین معنا که هر کشوری که حق ارائه طومار را برای شهروندان ترکیه‌ای به رسمیت بشناسد شهروندانش می‌توانند در ترکیه حق ارائه طومار داشته باشند.

۲. ماده (۱۱۶) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی ترکیه.

۳. ماده (۲۲۵) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی کنیا.

می‌توانند به ارائه آنچه در مجلس ملی صربستان تحت عنوان تفکیک شده طرح، درخواست، شکایات و پیشنهادهای آمده است بپردازند. ■ رسیدگی به طومار به منزله تصویب قانون در مورد موضوع مطرح شده در آن نیست بلکه تصمیم‌گیری درباره موضوع مورد درخواست در طومار به انتخاب نهاد رسیدگی‌کننده به آن یعنی کمیسیون طومار یا کمیسیون‌های تخصصی با رعایت قانون اساسی بستگی دارد.

۲-۱. استماع عمومی^۲

استماع عمومی (یا دعوت به عنوان شاهد، حضور متخصصان یا ذی‌نفعان یا براساس پیشنهاد) ابزار مهمی برای بهبود کار کمیسیون‌ها در پارلمان است که به ارتقای سطح مردم‌سالاری، فرایند تصویب قوانین، اجرای کامل‌تر عملکرد نظارتی مجلس، افزایش شفافیت و در نهایت نزدیک‌تر کردن پارلمان به شهروندان کمک می‌کند. این جلسات فرصت را برای حضور و مشارکت طیف وسیعی از شرکت‌کنندگان در مباحث پارلمان فراهم می‌کند و در مقابل نیز اطلاعات مفیدی را از منابع برون‌پارلمانی در اختیار اعضای کمیسیون قرار می‌دهد که در فرایند بررسی طرح‌ها و لوائح یا افزایش کیفیت عملکرد نظارتی مجلس به کار می‌آید.

استماع عمومی که در ابتدا در پارلمان انگلیس و کنگره آمریکا اجرایی شد به تدریج به سنتی همه‌گیر در اغلب پارلمان‌های مختلف بدل شد. روند عمومی در برگزاری جلسات استماع عمومی بدین ترتیب است که کمیسیون‌های پارلمان، برگزاری آن را برعهده دارند. این جلسات در مواردی همچون کسب اطلاعات و نظرات کارشناسی در مورد پیش‌نویس مقررات در دست اقدام، احصای راه‌حل‌های معین برای پیش‌نویس آیین‌نامه داخلی یا مقررات در حال اجرا، روشن کردن مسائل مهم برای تهیه پیش‌نویس مقررات یا هر موضوع دیگری در حوزه صلاحیت کمیسیون یا به‌منظور نظارت بر اجرای قوانین و همچنین تصریح برخی از مسائل مهم برای اجرای نظارت بر کار دستگاه‌های اجرایی برگزار می‌شود.

بررسی تجربیات پارلمان‌های مختلف نشان از رویه‌هایی با تفاوت‌های کم یا زیاد در رویه‌های برگزاری این جلسات است. مثلاً در مقابل تجربیات مشابه کشورهای **چون انگلیس**، [۴۸] **استرالیا**، [۴۹] **زلاندنو و حتی کانادا**، کشور صربستان رویه‌ای متفاوت دارد. در انگلیس هر فرد اگر در مورد لوائح یا موضوع کمیسیون‌های تحقیق نظر، اطلاعات یا هر پیشنهادی دارد می‌تواند آن را با نمایندگان پارلمان در میان بگذارد، که نیازمند ارائه یک درخواست است. سپس کمیسیون می‌تواند از کسانی که چنین درخواست‌هایی دارند برای حضور در کمیسیون دعوت کند. [۵۰] جلسات استماع کارشناسان و شاهدان در این کشور، ممکن است توسط کمیسیون‌های مسئول قانونگذاری یا توسط کمیسیون‌های ویژه مجلس عوام انجام شود.

مجلس باخبر سازد.^۱ در مجموع از بررسی طومار در پارلمان‌های فوق می‌توان چنین دریافت که:

■ طومار در این پارلمان‌ها به‌عنوان یکی از حقوق شهروندان به رسمیت شناخته شده است هر چند برای آن شرط سنی یا شهروندی یا اقامت در آن کشور گذاشته شده باشد. در این باره سه الگو وجود دارد یا بدون استثناء هر فرد از حق ارائه طومار به پارلمان، برخوردار است مانند آلمان، اسکاتلند و زلاندنو یا شرط شهروندی یا اقامت مانند انگلیس و فرانسه و شرایط سنی همچون فرانسه تعریف شده است. یا مانند ترکیه مشروط به اقدام متقابل است.

■ برای پذیرش متن طومار در پارلمان کشورهای مورد بررسی در این گزارش، مجموعه شرایطی تعریف شده است که تقریباً از لحاظ شکلی و محتوایی مشابه یکدیگر است. تأیید درخواست به مطابقت متن آن با این شرایط بستگی دارد. شرایطی چون تعداد کلمات، نگارش به زبان آن کشور، رعایت اصول اخلاقی و اجتناب از توهین، افتراء، هجو یا هر سخن بیهوده دیگر، به فراخور شکل نظام سیاسی (پارلمانی یا ریاستی) و اصل تفکیک قوا، طرح موضوعی در صلاحیت مجلس یا مجلس و دولت.

■ در میان کشورهای بررسی شده چند الگو در رسیدگی به طومار وجود دارد؛ **الگوی نخست که در بیشتر کشورهای رایج است، تأسیس کمیسیون طومار است که مسئول تأیید طومار، رسیدگی و تصمیم‌گیری درباره آن را برعهده دارد. در الگوی دوم بین مقام تأییدکننده طومار، توزیع‌کننده آن میان کمیسیون‌ها و رسیدگی‌کننده تمایز وجود دارد.** برای مثال در فرانسه، تأیید طومار پیش از انتشار توسط بخش اداری مجلس شورای ملی و به نام رئیس مجلس صورت می‌گیرد. رئیس مجلس پس از تأیید، آن را با توجه به ماهیت موضوع بین کمیسیون‌های تخصصی مجلس توزیع می‌کند و کمیسیون‌های دائمی مسئول رسیدگی به آن هستند. در کانادا و کنیا نیز چنین تفکیکی میان تأییدکننده، ارائه‌دهنده و رسیدگی‌کننده وجود دارد. در هر دو کشور مسئول تأیید طومار، یک منشی است؛ اما در کانادا منشی طومار و در کنیا منشی مجلس نام دارد. ارائه آن نیز در کانادا از طریق یک نماینده و در کنیا از طریق نماینده یا منشی مجلس با رضایت رئیس مجلس صورت می‌گیرد. مسئول رسیدگی در هر دو نیز کمیسیون طومار است. در الگوی دیگر همچون صربستان، به طومار در کمیسیون‌های تخصصی با توجه به موضوع طومار و حوزه صلاحیت کمیسیون رسیدگی می‌شود و کمیسیون خاصی با عنوان طومار وجود ندارد.

■ در همه کشورها جز سنای استرالیا، مجلس عوام کانادا و پارلمان زلاندنو شهروندان بدون واسطه حق ارائه طومار دارند، اما در این سه کشور باید از طریق سناتور یا یک نماینده مجلس، طومار در صحن ارائه شود. در مورد صربستان، شهروندان از طریق تلفن یا حضوری نیز

۱. ماده (۲۲۷) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی کنیا.



مهم این است که نتیجه جلسات در پارلمان‌ها به فرد متقاضی اطلاع داده می‌شود و در قالب گزارش در سایت منتشر می‌شود که موجب افزایش اعتماد عمومی شهروندان و سرمایه اجتماعی پارلمان می‌گردد.

کمیسیون‌ها در مجلس ملی کانادا به‌طور منظم از شهروندان، کارشناسان، نمایندگان سازمان‌ها، کارمندان دولتی و وزرا برای حضور دعوت می‌کنند تا شواهد مربوط به موضوع تحت بررسی را دریافت کنند. این مشاوره‌ها به شاهدان اجازه می‌دهد تا دیدگاه خود را که اغلب به‌صورت مختصر و کتبی ارائه می‌شود، بیان و روشن کنند و به اعضای کمیسیون این فرصت را می‌دهد تا سؤال کنند. این دیدگاه مکتوب که تحت عنوان خلاصه^۱ به کمیسیون ارسال می‌شود نظری یا توصیه یک فرد یا سازمان است که درباره موضوع تحت بررسی یک کمیسیون به آن ارسال می‌شود. هر چند ممکن است حتی فرصت حضور به این فرد یا سازمان در کمیسیون داده نشود.

اما هر شهروند یا سازمانی که علاقمند به اشتراک‌گذاری نظر خود به‌صورت حضوری یا از طریق ویدئو کنفرانس در موضوع کاری یک کمیسیون است می‌تواند از طریق ارسال ایمیل به کمیسیون، درخواست حضور بدهد. فرد یا سازمان باید در ایمیل، علاقه و حوزه تخصصی خود را در رابطه با موضوع مورد مطالعه بیان کند. سپس منشی درخواست را برای اعضای کمیسیون ارسال می‌کند. کمیسیون، درخواست‌ها را ارزیابی کرده و فهرست شاهدان را براساس رویه خود تهیه می‌کند. [۵۳] بجز موارد استثنایی، شرکت در جلسات کمیسیون برای عموم آزاد است. اکثر جلسات در یکی از اتاق‌های جلسات کمیسیون در ساختمان پارلمان برگزار می‌شود، اما هر از گاهی، نیز ممکن است جلسات استماع در مکان‌های دیگری در کانادا برگزار شود. [۵۴]

در پارلمان اسکاتلند نیز کمیسیون‌ها وقتی می‌خواهند جلسات استماع عمومی را برای آگاه شدن از نظرات عمومی برگزار کنند فراخوان می‌دهند. در سایت پارلمان موتور جستجویی قرار دارد که می‌توان فراخوان‌های کمیسیون‌ها را یافت و حضور در جلسات استماع عمومی را درخواست کرد. [۵۵] بنابراین در این کشور جلسات استماع در کمیسیون‌ها برای گروه خاصی تعریف نشده است و امکان حضور برای هر فرد علاقمندی وجود دارد.

استماع عمومی در فرانسه نیز یک روند جاری در کمیسیون محسوب می‌شود. کمیسیون ممکن است برای به‌دست آوردن اطلاعات بیشتر در موضوعی، مثلاً از اعضای دولت یا کارشناسان و متخصصان خارجی، برای حضور در جلسات استماع دعوت کند. گزارش این نشست منتشر و در اختیار همه نمایندگان مجلس قرار می‌گیرد. همچنین این گزارش در درگاه مجلس شورای ملی نیز در دسترس عموم قرار می‌گیرد. [۵۶] در فرانسه، فهرست مدعوین به جلسات استماع محدود است (برگزاری جلسات در فضای واقعی) اما در سایت مجلس ملی فرانسه

در مورد مجلس اعیان، زمانی که یک لایحه به کمیسیون ویژه لایحه عمومی برود ممکن است کمیسیون قبل از بررسی متن لایحه، برای مدت محدودی به جمع‌آوری اسناد و اطلاعات بپردازد. شکل دیگر از استماع توسط کمیسیون‌های ویژه در پارلمان انگلیس صورت می‌گیرد. این کمیسیون‌ها که گروه‌های کوچک و فراحزبی متشکل از نمایندگان مجلس یا اعضای لردها (یا هر دو) هستند برای بررسی یک موضوع تشکیل می‌شوند. یافته‌های این کمیسیون‌ها می‌تواند بر تصمیمات آینده دولت تأثیر بگذارد. این کمیسیون‌ها معمولاً هر تحقیق جدیدی را با درخواست مدارک، راه‌اندازی می‌کنند و این فرصت برای هر فرد علاقمند به موضوع یا تجربه مرتبط وجود دارد تا نظرات خود را ارسال کند. سایت پارلمان نیز هر هفته فهرست کمیسیون‌های ویژه نیازمند شهود را در دسترس عمومی قرار می‌دهد. [۵۱] شاید بتوان این رویه را شکل دیگری از مشارکت در کار کمیسیون‌ها دانست که بنابه‌نیاز کمیسیون‌های ویژه صورت می‌گیرد و برخلاف استماع، این افراد نیستند که برای مشارکت پیش قدم می‌شوند، بلکه آنها به‌عنوان شاهد به جلسه کمیسیون دعوت می‌شوند تا مورد استماع قرار می‌گیرند.

در استرالیا و زلاندنو هر فرد حقیقی یا حقوقی می‌تواند پیشنهاد خود را در هر موضوعی به کمیسیونی تحت عنوان «پیشنهاد»^۱ بفرستد. این درخواست کتبی یا برخط یا از طریق پست به کمیسیون مورد نظر فرد ارسال می‌شود و مثلاً در مجلس سنا و عوام استرالیا شرایطی دارد. کمیسیون آن را بررسی و نتیجه را اعلام می‌کند. کمیسیون یا درخواست را می‌پذیرد و منتشر می‌کند یا آن را رد می‌کند و نتیجه نیز در قالب گزارشی منتشر می‌شود. این فرایند از ابتدا تا انتها هم به‌صورت برخط و هم از طریق دبیرخانه کمیسیون برای فرستنده قابل پیگیری است. کمیسیون می‌تواند در موضوع یک طرح یا لایحه یا موضوع مورد نظر کمیسیون، از میان فرستندگان درخواست برای حضور در استماع عمومی به‌عنوان شاهد دعوت کند. هر چند ممکن است از غیر این افراد نیز بنابه نظر کمیسیون دعوت به‌عمل بیاید. در هر حال رئیس کمیسیون رئیس جلسه محسوب می‌شود. اما در **صربستان** پیشنهاد سازماندهی استماع عمومی و موضوع و فهرست افراد مدعو در مجلس نمایندگان را یکی از اعضای کمیسیون می‌دهد. در مرحله بعد، کمیسیون تصمیم به سازماندهی جلسه استماع عمومی را می‌گیرد و رئیس کمیسیون آن را به رئیس مجلس اطلاع می‌دهد. افراد دعوت شده، هم شامل ذی‌نفعان و خبرگان موضوع هستند که در درجه اول متشکل از نمایندگان دولت، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و آژانس‌های ویژه، نمایندگان سازمان‌ها و ارگان‌ها، نمایندگان انجمن‌های شهروندان، دانشگاه‌ها، کارشناسان مستقل و عمومی می‌شوند. افراد دعوت شده ممکن است اطلاعاتی را درباره موضوع جلسه استماع به کمیسیون ارسال کنند که کمیسیون می‌تواند آن را برای همه افراد دعوت شده به کمیسیون بفرستد. [۵۲]

مسئله با قدرت نسبی کمیسیون ارتباط دارد.^۳

کمیسیونی که درخواست نظرخواهی کرده است با موافقت کمیسیون اصلی، تصمیم به برگزاری جلسه استماع می‌گیرد بنابراین کمیسیون اصلی از امکان فراهم شده در بند «۱» استفاده نمی‌کند یا استماعش را به جنبه‌های موردی که صرفاً در حوزه صلاحیتش است؛ محدود نمی‌کند. کمیسیون اصلی در باره محل و تاریخ جلسه استماع و همچنین افرادی که باید نظراتشان شنیده شود اطلاع‌رسانی می‌کند. در طول جلسه، اعضای کمیسیون اصلی، حق سؤال پرسیدن دارند. این حق با موافقت کمیسیون اصلی می‌تواند برای اعضای کمیسیون ویژه در صورتی که درخواست نظرخواهی کرده باشند؛ محدود شود.^۴

در مواردی که در یک جلسه استماع که توسط کمیسیون اصلی برگزار می‌شود راجع به لوایح اثرگذار بر منافع عمده شهرداری‌ها یا انجمن‌های شهرداری‌ها و انجمن‌های ذی‌صلاح محلی در سطوح فدرال (بند «۵» ماده «۶۹») بحث می‌شود، به انجمن‌های ذی‌صلاح محلی در سطوح فدرال، فرصت مشارکت در جلسه داده می‌شود. نمایندگان انجمن‌های ذی‌صلاح محلی نباید از تعداد افرادی که می‌توانند توسط اقلیت ذیل بند «۲» آیین‌نامه داخلی معرفی شوند؛ کمتر باشند.^۵ در بوندستاگ به کارشناسان و افراد تهیه‌کننده اطلاعات بر اساس دعوت‌های رسمی توسط کمیسیون و با رضایت قبلی رئیس مجلس، حق الزحمه، پرداخت می‌شود.^۶

در کنگره آمریکا نیز کمیته‌ها یا کمیته‌های فرعی پارلمانی رایج‌ترین اماکن محل استماع عمومی هستند. در این کشور جلسات استماع در سطح فدرال و توسط کمیته‌های دائمی کنگره سازماندهی می‌شوند. در سطح ایالتی، جلسات استماع عمومی توسط مجالس ایالتی یا سایر مقاماتی که قدرت قانونگذاری در اختیار آنهاست برگزار می‌شود. از سوی دیگر باید توجه داشت که اختیارات کنگره برای تحقیق، گسترده است و این قدرت را از اولین روزهای جمهوری با برگزاری جلسات استماع تحقیقی، اعمال کرده است. معروف‌ترین این تحقیق‌ها، به معیارهایی در تاریخ آمریکا بدل شدند از مک‌کارتی تا واترگیت و ایران کنترال^۷ جلسات استماع تحقیقی اغلب به قانونی برای رسیدگی به مشکلات کشف شده منجر می‌شود. همچنین برگزاری جلسات استماع تأیید نامزدهای ریاست جمهوری در راستای تحقق خواسته‌های سنا و تأیید نفرت‌پیشنهاد شده توسط رئیس‌جمهور برای مناصب اجرایی و قضایی

بخشی به‌عنوان مشورت با شهروندان وجود دارد که می‌تواند مصداق جلسات استماع عمومی به شکل مجازی، اما بیشتر تحقیقی باشد. در این باره از سال ۲۰۱۸ موضوعات مختلفی برای مشورت با شهروندان سامانه اینترنتی بارگذاری شده و طی بازه زمانی مشخص از شهروندان خواسته شده است تا درباره آن نظر بدهند. برای مثال موضوعاتی چون امتناع از مشارکت و تقویت مشارکت در انتخابات به‌عنوان مأموریتی حقیقت‌یاب به پیشنهاد رئیس مجلس ملی تعریف شده است. در این راستا مبنای مشورت و گفتگو با شهروندان قرار داده شده است تا دلایل کاهش مشارکت در انتخابات مورد بررسی قرار گیرد. مثال دیگر، مشورت با شهروندان درباره حق پخش رویدادهای ورزشی برای تأمین مالی ورزش‌های آماتور و حرفه‌ای است. این موضوع توسط کمیسیون امور آموزشی و فرهنگی مجلس ملی برای درک نیازها، توقعات و عادات، و انتظارات عمومی از آینده ورزش‌های اروپایی صورت گرفته است تا مأموریت جمع‌آوری اطلاعات در این زمینه کامل باشد. [۵۷]

در بوندستاگ آلمان، جلسات استماع عمومی به‌عنوان جلسات اطلاع‌رسانی عمومی^۱ در سطح ملی در کمیسیون‌های بوندستاگ و در سطح ایالتی در پارلمان‌های برخی از ایالات برگزار می‌شود. طبق ماده (۷۰) آیین‌نامه داخلی بوندستاگ، هر کمیسیون می‌تواند با هدف دستیابی به اطلاعات در مورد موضوع مورد بحث، جلسات استماع عمومی را با حضور کارشناسان، نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع و دیگر افرادی که می‌توانند اطلاعات ارائه دهند، برگزار کند. در صورتی که موضوعی غیر از کمیسیون اصلی به کمیسیونی دیگر نیاز جاع داده شود، اگر یک چهارم اعضای کمیسیون اصلی، تقاضای برگزاری استماع عمومی را در این باره مطرح کنند، کمیسیون اصلی موظف به برگزاری چنین جلساتی خواهد بود. هنگامی که موضوع مورد بحثی به کمیسیون ار جاع داده نشده باشد اما مطابق با ماده (۶۲) آیین‌نامه داخلی بوندستاگ^۲ مورد رسیدگی کمیسیون قرار گیرد جلسه استماع بر مبنای تصمیم‌گیری کمیسیون برگزار می‌شود. چنین تصمیمی تنها در صورتی قابل قبول است که پیشنهاد استماع عمومی در دستور کار کمیسیون قرار بگیرد. در صورتی که استماع توسط اقلیتی از اعضای کمیسیون درخواست شود جلسه استماع باید برگزار شود. اگر کمیسیون تصمیم به محدود کردن تعداد افراد دعوت شده به استماع بگیرد اقلیت اعضای کمیسیون تنها ممکن است تعدادی از کل اشخاص را برای استماع معرفی کند؛ البته این

1. öffentliche Informationssitzungen

۲. طبق این ماده کمیسیون‌ها موظف به انجام امور ارجاعی بدون تأخیر هستند. آنها اجزایی مسئول هستند که مقدمات تصمیم‌گیری در بوندستاگ را فراهم می‌کنند، آنها وظیفه دارند که به مشورت درباره تصمیمات مشخص بوندستاگ بپردازند که ممکن است تنها در موارد کاری که به آنها ارجاع شده یا مسائلی که به‌طور مستقیم با آنها مرتبط است؛ باشد. با این حال ممکن است مسائل دیگری که در حوزه کاری آنها قرار دارد را نیز در بر بگیرد؛ آنها باید به سرعت به مسائل اتحادیه اروپا که به حوزه صلاحیت آنها مرتبط است جدا از اینکه این موضوعات به آنها ارجاع داده شده یا خیر بپردازند. صلاحیت‌های گسترده‌ای که به کمیسیون‌ها به‌طور مجزا توسط قانون بنیادین، قوانین فدرال یا آیین‌نامه داخلی یا به‌وسیله تصمیمات بوندستاگ اعطا شده است تحت تأثیر این امر، قرار نمی‌گیرند.

۳. بند «۲» ماده (۷۰) آیین‌نامه داخلی بوندستاگ.

۴. بند «۳» ماده (۷۰) آیین‌نامه داخلی بوندستاگ.

۵. بند «۴» ماده (۷۰) آیین‌نامه داخلی بوندستاگ.

۶. بند «۶» ماده (۷۰) آیین‌نامه داخلی بوندستاگ.

۷. Iran Contra affair: معروف به ماجرای مک‌فارلین یا ایران گیت.



استماع عمومی، مشارکت شهروندان در امور کمیسیون است. بنابراین برخلاف طومار که کل پارلمان را مورد توجه قرار می‌دهد استماع عمومی به مشارکت شهروندان در سطح کمیسیون‌ها اختصاص دارد.

استماع عمومی بنابه نیاز کمیسیون یا به درخواست شهروندان برای حضور برگزار می‌شود.

جلسات استماع مجلس ترکیه نسبت به سایر کشورها به‌استثنای فرانسه محدودتر است؛ چون در فرانسه تنها اعضای دولت و متخصصان در فهرست مدعوین به این جلسات هستند هر چند شکل مشورت آنلاین در سایت مجلس فرانسه تا حدی می‌تواند خلأ حضور شهروندان در جلسات استماع فیزیکی را جبران کند. در انگلستان، استرالیا، زلاندنو و کانادا جلسات استماع عمومی با حضور افراد مختلف از انجمن‌ها، سازمان‌ها و اشخاصی که مؤسسات مختلف را نمایندگی می‌کنند برگزار می‌شود و این کمیسیون‌ها هستند که انتخاب می‌کنند چه کسانی به‌عنوان شاهد در جلسه حضور یابند، اما در بوندستاگ آلمان کارشناسان، نمایندگان ذی‌نفع و هر کسی که قادر به ارائه اطلاعات باشد در این جلسات حضور می‌یابد. جلسات استماع عمومی در آمریکا مهم‌ترین ابزار کنگره است که انواع مختلفی دارد و در دعوت از افراد حتی به درخواست اقلیت کمیسیون‌ها نیز توجه می‌شود تا آرای مطرح شده شمولیت بیشتری داشته باشد. اما شاید کنیا با به رسمیت شناختن برگزاری جلسات استماع عمومی در فضایی خارج از پارلمان و مشارکت آزادانه عموم مردم و اسکاتلند با فراخوان عمومی کمیسیون‌ها، شیوه متمایزتری در به کارگیری این ابزار دارند.

تنها در صربستان، رئیس مجلس به ایفای نقش در برگزاری جلسات استماع عمومی می‌پردازد. در دیگر موارد کمیسیون‌ها عهده‌دار این جلسات هستند.

۳-۱. به رسمیت شناختن لابی‌ها

لابی مفهومی بر گرفته از سنت پارلمانی انگلیس است. [۶۱] لابیست‌ها اشخاصی غالباً حرفه‌ای و حقوق‌بگیر هستند که از جانب خود یا مؤکلان‌شان می‌کوشند قوه مقننه یا مجریه را به اقدام مورد نظر خود ترغیب نمایند. [۶۲] بررسی پارلمان‌های فوق‌نشان می‌دهد کشورهای چون انگلیس و اسکاتلند لابی‌گری را ذیل مشارکت عمومی در پارلمان قرار می‌دهند. همین موجب شد تا در اینجا نیز لابی‌گری به‌مثابه مصداقی برای مشارکت عمومی در پارلمان بررسی شود. لابی‌گری در کشورهای چون انگلیس، آمریکا، اسکاتلند، آلمان، فرانسه، کانادا و استرالیا به رسمیت شناخته شده و علاوه بر مقرراتی در این باره، سامانه‌ای برای ثبت لابی ایجاد کرده‌اند.

در پارلمان انگلیس، لابی‌گری زمانی رخ می‌دهد که فرد یا گروهی سعی می‌کند نماینده‌ای را متقاعد کند که از سیاست یا کمپین خاصی حمایت کند. این کار را می‌توان به صورت حضوری، با ارسال نامه و ایمیل یا از طریق شبکه‌های اجتماعی انجام داد. هر کسی می‌تواند با نماینده

از دیگر جلسات استماع در کنگره آمریکاست. نوع دیگر استماع در کنگره، استماع میدانی است که به جلسات استماع برگزار شده در خارج از واشنگتن اشاره دارد. در حالی که جلسات میدانی ممکن است متفاوت از جلسات استماع واشنگتن باشد، اما اکثر الزامات رویه‌ای آنها با یکدیگر یکسان است. با این حال، بودجه برای سفر کمیته باید برآورد شود و مقررات آن نیز توسط کمیته قوانین و مدیریت سنا ایجاد شده است. قوانین سنا به‌طور ضمنی به این جلسات اشاره کرده است. چنانچه بند «۱» قانون بیست‌وششم سنا بیان می‌کند کمیسیون‌ها مجاز به برگزاری جلسات استماع در دوره تعطیلی و دوره‌های تعویق مجلس سنا - آن‌طور که صلاح می‌دانند - هستند. [۵۸] همین اشاره ضمنی موجب شده است تا برگزاری جلسات میدانی ذیل این بند قرار گیرد.

در برخی موارد کمیته‌ها در برگزاری جلسات استماع، تلاش می‌کنند تا همه دیدگاه‌های معقول درباره یک موضوع ارائه شود. در حالی که در مواردی هم از شاهدانی دعوت می‌شود که فقط نقطه نظرات خاصی را بیان کنند. قوانین سنا به اعضای حزب اقلیت یک کمیته اجازه می‌دهد تا شاهدان مورد نظر خود را حداقل در یکی از جلسات استماع، احضار کنند، آن هم زمانی که رئیس کمیته درخواستی از طرف اکثریت اعضای حزب اقلیت قبل از پایان جلسه استماع دریافت کند. [۵۸]

در ترکیه اما جلسات استماع بر مبنای ماده ۳۰ آیین‌نامه داخلی مجلس محدود به حضور کارشناسان است. این کمیسیون‌ها هستند که می‌توانند از افراد خبره برای حضور در جلسات کمیسیون دعوت کنند تا نظرات آنها را جویا شوند.

در کنیا طبق بند «۳» ماده (۱۲۷) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی، هر کمیسیونی که لایحه‌ای به آن ارجاع شده است باید مشارکت عمومی در لایحه را از طریق سازوکار مناسب همچون:

- دعوت برای ارسال پیشنهادها،
- برگزاری جلسات استماع عمومی،
- مشاوره با ذی‌نفعان مربوطه و کارشناسان در موضوعات فنی صورت دهد.

البته تالارهای عمومی نیز فرصت دیگری برای ارتباط چهره به چهره نمایندگان با شهروندان هستند که در خارج از فضای پارلمان برگزار می‌شود. کمیسیون‌ها هم می‌توانند جلسات استماع عمومی خود را در این نشست‌ها خارج از فضای پارلمان برگزار کنند که در این صورت شرکت برای عموم آزاد است. [۵۹]

در کنگره ملی برزیل نیز کمیسیون‌ها جلسات عمومی را با مشارکت مقامات، متخصصان یا نهادهای جامعه مدنی برای پیشبرد موضوعی که در دستور بررسی آنها است برگزار می‌کنند که روندی مشابه دیگر کشورها دارد. در این کشور شهروندان همچنین از طریق سامانه «ای-دمکراتیا» [۶۰] قادر هستند تا نظرات خود را به صورت برخط و زنده در جلسات استماع طرح کنند.

در مجموع با توجه به آنچه بیان شد می‌توان گفت:

می‌آورد که در فرانسه، پذیرش فرهنگی لابی‌گری به‌عنوان یک حرفه، کند بوده اما قانون شفافیت مصوب ۲۰۱۶، تفاوت بزرگی در این زمینه ایجاد کرده است. [۷۲]

در کانادا نیز سامانه ثبت لابی که از سال ۱۹۸۹ تأسیس شده بود در سال ۲۰۰۸ منسوخ و «کمیسونر لابی‌گری» به‌عنوان نهادی مستقل از پارلمان جایگزین آن شد که مسئول تنظیم لابی در سطح فدرال است. این نهاد مسئول نگهداری فهرست قابل جستجویی از اطلاعات گزارش شده توسط لابی‌گران، ارائه آموزش به ذی‌نفعان و تأیید مطابقت لابی‌گران با الزامات است. [۷۳] در این باره همچنین دو دستورالعمل لابی‌گری و دستورالعمل رفتار لابی‌گرها نیز تدوین شده است. [۷۳]

در استرالیا هر چند قانون و سامانه‌ای برای ثبت لابی‌گری وجود دارد، اما طبق تعریف ارائه شده در قانون لابی این کشور تنها فعالیت‌هایی که برای تحت تأثیر قرار دادن تصمیم‌گیری‌ها در سطح دولت فدرال صورت می‌گیرد را شامل می‌شود. [۷۴] با توجه به آنچه در این بخش بیان شد، در مجموع:

- در میان کشورهای مورد بررسی غیر از استرالیا، زلاندنو، ترکیه، صربستان، برزیل و کنیا، کشورهای دیگر علاوه بر برخورداری از مقرراتی درباره لابی و لابی‌گری، به تعریف آن در پارلمان و چارچوب رفتاری خاص لابی‌ها پرداخته و در گاهی برای ثبت آن ایجاد کرده‌اند (به عبارتی آن را به رسمیت می‌شناسند).

- در میان کشورهای موجود تنها کانادا با ایجاد یک نهاد مستقل تحت عنوان «کمیسونر لابی‌گری» رویه جدیدی در این باره ایجاد کرده است.
- ثبت لابی یکی از مصادیق شفافیت و در کشورهای چگونگی انگلیس و اسکاتلند به‌عنوان یکی از مصادیق مشارکت تصریح شده است.

۴-۱. اظهار نظر درباره طرح‌ها و لوایح

یکی دیگر از روش‌های مشارکت، به اشتراک گذاشتن دیدگاه‌ها درباره لوایح یا طرح‌هاست که برای مثال در پارلمان انگلیس از طریق تماس با نمایندگان مجلس عوام و سنا یا ارسال اسناد به کمیسیون مربوطه تحقق می‌یابد. بر این مبنا، هر فرد می‌تواند از نماینده خود بخواهد که از یک لایحه حمایت یا با آن مخالفت کند. هر چند نمایندگان مجبور نیستند طبق خواست موکلانشان رأی بدهند اما در جریان نظرات آنها قرار می‌گیرند و با آگاهی از این نظرات، در مباحثات شرکت می‌کنند. حتی پارلمان این گزینه را پیش روی شهروندان قرار داده است که اگر فکر می‌کنند نماینده‌شان نمی‌تواند به آنها کمک کند با سخنگوی حزب در این باره صحبت کنند. [۷۵] در مجلس عوام کانادا آنچه به‌عنوان «خلاصه» و همچنین پیگیری لایحه [۷۶] و در استرالیا و زلاندنو به‌عنوان نگارش «پیشنهاد»،^۲ تعریف شده است، فرصتی برای مشارکت شهروندان و اظهار نظر درباره لوایح ایجاد می‌کند. در کنگره ملی برزیل نیز اظهار نظر درباره طرح‌ها و لوایح از طریق سامانه «ای-دمکراتیا»

خود یا یکی از اعضای مجلس اعیان لابی‌کند، اما معمولاً لابی‌گری گروه‌ها مؤثرتر از افراد به تنهایی است. افرادی که اغلب در پارلمان و اعضای آن لابی می‌کنند شامل مشاغل، مؤسسات خیریه، گروه‌های فشار، اتحادیه‌های کارگری و نمایندگان بخش‌های مختلف صنعت هستند. در این پارلمان اصطلاحی با عنوان «لابی توده‌ای» وجود دارد که منظور از آن، زمانی است که تعداد زیادی از مردم از قبل با نمایندگان مجلس و اعضای لرد تماس می‌گیرند تا آنها را در پارلمان ملاقات کنند. لابی‌های توده‌ای معمولاً توسط گروه‌های مبارزات انتخاباتی ملی یا منطقه‌ای سازماندهی می‌شوند تا تجمع یا تظاهرات عمومی‌شان در لندن همزمان شود. [۶۳] پارلمان انگلیس در دستورالعمل رفتاری خود در این باره به تعریف مقرراتی پرداخته است. [۶۴] در اسکاتلند نیز لابی‌گری در پارلمان به رسمیت شناخته شده و اشکال مختلفی چون لابی‌گری توسط اشخاص حقیقی، گروه‌های ذی‌نفع، نهادهایی که نماینده اعضا یا حرفه‌ای خاص هستند، مؤسسات خیریه و بخش داوطلبانه و لابیست‌های حرفه‌ای دارد. [۶۵] در این پارلمان نیز مقرراتی در این باره تعریف شده است. از مارس ۲۰۱۸، «لابی نظم یافته» باید در سامانه ثبت لابی درج شود. این لابی‌گری به صورت چهره به چهره (از جمله از طریق ویدئو کنفرانس) با اعضای پارلمان، اعضای دولت (از جمله افسران حقوقی)، وزرای جوان تر، مشاوران و بیزه دولت و دبیر دائمی دولت در تماس است. [۶۶] پارلمان، مدیریت سامانه ثبت لابی را برعهده دارد که جستجو و استفاده بر خط و رایگان را فراهم کرده است. در این سامانه، جزئیات ثبت نام توسط هر فرد (مثلاً یک تاجر انحصاری) یا سازمانی که درگیر لابی‌گری نظم یافته است، به صورت برخط ارائه می‌شود. همچنین پارلمان، دستورالعمل رفتاری مشخصی درباره لابی‌گری دارد. [۶۷] لابی‌گری در آلمان همچون انگلیس و آمریکا سنتی چندین دیرپا نیست و از سال ۱۹۵۶ که دادگاه قانون اساسی فدرال، حکمی برای قانونی شدن آن صادر کرد وجود داشته است اما ثبت اجباری لابی در آلمان به تازگی و از تاریخ اول ژانویه ۲۰۲۲ به همراه یک دستورالعمل رفتاری (دستورالعمل معرفی سامانه ثبت لابی‌ها [۶۸] و دستورالعمل رفتاری لابی‌ها [۶۹]) با هدف درک شفاف ساختارهای نفوذ صاحبان منافع در فرایند تصمیم‌گیری سیاسی، کمک به تقویت اعتماد عمومی و مشروعیت فرایندهای تصمیم‌گیری در مجلس و دولت ایجاد شد. [۷۰] این سامانه علاوه بر بوندستاگ، لابی‌گری در دولت را در برمی‌گیرد.

در فرانسه نیز همچون آلمان سنت ثبت لابی چندین قدیمی نیست و به تازگی از اول می ۲۰۱۸، قانون جدید لابی‌گری فرانسه به‌طور کامل اجرا شد. قانون لابی‌گری ذیل بخشی از آخرین قانون شفافیت (مصوب ۹ دسامبر ۲۰۱۶) به تصویب رسید و طبق آن مقرر شد چارچوبی نظارتی برای فعالیت‌های لابی و سامانه ثبت ملی و اجباری با عنوان «رپرتوار» [۷۱] برای لابی‌گران ایجاد شود. گزارش پارلمان اتحادیه اروپا در این باره

1. Regulated lobby
2. Submission



۶-۱. ایجاد گروه‌هایی فراحزبی یا مطالعاتی

تشکیل گروه‌های فراحزبی^۶ یکی از شیوه‌های متمایز مشارکت در پارلمان اسکاتلند است. گروه‌های فراحزبی متشکل از نمایندگان مجلس و افراد ذی‌نفع یا علاقمند به موضوع یا مسئله‌ای خاص هستند. این گروه‌ها حداقل دو بار در سال تشکیل جلسه می‌دهند. گروه‌های فراحزبی باز یگر رسمی پارلمان اسکاتلند محسوب نمی‌شوند. اما با این حال، در دستورالعمل رفتاری نمایندگان مجلس اسکاتلند مقرراتی درباره آنها وضع شده است. این گروه‌ها از حمایت مالی مجلس برخوردار نمی‌شوند و مجلس حتی کارکنانش را نیز در اختیار آنان نمی‌گذارد. این گروه‌ها فقط مجاز هستند تا نشست‌های خود را در مجلس برگزار کنند با این شرط که مجلس هزینه خدمات این نشست‌ها همچون ترجمه، پذیرایی، سفر یا تجهیزات را تقبل نمی‌کند. از این رو، این گروه‌ها ناگزیر از دریافت حق عضویت از اعضاء هستند. آنها همچنین می‌توانند برای تأمین هزینه‌های خود از سازمان‌های دیگر کمک مالی دریافت کنند. اما کمک مالی سالیانه بیش از ۵۰۰ پوند از یک منبع باید در فرم‌های ثبت‌نام و گزارش سالیانه اعلام شود. در نگاه پارلمان، مقررات این گروه‌ها، نحوه ایجاد یک گروه جدید و عضویت در یک گروه قرار دارد. [۸۰]

پارلمان زلاندنو نیز با ایجاد گروه‌هایی متشکل از کارکنان مجلس، دانشگاهیان، نویسندگان، رسانه‌ها، دانشجویان و علاقمندان به مجلس، نظام‌های دمکراتیک در سراسر جهان و چالش‌های مدرن پیش‌رو پرداخته است. این گروه‌ها از لحاظ سیاسی بی‌طرف هستند و بیشتر ماهیتی مطالعاتی و علمی دارند. [۸۱] در پارلمان انگلیس نیز مشارکت محققان در پارلمان پیش‌بینی شده است با این تفاوت که این مشارکت فردی است و هر محقق می‌تواند با رفتن به بخش تعریف شده در این باره در سایت پارلمان در صورت تمایل به ارائه نظرات خود بپردازد. [۸۲]

۷-۱. مشارکت تعاملی

علاوه بر تماس با نمایندگان که یک اقدام مشترک در میان تمام پارلمان‌های کشورهای مورد بررسی در این گزارش است، پارلمان انگلیس در این باره نیز اقدام متمایزی اجرا می‌کند. این اقدام از طریق در میان گذاشتن تجربیات شخصی درباره موضوعات مورد بحث در مجلس با نمایندگان، برای آگاهی آنها از چگونگی تأثیر مسائل خاص بر زندگی شهروندان است. در این باره نمایندگان، مردم را درباره موضوعات مختلف تحت بررسی مجلس، به مناظره عمومی یا ارسال تجربیات خود دعوت می‌کنند.

رخ می‌دهد. در این سامانه افراد می‌توانند پیش‌نویس لوایح جاری را با همکاری قانونگذاران از طریق ابزاری با عنوان «ویکی لجیس»^۱ تهیه کنند. ویکی لجیس یک ابزار ویکی^۲ است که برای پیش‌نویس قوانین در حالت مشارکتی پیش‌بینی شده است. [۷۷] افراد می‌توانند نظرات یا متون پیشنهادی خود را از این طریق ارسال کنند.

افزون بر این، در کنگره برزیل، فرایندی برای تعریف نظرخواهی درباره پیشنهادی قانونی مورد بحث در مجلس، تعریف شده است. در این بخش غیر از اظهار نظر مثبت و منفی درباره متن لایحه مورد بررسی می‌توان نسبت به آرای مطرح شده در این باره نیز نظر داد. در واقع گفتگویی حول لوایح در دستور کار مجلس صورت می‌گیرد که هر چند مجلس را به تصویب نظر اکثریت وانمی‌دارد، اما می‌تواند نمایندگان را از نظر عمومی جامعه آگاه کند. [۷۸]

۵-۱. طومار علیه لایحه خصوصی

مصادق دیگری از مشارکت در امور پارلمان که تنها در انگلیس رواج دارد «طومار علیه لایحه خصوصی»^۳ است. این طومار با طومار عمومی^۴ یکسان نیست؛ بلکه سندی در قالبی خاص است که نشان می‌دهد چگونه یک فرد تحت تأثیر یک لایحه خصوصی قرار می‌گیرد و چرا فکر می‌کند نباید این لایحه ادامه پیدا کند یا اینکه چگونه می‌خواهد آن را تغییر دهد. [۷۹] بدین ترتیب اگر شهروندی به طور خاص و مستقیم تحت تأثیر لایحه‌ای قرار گیرد که با آن مخالف است می‌تواند مخالفت خود را با آن یا در کمیسیون ویژه در هر دو مجلس یا در یکی از آنها در زمان تعیین شده، اعلام کند و اصلاح آن را بخواهد. زمان تعیین شده برای این طومار در دو مقطع زمانی است. یکی هنگامی که فرایند بررسی لایحه در پارلمان شروع شده است و دومین مقطع، بازه زمانی ۱۰ روزه‌ای است که یک روز پس از ارسال هر لایحه به مجلس دوم آغاز می‌شود. به‌عنوان مثال، اگر بررسی یک لایحه در مجلس عوام شروع شود، مهلت ارائه طومار در مجلس لردها، ۱۰ روز خواهد بود که از روز پس از ارسال آن لایحه از مجلس عوام به لردها آغاز می‌شود. اگر این فرد در زمان مناسب، طوماری علیه لایحه ارائه دهد، ممکن است بتواند نظرات خود را در مورد آن لایحه با کمیسیون در میان بگذارد. در مجلس عوام اگر حق ارائه طومار یک فرد توسط حامیان آن لایحه به چالش کشیده شود «دادگاه داوران»^۵ تصمیم می‌گیرد که آیا این فرد می‌تواند به کمیسیون مورد نظر درباره این لایحه، مدرک ارائه کند. اما در مجلس لردها، کمیسیون ویژه در اولین جلسه خود درباره یک لایحه به تصمیم‌گیری در این باره می‌پردازد. [۷۹]

1 . Wikilegis

۲. ویکی (Wiki): یک سایت یا یک نرم‌افزار برخط است که برای ایجاد پایگاه دانش و بانک اطلاعاتی ایجاد شده است. مطالب موجود در یک ویکی توسط کاربران قابلیت ایجاد، حذف و ویرایش را دارا هستند. به عبارت دیگر برخلاف سایت‌های معمول که فقط مدیر سایت مطالب را تولید می‌کند، در یک سایت ویکی، هر کاربری می‌تواند در تولید محتوای سایت مشارکت کند.

3 . Private bill petition

4 . Public Petition

۵. the Court of Referees. مرکب از ۱۲ عضو که در موارد اختلاف میان حامیان لایحه و فرد متقاضی طومار علیه لایحه خصوصی وارد عمل می‌شود.

6 . Cross-party groups (CPGs)

۸-۱. سازماندهی اعتراضات

شیوه دیگری از مشارکت که در پارلمان اسکاتلند رایج است سازماندهی اعتراضات در پارلمان است. زمین پارلمان اسکاتلند تحت مالکیت و مدیریت «شرکت پارلمانی اسکاتلند» است، از آنجا که این شرکت، مسئولیت ایمنی پارلمان را برعهده دارد، مشروط به رعایت برخی الزامات به معترضان اجازه برگزاری اعتراضات را در پارلمان می‌دهد. [۸۶] طبق مقررات وضع شده در این باره، برای برنامه‌ریزی اعتراض باید با شماره‌های اداره پلیس یا اداره امنیتی پارلمان تماس گرفته شود تا پارلمان برای محافظت از اعتراض‌کنندگان وارد عمل شود. در این مرحله پرسش‌هایی در باره اسم و اطلاعات تماس گیرنده، موضوع اعتراض، برنامه‌ریزی برای اعتراض (مثلاً چه کسی یا کسانی ممکن است در اعتراض صحبت کنند)، تعداد شرکت‌کنندگان، چگونگی تبلیغ اعتراض، تمهیدات ایمنی و الزامات بهداشتی شرکت‌کنندگان مطرح می‌شود و معمولاً مجوز برگزاری اعتراض در زمین پارلمان داده می‌شود. در غیر این صورت، دلایل رد درخواست به متقاضی ارائه می‌شود. اگر اعتراض له یا علیه یک حزب سیاسی باشد درخواست برگزاری آن رد می‌شود. اگر اعتراض درباره انتخابات یا فراندوم باشد در محدوده زمانی قبل از رأی‌گیری صورت گیرد، ممکن است مجوز برگزاری اعتراض رد شود؛ زیرا محدودیت‌های خاصی در این مدت اعمال می‌شود. همچنین در صورت چادر زدن یا مدت زمان نامعقول اعتراض که ممکن است بر حقوق سایر افراد استفاده‌کننده از زمین پارلمان اثر بگذارد درخواست اعتراض پذیرفته نمی‌شود. [۸۷]

در این بخش هر فرد می‌تواند به ثبت نظر خود بپردازد یا اگر درخواستی را در این باره امضاء کرده باشد خودگردانندگان این بخش با او تماس می‌گیرند. پس از به اشتراک گذاشتن تجربیات و نظرات فردی، گردانندگان این بخش آنها را به نماینده مسئول مناظره، انتقال می‌دهند. نماینده یا از این اطلاعات به صورت غیرمستقیم در بحث استفاده می‌کند یا به نقل قول مستقیم می‌پردازد. [۸۳]

کنگره برزیل نیز با تعریف سامانه «ای-دمکراتیا» در این باره گام‌های جدی برداشته است که پیش‌تر به بخش‌هایی از آن در زمینه قانونگذاری اشاره شد. هدف اصلی پروژه ای-دمکراتیا چنین تعریف شده است: همه شهروندان، حتی کسانی که عضو انجمن، گروه‌های ذی‌نفع قوی یا لابی‌ها نیستند می‌توانند به مرکز قدرت در برزیل و فرایند تصمیم‌گیری دسترسی داشته باشند. [۸۴] هم‌اکنون شهروندان برزیلی با استفاده از این پورتال با نمایندگان خود در تعامل هستند. این امر ارتباط شهروندان را با پارلمان، و رای فاصله جغرافیایی ممکن می‌سازد.

در صربستان نیز دفاتر محلی پارلمان در حوزه‌های انتخابیه مصداقی برای مشارکت تعاملی است. این دفاتر به‌عنوان محلی در نظر گرفته شده است که شهروندان بتوانند در ارتباط مستقیم با نمایندگان مجلس، نظرات خود را در خصوص برخی موضوعات و طرح‌ها اعلام کنند. طبق آنچه خودسایت پارلمان صربستان مدعی شده است هدف از چنین ارتباطی، ایجاد انگیزه و توسعه همکاری بین نمایندگان مجلس و شهروندان است. [۸۵] این شیوه از مشارکت که امکان گفتگو و مشورت میان شهروندان با نمایندگان را ممکن می‌سازد موجب می‌شود تا از این طریق نیز نمایندگان با نظرات عمومی مختلف آشنا شوند و در تصمیم‌گیری‌های خود از آنها استفاده کنند. این شیوه در واقع می‌تواند به نظارت شهروندان بر عملکرد پارلمان نیز منجر شود. در واقع نمایندگان از این طریق می‌توانند در جریان بازخورد عملکرد خود قرار گیرند.



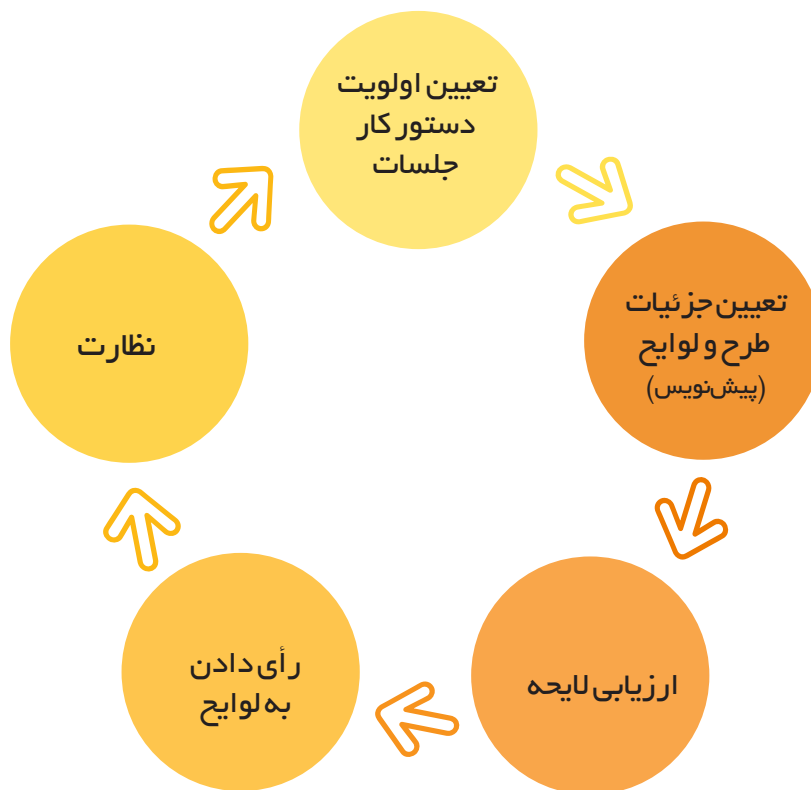
۲. اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در راستای مشارکت مردم در قانونگذاری

و بخش خصوصی به رسمیت شناخته شده است. اما باید در نظر داشت محوریت مرکز پژوهش‌ها در ایجاد این کارگروه و دعوت از افراد نشان از اولویت دادن نظر مرکز پژوهش‌های مجلس است و بنابراین می‌توان آن را به معنای رسمیت بخشیدن به مشارکت این مرکز در فرایند قانونگذاری تعبیر کرد.

ماده (۱۴۳) نیز کمیسیون‌ها را موظف می‌کند «تا در رسیدگی به طرح‌ها و لوایح از وزرا و یا بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی مرتبط با موضوع، مرکز پژوهش‌ها، دیوان محاسبات، نمایندگان کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان که در موعد مقرر پیشنهاد خود را ارائه نموده‌اند و عنداللزوم نماینده بخش خصوصی اعم از اتاق‌های: بازرگانی و صنایع و معادن، کشاورزی، تعاون، اصناف، تشکل‌های کارگری، انجمن‌ها و اتحادیه‌ها و مجامع صنفی، صنعتی، معدنی و کشاورزی حسب مورد دعوت نمایند...». ماده (۱۴۳) را می‌توان مصداق استماع عمومی دانست. اما در این ماده اولاً شهروندان در نظر گرفته نشده‌اند. ثانیاً طبق این ماده، تنها کمیسیون است که بر مبنای نیاز از دیگران (بخش خصوصی) برای حضور در جلسات دعوت می‌کند؛ حال اگر یکی از نمایندگان بخش خصوصی یا هر فرد یا سازمان دیگری که بنابه موضوع مورد بررسی خواستار شرکت در جلسات کمیسیون باشد چگونه باید اقدام کند؟ آیین‌نامه داخلی در این باره سکوت کرده است. بنابراین آیین‌نامه داخلی به استماع عمومی در شکلی محدود اشاره کرده است. از این رو باید در اندیشه راهکاری برای ارتقای فرایند قانونگذاری و مشارکت عمومی بود. فرصت‌های متعددی برای مشارکت در فرایند قانونگذاری وجود دارد که می‌توان از آنها بهره برد (شکل ۳).

اهمیت مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری اغلب پارلمان‌ها را واداشته است تا مشارکت عمومی را به رسمیت بشناسند و مجراهایی برای آن تدارک ببینند. بررسی آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد با تأنی می‌توان ماده (۵) و تبصره «۱» آن در باره حضور خبرنگاران و برخی شهروندان مدعو در جلسات مجلس، ماده (۱۰۰) مبنی بر انتشار گزارش‌های تحقیق و تفحص، تفریغ بودجه و کمیسیون‌ها در مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی و ماده (۱۳۵) در خصوص انتشار طرح‌ها و لوایح اعلام وصول شده در رسانه‌ها را به عنوان نمود اطلاع‌رسانی و از مصادیق مشارکت عمومی اما سطوح پایین آن، در آیین‌نامه داخلی مجلس محسوب کرد. اما تنها مواد (۱۴۲) و (۱۴۳) آیین‌نامه داخلی مجلس به سطوح بالاتر مشارکت عمومی اشاره کرده‌اند. ماده (۱۴۲) مقرر می‌کند: «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». در ادامه نیز رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس را موظف می‌کند «تا 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» طبق این ماده مشارکت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در فرایند قانونگذاری در قالب تشکیل کارگروه و در کنار کارشناسان، متخصصان

شکل ۳. فرصت‌های مشارکت در فرایند قانونگذاری در مجلس



و غیررسمی (در گاه مجلس شورای اسلامی، رادیو و تلویزیون، سایت‌های خبری و خبرگزاری‌ها و شبکه‌های اجتماعی) باید به صورت جدی پی گرفته شود. در این میان، نکته قابل اهمیتی وجود دارد مبنی بر اینکه هر شیوه و ابزاری تا زمانی که در عمل کارایی و تأثیری بر زندگی عمومی مردم نداشته باشد نمی‌تواند اعتماد آنان را جلب کند.

به‌عنوان نخستین گام برای اصلاح رویه فعلی و ایجاد فرصت برای مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری باید مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری را به رسمیت شناخت. ضعف سنت و رویه‌های مشارکتی، تدوین الزامات قانونی برای به رسمیت شناختن حضور و مشارکت شهروندان در نهادهای دولتی به‌ویژه مجلس را ضروری می‌سازد. به این معنا که باید در ابتدا آیین‌نامه داخلی مجلس، مشارکت عمومی و مصادیق آن را به‌عنوان بخشی از سازوکار قانونگذاری رسمیت بخشد. در همین راستا اصلاحاتی در آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌شود:

در همین راستا ذیل ماده (۲۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، بند سیزدهم بدین شرح افزوده شود: «پیش‌بینی تمهیدات لازم برای تحقق مشارکت عمومی شهروندان در امور قانونگذاری» سپس شیوه‌های مشارکت عمومی به‌عنوان موادی از آیین‌نامه داخلی قید شود. در این باره سه شیوه پیشنهاد می‌گردد:

۱-۲. طومار

در باره به رسمیت شناختن طومار باید میحثی جداگانه تحت عنوان «طومار» به باب اول فصل سوم آیین‌نامه داخلی مجلس افزوده شود که شامل مواد زیر باشد:

لازم به یادآوری است استفاده از شیوه‌ها و ابزارهای مشارکت اگر بدون توجه به الگوی حکمرانی جمهوری اسلامی ایران و ظرایف، ظرفیت‌ها و شرایط جامعه ایران باشد موجب می‌شود تا ثمری نداشته باشند و کارایی خود را از دست بدهند. در این صورت وجهی نمایشی و صوری پیدامی‌کنند و از معنا خالی می‌شوند.

بررسی تجربه سایر کشورها نیز نشان می‌دهد سازوکارهای مشارکت با توجه به پیشینه تاریخی، ویژگی‌های فرهنگی، اجتماعی و ساختار سیاسی رسمی و غیررسمی آنها قابلیت اجرا دارند. بدیهی است همه این شیوه‌ها را نمی‌توان در ایران پیاده کرد و حتی انتظار اجرای کاملاً مشابه با آنها را نمی‌توان داشت. از سوی دیگر این پیشنهادات به معنای نفی اقدامات صورت گرفته در ایران در این باره نیست؛ هر چند به اندازه کافی نباشد. هم‌اکنون شیوه‌های معمول اطلاع‌رسانی تصمیم‌ها و روندها به‌عنوان سطوح پایین مشارکت از طریق رسانه‌های جمعی و وب‌سایت مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد و حتی برای استفاده از روش‌های نوین نیز تلاش‌هایی صورت گرفته است که در طراحی وب‌سایت جدید مجلس شورای اسلامی نمایان است. طراحی وب‌سایت مجلس شورای اسلامی، شاخص‌ترین ابزاری است که در صورت پیش‌بینی در گاه‌هایی برای مشارکت مردم و پویا بودن می‌تواند بسترهای عملیاتی ایده «مردمی‌سازی حکمرانی» را فراهم آورد. همانطور که «مردمی‌سازی حکمرانی» می‌تواند پشتوانه نظری این شیوه‌ها و ابزارهای مشارکت در فرایند قانونگذاری در ایران باشد. بنابراین برای تحقق مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری باید از سطوح پایین آغاز کرد و پیش از هر کاری به اطلاع‌رسانی گسترده درباره شیوه‌های مشارکت عمومی پرداخت تا افکار عمومی با آنها آشنا شود. معرفی این شیوه‌ها با تولید محتوای متنی و تصویری در رسانه‌های رسمی

برای امضاء کردن به مدت سه‌ماه باز است و در صورت به حد نصاب رسیدن یک طومار در مدت مزبور، بسته می‌شود.

ماده (۶) - هیئت رئیسه مجلس موظف است دلایل عدم اعلام وصول یک طومار را به صورت مکتوب به اطلاع درخواست‌کنندگان طومار برساند و در صورت مجازی آن را در درگاه مجلس شورای اسلامی منتشر کند. در صورت رفع ایرادهای وارده، هیئت رئیسه مجلس مزبور موظف است آن را اعلام وصول کند.

ماده (۷) - اطلاعات هویتی درخواست‌کنندگان نزد مجلس شورای اسلامی محفوظ است. در صورتی که بر اثر بی‌احتیاطی، بی‌مبالاتی یا عدم رعایت تدابیر امنیتی اطلاعات هویتی کاربران فاش شود، طبق ماده پنجم قانون جرایم یارانه‌ای متخلف به حبس از نود و یک روز تا دو سال یا جزای نقدی از پنج میلیون (۵,۰۰۰,۰۰۰) ریال تا چهل میلیون (۴۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال یا هر دو و مجازات و انفصال از خدمت از شش ماه تا دو سال محکوم می‌شود. در صورتی که افشای این داده‌ها به صورت عمدی صورت گیرد متخلف مشمول ماده سوم قانون جرایم یارانه‌ای خواهد شد. بر این اساس، متخلف (ان) به مجازات‌های مقرر محکوم خواهد شد: الف) دسترسی به داده‌های مذکور یا تحصیل آنها یا شنود محتوای سری در حال انتقال، به حبس از یک تا سه سال یا جزای نقدی از بیست میلیون (۲۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تا شصت میلیون (۶۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال یا هر دو مجازات. ب) در دسترس قرار دادن داده‌های مذکور برای اشخاص فاقد صلاحیت، به حبس از دو تا ده سال. ج) افشاء یا در دسترس قرار دادن داده‌های مذکور برای دولت، سازمان، شرکت یا گروه بیگانه یا عاملان آنها، به حبس از پنج تا پانزده سال.

۲-۲. استماع عمومی

همان‌طور که پیش‌تر آمد ماده (۱۴۳) آیین‌نامه داخلی مجلس، مصداق استماع عمومی در پارلمان‌های دیگر است، اما ایرادات و نواقصی دارد. بنابراین 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 ماده (۱۴۳) آیین‌نامه داخلی مجلس و تبصره «۱» آن بدین شرح اصلاح شود:

ماده (۱) - طومار درخواست کتبی یا الکترونیکی حداقل ده هزار نفر از شهروندان از مجلس شورای اسلامی است که در موضوع مرتبط با وظایف مجلس شورای اسلامی درخواست رسیدگی دارند.^۱

ماده (۲) - در آغاز نشست علنی مجلس شورای اسلامی عناوین طومارهای دریافتی اعلام و برای پاسخ به کمیسیون‌های تخصصی ارسال می‌شود. عناوین طومارهای مذکور در مشروح مذاکرات مجلس ثبت می‌گردد.

ماده (۳) - کمیسیون‌های مجلس موظف هستند ظرف حداکثر چهار ماه از دریافت یک طومار پاسخ مقتضی را به درخواست‌کنندگان طومار ارسال کنند و به صورت عمومی نیز منتشر کنند. فرصت کمیسیون‌های مجلس برای پاسخ به طومارهایی با صد هزار نفر امضاء شهروندان یا بیشتر حداکثر یک ماه است. نماینده کمیسیون موظف است پاسخ به درخواست‌کنندگان طومارهایی با صد هزار نفر یا بیشتر را در صحن علنی قرائت کند. در صورت اعتراض یک یا چند نماینده به پاسخ کمیسیون، پاسخ به رأی‌گیری گذاشته می‌شود. با رد پاسخ، کمیسیون موظف است ظرف ده روز پاسخ مقتضی را برای صحن علنی ارسال کند.

ماده (۴) - طومار در صورت داشتن یکی از شرایط زیر اعلام وصول نمی‌شود:^۲

- غیر خوانا یا به زبانی غیر از فارسی باشد.
- نام و نام خانوادگی و کد ملی درخواست‌کنندگان و در طومار مکتوب امضای آنها نامعلوم باشد.
- در حوزه اختیارات و وظایف مجلس شورای اسلامی نباشد.
- حاوی مطالب توهین‌آمیز باشد.
- مغایر قانون اساسی و مبانی اسلام باشد.
- به موضوعی پرداخته است که درباره آن حکم قضایی وجود دارد یا در حال رسیدگی قضایی است.
- درخواست ارتقای شغلی یا اخراج فردی را داشته باشد مانند درخواست رأی عدم اعتماد به وزیر.

ماده (۵) - هیئت رئیسه مجلس موظف است در درگاه مجازی مجلس شورای اسلامی سامانه‌ای برای درج طومار ایجاد کند. طومار در درگاه

۱. در توضیح این ماده باید افزود طومار با اصل نود قانون اساسی تفاوت دارد و ذیل آن قرار نمی‌گیرد. طبق اصل نود، هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتبی به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضاییه 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. طومار کلی‌تر از آن و مشمول هر مطالبه‌ای می‌شود مثلاً در میان طومارهای مطرح شده در سایت پارلمان انگلیس این عناوین موجود است «انجام یک تحقیق عمومی درباره فرایند تولید واکسن‌های کووید ۱۹»، «۳۰ ساعت مراقبت رایگان از کودکان بالای یک سال که هر دو والدین شاغل هستند» یا «لغو قانون سگ‌های خطرناک و جایگزین کردن یک قانون جدید». بنابراین موضوع طومار فراتر از شکایت از مسئولین یا عملکرد سه قوه است. اصلاً موضوعات مرتبط با قوه قضاییه جزو مصداقی است که اگر در طومار شهروندی مطرح شود پذیرفته نیست؛ چون خارج از حیطه اختیارات مجلس و دولت است. بنابراین ماهیت طومار متفاوت از چیزی است که در قالب اصل ۹۰ قانون اساسی عنوان شده است. در واقع شکایت از طرز کار قوا در اصل ۹۰ قید شده است و در اینجا درخواست یا ارائه طرح از طرف شهروندان مدنظر است.

۲. ارائه طومار به منزله آغاز فرایند قانونگذاری نیست. در صورتی که کمیسیون درباره موضوع طومار تصمیم به قانونگذاری بگیرد باید از طریق ارائه طرح توسط ۱۵ نماینده در دستور کار قرار دهد بنابراین سرنوشت طومار به تصمیم کمیسیون، وابسته است.

■ اگر اطلاعات شاهد درباره انتقاد از فرد یا سازمانی باشد این اطلاعات در اختیار آن فرد یا سازمان، قرار خواهد گرفت. در صورت پاسخ این فرد یا سازمان، اظهار نظر شاهد با متن این پاسخ منتشر می‌شود.

■ پس از پایان استماع عمومی، کمیسیون موظف است گزارش خود را بر مبنای نظرات پذیرفته شده شاهد در موضوع مورد بررسی منتشر کند و گزارش منتشر شده را برای شاهد ارسال کند.

۲-۳. اظهار نظر درباره طرح‌ها و لوایح

فرصت دیگری که می‌توان برای مشارکت عمومی از آن بهره برد اظهار نظر درباره طرح‌ها و لوایح است. از آنجا که دنیای فناوری، فرصت فوق‌العاده‌ای برای جهش استانداردهای قانونگذاری در کشورهایی چون ایران، فراهم کرده است می‌توان در ایجاد این فرصت از آن بهره برد و در راستای بهبود رویه پارلمانی از آن استفاده کرد. در همین راستا طرح «تالار گفتگو» پیشنهاد می‌شود که بر مبنای تغییرات در ایده‌ای است که در دهه ۱۳۹۰ در مرکز پژوهش‌های مجلس اجرایی شد. این طرح در ۹ آذرماه ۱۳۹۳ در مرکز پژوهش‌های مجلس توسط ریاست وقت مجلس، راه‌اندازی شد. رئیس اسبق مرکز پژوهش‌های مجلس در این مراسم، تالار گفتگو را بستری برای گفتگو و تبادل نظر میان پژوهشگران، صاحب‌نظران و کاربران داخل و خارج از مرکز پژوهش‌های مجلس معرفی کرد که زمینه بهره‌مندی هر چه بیشتر از نقطه نظرات و ایده‌های کارشناسان و متخصصان را فراهم می‌آورد. تالاری که برخلاف مختصات کاربرمحور شبکه‌های اجتماعی، محتوامحور بوده و حول هر موضوع می‌توان صفحه‌ای در تالارهای گفتگو ایجاد کرد. [۸۸] در مرحله‌ای نیز در مورد تصویب قوانین راجع به سازمان‌های مردم‌نهاد از فعالان این حوزه، خواسته شد تا نیاز خود را برای قانونگذاری در تالار مزبور مشخص کنند. اما سرنوشت این تالار نشان می‌دهد که چندان اقبالی نیافت. بدین ترتیب، این تالار نتوانست جایگاه خود را به‌عنوان مجرای برای ارتباط میان مردم و مجلس در جهت ایجاد منشأیی اجتماعی برای قانونگذاری بیابد.

یکی از دلایل شکست این طرح، اطلاع‌رسانی نامناسب و در نتیجه بی‌اطلاعی مردم و حتی نخبگان نسبت به وجود این تالار بود که منجر به حاشیه رفتن آن در مرکز پژوهش‌ها نیز شد. چنانچه رجوع به تالار گفتگو در دی‌ماه ۱۳۹۵، نشان می‌داد آخرین موضوع به اشتراک گذاشته شده و به‌روزترین موضوعات مربوط به خردادماه ۱۳۹۵ و در مورد «طرح ممنوعیت تجویز داروهای خارج از فهرست رسمی دارویی ایران» بود. [۸۹] یعنی در فاصله زمانی خرداد تا دی‌ماه، تالار گفتگو از دو سو مورد اقبال واقع نشده بود. نه از طرف متولیان آن و نه از سوی جامعه مخاطبان. در حالی که این درگاه شاید با توجه و اطلاع‌رسانی بیشتر می‌توانست بستری را برای تعامل میان مردم و مجلس پیرامون قانونگذاری فراهم آورد.

■ در ماده (۱۴۳) پس از عبارت «تشکل‌های کارگری، انجمن‌ها و اتحادیه‌ها و مجامع صنفی، صنعتی، معدنی و کشاورزی»، عبارت «هر فرد یا سازمان ذی‌نفع» اضافه شود. همچنین در ادامه «رسیدگی گزارش خود را در مهلت مقرر به هیئت رئیسه مجلس تقدیم کند» افزوده شود: «اگر یک نماینده در فرایند بررسی طرح یا لایحه درخواست برگزاری استماع عمومی را با حضور ذی‌نفعان مطرح کردند کمیسیون موظف است از افراد مورد نظر این نمایندگان برای حضور در کمیسیون دعوت نماید.»

■ یک تبصره به ماده (۱۴۳) الحاق گردد: «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. 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 مد نظر قرار دهد.»

تبصره‌های زیر برای تشریح چگونگی برگزاری جلسات استماع عمومی ذیل ماده (۱۴۳) اضافه شود:

■ کمیسیون موظف است پس از تصمیم‌گیری درباره زمان و مکان برگزاری جلسه، نتیجه را حداقل یک هفته قبل به افراد مدعو اطلاع دهد. این جلسات باید به صورت علنی و با حضور رسانه‌ها برگزار شود و به صورت برخط در سایت مجلس قابل دسترس باشد. اما بنا به درخواست یک نماینده یا هر یک از مدعوین و با تصویب اکثریت کمیسیون، می‌توان این جلسه را به صورت غیر علنی برگزار کرد. در این صورت، مشروح مذاکرات جلسه تهیه و در اختیار مدعو، اعضای کمیسیون و کارکنان دبیرخانه مجلس قرار خواهد گرفت.

■ رئیس کمیسیون مسئولیت مدیریت و حفظ نظم این جلسه را بر عهده دارد و «رئیس استماع عمومی» خوانده می‌شود. او پایان زمان هر مدعو را اعلام و مدعو دیگر را فرا می‌خواند.

■ هر استماع عمومی از نشست‌های ۳۰ تا ۶۰ دقیقه برای هر فرد یا گروه تشکیل شده است. هر فرد پس از فراخوانده شدن توسط رئیس کمیسیون برای ارائه شواهد به عنوان «شاهد» خوانده می‌شود. سپس رئیس کمیسیون، اعضای کمیسیون را بنا به ترتیب تعیین شده، برای مطرح کردن سؤالات‌شان از شاهد فرامی‌خواند. اگر شاهد در همان زمان توانایی پاسخ به سؤالی را نداشت می‌تواند بعد از جلسه و به صورت مکتوب به سؤالات، پاسخ بدهد. در صورتی که شاهد از پاسخ دادن به سؤالی امتناع ورزید باید دلیل آن را توضیح بدهد تا کمیسیون تصمیم بگیرد. در این باره کمیسیون باید میان پاسخ مکتوب پس از جلسه، پاسخ به صورت محرمانه و خصوصی یا اصرار بر پاسخ در همان جلسه، یکی را انتخاب کند.



در راستای به رسمیت شناخته شدن تالار گفتگو در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهاد می‌شود دو تبصره به شرح ذیل به ماده (۱۴۰) الحاق شود:

تبصره «۱»- هر طرح یا لایحه‌ای به محض اعلام وصول برای اظهار نظر عموم مردم در درگاه مجازی تالار گفتگو بارگزاری می‌شود. مرکز پژوهش‌های مجلس موظف است با طراحی سامانه مجازی بر خط تالار گفتگو زمینه مشارکت عموم مردم را برای اظهار نظر در همه طرح‌ها و لوایح فراهم کند و در هنگام اظهار نظر کارشناسی درباره طرح‌ها و لوایح نقطه نظرات مردم به‌طور مشخص آورده شود.

تبصره «۲»- در صورت دوشوری بودن طرح یا لایحه، پیشنهادهای نمایندگان درباره کلیات در شور اول و درباره جزئیات در شور دوم نیز باید در تالار گفتگو برای اظهار نظر قرار گیرد.

همچنین پیشنهاد می‌شود ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس چنین اصلاح شود: پس از «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»، عبارت «و نظرات موجود در تالار گفتگو پیرامون طرح‌ها و لوایح» افزوده شود.

ضروری است تبصره ماده (۱۴۴) این‌گونه اصلاح شود: پس از «... در جلسه رسمی مجلس باید بین نمایندگان مجلس توزیع شده باشد» عبارت «و در تالار گفتگو برای اظهار نظر عمومی قرار گیرد» اضافه شود. در اجرای این پیشنهاد نیز شایسته است همچون گذشته با یک سامانه پیامکی، اعلام وصول هر طرح یا لایحه و قرار گرفتن در تالار گفتگو به اطلاع متخصصان و ذینفعان برسد تا با حضور در تالار گفتگو به ارائه نظرات خود بپردازند. همچنین در تالار گفتگو نیز آخرین وضعیت روند قانونگذاری طرح یا لایحه و نظرات مردمی درباره آنها منتشر شود.

۴-۲. سازماندهی اعتراضات

سازماندهی اعتراضات یکی از شیوه‌های مشارکت عمومی در سطح نظارت و بازخورد است. محوطه بیرونی مجلس در میدان بهارستان نیز در سال‌های اخیر یکی از مکان‌های انتخابی معترضان بوده است. چارچوب قانونی بخشیدن به برگزاری اعتراضات در محوطه‌ای مشخص مقابل مجلس یکی از اقدام‌هایی است که می‌تواند به بهبود چهره مجلس نزد افکار عمومی کمک کند. در این باره باید به تعریف الزامات و وضع قانون پرداخت که مثلاً نمونه آن در پارلمان اسکاتلند دیده شده است. مثلاً یک مدت زمان مشخص برای اعتراض در نظر گرفته شود یا مقاطع خاص همچون ایام انتخابات، درخواست برگزاری تجمعات اعتراضی پذیرفته نشود.

از دیگر دلایل شکست این تالار، اولویت دادن به دفاتر مطالعاتی در مرکز بود که موجب شد تا رأی و سلیقه در بارگذاری طرح یا لایحه در تالار گفتگو تعیین‌کننده باشد. اما شاید مهم‌ترین دلیل عدم موفقیت ایده تالار گفتگو در ایجاد مشارکت اجتماعی در فرایند قانونگذاری، پیش‌بینی نکردن الزام آور بودن این روند در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بود به گونه‌ای که به‌عنوان جزئی از روندهای قانونگذاری شناخته شود.

با توجه به موارد فوق و استانداردهای موجود درباره مشارکت عمومی و شیوه‌های پارلمان‌های مختلف در تحقق اظهار نظر درباره طرح‌ها و لوایح، اجرای ایده «تالار گفتگو» پیشنهاد می‌شود. چون «تالار گفتگو» به‌منزله مجرای ارتباطی میان مجلس و شهروندان می‌تواند خلأ ارتباطی میان مجلس و شهروندان را رفع کند. با تالار گفتگو می‌توان به اجرای مردم‌سالاری مستقیم در فضای مجازی پرداخت و ضعف پشتوانه اجتماعی قانونگذاری را جبران کرد. از این منظر، نماینده دیگر تنها به‌جای مردم حرف نمی‌زند، بلکه خود مردم با حضور در تالار گفتگو و ارائه نقطه نظرات خود به‌صورت مستقیم در قانونگذاری مشارکت می‌کنند. در این صورت، تالار گفتگو نمود عینی کاربرد فناوری در حوزه قانونگذاری و شفافیت فرایندهاست. هدف از طراحی این تالار، ایجاد مکانی برای گفتگو پیرامون طرح‌ها و قوانین است که به مداخله و مشارکت شهروندان در فرایند قانونگذاری بینجامد. منظور اولیه از تعریف این تالار این است که با حضور مردمی در این تالار، نیازهای جامعه برای قانونگذاری مشخص شود. در واقع منشأیی اجتماعی برای قوانین تعریف و تا حدودی خلأ احزاب از این طریق برطرف گردد. در حال حاضر قانونگذاری در ایران تنها آیین‌نامه‌محور است. بدین معنی که حول آیین‌نامه داخلی پیش می‌رود و نخست باید پانزده نماینده طرحی را ارائه کنند تا اعلام وصول شود و در فرایند قانونگذاری قرار گیرد یا دولت لایحه بدهد. از این مرحله به بعد طرح یا لایحه، انعکاس عمومی می‌یابد و مردم در قبال آن موضع‌گیری می‌کنند. اما در حالت ایده‌آل، روند قانونگذاری باید جامعه‌شناختی باشد؛ یعنی یک مسئله توسط احزاب در چرخه سیاستگذاری قرار گیرد. به عبارت دیگر شروع قانون از مسئله و از بطن جامعه است و بعد این مسئله بر مبنای شیوه پیش‌بینی شده در قانون در فرایند قانونگذاری قرار می‌گیرد. این به معنای نفی سازوکار شکلی در اعلام وصول طرح یا لایحه نیست بلکه به این معناست که ریشه قانون باید برخاسته از جامعه باشد و در مرحله بعد بر مبنای سازوکار قانونی در مجلس مطرح شود.

در این راستا پیشنهاد می‌شود تالار گفتگو به‌عنوان یک مرحله از فرایند قانونگذاری در آیین‌نامه داخلی مجلس تعریف شود و هر طرح به محض اعلام وصول به‌صورت خودکار در تالار گفتگو قرار گیرد. حق اظهار نظر در تالار گفتگو تنها به مرحله اعلام وصول ختم نشود و در هر مرحله حق اظهار نظر برای مردم در تالار گفتگو به رسمیت شناخته شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

برای مطالعه پارلمان‌های فوق‌نشان می‌دهد که استفاده از ابزارهای مدرن ارتباطی و اطلاعاتی در افزایش استانداردهای قانونگذاری بسیار مؤثر است. در واقع با پیشرفت فناوری، فضای مجازی به‌عنوان مکمل فضای واقعی به ارتقای استانداردهای پارلمان‌ها کمک کرده است. آموزش، روند انتشار اطلاعات و اطلاع‌رسانی در سطوح پایین مشارکت، تا طومار، مشورت یا ثبت لابی، ارسال برخط پیشنهادها یا شواهد به کمیسیون، نرم‌افزارهای خاص ارتباطی یا اطلاعاتی، تماس الکترونیک با پارلمان و نمایندگان، حضور برخط در جلسات صحن یا کمیسیون به کمک فناوری تحقق یافته و در کنار ابزارهای سنتی روزنامه رسمی، رادیو و تلویزیون مجلس به ارتقای سطح تعامل جامعه و پارلمان کمک کرده است.

این گزارش با توجه به موارد فوق و همچنین تأکید خاص بر بومی‌سازی شیوه‌ها و ابزارهای مشارکت در فرایند قانونگذاری در ایران، پیشنهاداتی را ارائه کرد. پیشنهاداتی که به ظرفیت‌ها و بسترهای قانونی و حقوقی موجود و شرایط فرهنگی، اجتماعی و سیاسی ایران نگاهی ویژه داشت. بر مبنای استانداردهای موجود درباره مشارکت عمومی، علاوه بر افزودن مبحثی تحت عنوان طومار، اصلاح مواد (۲۲)، (۱۴۰)، (۱۴۲)، (۱۴۳) و (۱۴۴) آیین‌نامه داخلی مجلس برای تعریف شیوه‌های مشارکت عمومی از طریق طومار، استماع عمومی و اظهار نظر درباره طرح و لوایح (تالار گفتگو) پیشنهاد می‌شود. بر این اساس، مرکز پژوهش‌های مجلس موظف به طراحی و اجرای تالار گفتگوی مجازی در وب‌سایت خود است و باید آن را مدیریت کند. همچنین سازماندهی اعتراضات از دیگر مصادیقی است که می‌تواند در بهبود شیوه حکمرانی، افزایش مقبولیت عمومی مجلس و جایگاه آن مؤثر باشد.

امروزه مشارکت در فرایند قانونگذاری در پارلمان‌ها فراتر از مشارکت در انتخابات پارلمان 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 بالایی از مشورت و مداخله (مانند طومار و استماع عمومی) تعریف شده است.

این گزارش با مفروض گرفتن ضرورت مشارکت شهروندان در فرایند قانونگذاری با رویکردی مقایسه‌ای به بررسی شیوه‌ها و ابزارهای مشارکت در ۱۲ کشور پرداخت. انتخاب کشورها هدفمند بود؛ کشورهایی با موقعیت جغرافیایی و رژیم‌های حقوقی و سیاسی متفاوت که سطوح مختلفی از پیشرفت و مردم‌سالاری را تجربه کرده‌اند. در این میان تجربیات گاه متمایز و متفاوت آنها در به‌کارگیری شیوه و ابزار مشارکت مردمی در پارلمان نیز در انتخاب آنها دخیل بود. این کشورها شامل انگلیس، آمریکا، اسکاتلند، آلمان، فرانسه، صربستان، ترکیه، استرالیا، زلاندنو، کانادا، برزیل و کنیا بودند. بررسی کشورها نشان داد: برخی کشورها چون انگلیس، مشارکت شهروندان در پارلمان را به‌عنوان سنت و رویه پارلمانی، اما به‌صورت نانوشته پذیرفته‌اند. اما کشورهای دیگر در قالب آیین‌نامه داخلی پارلمان یا به‌طور خاص در قانون اساسی بدان پرداخته‌اند. مهم این است که در ابتدا مشارکت شهروندان در پارلمان باید به رسمیت شناخته شود و سپس به ایجاد درگاه‌های مناسب آن پرداخت. حتی پارلمان کشورهای چینی، انگلیس، اسکاتلند، زلاندنو، کنیا، برزیل، کانادا، صربستان و استرالیا گزینه شیوه‌های مشارکت شهروندان را در قالب یک عنوان جداگانه و مشخص در درگاه خود قرار داده‌اند.



۱. دیوید اولسون، نهاد‌های مردم‌سالار قانونگذار: دیدگاهی مقایسه‌ای، ترجمه علیرضا طیب، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، صص ۵-۶.
- 2 . Bryson M., J., Carroll & R, A(2007). Public Participation Fieldbook. St. Paul: University of Minnesota. 2007.
- 3 . Fung Archon(2006). Varieties of Participation in Complex Governance. Public Administration Review.vol 66. desamber.p. 70.
- 4 . ParlAmericas(2018). Citizen Participation in the Legislative Process. p.10.
- 5 . https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Pages/2019/august/19-08-2019_ncop_planning_session/docs/Parliament_Public_Participation_Model.pdf
6. <https://www.parliament.uk/about/how/role/customs/>
۷. ماده (۲۰۴) بین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان استرالیا درباره طومار، موارد (۴۳) و (۷۰) بین‌نامه بوندستاگ درباره استماع عمومی و مواد (۱۰۸) تا (۱۱۲) آن درباره طومار، مواد (۲۲۰) و (۱۲۷) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی کنیا درباره طومار و استماع عمومی.
- 8 .<http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/publications/archive/2011/09/19/connecting-citizens-toparliament.aspx>
- 9 . <https://www.camara.leg.br/comprove>
- 10 . <https://www.parliament.scot/get-involved/participation-and-communities-team>
- 11 . Congressional Research Service, U. S. Constitution Annotated: Amendment I, Rights of Assembly and Petition Legal Information Institute, Cornell Law School, Retrieved 17 June 2020.
- 12 . Lyudmila Bershads kaya ,St.Petersburg, Dmitrii Trutnev, E-Participation Development: A Comparative Study of the Russian, USA and UK E-Petition Initiatives (2013) in: <https://www.researchgate.net/5758278708ae5c6549075998/E-participation-development-A-comparative-study-of-the-Russian-USA-and-UK-E-petition-initiatives.pdf> profile/Dmitrii-Trutnev/publication/266657143_E-participation_development_A_comparative_study_of_the_Russian_USA_and_UK_E-petition_initiatives/links/.
- 13 . <https://petition.parliament.uk/help>
- 14 .https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Petitions/House_of_Representatives_Petitions/Learn
- 15 . https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Petitions
- 16 .https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Brief_Guides_to_Senate_Procedure/No_7
- 17 . <https://www.aph.gov.au/e-petitions>
- 18 . <https://www.parliament.scot/get-involved/petitions/about-petitions>
- 19 . <https://www.parliament.scot/chamber-and-committees/committees/current-and-previous-committees/session-6-citizen-participation-and-public-petitions-committee>
- 20 . <https://www.parliament.scot/get-involved/petitions/about-petitions>
- 21 . <https://www.ourcommons.ca/procedure/standing-orders/Chap4-e.html#SO36>
- 22 . <https://www.parliament.nz/en/get-involved/have-your-say/guide-for-petitions/>
- 23 . <https://franceconnect.gouv.fr/>
- 24 . <https://petitions.assemblee-nationale.fr/pages/terms-and-conditions>
- 25 . https://petitions.assemblee-nationale.fr/pages/fonctionnement_plateforme
- 26 . https://petitions.assemblee-nationale.fr/pages/parcours_petition
- 27 . <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/petitions>
- 28 . https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.***.rubrik.rechtlicheGrundlagen.html

- 29 . https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.***.rubrik.oeffentlichePetition.html#sicontent
- 30 . https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.***.rubrik.rechtlicheGrundlagen.html
- 31 . https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.***.rubrik.oeffentlichePetition.html#sicontent
- 32 . https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.***.rubrik.Verfahrensschritte.html
- 33 . https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.***.rubrik.Verfahrensschritte.html
- 34 . https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.***.rubrik.richtlinie.html#sicontent
- 35 . https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.***.rubrik.richtlinie.html#sicontent
- 36 . https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.***.rubrik.anmeldung.html#sicontent
- 37 . https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.***.rubrik.Verfahrensschritte.html
- 38 . https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.***.rubrik.richtlinie.html#sicontent
- 39 . https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.***.rubrik.forenregeln.html#sicontent
- 40 . <http://www.parlament.gov.rs/citizen's-corner.html>
- 41 . <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/sugira-um-projeto>
- 42 . Comissão de Legislação Participativa (CLP) (En: [the Participatory Legislation Commission](#))
- 43 . propostas de emenda à Constituição (PECs) (En: Proposed Amendments to the constitution)
- 44 . <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/sugira-um-projeto>
- 45 . <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/sugira-um-projeto/modelos-de-proposta-1>
- 46 . <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/sugira-um-projeto/envio-de-sugestao-de-projeto-por-e-mail-ou-correspondencia>
- 47 . Erdem Kasım & Solak Mehmet (2012). GRAND NATIONAL ASSEMBLY of TURKEY. Turkey. Department of Research Services Grand National Assembly of Turkey.p.108.
- 48 . <https://www.ourcommons.ca/committees/en/participate>
- 49 . https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Making_a_submission
- 50 . <https://www.parliament.uk/get-involved/have-your-say-on-laws/input-into-legislation/>
- 51 . <https://www.parliament.uk/get-involved/committees/>
- 52 . <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/brochures/Javna%20slusanja%20ENG%20za%20Web.pdf>
- 53 . <https://www.ourcommons.ca/Committees/en/Participate#participate>
- 54 . <https://www.ourcommons.ca/Committees/en/Participate#attend>
- 55 . <https://www.parliament.scot/chamber-and-committees/committees/committee-call-for-views>
- 56 . <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly/role-and-powers-of-the-national-assembly/the-assembly-at-work>
- 57 . https://www2.assemblee-nationale.fr/consultations-citoyennes/consultations-citoyennes#node_58803
- 58 . Congressional Research Service, Hearings in the U.S. Senate: A Guide for Preparation and Procedure -name redactedAnalyst on Congress and the Legislative Process,2010,p.5
- 59 . Parliament of Kenya national assembly, Public participation in the legislative Process,2nd edition, Nairobi: The Clerk of the National Assembly, August 2022,p.8
- 60 . <http://www.edemocracia.leg.br/>
- ۶۱ . احمد رنجبر، نقش لابیگری در فرایند قانونگذاری و امکان قانونمند کردن آن، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵، ص ۲.
- ۶۲ . دیوید ام اولسون، نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری (دیدگاهی مقایسه‌ای)، ترجمه علیرضا طیب، تهران: نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری (دیدگاهی مقایسه‌ای)، ۱۳۸۲، ص ۲۳۴.
- 63 . <https://www.parliament.uk/get-involved/contact-an-mp-or-lord/lobbying-parliament/>

- 64 . No member shall lobby a member of the Conduct Committee in a manner calculated or intended to influence their consideration of a complaint of a breach of this Code , <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/875/875.pdf>
- 65 . <https://www.parliament.scot/get-involved/lobbying>
- 66 . <https://www.parliament.scot/get-involved/lobbying/code-of-conduct-for-lobbying-msps#topOfNav://www.parliament.scot/get-involved/lobbying>
- 67 . <https://www.parliament.scot/get-involved/lobbying>
- 68 . <https://www.bundestag.de/resource/blob/870452/41e5c2f593b16c960d86c0041a377862/Gesetz-EN-neu-data.pdf>
- 69 . https://www.bundestag.de/resource/blob/870454/fd2353678c4f605c62994ce4245eb917/Verhaltenskodex_EN-data.pdf
- 70 . <https://www.lobbyregister.bundestag.de/suche-im-lobbyregister?lang=de>
- 71 . <https://www.hatvp.fr/le-repertoire/>
- 72 . New lobbying law in Francein:[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BR\(2018\)625104](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BR(2018)625104)
- 73 . <https://lobbycanada.gc.ca/en/>
- 74 . <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id:%22media/pressrel/G1ZQ6%22>
- 75 . <https://www.parliament.uk/get-involved/have-your-say-on-laws/input-into-legislation/>
- 76 . <https://www.parl.ca/legisinfo/en/overview>
- 77 . <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/>
- 78 . <https://www.camara.leg.br/enquetes/>
- 79 . <https://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/private/privatebillpetition/>
- 80 . <https://www.parliament.scot/get-involved/cross-party-groups/about-cross-party-groups>
- 81 . <https://www.parliament.nz/en/get-involved/join-a-parliamentary-study-group/>
- 82 . <https://www.parliament.uk/get-involved/research-impact-at-the-uk-parliament/>
- 83 . <https://www.parliament.uk/get-involved/have-your-say-on-laws/chamber-engagement/>
- 84 . https://blog.openingparliament.org/post/60749859717/case-study-5-brazils-e-democracia-project#_=_
- 85 . <http://www.parlament.gov.rs/citizens-corner/constituency-offices.3779.html>
- 86 . <https://www.parliament.scot/get-involved/organising-a-protest/protest-policy>
- 87 . <https://www.parliament.scot/get-involved/organising-a-protest>
- 88 . <http://www.shabestan.ir/detail/News/420873>
- 89 . <http://rc.majlis.ir/fa>



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