



## نقش ابزارهای الکترونیکی در مشارکت مردم بر فرآیند قانونگذاری در ایران و کشورهای دیگر

نعمت الله ناروقه

دکتری حقوق کیفری و جرم شناسی، استاد دانشگاه پیام نور سمنان، ایران  
nan.teh67@gmail.com

زهرا وطنی

دکتری فقه و حقوق اسلامی، استادیار گروه فقه و حقوق پژوهشکده امام خمینی و انقلاب  
vatani@ri-khomeini.ac.ir

فریبا زمانیان

دانشجوی ارشد گروه حقوق، دانشکده حقوق بین الملل، دانشگاه سمنان، ایران  
faribazamanian99@yahoo.com

# ۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹،۱۲،۲۷ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰،۰۶،۰۲

### چکیده

مشارکت مردم در قانونگذاری در دو دهه اخیر به خاطر ابزارهای الکترونیکی سرعت روز افزون و بهینه‌ایی داشته است. در واقع ابزارهای دیجیتالی، فرآیند دموکراسی را تغییر داده‌اند و موجب کارآمدی فضای دوسویه ارتباط بین شهروندان و نمایندگان شده‌است. رسانه‌های جدید و داده‌های باز در سطح اطلاع‌رسانی آنلاین تا مشارکت الکترونیکی عموم در تصمیم‌گیری در تولید نوع جدیدی از نمایندگی، نقش فعال دارند، نمایندگی که نه به روش سنتی و فقط در حوزه انفعالی، بلکه در حوزه مشورتی و تکمیلی پا به عرصه وجود نهاده‌است. مشارکت الکترونیکی از سطح اطلاع‌رسانی آنلاین تا مشارکت الکترونیکی مردم در تصمیم‌گیری‌ها متفاوت است. در این تحقیق به هدف بهره‌گیری از رهاورد تجارب جهانی در به روزآوری بهینه نهاد دموکراسی در ایران، شیوه‌های افزایش مشارکت مردم در مراحل مختلف قانونگذاری و فراخوانی ایده‌های کارآ از طریق بکارگیری ظرفیت پربازدهی فضای مجازی در دیگر سیستم‌های تقنینی پایش شده است. رهاورد این تحقیق اثبات ضرورت عزم جدی قوای اجرایی و تقنینی کشور در فراخوان و کاربست نظرات و آراء مردمی به خصوص متخصصین ایشان و در نتیجه افزایش کارایی مصوبات ناشی از تأثیرپذیری آن از ارادهی جمعی و در نتیجه برخوردار شدن قوای حاکمه از پایگاه مردمی به عنوان اهم ضروریات جمهوریت است.

واژگان کلیدی: دموکراسی مدرن، دموکراسی الکترونیکی، مشارکت الکترونیکی، مشاوره الکترونیکی، رسانه‌های الکترونیکی.

## مقدمه

بیش از یک دهه است که محققان به بررسی اشکال جدیدتر تعامل پارلمان با شهروندان، مانند سیستم الکترونیکی، درخواست الکترونیکی یا استفاده نمایندگان از ابزارهای جدید فناوری اطلاعات، ارتباطات پرداخته‌اند (Norton, P., 2007, p. 357). امروزه مشارکت الکترونیک در خصوص مفاهیم شهروندی و دموکراسی به‌عنوان ابزاری برای بهره‌مندی از آثار مثبت مشارکت شهروندان در فرآیندهای سیاسی و مدیریتی در نظر گرفته می‌شود. (Komito, 2005, p. 40) مشارکت الکترونیکی به فرصت‌های جدید از جمله مشارکت فعال شهروندان در فرآیند سیاستگذاری و در رابطه بین شهروندان و مقامات منجر می‌شود. (Alonso, 2009, p. 51)

به کار گرفتن اراده‌ی شهروندان در فرآیند تصمیم‌گیری و قانونگذاری به دلایل مختلف ضروری می‌نماید. اول اینکه مشارکت بیشتر مردم در سیاست‌گذاری به نوبه خود دارای ارزش ذاتی مبنی بر تعمیق روح دموکراسی حاکم بر جامعه است و سیستم راهبری جامعه را از طریق ابزارهای الکترونیکی به جهت لزوم پاسخ‌گویی در برابر اراده‌ی جمعی مسؤلیت‌پذیرتر و شفاف‌تر و قابل دسترس‌تر می‌نماید. دوم اینکه، مشارکت مردمی در فرآیند تصمیمات سیاستی منجر به اتخاذ استراتژی‌های آگاهانه‌تر در قبال فقرزدایی، تقویت هدفمند زنان و جوانان و چالش‌های در پیش روی سالمندان و سایر اقشار آسیب‌پذیر فراهم می‌آورد؛ سوم این‌که مشارکت بیشتر مردم در تصمیم‌گیری‌ها و ارائه خدمات شخصی سازی شده، نهایتاً منجر به اعتماد بیشتر مردم و همکاری و همراهی مردم با نهاد حاکمه خواهد بود. در سیر به این مهم، ابزارهای آنلاین بستری کم‌هزینه برای ارتباط دو طرفه میان نهاد حاکمه و مردم محسوب شده و با قابلیت‌های متعدد و کارآمد، در تسهیل نیل به این اهداف، بسیار قدرتمند جلوه می‌نماید. چنان‌که در حال حاضر فناوری‌های دیجیتال تغییرات چشم‌گیری در تأمین تعامل و تقابل دوطرفه و گروهی و پویایی اراده‌ی جمعی به‌وجود آورده است.

شیوه‌های رایج مشارکت مردم در قانونگذاری (چه مستقیم و چه غیر مستقیم) با استفاده از ابزارهای الکترونیکی؛ همه‌پرسی، ابتکار عام و ارائه متن پیشنهادی قانون می‌باشد. به نحوی که پارلمان دیجیتال هم‌اکنون به یک نهاد فعال، حیات‌دار و هدفمند و پویا مبدل و مستقیماً به افراد خدمت‌گیرنده مرتبط شده است. امروزه فناوری اطلاعات و ارتباطات برای افزایش ظرفیت و کیفیت خدمات دولتی و همچنین ارائه کانال‌های ارتباط بین شهروندان و سازمان‌های دولتی و در نتیجه بهبود کارایی دولت‌ها و سیستم‌های تقنینی استفاده می‌شود. اینترنت به عنوان یک فناوری اطلاعات و ارتباطات برجسته، ابزار اصلی برای دستیابی به این اهداف است که با گسترش کانال‌های اطلاعاتی و ساده کردن فرآیند ارتباطات، پتانسیل مشارکت سیاسی را ارتقا می‌بخشد و در حقیقت مشارکت به کمک ابزارهای الکترونیکی می‌تواند ارتباطات بهتری را برای سازمان‌های جامعه مدنی، شهروندان، و سیاستمداران فراهم کند.

لکن با وجود رشد استفاده پارلمان‌ها از رسانه‌های اجتماعی و ظرفیت‌های فضای مجازی در سالهای اخیر در جوامع غربی، هنوز این رسانه‌ها در ایران عملکرد و جایگاه متناسب با تعاملات مشارکتی را پیدا ننموده‌اند.

شبکه‌های اجتماعی تقریباً در سه پنجم پارلمان‌های پاسخ‌دهنده مورد استفاده قرار می‌گیرند که نسبت به سال ۲۰۱۲ افزایش ۸۰ درصدی در آمار وجود دارد (Inter-parliamentary Union, 2016, pp. 6-28). این تحقیق می‌کوشد با روشی توصیفی-تحلیلی، در ابتدا به بررسی نقش فضای مجازی و نقش آن در توسعه مشارکت الکترونیکی بپردازد، سپس به بررسی ارتباط فرآیند قانونگذاری و ابزارهای الکترونیکی می‌پردازد و در آخر با بررسی انواع تقنین به صورت الکترونیکی و ارتباط آن با مشارکت مردم در این حوزه‌ها، وضعیت کشورهای مختلف با ایران مقایسه شود تا بتوان از تجارب سایر کشورها به منظور ارائه مدلی بومی جهت ارتقا وضعیت مشارکت مردم در فرآیند قانونگذاری از طریق ابزارهای آنلاین بپردازد.

#### ۱. فضای مجازی و نقش آن در توسعه مشارکت الکترونیکی

در ابتدا لازم است به بررسی جایگاه فضای مجازی و اینترنت به عنوان یک رسانه و ابزار ارتباطی نوین در توسعه مشارکت الکترونیکی بپردازیم. ظهور اینترنت نمونه‌هایی از تحولات «فناوری‌های ارتباطی و اطلاعاتی» است که با تسهیل برقراری ارتباط میان دوردست‌ترین نقاط جهان، کره خاکی را به تعبیر «مارشال مک لوهان» به «دهکده‌ی کوچک» تبدیل کرده‌است (عباسی قادی؛ و خلیلی کاشانی، ۱۳۹۰، ص ۶۶-۶۷). شبکه‌های بهم متصل رایانه‌ایی مانند اینترنت امکان دستیابی افراد از هر نقطه دنیا به اطلاعات گوناگون را فراهم آورده‌اند؛ به طوری که برای اشخاص از درون رایانه یا تلفن همراه خود پنجره‌ایی به تمامی نقاط دنیا گشوده شده‌است (محسنی؛ و قاسم زاده، ۱۳۸۵، ص ۲). شکل‌گیری این شبکه مهم به سازمان پژوهش‌های پیشرفته وزارت دفاع آمریکا (دارپا) برمی‌گردد. اواخر دهه ۱۹۵۰ و به دنبال پرتاب نخستین سفینه اسپوتنیک توسط اتحاد جماهیر شوروی، دارپا اقدام به طراحی سیستم مخابراتی نمود که در برابر تهاجم هسته‌ایی آسیب ناپذیر باشد. این سیستم بر اساس فناوری ارتباطی انتقال بسته‌ای، شبکه را از مراکز کنترل و فرماندهی بی‌نیاز نمود به نحوی که پیام می‌توانست مسیر خود را در طول شبکه پیدا کند و در هر بخشی بتواند دوباره تبدیل به پیامی منسجم شود. به دنبال این مسیر و با پیشرفت فناوری دیجیتال، شبکه‌ایی ایجاد شد که می‌توانست همه انواع نمادها را بدون استفاده از مراکز کنترل منتقل نماید. جهان‌شمولی زبان دیجیتال، منطق کاملاً شبکه‌ای و همچنین معماری خاصی که موجب دشوار یا غیرممکن شدن سانسور و کنترل می‌شود، از ویژگی‌های قابل توجه این شبکه به شمار می‌آید (کاستلز، ۱۳۸۲، ج ۱، ص ۴۰۸). همزمان با ظهور و گسترش صنعت ارتباطات و در امتداد آن اینترنت به عنوان شبکه‌ی اطلاعاتی و ارتباطی جهانی، فضای جدیدی در عرصه زندگی بشری به وجود آمد که می‌توان با عناوینی همچون «فضای دوم» یا «فضای مجازی» از آن یاد کرد (عاملی؛ و حسنی، ۱۳۹۱، ص ۲). در یک تعریف، فضای مجازی به مجموعه‌هایی از ارتباطات درونی انسانها از طریق رایانه و مسائل مخابراتی بدون در نظر گرفتن جغرافیای فیزیکی گفته می‌شود (هاتف، ۱۳۸۸، ص ۹۶) که محصول عملکرد شبکه جهانی اینترنت است و امکان گردآوری، تمرکز، جایجایی، پردازش و کاربری اطلاعات را با استفاده از فناوری اطلاعات بین کاربران اینترنت در سراسر جهان فراهم می‌کند (حافظ‌نیا، ۱۳۹۰، ص ۱). به همین جهت گفته می‌شود که فضای مجازی، جهان ذهنی اطلاعات و شبکه‌های الکترونیکی است که با اینترنت قابل دسترسی

است و مرزهای نامحدودی دارد (میردامادی، ۱۳۸۰، ص ۱۸). برخی واژه مجازی را معادل Cyber دانسته و فضای مجازی یا Cyberspace را به دو بخش فضای الکترونیکی<sup>۱</sup> و فضای تصویری<sup>۲</sup> تقسیم می‌کنند (حافظنیا، ۱۳۹۰، ص ۹-۱۲). در مقابل برخی، واژه مجازی را معادل Virtual ذکر کرده و از دو مفهوم جداگانه اما مکمل یکدیگر در مبحث فضای مجازی نام می‌برند:

(۱) Cyberspace؛ اسباب و وسایل رسیدن به فضای مجازی مانند کامپیوتر، اینترنت، موبایل، و ماهواره که به فضای حقیقی تعلق دارد.

(۲) Virtual space؛ از کارکرد ابزار و ادوات سایبری حاصل شده که در مطالعه نقش آفرینی آن به دلیل عدم تعلق به فضای واقعی، معمولاً در رابطه با مباحث ژئوپلیتیک پی‌گیری می‌شود (مجتهدزاده، ۱۳۹۲، ص ۲۷).

از کارکردهای نوین سیاسی حکومت‌ها بهره‌وری از اینترنت و سایر رسانه‌های الکترونیکی است. رسانه‌هایی که نه تنها جهت رفع احتیاجات کارگزاران دفاتر عمومی دولتی و عمومی‌راه‌اندازی می‌شوند بلکه برای کمک به تسهیل امور اجرای، تقنینی و قضایی مفید هستند. اگرچه تاریخچه استفاده از فناوری اطلاعات در سازمان‌های دولتی را می‌توان تا اوایل تاریخ پیدایش رایانه دنبال کرد، اما ادبیات استفاده از فناوری‌های اطلاعات در حکومت‌ها در بحث حاضر به استفاده برون سازمانی توجه دارد جایی که این خدمات به شهروندان در امر مشارکت ارائه می‌شود (Horan, 2004, p. 714). نکته‌ای که باید به آن توجه نمود این است که کاربرد اصطلاح الکترونیک در برون سپاری آن به مردم، موجب تغییر ماهیت و ساختار حکومتی آن کشور نخواهد شد بلکه صرفاً نوع عملکردها به شیوه الکترونیکی خواهد بود و بدین نحو که در چرخه اداره و مناسبات تقنینی و قضایی و نیز مناسبات و تعامل بین ساختار با شهروندان و نهادهای اجتماعی و اقتصادی بخش خصوصی، از فناوری اطلاعات و شبکه اینترنت یا سایر شبکه‌های رایانه‌ای استفاده می‌شود تا سرعت گردش اطلاعات و ارائه خدمات افزایش یابد. بنابراین الکترونیکی شدن حکومت از ماهیت ابزاری برخوردار است و آن اینکه کشورها با حفظ سرشت و ماهیت سیاسی خود از قابلیت‌های الکترونیکی و فناوری اطلاعات و فضای مجازی در جهت دستیابی به اهداف خود در ساختارهای اداری دولت استفاده می‌کنند (حافظنیا، ۱۳۹۰، ص ۱۹۸-۱۹۷). به عبارت دیگر، کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات برای ارتقای کارآیی، اثربخشی و شفافیت تبادلات و تعاملات بین کشورها می‌باشد که شامل سطوح مختلف در سطح ارکان حکومت و یا در سطح کشور است که موجب ارتقای توانمندی شهروندان از طریق دسترسی و بهره‌گیری از اطلاعات می‌شود (فتحیان؛ و مهدوی‌نور، ۱۳۸۶، ص ۲۰۸-۲۰۷). که موجب تعامل بیشتر با شهروندان (Patil, 2010, p. 13) و پاسخگویی شفاف‌تر آن کشور به شهروندان خواهد شد و از طرفی موجب بهبود کیفیت ارائه خدمات، کاهش هزینه‌ها و تحول و بازبینی فعالیت‌ها و فرآیندهای

دموکراتیک حکومت می‌باشد (Sheldon, 2011, p. 37). دپارتمان اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل بر اساس سه شاخص، کشورهای عضو را در ارتباط با الکترونیکی بودن آنها مورد ارزیابی قرار می‌دهد. این سه شاخص، شاخص خدمات آنلاین (OSI)؛ شاخص توسعه زیرساخت مخابراتی (TII)؛ شاخص سرمایه انسانی (HCI)<sup>۶</sup> می‌باشد.

در شاخص خدمات آنلاین، وبسایت‌های ملی کشور مانند پورتال‌های ملی، خدمات الکترونیکی و مشارکت الکترونیکی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد (United Nations, 2016, p. 138). نمره ایران در این شاخص ۰/۳۳ است که نمره بسیار پایینی است و نشان می‌دهد که خدمات آنلاین در ایران هنوز جای پیشرفت بسیار دارد. این در حالیست که در کشورهای اروپای غربی و آمریکای شمالی به‌طور معناداری بیشتر می‌باشد.

در شاخص زیرساخت‌های مخابراتی، از میانگین ترکیبی این زیرشاخه‌ها به‌دست آمده‌است: ۱. تعداد کاربران اینترنت در هر ۱۰۰ نفر؛ ۲. تعداد خطوط تلفن ثابت در هر ۱۰۰ نفر؛ ۳- تعداد مشترکان تلفن همراه در هر ۱۰۰ نفر؛ ۴. تعداد اشتراک پهن باند بی‌سیم در هر ۱۰۰ نفر؛ و ۵. تعداد اشتراک پهنای باند ثابت در هر ۱۰۰ نفر. اتحادیه بین‌المللی مخابرات منبع اصلی این داده‌های این بخش است (Ibid, p. 134). رتبه ایران در این شاخص برابر ۰/۳۵ است که مساوی با میانگین آن در کشورهای آسیای شرقی است، اما باز هم میانگین نمره شاخص زیرساخت مخابراتی در کشورهای اروپای غربی و آمریکای شمالی به‌طور معناداری بیشتر می‌باشد.

شاخص سرمایه انسانی، از ۴ مولفه تشکیل شده‌است. ۱. نرخ سواد بزرگسالان؛ ۲. نسبت ثبت‌نام خالص ترکیبی اولیه و ثانویه؛ ۳. سال انتظار تحصیل؛ و ۴. متوسط سال‌های تحصیل. نمره ایران در این شاخص ۰/۷۱ است که نمره خوبی است و نشان دهنده جایگاه خوب ایران از نظر سرمایه انسانی است و جای امیدواری است که با توجه به سایر شاخص‌ها جایگاه ایران در این زمینه ارتقا یابد. نمره ایران در این شاخص تنها از منطقه اروپای غربی و شرقی و آمریکای شمالی کمتر بوده و از میانگین سایر مناطق وضع بهتری دارد.

با تلفیق شاخص‌های ارزیابی الکترونیکی کشورها در مورد ایران می‌توان گفت که برای توسعه فرآیند مشارکت الکترونیکی باید توجه بیشتری به خدمات آنلاین و زیرساخت‌های مخابراتی کشور شود و نیاز است که تمرکز مسئولین در حیطه توسعه خدمات آنلاین و زیرساخت‌های مخابراتی باشد تا توسعه سرمایه‌ی انسانی.

خدمات آنلاین، شامل مواردی مانند خدمات الکترونیکی ایجاد شده توسط دستگاه‌ها، افزایش سرعت خدمات آنلاین، تسهیل دسترسی به خدمات آنلاین و راه‌اندازی سرویس‌هایی مانند پست الکترونیکی و ابزارهای ارتباطی الکترونیکی امن است.

<sup>۶</sup> Online Service Index

<sup>۷</sup> Telecommunications Infrastructure Index

<sup>۸</sup> Human Capital Index

زیرساخت‌های مخابراتی شامل مواردی مانند ارتقای پهنای باند اینترنت کشور، افزایش ضریب نفوذ اینترنت در کشور، افزایش تعداد و فضای مراکز داده ملی، توسعه زیرساخت شبکه علمی کشور (شبکه ملی اطلاعات) و توسعه بانک‌های اطلاعاتی تخصصی دستگاه‌ها در جهت تعامل بیشتر با مردم می‌باشد.

## ۲. فرآیند مشارکت الکترونیکی

فرآیند مشارکت الکترونیکی سه بخش اصلی دارد:

الف. ارائه اطلاعات آنلاین؛

ب. ارائه خدمات آنلاین و ارتباط آنلاین بین حاکمیت و شهروندان؛

ج. مشارکت شهروندان در فرآیند تصمیم‌گیری (84, p. United Nations, 2010). در واقع این سه مورد، شاخص مشارکت الکترونیک در مدل جهانی می‌باشد که مورد ارزیابی سازمان ملل قرار می‌گیرد.

رایج‌ترین ابزارها و فعالیت‌های مشارکت الکترونیک شامل (و نه محدود) به موارد زیر می‌باشد:

- تدارک اطلاعات به صورت برخط، شامل داده‌های باز کشوری

- کمپین الکترونیکی، دادخواست الکترونیکی

- مباحثات سیاسی عمومی، شامل تامین منابع جمعی، رایزنی و مذاکره الکترونیکی، استدلال‌نگاری

- رای‌گیری الکترونیکی (Carman, 2010, p. 735)

موفقیت در پیاده‌سازی و بکارگیری ابزارهای مشارکت الکترونیکی نه تنها به میزان پشتیبانی محیط قانون و مقررات بلکه به خواست و توانمندی دولت در استفاده حقیقی از ابزارهای مشارکت الکترونیک به واسطه اقدامات دقیق در راستای تبدیل مداخله مدنی به یک مشارکت سازمان یافته رسمی بستگی دارد. همچنین اثربخشی چنین سیاست‌ها و تکنولوژی‌هایی قویا بستگی به تمایل مردم به فعال بودن و مشارکت با استفاده از این ابزارها و دارا بودن مهارت دیجیتال مورد نیاز برای آن و دانستن چگونگی استفاده از آنها به صورت اثربخش دارد. مدل‌های جدید مشارکت میان دولت و مردم برای آنها که به اینترنت دسترسی ندارند غیرقابل استفاده خواهد بود لذا توسعه و افزایش سطح دسترسی به فناوری اطلاعات و ارتباطات، خصوصا شبکه‌های پهن‌بند و خدمات و کاهش شکاف دیجیتال به منظور بهره‌برداری حداکثری از قابلیت‌های مشارکت الکترونیک ضروری است. اکنون به بررسی شاخص‌های مشارکت الکترونیک و ابزارهای الکترونیک در این مقوله می‌پردازیم:

۱-۲ ارائه اطلاعات آنلاین

اولین سطح از مشارکت الکترونیک، «اطلاعات الکترونیک» به معنای آگاهی بخشی به مخاطبین در خصوص وقایع درون پارلمان است. این اطلاعات از طریق کانال‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات به منظور کمک به مخاطبین در تصمیم‌گیری و انتخاب آگاهانه در مراحل بعدی رایزنی ارائه می‌شود. امروزه ارائه اطلاعات الکترونیکی از آن جهت ضروری است که بدون وجود شهروندان دارای اطلاعات، مشارکت نمی‌تواند مشهود، مرتبط و قابل اتکا باشد. بنابراین، حق دسترسی به اطلاعات یک پیش‌نیاز ضروری برای مشارکت الکترونیکی اثربخش است.

به منظور بهره‌گیری از شیوه‌های مشارکت الکترونیک در سطح ارائه اطلاعات آنلاین در اکثر کشورها، پارلمان‌ها دارای سایت مستقلی هستند که حاوی اطلاعات متنوعی هستند. در برخی کشورها نیز بخش مستقل یا لینک‌هایی برای مشارکت مردم در قانونگذاری وجود دارد. در گزارش پارلمان الکترونیکی جهان در سال ۲۰۱۸ نیز آورده شده که اکنون تقریباً همه پارلمان‌ها سایت مستقل دارند (Inter-parliamentary Union, 2018, p. 14).

در مورد مشارکت «اطلاعات» نقش مهمی دارد. در این خصوص رویکردهایی که اطلاعات را با روشی کاربرمحور ویرایش می‌کنند مورد توجه قرار گرفته است. به‌عنوان مثال پورتال‌هایی با قابلیت جستجو و فیلتر کردن درخواست‌ها مطابق علایق کاربر در مورد پورتال برنامه‌ریزی ملی در انگلستان تعبیه شده است.

در آلمان اولین تجربه‌ها در مورد مشارکت شهروندان از طریق رسانه‌های الکترونیکی (که در آن زمان «تل دموکراسی» از طریق تلویزیون و تلفن خوانده می‌شد) در دهه ۱۹۷۰ صورت پذیرفت که با پیدایش اینترنت در دهه ۱۹۹۰ روند جدیدی به این مفهوم داد. استاندارد استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات در بخش اطلاعات آلمان بسیار بالاست.<sup>۷</sup>

در پارلمان فرانسه نیز استفاده از امکانات الکترونیکی بسیار رایج است. در واقع مجالس کشورهایمانند فرانسه، انگلستان و آمریکا از منابع لازم برای سرمایه‌گذاری در نوآوری دیجیتال برخوردارند و به این ترتیب توانسته‌اند پروژه‌های رادیکال‌تر مشارکتی و همکاری را اجرا کنند (Inter-parliamentary Union, 2018, p. 6).

یکی از اولین تجربه‌های مشارکت الکترونیک مردم در قانونگذاری ایران، با تشکیل شبکه نخبگان در مجلس هفتم شکل گرفت که امکان ارسال طرح‌ها و لوایح و بهره‌مندی از نظرات اعضا به صورت الکترونیکی فراهم شد. به جز این موارد امکان حضور صاحب‌نظران و نهادها در کمیسیون‌های مجلس جهت اظهارنظر وجود دارد. از این رو در وب‌سایت مجلس ایران و مرکز پژوهش‌های مجلس، مشروح مذاکرات، طرح‌ها و لوایح اعلام وصول شده، روند طرح‌ها و لوایح، نتایج نهایی و قوانین مصوب برای بهره‌برداری عمومی قرار گرفته است.

<sup>۷</sup> بنابر گزارش سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۸ در خصوص مطالعه دولت الکترونیک، شاخص مشارکت الکترونیک آلمان رتبه ۲۳ در جهان را دارد.

این نکته نباید از نظر دور بماند که استفاده از تکنولوژی‌های سیار برای دسترسی به اطلاعات آرشیوی هنوز در بسیاری از کشورها مورد استفاده‌ی گسترده‌ی قرار نگرفته است. کمتر از یک سوم از کشورها (۳۲ درصد) فرصت ایجاد اشتراک برای دریافت به روزرسانی و یا اطلاعیه‌ها از طریق نامه الکترونیکی و یا پیام کوتاه در خصوص اطلاعات را دارند. در عین حال، تقریباً نیمی از کشورهای جهان (۴۷ درصد) چنین توانایی در حوزه مالی و پولی دارند. استفاده از تکنولوژی داده‌های باز به مراتب از استفاده از پلت‌فرم‌ها و برنامه‌های کاربردی موبایل گسترش یافته است. به طور کلی، شکاف میان کشورهای ثروتمند و کم درآمد همچنان پابرجاست و این واقعیت که ۹۵ درصد کشورهای اروپایی اطلاعات خود را به صورت برخط در دسترس قرار می‌دهند در حالیکه فقط ۴۸ درصد کشورهای آفریقایی و ۳۳ درصد کشورهای اقیانوسیه این دسترسی را ارائه می‌دهند؛ گواه این واقعیت است که پورتال‌های دولتی ۳۸ کشور از ۴۸ کشور اروپایی قانون آزادی اطلاعات را محور قرار داده‌اند در حالیکه این تعداد در قاره آفریقا تنها ۱۴ کشور از ۵۴ کشور را شامل می‌شود (سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، ۱۳۹۸).<sup>۴</sup>

## ۲-۲ ارائه خدمات آنلاین و ارتباط آنلاین بین حاکمیت و شهروندان

سطح دوم مدل مشارکت الکترونیکی، «رایزنی الکترونیک» نام دارد بدین معنا که مردم در خصوص یک سیاست، خدمت و یا پروژه‌ی مخصوص مورد مشورت قرار می‌گیرند. با این حال، رایزنی به معنی تعهد نهاد مجری طرح، مبنی بر استفاده از ورودی‌های دریافتی از مردم در سیاست‌ها و خدمات نیست بلکه نظرات به‌عنوان منبع اطلاعاتی به‌منظور پاسخگویی بهتر به نوع نگاه مردم در خصوص یک موضوع خاص است.

ویژگی تعاملی رسانه‌های اجتماعی یک ضرورت برای مشارکت شبکه‌ای و رایزنی منسجم و قابل اتکا محسوب می‌شود. با توجه به این‌که رسانه‌های اجتماعی امروزه به راحتی قابلیت دسترسی دارند و هزینه‌ای بیشتر از پرداخت اتصال اینترنت و به‌کارگیری یک سیستم مدیریت محتوا را ندارد، بسیاری از کشورها از این فرصت استفاده کرده و ایجاد صفحات اختصاصی بر روی رسانه‌های اجتماعی، تعاملات شبکه‌ای و ارتباط با مردم را به نحو چشم‌گیری ارتقاء داده و این فرصت و توسعه رسانه‌های اجتماعی را در جهت پیشرفت در رایزنی الکترونیک به کار گرفته‌اند، به‌طوری‌که ۱۵۲ کشور از ۱۹۳ کشور عضو سازمان ملل ویژگی‌های یک رسانه اجتماعی را بر روی پلت‌فرم‌های خود ارائه می‌دهند مانند درج گزینه‌های «رد» و «تأیید» و یا «پسندیدم» و «نپسندیدم» بر روی پورتال‌هایشان. رسانه‌های اجتماعی و ابزارهای الکترونیکی در راهبری، مانند فرم‌های برخط، نظرسنجی، ابزارهای رای گیری و ابزارهای طرح درخواست فرصت‌های زیادی برای انجام رایزنی‌های برخط فراهم می‌آورد و این موضوع موجب شده است از سال ۲۰۱۴، تعداد کشورهایی که رایزنی الکترونیکی را با شهروندان بکار گرفته‌اند دو برابر گردد (سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، ۱۳۹۸).

<sup>۴</sup> <https://opendata.cr.a.i.r/Dashboard/۶۶۵۴f۳۳-۱b۴c-۴cby-a۱۸b-e۸c۹۶۴۸bb۶?e=fal se&vo=vi ewonl y>



پیشرفت شتابنده رایزنی الکترونیک منعکس کننده وضعیت مشارکت الکترونیک است. با این وجود، بکارگیری ابزارهای رایزنی الکترونیک تنها قدم اول در جهت درگیر نمودن معنادارتر و وسیع‌تر عموم مردم قلمداد می‌شود. قدم بعدی حصول اطمینان از عملکرد صحیح سیاست‌گذاری است. موضوع حائز اهمیت دیگر مطلوبیت همگانی در منافع حاصل از مشارکت الکترونیکی است که نیازمند ایجاد یک محیط اعتماد که در آن مردم هنگام استفاده از ابزارهای رایزنی الکترونیک خود را به عنوان همکاری و یار دولت در جهت طراحی و پیاده‌سازی سیاست‌های بهتر احساس کنند (Lindner, & Riehm, 2011, p. 64).

دولت‌ها در کشورها تلاش می‌کنند تا با فراهم کردن کانال موثر ارتباطی با جامعه مدنی، مبتنی بر استفاده خلاقانه از فناوری اطلاعات و ارتباطات در راستای حمایت از دموکراسی، مشارکت شهروندان را در تصمیم‌گیری‌های عمومی‌گسترش دهند که این اقدام‌ها هم‌راستا با تلاش کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۹</sup> است (OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), 2004, p. 145).

چنان‌که برخی کشورهای مثل برزیل و فنلاند با بکارگیری فناوری‌های ارتباطی، تحولی بزرگ در نحوه تعامل بین پارلمان و مردم به‌وجود آورده‌اند. این موضع با گزارش پارلمان الکترونیکی در سال ۲۰۱۸ هم‌راستاست که نشان داده چگونه ابزارهای ايجيتالی (به تعبیر کلی) پارلمان‌ها و همچنین نحوه مدیریت آنها را تغییر می‌دهند و این واقعیت که چگونه رسانه‌های جدید و داده‌های باز به مجالس کمک می‌کنند تا با مخاطبان ارتباط برقرار کنند (Inter-parliamentary Union, 2018, p. 24). در آمریکا نیز سایت‌های زیادی برای ثبت و امضای دادخواست<sup>۱۰</sup> وجود دارد، سایت‌هایی که در آنها عموم افراد دادخواستی (عریضه) را ثبت کرده و دیگران با امضای آن عریضه، نوعی قدرت پشتیبانی اجتماعی را برای تحقق آن فراهم می‌کند. در ایالات متحد آمریکا<sup>۱۱</sup> هنگامی که درخواستی تعداد آرای لازم را به‌دست آورد، به دولت ارسال می‌شود. هنگامی که دولت در مورد این طومار تصمیم می‌گیرد، هر شهروندی آن را امضا کرده‌است پاسخ به نامه الکترونیکی خود را دریافت می‌کند (Bershanskaya, & Andrei Chugunov, 2013, p. 1). بطور مثال، سایت «ما مردم»<sup>۱۲</sup> یک سایت دولتی با تعهدی دولتی بود که دولت اوپاما برای ثبت عریضه‌های مردم تاسیس کرده و متعهد شد عریضه‌هایی که بتوانند در مدت زمانی مشخص، «آستانه» یا تعداد قابل توجهی امضا را جلب کند را عملی کرده یا در صورت هرگونه معذوریت (همچون عدم امکان، مصلحت خاص، و...) با ارائه یک پاسخ رسمی علت عدم امکان اجرای آن را اعلام کند.

<sup>۹</sup> Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

<sup>۱۰</sup> Petition

<sup>۱۱</sup> بر اساس گزارش سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۸، شاخص مشارکت الکترونیک آمریکا در رتبه پنجم جهان قرار دارد.

<sup>۱۲</sup> We The people

وب سایت «پارلمان مجازی ایران» را با هدف مشارکت گروه‌های ذی‌نفع در فرآیند قانونگذاری کشور در سال ۱۳۹۶ راه‌اندازی شد. این وب‌سایت به صورت سامانه‌ای تعاملی طراحی شده و مهم‌ترین طرح‌ها و لوایح مطرح در مجلس شورای اسلامی را در معرض قضاوت و اظهارنظر صاحب‌نظران قرار می‌دهد. گروه‌های مختلف از جمله فعالان بخش خصوصی می‌توانند با مراجعه به این وب‌سایت، نظرهای خود را درباره طرح‌ها و لوایحی که در صحن یا کمیسیون‌های مختلف مجلس در حال بررسی است به نمایندگان اعلام کنند.<sup>۱۳</sup>

### ۳-۲ مشارکت شهروندان در فرآیند تصمیم‌گیری

«تصمیم‌گیری الکترونیکی» سومین سطح از مدل مشارکت الکترونیک است که همچنان یک چالش اساسی باقی‌مانده است. تصمیم‌گیری الکترونیکی اشاره دارد به فرآیندی که در آن مردم ایده‌های خود را به فرآیندهای تصمیم‌گیری ارائه می‌نمایند. دو نمونه از تصمیم‌گیری‌های الکترونیکی شامل (۱) رای‌گیری مستقیم از طریق سیستم‌های امن و (۲) شناسایی گزینه و پیشنهادهاى ارجح (همه پسندیدند) از طریق رتبه‌بندی آنها به واسطه ابزار «موافقم / مخالفم / مثبت یا منفی» رسانه‌های اجتماعی است. در حالیکه سیاست‌گذاری نتیجه منطقی فعالیت‌های مشارکتی مردم است، تهیه و تدارک اطلاعات و رایزنی هر دو نمونه‌های مشارکت محسوب می‌شوند که ارزشی برابر به خودی خود دارند. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که پیشرفت در تصمیم‌گیری مشارکتی با پیشرفت در رایزنی عمومی در ارتباط نزدیک است.

در برخی کشورها مانند برزیل، آمریکا، انگلستان و فنلاند و فرانسه مشارکت فعال مردم در اصلاح طرح‌ها و لوایح از طریق وب‌سایت مجلس یا ارائه پیشنهاد جدید در حوزه قانونگذاری دیده شده که نشان از حد بالای مشارکت مردم در قانونگذاری است. این بخش هنوز در ایران جنبه عملیاتی موثر به خود نگرفته است هرچند ابزار الکترونیک آن تا حدودی فراهم شده است.

پورتال مجلس انگلستان هر سه بعد مشارکت الکترونیک را در یک فرآیند تجمیع کرده است. در سایت رسمی دولت انگلستان<sup>۱۴</sup> صفحه‌ایی تحت عنوان صفحه مشارکت<sup>۱۵</sup> وجود دارد. پیش نویس‌ها و کلیه اسناد و اطلاعات مرتبط به آن برای رایزنی عموم مردم و دستیابی به بازخوردهای سازنده و آگاهانه را در صفحه مشارکت بخش اختصاصی مشورت<sup>۱۶</sup> منتشر می‌گردد. سپس نظرات نمایندگان در صورت بازخورد منتشر می‌شود و هر

<sup>۱۳</sup> ایران با رتبه ۱۴۹ در میان ۱۹۳ کشور عضو سازمان ملل متحد قرار گرفته است و میزان پیشرفت در مرحله اول و دوم به ترتیب ۲۱.۷ و ۲۹.۴ درصد و در مرحله سوم همچنان صفر درصد می‌باشد. در طبقه‌بندی کشورها از منظر شاخص مشارکت الکترونیک، کشور ایران در طبقه کشورهای با مقدار شاخص کم قرار گرفته است که نشان از جایگاه بسیار نامناسب در مقایسه با سایر کشورهای منطقه است.

<sup>۱۴</sup> www.gov.uk

<sup>۱۵</sup> Involve

<sup>۱۶</sup> Consultation

گونه تغییر در سیاست مورد مذاکره به عنوان نتیجه‌ایی از رایزنی انجام شده، توضیح داده می‌شود. چنین رویکردی به مشارکت الکترونیک، منجر به گسترش دامنه و مفهوم تصمیم‌گیری مشارکتی خواهد شد (OSCE, 2016, p. 41).<sup>۱۷</sup> فرانسه از نمایندگان مجلس دعوت می‌کند تا مشکلی را که مشاهده کرده‌اند را به همراه راه‌حلهایی که فکر می‌کنند می‌توانند در قانون مدون شوند، در یک ویدئو با توضیحات کوتاه منتشر می‌کنند. سپس شهروندان بازخورد و پیشنهادهای خود را بارگذاری می‌کنند و می‌توانند به کسانی که احساس می‌کنند بهترین راه‌حل را ارائه داده‌اند، رای دهند. این نرم‌افزار نتایج را تلفیق می‌کند و میزبان مناظره عمومی بین نمایندگان مجلس و شرکت کنندگان است، پس از آن نماینده مجلس بر اساس نتایج، لایحه ای را در مجلس پیشنهاد می‌کند (Agora, 2015, p. 15).

از نظر پارلمان‌ها، بزرگ‌ترین مزیت ابزارهای دیجیتالی، ایجاد توانایی آگاهی‌بخشی به شهروندان درباره سیاست و تقنین (۷۴ درصد) و نحوه کار پارلمان (۶۴ درصد) است. استفاده از ابزارهای دیجیتالی برای افزایش مشارکت و تعامل شهروندان در فرآیندهای سیاسی نیز اهمیت دارد، اما برای تحقق این امر تنها رعایت موارد فنی حائز اهمیت نیست، بلکه نیازمند پشتیبانی از سوی بالاترین سطوح نهادهاست (Inter-parliamentary Union, 2018, pp. 12-16; OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), 2003, p. 10)

اگرچه امروزه بسیاری از کشورها از پتانسیل فناوری اطلاعات و ارتباطات برای حمایت از مشارکت شهروندان در فرآیندهای دموکراتیک بهره می‌گیرند و مبلغ زیادی از پول را در پیش‌بینی سرمایه‌گذاری می‌کنند، اما در ارزیابی این تلاشها توجه مناسبی نداشته‌اند (Loukis, & Xenakis, 2008, ICDIM.2008.4746839). با این وجود، تنها ۳۸ کشور از ۱۹۳ کشور عضو سازمان ملل (۲۰ درصد) نشان داده‌اند که نتایج رایزنی الکترونیک در تصمیمات سیاستی جدید، تنظیم مقررات و طراحی خدمات جدید موثر بوده است. کشورهای بیشتری (۵۳ کشور) از ابزارهای رایزنی الکترونیکی حداقل در یکی از ابعاد بهره برده‌اند اگرچه چنین استفاده‌ایی لزوماً منتج به ایجاد یک تغییر واقعی و تطبیق یک مقررات جدید نشده‌است و با وجود رشد قابل ملاحظه در رایزنی‌های الکترونیکی، بسیاری از جلسات تصمیم‌گیری همچنان به‌اندازه کافی برای فرآیندهای سیاست‌گذاری سازماندهی نشده‌اند. در بسیاری از موارد، چگونگی برنامه‌ریزی و انجام مذاکره بر خط قابل تشخیص نبوده و همچنین هدف از انجام آن و نتایج آن شفاف نبوده‌است (سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، ۱۳۹۸).

۳. نقش مشارکت الکترونیکی مردم در جنبه‌های مختلف تقنین

دموکراسی و اعمال حق حاکمیت توسط مردم به‌صورت مستقیم، اصل اولی در مردمسالاری است و شهروندان به‌عنوان اصیل در یک حکومت دموکراتیک باید در فرآیند تعیین سرنوشت خود مشارکت نمایند و نمی‌توان به بهانه «نمایندگی» حق مشارکت را از آنها سلب نمود. بیشتر نویسندگان معتقدند که اصول دموکراسی مشارکتی

مستلزم این است که مردم متأثر از یک پیشنهاد تقنینی مورد مشورت در مورد آن قرار بگیرند و خواهان آن باشند که نظراتشان قبل از اینکه آن سیاست تقنینی وضع گردد، مورد بررسی قرار گیرد. با این رویکرد جدید، قوانین توسط عموم مورد احترام قرار می‌گیرد و ارزششان را در جامعه از دست نمی‌دهند و برای حکومت نیز آسان‌تر خواهد بود که قوانینی که مورد احترام اکثریت است را به اجرا بگذارد (Mzimakwe, 2010, p. 503).

این قوانین ناشی از درک صاحبان قدرت از وجدان جمعی می‌باشد که البته مقدمه لازم برای تشکیل این وجدان جمعی، وجود فضایی منطقی و برابر در گفتگوهای چند جانبه میان شهروندان با یکدیگر و با زمامداران است (حبیب‌نژاد، ۱۳۹۴، ص ۹۳). اگرچه مقامات و رهبران کشورها ارزش مشارکت عمومی برای تنوعی از اهداف، فرآیندها و تصمیمات مورد شناسایی قرار داده‌اند، اما آنها رویه واحدی در طراحی فرآیند مشارکت برای دستیابی به نتایج مطلوب ندارند. کشورها تجربه‌های متفاوتی را در مورد مشارکت الکترونیکی شهروندان دارند. این مشارکت شهروندان در حوزه‌های گوناگونی متصور است از مرحله وضع مقررات تا اجرای آن و تا فرآیند نظارتی بر امور. در اینجا به بررسی مشارکت الکترونیکی مردم در فرآیند قانونگذاری در مراحل پیش از وضع مقررات و در حین وضع مقررات و پس از وضع اولیه مقررات با نگاهی تطبیقی به مواضع کشور ایران در این مقولات می‌پردازیم:

### ۱-۳ مشارکت الکترونیکی در مرحله پیش از وضع مقررات

مشارکت در این مرحله ناظر بر اقداماتی است که منجر به وضع مقررات می‌گردد. قالب این قسم از مشارکت در شکل ابتکار شهروندی<sup>۱۸</sup> نمایان می‌گردد (OSCE, 2016, p. 5). این ابتکار دو صورت دارد:

(۱) ابتکار تقنینی؛<sup>۱۹</sup> ابتکار شهروندان به شکل طرح یک پیشنهاد مقررات‌گذاری است که غالباً منجر به برگزاری فرآیندوم در خصوص یک موضوع می‌گردد (Breuer, 2007, p. 9).

(۲) ابتکار دستور کار؛<sup>۲۰</sup> گاهی پیشنهاد یا تقاضای سیاست‌گذاری عمومی از سوی مردم است که تصمیم‌گیری در مورد آن به مقامات سیاسی واگذار می‌شود و آنها می‌توانند تصمیم بر رد یا پذیرش یا بر رای عمومی بگیرند (Bardazzi, & Caramaschi, 2017, p. 2).

آغاز هر دوی این فرآیندها غالباً با جمع‌آوری امضا به ابتکار خود شهروندان است که یا به شکل حضوری یا به طریق آنلاین صورت می‌گیرد. در ایالات متحده آمریکا همانطور که قبلاً اشاره شد از طریق به صورت

<sup>۱۸</sup> Citizens initiatives

<sup>۱۹</sup> Legislative initiative

<sup>۲۰</sup> Agenda initiative

الکترونیکی مردم توان مشارکت در امور تقنینی دارند. در فنلاند نیز از این طریق ساکنان دارای حق رای شهر می‌توانند در سایت مجلس، طرح پیشنهاد نمایند و البته مجلس موظف است با هر تصمیمی، پیشنهاددهندگان را از تصمیم خویش مطلع سازد (Büchi, 2011, p. 213).

شیوه‌های گوناگون مرتبط با دموکراسی نمایندگی با انواع مختلف ابتکارات در کشورهای دنیا وجود دارد که در صورت استفاده از ابزارهای دموکراسی مستقیم به‌عنوان ابزار واکنشی آنلاین و انفعالی (زمانی که در اختیار شهروندان برای رای دادن در مورد پیشنهادات یا تصمیمات مقامات دولتی فراهم می‌شود)، آنها می‌توانند به عنوان مکمل نمایندگی توصیف شوند. از سوی دیگر، زمانی که آنها فعالانه عمل می‌کنند (زمانی که شهروندان پیشنهادهایی برای در دستورکار قراردادت داشته‌باشند)، می‌توانند جایگزین دموکراسی نمایندگی باشند، چرا که شهروندان نقش قانونگذار را بر عهده می‌گیرند. در مجموع ابتکارات الکترونیکی به شیوه نوین، اجازه باز کردن راه‌های مکمل برای مشارکت در تصمیم‌گیری فراتر از انتخاب صرف نمایندگان را می‌دهد و توسعه و حمایت از ایده‌ها از پایین به بالا را تشویق می‌کند (Beramendi, & Others, 2008, pp. 80-83).

از آثار مثبت این ابتکارات آنلاین آن است اگرچه جنبه الزامی نیز ندارد ولی از آن جهت که معمولاً با امضا و حمایت شمار زیادی از شهروندان همراه است، می‌تواند در جهت‌دهی کلی به سیاستها و مقررات‌گذاری‌ها موثر واقع شود. همچنین موجب گسترش فرهنگ مذاکره میان مردم و نمایندگانشان می‌انجامد و می‌تواند با رساندن آنها به درکی مشترک امکان تعامل دو سویه و و پذیرش تصمیم‌ها از سوی مردم و یا اقناع بهتر شهروندان در صورت عدم‌پذیرش وجود دارد علی‌الخصوص زمانی که جمع‌آوری امضا به‌صورت آنلاین باشد، اگرچه امکان تغییر ماهیت پیشنهاد پس از مذاکرات وجود دارد.

در ایران، طرح مشارکت مستقیم شهروندان در امور قوه مقننه (به شماره ثبت ۵۵۴): ماده واحده - پس از ماده ۲۳۸ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، یک مبحث به شرح زیر الحاق و شماره مبحث و مواد بعدی اصلاح می‌شود: مبحث ششم - مشارکت مستقیم شهروندان ماده ۲۳۹ - هرگاه پانصد هزار نفر از واجدین شرایط در انتخابات مجلس شورای اسلامی، درخواستی مبنی بر تصویب قانون در یک موضوع خاص را امضاء کنند، هیأت رئیسه مکلف است طرحی در خصوص آن موضوع تهیه و ترتیبی اتخاذ کند تا طرح فوق در دسترس نمایندگانی که تمایل به امضای آن دارند قرار گیرد. اسامی نمایندگان امضاءکننده به‌صورت برخط و از طریق پایگاه‌های الکترونیکی مربوطه در معرض مشاهده عموم قرار خواهد گرفت.

## ۲-۳ مشارکت الکترونیکی شهروندان در حین وضع مقررات

اگر تمرکز بر روی فرآیند و نه صرفاً بر اهداف باشد، تلاش‌ها برای تعمیق دموکراسی به سمت گسترش فرآیندهای مشورتی است یعنی توسعه گفتگوهایی که در آن دیدگاه‌های مختلف مورد توجه و احترام قرار

گیرند. در این حالت از سازوکارهایی مانند مباحثات عمومی آنلاین و کمپین‌هایی که در طول ابتکارات و فرآیندوم، فعالیت آنلاین دارند، مورد توجه قرار می‌گیرد (Schiller, 2011, p. 63).

در برخی کشورها مشورت در مرحله پیش از تصویب مقررات الزامی است. چنانکه طبق قانون مجارستان، نهادهای حاکمیتی موظفند که پیش‌نویس مقررات را بر صفحات اینترنتی‌شان همراه با توضیحات اضافی در مورد پیش‌نویس و دیگر اسناد ضروری قرار دهند (Council of Europe, 2016, p. 6).

از رایج‌ترین روش‌هایی که امروزه کشورها از طریق آن مشورت الکترونیکی با شهروندان را در حین وضع مقررات میسر می‌سازند را می‌توان به روش مناظرات و نشست‌های عمومی، و مشاوره مکتوب اشاره نمود.

در روش مناظرات و نشست‌های عمومی، که هدف آن جمع‌آوری نظرات عمومی و تبادل اطلاعات در مورد مسائل و مقررات است قبل از اینکه تصمیمی اتخاذ شود (OSCE, 2016, p. 8). به‌طور مثال طبق قانون اساسی آفریقای جنوبی، تصویب مقررات را پیش از اینکه مقرره پیشنهادی برای عموم منتشر شده‌باشد، ممنوع می‌داند. نسخه کامل پیش‌نویس به میزان قابل توجهی کپی برای توزیع به‌صورت نرم‌افزاری و سخت‌افزاری برای اظهارنظر عمومی در دسترس آنها قرار می‌گیرد. پیشنهادات چه به صورت آنلاین چه مکتوب و یا شفاهی ثبت و ضبط می‌گردد و در قالب نرم / سخت در سایت‌های تعیین شده قابل دسترسی خواهد بود و پس از آن، در مورد نتایج تصمیمات گرفته‌شده توسط مجلس در همین سایت‌ها اطلاع‌رسانی می‌شود (Mzimakwe, 2010, p. 46).

شیوه جدیدتر الکترونیکی که امروزه در بسیاری از کشورها به منظور بهره‌مندی بیشتر و کیفی‌تر از نظرات عمومی در پیش گرفته شده‌است، روش مشاوره‌های مکتوب است. در ارمنستان بازه زمانی ۱۵ روز پس از انتشار آنلاین پیش‌نویس قوانین، برای دریافت نظرات و پیشنهادات عموم بصورت مکتوب تعیین شده‌است (Council of Europe, 2016, p. 17).

در آذربایجان کلیه نهادهای تقنینی بایستی بر روی وب‌سایت‌هایشان یا از طریق رسانه‌های جمعی اطلاعاتی را در مورد آغاز یک مشورت مکتوب در مورد پیش‌نویس قوانینی که آماده کرده‌اند، منتشر نمایند. پس از گذشت از مهلت نظردهی در سایت، مقامات توجیهات خود را در رد یا قبول پیشنهادات در همان سایت ارائه خواهند نمود. در بسیاری از کشورها، پیشنهادهای مشاوره آنلاین در سطح ملی نهادینه شده و دسترسی فراهم است (Inter-parliamentary Union, 2018, pp. 37-40).

### ۳-۳ مشارکت الکترونیکی پس از وضع اولیه مقررات

در این مرحله مشارکت شهروندان پس از تصویب اولیه مقررات است. تصویری که به معنای خاتمه کار نیست، بلکه حتی پس از تصویب هم امکان اعمال نظر شهروندان وجود دارد. تاثیرگذاری در این مرحله از طریق فرآیندوم صورت می‌گیرد. فرآیندوم به معنای مراجعه مستقیم به آرای عمومی است. در رایج‌ترین شکل آن، یک سوال یا موضوع توسط نهاد تصمیم‌گیر در قالب برگه رای به شهروندان برای تصویب ارائه می‌شود و آن فرآیندوم

تقنینی است (Crowley, 2008, p. 1). تفاوت این شکل از اقدام با ابتکار عام شهروندان در پیشنهاد وضع قوانینی که ممکن است منتهی به رای عمومی شود، این است که در همه پرسی، ابتکار مراجعه به شهروندان به پیشنهاد نهاد تصمیم‌گیر است اما در ابتکار، پیشنهاد مراجعه با مردم رای‌دهنده است (رستمی، ۱۳۸۷، ص ۱۸۲). شکل دیگر همه پرسی به شهروندان اجازه می‌دهد که بتوانند قوانینی را که توسط نهاد تصمیم‌گیر پیشنهاد و تایید می‌شود را متوقف کنند و تصویب آن را به رای عمومی بگذارند. چنین رفتاری را فراندوم لغو یا وتوی عمومی<sup>۲۲</sup> می‌نامند (Breuer, 2008, p. 14).

در برخی شهرهای آمریکا به شهروندان اجازه داده می‌شود در خصوص مقررات محلی تصویب شده، در سایت‌های مرتبط برای برگزاری یک فراندوم تصمیم‌گیری کنند. قابل توجه است که رعایت حدنصاب تعداد امضاها در مهلت تعیین شده، ضروری است (Matsusaka, 2002, p. 4). طومارهای آنلاین روند رو به رشدی را تجربه می‌کنند. طومارهای آنلاین معمولاً عمومی هستند و همه شهروندان می‌توانند امضاء کنند. آنها همچنین اغلب در کمپین‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرند. برخی رویه‌ها از ارتباطات چندجانبه استفاده می‌کنند که امکان بررسی پیش‌نویس‌های مشارکت‌کنندگان را فراهم می‌کند (Panizza, 2016, p. 58-60).

اگرچه مشارکت در کشورهای مختلف به شدت وابسته به نظام قانونگذاری کشور و متاثر از قوانین ناظر بر تشریفات قانون‌گذاری به خصوص آیین‌نامه داخلی مجلس است. اما از برآورد مطالعه این بخش، مجموعاً ۸ شیوه مشارکت در فرآیند قانونگذاری دیده می‌شود:

ارتباط مستقیم میان شهروندان و نمایندگان؛

ابتکارات قانونگذاری مردمی؛

بهرهمندی از مشاوره غیررسمی؛

حضور شهروندان در کمیسیون و جلسات غیرعلنی؛

مشارکت فعال در تهیه پیش‌نویس؛

ارائه متن پیشنهادی قانون جهت اعلام نظر؛

اعلام و اخذ نظر عمومی (Barotanyi, 2008, p. 356).

---

Abrogative referendum <sup>''</sup>

Popular Veto <sup>''</sup>

## نتیجه گیری و پیشنهادات

نتایج پایش تعاملات پارلمان‌های کشورهای مختلف با مردمان آن کشور، نشان از رشد روزافزون فعالیت‌های مشارکت الکترونیک در سطح جهان دارد. این رشد روزافزون از طرفی معلول عرضه هرچه بیشتر اطلاعات کشور از طریق کانال‌های دیجیتالی به خصوص در قالب داده‌های باز و از طرف دیگر به واسطه افزایش فعالیت‌های رایزنی الکترونیکی توسط سازمان‌های عمومی در کلیه سطوح با استفاده از فرصت‌های شبکه‌ای رسانه‌های اجتماعی بوده‌است که اثرات آن در مقبولیت عام و نیز کارایی و به روز بودن و تناسب با نیازهای جمعی مقررهای پارلمان‌ها هویدا می‌گردد. سیستم تقنینی جمهوری اسلامی ایران، هرچند در این مسیر گام‌هایی پیموده است، اما واکاوی طرق ارتباطی مردم با آن نهاد به طور عام و نمایندگان فعلی هر دوره به طور خاص، نمایان‌گر وجود کاستی‌های چشم‌گیر در این مسیر است. مطالعه‌ی هرچند اجمالی درصد همراهی اراده‌ی جمعی با مصوبات و طرح‌ها و میزان تاثیرپذیری روند تصویب یک طرح و لایحه از خواست مردمی و اظهارات کارشناسان غیر موثر در پارلمان، به آسانی ناچیزی تعامل این نهاد با مردم را آشکار می‌سازد که در صورت بی توجهی بدان، فقدان پایگاه مردمی و در نتیجه تضعیف آن را در پی خواهد داشت. به قطع تبدیل نهاد نمایندگی از صورت فعلی به صورت نمایندگی فعال، زیرساخت‌های ویژه‌ی می‌طلبد که ضمن توجه به عدم انحصار در موارد گفته شده، چند نمونه از آن‌ها پیشنهاد می‌گردد:

جهت مدیریت استراتژی‌ها و موقعیت‌های موجود در مشارکت آنلاین، نیاز است تا مهارت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات نمایندگان مجلس افزایش یابد. زیرا یک سوی تمامی این مطالبات، آنها هستند.

افزایش پهنای باند، بهینه‌سازی زیرساخت‌های ابزارهای الکترونیکی جهت مشارکت، گسترش فرهنگ مشارکت الکترونیکی و چگونگی استفاده از ابزارهای الکترونیکی در سطح جامعه.

اندازه‌گیری استفاده واقعی از ابزارهای مشارکت الکترونیکی و ارزیابی بازخوردهای مردم در سطح مشارکت الکترونیکی هنوز به صورت چالشی است که ساختار دقیقی نسبت به تطبیق ماهیت نظام سیاسی کشور مورد مطالعه با روندهای تصمیم‌گیری ایجاد نموده‌است.

اگرچه از کشوری به کشور دیگر ممکن است پیاده‌سازی فعالیت‌های مشارکتی تجربه‌های متفاوتی را ایجاد کند اما کلیه کشورها می‌توانند با سهیم بودن در سطح رایزنی الکترونیکی در تصمیم‌گیری مشارکتی پیشرفت نمایند. بدیهی است که انواع مختلف مذاکرات و همکاری‌های آنلاین بخش جدانشدنی از فرآیند تصمیم‌گیری است اما دسترسی و استفاده از فناوری اطلاعات برای قدرت بخشیدن به مردم شامل اقشار آسیب‌پذیر امری ضروری است.



بنابراین، از اهداف اولیه کشورها می‌بایست تامین دسترسی با کیفیت به فناوری اطلاعات و ارتباطات و آموزش حق دسترسی به اطلاعات و چگونگی استفاده از این حق بوسیله ابزارهای الکترونیکی به منظور بهره‌مندی کامل از منافع مشارکت الکترونیک باشد.

حداکثر سازی استفاده از ابزارهای موجود مشارکت الکترونیک و افزایش ظرفیت نهاد برگزارکننده آن به منظور استفاده از نتایج مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری‌ها می‌بایست به‌عنوان یک هدف استراتژیک برای مدیریت نوآوری عمومی در کلیه کشورهای جهان مدنظر گرفته شود.

در کشور ایران قانون حق دسترسی به اطلاعات به‌عنوان پیش‌نیاز اساسی در موضوع مشارکت الکترونیک در سال ۱۳۸۸ تصویب شده است. اما به دلیل عدم وجود ضمانت‌اجرائی لازم و عدم نظارت دوره‌ای دستگاه‌های اجرایی عملاً استفاده از ابزارهای الکترونیکی، کارآمدی لازم را ندارد.

اگرچه برخی دستگاه‌های حکومتی از ابزارهای شبکه‌های اجتماعی جهت ارتباط با مخاطبین و شهروندان و مشارکت دادن آنها در نظرسنجی‌های دوره‌ای انجام می‌شود اما همچنان اقدامات بیشتری در جهت ترغیب مشارکت مردم نیاز است بخصوص در سطح مشارکت الکترونیکی در فرآیند تصمیم‌گیری.

سایت مجلس از سال ۱۳۹۸ بروزرسانی لازم را ندارد. به‌طور مثال، در لایحه بودجه متعلق به سال ۱۳۹۸ هنوز امکان رای دهی وجود دارد با اینکه تاریخ آن به اتمام رسیده‌است. به جز چند موردی هیچ طرح و لایحه جدیدی بارگزاری نشده و به نظر می‌رسد ابزار سایت در مجلس، صرفاً یک وسیله‌ای که به لحاظ شکلی صرفاً طراحی شده است و هیچ عملکرد واقعی ندارد و لذا انتظار می‌رود مدیریت پیام‌های ایمیل به شیوه‌ای پاسخگو تغییر یابد و علاوه بر اسناد قانونی، باید مشروح جلسات و تغییرات مطرح شده بر روی طرح‌ها و لوایح و ... نیز در این سایت قابلیت دسترسی داشته باشد تا قابلیت رای دهی بخصوص آنلاین در آن وجود داشته باشد و سطح مشارکت الکترونیکی مردم در حوزه تصمیم‌گیری قوانین گسترده‌تر گردد.

## فهرست منابع

- حافظ‌نیا، محمدرضا (۱۳۹۰). جغرافیای سیاسی فضای مجازی، تهران، سمت.
- حبیب‌نژاد، سیداحمد (۱۳۹۴)، وجدان جمعی، نیروی سازنده قانون اخلاقی، فصلنامه تخصصی دین و قانون، ش. ۸.
- رستمی، ولی (۱۳۸۷)، مشارکت مردم در قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه حقوق، دوره ۳۸، ش. ۱.
- سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی (۱۳۹۸)، آمار حوزه فناوری اطلاعات.
- <https://opendata.cra.ir/Dashboard/96954f32-1b4c-4cb2-a18b-e8c986288bb6?e=false&vo=viewonly>
- عاملی، سعیدرضا؛ حسینی، حسین (۱۳۹۱)، دوفضایی شدن آسبها و ناهنجاری‌های فضای مجازی: مطالعه تطبیقی سیاست‌گذاری‌های بین‌المللی، فصلنامه تحقیقات فرهنگی، ش. ۱.
- عباسی قادی، مجتبی؛ خلیلی کاشانی، مرتضی (۱۳۹۰)، تاثیر اینترنت بر هویت ملی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- فتحیان، محمد؛ مهدوی‌نور، سیدحاجم (۱۳۸۶)، پیش‌به‌سوی جامعه اطلاعاتی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- کاستلر، مانوئل (۱۳۸۲)، عصر اطلاعات، ظهور جامعه شبکه‌ای، ج ۳، تهران، طرح نو.
- مجتهدزاده، پیروز (۱۳۹۲)، ژئوپولیتیک فضای مجازی، تهران، دانشگاه آزاد اسلامی.

- محسنی، فرید: قاسم زاده، فریدون (۱۳۸۵)، حریم شخصی در فضای مجازی با تکیه بر حقوق ایران، فصلنامه شریف، ش. ۳۴.
- میردامادی، محسن (۱۳۸۰)، فضای سایبرنتیک به مثابه فضای شهری (پایان نامه کارشناسی ارشد)، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران.
- هانفه مهدی (۱۳۸۸)، چالش‌ها و چشم‌اندازهای امنیت در فضای مجازی، دو ماهنامه توسعه انسانی پلیس، ش. ۲۲.
- Agora, Brief (2015), Citizen Engagement Through Ict.
- Alonso, Ángel I. (2009), "E-participation and Local Governance: A Case Study", Theoretical and Empirical Researches in Urban Management, V. 3.
- Bardazzi, E.; Caramaschi, O. (2017), Italian And European Citizen' initiative: challenges and opportunities, LUISS School of Government. available in: <https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files>
- Barotanyi, B. (2008), E-Recht – "Law Making in a Contemporary Way", Journal of Law and Technology, V. 1.
- Beramendi, V. Ellis, A.; Kaufman, B.; Kornblith, M.; LeDuc, L.; McGuire, P.; Schiller, T.; Svensson, P. (2008).
- Bershadskaya, A. (2007), Institutions of direct democracy and accountability in Latin America's presidential democracies, Journal Democratization, V. 14, issue 4.
- Breuer Direct democracy: the International IDEA handbook, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Breuer, A. (2008), The problematic relation between direct democracy and accountability in Latin America: evidence from the Bolivian case, Bulletin of Latin American Research, V. 27, issue 1.
- <https://agora-parl.org/resources/library/agora-brief-citizen-engagement-through-ict>
- Büchi, R. (2011), Local popular votes in Finland – procedures and experiences, in Schiller, T, Local direct democracy in Europe, Springer Science & Business Media.
- Carman, C. (2010), "The Process is the Reality: Perceptions of Procedural Participatory Democracy", Political Studies, V. 58
- Council of Europe (2016), Civil Participation in Decision Making in the Eastern Partnership Countries, France.
- Crowley, S. (2008), Iowa Local Government Initiative and Referendum. Available in: [https://www.legis.iowa.gov/DOCS/LSA/Legis\\_Guide/2009/LGLSL054.PDF](https://www.legis.iowa.gov/DOCS/LSA/Legis_Guide/2009/LGLSL054.PDF)
- Horan, T. (2004), Introducing E-GOV: History, Definitions, and Issues. Communications of the Association for Information Systems, V. 15.
- Inter-parliamentary Union (2018), "World e-Parliament Report 2018", Geneva – Switzerland.
- Komito, Lee (2005), "e-Participation and Governance: Widening the Net", The Electronic Journal of e-Government, V. 3.
- Lindner, R.; Riehm, U. (2011), "Broadening Participation Through E-Petitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament", Policy and Internet, V. 3.
- Lippa, Barbara, Steffen Albrecht; Niels Kohlrausch (2008), "eParticipation-Electronic Participation of Citizens and the Business Community in eGovernment", Study on Behalf of the Federal Ministry of the Interior, Division IT 1.
- Loukis, E.; Alexandros Xenakis (2008), Evaluating Parliamentary e-participation, 3rd International Conference on Digital Information, Management, ICDIM 2008. 806 812.10.1109/ICDIM.2008.4746839
- Lyudmila, Andrei Chugunov; Dmitrii Trutnev (2013), "E-participation Development: A Comparative Study of the Russian, USA and UK E-petition Initiatives", ACM International Conference Proceeding Series. 10.1145/2591888.2591900.
- Matsusaka, j. (2002), The initiative and referendum in American cities: Basic patterns. available in: [http://www.bcf.usc.edu/~matsusak/Papers/Matsusaka\\_Cities\\_I\\_and\\_R\\_Almanac.pdf](http://www.bcf.usc.edu/~matsusak/Papers/Matsusaka_Cities_I_and_R_Almanac.pdf)
- Mzimakwe, T (2010), Public participation and engagement in local governance: A South African Perspective, Journal of Public Administration, V. 45, issue 4.

- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development ((2003), "Engaging Citizens Online for Better Policy-making", Policy Brief, Paris: OECD. -
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development (2004), "Promise and Problems of e-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement", Paris: OECD. -
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). -
- OSCE, (2016), Implementing citizens' participation in decision making at local level, -
- Organization for Security and Co-operation in Europe. -
- Panizza, R. (2016). "Potential and Challenges of e-participation in the European Union", -
- Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament, -
- Available at: <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses> -
- Patil, R. S. (2010), A Study of Progress, Development and Strategy of Government -
- Organization Regarding E-Governance in MAHARASHTRA State with Special Reference -
- to NASHIK District (Thesis for the Degree of PHD). University of Pune. -
- Schiller, T. (2011), Local direct democracy in Germany – varieties in a federal state, in -
- Schiller, T. Local direct democracy in Europe, Springer Science & Business Media. -
- Sheldon, J. B. (2011), Deciphering Cyber power: Strategic Purpose in Peace and War, -
- Strategic Studies Quarterly. -
- Timmers, P. (2007), "Agenda for eDemocracy – an EU perspective", European -
- Commission. -
- United Nations (2010), "United Nations E-Government Survey 2010", New York, United -
- Nations. -
- United Nations (2016), UNITED NATIONS E-GOVERNMENT SURVEY 2016, New York, US: -
- United Nations. -
- [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) -

