

سلسله گزارش‌های بازنگری در عناوین و شرح وظایف کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی (۳): اصول حقوقی حاکم بر ساختار کمیسیون‌های مجلس



لله الحمد لله الرحمن الرحيم

شماره مسلسل:

۲۱۷۷۹



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

سلسله گزارش‌های بازنگری در عناوین و شرح وظایف کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی (۳):
اصول حقوقی حاکم بر ساختار کمیسیون‌های مجلس

نوع گزارش: طرح/ لایحه ☐ راهبردی ☒ نظارتی ☐، پیش‌نویس قانونی ☐

نام دفتر:

مطالعات حقوقی (گروه حقوق اساسی و اسناد بالادستی)

تهیه و تدوین:

روح‌اله مکارم

مدیر مطالعه:

امین پژمان

ناظران علمی:

احمد حکیم جوادی، جلیل محبی

اظهار نظر کنندگان:

یحیی مزروعی ابیانه، علی شکرالهی، علیرضا عقیلی بهنام، محمد جواهری طهرانی، محمد برزگر خسروی، مهدی بهرامی حسن‌آبادی، محمد صالحی، علی صابری دمنه، محمد علی اشراقی جزی، امیرحسین بامتی طوسی، امین‌اله پاک‌نژاد، سید محمد کشفی، مهدی سرداری، علی عبدالاحد، شهاب محمدی

همکاران:

حمیدرضا گرامی‌پور، امیرحسین غلامی ریسنی، محمد عبدالحسین زاده

گرافیک و صفحه‌آرایی:

نرجس امیراحمدی

ویراستار ادبی:

مژگان کاظمی

واژه‌های کلیدی:

۱. کمیسیون تخصصی
۲. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۳. کمیسیون خاص
۴. عناوین و شرح وظایف کمیسیون‌ها

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۱/۱۴



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. مسئله محوری و روزآمدی.....	۸
۳. تخصص گرایی.....	۹
۴. توجه به رویکرد قوانین جامع.....	۱۰
۵. تناسب و منطقی سازی.....	۱۰
۶. انعطاف پذیری و پویایی.....	۱۱
۷. کلان نگری.....	۱۲
۸. پرهیز از تداخل و هم پوشانی نامنظم وظایف.....	۱۲
۹. نگاه ملی.....	۱۳
۱۰. شفافیت.....	۱۴
۱۱. تناسب با سازمان های اداری کشور.....	۱۴
۱۲. یادگیرندگی (پویایی و خود اصلاح گری در چارچوب قانون).....	۱۴
۱۳. جمع بندی و پیشنهادها.....	۱۵
منابع و مآخذ.....	۱۶



سلسله گزارش‌های بازنگری در عناوین و شرح وظایف کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی (۳): اصول حقوقی حاکم بر ساختار کمیسیون‌های مجلس

Doi: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21779>

چکیده



کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، کانون و محور بررسی‌های تخصصی طرح‌ها و لوایح و ایفای وظایف نظارتی هستند و نقش اساسی و تعیین‌کننده‌ای در تصویب قوانین دارند به نحوی که در صورت رسیدگی دقیق کمیسیون‌ها و قوانین کارآمدی به عنوان خروجی فرایندهای مجلس شورای اسلامی ارائه خواهد شد در غیر این صورت قوانین مصوب ممکن است به علت وجود اشکالات مختلف علاوه بر آثار نامطلوب برای جامعه مخاطبان قانون به اصلاحات و تغییرهای متعدد و در نتیجه عدم ثبات نظام قانونی منجر شود. بنابراین تقویت نظام قانون‌گذاری را در وهله اول می‌توان منوط به تقویت ساختار کمیسیون‌های مجلس دانست. این گزارش با روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای در پی پاسخ به این سؤال است که اصول حاکم بر ساختار کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی چیست؟ یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که قوام ساختاری کمیسیون‌های مجلس بر یازده اصل استوار است که عبارت‌اند از: «مسئله‌محوری و روزآمدی»، «تخصص‌گرایی»، «توجه به رویکرد قوانین جامع»، «تناسب و منطقی‌سازی»، «انعطاف‌پذیری»، «کلان‌نگری»، «پرهیز از تداخل و هم‌پوشانی نامنظم وظایف»، «نگاه ملی»، «شفافیت»، «تناسب با سازمان‌های اداری کشور» و «یادگیرندگی (پویایی و خوداصلاح‌گری در چارچوب قانون)» و ضریب تأثیرگذاری هر یک از مؤلفه‌ها به نظام حقوقی و سایر مختصات بومی بستگی دارد.



شرح/ بیان مسئله

کمیسیون‌های تخصصی مجلس به عنوان هسته‌های اصلی قانون‌گذاری و نظارت پارلمانی، نقشی تعیین‌کننده در کیفیت تقنین، کارآمدی نظارت بر قوه مجریه و تحقق پاسخ‌گویی نهادی ایفا می‌کنند. لذا کارآمدی مجلس تا حد زیادی تابع چگونگی طراحی نهادی کمیسیون‌هاست. باین حال طراحی ساختار کمیسیون‌ها ممکن است به عللی از جمله تأثیر از عوامل تاریخی یا نظایر آن براساس یک منطق نهادی منسجم شکل نگیرد. پیامد چنین وضعیتی می‌تواند بروز چالش‌هایی نظیر ابهام در حدود صلاحیت کمیسیون‌ها، هم‌پوشانی یا تعارض مأموریت‌ها، چندپارگی نظارت پارلمانی، ضعف در پاسخ‌گویی و اختلال در انباشت دانش تخصصی باشد. مسئله اصلی در بروز اشکالات، همیشه مربوط به ناکارآمدی رویه‌ها یا ضعف عملکرد اشخاص نیست و گاهی در طراحی ساختاری و نهادی باید آن را جست. از این منظر، بازطراحی ساختاری کمیسیون‌های مجلس می‌تواند به ارتقای ظرفیت آن کمک کند. این بازطراحی اولاً نیازمند اتکا به مجموعه‌ای از اصول ساختاری است که بتواند منطق توزیع قدرت، تقسیم کار نهادی و روابط میان مجلس و قوه مجریه را سامان دهد.

نقطه‌نظرات/ یافته‌های کلیدی

اصول حاکم بر ساختار کمیسیون‌های بر شرح زیر است:

۱. مسئله محوری و روزآمدی،
۲. تخصص‌گرایی،
۳. توجه به رویکرد قوانین جامع،
۴. تناسب و منطقی‌سازی،
۵. انعطاف‌پذیری و پویایی،
۶. کلان‌نگری،
۷. پرهیز از تداخل و هم‌پوشانی نامنظم وظایف،
۸. نگاه ملی،
۹. شفافیت،
۱۰. تناسب با سازمان‌های اداری کشور
۱۱. یادگیرندگی (پویایی و خوداصلاح‌گری در چارچوب قانون).

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مجلس شورای اسلامی در راستای هرگونه بازطراحی عناوین و شرح وظایف کمیسیون‌های خود مبتنی بر اصول مذکور در این نوشتار می‌تواند آیین‌نامه داخلی خود را در راستای بهبود فرایندهای قانون‌گذاری و ارتقای کیفیت آن اصلاح کند.



۱. مقدمه



کمیته‌ها یا کمیسیون‌ها^۱ گروهی از اعضای هر نهاد قانون‌گذاری هستند که برای بررسی دقیق‌تر در موضوع‌هایی نظیر رسیدگی به طرح‌ها و لوایح، تصویب بودجه، نظارت بر عملکرد امور مختلف و غیره تشکیل می‌شوند. در ساختار درونی مجلس کمیته‌ها یا کمیسیون‌های پارلمانی نهادهایی درون سازمانی هستند که مسئولیت گردآوری اطلاعات، بحث و تأمل و تهیه گزارش کارشناسی و ارائه توصیه‌ها و پیشنهادهای به صحن علنی مجلس را در موضوع‌هایی که به آنها ارجاع داده می‌شود، بر عهده دارند [۱].

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 یک‌سو 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 [۲]. با توجه به اهمیت کمیسیون در فرایند تقنین، ساختار و شرح وظایف آن باید با دقت بررسی شود. در این گزارش به بررسی اصول حاکم بر طراحی ساختار کمیسیون‌های مجلس پرداخته خواهد شد.

شایان ذکر است که ارتقا کارآمدی وضعیت کمیسیون‌ها، صرفاً با اصلاح ساختار و شرح وظایف کمیسیون‌ها محقق نمی‌شود. این ارتقا در گرو اصلاح همه جانبه و چند بعدی است و علاوه بر ساختار، باید در آن عوامل انسانی، فرایندی و غیره را در نظر گرفت. با این حال موضوع این پژوهش بر آسیب‌شناسی ساختاری متمرکز است و تحلیل سایر عوامل از موضوع این پژوهش خارج است.

۲. مسئله محوری و روزآمدی



یکی از اصول پایه‌ای که باید در طراحی و بازطراحی ساختار کمیسیون‌ها مورد توجه قرار گیرد، مسئله محوری است؛ یعنی طراحی ساختار کمیسیون‌ها باید بر اساس شناخت دقیق از مسائل واقعی و اولویت‌های سیاست‌گذاری کشور صورت گیرد تا بتوانند وظایف ذاتی خود را انجام دهند. تقسیم وظایف کمیسیون بر مبنای عناوین سنتی یا کلیشه‌ای نمی‌تواند به صورت کارآمد مسائل کشور را حل کند. در مواردی که ساختار کمیسیون‌ها بر اساس عناوین سنتی یا تاریخی تنظیم شده باشد، ممکن است توان پاسخ‌گویی به مسائل جدید فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و به‌ویژه موضوع‌های فناوری محور کاهش یابد.

مسئله محور بودن کمیسیون‌ها، در وهله اول نیازمند شناخت مسائل اصلی است. هرگونه تقسیم کار میان کمیسیون‌ها و تقسیم عناوین آنها باید مبتنی بر مسائل اصلی کشور باشد تا هیچ حوزه‌ای بدون متولی در صحنه تقنین و نظارت باقی نماند. در حال حاضر، برخی مسائل اصلی کشور وجود دارد که به دلیل تعداد کم ابتکارات تقنینی و در سایه عناوین بزرگ‌تر تا حدی مغفول باقی مانده است.

تمامی حوزه‌های مهم و حیاتی کشور باید در کمیسیون‌های مجلس پوشش داده شوند تا هیچ بخشی مغفول نماند و طرح‌ها و لوایح برای بررسی تخصصی به کمیسیون مرتبط ارجاع شوند و بدین ترتیب همه مسائل کشور پوشش داده شود. کمیسیون‌های مجلس باید با نیازهای روز جامعه و تحولات آینده‌نگرانه همسو باشند. موضوع‌های نوظهوری مانند هوش مصنوعی، امنیت سایبری، تغییرهای اقلیمی و اقتصاد دیجیتال باید در ساختار کمیسیون‌ها جایگاه داشته باشند. دلیل این امر، این است که محیط جهانی و ملی به سرعت در حال تغییر است و مسائل جدید نیازمند توجه ویژه هستند.

۱. در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، از واژه کمیسیون استفاده شده است. با این حال معادل این معیار در بسیاری از نظام‌های قانونگذاری اصطلاح کمیته به کار رفته است.

با توجه به شتاب تحولات فناوری، زیست محیطی، اقتصادی و اجتماعی در سطح ملی و جهانی، نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران نیازمند ابزارهایی برای تصمیم‌سازی در شرایط پیچیده و نامطمئن است. بر این اساس، آینده‌نگاری به عنوان یک فرایند نظام‌مند، مشارکتی و آینده‌محور می‌تواند نقشی محوری در توانمندسازی نهاد قانونگذاری برای تقویت پایداری، تاب‌آوری و مسئولیت‌پذیری بین‌نسلی ایفا کند. اولین گام در نهادینه‌سازی آینده‌نگاری، داشتن رویکرد آینده‌نگر در طراحی ساختارهاست.

۳. تخصص‌گرایی



کمیسیون‌ها به عنوان شبکه‌هایی تخصصی در داخل بدنه قانون‌گذاری عمل می‌کنند که باید اطلاعات و تحلیل‌های دقیق درباره موضوع‌های سیاستی فراهم کنند تا تصمیم‌گیری‌های صحن مجلس آگاهانه و اثربخش باشد. براساس نظریه اطلاعاتی کمیسیون‌ها،^۱ کمیسیون‌ها نقش اصلی خود را در کشف، ارزیابی و انتقال اطلاعات مرتبط با موضوع‌های مهم ایفا می‌کنند؛ یعنی کمیسیون‌ها باید بتوانند مسائل پیچیده سیاستگذاری را شناسایی کنند و اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری درست در صحن علنی را تولید و به اشتراک بگذارند [۳]. در چنین منظری، ساختار کمیسیون‌ها باید به گونه‌ای تخصصی باشد که آگاهی از موضوع‌های واقعی و ظرفیت تحلیل آنها افزایش یابد.

بسیاری از کمیسیون‌های قانونگذاری ذاتاً ابزاری برای تخصصی کردن اعمال قوه مقننه هستند [۴]. مقصود از تخصصی بودن، تمرکز بر حوزه‌های خاص برای افزایش کارایی است. هر کمیسیون می‌تواند برای رسیدگی به یک حوزه تخصصی مشخص تشکیل شود تا نمایندگانی با دانش و تجربه مرتبط در آن فعالیت کنند. پراکندگی موضوع‌ها در یک کمیسیون، می‌تواند به کاهش کیفیت کار و از بین رفتن تمرکز منجر شود. یکی از اساسی‌ترین علل تشکیل کمیسیون‌ها، بررسی متمرکز بر موضوع‌هاست و اگر این تخصص‌گرایی در موضوع‌های کمیسیون‌ها از بین برود، مجال دیگری برای بررسی‌های تخصصی مستمر در مجلس باقی نمی‌ماند. چرا که در صحن هم معمولاً فرصت بررسی موشکافانه نیست و در نتیجه ممکن است طرح‌ها و لوایح بدون بررسی کارشناسی کافی تصویب یا رد می‌شوند.

طراحی مؤثر نهادهای پارلمانی معمولاً با تأکید بر نقش آنها در تولید اطلاعات و تخصصی‌سازی وظایف مورد تأکید قرار گرفته است؛ به گونه‌ای که کمیسیون‌ها باید «اطلاعات و ظرفیت تحلیلی لازم برای مواجهه با پیچیدگی‌های سیاستی» را داشته باشند. نهادهای پارلمانی باید قابلیت خود را در «تولید و جمع‌بندی اطلاعات مرتبط با مسائل سیاستی» افزایش دهند، زیرا چنین ظرفیت‌هایی به نمایندگان کمک می‌کند تا در تصمیم‌گیری‌های کلان با آگاهی بیشتر عمل کنند [۲].

۴. توجه به رویکرد قوانین جامع

قانون جامع طبق یک تعریف مجموعه‌ای است مدون که دربرگیرنده تمام قوانین معتبر و لازم‌الاجرای حاکم بر یک حوزه خاص پس از اتمام مراحل مختلف تنقیح قوانین است [۵]. به عبارت دیگر، قانون جامع همان محصول و نتیجه فرایند تنقیح قوانین مربوط به یک حوزه خاص است که پس از انجام مراحل مختلف تنقیح توسط مراجع صالح، در قالب مجموعه‌ای مدون ظهور و بروز یافته است [۶]. در تقسیم‌بندی کمیسیون‌ها و شرح وظایف آن لازم است با عنایت به بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری^۱ مبنی بر حرکت نظام تقنینی کشور به سوی قوانین جامع این عناوین مورد توجه ویژه قرار گیرد. این رویکرد حتی می‌تواند منجر به تشکیل یک کمیسیون به‌زای هر عنوان قانون جامع شود. عناوین این قوانین بسته به تشخیص مجلس می‌تواند در یک قانون خاص مشخص شود یا تعیین آن به نهادهای دیگری مانند معاونت قوانین مجلس سپرده شود.^۲

توجه به عناوین قوانین جامع در تعیین ساختار کمیسیون‌ها باعث می‌شود که دامنه وظایف کمیسیون‌ها دقیق شود و حوزه معینی از احکام تقنینی به یک کمیسیون تعلق یابد. در نتیجه فرایند تحلیل قوانین و نظارت بر اجرای آنها «یکپارچه‌تر و بدون تداخل با حوزه‌های دیگر» می‌شود و می‌تواند به کاهش موازی کاری نهادی منجر شود.

شایان ذکر است که توجه حداکثری به قوانین جامع ممکن است تعداد کمیسیون‌ها را افزایش دهد. در عمل، افزایش تعداد کمیسیون‌های تخصصی به کاهش اعضای کمیسیون منجر شده و می‌تواند بررسی تخصصی و اداره جلسات و شکل‌گیری گفتگوها را تا حدی تسهیل کند.

۵. تناسب و منطقی‌سازی

کمیسیون‌ها همانند سایر نهادها باید ساختاری داشته باشند که با حجم مأموریت‌ها، پیچیدگی مسائل، ظرفیت نمایندگان و منابع کارشناسی تناسب منطقی داشته باشد و از محدود کردن آن به اعداد، پرهیز کند. در ساختار کمیسیون‌های مجلس، اصل تناسب اقتضا می‌کند که:

۱. **تعداد کمیسیون‌ها متناسب با حجم واقعی کار تقنینی و نظارتی باشد:** تعادل بین کمیسیون‌های مختلف از نظر اهمیت و حجم کار ضروری است. نباید کمیسیونی با حجم کار بسیار زیاد و کمیسیونی با حجم کار بسیار کم وجود داشته باشد. اگر در هر دوره از مجلس، کمیسیونی به واسطه حجم بالای ارجاعات نتواند به بررسی‌های دقیق خود نائل آید و در مقابل بعضی کمیسیون‌ها دستورات کافی برای رسیدگی وجود نداشته باشد، تعادل در بین کمیسیون‌ها از بین رفته و گرایش نمایندگان به کمیسیون‌های با دستور کار کم‌تر کاهش خواهد یافت.

۲. **حوزه وظایف هر کمیسیون متناسب با ظرفیت اعضا و پشتیبانی کارشناسی آن باشد:** کمیسیونی با شرح وظایف بسیار گسترده اما بدون ابزار کارشناسی کافی، کارآمد نخواهد بود. افزون بر این تعداد اعضای کمیسیون نیز از زیرمؤلفه‌های اصل تناسب و منطقی‌سازی است. طبیعی است که با فرض تعداد ثابت نمایندگان، هرچه تعداد کمیسیون‌ها افزایش یابد، تعداد اعضای آنها محدودتر می‌شود و برعکس. نتیجه کاهش تعداد اعضای کمیسیون آن است که بحث‌ها به صورت متمرکزتر و با مشارکت فعال‌تر صورت پذیرفته و نظر همه اعضای حاضر

۱. «تعیین عناوین قوانین جامع، تبویب، تنقیح و تعیین شناسه قوانین موجود کشور...».

۲. ر.ک. به مصوبه کارگروه موضوع ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص بررسی طرح «نظام قانونگذاری، تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات» (شماره ثبت: ۵۹۴) پیش‌نویس «طرح نظام قانونگذاری» (نحوه اجرای سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری) - ویرایش دوم - شماره مسلسل ۱۸۵۸۶ - ۱۴۰۱/۹/۲۰.

در کمیسیون به شکل قابل ملاحظه ای تعیین کننده می شود. در مقابل با افزایش تعداد اعضا، امکان رد یا تغییر گزارش کمیسیون در صحن علنی کاهش می باید چرا که کمیسیون با تعداد اعضای زیاد، بهتر می تواند منعکس کننده نظرهای تمامی نمایندگان باشد. لذا تعیین منطقی تعداد کمیسیون ها و اعضای آن، مزایا را افزایش و معایب را کاهش می دهد.

۳. **تقسیم کار میان کمیسیون ها منطقی و غیر متداخل باشد:** به گونه ای که هر موضوع قانون گذاری محل رسیدگی روشن و قابل پیش بینی داشته باشد. یکی از اهداف اصلی منطقی سازی، کاهش هم پوشانی موضوعی میان کمیسیون هاست. وجود کمیسیون هایی با حوزه های مبهم یا متداخل، موجب تعارض صلاحیت، اتلاف زمان و تضعیف مسئولیت پذیری می شود. منطقی سازی به معنای شفاف سازی مرزهای وظایف و ایجاد مسیر مشخص برای بررسی طرح ها و لوایح است. منطقی سازی مستلزم آن است که ساختار کمیسیون ها تا حد امکان ساده، قابل فهم و قابل اداره باشد. ساختارهای بیش از حد پیچیده، حتی اگر از لحاظ نظری دقیق باشند، در عمل با کاهش کارایی و افزایش هزینه های هماهنگی مواجه می شوند. همچنین یکی دیگر از مؤلفه های منطقی سازی، تناسب و ارتباط موضوعی و محتوایی فعالیت کمیسیون هاست. به عبارت دیگر موضوع های هم سنخ و مشابه که باعث هم آفرینی سیاستی و قانون گذاری می شوند در یک کمیسیون تجمع شود که البته تابع اقتضات بومی هر نظام سیاسی است. به عنوان مثال در مجلس نمایندگان آمریکا کمیسیون آموزش و اشتغال ایجاد شده است برای اینکه مباحث آموزش و اشتغال به هم مرتبط هستند یا در مجلس سنای آمریکا کمیسیون بانکداری، مسکن و امور شهری ایجاد شده است تا سیاست های این سه حوزه که به هم مرتبط هستند، هم جهت و یکسان باشد و در کل نظام حکمرانی و سیاست گذاری تأثیر مثبت داشته باشد.

۶. انعطاف پذیری و پویایی



شرایط و اوضاع و احوال داخلی و خارجی و اراده دولت های گوناگون و برنامه و خط مشی های آنان، چنین ایجاب می کند که در هر برهه ای مسئله ای در صدر اولویت ها قرار گیرد و به همین دلیل این مسائل معمولاً به صورت منظم قابل دسته بندی نباشد. بنابراین ممکن است در یک بازه از زمان موضوع های اقتصادی اهمیت یابد و در بازه ای دیگر، موضوع های فرهنگی و به همین ترتیب در هر زمانی یک موضوعی در اولویت قرار گیرد. بر همین اساس، مجموعه طرح ها و لوایح یا موضوع های نظارتی با تمرکز بر آن موضوع به سوی مجلس گسیل می شود. به همین دلیل در هر دوره ای ممکن است برخی کمیسیون ها پرکار و مهم جلوه کرده و برخی دیگر ظاهراً از اهمیت کمتری برخوردار شوند [۷]. منظور از اصل انعطاف پذیری و پویایی آن است که ساختار کمیسیون ها باید به گونه ای تنظیم شود که این نهادها بتوانند با سرعت و انعطاف کافی به چالش ها و مسائل قانونی نوظهور پاسخ دهند، نه اینکه ساختار و روند آن صرفاً ثابت باقی بماند. انعطاف پذیری ساختاری صرفاً در شرایط بحرانی مدنظر نیست بلکه باید ساختار در مواجهه با تغییرات تدریجی و پیش بینی نشده نیز امکان واکنش سریع را داشته باشد. انعطاف پذیری باعث می شود که کمیسیون ها به صورت جزایر جداگانه اقدام نکنند و انسجام در قانون گذاری افزایش یابد.

موضوع انعطاف پذیری در باز طراحی ساختاری دو بُعد دارد:

۱. ادغام یا تفکیک صلاحیت های کمیسیون های موجود،

۲. امکان تأسیس کمیسیون جدید.

در حال حاضر، حفظ پویایی ساختار کمیسیون ها منجر به آن شده که انواع مختلفی از کمیسیون ها ایجاد شود. مهم ترین جلوه انعطاف کمیسیون ها در دوره زمانی فعالیت آنهاست. بعضی از کمیسیون های پارلمانی برای تأمین اهداف بلندمدت تأسیس شده اند و بعضی دیگر صرفاً برای رسیدگی به یک امر مشخص و معین تأسیس و سپس ملغی می شوند [۴]. البته تمسک به اصل انعطاف پذیری و پویایی مستلزم رعایت دو ملاحظه است. اولاً اگر چابکی به انعطاف بیش از حد یا تغییرهای مکرر در ساختار و حوزه وظایف کمیسیون ها تبدیل شود، ممکن



است ثبات و انسجام نهاد تصمیم‌سازی را کاهش دهد و موجب سردرگمی یا کاهش کارایی شود. ثانیاً ساختارهای بوروکراتیک و سنتی ممکن است در برابر تغییرات چابک مقاومت کنند. این مقاومت می‌تواند از سوی بازیگران سیاسی، ساختارهای رسمی یا فرهنگ نهادی باشد، که تطبیق با تغییرهای سریع را دشوار می‌کند.

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 موضوع‌های تقنینی کم‌اهمیت یا بدون اولویت و 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.

۷. کلان‌نگری



اصل کلان‌نگری در طراحی کمیسیون‌ها به این معناست که کمیسیون‌ها نه فقط به عنوان نهادهای تخصصی محض، بلکه به عنوان فرایندهایی برای بررسی سیاست‌های کلان و آثار فراگیر قوانین در سطح نظام حقوقی و اجتماعی عمل کنند. نظام‌های قانون‌گذاری با ساختار کمیسیون‌های بسیار تخصصی معمولاً توان بالایی در بررسی فنی دارند، اما ممکن است چشم‌انداز کلی و آثار متقابل سیاست‌ها را نادیده بگیرند؛ بنابراین ضرورت دارد کمیسیون‌ها در کنار تخصص‌گرایی، از توانایی تحلیل «کلی‌نگر» برخوردار باشند تا از تفکیک بیش از حد وظایف جلوگیری شود و درک درستی از نقش قوانین در کل نظام حکمرانی شکل گیرد [۸].

اصل کلان‌نگری به دنبال تعادل میان تخصص‌گرایی و جامع‌نگری است: کمیسیون‌ها باید بتوانند از جمع‌بندی تخصص‌های جزئی به تحلیل‌های کلان و سیاست‌محور حرکت کنند و این کارکرد در فرایند قانون‌گذاری و نظارت می‌تواند تصمیم‌های بهتر و هماهنگ‌تر با اهداف کلان کشور را فراهم آورد. کمیسیون‌هایی که کلان‌نگر باشند قادرند آثار بلندمدت قوانین و پیامدهای فراسازمانی آنها را تحلیل کنند و این منجر به پیش‌بینی بهتر پیامدهای اجتماعی، اقتصادی و حقوقی می‌شود. این در حالی است که این امر در ساختارهای بسیار تخصصی و تک‌بعدی کمتر مشاهده می‌شود و به رویکرد کلان‌نگر کمک می‌کند تا تعیین شود که کدام قوانین و اصلاحات براساس اهداف کلان ملی در اولویت قرار گیرند؛ این ویژگی به مجلس کمک می‌کند تا برنامه‌ریزی قانون‌گذاری هماهنگ با سیاست‌های کلان کشور داشته باشد.

شایان ذکر است که تأکید افراطی بر کلان‌نگری آسیب‌هایی به همراه دارد. در این صورت ممکن است کمیسیون‌ها در مواجهه با جزئیات فنی قوانین ناتوان شوند یا تحلیل دقیق حوزه‌های خاص را از دست بدهند، زیرا توجه آنها به جنبه‌های کلان و میان‌بخشی قوانین معطوف شده است. این نوع عدم تمرکز می‌تواند کیفیت بررسی‌های تخصصی را کاهش دهد [۸].

۸. پرهیز از تداخل و هم‌پوشانی نامنظم وظایف



هم‌پوشانی نامنظم صلاحیت‌های کمیسیون‌های مجلس یکی از چالش‌های ساختاری است که اثر مستقیمی بر کارآمدی فرایند قانون‌گذاری و نظارت دارد. این هم‌پوشانی‌ها پیامدهای متعددی دارند؛ از جمله کاهش شفافیت وظایف، تداخل در تصمیم‌گیری و ارائه نظرهای 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 [۷]. بنابراین باید از هم‌پوشانی نامنظم موضوع‌ها و وظایف بین کمیسیون‌های مختلف تا حد امکان پرهیز کرد تا از سردرگمی

و دوباره کاری جلوگیری شود.

با دقت در انسجام موضوع و ساختار کمیسیون‌های دائمی و تخصصی در دوره اول مجلس شورای اسلامی، ملاحظه می‌شود بسیاری از این کمیسیون‌ها در ارتباط موضوعی با همدیگر قرار داشتند که از مصادیق آن می‌توان به کمیسیون «دیوان محاسبات و بودجه و امور مالی» با «کمیسیون امور برنامه و بودجه» اشاره داشت. از طرف دیگر حوزه تخصصی برخی از کمیسیون‌ها در این دوره به نحو وسیعی گسترش یافته است. برای مثال، امور کار و امور اجتماعی و نیز امور اداری و استخدامی دو حوزه تخصصی جداگانه‌اند اما تحت یک عنوان واحد متمرکز شدند [۱۰]. البته باید در عین توجه به هم‌پوشانی کم موضوع‌ها، به ارتباط بین کمیسیون‌ها با یکدیگر نیز توجه شود. بر این اساس باید سازوکاری برای ایجاد ارتباط و هماهنگی بین کمیسیون‌های مختلف در نظر گرفته شود تا از تناقض و تداخل در تصمیم‌گیری‌ها جلوگیری شود. برای ایجاد ارتباط و هماهنگی بین کمیسیون‌ها باید از اصطلاح «همپوشانی مدیریت شده»^۱ سخن گفت. این اصطلاح در ادبیات مدیریت، طراحی سازمانی و حکمرانی، به وضعیتی گفته می‌شود که در آن وظایف، اختیارات، مسئولیت‌ها یا حوزه‌های فعالیت چند واحد، نهاد یا بازیگر عمداً تا حدی بر یکدیگر منطبق می‌شوند، اما این همپوشانی از طریق قواعد، سازوکارهای هماهنگی و ترتیبات نهادی کنترل و مدیریت می‌شود. در نظریه‌های جدید سازمانی، این فرض مطرح شده است که در محیط‌های پیچیده، تفکیک مطلق وظایف نه ممکن است و نه مطلوب. لذا در مسائل میان رشته‌ای توصیه به همپوشانی مدیریت شده می‌کنند.

۹. نگاه ملی



نماینده‌گی مجلس، نمایندگی از همه ملت محسوب می‌شوند و بر همین اساس طبق اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی نماینده در برابر تمام ملت مسئول است.^۲ مبتنی بر اصول مختلف قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری،^۳ جایگاه نمایندگی دارای شأن تصمیم‌گیری برای همه کشور است؛ هر چند نمایندگان از یک حوزه انتخابیه برگزیده شده‌اند یا در یک امر مشخصی صاحب‌نظر یا دارای تخصص هستند اما باید با در نظر گرفتن مصالح ملی و بدون توجه به مطالبات و مصالح منطقه‌ای یا صنفی اقدام به انجام وظایف نمایندگی کنند [۱۰].

بر این اساس نگاه ملی در طراحی ساختار کمیسیون‌ها بر این فرض استوار است که مجلس شورای اسلامی، نهادی ملی با مسئولیت قانون‌گذاری برای کل کشور است و ساختار درونی آن نیز باید بازتاب‌دهنده این مسئولیت باشد. در این چارچوب، کمیسیون‌ها نباید صرفاً آیینه بازتاب‌دهنده موضوع‌های صنفی، قومی و منافع منطقه‌ای باشد و مجلس باید منافع پراکنده را تجمیع و آن را به سیاست عمومی ملی تبدیل کند [۲].

1. Managed Overlap

۲. اصل (۸۴): هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید.
۳. بند «۹»- رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر: ثبات، نگاه بلندمدت و ملی.



۱۰. شفافیت



یکی از اصول حاکم بر دسته‌بندی کمیسیون‌ها شفافیت است به این معنی که ساختار و وظایف هر کمیسیون به راحتی قابل درک و برای عموم قابل دسترس باشد. در این صورت تداخل صلاحیت‌های کمیسیون‌ها کاهش می‌یابد. یکی از مواردی که شفافیت در آن مخدوش می‌شود زمانی است که صلاحیت واقعی و صلاحیت اسمی کمیسیون‌ها متفاوت باشد. در نتیجه ارجاع طرح‌ها و لوایح و موارد نظارتی قابل پیش‌بینی نیست. شفافیت ساختاری به میزان وضوح، قابلیت فهم و آشکار بودن طراحی نهادی، روابط درونی، توزیع اختیارات و سازوکارهای قدرت در یک سازمان اشاره دارد؛ مستقل از این که آن سازمان در عمل چگونه تصمیم می‌گیرد یا جلساته‌اش را چگونه اداره می‌کند.

شفافیت ساختاری در کمیسیون‌های مجلس به این معناست که ساختار رسمی کمیسیون‌ها - شامل منطق تشکیل، حدود صلاحیت، روابط عمودی و افقی، جایگاه تصمیم‌گیری، سازوکار انتصاب اعضا و وابستگی‌های نهادی - به گونه‌ای طراحی و مستند شود که برای ناظران بیرونی و درونی، قابل درک، قابل ارزیابی و غیر مبهم باشد. البته شفافیت فرایندها و رویه‌ها نیز موضوع مهمی است اما از سؤال این پژوهش خارج است.

۱۱. تناسب با سازمان‌های اداری کشور



کمیسیون‌ها برای انجام وظایف تقنینی و نظارتی باید به‌طور کلی با بدنه قوه مجریه اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و شوراهای مرتبط تناسب داشته باشند. تا از این مجرا هماهنگی قوای مقننه و مجریه تسهیل شود. بنابراین در طراحی و تنظیم ساختار کمیسیون‌ها، باید به اصل هماهنگی توجه شود. البته این اصل به این معنا نیست که عیناً متناظر با هر نهاد و وزارتخانه یک کمیسیون وجود داشته باشد. چرا که تناظر کمیسیون با وزارتخانه‌ها می‌تواند چالش‌هایی در پی داشته باشد. حضور کارشناسان نهادها و دستگاه‌های مرتبط با موضوع هر طرح و لایحه فرصتی مغتنم جهت فهم و تبیین دقیق تر ابعاد موضوع است، لکن این فرصت، بعضاً با چالش‌هایی همراه است [۱۱]. علاوه بر این نبود تناسب ساختاری، منجر به چندپارگی نظارت و تضعیف پاسخ‌گویی اجرایی می‌شود. وقتی یک دستگاه اجرایی تحت نظارت چند کمیسیون مختلف قرار می‌گیرد عملاً هیچ کمیسیونی مسئولیت اصلی نظارت مبتنی بر یک تصویر جامع را بر عهده ندارد [۱۲].

۱۲. یادگیرندگی (پویایی و خوداصلاح‌گری در چارچوب قانون)



بر اساس اصل «یادگیرندگی»، یک ساختار کارآمد باید بتواند به‌طور مستمر از تجربه‌ها، محیط پیرامون و چالش‌های جدید درس بگیرد و خود را ارتقا دهد. این اصل به معنای آن است که ساختار کمیسیون‌های مجلس نه تنها در مقطع تأسیس، بلکه در طول زمان باید ظرفیت بازنگری، اصلاح و بهبود مستمر بر اساس تجربیات عملی، بازخوردهای نظارتی و تحولات محیطی در چارچوب قانون را داشته باشد. به عبارت دیگر، ساختار کمیسیون‌ها نباید به عنوان یک قالب ثابت و تغییرناپذیر طراحی شود، بلکه باید به گونه‌ای باشد که خود فرایند رسیدگی در کمیسیون‌ها، زمینه‌ساز شناسایی کاستی‌ها، کشف نیازهای جدید و بازتعریف مأموریت‌ها گردد. این ویژگی، کمیسیون‌ها را از ساختارهای صرفاً اجراکننده به ساختارهایی یادگیرنده و تطبیق‌پذیر تبدیل می‌کند که در مواجهه با مسائل نوپدید، به جای درماندگی یا واکنش‌های دیر هنگام، بتوانند به سرعت مسیر خود را اصلاح کرده و پاسخ‌های به‌روز و مؤثر ارائه دهند. اعمال اصل یادگیرندگی در تعیین «شرح وظایف و مأموریت‌های» کمیسیون‌ها به این معناست که وظایف آن‌ها نباید به صورت فهرستی خشک، ایستا و غیرقابل تغییر در نظر گرفته شود.

مأموریت یک کمیسیون یادگیرنده به گونه‌ای تنظیم می‌شود که رصد بازخوردها از اجرای قوانین در سطح جامعه، یادگیری از خطاهای سیاستی گذشته و کسب دانش روز، بخشی از وظایف ذاتی و قانونی آن باشد. به عبارت دیگر، کمیسیون‌ها باید مکلف باشند تا در مسیر انجام وظایف خود، دائماً نیازهای جدید کشور را شناسایی کرده و رویکردها و مأموریت‌های تخصصی خود را متناسب با واقعیت‌های متغیر اقتصادی، فرهنگی و فناوری در چارچوب قوانین به‌روزرسانی کنند.

از سوی دیگر، اصل یادگیرندگی الزاماتی برای شرح وظایف و مأموریت‌های کمیسیون‌ها ایجاد می‌کند. کمیسیون‌ها باید در کنار وظایف جاری خود، مسئولیت پایش مستمر تحولات علمی، فناوری، اجتماعی و اقتصادی حوزه تخصصی خویش را نیز بر عهده داشته باشند و گزارش‌های دوره‌ای درباره شکاف‌های ساختاری و نیازهای تقنینی جدید بررسی کنند. در چنین وضعیتی امکان ارائه تفسیرهای کارآمد از متون قانونی یا در صورت نیاز اصلاح قانون مرتبط فراهم می‌شود.

این رویکرد، کمیسیون‌ها را از انفعال و روزمرگی خارج می‌کند و آن‌ها را به نهادهایی پویا و آینده‌نگر تبدیل می‌سازد که نه تنها پاسخ‌گوی مسائل جاری، بلکه پیش‌بین و آماده برای مسائل آتی هستند. در نهایت، گنجاندن اصل یادگیرندگی در کنار اصولی چون انعطاف‌پذیری، روزآمدی و مسئله‌محوری، تضمین می‌کند که ساختار کمیسیون‌های مجلس همواره با نیازهای متغیر کشور هماهنگ باشد و از تجارب گذشته برای بهبود کیفیت قانونگذاری و نظارت بهره‌برداری کند، به گونه‌ای که خود فرایند کار، موتور محرک اصلاح ساختاری باشد. در چنین چارچوبی، کمیسیون‌ها از قالب نهادهایی صرفاً سنتی خارج شده و به مجموعه‌هایی پویا تبدیل می‌شوند که «خوداصلاح‌گری» و انطباق‌پذیری مستمر، جزء جدایی‌ناپذیری از هویت و مأموریت‌های محوله آن‌ها خواهد بود.^۱

۱۳. جمع‌بندی و پیشنهادها

ساختار کمیسیون‌ها باید ظرفیت روزآمد شدن و پویایی را داشته باشد. با آسیب‌شناسی وضعیت فعلی لازم است تا مبتنی بر اصولی این ساختار اصلاح و به‌روزرسانی شود. بنابراین، بازنگری در ساختار و مأموریت کمیسیون‌ها ضرورتی انکارناپذیر است. این بازنگری باید براساس اصول حاکم بر طراحی کمیسیون‌ها صورت پذیرد و با اصلاح تقسیم‌بندی‌ها، توجه به موضوع‌های نوظهور، ایجاد توازن در حجم کار و هم‌پوشانی‌های مدیریت شده همراه شود. 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 کنند.

بازنگری در ساختار و شرح وظایف کمیسیون‌ها بر مبنای اصول مطرح‌شده در این گزارش، زمانی اثربخش خواهد بود که با چرخش تحول‌آفرین در مجلس شورای اسلامی همراه شود؛ تغییری که کمیسیون‌ها را از نقش سنتی بررسی صرف طرح‌ها و لوایح، به کانون‌های پیش‌ران برای تولید دانش تقنینی و سیاستی، ارزیابی مستمر آثار قوانین و شکل‌دهی به گفت‌وگوی سازنده میان دولت، جامعه و نخبگان ارتقا دهد.

اصول بازنگری در طراحی کمیسیون‌ها به شرح زیر است:

۱. مسئله‌محوری و روزآمدی،

۲. تخصص‌گرایی،

۳. توجه به رویکرد قوانین جامع،

۴. تناسب و منطقی‌سازی،

۵. انعطاف‌پذیری و پویایی،

۱. برخی از اصول یاد شده، می‌توانند از بعضی زوایا با یکدیگر هم‌پوشانی مفهومی داشته باشند. با این حال به دلیل تأکید بر ابعاد مختلف موضوع به صورت مستقل ذکر شده‌اند.

۶. کلان‌نگری،

۷. پرهیز از تداخل و هم‌پوشانی نامنظم وظایف،

۸. نگاه ملی،

۹. شفافیت،

۱۰. تناسب با سازمان‌های اداری کشور.

۱۱. یادگیرندگی (پویایی و خوداصلاح‌گری در چارچوب قانون).

انتخاب بهترین الگو بستگی به نیازهای بومی و خاص هر کشور و نظام پارلمانی آن دارد. در تشکیل و تعیین وظایف کمیسیون‌ها باید، از نظرهای کارشناسان و متخصصان مربوط استفاده شود. در نهایت، تشکیل کمیسیون‌های مجلس نیازمند یک فرایند دقیق و جامع است که با توجه به این اصول، انجام شود تا بتواند به بهترین نحو ممکن به وظایف خود عمل کنند و در راستای پیشرفت کشور گام بردارند. بی‌توجهی به این اصول می‌تواند به کاهش کارایی مجلس، موازی‌کاری، سردرگمی و در نهایت، عدم تحقق اهداف مجلس منجر شود.

منابع و مأخذ



- [۱] م. ح. زارعی، نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
- [2] M. Shane, "In Committees", Oxford Handbook of Legislative Studies, Oxford University Press, 2014.
- [3] M. BATTAGLINI و other, "The Informational Theory of Legislative Committees: An Experimental Analysis", American Political Science Review, vol 113, No1, pp. 55-76, 2019.
- [۴] ک. استروم، «کمیسیون‌های پارلمانی در دموکراسی‌های اروپایی»، در گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
- [۵] ع. کریمی، تنقیح و طبقه‌بندی قوانین به‌منظور تدوین قوانین جامع، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
- [۶] م. ص. فراهانی، «آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی بررسی مفهوم «تنقیح»»، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶.
- [۷] ر. ا. مکارم و ا. پژمان، «سلسله‌گزارش‌های بازنگری در عناوین و شرح وظایف کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی: ۱. آسیب‌شناسی وضعیت موجود»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۱۴۲، ۱۴۰۴.
- [8] C. Stoddard, "Legislative Committee Systems: A Design Perspective," Indiana Journal of Constitutional Design, vol 3, 2018.
- [۹] م. نژاد خلیلی و س. حسینی، ساختارشناسی مجلس شورای اسلامی (۲) سیر تطور کمیسیون‌ها از دوره اول تا نهم مجلس شورای اسلامی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، خرداد ۱۳۹۳.
- [۱۰] ع. عبدالاحد و دیگران، «آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸.
- [11] OECD, Public governance reviews: Parliamentary oversight and accountability, OECD Publishing, 2014.

گزیده سیاستی

بازنگری در ساختار کمیسیون‌ها باید براساس اصول حقوقی همچون تخصص‌گرایی، تناسب و منطقی‌سازی، پرهیز از تداخل و هم‌پوشانی، کلان‌نگری و انعطاف‌پذیری انجام پذیرد.



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