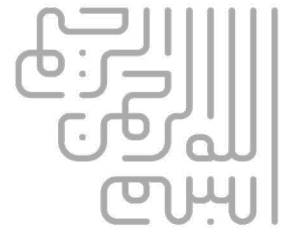


موردکاوی تجربیات جهانی در «اداره پارلمانی»؛ پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۷/۱
Publish Date : 2026/09/23



عنوان: موردکاوی تجربیات جهانی در «اداره پارلمانی»؛ پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

تهیه و تدوین (Author): الهام سادات اتابکی

واژه‌های کلیدی: حکمرانی پارلمانی، اداره پارلمانی، استقلال پارلمانی، موردکاوی

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21898>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11965.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: موردکاوی تجربیات جهانی در «اداره پارلمانی»؛ پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

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

نام دفتر: مطالعات حکمرانی (گروه الگوها و ابزارهای حکمرانی)

مدیر مطالعه: حیدر نجفی رستاقی

ناظر علمی: مهدی عبدالحمید

ناظر علمی خارج از مرکز: هادی خان محمدی (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)

اظهار نظر کنندگان: راحله عنبری (دفتر مطالعات مدیریت)، روح الله مکارم (دفتر مطالعات حقوقی)

گرافیک و صفحه آرایی: علیرضا مقدم، ستایش افشاریان

ویراستار ادبی: -

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۶/۱۵



فهرست مطالب

چکیده.....	۷
خلاصه مدیریتی.....	۸
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه.....	۱۱
۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز.....	۱۱
۲-۲. سوابق تقنینی با نظر به «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» و «قانون استخدامی کارکنان مجلس شورای اسلامی».....	۱۲
۳. تصویری جهانی از شاخص‌های استقلال «مدیریت پارلمانی».....	۱۳
۳-۱. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری (اعمال اداری قوه مجریه).....	۱۳
۳-۲. ویژگی‌های انتصاب و سمت دبیر کل (SG).....	۱۴
۳-۳. استقلال بودجه.....	۱۵
۳-۴. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر «مدیریت پارلمانی».....	۱۶
۴. مطالعات موردی «مدیریت پارلمانی».....	۱۸
۴-۱. اصول حاکم بر اداره پارلمان و قوانین خدمات اداری پارلمان (قوانین اداری پارلمان).....	۱۸
۴-۲. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان.....	۱۹
۴-۳. ترکیب هیئت‌رئیس‌ادارات پارلمانی.....	۲۰
۴-۴. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس.....	۲۱
۴-۵. مدیریت بودجه ساختار اداری مجلس.....	۲۴
۴-۶. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر اداره پارلمان.....	۲۴
۵. مطالعه تجربه‌های بین‌المللی.....	۲۵
۵-۱. پارلمان استرالیا.....	۲۵
۵-۲. پارلمان کانادا.....	۲۷
۵-۳. پارلمان فرانسه.....	۲۹
۵-۴. پارلمان آلمان.....	۳۱
۵-۵. پارلمان هندوستان.....	۳۳
۵-۶. پارلمان کنیا.....	۳۵
۵-۷. پارلمان مراکش.....	۳۷
۵-۸. پارلمان نیوزیلند.....	۳۸
۵-۹. پارلمان آفریقای جنوبی.....	۴۰
۵-۱۰. پارلمان کره جنوبی.....	۴۲
۵-۱۱. پارلمان انگلستان.....	۴۴
۵-۱۲. پارلمان اروگوئه.....	۴۸
۵-۱۳. پارلمان زامبیا.....	۴۹
۶. جمع‌بندی مطالعات تطبیقی.....	۵۱

۵۲	۷. ساختار مدیریت پارلمانی در مجلس شورای اسلامی ایران
۵۲	۷-۱. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری
۵۳	۷-۲. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان
۵۳	۷-۳. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس
۵۴	۷-۴. ترکیب هیئت‌رئیس‌ه ادارات پارلمانی
۵۴	۷-۵. مدیریت بودجه امور اداری مجلس
۵۴	۷-۶. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر اداره پارلمان
۵۵	۸. پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی
۵۷	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۱۱	جدول ۱. پیشینه گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس
۱۲	جدول ۲. سوابق تقنینی

فهرست شکل‌ها

۱۳	شکل ۱. آیا مدیریت مجلس از قوه مجریه مستقل است؟ (داده‌های PARLINE)
۱۵	شکل ۲. شاخص‌های استقلال بودجه (داده‌های PARLINE)
۱۷	شکل ۳. شاخص‌های شفافیت اداری مجلس (داده‌های PARLINE)
۱۸	شکل ۴. حسابرسی و پاسخ‌گویی مالی ادارات پارلمانی (نظر سنجی IPU)



موردکاوی تجربیات جهانی در «اداره پارلمانی»؛ پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

چکیده



«ساختار مدیریتی و بخش اداری»، جهت‌دهنده و پشتیبان اصلی پارلمان‌ها و مجالس است و نمایندگان در راستای انجام وظایف و پیشبرد اهداف نمایندگی به آن وابسته‌اند. نحوه عملکرد و مدیریت وظایف و اختیارات بخش اداری پارلمان‌ها، اداره امور کارکنان و میزان خودمختاری آنان در زمینه انجام وظایف مربوطه، از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. گزارش حاضر درصدد بررسی تطبیقی پیرامون «ساختار و تشکیلات اداری پارلمان»، برای افزایش استقلال پارلمان و توسعه و بهبود مدیریت آن است؛ به‌نحوی که ضمن افزایش کارایی اجرایی، قابلیت پیاده‌سازی اهداف و برنامه‌ها را در پرتو خط‌مشی‌های اساسی، ارتقا بخشد. درون‌مایه پژوهش حاضر، تبیین «چارچوب‌های قانونی، اختیارات و وظایف و شیوه‌های مدیریت امور اداری پارلمان» و بررسی هریک از آنها در سیزده کشور پارلمانی منتخب، با استفاده از اطلاعات جمع‌آوری شده توسط پایگاه داده اتحادیه بین‌المجالس در سال‌های ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۶ است تا از رهگذر این مطالعه تطبیقی، پیشنهادهای مقتضی را برای ارتقای عملکرد نظام و سازمان اداری مجلس شورای اسلامی ارائه کند.



خلاصه مدیریتی

■ بیان/شرح مسئله

گزارش حاضر، دستاورد مطالعه پیرامون «ساختار و تشکیلات اداری پارلمان» با هدف توسعه و بهبود سازمان و مدیریت داخلی و ارتقای هرچه بیشتر استقلال مجلس است؛ به گونه‌ای که ضمن افزایش کارایی و بهره‌وری اداری _ اجرایی، قابلیت پیاده‌سازی برنامه‌ها را باتوجه به اهداف و خط‌مشی‌های کلان داشته باشد. درون‌مایه این پژوهش در راستای پاسخ به سه پرسش اساسی ذیل است: تفاوت‌های اصلی در چارچوب‌های قانونی بخش اداری پارلمان در کشورها چیست؟^۱ تفاوت‌های اصلی در اختیارات و وظایف بخش اداری پارلمان در کشورها چیست؟^۲ تفاوت‌های اصلی در شیوه‌های مدیریت بخش اداری پارلمان در کشورها چیست؟^۳

■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در بخش یافته‌های این گزارش، ضمن بررسی ۶ شاخص اصلی: ۱. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری (امور اداری قوه مجریه)، ۲. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان، ۳. ترکیب هیئت‌رئیس ادارات پارلمانی، ۴. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس، ۵. استقلال بودجه اداری، و ۶. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی حوزه «مدیریت پارلمانی» در سطح بین‌المللی و سپس با نظر به مجلس شورای اسلامی، پیشنهادهای مقتضی برای انتظام، انسجام و بهبود عملکرد ساختار اداری مجلس ارائه شده است.

■ پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در نهایت با نظر به رهیافت‌های حاصل از مراحل توصیفی و تطبیقی، به‌منظور اصلاح و بهبود عملکرد سازمان و مدیریت اجرایی تشکیلات اداری مجلس، می‌توان پیشنهادهایی به شرح ذیل ارائه کرد:

❶ فراهم آوردن شرایط نهادی و ساختاری برای بازنگری و اصلاح مستمر نظام اداری مجلس شورای اسلامی در چارچوب قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به گونه‌ای که تمام ضوابط، مقررات، احکام و سازوکارهای حاکم بر ساختار، تشکیلات و فرایندهای اداری مجلس به‌صورت مستمر ارزیابی، بازبینی و اصلاح، و الزامات قانونی و تحولات مدیریتی متناسب با نیازهای روز، به‌روزرسانی شوند.

❷ تدوین و بازنگری مستمر نظام شرح شغل و شرایط احراز مشاغل در تشکیلات اداری مجلس شورای اسلامی با هدف ارتقای کارآمدی ساختار سازمانی و بهبود جایگاه‌های سازمانی، به گونه‌ای که وظایف و مسئولیت‌ها براساس اصول تقسیم‌کار منطقی، تناسب و تجانس وظایف، پرهیز از تداخل و موازی‌کاری، و ایجاد توازن میان واحدهای تخصصی، اصلی و واحدهای پشتیبانی و خدمات عمومی تنظیم و بازطراحی شوند؛ امری که ضمن افزایش شفافیت در حدود وظایف، زمینه ارتقای بهره‌وری، هماهنگی سازمانی و استفاده بهینه از ظرفیت‌های نیروی انسانی را فراهم خواهد ساخت.

❸ تقویت واحدهای متولی طرح، برنامه و خدمات مدیریت در ساختار اداری مجلس شورای اسلامی با هدف ارتقای ظرفیت برنامه‌ریزی، خط‌مشی‌گذاری و پشتیبانی مدیریتی، به گونه‌ای که وظایف مرتبط با برنامه‌ریزی راهبردی، بودجه‌ریزی، طراحی

1. What are the Differences in the Legal Frameworks of Parliamentary Administrations?
2. What are the Differences in the Mandates and Powers of Parliamentary Administrations?
3. What are the Differences in the Governance of Parliamentary Administrations?

ساختار سازمانی، بهبود سیستم‌ها و روش‌ها، آموزش منابع انسانی و توسعه مدیریت به صورت متمرکز و منسجم سامان‌دهی شود. تحقق این امر، ضمن فراهم ساختن زمینه لازم برای تدوین خط‌مشی‌های اداری، اعمال نظارت‌های مدیریتی مؤثر، ایجاد هماهنگی میان واحدهای گوناگون و استقرار نظام جامع نظارت و ارزیابی عملکرد، نقش مهمی در افزایش کارآمدی، انسجام سازمانی و تحقق اهداف راهبردی مجلس شورای اسلامی خواهد داشت.

۴- تقویت واحدهای سازمانی دارای کارکرد بین‌المللی با هدف توسعه دیپلماسی پارلمانی، ارتقای تعاملات بین‌المجالس و تبیین جایگاه و سیاست‌های مجلس شورای اسلامی در عرصه بین‌المللی، به گونه‌ای که این واحدها از ظرفیت لازم برای برقراری ارتباط مؤثر با نهادهای پارلمانی، سازمان‌های بین‌المللی و مجامع قانونگذاری برخوردار شوند و زمینه انعکاس فعالیت‌ها، دستاوردها و مواضع مجلس در سطح منطقه‌ای و جهانی را فراهم آورند.

۵- تقویت و توسعه ساختارهای متولی امور فرهنگی با هدف نهادینه‌سازی فرهنگ پارلمانی، ارتقای آگاهی عمومی نسبت به جایگاه و کارکردهای مجلس شورای اسلامی و تقویت نقش فرهنگی این نهاد در نظام حکمرانی، به گونه‌ای که از طریق ایجاد یا توسعه واحد تخصصی در حوزه امور فرهنگی، برنامه‌ریزی، هماهنگی و اجرای فعالیت‌های فرهنگی، آموزشی و ترویجی مرتبط با فرهنگ قانونگذاری و پارلمان‌داری به صورت منسجم دنبال شود.

۶- بازنگری و ارتقای کارکردهای حوزه ریاست مجلس شورای اسلامی با هدف تقویت نقش آن به عنوان بازوی راهبردی و ستادی رئیس مجلس، به گونه‌ای که این حوزه با برخورداری از اختیارات، ساختار و سازوکارهای مدیریتی مناسب، زمینه پشتیبانی مؤثر از تصمیم‌گیری‌های راهبردی، ایجاد هماهنگی میان واحدهای گوناگون، پیگیری مصوبات، نظارت بر حسن اجرای برنامه‌ها و انتظام‌بخشی به امور اجرایی و اداری مجلس را فراهم سازد و نقش مؤثرتری در افزایش انسجام و کارآمدی مدیریت عالی مجلس ایفا کند.

۱. مقدمه

«سازمان و تشکیلات اداری مجلس» که محور اصلی این پژوهش را تشکیل می‌دهد، مجموعه‌ای از واحدها، ساختارها و سازوکارهای اداری است که به منظور پشتیبانی از ایفای مؤثر وظایف تقنینی، نظارتی و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و فراهم‌سازی زمینه‌های لازم برای پیشبرد امور پارلمانی شکل گرفته است. این سازمان، از طریق انجام وظایف تخصصی در حوزه‌های اداری، مالی، استخدامی، تشکیلاتی، حقوقی، فرهنگی، اطلاع‌رسانی و خدمات پشتیبانی، زمینه تحقق اهداف و مأموریت‌های مجلس را فراهم می‌آورد و نقش اساسی در افزایش کارآمدی و اثربخشی عملکرد پارلمان ایفا می‌کند. از سوی دیگر، تجربه نظام‌های پارلمانی گوناگون نشان می‌دهد که تلاش مجالس قانونگذاری برای دستیابی به استقلال نهادی و خودمختاری بیشتر، صرفاً به توسعه اختیارات تقنینی و نظارتی محدود نمانده، بلکه به طور هم‌زمان بر تحول و توسعه ساختارهای اداری و مدیریتی پارلمان نیز تأثیرگذار بوده است. به بیان دیگر، تقویت استقلال پارلمان مستلزم برخورداری از یک سازمان اداری کارآمد، حرفه‌ای و مستقل است که بتواند با تأمین منابع انسانی، مالی و سازمانی مورد نیاز، پشتیبانی مؤثر و مستمر از وظایف پارلمانی را تضمین کند و زمینه تحقق حکمرانی مطلوب و ارتقای ظرفیت نهادی مجلس را فراهم آورد. در این راستا، اتحادیه بین‌المجالس^۱ تحقیقات تطبیقی گسترده‌ای با استفاده از نظرسنجی‌های متعدد پارلمانی، برای مقایسه «تشکیلات و ساختار اداری پارلمان‌ها» انجام داده است تا به کشورها در بهبود عملکرد

1. Inter-Parliamentary Union (IPU)

مجالسشان کمک کند [۱]. گزارش حاضر با بهره‌گیری از یافته‌های پژوهش‌های تطبیقی صورت گرفته، از جمله اطلاعات پایگاه داده IPU PARLINE، درصد است تا شمای کلی جهانی از «سازمان اداری پارلمان»- براساس داده‌های جمع‌آوری شده از پارلمان‌ها در سال‌های ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۶- را ارائه دهد.

این پژوهش حاصل مطالعه تطبیقی گسترده‌ای در زمینه ساختارها و نظام‌های اداری پارلمان‌های گوناگون جهان، همراه با بررسی منابع علمی، اسناد و چارچوب‌های قانونی مرتبط است. در بخش دوم این گزارش نیز با رویکردی تفصیلی‌تر، سیزده مطالعه موردی از میان مجموعه‌ای متنوع از پارلمان‌های جهان ارائه شده است تا ابعاد گوناگون سازمان‌دهی، مدیریت و اداره امور پارلمانی به صورت عمیق‌تر تحلیل شود. از این رو، گزارش حاضر را می‌توان منبعی ارزشمند از تجارب تطبیقی و بستری مناسب برای انجام پژوهش‌های تکمیلی در حوزه تقویت ظرفیت‌های نهادی، ارتقای استقلال و افزایش اثربخشی پارلمان‌ها دانست.

با وجود تفاوت‌های قابل توجه میان نظام‌های حقوقی، چارچوب‌های قانونی، ساختارهای سازمانی و الگوهای مدیریتی پارلمان‌های گوناگون، یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که تمام این الگوها در دستیابی به اهداف بنیادین و ایفای کارویژه‌های اساسی پارلمان، از جمله پشتیبانی مؤثر از وظایف تقنینی، نظارتی و نمایندگی، اشتراکات قابل توجهی دارند. از این رو، مطالعه تطبیقی این تجارب، ضمن فراهم آوردن زمینه شناسایی الگوهای موفق، امکان بهره‌گیری از بهترین رویه‌ها را در جهت ارتقای ساختار اداری و مدیریتی پارلمان‌ها و افزایش استقلال و کارآمدی نهادی آنها فراهم می‌آورد. بخش اداری پارلمان که مسئول ارائه عملکردهای سازمانی جاری، روزمره، بودجه‌ای و فنی است، نقش کلیدی در عملکرد اثربخش^۱ پارلمان‌ها با تخصص اداری^۲ و ایجاد حافظه نهادی^۳ ایفا می‌کند.

هر پارلمانی معمولاً مجهز است به:

۱ کارکنان متخصص کافی که اغلب به نحو بی‌طرفانه‌ای به ارائه خدمات می‌پردازند؛^۴

۲ کتابخانه و بانک‌ها و سرویس‌های اطلاعاتی جامع؛^۵

۳ تسهیلات عمومی اداری برای کارکنان اختصاصی؛^۶

۴ تسهیلات اختصاصی برای حزب یا احزاب اصلی مخالف.^۷

عملکرد بخش‌های اداری پارلمان به این ویژگی‌های اساسی گره خورده است؛ لذا برای تحقق وظایف پارلمانی و فراهم آوردن زمینه مناسب برای تحقق ویژگی‌های مذکور، تفکیک بین بخش‌های گوناگون حکومت و استقلال هرچه بیشتر سازمان اداری قوه مقننه از قوه مجریه، امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است [۲].

«بخش‌های اداری پارلمان»، نه فقط باید از قوه مجریه مستقل باشند، بلکه باید ضمن بی‌طرفی سیاسی، تخصص کافی در درون نهاد پارلمان را داشته باشند. همچنین این نکته مطرح است که بخش‌های اداری پارلمان، مانند خود پارلمان‌ها، ساختارهای منحصربه‌فردی دارند که تاریخچه‌های بنیادی قدیمی یا جدید دارند و به طور مداوم در حال تکامل‌اند و مشخصه‌های فرهنگی، تاریخی، کاربردها و رویه‌های خاص خود را دارند [۱].

ارزیابی ساختارهای داخلی مجالس □ همراه با سایر شاخص‌های کلیدی □ بعد مهمی از ارزیابی عملکرد قوه مقننه است.

برای درک بهتر تنوع رویکردها در این زمینه، این گزارش، درصد پاسخ‌گویی به این سؤالات کلیدی است:

1. Effective Functioning
2. Offering Administrative Expertise
3. Building Institutional Memory
4. Sufficient Expert Staff Providing Impartial Support
5. A Comprehensive Library and Information Service
6. Office Facilities for Individual Members
7. Dedicated Facilities for the Main Opposition Party or Parties

- ✓ تفاوت‌های اصلی در چارچوب‌های قانونی بخش اداری پارلمان در کشورها چیست؟
 - ✓ تفاوت‌های اصلی در اختیارات و وظایف بخش اداری پارلمان در کشورها چیست؟
 - ✓ تفاوت‌های اصلی در شیوه‌های مدیریت بخش اداری پارلمان در کشورها چیست؟
- سؤالات مذکور از طریق دو رویکرد بررسی شده‌اند: اول، یک شمای کلی از وضعیت فعلی «ساختار اداری پارلمان» ارائه شده است؛ یافته‌های این بخش، عمدتاً، از طریق اطلاعاتی که قبلاً در پایگاه داده‌های IPU PARLINE جمع‌آوری، و همچنین از طریق یک نظرسنجی اختصاصی که در بهار ۲۰۱۶ به عمل آمده است، گردآوری شده‌اند [۱].
- رویکرد دوم شامل مطالعه موردی سیزده پارلمان است که باتوجه به تنوع منطقه‌ای و سیاسی، به‌عنوان نمونه انتخاب شدند. تحقیقات از طریق مرور ادبیات موجود در این زمینه و تحلیل اسناد رسمی ارائه شده توسط خود پارلمان‌ها و بررسی‌های تقنینی از جمله مطالعه قوانین اساسی، اسناد قانونی پارلمانی و آیین‌نامه‌های داخلی و... انجام شده است.
- این گزارش در سه بخش، ابتدا تصویری کلی از وضعیت کنونی مدیریت پارلمانی ارائه می‌کند، سپس به مطالعه تطبیقی SDCNI پارلمان می‌پردازد و نهایتاً بنابر تجربه‌های سایر مجالس و وضعیت کنونی کشور، پیشنهادهایی درباره تقویت ساختار و تشکیلات اداری پارلمان ارائه می‌دهد.

۲. پیشینه

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

جدول ۱. پیشینه گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس

ردیف	دفتر مربوطه	عنوان	خلاصه
۱	دفتر بررسی‌های حقوقی (۱۳۸۱)	طرح نوین نظام و سازمان اداری مجلس شورای اسلامی (ویرایش نخست) [۳]	این گزارش، دستاورد مطالعه پیرامون سازمان و مدیریت «تشکیلات اداری مجلس شورای اسلامی» با هدف توسعه و بهبود سازمان و مدیریت آن است، به گونه‌ای که ضمن افزایش کارایی، قابلیت اجرای برنامه‌ها را، باتوجه به اهداف و سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها، داشته باشد. در این راستا ۶ محور اصلی اصول و مبانی سازمان‌دهی، تعریف مسئله و ضرورت طرح تشکیل سازمان اداری مجلس شورای اسلامی، نارسایی‌ها و تنگناها، مفروضات بنیانی ساخت سازمان، طرح تشکیل سازمان اداری مجلس شورای اسلامی و نهایتاً چارچوب کلی و مبانی ناظر بر طراحی نمودار سازمانی سازمان اداری مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گرفتند. در نتیجه تحقیقات و بحث‌های پیرامون ساختار اداری مجلس، برای سامان‌دهی و مدیریت امور اداری مجلس، «طرح قانونی اساسنامه سازمان اداری مجلس شورای اسلامی» پیشنهاد شده است.
۲	دفتر بررسی‌های سیاسی و اجتماعی (۱۳۷۵)	آشنایی با مجلس شورای اسلامی [۴]	گزارش مذکور، ذیل چهار فصل به مسئله انتخابات مجلس شورای اسلامی، ساختار مجلس، وظایف و اختیارات و نحوه قانونگذاری، پرداخته است. فصل دوم در تبیین ساختار مجلس شورای اسلامی، تشکیل و افتتاح مجلس، تعداد نمایندگان، اداره مجلس و کمیسیون‌ها، مورد بررسی قرار گرفته است. این گزارش به ساختار مدیریت اداری مجلس و سازمان‌های اداری □ اجرایی اشاره‌ای نداشته است.
۳	کارگروه تحقیق (۱۳۷۳)	طرح نوین نظام و سازمان اداری مجلس شورای اسلامی [۵]	این گزارش درصدد است در راستای توسعه و بهبود مدیریت سازمانی مجلس شورای اسلامی، به تبیین و تدوین «طرح تشکیلات اداری مجلس شورای اسلامی» بپردازد. بدین سبب ضمن بررسی ساختار تشکیلاتی سازمان اداری مجلس، به بررسی چالش‌ها و خلأهای آن پرداخته و با نقد و ارزیابی ظرفیت‌ها، پیشنهادهای مقتضی و لازم را ارائه کرده است.

۲-۲. سوابق تقنینی با نظر به «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» و «قانون استخدامی کارکنان مجلس شورای اسلامی»

جدول ۲. سوابق تقنینی	
شرح ماده	قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
انتخاب رئیس در نوبت اول با اکثریت مطلق آرای نمایندگان و انتخاب نواب رئیس، دبیران و ناظران هر کدام جداگانه و با اکثریت نسبی و رأی مخفی و با ورقه خواهد بود. در صورتی که در انتخاب رئیس در نوبت اول اکثریت مطلق حاصل نشود، در نوبت دوم اکثریت نسبی کافی خواهد بود. تبصره «۱»: چنانچه آرا برای رئیس، نواب رئیس، دبیران، ناظران با یکدیگر برابر باشد، حسب مورد به قید قرعه تعیین می‌شوند.	ماده (۱۴)
وظایف و اختیارات رئیس مجلس عبارت‌اند از: ۲. اداره کلیه امور اداری، مالی، استخدامی و سازمانی مجلس. ۳. امضای کلیه احکام استخدامی براساس آیین‌نامه استخدامی کارکنان مجلس و سایر قوانین و مقررات.	ماده (۲۰) بندهای «۲» و «۳»
وظایف دبیران عبارت‌اند از: ۱. مراقبت در ضبط و تحریر صورت مذاکرات و چاپ و توزیع آنها. ۲. قرائت طرح‌ها و لوایح، پیشنهادهای، نوشته‌ها و مطالبی که باید به اطلاع مجلس برسد. ۳. تنظیم پیشنهادهای واصله از طرف نمایندگان به ترتیب وصول با قید شماره. ۴. تعیین نمایندگانی که در جلسه برای نطق، وقت می‌خواهند به قید قرعه.	ماده (۲۱)
وظایف و اختیارات هیئت‌رئیس عبارت‌اند از: ۱. نظارت بر کلیه امور اداری، مالی، استخدامی و سازمانی مجلس. ۵. نظارت بر انجام امور مربوط به گزارش‌ها و چاپ و توزیع آنها.	ماده (۲۲) بندهای «۱» و «۵»
مسئولیت و اختیار کلیه امور اجرایی مجلس اعم از تشکیلاتی، مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی، حقوقی، فنی، پشتیبانی، ارتباطات داخلی و بین‌المللی، حفاظت، حراست و نظایر آن به عهده رئیس مجلس شورای اسلامی است. تبصره «۱»: رئیس مجلس می‌تواند بخشی از وظایف و اختیارات خود را به بعضی از اعضای هیئت‌رئیس، معاونین قوانین، نظارت و اجرائی یا مسئولین ذی‌ربط تفویض نماید. تبصره «۲»: اساسنامه سازمان‌ها، نظام مالی و ساختار تشکیلات مربوط به مجلس شورای اسلامی به‌جز امور قانونگذاری و همچنین ضوابط اجرایی و دستورالعمل‌های کلیه اختیارات موضوع این ماده به تصویب کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.	ماده (۶۹)
وظایف ناظران عبارت‌اند از: ۱. تنظیم برنامه‌ها و سیاست‌های مالی، استخدامی، خدماتی، تبلیغی و انتظامات مجلس و ارائه آن به رئیس مجلس جهت طی مراحل بعدی. ۲. نظارت و اتخاذ تصمیم لازم درخصوص عملکرد کلیه واحدهای ساختار تشکیلات اداری مجلس. نحوه اجرای مصوبات هیئت‌رئیس و کمیسیون آیین‌نامه داخلی درخصوص تبصره «۲» ماده (۶۹) ۴. نظارت بر حفظ اداره و ثبت ابنیه و اموال و مؤسسات مجلس. ۵. نظارت بر عملکرد مرکز پژوهش‌ها، مرکز اسناد، کتابخانه و موزه مجلس که طبق قوانین مربوط به‌خود تشکیل گردیده‌اند. ۷. نظارت بر سایر امور اداری و مالی و خدماتی مجلس.	ماده (۷۰) بندهای «۱»، «۲»، «۴»، «۵» و «۷»
شرح ماده	قانون استخدامی کارکنان مجلس شورای اسلامی
امور استخدامی مستخدمین مجلس شورای اسلامی ...، تابع مقررات این قانون خواهد بود.	ماده (۱)
به‌منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون و انجام وظایفی که در آن مشخص گردیده است، شورای اداری مرکب از کارپرداز اداری و مالی، رئیس سازمان اداری، مدیرکل اداری و مالی، نماینده کمیسیون امور اداری و استخدامی، نماینده کمیسیون دیوان محاسبات تشکیل می‌گردد.	ماده (۳)
مستخدمین رسمی مجلس شورای اسلامی تابع قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و اصلاحات بعدی آن می‌باشند.	ماده (۱۲)
مستخدمین مجلس از نظر مرخصی استحقاقی، استعلاجی، بدون حقوق، خدمت نیمه‌وقت بانوان، استعفا، نقل و انتقال و مأموریت‌ها، رسیدگی به تخلفات اداری، ترک تابعیت، ساعات کار، آمادگی به خدمت، بازخریدی و بازنشستگی، حداقل و حداکثر حقوق تابع مقررات مربوط به مستخدمین رسمی مشمول قانون استخدام کشوری خواهند بود.	ماده (۱۶)
مواردی که این قانون مسکوت است ملاک قوانین و آیین‌نامه‌ها و اصلاحات بعدی قانون استخدام کشوری خواهد بود و با تصویب این قانون کلیه مقررات قبلی مربوط به استخدام مستخدمین مجلس شورای اسلامی و قوانین مغایر لغو می‌گردد.	ماده (۱۹)

مأخذ: یافته‌های تحقیق.



۳. تصویری جهانی از شاخص‌های استقلال «مدیریت پارلمانی»

برای ارائه یک شمای کلی از وضعیت فعلی «مدیریت پارلمان»، IPU فرم نظرسنجی‌ای را در بهار سال ۲۰۱۶ میان پارلمان‌های ملی منتشر کرد. این اطلاعات، مکمل داده‌های دریافت شده از نظرسنجی‌های پایگاه داده PARLINE درخصوص سطح استقلال پارلمان‌ها از قوه مجریه است که به‌طور خلاصه در چهار محور دسته‌بندی می‌شود:

۱. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری،

۲. ویژگی‌های انتصاب و سمت دبیرکل،

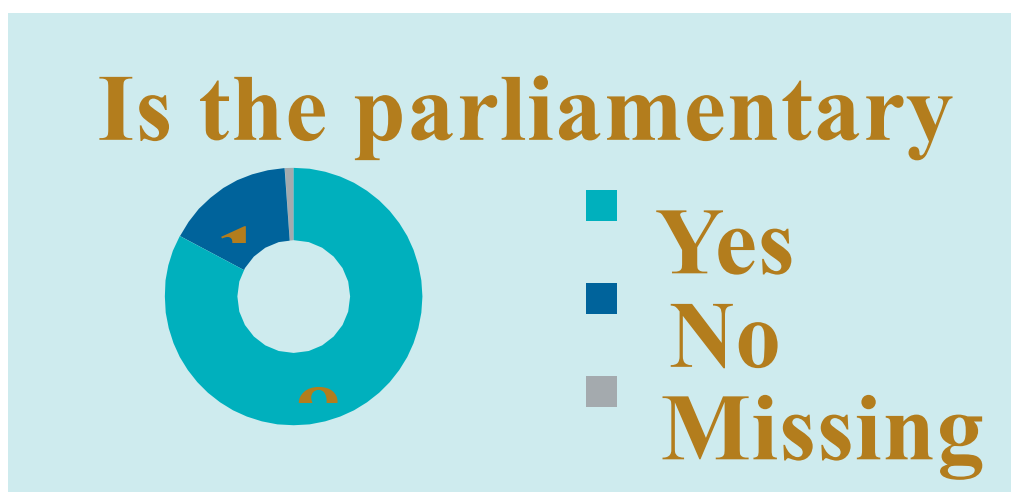
۳. استقلال بودجه،

۴. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر «مدیریت پارلمانی».

۳-۱. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری (اعمال اداری قوه مجریه)

یکی از مهم‌ترین شاخص‌های سنجش استقلال نهادی پارلمان‌ها، وجود چارچوب قانونی مستقل برای اداره امور اداری و مدیریتی پارلمان و تفکیک آن از نظام اداری قوه مجریه است. بر همین اساس، پایگاه داده PARLINE در چارچوب نظرسنجی خود از پارلمان‌های ملی، این پرسش را مطرح کرد: «آیا قوانین و مقررات حاکم بر اداره پارلمان، مستقل از قوانین خدمات کشوری و نظام اداری قوه مجریه است؟» نتایج این بررسی نشان می‌دهد که از مجموع ۱۷۶ کشور مورد مطالعه، ۱۴۶ کشور اعلام کرده‌اند که اداره امور اداری و مدیریتی پارلمان آنها براساس قوانین و مقرراتی مستقل از قوانین حاکم بر دستگاه‌های اجرایی صورت می‌گیرد. این یافته بیانگر آن است که در اغلب نظام‌های پارلمانی، استقلال سازمان اداری پارلمان به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های بنیادین استقلال نهادی قوه مقننه شناسایی و از طریق تدوین مقررات اختصاصی، از نظام اداری قوه مجریه تفکیک شده است. چنین رویکردی، ضمن تقویت استقلال پارلمان، زمینه افزایش کارآمدی، انعطاف‌پذیری و تناسب ساختارهای اداری با مأموریت‌ها و کارویژه‌های خاص نهاد قانونگذاری را نیز فراهم می‌آورد.

شکل ۱. آیا مدیریت مجلس از قوه مجریه مستقل است؟^۱ (داده‌های PARLINE) [۱]



بررسی‌های تخصصی Inter-Parliamentary Union که بر پایه پاسخ‌های ۴۲ پارلمان ملی انجام شده، تصویر دقیق‌تری از وضعیت چارچوب‌های حقوقی حاکم بر مدیریت پارلمانی ارائه داده است. یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که در ۲۲ پارلمان، نظام حقوقی حاکم بر مدیریت پارلمانی به‌طور کامل از قوانین و مقررات خدمات کشوری و نظام اداری قوه مجریه تفکیک، و بر مبنای مقررات اختصاصی اداره می‌شود. همچنین، ۱۴ پارلمان از الگوی استقلال نسبی برخوردارند؛ به این معنا که اگرچه بخشی از امور اداری آنان تابع مقررات عمومی خدمات کشوری است، در حوزه‌های کلیدی از قواعد و سازوکارهای اختصاصی بهره می‌برند. در مقابل، فقط پنج کشور اعلام کرده‌اند که اداره امور پارلمانی آنها به‌طور کامل در چارچوب قوانین خدمات کشوری و مقررات اداری قوه مجریه تنظیم می‌شود. این یافته‌ها بیانگر آن است که رویکرد غالب در نظام‌های پارلمانی جهان، حرکت به‌سوی ایجاد نظام حقوقی مستقل برای اداره امور اداری پارلمان و کاهش وابستگی ساختاری آن به قوه مجریه است.

بررسی مبانی قانونی اداره پارلمان‌ها نیز مؤید همین رویکرد است. از میان ۴۲ پارلمان مورد مطالعه، ۲۱ پارلمان، آیین‌نامه داخلی یا قانون داخلی پارلمان را مهم‌ترین مبانی قانونی سازمان‌دهی و اداره بخش اداری خود معرفی کرده‌اند. افزون‌بر این، ۱۰ کشور دارای قانون اختصاصی با عنوان «قانون ادارات پارلمانی» یا مقررات مشابه‌اند که به‌صورت مستقل، ساختار، اختیارات و نحوه اداره سازمان اداری پارلمان را تنظیم می‌کنند. در سایر کشورها نیز مبانی قانونی مدیریت پارلمانی بر مجموعه‌ای از اسناد حقوقی، ازجمله قانون اساسی، قوانین عادی، قوانین خدمات کشوری و سایر مقررات مرتبط استوار است. در مقابل، هفت کشور اعلام کرده‌اند که در فقدان قانون اختصاصی برای خدمات پارلمانی، اداره امور اداری پارلمان براساس قوانین خدمات کشوری حاکم بر قوه مجریه انجام می‌شود و این مقررات، حسب مورد، با ارجاعات مندرج در قانون اساسی یا مصوبات و فرامین دولت تکمیل و تفسیر می‌شوند.

یکی دیگر از یافته‌های قابل توجه این مطالعه، نقش قانون اساسی در تبیین چارچوب حقوقی مدیریت پارلمانی است. براساس نتایج نظرسنجی، در ۲۱ کشور از مجموع کشورهای پاسخ‌دهنده، قانون اساسی به‌عنوان یکی از مبانی اصلی تنظیم ساختار و اداره سازمان اداری پارلمان شناخته شده است. در اغلب این کشورها، اصول قانون اساسی از طریق قوانین عادی، آیین‌نامه‌های داخلی پارلمان یا سایر مقررات تکمیلی، به چارچوبی جامع برای اداره امور پارلمانی تبدیل شده است. لکن در هفت پارلمان، قانون اساسی به‌تنهایی و به‌صورت صریح، مبانی حقوقی مدیریت بخش اداری پارلمان تلقی می‌شود؛ موضوعی که بیانگر جایگاه ویژه استقلال اداری پارلمان در ساختار حقوق اساسی این کشورها و اهمیت آن در تضمین استقلال نهادی قوه مقننه است.

نظرسنجی PARLINE درخصوص مدیریت کارکنان اداری پارلمان، گویای آن است که در ۹۰ درصد کشورها، کارکنان پارلمان تحت نظر نهاد پارلمان، استخدام می‌شوند. در مقابل پارلمان‌هایی که کنترلی بر استخدام کارکنان خود نداشتند، همان کشورهایی بودند که قوانین «مدیریت پارلمان» آنها ذیل قوانین خدمات کشوری (قوه مجریه) تعریف می‌شدند و قانون مستقلاً در این حوزه نداشتند.

برابر نتایج نظرسنجی IPU، در ۸۱ درصد پارلمان‌ها، یک نهاد درون‌سازمانی، متصدی انجام امور اداری پارلمان است که ازجمله رایج‌ترین عناوینی که به این ارگان می‌دهند عبارت‌اند از: کمیته امور اداری مجلس^۱، دفتر امور اداری^۲، کمیسیون خدمات مجلس^۳ یا دبیرخانه^۴.

۲-۳. ویژگی‌های انتصاب و سمت دبیرکل (SG)

به‌طور کلی «دبیرکل (SG)» مقام ارشد اداری، درون ساختار مجلس یا مجالس مقننه است که تصدی تمام امور اداری پارلمان را برعهده دارد؛ در این راستا روند انتصاب «دبیرکل» ازجمله شاخص‌های استقلال «مدیریت پارلمان» به شمار می‌رود. براساس

1. House Committee

2. A Bureau

3. Parliamentary Service Commission (PSC)

4. The Secretariat

نظرسنجی‌های صورت گرفته توسط PARLINE، از ۸۹ مجلسی که پاسخ دادند، در ۳۹ مجلس، دبیرکل توسط رئیس مجلس، در ۲۱ مورد، توسط هیئت رئیسه مجلس، در ۱۰ مجلس توسط قوه مجریه، در ۷ مجلس توسط کلیه نمایندگان مجلس و در ۲ مجلس انتصاب دبیرکل، توسط یک کمیسیون خدمات عمومی انجام می‌شود (در بقیه موارد، دبیرکل، از طرق دیگری انتخاب می‌شد).

کشورهایی که در آنها دبیرکل توسط رئیس مجلس، هیئت رئیسه مجلس، نمایندگان یا کمیسیون خدمات عمومی منصوب می‌شد، «مدیریت پارلمانی» مستقل از قوه مجریه داشتند.

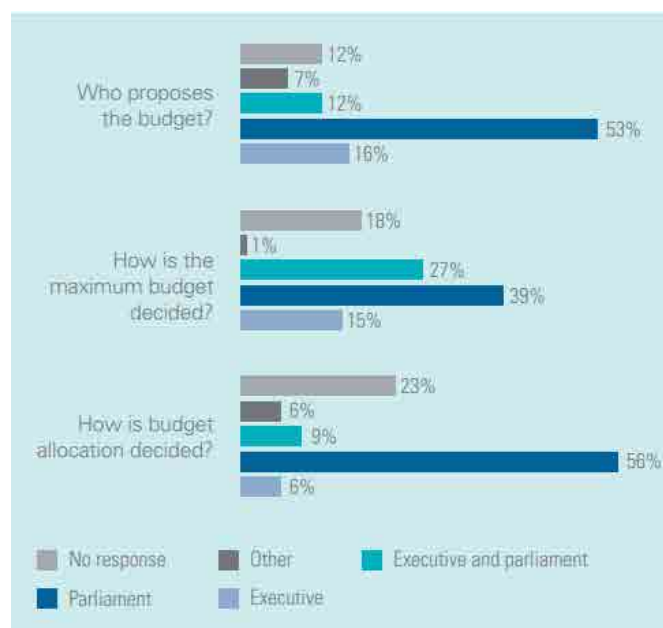
با نگاهی به کشورهایی که انتصاب در آنها توسط قوه مجریه انجام می‌شد، در اکثر موارد پارلمان‌ها تک‌مجلسی بودند. از نظر جغرافیایی، این کشورها از مناطق آفریقا، آسیا و جنوب اقیانوس آرام بودند. نظرسنجی PARLINE همچنین از پارلمان‌ها خواسته بود که سمت قبلی دبیرکل‌های فعلی خود را مشخص کنند. از ۷۵ پارلمانی که پاسخ دادند، ۳۴ مجلس اظهار داشتند که دبیرکل‌ها قبل از انتصاب به این سمت، از جمله اعضای دبیرخانه پارلمان یا نمایندگان سابق پارلمان بودند. ۴۱ کشور اظهار داشتند که دبیرکل‌های فعلی، مشاغل قبلی غیرمرتبط با مجلس داشتند و از این تعداد حدود نیمی از آنها، سابقاً در قوه مجریه مشغول به کار بودند.

این امر، درجه بالایی از تنوع را هم در تجربه دبیرکل‌ها و هم اینکه آیا آنها قبل از انتخاب شدن اجازه داشتند وابستگی‌های سیاسی دولتی (منظور مقامات دولتی از قبیل نمایندگی مجلس یا فعالیت سیاسی در قوه مجریه) داشته باشند یا نه، نشان می‌دهد [۶].

۳-۳. استقلال بودجه^۱

شکل ۲ نتایج سه سؤال مطرح شده در نظرسنجی PARLINE را نشان می‌دهد که سطوح استقلال بودجه‌ای پارلمان را بررسی می‌کند. این شکل به بیان سطح نفوذ اجرایی در فرایند پیشنهاد بودجه (سؤال ۱. چه کسی بودجه را پیشنهاد می‌کند؟)، فرایند تعیین حداکثر بودجه (سؤال ۲. حداکثر بودجه چگونه تعیین می‌شود؟) و تخصیص بودجه (سؤال ۳. در خصوص تخصیص بودجه چگونه تصمیم‌گیری می‌شود؟) پرداخته است.

شکل ۲. نمودار شاخص‌های استقلال بودجه (داده‌های PARLINE) [۱]





یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که در حوزه استقلال بودجه‌ای پارلمان، غالب پارلمان‌های مورد بررسی اعلام کرده‌اند که پیشنهاد بودجه سالیانه خود را به‌طور مستقل و بدون مداخله یا نفوذ قوه مجریه تهیه و ارائه می‌کنند. این امر بیانگر آن است که در بسیاری از نظام‌های پارلمانی، استقلال مالی به‌عنوان یکی از ارکان استقلال نهادی قوه مقننه شناسایی و سازوکارهای لازم برای تدوین و پیشنهاد مستقل بودجه پارلمان پیش‌بینی شده است.

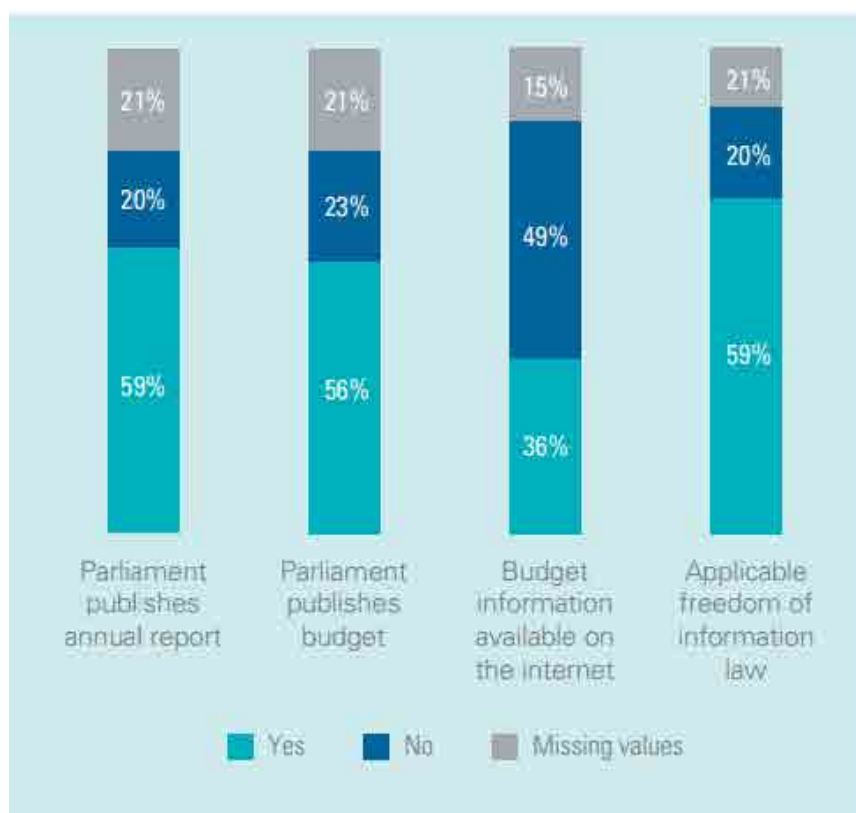
نتایج مطالعه همچنین حاکی از وجود رابطه‌ای معنادار میان میزان مشارکت پارلمان در فرایند تدوین بودجه و اختیارات آن در تعیین سقف اعتبارات و نحوه تخصیص منابع مالی است. در کشورهایی که فرایند تهیه پیش‌نویس بودجه با مشارکت و تعامل میان قوه مقننه و قوه مجریه انجام می‌شود، تقریباً نیمی از پارلمان‌ها در تعیین سقف نهایی بودجه و چگونگی تخصیص اعتبارات نیز نقش فعال و مؤثری ایفا کرده، درخصوص نحوه توزیع منابع مالی اظهار نظر می‌کنند. در مقابل، در نظام‌هایی که پارلمان هیچ‌گونه نقشی در تهیه و تدوین لایحه بودجه ندارد، معمولاً از اختیار تأثیرگذاری بر تعیین سقف اعتبارات، نحوه تخصیص منابع و توزیع بودجه نیز برخوردار نیست. این یافته‌ها نشان می‌دهد که میزان استقلال مالی پارلمان، ارتباط مستقیمی با سطح مشارکت آن در فرایندهای بودجه‌ریزی و تصمیم‌گیری مالی دارد و هرچه نقش پارلمان در مراحل اولیه تدوین بودجه پررنگ‌تر باشد، دامنه اختیارات آن در مدیریت و راهبری منابع مالی نیز گسترده‌تر خواهد بود. از این‌رو، استقلال بودجه‌ای را می‌توان یکی از مهم‌ترین شاخص‌های استقلال سازمانی و کارکردی پارلمان در نظام‌های مردم‌سالار به شمار آورد.

۴-۳. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر «مدیریت پارلمانی»

شکل ۳ نتایج چهار پرسش اصلی مطرح شده در نظرسنجی را در حوزه شفافیت و پاسخ‌گویی مدیریت پارلمانی به تصویر می‌کشد. این پرسش‌ها به‌ترتیب شامل: ۱. انتشار گزارش‌های سالیانه عملکرد پارلمان، ۲. انتشار بودجه پارلمان، ۳. انتشار اطلاعات مالی و بودجه‌ای از طریق پایگاه‌های اینترنتی، و ۴. وجود قوانین ناظر بر دسترسی آزاد به اطلاعات است. این شاخص‌ها، میزان تعهد پارلمان‌ها به شفافیت اداری، پاسخ‌گویی عمومی و دسترس‌پذیری اطلاعات مرتبط با مدیریت پارلمانی را مورد سنجش قرار می‌دهند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که در اغلب کشورهای بررسی شده، پارلمان‌ها به‌طور منظم گزارش‌های سالیانه عملکرد، فعالیت‌ها، برنامه‌ها و نحوه هزینه‌کرد منابع مالی خود را تهیه و منتشر می‌کنند؛ امری که بیانگر توجه بیش از حد نظام‌های پارلمانی به اصل پاسخ‌گویی و نظارت عمومی بر عملکرد اداری و مالی پارلمان است. لکن، انتشار عمومی این اطلاعات از طریق بسترهای الکترونیکی و پایگاه‌های رسمی اینترنتی، در مقایسه با انتشار گزارش‌های مکتوب، رواج کمتری دارد و همه پارلمان‌ها از سازوکارهای برخط برای دسترسی آزاد شهروندان به اطلاعات استفاده نمی‌کنند.

همچنین، داده‌های گردآوری شده نشان می‌دهد که در کشورهایی که قانون دسترسی آزاد به اطلاعات به‌عنوان بخشی از نظام حقوقی حاکم به تصویب رسیده است، پارلمان نیز همانند سایر نهادهای عمومی و دستگاه‌های حکومتی، ملزم به انتشار اطلاعات اداری، مالی و عملکردی خود در چارچوب الزامات قانونی است. این یافته بیانگر آن است که وجود چارچوب‌های قانونی ناظر بر شفافیت و دسترسی آزاد به اطلاعات، نقش تعیین‌کننده‌ای در تقویت پاسخ‌گویی، افزایش شفافیت عملکرد اداری پارلمان و فراهم‌سازی امکان نظارت عمومی بر نحوه اداره و مدیریت این نهاد ایفا می‌کند و از مهم‌ترین مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب در نظام‌های پارلمانی به شمار می‌رود.

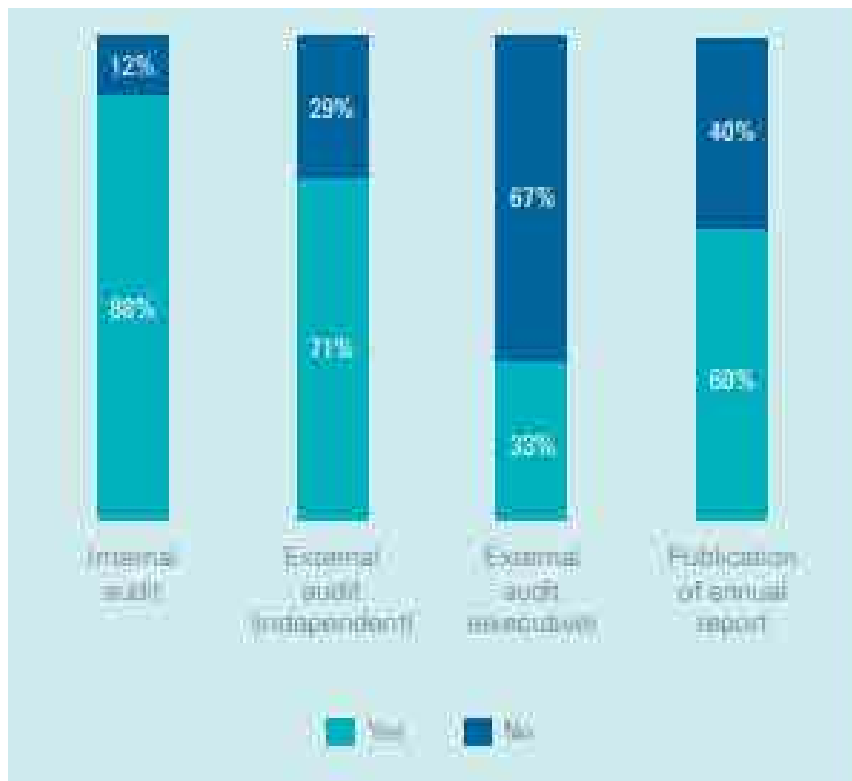
شکل ۳. نمودار شاخص‌های شفافیت اداری مجلس (داده‌های PARLINE) [۱]



شکل ۴ نتایج حاصل از داده‌های Inter-Parliamentary Union را درباره سازوکارهای حسابرسی و پاسخ‌گویی در مدیریت اداری پارلمان‌ها نمایش می‌دهد. شاخص‌های مورد بررسی در این بخش، به ترتیب شامل: ۱. حسابرسی داخلی، ۲. حسابرسی خارجی توسط نهادهای مستقل، ۳. حسابرسی خارجی توسط دستگاه‌های وابسته به قوه مجریه، و ۴. انتشار گزارش‌های سالیانه مالی و عملکردی است. این شاخص‌ها، مهم‌ترین ابزارهای تضمین سلامت مالی، شفافیت و پاسخ‌گویی در نظام مدیریت پارلمانی محسوب می‌شوند؛ یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که به جز تعداد محدودی از کشورها، اکثریت پارلمان‌های مورد بررسی اعلام کرده‌اند که منابع مالی، اعتبارات و هزینه‌های اداری آنها تحت نظام حسابرسی داخلی قرار دارد. علاوه بر این، در بخش قابل توجهی از کشورها، حسابرسی خارجی نیز توسط نهادهای مستقل و خارج از ساختار پارلمان انجام می‌شود؛ سازوکاری که با هدف تضمین بی‌طرفی، ارتقای شفافیت مالی و افزایش اعتماد عمومی نسبت به نحوه مصرف منابع عمومی پیش‌بینی شده است. این یافته بیانگر آن است که در بسیاری از نظام‌های پارلمانی، استقلال اداری و مالی پارلمان نه فقط با نظارت مؤثر منافاتی ندارد، بلکه از طریق استقرار نهادهای حسابرسی مستقل، پاسخ‌گویی مالی نیز تقویت می‌شود.

همچنین، نتایج پایگاه داده PARLINE نشان می‌دهد که انتشار گزارش‌های سالیانه مالی و عملکردی در اغلب پارلمان‌ها به رویه‌ای متداول تبدیل می‌شود و به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای تحقق شفافیت و پاسخ‌گویی عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد. اما ۱۴ کشور از مجموع ۴۲ کشور مورد بررسی اعلام کرده‌اند که حسابرسی بودجه و هزینه‌های پارلمان توسط نهادهای وابسته به قوه مجریه انجام می‌شود. این وضعیت نشان می‌دهد که اگرچه استقلال مالی پارلمان در بسیاری از نظام‌های حقوقی مورد پذیرش قرار گرفته است، در برخی کشورها همچنان بخشی از سازوکارهای نظارتی و حسابرسی در چارچوب ساختارهای اجرایی اعمال می‌شود؛ امری که می‌تواند بیانگر تفاوت الگوهای حکمرانی و میزان استقلال نهادی پارلمان‌ها در نظام‌های حقوقی گوناگون باشد [۱].

شکل ۴. نمودار حسابرسی و پاسخ‌گویی مالی ادارات پارلمانی (نظرسنجی IPU) [۱]



۴. مطالعات موردی «مدیریت پارلمانی»^۱

بخش دوم پژوهش ناظر بررسی و مطالعه موردی دقیق‌تر بخش اداری پارلمان در سیزده کشور است؛ در این راستا ویژگی‌های مذکور در این کشورها، به جهت سنجش میزان استقلال پارلمان آنها در برابر قوه مجریه ارزیابی شده است: ۱. قواعد داخلی پارلمان، ۲. صلاحیت‌ها و اختیارات بخش اداری پارلمان، ۳. ترکیب هیئت‌رئیس بخش اداری پارلمان، ۴. استخدام کارکنان اداری و نیروی انسانی، ۵. مدیریت بودجه، ۶. اعمال نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی [۷].

۴-۱. اصول حاکم بر اداره پارلمان و قوانین خدمات اداری پارلمان (قوانین اداری پارلمان)^۲

چارچوب قانونی ایجاد یک «سازمان اداری برای پارلمانی» بخش جدایی‌ناپذیر کارکرد هرچه مطلوب‌تر و مؤثرتر پارلمان است. در اکثریت قریب به اتفاق پارلمان‌ها، اسناد قانونی تأسیس ادارات پارلمانی و اصول اساسی حاکم، عبارت‌اند از: اصل بی‌طرفی، غیرحزبی بودن و استقلال اداری و بودجه‌ای (مالی). همان‌طور که از طریق نتایج نظرسنجی جهانی نشان داده شده است، چارچوب قانونی «مدیریت پارلمانی» به یکی از سه شیوه ذیل است:

1. In-Depth Case Studies of Parliamentary Administrations
2. Governing Principles of the Parliamentary Administration

۱-۴. ادارات پارلمانی با قانون خاص خدمات مجلس^۱

از جمله راه‌های متداول ایجاد یک سازمان مدیریت پارلمانی، تأسیس آن به موجب «قانون خاص خدمات پارلمانی»^۲ است. از مجموع ۱۳ مجلس مورد بررسی، ۶ کشور قانون خاص داشتند. به جز هند، پارلمان‌های کشورهای مشترک‌المنافع PSA را به عنوان مبنای قانونی عملکرد بخش اداری پارلمان خود تصویب کردند. پارلمان‌هایی که PSA را تصویب کرده بودند، اظهار داشتند که این قانون مجزا از سایر قوانین مرتبط - از جمله قانون خدمات کشوری قوه مجریه - است و ماهیت مستقل دارد. تصویب قانون خاص در این زمینه موجب مرزبندی شفاف میان حوزه امور اداری در پارلمان و قوه مجریه می‌شود.

۲-۴. ادارات پارلمانی با قوانین و مقررات عام پارلمانی^۳

دومین چارچوب قانونی رایج در ادارات پارلمانی، قوانین و مقررات پارلمانی عام است که فرانسه، آلمان، مراکش، جمهوری کره و اروگوئه نمونه‌های این مدل هستند [۹]. در بوندسرات^۴ آلمان، ترکیبی از اصول بنیادین قانون اساسی در کنار قوانین عام پارلمان، برای ایجاد چارچوب قانونی اداره پارلمان مبنای قرار گرفته است.

در فرانسه، استقلال بخش اداری پارلمان، اصل بی‌طرفی سیاسی کارکنان بخش اداری پارلمان، امور استخدامی کارکنان و سمت دبیرکل (متصدی اصلی امور اداری پارلمان) به موجب قانون عام پارلمان تضمین شده است؛ به رغم به رسمیت شناخته شدن اصل بی‌طرفی سیاسی، در دبیرخانه، که در آن برخی از مهم‌ترین امور اداری پارلمان - مانند امور مالی، بودجه و برخی از تصمیم‌گیری‌های استخدامی - رسیدگی می‌شود، برخی از اعضا، از جمله شخصیت‌های حزب سیاسی، اکثریت پارلمان یا از دیگر نمایندگان احزاب سیاسی هستند.

۳-۴. اداره پارلمان، متکی بر اصول قانون اساسی به عنوان چارچوب قانون اصلی^۵

تفکیک قوا بین پارلمان و قوه مجریه به شکلی گسترده در قوانین اساسی بسیاری از کشورهای مورد بررسی، به رسمیت شناخته شده است. با این حال، در مورد هند، استقلال اداری پارلمان به طور خاص در اصل (۹۸) قانون اساسی گنجانده و در آن وضعیت جداگانه دبیرخانه پارلمان تضمین شده است. این اصل وظیفه شفاف‌سازی جزئیات امور را به خود مجلس واگذار می‌کند. توجه به اصل استقلال اداری پارلمان در قانون اساسی موجب می‌شود که این اصل در طی تغییرات احتمالی سیاسی، دستخوش دگرگونی نشود و به قوت خود باقی بماند.

آفریقای جنوبی در سال ۱۹۷۴ قانون خاص «خدمات پارلمانی» را تصویب کرد، اما اصول مربوطه که در قانون اساسی این کشور اعلام شده است، جایگزین آن شده و از قابلیت استناد و اعتبار بیشتری برخوردار است. [۱]

۲-۴. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان^۶

در نظام‌های پارلمانی که قانون خدمات پارلمانی مبنای حقوقی اداره امور پارلمان را تشکیل می‌دهد، حدود وظایف، صلاحیت‌ها و اختیارات حوزه مدیریت پارلمانی با دقت، شفافیت و انسجام بیشتری تعیین و تبیین می‌شود و از پشتوانه قانونی مستقلی برخوردار است؛ در حالی که در فقدان چنین قانونی، اداره امور پارلمانی عموماً بر پایه قوانین و مقررات عام ناظر بر فعالیت پارلمان، آیین‌نامه‌های داخلی و سایر اسناد حقوقی مرتبط استوار است و چارچوب حقوقی مدیریت پارلمانی از مجموعه‌ای از مقررات عمومی استخراج می‌شود.

1. Parliamentary Administrations with a Parliamentary Service Act

2. Parliamentary Service Act (PSA)

3. Parliamentary Administrations with Parliamentary rules and Regulations as Their Legal Framework

4. House of Representatives

5. Parliamentary Administrations with the Constitution as Their Legal Framework

6. Mandates and Powers of the Parliamentary Administration



بررسی تطبیقی کشورهای مورد مطالعه نشان می‌دهد که علی‌رغم تفاوت در ساختارهای حقوقی و سازمانی، مهم‌ترین حوزه‌های وظایف و مسئولیت‌های مدیریت پارلمانی از الگوی نسبتاً مشترکی تبعیت می‌کند که از جمله مهم‌ترین آنها، پشتیبانی تخصصی و حرفه‌ای از واحدهای اداری پارلمان، ارائه مشاوره‌های کارشناسی، فنی و بی‌طرفانه به ارکان پارلمان، فراهم‌سازی زمینه‌های لازم برای تحقق کارآمدی و اثربخشی فرایندهای تقنینی و نظارتی، تدوین و اجرای مقررات مربوط به کارکنان خدمات پارلمانی و نهادهای وابسته، مدیریت منابع انسانی، سامان‌دهی امور اداری، فنی و پشتیبانی و هدایت سازوکارهای اجرایی پارلمان است؛ مجموعه‌ای از وظایف که نقش مدیریت پارلمانی را از یک واحد صرفاً اداری فراتر برده و آن را به یکی از ارکان اصلی پشتیبان فرایند حکمرانی پارلمانی تبدیل کرده است.

افزون‌بر وظایف مزبور، بررسی تجارب برخی کشورها، به‌ویژه آلمان، مراکش و جمهوری کره، بیانگر توسعه قلمرو مأموریت‌های مدیریت پارلمانی به حوزه‌های تخصصی‌تر، از جمله تولید دانش، انجام پژوهش‌های تقنینی، ارائه مطالعات تطبیقی، تهیه گزارش‌های کارشناسی و عرضه نظرات تخصصی در پشتیبانی از فرایند تصمیم‌گیری و قانونگذاری است؛ رویکردی که نشان‌دهنده تحول تدریجی مدیریت پارلمانی از یک ساختار صرفاً اجرایی و خدماتی به نهادی دانش‌بنیان، راهبردی و پشتیبان تصمیم‌سازی در پارلمان‌های نوین محسوب می‌شود.

لیکن در یک نگاه کلی با نظر به تجربه‌های بین‌المللی، اهم وظایف و صلاحیت‌های این واحد سازمانی را می‌توان به شرح ذیل احصا کرد:

- ۱- اداره امور تشکیلات اداری و مالی،
- ۲- اجرای مقررات مالی، استخدامی، اداری و تشکیلاتی،
- ۳- عرضه خدمات اداری، مالی، فرهنگی - اطلاع‌رسانی مورد نیاز مجلس،
- ۴- برقراری نظام مطلوب در بالا بردن سطح کارایی در تأمین خدمات مورد نیاز مجلس،
- ۵- تهیه و تنظیم و پیشنهاد طرح‌ها و برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت و اتخاذ سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی مربوط به وظایف و مأموریت‌های سازمان، در چارچوب سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان مصوب هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی،
- ۶- ارزیابی و نظارت مستمر، در مقوله عملکرد و فعالیت‌های سازمان،
- ۷- تأمین نیروی انسانی مورد نیاز و آموزش قبل و ضمن خدمت آنان، با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط،
- ۸- انجام مطالعات و بررسی‌های لازم و ارائه توصیه و مشاوره در حوزه مسائل حقوقی و قوانین و مقررات،
- ۹- تأمین و تجهیز اطلاعات و مبانی نظری مورد نیاز مجلس،
- ۱۰- جمع‌آوری آمار و اطلاعات مورد نیاز مجلس و نظرخواهی عمومی،
- ۱۱- فراهم آوردن تسهیلات لازم در برقراری و حفظ ارتباط میان مجلس و مردم و سایر ارگان‌ها و مؤسسات و تبیین و انتقال سیاست‌های مجلس شورای اسلامی به رسانه‌های گروهی و دستگاه‌های تبلیغاتی،
- ۱۲- فراهم آوردن امکانات و تسهیلات متعارف، در راستای ایفای وظایف نمایندگان مجلس شورای اسلامی،
- ۱۳- انجام اقدام‌ها و فعالیت‌های رفاهی، بهداشتی و درمانی کارکنان،
- ۱۴- اتخاذ تمام تدابیر لازم و اقدام‌های بهنگام که برای حسن انجام وظایف مجلس، ضرورت دارد.

۳-۴. ترکیب هیئت‌رئیس ادارات پارلمانی

بررسی تطبیقی پارلمان‌های مورد مطالعه گویای آن است که نهاد متولی مدیریت امور اداری پارلمان در نظام‌های گوناگون از تنوع ساختاری قابل توجهی برخوردار بوده و متناسب با نظام حقوقی، سنت‌های پارلمانی و الگوی حکمرانی هر کشور سازمان‌دهی شده

است. در این چارچوب، مسئولیت اداره امور اداری پارلمان در برخی کشورها برعهده کمیسیون‌های خدمات پارلمانی یا کمیته‌های تخصصی مدیریت امور اداری پارلمان قرار دارد؛ الگویی که در پارلمان‌های کانادا، کنیا، نیوزیلند، جمهوری کره، مجلس عوام انگلیس و زامبیا مشاهده می‌شود. در مقابل، در برخی نظام‌ها، این مسئولیت از طریق دفتر پارلمان، همانند فرانسه و مراکش، یا توسط رئیس پارلمان (سخن‌گو)، مانند اروگوئه، اعمال می‌شود. در گروهی دیگر از کشورها نیز اداره امور پارلمانی در صلاحیت دفاتر دبیرخانه، ازجمله در هند و آفریقای جنوبی، یا دبیرکل پارلمان به نمایندگی از رئیس مجلس، همانند بوندستاگ^۱ و بوندسرات آلمان، و در برخی موارد نیز رئیس دبیرخانه، مانند اروگوئه، قرار گرفته است.

یافته‌های پژوهش همچنین بیانگر آن است در پارلمان‌هایی که از ساختار هیئت‌رئیس‌برخوردارند، تشکیل کمیسیون یا هیئت مستقلی برای اداره امور اداری پارلمان به‌عنوان الگوی غالب سازمان‌دهی مدیریت پارلمانی شناخته می‌شود؛ رویکردی که با هدف تفکیک نسبی امور اداری از فعالیت‌های سیاسی و تقنینی، افزایش کارآمدی مدیریتی و تقویت استقلال سازمان اداری پارلمان مورد توجه قرار گرفته است. اما در نحوه مشارکت بازیگران سیاسی، به‌ویژه نمایندگان مجلس، در ساختار این نهادهای اداری، تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای میان نظام‌های پارلمانی وجود دارد.

در بخش قابل توجهی از کشورهای مورد بررسی، ازجمله کانادا، فرانسه، آلمان، هند، کنیا، مراکش، نیوزیلند، انگلیس، اروگوئه و زامبیا، رئیس مجلس به‌عنوان یکی از اعضای اصلی یا رئیس نهاد متولی مدیریت اداری پارلمان ایفای نقش می‌کند. علاوه بر این، در برخی نظام‌های پارلمانی، تعدادی از نمایندگان مجلس نیز در ترکیب این نهادها عضویت دارند تا میان مدیریت اداری و اراده پارلمان ارتباط و هماهنگی لازم برقرار شود. با وجود این، به‌منظور حفظ بی‌طرفی، استقلال و حرفه‌ای بودن مدیریت اداری پارلمان، در اغلب این کشورها سازوکارهای حقوقی مشخصی برای جلوگیری از غلبه ملاحظات سیاسی بر تصمیمات اداری پیش‌بینی شده است؛ ازجمله الزام به رعایت توازن حزبی در ترکیب اعضا، ممنوعیت تمرکز اکثریت کرسی‌ها در اختیار یک حزب سیاسی و پیش‌بینی قواعدی برای تضمین حضور متوازن جریان‌های سیاسی در نهادهای اداری پارلمان. مجلس عوام کانادا، فرانسه، کنیا، نیوزیلند، مجلس عوام انگلیس و زامبیا ازجمله نمونه‌های شاخص این رویکرد محسوب می‌شوند که در آنها، ضمن حفظ مشارکت نمایندگان در اداره امور پارلمان، سازوکارهای حقوقی لازم برای جلوگیری از سیاسی شدن مدیریت اداری و تضمین استقلال و بی‌طرفی ساختارهای اجرایی پارلمان نیز پیش‌بینی شده است [۷].

۴-۴. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس^۲

نحوه انتصاب دبیرکل پارلمان، شرایط احراز این سمت و میزان الزام وی به رعایت بی‌طرفی و عدم وابستگی سیاسی ازجمله مؤلفه‌هایی است که در نظام‌های پارلمانی گوناگون، تابع الگوهای حقوقی و ساختارهای سازمانی متفاوت است و تفاوت‌های قابل توجهی را در شیوه اداره امور پارلمانی آشکار می‌سازد. از آنجاکه دبیرکل، عالی‌ترین مقام اجرایی و اداری پارلمان و مسئول هدایت سازمان اداری آن محسوب می‌شود، شیوه انتخاب، جایگاه حقوقی، حدود اختیارات و میزان استقلال وی از مهم‌ترین شاخص‌های ارزیابی استقلال نهادی و حرفه‌ای مدیریت پارلمانی به شمار می‌آید.

افزون بر نحوه انتصاب دبیرکل، اصول و ضوابط حاکم بر استخدام، انتصاب و مدیریت منابع انسانی، سازوکارهای رسیدگی به امور کارکنان و اختیارات نهادهای پارلمانی در تصمیم‌گیری درباره مسائل اداری و استخدامی نیز از مهم‌ترین موضوعات حوزه مدیریت پارلمانی محسوب می‌شود؛ موضوعاتی که بررسی آنها، تصویری دقیق‌تر از میزان استقلال سازمان اداری پارلمان در برابر قوه مجریه، حدود اختیارات نهادهای داخلی پارلمان در اداره امور اداری و منابع انسانی، و میزان حرفه‌ای‌سازی ساختار مدیریتی پارلمان ارائه می‌کند و امکان ارزیابی عمیق‌تر سطح استقلال نهادی پارلمان‌ها را فراهم می‌سازد.

1. Bundestag

2. Recruitment and Human Resources of the Parliamentary Administration



۴-۴-۱. انتصاب دبیر کل^۱ (رئیس سازمان اداری مجلس)

رویه انتصاب دبیر کل علاوه بر اینکه در کشورهای گوناگون متعدد است، اغلب در پارلمان‌های دومجلسی نیز بین هریک از مجالس متفاوت است. یافته‌ها نشان داده‌اند که در کشورهای مشترک‌المنافع، دبیر کل اغلب یا توسط فرماندار کل^۲ به نمایندگی از پادشاه یا مستقیماً توسط پادشاه منصوب می‌شود [۸].

در برخی نظام‌های پارلمانی، انتصاب دبیر کل پارلمان براساس پیشنهاد یا معرفی مقامات وابسته به قوه مجریه انجام می‌شود؛ الگویی که در کشورهای نظیر کانادا و انگلیس قابل مشاهده است. هرچند این شیوه انتصاب در چارچوب مقررات حقوقی هر کشور تعریف شده است، واگذاری اختیار انتخاب عالی‌ترین مقام اداری پارلمان به مقامات خارج از قوه مقننه، از منظر استقلال نهادی پارلمان، زمینه افزایش نفوذ قوه مجریه در ساختار اداری پارلمان و در نتیجه، کاهش سطح استقلال اداری و مدیریتی آن را فراهم می‌آورد. اما بررسی تطبیقی نظام‌های پارلمانی نشان می‌دهد که رویکرد غالب، انتصاب دبیر کل بر پایه پیشنهاد، توصیه یا تصمیم نهادهای داخلی پارلمان و با هدف صیانت از استقلال سازمان اداری این نهاد است. در چنین نظام‌هایی، معمولاً کمیسیون‌های مستقل خدمات پارلمانی یا سایر نهادهای تخصصی مدیریت پارلمانی، در کنار رؤسای مجالس، نقش محوری در فرایند انتخاب و انتصاب دبیر کل برعهده دارد و تعامل آنان با قوه مجریه، صرفاً در چارچوب مشورت‌ها و هماهنگی‌های اداری و بدون خدشه به اختیار نهایی پارلمان در انتصاب عالی‌ترین مقام اداری آن صورت می‌گیرد؛ رویکردی که ضمن حفظ استقلال سازمان اداری پارلمان، زمینه بهره‌گیری از سازوکارهای حرفه‌ای و تخصصی در انتخاب مدیران ارشد پارلمانی را نیز فراهم می‌سازد.

یکی دیگر از الگوهای متداول، انتصاب مستقیم دبیر کل توسط هیئت‌رئیس یا هیئت اداری پارلمان است؛ شیوه‌ای که در پارلمان‌های فرانسه، کنیا و زامبیا مورد استفاده قرار گرفته و بیانگر واگذاری مسئولیت اداره امور اداری پارلمان به عالی‌ترین نهاد مدیریتی داخلی آن است. در مقابل، در برخی نظام‌های پارلمانی، اختیار انتصاب دبیر کل مستقیماً در صلاحیت رئیس مجلس قرار دارد؛ هرچند این اختیار نیز غالباً مقید به رعایت تشریفات و الزامات قانونی، از جمله مشورت با کمیسیون‌های تخصصی یا اخذ تأیید مجلس است. این الگو در کشورهایی مانند استرالیا (پس از مشورت با کمیسیون‌های ذی‌ربط)، بوندستاگ آلمان، هند و جمهوری کره (با تصویب مجلس) مشاهده می‌شود.

علاوه بر تفاوت در شیوه انتصاب، ضوابط ناظر بر بی‌طرفی سیاسی دبیر کل پارلمان نیز در نظام‌های حقوقی گوناگون یکسان نبوده و تابع ملاحظات حقوق اساسی، سنت‌های پارلمانی و الگوی حکمرانی هر کشور است. یکی از مهم‌ترین موضوعات در این زمینه، امکان یا عدم امکان انتصاب اشخاص دارای وابستگی سیاسی، اعم از نمایندگان مجلس یا مقامات وابسته به قوه مجریه، به سمت دبیر کل پارلمان است. یافته‌های مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که در کشورهایی مانند استرالیا، کانادا، سنای فرانسه، جمهوری کره و انگلیس، دبیر کل پارلمان ملزم به رعایت بی‌طرفی سیاسی است و انتصاب افراد دارای وابستگی یا فعالیت سیاسی برای این سمت مجاز نیست؛ امری که در راستای حفظ حرفه‌ای بودن، استقلال و بی‌طرفی سازمان اداری پارلمان مورد توجه قرار گرفته است. در مقابل، در آلمان عضویت دبیر کل در احزاب سیاسی با محدودیت حقوقی مواجه نیست، درحالی‌که در اروگوئه، سمت دبیر کل ماهیتی آشکارا سیاسی داشته و انتصاب وی منحصراً از میان نمایندگان مجلس صورت می‌گیرد؛ تفاوتی که بیانگر تنوع رویکردهای نظام‌های پارلمانی در تبیین جایگاه و ماهیت حقوقی عالی‌ترین مقام اداری پارلمان است. درخصوص وظایف دبیر کل نیز رویه‌های جاری کشورها متفاوت است، اما اهم مسئولیت‌ها و صلاحیت‌های اعطایی به دبیر کل عبارت‌اند از [۱۰]:

۱. اجرای تمام مصوبات هیئت‌رئیس اداری مجلس یا در صورت نبود هیئت‌رئیس اداری، اجرای مصوبات رئیس مجلس مافوق،
۲. اداره تمام امور تشکیلات اداری، اعم از استخدامی، مالی، تشکیلاتی، مطالعاتی و خدماتی،
۳. انجام عملیات اجرایی و اداری در حدود بودجه مصوب، طبق مقررات،

1. Appointment of the SG
2. Governor General

- ۴- استخدام، انتصاب، عزل، ارتقا و اعطای پاداش و اضافه حقوق و به طور کلی، اخذ تصمیم درباره تمام امور اداری، استخدامی و آموزش کارکنان، برابر مقررات و آیین نامه ها و دستورالعمل های مصوب،
- ۵- تعیین حدود وظایف و مسئولیت های کارکنان اداری مجلس،
- ۶- فراهم کردن موجبات تأمین نیروی انسانی مورد نیاز سازمان اداری، با رعایت قوانین و مقررات استخدامی،
- ۷- برقراری نظام مطلوب و متناسب، در بالا بردن سطح کارایی و ارائه خدمات اداری و نیز تأمین رفاه کارکنان،
- ۸- تهیه و تنظیم و پیشنهاد تمام آیین نامه ها، دستورالعمل ها و ضوابطی که تصویب آن، در صلاحیت هیئت رئیسه اداری یا ریاست مجلس است،
- ۹- تهیه و تنظیم بودجه سالیانه سازمان و تشکیلات اداری، با کسب نظر از هیئت رئیسه یا ریاست مجلس،
- ۱۰- ارزیابی و نظارت مستمر، بر فعالیت ها و عملکرد تشکیلات اداری مجلس،
- ۱۱- ایجاد هماهنگی میان فعالیت های واحدهای اداری و نظارت بر حسن انجام وظایف،
- ۱۲- همکاری و تشریک مساعی با سایر مؤسسات و سازمان ها، برای پیشبرد اهداف اداری مشترک،
- ۱۳- خرید و فروش، اجاره، استجاره، اخذ وام، انعقاد قراردادهای، امضای اسناد تعهدآور در حدود بودجه مقرر،
- ۱۴- نمایندگی سازمان اداری مجلس در برابر ثالث، اعم از سازمان های دولتی و بانک ها و مراجع قضایی و ثبتی،
- ۱۵- اجرای مقررات و آیین نامه های مالی، برای صرف صحیح اعتبارات و بودجه مصوب و حسن اجرای مقررات مالی مربوط در جهت پیشبرد وظایف و مسئولیت های بخش اداری،
- ۱۶- فراهم آوردن موجبات استقرار نظام مطلوب اداری در ارائه و عرضه خدمات گوناگون، خدمت رسانی و تمهید امور و مسائل تدارکاتی.

۲-۴-۴. اصول استخدام در ادارات مجلس^۱

در تمام کشورهای مورد مطالعه، استخدام کارکنان و نیروهای اداری پارلمان در صلاحیت خود پارلمان قرار دارد و از مهم ترین مظاهر استقلال اداری این نهاد به شمار می آید. بر همین اساس، فرایند جذب نیرو در اغلب پارلمان ها از طریق فراخوان عمومی و رقابتی، همراه با برگزاری آزمون ها و ارزیابی های تخصصی انجام می شود تا ضمن تضمین شایسته سالاری، از استقلال و حرفه ای بودن سازمان اداری پارلمان نیز صیانت شود. با وجود این، در برخی کشورها، از جمله استرالیا، کانادا، آلمان و جمهوری کره، جابه جایی محدود کارکنان میان پارلمان و قوه مجریه، به ویژه در حوزه های پشتیبانی مشترک مانند امور مالی، فناوری اطلاعات و منابع انسانی، امکان پذیر است. برای نمونه، در آلمان مقررات استخدامی کارکنان اداری پارلمان و قوه مجریه یکسان است. با وجود این، چنین جابه جایی هایی عمدتاً استثنایی و محدود به حوزه های تخصصی است و نباید به استقلال سازمان اداری و عملکرد حرفه ای پارلمان خدشه ای وارد کند.

۳-۴-۴. موارد اضافی مرتبط با منابع انسانی

تعیین حقوق، مزایا و سایر امور مرتبط با منابع انسانی در اغلب پارلمان های مورد مطالعه، در صلاحیت نهادهای مدیریت پارلمانی قرار دارد و بدون مداخله قوه مجریه انجام می شود. هرچند مقررات استخدامی کارکنان پارلمان عموماً از نظام خدمات کشوری قوه مجریه متمایز است، در برخی کشورها مانند آفریقای جنوبی، انگلستان و کانادا، به ویژه در حوزه مزایایی نظیر حقوق بازنشستگی و بیمه، شباهت هایی با نظام اداری قوه مجریه مشاهده می شود که عمدتاً ناشی از اقتباس داوطلبانه پارلمان از مقررات عمومی خدمات کشوری است، نه الزام قانونی یا وابستگی سازمانی [۱۰].



۵-۴. مدیریت بودجه ساختار اداری مجلس^۱

بودجه سازمان اداری و واحدهای زیرمجموعه پارلمان در قالب ردیف‌های مستقل بودجه‌ای تنظیم و در عین برخورداری از نظارت مالی، یکی از مهم‌ترین شاخص‌های استقلال نهادی پارلمان در برابر قوه مجریه محسوب می‌شود. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که تمام کشورهای مورد بررسی، از سطح بالایی از استقلال بودجه‌ای، هم در مرحله پیشنهاد بودجه و هم در تخصیص منابع، برخوردارند؛ هرچند این استقلال در کشورهایی مانند کنیا و مجلس عوام انگلیس نمود بیشتری دارد. همچنین، در پارلمان‌هایی که قانون خدمات پارلمانی (PSA) مبنای اداره امور اداری است، استقلال بودجه‌ای معمولاً مستحکم‌تر است و مدیریت آن عمدتاً در اختیار هیئت‌رئیس یا نهادهای داخلی پارلمان قرار دارد. با وجود این، در برخی نظام‌ها، علی‌رغم پیش‌بینی استقلال قانونی، مداخله عملی قوه مجریه در فرایندهای بودجه‌ای همچنان قابل مشاهده است. [۱]

۶-۴. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر اداره پارلمان

سازوکارهای حسابرسی داخلی و خارجی که برای انجام نظارت، تقویت شفافیت و اطمینان از پاسخ‌گویی «مدیریت پارلمانی» ایجاد شده‌اند، از ویژگی‌های مهم استقلال پارلمان است. تمام سیزده کشور مورد بررسی در پژوهش حاضر، یک یا چند روش برای حسابرسی داخلی و خارجی منابع مالی خود دارند. [۱]

۱-۶-۴. ممیزی داخلی

پارلمان‌های مورد مطالعه، گزارش‌های سالیانه‌ای تهیه می‌کنند که موضوع‌های مالی و بودجه‌ای را نیز شامل می‌شود؛ این گزارش‌ها برای ارزیابی و نظارت در اختیار رئیس مجلس یا کمیته مستقل حسابرسی داخلی پارلمان قرار می‌گیرند. به‌علاوه، در برخی کشورها نظیر کانادا و کنیا، گزارش‌های جزئی فعالیت‌های مالی - بودجه‌ای و اداری به‌عنوان یک مکانیسم نظارتی اضافی توسط دبیرخانه به‌طور عمومی افشا می‌شود.

۲-۶-۴. ممیزی خارجی^۲

حسابرسی خارجی توسط دیوان‌های محاسبات یا نهادهای عالی حسابرسی مستقل، رایج‌ترین شیوه نظارت مالی بر ادارات پارلمانی در کشورهای مورد مطالعه است. این نهادها، با استقلال از قوه مجریه، در راستای تحقق شفافیت، پاسخ‌گویی و حکمرانی مطلوب فعالیت می‌کنند. همچنین، به‌استثنای دو پارلمان از میان سیزده پارلمان مورد بررسی، سایر کشورها مشمول قوانین دسترسی آزاد به اطلاعات‌اند و گزارش‌های مالی پارلمان را به‌صورت عمومی منتشر می‌کنند. در مقابل، حسابرسی ادارات پارلمانی توسط وزارتخانه‌ها یا سایر دستگاه‌های اجرایی در اغلب نظام‌های پارلمانی رویه‌ای رایج محسوب نمی‌شود و با اصل استقلال اداری و مالی پارلمان سازگاری چندانی ندارد.

1. Internal Audit
2. External Audit

۵. مطالعه تجربه‌های بین‌المللی

۵-۱. پارلمان استرالیا

پارلمان استرالیا نظامی دوبخشی دارد که مشتمل بر مجلس سنا^۱ و مجلس نمایندگان^۲ است. ۷۶ نماینده مجلس سنا به‌طور مستقیم از طریق انتخابات ایالت‌ها و قلمروهای خودمختار انتخاب می‌شوند؛ بدین صورت که هر ایالت به‌طور مساوی ۱۲ نماینده و هر قلمرو ۲ نماینده دارد. اعضای مجلس نمایندگان ۱۵۱ نماینده - مستقیماً از حوزه‌های انتخابیه، با شیوه اکثریتی، برگزیده می‌شوند.

۵-۱-۱. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری^۳

در این کشور، قوانین و اصول حاکم بر «اداره پارلمان» کاملاً مجزا از اصول و قواعد اداره قوه مجریه است. اصل اساسی حاکم بر «مدیریت بخش اداری مجلس»، عبارت است از: غیرحزبی و بی‌طرفی اعضای کادر اداری که در «آیین‌نامه رفتاری مجلس» و «قانون کمیسر خدمات مجلس» قید شده است.

چهار نهاد مدیریت پارلمانی، به‌موجب «قانون خدمات پارلمانی استرالیا»، ایجاد شده‌اند که عبارت‌اند از [۱۹]:

۱. دپارتمان سنا،

۲. دپارتمان مجلس نمایندگان،

۳. دفتر بودجه مجلس،

۴. دپارتمان خدمات پارلمانی.

۵-۱-۲. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان

وظایف اصلی بخش اداری پارلمان، شامل ارائه پشتیبانی حرفه‌ای _ مشاوره‌ای، تسهیل اقدامات هر دو مجلس، مدیریت وظایف روزانه و جاری پارلمان، رسیدگی به مسائل مربوط به ساختارهای سازمانی و تکالیف و وظایف بخش‌های گوناگون مجلس نمایندگان و سنا، وضع قوانین مربوط به کارکنان و سازمان‌های بخش اداری مجلس، مدیریت اموال و مستقالات مجلس از طریق دپارتمان خدمات پارلمانی، خدمات کتابخانه و تحقیقات، امنیت، امکانات، خدمات به بازدیدکنندگان پارلمان، مدیریت و نگهداری املاک و ساختمان‌های پارلمان، محوطه‌سازی، فناوری اطلاعات و ارتباطات و سایر تدارکات عملی مجالس است.

۵-۱-۳. ترکیب هیئت‌رئیس‌ه ادارات پارلمانی

براساس «قانون خدمات پارلمانی استرالیا»، دبیر هر مجلس مدیر اجرایی بخش خود است؛ آنها مسئولیت نهایی اداره دپارتمان‌های مجالس را تحت نظارت ناظران رؤسای مجلس، سایر نمایندگان مجلس و کمیته‌های گوناگون برعهده دارند. دبیران هر دو مجلس، مشترکاً کمیسر «دپارتمان مدیریت و خدمات پارلمان»، «دفتر بودجه» و کمیسر حفاظت از شایستگی‌های خدمات پارلمانی انتخاب می‌کنند؛ این افراد در مقابل هر دو مجلس پاسخگو هستند. دپارتمان‌های خاص اداری مجلس سنا عبارت‌اند از: ۱. میز خدمت، ۲. دفتر رویه‌ها و فرایندها، و ۳. دفاتر کمپسیون‌ها [۱۹].

۵-۱-۴. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس

الف) انتصاب دبیرکل

دبیر امور اداری - اجرایی مجلس نمایندگان (دبیرکل) پس از انجام مشورت‌های لازم میان رئیس مجلس و نمایندگان، توسط رئیس

1. Senate
2. House of Representatives
3. Civil service

مجلس منصوب می‌شود. در مجلس سنا نیز دبیر امور اداری - اجرایی پس از مشورت رئیس مجلس سنا با نمایندگان، به‌وسیله رئیس سنا تعیین می‌شود. دوره تصدی دبیرکل در هریک از مجالس ۱۰ سال است و امکان انتصاب مجدد فرد منصوب شده برای دوره بعدی وجود ندارد.

تعیین حقوق و مزایای دبیر دپارتمان خدمات پارلمانی توسط نمایندگان مجلس و پس از دریافت نظر مشورتی دادگاه حقوق و دستمزد انجام می‌شود. همچنین، تعیین حقوق و مزایای مسئول بودجه مجلس نیز در صلاحیت همین نهاد تخصصی قرار دارد. این سازوکار، ضمن ایجاد ضوابط مستقل برای مدیریت منابع انسانی پارلمان، از تأثیرگذاری مستقیم قوه مجریه بر شرایط استخدامی و مالی مدیران ارشد خدمات پارلمانی جلوگیری می‌کند.

ب) اصول استخدام در ادارات مجلس

استخدام نیروهای اداری - اجرایی، براساس اصول شایستگی و بی‌طرفی حزبی، تحت کنترل «کمیته‌های مشورتی گزینش»^۱ صورت می‌گیرد. استانداردهای حقوق و مزایا و رتبه‌بندی کارکنان خدمات پارلمانی، توسط دبیر مربوطه یا کمیسی «دپارتمان خدمات مجلس» یا افسر بودجه مجلس،^۲ در چارچوب سیاست چانه‌زنی گسترده‌تر بخش عمومی دولت فدرال^۳ تعیین می‌شود. حقوق و مزایا، معمولاً در توافق‌نامه‌ها و قراردادهای سازمانی جداگانه مطابق «قانون کار منصفانه»^۴ مصوب سال ۲۰۰۹ منعقد می‌شوند. دستمزد کارکنان ارشد خدمات اجرایی و سایر مزایا معمولاً بنابر تصمیمات «قانون خدمات پارلمانی استرالیا» تعیین می‌شود. حق‌الزحمه دفترباران و دارندگان دفاتر قانونی، توسط اداره ثبت اسناد و املاک، پس از مشورت با «دادگاه مستقل حقوق و دستمزد»^۵ مقرر می‌شود. برای کارکنان این امکان وجود دارد که بتوانند به‌طور موقت یا دائم، بین بخش اداری - خدماتی قوه مجریه و بخش اداری - خدماتی پارلمان جابه‌جا شوند [۱۹].

۵-۱-۵. مدیریت بودجه امور اداری مجلس

استقلال مالی بخش اداری پارلمان، توسط «قانون مدیریت خدمات پارلمان» حفظ می‌شود. بودجه ادارات پارلمانی به‌طور جداگانه از بودجه ادارات دولتی (به‌موجب قوانین تخصیصی سالیانه ادارات پارلمانی)، در راستای به‌رسمیت شناختن هرچه بیشتر استقلال خدمات پارلمانی تأمین می‌شود. هر بخش از سازمان‌های ارائه‌دهنده خدمات پارلمانی، مسئول تهیه بودجه سالیانه خود است. ادارات پارلمانی باید همان دستورالعمل‌های بودجه‌ای را که ادارات دولتی قوه مجریه رعایت می‌کنند، به اجرا درآورند. «اداره اجرایی مالی» روند تصویب بودجه بخش‌های اداری مجلس را بررسی و مدیریت می‌کند. پروسه بودجه توسط «قانون حاکمیت عمومی، عملکرد و پاسخ‌گویی ۲۰۱۳»^۶ اداره می‌شود.

۵-۱-۶. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر اداره پارلمان

«کمیسی خدمات پارلمانی» درمورد سیاست‌ها و عملکردهای مدیریتی خدمات پارلمانی به «دبیران خدمات پارلمانی» دو مجلس، مشاوره و درصورت نیاز، به سازمان‌های اداری بخش دولتی، درمورد مسائل مربوط به ارائه خدمات پارلمانی گزارش ارائه می‌دهد. سازوکارهای رسمی پاسخ‌گویی خارجی ادارات پارلمانی، شامل انتشار صورت‌های بودجه و گزارش‌های سالیانه است. ازجمله نهادهای خارجی درگیر در حسابرسی بودجه‌های پارلمانی، «اداره حسابرسی ملی استرالیا»^۷ است. برای هریک از دپارتمان‌های اداری مجلس نمایندگان و مجلس سنا استرالیا:

1. Selection Advisory Committees
2. Parliamentary Budget Officer
3. Public Sector Bargaining Policy of the Federal Government
4. Fair Work Act 2009
5. Remuneration Tribunal
6. Performance and Accountability Act 2013
7. Australian National Audit Office

- ۱- یک کمیته حسابرسی توسط دبیر ایجاد می‌شود تا عملکردهای اداری را باتوجه به «قانون حاکمیت عمومی، عملکرد و پاسخ‌گویی» مطابقت دهد؛
- ۲- خط‌مشی‌ها و چارچوب مدیریت ریسک، طرح مدیریت ریسک و طرح کنترل تقلب وجود دارد؛
- ۳- یک برنامه حسابرسی داخلی برای حمایت از اجرای طرح‌های جاری و مقابله با ریسک‌ها و موانع احتمالی آینده و کنترل شرایط موجود طراحی و تدوین شده است [۱].

۵-۲. پارلمان کانادا

پارلمان کانادا، متشکل از دو مجلس عوام^۱ و مجلس سنا است. مجلس عوام دارای ۳۳۸ نماینده است که به‌طور مستقیم از حوزه‌های انتخابیه با استفاده از شیوه اکثریتی «رأی اول»^۲ برگزیده می‌شوند. مجلس سنا با ۱۰۵ نماینده، که توسط فرماندار کل به پیشنهاد نخست‌وزیر منصوب می‌شوند، انتخابات مستقیم ندارد.

۵-۲-۱. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری

در کانادا بخش اداری پارلمان، مستقل از خدمات کشوری است و چارچوب قانونی خاص خود را براساس «قانون پارلمان کانادا»^۳ مصوب سال ۱۹۸۵ دارد. باین‌حال، قوانین حاکم بر مزایا و دستمزد این دو بخش یکسان است [۲۰].

۵-۲-۲. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان

بخش اداری پارلمان کانادا از فعالیت‌های فردی و جمعی نمایندگان پارلمان حمایت می‌کند. **الف) خدمات اداری مجلس نمایندگان:** «هیئت اقتصاد داخلی مجلس نمایندگان»^۴ وظیفه انجام تمام امور مالی و اداری (امکانات، انواع خدمات اداری، امور کارکنان و بودجه اداری پارلمان) را برعهده دارد؛ این هیئت ارگان مدیریتی اداره پارلمانی در مجلس نمایندگان است.

ب) خدمات اداری مجلس سنا: مسئولیت‌های کلی بخش اداری، توسط «کمیته دائمی اقتصاد داخلی، بودجه و امور اداری»^۵ انجام می‌شود. در صورتی که کمیته نتواند تشکیل جلسه دهد، «کمیته راهبری کمیسیون اقتصاد داخلی سنا»، وقتی خود کمیسیون کامل نمی‌تواند جلسه بگذارد، اختیار رسیدگی به مسائل اداری را دارد و صورت جلسه خود را به کمیته مذکور گزارش می‌دهد [۲۰].

۵-۲-۳. ترکیب هیئت‌رئیس‌ه ادارات پارلمانی

الف) مجلس نمایندگان: اعضای «هیئت اقتصاد داخلی مجلس نمایندگان»، متشکل از رئیس مجلس به‌عنوان رئیس و اعضای است که به‌طور مساوی از موافقان و مخالفان دولت هستند.

ب) سنا: هیئت‌رئیس‌ه، «کمیته دائمی اقتصاد داخلی، بودجه و اداری» متشکل از ۱۵ سناتور است. رهبران دولت و اپوزیسیون سنا به‌طور رسمی اعضای این کمیته‌اند، همان‌طور که در همه کمیته‌ها نیز عضویت دارند. رئیس مجلس سنا ممکن است عضو کمیته و گاهی رئیس آن باشد. در مجلس سنا، مدیر ارشد خدمات شرکتی^۶ (عضو کمیته اجرایی اداره سنا) به‌عنوان سخن‌گوی «کمیته دائمی اقتصاد داخلی، بودجه و مدیریت» فعالیت می‌کند [۲۰].

1. House of Commons
2. First-Past-the-Post (FPTP)
3. The Parliament of Canada Act 1985
4. The Board of Internal Economy
5. The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration
6. The Chief Corporate Services Officer



۴-۲-۵. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس

الف) انتصاب دبیرکل

دبیران مجلس نمایندگان و مجلس سنا توسط قوه مجریه منصوب می‌شوند. دبیر مجلس سنا توسط نخست‌وزیر منصوب می‌شود. دبیر مجلس سنا یکی از اعضای کمیته اجرایی اداره سناست که ریاست امور اداری پارلمان را برعهده دارد.

ب) اصول استخدام در ادارات مجلس

مسئول بودجه مجلس نمایندگان و سرویس حفاظت مجلس نمایندگان (مسئول امنیت فیزیکی مجلس) با قوه مجریه ارتباط قابل توجهی وجود دارند؛ این انتخاب‌ها در نهایت توسط قوه مجریه کنترل و تأیید می‌شوند. «هیئت اقتصاد داخلی» در مجلس نمایندگان، استانداردهای حقوق و مزایای کارمندان بخش اداری این مجلس را تعیین می‌کند. در سنا «کمیته اقتصاد داخلی»^۱ استانداردهای حقوق و مزایای کارمندان بخش اداری این مجلس را مشخص می‌کند. کارکنان بخش اداری پارلمانی و امور اداری قوه مجریه متمایز هستند، با این حال این امکان وجود دارد که کارکنان هریک از این خدمات در یک برنامه تبادل در سازمان‌های گوناگون جابه‌جا شوند.

۵-۲-۵. مدیریت بودجه امور اداری مجلس

دفتر بودجه پارلمان با ارائه تحلیل‌های مستقل درباره وضعیت مالی عمومی، هزینه‌های دولت و روندهای اقتصادی، نقش مهمی در پشتیبانی کارشناسی از تصمیمات پارلمان ایفا می‌کند. این نهاد علاوه بر تحلیل‌های اقتصادی، بنا به درخواست نمایندگان، برآورد مالی طرح‌ها و پیشنهادهای قانونی را نیز انجام می‌دهد و از این طریق، فرایند قانونگذاری را با ارزیابی‌های مالی و بودجه‌ای پشتیبانی می‌کند.

الف) در مجلس نمایندگان، مسئولیت بررسی، تصویب و نظارت بر بودجه داخلی مجلس برعهده هیئت اقتصاد داخلی است. پیشنهادهای بودجه پس از تهیه توسط دولت، ابتدا با رئیس مجلس مطرح می‌شود و سپس برای بررسی و اتخاذ تصمیم نهایی در اختیار هیئت‌رئیس قرار می‌گیرد.

ب) در مجلس سنا نیز کمیته دائمی اقتصاد داخلی مسئول تدوین بودجه و مدیریت امور مالی و اداری سناست. پیشنهادهای بودجه این کمیته پس از ارائه به دولت بررسی، و نتیجه بررسی برای تصمیم‌گیری نهایی به کمیته اعلام می‌شود.

۶-۲-۵. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر اداره پارلمان

«حسابرسی داخلی»^۲ در مورد مسائل مربوط به استخدام کارکنان، هزینه‌های مالی و سایر موارد حسابرسی با دفتر حسابرسی کل پارلمان^۳ ارتباط برقرار می‌کند. صورت‌های مالی منتشر می‌شود و امکان حسابرسی‌های مالی سالیانه خارجی، ادارات پارلمان را فراهم می‌کند.

الف) **مجلس نمایندگان:** این مجلس همچنین دارای یک اداره حسابرسی داخلی مضاعف است که تمام صورت‌های مالی مجلس نمایندگان را به لحاظ مطابقت با استانداردهای حسابداری بخش دولتی کانادا با جزئیات بررسی می‌کند.

ب) **مجلس سنا:** بخش اداری مجلس سنا، تحت حسابرسی داخلی و خارجی و همچنین انتشار گزارش‌های سالیانه قرار می‌گیرد. گزارش‌های مربوط به فعالیت‌ها، هزینه‌ها و امور مالی نیز در وبسایت سنا منتشر می‌شود [۹].

1. The Committee on Internal Economy
2. Internal Audits
3. The Auditor General's Office

۳-۵. پارلمان فرانسه

پارلمان فرانسه از دو مجلس تشکیل شده است: مجلس سنا^۱ و مجلس ملی^۲. مجلس سنا ۳۴۸ نماینده دارد که به طور غیرمستقیم و از طریق شوراهای محلی انتخاب می‌شوند. اعضای مجلس ملی با ۵۷۷ نماینده، به طور مستقیم و از طریق انتخابات دو مرحله‌ای برگزیده می‌شوند؛ اگر هیچ‌یک از نامزدها در دور اول رأی اکثریت کسب نکند، دور دوم برگزار می‌شود.

۱-۳-۵. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری

اداره امور پارلمانی فرانسه تابع قانون مستقل خدمات عمومی پارلمانی نیست، بلکه چارچوب حقوقی آن بر مبنای ماده (۸) فرمان ۱۷ نوامبر ۱۹۵۸ درباره نحوه عملکرد مجامع پارلمانی شکل گرفته است. براین اساس، مدیریت و سازمان‌دهی امور اداری پارلمان در چارچوب قواعد و مقررات اختصاصی‌ای انجام می‌شود که هریک از مجالس به صورت مستقل و متناسب با ساختار و نیازهای داخلی خود تدوین و تصویب کرده‌اند.

این الگوی حقوقی، ضمن ایجاد تمایز میان خدمات اداری پارلمان و نظام عمومی خدمات کشوری، زمینه اعمال استقلال سازمانی و مدیریتی مجالس فرانسه در حوزه اداره امور داخلی، منابع انسانی و سازوکارهای اجرایی را فراهم می‌کند. براساس دستور فوق‌الذکر مورخ ۱۷ نوامبر ۱۹۵۸ (که در حکم قانون ارگانیک است)^۳، کارمندان اداری مجلس ملی، جزو کارمندان دولت محسوب می‌شوند؛ اما وضعیت و وظایف آنها با کارمندان قوه مجریه و مقامات دولتی متفاوت است. در هر دو مجلس، مدیریت امور اداری پارلمان بر اصول اساسی ذیل استوار است:

۱ استقلال در ایجاد قوانین داخلی،

۲ خودمختاری در مدیریت بودجه، امور مالی و امکانات مجلس،

۳ استقلال اداری مجالس از یکدیگر،

۴ استقلال نسبت به بخش اداری قوه مجریه.

امور خدمات اداری و کارکنان مجلس، در اختیار دفاتر مجالس متبوع خود است (چارچوب قانونی مندرج در مواد ((۱۴)، (۱۷) و (۱۸)) آیین‌نامه داخلی شورای ملی و سنا)^۴ [۱۲].

۲-۳-۵. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان

دفاتر اداری مجلس شورای ملی و مجلس سنا واجد صلاحیت‌های عمومی و اختیارات انحصاری برای سازمان‌دهی و عملکرد ادارات متبوع خود هستند [۱۲].

وظایف مشترک و عمومی دفاتر مدیریت امور اداری مجالس عبارت‌اند از:

۱ تعیین سازمان‌های اداری، امور استخدامی و عملکرد خدمات مجلس،

۲ تعیین روش‌های اعمال، تفسیر و اجرای خدمات اداری،

۳ تصمیم‌گیری در مورد نحوه جذب، تأمین اجتماعی و سازمان حرفه‌ای خدمات پارلمانی.

رؤسای دفاتر امور اداری هریک از مجالس موظف به نظارت بر نهادهای مالی و اداری مجلس هستند. بخش‌های اداری پارلمان نمی‌تواند بودجه خود را بدون مجوز قبلی از این رؤسا به مصرف رساند.

۳-۳-۵. ترکیب هیئت‌رئیس ادارات پارلمانی

هریک از دو مجلس، از سازمان اداری مستقل شامل دفتر سنا و دفتر مجلس ملی برخوردارند که مسئولیت راهبری، نظارت و تصمیم‌گیری در امور اداری و مالی مجلس را برعهده دارند.

1. Sénat

2. Assemblée Nationale

3. Which Has The Value of an Organic Law

4. Legal Framework Set Forth in Articles 14, 17 and 18 of the Rules of Procedure of the National Assembly –Idem the Senate

الف) دفتر مجلس ملی از ۲۲ عضو شامل رئیس مجلس، ۶ نایب‌رئیس، ۳ کارپرداز و ۱۲ دبیر تشکیل شده است. اعضای این دفتر، به‌استثنای رئیس مجلس که برای کل دوره تقنینی (پنج‌ساله، مگر در صورت انحلال مجلس) انتخاب می‌شود، هر سال تجدید انتخاب می‌شوند.

ب) دفتر سنا نیز با ۲۶ عضو شامل رئیس سنا، ۸ نایب‌رئیس، ۳ کارپرداز و ۱۴ دبیر اداره می‌شود و اعضای آن پس از هر تجدید نسبی مجلس سنا، هر سه سال یک بار انتخاب می‌شوند.

دفاتر دو مجلس براساس اختیارات مقرر در قانون اساسی و فرمان ۱۷ نوامبر ۱۹۵۸ درباره نحوه عملکرد مجامع پارلمانی، از استقلال قابل توجهی در تنظیم، اصلاح و اجرای مقررات و رویه‌های حاکم بر اداره امور داخلی، مالی و اداری خود برخوردارند؛ استقلالی که یکی از مهم‌ترین تضمین‌های خودگردانی اداری پارلمان در نظام حقوقی فرانسه به شمار می‌آید [۱۲].

۴-۳-۵. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس

الف) انتصاب دبیرکل

دبیران کل، مدیران کل و رؤسای ادارات مربوطه توسط دفاتر مربوط سنا یا مجلس ملی منصوب می‌شوند.

ب) اصول استخدام در ادارات مجلس

استخدام کارکنان ادارات پارلمانی در هر دو مجلس، به‌صورت مستقیم و براساس مقررات و نظام استخدامی اختصاصی حاکم بر خدمات پارلمانی انجام می‌شود. کارکنان این بخش از امکان توسعه مسیر شغلی برخوردارند و فرایند ارتقا نیز بر مبنای نظام شایستگی، مقیاس‌های مشخص ارتقای سازمانی و آزمون‌های رقابتی داخلی و مطابق با ضوابط از پیش تعیین شده صورت می‌گیرد؛ هرچند این سازوکار در برخی موارد مشابه نظام ارتقای کارکنان دولتی است.

از نظر نظام رفاهی و مزایای استخدامی نیز میان طرح تأمین اجتماعی کارکنان اداری پارلمان و کارکنان دستگاه‌های اجرایی دولت تفاوت‌های قابل توجهی وجود دارد که نشان‌دهنده استقلال نسبی نظام منابع انسانی پارلمانی است.

همچنین، در هر دو مجلس ملی و سنا، اصل بی‌طرفی سیاسی کارکنان اداری پارلمان به‌عنوان یکی از الزامات بنیادین استخدامی مورد تأکید قرار دارد؛ به‌گونه‌ای که افرادی که پیش‌تر وابستگی سازمانی به گروه‌های سیاسی داشته یا به‌عنوان دستیار و کارمند شخصی نمایندگان فعالیت کرده‌اند، امکان عضویت در ساختار اداری پارلمان را ندارند. این محدودیت با هدف تضمین استقلال حرفه‌ای، بی‌طرفی سازمانی و جلوگیری از نفوذ ملاحظات سیاسی در خدمات پارلمانی اعمال می‌شود [۱۲] [۱۳].

۵-۳-۵. مدیریت بودجه امور اداری مجلس

پیش‌نویس بودجه بخش اداری هر دو مجلس، در جلسه مشترک میان رؤسای دفاتر امور اداری، که در مجموع شامل ۶ نفر می‌شوند، به تصویب می‌رسد (ریاست این جلسه با یک نفر قاضی است). این پیش‌نویس برای اعمال در لایحه بودجه به دولت تقدیم می‌شود. رؤسای دفاتر تعیین‌کنندگان اصلی امور مالی اداری و خدماتی مجلس هستند. نقش آنها، کل فرایند بودجه و مالی مجلس، اعم از: ۱. آماده‌سازی، ۲. اعلام بودجه، و ۳. کنترل اجرا و نظارت بر آن، را شامل می‌شود.

به غیر از قاضی دیوان محاسبات کشور، که ریاست جلسه رؤسای دفاتر امور اداری برای تصویب لایحه بودجه مجلس را برعهده دارد، هیچ عامل خارجی در تنظیم بودجه مجلس در جلسه شرکت نمی‌کند. تخصیص بودجه برای مجلس ملی و مجلس سنا در آغاز ماه ژانویه به‌طور کامل به خزانه‌های مربوطه دو مجلس واریز می‌شود.

بودجه‌ای که یک مجلس خرج نمی‌کند در خزانه آن مجلس باقی می‌ماند و به خزانه عمومی مسترد نمی‌شود [۱].

۶-۳-۵. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر اداره پارلمان

«اداره حسابرسی کل»^۱ وظیفه نظارت خارجی را برعهده دارد. مجلس نمایندگان و سنا وظیفه نظارت داخلی را برعهده دارند.

الف) مجلس ملی: «کمیسیون بررسی و تسویه حساب‌های شورای ملی»^۱ متشکل از ۱۵ نماینده است که به صورت سالیانه براساس نمایندگان گروه‌های سیاسی به صورت تناسبی، (برای نظارت داخلی) انتخاب می‌شوند.

ب) مجلس سنا: «کمیته ویژه نظارت بر حساب‌ها و ممیزی داخلی سنا»^۲ متشکل از ۱۰ سناتور است که به صورت سالیانه براساس نمایندگی احزاب سیاسی به صورت تناسبی، (برای نظارت داخلی) انتخاب می‌شوند [۱۰].

۴-۵. پارلمان آلمان

پارلمان آلمان شامل دو مجلس بوندستاگ و بوندسرات است. اعضای بوندسرات با ۶۹ نماینده، از سوی دولت‌های ایالتی انتخاب می‌شوند و نمایندگی آنها مستقیم نیست. نمایندگان بوندستاگ با ۷۰۹ نماینده، به طور مستقیم و با استفاده از شیوه انتخابات تناسبی برگزیده می‌شوند. این انتخابات شامل دو رأی است: یکی برای نامزد حوزه انتخابیه و دیگری برای لیست‌های حزبی.

۱-۴-۵. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری

در آلمان، ادارات هر دو مجلس بر اصل استقلال اداری^۳ تأکید دارند. با این حال، برخی از مصادیق گویای ارتباط امور اداری پارلمان با امور اداری قوه مجریه است. اگرچه مدیریت پارلمانی در آلمان به عنوان یک امر مستقل شناخته می‌شود، برخی از قوانین مربوط به مدیریت پارلمانی به دلیل کاربرد عمومی آنها برای نهادهای عمومی، برای امور اداری قوه مجریه هم اعمال می‌شود.

الف) بوندستاگ: ماده (۴۰) قانون اساسی آلمان مقرر می‌دارد که بوندستاگ رویه‌ها و مقررات اداری - اجرایی خود را در مورد همه مسائل پارلمانی تعیین می‌کند. بنابراین، در آغاز هر دوره انتخاباتی، بوندستاگ آلمان آیین‌نامه داخلی خود را تعیین و تصویب می‌کند. با این حال، رویه معمول این است که بوندستاگ جدید قواعد داخلی مجلس قبلی را مجدداً تصویب می‌کند.

ب) بوندسرات: برخی از قوانین اداری این مجلس تحت شمول قانون خدمات کشوری و برخی تحت شمول آیین‌نامه داخلی این مجلس است.

۲-۴-۵. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان

الف) بوندستاگ: بخش اداری بوندستاگ، مسئول مدیریت امور پرسنلی و فنی این مجلس است. این مأموریت همچنین شامل اداره آرشیو پارلمان، کتابخانه، خدمات تحقیقاتی تخصصی، روابط بین‌الملل، رسیدگی به دادخواست‌ها و تضمین فرصت‌های برابر در پارلمان، تهیه گزارش‌ها و تحقیقات است و در این راستا به سامانه اطلاعات مواد پارلمانی^۴ دسترسی دارد. تهیه قانون از وظایف دفتر امور اداری بوندستاگ نیست. اکثر پیش‌نویس‌ها و طرح‌های قانونی توسط مجالس فدرال یا احزاب پارلمانی تهیه و توسط بوندسرات ارائه می‌شود.

ب) بوندسرات: تمام کارکنان اداری بوندسرات زیرمجموعه دبیرخانه‌اند و تحت اختیار دبیرکل عمل می‌کنند. دبیرکل به نمایندگی از رئیس بوندسرات، با کمک معاون خود، امور اداری اجرایی را مدیریت می‌کند. دبیرکل به رئیس بوندسرات در انجام وظایف روزانه خود کمک می‌کند و نماینده بوندسرات در سطح ملی و بین‌المللی است.

وظایف دبیرخانه عبارت‌اند از:

- ۱) تدارک جلسات عمومی و جلسات کمیته‌ها،
- ۲) هماهنگی فعالیت‌های بوندسرات،
- ۳) روابط بین‌الملل،
- ۴) پوشش مطبوعاتی و رسانه‌ای فعالیت‌های بوندسرات،

1. Committee on Verification and Clearing of Accounts of the National Assembly
2. Accounts Overseeing and Internal Audit Special Committee
3. Principle of Autonomy
4. The Parliamentary Material Information System (DIP)

۵ دبیرخانه بوندسرات همچنین اجرای وظایف رئیس‌جمهور فدرال را در صورتی که رئیس‌جمهور قادر به انجام وظایف خود نباشد برعهده می‌گیرد [۱۱].

۳-۴-۵. ترکیب هیئت‌رئیس‌ه ادارات پارلمانی

الف) بوندستاگ: رئیس بوندستاگ نه‌فقط نماینده پارلمان، بلکه رئیس دفتر امور اداری پارلمان نیز است که برای انجام امور اداری یک نفر را در رأس ادارات پارلمانی منصوب می‌کند.

بخش اداره بوندستاگ آلمان به پنج اداره کل تقسیم می‌شود: بخش خدمات مرکزی، بخش مجلس و نمایندگان، بخش تحقیقات و روابط خارجی، بخش اطلاعات و مستندات و بخش خدمات فنی.

ب) بوندسرات: بخش اداری بوندسرات توسط رئیس و معاونین او اداره می‌شود. این اداره همچنین توسط کمیته امور حقوقی و کمیته میانجی‌گری حمایت می‌شود. اداره بوندسرات شبیه بوندستاگ است؛ چراکه چندین اداره کل مسئولیت شاخه‌های گوناگون نقش اداری را تحت نظر دبیرکل برعهده دارند.

بخش‌های خدمات مجلس: تنظیم قانون مجلس؛ روابط پارلمانی؛ سرویس زبان؛ دفتر هیئت‌رئیس‌ه؛ امور مطبوعات، روابط عمومی و مراجعه‌کنندگان.^۱

اداره کل: اداره کل مرکزی و منابع انسانی، امور اداری بوندسرات و اداری داخلی، کتابخانه، اسناد و خدمات فناوری اطلاعات را مدیریت می‌کند.^۲

۴-۴-۵. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس

الف) انتصاب دبیرکل

در آلمان، دبیرکل برای هر کدام از مجلسین مجاز است وابستگی سیاسی داشته باشد.

۱. بوندستاگ: دبیرکل توسط رئیس بوندستاگ منصوب می‌شود. دبیرکل بوندستاگ به نمایندگی از رئیس مجلس، ریاست اداره آن را برعهده دارد و نماینده رئیس مجلس در مسائل مرتبط با پارلمان است. ۲. دبیرکل بوندسرات توسط مجلس بوندسرات منصوب می‌شود.

ب) اصول استخدام در ادارات مجلس

در هر دو مجلس بوندستاگ و بوندسرات، پرسنل اداری دقیقاً همان حقوق و مقررات کارکنان بخش اداری قوه مجریه را دارند. سه بخش پرسنلی در دفتر امور اداری مرکزی به استخدام، استقرار و پشتیبانی کارکنان اداره اختصاص دارد و موظفانند استعدادهای شخصی و شایستگی متقاضیان را با دقت خاصی بررسی کنند.

آیین‌نامه داخلی بوندستاگ آلمان برای ارتقای کارکنان در مدیریت میانی، نیاز به تأیید قبلی هیئت‌رئیس‌ه دارد. انتقال نیرو از بوندسرات به بخش اداری قوه مجریه امری رایج و معمول نیست؛ هر کدام روش‌های استخدام و جذب نیروی خاص خود را دارند [۱۳].

۵-۴-۵. مدیریت بودجه امور اداری مجلس

بوندستاگ از نوعی استقلال مالی برخوردار است؛ زیرا قوه مجریه فقط از طریق وزارت دارایی درگیر بررسی پیش‌نویس بودجه است. برای هر دو مجلس، بوندستاگ براساس قانون، اجازه بودجه را می‌دهد.

۶-۴-۵. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر اداره پارلمان

هر دو مجلس بوندسرات و بوندستاگ دارای یک واحد حسابرسی داخلی، زیر نظر دبیرکل مربوطه‌اند.

1. Parliamentary Law; Parliamentary Relations; Language Service; Presidium Office; Protocol and Press, Public Relations and Visitors Service.
2. The Central Directorate-General Governs the Human Resources of the Bundesrat Administration and Deals With General Internal Administrative Matters, as Well as the Library, Documentation and IT Services.

دفتر امور اداری هر دو مجلس همچنین تحت یک حسابرسی خارجی توسط Bundesrechnungshof که یک مقام عالی فدرال است، قرار می‌گیرند [۱۴].

۵-۵. پارلمان هندوستان

مجالس قانونگذاری هند، شامل دو بخش لوک سابها^۱ و راجیا سابها^۲ است. راجیا سابها ۲۴۵ نماینده دارد که به‌طور غیرمستقیم از سوی مجالس ایالت‌ها و قلمروهای اتحادیه انتخاب می‌شوند. اعضای لوک سابها نیز با ۵۴۵ نماینده، به‌طور مستقیم از حوزه‌های انتخابیه برگزیده می‌شوند. انتخابات با استفاده از روش اکثریتی برگزار می‌شود.

۱-۵-۵. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری

در هند قانون داخلی خاصی برای امور اداری پارلمان وجود ندارد. در عوض، بند «۱» اصل (۹۸) قانون اساسی هند چنین مقرر داشته است: «هر مجلس پارلمان باید یک دبیر جداگانه برای امور اداری خود داشته باشد، مشروط بر اینکه هیچ پست مشترکی در هر دو مجلس وجود نداشته باشد»^۳.

چارچوب قانونی اداره پارلمان و همچنین تضمین استقلال آن، از اصول قانون اساسی پارلمان این کشور نشئت می‌گیرد.

۲-۵-۵. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان

دبیرکل پارلمان در هند از جایگاهی هم‌تراز با عالی‌ترین مقامات خدمات کشوری برخوردار است و به‌عنوان عالی‌ترین مقام اداری پارلمان، مسئول ارائه مشاوره‌های تخصصی و پشتیبانی اجرایی به رؤسای دو مجلس است. وی علاوه‌بر حضور در جلسات و دادرسی‌های پارلمانی، بدون حق رأی، عهده‌دار نگهداری اسناد و آرشیو پارلمان، تنظیم مشروح مذاکرات و انتشار دستورکار و گزارش‌های روزانه مجلس نیز است.

در راستای تقویت استقلال و حرفه‌ای‌سازی مدیریت پارلمانی، بخشی از اختیارات اداری رئیس مجلس، به‌ویژه در حوزه‌های منابع انسانی و رسیدگی به امور انضباطی کارکنان، به دبیرکل تفویض می‌شود؛ رویکردی که با کاهش مداخلات مدیریتی و سیاسی، بر استقلال و کارآمدی سازمان اداری پارلمان می‌افزاید.

۳-۵-۵. ترکیب هیئت‌رئیس‌ه ادارات پارلمانی

مطابق قانون اساسی هند، هریک از دو مجلس پارلمان از دبیرخانه‌ای مستقل برخوردار است؛ هرچند بخش عمده مقررات و ضوابط حاکم بر این دبیرخانه‌ها مشترک است و توسط رئیس‌جمهور، با مشورت رئیس راجیا سبها و رئیس لوک سبها تدوین و ابلاغ می‌شود. دبیرخانه‌های دو مجلس تحت نظارت رؤسای مجالس فعالیت می‌کند و اداره هریک برعهده دبیرکل قرار دارد که به‌عنوان عالی‌ترین مقام اداری، مستقیماً به رئیس مجلس مربوطه پاسخ‌گو است.

با وجود فقدان کمیسیون مستقل خدمات پارلمانی در ساختار پارلمان هند، رسیدگی به امور اداری، استخدامی و پشتیبانی از طریق کمیته‌ها و کمیسیون‌های داخلی تشکیل شده در هریک از دو مجلس انجام می‌شود؛ رویکردی که بیانگر واگذاری مسئولیت مدیریت اداری به نهادهای داخلی پارلمان و حفظ استقلال نسبی آن از مداخله قوه مجریه است.

۴-۵-۵. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس

الف) انتصاب دبیرکل

دبیرکل‌ها توسط رؤسای مجالس مربوطه منصوب می‌شوند.

1. Lok Sabha

2. Rajya Sabha

3. "Each House of Parliament Shall have a Separate Secretarial Staff: Provided that Nothing in this Clause Shall be Construed as Preventing the Creation of Posts Common to Both Houses of the Parliament."



ب) اصول استخدام در ادارات مجلس

تعیین ضوابط استخدام، شرایط خدمت و مدیریت منابع انسانی دبیرخانه‌های پارلمان در صلاحیت دبیرکل هر مجلس قرار دارند و دبیرخانه‌ها در تعیین معیارهای جذب و انتصاب کارکنان از استقلال برخوردارند؛ به گونه‌ای که تابع مقررات کمیسیون خدمات عمومی قوه مجریه نیستند. این سازوکار یکی از مهم‌ترین جلوه‌های تفکیک سازمان اداری پارلمان از نظام خدمات کشوری و تضمین‌کننده استقلال اداری آن محسوب می‌شود. همچنین، هریک از دبیرخانه‌های دو مجلس دستورالعمل‌های اختصاصی خود را در حوزه امور اداری و استخدامی تدوین می‌کنند؛ هرچند رعایت معیارهایی همچون شرایط سنی، مدارک تحصیلی، آزمون‌های کتبی و مصاحبه‌های تخصصی به عنوان اصول عمومی جذب، انتخاب و ارتقای کارکنان، در هر دو دبیرخانه مبنای عمل قرار دارد.

۵-۵-۵. مدیریت بودجه امور اداری مجلس

فرایند تدوین بودجه دبیرخانه‌های لوکسبها و راجیا سبها براساس نیازهای واحدهای گوناگون اداری و توسط خود دبیرخانه‌ها انجام می‌شود. در لوکسبها، پس از تهیه برآوردهای بودجه‌ای و تأیید دبیرکل، پیشنهادها در کمیته بودجه (با اعضای منصوب رئیس مجلس) بررسی و پس از تصویب رئیس مجلس، برای درج در بودجه سالیانه به وزارت دارایی ارسال می‌شود. این برآوردها تحت بررسی کمیته‌های وزارت دارایی یا سایر کمیته‌های پارلمانی قرار نمی‌گیرد و در صورت وجود پیشنهاد اصلاحی از سوی وزارت دارایی، موضوع صرفاً برای بررسی و تصمیم‌گیری نهایی به رئیس مجلس ارجاع می‌شود؛ تصمیمی که در صورت بروز اختلاف، نظر رئیس مجلس به دلیل مسئولیت وی در تأمین نیازهای ضروری مجلس و دبیرخانه آن ملاک عمل خواهد بود.

در راجیا سبها نیز پیشنهادهای بودجه توسط دبیرخانه مجلس تهیه و برای تصویب به وزارت دارایی ارائه می‌شود و در صورت بروز اختلاف میان دبیرخانه و وزارتخانه، تصمیم نهایی در اختیار رئیس مجلس قرار دارد.

به طور کلی، تنظیم پیش‌نویس بودجه پارلمان بدون مداخله مستقیم قوه مجریه انجام می‌شود و دبیرکل علاوه بر نقش اجرایی در فرایند تدوین بودجه، از طریق ارائه مشاوره‌های تخصصی، در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای و تنظیم چارچوب مالی کلی مجلس نیز مشارکت دارد.

۵-۵-۶. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر اداره پارلمان

براساس «قانون حق دسترسی به اطلاعات»^۱ سال ۲۰۰۵، دو مجلس، به تسهیل ارائه اطلاعات به مردم درمورد تصمیمات بودجه، هزینه‌کردها و تخصیص منابع موظف‌اند. براساس ماده (۲۸) این قانون، هر دو دبیرخانه عملکرد مجالس متبوع خود را برای نظارت عمومی ارائه می‌کنند.

مکانیسم نظارتی اصلی، از طریق حسابرسی و ممیزی داخلی دبیرخانه‌های مربوطه است و در هر مجلس از طریق کمیته‌های نظارتی صورت می‌گیرد.

در لوکسبها، باتوجه به اینکه وجوه مخارج توسط دبیرخانه پارلمان و از صندوق تلفیقی هند برداشت می‌شود، هزینه‌کردها طبق مقررات حسابرسی کل هند بازرسی می‌شود.

برای ممیزی ماهیانه حساب‌های دبیرخانه، حسابرس کل هند، یک هیئت حسابرسی را به طور دائم در مجلس مستقر کرده است. رونوشت‌های تمام احکام مالی نیز توسط نهاد حسابرسی هم‌زمان تأیید می‌شوند.

حسابرسی مالی دبیرخانه پارلمان هند به صورت سالیانه توسط دفتر کنترل و حسابرسی کل هند انجام می‌شود و طی آن، حساب‌های مربوط به مسئول پرداخت و حساب‌های مالی لوکسبها به طور مستقل بررسی می‌شود. در فرایند حسابرسی، پیش‌نویس گزارش‌های بازرسی شامل موارد عدم انطباق، ایرادات و بندهای پیشنهادی، پیش از انعکاس در گزارش نهایی حسابرس کل، برای دریافت نظر و پاسخ دبیرخانه مجلس ارسال می‌شود.

1. The Right to Information Act of 2005

علاوه بر حسابرسی خارجی، براساس دستور اداری شماره ۲۳۱ مورخ ۱۸ اکتبر ۱۹۵۵، مقام مسئول پرداخت و حسابداری لوکسبها اختیار انجام پیش حسابرسی داخلی تمام پرداخت‌های مرتبط با مجلس و دبیرخانه آن را برعهده دارد. این نظارت مالی در چارچوب قوانین، مقررات مالی، ضوابط حسابداری و دستورالعمل‌های حسابرسی انجام، و یکی از سازوکارهای تضمین‌کننده شفافیت و پاسخ‌گویی مالی در مدیریت پارلمانی هند محسوب می‌شود.

۵-۶. پارلمان کنیا

پارلمان کنیا دومجلسی است و شامل مجلس ملی^۱ و سنای کنیا می‌شود. مجلس سنا ۶۷ نماینده دارد که ۴۷ نماینده آن از ایالت‌ها، ۱۶ نماینده از زنان و ۲ نماینده از جوانان و ۲ نماینده از افراد دارای معلولیت به‌طور مستقیم انتخاب می‌شوند. مجلس ملی متشکل از ۳۴۹ نماینده است که از حوزه‌های انتخابیه به‌طور مستقیم انتخاب می‌شوند [۲۱].

۵-۶-۱. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری

چارچوب حقوقی خدمات پارلمانی در کنیا بر مبنای قانون اساسی و قانون خدمات پارلمانی مصوب ۲۰۰۰ (اصلاح شده در سال ۲۰۱۴) شکل گرفته است. این قانون، زمینه تأسیس کمیسیون خدمات پارلمانی را فراهم کرده و جایگاه و اختیارات آن نیز در قانون اساسی سال ۲۰۱۰ کنیا، به‌ویژه در فصل هشتم، بخش ششم، ماده (۱۲۷)، مورد تصریح و تضمین قرار گرفته است. براین اساس، استقلال سازمان اداری پارلمان از طریق پیش‌بینی یک چارچوب حقوقی مستقل مورد حمایت قرار گرفته تا ضمن جلوگیری از مداخلات اجرایی در امور داخلی پارلمان، خدمات پارلمانی به‌عنوان نهادی متمایز از خدمات کشوری قوه مجریه سازمان‌دهی شود و از مقررات اختصاصی در حوزه رفتار سازمانی، استخدام، شرایط خدمت و حقوق کارکنان برخوردار باشد. این سازوکار یکی از مهم‌ترین ابزارهای تضمین استقلال اداری و نهادی پارلمان کنیا محسوب می‌شود [۲۲].

اصول اساسی حاکم بر ارائه خدمات پارلمانی در کنیا عبارت‌اند از: ترویج دموکراسی، حاکمیت قانون، مشاوره غیرحزبی و بی‌طرفانه و پاسخ‌گویی در ارائه خدمات.

۵-۶-۲. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان

بخش اداری پارلمانی به‌موجب «قانون خدمات پارلمانی» موظف به ارائه خدمات ذیل است [۲۲]:

- ۱- ارائه خدمات و تسهیل عملکرد کارآمد و مؤثر پارلمان؛
- ۲- تشکیل دفاتر ارائه خدمات پارلمانی، انتصاب و نظارت بر صاحبان مناصب؛
- ۳- برآورد سالیانه مخارج خدمات پارلمانی و ارائه آن برای تصویب به شورای ملی و کنترل بودجه خدمات پارلمانی؛
- ۴- تنظیم برنامه‌های مستقل یا مشترک با سایر سازمان‌های مربوطه، برای ترویج آرمان‌های دموکراسی؛
- ۵- در صورت لزوم برای رفاه اعضا و کارکنان پارلمان یا به‌موجب قوانین ملی، وظایف دیگری را نیز برعهده می‌گیرند.

۵-۶-۳. ترکیب هیئت‌رئیس‌ه ادارات پارلمانی

برابر «قانون خدمات پارلمانی»، «شورای برنامه‌ریزی خدمات»^۲ بالاترین نهاد تصمیم‌گیرنده بخش خدمت اداری پارلمان است. شورا متشکل از این افراد است [۲۲]:

- ۱- رئیس مجلس ملی، به‌عنوان رئیس شورا؛
 - ۲- یک معاون رئیس که توسط کمیسیون از بین اعضای منتصب انتخاب می‌شود؛
 - ۳- هفت عضو که توسط پارلمان از میان اعضای آن انتخاب می‌شوند که:
- الف) چهار نفرشان باید به‌طور مساوی از هر دو مجلس توسط حزب یا ائتلاف احزابی که دولت را تشکیل می‌دهند، معرفی شوند که حداقل دو نفرشان زن باشند؛

1. National Assembly

2. The Governing Body of the Service



ب) سه نفر باید توسط احزابی که دولت را تشکیل نمی‌دهند معرفی شوند که حداقل یک نفر از هر مجلس و حداقل یک نفرشان زن باشد؛

۴- یک مرد و یک زن که توسط پارلمان منصوب می‌شوند، از میان افرادی که در امور عمومی مجرب‌اند، اما نماینده مجلس نیستند.

همچنین برای هر مجلس یک دبیر وجود دارد که توسط «کمیسیون خدمات مجلس» با تصویب مجلس مربوطه منصوب می‌شود. «شورای برنامه‌ریزی خدمات» همچنین می‌تواند کمیته‌های مستقلی تشکیل دهد و کارکنانی را برای انجام وظایف خود استخدام کند.

۴-۶-۵. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس

تمام پست‌ها در سازمان اداری از طریق استخدام دولتی مستقیم پر می‌شوند. اصول استخدام هم عبارت‌اند از: عدم تبعیض، آگهی عمومی فرصت‌های شغلی و فرایند استخدام رقابتی. شرایط خاص کاری و استخدام افراد و مسئولان سازمان توسط خود سازمان تعیین می‌شود. همچنین سازمان می‌تواند برای موضوع‌هایی که نیاز به تخصص دارند، افراد متخصص با حقوق و مزایای متفاوت استخدام کند.

بالاترین سمت‌های «کمیسیون خدمات مجلس» از میان نمایندگان مجلس تعیین می‌شوند. بیشتر اعضای این کمیسیون اجازه دارند که برنامه و وابستگی سیاسی داشته باشند. حقوق و دستمزد اعضای خدمات پارلمانی هم توسط مجلس و طبق «قانون تعیین حقوق مجلس» مقرر می‌شود.

۵-۶-۵. مدیریت بودجه امور اداری مجلس

بخش خدمات پارلمانی دارای استقلال بودجه‌ای - مالی است؛ برآورد هزینه‌ها را تهیه و پیشنهادهای سالیانه را برای تصویب به شورای ملی ارائه می‌کند. «کمیسیون خدمات مجلس» تنها مرجعی است که کنترل بودجه و هزینه‌های بودجه خدمات را اعمال می‌کند.

کمیسیون دائمی پارلمان بر دفتر بودجه پارلمانی^۱ نظارت می‌کند و به هر دو مجلس پارلمان و کمیته‌های آنها در زمینه‌های مربوط به مدیریت مالی عمومی^۲ و نظارت مالی کمک فنی ارائه می‌دهد. دفتر بودجه پارلمانی کمک می‌کند که فاصله اطلاعاتی بین دو مجلس در مسائل بودجه‌ای و اقتصادی پارلمان برطرف شود. کمیسیون دائمی پارلمان مجاز به افتتاح حساب بانکی و مدیریت وجوه آن است [۲۲].

۶-۶-۵. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر اداره پارلمان

خزانه‌داری^۳ در طی سال مالی و پس از اتمام آن، مثل یک سازمان حسابرسی خارجی برای مجلس عمل می‌کند. از طرفی، کمیته حسابرسی مجلس^۴ به‌عنوان یک مکانیسم حسابرسی داخلی، عملکرد و اقدام‌های هر بخش و همچنین کمیته خدمات مجلس ملی و کمیته خدمات سنا را کنترل می‌کند و تحت نظارت دارد. این دو کمیته گزارش‌هایشان را برای بررسی به کمیته حسابرسی مجلس ارائه می‌دهند. دفتر کل هم مسئول دفترداری و ثبت حساب‌هاست. دفتر کل باید حداکثر سه ماه پس از پایان هر سال مالی، این گزارش‌ها را به کنترل کننده و حسابرس کل کنیا^۵ ارائه بدهد.

1. Arliamentary Budget Office (PBO)
2. Public Financial Management (PFM)
3. The Treasury
4. Internal Audit Mechanism
5. Controller and the Auditor-General of Kenya

۵-۷. پارلمان مراکش

پارلمان کشور مراکش متشکل از دو مجلس است: مجلس نمایندگان^۱ با ۳۹۵ عضو که اعضای آن از طریق انتخابات نسبی با لیست بسته برگزیده می‌شود؛ و مجلس مشاوران^۲ با ۲۷۰ عضو؛ بدین‌صورت که نمایندگان از طریق انتخاب غیرمستقیم توسط شوراهای محلی و اتاق‌های حرفه‌ای انتخاب می‌شوند. [۱]

۵-۷-۱. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری

قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس، چارچوب حقوقی حاکم بر سازمان‌دهی و اداره امور پارلمانی را تشکیل می‌دهند. بخش اداری مجلس در انجام وظایف و مسئولیت‌های خود، به رعایت مجموعه‌ای از اصول بنیادین مدیریتی و حرفه‌ای ملزم است که از مهم‌ترین آنها می‌توان به بی‌طرفی در قبال تمامی جریان‌ها و دیدگاه‌های سیاسی حاضر در مجلس، احترام به سلسله‌مراتب سیاسی و اداری، رعایت تشریفات و قواعد رسمی، تضمین شفافیت در فرایندهای اداری و حفظ به‌روز بودن دانش، اطلاعات تخصصی و ظرفیت‌های یادگیری سازمانی اشاره کرد. این اصول، ضمن تضمین حرفه‌ای بودن خدمات پارلمانی، زمینه حفظ استقلال، اعتمادپذیری و کارآمدی سازمان اداری مجلس را فراهم می‌سازد.

۵-۷-۲. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان

اداره تحت سلسله‌مراتب مجلس، موظف به سازمان‌دهی و هماهنگی امور بخش‌ها و واحدهای گوناگون خدمات اداری مجلس برای این موارد است:

۱. همراهی نمایندگان در انجام وظایف مربوط به قانونگذاری، نظارت و دیپلماسی؛

۲. آماده‌سازی کارها، جلسات و ابتکارات نهادهای مجلس از جمله جلسات علنی، جلسات کمیسیون‌ها، جلسات هیئت‌رئیس، کنفرانس‌ها و غیره؛

۳. مدیریت امور اداری نمایندگان؛

۴. تضمین هماهنگی با ادارات سایر نهادهای دولتی و قوه مجریه.

۵-۷-۳. ترکیب هیئت‌رئیس ادارات پارلمانی

«دفتر مجلس نمایندگان»^۳ ارگانی است که مسئول مدیریت امور اداری مجلس است. دفتر تحت ریاست دبیرکل قرار دارد. وی موظف به هماهنگی و نظارت عملکرد واحدهای گوناگون اداری، بخش‌ها و خدمات است.

۵-۷-۴. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس

«اداره منابع انسانی و مدیریت منابع»^۴ مسئول مدیریت منابع انسانی بخش اداری مجلس است و دبیرکل بر عملکرد آن نظارت می‌کند. این اداره برای استخدام کارکنان، از روش‌های اداری دولتی (قواعد ادارات قوه مجریه) استفاده می‌کند. مدیران، رؤسای دپارتمان‌ها و سرویس‌ها توسط دفتر و طبق قواعد و اصول استخدام دولتی منصوب می‌شوند.

۵-۷-۵. مدیریت بودجه امور اداری مجلس

بودجه مجلس نمایندگان توسط دفتر آن پیشنهاد می‌شود و پس از مذاکره با قوه مجریه، در دو مجلس تصویب می‌شود. روند تصویب بودجه مجلس همانند روش تصویب بودجه کل کشور است.

۵-۷-۶. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر اداره پارلمان

کمیسیون اداره مجلس نمایندگان، مدیریت مسائل مالی و لجستیکی مربوط به مجلس را برعهده دارد. بودجه در روزنامه رسمی چاپ می‌شود و در یک جلسه علنی عمومی، مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد و برای عموم قابل دسترس است. این فرایند توسط

1. Chambre des Représentants

2. Chambre des Conseillers

3. The Bureau of the House of Representatives

4. The Department of Human Resources and Materials



شورای خزانهداری^۱ که از طرف اداره مأمور شده است، کنترل می‌شود. این شورا از اعضای مخالف و موافق تشکیل شده است. هر سال یک کمیسیون کنترل مالی و حکومتی^۲ که نماینده همه جناح‌های سیاسی مجلس است، تشکیل می‌شود تا مخارج و هزینه‌های مجلس را بررسی کند و گزارش آن را به گروه‌های گوناگون سیاسی ارائه دهد.

۸-۵. پارلمان نیوزیلند

کشور نیوزیلند پارلمان تک‌مجلسی به نام مجلس نمایندگان^۳ با ۱۲۰ عضو دارد که نمایندگان آن از طریق انتخابات نسبی مختلط^۴ برگزیده می‌شوند.

۸-۵-۱. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری

قانون مدیریت خدمات پارلمانی مصوب سال ۲۰۰۰، چارچوب حقوقی تأسیس و اداره نهادهای ارائه‌دهنده خدمات پارلمانی را تعیین می‌کند و مبنای استقلال سازمانی این نهادها را فراهم می‌سازد. مطابق ماده (۶۲) این قانون، «اداره پارلمانی، ابزار اجرایی دولت محسوب نمی‌شود»؛ حکمی که بر تفکیک ساختاری و کارکردی خدمات پارلمانی از نظام اداری قوه مجریه تأکید دارد. همچنین، مقررات ناظر بر استخدام، انتصاب و عزل کارکنان در این قانون به‌گونه‌ای طراحی شده است که ضمن تضمین استقلال اداری پارلمان، از هرگونه مداخله یا نفوذ دولت در مدیریت منابع انسانی خدمات پارلمانی جلوگیری شود [۱۵].

رئیس دائمی مجلس، رئیس بخش مدیریت خدمات مجلس نمایندگان (رئیس دفتر خدمات اداری) است. وظایف اصلی رئیس دفتر در «قانون رئیس دفتر مجلس نمایندگان»^۵ مصوب سال ۱۹۸۸ شرح داده شده است. دفتر خدمات اداری پارلمان، به‌عنوان بخشی مستقل از خدمات عمومی دولتی تأسیس شده و از نظر قانونی از خدمات کشوری دولت مستقل است.

۸-۵-۲. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان

برابر تفکیک صورت گرفته در «قانون مدیریت خدمات پارلمانی» این کشور، بخش‌های اداری مجلس نمایندگان عبارت‌اند از:

۱. بخش ارائه خدمات اداری و پشتیبانی به مجلس نمایندگان و اعضای پارلمان؛
 ۲. بخش پرداخت هزینه‌های مربوط به امور پارلمانی؛
 ۳. بخش پرداخت حقوق اعضای بخش اداری پارلمان طبق ضوابطی مشخص؛
 ۴. پرداخت هزینه‌های سفر اعضای سابق پارلمان.
- همچنین وظایف دبیر دفتر خدمات اداری پارلمان، عبارت‌اند از:
۱. ثبت تمام وقایع مجلس نمایندگان و کمیته‌های مجلس؛
 ۲. انجام وظایف و اعمال اختیارات محول شده به دبیر مجلس نمایندگان توسط قانون یا آیین‌نامه داخلی و رویه مجلس نمایندگان؛

۳. مدیریت کارآمد، مؤثر و اقتصادی دفتر؛

۴. اطمینان از اینکه کارمندان دفتر وظایف خود را به‌درستی انجام می‌دهند؛

۵. توجه به استانداردهای مناسب اخلاقی و رفتاری توسط نمایندگان و کارکنان و حفظ منافع عمومی؛

۶. مسئولیت گزارش‌دهی رسمی وقایع مجلس نمایندگان و کمیته‌های آن [۱۵].

1. Quaestor of the Council
2. Commission of Financial Control and Governance
3. House of Representatives
4. Mixed-member Proportional (MMP)
5. The Clerk of the House of Representatives Act 1988

۳-۸-۵. ترکیب هیئت رئیسه ادارات پارلمانی

کمیسیون خدمات پارلمانی به عنوان عالی ترین نهاد ناظر بر اداره امور پارلمان، مسئولیت سیاستگذاری و نظارت کلی بر خدمات پارلمانی را برعهده دارد؛ اما در فرایندهای تقنینی و امور مرتبط با وظایف دفتردار مجلس، مداخله‌ای ندارد. نقش این کمیسیون عمدتاً در ارائه مشورت، توصیه و نظارت به رئیس مجلس محدود است و اختیارات اجرایی اداره پارلمان همچنان در صلاحیت رئیس مجلس قرار دارد. علاوه بر کمیسیون خدمات پارلمانی، شرکت پارلمانی نیز به عنوان یک نهاد اداری پشتیبان فعالیت می‌کند که مسئولیت مدیریت دارایی‌های پارلمان، از جمله خرید، نگهداری، توسعه و بهره‌برداری از املاک و سایر دارایی‌ها از طریق سازوکارهایی مانند اجاره، اجاره فرعی، فروش و ساخت‌وساز را برعهده دارد [۱۵].

۴-۸-۵. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس

الف) انتصاب دبیرکل

دبیرکل یا مسئول دفتر مجلس برای مدت هفت سال انتخاب می‌شود و فقط به دلیل ناتوانی در انجام وظایف یا سوءرفتار فاحش شغلی، با تصمیم فرماندار کل، می‌تواند از سمتش برکنار شود. وی به عنوان رئیس دفتر، استقلال قانونی دارد و نه کمیسیون خدمات دولتی و نه قوه مجریه، حق ارتقا یا اخراج کارکنان آن را ندارند.

ب) اصول استخدام در ادارات مجلس

روش‌های ایجاد و بازسازی ادارات و دفاتر ذیل نظر دبیرکل، باید مطابق با قوانین کار که برای همه کارفرمایان و کارمندان صدق می‌کند، باشد. این دستورالعمل‌ها و توافق‌نامه‌های کاری از طریق مذاکره جمعی بین دولت و اتحادیه‌های کارگری تعیین می‌شود. تمام امور استخدام و ارتقای کارکنان و کارمندان خدمات مجلس براساس شایستگی و دستاوردهای آنهاست.

۵-۸-۵. مدیریت بودجه امور اداری مجلس

کمیسیون خدمات پارلمانی مسئول ارائه مشاوره و راهنمایی به رئیس مجلس در زمینه نحوه تخصیص، مدیریت و نظارت بر بودجه خدمات پارلمانی است. دبیرکل، برخلاف جایگاه اجرایی خود، اختیار مستقل برای تخصیص یا هزینه‌کرد منابع بودجه‌ای ندارد و هرگونه مجوز استفاده از بودجه عمومی، صرفاً در چارچوب اعتبارات مصوب پارلمان و برای اهداف تعیین شده امکان‌پذیر است؛ به گونه‌ای که پارلمان تنها مرجع اعطای اختیار هزینه‌کرد منابع عمومی محسوب می‌شود. همچنین، کمیسیون‌های خدمات پارلمانی در تعیین سیاست‌های جبران خدمات و حقوق کارکنان نقش مؤثری دارند. تصمیم‌گیری درخصوص نظام پرداخت کارکنان خدمات پارلمانی، با بهره‌گیری از ارزیابی‌های تخصصی کارشناسان مستقل حوزه دستمزد، از جمله مؤسسات ارنست اندینگ و هی‌گروپ، و براساس مطالعات تطبیقی بازار کار، مقایسه سطوح پرداختی و ارائه تحلیل‌های کارشناسی انجام می‌شود تا ضمن حفظ عدالت پرداخت، تناسب میان جایگاه‌های شغلی و شرایط بازار نیروی انسانی نیز رعایت شود [۱۶].

۶-۸-۵. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر اداره پارلمان

رئیس مجلس موظف است که هر سه سال یک کمیته مستقل برای بررسی بودجه‌ای که به خدمات پارلمانی اختصاص یافته و صرف شده، تشکیل دهد. دفتر رئیس مجلس تحت قوانین مالی عمومی^۱ و نظارت خزانه‌داری و حسابرس کل قرار دارد. رئیس مجلس همچنین باید در چندین مسئله مربوط به پرسنل با کمیسر خدمات دولتی^۲ مشورت کند [۱۵].

باتوجه به نبود نهاد مستقل بودجه‌ای در ساختار پارلمان نیوزیلند، وظایف مرتبط با بررسی، گزارش‌دهی و نظارت بر تخصیص اعتبارات به واحدهای اداری پارلمان، نهادهای نظارتی و فرایندهای مرتبط با اطلاعات بودجه‌ای، برعهده خزانه‌داری قرار دارد. کمیسیون خدمات پارلمانی به صورت ماهیانه تشکیل جلسه می‌دهد و تصمیمات آن بر مبنای رأی اکثریت اعضا اتخاذ می‌شود. با این حال، صورت جلسات، مذاکرات و اسناد مرتبط با تصمیمات این کمیسیون به صورت عمومی منتشر نمی‌شود و فرایندهای داخلی آن از دسترسی عمومی خارج است [۱۶].

1. Public Finance Legislation

2. The State Services Commissioner



۵-۹. پارلمان آفریقای جنوبی

کشور آفریقای جنوبی پارلمان دومجلسی دارد: مجلس ملی با ۴۰۰ عضو که از طریق روش انتخاباتی نسبی لیست باز^۱ انتخاب می‌شوند؛ و مجلس ملی ایالتی^۲ با ۹۰ عضو که نمایندگی ایالات را در پارلمان نشان می‌دهند.

۵-۹-۱. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری

اداره پارلمان در هر دو مجلس براساس اصول ذیل است:

الف) قانون اساسی: اصول قید شده در قانون اساسی آفریقای جنوبی، قانون خدمات پارلمانی ۱۹۷۴ را که به‌صراحت به ایجاد کارکنان پارلمان پرداخته بود، لغو کرد.

ب) «قانون مدیریت مالی پارلمان و مجالس استانی»^۳ سال ۲۰۰۹: این قانون، مدیریت مالی پارلمان را تنظیم، و ساختارهای حکومتی‌ای را که باید بر امور مالی توسط اداره پارلمان نظارت کنند تأسیس می‌کند.

در این کشور، خدمات پارلمانی، کاملاً مستقل از خدمات دولتی است؛ لکن مقررات استخدام، مقیاس حقوق و شرایط کاری، مشابه‌اند. خدمات پارلمانی و خدمات دولتی باید از قوانین ملی، از جمله متون قانونی ذیل، پیروی کنند:

۱. قانون اساسی، سال ۱۹۹۶؛

۲. قانون روابط کار ۶۶، سال ۱۹۹۵؛

۳. قانون شرایط اساسی اشتغال ۷۵، سال ۱۹۹۷؛

۴. قانون برابری اشتغال ۵۵، سال ۱۹۹۸؛

۵. قانون توسعه مهارت ۹۷، سال ۱۹۹۸؛

۶. قانون بهداشت و ایمنی شغلی ۸۵، سال ۱۹۹۳.

۵-۹-۲. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان

مسئولیت عالی اداره امور اداری پارلمان برعهده رؤسای مجلس ملی و شورای ملی استان‌ها قرار دارد که به‌صورت مشترک، هدایت و نظارت بر خدمات پارلمانی را برعهده دارند. این دو مقام، ضمن حفظ بی‌طرفی سازمانی، مسئول صیانت از منافع تمامی احزاب سیاسی و استان‌های نمایندگی شده در دو مجلس هستند.

جایگاه، وظایف، اختیارات و الزامات پاسخ‌گویی دبیر پارلمان به‌عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی خدمات پارلمانی، از طریق نظام تفویض اختیار و در چارچوب قرارداد عملکرد سالیانه میان پارلمان و دبیر پارلمان تعیین می‌شود. نقش محوری خدمات پارلمانی، فراهم‌سازی پشتیبانی‌های تخصصی، اداری و اجرایی برای تحقق کارویژه‌های اصلی پارلمان، شامل قانونگذاری، نظارت، پاسخ‌گو کردن قوه مجریه، تقویت مشارکت عمومی و توسعه تعاملات بین‌المللی است.

دبیر پارلمان نیز مسئولیت راهبری و نظارت بر ابعاد حقوقی، مالی، راهبردی، مشاوره‌ای و عملیاتی خدمات پارلمانی را برعهده دارد و نقش اصلی را در تضمین انسجام، کارآمدی و حرفه‌ای بودن سازمان اداری پارلمان ایفا می‌کند [۱۷].

۵-۹-۳. ترکیب هیئت‌رئیس ادارات پارلمانی

مدیریت امور اداری پارلمان در آفریقای جنوبی در قالب یک دبیرخانه متمرکز سازمان‌دهی شده که متشکل از دبیر پارلمان، دبیر شورای ملی استان‌ها و دبیر مجلس ملی است. دبیر پارلمان به‌عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی خدمات پارلمانی، در برابر نهادهای نظارتی مربوط پاسخ‌گو است و گزارش‌های مدیریتی خود را به کمیته اجرایی متشکل از رؤسای مجلس ملی و شورای ملی استان‌ها (با ریاست رئیس مجلس ملی) ارائه می‌کند.

1. Party-List Proportional Representation

2. National Council of Provinces

3. Financial Management of Parliament and Provincial Legislatures Act of 2009

در حوزه مالی نیز، دبیر پارلمان به ارائه گزارش به کمیته دائمی مشترک مدیریت مالی پارلمان، متشکل از نمایندگان هر دو مجلس، موظف است. همچنین، کمیته حسابرسی مستقل بر فرایندهای مدیریت ریسک، کنترل‌های داخلی و عملکرد خدمات پارلمانی نظارت دارد و واحد حسابرسی داخلی نیز از نظر عملکردی به این کمیته گزارش می‌دهد. افزون بر این، دیوان محاسبات به صورت مستقل، صورت‌های مالی و گزارش عملکرد سالیانه پارلمان را حسابرسی می‌کند که این امر نقش مهمی در تضمین شفافیت و پاسخ‌گویی مالی سازمان اداری پارلمان دارد [۱].

۴-۹-۵. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس

بخش ارائه خدمات پارلمانی تقریباً ۱۳۰۰ نفر پرسنل تمام‌وقت و قراردادی در حوزه‌های گوناگون دارد [۱۷]:

- ۱- بخش اداری مجلس ملی،
- ۲- بخش اداری شورای ملی استان‌ها،
- ۳- بخش خدمات پشتیبانی نمایندگان،
- ۴- بخش خدمات پشتیبانی سازمانی،
- ۵- بخش خدمات دانش و فناوری اطلاعات،
- ۶- بخش اداری روابط بین‌الملل و تشریفات،
- ۷- بخش خدمات ارتباطات پارلمانی،
- ۸- بخش مدیریت راهبردی و حکمرانی،
- ۹- بخش پشتیبانی امور اصلی،
- ۱۰- بخش منابع انسانی،
- ۱۱- بخش مدیریت مالی،
- ۱۲- بخش حسابرسی داخلی.

همه پست‌های خدمات پارلمانی براساس شایستگی، مدارک و تجربه‌های مورد نیاز، از طریق آگهی‌های سراسری و فرایندهای رقابتی و شفاف که تحت قانون برابری در استخدام^۱، قانون شرایط اساسی اشتغال^۲ و سیاست‌ها و رویه‌های منابع انسانی پارلمان‌اند، استخدام می‌شوند. پست دبیر خدمات اداری پارلمان هم به صورت سراسری آگهی می‌شود و انتصابش با تصویب مجلس ملی و شورای ملی استان‌هاست [۱].

۵-۹-۵. مدیریت بودجه امور اداری مجلس

بودجه پارلمان آفریقای جنوبی از محل صندوق درآمد ملی و از طریق فرایندهای بودجه‌ای خزانه ملی، در چارچوب برنامه هزینه‌ای میان مدت سه ساله تأمین می‌شود و تخصیص می‌یابد. تصویب و تخصیص اعتبارات پارلمان براساس لایحه تقسیم درآمد و لایحه بودجه که به تصویب مجلس ملی و شورای ملی استان‌ها می‌رسد، انجام می‌شود.

پارلمان مطابق قانون اصلاح رویه لوایح مالی و موضوعات مرتبط، اختیار اصلاح لوایح مالی را داراست؛ هرچند اعمال این اختیار مستلزم رعایت الزامات و محدودیت‌های قانونی مشخصی است. افزون بر این، وجود دفتر بودجه پارلمانی با مدیریت یک مدیر مستقل، سازوکار مهمی برای تقویت ظرفیت کارشناسی پارلمان در حوزه مالی محسوب می‌شود. این دفتر با هدف ارائه تحلیل‌ها و مشاوره‌های مستقل، بی‌طرفانه و تخصصی درباره موضوعات بودجه‌ای و مالی فعالیت، و گزارش‌های سالیانه‌ای درباره بودجه پارلمان، پیشنهادهای بودجه‌ای و سایر وظایف محوله ارائه می‌کند [۱].

1. The Employment Equity Act
2. The Basic Conditions of Employment Act



۶-۹-۵. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر اداره پارلمان

«کمیته مشترک دائمی مدیریت مالی پارلمان»،^۱ مکانیسم نظارت مالی پارلمان است. این کمیته وظایف ذیل را برعهده دارد:

- ۱ بررسی دستورالعمل‌های صادره از سوی مقامات اجرایی پارلمان را برابر «قانون مدیریت مالی پارلمان»^۲ مصوب سال ۲۰۰۹؛^۳
- ۲ بررسی گزارش سالیانه‌ای که طبق ماده (۶۰) قانون فوق‌الذکر به پارلمان ارائه می‌شود؛^۴
- ۳ بررسی دستورالعمل‌های صادره از سوی مقام اجرایی طبق ماده (۶۶) قانون مذکور؛^۵
- ۴ هر وظیفه دیگری که در این قانون یا آیین‌نامه پارلمان مشخص شده، یا با اهداف این قانون همخوانی دارد.

جلسات این کمیته عمدتاً علنی برگزار می‌شود.

واحد حسابرسی داخلی خدمات پارلمانی با بررسی گزارش‌های عملکرد دوره‌ای و سالیانه، بر صحت اطلاعات، ارتقای بهره‌وری عملیاتی، مدیریت ریسک و اثربخشی نظام‌های کنترلی نظارت می‌کند. در کنار آن، کمیته حسابرسی مستقل خارجی مسئول نظارت بر گزارش‌های سالیانه، چارچوب‌های کنترل مالی و سیاست‌های مدیریت ریسک پارلمان است. همچنین، دیوان محاسبات به‌عنوان نهاد مستقل پیش‌بینی شده در قانون اساسی و یکی از ارکان پشتیبان دموکراسی و حاکمیت قانون، صورت‌های مالی و گزارش عملکرد سالیانه پارلمان را مورد حسابرسی قرار می‌دهد. در راستای تحقق شفافیت و پاسخ‌گویی عمومی، بودجه پارلمان، گزارش‌های سالیانه شامل صورت‌های مالی و گزارش‌های دیوان محاسبات، به‌صورت عمومی منتشر می‌شود و در دسترس شهروندان قرار می‌گیرد [۱۷].

۱۰-۵. پارلمان کره جنوبی

این کشور پارلمان تک‌مجلسی، تحت عنوان «مجلس ملی» با ۳۰۰ عضو دارد. روش انتخاباتی مبتنی بر ترکیبی از اکثریت نسبی در حوزه‌های انتخابیه و نسبی لیست بسته است.

۱-۱۰-۵. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری

چارچوب قانونی که اداره پارلمانی مجلس ملی را تعیین می‌کند، در «قانون مجلس ملی»^۶ (اصول (۲۱)، (۲۲) و (۲۳)) ذکر شده است. مجلس ملی قانون خدمات پارلمانی مستقل ندارد؛ لیکن اداره خدمات پارلمانی از سازمان اداری دولتی مجزا است. طبق «قانون مجلس ملی»، این مجلس به‌صورت خودمختار عمل کرده، رأساً درخصوص اداره خدمات پارلمانی قانون و مقرر وضع می‌کند. شیوه پرداخت حقوق، قوانین و روش‌های استخدام کارمندان اداری مجلس با سازمان اداری دولتی متفاوت است. اما قوانین حاکم بر آنها به‌لحاظ جایگاه و اعتبار با هم برابرند [۲۴].

۲-۱۰-۵. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان

اداره امور پارلمان از طریق مجموعه‌ای از واحدهای تخصصی و پشتیبان، شامل دفترخانه مجلس، کتابخانه مجلس، دفتر بودجه مجلس و مرکز پژوهش‌های مجلس، حمایت می‌شود. دفترخانه مجلس، علاوه بر پشتیبانی از فرایندهای تقنینی، بررسی بودجه، امور

1. The Joint Standing Committee on the Financial Management of Parliament

2. The Financial Management of Parliament Act of 2009

3. 37(5) The Executive Authority May Instruct the Accounting Officer to Proceed With the Implementation of a Directive Contemplated in Subsection (2) Only if it is to Provide for— (a) an Expenditure of an Exceptional Nature Which is Currently not Provided for in Parliament's Budget and Which Cannot, Without Serious Prejudice to the Interests of Parliament, be Postponed to a Future Parliamentary Appropriation or Approval of Funds; or (b) an Unforeseeable and Unavoidable Expenditure Approved by Parliament.

4. 60 (1) The Executive Authority Must Table the Annual Report in Parliament Within Five Working Days of Receiving it. (2) The Annual Report, Including the Audited Financial Statements and Audit Report, Must be Made Public. (3) The Annual Report of Parliament Must be Referred to the Oversight Mechanism.

5. 66 (1) For the Purpose of Implementing this Act, the Executive Authority May Issue Written Instructions not Inconsistent with this Act or Its Regulations. (2) A Copy of any Instruction Issued in Terms of Subsection (1) Must be Submitted to the Oversight Mechanism Promptly.

6. The National Assembly Act

نظارتی و تسویه حساب‌ها، مسئولیت بخش مهمی از امور اداری مجلس را برعهده دارد و در صورت نیاز، امکان به‌کارگیری کارشناسان حوزه سیاستگذاری و پژوهش را نیز داراست.

کتابخانه مجلس به‌عنوان مرکز مدیریت منابع اطلاعاتی، مسئول گردآوری، سازمان‌دهی، نگهداری و ارائه منابع علمی و تقنینی شامل کتاب‌ها، نشریات، مقالات، منابع چندرسانه‌ای و سایر اسناد تخصصی است. این نهاد با پردازش و تحلیل اطلاعات، خدمات پشتیبانی علمی مورد نیاز فرایندهای قانونگذاری و نظارت پارلمان را فراهم، و دسترسی عمومی به منابع اطلاعاتی را نیز تسهیل می‌کند.

مرکز پژوهش‌های مجلس نیز با انجام مطالعات تخصصی در حوزه‌های قانونگذاری و سیاستگذاری عمومی، نقش مهمی در تأمین پشتوانه کارشناسی تصمیمات پارلمان ایفا می‌کند. این مرکز ضمن گردآوری و مدیریت اطلاعات مرتبط، روندهای تقنینی داخلی و بین‌المللی را تحلیل می‌کند و گزارش‌ها و ارزیابی‌های تخصصی مورد نیاز کمیته‌ها، نمایندگان مجلس و گروه‌های پژوهشی را ارائه می‌دهد [۲۵] [۲۶].

۳-۱۰-۵. ترکیب هیئت‌رئیس ادارات پارلمانی

خدمات اداری مجلس ملی تحت مدیریت و نظارت کمیته راهبری مجلس اداره می‌شود. این کمیته از اختیارات گسترده‌ای در زمینه نظارت بر عملکرد مجلس ملی، اجرای قانون مجلس ملی و سایر مقررات مرتبط برخوردار است و همچنین بر حوزه‌های مرتبط با دبیرخانه مجلس، کتابخانه، دفتر بودجه، خدمات پژوهشی، دفتر رئیس مجلس، دفتر امنیت ملی، خدمات حفاظت ریاست مجلس و اختیارات مربوط به کمیسیون ملی حقوق بشر نظارت دارد.

ترکیب کمیته راهبری مجلس شامل نمایندگانی از احزاب و گروه‌های مذاکره‌کننده در مجلس ملی است؛ به‌گونه‌ای که هر حزب مذاکره‌کننده، یک نماینده را برای عضویت در این کمیته معرفی می‌کند. همچنین، به‌منظور حفظ بی‌طرفی و استقلال نقش ریاست مجلس، رئیس مجلس ملی امکان عضویت در هیچ‌یک از کمیسیون‌های دائمی مجلس را ندارد [۲۵].

دبیرخانه مجلس ملی از دبیرکل به‌عنوان رئیس، یک نفر معاون دبیر کل برای امور قانونگذاری که مسئول پشتیبانی از امور قانونگذاری و کار کمیته‌هاست و یک معاون دبیر کل برای امور اداری که مسئول مدیریت اموری از قبیل برنامه‌ریزی، بودجه‌بندی، منابع انسانی، امور بین‌مجالس و آموزش است، تشکیل شده است [۲۵].

۴-۱۰-۵. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس

کارکنان بخش اداری مجلس به‌صورت مستقیم توسط خود پارلمان استخدام می‌شوند و تابع نظام استخدامی مستقل خدمات پارلمانی هستند. دبیرکل مجلس با پیشنهاد رئیس مجلس، پس از تأیید مجلس و با انجام مشورت با نمایندگان گروه‌های مذاکره‌کننده، منصوب می‌شود و عزل وی نیز تابع همین سازوکار است. استخدام کارکنان در سطوح مدیریتی میانی و اجرایی پایین‌تر، با اختیار و تأیید دبیرکل انجام می‌شود. همچنین، مدیر کتابخانه مجلس و مدیر دفتر سیاستگذاری بودجه مجلس توسط رئیس مجلس و با موافقت کمیسیون راهبری مجلس منصوب یا برکنار می‌شوند. مشاوران تخصصی و کارشناسان خبره نیز بنا بر پیشنهاد دبیرکل و با حکم رئیس مجلس به کار گرفته می‌شوند.

کتابخانه مجلس و دفتر سیاستگذاری بودجه مجلس هر یک دارای ساختار مدیریتی مستقل‌اند و مدیران آنها علاوه بر مسئولیت اداره این واحدها، اختیار جذب و به‌کارگیری کارکنان مورد نیاز برای انجام وظایف تخصصی خود را دارند [۲۶].

۵-۱۰-۵. مدیریت بودجه امور اداری مجلس

بودجه دبیرخانه و سایر نهادهای پشتیبان پارلمان از محل اعتبارات مصوب مجلس تأمین می‌شود و رئیس مجلس مسئول تهیه و ارائه درخواست‌های رسمی بودجه‌ای پارلمان است. هزینه‌های مجلس ملی نیز مطابق ماده (۲۳) قانون پارلمان ملی، به‌صورت مستقل در بودجه عمومی کشور پیش‌بینی می‌شود. همچنین، دبیرکل از اختیارات مشخصی در مدیریت منابع مالی ذخیره مجلس برخوردار است که هزینه‌کرد آن، پس از تأیید کمیته راهبری مجلس و موافقت رئیس مجلس انجام می‌شود. دفتر بودجه مجلس

ملی نیز به عنوان بازوی کارشناسی مالی پارلمان، وظایفی همچون بررسی و تحلیل لوایح بودجه، ارزیابی اسناد مالی و حسابرسی، بررسی صورت حساب‌های مرتبط با صندوق‌ها، برآورد آثار مالی طرح‌ها و لوایح نیازمند منابع عمومی و تحلیل روندهای مالی دولت و شاخص‌های اقتصاد کلان را برعهده دارد و از این طریق، ظرفیت کارشناسی مجلس در حوزه تصمیم‌گیری‌های مالی و بودجه‌ای را تقویت می‌کند [۲۵].

این دفتر پروژه‌های بزرگ عمومی را تحلیل و ارزیابی می‌کند؛ پیش‌بینی‌های مالی میان‌مدت و بلندمدت دولت را انجام می‌دهد و تحلیل‌هایی را که کمیته‌ها یا اعضای مجلس ملی درخواست می‌کنند بررسی می‌کند. به این ترتیب، این نهاد به عنوان بخشی از اداره پارلمان، هم به برآورد و تهیه پیش‌نویس بودجه برای مجلس کمک می‌کند و هم در قانونگذاری و برآورد هزینه‌ها پیشنهادهایی ارائه می‌دهد [۲۷].

۶-۱-۵. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر اداره پارلمان

کمیته راهبری مجلس در قبال فعالیت‌ها، عملکرد و نحوه هزینه‌کرد منابع مالی خود، مسئولیت پاسخ‌گویی در برابر پارلمان را برعهده دارد. بخش اداری پارلمان نیز از طریق سازوکارهای نظارتی پیش‌بینی شده، تحت نظارت کمیته‌های حسابرسی، بودجه و حساب‌ها و همچنین جلسات رسیدگی به موضوعات مرتبط با اخلاق حرفه‌ای و مسائل کارکنان قرار می‌گیرد. دفتر بودجه مجلس نیز به عنوان یک نهاد تخصصی پشتیبان، مسئول انجام مطالعات، تحلیل‌ها و ارزیابی‌های مستقل در زمینه بودجه، تسویه حساب‌های مالی، مدیریت منابع و دارایی‌های عمومی دولت است و با ارائه اطلاعات کارشناسی، نقش مؤثری در پشتیبانی از فرایندهای پارلمانی ایفا می‌کند. همچنین، سازوکار حسابرسی خارجی پارلمان و تمام نهادهای وابسته به آن از طریق بازرس کل کشور انجام می‌شود تا ضمن تضمین رعایت الزامات قانونی و مالی، شفافیت و پاسخ‌گویی در مدیریت منابع پارلمانی تقویت شود [۲۷].

۱۱-۵. پارلمان انگلستان

نظام انگلستان متشکل از دو مجلس است: مجلس عوام با ۶۵۰ عضو که از طریق شیوه اکثریت نسبی انتخاب می‌شوند. این روش به معنای پیروزی نامزد با بیشترین آرا در هر حوزه انتخابیه است، بدون توجه به درصد آرای سایر نامزدها، و مجلس اعیان^۱ که تعداد اعضای آن متغیر است و شامل لردهای ارثی و لردهای انتصابی می‌شود. قدرت این مجلس در مقایسه با مجلس عوام بسیار محدودتر است.

۱-۱۱-۵. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری

الف) مجلس عوام

اساس قانونی ساختار اداری پارلمان طبق «قانون مجلس عوام ۱۹۷۸»^۲ است. در «قانون کمیسیون مجلس عوام ۲۰۱۵»^۳ ارتقا یافته است.

به موجب قانون اخیر، کارمندان مجلس عوام زیر نظر کمیسیون مجلس عوام استخدام می‌شوند. این کمیسیون وظیفه قانونی دارد که شرایط استخدامی خود را تا حد ممکن مشابه کارمندان دولت نگاه دارد [۲۹].

ب) مجلس اعیان

کارکنان مجلس اعیان از نظر ساختار استخدامی و اداری تا حدودی از نظام خدمات کشوری دولت مستقل، و تابع سازوکارهای ویژه خدمات پارلمانی‌اند. کارکنان اداری مجلس مستقیماً توسط رئیس دبیرخانه مجلس منصوب و استخدام می‌شوند و برخلاف کارکنان دولت، رابطه استخدامی آنها با دستگاه اجرایی تعریف نمی‌شود.

1. House of Lords

2. The House of Commons (Administration) Act 1978

3. The House of Commons Commission Act 2015

مأموریت اصلی کارکنان مجلس، ارائه خدمات حرفه‌ای و بی‌طرفانه به پارلمان و پشتیبانی از انجام وظایف قانونگذاری، نظارتی و نمایندگی آن است، نه خدمت به قوه مجریه؛ از این رو، رعایت اصل بی‌طرفی سیاسی، استقلال حرفه‌ای و عدم جانب‌داری حزبی از الزامات بنیادین فعالیت آنان محسوب می‌شود.

چارچوب حقوقی و اداری حاکم بر اداره پارلمانی مجلس اعیان بر پایه سه سند اصلی استوار است که عبارت‌اند از:

۱. قانون رئیس دبیرخانه مجلس ۱۸۲۴؛^۱

۲. قانون نهادهای شرکتی پارلمانی ۱۹۹۲؛^۲

۳. قانون ادارات مشترک پارلمان ۲۰۰۷.^۳

۲-۱۱-۵. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان

الف) مجلس عوام

کمیسیون مجلس عوام یک نهاد قانونی است که براساس قانون اداره مجلس عوام ۱۹۷۸ تأسیس می‌شود و مسئولیت اعمال نظارت غیراجرایی بر اداره مجلس را از سوی اعضای پارلمان برعهده دارد. این کمیسیون در فرایندهای مدیریتی روزمره مجلس مداخله مستقیم ندارد و نقش آن بیشتر معطوف به تعیین چارچوب‌های راهبردی، نظارت و اطمینان از حسن اداره خدمات پارلمانی است. براساس مفاد این قانون، کمیسیون مجلس عوام اختیار ایجاد یک ساختار اجرایی تحت عنوان کمیته فرعی کمیسیون را دارد تا مسئولیت نظارت و مدیریت امور جاری و روزمره مجلس را برعهده گیرد. این سازوکار، تفکیک میان نقش سیاستگذاری و نظارتی کمیسیون و وظایف اجرایی و عملیاتی اداره مجلس را تضمین، و به حفظ استقلال و کارآمدی مدیریت پارلمانی کمک می‌کند.

ب) مجلس اعیان

اداره مجلس لردها با هدف پشتیبانی، تسهیل و تقویت ایفای وظایف و کارکردهای این نهاد پارلمانی فعالیت می‌کند. ساختار رهبری سازمانی مجلس لردها بر مبنای یک الگوی دوگانه و مشترک میان کمیسیون مجلس لردها، متشکل از اعضای مجلس، و هیئت‌مدیره ساختار اداری مجلس لردها، متشکل از کارکنان ارشد اداری، شکل گرفته است.

این دو نهاد در تعامل با رئیس پارلمان به‌عنوان مدیر اجرایی و مقام مسئول حسابداری، مسئولیت هدایت راهبردی، نظارت بر عملکرد و مدیریت منابع مجلس لردها را برعهده دارند. کمیسیون مجلس لردها، ضمن تعیین جهت‌گیری‌های کلان و سیاست‌های مورد نیاز اداره مجلس، نقش اصلی را در تبیین اولویت‌های راهبردی ایفا می‌کند؛ درحالی‌که هیئت‌مدیره اداری، مسئول تبدیل این سیاست‌ها به برنامه‌های اجرایی و مدیریت عملیاتی سازمان اداری مجلس است. افزون بر تعیین چارچوب‌های راهبردی، کمیسیون مجلس لردها وظایف مشخص دیگری نیز برعهده دارد که در ادامه بیان خواهد شد:

۱. بودجه سالیانه را تصویب می‌کند؛

۲. بر تمهیدات مربوط به حمایت مالی از اعضا نظارت می‌کند؛

۳. با هیئت‌مدیره، برای توسعه، تعیین و تصویب برنامه تجاری راهبردی، برنامه‌های تجاری و مالی سالیانه برای اداره و نظارت بر عملکرد اداره براساس اهداف توافق شده، همکاری می‌کند.

کمیسیون برخی از وظایف خود را به کمیته‌های خدمات، مالی و حسابرسی واگذار می‌کند. هیئت‌مدیره کمیسیون در چارچوب سیاست توافق شده با مجلس لردها، درباره مدیریت و ارائه خدمات در مجلس لردها تصمیم‌گیری می‌کند [۳۱].

1. Clerk of the Parliaments Act 1824
2. Parliamentary Corporate Bodies Act 1992
3. Parliament (Joint Departments) Act 2007

۳-۱۱-۵. ترکیب هیئت‌رئیس ادارات پارلمانی

الف) مجلس عوام

کمیسیون مجلس عوام مسئولیت راهبری و نظارت بر اداره خدمات پارلمانی را برعهده دارد. ریاست این کمیسیون با رئیس مجلس عوام، و اعضای آن شامل یک نماینده معرفی شده از سوی رهبر اپوزیسیون و چهار نماینده منتخب مجلس است؛ با این شرط که هیچ‌یک از اعضای کمیسیون نباید دارای سمت وزارت در دولت باشند تا استقلال و بی‌طرفی مدیریت خدمات پارلمانی حفظ شود. مدیریت امور اجرایی و فعالیت‌های روزمره خدمات مجلس، از سوی کمیسیون به کمیته اجرایی واگذار شده است. این کمیته به ریاست رئیس مجلس عوام و با عضویت دبیرکل مجلس و مدیر خدمات سازمانی، مسئول نظارت بر ارائه خدمات اداری و پشتیبانی توسط واحدها، تیم‌ها و دفاتر گوناگون مجلس عوام است. ساختار خدماتی مجلس عوام نیز از طریق مجموعه‌ای از بخش‌های تخصصی سازمان‌دهی شده‌اند که هریک وظایف مشخصی در پشتیبانی از فرایندهای پارلمانی برعهده دارند.

۱ کمیته‌ها؛ دفتر ارتباطات؛ خدمات سازمانی؛ دفتر حکمرانی؛ خدمات داخلی؛ بخش مشارکت؛ تحقیق و اطلاعات و املاک راهبردی؛

۲ یک بخش مشترک پارلمانی به نام خدمات دیجیتال پارلمانی نیز وجود دارد که خدمات ارتباطات و فناوری اطلاعات را برای کل پارلمان ارائه می‌دهد [۲۹].

ب) مجلس اعیان

کمیسیون مجلس لردها توسط رئیس مجلس لردها ریاست می‌شود و از چندین لرد از احزاب گوناگون تشکیل شده است [۲۸].

۴-۱۱-۵. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس

الف) مجلس عوام

در عمل، صلاحیت انتصاب کارمندان اداری توسط کمیسیون مجلس عوام به کمیته اجرایی و هیئت‌مدیره واگذار شده است. همه انتصاب‌ها براساس رقابت عادلانه و شفاف انجام می‌شود. استخدام، ارتقا و جابه‌جایی کارکنان توسط تیم‌های فردی و تحت نظارت کلی کمیسیون خدمات سازمانی انجام می‌شود [۱].

ب) مجلس اعیان

رئیس مجلس اعیان به‌عنوان عالی‌ترین مقام این مجلس، از سوی پادشاه به‌عنوان رئیس اداره دائمی و مشاور مجلس منصوب می‌شود و مسئولیت راهبری، مدیریت و تضمین ارائه خدمات پارلمانی را برعهده دارد. مطابق قانون دفتر پارلمان ۱۸۲۴ و قانون نهادهای شرکتی پارلمانی ۱۹۹۲، اختیار استخدام کارکنان مجلس اعیان در صلاحیت رئیس مجلس قرار گرفته است. همچنین، براساس قانون دوم، رئیس مجلس به‌عنوان مقام شرکتی مجلس اعیان شناخته شده و اختیار انعقاد قراردادها و انجام تعهدات حقوقی را از طرف مجلس داراست.

دفتر منابع انسانی مجلس اعیان نیز مسئول ارائه خدمات مرتبط با مدیریت کارکنان است و وظایفی همچون جذب و استخدام نیرو، مدیریت نظام پرداخت و طبقه‌بندی مشاغل، تعیین شرایط خدمت، مذاکره و تصویب حقوق و مزایا، آموزش و توسعه کارکنان، امور بازنشستگی، ارزیابی عملکرد و رسیدگی به شکایات و مسائل انضباطی را برعهده دارد [۳۰].

۵-۱۱-۵. مدیریت بودجه امور اداری مجلس [۱]

الف) مجلس عوام

کمیسیون مجلس عوام مسئول مدیریت و تأمین هزینه‌های تمام خدمات ارائه شده توسط مجلس است. در این چارچوب، کمیته مالی پیش‌نویس بودجه خدمات پارلمانی را برای بررسی و تصمیم‌گیری کمیسیون تهیه می‌کند و برآورد هزینه‌های اداری سالیانه، شامل مخارج مرتبط با اداره و پشتیبانی مجلس، توسط رئیس مجلس به نمایندگی از کمیسیون به مجلس ارائه می‌شود. پس از تصویب، اعتبارات مورد نیاز از محل خزانه عمومی تأمین می‌شود.

بودجه خدمات اداری مجلس عوام، حوزه‌هایی همچون حقوق و مزایای کارکنان، ساختمان‌ها و فضاهای اداری، انتشارات، امنیت، خدمات پخش، فناوری اطلاعات، پذیرایی، هزینه‌های عمومی و بخشی از هزینه‌های سفر نمایندگان مرتبط با فعالیت‌های کمیته‌ای و هیئت‌ها را پوشش می‌دهد. این هزینه‌ها فاقد سقف مالی تعیین شده از سوی دولت است و تحت کنترل رسمی قوه مجریه قرار ندارد؛ امری که بیانگر سطح بالای استقلال مالی مجلس عوام است. اما مسئولیت کمیسیون مجلس عوام شامل هزینه‌های مربوط به حقوق و مزایای نمایندگان نمی‌شود [۱].

ب) مجلس اعیان

بودجه مجلس لردها همانند وزارتخانه‌های دولتی، از محل اعتبارات مصوب مجلس عوام (محل تأمین اعتبار) تأمین می‌شود. اگرچه هزینه‌کرد منابع مالی مجلس لردها تحت نظارت رسمی خزانه‌داری و مجلس عوام قرار دارد، جایگاه مستقل آن به عنوان یکی از ارکان پارلمان، مورد شناسایی خزانه‌داری است و در عمل، اداره مالی آن تحت مدیریت یا کنترل مستقیم دولت قرار ندارد. همچنین، مجلس لردها به طور صریح مشمول برخی از قوانین عمومی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی نیست؛ اما در مدیریت منابع مالی خود تلاش می‌کند اصول و استانداردهای پذیرفته شده مدیریت مالی، کنترل بودجه‌ای و پاسخ‌گویی مالی مشابه دستگاه‌های دولتی را رعایت کند تا ضمن حفظ استقلال اداری، شفافیت و انضباط مالی نیز تضمین شود [۱].

۶-۱۱.۵. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر اداره پارلمان

الف) مجلس عوام

اداره حسابرسی داخلی به عنوان یکی از ارکان نظارت مالی و مدیریتی، ارزیابی مستقل و بی‌طرفانه‌ای از کفایت و اثربخشی سازوکارهای حاکمیت سازمانی، مدیریت ریسک و نظام‌های کنترلی مجلس ارائه می‌کند. کمیته حسابرسی برآوردهای اداری نیز بر عملکرد حسابرسی داخلی نظارت دارد، گزارش‌های حسابرسی و سایر منابع اطلاعاتی مرتبط را بررسی، و گزارش سالیانه خود را همراه با گزارش سالیانه کمیسیون مجلس عوام منتشر می‌کند.

در حوزه حسابرسی خارجی، دیوان حسابرسی ملی (NAO) مسئول بررسی حساب‌های مالی تهیه شده توسط کمیسیون خدمات مجلس است. رئیس این دیوان، به عنوان کنترل‌کننده و حسابرس کل، درباره صحت صورت‌های مالی و رعایت اصول قانونی و انضباطی در هزینه‌کرد منابع، اظهارنظر تخصصی ارائه می‌دهد.

در نظام مدیریت مالی مجلس، اعتبارات بودجه‌ای توسط منشی مجلس به رؤسای بخش‌های خدمات پارلمانی تفویض می‌شود و این مدیران نیز در صورت ضرورت، بخشی از اختیارات مالی را به سطوح پایین‌تر واگذار می‌کنند. مدیران ارشد دارای اختیار بودجه، موظفاند سالیانه از طریق ارائه نامه تضمین به دبیرکل، نحوه اعمال مدیریت مؤثر، کارآمد و پاسخ‌گو بر منابع و مسئولیت‌های تفویض شده را تشریح و تأیید کنند.

ب) مجلس اعیان

در حوزه حسابرسی داخلی مجلس لردها، کمیته‌ای از سوی کمیسیون مجلس لردها تشکیل می‌شود که مسئولیت نظارت بر فرایندهای حسابرسی، پاسخ‌گویی مالی و پشتیبانی از رئیس کمیسیون به عنوان مقام مسئول مالی را برعهده دارد. این کمیته با هدف تقویت نظام‌های کنترل داخلی و تضمین شفافیت مالی، عملکردهای نظارتی مشخصی را دنبال می‌کند. مهم‌ترین وظایف این کمیته شامل بررسی گزارش‌های حسابرسی داخلی و خارجی، ارائه مشاوره به مسئول مالی در زمینه چارچوب مدیریت ریسک، بررسی صورت‌های مالی و حساب‌های سالیانه و ارائه گزارش عملکرد سالیانه کمیته به کمیسیون مجلس لردهاست. در کنار این سازوکارها، دیوان محاسبات ملی نیز مسئول انجام حسابرسی‌های خارجی و ارزیابی مستقل عملکرد مالی مجلس است. به منظور تقویت استقلال و بی‌طرفی نظارت مالی، در ترکیب کمیسیون، هیئت‌مدیره و کمیته حسابرسی، از اعضای مستقل خارجی (افراد خارج از مجلس و ساختار اداری آن) نیز استفاده می‌شود؛ به گونه‌ای که ریاست کمیته حسابرسی نیز برعهده یکی از اعضای خارجی قرار دارد [۱].



۱۲-۵. پارلمان اروگوئه

اروگوئه پارلمان دومجلسی دارد: مجلس نمایندگان^۱ با ۹۹ عضو که به واسطه انتخابات نسبی لیست باز برگزیده می‌شوند، و مجلس سنا^۲ با ۳۰ عضو که به صورت نسبی لیست باز برگزیده می‌شوند. [۱]

۱-۱۲-۵. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری

اصول راهنمای اداره امور پارلمانی در مجلس نمایندگان و سنای اروگوئه به شرح ذیل است؛

۱) بی‌طرفی و عدم جانب‌داری:^۳ خدمات پارلمانی بر مبنای وظایف و کارکردهای تخصصی سازمان‌دهی می‌شود و هدف اصلی آن، پشتیبانی مؤثر از مأموریت‌ها و کارویژه‌های اساسی مجلس است. کارکنان اداری، فعالیت‌های خود را در چارچوب اهداف نهادی مجلس نمایندگان و سنا و با رعایت اصول بی‌طرفی، حرفه‌ای‌گری و برابری در ارائه خدمات انجام می‌دهند؛ به گونه‌ای که ارائه خدمات و محصولات پارلمانی بدون هرگونه تبعیض مبتنی بر ملاحظات اجتماعی، اقتصادی یا سیاسی و صرفاً براساس الزامات حرفه‌ای و سازمانی صورت می‌گیرد.

۲) اثربخشی:^۴ اصل اثربخشی در مدیریت خدمات پارلمانی، ناظر بر توانایی دستیابی به اهداف و نتایج مورد انتظار در چارچوب زمانی مناسب است. براین اساس، بخش‌های خدمات اداری مجلس موظفاند ظرفیت‌ها و منابع خود را به گونه‌ای سازمان‌دهی کنند که پاسخ‌گویی سریع، دقیق و متناسب با نیازهای عملیاتی پارلمان، از جمله الزامات مرتبط با برگزاری جلسات علنی، فعالیت کمیسیون‌ها و پشتیبانی از وظایف نمایندگان و سناتورها، تضمین شود.

۳) شفافیت: خدمات مجلس از طریق روش‌های گوناگون، تا حد امکان اطلاعات لازم را درمورد فرایندهای گوناگون پارلمانی و نتایج آنها و همچنین فعالیت‌های مربوط به وظیفه نمایندگی در اختیار شهروندان قرار می‌دهند.

۴) تخصص‌گرایی:^۵ سازمان اداری، معیار تخصصی شدن نیروی انسانی خود را به عنوان کارآمدترین راه برای پیشبرد فعالیت‌های فنی و اداری در جهت حمایت از فعالیت‌های مجلس و پارلمان‌نشینان دنبال می‌کند.

۲-۱۲-۵. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان

اختیارات و وظایف بخش امور اداری پارلمان توسط قانون اساسی جمهوری، آیین‌نامه مجلس نمایندگان و سنا و درمورد مسئولین توسط قوانین مربوطه که هر مجلس تصویب کرده است، تعیین می‌شود.

۳-۱۲-۵. ترکیب هیئت‌رئیس ادارات پارلمانی

از منظر ساختار اداری، رئیس هیئت‌رئیس‌عالی‌ترین مقام مسئول در اداره امور مجلس محسوب می‌شود. سازمان اداری دبیرخانه مجلس بر مبنای یک ساختار سلسله‌مراتبی شامل دبیرکل، دبیر گزارشگر و دو معاون دبیر سازمان‌دهی شده است. تمام خدمات مدیریتی و اجرایی مجلس نیز تحت نظارت اداره کل امور اداری قرار دارد که به صورت مستقیم زیر نظر دبیر فعالیت می‌کند. همچنین، درخصوص برخی تصمیمات و اقدامات اداری مجلس نمایندگان، اخذ نظر، مشارکت و تأیید کمیسیون امور داخلی به عنوان نهاد نظارتی مرتبط، ضروری است و این کمیسیون در فرایندهای تصمیم‌گیری اداری نقش ایفا می‌کند.

۴-۱۲-۵. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس

ساختار دبیرخانه مجلس متشکل از دبیرکل، سخن‌گو و معاونان دبیرخانه است که به دلیل ماهیت وظایف و جایگاه سازمانی، ویژگی‌های سیاسی دارند و اعضای آن در آغاز هر دوره قانونگذاری توسط مجمع عمومی مجلس تعیین می‌شوند. در مقابل، کارکنان اداری دبیرخانه از نظر سازمانی تحت مدیریت دبیرخانه، به‌ویژه دبیرکل، فعالیت داشته و قوانین داخلی مجلس، اختیار مستقیم

1. Cámara de Representantes
2. Senado
3. Impartiality and Neutrality
4. Efficacy
5. Specialization

اداره، سازمان‌دهی و مدیریت امور کارکنان دبیرخانه را به دبیرکل واگذار کرده است. فرایند جذب نیروی انسانی در خدمات اداری پارلمان بر مبنای اصل دسترسی آزاد به فرصت‌های استخدامی و انتخاب مبتنی بر شایستگی انجام می‌شود؛ به گونه‌ای که تمام متقاضیان واجد شرایط امکان رقابت برای تصدی مشاغل اداری را دارند و انتخاب نهایی براساس معیارهای تخصص، صلاحیت حرفه‌ای و شایستگی‌های مورد نیاز صورت می‌گیرد. همچنین، وجود واحد منابع انسانی در ساختار سازمانی مجالس، امکان مدیریت نظام‌مند امور کارکنان، ازجمله ارزیابی عملکرد، آموزش و توسعه منابع انسانی را فراهم می‌سازد.

۵-۱۲-۵. مدیریت بودجه امور اداری مجلس

مجلس نمایندگان و سنا از استقلال بودجه‌ای برخوردار است و فرایند تنظیم و تصویب اعتبارات آنها در چارچوب سازوکارهای داخلی قوه مقننه انجام می‌شود. در آغاز هر دوره قانونگذاری، رئیس هریک از مجالس، برنامه بودجه پنج‌ساله را ارائه می‌کند و این برنامه پس از بررسی و ارزیابی توسط کمیته بودجه، برای تصویب به مجلس ارائه می‌شود؛ تصویب آن نیز مستلزم کسب اکثریت سه‌پنجم آرا در هریک از مجالس است.

پس از تصویب برنامه بودجه، رؤسای مجالس موظف‌اند گزارش‌های مالی و حساب‌های سالیانه را ارائه کنند. در این مرحله، امکان پیشنهاد اصلاح یا تعدیل اعتبارات مورد نیاز برای ادامه فعالیت‌های قوه مقننه وجود دارد. بودجه مصوب و حساب‌های سالیانه نهایی شده، به‌منظور درج در اسناد بودجه کل کشور، به قوه مجریه ابلاغ می‌شود؛ بدون آنکه این فرایند موجب محدود شدن اختیار پارلمان در تعیین و مدیریت منابع مالی خود شود.

۵-۱۲-۶. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر اداره پارلمان

ادارات پارلمانی تحت نظارت دیوان محاسبات قرار دارند و موظف‌اند گزارش‌های مربوط به نحوه تنظیم حساب‌ها، اجرای بودجه سالیانه و عملکرد مالی خود را به این نهاد ارائه کنند. این گزارش‌ها پس از بررسی، از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی رسمی پارلمان نیز منتشر می‌شوند تا امکان نظارت عمومی و ارتقای شفافیت مالی فراهم شود.

علاوه بر نظارت مالی، هیئت شفافیت و اخلاق عمومی نیز بر رعایت الزامات قانونی مرتبط با شفافیت، پاسخ‌گویی و دسترسی شهروندان به اطلاعات عمومی نظارت دارد. براساس مقررات دسترسی آزاد به اطلاعات، شهروندان این امکان را دارند که از تمام نهادهای عمومی کشور، ازجمله پارلمان، اطلاعات مرتبط با نحوه اجرای بودجه و عملکرد مالی آنها را درخواست و دریافت کنند.

۵-۱۳. پارلمان زامبیا

دارای پارلمان تک‌مجلسی به نام مجلس ملی است. شیوه انتخاباتی آن ترکیبی از اکثریت نسبی در حوزه‌های انتخابیه و نمایندگانی است که توسط رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند.

۵-۱۳-۱. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری

چارچوب اداره پارلمانی در زامبیا توسط «قانون خدمات پارلمانی» سال ۲۰۱۶، جایگزین «قانون کارکنان مجلس ملی»^۱ سال ۱۹۹۱ شده است [۳۲].

خدمات پارلمانی از لحاظ قانونی از خدمات دولتی جداست؛ سیاست‌های بازنشستگی، تأمین اجتماعی و مقیاس حقوق، مصونیت اعضای خدمات پارلمانی توسط «قانون خدمات پارلمانی» تضمین شده است. ارزش‌های اصلی خدمات اداری پارلمان، به‌طور کلی عبارت‌اند از: بی‌طرفی، شفافیت، پاسخ‌گویی، تخصص‌گرایی، کارگروهي، اثربخشی و کارایی [۱۸].

۵-۱۳-۲. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان

وظایف و اختیارات بخش خدمات اداری پارلمانی، طبق قانون سال ۲۰۱۶ عبارت‌اند از [۳۲]:

۱- ارائه خدمات و امکانات لازم برای تضمین عملکرد کارآمد و مؤثر مجلس ملی؛

1. The National Assembly Staff Act of 1991



- ۲- تهیه پیش‌نویس بودجه سالیانه برای خدمات پارلمانی و مجلس ملی؛
- ۳- تعیین و راه‌اندازی طرح بازنشستگی که کارمندان خدمات پارلمانی بتوانند در آن مشارکت کنند؛
- ۴- انجام برنامه‌هایی در همکاری با سایر سازمان‌های مرتبط، و در صورت لزوم برای ترویج آرمان‌های دموکراسی پارلمانی؛
- ۵- انجام تمام اقدام‌های لازم برای رفاه کارمندان خدمات پارلمانی؛
- ۶- انجام سایر وظایف ضروری که طبق این قانون یا هر قانون کتبی دیگری مورد نیاز و الزامی است.

۳-۱۳-۵. ترکیب هیئت‌رئیس ادارات پارلمانی

خدمات پارلمانی تحت نظر «کمیسیون خدمات پارلمانی» اداره می‌شود که از اعضای پاره‌وقت زیر تشکیل شده است [۳۲]؛

۱- رئیس مجلس به‌عنوان رئیس کمیسیون؛

۲- رهبر دولت در مجلس ملی؛

۳- وزیر دارایی؛

۴- رهبر اپوزیسیون در مجلس ملی؛

۵- پنج عضو که توسط رئیس مجلس به این شکل انتخاب می‌شوند:

الف) سه عضو که توسط حزب حاکم معرفی می‌شوند، حداقل یکی از آنها باید زن باشد؛

ب) دو عضو زن که توسط حزب اپوزیسیون معرفی می‌شوند.

رئیس دبیرخانه به‌عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی در حوزه خدمات اداری پارلمان، مسئول اداره امور و مدیریت خدمات پشتیبانی مجلس است. وی وظیفه نظارت بر تمام فعالیت‌های اداری مرتبط با فرایندهای پارلمانی، همچنین هدایت، سازمان‌دهی و کنترل کارکنان مجلس را برعهده دارد؛ با این ملاحظه که اجرای برخی وظایف و تصمیمات وی در چارچوب دستورها و رهنمودهای صادر شده از سوی کمیسیون‌های پارلمانی یا رئیس مجلس ملی انجام می‌شود.

۴-۱۳-۵. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس

دبیرکل خدمات اداری پارلمان توسط کمیسیون خدمات عمومی منصوب می‌شود؛ با این شرط که انتصاب وی پس از تأیید مجلس ملی نهایی شود. کمیسیون خدمات عمومی برای تصدی این جایگاه، مجموعه‌ای از شرایط حرفه‌ای و صلاحیت‌های عمومی را تعیین کرده است که ازجمله آنها می‌توان به حداقل ۱۰ سال سابقه خدمت در بخش دولتی، دارا بودن مدرک کارشناسی حقوق، نداشتن محکومیت کیفری مؤثر طی پنج سال پیش از انتصاب، عدم نامزدی در انتخابات یا تصدی مناصب سیاسی در این دوره، نداشتن وضعیت ورشکستگی، و برخورداری از توانایی جسمی و روانی لازم برای انجام وظایف مدیریتی اشاره کرد.

افزون بر انتصاب دبیرکل، کمیسیون خدمات عمومی مسئولیت مدیریت فرایند استخدام سایر کارکنان اداری پارلمان را نیز برعهده دارد. این کمیسیون همچنین از اختیارات نظارتی و انضباطی نسبت به کارکنان خدمات اداری برخوردار است و در چارچوب مقررات مربوط، اقدامات انضباطی لازم ازجمله عزل یا برکناری کارکنان را اعمال کند [۳۲].

۵-۱۳-۵. مدیریت بودجه امور اداری مجلس

بودجه خدمات پارلمانی شامل این موارد می‌شود [۱۸]:

۱- بودجه‌ای که پارلمان اختصاص می‌دهد؛

۲- کمک‌ها و هدیه‌هایی که به این خدمات و کمیسیون پرداخت می‌شود؛

۳- جوهری که به این خدمات و کمیسیون تعلق گرفته یا حاصل شده باشد.

کمیسیون خدمات عمومی با تأیید رئیس مجلس می‌تواند:

۱- از منابع داخلی و خارجی بودجه دریافت کند؛

۲۰ برای انجام وظایف خود وام بگیرد یا از روش‌های دیگر تأمین مالی کند.

۶-۱۳-۵. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر اداره پارلمان

کمیسیون خدمات پارلمانی مسئول نگهداری و مدیریت اسناد مالی، حساب‌ها و سوابق مرتبط با فعالیت‌های اداری پارلمان است. حساب‌های این کمیسیون به‌صورت سالیانه توسط بازرس کل یا حسابرس معرفی شده از سوی وی مورد رسیدگی و حسابرسی قرار می‌گیرد. این کمیسیون همچنین موظف است گزارش سالیانه‌ای از عملکرد، فعالیت‌ها و اقدامات انجام شده در طول سال مالی را به رئیس مجلس ارائه کند. افزون بر این، وزارت دارایی نیز در چارچوب الزامات نظارت مالی عمومی، امکان درخواست و بررسی گزارش‌های حسابرسی مرتبط با بودجه و هزینه‌های سالیانه پارلمان را داراست [۱۸].

۶. جمع‌بندی مطالعات تطبیقی

اصل بنیادین تفکیک قوا، مبنای نظری و حقوقی استقلال پارلمان و در امتداد آن، استقلال سازمان و مدیریت اداری پارلمان‌ها محسوب می‌شود. استقلال و خودمختاری اداری پارلمان زمانی با چالش مواجه می‌شود که این نهاد در حوزه‌هایی همچون تأمین منابع مالی، فضا و امکانات اداری، ارائه خدمات پشتیبانی و مدیریت نیروی انسانی، وابستگی گسترده‌ای به قوه مجریه داشته باشد. اما استقلال اداری پارلمان به‌معنای قطع کامل ارتباط و تعامل با قوه مجریه نیست؛ زیرا پارلمان نیز به‌عنوان یکی از ارکان حاکمیت، برای استمرار فعالیت‌های خود و انجام مؤثر وظایف قانونی، نیازمند تعامل سازمان‌یافته با سایر نهادهای حکومتی است. استقلال در حوزه مدیریت پارلمانی از اهمیت اساسی برخوردار است؛ زیرا زمینه حفظ حافظه نهادی، انباشت دانش تخصصی، تداوم تجربه سازمانی و توسعه ظرفیت‌های حرفه‌ای مورد نیاز برای پشتیبانی از کارویژه‌های منحصربه‌فرد پارلمان را فراهم می‌کند. پژوهش حاضر با مطالعه تطبیقی مدیریت پارلمانی در سیزده پارلمان منتخب جهان، چارچوب‌های قانونی، ساختارهای سازمانی، صلاحیت‌ها و اختیارات، سازوکارهای نظارتی و شیوه‌های عملکردی آنها را بررسی و مقایسه کرده است. یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که استقلال در حوزه مدیریت پارلمانی از مسیرهای گوناگون و براساس الگوهای متفاوت قابل تحقق است و میزان آن تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل حقوقی، سیاسی، ساختاری و نهادی قرار دارد. در نهایت، هر پارلمان براساس ظرفیت‌های قانونی و ترتیبات حکمرانی داخلی خود، سازوکارهای دستیابی به استقلال اداری و مالی را طراحی می‌کند؛ هرچند در ادبیات موجود، معمولاً بر ابعاد سیاسی استقلال پارلمان تأکید بیشتری شده و ابعاد مدیریتی و اداری آن کمتر مورد توجه قرار گرفته است. به‌طور کلی، مدیریت پارلمانی و نقش تعیین‌کننده آن در فراهم‌سازی بستر فعالیت مستقل، آزادانه و غیرحزبی نمایندگان، حوزه‌ای است که علی‌رغم اهمیت بنیادین، کمتر موضوع مطالعات نظام‌مند قرار گرفته است. در این میان، ابعاد کمتر ملموس این حوزه، نظیر شکل‌گیری فرهنگ حرفه‌ای خدمت‌رسانی به نمایندگان، تعهد سازمانی کارکنان، بی‌طرفی اداری و وفاداری نهادی، نیازمند پژوهش‌های عمیق‌تر و مطالعات تکمیلی است. افزون بر ارائه تصویری جامع و تطبیقی از سازمان اداری پارلمان‌ها در سطح جهانی، این پژوهش مجموعه‌ای از یافته‌های کلیدی را نیز ارائه می‌کند که در ادامه تشریح خواهد شد.

به‌رغم تعداد کم گزارش‌ها در مورد این موضوع، تحقیقات تطبیقی در مقیاس جهانی در باب «مدیریت پارلمانی» وجود ندارد.

📌 «قوانین خدمات پارلمانی» (PSAs)، چارچوب‌های قانونی‌اند که توسط کشورها تنظیم و تصویب شده و دربرگیرنده وظایف و صلاحیت‌های کلیدی، اصول، دستورالعمل‌ها، ترکیب کارکنان و مسائل بودجه‌ای بخش اداری پارلمان و نحوه کنترل آنهاست. باین‌حال، PSA تنها یکی از ابزارهای متعدد «مدیریت پارلمانی» است؛ ابزارهای قانونی دیگری از قبیل: احکام و اصول قانون اساسی یک کشور، قوانین و مقررات خاص پارلمانی و فرامین دولت (نظیر آنچه در پرتغال وجود دارد) نیز برای مدیریت بخش اداری پارلمانی به کار گرفته می‌شوند.



- ✓ هنگامی که دو مجلس پارلمان در مورد جنبه‌هایی از نحوه مدیریت امور اداری پارلمان اختلاف نظر دارند، این اختلافات اغلب در مورد دو حوزه روش انتصاب دبیرکل^۱ و وظایف وی و روندهای بودجه‌ای اداری است.
 - ✓ بودجه، رکن کلیدی در حفظ استقلال و افزایش کارایی بخش اداری مجلس است که به آن اجازه برنامه‌ریزی برای انجام هر چه مؤثرتر وظایفش را می‌دهد.
 - ✓ شفافیت و آزادی اطلاعات فرایندهای اداری، ابزارهای بازدارنده در برابر انحرافات بوده و اغلب کشورها برای انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تمهیدات قانونی اندیشیده‌اند.
- توجه به این ابعاد کلیدی مجلس، مطمئناً مورد استقبال پارلمان‌ها قرار خواهد گرفت. پارلمان‌های قوی نیازمند «مدیریت پارلمانی» مؤثر و کارآمد هستند که تنها هدف آنها خدمت به خود مجلس باشد. بنابراین، حوزه‌های کلیدی «مدیریت پارلمانی» که می‌توان در آنها ظرفیت را تقویت کرد، باید همچنان موضوع تحقیقات علمی باشد.

۷. ساختار مدیریت پارلمانی در مجلس شورای اسلامی ایران

نظام حقوقی ایران مبتنی بر پارلمان تک‌مجلسی است؛ برابر «اصول (۶۲) و (۶۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجلس شورای اسلامی از نمایندگان ملت که به‌طور مستقیم انتخاب می‌شوند، برای مدت چهار سال تشکیل می‌شود و انتخابات هر دوره باید پیش از پایان دوره قبل برگزار شود؛ به‌نحوی که کشور در هیچ زمان بدون مجلس نباشد.

۷-۱. چارچوب قانونی و تفکیک «مدیریت پارلمانی» از خدمات کشوری

در نظام حقوقی ایران، قواعد و اصول حاکم بر «ساختار و تشکیلات اداری مجلس»، مبتنی بر «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس» و بخشی از آن در چارچوب «قانون مدیریت خدمات کشوری» است؛ پیش از حاکم شدن قانون اخیر، «قانون استخدامی کارکنان مجلس» و «آیین‌نامه استخدام کارکنان مجلس» معتبر بودند که به‌مرور اعتبار خود را از دست دادند؛ این امر گویای، مسبوق به سابقه بودن تمییز قواعد ساختار اداری مجلس از دولت است؛ هرچند در حال حاضر این تفکیک برچیده شده است.

برابر تبصره «۲» ماده (۶۹) «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس»، «اساسنامه سازمان‌ها، نظام مالی و ساختار تشکیلات مربوط به مجلس شورای اسلامی به‌جز امور قانونگذاری و همچنین ضوابط اجرایی و دستورالعمل‌های کلیه اختیارات موضوع این ماده به تصویب کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی خواهد رسید».

در گذشته - تا پیش از تصویب «قانون مدیریت خدمات کشوری» - برابر ماده (۱) «قانون استخدامی کارکنان مجلس شورای اسلامی»، «امور استخدامی مستخدمین مجلس شورای اسلامی...، تابع مقررات این قانون خواهد بود». بدین ترتیب قوانین استخدام کارکنان اداری مجلس از دولت مجزا بود و ضوابط حاکم بر ورود به خدمت، حقوق و مزایا و آموزش و ارزشیابی کارکنان اداری تفکیک می‌شد؛ اما پس از تصویب «قانون مدیریت خدمات کشوری» مصوب سال ۱۳۸۶، به‌موجب ماده (۱۲۷) این قانون، «کلیه قوانین و مقررات عام و خاص به‌جز قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت... مغایر با این قانون از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون لغو می‌گردد». بدین ترتیب قانون عام مؤخر ناسخ قانون خاص مقدم بود و آن را از اعتبار ساقط کرد و تمییز نظام استخدام، حقوق و مزایای کارکنان اداری مجلس از سایر کارکنان اداری دستگاه‌های اجرایی برچیده شد.

1. Secretary General

۷-۲. اختیارات و صلاحیت‌های اداری پارلمان

به‌طور کلی حدود صلاحیت‌ها، اختیارات و اجرای وظایف بخش اداری مجلس شورای اسلامی ذیل مسئولیت‌های «رئیس مجلس»، «هیئت‌رئیس»، «ناظران» و «دبیران»، در «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس» احصا شده است.

الف) برابر ماده (۶۹) قانون فوق، مسئولیت و اختیار کلیه امور اجرایی مجلس اعم از تشکیلاتی، مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی، حقوقی، فنی، پشتیبانی، ارتباطات داخلی و بین‌المللی، حفاظت، حراست و نظایر آن به عهده رئیس مجلس شورای اسلامی است. ب) بندهای «۱» و «۵» ماده (۲۲) قانون مذکور، ازجمله وظایف و اختیارات «هیئت‌رئیس» را به قرار ذیل برشمرده است:

۱) نظارت بر کلیه امور اداری، مالی، استخدامی و سازمانی مجلس...

۵) نظارت بر انجام امور مربوط به گزارش‌ها و چاپ و توزیع آنها.

ج) وظایف ناظران، به‌موجب ماده (۲۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت‌اند از:

۱) تنظیم برنامه‌ها و سیاست‌های مالی، استخدامی، خدماتی، تبلیغی و انتظامات مجلس و ارائه آن به رئیس مجلس جهت طی مراحل بعدی،

۲) نظارت و اتخاذ تصمیم لازم درخصوص عملکرد کلیه واحدهای ساختار تشکیلات اداری مجلس، نحوه اجرای مصوبات هیئت‌رئیس و کمیسیون آیین‌نامه داخلی درخصوص تبصره «۲» ماده (۶۹)، ...

۴) نظارت بر حفظ اداره و ثبت ابنیه و اموال و مؤسسات مجلس،

۵) نظارت بر عملکرد مرکز پژوهش‌ها، مرکز اسناد، کتابخانه و موزه مجلس که طبق قوانین مربوط به خود تشکیل گردیده‌اند، ...

۷) نظارت بر سایر امور اداری و مالی و خدماتی مجلس.

د) ماده (۲۱) «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس»، وظایف دبیران را چنین برشمرده است:

۱) مراقبت در ضبط و تحریر صورت مذاکرات و چاپ و توزیع آنها،

۲) قرائت طرح‌ها و لوایح، پیشنهادها، نوشته‌ها و مطالبی که باید به اطلاع مجلس برسد،

۳) تنظیم پیشنهادها واصله از طرف نمایندگان به‌ترتیب وصول با قید شماره،

۴) تعیین نمایندگانی که در جلسه برای نطق، وقت می‌خواهند به قید قرعه.

۷-۳. استخدام و نیروی انسانی ساختار اداری مجلس

امور استخدامی برابر بندهای «۲» و «۳» ماده (۲۰) و ماده (۶۹)^۱ «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس»، ازجمله وظایف و اختیارات رئیس مجلس برشمرده شده است:

۱) اداره کلیه امور اداری، مالی، استخدامی و سازمانی مجلس؛

۲) امضای کلیه احکام استخدامی براساس آیین‌نامه استخدامی کارکنان مجلس و سایر قوانین و مقررات.

تنظیم برنامه‌ها و سیاست‌های استخدامی و ارائه آن به رئیس مجلس، براساس بند «۱» ماده (۷۰) این قانون، از وظایف ناظران است. لیکن این اعمال صلاحیت برابر ماده (۱۲۷) قانون مدیریت خدمات کشور، در چارچوب همین قانون صورت می‌پذیرد و «قانون استخدامی کارکنان مجلس شورای اسلامی»، به‌موجب قانون عام مؤخر از اعتبار ساقط شده است.

۱. ماده (۶۹): مسئولیت و اختیار کلیه امور اجرایی مجلس اعم از تشکیلاتی، مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی، حقوقی، فنی، پشتیبانی، ارتباطات داخلی و بین‌المللی، حفاظت، حراست و نظایر آن به عهده رئیس مجلس شورای اسلامی است.
تبصره «۱»: رئیس مجلس می‌تواند بخشی از وظایف و اختیارات خود را به بعضی از اعضای هیئت‌رئیس، معاونین قوانین، نظارت و اجرایی یا مسئولین ذی‌ربط تفویض کند.



۴-۷. ترکیب هیئت رئیسه ادارات پارلمانی

در رأس ساختار اداری مجلس شورای اسلامی، «رئیس مجلس» قرار دارد؛ سپس هیئت رئیسه مجلس، ناظران و دبیران که هر یک متولی برخی از امور «مدیریت پارلمانی» هستند. ماده (۱۴) «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس»، در مقام بیان نحوه انتخاب هریک از مقامات فوق مقرر داشته است: «انتخاب رئیس مجلس در نوبت اول با اکثریت مطلق آرای نمایندگان و انتخاب نواب رئیس، دبیران و ناظران هر کدام جداگانه و با اکثریت نسبی و رأی مخفی و با ورقه خواهد بود. در صورتی که در انتخاب رئیس در نوبت اول اکثریت مطلق حاصل نشود، در نوبت دوم اکثریت نسبی کافی خواهد بود».

۵-۷. مدیریت بودجه امور اداری مجلس

برابر آنچه در ماده (۶۹) «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس» آمده است، «مسئولیت و اختیار کلیه امور اجرایی مجلس اعم از تشکیلاتی، مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی، حقوقی، فنی، پشتیبانی، ارتباطات داخلی و بین‌المللی، حفاظت، حراست و نظایر آن به عهده رئیس مجلس شورای اسلامی است. ... تبصره «۱»: وی می‌تواند بخشی از وظایف و اختیارات خود را به بعضی از اعضای هیئت رئیسه، معاونین قوانین، نظارت و اجرایی یا مسئولان ذی‌ربط تفویض نماید». لذا مسئولیت و اختیار امور مالی - بودجه‌ای بخش اداری مجلس در دست رئیس مجلس است؛ اما به موجب بند «۱» ماده (۷۰) قانون مذکور، «تنظیم برنامه‌ها و سیاست‌های مالی ... و ارائه آن به رئیس مجلس جهت طی مراحل بعدی» از جمله وظایف ناظران مجلس بر شمرده شده است.

۶-۷. نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی بر اداره پارلمان

نظارت بر امور اداری مجلس، برابر «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس» بر عهده هیئت رئیسه مجلس و ناظران مجلس است؛ در این راستا بندهای «۱» و «۵» ماده (۲۲) قانون مذکور، از جمله وظایف و اختیارات «هیئت رئیسه» را به قرار ذیل بر شمرده است:

بند «۱»: «نظارت بر کلیه امور اداری، مالی، استخدامی و سازمانی مجلس...»

بند «۵»: «نظارت بر انجام امور مربوط به گزارش‌ها و چاپ و توزیع آنها.»

همچنین به موجب بندهای «۲»، «۴»، «۵» و «۷» ماده (۷۰) همان قانون، وظایف «ناظران» عبارت‌اند از:

بند «۲»: «نظارت و اتخاذ تصمیم لازم در خصوص عملکرد کلیه واحدهای ساختار تشکیلات اداری مجلس، نحوه اجرای مصوبات هیئت رئیسه و کمیسیون آیین‌نامه داخلی در خصوص تبصره «۲» ماده (۶۹) ...»

بند «۴»: «نظارت بر حفظ اداره و ثبت ابنیه و اموال و مؤسسات مجلس،»

بند «۵»: «نظارت بر عملکرد مرکز پژوهش‌ها، مرکز اسناد، کتابخانه و موزه مجلس که طبق قوانین مربوط به خود تشکیل گردیده‌اند،»

بند «۷»: «نظارت بر سایر امور اداری و مالی و خدماتی مجلس.»

از سوی دیگر، «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» متضمن شفافیت و آزادی اطلاعات برای مردم است. بدین ترتیب که مردم نه فقط برابر اصل انتظارات مشروع، از فرایندها و روندهای اداری پارلمان آگاه می‌شوند، با اطلاعاتی که کسب می‌کنند، قدرت ارزیابی عملکردها و سنجش اهداف محقق با برنامه‌ها و اهداف از پیش تعیین شده را خواهند داشت.

۸. پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی



با نظر به توصیف وضعیت موجود، که در مبحث قبل مورد توجه قرار گرفت، می‌توان کاستی‌ها، نقاط ضعف و خلأهای سازمان اداری مجلس را که به نارسایی‌ها و تنگناهای اجرایی منجر می‌شود، بدین شرح توصیف کرد:

۱- برنامه‌ریزی و اعمال هماهنگی‌ها در حوزه امور اداری مجلس، برعهده رئیس مجلس شورای اسلامی است؛ لیکن به‌علت تعدد وظایف و صلاحیت‌های وی در فعالیت‌های پارلمانی و فرایند آن، عملاً این مقام فرصت چندانی برای پرداختن به «امور اداری» مجلس را ندارند و بدیهی است که اهمیت و اعتبار «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی»، فرصت برای اعمال مراحل مدیریت به‌صورت سازمان‌یافته برای رئیس مجلس و همچنین سایر اعضای هیئت‌رئیس، باقی نمی‌گذارد؛ لذا پیامد اصلی این خواهد بود که امور اداری یا تشکیلات ستادی مجلس شورای اسلامی، به‌طور مستمر و مداوم، تحت‌الشعاع فعالیت و عملیات مهم‌تر و مؤثرتر، نظیر اعمال اصول (۵۸)، (۷۱)، (۷۳)، (۷۴)، (۷۵)، (۷۶) و (۹۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و دیگر اصول مرتبط با مجلس شورای اسلامی، که هرکدام از این اصول، قلمرو وسیعی را برای فعالیت مجلس ترسیم می‌کنند، قرار می‌گیرد. علاوه‌بر این‌ها، تفکیک وظایف و اعمال هماهنگی آثار مثبتی دارد:

- **تخصیصی‌تر شدن مدیریت:** تمرکز رئیس مجلس بر رهبری سیاسی و تنظیم روابط بین جناح‌ها و واگذاری امور فنی (مالی، منابع انسانی، فناوری) به مدیران حرفه‌ای اداری؛

- **کاهش تعارض منافع:** جلوگیری از دخالت فردمحور در امور استخدامی یا تخصیص بودجه به نفع فرد یا جناح خاص؛

- **شفافیت مالی:** نظارت جداگانه کمیته‌های حسابرسی پارلمان بر عملکرد مدیر اداری؛

- **ثبات اداری:** مدیران اداری اغلب غیرسیاسی و دارای دوره‌های خدمت بلندمدت هستند (برخلاف رؤسای مجلس که ممکن است با تغییر اکثریت جابه‌جا شوند).

- **شفافیت پاسخ‌گویی و مسئولیت:** قانونگذار «ناظران» را مسئول تنظیم خط‌مشی‌ها قرار داده است؛ باین‌حال تلاقی وظایف و تکرار صلاحیت‌های یکسان با متولیان متعدد، مجریان را با سردرگمی و تحقق امور را با چالش مواجه می‌سازد؛ این درحالی است که تعیین متصدی واحد مجزا به شفافیت بیشتر عملکردها و تمییز بار مسئولیت منجر می‌شود.

۲- ازسوی دیگر نظارت بر امور اداری مجلس برعهده «هیئت‌رئیس مجلس» و «ناظران» به‌صورت توأمان قرار گرفته است؛ نظیر مورد پیشین، تکرار نهادهای متولی امر واحد، تحقق آن و همچنین بار مسئولیت وظیفه را با نارسایی و تنگنا مواجه می‌سازد. مقامی که مسئول اجرای امری است، زمانی می‌تواند ادعا کند که کنترل امور مرتبط با وظایف خود را در دست دارد که عوامل و اجزای مؤثر در آن فعالیت، به‌صورت هماهنگ و در چارچوب سازمان مشخص عمل کند. نکته مهم دیگر اینکه از بابت ماهیت انجام امور در سازمان، باید عوامل و مراحل مدیریت را به‌صورت یک جریان یا یک فرایند دید، نه یک امر مجرد و مقطعی، و به این اعتبار، فرایندهای مدیریت به‌صورت یک مجموعه منتظم، باید تماماً اجزای تشکیلات را پوشش دهد و تمام اجزا در حیطه عملیات خود، تحت پوشش این مراحل قرار گیرند.

در اکثریت کشورهای مورد مطالعه، «دبیران»، متولی امور اداری است و ضمن وظایف و اختیارات گسترده، اجرا و پیاده‌سازی خط‌مشی‌های اداری، تخصصاً برعهده آنان است و رؤسای مجالس بر آنها اعمال نظارت مستمر می‌کنند. این نظارت از طرق گوناگونی صورت می‌گیرد:

- **گزارش‌دهی ادواری و گزارش عملکرد مالی و اجرایی:** مقامات اداری موظف‌اند گزارش‌های دوره‌ای (ماهانه، فصلی، سالیانه) به رئیس مجلس و کمیسیون‌های مربوطه ارائه دهند (برای مثال در آفریقای جنوبی، Secretary to Parliament طبق قانون مدیریت مالی پارلمان (۲۰۰۹) باید گزارش‌های سه‌ماهه را به کمیته مشترک مدیریت مالی ارائه کند).

- **نظارت از طریق کمیته‌های تخصصی و کمیته‌های مالی و اداری:** کمیته‌هایی مانند کمیته حسابرسی یا کمیته مدیریت بر

عملکرد متصدیان امور اداری نظارت می‌کنند (برای مثال در انگلستان، کمیته مجلس عوام متشکل از نمایندگان احزاب، بر عملکرد واحد خدمات دیجیتال پارلمان نظارت دارد).

● **حسابرسی مستقل و حسابرسی مالی و عملکردی:** نهادهای حسابرسی ملی (مثل Auditor-General) گزارش‌های مستقلی به پارلمان ارائه می‌دهند (برای مثال: در کانادا، Office of the Auditor General سالیانه هزینه‌های اداری پارلمان را بررسی می‌کند).

● **پاسخ‌گویی عمومی و انتشار عمومی گزارش‌ها:** بسیاری از پارلمان‌ها (مانند نیوزیلند و استرالیا) گزارش‌های اداری را در وب‌سایت رسمی منتشر می‌کنند (برای مثال در آمریکا، Government Accountability Office (GAO) گزارش‌های مربوط به مدیریت پارلمان را عمومی می‌کند).

● **سیستم تنبیه و پاداش و ارزیابی عملکرد:** برخی پارلمان‌ها (مانند آلمان) سیستم ارزیابی سالیانه برای مقامات اداری دارند که براساس آن پاداش و مزایا یا توبیخ اعمال می‌شود.

۳ به نظر می‌رسد مسئله طرح و برنامه نیز با ملاحظه اهمیتی که در برنامه‌ریزی در راستای رفع نیازهای مجلس شورای اسلامی در سازمان اداری مجلس دارد عملاً به‌طور جدی لحاظ نشده است و برنامه‌ریزی مدونی برای رفع نیازهای بلندمدت مجلس و تأمین نیروی انسانی، آموزش و اصلاح ساختار و تشکیلات متناسب با اهداف و کارایی مجلس وجود ندارد.

۴ فقدان سیاست و استراتژی تشکیلاتی و مآلاً فقدان ضابطه برای تمایز وظایف و در نتیجه تقسیم و تخصیص منطقی و درست وظایف، بین واحدهای سازمانی و نیز کمیت و کیفیت سطوح سازمانی؛ با این توضیح که قانونمندی بر کمیت و کیفیت سطوح سازمان اداری مجلس حاکم نیست.

نهایتاً با نظر به رهیافت‌های حاصل از مراحل توصیفی و تطبیقی، به‌منظور اصلاح و بهبود عملکرد سازمان و مدیریت اجرایی تشکیلات اداری مجلس، می‌توان پیشنهادهایی به شرح ذیل ارائه کرد:

● فراهم آوردن شرایط نهادی و ساختاری جهت بازنگری و اصلاح مستمر موارد مربوط به خدمات اداری مجلس شورای اسلامی در چارچوب «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» که تمام ضوابط، احکام و قواعد حاکم بر ساختار و تشکیلات اداری مجلس بازبینی و اصلاح شود. در رأس این امر، تفکیک امور سیاسی - اداری و تقسیم وظایف ریاست مجلس در راستای افزایش بهره‌وری و کارایی در هر دو بخش؛ همچنین تنقیح و ارتقای کارکردهای «حوزه ریاست» پارلمانی، چراکه این واحد می‌تواند به‌عنوان بازوی ستادی رئیس مجلس، وی را در تمشیت و انتظام امور یاری کند.

● تدوین و بازنگری مستمر در نظام شرح شغل و شاغل تشکیلات اداری مجلس شورای اسلامی با هدف تعالی و بهبود مستمر جایگاه‌های مجلس شورای اسلامی؛ بدین ترتیب که با تقسیم منطقی و متناسب وظایف و با رعایت تجانس و سنخیت وظایف و عدم تکرار و تداخل وظایف و مسئولیت‌ها (به‌خصوص در حوزه وظایف رئیس مجلس، دبیران و ناظران)، اعمال توازن و تناسب بین واحدهای اصلی و تخصصی و واحدهای خدماتی پشتیبانی (امور عمومی)، مورد توجه قرار گیرد.

● تقویت واحد سازمانی متناظر در حوزه طرح و برنامه مجلس شورای اسلامی با هدف پیش‌بینی وظایف معین و مشخص در زمینه خدمات اداری، تشکیلاتی، مالی - بودجه‌ای، سامانه‌ها و روش‌ها و آموزش و ...؛ در قالب‌هایی نظیر «دفتر رصد و پایش» «دفتر مطالعات و مشاوره‌های حقوقی»، «واحد روابط بین‌المللی»، «دفتر امور فرهنگی» و

● توضیح اینکه، تمشیت و تنسيق مسئولیت‌های سازمان، بنا بر وظایفی نظیر تدوین خط‌مشی و ضوابط اداری، اعمال نظارت‌های مدیریتی گسترده و ایجاد هماهنگی، بدون تکیه و تأمل به طرح و برنامه و خدمات مدیریت به‌عنوان عناصر اساسی و مهم مدیریت، امکان‌پذیر نیست. ضمن اینکه، فراهم آوردن موجبات تدوین نظام نظارتی جامع و فراگیر مبتنی بر مجموعه دستورالعمل‌ها و موازین، مستلزم توجه خاص به طرح و برنامه است.

● تدوین سیاست و نقشه راه تشکیلات سازمانی، در راستای ضابطه‌مندی و تمایز وظایف و اختیارات و در نتیجه تقسیم و تخصیص منطقی صلاحیت‌های سیاسی از اداری، بین واحدهای سازمانی و نیز کمیت و کیفیت سطوح سازمانی.



- [1] (2016). “Comparative research paper on parliamentary administration”. Inter-parliamentary Union (IPU).
- [2] David Beetham (2006), Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice (IPU).
- [۳] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱)، «طرح نوین نظام و سازمان اداری مجلس شورای اسلامی (ویرایش نخست)»، دفتر بررسی‌های حقوقی، شماره مسلسل: ۲۱
- [۴] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۵)، «آشنایی با مجلس شورای اسلامی»، دفتر بررسی‌های سیاسی و اجتماعی، شماره مسلسل: ۱۷۳۲
- [۵] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۳)، «طرح نوین نظام و سازمان اداری مجلس شورای اسلامی»، کارگروه تحقیق، معاونت پژوهشی، شماره مسلسل: ۶۴۶۸
- [6] Association of Secretaries General of Parliaments (1993), “The Independence and Neutrality of the Parliamentary Service: Introductory Note prepared by Dale’ Hall wan Zahir Sheikh Abdul Rahman, Secretary of Parliament of Malaysia.” Constitutional and Parliamentary Information.
- [7] DeVrieze, Franklin (2016), Comparative Study of Parliamentary Service Acts. IPU.
- [8] Commonwealth Parliamentary Association, Administration and financing of parliament: A Study Group report. World Bank Institute.
- [9] <https://www.ucm.es/data/cont/docs/862-2014-06-21-PADEMIA-1.pdf>.
- [10] <https://www.agora-parl.org/resources/library/parliamentary-mandate-global-comparative-study>.
- [11] Campbell, Stanley & Jean Laporte (1981), “The staff of the parliamentary assemblies in France,” Legislative Studies Quarterly, Vol. 6, No 4, pp. 521–523.
- [12] France, parliamentary public service law.
- [13] Linn, Susanne and Frank Sobolewski (2015), The German Bundestag – functions and procedures – Organisation and working methods, the legislation of the Federation, Kuerschners Politikkontakte.
- [14] Deutscher Bundestag (2013), Code of Conduct for Members of the German Bundestag-Compiled documentation, Berlin.
- [15] New Zealand (2000), Parliamentary Service Act.
- [16] New Zealand (2014), Annual Report 2013–2014: Parliamentary service.
- [17] South Africa (2009), Financial Management of Parliament and Provincial Legislatures Act.
- [18] Zambia (2005), Standing Orders, National Assembly of Zambia.
- [19] Australia (1999), Parliamentary Service Act, No. 145.



- [20] Canada (1985), Parliament of Canada Act.
- [21] Kenya (1999), Constitution of Kenya (Amendment) Act.
- [22] Kenya (2000), Parliamentary Service Act of Kenya.
- [23] <https://www.scribd.com/document/412945934/Comparative-Study-Between-Parliamentary-and-Presidential-Form-of-Government>.
- [24] https://www.lec-jp.com/h-bunka/item/v1/e/wtr/korea_2.html.
- [25] Republic of Korea (2014), National Assembly Act, Act No. 12677.
- [26] <https://asgp.co/wp-content/uploads/2023/07/CJOZSZTEPVVOCWJVUPPZVWPAPUOF-GF.pdf>.
- [27] <https://www.nars.go.kr/eng/index.do?sgrp=S02>.
- [28] United Kingdom (1824), An Act for better regulating the Office of Clerk of the Parliaments, House of Lords.
- [29] United Kingdom (1978), House of Commons (Administration) Act, last updated in 2015, House of Commons.
- [30] United Kingdom (1992), Parliamentary Corporate Bodies Act 1992, House of Lords.
- [31] United Kingdom (2007), Parliament (Joint Departments) Act, House of Lords.
- [32] Zambia (2016), The Parliamentary Service Act No. 12.

عنوان: موردکاوی تجربیات جهانی در «اداره پارلمانی»؛ پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی



DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21898>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11965.html

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

در این گزارش تجربیات جهانی اداره پارلمان مورد بررسی قرار گرفته و پیشنهادهایی برای نظام حکمرانی و قانونگذاری ارائه شده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رویروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir