تورم قانـــــــون و چالـــش نمایندگی



محمدهادی محمودی

سرپرست گروه مطالعات بنیادین حکومتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

۱.

از آغاز مجلس یازدهم تاکنون، به طور میانگین تقریباً روزی یک طرح یا لایحه در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است؛ آماری بی‌سابقه در تاریخ مجلس که حکایت از وَلَع قانون در نظام حکمرانی ما دارد. در عین حال، نظام حکمرانی ما تورم سیاست و قانون و سند و چشم‌انداز دارد، مجموعه دستورهای سامان‌بخشی که اکنون خودِ سامان دادن به آن‌ها، شناخت عام و خاص و مطلق و مقید و ناسخ و منسوخشان، تشخیص همپوشانی‌ها و تداخل‌ها و تعارض‌هایشان، جادادنشان در یک نظام حکمرانی سازوار یا خلاصی از عوارضشان، مسئله‌ای است دشوار. آن ولع و این تورم البته به هم ربط دارند. می‌توانیم با وام گرفتن از علم پزشکی، این وضعیت را به بیماری «BED» تشبیه کنیم. «BED» مخفف Binge Eating Disorder یا اختلال

پرخوری، اختلالی عصبی است که فرد در آن دچار ولع خوردن می‌شود و تا حد اشباع می‌خورد، اما راضی نمی‌شود و گاهی احساس شرم هم می‌کند. نمی‌خواهم به یك تطابق کامل میان زمینه‌ها و نشانه‌های این بیماری با وضعی که داریم برسیم، جز اینکه در هر دو، نحوی اشتهای کاذب، ناشی از پیام‌های نادرست سیستم عصبی در کار است. گرچه درست نمی‌دانیم سیستم عصبی نظام حکمرانی ما دقیقاً چطور کار می‌کند، اما عجالتاً می‌دانیم که پیام ولع قانون به ارکان حکمرانی ما می‌فرستد و با وجود این ولع، اینکه قانون چیست و چطور وضع و اجرا می‌شود و ما کجا به چه قانونی احتیاج داریم، مسئله‌ای ثانوی است، اولاً باید قانون بگذاریم.

قانونگذاری بدون مسئله‌شناسی تیر در تاریکی است. بسیاری طرح‌های پیشنهادی اعلام وصول شده در مجلس فاقد توضیحی قانع کننده راجع به ضرورت خویشند و می‌خواهند قدرت چانه‌زنی در مجلس و خارج از مجلس را جایگزین این توضیح کنند. اظهارنظرهای کارشناسی در مرکز پژوهش‌ها نیز عمدتاً ورودی به مسئله‌شناسیِ طرح‌ها نمی‌کنند، بلکه بیشتر با فرض پیشنهادِ طرح، به ارزیابی آثار حقوقی و اقتصادی و فرهنگی و ... آن می‌پردازند. گاه حتی نهادهای تخصصی مرتبط با یك موضوع نیز درك روشنی از مسئله‌ای که در صدد قانونگذاری برای آنیم ندارند. مجموعه‌ای از این کاستی‌ها را در نمونه‌ی «طرح صیانت» و

ماجراهای قبل و بعد از آن می‌توان دید. کُمِیت نظام حکمرانی ما در مسئله‌شناسی به جد می‌لنگد و برای آن کاری باید کرد. معمولاً «مسئله» را با «مشکل» یکی می‌گیریم. برشمردن دشواری‌هایی که در یک موضوع به چشم می‌آیند نمی‌تواند مستقیماً گویای مسئله‌ی آن موضوع باشد، مگر آنکه به زمینه یا زمینه‌های پیدایش آن‌ها، مؤلفه‌های آن‌ها، الگوی تکرارشونده‌ی آن‌ها و حدود آن‌ها پی ببریم. از آن به بعد است که می‌توانیم مدخلی برای ورود سیاست‌گذارانه به موضوع پیدا کنیم؛ بدون این مدخل مداخله‌ی ما خود منشأ بروز دشواری‌هایی جدید خواهد بود. همچنین تعریف مسئله بیشتر کاری «تألیفی» است تا «تحلیلی»، به بیان دیگر در مقام تعریف مسئله، همواره باید «دیدگاه» روشنی داشته باشیم نسبت به کلیت مسائلی که پیش رو داریم و «موضع»ی که در قبال آن‌ها می‌توانیم بگیریم، هر گونه داده‌ی تحلیلی با آهنربای چنین دیدگاهی جمع‌آوری می‌شود و با نخ همین دیدگاه به هم دوخته می‌شود و تصویری از یک مسئله‌ی سیاسی و استراتژی رویارویی با آن می‌سازد. این دیدگاه و موضع، همان دیدگاه و موضع ما در «حکمرانی» است.

«مسئله‌شناسی» مهمترین خدمتی است که مراکز کارشناسی می‌توانند به سیاستگذاری بکنند و اگر این مراکز خوب کار کنند شاید از اختلال BED در نظام حکمرانی ما کاسته شود، هرچند از میان رفتن چنین اختلالی به مجموعه‌ای از اصلاحات در ساختار و فرم حکمرانی و به ویژه قانونگذاری وابسته است. مراکز کارشناسی اما معمولاً ناتوان از «مسئله‌شناسی» اند و این ناتوانی را به موانع بیرونی نسبت می‌دهند. با این حال،

این ناتوانی به اصطلاحِ روانشناسان یک «ناتوانی آموخته شده» است، مراکز کارشناسی در مقام ارائه «خدمات» به سیاستگذاران کم‌کم شخصیت و تشخص لازم برای مسئله‌شناسی را از دست می‌دهند و می‌آموزند که تنها به این شیوه است که می‌توانند مشتریانشان را از خود راضی نگه دارند. قبول کارشناسی به عنوان خدمتی عرفی به سیاستگذاران است که مراکز کارشناسی را به این ناتوانی عادت می‌دهد.

صحبت از مسئله‌شناسی با سیاستگذاران مثل خوراندن داروی تلخ به بیمار است؛ مسئله‌شناسی با «نمی‌دانیم» شروع می‌شود و برای سیاستگذاری که به وجاهت قانونی جایگاه خود تکیه دارد سخت است هر بار بپذیرد اول‌قدمِ کار خود را ندارد و در آن، محتاج دیگرانی است که از وجاهت قانونی جایگاه آنان برخوردار نیستند. ماجرای درمان امیر منصور سامانی به دست زکریای رازی در «چهارمقاله»ی نظامی عروضی در این رابطه چقدر عبرت‌آموز است. کارشناسی کار خطیری است و نمی‌توان همواره آن را مسالمت‌آمیز برگزار کرد، اما اگر نفع عمومی ما در تحملِ تنش این کار باشد، هم کارشناسان و هم سیاستگذاران نباید از آن شانه خالی کنند.

همه‌ی این قصه‌ها را گفتیم تا معلوم شود در این نشریه که اولین شماره‌اش را در دست دارید دنبال چیستیم. آنچه وظیفه‌ی خود در دفتر مطالعات بنیادین حکمرانی می‌دانیم پیش از نسخه‌نویسی، مسئله‌شناسی است، این نشریه را به این بهانه شروع کردیم و عنوانش را «مسائل حکمرانی» گذاشتیم. «مسئله‌شناسی حکمرانی» البته کاری نیست که ما به تنهایی، با بضاعت اندک و عِدّه و عُدّه کمِمان،

مدعی انجامش باشیم؛ در سال‌های اخیر مراکز پژوهشی و اندیشکده‌های بسیاری به این منظور راه افتاده‌اند و با این حال هنوز اندر خم یک کوچه‌ایم. ما نیز در آن تاریکی گامی می‌زنیم و پس از لطف خدا، به همت و همراهی کارشناسان مرکز پژوهش‌ها، اندیشمندان سیاسی و نمایندگان مجلس امید گشایش داریم.

۲.

صدرِ مسائل امروز ما چیست؟ بایست تمایزی میان «مسئله‌ی روز» با «مسئله‌ی روزمره» بگذاریم. مسائل روزمره تکرارند و تمامی ندارند، اما مسائل روز منحصر به فرد و محدودند. اینکه دولت برای انجام وظائف و برنامه‌های خویش کسری بودجه دارد و باید از هزینه‌هایش کم کند و بر درآمدهایش بیفزاید مسئله‌ای نیست که امروز پیش آمده باشد، مسئله‌ی روزمره و همیشگی دولت است، اما اینکه دولت درگیر یک تحریم اقتصادی تمام‌عیار است که اگر نتواند بر آن فائق آید با مجموعه‌ای فراگیر از پیامدها در همه‌ی حوزه‌ها أعم از اقتصاد و سیاست و فرهنگ روبرو است یك مسئله‌ی روز است. دولت‌ها اولاً ناظر به مسائل روز تشکیل و سازماندهی می‌شوند و ثانیاً به مسائل روزمره می‌رسند، اگر جایی به عکس باشد، یعنی دولتی برای مسائل روزمره تشکیل شود و فهمی از مسائل روز و برنامه‌ای برای آن‌ها نداشته باشد به زودی زمینگیر می‌شود. مسائل روز توضیحی یکپارچه از موقعیت ما دارند و از این رو تعیین‌کننده‌ی ابعاد و حدود و اولویت‌ها و معنای مسائل روزمره‌اند.

دولت سیزدهم با پایین‌ترین مشارکت در انتخابات پس از انقلاب اسلامی ایران تشکیل شده است. این خبری ناگوار است که نه می‌توانیم انکارش کنیم و نه می‌توانیم به دلایل همیشگی افت مشارکت بازش گردانیم. اُفت کمّی مشارکت در این انتخابات را بایست ذیل دگرگونی کیفیت انتخابات در سپهر سیاسی خویش بفهمیم. اینکه مردم از کارنامه‌ی دولت ناراضی بوده‌اند یا سهم برخی گروه‌های سیاسی در انتخابات پایین بوده مسئله‌ای روزمره است، این میان تعیین‌کننده آن است که بیش از نیمی از واجدان شرایط رأی «توانسته‌اند» در انتخابات شرکت نکنند. این احتمال خطیر وجود دارد که بخش قابل توجهی از کسانی که در انتخابات شرکت نکرده‌اند، نخواسته باشند مخالفتشان را با سیاستی خاص یا حتی با جمهوری اسلامی نشان دهند، بلکه دولت را در کل امری نه چندان مهم در زندگی دیده باشند. اگر چنین باشد، «بی‌دولتی» صدرِ مسائل امروز ما است.

«بی‌دولتی» امروزی را نباید با آنچه در ادبیات کلاسیك علم سیاست آنارشیسم می‌خوانند یکی دانست. بی‌دولتی امروزی یك وضع مستقر است. امری سامان‌بخش در بی‌دولتی امروزی وجود دارد که دیگر دولت نیست، به بیان دیگر قدرتِ دولت را دارد و مسئولیت‌هایش را ندارد. این بی‌دولتی حتی ضرورتاً به معنای براندازی مستقیم دولت‌ها نیست، بلکه خود دولت‌ها هستند که کار بی‌دولتی را برعهده می‌گیرند و پیش می‌برند، به هوای آنکه «اندازه دولت» بزرگ است و زیان «دخالت دولت» در بسیاری موارد بیشتر از سودش است و با گفتارهایی چون خصوصی‌سازی و واسپاری کار مردم به مردم، که هر یك می‌توانست در جایی دیگر معنایی دیگر داشته باشد.

«بی‌دولتی» اولاً رخدادی در فهم عمومی ما از قدرت است، رخدادی امروزی، که بیش از آنکه تابع فناوری‌های نوپیدای شبکه‌های اجتماعی و هوش مصنوعی و کلان داده و علوم شناختی باشد، تابع بینشی است که علم و سیاست غربی را در راستای تصویر آینده راه می‌برد. در این تصویر از آینده، جهان یکبار برای همیشه یکپارچه می‌شود، مرزها بی‌معنا می‌شوند، هویت‌ها در هم آمیخته می‌شوند و هر تمایزی جز آنچه برآمده از اراده‌ی فردی است از میان می‌رود. اقتصاد و سیاست و فرهنگ به سوی چنین تصویری از آینده دگرگون می‌شوند و فناوری امکان و ابزار این دگرگونی را فراهم می‌آورد. در حرکت به سوی چنین تصویری از آینده، البته انتخابات مسئله‌ای کم‌اهمیت است و دیر یا زود با تحولی که خود دولت به آن اهتمام دارد از کار می‌افتد، باید به فکر راه‌های دیگری برای مشارکت مردم در قدرت بود، به زودی دولت‌ها به نفع شبکه‌های فراملی قدرت و ثروت کنار می‌روند و ملت‌ها به مردمانی تبدیل می‌شوند که می‌توانند بی مزاحمت دولت‌ها حتی جنسیت خویش را هم انتخاب کنند، چه رسد به عناصر هویتی سیالی چون دین و وطن.

اینکه این تصویر از آینده چقدر ممکن یا ضروری است بسته به آن است که ما چقدر بفهمیم و تا کجا بخواهیمش. وقتی این تصویر از آینده به عنوان «واقعیت»هایی که دیر یا زود مجبور به تسلیم در برابر آنیم به ما و خصوصاً سیاستمداران ما عرضه می‌شود، وقتی به قدرت فناوری ایمان داریم و پیشرفت ضروری تاریخ را در علم می‌بینیم، البته که به چنان آینده‌ای خواهیم رسید، اما اگر بتوانیم از این باورهای رسوب کرده کمی

فاصله بگیریم، که البته بسیار دشوار است، شاید بتوانیم به نقش تعیین‌کننده‌ی خویش و لحظه‌ای که در آنیم برای آینده‌ی تاریخ پی ببریم و مسئولانه تصمیمی برای آن بگیریم.

با این ملاحظات، شماره‌ای که در پیش دارید را به اصل «نمایندگی» که در دامنه‌ی مسئله‌ی روز ما در حال تغییر و تحول است اختصاص داده‌ایم و چالش «دموکراسی مستقیم» را به عنوان پیشنهادی که به کمک فناوری‌های نو ممکن شده است پیش رو گذاشته‌ایم. به خلاف آنچه عرفاً پنداشته می‌شود، «نمایندگی» تلازمی با دموکراسی ندارد، بلکه بنیان کل هویت دولت است. نمایندگی دموکراتیک صرفاً صورتی از نمایندگی است، اما هر دولتی به نحوی طرحی از نمایندگی دارد و به واسطه آن است که حکمش عمومی است. متقابلاً درافتادن با «نمایندگی» به خلاف ظاهرش، صرفاً پیشنهادی برای تغییر صورت نمایندگی از دموکراسی به غیر آن نیست، بلکه اگر آن را در چارچوب مسئله‌ی امروزمان بشنویم، تعریضی به اصل مبنایی دولت است. اگر اینطور باشد آنگاه «دموکراسی مستقیم» نیز به خلاف ظاهرش صورتی از «دموکراسی» نیست، بلکه جهتی خلاف هر نوع عمومیتی از جمله عمومیت از طریق دموکراسی دارد. توجه به این معانی در برخی مطالب این شماره کمتر و در برخی بیشتر است، برخی مؤلفان محترم فرض ما را درست و مطلوب دانسته‌اند و برخی نادرست و بی‌وجه. ما تا آنجا که به اصل موضوع مربوط بوده همه را در کنار هم آوردیم تا به وظیفه‌ای که بر عهده گرفته‌ایم، یعنی «مسئله شناسی»، عمل کرده باشیم، پیش از آنکه نسخه‌ای برای مسائل بپیچیم.