

شماره چاپ: ۷۱۷

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۵۱

تاریخ چاپ:

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تشکیل کمیسیون ویژه تحول، تعالی و

آینده‌نگری مجلس شورای اسلامی»

کد موضوعی: ۲۳۰

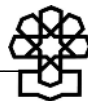
شماره مسلسل: ۱۳۳۶۲

آذرماه ۱۳۹۲

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	ارزیابی طرح پیشنهادی
۴.....	۱. ساختار مناسب برای انجام وظایف مورد نظر
۶.....	۲. وظایف و اعضای کمیسیون پیشنهادی
۷.....	۳. استفاده از ظرفیت کلیه نهادهای علمی و اجرایی کشور
۸.....	۴. وجود نهادهای موازی در ساختار قوه مقننه
۹.....	۵. از منظر حقوقی
۱۴.....	نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد
۱۹.....	پیوست - ساختار کمیسیون‌های مجالس قانونگذاری در چند کشور منتخب
۳۰.....	منابع و مآخذ



اظهارنظر کارشناسی درباره:  
«طرح تشکیل کمیسیون ویژه تحول، تعالی و آینده‌نگری  
مجلس شورای اسلامی»

چکیده

مجلس شورای اسلامی، به‌عنوان نهادی مشروعیت‌آفرین، کارکرد خاصی در حوزه قانونگذاری و پیگیری روند قانونی اجرای فرآیندها، ساختارها، نهادها، عملکردها و کلیه امور کشور دارد. این نهاد باید بتواند به نقش کارآمدساز خود در جهت رفع مشکلات کشور به‌درستی عمل کند. موضوعی که هدف اصلی ارائه «طرح تشکیل کمیسیون ویژه تحول، تعالی و آینده‌نگری مجلس شورای اسلامی» نیز به‌شمار می‌رود.

طرح مذکور اگرچه از حیث اهداف و دغدغه‌های نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی نسبت به تحول و برنامه‌ریزی در راستای توانمندسازی مجلس شورای اسلامی در جهت رفع مشکلات و معضلات کشور، شایسته تقدیر است، اما از ابعاد مختلف ایراداتی به آن وارد است که نیازمند دقت بیشتری است.

در این گزارش ضمن ارزیابی طرح، چنین نتیجه‌گیری شده است که سازوکار پیشنهادی در این طرح مبنی بر ایجاد «کمیسیون تحول، تعالی و آینده‌نگری» به‌عنوان

اتاق فکر در ساختار مجلس شورای اسلامی و محول نمودن وظیفه تهیه طرح‌های تحول، تعالی و آینده‌نگری مجلس به آن حاوی اشکالات متعددی است که مشکلاتی را در اجرا به همراه خواهد داشت. در نهایت از آنجایی که توانمندسازی و بهبود کارآمدی بیشتر مجلس شورای اسلامی از اهداف مهمی است که مدنظر طراحان محترم طرح نیز قرار داشته، پیشنهاد جایگزین در راستای تحقق اهداف مذکور ارائه شده است.

## مقدمه

مجالس قانونگذاری بنابه اصل تفکیک قوا، وظایف و کارکردهای مهم تقنینی و سیاستگذاری را برعهده دارند و لذا چنین ترکیبی در قوانین اساسی کشورها به اشکال گوناگون مورد توجه و شناسایی قرار گرفته‌اند. در شرایط فعلی لازمه حل و فصل و مدیریت مسائل مختلفی که دولت‌ها با آن درگیرند سرعت، فوریت، توانایی علمی و تخصصی فراوان مدیران عالی و سیاستمداران است و از همه مهمتر وجود جمعی از نمایندگان مردم در هیئت پارلمانی است تا درخواست‌ها، نیازها و مقتضیات اجتماعی را با درایت و توانایی‌های خود در قالب مصوبات قانونی درآورده و نظام اجتماعی را با تغییرات به وجود آمده منطبق سازد. لکن فرآیندهای کند سیاسی و پارلمانی و ساختارها و تشکیلات نامناسب داخلی مجالس قانونگذاری، قادر به پاسخگویی نسبت به چنان درخواست‌ها و نیازهای اجتماعی و مردمی نیستند.

قوه مقننه در جوامع مختلف نقش مؤثر و مهمی در ایجاد دمکراسی پایدار ایفا



می‌کند و یکی از ضروری‌ترین پایه‌های دموکراسی به‌شمار می‌رود. جوامع دموکراتیک نیاز به مکانی دارند تا نمایندگان اجتماعات مختلف با گردهم آمدن در آن ارتباط و پیوندی نزدیک با توده مردم داشته باشند. همچنین این نهادها باید توانایی تصویب قوانین خوب و قابل اجرا را داشته باشند تا مشارکت مردم را در امور سرعت بخشند. کارکردهای قوه مقننه با توجه به ساختار نظام سیاسی، نظام انتخابات و نظام حزبی در هر کشوری متفاوت است. در برخی کشورها ساختار قوه مقننه ماهیتی کارکردی، غیرکارکردی، نظارتی یا ... دارد. به‌طور عام قوه مقننه بر قوه مجریه نظارت دارد و این نظارت به شیوه‌های مختلف و با کارکردهای متفاوت اعمال می‌گردد.

طرح تشکیل کمیسیون ویژه تحول، تعالی و آینده‌نگری مجلس شورای اسلامی که با هدف ارتقای کارآمدی مجلس شورای اسلامی در دستور کار قرار گرفته است ساختار فعلی مجلس شورای اسلامی را فاقد کمیسیونی می‌داند که نقش اتاق فکر و برنامه‌ریزی را در مجلس ایفا نماید و این کمیسیون فرآیندی است که به کمک آن مجلس شورای اسلامی خواهد توانست به‌صورت هدفمند و ساختاری به‌عنوان یک اتاق فکر به تهیه طرح‌هایی در رابطه با تحول و برنامه‌ریزی در راستای توانمندسازی مجلس شورای اسلامی در جهت رفع مشکلات و معضلات بپردازد. براساس این طرح نهاد جدیدی در مجلس شورای اسلامی شکل خواهد گرفت که وظیفه اصلی آن ارائه طرح‌هایی در رابطه با کارآمدی بیشتر مجلس شورای اسلامی به‌منظور رفع مشکلات اساسی کشور است.

## ارزیابی طرح پیشنهادی

محتوای اصلی طرح پیشنهادی از آن جهت که تمام مسئولیت مجلس را صرفاً رتق وفتق امور جاری قانونگذاری و نظارت نمی‌داند و علاوه بر آن لزوم آینده‌نگری و توانمندی مجلس را در چشم‌اندازی وسیع‌تر و طولانی‌مدت‌تر مورد توجه قرار می‌دهد حائز اهمیت فراوان است. بازنگری در کارنامه سی و چندساله مجلس به منظور کشف نقاط ضعف و قوت آن، تعیین اهداف مشخص و طراحی راهبردهای نیل به آنها در مهلت زمانی معین و پیش‌بینی امکانات و سازوکارهای اجرایی راهبردها اقداماتی است که ضرورت آنها هم‌اکنون به شدت احساس می‌شود. از آنجا که طرح پیشنهادی در راستای همین منظور تهیه گردیده، لذا در ضرورت و سودمندی آن جای تردید وجود ندارد، اما آنچه در اینجا قابل تأمل به نظر می‌رسد شیوه پیشنهادی طرح برای نیل به مقصود می‌باشد. به طوری که ملاحظه می‌کنیم این شیوه ایجاد کمیسیونی مرکب از نمایندگان وقت مجلس با یکسری وظایف جاری و مستمر در این زمینه می‌باشد. این شیوه اشکالاتی دارد که به اهم آنها اشاره می‌شود:

### ۱. ساختار مناسب برای انجام وظایف مورد نظر

مجلس شورای اسلامی وظیفه بررسی و قانونگذاری پیرامون موضوعات کلان کشور را برعهده دارد که این وظیفه در قالب کمیسیون‌های تخصصی تحقق می‌یابد. درحالی که موضوع تحول، تعالی و آینده‌نگری در انجام وظایف مجلس با موضوعاتی که در سایر کمیسیون‌ها محل بحث و بررسی هستند از نظر ماهیت و سطح تحلیل و بررسی



بسیار متفاوت است. بر این اساس در نظر گرفتن یک کمیسیون مجزا جهت پرداختن به موضوع تحول و تعالی مجلس در شرایطی که هریک از کمیسیون‌های تخصصی باید در کنار رسیدگی به طرح‌ها و لوایح ارجاعی، تحول و تعالی مجلس را در حوزه تخصصی مربوط به خود پیگیری نمایند، بسیار جای تأمل دارد. لذا چنانچه بنا باشد این موضوعات در قالب کمیسیون تخصصی مجلس مورد بررسی قرار گیرد با ساختار و وظایف سایر کمیسیون‌های تخصصی که هریک عهده‌دار بررسی و اظهارنظر پیرامون یکی از موضوعات کلان کشور هستند تناسب ندارد. به بیان دیگر هریک از کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی برای انجام امور جاری نمایندگی از جمله قانونگذاری و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی تشکیل شده است. در عین حال این دو وظیفه جزو وظایف ذاتی و اصلی نمایندگان مجلس شورای اسلامی تلقی می‌شود که در ساختاری تخصصی تحت عنوان کمیسیون به انجام می‌رسد. وظایفی که برای کمیسیون تحول، تعالی و آینده‌نگری تعریف شده است خارج از دو وظیفه فوق است و در واقع این طرح وظایف جدیدی را برای گروهی از نمایندگان تعیین می‌کند، وظایفی که به نظر می‌رسد بایستی در ساختاری غیر از کمیسیون تخصصی به انجام رسد. ساختار مناسب برای وظایف تحول و آینده‌نگری مجلس بایستی ساختاری دائمی باشد تا با تغییرات دوره‌ای مجلس، دستخوش تغییر و تحولات مدیریتی و سیاسی قرار نگیرد.

بررسی ساختار مجالس قانونگذاری در کشورهای مختلف نیز نشان می‌دهد در اکثر کشورها بهبود کارآمدی مجلس و موضوع تحول و تعالی در نحوه انجام وظایف

توسط قوه قانونگذاری در قالب یک کمیسیون تخصصی پیگیری نمی‌شود. این امر از آنجا ناشی می‌شود که ساختار اکثر کمیسیون‌های مجالس قانونگذاری براساس موضوعاتی که در سطح کلان دغدغه‌های اصلی کشور محسوب می‌شوند، طراحی شده است و از این حیث بین کمیسیون‌های مختلف تناسب وجود دارد. در نتیجه به نظر می‌رسد موضوع تحول و تعالی نظام قانونگذاری نه در قالب یک کمیسیون تخصصی، بلکه در ساختاری مجزا از کمیسیون‌های مجالس مورد توجه قرار دارند.<sup>۱</sup>

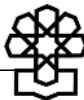
## ۲. وظایف و اعضای کمیسیون پیشنهادی

در صورتی که اعضای کمیسیون مورد نظر براساس سنجه‌های ملی، واجد شرایط لازم برای خدمت در کمیسیون یا به عبارتی بهترین گزینه‌های ممکن نباشند، پروژه مورد بحث به مجموعه‌ای از فعالیت‌های جاری و مستمر تبدیل خواهد شد که نتایج مورد انتظار از آن حاصل نمی‌شود. همچنین از آنجایی که ماهیت وظایف پیش‌بینی شده برای کمیسیون مذکور با سایر کمیسیون‌های تخصصی متفاوت است، شرایط لازم جهت عضویت نمایندگان در این کمیسیون بسیار پیچیده بوده و همین امر در بسیاری از موارد سبب می‌شود تا پیگیری پروژه‌های تحول و آینده‌نگری که ماهیتاً کل وظایف حوزه قانونگذاری و نظارتی مجلس را شامل می‌شوند با محدودیت مواجه شود.

در عین حال تشکیل کمیسیونی مانند سایر کمیسیون‌های مجلس برای انجام این

---

۱. ساختار کمیسیون‌های مجالس قانونگذاری در چند کشور منتخب در پیوست گزارش آمده است.



مقوله مهم علاوه بر اینکه موجب عدم استفاده از همه ظرفیت‌های ملی است انجام آن را تابع سازوکارها و تشریفات عادی و سنتی می‌نماید که با الزامات و ویژگی‌های چنین تلاشی مغایرت دارد. این هدف باید فوق‌العاده تلقی و برای تحقق آن تلاش‌ها و سازوکارهای فوق‌العاده طراحی شود. همچنین به دلیل تغییرات اجتناب‌ناپذیر نمایندگان در هر دوره مجلس، هم‌افزایی اطلاعات و تجربیات که جزء جدا نشدنی این مهم است صورت نخواهد پذیرفت.

### ۳. استفاده از ظرفیت کلیه نهادهای علمی و اجرایی کشور

در بند «۸» شرح وظایف کمیسیون تحول بیان شده است که اعضای کمیسیون متشکل از ۱۵ نفر از نمایندگان «با توان بالا در عرصه‌های مختلف» خواهند بود. طبیعتاً برنامه‌ریزی در هر حوزه و عرصه نیازمند تخصص و دانش در همان حوزه است و این امر سبب می‌شود که در این کمیسیون عملاً به نمایندگانی نیاز باشد که در تمامی حوزه‌ها و موضوعات مورد نظر مجلس در راستای تحول و تعالی تسلط داشته باشند. به بیان دیگر دو وظیفه قانونگذاری و نظارت مجلس در حوزه‌های مختلف مطرح می‌شود و همانطور که پیش‌تر نیز ذکر شد اساس شکل‌گیری کمیسیون‌های مجلس نیز حوزه‌های کلان و اصلی کشور است که سیاستگذاری‌های کلان توسط مجلس در آن حوزه‌ها انجام می‌شود. حال چنانچه بحث تحول، تعالی و آینده‌نگری را در انجام وظایف قانونگذاری و نظارتی مجلس مدنظر قرار دهیم، به تناسب تنوع حوزه‌های قانونگذاری و نظارتی، تحول، تعالی و آینده‌نگری مجلس نیز

در حوزه مختلفی مطرح می‌شوند، لذا عضویت صرفاً نمایندگان مجلس در این کمیسیون سبب می‌شود عملاً امکان بهره‌برداری از قابلیت‌ها و توانمندی‌های کارشناسان و افراد دانشگاهی که خارج از ساختار مجلس در زمینه تحول و تعالی وظایف مجلس در حوزه‌های مورد نظر صاحب‌نظر هستند، وجود نداشته باشد. بر این اساس نمی‌توان افرادی را یافت که در حوزه‌های مختلف صاحب دانش و تخصص باشند. این امر نیز نشان می‌دهد که تحقق اهداف فوق در ساختار کمیسیون امکان‌پذیر نیست و بایستی ساختاری متناسب را برای انجام این وظایف در نظر گرفت. مضافاً آنکه محدود نمودن پروژه توانمندسازی و آینده‌نگری مجلس که پروژه‌ای ملی و کشوری است به کارکرد اعضای یک کمیسیون مجلس به‌عنوان وظیفه‌ای جاری بسیار ناکارآمد به نظر می‌رسد. در این خصوص دو قوه مجریه و قضائیه و سایر ارکان حاکمیت (به‌عنوان مثال مجمع تشخیص مصلحت و شورای نگهبان) در نظام جمهوری اسلامی ایران به‌لحاظ پیوند و ارتباط وظایفشان با قوه مقننه، محافل دانشگاهی و تحقیقاتی، سازمان‌های مردمی، اشخاص صاحب‌نظر و مجرب به‌دلیل دارا بودن توانایی‌های عملی و تجربی قادر به ارائه افکار و پیشنهادهایی هستند که یقیناً می‌تواند مجلس را در نیل به اهداف طرح پیشنهادی بهتر یاری نماید.

#### ۴. وجود نهادهای موازی در ساختار قوه مقننه

طبق ماده (۱) قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۴، این مرکز با هدف «فراهم آوردن زمینه‌های لازم در جهت کارشناسی هرچه



بهرتر قوانین، پشتیبانی علمی و پژوهشی متناسب با وظایف مجلس شورای اسلامی و بهره‌برداری از اطلاعات و تحقیقات کارآمد در امر قانونگذاری» ایجاد شده است، لذا پس از کمیسیون‌های تخصصی، مرکز پژوهش‌های مجلس نقش اتاق فکر مجلس را دارد. به‌نظر می‌رسد طراحان طرح نیز این واقعیت را قبول داشته‌اند که در دلایل توجیهی طرح اضافه کرده‌اند، «نمایندگان مجلس در کمیسیون‌های تخصصی عضویت داشته و به‌دلیل مشغله زیاد فرصت برنامه‌ریزی جهت کارآمد شدن مجلس را ندارند». در این خصوص نیز می‌بایست خاطرنشان کرد اولاً بجای مبارزه با معلول باید با علت مبارزه نمود و لذا بهتر است از مشغله‌های غیرضرور نمایندگان کاسته شود تا نمایندگان عضو کمیسیون‌های تخصصی فرصت کافی را داشته باشند تا به وظیفه اصلی خود که فکر کردن، قانونگذاری یا نظارت کردن می‌باشد بپردازند. ثانیاً در صورت پذیرش لزوم پشتیبانی نمایندگان توسط یک نهاد تخصصی که نقش اتاق فکر را داشته باشد، به‌نظر می‌رسد این نهاد (مرکز پژوهش‌های مجلس) پیش‌تر ایجاد شده است و ایجاد یک نهاد جدید به معنای نفی فلسفه وجودی مرکز پژوهش‌های مجلس است.

## ۵. از منظر حقوقی

۵-۱. این طرح در مورد نحوه اداره مجلس می‌باشد، بر این اساس، تشکیل کمیسیون ویژه، ماهیت آیین‌نامه‌ای دارد که براساس اصل شخصیت و پنجم قانون اساسی نیاز به رأی دوسوم نمایندگان مجلس دارد. در صورتی که این طرح بدون رعایت تشریفات

رأی‌گیری با دوسوم به تصویب برسد شورای نگهبان آن را مغایر اصل شصت و پنجم قانون اساسی اعلام خواهد کرد.

۲-۵. براساس اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی، طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان در مجلس قابل طرح است، لذا مشخص نیست که آیا تشکیل کمیسیون ویژه موضوع این طرح، به معنای تعیین طریق ارائه طرح‌های نمایندگان است (که به صراحت در بندهای «۱»، «۲» و «۷» شرح وظایف آمده است) یا اینکه هریک مجرای خاصی برای ارائه طرح به مجلس می‌باشند. اگر منظور طراحان طرح از بند «۱» طرح، تعیین طریق برای ارائه کلیه طرح‌های قانونی از طریق بررسی در این کمیسیون و بدون رعایت تشریفات اصل هفتاد و چهارم باشد این امر مغایر اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی است. در صورت اصرار به تصویب طرح، اصلاحات مندرج در بندهای «۲-۵» تا «۹-۵» بایستی اعمال شود. برای رفع این ایراد پیشنهاد می‌شود عبارت «با رعایت اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی» پس از عبارت «ارائه طرح» در بند «۱» و پس از عبارت «طرح‌های پیشنهادی» در بند «۲» و پس از عبارت «طرح‌هایی را» در بند «۷» اضافه شود، مگر اینکه تصریح شود تصمیمات این کمیسیون با اتفاق آرا (رأی موافق حداقل ۱۵ عضو کمیسیون) انجام می‌شود. البته اگر طرحی با رعایت اصل هفتاد و چهارم و امضای حداقل ۱۵ نماینده به این کمیسیون رسیده باشد دیگر نیازی به تصویب آن با اتفاق آرا در این کمیسیون جهت در دستور کار قرار گرفتن ندارد.



۳-۵. مشخص نیست که منظور از عبارت «طرح‌های پیشنهادی» در بند «۲»، تنها طرح‌های پیشنهادی موضوع بند «۱» می‌باشد یا اینکه عام بوده و شامل کلیه طرح‌های پیشنهادی می‌شود، لذا از این حیث ابهام دارد. با توجه به اینکه طبق ماده (۷۲) آیین‌نامه داخلی مجلس، نمایندگان حق شرکت و اظهارنظر در کلیه کمیسیون‌های تخصصی مجلس را دارند، می‌بایست عبارت «طرح‌های پیشنهادی» در این بند صرفاً ناظر به طرح‌های پیشنهادی موضوع بند «۱» باشد که البته این امر نیز در ماده (۷۲) آیین‌نامه داخلی مجلس مورد تصریح قرار گرفته است و نیازی به تکرار آن نیست، لذا حذف این بند پیشنهاد می‌شود.

۴-۵. براساس ماده «۱» قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۴، این مرکز با هدف «فراهم آوردن زمینه‌های لازم در جهت کارشناسی هرچه بهتر قوانین، پشتیبانی علمی و پژوهشی متناسب با وظایف مجلس شورای اسلامی و بهره‌برداری از اطلاعات و تحقیقات کارآمد در امر قانونگذاری» ایجاد شده است که این اهداف با هدف تشکیل این کمیسیون ویژه همپوشانی دارد، لذا بند «۳» شرح وظایف این کمیسیون مبنی بر ارتباط تنگاتنگ مرکز پژوهش‌ها با این کمیسیون برطرف‌کننده ایراد تداخل وظایفی این دو نهاد نمی‌باشد. اولاً، به اشتباه در آخر این بند (بند «۳» طرح)، عبارت «با این مرکز» آمده است که باید به «با این کمیسیون» تغییر یابد. ثانیاً، مفهوم و حدود ارتباط تنگاتنگ مرکز پژوهش‌ها و این کمیسیون مشخص نیست، به‌خصوص اینکه درخصوص اختلاف‌نظر کارشناسی این دو با یکدیگر تعیین تکلیف نشده است.

۵-۵. پیشنهاد تبیین و تدوین شرح وظایف مجلس توسط این کمیسیون به مجلس موضوع بند «۴» طرح، اگر منجر به بررسی در صحن شود، می‌بایست در قالب طرح قانونی موضوع اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی در صحن مطرح شود لذا باید به امضای حداقل ۱۵ نماینده برسد، لذا اطلاق بند «۵» مغایر اصل مزبور است مگر اینکه ارائه طرح توسط کمیسیون به اتفاق آرا (یعنی حداقل موافقت و امضا ۱۵ نماینده) صورت پذیرد.

۵-۶. در بند «۵» طرح، موضوع نظرات سایر کمیسیون‌ها مغفول مانده است و مشخص نیست که کمیسیون ویژه نظر دیگر کمیسیون‌ها را در خصوص چه امری اخذ نموده و پس از بررسی به صحن مجلس تقدیم می‌کند.

۵-۷. در خصوص بند «۶» طرح، اولاً عبارت «برنامه‌های بالادستی توسعه» ابهام دارد و مشخص نیست که منظور قوانین برنامه توسعه است یا سیاست‌های کلی نظام یا...؟ همچنین مشخص نیست که نقشه راهبردی مجلس که توسط این کمیسیون تهیه می‌شود آیا به تصویب مجلس نیز می‌رسد یا خیر؟ به نظر می‌رسد می‌بایست این نقشه به عنوان طرح قانونی با شرایط مقرر در اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی به مجلس پیشنهاد شود و به تصویب برسد والا نمی‌توان برای آن اعتبار حقوقی تصور نمود.

ثانیاً باید توجه داشت که سند راهبردی نهاد قانونگذاری، منطقیماً باید از اعتباری بالاتر از مصوبات آن نهاد برخوردار باشد تا اینکه بتواند بر نظام قانونگذاری کشور حاکم باشد. با این توضیح که چنانچه سند راهبردی نهادی که خود فی‌حد ذاته موجد



حق و تکلیف برای آحاد جامعه است و می‌تواند در عموم مسائل اقدام به وضع قاعده نماید توسط خود آن نهاد تدوین شود، در هر زمان بیم آن می‌رود که با قاعده‌گذاری مجدد در حیطة مفاد سند مذکور، امکان تغییر جهت کلی در مسیر راهبرد مزبور فراهم آمده و در حقیقت غرض از وضع چنین سندی را نقض نموده و صرفاً به امری نمادین و تشریفاتی بدل شود.

به نظر می‌رسد این مهم باید از طریق اسناد بالادستی نظیر سیاست‌های کلی نظام صورت پذیرد تا از اعتبار فراقانونی برخوردار بوده و ضمانت اجرایی مناسبی در پی داشته باشد.

۸-۵. طبق ماده (۴۴) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کمیسیون ویژه در مسائل مهم و استثنایی که برای کشور پیش می‌آید تشکیل می‌شود حال آنکه موضوع «ایجاد اطاق فکر برای مجلس» امری استثنایی نبوده و از استمرار و ثبات برخوردار است، لذا هدف از تشکیل کمیسیون ویژه مورد نظر این طرح با ماده مزبور تعارض دارد، لذا پیشنهاد می‌شود در صورت لزوم کمیسیون به صورت تخصصی و دائمی شکل بگیرد، ضمناً از این جهت نیز تصویب این طرح به دلیل مغایرت با آیین‌نامه داخلی مجلس، طبق اصل شصت و پنجم قانون اساسی، نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد.

۹-۵. در خصوص بند «۸» طرح، همانطور که بیان شد، با توجه به هدف تشکیل این کمیسیون باید به دلیل ماهیت دائمی آن در قالب کمیسیون تخصصی تشکیل شود. طبق ماده (۴۴) آیین‌نامه داخلی مجلس، اعضای کمیسیون‌های ویژه ۱۵ نفر است که

در جلسه علنی با رأی مخفی و اکثریت نسبی انتخاب می‌شوند، لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «با رأی مخفی و اکثریت نسبی» به این بند اضافه شود و مهمتر اینکه مشخص نیست که آیا شرط «با توان برنامه‌ریزی بالا در عرصه‌های مختلف» مندرج در این بند، نیاز به احراز دارد یا خیر؟ اگر نیاز به احراز دارد چه مرجعی آن را احراز می‌نماید؟ مجلس یا هیئت رئیسه یا ...؟ با توجه به ماهیت آیین‌نامه‌ای داشتن این موضوع باید این امر با رأی دوسوم نمایندگان تعیین تکلیف شود.

### نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد

بروکراسی و نظام اداری و اجرایی در هر نهاد یا قوه‌ای، یک سیستم و نظام چندوجهی است که تشکیلات و سازمان کار آن تنها یک جزء از آن است. تغییر و تحولات ساختاری همواره به‌عنوان یک راه‌حل اساسی مورد توجه بوده و سایر عناصر کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند. مشکل سازمان‌های اداری کشور بیش از آنکه ناشی از نقص ساختاری باشد، می‌تواند حاصل سبک رهبری، روش‌های مدیریتی مدیران دستگاه‌های اجرایی، نامشخص بودن یا ابهام در اهداف و راهبردها، فناوری‌ها و شیوه‌های ناکارآمد انجام امور، ضعف مدیریت منابع، فرهنگ سازمانی و نظایر اینها باشد که اصلاح آنها کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد.

نهادهای قدرت، همواره ساختار خود را تغییر می‌دهند تا به اولویت‌های جدید در یک جامعه دستخوش تغییر پاسخ دهند یا مدیریت ساختارهای موجود را بهبود بخشند. بازاندیشی در تشکیلات کلان مجلس شورای اسلامی و در نتیجه بهبود سطح



و کیفیت قانونگذاری و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی نیز امری ضروری و تابع همین قاعده است، اما باید توجه داشت الزاماً این امر از طریق ایجاد ساختار جدید در پارلمان قابل تحقق نیست. ازسوی دیگر ساختارها ابزاری هستند برای انجام وظایف و مأموریت‌ها که بایستی برای انجام هر وظیفه و مأموریت ساختار متناسب را طراحی کرد.

طرح «تشکیل کمیسیون ویژه تحول، تعالی و آینده‌نگری مجلس شورای اسلامی» از این حیث که مباحثی چون تحول و برنامه‌ریزی و توانمندسازی مجلس شورای اسلامی را هدف قرار داده، حائز اهمیت فراوان است، اما به‌نظر می‌رسد ساختار کمیسیون‌های تخصصی، مناسب انجام چنین وظایف و تحقق چنین اهدافی نیست و اصولاً کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی برای انجام مباحث فوق که به زعم طراحان طرح قرار است به‌عنوان یک اطاق فکر مجلس شورای اسلامی عمل کند، طراحی نشده است.

از سال ۱۳۷۲ تاکنون مرکز پژوهش‌ها به‌عنوان اتاق فکر مجلس شورای اسلامی فعالیت می‌کند. براساس ماده (۳) قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌ها مصوب ۱۳۷۴/۹/۱۹ مجلس شورای اسلامی، ارکان مرکز عبارتند از: هیئت‌امنا،<sup>۱</sup> رئیس مرکز و شورای پژوهشی. در ماده (۶) این قانون در بند «و» و «ز»، وظایف هیئت‌امنا به‌شرح ذیل تدوین شده است:

و) تدوین سیاست‌های مربوط به اولویت‌های تحقیقاتی، مطالعاتی و پژوهشی.

---

۱. براساس ماده (۵) اساسنامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، هیئت‌امنا از رئیس مجلس به‌عنوان رئیس هیئت‌امنا، اعضای هیئت رئیسه مجلس و رئیس مرکز به‌عنوان دبیر هیئت‌امنا تشکیل می‌شود.

ز) تعیین اولویت‌ها و ضرورت‌های پژوهشی مورد نیاز قانونگذاری و نمایندگان مجلس شورای اسلامی.

وظایف فوق در کنار ترکیب هیئت امنای مرکز و ترکیب شورای پژوهشی مرکز که پنج نفر از شخصیت‌های علمی، تخصصی و کارشناسی مجلس از بین نمایندگان داوطلب به انتخاب هیئت امنای مرکز برای مدت چهار سال با حکم ریاست مجلس شورای اسلامی به عضویت این شورا در می‌آیند، عملاً می‌تواند نظر طراحان طرح را با پیش‌بینی ساختار مناسب در مرکز برای انجام وظایف مورد نظر تأمین کند.

بر این اساس شورایی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایجاد می‌گردد که ترکیب اعضای آن، وظایف و سازوکار انجام کار آن به شرح ذیل خواهد بود:

## ۱. ترکیب شورای تحول و تعالی مجلس شورای اسلامی

الف) پنج نفر از نمایندگان عضو شورای پژوهشی مرکز به عنوان اعضای ثابت کمیسیون<sup>۱</sup>.

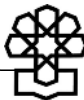
ب) شش نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی که دارای تخصص در حوزه‌های

۱. براساس ماده (۷) قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شورای پژوهشی مرکز شامل ترکیب زیر است:

الف) رئیس مرکز که ریاست شورا را برعهده خواهد داشت. رئیس یا رؤسای کمیسیون‌های مجلس حسب موضوع مورد بحث در جلسات شورا به تشخیص و دعوت ریاست مرکز.

ج) پنج نفر از پژوهشگران که حداقل سه نفر تمام‌وقت از رشته‌های مختلف تخصصی که دارای حداقل مرتبه استادیاری با پنج سال سابقه باشند با معرفی رئیس مرکز و تصویب هیئت امنا به مدت چهار سال با حکم ریاست مجلس.

د) پنج نفر از شخصیت‌های علمی، تخصصی و کارشناسی مجلس از بین نمایندگان داوطلب به انتخاب هیئت امنای مرکز و به مدت چهار سال با حکم ریاست مجلس.



مرتبط هستند به انتخاب هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی به عنوان اعضای غیرثابت.

(ج) رئیس یا قائم مقام مرکز به عنوان عضو ثابت.

(د) سه نفر از پژوهشگران که حداقل دارای مرتبه استادیاری با حداقل ۵ سال سابقه کار باشند به انتخاب رئیس مرکز و به عنوان اعضای غیرثابت.

## ۲. وظایف شورا

(الف) بررسی و تأیید طرح‌های پژوهشی مربوط به مباحث تحول، تعالی و آینده‌نگری مجلس شورای اسلامی.

(ب) نظارت بر کیفیت و حسن اجرای طرح‌های پژوهشی.

(ج) تهیه پیش‌نویس طرح‌های مربوط به مباحث تحول و تعالی مجلس شورای اسلامی.

(د) ارائه راهکارهای تحول و تعالی، توانمندسازی و کارآمدی مجلس شورای اسلامی.

(هـ) ارتباط و تعامل با هیئت رئیسه، کمیسیون‌های تخصصی، دانشگاه‌ها و مؤسسات عالی آموزشی و پژوهشی و پارلمان‌های سایر کشورها.

## ۳. سازوکار انجام کار

هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی اولویت‌های مورد نیاز مجلس شورای اسلامی را به شورای تحول و تعالی محول می‌کند. شورا نیز پس از تعیین اعضای غیرثابت که با حکم هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی (نمایندگان غیرثابت) و ریاست مرکز

پژوهشگران) انجام می‌شود، پس از تصویب پروژه مطالعاتی بر فرآیند انجام کار نظارت و وظیفه نهایی‌سازی طرح یا مطالعه را برعهده خواهند داشت. انجام پروژه‌ها با تشخیص شورا توسط معاونت‌های پژوهشی مرکز یا از طریق برون‌سپاری به اشخاص حقیقی و حقوقی دارای صلاحیت علمی و تخصصی صورت می‌پذیرد.

#### ۴. دبیرخانه

شورای تحول و تعالی دارای دبیرخانه‌ای در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی خواهد بود که دبیر آن که دارای حداقل مرتبه مربی با ۵ سال سابقه باشد با حکم رئیس مرکز منصوب می‌شود.

**پیوست - ساختار کمیسیون‌های مجالس قانونگذاری در چند کشور منتخب****• کمیسیون‌های پارلمان انگلستان**

کمیسیون‌های مجلس عوام		
این کمیسیون متشکل از اعضای مجلس عوام است که در خود مجلس گردهم می‌آیند	کمیسیون متشکل از کل مجلس عوام	
کمیسیون‌های دائمی لوایح عمومی	کمیسیون‌های دائمی	
کمیسیون‌های بررسی قانونگذاری		
سه کمیسیون بررسی اسناد اتحادیه اروپا		
سه کمیسیون عالی و کمیسیون مسائل ناحیه‌ای		
کمیسیون رسانه‌ها	کمیسیون‌های داخلی	کمیته‌های منتخب (تحقیق) و کمیته‌های مشترک
کمیسیون ارتباطات		
کمیسیون مدرنیزه کردن مجلس عوام		
کمیسیون مصونیت‌ها و امتیازات پارلمانی		
کمیسیون رویه		
کمیسیون نظامنامه		
کمیسیون مقررات‌زدایی و اصلاح قوانین		
کمیسیون تحقیقات اروپایی		
کمیسیون مشترک اسناد قانونی		

کمیسیون مشترک تسهیل مالیات		
کمیسیون لوایح تلفیقی		
کمیسیون حساب‌های عمومی	کمیسیون‌های غیروزارتی دیگر	
کمیسیون اداره عمومی		
کمیسیون بازرسی محیط زیست		
کمیسیون مشترک حقوق بشر		
کمیسیون گزینش یا تخصص نیروی انسانی		
کمیته‌های تحقیق		
کمیسیون‌های امور جاری	کمیسیون‌های دیگر	
کمیسیون‌های برنامه‌ریزی		
کمیسیون لوایح خصوصی		
کمیسیون مذهبی		
کمیسیون‌های غیررسمی		
		کمیسیون‌های مجلس اعیان



• کمیسیون‌های پارلمان فرانسه

کمیسیون‌های دائمی
کمیسیون امور فرهنگی، خانوادگی و اجتماعی
کمیسیون امور خارجه
کمیسیون دفاع ملی و نیروهای مسلح
کمیسیون مالی، اقتصاد عمومی و برنامه‌ریزی
کمیسیون ویژه
دلگاسیون‌ها (نمایندگی‌ها)
دلگاسیون اتحادیه اروپا
دفتر پارلمانی ارزیابی انتخاب‌های علمی و تکنولوژیک
دفتر پارلمانی ارزیابی قانونگذاری
دلگاسیون مسائل جمعیت‌شناختی
دلگاسیون برنامه‌ریزی
دلگاسیون توسعه پایدار مناطق
دلگاسیون حقوق زنان

• کمیسیون‌های پارلمان ایالات متحده آمریکا

کمیسیون‌های مجلس نمایندگان		
کمیسیون خدمات تسلیحاتی	کمیسیون تخصیص	کمیسیون کشاورزی
کمیسیون انرژی و تجارت	کمیسیون آموزش و اشتغال نیروی انسانی	کمیسیون بودجه
کمیسیون اداری مجلس	کمیسیون اصلاحات حکومتی	کمیسیون خدمات مالی
کمیسیون علوم	کمیسیون قضایی	کمیسیون ارتباطات بین‌الملل
کمیسیون استانداردهای رفتار اداری	کمیسیون مشاغل تجاری کوچک و متوسط	کمیسیون منابع طبیعی
کمیسیون تشکیلات و روش‌ها	کمیسیون نظامیان و افسران بازنشسته	کمیسیون حمل‌ونقل و مسائل ساختاری مجلس
		کمیسیون قوانین

• کمیسیون‌های پارلمان آلمان

کمیسیون‌های مجلس فدرال	
کمیسیون بودجه	کمیسیون‌های تحقیق
کمیسیون صحت انتخابات	کمیسیون فدرال برای امور اتحادیه اروپایی
کمیسیون دادخواست‌ها	کمیسیون امور خارجی و دفاعی



• کمیسیون‌های پارلمان جمهوری عربی مصر

کمیسیون‌های مجلس قانونگذاری		
کمیسیون مسائل اقتصادی	کمیسیون برنامه و بودجه	کمیسیون قانون اساسی و قانونگذاری
کمیسیون دفاع و امنیت ملی	کمیسیون مسائل کشورهای عربی	کمیسیون روابط خارجی
کمیسیون صنعت و انرژی	کمیسیون نیروی کار	کمیسیون پیشنهادات و شکایات
کمیسیون مسائل دینی، اجتماعی و اوقاف	کمیسیون آموزش و تحقیقات علمی	کمیسیون کشاورزی و آبیاری
کمیسیون حمل و نقل	کمیسیون بهداشت و محیط زیست	کمیسیون فرهنگی، توریسم و ارتباطات
کمیسیون جوانان	کمیسیون واحدهای محلی و سازمان‌های محلی	کمیسیون عمران، مسکن و اماکن عمومی

• کمیسیون‌های پارلمان ترکیه

کمیسیون‌های دائمی	
کمیسیون قضایی	کمیسیون قانون اساسی
کمیسیون امور داخلی	کمیسیون دفاع ملی
کمیسیون آموزش ملی، فرهنگ، جوانان و ورزش	کمیسیون امور خارجی
کمیسیون محیط	کمیسیون امور عمومی، بازسازی، حمل و نقل و توریسم
کمیسیون کشاورزی، جنگلداری و امور	کمیسیون سلامت، خانواده، کار و امور

اجتماعی	روستایی
کمیسیون صنعت، تجارت، انرژی، منابع طبیعی، اطلاعات و فناوری	کمیسیون دادخواست‌ها
کمیسیون برنامه و بودجه	کمیسیون مؤسسات اقتصادی دولتی
کمیسیون برابری حقوق بشر	کمیسیون فرصت‌های برابر زنان و مردان
کمیسیون هماهنگی با اتحادیه اروپا	
<b>کمیسیون‌های موارد خاص (موقت)</b>	
کمیسیون تحقیق پارلمانی	کمیسیون رسیدگی پارلمانی

• کمیسیون‌های پارلمان مالزی

<b>پارلمان مالزی</b>	
کمیسیون انتخابات	
کمیسیون حساب‌های عمومی	
کمیسیون دستورات جاری	
کمیسیون مجلس	
کمیسیون امتیازات	
کمیسیون منتخب در زمینه اصلاحات انتخاباتی	
کمیسیون منتخب پیرامون پروژه کارخانه مواد پیشرفته لایناز	

• کمیسیون‌های پارلمان کره جنوبی

<b>کمیسیون‌های دائمی</b>	
کمیسیون اداره مجلس	
کمیسیون قانونگذاری و قضاوت	



کمیسیون‌های دائمی
کمیسیون سیاست‌های ملی
کمیسیون استراتژی و مالی
کمیسیون علم، فناوری اطلاعات و ارتباطات، برنامه‌ریزی آینده و ارتباطات
کمیسیون آموزش، فرهنگ، ورزش و توریسم
کمیسیون امور خارجی و وحدت
کمیسیون دفاع ملی
کمیسیون امنیت و اداره امور عمومی
کمیسیون کشاورزی، غذا، امور روستایی، اقیانوس و شیلات
کمیسیون تجارت، صنعت و انرژی
کمیسیون سلامت و رفاه
کمیسیون محیط و نیروی کار
کمیسیون زمین، زیرساخت‌ها و حمل‌ونقل
کمیسیون آگاهی
کمیسیون برابری و خانواده
کمیسیون‌های خاص
کمیسیون موارد خاص دائمی
کمیسیون موارد خاص غیردائمی

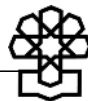
• کمیسیون‌های مجلس سنای ایتالیا

کمیسیون‌های دائمی
کمیسیون قانون اساسی، نظارت بر هیئت وزیران، امور داخلی، سازمان‌های دولتی و امور عمومی
کمیسیون قضاوت
کمیسیون امور خارجی و مهاجرت

<b>کمیسیون‌های دائمی</b>
کمیسیون دفاع
کمیسیون برنامه‌ریزی اقتصادی و بودجه
کمیسیون امور مالی و خزانه‌داری
کمیسیون آموزش، امور فرهنگی، تحقیقات علمی، سرگرمی و ورزش
کمیسیون امور عمومی، ارتباطات
کمیسیون امور کشاورزی و تولید غذا
کمیسیون صنعت، تجارت و توریسم
کمیسیون کار، امنیت اجتماعی
کمیسیون سلامت
کمیسیون محیط، دارایی‌های محیطی و سرزمین
کمیسیون سیاست‌های اتحادیه اروپا
<b>کمیسیون‌های منتخب</b>
کمیسیون انتخابات و مصونیت پارلمانی
کمیسیون قوانین و مجلس سنا

• کمیسیون‌های مجلس چین

<b>کنگره ملی جمهوری خلق چین</b>
کمیسیون دائمی
کمیسیون‌های خاص
کمیسیون کشاورزی و امور روستایی
کمیسیون حفاظت از محیط و حفظ منابع طبیعی
کمیسیون امور چینی‌های برون‌مرزی
کمیسیون امور خارجی

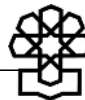


<b>کنگره ملی جمهوری خلق چین</b>
کمیسیون آموزش، علم، فرهنگ و سلامت عمومی
کمیسیون امور داخلی و قضایی
کمیسیون امور حقوقی
کمیسیون امور قومی
کمیسیون امور مالی و اقتصادی

• کمیسیون‌های مجلس کانادا

<b>کمیسیون‌های مجلس سنا</b>
کمیسیون امور مردم بومی
کمیسیون کشاورزی و جنگلداری
کمیسیون ضد تروریسم (خاص)
کمیسیون بانکداری، تجارت و بازرگانی
کمیسیون انرژی، محیط و منابع طبیعی
کمیسیون شیلات و اقیانوس‌ها
کمیسیون امور خارجی و تجارت بین‌المللی
کمیسیون حقوق بشر
کمیسیون اقتصاد داخلی، بودجه و امور اداری
کمیسیون امور حقوقی و قانون اساسی
کمیسیون مالیه ملی
کمیسیون دفاع و امنیت ملی
کمیسیون زبان‌های اداری
کمیسیون قوانین، رویه‌ها و حقوق پارلمان
کمیسیون انتخابات

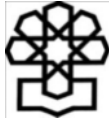
کمیسیون امور اجتماعی، علم و فناوری
کمیسیون حمل‌ونقل و ارتباطات
کمیسیون‌های مشترک
کمیسیون کتابخانه مجلس (مشترک)
کمیسیون بررسی قوانین (مشترک)
کمیسیون‌های مجلس نمایندگان
کمیسیون امور سکنه اولیه و توسعه شمالی
کمیسیون دسترسی به اطلاعات، امور خصوصی و اخلاقی
کمیسیون کشاورزی و غذاهای کشاورزی
کمیسیون پیشینه کانادایی
کمیسیون امور شهروندی و مهاجرت
کمیسیون محیط و توسعه پایدار
کمیسیون امور مالی
کمیسیون شیلات و اقیانوس‌ها
کمیسیون امور خارجی و توسعه بین‌الملل
کمیسیون عملیات و پیش‌بینی‌های حکومت
کمیسیون سلامت
کمیسیون توسعه منابع انسانی، مهارت‌ها و امور اجتماعی و وضعیت افراد معلول
کمیسیون صنعت، علم و فناوری
کمیسیون تجارت بین‌الملل
کمیسیون عدالت و حقوق بشر
کمیسیون روابط
کمیسیون دفاع ملی
کمیسیون منابع طبیعی



کمیسیون زبان اداری
کمیسیون رویه‌ها و امور خانگی
کمیسیون حساب‌های عمومی
کمیسیون سلامت عمومی و امنیت ملی
کمیسیون خاص در زمینه همکاری‌ها
کمیسیون خشونت علیه زنان بومی
کمیسیون وضعیت زنان
کمیسیون حمل‌ونقل، زیرساخت‌ها و ارتباطات
کمیسیون امور سربازان قدیمی

## منابع و مآخذ

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۹.
۲. زارعی، محمدحسین. مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۳. قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۴.
4. <http://www.parliament.uk/>
5. <http://www.parlement.fr/index.html>
6. <http://www.house.gov/>
7. <http://global.tbmm.gov.tr/index.php/EN/yd/>
8. <http://www.parlimen.gov.my/index.php?lang=en>
9. <http://www.korea.na.go.kr/index.jsp>
10. <http://www.senato.it/3801>
11. <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/news/>
12. <http://www.sen.parl.gc.ca/home-e.htm>



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۳۶۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل کمیسیون ویژه تحول، تعالی و آینده‌نگری مجلس شورای اسلامی»

نام دفاتر: مطالعات برنامه و بودجه، مطالعات حقوقی (گروه مدیریت و تشکیلات) تهیه و تدوین‌کنندگان: محمدرضا مالکی، مریم طهرانی

مدیر مطالعه: مهدی مرتضوی

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس

همکاران: اکبر شکوهی (دفتر برنامه و بودجه)، حامد ناظمی، محمد برزگر خسروی (دفتر حقوقی)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. کمیسیون

۲. تحول و تعالی

۳. آینده‌نگری

۴. مجلس شورای اسلامی

۵. مرکز پژوهش‌ها

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۲/۶/۳۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۲/۹/۱۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۹/۱۹