

# بهره‌گیری از سرمایه‌ی اجتماعی در فرآیندهای قانون‌گذاری

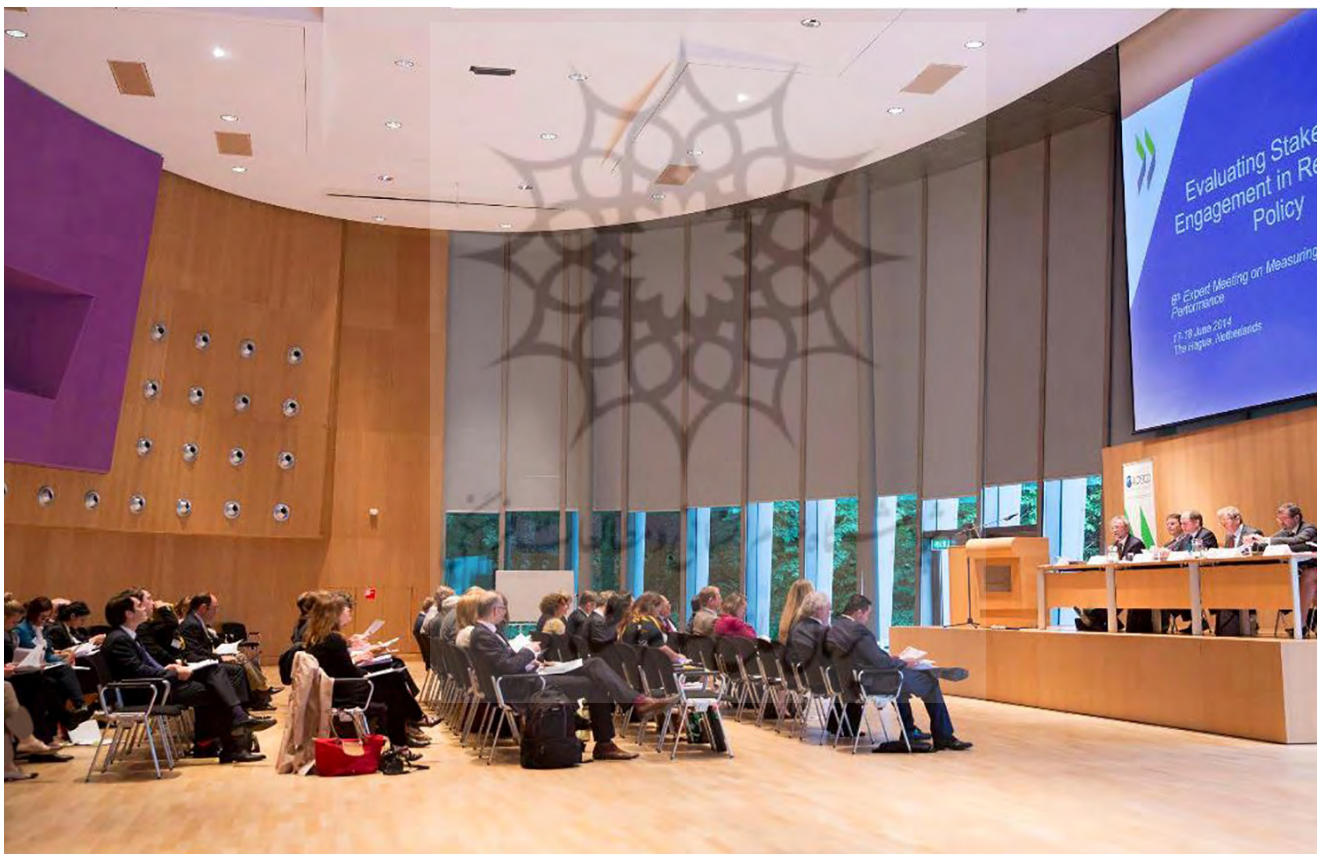
مشارکت فعالانه جامعه مدنی و بخش‌های اداری در حوزه تصمیم‌سازی

تجربه فنلاند، دانمارک و جمهوری اسلواکی

■ امین طاهرخانی  
حقوقدان و پژوهشگر حقوق تطبیقی

و ائمه اطهار (علیهم السلام) قابل استنباط است، مشورت با مردم در اتخاذ تصمیمات پیرامون مسائل مختلف اجتماعی و سیاسی و اقتصادی بوده است. بدیهی است مؤثر واقع شدن قوانین و مقررات در گروی هم‌سویی آنها با منافع عمومی است و مشارکت شهروندان در تدوین و تصویب مقررات می‌تواند کارآمدی و اثربخشی آنها را در آینده تضمین نماید.

تدوین و تصویب قوانین و مقررات در هر سطحی مستلزم بررسی‌های دقیق و کارشناسانه‌ای است که می‌بایست با توجه به منافع کلیه‌ی گروه‌های اجتماعی، شهروندان، جامعه مدنی، بخش خصوصی و... صورت پذیرد. این امر نیازمند مشارکت مستقیم همه‌ی ذی‌نفعان و به عبارت روشن‌تر همه‌ی شهروندان می‌باشد. آنچه از آیات قرآن کریم، سیره‌ی پیامبر مکرم اسلام (صلی... علیه و آله)



را با بهره‌گیری از سازوکارهای ایجاد شده مطرح نمایند و اظهارنظر تنها محدود به گروه خاصی از افراد جامعه نیست. مشارکت مستقیم افراد جامعه در فرآیند قانون‌گذاری، مزایایی را به همراه دارد؛ از جمله این که گروه‌های کمتر برخوردار و حاشیه‌ای در جامعه نیز می‌توانند نظرات خود را از طریق

نماینده سازمان‌ها و اصناف و... باشند. بحث و تبادل نظر پیرامون لوایح و پیش‌نویس مقررات در مجامع مختلف از جمله مجامع دانشگاهی، علمی، صنعتی، بازرگانی و... موجب می‌گردد تا نظرات کارشناسانه آنان نیز در متن نهایی لحاظ گردد و البته باید توجه داشت که همه‌ی شهروندان حق دارند تا پیشنهادات و نظرات خود

برخی از کشورها سازوکارهایی را به منظور جلب مشارکت مستقیم مردم در فرآیندهای قانون‌گذاری و پس از آن فراهم نموده‌اند تا از این طریق نظرات و پیشنهادات گروه‌های مختلف مردم را اخذ نموده و در تدوین، اصلاح و تصویب قوانین و مقررات از آنها بهره‌مند گردند. مشارکت‌کنندگان ممکن است افراد جامعه و یا



هستند؛ از نظرات مفصل و طولانی که دارای پیوست‌های متعدد می‌باشد تا نظرات بسیار کوتاه مبنی بر موافق بودن یا مخالف بودن با موضوع مورد بحث. مباحث طرح شده توسط بخش عمومی جمع آوری و تجزیه و تحلیل می‌شود که ممکن است منجر به پیشنهاد لایحه و یا اصلاح آیین نامه یا تدوین طرح جدید و... گردد. همچنین در غالب پروژه ها، گزارشی از مجموع نظرات و مباحث صورت گرفته در سایت ارائه می‌شود و در اختیار عموم قرار می‌گیرد. تا ژانویه ۲۰۱۶ بیش از ۳۵۰ پروژه در این سایت مطرح و مورد مشورت عمومی قرار گرفته است. نتیجه‌ی بحث‌ها معمولاً به پیش‌نویس قوانین و مقررات پیوست می‌شود و در فرآیند قانون‌گذاری مورد استفاده قرار می‌گیرند. فعالیت این سایت هم چنان ادامه دارد.

#### ■ دانمارک: «اتاق هم اندیشی بازرگانی»

اتاق هم اندیشی بازرگانی دانمارک در سال ۲۰۱۲ توسط وزارت بازرگانی (Ministry for Business and Growth) این کشور تأسیس شد. هدف از تشکیل این اتاق تضمین ارتباط مؤثر میان بخش عمومی با بخش خصوصی تجاری است به نحوی که فرآیند بازرگانی و به روز نمودن و تدوین قوانین و مقررات تجاری جدید با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی

عمومی و افراد و نهادهای جامعه مدنی را فراهم می‌کند به نحوی که هر کدام می‌توانند آغازگر بحثی پیرامون تدوین طرح یا لایحه ای جدید در راستای پاسخ به بخشی از نیازهای جامعه باشند. با این وجود ۹۰ درصد پروژه‌های مشورت عمومی توسط بخش عمومی مطرح شده و تنها در ۱۰ درصد موارد جامعه مدنی، افراد و یا سازمان‌های تجاری آغازگر بوده اند. امکان مشارکت ذی نفعان (شهروندان) از دو طریق فراهم شده است. ابتدا بحث و تبادل نظر در اتاق‌های مجازی و دوم شرکت در نظرسنجی‌های موجود در سامانه. یکی از نظرسنجی‌های که در سایت صورت پذیرفت پیرامون حق انتخاب زبان در فنلاند بود که در بازه‌ی زمانی کوتاهی افراد زیادی در این نظرسنجی شرکت کرده بودند. نظرات و پیشنهادات به صورت ساختارمند و با سازوکار مشخصی دسته بندی می‌شوند به نحوی که افراد در هر اتاق مجازی پیرامون موضوع مشخصی بحث می‌کنند؛ بدین ترتیب، استفاده از مباحث مطرح شده در تدوین یا اصلاح پیش نویس قوانین و مقررات به سادگی توسط بخش عمومی مورد بهره برداری قرار می‌گیرد. بخش عمومی به بحث ساختار می‌دهد و با طرح سؤالات و ارائه‌ی مطالب نه تنها اطلاعات لازم را ارائه می‌دهد بلکه بحث را نیز مدیریت می‌کند. نظرات و پیشنهاداتی ارسال شده متفاوت

سازوکار ایجاد شده مطرح نمایند. علاوه بر این، طرح ایده‌های نوین، بیان چالش‌های اجرای قانون، ارائه‌ی پیشنهاداتی در جهت تکمیل قانون و طرح راهکار از سوی مردم نه تنها در بسیاری از موارد راهگشا است بلکه منجر به انسجام اجتماعی بیشتر و افزایش اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی و شفافیت می‌شود.

بررسی تجارب برخی از کشورها در ایجاد سازوکار مشارکت مستقیم مردم در فرآیند قانون‌گذاری مؤید امتیازهای حاصل از این مشارکت است.

#### ■ فنلاند: زیرسامانه آنلاین مشارکت ذینفعان

این زیرسامانه (۱) به عنوان بخشی از سامانه‌ی «فضای مشارکت الکترونیک» (E-participation environment) محسوب می‌شود که راه اندازی آن از سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۴ به طول انجامید. هدف از این زیرسامانه، ایجاد سازوکاری مؤثر در جهت ارتقای گفتگو بین شهروندان و بخش عمومی بود تا از این طریق ضمن توجه به نظرات مختلف افراد جامعه، سطح کیفی مصوبات نیز ارتقا یابد و آثار مرتبط با اجرای این مصوبات پیش‌بینی شوند. ایجاد این سامانه افزایش اعتماد عمومی به سازوکارهای تصمیم گیری را نیز به همراه داشته است.

این وب سایت توسط وزارت دادگستری ایجاد گردیده و امکان بحث و تبادل نظر بین بخش





بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرند به نحوی که اگر نظر یا پیشنهادی از سوی ۵۰۰ نفر از افراد جامعه و یا نهاد و سازمان مورد حمایت قرار گیرد، وزارت خانه‌های مربوطه مکلف به ارائه‌ی پاسخ کتبی می‌شوند که یا می‌بایست نظر و پیشنهاد مورد حمایت را در پیش نویس مقررات و لوایح منظور نمایند و یا اینکه به طور روشن توضیح دهند که چرا پیشنهاد مورد حمایت را رد نموده‌اند. نظرات و بازخوردها همگی به عنوان پرونده‌ی توجیحی و پشتیبان به نهاد قانون گذار ارسال می‌گردد.

تقریباً کلیه‌ی لوایح و پیش نویس‌های مقررات می‌بایست فرآیند مشورت عمومی را طی نمایند. فراوانی نظرات و پیشنهادات دریافتی به طور معناداری در ارتباط با لوایح مختلف متفاوت است. ارزیابی آثار اجرای لوایح و پیش نویس‌های مقررات نیز با توجه به اطلاعات بدست آمده از پرتال، تکمیل و به روز می‌شوند. در گزارش سازمان همکاری و توسعه اقتصادی پیرامون سازوکار مشورت عمومی در جمهوری اسلواکی در سال ۲۰۱۵ اظهار گردید: «گرچه میزان مشارکت عمومی در ارسال نظرات و پیشنهادات در خصوص لوایح و پیش نویس‌های مختلف، متغیر هستند با این وجود به دلیل عدم کاربرمحور بودن و هم چنین عدم اطلاع رسانی در خصوص وجود چنین سامانه‌ای در کشور باعث شده تا مشارکت عمومی به حد مطلوب نرسد.» در سال ۲۰۱۶ جمهوری اسلواکی به منظور جلب مشارکت بیشتر و تسهیل فرآیند آن، اصلاحات مهمی را در سامانه ایجاد نمود و با تغییراتی ضمن اتصال پرتال به سامانه روزنامه رسمی، فضای سایت را از جهت کاربرمحور بودن و سهولت استفاده از آن ارتقا داد.

جنبه‌ی اتاق هم اندیشی بازرگانی دانمارک به دولت (به معنای عام) ارسال گردیده که از این میان ۱۹۱ مورد عینا و به طور کامل و ۱۸۹ مورد با اصلاحات و تغییرات جزئی اجرایی شده‌اند. روند پیشرفت و اجرایی شدن پیشنهادات از طریق سایت در اختیار عموم قرار می‌گیرد. علاوه بر این اتاق بطور سالانه گزارشی از مجموع فعالیت هایش تنظیم می‌نماید که نسخه‌ی آن از آن -علاوه بر انتشار در سایت- توسط وزارت بازرگانی به مجلس ارسال می‌گردد (۳).

**اسلواکی: پرتال مشورتی جمهوری اسلواکی**  
پیش نویس لوایح و مقررات به همراه گزارش جامعی از ارزیابی آثار اجتماعی، محیطی، اقتصادی و سیاسی می‌بایست در پرتال مشورتی در اختیار عموم قرار گیرد. پرتال نه تنها امکان اظهار نظر پیرامون پیش نویس قوانین و لوایح را فراهم می‌کند بلکه عموم مردم می‌توانند در خصوص گزارش‌های رسمی دولت نیز نظرات و انتقادات خود را بیان نمایند که معمولاً برای هر سند مهلتی ۱۵ روزه (روز کاری) از هنگام انتشار آن در پرتال مشورتی لحاظ می‌شود. نظرات همه‌ی افراد جامعه و همچنین مقامات دولتی و عمومی، در پرتال قرار گرفته و قابل رؤیت برای عموم می‌باشند. علاوه بر این، متن کلیه‌ی مصوبات در این سامانه منتشر می‌شوند. یکی از ویژگی‌های این پرتال امکان ثبت نظر به صورت فردی و جمعی است؛ یعنی افراد به صورت گروهی نیز می‌توانند یک نظر را به ثبت برسانند. حال ممکن است «نظر جمعی» از جانب گروهی از افراد جامعه باشد و یا ممکن است نظر یک نهاد مدنی یا صنفی و یا حتی یک سازمان باشد. بدیهی است «نظرات جمعی»

فعال در این عرصه صورت گیرد تا از این طریق در وهله نخست موانع و مشکلات موجود و پیش روی بخش تجاری با کمک فعالان این عرصه شناسایی شوند و در وهله دوم اقدامات لازم اعم از تهیه پیش نویس قانون و یا اصلاح مقررات موجود صورت پذیرد.

سازمان‌ها و نهادهای صنعتی، فعالان تجاری، شرکت‌ها، کارشناسان بازرگانی و اقتصادی از جمله اعضای اتاق هم اندیشی هستند که توسط وزارت بازرگانی دعوت می‌شوند.

اتاق در سال حداقل سه مرتبه تشکیل جلسه می‌دهد و در خصوص ارسال لوایح و اصلاح قوانین و مقررات با فعالان این بخش تبادل نظر می‌نماید. مسائل مختلفی مورد توجه قرار می‌گیرد، پیشنهادات در ۱۳ زمینه مختلف از حوزه‌ی «به کارگیری کارگران خارجی» تا «موانع رشد اقتصادی» ارائه می‌شود و همگی در کارگروه‌های مختلف مورد بحث و تبادل نظر قرار می‌گیرند.

علاوه بر تشکیل جلسات، کلیه‌ی فعالان اقتصادی نیز می‌توانند پیشنهادات خود را از طریق سایت ارسال نمایند (۲). همچنین خلاصه‌ی جلسات هم اندیشی و نتیجه‌ی پیشنهادات و تبادل نظرها در سایت منتشر می‌شود و در اختیار عموم قرار می‌گیرد.

پیشنهاداتی که در اتاق پس از بررسی مورد تایید اعضا قرار می‌گیرد برای دولت ارسال می‌شوند و دولت مکلف است که پیشنهاد ارسالی که ممکن است پیش نویس لایحه یا پیشنهاد تصویب آیین نامه یا... باشد را یا بپذیرد و در راستای اجرایی نمودن آن اقدامات لازم را انجام دهد و یا به نحو مستدل و مستند عدم پذیرش آن را توجیه نماید. تا اکتبر سال ۲۰۱۶ بیش از ۶۰۰ پیشنهاد از



■ پی نوشت‌ها:

- (1) <https://www.otakantaa.fi/fi/>
- (2) <https://enklereregler.dk>
- (3) <https://enklereregler.dk/publikationer>

■ منابع:

- Danish Business Authority(no date): “About Business Forum”, retrieved from: <http://enklereregler.dk/om>
- Danish Business Authority(no date): “Business Forum for Better Regulation”, retrieved from: <http://enklereregler.dk>
- Ministry of Justice, Finland (2014): “New level of consultation in Finland –experiences on online consultation services”, retrieved from: <http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1195416/workshop20%203%finland20%-20%slant.pdf>
- Ministry of Justice, Finland (2013): “The Finnish eParticipation Environment”, retrieved from: [http://](http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Session_8_Max_Hamberg.pdf)

[workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Session\\_8\\_Max\\_Hamberg.pdf](http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Session_8_Max_Hamberg.pdf)

- Otakantaa (2013): “Introduction to the Finnish E-Participation Environment”, retrieved from: <http://blogi.otakantaa.fi/en/blogi/introduction-to-finnish-e-participation-environment/OECD> (2015): Regulatory Policy Outlook 2015, p. 160.

- Ministry of Justice, Slovak Republic (2016): “Legal documents portal”, retrieved from <https://lt.justice.gov.sk/Default.aspx?instEID=1-&langEID=1> , last accessed 16 February 2016.

- OECD (2015a), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, p. 196.

- OECD(2015b),Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, pp. 89ff

