

ساختارشناسی مجلس شورای اسلامی (۱)
سیر تطور گروه‌های دوستی پارلمانی
از دوره سوم تا نهم مجلس شورای اسلامی

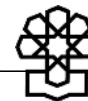
معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی
دفتر: مطالعات سیاسی

کد موضوعی: ۲۶۰
شماره مسلسل: ۱۳۴۸۹
بهمن‌ماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	گفتار اول - سیر تطور گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی
۸	گفتار دوم - راهکارهای افزایش کارآیی گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی
۱۳	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۴	منابع و مأخذ

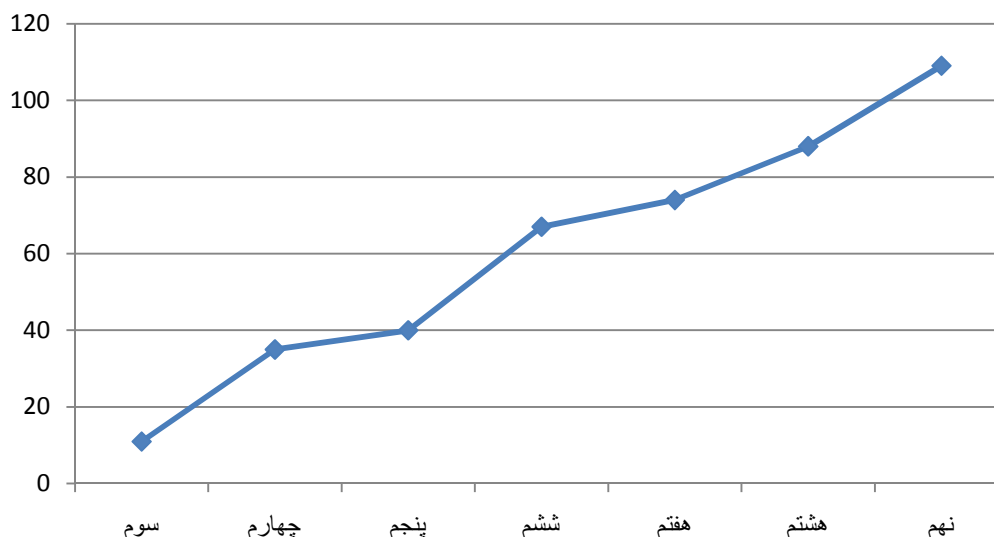


ساختارشناسی مجلس شورای اسلامی (۱) سیر تطور گروه‌های دوستی پارلمانی از دوره سوم تا نهم مجلس شورای اسلامی

چکیده

روند افزایشی و رشد کمی و کیفی گروه‌های دوستی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران بیانگر این واقعیت است که مجلس شورای اسلامی بخشی از تحرکات دیپلماسی پارلمانی خود را از طریق ساماندهی و جهت‌دهی به گروه‌های دوستی دنبال می‌کند و پیش‌بینی می‌شود با توجه به تقویت جایگاه مجالس قانونگذاری در روابط بین‌الملل، نقش‌آفرینی گروه‌های دوستی در روابط منطقه‌ای و بین‌المللی افزایش یابد. تعداد گروه‌های دوستی مجلس نهم ۱۰۹ گروه است که برخی از آنها غیرفعالند. بیشترین افزایش گروه‌های دوستی نیز در مجلس ششم به‌وجود آمد. روند افزایشی تعداد گروه‌های دوستی پارلمانی از دوره سوم تا نهم مجلس شورای اسلامی را می‌توان به صورت نمودار ۱ نشان داد.

نمودار ۱. روند رشد گروه‌های دوستی پارلمانی از دوره سوم تا چهارم مجلس شورای اسلامی



به‌منظور تقویت جایگاه گروه‌های دوستی در راهبرد دیپلماسی پارلمانی مجلس شورای اسلامی توصیه می‌شود قانونگذاران تدابیر و راهکارهای زیر را مورد توجه قرار دهند:

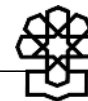
۱. تبیین دقیق حیطه وظایف و رسالت گروه‌های دوستی پارلمانی.

۲. تدوین اساسنامه گروه‌های دوستی پارلمانی منطبق با اولویت‌های سیاست خارجی ایران ۱۴۰۴.
۳. بازنگری در شرح وظایف دبیران گروه‌های دوستی.
۴. بهره‌گیری از تجربیات نمایندگان ادوار گذشته و حضور غیررسمی آنان در برخی گروه‌ها.
۵. هدفمندسازی بخشی از تحرکات گروه‌های دوستی به سمت کاهش مشکلات اقتصادی و جذب سرمایه‌گذاری خارجی.
۶. توجه به سوابق اجرایی رؤسا و دبیران گروه‌های دوستی.
۷. عضویت نمایندگان شهرهای استان‌های مرزی در گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی با کشورهای همجوار.
۸. پررنگ شدن نقش کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی در روند چیدمان گروه‌های دوستی.
۹. برقرارسازی توازن و تناسب بین رشد کمی و کیفی گروه‌های دوستی.
۱۰. انتشار عملکرد سالیانه گروه‌های دوستی با هدف تقویت نظارت پارلمانی بر عملکرد واحدهای تابعه خود.
۱۱. ترسیم نقشه راه دیپلماسی پارلمانی در دوره چهارساله مجلس با هدف ارتقای نگاه راهبردی به گروه‌های دوستی.
۱۲. ایجاد سازوکاری برای همسوسازی تحرکات وزارت امور خارجه و گروه‌های دوستی.
۱۳. ضابطه‌مند شدن فعالیت این گروه‌ها در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
۱۴. توجه به دو قاعده سنخیت جغرافیایی و فرهنگی در ترکیب‌بندی گروه‌های دوستی.

مقدمه

در جهان امروز با توجه به گستردگی و پیچیدگی‌های مناسبات سیاسی لازم است یک کشور از تمامی ظرفیت‌های خود برای بیان دیدگاه‌ها و تأمین حداکثری اولویت‌های منافع ملی‌اش استفاده کند. یکی از ظرفیت‌های مغفول دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران، گروه‌های دوستی به حساب می‌آیند که فاصله زیادی تا رسیدن به وضعیت آرمانی دارند.

مطالعه تطبیقی کشورهای دارای نظام پارلمانی پیشرفته نیز نشان از این واقعیت دارد که جایگاه گروه‌های دوستی در مجالس قانونگذاری این کشورها به صورت قاعده‌مندی تقویت شده است و بخش قابل توجهی از تحرکات دیپلماسی پارلمانی این کشورها از طریق نظام‌مند کردن فعالیت این گروه‌ها دنبال می‌شود.



ماهیت غیررسمی گروه‌های دوستی پارلمانی، قدرت مانور دیپلماتیک نمایندگان در حوزه سیاست خارجی را افزایش می‌دهد، زیرا برخی محدودیت‌های فراروی وزارت امور خارجه، برای آنان وجود ندارد. به همین دلیل در پارلمان اکثر کشورها، قانونگذارانی را برای مدیریت این گروه‌ها انتخاب می‌کنند که از دانش، تجربه و ابتکارات فردی لازم برای ارتقای روابط بین‌المجالسی با سایر کشورها برخوردار باشند. از طرفی «قاعده مجاورت جغرافیایی» نیز در چپش این گروه‌ها لحاظ می‌شود، به طوری که کشورهای هر گروه از مجاورت سرزمینی و قرابت فرهنگی برخوردارند. در این گزارش ضمن بررسی روند افزایشی گروه‌های دوستی از دوره سوم تا نهم مجلس شورای اسلامی، راهکارهایی برای ارتقای کارآیی این گروه‌ها پیشنهاد می‌شوند:

گفتار اول - سیر تطور گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی

موضوع تشکیل گروه‌های دوستی پارلمانی در دور دوم مجلس شورای اسلامی مطرح شد. در این دوره مجالس قانونگذاری برخی کشورهای نزدیک به جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد تشکیل گروه دوستی پارلمانی به مجلس شورای اسلامی را ارائه کردند که به دلایل شناخت کم قانونگذاران از کارکرد این گروه‌ها، مشکلات ناشی از جنگ تحمیلی و کمبود امکانات اجرایی؛ تشکیل این گروه‌ها محقق نشد. بنابراین بررسی روند افزایشی گروه‌های دوستی را باید از مجلس سوم آغاز کرد.

● دوره سوم مجلس شورای اسلامی

با پایان یافتن جنگ تحمیلی و تأکید ریاست وقت قوه مقننه، موضوع تشکیل گروه‌های دوستی پارلمانی در آغاز دوره سوم در دستور کار قرار گرفت و نهایتاً در تاریخ ۱۲ مهرماه ۱۳۶۸ آیین‌نامه تشکیل گروه‌های دوستی پارلمانی به تصویب رسید. متعاقب آن، اولین گروه دوستی در سال ۱۳۶۸ با پارلمان کشور مسلمان و همسایه ایران، پاکستان تشکیل شد. مجلس سوم در این دوره با کشورهای مورد اشاره در جدول ۱ گروه‌های دوستی پارلمانی را تشکیل داد.

جدول ۱. گروه‌های دوستی پارلمانی در سومین دوره مجلس شورای اسلامی

پاکستان	چین	آلمان	کره شمالی	ژاپن	الجزایر
اتریش	فرانسه	یونان	ترکیه	لیبی	

● دوره چهارم مجلس شورای اسلامی

دوره چهارم مجلس شورای اسلامی با رشد کمی و کیفی گروه‌های دوستی پارلمانی همراه بود، به طوری که ۳۵ گروه دوستی تشکیل شدند و اکثر آنها از مجالسی بودند که روابط خارجی مناسبی با جمهوری اسلامی ایران داشتند. در مجلس چهارم گروه دوستی با پارلمان الجزایر که پیشتر در مجلس وجود داشت، تشکیل نشد ولی با پارلمان ۲۵ کشور دیگر، گروه دوستی تشکیل داده شد که اسامی آنها در جدول ۲ آورده شده‌اند.

جدول ۲. کشورهای که در دوره مجلس چهارم به گروه‌های دوستی اضافه شدند

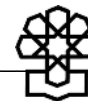
جمهوری آذربایجان	اردن	اسپانیا	استرالیا	اندونزی
ایتالیا	ایرلند	برزیل	تاجیکستان	رومانی
سريلانكا	سودان	سوریه	سوئد	کانادا
کره جنوبی	کوبا	کویت	گرجستان	لبنان
مالزی	مجارستان	مکزیک	ونزوئلا	هند

کشورهایی که در دوره مجلس سوم یعنی زمان تأسیس اولین گروه دوستی پارلمانی مورد توجه قرار گرفتند در دو گروه قرار داشتند. دسته اول آنهایی که در مقطع زمانی جنگ تحمیلی، روابط مناسبی با ایران داشتند و گروه دوم کشورهایی که اساساً روابط دیرینه و مناسبات اقتصادی زیادی با ایران برقرار کرده بودند. از کشورهای گروه اول می‌توان به کره شمالی، چین، الجزایر، پاکستان و لیبی و از گروه دوم می‌توان به پارلمان کشورهای آلمان، فرانسه، ترکیه و ژاپن اشاره کرد. ولی در دوره مجلس چهارم، دو دسته دیگر از کشورها نیز به این دو گروه افزوده شدند. کشورهای همسایه ایران و خاورمیانه همانند (جمهوری آذربایجان، تاجیکستان، سودان، کویت، گرجستان، کویت و لبنان) و نیز برخی کشورهای اروپایی مانند مجارستان، یونان، رومانی، اسپانیا و ایتالیا.

● دوره پنجم مجلس شورای اسلامی

طی دوره‌های پنجم الی نهم مجلس شورای اسلامی تعداد این گروه‌ها به روند افزایشی خود ادامه داد. علاوه بر این، نمایندگان در بیش از یک گروه نیز عضویت یافتند. گرچه این امر خلاف ماده (۵) اساسنامه پیشنهادی گروه‌های دوستی پارلمانی است اما از سوی دیگر بیانگر اقبال خوب این گروه‌ها در میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی است.

در ماده (۵) اساسنامه تصریح شده است تشکیل گروه‌های دوستی در هر دوره مختص همان



دوره خواهد بود و عموم نمایندگان فقط می‌توانند به عضویت یک گروه درآیند.

در دوره پنجم مجلس تعداد گروه‌های دوستی از ۳۵ کشور به ۴۰ کشور افزایش یافت. از طرفی با برخی کشورها که در دوره قبل، گروه دوستی تشکیل داده بودیم، در مجلس پنجم این گروه‌ها شکل نگرفتند که اسپانیا، اندونزی، برزیل، تاجیکستان، سوئد، ونزوئلا، هند، مکزیک و آلمان را شامل می‌شوند. در مجلس پنجم با ۱۴ کشور دیگر نیز گروه دوستی پارلمانی تشکیل شد که اسامی آنها در جدول ۳ آورده شده است.

جدول ۳. کشورهای که در دوره مجلس پنجم به گروه‌های دوستی اضافه شدند

ارمنستان	آفریقای جنوبی	بلغارستان	تانزانیا	تایلند	روسیه	روسیه سفید	قبرس
کلمبیا	لهستان	مغرب	ویتنام	یمن	لتونی	استونی	لیتوانی

لازم به یادآوری است در دوره مجلس پنجم و ششم، سه کشور لتونی، استونی و لیتوانی دارای یک پارلمان بودند.

● دوره ششم مجلس شورای اسلامی

نقطه عطف افزایش جهشی تعداد گروه‌های دوستی پارلمانی در دوره ششم کلید خورد. در این دوره همچنین بر تعداد اعضای هر گروه افزوده شد. به همین علت ریاست دو یا چند گروه بر عهده یک نفر قرار گرفت. در مجلس ششم تعداد گروه‌های دوستی از ۴۰ به ۶۷ کشور افزایش یافت.

در این دوره تلاش شد از حداکثر ظرفیت دیپلماسی پارلمانی برای گسترش گروه‌های دوستی استفاده شود. همچنین استفاده از نمایندگان زن در مقام ریاست گروه قوت بیشتری یافت و از نمایندگان اقلیت‌های دینی نیز در برخی گروه‌ها به‌عنوان مسئول استفاده شد که از مصادیق آن می‌توان به انتخاب آقای لون داویدیان به‌عنوان سؤال گروه دوستی ایران و ارمنستان اشاره کرد.

در عین حال افرادی که سابقه دیپلماتیک داشتند نیز عهده‌دار ریاست گروه شدند و به نظر می‌رسد فعالیت این دوره به طور مشهودی افزایش یافت. برای مثال می‌توان به انتخاب علاءالدین بروجردی به‌عنوان رئیس گروه دوستی ایران با چین، لیتوانی، لتونی و استونی اشاره کرد. حسن قشقاوی هم به‌عنوان رئیس گروه دوستی با پارلمان مکزیک برگزیده شد. در این دوره همچنین افرادی با سوابق رسانه‌ای به‌عنوان رئیس گروه‌های دوستی برگزیده شدند، برای مثال می‌توان به انتخاب «احمد بورقانی» به‌عنوان رئیس گروه دوستی ایران با ایتالیا و تاجیکستان اشاره کرد.

در دوره ششم فعالیت نمایندگان زن مجلس شورای اسلامی نیز برای حضور در گروه‌های دوستی افزایش یافت، به طوری که الهه کولایی به‌عنوان رئیس گروه دوستی مجلس شورای اسلامی

با روسیه، فنلاند و لیبی انتخاب شد.

با توجه به تعداد اعضای هر گروه (تقریباً ۱۰ الی ۱۱ نفر)، تعداد گروه‌ها (۶۷ گروه) و تعداد نمایندگان مجلس ششم (۲۷۰ نماینده)، افزایش تعداد گروه‌های دوستی پارلمانی و حضور یک قانونگذار در چند گروه دوستی پارلمانی، طبیعی به نظر می‌رسید که از مصادیق آن می‌توان به انتخاب «سیدحسین هاشمی» به‌عنوان رئیس گروه دوستی ایران - بلاروس و ایران - کره جنوبی اشاره کرد. محمدباقر نوبخت، علیرضا محجوب و علی هاشمی نیز برخی دیگر از قانونگذاران مجلس ششم بودند که ریاست بیش از یک گروه دوستی پارلمانی را بر عهده داشتند.

با پنج کشور آفریقای جنوبی، پاکستان، تانزانیا، کانادا و کلمبیا که در دوره قبل گروه دوستی وجود داشت، در مجلس ششم گروه دوستی شکل نگرفت.

آلمان، برزیل، الجزایر، اندونزی، ونزوئلا، مکزیک و هند نیز از کشورهایی بودند که پیشتر گروه دوستی با آنها منحل شده بود ولی در مجلس ششم مجدداً گروه دوستی با آنها شکل گرفت.

با وجود رشد قابل توجه تعداد گروه‌های دوستی پارلمانی مجلس ششم، اما به دلیل نداشتن اساسنامه و آیین‌نامه اجرایی مناسب، این گروه‌ها از یک نظام اداری و حقوقی منسجم برخوردار نبودند. عدم تجانس در انتخاب برخی گروه‌ها نیز مشهود بود. برای مثال اکبر اعلمی همزمان ریاست گروه دوستی جمهوری اسلامی ایران با سریلانکا و انگلیس را بر عهده داشت.

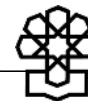
● دوره هفتم مجلس شورای اسلامی

مهمترین گام مثبت مجلس هفتم، تدوین و تصویب آیین‌نامه اجرایی گروه‌های دوستی پارلمانی در این دوره است که البته در مقام مقایسه با اساسنامه پیشنهادی در دوره مجلس نهم دارای کاستی‌های بسیاری است. با این حال تدوین آیین‌نامه مذکور نقطه عطفی برای نظام‌مند کردن فعالیت گروه‌های دوستی پارلمانی محسوب می‌شود.

در دوره مجلس هفتم با چهار کشور ایرلند، مغولستان، مکزیک و سنگال گروه دوستی شکل نگرفت و با دو کشور پاکستان و کلمبیا گروه دوستی مجدداً تشکیل شد. در این دوره تعداد گروه‌های دوستی از ۶۷ به ۷۴ کشور افزایش یافت. پاکستان و کلمبیا که در دوره‌های قبل حذف شده بودند در این دوره مجدداً به گروه دوستی مجلس هفتم اضافه شدند. به عبارتی ۹ گروه دوستی پارلمانی برای اولین بار در مجلس هفتم شکل گرفتند که اسامی آنها در جدول ۴ آورده شده‌اند.

جدول ۴. کشورهای که در دوره مجلس هفتم به گروه‌های دوستی اضافه شدند

آرژانتین	بولیوی	مونتنگرو	صربستان	عراق	فیلیپین	قزاقستان	کامبوج	کنیا
----------	--------	----------	---------	------	---------	----------	--------	------



● دوره هشتم مجلس شورای اسلامی

روند افزایشی تعداد گروه‌های دوستی پارلمانی در مجلس هشتم نیز تداوم یافت. گسترش این گروه‌ها طی مجلس سوم تا هفتم باعث شد توجه قانونگذاران مجلس هشتم به سمت ایجاد و ساماندهی گروه‌های ترکیبی متمایل شود و در هر ترکیب سه یا چهار کشور قرار گرفتند. در همین راستا ۲۶ ترکیب در مجلس هشتم شکل گرفتند. قانونگذاران در این دوره به قرابت جغرافیایی و همگن بودن فرهنگی در ترکیب‌بندی گروه‌ها بیشتر توجه کردند، هرچند در برخی گروه‌ها این قاعده رعایت نشد. در دوره مجلس هشتم تعداد گروه‌های دوستی از ۷۴ به ۸۸ افزایش یافت. با کشورهای سنگال، بلژیک، سوئد و مکزیک مجدداً گروه دوستی تشکیل شد و برای اولین بار با کشورهای ترکمنستان، کنگو، اکوادور، افغانستان، نیجر، گامبیا، اتیوپی، سیرالئون، بنگلادش، موریتانی، جیبوتی و بوسنی و هرزگوین گروه دوستی تشکیل دادیم.

● دوره نهم مجلس شورای اسلامی

روند افزایشی گروه دوستی پارلمانی در مجلس نهم نیز تداوم یافت و تعداد آنها از ۸۸ به ۱۰۹ کشور رسید که در ۲۹ ترکیب قرار گرفتند. یکی از گام‌های مثبت مجلس نهم برای تحرک بیشتر گروه‌های دوستی پارلمانی، انجام برخی اصلاحات در اساسنامه تهیه شده در دوره مجلس هفتم بود. تغییر در ساختار گروه‌ها، تقویت نقش دبیر گروه، افزایش اهداف و محورهای فعالیت این گروه‌ها، نقش‌آفرینی بیشتر هیئت رئیسه مجلس، پرننگ‌تر شدن جایگاه کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و تقویت نقش اداره کل بین‌الملل مجلس در عملکرد گروه‌ها از مواردی بودند که در اصلاحیه اساسنامه گروه‌های دوستی پارلمانی مجلس نهم به آنها توجه شده است. در مجلس نهم با احتساب ۲۹۰ قانونگذار و تعداد ۱۰۹ گروه دوستی در ترکیب گروه‌ها، تعداد بیشتری از کشورها در ۲۹ ترکیب گروه‌های دوستی گنجانده شدند. در مجلس نهم ترکیب‌هایی شامل میانگین ۴ الی ۵ گروه و در برخی مواقع حتی ۹ گروه ایجاد شده‌اند. البته برخی گروه‌ها همانند (گروه‌های دوستی ایران و لبنان، کویت، امارات و اردن) به‌صورت مجموعه‌های تک‌گروهی درآمده‌اند که به نظر می‌رسد دلیل این امر اهمیت فراوان این کشورها برای مجلس شورای اسلامی بوده است.

نکته قابل تأمل این است که ریاست گروه دوستی ایران و لبنان از دوره چهارم که تشکیل شد به دلیل اهمیت بالای آن در مختصات سیاسی - دفاعی جمهوری اسلامی ایران همواره با رئیس مجلس شورای اسلامی بوده است، به‌طوری‌که در مجلس نهم هم مسئولیت این گروه با دکتر علی لاریجانی است.

جایگاه قانونگذاران زن نیز در گروه‌های دوستی پارلمانی مجلس نهم با تغییرات زیر همراه شد:

- بسیاری از نمایندگان زن به صورت انفرادی در گروه‌ها حضور دارند.
- تمامی نمایندگان زن در این دوره در گروه‌های دوستی عضویت دارند.
- هیچ نماینده زنی به ریاست هیچ یک از گروه‌های دوستی برگزیده نشده است.

گفتار دوم - راهکارهای افزایش کارآیی گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی

مهمترین تدابیر و راهکارهایی که باعث کارآیی بیشتر گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی می‌شوند عبارتند از:

۱. شفاف شدن حیطه وظایف و رسالت گروه‌های دوستی پارلمانی

یکی از اهداف گروه‌های دوستی پارلمانی در اساسنامه مجلس شورای اسلامی، بسترسازی برای گسترش روابط، بیان شده است. ابتدا لازم است نوع روابط مشخص شود. زیرا عبارت «گسترش روابط» دارای ابهام و گستردگی است و می‌تواند تداخلاتی را با وظایف سایر دستگاه‌های اجرایی بوجود آورد.

۲. توجه به دو قاعده سنخیت جغرافیایی و فرهنگی

یکی از آسیب‌های ارتقای کارآمدی گروه‌های دوستی این است که در برخی مواقع کشورهای در این گروه‌ها قرار می‌گیرند که از هیچ سنخیتی با یکدیگر برخوردار نیستند. از مصادیق این عدم سنخیت می‌توان به قرار گرفتن ایتالیا با تاجیکستان، ونزوئلا با عمان یا کویت با مجارستان در یک گروه اشاره کرد. رویه شدن این امر باعث می‌شود انسجام سازمانی گروه‌های دوستی کاهش یابد. به نظر می‌رسد عوامل دیگری همچون علاقه و بی‌علاقگی نمایندگان برای عضویت در این گروه‌ها یا میزان سفرهایی که به این کشورها وجود دارند باعث این‌گونه چینش‌ها شده است.

۳. ضابطه‌مند شدن فعالیت این گروه‌ها در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

مقوله دیپلماسی پارلمانی مفهوم جدیدی است که در چند سال اخیر، ایجاد و متحول شده و به همین دلیل در قانون اساسی فقط به وظایف قانونگذاری، نمایندگی و نظارت پارلمانی اشاره شده است. به همین دلیل توصیه می‌شود در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، رسالت و اهداف این گروه‌ها به صورت شفاف و ساختارمند مشخص شوند.



۴. همسو بودن دیپلماسی رسمی کشور با جهت‌گیری گروه‌های دوستی پارلمانی

گروه‌های دوستی پارلمانی به یک نقطه تعادل و تفاهم با وزارت امور خارجه نرسیده‌اند. توصیه می‌شود یک نوع همسویی بین اهداف دیپلماسی رسمی و جهت‌گیری دیپلماسی پارلمانی مجلس شورای اسلامی به وجود آید تا از شکل‌گیری اصطکاک سیاسی با وزارت امور خارجه جلوگیری شود.

۵. ترسیم نقشه راه دیپلماسی پارلمانی در دوره چهارساله مجلس

رابطه مستقیمی بین شکل‌گیری دیپلماسی پارلمانی منسجم و کارآمدی گروه‌های دوستی پارلمانی وجود دارد. بالطبع تعیین راهبرد دیپلماسی پارلمانی یک‌ساله و چهارساله به صورت مستقیم کارآیی گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی را افزایش می‌دهد.

۶. انتشار عملکرد سالیانه گروه‌های دوستی

هر ساختار هنگامی موفق است که سازوکاری برای بررسی عملکرد آن وجود داشته باشد. گروه‌های دوستی نیز از این قاعده مستثنا نیستند و لازم است عملکرد و دستاورد سالیانه این گروه‌ها ارزیابی و منتشر شود. بالطبع آسیب‌شناسی عملکرد گروه‌های دوستی به صورت مستقیم در بازسازی و ترمیم برخی روش‌های ناکارآمد مؤثر است.

۷. برقراری توازن و تناسب بین رشد کمی و کیفی

رصد افزایش گروه‌های دوستی از دوره سوم تا نهم مجلس شورای اسلامی مبین این واقعیت است که گروه‌های مذکور در مقاطعی به صورتی جهشی افزایش یافته‌اند که بازتاب جایگاه مهم آنها در مختصات دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران است. لازم است توازن و تناسب بین افزایش کمی و کیفی رعایت شود.

از طرف دیگر توجه به تخصص‌محوری در اساسنامه گروه‌های دوستی مغفول واقع شده است. در حالی که بدون تردید تخصص‌گرایی در این گروه‌ها می‌تواند کارآیی آنها را افزایش دهد. البته منظور از تخصص آن است که نمایندگان نسبت به حوزه سیاست خارجی و روابط بین‌الملل از سوابق تجربی یا شناخت کافی برخوردار باشند.

طی ادوار مختلف، موضوع علاقه به کشورهای اروپایی که احتمالاً سفرهایی نیز برای نمایندگان دربر داشته افزایش یافته است. این در حالی است که پس از اعمال برخی محدودیت‌ها و تحریم‌های مسافرتی اتحادیه اروپا علیه مقام‌های جمهوری اسلامی ایران، گرایش به سمت

کشورهایی مانند روسیه به شدت افزایش یافته است. به همین دلیل ثبت نام قانونگذاران در برخی گروه‌های دوستی از ازدحام بالاتری برخوردار است که البته لحاظ کردن تجربه و تخصص نمایندگان در چیدمان گروه‌ها باعث برطرف شدن این مشکل می‌شود.

۸. پررنگ شدن نقش کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی

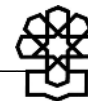
مهمترین هدف گروه‌های دوستی پارلمانی، ارتقای روابط خارجی است. با توجه به حیطة تخصصی نمایندگان کمیسیون امنیت ملی در حوزه روابط بین‌الملل لازم است در اساسنامه اصلاحی مجلس نهم، نقش این کمیسیون در تعیین چیدمان و ترکیب گروه‌های دوستی افزایش یابد. از طرفی تعیین مرجع و کمیته‌ای در کمیسیون امنیت ملی متشکل از قانونگذاران متخصص و باتجربه برای ارزیابی عملکرد سالیانه این گروه‌ها می‌تواند در ارتقای عملکرد آنها مؤثر باشد.

انتخاب رؤسای گروه‌های دوستی برعهده هیئت رئیسه مجلس است اما گزارش عملکردشان را باید به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی ارائه دهند که به نظر می‌رسد به لحاظ نظام اداری، دور کامل و منظمی نیست. توصیه می‌شود رئیس گروه‌های دوستی با پیشنهاد کمیسیون امنیت ملی و تأیید هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی انتخاب شود.

۹. عضویت نمایندگان شهرهای استان‌های مرزی در گروه‌های دوستی کشورهای همجوار

نمایندگان استان‌های مرزی بر اساس قاعده مجاورت سرزمینی دارای اشراف اطلاعاتی درخصوص رفتار فرهنگی و اجتماعی با کشورهای همسایه‌اند. لحاظ کردن «اصل قرابت سرزمینی و فرهنگی» موجب می‌شود قانونگذاران با اتخاذ مدیریت یکپارچه به سمت تخصصی‌تر کردن این گروه‌ها حرکت کنند.

بررسی چیدمان گروه‌های دوستی پارلمانی نشان می‌دهد برخی نمایندگان استان‌های مرزی با رعایت دو اصل توجه به قرابت جغرافیایی و فرهنگی در گروه‌های دوستی برخی کشورهای همسایه یا پیرامونی جمهوری اسلامی ایران عضو شده‌اند که لازم است تعداد مصادیق آن افزایش یابد. برای مثال در دوره ششم، نمایندگان زاهدان و تبریز (آقایان باقر کرد و علی‌اصغر شاعر دوست) به ترتیب در گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی با هند و جمهوری آذربایجان قرار گرفتند. در دوره هفتم نمایندگان استان‌های خوزستان و سیستان و بلوچستان، عضو هیچ‌یک از گروه‌های دوستی پارلمانی با کشورهای همسایه نبودند. در دوره هشتم توجه قانونگذاران استان‌های مرزی برای حضور در گروه‌های دوستی با کشورهای همسایه افزایش یافت. برای مثال



نماینده مردم زاهدان (پیمان فروزش) عضو گروه دوستی پارلمانی ایران و افغانستان، نماینده مردم اهواز (شعیب جویجری) عضو گروه دوستی پارلمانی ایران و عراق و نماینده مردم تبریز (محمد حسین فرهنگی) عضو گروه دوستی پارلمانی ایران و ترکیه شدند. این روند در مجلس نهم نیز تداوم یافت و نمایندگان شهرهای زابل (سیدباقر حسینی)، اهواز (ناصر سودانی) و تبریز (میرهادی قره سید رومیانی) به ترتیب در گروه‌های دوستی پارلمانی با کشورهای افغانستان، عراق و آذربایجان قرار گرفتند. تداوم این روند می‌تواند کارآیی و عملکرد گروه‌های دوستی پارلمانی را تقویت کند.

۱۰. توجه به سوابق اجرایی قانونگذاران

یکی از روش‌های ارتقای کارآیی گروه‌های دوستی، انتخاب رؤسای گروه‌ها از میان قانونگذارانی است که دارای سوابق اجرایی مرتبط هستند. در این رابطه در مجلس نهم ریاست گروه دوستی ایران و ونزوئلا به آقای عبدالرضا مصری یا ریاست گروه دوستی پارلمانی ایران و سوریه به آقای علاءالدین بروجردی سپرده شده است. تداوم این رویه و حضور قانونگذارانی با سوابق اجرایی مرتبط، بُرد اثرگذاری این گروه‌ها را دو چندان می‌کند.

۱۱. توجه بخشی از دیپلماسی غیررسمی گروه‌های دوستی به سمت جذب سرمایه‌گذاری خارجی

به نظر می‌رسد با توجه به تحریم‌ها و مشکلات اقتصادی متراکم، بخشی از تحرکات دیپلماسی رسمی و پارلمانی به سمت کاهش فشارهای اقتصادی از دریچه سیاست خارجی متمایل شود. نقش‌آفرینی، رایزنی و لابی‌گری گروه‌های دوستی می‌تواند بخشی از پازل این رویکرد باشد. در همین راستا در چند سال اخیر هم‌اندیشی این گروه‌ها با تشکل‌های اقتصادی افزایش یافته است که از مصادیق آن می‌توان به برگزاری سومین اجلاس سالیانه اعضای هیئت رئیسه گروه‌های دوستی پارلمانی مجلس هشتم و هیئت رئیسه اتاق‌ها و شوراهای مشترک بازرگانی با حضور جمعی از فعالان بخش خصوصی در سال ۱۳۸۸ اشاره کرد. توصیه می‌شود برنامه کاری یا مدالیته مشخصی برای گروه دوستی پارلمانی در حوزه اقتصادی مشخص شود. در این میان الحاق پیوست اقتصادی و فرهنگی به اساسنامه گروه‌های دوستی پارلمانی می‌تواند نقطه عطفی در تحرکات دیپلماسی اقتصادی مجلس نهم ارزیابی شود.

۱۲. بهره‌گیری از تجربیات نمایندگان ادوار گذشته

در مجلس فرانسه قائل به رویکرد غیردولتی بودن گروه‌های دوستی پارلمانی است. لذا این گروه‌ها را برخاسته از ابتکارات فردی یا گروهی می‌دانند که در چارچوب مناسبات رسمی و دستگاه سیاست خارجی گنجانده نمی‌شوند.^۱ استرالیا، اندونزی و نیوزلند نیز با این رویکرد به گروه‌های دوستی پارلمانی نگاه می‌کنند و گاه افرادی خارج از پارلمان هم برای پیشبرد برخی اهداف غیررسمی دعوت می‌شوند.^۲ به عبارتی برخی مجالس قانونگذاری برای گسترش بُرد اثرگذاری گروه‌های دوستی از ظرفیت قانونگذاران پیشین و افراد باتجربه استفاده می‌کنند.

بر اساس ماده (۱) اساسنامه؛ ساختار گروه‌های دوستی پارلمانی تنها به نمایندگان همان دوره اختصاص یافته است لذا از تجربیات و روابط نمایندگان ادوار گذشته استفاده نمی‌شود. این در حالی است که در ادوار پیشین مجلس شورای اسلامی، قانونگذارانی حضور داشته‌اند که از تجربیات موفق در حوزه روابط بین‌الملل و دیپلماسی اقتصادی برخوردار بوده‌اند. با توجه به اینکه بخشی از فعالیت گروه‌های دوستی به صورت غیررسمی دنبال می‌شوند، بهره‌گیری موردی از تجربیات قانونگذاران ادوار پیشین قوه مقننه می‌تواند عمق اثرگذاری گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی را افزایش دهد. توصیه می‌شود در اساسنامه اصلاحی جدید، راهکار قانونی لازم برای آن فراهم شود.

۱۳. بازنگری در شرح وظایف دبیران گروه‌های دوستی پارلمانی

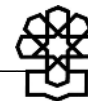
دبیر گروه در اساسنامه پیشنهادی تنها مسئولیتی است که شرح وظایف دارد. استفاده از ظرفیت‌های موجود، تحکیم و پیشبرد روابط خارجی، ارائه پیشنهادهای لازم در زمینه ارتباط گروه‌های دوستی با سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی بر عهده دبیر گروه است. این موضوع زمانی حساس‌تر و غیرکارشناسی‌تر به نظر می‌رسد که مسئولیت دبیری چندین گروه برعهده یک نفر گذاشته می‌شود در حالی که این مأموریت باید در شمول وظایف مشاورین یا رؤسای گروه‌ها باشد.

۱۴. تدوین اساسنامه گروه‌های دوستی پارلمانی منطبق با سند چشم‌انداز

عدم تصویب نهایی اساسنامه گروه‌های دوستی پارلمانی و پیشنهادی بودن آن طی این سال‌ها با وجود آنکه پیش از این تنها آیین‌نامه اجرایی گروه‌های دوستی پارلمانی در دوره هفتم نگاشته شده

1. <http://www.assemblee-nationale.fr/english/#work>

2. http://www.aph.gov.au/About_Parliament



بود، بیانگر این واقعیت است که قانونگذاران از نظام‌مند کردن و پویاسازی تحرکات گروه‌های دوستی غافل شده‌اند.

۱.۵. ارتقای بخش امور بین‌الملل به معاونت امور بین‌الملل مجلس شورای اسلامی

گروه‌های دوستی پارلمانی و اداره بین‌المجالس از ادارات تابعه بخش امور بین‌الملل مجلس شورای اسلامی محسوب می‌شوند. یک وزارتخانه برای ساماندهی فعالیت‌های برون‌مرزی خود دارای معاونت امور بین‌الملل است، در حالی‌که مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یکی از قوای سه‌گانه کشور با وجود گسترش روزافزون اهمیت مراودات بین‌المجالسی، امور بین‌الملل در حد مشاور باقی مانده است. توصیه می‌شود در ساختار مجلس شورای اسلامی به منظور بهره‌مندی مؤثرتر از اهرم‌های دیپلماسی پارلمانی مانند گروه‌های دوستی، سمت مشاور امور بین‌الملل به معاونت امور بین‌الملل ارتقا یابد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

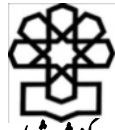
با توجه به افزایش اهمیت گروه‌های دوستی در تقویت کارآیی دیپلماسی پارلمانی مجلس شورای اسلامی، توصیه می‌شود اقدامات و تدابیر زیر برای تحرك بیشتر و ضابطه‌مند کردن این گروه‌ها مورد توجه قرار گیرند:

نمودار ۲. ملزومات فعال‌سازی گروه‌های دوستی پارلمانی مجلس شورای اسلامی



منابع و مأخذ

۱. اساسنامه پیشنهادی گروه‌های دوستی پارلمانی مجلس شورای اسلامی.
۲. آیین‌نامه اجرایی گروه‌های دوستی پارلمانی در دوره هفتم مجلس شورای اسلامی.
۳. فهرست اسامی رؤسای گروه‌های دوستی دوره نهم مجلس شورای اسلامی.
۴. فهرست ترکیب گروه‌های دوستی پارلمانی دوره هشتم مجلس شورای اسلامی.
۵. فهرست اسامی رؤسای گروه‌های دوستی دوره هفتم مجلس شورای اسلامی.
۶. فهرست اسامی گروه‌ها و رؤسای گروه‌های دوستی دوره ششم مجلس شورای اسلامی.
۷. فهرست اسامی رؤسای گروه‌های دوستی دوره پنجم مجلس شورای اسلامی.
۸. فهرست اسامی رؤسای گروه‌های دوستی دوره چهارم مجلس شورای اسلامی.
۹. فهرست اسامی رؤسای گروه‌های دوستی دوره سوم مجلس شورای اسلامی.
۱۰. فهرست اسامی اعضای گروه‌های دوستی دوره نهم مجلس شورای اسلامی.
۱۱. فهرست اسامی اعضای گروه‌های دوستی دوره هشتم مجلس شورای اسلامی.
۱۲. فهرست اسامی اعضای گروه‌های دوستی دوره هفتم مجلس شورای اسلامی.
۱۳. فهرست اسامی اعضای گروه‌های دوستی دوره ششم مجلس شورای اسلامی.
۱۴. فهرست اسامی دبیران گروه‌های دوستی دوره نهم مجلس شورای اسلامی.
۱۵. گزارش «مروری بر پیش‌نویس اساسنامه گروه‌های دوستی پارلمانی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کد گزارش ۱۴۰۲۸۱۳، آبان‌ماه ۱۳۷۶.
۱۶. گزارش پیشینه و کارکرد گروه‌های دوستی پارلمانی دوره چهارم مجلس شورای اسلامی در یک نگاه، کد گزارش ۱۳۰۱۵۶۸، مرداد ماه ۱۳۷۵.
17. www.asriran.com
18. www.icana.ir
19. j.madison."federalist 47".in A. Hamilton and Others , The Federalist Papers , New York Rossiter 1961.
20. "The Role of the Canadin Parliament in the Formulation of Foreign Policy", The Parliament, October 1969.
21. Richards, Peter G., Parliament and Foreign Affairs, Canada, University of Toronto Press, 1967.
22. www.aph.gov.au
23. www.dpr.go.id



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۴۸۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ساختارشناسی مجلس شورای اسلامی (۱) سیر تطور گروه‌های دوستی پارلمانی از دوره سوم تا نهم مجلس شورای اسلامی

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه مطالعات پارلمانی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: مصطفی دلاورپور اقدم، سیدحسین حسینی

ناظر علمی: ناصر جمالزاده

متقاضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار: قاسم میرخانی

واژه‌های کلیدی:

۱. دیپلماسی پارلمانی

۲. گروه‌های دوستی

۳. مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۱/۸