

# سیر تطور کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها و مقایسه آن با ساختار پارلمان‌های دنیا

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۱۶۷۵۶

آذرماه ۱۳۹۸

معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

دفتر مطالعات سیاسی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۵.....	۱. سیر تطور تاریخی
۱۰.....	۲. بررسی تطبیقی
۲۱.....	۳. آسیب شناسی و پیشنهادهای
۲۶.....	نتیجه گیری
۲۸.....	منابع و مأخذ



## سیر تطور کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها و مقایسه آن با ساختار پارلمان‌های دنیا

### چکیده

از ابتدای تأسیس پارلمان در کشور، در ساختار داخلی مجلس، به تناسب وجود وزارتخانه‌ای به نام وزارت کشور در ساختار دولت، کمیسیونی دائمی مسئول رسیدگی به امور مربوط به سیاست داخلی بوده و با عنوان «انجمن تحقیق داخله»، «کمیسیون داخله» (دوره مشروطه)، «کمیسیون کشور» (دوره پهلوی) و «کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور» و «کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها» (دوره جمهوری اسلامی) فعالیت داشته است. در حال حاضر، موضوع امنیت ملی که از مصادیق سیاست داخلی است، در صلاحیت کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی است، نه کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها.

ساختار کمیسیونی اکثر پارلمان‌های دنیا متفاوت از ساختار مجلس شورای اسلامی است و با بررسی این ساختار، نوعاً مشابه یا معادلی برای کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها و یا حتی موضوع سیاست داخلی وجود ندارد و در این گزارش به سختی و با بررسی ساختار پارلمانی بسیاری از کشورها، مشابه‌ترین کشورها از این حیث انتخاب و بررسی شده‌اند. پارلمان کشورهای اسپانیا و ترکیه از لحاظ انتخاب نام کمیسیون و حدود وظایف و اختیارات آن، بیشترین شباهت را با مجلس شورای اسلامی دارند. پارلمان کشورهای آلمان و ژاپن علاوه بر عنوان کمیسیون امور داخلی، پسوندی نیز بر آن اضافه کرده و حدود اختیارات این کمیسیون را افزایش داده‌اند. پارلمان کره جنوبی و مجلس نمایندگان ایالات متحده به رغم اینکه نام و عنوان متفاوتی برای این کمیسیون انتخاب کرده‌اند، اما از لحاظ وظایف و اختیارات شباهت فراوانی به کمیسیون مورد نظر ما دارند، جز اینکه موضوع امنیت ملی نیز در صلاحیت این کمیسیون‌ها قرار دارد. کشور هندوستان نیز به آن جهت انتخاب شده است که در ساختار پارلمانی خود فاقد کمیسیونی نظیر کمیسیون مورد نظر ماست. مجلس عوام انگلستان عنوان کمیسیون کشور را انتخاب کرده است، البته با این تفاوت که این کمیسیون بیشتر به انجمن تحقیق شبیه است و صلاحیت دخالت در امور تقنینی را ندارد و وظایف صرفاً نظارتی برعهده دارد. دو کشور فرانسه و ایتالیا نیز به رغم ذکر عنوان امور داخلی در یکی از کمیسیون‌های دائمی پارلمان، مسائل دیگری نیز در صلاحیت این کمیسیون تعریف کرده‌اند که هم نام و هم حیطه وظایف و اختیارات آن را چنان وسیع کرده که قابل مقایسه با

کمیسیون مورد نظر ما نیستند.

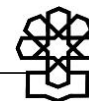
با بررسی سیر تطور تاریخی این کمیسیون و همچنین بررسی تطبیقی آن در سایر پارلمان‌ها، سه گزینه به ترتیب اولویت برای نام‌گذاری این کمیسیون مطرح شد: «کمیسیون امور داخلی» و «کمیسیون کشور» (تاحدودی به تأسی از نام و عنوان وزارت کشور که در برخی مواقع و در برخی کشورها به وزارت امور داخلی معروف است) و «کمیسیون سیاست داخلی» (به لحاظ انطباق نسبی با صلاحیت و اختیارات وزارت کشور)، و از بین سه گزینه، با ارائه استدلال مختصر، «کمیسیون امور داخلی» به عنوان گزینه مناسب معرفی شد.

به نظر می‌رسد، اختلاف‌ها و بحث‌ها در زمینه تشخیص حدود وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها بیشتر با نحوه ساختار بندی کمیسیونی مجلس شورای اسلامی ارتباط دارد. مسائل اجتماعی هم‌اکنون ابعاد پیچیده‌ای به خود گرفته و ممکن است مسئله‌ای خاص در عین اینکه به کمیسیون خاص مربوط است، دلایل موجهی وجود داشته باشد که در حدود اختیارات و وظایف کمیسیونی دیگر قرار گیرد. خط‌کشی دقیق بین مسائل اجتماعی و تعریف دقیق حدود وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها و رعایت این حدود در هنگام ارجاع طرح‌ها و لوایح ممکن نیست و به منظور مرتفع ساختن این اختلاف‌ها، باید ساختار کمیسیونی مجلس شورای اسلامی تغییر یابد. پیشنهاد این است که همانند کشورهایی که تجربه طولانی در تأسیس و مدیریت پارلمان دارند، تا حد ممکن از ساختار بندی خشک و انعطاف‌ناپذیر خودداری شود. تأسیس کمیسیون‌های ویژه و تخصصی و البته موقتی برای طرح‌ها و لوایح مهم و اساسی، فارغ از ارتباط موضوعی این طرح‌ها و لوایح با ساختار کمیسیونی مجلس، طریق مناسبی برای کار پارلمانی است.

پیشنهاد این است که موضوع امنیت ملی از دامنه کمیسیون سیاست خارجی منتزع و همانند سایر مسائل و موضوع‌ها به مناسبت ارتباط با وظایف و اختیارات وزارت کشور، در صلاحیت کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها قرار گیرد. مخلص کلام: تأسیس «کمیسیون امور داخلی» به جای «کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها» برای خطاب قرار دادن همه وظایف و اختیاراتی که در دسته بندی وزارتخانه‌ای برعهده وزارت کشور قرار دارد، از جمله امر امنیت ملی.

## مقدمه

در هر پارلمان، رئیس و هیئت‌رئیس، سازمان اداری و کمیسیون‌ها تاروپود آن را تشکیل می‌دهد. در حالی که رئیس و هیئت‌رئیس نقش مدیریت مجلس را برعهده دارد و سازمان اداری به عنوان واحد پشتیبانی، وسایل و ابزارهای لازم را در اختیار مدیریت می‌گذارد، کمیسیون‌های پارلمانی، شبکه سازمانی فعالیت‌های تقنینی را تشکیل می‌دهند. دلیل اصلی تقسیم مجلس به کمیسیون‌ها، تسهیل کار قانونگذاری و جلوگیری از اتلاف وقت است.



با جمع‌بندی روش‌های مختلفی که در تشکیل کمیسیون‌ها ممالک مختلف اعمال می‌کنند، می‌توان دو گونه کمیسیون را از یکدیگر تمییز داد: کمیسیون‌های عادی و کمیسیون‌های تخصصی. کمیسیون‌های تخصصی خود به دو نوع دائمی و موقتی تقسیم می‌شوند. کمیسیون‌های دائمی همانند کمیسیون‌های موقتی تخصصی هستند، اما برای یک دوره تقنینی تأسیس می‌شوند. کمیسیون‌های بودجه، مالیات، امور خارجه، امور داخله، صنایع، آموزش و پرورش و نظایر آنها از رایج‌ترین گروه‌های تخصصی پارلمانی در اکثر نقاط عالم هستند. در بعضی کشورها، کمیسیون‌های دائمی پارلمان مساوی با تعداد وزارتخانه‌هاست؛ یعنی اصل تقسیم کار اجرایی مأخذ تقسیم‌بندی‌های پارلمانی قرار می‌گیرد ولی این قاعده همیشه رعایت نمی‌شود، چراکه ممکن است مثلاً فعالیت یک کمیسیون پارلمانی به فعالیت چندین وزارتخانه گسترش یابد.<sup>۱</sup>

بگذریم از کشورهایی که در تجربه پارلمانی خود این اساس تقسیم‌بندی را رعایت نکرده‌اند، در ساختار پارلمانی ایران، اصل تقسیم‌بندی کار پارلمانی بر مأخذ تعداد وزارتخانه‌های دولتی تا حدود زیادی رعایت شده است. حتی برخی آیین‌نامه‌های داخلی مصوب در تجربه پارلمانی کشور صراحتاً به این امر اشاره داشته‌اند و کمیسیون‌های مجلس را براساس تعداد وزارتخانه‌های دولتی و یا حداقل براساس موضوع‌ها و مسائل مرتبط با این وزارتخانه‌ها تعیین کرده‌اند. در این راستا، نام و عنوان کمیسیون‌ها همانند حدود وظایف و اختیارات آنها و موضوع‌ها و مسائل مختص آنها، برگرفته از نام و عنوان وزارتخانه مربوطه و وظایف و اختیارات آن بوده است.

برای مثال، در سراسر تجربه پارلمانی کشور و حتی پیش‌تر از آن، در تجربه پارلمانی برخی از کشورها، تقسیم سیاست به «سیاست داخله» و «سیاست خارجه» بر مبنای تقسیم وزارتخانه‌ای بوده است. پارلمان کشورهای ایتالیا، اسپانیا، کره جنوبی، ژاپن و ترکیه از این قبیل هستند. وزارت امور خارجه مسئول سیاست خارجی و وزارت امور داخله (کشور) مسئول سیاست داخلی، البته در برخی کشورها موضوع سیاست داخلی تفکیک و بین کمیسیون‌های مختلف تقسیم شده و یا کلاً از قلم افتاده است، اما قطع‌به‌یقین، در تجربه پارلمانی بیشتر کشورها، کمیسیونی با عنوان کمیسیون امور خارجه فعال بوده و همچنان فعال است.

دلیل تفکیک موضوع‌های سیاست داخلی و یا نسیان آن در برخی پارلمان‌ها، به‌طرز برداشت کشورها از سیاست داخلی بازمی‌گردد. برخی از آنها سیاست داخلی را فاقد وجهه «سیاسی» و آن را محدود و منحصر به «امر اداری» می‌دانند. به این لحاظ، مثلاً موضوع امنیت و دفاع ملی را از سیاست داخلی منتزاع کرده و به کمیسیونی مجزا می‌سپارند. یا کمیسیونی مستقل با نام کمیسیون امنیت ملی یا کمیسیون سیاست ملی تشکیل می‌دهند و سیاست داخلی را منحصر به موضوع‌هایی نظیر امور دولت‌های محلی می‌نمایند. برخی دیگر نیز موضوع سیاست داخلی را چنان گسترده تصور می‌کنند که کار همه

۱. ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، چاپ سوم، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۱، ص ۲۹۱-۲۸۲.

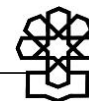
کمیسیون‌های مجلس را نوعی سیاست داخلی می‌دانند. مثلاً اقدام‌ها و سیاست‌های اقتصادی کمیسیون اقتصاد را مصدافی از سیاست داخلی قلمداد می‌کنند و به این دلیل، در کل موضوع سیاست داخلی از تقسیمات ساختار کمیسیونی مجلس رخت برمی‌بندد.

نام و عنوان کمیسیون‌ها نیز مهم است. برخی کشورها سعی کرده‌اند عیناً نام وزارتخانه‌ای کمیسیون‌ها را حفظ کنند مثلاً در لوک صابا<sup>۱</sup> در هندوستان کمیسیونی‌هایی دائمی وجود دارند که به کمیسیون‌های مرتبط با وزارتخانه‌ها مشهورند و دقیقاً نام و عنوان وزارتخانه مربوطه را دارند. برخی دیگر به‌ناچار عنوان دو و حتی سه وزارتخانه را بر یک کمیسیون نهاده‌اند مثلاً در مجلس نمایندگان ایتالیا، کمیسیون امور قانون اساسی، ریاست شورای وزیران و امور داخله کمیسیونی دائمی است که هم نام و عنوان بلند دارد و هم وظایف و اختیارات آن به اندازه نامش گسترده است. در هر حال، در مقام مقایسه بین کشورها، ممکن است کمیسیونی هم‌نام و هم‌تا با حدود وظایف و اختیارات مشابه وجود داشته باشند و این نیز ممکن است که دو کمیسیون غیرهم‌نام، به‌رغم تفاوت در عنوان و نام خود، وظایف و اختیارات و موضوع‌ها و مسائل مشابهی را پیگیری کنند. طریق سوم نیز وجود دارد: وجود دو کمیسیون هم‌نام در دو پارلمان که حدود وظایف و اختیارات آنها و مسائلی که پیگیری هستند هیچ‌گونه شباهتی با هم نداشته باشند. کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها ساختاری در بدنه مجلس شورای اسلامی است که اگر ساختار مجلس شورای اسلامی را با ساختار دولت تطبیق دهیم، وظایف و اختیارات و موضوع‌های داخل در صلاحیت این کمیسیون دقیقاً با وظایف و اختیارات وزارت کشور منطبق است. با آنکه در ماده (۵۷) آیین‌نامه داخلی مجلس، سیاست داخلی به‌عنوان اصلی‌ترین وظیفه این کمیسیون آورده شده است، در عنوان این کمیسیون آنچنان که باید و شاید گویا نیست، کم‌اینکه انتخاب عنوان «کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها» اشکال‌هایی را از حیث شناخت اختیارات و مسئولیت‌های این کمیسیون به‌وجود آورده و گاهاً موجب شده است در ارجاع طرح‌ها و لوایح در مجلس مسائلی مطرح شود.

درخصوص عنوان این کمیسیون نیز اعتقاد عمده بر این بود که موضوع شوراها جزئی از کل امور داخلی کشور است بنابراین باید ابتدا امور داخلی کشور و سپس شوراها آورده شود. این اعتقاد مبنای ارائه طرحی به مجلس به‌منظور اصلاح نام کمیسیون و تبدیل پیشوند شوراها به پسوند بود و نهایتاً نیز صورت قانون به‌خود گرفت و نام کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور به کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها اصلاح شد. از طرف دیگر، در محاوره و بعضاً در مکاتبات، بخش‌های میانی و انتهایی نام‌ها و عناوین حذف می‌شود که این امر موجب می‌شد افرادی که با کمیسیون آشنایی کمتری دارند حیطه اختیارات کمیسیون را صرفاً موضوع شوراها بدانند و در ارجاع امور به این کمیسیون کوتاهی‌هایی صورت گیرد.<sup>۲</sup>

#### 1. Lok Sabha

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهارنظر کارشناسی در مورد طرح تغییر عنوان کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور به کمیسیون امور داخلی و شوراها، شماره مسلسل ۱۵۵۷۶، ۱۳۹۶/۹/۵.



اگر مجموعه وظایف و اختیارات وزارت کشور را در عنوان کلی «سیاست داخلی» خلاصه کنیم و آن را در برابر وظایف و اختیارات وزارت امور خارجه تحت عنوان «سیاست خارجی» قرار دهیم، در این صورت کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها در برابر کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی قرار می‌گیرند. این نوع تطبیق راهکار مناسبی برای شناخت و تعریف حدود وظایف و اختیارات کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها و پیشنهاد عنوان دقیق و گویا برای این کمیسیون است.

براین اساس، ضرورت دارد تاریخچه تشکیل، وظایف و اختیارات این کمیسیون و نام و عنوان آن در تجربه پارلمانی کشور و همچنین در تجارب پارلمانی سایر کشورها مورد بررسی قرار گیرد تا ضمن آسیب‌شناسی عنوان آن در راستای وظایف و اختیارات این کمیسیون، عنوانی دقیق برای آن پیشنهاد شود.

### ۱. سیر تطور تاریخی

بررسی تجربه پارلمانی ایران حاکی از این است که از ابتدای تأسیس پارلمان در کشور، موضوع سیاست داخلی از جمله مسائل و امور مهمی بوده است که در ساختار بندی کمیسیون پارلمان از بدو تشکیل پارلمان مورد توجه بوده است. در سراسر دوره مشروطه و پهلوی و همچنین در دوره جمهوری اسلامی کمیسیون دائمی، البته با نام و گاهی عنوان متفاوت عهده‌دار این مسئولیت بوده است. بعضی اوقات از حدود وظایف و اختیارات آن کاسته و گاهی به سرفصل کلی «سیاست داخلی» محدود شده است.

### اول - تاریخچه تأسیس

تشکیل کمیسیون‌های مجلس نخستین بار در ماده (۴۹) اولین نظامنامه داخلی مجلس (۱۲۸۵ شمسی) تحت عنوان «انجمن‌های تحقیق» مورد توجه قرار گرفت. در این نظامنامه مقصود از انجمن تحقیق هیئتی بود که اعضای مجلس برای رسیدگی مطلب به‌خصوص از میان خود انتخاب می‌کردند که بر حسب ضرورت و لزوم می‌توانست موقت یا دائمی باشد. با تصویب دومین نظامنامه داخلی مجلس (۱۲۸۸ شمسی) عنوان انجمن‌های تحقیق قانوناً به کمیسیون تغییر یافت و کمیسیون‌ها رفته‌رفته تخصصی‌تر شدند. به‌رغم اینکه هدف اولیه از شکل‌گیری کمیسیون‌ها از ابتدا تاکنون مشترک بوده، ولی ساختار کمیسیون‌ها در ادوار مختلف دستخوش تغییرات بسیار زیادی شده‌اند.<sup>۱</sup> مخصوصاً عنوان، تعداد اعضا، شرایط عضویت، ساختار و حدود وظایف و اختیارات آنها در مجلس شورای اسلامی وضوح بیشتری نسبت به مجلس شورای ملی دارد.

**الف) مجلس شورای ملی:** از ابتدای آغاز به‌کار مجلس شورای ملی، کمیسیون مورد بحث، تحت عنوان

۱. گزارش راهبردی سیر تکوینی ساختار کمیسیون‌های مجلس (از سال ۱۲۸۵ تاکنون)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل ۱۵۷۵۷، بهمن ماه ۱۳۹۶، ص ۱ و ۲.

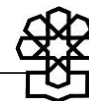
کمیسیون داخله در ساختار مجلس ملی موجود و فعال بوده است هرچند شناخت جزئیات دقیق این کمیسیون همانند سایر کمیسیون‌ها دشوار و حتی ناممکن است. در ۲۵ مهرماه ۱۳۸۵ نظامنامه داخلی دارالشورای ملی ایران به تصویب می‌رسد. فصل ششم این نظامنامه در ماده (۴۹) از کمیسیون‌ها تحت عنوان انجمن تحقیق نام می‌برد، اما به‌غیر از انجمن تحقیق عرایض، از سایر انجمن‌های تحقیق صراحتاً نامی نمی‌برد و تشکیل آنها را منوط به حسب ضرورت می‌کند. از قرار معلوم در این دوره تا پیش از تصویب دومین نظامنامه داخلی مجلس، علاوه بر انجمن تحقیق عرایض، هفت انجمن تحقیق دائمی دیگر در مجلس شورای ملی فعالیت داشتند که انجمن تحقیق داخله یکی از آنها بوده است،<sup>۱</sup> بدون اینکه در مورد تعداد اعضا و شرایط عضویت در آن و حدود وظایف و اختیارات این انجمن تحقیق، رسماً اطلاعی در دست باشد.<sup>۲</sup>

با تصویب نظامنامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۸۸ شمسی، انجمن‌های تحقیق صراحتاً به کمیسیون تغییر یافت. در ماده (۱۵) این نظامنامه کمیسیون داخله یکی از هفت کمیسیون دائمی مجلس آورده شده است. هرچند ماده (۱۵) نظامنامه در سال ۱۳۰۵ مورد اصلاح قرار گرفت و تغییراتی در تعداد کمیسیون‌ها ایجاد شد، اما کمیسیون داخله همچنان با این عنوان در زمره کمیسیون‌های مجلس فعالیت داشت، حتی زمانی که در سال ۱۳۰۹ با اصلاح مجدد ماده (۱۵) نظامنامه تعداد کمیسیون‌های مجلس به تعداد اسم هر وزارتخانه تعیین شد، باز کمیسیون داخله به پاس وجود وزارت امور داخله به‌عنوان یکی از کمیسیون‌های داخلی مجلس فعال بود. تعداد اعضای این کمیسیون مستفاد از ماده (۱۵) نظامنامه ۶ الی ۱۲ عضو بوده است، ضمن اینکه نظامنامه به‌غیر از کمیسیون بودجه در مورد وظایف و اختیارات سایر کمیسیون‌ها ساکت بوده و شرایط عضویت در کمیسیون داخله همانند سایر کمیسیون‌ها معلوم نیست. در سال ۱۳۲۸ با تصویب کمیسیون اصلاح آیین‌نامه داخلی کمیسیون‌های مجلس قوام بیشتری یافتند و به انواع مختلف از جمله کمیسیون‌های دائمی تقسیم شدند. مطابق این تصمیم قانونی، تعداد و عنوان کمیسیون‌های مجلس به تأسی از تعداد و عنوان وزارتخانه‌ها تعیین شد. به این لحاظ به سبب وجود وزارت کشور در بین وزارتخانه‌های دولت، کمیسیون داخله به کمیسیون کشور تغییر نام داد. تعداد اعضای این کمیسیون ۱۲ الی ۱۸ نفر بود.

اما مفصل‌ترین قانون در باب آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی در سال ۱۳۴۳ به تصویب رسید. ماده (۲۰) این قانون به کمیسیون‌های مجلس پرداخته است. در این قانون نیز کمیسیون کشور جزء کمیسیون‌های دائمی است و تعداد و عنوان کمیسیون‌ها براساس تعداد و عنوان وزارتخانه‌ها تعیین شده است، هرچند کمیسیون‌های مختلف دیگری نیز به‌تناسب و ضرورت تشکیل شده‌اند.

۱. رک: همان، ص ۴.

۲. برای اطلاع از جزئیات اندک در باب وظایف و اختیارات انجمن‌های تحقیق این دوره، رک: فریدون آدمیت، اپیدئولوژی نهضت مشروطیت ایران، تهران، نشر گستره، ۱۳۸۷.



ب) **مجلس شورای اسلامی:** پس از تشکیل مجلس شورای اسلامی، اولین قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در سال ۱۳۶۲ به تصویب می‌رسد. این قانون علاوه بر کمیسیون‌های خاص و سایر کمیسیون‌ها، تعداد کمیسیون‌های دائمی مجلس را ۲۴ کمیسیون مقرر می‌کند که در این میان کمیسیون کشور به «کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور» تغییر عنوان داده و جزء کمیسیون‌های دائمی تأسیس و به فعالیت می‌پردازد. دومین قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۹ به تصویب رسید. این قانون از لحاظ موضوع تحقیق حاضر کاملاً قابل نقد است. در این آیین‌نامه تعداد کمیسیون‌های تخصصی مجلس به ۱۲ کمیسیون کاهش یافت و مهمتر اینکه کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور از فهرست کمیسیون‌های مجلس حذف شد و وظایف و اختیارات آن به کمیسیون سیاست خارجی و امنیت ملی محول شد.<sup>۱</sup>

سومین قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در سال ۱۳۸۷ به تصویب رسید. در این قانون کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور مجدداً احیا و با وظایف و اختیارات خاص خود به شمار کمیسیون‌های تخصصی مجلس افزوده شد. از سال ۱۳۸۷ کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور با همان عنوان و وظایف و اختیارات به‌عنوان کمیسیون تخصصی مجلس فعال بوده است، جز اینکه در سال ۱۳۹۶ طرحی با عنوان «طرح تغییر عنوان کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور به کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها» تقدیم مجلس شده و پس از تصویب به‌عنوان قانون، نام این کمیسیون به کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها تغییر یافت. جدول زیر سیر تطور تأسیس کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور را نشان می‌دهد.

جدول ۱. سیر تطور تأسیس کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور

مجلس شورای ملی	
عنوان: انجمن تحقیق داخله	قانون: نظامنامه داخلی دارالشورای ملی ایران ۲۵ مهر ۱۲۸۵
عنوان: کمیسیون داخله	قانون: نظامنامه داخلی مجلس مصوب ۱۲۸۸ شمسی
عنوان: کمیسیون کشور	قانون: اصلاح نظامنامه داخلی مجلس ۱۳۲۸ شمسی
عنوان: کمیسیون کشور	قانون: آیین‌نامه داخلی مجلس ۱۳۴۳ شمسی
مجلس شورای اسلامی	
عنوان: کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور	قانون: آیین‌نامه داخلی مجلس ۱۳۶۲
حذف کمیسیون	قانون: آیین‌نامه داخلی مجلس ۱۳۷۹
احیای کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور	قانون: آیین‌نامه داخلی مجلس ۱۳۸۷
عنوان: کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها	قانون تغییر عنوان کمیسیون شوراها و امور داخلی ...

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش راهبردی ساختارشناسی مجلس شورای اسلامی (۲) سیر تطور کمیسیون‌ها از دوره اول تا نهم مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، شماره مسلسل ۱۳۶۹۷، خرداد ماه ۱۳۹۳، ص ۲۱.

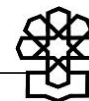
## دوم - وظایف و اختیارات

وظایف و اختیارات کمیسیون‌های پارلمانی منطقاً و در نگاه بدوی باید با وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها و دپارتمان‌های دولت همخوانی زیادی داشته باشد. تجربه نیز همین را ثابت کرده است، چه آنکه بسیاری از کمیسیون‌های پارلمانی به تناسب و ضرورت وجود و تأسیس وزارتخانه ایجاد شده‌اند. در تجربه پارلمانی کشور ما، همچنانکه دیدیم، مناط اعتبار در تعداد و عنوان کمیسیون‌های مجلس، تعداد و عنوان وزارتخانه‌ها بوده است، هرچند گاه تغییراتی را نیز ملاحظه کرده‌ایم. به این ترتیب، علاوه بر نص صریح مقررات آیین‌نامه داخلی، وظایف و اختیارات اجرایی وزارتخانه‌های دولتی ملاک معتبری برای تشخیص حدود اختیارات و وظایف کمیسیون‌های داخلی مجلس و احیاناً حل اختلافی است که ممکن است در ارجاع طرح‌ها و لوایح در این خصوص در مجلس پدید آید.

عنوان خاص کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها به نحوی است که در شناخت حدود وظایف و اختیارات این کمیسیون و ارجاع طرح‌ها و لوایح اشکال‌هایی در مجلس پیش می‌آید. از این لحاظ باید سیر تطور وظایف و اختیارات این کمیسیون را مورد بررسی قرار داد تا با استفاده از ملاک‌های معتبر حدود و ثغور آن را مشخص کرد.

**الف) انجمن تحقیق داخله:** انجمن تحقیق داخله، عنوان خاص کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها در زمان پیش از تصویب دومین نظامنامه داخلی مجلس شورای ملی بوده است. همچنان که عنوان شد، در ۲۵ مهر ۱۲۸۵ نظامنامه داخلی دارالشورای ملی ایران به تصویب می‌رسد، اما این نظامنامه به‌غیر از انجمن تحقیق عرایض، اشاره‌ای به سایر انجمن‌های تحقیق نمی‌کند. با این حال، تا پیش از تصویب دومین نظامنامه داخلی، انجمن‌های تحقیق دیگری از جمله انجمن تحقیق داخله در مجلس فعال بوده‌اند، کم‌اینکه در مورد حدود وظایف و اختیارات آن مدارک و مستندات رسمی وجود ندارد. اما آنچه مسلم است اینکه احتشام السلطنه انجمن تحقیق دائمی «انتخابات» را نیز تا پیش از تصویب دومین نظامنامه داخلی مجلس تأسیس می‌کند که نشان از این دارد که موضوع انتخابات به‌عنوان یک موضوع مرتبط با سیاست داخلی از حدود اختیارات انجمن تحقیق داخله خارج بوده است.

**ب) کمیسیون داخله:** عنوان خاص کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها از زمان تصویب دومین نظامنامه داخلی مجلس در سال ۱۲۸۸ تا زمان اصلاح نظامنامه و اصلاح عنوان کمیسیون‌ها در سال ۱۳۲۸ بوده است. نظامنامه مصوب سال ۱۳۲۸ با اینکه برخلاف نظامنامه سال ۱۲۸۵ صراحتاً از کمیسیون داخله یاد می‌کند، اما همانند نظامنامه سال ۱۲۸۵ هیچگونه اشاره‌ای به وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها نمی‌کند. این نظامنامه فقط از وظایف و اختیارات کمیسیون بودجه نام می‌برد. با این حال، با قدری تأمل می‌توان موضوع‌هایی نظیر انتخابات، احزاب و جمعیت‌های سیاسی، انجمن‌های محلی و شهرداری‌ها، ژاندارمری و شهربانی، نظم و آرامش عمومی کشور و هر آنچه در عنوان کلی «سیاست داخلی» می‌گنجد



را از وظایف و اختیارات این کمیسیون نام برد.

ج) **کمیسیون کشور:** با اصلاح نظامنامه داخلی مجلس در سال ۱۳۲۸ عنوان کمیسیون داخله به کمیسیون کشور تغییر یافت و این کمیسیون تا انقلاب اسلامی با همین عنوان شناخته شده است. ماده (۴۹) این آیین‌نامه اصلاحی صراحتاً از وظایف و اختیارات کمیسیون کشور به ترتیب زیر نام می‌برد: رسیدگی به طرح‌ها و لوایح قانونی راجع به انتظامات عمومی و ژاندارمری و شهربانی و امور مربوط به تقسیمات کشور و امور مربوط به قانون عمران و اسکان عشایر و شهرداری‌ها و آمار و ثبت احوال و قوانین مربوط به انتخابات و انجمن‌های ایالتی و ولایتی و امثال آنها. این وظایف و اختیارات دقیقاً همان موضوع‌هایی است که تحت عنوان کلی «سیاست داخلی» قبلاً در حوزه وظایف و اختیارات وزارت کشور آورده شده است.

همچنین آیین‌نامه داخلی مصوب ۱۳۴۳ ضمن تشریح وظایف و اختیارات برخی کمیسیون‌ها، در ماده (۴۴) مقرر می‌کند که وظیفه کمیسیون ... کشور رسیدگی به لوایح وزارتخانه مربوطه و تهیه گزارش برای طرح در مجلس است. جالب اینجاست که تبصره این ماده صراحتاً عنوان می‌دارد: طرح‌های پیشنهادی نمایندگان که به امور هر وزارتخانه ارتباط داشته باشد به کمیسیون مربوط به همان وزارتخانه ارجاع می‌شود. د) «کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور» یا «کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها»: پس از انقلاب اسلامی و تصویب آیین‌نامه داخلی مجلس در سال ۱۳۶۲، کمیسیونی که عهده‌دار امور مربوط به سیاست داخلی بود و قبلاً انجمن تحقیق داخله یا کمیسیون داخله و سپس کمیسیون کشور نامیده شده بود، با نام کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور در بین سایر کمیسیون‌های دائمی و تخصصی مجلس شورای اسلامی تأسیس و مشغول فعالیت شد.

آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب سال ۱۳۶۲ هیچگونه اشاره‌ای به وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها<sup>۱</sup> نکرده است اما بعد از تصویب آیین‌نامه داخلی جدید در سال ۱۳۷۹، ضمن اینکه کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور حذف شد، وظایف و اختیارات آن مطابق ماده (۳۷) به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی محول شد. به موجب این ماده برای انجام وظایف محوله در محدوده سیاست و روابط خارجی، سیاست داخلی، شوراها، شهرداری‌ها، اطلاعات و امنیت داخلی، دفاع و امنیت خارجی و ثبت احوال کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی تشکیل می‌شود.

البته به موجب قانون اصلاح موادی از آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب سال ۱۳۸۷ در ماده (۳۷) عبارت «سیاست داخلی، شوراها، شهرداری‌ها، اطلاعات و امنیت داخلی، دفاع و امنیت خارجی و ثبت احوال» حذف و عبارت «دفاع، اطلاعات و امنیت» جایگزین شد و به موجب ماده الحاقی، کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور برای انجام وظایف محوله در محدوده سیاست داخلی، شوراها، امور غیرعمرانی

۱. فقط وظایف و اختیارات کمیسیون اصل نود و کمیسیون دیوان محاسبات در مواد (۴۴) و (۴۵) و همچنین وظایف و اختیارات کمیسیون‌های تحقیق و تدوین آیین‌نامه در مواد (۱۲) و (۱۵) آورده شده است.

شهرداری‌ها و ثبت احوال دوباره تشکیل شد. همچنان که عنوان شد، در سال ۱۳۹۶ نام این کمیسیون به کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها، با همان وظایف و اختیارات قبلی اصلاح شد.

## ۲. بررسی تطبیقی

موضوع «سیاست داخلی» در ساختار کمیسیونی پارلمان‌های دنیا به طرق مختلف سازمان‌بندی شده است. برخی کشورها برای پیگیری این موضوع کمیسیون دائمی تحت عنوان «کمیسیون امور داخلی» یا «کمیسیون خدمات و امور عمومی» تأسیس کرده‌اند. برخی دیگر نیز، یا به کلی این موضوع را فراموش کرده یا ضمن تفکیک آن، هر قسمت را در صلاحیت کمیسیون جداگانه‌ای قرار داده‌اند. در این بخش، ساختار کمیسیونی پارلمان کشورهای انگلستان، آلمان، فرانسه، ایالات متحده، هندوستان، ترکیه، ژاپن، اسپانیا، ایتالیا، و کره جنوبی مورد بررسی قرار می‌گیرند.

### اول) مجلس عوام - انگلستان

ساختار مجلس عوام<sup>۱</sup> از لحاظ تشکیل و فعالیت کمیسیون‌های پارلمانی اساساً متفاوت از آن چیزی است که در ساختار مجلس شورای اسلامی وجود دارد. دو نوع کمیسیون عمده در پارلمان انگلستان وجود دارد: نوع اول کمیسیون‌ها که وظیفه بررسی لوایح دولتی و احیاناً پیشنهاد اصلاحیه را برعهده دارند، موسوم به کمیسیون‌های دائمی هستند و نوع دوم کمیسیون‌ها عبارتند از: کمیسیون‌هایی که وظیفه عمده آنها نظارت بر عملکرد وزارتخانه‌های دولتی است که به کمیسیون‌های انتخابی معروف هستند.

کمیسیون‌های موسوم به دائمی، برخلاف نامشان دائمی نیستند و برای یک دوره موقت و به هنگام ارجاع یک لایحه به آنها تشکیل می‌شوند و دوره کاری آنها پس از پایان یافتن مراحل بررسی و تبادل نظر پیرامون لایحه مطرح شده پایان می‌یابد. ترتیب تشکیل کمیسیون‌ها براساس حروف الفباست که غالباً بین پنج تا هشت کمیسیون متغیر است.

کمیسیون‌های دائمی را می‌توان به چهار دسته تقسیم کرد: کمیسیون‌هایی که برای رسیدگی به لوایح عمومی تشکیل شده‌اند، کمیسیون‌هایی که برای بررسی قانونگذاری تفویض شده تشکیل شده‌اند، سه کمیسیون برای بررسی اسناد اتحادیه اروپا که کمیسیون بررسی اروپایی برای مباحثه معرفی کرده‌اند و سه کمیسیون عالی و کمیسیون مسائل ناحیه‌ای.<sup>۲</sup>

به تعبیر خاص آیین‌نامه داخلی مجلس عوام، وظایف و اختیارات و قلمرو و حوزه خاص فعالیت

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس عوام انگلستان از درگاه زیر قابل دسترسی است:

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmstords/900/body.htm>

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، خلاصه طرح پژوهشی «مطالعه تطبیقی کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های داخلی مجالس قانونگذاری»، شماره مسلسل ۹۱۵۹، شهریور ماه ۱۳۸۷، ص ۱۳.



«کمیته‌های انتخابی مرتبط با وزارتخانه‌های دولتی»<sup>۱</sup> دقیقاً با وزارتخانه دولتی مربوطه مرتبط است، یعنی این کمیسیون‌ها بر همان مسئولیت‌ها و اموراتی نظارت دارند که وزارتخانه دولتی مربوطه مسئول تحقق آن مسئولیت‌ها و امورات است.

آیین‌نامه داخلی مجلس عوام انگلستان<sup>۲</sup> مصوب سال ۲۰۱۳ و اصلاحی سال ۲۰۱۶ در قسمت مربوط به کمیسیون‌های انتخابی مرتبط با وزارتخانه‌های دولتی در ماده (۱۵۲) و طی یک جدول از ۱۹ کمیسیون انتخابی مرتبط با وزارتخانه‌های دولتی نام برده و وزارتخانه مربوطه هرکدام را در مقابل آن ذکر کرده است. کمیسیون «امور کشور»<sup>۳</sup> در ردیف ۱۰ جدول جزء یکی از این کمیسیون‌هاست که وزارتخانه مربوطه به آن «وزارت کشور»<sup>۴</sup> قید شده و تعداد اعضای این کمیسیون ۱۱ نفر مقرر شده است. بند اول ماده (۱۵۲) آیین‌نامه داخلی مقرر می‌دارد کمیسیون‌های انتخابی به منظور بررسی هزینه‌ها، نحوه مدیریت و سیاست‌های وزارتخانه‌های مهم و عمده دولتی و دستگاه‌های عمومی وابسته به آنها تشکیل می‌شوند. به عبارت دیگر وظیفه ذاتی و اساسی کمیسیون‌های انتخابی نظارت بر عملکرد دولت است. بنابراین، این کمیسیون‌ها بیشتر و بهتر بگوییم دقیقاً همان نقش کمیسیون تحقیق را ایفا می‌کنند. بنابراین، اگر بخواهیم موضوع حوزه فعالیت کمیسیون مورد بحث در مجلس شورای اسلامی را در مجلس عوام انگلستان بررسی کنیم، باید عنوان کرد که چنین ساختاری در مجلس عوام وجود ندارد. فی‌المثل اگر طرح یا لایحه‌ای در مجلس عوام مطرح می‌شود که در حوزه مسائل و موضوع‌های مربوط به سیاست داخلی است، در این صورت این طرح یا لایحه به کمیسیونی دائمی ارجاع می‌شود که فعلاً وجود ندارد و پس از ارجاع طرح یا لایحه، اعضا و تعداد آنها و نام و عنوان آن تعیین و سپس تشکیل می‌شود و بعد از اظهار نظر در مورد آن طرح یا لایحه به کار خود پایان می‌دهد. اما در بحث نظارت بر عملکرد دولت در حوزه سیاست داخلی (وزارت کشور)، کمیسیونی انتخابی در ساختار مجلس عوام تحت عنوان کمیسیون امور کشور فعال است که به هزینه‌ها، نحوه مدیریت و سیاست‌های وزارت کشور و دستگاه‌های عمومی وابسته به آن نظارت دارد و به طور مستمر به مجلس عوام گزارش می‌دهد. بدیهی است نوع فعالیت کمیسیون امور کشور در ساختار مجلس عوام به کلی متفاوت از نوع فعالیت کمیسیون مورد بحث در مجلس شورای اسلامی است. کارکرد اولی، کارکرد نظارتی است در حالی که حوزه و حیطة کارکرد دومی، کارکرد تقنینی است.

---

1. Select Committees Related to Government Departments  
2. Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2013  
3. Home Affairs  
4. Home Office

## دوم) بوندستاگ - آلمان

در بوندستاگ آلمان ۲۶ کمیسیون دائمی وجود دارد که «کمیسیون امور داخلی و جامعه»<sup>۱</sup> یکی از این کمیسیون‌هاست. آیین‌نامه داخلی بوندستاگ<sup>۲</sup> در فصل هفتم از ماده (۵۴) لغایت (۷۴) به موضوع کمیسیون‌های داخلی بوندستاگ پرداخته است.

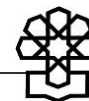
بند «۱» ماده (۵۴) آیین‌نامه داخلی مقرر کرده است که بوندستاگ می‌تواند کمیسیون‌های دائمی و ویژه را تشکیل دهد. باین حال آیین‌نامه داخلی هیچگونه اشاره‌ای به تعداد، نام، حدود وظایف و اختیارات، تعداد اعضا و شرایط عضویت در کمیسیون‌ها نداشته است و همه این موارد را به نظر مجلس واگذار کرده است. البته برخی از کمیسیون‌های دائمی بوندستاگ به حکم اینکه در مواد مختلف قانون اساسی آلمان پیش‌بینی شده‌اند، عیناً و با همان نام و عنوان در بوندستاگ فعالیت دارند. به استناد بند «۲» ماده (۵۴) آیین‌نامه داخلی، این کمیسیون‌ها عبارتند از: کمیسیون تحقیق (ماده (۴۴) قانون اساسی)، کمیسیون نظارت بر انتخابات (ماده (۴۱) قانون اساسی)، کمیسیون امور اتحادیه اروپا (ماده (۴۵) قانون اساسی)، کمیسیون امور خارجه و کمیسیون دفاع (بند «الف» ماده (۴۵) قانون اساسی)، کمیسیون عرایض (بند «۳» ماده (۴۵) قانون اساسی)، کمیسیون انتخاب قضات (ماده (۹۴) قانون اساسی)، کمیسیون تفویض اختیار (ماده (۹۴) قانون اساسی)، و کمیسیون میانجیگری (ماده (۷۷) قانون اساسی). این کمیسیون‌ها به اعتبار پیش‌بینی در قانون اساسی عیناً و با همان عنوان در بین کمیسیون‌های دائمی بوندستاگ فعالیت دارند.

در خصوص وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها، بندهای «۱» و «۲» ماده (۶۲) آیین‌نامه داخلی بوندستاگ صرفاً به ذکر وظایف و اختیارات کلی و عمومی کمیسیون‌ها پرداخته و از ورود جزء به جزء به حدود وظایف و اختیارات هر کدام از کمیسیون‌ها خودداری کرده است، اما در خصوص وظایف و اختیارات کمیسیون امور داخلی و جامعه و همچنین نحوه فعالیت آن در مجلس بوندستاگ باید خاطر نشان کرد برخلاف کمیسیون «شوراها و امور داخلی کشور» در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون امور داخلی و جامعه بوندستاگ در مورد موضوع حکومت‌های محلی صلاحیت رسیدگی ندارد چرا که در بوندستاگ کمیسیون دیگری تحت عنوان «کمیسیون توسعه شهری و حکومت محلی» فعالیت دارد و از این لحاظ امور مربوط به حکومت‌های محلی که در کشور ما در صلاحیت کمیسیون شوراها و امور داخلی است، از صلاحیت کمیسیون امور داخلی و جامعه بوندستاگ خارج است.

از طرف دیگر، همچنان که موضوع دفاع و امنیت ملی از صلاحیت کمیسیون شوراها و امور داخلی مجلس شورای اسلامی خارج شده و برعهده کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی است، در بوندستاگ

1. Committee on Internal Affairs and Community

2. Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee  
Print version As at: May 2014.



نیز موضوع دفاع از صلاحیت کمیسیون امور داخلی و جامعه حذف شده و در صلاحیت کمیسیون دیگری به نام کمیسیون دفاع قرار گرفته است.<sup>۱</sup> البته موضوع دفاع مدنی که می‌توان آن را مترادف با «حفظ نظم و آرامش عمومی» خواند، در بوندستاگ همچنان برعهده کمیسیون امور داخلی است، لکن در مجلس شورای اسلامی با اینکه موضوع حفظ نظم و آرامش عمومی مستقیماً در صلاحیت ذاتی وزارت کشور است، با این حال، این موضوع سهواً با دفاع و امنیت ملی مشتبه شده و در صلاحیت کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی قرار گرفته است.

### سوم) مجلس ملی - فرانسه

کمیسیون‌های فعال در مجلس ملی فرانسه از سه طیف‌اند: کمیسیون‌های دائمی، کمیسیون‌های موقتی و کمیسیون‌های تحقیق. تعداد کمیسیون‌های دائمی که ریشه در قانون اساسی (اصل ۴۳) دارند، از هشت کمیسیون متجاوز نیست. آیین‌نامه داخلی مجلس ملی فرانسه<sup>۲</sup> در بخش ۹ از فصل اول، از مواد (۳۶) الی (۳۹) به ترتیب تشکیل، نام و عنوان هشت کمیسیون دائمی را مقرر کرده است. این کمیسیون‌ها براساس بندهای «۱» الی «۱۹» ماده (۳۶) آیین‌نامه داخلی، عبارتند از: ۱. کمیسیون امور فرهنگی و آموزش، ۲. کمیسیون امور خارجه، ۳. کمیسیون دفاع و نیروهای مسلح، ۴. کمیسیون مالی، اقتصاد عمومی و برنامه‌ریزی، ۵. کمیسیون قوانین اساسی، تقنین و اداره عمومی جمهوری، ۶. کمیسیون تولید و مبادلات، ۷. کمیسیون توسعه پایدار، برنامه‌ریزی مکانی و منطقه‌ای و ۸. کمیسیون اجتماعی. در بین این کمیسیون‌ها، کمیسیونی که از لحاظ نام و وظایف و اختیارات به کمیسیون شوراها و امور داخلی مجلس شورای اسلامی نزدیک‌تر است، «کمیسیون قوانین اساسی، تقنین و اداره عمومی جمهوری» است. بند «۱۸» ماده (۳۶) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی فرانسه حوزه فعالیت این کمیسیون را علاوه بر حقوق اساسی، شامل حقوق مدنی، حقوق جزا، حقوق تجارت، سازمان قضایی و غیره نیز می‌شود. علاوه بر این، طبق این بند، حقوق انتخاباتی، آزادی‌های عمومی، امنیت، امنیت مدنی، حقوق اداری، خدمات مدنی، دادرسی اداری، مسائل واحدهای محلی و روابط دولت مرکزی با واحدهای محلی نیز در صلاحیت این کمیسیون قرار می‌گیرد.

همچنان‌که مشخص است نویسندگان قانون اساسی در فرانسه سعی داشته‌اند تعداد ساختارهای دائمی را در بدنه مجلس ملی محدود کنند تا به مجلس این اختیار را بدهند که حسب مورد و به لحاظ ضرورت نسبت به ایجاد و تأسیس کمیسیون‌های موقتی اقدام کند. حدود صلاحیت این کمیسیون‌ها بسیار وسیع است مثلاً حدود صلاحیت «کمیسیون قوانین اساسی، تقنین و اداره عمومی جمهوری» به

1. <https://www.bundestag.de/en/committees>

2. Rules of Procedure of the National Assembly. ,February 2010. In: <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#chap7>

اندازه چهار الی پنج کمیسیون تخصصی مجلس شورای اسلامی گسترده است، چنانچه حدود صلاحیت این کمیسیون با صلاحیت کمیسیون‌های حقوقی و قضایی، امنیت ملی و سیاست خارجی، شوراها و امور داخلی و کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی تداخل دارد.

به‌عنوان نتیجه‌گیری می‌توان اشاره داشت که در مجلس ملی فرانسه ساختار کمیسیونی مجزا و مستقلی وجود ندارد که موضوع‌ها و مسائل مرتبط با کمیسیون شوراها و امور داخلی را برعهده داشته باشد. کمیسیون‌های دائمی مجلس ملی فرانسه بسیار محدود و دایره وظایف و اختیارات و موضوع‌های مرتبط با هر یک از آنها بسیار گسترده و وسیع است و از این لحاظ قابل انطباق و مقایسه با ساختار کمیسیونی مجلس شورای اسلامی نیست. از این گذشته، مجلس ملی حق دارد حسب ضرورت برای بررسی طرح یا لایحه (که ممکن است در محدوده موضوع‌های مرتبط با کمیسیون شوراها و امور داخلی باشد) کمیسیون موقتی تشکیل دهد. بنابراین، این امر همواره محتمل است که موضوعی مرتبط با کمیسیون شوراها و امور داخلی به یک کمیسیون موقتی ارجاع شود.

#### چهارم) مجلس نمایندگان ایالات متحده

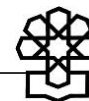
ماده (۱۰) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان<sup>۱</sup> ایالات متحده<sup>۲</sup> به ساختار و امور مربوط به کمیسیون‌های دائمی مجلس نمایندگان پرداخته است. این ماده به تفصیل وارد جزئیات نام و حدود وظایف و اختیارات کمیسیون‌های دائمی مجلس شده است. مطابق این ماده از آیین‌نامه داخلی، تعداد ۲۰ کمیسیون دائمی در مجلس نمایندگان فعالیت دارند. کمیسیون‌های کشاورزی، اعتبارات، سرویس‌های نظامی، بودجه، آموزش و کار، انرژی و تجارت، اخلاق، سرویس‌های مالی، امور خارجه، امنیت کشور، مدیریت مجلس، قضایی، منابع طبیعی، بازرسی و اصلاح دولت، آیین‌نامه، علوم و فضا و تکنولوژی، مشاغل کوچک، حمل‌ونقل و سربازان.

در میان این کمیسیون‌ها، «کمیسیون امنیت کشور»<sup>۳</sup> بیشترین ارتباط را با کمیسیون مورد بحث در مجلس شورای اسلامی دارد. این کمیسیون در بند «ج» ماده (۱۰) آیین‌نامه داخلی مذکور افتاده و وظایف و اختیارات آن تشریح شده است. به موجب این بند کمیسیون امنیت کشور مسئول: ۱. سیاست امنیت عمومی کشور، ۲. سازمان‌بندی، مدیریت و اداره عمومی دپارتمان امنیت کشور، ۳. وظایف و کارکردهای دپارتمان امنیت کشور در امور زیر: الف) امنیت مرزهای زمینی و هوایی (به‌غیر از سیاست مهاجرت و ضمانت اجراهای خارج از مرزها)، ب) گمرک (به‌استثنای درآمد گمرک)، ج) ادغام، تجزیه و

1. Rules of the House of Representatives. One Hundred Fourteenth Congress. Prepared by Karen L. Haas Clerk of the House of Representatives January 6, 2015.

2. <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>

3. Committee on Homeland Security



تحلیل و انتشار اطلاعات امنیتی کشور، د) آمادگی داخلی و پاسخ جمعی در برابر تروریسم، ه) تحقیق و توسعه، و) امنیت حمل و نقل.

همچنان که مشخص است، آنچه در صلاحیت کمیسیون امنیت کشور در مجلس نمایندگان ایالات متحده آمده است، منحصر به موضوع امنیت ملی است و آنچنان گسترده نیست که با حدود صلاحیت کمیسیون مورد بحث در مجلس شورای اسلامی مورد قیاس قرار گیرد، کما اینکه موضوع امنیت کلاً از صلاحیت این کمیسیون خارج است. از طرف دیگر، در بین ۲۰ کمیسیون دائمی فعال در مجلس نمایندگان کمیسیون دیگری وجود ندارد که از لحاظ نام و عنوان و یا وظایف و اختیارات با کمیسیون مورد بحث در مجلس شورای اسلامی تطابق یا مشابهت داشته باشد.

### پنجم) لوک صابا- هندوستان

آیین نامه داخلی<sup>۱</sup> لوک صابا<sup>۲</sup> در فصل ۲۶ از مواد (۲۵۶) الی (۳۳۱) به موضوع کمیسیون های پارلمانی پرداخته است. این مواد مختلف در ابتدا شرایط تشکیل و تعداد اعضا و وظایف و اختیارات عمومی و کلی کمیسیون ها را ذکر کرده اند و از ماده (۲۸۷) به معرفی نام و وظایف و اختیارات مشروح کمیسیون های دائمی پرداخته اند. این کمیسیون ها عبارتند از: کمیسیون مشاوره تجاری، کمیسیون لوایح و طرح ها، کمیسیون عرایض، کمیسیون حسابرسی عمومی، کمیسیون ارزشیابی، کمیسیون اعتبارات عمومی، کمیسیون امتیازات ویژه، کمیسیون اخلاقیات، کمیسیون قانونگذاری تفویضی، کمیسیون تعهدات دولت، کمیسیون غیبت نمایندگان از نشست های مجلس، کمیسیون آیین نامه، کمیسیون رفاه اصناف و گروه های مورد هدف و کمیسیون توانمندسازی زنان.

برخی از کمیسیون های دائمی نیز به تصمیم مجلس ایجاد شده و نامی از آنها در آیین نامه داخلی نیامده است. سایت لوک صابا کمیسیون های دائمی مجلس را به سه گروه بزرگ تقسیم کرده است: **کمیسیون های مالی:** حسابرسی عمومی، ارزشیابی، اعتبارات عمومی. **کمیسیون های مرتبط با وزارتخانه ها:** کشاورزی، مواد و کود شیمیایی، ذغال سنگ و فولاد، دفاع، انرژی، امور خارجه، غذا، امور مصرف کننده و توزیع عمومی، تکنولوژی اطلاعات، کار، نفت و گاز طبیعی، راه آهن، توسعه روستایی، عدالت اجتماعی و توانمندسازی، توسعه شهری و منابع آب. **سایر کمیسیون های دائمی:** کمیسیون غیبت نمایندگان از نشست های مجلس، کمیسیون مشاوره تجاری، کمیسیون توانمندسازی زنان، کمیسیون اهداف کلی، کمیسیون تعهدات دولت، کمیسیون مجلس، کمیسیون اخلاقیات، عرایض، امتیازات ویژه، آیین نامه، قانونگذاری تفویضی و کمیسیون رفاه اصناف و گروه های هدف.

1. <http://loksabhaph.nic.in/rules.aspx>

2. <https://loksabha.nic.in/>

با اینکه در بین ساختار وزارتخانه‌ای دولت هندوستان وزارتخانه‌ای تحت عنوان «وزارت امور داخله» دایر است با این حال در بین کمیسیون‌های دائمی مرتبط با وزارتخانه‌ها در این مجلس، کمیسیونی برای رسیدگی به امور این وزارتخانه وجود ندارد و به نظر می‌رسد آیین‌نامه داخلی این مجلس ترجیح داده است امورات این وزارتخانه در کمیسیون دفاع مورد بررسی قرار گیرد. البته این فقط موضوع‌های مرتبط با وزارت امور داخله نیست که در ساختار کمیسیونی لوک صابا کنار گذاشته شده است، برخی از وزارتخانه‌های مهم دولتی نیز ساختار کمیسیونی مرتبط در لوک صابا ندارند. از این وزارتخانه‌ها می‌توان به وزارت حقوق و دادگستری و ورزش و امور جوانان نیز اشاره کرد. بنابراین، ساختار کمیسیونی لوک صابا به کلی متفاوت از ساختار مجلس شورای اسلامی است و کمیسیون مورد بحث در لوک صابا، نه همانی دارد و نه برای موضوع‌ها و مسائل مرتبط با آن کمیسیون مستقلی دایر است. به نظر می‌رسد، با اینکه بخشی از کمیسیون‌های دائمی لوک صابا تحت عنوان کلی کمیسیون‌های دائمی مرتبط با وزارتخانه‌ها دسته‌بندی شده‌اند، اما ساختار وزارتخانه‌ای دولت نقش بسیار کمتری در ساختار بندی کمیسیونی لوک صابا داشته و قرار بر این نبوده است که هر وزارتخانه کمیسیونی همانم در مجلس داشته باشد. مثلاً امورات مرتبط با «مسائل حقوقی و قضایی» از چنان اهمیتی برخوردار است که هم‌اکنون در ساختار بندی دولت و پارلمان‌های دنیا دقیقاً رعایت می‌شود، اما در هندوستان با وجود وزارت حقوق و دادگستری، کمیسیونی دائمی و تخصصی در ساختار کمیسیونی لوک صابا دایر نیست و این مسائل یا از طریق تأسیس کمیسیون موقت حل‌وفصل می‌شود یا به نوعی در سایر کمیسیون‌ها ادغام شده است.

### ششم) مجلس ملی کبیر - ترکیه

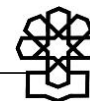
کمیسیون‌های پارلمانی در مجلس ملی کبیر ترکیه<sup>۱</sup>، هسته‌های اصلی اعمال کارکردهای تقنینی و نظارتی مجلس محسوب می‌شوند. این کمیسیون‌ها که براساس وزارتخانه‌های موجود در قوه مجریه طراحی شده‌اند، در جهت رعایت مصالح و منافع ملی وظایف مختلفی را برعهده داشته و فعالیت‌های متنوعی را در موضوع‌های گوناگون انجام می‌دهند. در این راستا ۱۷ کمیسیون مختلف وجود دارد که براساس اصول و مقررات قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس تشکیل شده‌اند. تعداد اعضای هر یک از کمیسیون‌ها توسط مجلس تعیین می‌شود. هر یک از احزاب سیاسی متناسب با کرسی‌هایی که در مجلس کسب کرده‌اند، دارای نمایندگانی در این کمیسیون خواهند بود.<sup>۲</sup>

آیین‌نامه داخلی مجلس ملی کبیر ترکیه<sup>۳</sup> در فصل سوم از ماده (۲۰) الی ماده (۴۸) ترتیب تشکیل کمیسیون‌های مجلس را مقرر کرده است. مطابق ماده (۲۰) آیین‌نامه داخلی، نام و عنوان کمیسیون‌های

1. <https://global.tbmm.gov.tr/index.php/EN/yd/>

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، خلاصه طرح پژوهشی «مطالعه تطبیقی کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های داخلی مجالس قانونگذاری»، همان، ص ۱۸.

3. [https://global.tbmm.gov.tr/docs/rules\\_of\\_procedure\\_en\\_2019.pdf](https://global.tbmm.gov.tr/docs/rules_of_procedure_en_2019.pdf)



دائمی عبارتند از: کمیسیون قانون اساسی؛ کمیسیون عدالت؛ کمیسیون دفاع ملی؛ کمیسیون امور داخلی؛ کمیسیون امور خارجی؛ کمیسیون آموزش ملی، فرهنگ، جوانان و ورزش؛ کمیسیون صنعت، تجارت، انرژی، منابع طبیعی و تکنولوژی؛ کمیسیون امور عمومی، توسعه، حمل و نقل و توریسم؛ کمیسیون امور مربوط به کشاورزی، جنگل‌ها و روستاها؛ کمیسیون امور مربوط به سلامتی، خانواده، کار و امور اجتماعی؛ کمیسیون محاسبات عمومی؛ کمیسیون دادخواست‌ها و تظلمات؛ کمیسیون حقوق بشر؛ کمیسیون محیط زیست؛ کمیسیون اقتصاد؛ کمیسیون برنامه‌ریزی و بودجه؛ کمیسیون امور اتحادیه اروپا.

آیین‌نامه داخلی مجلس وارد تشریح وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها نشده است و صرفاً در ماده (۳۵) در یک پاراگراف وظایف کلی کمیسیون‌ها را کلی‌گویی کرده است. با این حال، ارتباط و شباهت خاصی بین ساختار کمیسیونی مجلس ملی کبیر ترکیه و مجلس شورای اسلامی برقرار است. اولاً؛ ساختار کمیسیون‌ها در هر دو مجلس با توجه به وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های موجود در قوه مجریه تقسیم‌بندی شده است. ثانیاً، نام و عنوان کمیسیون‌ها شباهت بسیار زیادی با هم دارند و در برخی موارد عین هم هستند. ثالثاً، آیین‌نامه داخلی هر دو مجلس صرفاً اسامی کمیسیون‌ها را ذکر کرده و از ورود به جزئیات وظایف و اختیارات آنها خودداری کرده است.

در خصوص کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها و آنچه مسلم است اینکه این کمیسیون دقیقاً منطبق با کمیسیون امور داخلی موجود در مجلس ترکیه است و عبارت شوراها در ابتدای عنوان این کمیسیون به نظر نمی‌رسد موجب تفاوت در وظایف و اختیارات آن با همتای خود در مجلس ترکیه باشد. لذا آنچه تحت عنوان سیاست داخلی در ترکیه برعهده وزارت کشور قرار دارد، رسیدگی به آن امور و رتق و فتق آنها در مجلس ترکیه برعهده کمیسیون امور داخلی است و از این لحاظ تفاوتی بین این دو کمیسیون وجود ندارد. از طرف دیگر، با توجه به اینکه هر دو آیین‌نامه داخلی از تشریح حدود وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها خودداری کرده‌اند، همچنین با عنایت بر اینکه امور مربوط به حیات بشری گام به گام تحولات و پیچیدگی‌های خاصی می‌یابد که کشیدن خط فاصل دقیق بین آنها و تفکیک این امورات بسیار دشوار و گاه ناممکن است، لذا همان اختلافی که در تعیین حدود وظایف و اختیارات کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها با آن مواجه هستیم، باید در مورد کمیسیون امور داخلی مجلس ترکیه نیز وجود داشته باشد. ناگفته نماند که موضوع امنیت و دفاع ملی که منطقی‌اً باید در حیطه «سیاست داخلی» قرار گرفته و در زمره صلاحیت کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها (ایران) و یا کمیسیون امور داخلی (ترکیه) لحاظ شود، در هر دو مجلس به کمیسیون دیگری واگذار شده است.

### هفتم) مجلس نمایندگان (دیت ملی)<sup>۱</sup> ژاپن

در هر دو مجلس پارلمان ژاپن (مجلس نمایندگان یا دیت و مجلس مشاوران)<sup>۲</sup> کمیسیون‌ها نقش اساسی ایفا می‌کنند. در هریک از این مجالس دو دسته کمیسیون قابل شناسایی است: کمیسیون‌های دائمی و کمیسیون‌های خاص و ویژه. در کنار این دو دسته کلی، در هر مجلس، سه کمیسیون اختصاصی نیز دیده می‌شود: کمیسیون بودجه، کمیسیون حسابرسی و کمیسیون امور اداری و انضباطی. کمیسیون‌های دائمی آن دسته از کمیسیون‌ها هستند که در مقابل وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مهم اجرایی تأسیس می‌شوند و وظیفه اصلی آنها بررسی لوایح ارسالی دولت و دستگاه‌های دولتی در حیطه صلاحیت کمیسیون است. تعداد کمیسیون‌های دائمی در مجلس نمایندگان ۱۷ کمیسیون است.<sup>۳</sup>

ماده (۳۶) آیین‌نامه داخلی دیت ژاپن<sup>۴</sup> کمیسیون‌های دائمی عبارتند از: کمیسیون کابینه، کمیسیون امور داخلی و ارتباطات، کمیسیون امور قضایی، کمیسیون امور مالی، کمیسیون امور خارجه، کمیسیون آموزش، فرهنگ، ورزش، علوم و تکنولوژی، کمیسیون بهداشت، کار و رفاه، کمیسیون کشاورزی، جنگلداری و شیلات، کمیسیون اقتصاد، تجارت و صنعت، کمیسیون زمین، حمل‌ونقل و توریسم، کمیسیون محیط زیست، کمیسیون امنیت، کمیسیون سیاست‌های ملی بنیادین، کمیسیون بودجه، کمیسیون بازرسی و نظارت بر دولت، کمیسیون قوانین و مدیریت و کمیسیون انضباط.

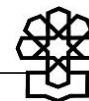
آیین‌نامه داخلی در مورد حدود وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها ساکت است، اما به اعتبار وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های دولتی می‌توان وظایف و اختیارات کمیسیون‌های دائمی را تعیین کرد. کمیسیون امور داخلی و ارتباطات تقریباً همانام و نسبتاً وظایف و اختیاراتش مشابه با کمیسیون مورد بحث در مجلس شورای اسلامی است. اما با توجه به اضافه «ارتباطات» در عنوان این کمیسیون که در کشور ما از صلاحیت‌های وزارت ارتباطات و فناوری است، و همچنین با توجه به وجود کمیسیون امنیت و کمیسیون سیاست‌های ملی بنیادین در ساختار مجلس نمایندگان ژاپن می‌توان ادعا کرد که بخش اعظمی از موضوع‌های مرتبط با سیاست داخلی، از قبیل امنیت، دفاع و سیاست‌های ملی اساسی و بنیادین از صلاحیت کمیسیون امور داخلی و ارتباطات مجلس نمایندگان ژاپن خارج است و بدین سبب تفاوت‌هایی از حیث حدود وظایف و اختیارات بین این دو کمیسیون برقرار است.

1. The National Diet

2. The House of Representatives, and the House of Councillors.

3. [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_english.nsf/html/statics/guide/committees.html](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/guide/committees.html)

4. [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_english.nsf/html/statics/english/kokkaiannai\\_e0108.pdf/\\$File/kokkaiannai\\_e0108.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/english/kokkaiannai_e0108.pdf/$File/kokkaiannai_e0108.pdf)



## هشتم) مجلس ملی - کره جنوبی<sup>۱</sup>

نام و عنوان، وظایف و اختیارات کمیسیون‌های دائمی و ویژه مجلس ملی کره جنوبی در آیین‌نامه داخلی<sup>۲</sup> این مجلس به تفصیل ذکر شده است. به حکایت ماده (۳۵) و (۳۷) آیین‌نامه داخلی، مجلس ملی کره جنوبی متشکل از ۱۷ کمیسیون دائمی است<sup>۳</sup>. براساس ماده (۳۷) آیین‌نامه، این کمیسیون‌ها عبارتند از: کمیسیون راهبری مجلس، کمیسیون قانونگذاری و قضایی، کمیسیون سیاست ملی، کمیسیون استراتژی و مالی، کمیسیون آموزش، کمیسیون علوم، ای سی تی، خبرگزاری و ارتباطات، کمیسیون امور خارجی و اتحاد، کمیسیون دفاع ملی، کمیسیون امنیت و مدیریت عمومی، کمیسیون فرهنگ، ورزش و توریسم، کمیسیون کشاورزی، غذا، امور روستایی، اقیانوس‌ها و شیلات، کمیسیون تجارت، صنعت، انرژی و استارت آپ‌ها، کمیسیون بهداشت و رفاه، کمیسیون محیط زیست و کار، کمیسیون زمین و حمل‌ونقل، کمیسیون اطلاعات، و کمیسیون برابری جنسی و خانواده.

ماده (۳۷) آیین‌نامه در ۱۷ بند نام و وظایف هریک از کمیسیون‌ها را ذکر کرده است. همچنان‌که روشن است، در ساختار کمیسیونی این مجلس اسماً معادلی برای کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای مجلس شورای اسلامی وجود ندارد. شاید در نگاه نخست چنین به نظر برسد که موضوع سیاست داخلی در مجلس ملی کره جنوبی در صلاحیت کمیسیون سیاست ملی قرار گرفته است. اما با بررسی رؤس وظایف و اختیارات این کمیسیون که در بند «۳» ماده (۳۷) آیین‌نامه داخلی قید شده است، این ادعا نقض می‌شود. در این بند اختیارات این کمیسیون به موضوع‌های تحت نظر دفتر هماهنگی سیاست‌های دولت و دفتر نخست‌وزیر، وزارت ایثارگران و معلولان، کمیسیون تجارت عادلانه و کمیسیون مقابله با فساد و حقوق مدنی محدود شده است.

از طرف دیگر، بند «۹» ماده (۳۷) آیین‌نامه داخلی حدود وظایف و اختیارات کمیسیون امنیت و مدیریت عمومی را به این صورت ذکر کرده است: امورات مرتبط با وزارت امور داخله و امنیت، موضوع‌های تحت صلاحیت وزارت مدیریت پرسنلی، موضوع‌های داخل در صلاحیت کمیسیون ملی انتخابات و موضوع‌های ناظر بر امور اداری دولت‌های محلی. باین ترتیب می‌توان مجموع این مسائل و موضوع‌ها را تحت عنوان کلی سیاست داخلی در اختیار کمیسیون امنیت و مدیریت عمومی تصور کرد. از این لحاظ، این کمیسیون را می‌توان به تعبیری همنام و هم‌تای کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای مجلس شورای اسلامی قلمداد کرد، اگرچه تفاوت‌هایی نیز از حیث موضوع‌هایی که برشمردیم و از لحاظ نام و عنوان، بین این دو کمیسیون وجود دارد. این تفاوت‌ها در یک حد ناشی از این است که مفهوم سیاست ملی یا سیاست داخلی در دو کشور به کلی متفاوت است.

---

1. The Korean National Assembly  
2. [http://korea.assembly.go.kr/res/low\\_06\\_read.jsp](http://korea.assembly.go.kr/res/low_06_read.jsp)  
3. [http://korea.assembly.go.kr/int/org\\_06.jsp](http://korea.assembly.go.kr/int/org_06.jsp)

### نهم) مجلس نمایندگان - اسپانیا

فصل سوم آیین‌نامه داخلی کنگره اسپانیا<sup>۱</sup> از مواد (۴۰) لغایت (۵۳) به امور انواع کمیسیون‌های دائمی، موقتی و ویژه پرداخته است. نام و عنوان کمیسیون‌های دائمی در بخش دوم فصل سوم ماده (۴۶) مشروحاً آورده شده است. در این ماده که در ۱۹ ژانویه سال ۲۰۱۸ مورد اصلاح قرار گرفته است، از ۲۱ کمیسیون دائمی نام برده شده و بندهای «۲» و «۳» این ماده امکان تأسیس کمیسیون‌های دائمی دیگر را نیز بنابه تصمیم کنگره ممکن ساخته است. این کمیسیون‌های دائمی عبارتند از: کمیسیون قانون اساسی، کمیسیون امور خارجه، کمیسیون عدالت، کمیسیون دفاع، کمیسیون خزانه‌داری، کمیسیون بودجه، کمیسیون امور داخلی، کمیسیون خدمات عمومی، کمیسیون آموزش و دوره‌های تخصصی، کمیسیون کار، مهاجرت و امنیت اجتماعی، کمیسیون صنعت، تجارت و توریسم، کمیسیون کشاورزی، ماهیگیری و غذا، کمیسیون سیاست سرزمینی و عملکرد عمومی، کمیسیون ترانزیت زیست‌محیطی، کمیسیون فرهنگ و ورزش، کمیسیون اقتصاد و مشاغل، کمیسیون بهداشت، امور مصرف‌کننده و رفاه اجتماعی، کمیسیون علوم، نوآوری و دانشگاه‌ها، کمیسیون همکاری‌های بین‌المللی برای توسعه، کمیسیون برابری و کمیسیون سیاست‌های جامع معلولان.

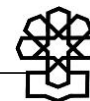
آیین‌نامه داخلی مجلس از سایر کمیسیون‌های خاص نظیر کمیسیون عرایض و کمیسیون آیین‌نامه و ... یاد برده است. اما هیچگونه اشاره‌ای حتی مختصر به حدود وظایف و اختیارات این کمیسیون‌ها نداشته و لذا حدود وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها را باید از حدود وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های دولتی تشخیص داد. کمیسیون امور داخلی به‌عنوان یک کمیسیون دائمی در این مجلس همانام و همتای کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها در مجلس شورای اسلامی است.

### دهم) مجلس نمایندگان - ایتالیا

آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان ایتالیا<sup>۲</sup> در سال ۲۰۰۱ تصویب و آخرین بار در سال ۲۰۱۲ مورد اصلاح قرار گرفته است. فصل پنجم این آیین‌نامه از مواد (۱۹) الی (۲۲) ترتیب تشکیل کمیسیون‌های دائمی را مقرر کرده است. تفاوت عمده‌ای که در این آیین‌نامه داخلی با سایر آیین‌نامه‌های پارلمان‌های دنیا در ترتیب تشکیل کمیسیون‌های دائمی وجود دارد، این است که آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان ایتالیا به‌جای اینکه نام و عنوان کمیسیون‌ها و حدود صلاحیت‌های آنها را مشخص کند، موضوع‌ها و مسائل موجود برای تشکیل کمیسیون‌های دائمی را مقرر کرده است، یعنی فهرستی از موضوع‌ها را مقرر و مشخص کرده است که برای این موضوع‌ها و مسائل باید در ساختار مجلس کمیسیونی تشکیل شود.

1. [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/standing\\_orders\\_02.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/standing_orders_02.pdf)

2. [http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera\\_eng/file/RULES\\_of\\_procedure\\_chambre\\_of\\_deputies.pdf](http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_of_procedure_chambre_of_deputies.pdf)



ماده (۲۲) آیین‌نامه داخلی مقرر می‌کند: کمیسیون‌ها به ترتیب مسئول موضوع‌های زیر هستند: امور قانون اساسی، ریاست شورای وزیران، و امور داخله؛ عدالت؛ امور خارجه و جامعه اروپا؛ دفاع؛ بودجه، خزانه و برنامه‌ریزی؛ مالی؛ فرهنگ، علوم و آموزش؛ خدمات زیست‌محیطی، سرزمینی و عمومی؛ حمل‌ونقل، پست و ارتباطات راه دور؛ فعالیت‌های اقتصادی، تجارت و تورسم؛ استخدام بخش خصوصی و عمومی؛ امور اجتماعی؛ کشاورزی؛ و سیاست‌های اتحادیه اروپا.

مطابق بند «۱» مکرر این ماده، رئیس مجلس باید حوزه‌های مسئولیت کمیسیون‌های دائمی را بیشتر تشریح کند. مجلس هر زمان بخواهد می‌تواند نسبت به تشکیل کمیسیون ویژه اقدام کند. همچنان که مشخص است کمیسیون خاصی که عهده‌دار مسئولیت امور قانون اساسی، ریاست شورای وزیران و امور داخله است، در مجلس نمایندگان ایتالیا فعالیت دارد، لکن همچنان که از عنوان این کمیسیون مشخص است، حدود وظایف و اختیارات این کمیسیون بسی فراتر از حدود اختیارات کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها در مجلس شورای اسلامی است.

### ۳. آسیب‌شناسی و پیشنهادها

در این بخش از گزارش، کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها از لحاظ نام و عنوان کمیسیون و همچنین از لحاظ حدود وظایف و اختیارات و مسائلی که مسئولیت پیگیری آنها را برعهده دارد، مورد آسیب‌شناسی قرار گرفته و ضمن نتیجه‌گیری، راهکارهای لازم برای رفع آسیب‌های موجود ارائه می‌شوند.

**الف) نام و عنوان کمیسیون:** همچنان که در بخش اول این گزارش بررسی کردیم، موضوع سیاست داخلی از بدو تأسیس پارلمان در ایران به‌عنوان یکی از مقسم‌های اساسی برای تقسیم کار پارلمانی در نظر گرفته شده است. در مجلس شورای ملی و مجلس شورای اسلامی، به‌غیر از دو یا سه سال دوره حایل در دوره هفتم مجلس شورای اسلامی، کمیسیونی دائمی مسئول پیگیری موضوع‌های مربوط به سیاست داخلی بوده است، لکن نام و عنوان این کمیسیون در برخی دوره‌ها متفاوت بوده است.

اسامی که طی مدت بیش از یک قرن تجربه پارلمانی در ایران برای این کمیسیون عنوان شده‌اند، عبارتند از: «انجمن تحقیق داخله»، «کمیسیون داخله»، «کمیسیون کشور»، «کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور» و «کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها». در تجربه پارلمانی سایر کشورها که در بخش دوم بررسی شد، کشورهایی که موضوع سیاست داخلی را جزء موضوع‌های قابل تقسیم در ساختار پارلمانی خود در نظر داشته‌اند، عنوان «کمیسیون امور داخلی و جامعه» (آلمان) یا «کمیسیون امور داخلی» (ترکیه) را برای این کمیسیون انتخاب کرده‌اند. جدول زیر کشورهای مورد مقایسه را از لحاظ انتخاب نام و عنوان این کمیسیون بررسی کرده است.

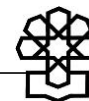
## جدول ۲. نام کمیسیون‌های امور سیاست داخلی در پارلمان‌های کشورهای مورد مقایسه

ردیف	کشور	نام کمیسیون فعال در زمینه سیاست داخلی
۱	ایتالیا	کمیسیون امور قانون اساسی، ریاست شورای وزیران و امور داخلی
۲	اسپانیا	کمیسیون امور داخلی
۳	کره جنوبی	کمیسیون امنیت و مدیریت عمومی
۴	ژاپن	کمیسیون امور داخلی و ارتباطات
۵	ترکیه	کمیسیون امور داخلی
۶	هندوستان	وجود ندارد
۷	ایالات متحده	کمیسیون امنیت کشور
۸	فرانسه	کمیسیون قوانین اساسی، تقنین و اداره عمومی جمهوری
۹	آلمان	کمیسیون امور داخلی و جامعه
۱۰	انگلستان	کمیسیون کشور

همچنان که از جدول فوق مشخص است، پای ثابت در انتخاب عنوان این کمیسیون، عبارت «امور داخلی» است و اگرچه برخی از کشورها عناوین دیگری انتخاب کرده‌اند، باین حال، عباراتی انتخاب کرده‌اند که می‌تواند مترادف با امور داخلی باشد، مثلاً مدیریت عمومی (کره جنوبی) یا اداره عمومی (فرانسه) همان مدیریت و اداره امور داخلی است و از این لحاظ تفاوت واقعی بین آنها، به‌رغم تفاوت ظاهری، وجود ندارد. برخی کشورها نیز در پیش یا پس از عبارت «امور داخلی» اضافه‌ای افزوده‌اند، مانند کمیسیون امور داخلی و ارتباطات (ژاپن) و کمیسیون امور داخلی و جامعه (آلمان) یا کمیسیون امور قانون اساسی و امور داخلی (ایتالیا). جز اینکه ایالات متحده (کمیسیون امنیت کشور) و انگلستان (کمیسیون کشور) عباراتی کاملاً متفاوت برگزیده‌اند. دلیل انتخاب عبارات متفاوت در این دو کشور به طرز تفکر در باب وظایف و اختیارات این کمیسیون باز می‌گردد که در قسمت بعد بررسی می‌کنیم.

آنچه در عنوان «کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها» موجب اشکال شده است، پسوند «شوراها» است. این پسوند باعث شده که برخی این کمیسیون را کمیسیونی صرفاً مسئول «شوراها» بدانند، درحالی‌که این عبارت خود مصداقی از امور داخلی کشور است که به هر دلیل در انتهای عنوان این کمیسیون آورده شده است.

در ظاهر امر، چنین به‌نظر می‌رسد که انتخاب عنوان «کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها» در مجلس شورای اسلامی زیاد هم غرابت استعمال ندارد، زیرا سایر پارلمان‌ها نیز به تناسب موضوع، پسوند یا پیشوندی بر این عنوان افزوده‌اند. اما حقیقت امر زمانی بهتر روشن می‌شود که بدانیم هدف از پسوند اضافه شده به‌عنوان کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها، با هدف از پیشوند یا پسوند اضافه شده به‌عنوان این کمیسیون در سایر پارلمان‌ها متفاوت است. مثلاً هدف بوندستاگ آلمان از اضافه کردن



پسوند «جامعه» به‌عنوان کمیسیون امور داخلی، یا هدف مجلس نمایندگان ژاپن از اضافه کردن پسوند «ارتباطات» به‌عنوان کمیسیون امور داخلی، اضافه کردن موضوع یا مسئولیتی علاوه بر موضوع «سیاست داخلی» به حدود وظایف و اختیارات این کمیسیون است. در مجلس ملی فرانسه و مجلس نمایندگان ایتالیا نیز وضع به همین منوال است.

اما هدف از اضافه کردن پسوند «شوراها» در عنوان کمیسیون امور داخلی مجلس شورای اسلامی تحمیل بار اضافه بر عنوان سیاست داخلی نبوده است، بلکه به‌دلیل حساسیت امر شوراها، مجلس قصد داشته است این مصداق را در بین سایر مصداق امور داخلی کشور برجسته کند. لزومی به اضافه کردن این پسوند دیده نمی‌شود زیرا شوراها که همان حکومت‌های محلی می‌باشند، خودبه‌خود در مفهوم امور داخلی کشور وجود دارند. با این حال، این اقدام در عنوان این کمیسیون ایجاد اشکال کرده است.

البته به‌نظر می‌رسد اقدام تقنینی مجلس در راستای اصلاح نام این کمیسیون نیز نتوانست بر اختلاف در حدود وظایف و اختیارات کمیسیون مورد بحث پایان دهد. قانون مصوب در سال ۱۳۹۶ همچنان که از عنوان این طرح برمی‌آید، به‌غیر از جابه‌جایی عبارت «شوراها» و تبدیل آن از پیشوند به پسوند تغییر دیگری ارائه نکرد.<sup>۱</sup> در اظهار نظر کارشناسی این طرح، نسبت به اتخاذ عبارت «امور داخلی» در عنوان این کمیسیون ایراد گرفته شده و بهترین نام برای این کمیسیون، «کمیسیون سیاست داخلی» پیشنهاد شده است که صواب به‌نظر نمی‌رسد.

در هر حال برای عنوان این کمیسیون سه عبارت: «کمیسیون امور داخلی»، «کمیسیون کشور» و «کمیسیون سیاست داخلی» به ترتیب اولویت مطرح هستند و می‌توان روی آنها بحث کرد. هر سه عنوان، هم‌گویا هستند و هم در سابقه و تجربه پارلمانی کشور ما یا سایر کشورها پیشینه دارند.

عنوان «کمیسیون سیاست داخلی» تا حدودی به تأسی از وظایف و اختیارات وزارت کشور که مسئول سیاست داخلی کشور است، اتخاذ شده است، در حالی که دو عنوان «کمیسیون امور داخلی» یا «کمیسیون کشور» نسبتاً به تبع نام وزارت کشور که در برخی کشورها به وزارت امور داخلی مشهور است، اخذ شده است. انتخاب عنوان «کمیسیون سیاست داخلی» در بین پارلمان‌های دنیا زیاد رایج نیست و دلیل آن تعابیر و تفاسیر مختلفی است که کشورهای مختلف از سیاست داخلی دارند، لذا اتخاذ عنوان «کمیسیون سیاست داخلی» ممکن است معانی و تعابیر و مصداقی خارج از آنچه که در صلاحیت این کمیسیون تعریف شده است، داشته باشد و همواره ممکن است با تفسیر موسع یا مضیق همراه بوده و در تشخیص حدود صلاحیت و اختیارات این کمیسیون و در ارجاع طرح‌ها و لوایح ایجاد اشکال کند.

از طرف دیگر، همچنان که در تجربه سایر کشورها دیدیم، عبارت «امور داخلی» پای ثابت در انتخاب

۱. برای اطلاعات بیشتر در مورد این طرح و همچنین مطالعه نظرات کارشناسی در مورد این طرح تغییر عنوان کمیسیون، رک: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهار نظر کارشناسی در مورد طرح تغییر عنوان کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور به کمیسیون امور داخلی و شوراها، شماره مسلسل ۱۵۵۷۶، ۱۳۹۶/۹/۵.

عنوان این کمیسیون است و مطلوب به نظر می‌رسد، زیرا این عنوان موضوع محور است و جایگاه کمیسیون را ارتقا می‌دهد اما اتخاذ عنوان «کمیسیون کشور» رویکردی دستگاه محور است و فقط شامل وزارت کشور می‌شود در حالی که در امور داخلی موضوع‌هایی فراتر از نام و حدود اختیارات وزارت کشور هم وجود خواهد داشت. بدین سبب عنوان کمیسیون امور داخلی در اولویت نخست قرار می‌گیرد.

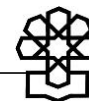
**ب) حدود وظایف و اختیارات:** در مورد تشخیص حدود وظایف و اختیارات کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای آنچه به نظر نویسندگان صحیح است اینکه استفاده از ملاک وظایف و اختیارات وزارت کشور است. طبق مندرجات گزارش رسمی «برنامه و فعالیت‌های سال ۱۳۶۶ و عملکرد سال ۱۳۶۵ وزارت کشور و استانداری‌ها» اهداف این وزارتخانه عبارتند از:

- فراهم کردن زمینه‌های مساعد برای پیاده شدن سیاست‌های عمومی دولت،
- هماهنگ ساختن دستگاه‌های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی و سازمان‌های محلی و مردمی،
- برقرار کردن امنیت داخلی کشور و حفظ نظم عمومی و تأمین شرایط و موجبات گسترش هرچه بیشتر آزادی‌های مشروع سیاسی، اجتماعی و تعیین هویت افراد (امور مربوط به سجل احوال) و مهار کردن بحران‌های ناشی از حوادث غیرمترقبه.

وظایف کلی وزارت کشور در نیل به اهداف مذکور طبق گزارش فوق چنین است:

- نظارت بر انجام یافتن وظایف مأموران کشور و ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های مختلف سازمان‌های دولتی در استان‌ها، شهرستان‌ها، بخش‌ها و تطبیق فعالیت آنها با سیاست عمومی دولت،
- برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری و مجلس خبرگان رهبری و شوراهای اسلامی در استان‌ها و شهرستان‌ها طبق دستور مرکز و قوانین مربوطه،
- تعمیم دموکراسی از راه تشویق و ایجاد امکانات لازم برای مردم به منظور مشارکت بیشتر آنها در امور اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، عمرانی و فرهنگی،
- حفظ و استقرار نظم، امنیت و آرامش در سراسر کشور،
- ایجاد تسهیلات لازم برای سازمان‌های اداری در زمینه برنامه‌ریزی دولت و تعیین نیازهای اقتصادی، عمرانی، اجتماعی و فرهنگی استان‌ها و شهرستان‌ها و تشخیص اولویت‌ها با توجه به برنامه‌های عمرانی کشور،

- مراقبت و نظارت بر حسن اجرای برنامه‌های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، و ... ،
- نظارت بر امور شهرداری و راهنمایی آنها در چارچوب قوانین مربوطه،
- اجرای وظایف دولت در امور مربوط به ورود، خروج، اقامت، اشتغال و رفتار اتباع بیگانه،
- اجرای مقررات مربوط به سجل احوال،
- امور مربوط به تقسیمات کشوری،



- هدایت و مدیریت پلیس (نیروی انتظامی) جمهوری اسلامی ایران،  
- صدور مجوز برای فعالیت احزاب و جمعیت‌های سیاسی و انجمن‌های مذهبی، سازمان‌های مردم‌نهاد و همچنین صدور مجوز برای برگزاری راهپیمایی‌ها و تظاهرات و اجتماعات مسالمت‌آمیز<sup>۱</sup> و اجرای سایر قوانین و مقرراتی که برعهده وزارت کشور است.<sup>۲</sup>

این فهرست، لیستی است تیتروار و کلی از وظایف و اختیارات کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور که از وظایف و اختیارات وزارت کشور ناشی شده است. همه این مسائل تقریباً در حوزه فعالیت کمیسیون امور داخلی و کشور قرار دارند، اما موضوع امنیت ملی در سال ۱۳۷۹ از صلاحیت این کمیسیون خارج شده و در صلاحیت کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی قرار گرفته است، درحالی‌که امنیت ملی هم مصداقی از مصادیق سیاست داخلی است و هم از وظایف و اختیارات وزارت کشور. الحاق موضوع امنیت ملی به کمیسیون سیاست خارجی راهکاری است که در سال ۱۳۷۹ و به‌هنگام تصویب آیین‌نامه داخلی مجلس، کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور را در کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی ادغام کرد تبعاً بعد از اینکه در سال ۱۳۸۷ موضوع سیاست داخلی مجدداً از دامنه صلاحیت کمیسیون سیاست خارجی منتزع شد و کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور مجدداً تشکیل شد، موضوع امنیت ملی نیز باید از کمیسیون سیاست خارجی منتزع و داخل در صلاحیت کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور قرار می‌گرفت. بهترین گواه این مسئله است که عنوان کمیسیون سیاست خارجی در آیین‌نامه داخلی مصوب سال ۱۳۶۲ به همان صورت «سیاست خارجی» آورده شده است و پیشوند «امنیت ملی» در زمان تصویب آیین‌نامه داخلی سال ۱۳۷۹ و به‌هنگام ادغام دو موضوع سیاست خارجی و سیاست داخلی در صلاحیت یک کمیسیون با نام کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی اضافه شده است.

به‌نظر می‌رسد، اختلاف‌ها و بحث‌ها در زمینه تشخیص حدود وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها بیشتر با نحوه ساختاربندی کمیسیونی مجلس شورای اسلامی ارتباط دارد. مسائل اجتماعی هم‌اکنون ابعاد پیچیده‌ای به‌خود گرفته و ممکن است مسئله‌ای خاص در عین اینکه به کمیسیون خاص مربوط است، دلایل موجهی وجود داشته باشد که در حدود اختیارات و وظایف کمیسیونی دیگر قرار گیرد. خط‌کشی دقیق بین مسائل اجتماعی و تعریف دقیق حدود وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها و رعایت این حدود در هنگام ارجاع طرح‌ها و لوایح ممکن نیست و به‌منظور مرتفع ساختن این اختلافات، لازم است ساختار کمیسیونی مجلس شورای اسلامی تغییر یابد. پیشنهاد این است که همانند کشورهایی که تجربه طولانی در تأسیس و مدیریت پارلمان دارند، حداقل امکان از ساختاربندی خشک و انعطاف‌ناپذیر خودداری شود. تأسیس کمیسیون‌های ویژه و تخصصی و البته موقتی برای طرح‌ها و لوایح مهم و اساسی، فارغ از ارتباط

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، مقایسه وظایف و اختیارات وزارت کشور در جمهوری اسلامی ایران و سایر کشورها، شماره مسلسل ۱۰۹۴۴، مرداد ۱۳۹۰، ص ۵ و ۶.

۲. منوچهر موتمنی طباطبائی، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ هفتم، تهران، ۱۳۸۱، ص ۸۱-۸۰.

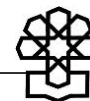
موضوعی این طرح‌ها و لوایح با ساختار کمیسیونی مجلس، طریق مناسبی برای کار پارلمانی است. پیشنهاد این است که موضوع امنیت ملی از دامنه کمیسیون سیاست خارجی منتزع و همانند سایر مسائل و موضوع‌هایی که به مناسبت ارتباط با وظایف و اختیارات وزارت کشور، در صلاحیت کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها قرار گیرد. مخلص کلام: تأسیس «کمیسیون امور داخلی» به جای «کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها» برای خطاب قرار دادن همه وظایف و اختیاراتی که در دسته‌بندی وزارتخانه‌ای برعهده وزارت کشور قرار دارد، از جمله امر امنیت ملی.

### نتیجه‌گیری

در بررسی سیر تطور کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها به این نتیجه رسیدیم که از ابتدای تأسیس پارلمان در کشور، در ساختار داخلی مجلس، به تناسب وجود وزارتخانه‌ای به نام وزارت کشور در ساختار دولت، کمیسیونی دائمی مسئول رسیدگی به امور مربوط به سیاست داخلی بوده و تحت عنوان «انجمن تحقیق داخله»، «کمیسیون داخله» (دوره مشروطه)، «کمیسیون کشور» (دوره پهلوی)، «کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور» و «کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها» (دوره جمهوری اسلامی) فعالیت داشته است. البته این کمیسیون در یک دوره دو یا سه ساله، در مجلس شورای اسلامی با کمیسیون سیاست خارجی ادغام و تحت عنوان «کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی» فعالیت کرده است. بعداً در سال ۱۳۸۷ این کمیسیون مجدداً با همان نام در ساختار کمیسیونی مجلس احیا شده، اما موضوع امنیت ملی که از مصادیق سیاست داخلی است، همچنان در صلاحیت کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی باقی مانده است. اخیراً نیز به موجب قانون مصوب مجلس، نام کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور به کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها اصلاح شد.

در بررسی تطبیقی، یافتن نمونه‌هایی از کشورها که در ساختار کمیسیونی پارلمان خود کمیسیونی همنام یا حداقل هم‌نام با کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها داشته باشند، بسیار دشوار بود و به سختی و با بررسی ساختار پارلمانی بسیاری از کشورها، نهایتاً مشابه‌ترین کشورها از این حیث انتخاب و بررسی شد. ساختار کمیسیونی اکثر پارلمان‌های دنیا متفاوت از ساختار مجلس شورای اسلامی است و با بررسی این ساختار، نوعاً مشابه یا معادلی برای کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها و یا حتی موضوع سیاست داخلی وجود ندارد.

پارلمان کشورهای اسپانیا و ترکیه از لحاظ انتخاب نام کمیسیون و حدود وظایف و اختیارات آن، بیشترین شباهت را با مجلس شورای اسلامی دارند. هر دو پارلمان عنوان «کمیسیون امور داخلی» را برگزیده‌اند، با همان اختیاراتی که کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها مسئول آن است. پارلمان



کشورهای آلمان و ژاپن علاوه بر عنوان کمیسیون امور داخلی، پسوندی نیز بر آن اضافه کرده و حدود اختیارات این کمیسیون را افزایش داده‌اند: اولی کمیسیون امور داخلی و جامعه و دومی کمیسیون امور داخلی و ارتباطات. پارلمان کره جنوبی و مجلس نمایندگان ایالات متحده به‌رغم اینکه نام و عنوان متفاوتی برای این کمیسیون انتخاب کرده‌اند، اما از لحاظ وظایف و اختیارات شباهت فراوانی به کمیسیون مورد بحث دارند، جز اینکه موضوع امنیت ملی نیز در صلاحیت این کمیسیون‌ها قرار دارد. کره جنوبی عنوان کمیسیون امنیت و مدیریت عمومی و ایالات متحده کمیسیون امنیت کشور را انتخاب کرده‌اند. کشور هندوستان نیز به آن جهت انتخاب شده است که در ساختار پارلمانی خود فاقد کمیسیونی نظیر کمیسیون مورد بحث است. مجلس عوام انگلستان عنوان کمیسیون کشور را انتخاب کرده است، البته با این تفاوت که این کمیسیون بیشتر به انجمن تحقیق شبیه است و فاقد صلاحیت دخالت در امور تقنینی است و وظایف صرفاً نظارتی برعهده دارد. دو کشور فرانسه و ایتالیا نیز با وجود ذکر عنوان امور داخلی در یکی از کمیسیون‌های دائمی پارلمان، مسائل دیگری نیز در صلاحیت این کمیسیون تعریف کرده‌اند که هم نام و هم حیطه وظایف و اختیارات آن را چنان وسیع کرده که قابل مقایسه با کمیسیون مورد بحث نیستند. ایتالیا عنوان کمیسیون امور قانون اساسی، ریاست شورای وزیران و امور داخله و فرانسه عنوان کمیسیون قوانین اساسی، تقنین و اداره عمومی جمهوری را برگزیده‌اند.

در بحث آسیب‌شناسی نام و وظایف و اختیارات کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها به این نتیجه رسیدیم که پسوند شوراها در نام این کمیسیون از این جهت که این مصداق، خود مصداقی از امور داخلی کشور و سیاست داخلی است، لذا ذکر این عبارت در عنوان کمیسیون ایجاد اختلاف می‌کند. همچنین عبارت «امور داخلی» پای ثبات پارلمان‌های مورد مطالعه در نام‌گذاری کمیسیون مسئول سیاست داخلی بوده است، همچنان که در تجربه پارلمانی کشور ما نیز سابقه داشته است. لذا سه گزینه به‌ترتیب اولویت برای نام‌گذاری این کمیسیون مطرح شد: «کمیسیون امور داخلی» و «کمیسیون کشور» (تا حدودی به تأسی از نام و عنوان وزارت کشور که در برخی مواقع و در برخی کشورها به وزارت امور داخلی معروف است) و «کمیسیون سیاست داخلی» (نسبتاً به لحاظ انطباق با صلاحیت و اختیارات وزارت کشور)، و از بین سه گزینه، با ارائه استدلال مختصر، «کمیسیون امور داخلی» به‌عنوان گزینه مناسب معرفی شد.

به‌نظر می‌رسد، اختلاف‌ها و بحث‌ها در زمینه تشخیص حدود وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها بیشتر با نحو ساختاربندی کمیسیونی مجلس شورای اسلامی ارتباط دارد. مسائل اجتماعی هم‌اکنون ابعاد پیچیده‌ای به‌خود گرفته و ممکن است مسئله‌ای خاص در عین اینکه به کمیسیون خاص مربوط است، دلایل موجهی وجود داشته باشد که در حدود اختیارات و وظایف کمیسیونی دیگر قرار گیرد. خط‌کشی دقیق بین مسائل اجتماعی و تعریف دقیق حدود وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها و رعایت این حدود در هنگام ارجاع طرح‌ها و لوایح ممکن نیست و به‌منظور مرتفع ساختن این اختلاف‌ها، باید ساختار

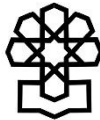
کمیسیون مجلس شورای اسلامی تغییر یابد. پیشنهاد این است که همانند کشورهایی که تجربه طولانی در تأسیس و مدیریت پارلمان دارند، حداقل امکان از ساختار بندی خشک و انعطاف‌ناپذیر خودداری شود. تأسیس کمیسیون‌های ویژه و تخصصی و البته موقتی برای طرح‌ها و لوایح مهم و اساسی، فارغ از ارتباط موضوعی این طرح‌ها و لوایح با ساختار کمیسیونی مجلس، طریق مناسبی برای کار پارلمانی است. پیشنهاد این است که موضوع امنیت ملی از دامنه کمیسیون سیاست خارجی منتزع و همانند سایر مسائل و موضوع‌هایی که به مناسبت ارتباط با وظایف و اختیارات وزارت کشور، در صلاحیت کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای قرار گیرد. مخلص کلام: تأسیس «کمیسیون امور داخلی» به جای «کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای» برای خطاب قرار دادن همه وظایف و اختیاراتی که در دسته‌بندی وزارتخانه‌ای برعهده وزارت کشور قرار دارد، از جمله امر امنیت ملی.

### منابع و مأخذ

۱. ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، کلیات و مبانی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سوم، ۱۳۷۱.
۲. فریدون آدمیت، ایدئولوژی نهضت مشروطیت ایران، تهران، نشر گستره، ۱۳۸۷.
۳. منوچهر موتمنی طباطبائی، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ هفتم، تهران، ۱۳۸۱.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهار نظر کارشناسی در مورد طرح تغییر عنوان کمیسیون شوراهای و امور داخلی کشور به کمیسیون امور داخلی و شوراهای، شماره مسلسل ۱۵۵۷۶، ۱۳۹۶/۹/۵.
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اجتماعی، گزارش راهبردی سیر تکوینی ساختار کمیسیون‌های مجلس (از سال ۱۲۸۵ تاکنون)، شماره مسلسل ۱۵۷۵۷، بهمن ماه ۱۳۹۶.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش راهبردی ساختارشناسی مجلس شورای اسلامی (۲) سیر تطور کمیسیون‌ها از دوره اول تا نهم مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، شماره مسلسل ۱۳۶۹۷، خرداد ماه ۱۳۹۳.
۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، خلاصه طرح پژوهشی «مطالعه تطبیقی کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های داخلی مجالس قانونگذاری»، شماره مسلسل ۹۱۵۹، شهریور ماه ۱۳۸۷.
۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، مقایسه وظایف و اختیارات وزارت کشور در جمهوری اسلامی ایران و سایر کشورها، شماره مسلسل ۱۰۹۴۴، مرداد ۱۳۹۰.
9. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmstords/900/body.htm>
10. Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2013.
11. Committee on Internal Affairs and Community.
12. Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee Print Version As at: May 2014.
13. <https://www.bundestag.de/en/committees>
14. Rules of procedure of the National Assembly. ,February 2010. In: <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#chap7>



15. Rules of the House of Representatives. One Hundred Fourteenth Congress.  
Prepared By Karen L. Haas Clerk of the House of Representatives January 6, 2015.
16. <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>
17. <http://loksabhaph.nic.in/rules.aspx>
18. <https://loksabha.nic.in/>
19. <https://global.tbmm.gov.tr/index.php/EN/yd/>
20. [https://global.tbmm.gov.tr/docs/rules\\_of\\_procedure\\_en\\_2019.pdf](https://global.tbmm.gov.tr/docs/rules_of_procedure_en_2019.pdf)
21. [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_english.nsf/html/statics/guide/committees.html](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/guide/committees.html)
22. [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_english.nsf/html/statics/english/kokkaiannai\\_e0108.pdf/\\$File/kokkaiannai\\_e0108.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/english/kokkaiannai_e0108.pdf/$File/kokkaiannai_e0108.pdf)
23. [http://korea.assembly.go.kr/res/low\\_06\\_read.jsp](http://korea.assembly.go.kr/res/low_06_read.jsp)
24. [http://korea.assembly.go.kr/int/org\\_06.jsp](http://korea.assembly.go.kr/int/org_06.jsp)
25. [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/standing\\_orders\\_02.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/standing_orders_02.pdf)
26. [http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera\\_eng/file/Rules\\_of\\_Procedure\\_Chambre\\_of\\_Deputies.Pdf](http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/Rules_of_Procedure_Chambre_of_Deputies.Pdf)



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۷۵۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: سیر تطور کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها و مقایسه آن با ساختار پارلمان‌های دنیا

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: مهدی نژادخلیلی

ناظر علمی: محمدرضا شمس

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. کمیسیون امور داخلی و شوراها
۲. کمیسیون‌های پارلمانی
۳. کمیسیون کشور
۴. سیاست داخلی
۵. کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی
۶. سیر تطور
۷. بررسی تطبیقی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۹/۲۴