



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال اول

شماره ثبت:

۲۱۹

شماره چاپ:

۳۴۲

تاریخ چاپ:

۱۳۸۷/۶/۲۵

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تأسیس کارگروه‌های مشورتی مجلس شورای اسلامی در استانها»

مقدمه توجیهی

در حقوق عمومی معاصر اندیشه قانون‌گذاری مشارکتی موضوع ناآشنایی نیست. قانون‌گذاری از مظاهر اعمال حاکمیت است و اعمال حاکمیت نیز از کار ویژه‌های برجسته دولت به معنای عام آن به شمار می‌رود. بدین خاطر مفهوم قانون‌گذاری مشارکتی را نباید به معنای دخالت بخش خصوصی در تصویب نهایی قوانین دانست. این مفهوم را می‌توان به معنای فراهم ساختن زمینه‌ای برای مشارکت اشخاص خصوصی، احزاب و نهادهای غیردولتی در فرایند طراحی و تدوین مقدماتی قوانین در نظر گرفت. طرح حاضر ظاهراً در راستای تحقق این هدف دنبال می‌شود که در مورد آن نکاتی به استحضار می‌رسد:

ارزیابی طرح

نکات مثبت

نکته مثبت طرح بیشتر به هدف کلی آن در مشارکتی کردن قانون‌گذاری و لزوم توجه قانون‌گذاران به ملاحظات و خواسته‌های محلی که در سطح استان‌ها مطرح می‌شود خلاصه می‌شود که البته طرح ارائه شده در دستیابی به چنین هدفی ناکام به نظر می‌رسد. در مجموع نکات مثبت طرح عبارتند از:

۱. استفاده از نظرات نیروهای خبره،

۲. استفاده از نظرات گروه‌های ذی‌نفوذ در منطقه،

۳. حل مسائل محلی در قالب مسائل ملی.

نکات منفی

۱. اصولاً و با نظر به اصول قانون اساسی و سوگند نمایندگان، نمایندگی وظیفه‌ای ملی است و در تصویب طرح‌ها و لوایح که ناظر به عموم مسائل مملکتی است، مصالح ملی در درجه اول اهمیت قرار دارد. مشاوره محلی و نظرخواهی از صاحب‌نظران در سطح محلی و استانی، سمت و سوی قانون‌گذاری را به سمت ملاحظات محلی و منطقه‌ای سوق می‌دهد که این امر با وظایف اولیه مجلس «ملی» ناسازگار است.

۲. مجلس شورای اسلامی در بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها از نظرات مشورتی صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران بی‌بهره نیست. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۴ با قانون مصوب مجلس شورای اسلامی و با هدف انجام مطالعات به منظور ارائه نظر کارشناسی و مشورتی به نمایندگان، کمیسیون‌ها و هیئت رئیسه تشکیل شد.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۹۳۵۳

تاریخ انتشار:

۱۳۸۷/۹/۹

یکی از وظایف مرکز وفق بند «ب» ماده (۲) قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس «گردآوری و بررسی نظرات محققان و پژوهشگران دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی، دستگاه‌های اجرایی، نهادها، گروه‌ها، انجمن‌های علمی و تخصصی و احزاب سیاسی و افکار عمومی در مورد نیازهای جامعه از نظر قانون‌گذاری» ذکر شده است.

۳. وظایف مقرر برای کارگروه‌ها آن‌گونه که در طرح آمده دقیقاً در خور شأن و وظایف سازمان‌های غیردولتی است. کارکردهای مشورتی مقرر به خوبی می‌تواند در چارچوب سازمان‌های غیردولتی فعال در امور محلی پیاده شود. تشکیل این گروه‌ها با تصویب قانون توسط مجلس هر چند با کارکرد مشورتی زمینه را برای مداخلات احتمالی گروه‌های بیرونی فراهم می‌سازد و این امر با اصل تسریع در روند قانون‌گذاری سازگار نیست.

۴. ماده (۱) طرح به تکرار اهداف معرفی شده در مقدمه توجیهی می‌پردازد. این ماده از دیدگاه قانون‌نگاری فاقد دقت لازم است، زیرا مفاهیم و اصطلاحات به‌کارگرفته شده در آن، به بیان منطقیون، جامع جمیع افراد و مانع دخول اغیار نیست.

به‌عنوان مثال می‌توان به اصطلاح «متخصصین دانشگاهی» اشاره کرد. آیا تمام نیروهای فکری و کارشناسی استان‌ها را می‌توان در زمره متخصصین دانشگاهی دانست؟ افزودن اصطلاحاتی نظیر «مدیران»، «مسئولان» یا «کارشناسان» نیز این مشکل را برطرف نمی‌کند. بنابراین، لازم است از واژه‌های عام‌تری استفاده شود و این اصطلاحات را صرفاً برای ارائه مثال یا ارائه طریق در ماده (۱) جای دهند.

۵. ماده (۲) به تعیین تعداد و نوع کارگروه‌های مشورتی در هر استان می‌پردازد. مطابق این ماده، در هر استان متناسب با تعداد کمیسیون‌های تخصصی مجلس کارگروه‌های مشورتی در هر استان تشکیل خواهد شد. نحوه نگارش این ماده به‌گونه‌ای است که لزوم تشکیل چندین^۱ کارگروه در یک استان را به ذهن متبادر می‌کند. در صورت صحت چنین برداشتی، باید گفت، هم‌اکنون مجلس شورای اسلامی دارای بیش از ۱۴ کمیسیون خاص (تحقیق، تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس، اصل ۹۰)، تخصصی (آموزش و تحقیقات، اجتماعی، اقتصادی، امنیت ملی و سیاست خارجی، انرژی، برنامه و بودجه و محاسبات، بهداشت و درمان، صنایع و معادن، عمران، فرهنگی، قضایی و حقوقی، کشاورزی، آب و منابع طبیعی) و ویژه (مانند کمیسیون اصل ۴۴ قانون اساسی) است. پرسش این است که آیا باید در هر کدام از استان‌ها به همین تعداد کارگروه مشورتی تشکیل داد؟ به نظر می‌رسد، ماده (۲) طرح پیشنهادی چنین مجوزی را صادر می‌کند. در این صورت، نه تنها ایجاد انبوهی این کارگروه‌ها دشوار به نظر می‌رسد، بلکه مدیریت و هدایت آنها نیز عملاً با بن بست‌هایی روبه‌رو خواهد شد. نتیجه آنکه، بازاندیشی درباره تعداد کارگروه‌های قابل تشکیل در هر استان باید ضروری به نظر می‌رسد.

۶. ماده (۳) به تعداد اعضای هر کارگروه اشاره می‌کند. این ماده در حقیقت به تکمیل ماده (۲) می‌پردازد. مطابق این ماده، «تعداد اعضای هر کارگروه مشابه با کمیسیون‌های ذی‌ربط در مجلس شورای اسلامی است». ایرادات وارده بر ماده قبلی بر این ماده نیز وارد است زیرا در حال حاضر مطابق ماده (۲۹) آیین‌نامه داخلی مجلس هر کدام از کمیسیون‌های خاص و تخصصی حداقل نوزده و حداکثر بیست‌وسه نفر عضو دارند. اگر متوسط اعضای هر کمیسیون را ۱۸ نفر در نظر بگیریم و بنا بر تشکیل حدود ۱۴ کمیسیون در هر استان باشد، تعداد اعضای کارگروه‌ها در یک استان بالغ بر ۲۵۲ نفر خواهد شد. حاصل ضرب این رقم در تعداد استان‌های کشور (۳۰ استان) نیز عدد شگفت‌انگیز ۷۵۶۰ است. آیا تشکیل کارگروه‌هایی با این وسعت عملاً ممکن و مفید است؟

۷. ماده (۴) طرح به چگونگی شکل‌گیری بافت عضوی کارگروه‌های مشورتی در استان‌ها پرداخته است. براساس این ماده، پیشنهادی عضو کارگروه‌ها با به قرار زیر است:

الف) نمایندگان استان در کمیسیون ذی‌ربط،

ب) معاون ذی‌ربط استانداری،

۱. «متناسب با کمیسیون‌های تخصصی مجلس».

ج) رؤسای سازمان‌ها و مدیران کل دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های تحت پوشش کمیسیون در مجلس،

د) اساتید دانشگاه‌ها،

ه) کارشناسان تجربی.

صرف‌نظر از وجود ایراد ادبی در نحوه نگارش این ماده (اعضای هر کارگروه متشکل از... است). باید به ایرادهای زیر نیز اشاره کرد:

نخست اینکه، ترکیب عضوی پیش‌بینی شده کاملاً یک ترکیب دولتی (حکومتی) است. یعنی برخلاف عنوان و اهداف اولیه اعلام شده مبنی بر استفاده از توان کارشناسی نخبگان و دانشگاهیان استانی سه رکن نخست (الف، ب و ج) کاملاً به ساختار اداری نظام تعلق دارند و رکن آخر (کارشناسان تجربی) نیز می‌تواند از کارشناسان دستگاه‌های دولتی باشد.

تنها رکنی که می‌توان به استقلال علمی و نظری آنها چشم دوخت، اساتید دانشگاه است که آنها نیز خود از حقوق‌بگیران و مستخدمین دولت هستند. به‌علاوه نامشخص بودن تعداد اساتید دانشگاه‌ها و کارشناسان مستقل می‌تواند آنها را در اقلیت قرار داده و از کارآمدی کارگروه بکاهد. چگونگی انتخاب این گروه عضوی نیز بسیار مهم است که در تحلیل ماده (۵) به آن اشاره می‌شود.

۸. ماده (۵) نحوه انتخاب اساتید دانشگاه‌ها و کارشناسان تجربی را مشخص می‌سازد. مطابق ماده (۵) انتخاب این افراد با اشخاص تابع دولت و پارلمان است. این شیوه انتخاب می‌تواند عملکرد و نحوه فعالیت کارگروه‌ها را با معادلات سیاسی پیوندزده و از استقلال علمی و مشی کارشناسانه آن بکاهد.

بدین‌خاطر، مناسب است تا نحوه چینش اعضا مورد بازاندیشی و بازنگری قرار گیرد. به‌عنوان مثال، بهتر است اساساً انتخاب اساتید دانشگاه را به خود آنها، دانشکده‌ها و دانشگاه‌ها محول کرد. در این صورت علاوه بر برطرف شدن شائبه دولتی بودن این کارگروه‌ها، دانشگاه‌ها نیز به نوعی احساس مداخله و مشارکت در امور قانون‌گذاری و نظارت را به‌دست خواهد آورد.

درباره کارشناسان تجربی نیز می‌توان شبیه مورد فوق عمل کرد، یعنی انتخاب و معرفی آنها به کارگروه‌ها را بر عهده اصناف و تشکل‌های مربوطه و اگذار کرد.

دوره عضویت اساتید و کارشناسان یک سال پیش‌بینی شده است. در مباحث حقوق عمومی گفته می‌شود دوره‌های کوتاه‌مدت، محل استقلال و بی‌طرفی اعضاست، اما، دوره‌های عضویت بلندمدت یا میان‌مدت تزلزل رأی اعضا را به‌صورت نسبی کاهش می‌دهد.

۹. ماده (۸) طرح به پرداخت حق‌الزحمه شرکت در جلسات کارگروه اشاره دارد. این ماده درحالی که محل تأمین این پرداخت‌ها را از محل اعتبارات مجلس تعیین کرده است، اشاره‌ای به کم‌وکیف این پرداخت‌ها نکرده است. این امر می‌تواند رویه‌های گوناگون، متضاد و حتی ناعادلانه‌ای را ایجاد کند.

۱۰. ماده (۹) طرح، اعضای هیئت رئیسه کارگروه‌های مشورتی را مشخص و چگونگی انتخاب آنها را تبیین می‌کند. مطابق ماده (۹)، ریاست عالی هرکدام از کارگروه‌ها با یکی از نمایندگان مجلس است. دیگر اعضای هیئت رئیسه هر کارگروه عبارت‌اند از نایب رئیس و منشی. در صورتی که تعداد نمایندگان عضو کارگروه بیش از یک نفر باشند، انتخاب رئیس و نایب رئیس با رأی اکثریت اعضا خواهد بود.

در اینجا مشخص نیست منظور از رأی اکثریت اعضا چیست. آیا اکثریت اعضای کارگروه مورد نظر است؟ آیا اکثریت اعضای حاضر در جلسه انتخابات هیئت رئیسه مورد نظر است؟ کدام نوع از رأی اکثریت - بنیاد^۱ ملاک انتخاب است؟ اکثریت نسبی^۲؟ اکثریت مطلق^۳؟ یا اکثریت خاص^۴؟ در صورتی که حد نصاب لازم به‌دست نیامد، چه چاره‌ای اندیشیده شده است؟

1. Majoritaire/ Majority

2. La Majorité Relative/ The Relative Majority

3. La Majorité Absolue/ The Absolute Majority

4. La Majorité Spécifique/ The Specific Majority

افزون بر این، در ماده نهم طرح، دوره ریاست هیئت رئیسه کارگروه‌ها به تبعیت از دوره ریاست هیئت رئیسه یکساله پیش‌بینی شده است. این دوره، بسیار کوتاه به نظر می‌رسد و با ماهیت ثبات‌طلب فعالیت پژوهشی و کارشناسی سازگار نیست.

۱۱. ماده (۱۰) طرح به بیان مأموریت‌ها و وظایف کارگروه‌های مشورتی می‌پردازد. بر مبنای این ماده، «موضوعات مورد بررسی در کارگروه‌های مشورتی، طرح‌ها و لوایحی است که در دستور کار کمیسیون‌های تخصصی مجلس قرار گرفته و همچنین مسائل و موضوعات مربوطه در استان‌هاست».

پرسش این است که آیا مطابق صراحت ماده (۱۰) پیشنهادی، کارگروه‌ها تنها صلاحیت بررسی طرح‌ها و لوایح مطروحه در کمیسیون‌های تخصصی مجلس را دارند؟ در این صورت با چه استدلالی این کارگروه‌ها را از رسیدگی و مشورت‌دهی احتمالی درباره موضوعات مطرح در کمیسیون‌های خاص و ویژه محروم شده‌اند؟

۱۲. یکی از وظایف این کارگروه‌ها، طرح مسائل و موضوعات مربوطه در استان‌ها (ماده (۱۰)) خوانده شده است. در این صورت اعضای شوراها نیز قاعداً باید در ترکیب اعضا جایی داشته باشند.

۱۳. ساختار مقرر برای این کارگروه‌ها بیشتر شبیه مجالس مشورتی است. تشکیل جلسات منظم و انتخاب هیئت رئیسه متشکل از رئیس، نایب رئیس و منشی و نحوه اخذ تصمیم به شکل رأی‌دهی اکثریتی چندان شباهتی به یک نهاد مشورتی ندارد.

۱۴. تشکیل کارگروه‌ها به تعداد کمیسیون‌ها به هر استان (ماده (۲)) هزینه سرسام‌آوری را می‌طلبد. البته مقرر شده دبیرخانه و جلسات کارگروه‌ها به صورت توافقی در ادارات و دستگاه‌های کل تابعه اعضا تشکیل شود (ماده (۶)) که قاعداً با توجه به ترکیب کارگروه‌ها باید نهادهای دولتی باشند. گذشته از اینکه تأسیس کارگروه‌های مشورتی مجلس در ادارات تابع دولت اصولاً پذیرفته نیست، باید پرسید در صورت عدم حصول توافق برای برگزاری این نشست‌ها، تکلیف چیست؟ آیا نهادها و ادارات دولتی را می‌توان مکلف به تشکیل یا حضور در این جلسات کرد؟

۱۵. ماده (۱۲) طرح به چگونگی بهره‌برداری از تولیدات مشورتی و علمی یا به اصطلاح خروجی کار - گروه‌های مشورتی می‌پردازد. بر این اساس، مصوبات کار - گروه‌های مشورتی استان‌ها در اختیار کمیسیون‌های تخصصی مجلس قرار گرفته تا به هنگام بررسی طرح‌ها و لوایح مورد استفاده اعضا قرار گیرد.

هدف از تقدیم تقسیم مصوبات کار - گروه‌های مشورتی متعدد به کمیسیون‌های تخصصی مجلس چیست؟ آیا این کمیسیون‌ها فرصت مطالعه و بهره‌برداری از حجم عظیم مصوبات ارسالی را خواهد داشت؟ آیا ارسال مصوبات کار - گروه‌های مشورتی به مرکز پژوهش‌های مجلس برای به سامان درآوردن انبوه مشورت‌ها و دیدگاه‌های مطروح شده توسط این کار - گروه‌ها شایسته‌تر نیست؟

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

نظر به مطالب بالا به نظر می‌رسد تأسیس کارگروه‌های مشورتی در استان‌ها برای ارائه مشاوره به مجلس شورای اسلامی با ساختار و کارکردی مبهم، گذشته از تداخل وظایف با نهادهای دیگری چون مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، روند تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در تنها نهاد قانون‌گذاری ملی یعنی مجلس شورای اسلامی را کند و دشوار می‌سازد و مضافاً اینکه زمینه را برای مداخلات بیرونی در روند تصمیم‌گیری‌ها فراهم می‌سازد. در این راستا توصیه می‌شود این طرح در قالب فعال‌تر نمودن عملکرد و افزایش اختیارات و حیطه عمل شورای عالی استان‌ها ارائه شود تا ضمن استفاده از ظرفیت‌های موجود قانونی مشکل تداخل و کندی روند قانون‌گذاری و پیامدهای منفی دیگر ایجاد نشود.

