

سلسله‌گزارش‌های بازنگری در عناوین و شرح وظایف کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی (۱): آسیب‌شناسی وضعیت موجود



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۲/۲۸

شماره مسلسل:

۲۱۵۲۹



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

سلسله گزارش‌های بازنگری در عناوین و شرح وظایف کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی (۱):
آسیب‌شناسی وضعیت موجود

نوع گزارش: طرح/لایحه □، راهبردی □، نظارتی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات حقوقی (گروه حقوق اساسی و اسناد بالادستی)

تهیه و تدوین کنندگان:

روح‌اله مکارم، امین پژمان

همکاران داخل مرکز:

شهاب محمدی (دفتر مطالعات حقوقی)، محمد عبدالحسین‌زاده (دفتر مطالعات حکمرانی)

مدیر مطالعه:

امین پژمان

ناظران علمی:

جلیل محبی، احمد حکیم جوادی

اظهار نظر کنندگان:

یحیی مزروعی ابیانه، علی شکراللهی، علیرضا عقیلی بهنام، محمد جواهری طهرانی، محمد برزگر خسروی، مهدی بهرامی حسن‌آبادی، محمد صالحی، علی صابری دمنه، محمدعلی اشراقی جزی، امیرحسین بامتی طوسی، امین‌اله پاک‌نژاد، سیدمحمد کشفی، مهدی سرداری، محمد آدمی، محمدهادی محمودی، سکینه خانعلی‌پور، رضا نیازی، محمد شکوری گرگانی، ابوالفضل میرفخرالدینی، ابوالفضل قوی‌البنیه (دفتر مطالعات حقوقی)

صفحه‌آرا:

نرجس امیراحمدی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. مجلس شورای اسلامی
۲. کمیسیون‌های تخصصی
۳. آسیب‌شناسی
۴. ساختار و تشکیلات مجلس

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۹/۱



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۸	۲. پیشینه
۸	۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز
۹	۲-۲. سوابق تقنینی
۹	۳. چالش‌ها و آسیب‌های صلاحیت‌های کمیسیون‌های مجلس و ساختار آنها
۹	۱-۳. هم‌پوشانی صلاحیت‌های کمیسیون‌ها
۱۰	۲-۳. عدم جامعیت تقسیم‌بندی کمیسیون‌ها
۱۰	۳-۳. عدم توازن در امور ارجاعی به کمیسیون‌ها
۱۱	۴-۳. محدودیت زمانی در رسیدگی به موضوعات
۱۱	۵-۳. عدم توازن در تعداد اعضای کمیسیون‌ها
۱۲	۶-۳. نابرابری تقاضای نمایندگان برای عضویت در کمیسیون‌ها
۱۲	۷-۳. عدم توازن تخصص‌های نمایندگان در کمیسیون‌ها
۱۲	۸-۳. چالش‌های مربوط به کمیسیون‌های فرعی
۱۲	۹-۳. عضویت هم‌زمان در چند کمیسیون
۱۳	۱۰-۳. ضرورت انعطاف و روزآمدی کمیسیون‌ها با اولویت‌بندی مسائل کشور
۱۴	۱۱-۳. عدم توجه توأمان به تخصص و تجربه
۱۴	۱۲-۳. مسئله تعارض منافع در کمیسیون
۱۵	۱۳-۳. فقدان سازوکار برای ابتدای قوانین بر شرع (بند «۱» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری)
۱۵	۱۴-۳. تعداد زیاد اعضای برخی کمیسیون‌ها
۱۶	۱۵-۳. عدم استفاده کافی از ظرفیت کمیسیون برنامه و بودجه
۱۶	۱۶-۳. تقسیم‌بندی کمیسیون‌ها به تخصصی و خاص
۱۶	۱۷-۳. پراکندگی و عدم همگنی موضوعات
۱۷	۱۸-۳. جدایی و انشقاق موضوعات مشابه
۱۷	۱۹-۳. چالش‌های مربوط به کمیسیون مشترک
۱۷	۲۰-۳. تداخل صلاحیت‌های نظارتی کمیسیون اصل نودم و سایر کمیسیون‌ها
۱۸	۲۱-۳. عدم تعریف دقیق از ماهیت کمیسیون ویژه
۱۸	۲۲-۳. انحراف در تشکیل جلسات کمیته‌ها
۱۹	۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۹	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۸	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی
۹	جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی



سلسله گزارش‌های بازنگری در عناوین و شرح وظایف کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی (۱): آسیب‌شناسی وضعیت موجود

Doi: [10.22034/mrc.report.21529](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21529)

چکیده



کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی در طول سال‌های متمادی، دچار تحولات و دگرگونی‌هایی شده که در این بین ضرورت آسیب‌شناسی وضع موجود امری اجتناب‌ناپذیر است. در این گزارش تلاش می‌شود تا به منظور دستیابی به الگوی مناسب بازطراحی کمیسیون‌ها، آسیب‌های احتمالی بررسی و تبیین شود. مواردی از قبیل هم‌پوشانی صلاحیت‌ها، تداخل وظایف، عدم پوشش برخی مسائل نوظهور، عدم جامعیت تقسیم‌بندی، عدم توازن در ارجاعات و حجم کاری کمیسیون‌ها از جمله این مسائل است. از سوی دیگر، تفاوت‌های قابل توجه در انگیزه نمایندگان برای عضویت در کمیسیون‌ها منجر به عدم توازن می‌شود. عضویت هم‌زمان نمایندگان در چند کمیسیون یا برخی عوامل دیگر نظیر تعداد زیاد اعضا منجر به عدم مشارکت مؤثر برخی اعضا در جلسات است. مشکلات دیگری چون نبود انعطاف ساختاری در برابر اولویت‌های متغیر کشور، تعارض منافع در برخی موقعیت‌ها و امثال آن نیز قابل ذکر است. بنابراین، مجموعه این آسیب‌ها نشان می‌دهد که تقسیم‌بندی فعلی کمیسیون‌ها نیازمند بازنگری با هدف رفع این مسائل، روزآمدسازی و ایجاد توازن میان کارکردها و موضوعات است تا بتواند پاسخ‌گوی مقتضیات تقنینی و نظارتی امروز و آینده کشور باشد.

خلاصه مدیریتی



■ شرح / بیان مسئله

کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی به‌عنوان هسته‌های اصلی قانونگذاری و ارکان اصلی مجلس در بررسی طرح‌ها و لوایح و موضوعات نظارتی، نقشی کلیدی در اعمال صلاحیت‌ها و کارویژه‌های مجلس دارند. با وجود اهمیت این جایگاه، ساختار فعلی کمیسیون‌ها طی دو دهه گذشته اصلاحات جدی نداشته است. هم‌پوشانی و تداخل صلاحیت‌ها، نبود جامعیت در پوشش موضوعات نوظهور، عدم توازن در حجم و اهمیت ارجاعات و نیز ضعف در بهره‌گیری از ترکیب متوازن تخصصی نمایندگان، بخشی از آسیب‌هایی است که بر کارآمدی این نهادها سایه انداخته است.

این مشکلات در عمل سبب می‌شود که بخشی از موضوعات کلیدی کشور مغفول مانده یا به شکل پراکنده و غیرمنسجم بررسی شود، در حالی که برخی کمیسیون‌ها با حجم بیشتری از ارجاعات و موضوعات مواجه‌اند. بدین ترتیب، رفع اشکالات که به تفصیل در نوشتار حاضر بیان خواهد شد، کارکرد مجلس در حوزه تقنین و نظارت را تقویت خواهد کرد.

■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ساختار کنونی کمیسیون‌های مجلس با کاستی‌هایی روبه‌رو بوده و در پاسخ‌گویی نیازهای تقنینی و نظارتی کشور دارای اشکالاتی است. مهم‌ترین این چالش‌ها شامل هم‌پوشانی و تداخل صلاحیت‌ها، نبود جامعیت در پوشش موضوعات نوظهور، عدم توازن در حجم و اهمیت ارجاعات، ضعف در ترکیب تخصصی نمایندگان، پراکندگی و جدایی موضوعات مشابه، و نبود انعطاف کافی در برابر تغییر اولویت‌های کشور است. همچنین مسائلی چون تفاوت در تعداد اعضا، انگیزه نابرابر نمایندگان برای عضویت، و عضویت هم‌زمان در چند کمیسیون بر ایرادات موجود افزوده است.

■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس یافته‌های گزارش اصلاح و بازنگری در تقسیم‌بندی، شرح وظایف و شیوه اداره کمیسیون‌ها ضرورتی برای ارتقای کارآمدی مجلس و پاسخ‌گویی به نیازهای متغیر کشور است.



۱. مقدمه

کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی به‌عنوان هسته اصلی بررسی کارشناسی و تخصصی مسائل در فرایند تقنین و نظارت، نقشی اساسی در ساماندهی و هدایت امور قانونگذاری ایفا می‌کنند. ساختار و کارکرد این کمیسیون‌ها از یک سو در ارتقای کیفیت مصوبات و تصمیم‌گیری‌های مجلس تأثیرگذار است و از سوی دیگر، میزان کارآمدی و انسجام آنها بر اعتماد عمومی نسبت به نظام تقنینی اثر مستقیم دارد. به همین دلیل، بررسی نقاط قوت و ضعف کمیسیون‌ها همواره یکی از موضوعات مهم در مطالعات حقوقی و سیاسی پیرامون مجلس به‌شمار می‌آید.

با وجود جایگاه مهم کمیسیون‌ها، شواهد موجود نشان می‌دهد که تقسیم‌بندی عناوین و شرح وظایف آنها با چالش‌هایی همراه است. تحولات پرشتاب در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و فناوریانه از یک سو و ضرورت پاسخ‌گویی به مسائل بنیادین کشور از سوی دیگر، موجب شده است که ساختار فعلی کمیسیون‌ها در مواردی پاسخ‌گوی نیازهای نوین تقنینی نباشد.

بر این اساس، بازنگری در ساختار و کارکرد کمیسیون‌ها ضرورتی است که می‌تواند زمینه‌ساز ارتقای کارآمدی مجلس، افزایش بهره‌وری در فرایند قانونگذاری و بهره‌گیری بهتر از ظرفیت‌های تخصصی نمایندگان و کارشناسان باشد. گزارش حاضر با هدف شناسایی آسیب‌های موجود و تبیین ضرورت اصلاحات، به بررسی مسائل مربوط به ساختار و عناوین و شرح وظایف کمیسیون‌های مجلس می‌پردازد.

۲. پیشینه



۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان/ نهاد	توضیحات
۱	سیر تکوینی ساختار کمیسیون‌های مجلس (از سال ۱۳۸۵ تاکنون)	۱۳۹۶	۱۵۷۵۷	مطالعات اجتماعی	این گزارش با هدف بررسی سیر تکوینی ساختار کمیسیون‌های مجلس از زمان تشکیل اولین مجلس شورای ملی تاکنون انجام گرفته است. ویژگی‌های ساختاری که در این بخش مورد توجه قرار گرفته است شامل تعداد و ماهیت کمیسیون‌ها، تعداد اعضای کمیسیون‌ها، وظایف کمیسیون‌ها، محدودیت‌های عضویت هم‌زمان در کمیسیون‌ها و کمیته‌های فرعی است.
۲	ساختارشناسی مجلس شورای اسلامی (۲) سیر تطور کمیسیون‌ها از دور اول تا نهم	۱۳۹۳	۱۳۶۹۷	مطالعات سیاسی	از جمله عوامل مؤثر در ارتقای عملکرد پارلمان‌ها ایجاد و تغییر در کمیسیون‌ها با استفاده از روش‌های ادغام ترکیب تأسیس یا حذف آنها با هدف ارتقای عملکرد مجلس متناسب با نیازهای داخلی و خارجی است. شکل‌گیری و تعداد کمیسیون‌های به‌نوعی رویکرد کلان مجلس در قبال تحولات کشور را نیز نشان می‌دهد. در این گزارش تغییرات کمیسیون‌های مجلس اول تا نهم بررسی شده است.

۲-۲. سوابق تقنینی

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون.../تصویب‌نامه.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده/ صفحه	نکات برجسته/ نقاط ضعف و قوت/ پیامدهای اجرا
۱	آیین‌نامه داخلی مجلس	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۹ و اصلاحات بعدی	مواد (۳۸ الی ۶۸)	تقسیم کمیسیون‌ها به تخصصی و خاص

۳. چالش‌ها و آسیب‌های صلاحیت‌های کمیسیون‌های مجلس و ساختار آنها

در خصوص ضرورت یا عدم ضرورت بازنگری و اصلاح عناوین و ساختار کمیسیون‌های مجلس، اولین پرسشی که باید به آن پاسخ داد، این است که آیا در وضعیت فعلی مشکلی وجود دارد یا خیر؟ بر این اساس لازم است تا با دیده آسیب‌شناسی و رویکرد نقادانه به وضعیت موجود نگریم. به نظر می‌رسد در نحوه تقسیم‌بندی فعلی کمیسیون‌ها و شرح وظایف آنها آسیب‌هایی وجود داشته باشد که می‌توان در جهت تکامل و بهبود آن و با هدف ارائه الگوی مطلوب گام برداشت. در ادامه به اهم موضوعاتی که در بردارنده برخی آسیب‌ها و نیز ضرورت بازنگری در نحوه اعمال صلاحیت‌های کمیسیون‌های مجلس و ساختار آنهاست، پرداخته می‌شود.

۳-۱. هم‌پوشانی صلاحیت‌های کمیسیون‌ها

هم‌پوشانی صلاحیت‌های کمیسیون‌های مجلس یکی از چالش‌های ساختاری است که اثر مستقیمی بر کارآمدی فرایند قانونگذاری و نظارت دارد. به رغم تلاش قانون آیین‌نامه داخلی برای تمییز شرح وظایف کمیسیون‌های مجلس از یکدیگر، هم‌چنان صلاحیت برخی از کمیسیون‌ها با یکدیگر تداخل و هم‌پوشانی دارد. مواد ۳۹ تا ۵۸ قانون آیین‌نامه داخلی به شرح وظایف هر یک از کمیسیون‌های خاص و تخصصی پرداخته است. در ساختار فعلی، برخی موضوعات و حوزه‌های تصمیم‌گیری هم‌زمان در اختیار دو یا چند کمیسیون قرار دارند و این امر باعث می‌شود هر کمیسیون تنها بخشی از مسئله را بررسی کند یا تفسیر متفاوتی از وظایف خود را ارائه دهد. به عنوان مثال، می‌توان به موارد زیر به عنوان بخشی از این مسئله اشاره کرد:

- صلاحیت کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها در برخی مسائل مرتبط با نیروی انتظامی با کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی هم‌پوشانی دارد.
- در حوزه‌های اجتماعی برخی موضوعات کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها با کمیسیون اجتماعی مشترک است.
- مسائل فرهنگی و اجتماعی نیز گاه بین کمیسیون فرهنگی و کمیسیون اجتماعی تقسیم شده‌اند، به گونه‌ای که موضوعات مرتبط با خانواده و آسیب‌های اجتماعی در کمیسیون‌های مختلف مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.
- در حوزه فناوری و نوآوری نیز موضوعاتی مانند هوشمندسازی خدمات و دولت الکترونیک هم‌زمان در کمیسیون صنایع و معادن و کمیسیون اجتماعی مطرح می‌شود.
- صلاحیت‌های کمیسیون بهداشت و درمان و کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی در مسائل مرتبط با مراکز درمانی وابسته به نیروهای مسلح هم‌پوشانی دارد.
- صلاحیت کمیسیون فرهنگی و کمیسیون صنایع و معادن در مسائل فضای مجازی هم‌پوشانی دارد.



- موضوعات مرتبط با شهرداری‌ها به هر دو کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای و کمیسیون عمران ارتباط دارد.
 - در موضوعات مرتبط با بیمه‌های درمانی صلاحیت کمیسیون اجتماعی و کمیسیون بهداشت و درمان هم‌پوشان است.
 - موضوع جبران خدمت کارکنان دولت هم در کمیسیون برنامه و بودجه و هم کمیسیون اجتماعی مورد توجه است.
- لازم به ذکر است که این هم‌پوشانی‌ها پیامدهای متعددی دارند؛ از جمله کاهش شفافیت و نظارت، تداخل در تصمیم‌گیری و ارائه نظرات مغایر یا متناقض، اتلاف منابع و زمان صرف شده در جلسات کارشناسی، نگاه غیرمنسجم در سیاست‌گذاری و کاهش تمرکز بر مسائل نوظهور و حیاتی کشور. در مجموع، تجربه عملی نشان می‌دهد که هم‌پوشانی صلاحیت‌ها مانع از رسیدگی جامع، هماهنگ و مؤثر به موضوعات مهم می‌شود و ضرورت بازنگری در تعریف دقیق صلاحیت‌ها و مرزبندی واضحی بین کمیسیون‌ها را بیش از پیش آشکار می‌سازد. وضعیت کنونی از این حیث مغایر با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و مانع از اجرای اصول قانون‌نویسی صحیح و کارآمد است.

۲-۳. عدم جامعیت تقسیم‌بندی کمیسیون‌ها

در حال حاضر علاوه بر اینکه گاهی به دلیل هم‌پوشانی صلاحیت‌های کمیسیون‌ها، برخی موضوعات در صلاحیت چند کمیسیون قرار می‌گیرد، موضوعاتی وجود دارد که در صلاحیت کمیسیون‌های موجود نیست. این موضوعات به دلیل آنکه جدید بوده و تقسیم‌بندی‌های سنتی را به چالش می‌کشد، نیازمند تعیین تکلیف هستند. با توجه به عدم تغییر ساختار کمیسیون‌ها در حدود ۲۵ سال گذشته، موضوعات جدید و حیاتی مانند امنیت سایبری، هوش مصنوعی، اقتصاد دیجیتال، بلاک‌چین، تغییرات اقلیمی و نوآوری‌های فناورانه در ساختار فعلی به طور مستقل مورد توجه قرار نمی‌گیرند. ضعف در سیاست‌گذاری آینده‌نگرانه و عدم پاسخ به تحولات جهانی از آثار بی‌توجهی به موضوعات نوظهور است. اگر احیاناً این موضوعات در کمیسیونی مطرح شوند، به دلیل آنکه تمرکز اصلی اعضای کمیسیون روی این مباحث نیست، می‌تواند ابتر بماند. این موضوعات در حال حاضر حسب مورد با توجه به دغدغه‌های شخصی برخی نمایندگان، پیگیری می‌شود.

۳-۳. عدم توازن در امور ارجاعی به کمیسیون‌ها

یکی از چالش‌های جدی کمیسیون‌های مجلس، عدم توازن در امور ارجاعی به کمیسیون‌هاست که موجب نابرابری در حجم کار، اهمیت و تأثیرگذاری کمیسیون‌ها می‌شود. برخی کمیسیون‌ها حجم قابل توجهی از ارجاعات تقنینی و نظارتی را دریافت می‌کنند و بنابراین مسئولیت‌های بیشتری بر دوش آنها قرار دارد. این مسئله به تفصیل در گزارش مرکز پژوهش‌ها به شماره مسلسل ۲۱۰۴۶ مورد بررسی قرار گرفته است.

این عدم توازن پیامدهای متعددی در عملکرد کمیسیون‌ها و فرایند قانونگذاری دارد. از یک سو، کمیسیون‌های پرکار ممکن است با انباشت حجم کاری و فشار زمانی مواجه شوند که کیفیت بررسی‌ها و دقت کارشناسی را کاهش می‌دهد یا ناخواسته به برخی پیش‌نویس‌هایی توجهی یا کم‌توجهی شود. از سوی دیگر، کمیسیون‌هایی که ارجاعات کمتری دارند، با کمبود فرصت برای اثرگذاری در فرایند قانونگذاری مواجه می‌شوند و انگیزه نمایندگان برای مشارکت فعال در آنها کاهش می‌یابد. این وضعیت همچنین می‌تواند باعث تمرکز نامتناسب بر برخی حوزه‌ها و غفلت از دیگر حوزه‌های کلیدی کشور شود و انسجام و کارایی مجلس را کاهش دهد.

۴-۳. محدودیت زمانی در رسیدگی به موضوعات

ماده (۱۴۱) قانون آیین‌نامه داخلی بیان می‌کند که «... مهلت کمیسیون اصلی برای رسیدگی به کلیات و جزئیات طرح یا لایحه عادی حداکثر سه ماه و در طرح‌ها و لوایح یک‌فوری حداکثر یک ماه و نیم پس از تاریخ ارجاع است. چنانچه طرح یا لایحه با برگزاری جلسات عادی و فوق‌العاده در مهلت‌های مذکور قابل رسیدگی نباشد با درخواست کمیسیون و موافقت هیئت‌رئیس مجلس این فرصت حداکثر تا دو برابر مدت‌های مذکور قابل تمدید است». با این حال، در عمل اجرای این محدودیت‌ها با چالش‌هایی مواجه است. حجم کاری کمیسیون‌ها، پراکندگی و پیچیدگی موضوعات، و نیاز به مشورت و بررسی کارشناسی باعث می‌شود که بسیاری از طرح‌ها و لوایح نتوانند در مهلت‌های مقرر به شکل کامل و جامع بررسی شوند. در نتیجه رعایت این مهلت زمانی در رویه عملی به سختی ممکن است و معمولاً کمیسیون‌ها حسب تشخیص خود، زمان رسیدگی به موضوعات را تنظیم می‌کنند. این امر گاهی منجر به تأخیرهای فراتر از مهلت قانونی می‌شود. به‌ویژه طرح‌ها و لوایح پیچیده یا بین‌رشته‌ای که نیازمند مشورت با کارشناسان متعدد و کمیسیون‌های فرعی هستند، به سختی در بازه زمانی تعیین شده قابل رسیدگی هستند. پیامد این محدودیت زمانی غیرعملی، کاهش کیفیت بررسی‌ها، فشار بر اعضا و کارشناسان، و احتمال تصویب ناقص یا کم‌کیفیت طرح‌ها و لوایح است [۱].

۵-۳. عدم توازن در تعداد اعضای کمیسیون‌ها

در ساختار فعلی کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، تعداد اعضای کمیسیون‌ها یکسان نیست و این مسئله موجب ایجاد عدم توازن در کارکرد و مشارکت نمایندگان می‌شود. قاعده کلی مذکور برای کمیسیون‌های تخصصی نوزده تا بیست‌وسه نفر است (ماده (۳۸) قانون آیین‌نامه داخلی).^۱ با این حال، این تعداد استثنا دارد و امکان افزایش ظرفیت تا ۲۵ نفر وجود دارد (تبصره «۵» ماده (۳۷) قانون آیین‌نامه داخلی).^۲ همچنین حداقل اعضای کمیسیون‌ها نیز می‌توانند تا ۱۰ نفر کاهش یابد (تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون).^۳ لذا تعداد کمیسیون‌ها از ۱۰ نفر تا ۲۵ نفر متغییر است. به‌علاوه آنکه این قاعده در کمیسیون‌های خاص جاری نیست و هر یک از کمیسیون‌های خاص قواعد مخصوص به خود را دارند.

گفتنی است، این تفاوت در تعداد اعضا پیامدهای مهمی دارد. در کمیسیون‌هایی که اعضای بیشتری دارند، امکان مشارکت فعال همه نمایندگان در مباحث و تصمیم‌گیری‌ها کاهش می‌یابد و دشواری در تأمین نصاب جلسات افزایش پیدا می‌کند. در مقابل، کمیسیون‌هایی با تعداد اعضای کمتر ممکن است با کمبود نماینده و کاهش توان کارشناسی مواجه شوند و نتوانند به حجم وظایف خود پاسخ دهند. افزون‌بر این، ترکیب نامتناسب اعضا می‌تواند بر تخصص، تجربه و کارایی کمیسیون تأثیر بگذارد. بنابراین، عدم توازن در تعداد اعضای کمیسیون‌ها به‌عنوان یکی از آسیب‌های ساختاری، نیازمند بازنگری و تدوین معیارهای شفاف و متوازن برای تعیین تعداد اعضای کمیسیون‌ها براساس حجم کار، اهمیت موضوعات و ترکیب تخصصی نمایندگان است تا هم کیفیت تصمیم‌گیری‌ها افزایش یابد و هم مشارکت فعال و مؤثر اعضا تضمین شود.

۱. ماده (۳۸) - مجلس دارای کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون‌های خاص با محدوده وظایف مشخص به شرح مذکور در آیین‌نامه داخلی مجلس می‌باشد. تعداد اعضای کمیسیون‌های تخصصی، حداقل نوزده و حداکثر بیست‌وسه نفر است و تعداد اعضای کمیسیون‌های خاص طبق مواد (۳۹) تا (۴۴) آیین‌نامه داخلی تعیین می‌شود.

۲. تبصره «۵» - پس از تعیین اعضای کمیسیون‌های تخصصی، چنانچه به هر دلیل در حین دوره، نماینده جدیدی به مجلس راه یابد، برای تعیین کمیسیون تخصصی وی مطابق فرایند مذکور اقدام می‌شود، چنانچه ظرفیت کمیسیون مورد تقاضا تکمیل باشد، در صورتی که امتیاز مکتسبه وی برای کمیسیون مورد درخواست، از میانگین امتیاز مکتسبه سه نماینده آخر پذیرفته شده در همان کمیسیون بیشتر باشد، رعایت سقف مقرر در ماده (۳۸) این قانون الزامی نیست و حداکثر دو نماینده به سقف تعداد اعضای کمیسیون می‌تواند اضافه شود.

۳. تبصره «۱» - پس از تعیین اعضای کمیسیون‌های تخصصی مطابق فرایند مقرر در این قانون، چنانچه اعضای کمیسیون تخصصی به حداقل نصاب مذکور در این ماده نرسد، هیئت مشترک متشکل از اعضای کمیسیون آیین‌نامه داخلی و هیئت‌رئیس مجلس مکلف است، ظرف حداکثر یک هفته پس از اجرای تبصره «۳» ماده (۳۷) این قانون حداقل اعضای آن کمیسیون را که نمی‌تواند کمتر از ۱۰ نفر باشد، برای یک‌بار در همان دوره تعیین نماید.



۶-۳. نابرابری تقاضای نمایندگان برای عضویت در کمیسیون‌ها

انگیزه نمایندگان برای عضویت در کمیسیون‌ها یکسان نیست. برخی از کمیسیون‌ها به دلایل گوناگون مورد توجه بیشتری از سوی نمایندگان قرار می‌گیرد و برخی دیگر برعکس. در عمل، برخی نمایندگان بر اساس انگیزه‌های گوناگون از جمله میزان تأثیرگذاری سیاسی، ظرفیت‌های نظارتی و قانونگذاری، جایگاه اجتماعی، مشکلات حوزه انتخابیه یا حتی فرصت‌های رسانه‌ای و عمومی، کمیسیون مورد نظر خود را انتخاب می‌کنند. همین امر موجب می‌شود که برخی کمیسیون‌ها با استقبال گسترده نمایندگان مواجه شوند، در حالی که کمیسیون‌هایی با کمبود داوطلب مواجه هستند [۳] [۴].

۷-۳. عدم توازن تخصص‌های نمایندگان در کمیسیون‌ها

یکی از چالش‌هایی که می‌تواند مورد تأمل قرار گیرد این است که تقسیم کمیسیون‌ها بر اساس حوزه‌های تخصصی موجب آن می‌شود که متخصصین در موضوعات گوناگون در همه کمیسیون‌ها حضور نداشته باشند. حال آنکه اغلب موضوعات مورد رسیدگی در مجلس از قضا موضوعات بین‌رشته‌ای و چندوجهی هستند. بنابراین شاید حضور یک یا چند اقتصاددان، حقوق‌دان، پزشک، مهندس و سایر تخصص‌ها به صورت ترکیبی در همه کمیسیون‌ها به نحوی موجب رسیدگی جامع‌تر و بهتر به موضوعات باشد. همچنین، در مجلسی که اساساً تخصصی بودن آن، مدنظر قانونگذار اساسی نبوده است، ابتدای تقسیم‌بندی کمیسیون‌ها بر تخصص، آسیب‌های مختلفی را ایجاد می‌کند. به‌طور کلی جایگاه مجلس، سیاسی است که پس از استماع نظرات کارشناسی، به یک تصمیم سیاسی منجر می‌شود.

۸-۳. چالش‌های مربوط به کمیسیون‌های فرعی

وفق ماده (۱۴۱) قانون آیین‌نامه داخلی در فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح معمولاً یک کمیسیون اصلی و یک یا چند کمیسیون به‌عنوان کمیسیون فرعی تعیین می‌شوند. کمیسیون‌های فرعی موظفند حداکثر ظرف مدت ۱۵ روز از تاریخ اجاع طرح یا لایحه عادی و ظرف مدت ۱۰ روز برای طرح‌ها و لوایح یک‌فوریتی نتیجه رسیدگی خود را طی گزارشی در موادارجاعی به کمیسیون اصلی ارائه کنند. در تبصره «۳» این ماده بیان شده است که چنانچه در کلیات، نظر کمیسیون‌های فرعی با نظر کمیسیون اصلی متفاوت باشد، در جلسه رسمی مجلس قبل از رأی‌گیری برای کلیات، سخنگو یا یکی از اعضای آن کمیسیون‌ها می‌توانند نظر کمیسیون خود را توضیح دهند. باین حال باید گفت که در عمل جایگاه کمیسیون‌هایی که در فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح به‌عنوان کمیسیون فرعی قرار می‌گیرند، به‌درستی تبیین نشده است. در برخی موارد در فرض بررسی دقیق و تفصیلی، نظرات کمیسیون‌های فرعی، در کمیسیون اصلی به‌درستی مورد توجه قرار نمی‌گیرد و اساساً به دلیل هم‌زمانی تشکیل کمیسیون‌ها، امکان حضور نماینده‌ای از کمیسیون‌های فرعی در کمیسیون اصلی جهت دفاع از نظرات کمیسیون متبوع خود فراهم نیست؛ مگر اینکه نماینده یا نمایندگان مذکور در جلسه کمیسیون متبوع خود غیبت داشته باشند. در برخی موارد نیز به دلیل حجم کاری، کمیسیون‌های فرعی نسبت به طرح‌ها و لوایح ارجاعی اظهار نظر نمی‌کنند. لذا به نظر می‌رسد که هدف از تعیین کمیسیون فرعی محقق نشده است [۲].

۹-۳. عضویت هم‌زمان در چند کمیسیون

وفق ماده (۶۸) قانون آیین‌نامه داخلی هر نماینده (به‌جز رئیس) ملزم است صرفاً عضو یک کمیسیون تخصصی باشد. باین حال محدودیتی برای عضویت در کمیسیون‌های خاص نیست. به‌عنوان مثال، یک نماینده می‌تواند علاوه بر عضویت در کمیسیون عمران به‌عنوان کمیسیون تخصصی، هم‌زمان در کمیسیون‌های اصل نودم، تلفیق، آیین‌نامه داخلی و چند کمیسیون ویژه نیز عضو باشد. بدین صورت چنین نماینده‌ای هم‌زمان در چند کمیسیون عضویت دارد.

به عبارت بهتر امکان عضویت در کمیسیون‌های خاص و ویژه به تعدد عضویت نمایندگان در کمیسیون‌ها منجر می‌شود. اعضای کمیسیون آیین‌نامه داخلی و اعضای غیر ثابت کمیسیون اصل نودم در کمیسیون‌های تخصصی نیز عضویت دارند. همچنین ممکن است که این اشخاص در سایر کمیسیون‌های خاص (مانند کمیسیون ویژه، کمیسیون تلفیق، کمیسیون تحقیق و کمیسیون مشترک) نیز عضو شوند. این موضوع در خصوص کمیسیون آیین‌نامه داخلی و کمیسیون اصل نودم به دلیل آنکه ماهیتاً متفاوت از سایر کمیسیون‌های خاص است، بیشتر قابل توجه است. دو کمیسیون مذکور در تمامی طول دوره نمایندگی استمرار می‌یابند. عضویت در کمیسیون آیین‌نامه داخلی یا اعضای غیر ثابت کمیسیون اصل نودم در کنار عضویت در کمیسیون‌های تخصصی و همچنین سایر کمیسیون‌های خاص و عضویت در هیئت‌ها مجامع، شوراهای می‌تواند به کاهش کارآمدی در انجام وظایف نمایندگی و دشواری در رسیدن به نصاب در کمیسیون‌ها و تشکیل جلسات و در نتیجه رسیدگی به موضوعات شود.

کمیسیون‌های خاص مجلس شورای اسلامی از نظر ماهیت متفاوت با یکدیگرند و هیچ‌سختی با یکدیگر ندارند کمیسیونی نظیر آیین‌نامه داخلی و کمیسیون اصل نودم به صورت دائمی دایر بوده و از آن طرف کمیسیون‌هایی نظیر تحقیق، ویژه و تلفیق به شکل موقت فعال هستند. بدیهی است شرکت هم‌زمان در کمیسیون آیین‌نامه داخلی و اصل نودم برای نمایندگان در کنار حضور در کمیسیون تخصصی خود و انجام سایر وظایف نمایندگی دشوار است. چراکه شرکت در هر یک از جلسات کمیسیون‌ها و صحن نیازمند مطالعه، بررسی تأمل و ارائه پیشنهاد است تا امکان مشارکت به صورت فعالانه در فرایند رسیدگی ایجاد شود.

با نگاهی به فصل قوه مقننه و به ویژه اصول (۶۷^۱ و ۸۴)^۲ قانون اساسی چنین برداشت می‌شود که نمایندگان مجلس در انجام وظایف نمایندگی در پیشگاه خداوند متعال و عموم مردم مسئول می‌باشند و موظفند، در همه امور مربوط به قانونگذاری حضور فعال و مؤثر داشته باشند. حضور مؤثر و کارآمد نمایندگان مؤلفه‌هایی دارد؛ از جمله مطالعه متن طرح‌ها و لوایح، مطالعه منابع مورد نیاز پیرامون موضوع، مشورت با کارشناسان و متخصصان امر، برگزاری جلسات کارشناسی و شرکت فعال در این جلسات، اظهار نظر مفید و مؤثر در مقام موافقت یا مخالفت با طرح‌ها و لوایح در جلسات کمیسیون و صحن علنی مجلس، شرکت در رأی‌گیری و... [۵].

۱۰-۳. ضرورت انعطاف و روزآمدی کمیسیون‌ها با اولویت‌بندی مسائل کشور

شرایط، اوضاع و احوال داخلی و خارجی و اراده دولت‌های گوناگون و برنامه و خط‌مشی‌های آنان، چنین ایجاب می‌کند که در هر برهه‌ای مسئله‌ای در صدر اولویت‌ها قرار گیرد و به همین دلیل این مسائل معمولاً به صورت منظم قابل دسته‌بندی نباشد. بنابراین ممکن است در یک بازه از زمان موضوعات اقتصادی اهمیت یابد و در بازه‌های دیگر، موضوعات فرهنگی و به همین ترتیب در هر زمانی یک موضوعی در اولویت قرار گیرد. بر همین اساس، مجموعه طرح‌ها و لوایح یا موضوعات نظارتی با تمرکز بر آن موضوع به سوی مجلس گسیل می‌شود. به همین دلیل در هر دوره‌ای ممکن است برخی کمیسیون‌ها پرکار و مهم جلوه کرده و برخی دیگر ظاهراً از اهمیت کمتری برخوردار شوند. از آثار مهم عدم انعطاف می‌توان به این موضوع اشاره کرد که دستور جلسات کم‌تعدادتر یا کم‌اهمیت‌تر در برخی کمیسیون‌ها می‌تواند لاجرم به پرداختن به موضوعات تقنینی کم‌اهمیت یا بدون اولویت و یا مداخلات منفی در امور اجرایی و چالش در قوه مجریه منجر شود. البته انعطاف به این معنا نیست که بلافاصله درباره هر موضوعی کمیسیون تشکیل شود.

۱. نمایندگان باید در نخستین جلسه مجلس به ترتیب زیر سوگند یاد کنند و متن قسم‌نامه را امضا نمایند.

بسم‌الله الرحمن الرحیم

«من در برابر قرآن مجید، به خدای قادر متعال سوگند یاد می‌کنم و با تکیه بر شرف انسانی خویش تعهد می‌نمایم که پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی باشم، ودیعه‌ای را که ملت به ما سپرده به‌عنوان امینی عادل پاسداری کنم و در انجام وظایف و کالت، امانت و تقوی را رعایت نمایم و همواره به استقلال و اعتدالی کشور و حفظ حقوق ملت و خدمت به مردم پایبند باشم، از قانون اساسی دفاع کنم و در گفته‌ها و نوشته‌ها و اظهار نظر، استقلال کشور و آزادی مردم و تأمین مصالح آنها را مدنظر داشته باشم.»

۲. هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید.



۱۱-۳. عدم توجه توأمان به تخصص و تجربه

مطابق آیین‌نامه داخلی، هر نماینده می‌تواند با توجه به علاقه، سوابق و اولویت‌های شخصی خود برای عضویت در یکی از کمیسیون‌های تخصصی اعلام داوطلبی کند، اما معیار مشخصی برای ارتباط میان سوابق کاری و تحصیلی با حیطه موضوعی هر یک از کمیسیون‌ها تعیین نشده است. به‌عنوان مثال، آیا یک نماینده با سابقه تصدی منصب قضا در حوزه رسیدگی به پرونده‌های قراردادهای نفتی می‌تواند به عضویت کمیسیون انرژی درآید؟ آیا در تعیین امتیاز برای کمیسیون‌بندی نمایندگان سوابق تحصیلی بر سوابق شغلی ارجحیت دارد یا برعکس؟ امتیاز نماینده‌ای که دکترای علوم سیاسی دارد و عضو هیئت‌علمی دانشگاه است در مقایسه با امتیاز نماینده‌ای که بیست سال سابقه فعالیت در نهادهای نظامی و امنیتی دارد، چگونه است؟ کدام یک امتیاز بالاتری برای عضویت در کمیسیون خواهند داشت؟ این ابهام‌ها در کنار صواب‌اندیشی‌های سیاسی، عضویت نمایندگان در کمیسیون‌های مجلس را با چالش‌هایی همراه ساخته است. به نظر می‌رسد که در این شرایط رایزنی نمایندگان در انتخاب کمیسیون مؤثر است و تلاش بر آن است که موضوع با تفاهم و ریش‌سفیدی حل و فصل شود [۲].

از آنجا که مصوبات مجلس برای همه لازم‌الاجرا تلقی می‌شود و حقوق و تکالیف مردم و دولت را به نحو مستقیم تحت تأثیر قرار می‌دهد، باید متشکل از متخصص‌ترین افراد و مجرب‌ترین آنها در حوزه‌های گوناگون به‌ویژه حوزه حقوق باشد تا با تصویب قوانین دقیق و قابل اجرا، کشور را در مسیر پیشرفت هدایت کند. مهم‌ترین ویژگی نمایندگان مجلس، علاوه بر تقوا و تعهد به آرمان‌های انقلاب اسلامی و مبانی جمهوری اسلامی ایران، داشتن تخصص و تحصیلات لازم متناسب با نیازهای تخصصی کمیسیون‌های مجلس است. این در حالی است که بعضاً نیازهای تخصصی کمیسیون‌های مجلس با تجربه و تخصص برخی نمایندگان عضو ارتباطی ندارد. فارغ از ریشه‌های اصلی این آسیب که به ویژگی‌های تعیین شده قانونی برای نامزدهای انتخابات مجلس شورای اسلامی و نیز رویکرد عمومی در قبول و یا رد یک نماینده بازمی‌گردد، حل این معضل را می‌بایست در نوع انتخاب نمایندگان برای کمیسیون‌های تخصصی جستجو کرد.

تعیین اعضای کمیسیون‌ها در مواد (۳۶ و ۳۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شده است. به‌موجب این مواد، به‌منظور آشنایی نمایندگان با سوابق تحصیلی و کاری یکدیگر، معاونت قوانین موظف است اسامی نمایندگان را به همراه تحصیلات (مستند) و تجربه و سابقه عضویت در کمیسیون‌ها (در صورتی که سابقه نمایندگی داشته باشند)، در اختیار نمایندگان قرار می‌دهد. اعضای کمیسیون‌ها توسط شعب و در دو مرحله تعیین می‌شوند. در مرحله اول هر نماینده ملزم است برای عضویت در یک کمیسیون، حداقل دو کمیسیون را به ترتیب اول و دوم پیشنهاد دهد. صلاحیت اعضای هر شعبه برای عضویت در کمیسیون‌های مجلس بر اساس پیشنهاد نماینده و رأی اکثریت نسبی اعضای شعبه تعیین می‌شود. گزارش اولیه شعب تقدیم هیئت‌رئیس شده و در بین نمایندگان تکثیر می‌شود و پس از دریافت نظرات نمایندگان و بررسی پیشنهادها، هر شعبه مجدداً تشکیل جلسه می‌دهد و با توجه به گزارش منتشر شده و بررسی همه‌اولویت‌ها، دوباره نامزدهای خود را برای هر کمیسیون انتخاب و به هیئت‌رئیس گزارش می‌دهند. سازوکاری هم تعیین شده تا مجلس بتواند در زمانی که تعداد نمایندگان معرفی شده از ظرفیت هر یک از کمیسیون‌ها بیشتر شود، تدابیر لازم را اتخاذ کند. اگرچه قانونگذار در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، مواد (۳۶ و ۳۷) بررسی تحصیلات، تجربه و سابقه عضویت در کمیسیون‌ها (در صورت وجود سابقه نمایندگی) را جزء مراحل بررسی صلاحیت نمایندگان جهت عضویت در کمیسیون‌های تخصصی دانسته است، با این وجود، نحوه ترتیب اثر دادن به مؤلفه تحصیلات در کنار مؤلفه تجربه کاری بسیار حائز اهمیت است.

۱۲-۳. مسئله تعارض منافع در کمیسیون

مسئله تعارض منافع در کمیسیون یکی از موضوعاتی است که می‌تواند بر کیفیت قانونگذاری و نظارت تأثیر منفی بگذارد. این تعارض عمدتاً زمانی رخ می‌دهد که ترکیب اعضای یک کمیسیون به‌طور قابل توجهی از یک صنف، گروه شغلی شکل گرفته باشد و منافع آن گروه در فرایند تصمیم‌گیری و قانونگذاری برجسته شود.

این وضعیت به معنای آن است که کمیسیون‌ها به جای ایفای نقش بی‌طرف و فراگیر، از جایگاه تقنینی و نظارتی کلان خود فاصله می‌گیرند.

در چنین شرایطی، امکان شکل‌گیری قوانین یک‌جانبه، پرهزینه یا غیرمنطبق با عدالت اجتماعی افزایش می‌یابد و برخی حوزه‌های مرتبط با منافع عمومی به حاشیه رانده می‌شوند. افزون‌براین، تعارض منافع موجب کاهش اعتماد عمومی به مجلس و تضعیف اعتبار تصمیمات تقنینی نیز خواهد شد، زیرا افکار عمومی چنین برداشت می‌کند که منافع صنفی یا شخصی بر مصالح ملی تقدم یافته است [۱].

۱۳-۳. فقدان سازوکار برای ابتدای قوانین بر شرع (بند «۱» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری)

یکی از آسیب‌های بنیادین در فرایند قانونگذاری، فقدان سازوکار واضح و نظام‌مند برای ابتدای قوانین بر شرع است؛ موضوعی که در بند «۱» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مورد تأکید قرار گرفته است. براساس این سیاست، قوانین باید نه صرفاً از حیث عدم مغایرت با شرع، بلکه در بنیان و منشأ و محتوای خود متکی بر مبانی و آموزه‌های اسلامی باشند و بدین منظور تصریح کرده است: «توجه به موازین شرع به‌عنوان اصلی‌ترین منشأ قانونگذاری در تنظیم و تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی».

باین حال، در عمل بیشتر به نظارت بر عدم مغایرت قوانین با شرع توسط شورای نگهبان محدود شده است؛ بی‌آنکه قبل از آن، فرایند تولید قانون مبتنی بر استخراج قواعد از منابع اسلامی سامان یافته باشد. این رویه سبب شده است که بسیاری از طرح‌ها و لوایح در واقع با الهام از تجارب تطبیقی سایر کشورها یا متأثر از نیازهای فوری اجرایی تدوین شوند و تنها در مرحله نهایی با معیار «عدم مغایرت» با شرع سنجیده شوند. چنین وضعیتی باعث می‌شود قوانین تصویب شده فاقد پشتوانه نظری و فقهی منسجم باشند و نسبت آنها با مبانی اسلامی بیشتر جنبه رفع تعارض داشته باشد تا ابتنا و الهام از شریعت. این در حالی است که مأموریت قانونگذاری براساس قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ایجاب می‌کند نظام حقوقی کشور بر بنیان اصول اسلامی استوار شود و قوانین، بازتاب‌دهنده ظرفیت‌های اجتهادی و فقهی در پاسخ به مسائل نوپدید جامعه باشند. فقدان این سازوکار در کمیسیون‌های تخصصی مجلس بیش‌ازپیش آشکار است.

۱۴-۳. تعداد زیاد اعضای برخی کمیسیون‌ها

یکی از چالش‌های ساختاری کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، تعداد زیاد اعضا در برخی از آنهاست که پیامدهای منفی متعددی بر کارآمدی و کیفیت عملکرد این نهادها بر جای می‌گذارد. همان‌طور که بیان شد، براساس ماده (۳۸) قانون آیین‌نامه داخلی، تعداد اعضای کمیسیون‌های تخصصی معمولاً بین نوزده تا بیست‌وسه نفر تعیین شده است، اما با استناد به تبصره‌های مواد مربوط، این تعداد می‌تواند تا بیست‌وپنج نفر افزایش یابد. همچنین در برخی کمیسیون‌ها به‌ویژه کمیسیون‌های خاص، قواعد متفاوتی حاکم است که در عمل منجر به افزایش یا کاهش غیرمتعادل اعضا می‌شود.

افزایش تعداد اعضای کمیسیون‌ها به ظاهر می‌تواند به مشارکت گسترده‌تر نمایندگان در فرایند بررسی طرح‌ها و لوایح منجر شود، اما در عمل اغلب نتایج معکوسی به دنبال دارد. نخست، با زیاد شدن اعضا، امکان مشارکت فعال همه نمایندگان کاهش می‌یابد و بسیاری از افراد به دلیل محدودیت زمانی و تراکم دستور جلسات فرصت بیان دیدگاه‌های خود را پیدا نمی‌کنند. دوم، تشکیل جلسات با نصاب قانونی دشوارتر می‌شود و گاه به تعویق افتادن یا نیمه‌کاره ماندن جلسات را به همراه دارد. سوم، گستردگی اعضا موجب می‌شود مباحثات به سمت کلی‌گویی و اجمالی شدن پیش رود و تمرکز لازم بر جزئیات فنی و کارشناسی از بین برود. چنین شرایطی می‌تواند موجب کاهش کیفیت مصوبات کمیسیون، ضعف در پیگیری نظارتی و حتی شکل‌گیری فضای غیررسمی تصمیم‌گیری خارج از جلسات رسمی شود. به بیان دیگر، افزایش تعداد اعضا نه تنها لزوماً به تقویت مشارکت نمی‌انجامد، بلکه گاهی به کاهش عمق کارشناسی و کارآمدی کمیسیون‌ها منجر می‌شود.



۱۵-۳. عدم استفاده کافی از ظرفیت کمیسیون برنامه و بودجه

وفق ماده (۲۱۳) قانون آیین‌نامه داخلی مصوب ۱۳۷۹ کل اعضا کمیسیون برنامه و بودجه، عضو کمیسیون تلفیق بودند. لذا در آن ایام کمیسیون برنامه و بودجه حدود ۶ ماه از سال فعالیت نداشت. به همین دلیل این ماده در سال ۱۳۹۲ به گونه‌ای اصلاح شد که هم‌اکنون صرفاً ۹ نفر از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه عضو تلفیق هستند. باین حال هنوز هم، زمان رسیدگی به بودجه سالیانه یا برنامه پنج‌ساله در برنامه‌های کمیسیون برنامه و بودجه مؤثر است. چراکه معمولاً اعضای مؤثر این کمیسیون در کمیسیون تلفیق حضور پیدا می‌کنند و با توجه به فشردگی و تعدد جلسات کمیسیون تلفیق، امکان حضور هم‌زمان در برنامه‌های هر دو کمیسیون ممکن نیست. لذا کمیسیون تلفیق، ظرفیت کمیسیون برنامه و بودجه را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد.

۱۶-۳. تقسیم‌بندی کمیسیون‌ها به تخصصی و خاص

کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، به دو دسته «تخصصی» و «خاص» تقسیم شده‌اند. در قانون آیین‌نامه داخلی معیار تقسیم‌بندی کمیسیون‌ها به کمیسیون تخصصی و خاص مشخص نشده و صرفاً مصادیق هر یک از این موارد شمارش شده است. در ماده (۳۸) قانون بیان گردیده است که «مجلس دارای کمیسیون‌های تخصصی و خاص با محدوده وظایف مشخص به شرح مذکور در آیین‌نامه داخلی مجلس می‌باشد». این تقسیم‌بندی در ظاهر به منظور تفکیک وظایف و ایجاد تمرکز بیشتر در بررسی طرح‌ها و لوایح صورت گرفته است، اما در عمل با ابهامات و کاستی‌هایی روبه‌رو است. همین ابهام موجب شده که مرزهای کار کردی و جایگاه نهادی این کمیسیون‌ها به درستی مشخص نباشد و در مواردی نوعی هم‌پوشانی یا تداخل میان آنها مشاهده شود.

کمیسیون‌های تخصصی عموماً حوزه‌های سیاستگذاری کلان و بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حقوقی کشور را پوشش می‌دهند؛ مانند کمیسیون‌های اقتصادی، فرهنگی، بهداشت و درمان یا حقوقی و قضایی. در مقابل، کمیسیون‌های خاص به‌طور معمول برای رسیدگی به امور ویژه‌ای که ماهیت موقتی یا موضوعی دارند پیش‌بینی شده‌اند، مانند کمیسیون تلفیق یا کمیسیون تحقیق. باین حال، برخی از کمیسیون‌های خاص همچون کمیسیون آیین‌نامه داخلی یا کمیسیون اصل نودم دائمی هستند و جایگاهی متفاوت از سایر کمیسیون‌های خاص دارند. این تفاوت ماهوی، بدون آنکه در آیین‌نامه تبیین دقیقی از علت و مبنای آن ارائه شود، باعث شده است که کمیسیون‌های خاص فاقد انسجام درونی و وحدت‌رویه باشند و کارکرد آنها برای نمایندگان و حتی افکار عمومی به وضوح قابل درک نباشد. در تشریح ابهام تفکیک میان کمیسیون تخصصی و خاص جالب توجه است که برخی گفته‌اند که برخلاف کمیسیون‌های تخصصی، در کمیسیون‌های خاص قانونگذاری به معنی مصطلح انجام نمی‌شود [۲].

از منظر مقایسه‌ای، در بسیاری از مجالس دنیا مرز میان کمیسیون‌های دائمی، ویژه و موقت با تعاریف دقیق و مشخص تعیین می‌شود تا هم جایگاه حقوقی آنها شفاف باشد و هم از بروز تعارض وظایف و سردرگمی جلوگیری شود. بنابراین، مشخص شدن معیارهای تفکیک کمیسیون‌ها به تخصصی و خاص و بازتعریف جایگاه هر یک، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر در اصلاح ساختار کمیسیون‌های مجلس به‌شمار می‌رود.

۱۷-۳. پراکندگی و عدم همگنی موضوعات

یکی از مسائل مهم در ساختار کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، پراکندگی و عدم همگنی موضوعات در حوزه صلاحیت برخی کمیسیون‌هاست. براساس تقسیم‌بندی موجود، برخی کمیسیون‌ها دامنه‌ای بسیار گسترده و متنوع از موضوعات را پوشش می‌دهند که نه تنها ارتباط ماهوی نزدیکی با یکدیگر ندارند، بلکه گاه کاملاً متفاوت و غیرهمگن هستند.

این مشکل چند پیامد جدی به همراه دارد. نخست، کاهش قوت کارشناسی است؛ زیرا گستردگی موضوعات به نحوی بوده که نیازمند تخصصی همه‌جانبه است. دوم، احتمال اختلال در اولویت‌گذاری وجود دارد؛ موضوعات کلیدی و راهبردی به دلیل هم‌عرض شدن با مسائل

کم‌اهمیت‌تر، جایگاه واقعی خود را از دست می‌دهند. چنین پراکندگی در مأموریت‌ها موجب می‌شود که تمرکز کارشناسی کمیسیون‌ها کاهش یابد و موضوعات مهم در میان انبوهی از مسائل ناهمگون به حاشیه رانده شوند. سوم، پراکندگی موضوعات می‌تواند به ابهام در مسئولیت‌پذیری منجر شود؛ زیرا در بسیاری از موارد، یک موضوع خاص در صلاحیت چند کمیسیون قرار می‌گیرد و یا برعکس، مسئولیت مشخص و مستقلی برای آن قابل شناسایی نیست. این وضعیت در نهایت به تضعیف کارآمدی ساختار کمیسیون‌ها منجر می‌شود و با اصول کارآمدی قانونگذاری در تضاد قرار دارد [۶].

۱۸-۳. جدایی و انشقاق موضوعات مشابه

یکی از آسیب‌های مهم در نظام تقسیم‌بندی کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، جدایی و انشقاق موضوعات مشابه است؛ پدیده‌ای که موجب گسستگی در سیاستگذاری و مانع شکل‌گیری نگاه منسجم و جامع در حوزه‌های مرتبط می‌شود. براساس ساختار و رویه فعلی، برخی حوزه‌های نزدیک و به هم پیوسته در کمیسیون‌های مختلف پراکنده شده‌اند، بدون آنکه هماهنگی ساختاری و محتوایی میان آنها وجود داشته باشد. این تفکیک موجب خواهد شد تا سیاستگذاری در حوزه مربوط به صورت جزیره‌ای انجام شود و امکان شکل‌گیری راهبردهای جامع و هم‌افزا کاهش یابد.

بدین ترتیب، مباحثی که در عمل به طور مستقیم با یکدیگر مرتبط هستند، در دو کمیسیون جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرند و امکان هم‌افزایی و اتخاذ تصمیمات هماهنگ از میان می‌رود.

پیامد این جدایی و انشقاق، عدم انسجام در فرایند تقنینی و نظارتی است. موضوعات مشابه وقتی در بسترهای جداگانه و بدون ساز و کار هماهنگی بررسی می‌شوند، یکی از دو این نتیجه محتمل است: یا به تصویب قوانین متعارض و موازی منجر می‌گردند یا اساساً برخی از مسائل مهم مغفول می‌مانند. همچنین، این پراکندگی موجب پیچیدگی روند قانونگذاری و کاهش سرعت تصمیم‌گیری در مواجهه با مسائل پیچیده و چندبعدی می‌شود. در نتیجه، مجلس به جای برخورد یکپارچه با مسائل ملی، درگیر تصمیمات بخشی و غیرهماهنگ خواهد شد.

۱۹-۳. چالش‌های مربوط به کمیسیون مشترک

وفق ماده (۳۹) قانون آیین‌نامه داخلی «در مورد طرح‌ها و لوایحی که به تشخیص هیئت‌رئیس به دو یا چند کمیسیون ارتباط اساسی داشته باشند، کمیسیون مشترک تشکیل می‌گردد. تعداد اعضای کمیسیون مشترک بیست و سه نفر می‌باشد. تعیین سهم هر کمیسیون به وسیله هیئت‌رئیس مجلس و انتخاب آنان توسط کمیسیون ذی‌ربط می‌باشد». لذا در چنین طرح‌هایی یک کمیسیون تخصصی عهده‌دار رسیدگی به آن نیست و یک کمیسیون مشترک متشکل از برخی اعضای چند کمیسیون در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند. لذا به دلیل محدودیت‌های زمانی معمولاً جلسات کمیسیون مشترک با حدنصاب لازم تشکیل نمی‌شوند و تعداد اندکی از نمایندگان به طرح یا لایحه ارجاعی رسیدگی می‌کند و در نهایت کل مواد آن را در یک جلسه به سمع و نظر سایر اعضا می‌رساند. این مسئله باعث می‌شود که به نتیجه رسیدن طرح‌ها و لوایحی که به کمیسیون مشترک ارجاع می‌شود و رسیدگی طبق آیین‌نامه داخلی با صعوبت انجام شود و گاهی به نتیجه مطلوب منجر نشود.

۲۰-۳. تداخل صلاحیت‌های نظارتی کمیسیون اصل نودم و سایر کمیسیون‌ها

اصل نودم بیان می‌کند «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، میتواند شکایت خود را کتباً 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 قضائیه 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». بر این اساس کمیسیون اصل نودم به شکایات عموم مردم از طرز کار قوای سه‌گانه رسیدگی می‌کند. با این حال برخی اوقات



موضوع مورد رسیدگی در کمیسیون اصل نودم هم‌زمان در کمیسیون‌های تخصصی از طریق سؤال یا استیضاح وزیر در حال طرح می‌باشد. لذا مرز میان صلاحیت‌های نظارتی مجلس دقیق مشخص نیست و این تداخل صلاحیت نظارتی می‌تواند منجر به سیاست‌گذاری نادرست یا اشکال در فرایند نظارت شود.

۲۱-۳. عدم تعریف دقیق از ماهیت کمیسیون ویژه

بر اساس ماده (۴۰) قانون آیین‌نامه داخلی، کمیسیون ویژه برای مسائل مهم و استثنایی که برای کشور پیش می‌آید تشکیل می‌شود. لذا از این ماده استنباط می‌شود که کمیسیون ویژه دائمی نیست و باید مأموریت‌محور و موقت باشد. در نتیجه عدم تعریف دقیق قانون آیین‌نامه داخلی مجلس از کمیسیون ویژه باعث شده است که نهادهای موازی و هم‌پوشان در مجلس ایجاد شود.

۲۲-۳. انحراف در تشکیل جلسات کمیته‌ها

در ماده (۵۹) قانون آیین‌نامه داخلی بیان شده است که کمیسیون‌ها می‌توانند کمیته‌های فرعی در ذیل خود تشکیل دهند و اعضای کمیته از میان اعضای آن کمیسیون انتخاب می‌شوند. اعضا کمیته از میان خود، رئیس، نایب‌رئیس و دبیر انتخاب خواهند کرد. در این قانون هیچ‌گونه ترتیبی برای حداقل اعضای نماینده عضو کمیته یا شیوه تشکیل مؤثر جلسات کمیته‌های فرعی و نظارت بر آن اتخاذ نکرده است. هم‌اکنون در مواردی کمیته‌ها بدون حضور نمایندگان یا با حداقل تعداد (یک نماینده) برگزار می‌شود [۷]. تعداد کارشناسان و دستگاه‌های مدعو حسب صلاحدید مسئول کمیته صورت می‌پذیرد. نحوه جمع‌بندی مطالب مطروحه در کمیته بستگی به نظر مسئول کمیته دارد. در برخی از کمیته‌ها با رأی‌گیری میان تمامی اعضای کمیته (اعم از نماینده و غیرنماینده) مصوبات کمیته جمع‌بندی می‌شود، اما در برخی دیگر از کمیته‌ها نظر نماینده در کمیته صائب است. باین حال به‌رغم تشکیل بسیاری از کمیته‌ها، نحوه مواجهه کمیسیون با تصمیمات کمیته‌های خود متفاوت و در برخی موارد بلااثر است به‌نحوی که با وجود تلاش کمیته، کمیسیون بررسی موضوع را از سر می‌گیرد.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



بررسی ساختار و کارکرد کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که این نهادهای تخصصی با وجود اهمیت بنیادین در فرایند تقنین و نظارت، با کاستی‌هایی روبه‌رو هستند. هم‌پوشانی صلاحیت‌ها، نابرابری در حجم ارعاعات، عدم جامعیت در پوشش موضوعات نوظهور، ضعف در ترکیب تخصصی و تجربی اعضا و نبود انعطاف‌پذیری در برابر اولویت‌های متغیر کشور، بخشی از چالش‌هایی است که کارآمدی کمیسیون‌ها را محدود کرده است. استمرار این وضعیت می‌تواند به کاهش کیفیت قانونگذاری، تضعیف نقش نظارتی مجلس و ایجاد فاصله میان نظام تقنینی و نیازهای واقعی جامعه منجر شود.

از سوی دیگر، تجربه سال‌های اخیر و تغییرات پرشتاب در عرصه‌های فناوری، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نشان داده است که نظام کمیسیون‌ها باید از ظرفیت روزآمدی و پویایی بیشتری برخوردار باشد. در غیر این صورت، بخش مهمی از مسائل کلیدی کشور یا مغفول خواهد ماند یا با تأخیر و ناهماهنگی بررسی می‌شود. همچنین، نابرابری در انگیزه نمایندگان برای عضویت، کثرت اعضا و پراکندگی موضوعی کمیسیون‌ها، موجب کاهش مشارکت فعال و کاستن از انسجام تصمیم‌گیری‌ها شده است. بنابراین، بازنگری در ساختار و مأموریت کمیسیون‌ها ضرورتی انکارناپذیر است. این بازنگری باید بر اساس الگویی مبتنی بر تخصص‌گرایی، کارآمدی و انعطاف‌پذیری انجام شود و با اصلاح تقسیم‌بندی‌ها، توجه به موضوعات نوظهور، ایجاد توازن در حجم کار و به حداقل رساندن هم‌پوشانی‌ها همراه گردد. در این صورت کمیسیون‌های مجلس می‌توانند جایگاه واقعی خود را به‌عنوان موتور محرک فرایند قانونگذاری ایفا کرده و نقشی مؤثرتر در پاسخ‌گویی به نیازهای متغیر کشور و ارتقای حکمرانی ایفا نمایند.

منابع و مأخذ



- [۱] خیرالله، پروین و سید محمد حسین، حسینی یزدی. بایسته‌های ارتقای کارآمدی قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.
- [۲] موسی، قربانی، «چالش‌های قانونگذاری در ایران»، کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹.
- [۳] مهدی عبدالملکی، آسیب‌شناسی عناوین و وظایف کمیسیون‌ها. [مصاحبه]. ۴ آذر ۱۴۰۳.
- [۴] حسین نجابت، آسیب‌شناسی عناوین و وظایف کمیسیون‌ها. [مصاحبه]. ۶ آذر ۱۴۰۳.
- [۵] علی عبدالاحد و دیگران، «آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷، شماره مسلسل ۱۶۰۸۰.
- [۶] باقر انصاری، اصول و فنون قانونگذاری، تهران: انتشارات دادگستر، ۱۳۹۹.
- [۷] محمد حسین زارعی، نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی (مطالعه تطبیقی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.

گزیده سیاستی

گزیده سیاستی

عناوین و شرح وظایف کمیسیون‌های مجلس چالش‌هایی دارد که آسیب‌شناسی آن حاکی از ضرورت اصلاح ساختار است.



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