

۹. کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی
دفتر: مطالعات سیاسی

کد موضوعی: ۲۶۰
شماره مسلسل: ۱۷۰۶۸
خردادماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	مقدمه
۳.....	۱. سیر تطور تاریخی.....
۵.....	۲. محدوده وظایف و اختیارات.....
۱۰.....	۳. اهم قوانین، ساختار کمیسیون و ارتباط با سایر کمیسیون‌ها.....
۱۱.....	۴. اهم مسائل و اولویت‌های کمیسیون.....
۲۱.....	۵. پیشنهادها.....
۲۶.....	منابع و مآخذ.....



۹. کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

مقدمه

در ساختار پارلمانی ایران، اصل تقسیم‌بندی کار پارلمانی براساس تعداد وزارتخانه‌های دولتی تا حدود زیادی رعایت شده است. حتی برخی آیین‌نامه‌های داخلی (مجلس) مصوب در تجربه پارلمانی کشورها صراحتاً به این امر اشاره داشته‌اند و کمیسیون‌های مجلس را براساس تعداد وزارتخانه‌های دولتی و یا حداقل براساس موضوعات 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. در اکثر 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.^۱ بنابراین، بازتاب حداقلی ساختار وزارتخانه‌ای دولت در ساختار کمیسیونی پارلمان‌ها، رایج‌ترین شیوه در تقسیم کار پارلمانی است.

از ابتدای تأسیس پارلمان در کشور، در ساختار داخلی مجلس، به تناسب وجود وزارتخانه‌ای به نام وزارت کشور در ساختار دولت، کمیسیونی مسئول رسیدگی به امور مربوط به سیاست داخلی بوده و با عناوین مختلف فعالیت داشته است. به این لحاظ، در ساختار کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، «کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها» به‌عنوان برابر نهاد وزارت کشور در ساختار وزارتخانه‌ای دولت (قوه مجریه) تعریف می‌شود. لذا تقدیر و سرنوشت کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها با وزارت کشور گره خورده است، به‌طوری که شناخت دقیق ابعاد کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها، به‌لحاظ ارتباط تنگاتنگی که با «همزاد» خود، وزارت کشور دارد، بدون شناخت وزارت کشور ممکن نیست.

آنچه از قرائن برمی‌آید، این است که وزارت کشور بازمانده همان منصب «تک‌وزیر» در سلسله‌های پادشاهی عهد قدیم می‌باشد. «وزیر کشور» یادگار همان «وزیر عهد قدیم» است که به‌عنوان مشیر و معین و یاور پادشاه، وظیفه اصلی «حکمرانی، اداره امور کشور، رسیدگی به امور اتباع داخلی و اتباع بیگانه، مدیریت احوال شخصی آنها، حل‌وفصل اختلافات، حفظ نظم و آرامش و مقابله با بحران‌ها و تهدیدهای داخلی و خارجی، اخذ مالیات، تمشیت امور ایالات و ولایات، امرا و حکام و حفظ ارتباط آنها

۱. ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، چاپ سوم، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۱، صص ۶۹۱-۶۸۲.

با پادشاه، دفاع از کشور و تقویت بنیه دفاعی و نظامی، مدیریت امور جنگ، روابط با سایر دول، حفظ بهداشت و سلامتی، امور تعلیم و تربیت و هزاران وظیفه خرد و کلان دیگر» را برعهده داشته که به مرور زمان و با شکل‌گیری دولت مدرن و ساختاربندی تفکیکی آن، برخی از وظایف خاص آن به وزارتخانه‌های تخصصی واگذار و آنچه باقی مانده، همان چیزی است که با عنوان «وزارت کشور»، وزارتخانه‌ای هم‌ردیف با سایر وزارتخانه‌ها، به‌عنوان مسئول «سیاست داخلی» یا «امور داخلی» یا «امور کشور» می‌باشد.

وزارت کشور و به‌تبع آن، «کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها» مسئول اصلی رسیدگی به «امور داخلی یا امور کشورند». حتی اگر وابستگی وزارتخانه‌ای کمیسیون‌های مجلس نفی شود، باز ضرورت دارد که در ساختار داخلی مجلس، کمیسیونی دائمی مسئول خطاب قرار دادن «امور کشور» باشد. امور کشور که به‌طور کلی ذیل عنوان «سیاست داخلی» قرار می‌گیرند، هر امر مرتبط با کشور است، مگر اموری که به وضوح با سایر وزارتخانه‌ها و به‌تبع آن با سایر کمیسیون‌های مجلس مرتبط است. حکمرانی و اداره کشور، انتخابات، توسعه سیاسی، رسیدگی به احوال اتباع داخله و بیگانه، کنترل ورود و خروج کشور، برقراری نظم، آرامش و حفظ امنیت کشور و محافظت از مرزها، مدیریت بلایا، بحران‌ها و تهدیدات داخلی، رسیدگی به امور حکومت‌های محلی (شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی) و عوامل حکومت مرکزی در محل، تمشیت امور نهادهای جامعه مدنی (احزاب، رسانه‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد، اجتماعات و اعتراضات و...) و ایجاد زمینه مساعد برای اعمال آزادی‌های مشروع شهروندان در زمره سیاست داخلی و امور کشور است که وزارت کشور و کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها مسئولیت اصلی آن را برعهده دارند، هرچند این وزارتخانه و کمیسیون مربوطه برای رسیدن به وضعیت مطلوب در این امور راه درازی در پیش دارند.

بدیهی است به‌دلیل پیچیدگی مسائل اجتماعی به‌سادگی نمی‌توان حدودمرزی بین مسائل متنوع فوق‌الذکر قائل شد و حدود و جوانب آن را از همدیگر بازشناخت. ممکن است مسئله‌ای اجتماعی با تفسیر موسع، داخل در حدود «امور کشور و اختیارات کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها» قرار گیرد و با تفسیر مضیق، از حدود آن خارج باشد. علاوه بر این، قانون نیز در این زمینه دخالت دارد. ممکن است موضوعی اجتماعی در عین حال که داخل در حدود امور کشور است و منطقی‌اً باید در صلاحیت این کمیسیون باشد، با نص صریح قانون در زمره اختیارات و وظایف کمیسیون‌های دیگر قرار گیرد. این موضوعات باید در معرفی و شناخت کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها مورد ملاحظه قرار گیرد.

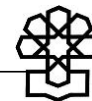
براین‌اساس، این گزارش جهت آشنایی با کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها به‌دنبال پاسخ به

پرسش‌های زیر است؟

۱. سیر تطور تاریخی این کمیسیون از مشروطه تا انقلاب اسلامی چگونه بوده است؟

۲. محدوده وظایف و اختیارات این کمیسیون چقدر است؟

۳. مهمترین قوانین، مسائل و اولویت‌های این کمیسیون چیست؟



۴. مهم‌ترین آسیب‌هایی که این کمیسیون با آنها روبه‌رو است، کدامند و راهکارهای رفع آنها چیست؟

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 کمیسیون‌های پارلمان از بدو تشکیل پارلمان مورد توجه بوده است. در سراسر دوران پیش از انقلاب و همچنین در دوره جمهوری اسلامی کمیسیونی 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.

۱-۱. مجلس شورای ملی

از ابتدای آغاز به‌کار مجلس شورای ملی، کمیسیون مورد بحث، تحت عنوان کمیسیون داخلی 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 ۱۲۸۵ 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 داخلی یکی از آنها بوده است،^۱ بدون اینکه در مورد تعداد اعضا و شرایط عضویت در آن و حدود وظایف و اختیارات این انجمن تحقیق، رسماً اطلاعی در دست باشد.^۲

با تصویب نظامنامه داخلی مجلس مصوب ۱۲۸۸ شمسی، انجمن‌های تحقیق صراحتاً به کمیسیون تغییر یافت. در ماده (۱۵) این نظامنامه کمیسیون داخلی 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 داخلی 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 داخلی به‌دلیل وجود وزارت امور داخلی به‌عنوان یکی از کمیسیون‌های داخلی مجلس فعال بود.

در سال ۱۳۲۸ با تصویب کمیسیون اصلاح آیین‌نامه داخلی، کمیسیون‌های مجلس قوام بیشتری

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

یافتند و به انواع مختلف از جمله کمیسیون‌های دائمی تقسیم شدند. مطابق این تصمیم قانونی، تعداد و عنوان کمیسیون‌های مجلس به تاسی 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 به تناسب و ضرورت تشکیل شده‌اند.

۲-۱. مجلس شورای اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۸، قوه مقننه جدید براساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب شورای انقلاب رسیده بود، آغاز به کار کرد. اما به دلیل مختصر بودن مفاد آیین‌نامه مذکور و عدم پاسخگویی آن به نیازهای مجلس، در خردادماه ۱۳۵۹ حسب تصمیم جمعی نمایندگان، کمیسیونی به نام «کمیسیون رسیدگی و تنظیم آیین‌نامه داخلی مجلس» تشکیل شد و مأموریت تهیه و تنظیم پیش‌نویس آیین‌نامه مذکور به آن محول شد. سرانجام در سال ۱۳۶۱، اولین آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به تصویب نمایندگان رسید و در ادامه اصلاحات و الحاقاتی در جلسات مورخ ۱۳۶۱/۵/۷ و ۱۳۶۲/۲/۱۸ در آن انجام شد، که با تأیید شورای نگهبان به اجرا درآمد. این قانون علاوه بر کمیسیون‌های خاص و سایر کمیسیون‌ها، تعداد کمیسیون‌های دائمی مجلس را ۲۵ کمیسیون مقرر می‌کند که در این میان کمیسیون کشور به «کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها» 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. در این آیین‌نامه تعداد کمیسیون‌های تخصصی مجلس به ۱۲ کمیسیون کاهش یافت و مهم‌تر اینکه کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها از فهرست کمیسیون‌های مجلس حذف شد و وظایف و اختیارات آن به کمیسیون سیاست خارجی و امنیت ملی محول شد.^۱

سومین قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در سال ۱۳۸۷ به تصویب رسید. در این قانون کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها مجدداً احیا و با وظایف و اختیارات خاص خود به‌شمار کمیسیون‌های تخصصی مجلس افزوده شد. از سال ۱۳۸۷ کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها با همان عنوان و وظایف و اختیارات به‌عنوان کمیسیون تخصصی مجلس فعال بوده است، جز اینکه در سال ۱۳۹۶ طرحی

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 ۱۳۹۲، ص ۲۱.



با عنوان «طرح تغییر عنوان کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها 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 این کمیسیون را نشان می‌دهد.

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

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 امور داخلی کشور و شوراها	قانون: آیین‌نامه داخلی مجلس ۱۳۶۲
حذف کمیسیون	قانون: آیین‌نامه داخلی مجلس ۱۳۷۹
احیای کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها	قانون: آیین‌نامه داخلی مجلس ۱۳۸۷
عنوان: کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها	قانون: تغییر عنوان کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها

۲. محدوده وظایف و اختیارات

عنوان خاص کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها به‌نحوی است که گاهاً 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.

از آنجاکه آیین‌نامه داخلی مجلس حدود وظایف و اختیارات کمیسیون‌های تخصصی، مخصوصاً کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها را به‌صورت تفصیلی مشخص نکرده است، لذا برای ترسیم دقیق محدوده وظایف و اختیارات این کمیسیون، ابتدا باید آیین‌نامه داخلی مجلس، سپس وظایف و اختیارات دستگاه یا دستگاه‌های مرتبط، بعداً پیشینه وظایف و اختیارات نوعی این کمیسیون در تطور تاریخی و متعاقباً رویه عملکردی این کمیسیون در ۱۰ دوره مجلس مورد بررسی قرار گیرد.

۲-۱. ملاک آیین‌نامه‌ای

پس از انقلاب اسلامی و تصویب آیین‌نامه داخلی مجلس در سال ۱۳۶۱، 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 امور داخلی کشور و شوراها در بین سایر کمیسیون‌های دائمی و

تخصصی مجلس شورای اسلامی تأسیس و مشغول فعالیت شد.

آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب سال ۱۳۶۱ هیچگونه اشاره‌ای به وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها^۱ نکرده است اما بعد از تصویب آیین‌نامه داخلی جدید در سال ۱۳۷۹، ضمن اینکه کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها 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 امور داخلی کشور و شوراها برای انجام وظایف محوله در محدوده سیاست داخلی، شوراها، امور غیرعمرانی 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.

۲-۲. ملاک دستگاه مرتبط

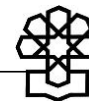
«مجموعه وزارت کشور»، با همه سازمان‌ها و مؤسسه‌های تابعه خود، مرتبط‌ترین دستگاه با کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهاست. اهداف و برنامه‌های این وزارتخانه بیشترین ارتباط را با این کمیسیون دارد و این کمیسیون در اصل برای خطاب قرار دادن اهداف و برنامه‌های وزارت کشور در مجلس تأسیس شده است.

مهم‌ترین دستگاه‌های ذی‌ربط کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها عبارتند از: وزارت کشور و سازمان‌های وابسته و سازمان‌های تابعه از قبیل سازمان ثبت احوال کشور، سازمان مدیریت بحران، سازمان امور اجتماعی کشور و سازمان شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، استانداری‌ها و دهیاری‌های کشور، شوراها، اسلامی شهر و روستا به‌ویژه شورای عالی استان‌ها، نیروی انتظامی.

بنابراین، علاوه بر نص صریح مقررات آیین‌نامه داخلی، وظایف و اختیارات وزارت کشور به‌عنوان وزارتخانه دولتی مرتبط با این کمیسیون ملاک معتبری برای تشخیص حدود اختیارات و وظایف آن 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،

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.



- 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 ریاست‌جمهوری و مجلس خبرگان رهبری و
شوراهای اسلامی در استان‌ها و شهرستان‌ها طبق دستور مرکز و قوانین مربوطه،
- تعمیم مردم‌سالاری از راه تشویق و ایجاد امکانات لازم برای مردم به‌منظور 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^۱،

- 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^۲ و

اجرای سایر قوانین و مقرراتی که برعهده وزارت کشور است.^۳

باین‌حال، منحصر کردن وظایف و اختیارات کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها به محدوده

وزارت کشور شاید خطا باشد، چه آنکه برخی مسائل ممکن است حادث شود که در صلاحیت این

کمیسیون قرار گرفته ولی خارج از حدود وظایف و اختیارات وزارت کشور باشد. در رویه عملی مجلس

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، ۴.
وزارت کشور، شماره مسلسل ۱۲۲۶۲، تاریخ انتشار اسفند ۱۳۹۰، ص ۳.

۲. 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، صص ۵ و ۶.

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

این مسائل گاهی اتفاق افتاده‌اند. مثلاً بررسی طرح تعیین حدود وظایف و اختیارات ریاست جمهوری اسلامی ایران در دوره‌های اول مجلس به این کمیسیون ارجاع شده، حال آنکه با وزارت کشور سنخیت ندارد. عکس قضیه نیز صادق است. در ساختار داخلی وزارت کشور و یا حتی در شمار وظایف و اختیارات آن، ممکن است مسائلی وجود داشته باشد که ارتباطی با کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای نداشته باشد. برای مثال، معاونت اجتماعی وزارت کشور و برخی از وظایف و مسئولیت‌هایی که برای آن مقرر شده، قاعدتاً باید خارج از محدوده وظایف این کمیسیون باشد، گرچه برخی از وظایف این معاونت نظیر نظارت بر سازمان‌های مردم‌نهاد داخل در صلاحیت این کمیسیون است. یا به‌عنوان مثال، وزارت کشور دارای برخی وظایف امنیتی است که داخل در صلاحیت کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی است. بنابراین شاخص وزارت کشور برای تعیین حدود وظایف و اختیارات این کمیسیون کافی نیست.

۳-۲. رویه عملی کمیسیون

بررسی چیزی که در عمل برحسب تعداد طرح‌ها و لوایح بررسی شده یا جلسات برگزار شده توسط کمیسیون در دوره‌های تقنینی، بیشترین وقت کمیسیون را گرفته است، ملاک دیگری است که با آن می‌توان موضوع‌ها و مسائل داخل در صلاحیت این کمیسیون را مورد شناسایی قرار داد. گزارشی که مرکز پژوهش‌های مجلس تهیه کرده^۱ طرح‌ها و لوایح سیاسی در ۹ دوره مجلس را دقیقاً مورد بررسی قرار داده و سرنوشت آنها را تحلیل کرده است. براساس این گزارش و با ملاحظه عمده طرح‌ها و لوایحی که در این ۹ دوره (و با ملاحظه طرح‌ها و لوایح دوره دهم) به این کمیسیون ارجاع شده است و همچنین با توجه به ملاک‌های آیین‌نامه، تطور تاریخی و دستگاه مرتبط، می‌توان رؤس مهم موضوع‌های مورد بررسی توسط این کمیسیون و محدوده وظایف و اختیارات آن را دسته‌بندی کرد.

۱. **انتخابات:** تصویب، اصلاح و تغییر همه قوانین مرتبط با اجرا و نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، ریاست جمهوری، شوراهای اسلامی شهر و روستا، همه‌پرسی و همچنین نظام انتخاباتی، تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه مجلس، تعداد نمایندگان آن، نحوه تبلیغات انتخاباتی، شفافیت مالی تبلیغات و رقابت‌های انتخاباتی و به‌طور کلی هر آنچه که ذاتاً در چارچوب امر انتخابات سیاسی ملی و محلی وارد است.

۲. **تشکل‌ها (احزاب سیاسی، سازمان‌های مردم‌نهاد، تشکل‌های صنفی) و تجمعات (اجتماعات اعتراضی):** تصویب، اصلاح و تغییر همه قوانین مرتبط با ثبت و فعالیت و نظارت بر

۱. برای ملاحظه عناوین دقیق طرح‌ها و لوایح سیاسی بررسی شده در ۹ دوره مجلس شورای اسلامی و سرنوشت آنها، بنگرید به: گزارش بررسی وضعیت طرح‌ها و لوایح سیاسی ۹ دوره مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۶۰۲۱، تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۶/۷.



عملکرد و ساختار داخلی احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و مذهبی و نحوه فعالیت و انحلال آنها؛ اعم از: ائتلاف‌ها، نحوه معرفی نامزد، نحوه تبلیغات، ساختار داخلی، تأمین مالی؛ تعیین ساختار و وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کار و سازمان‌های مردم‌نهاد و تشکل‌های صنفی و نحوه فعالیت و انحلال آنها؛ نحوه برگزاری اجتماعات و تجمعات اعتراضی اعم از کیفیت اخذ مجوز یا عدم اخذ آن، انتظامات مربوط به آن، همکاری با نیروهای انتظامی و ...

۳. تقسیمات کشوری: تصویب هرگونه قانون مرتبط با تأسیس استان جدید، ادغام دو یا چند استان، تفکیک استان، تغییر نام استان، تغییرات در محدوده مرزهای تقسیمات کشوری، تأسیس شهر، تصمیم‌گیری در مورد تعیین پایتخت کشور، یا تعیین محل استقرار وزارتخانه‌های دولتی در استانی غیر از تهران.

۴. ثبت احوال^۱: همه مسائل مرتبط با آمار مرگ‌ومیر و ولادت، اعتبار اسناد سجلی، اختصاص شماره هویتی و کدپستی و صدور شناسنامه اتباع ایرانی، تابعیت، اتباع بیگانه و بدون تابعیت، کنترل ورود و خروج کشور و صدور گذرنامه و ...

۵. مدیریت محلی: تصویب، اصلاح یا تغییر هرگونه قانون مرتبط با مسائل غیرعمرانی شهرداری‌ها، تعیین تشکیلات، وظایف و اختیارات و نحوه فعالیت شوراهای اسلامی روستا، شهر، بخش، شهرستان، استان، عالی استان‌ها (و نحوه انتخاب آنها) و شهردار و دهیار و شرایط احراز این عناوین.

۶. حفظ نظم و آرامش عمومی کشور: نظارت بر اتخاذ تدابیر لازم در حوادث غیرمترقبه از قبیل سیل و زلزله و سایر بحران‌ها، مگر اینکه بحران مذکور مستقیماً در صلاحیت کمیسیون یا دستگاه اجرایی دیگری باشد، از قبیل مبارزه با یک بیماری شایع واگیردار که ذاتاً در صلاحیت کمیسیون بهداشت و وزارت بهداشت و درمان است؛ تعیین وظایف و اختیارات نیروی انتظامی صرفاً از حیث حفظ نظم و آرامش عمومی والا امور امنیتی باید در صلاحیت کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی باشد و حفظ نظم و امنیت در تجمعات و اجتماعات اعتراضی.

۷. مجموعه وزارت کشور و ساختار سیاسی کشور: تصویب، اصلاح یا تغییر قوانین مرتبط با ساختار سیاسی کشور، از قبیل تعیین نوع رژیم سیاسی کشور (پارلمانی، ریاستی، مختلط)، تعیین حدود وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور، ساختار کلی دولت از حیث تعداد وزارتخانه‌ها، مجموعه وزارت کشور، تعیین نحوه انتخاب و عزل و حدود وظایف و اختیارات وزیر کشور، استاندار، فرماندار، بخشدار و بررسی لوایح برنامه‌های پنج‌ساله توسعه تا آنجا که به توسعه سیاسی مربوط است و هر موضوعی که در چارچوب مفهوم «سیاست داخلی کلان» جای می‌گیرد، باید این کمیسیون مورد بررسی قرار دهد و رویه عملی این کمیسیون نیز این را اثبات کرده است.

۱. منظور از ثبت احوال در اینجا، صرفاً ثبت حال «تولد و وفات» و «تابعیت» و مسائل پیرامونی آنهاست و شامل سایر مصادیق احوال شخصیه از قبیل ازدواج و طلاق و ارث و ... نمی‌شود.

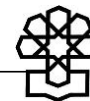
۳. اهم قوانین، ساختار کمیسیون و ارتباط با سایر کمیسیون‌ها

از مهم‌ترین قوانینی که ذاتاً و به‌طور مستقیم داخل در حدود صلاحیت و حوزه کاری این کمیسیون قرار می‌گیرد، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، قانون انتخابات ریاست جمهوری، قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری، قانون تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی، قانون اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آنها، قانون شفافیت هزینه‌های رقابت‌های انتخاباتی، قانون حضور نمایندگان نامزد ریاست جمهوری در شعب اخذ رأی، قانون نحوه فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و مذهبی، قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، قانون ثبت احوال کشور، قوانین مربوط به امور اتباع خارجی، قانون شهرداری‌ها، قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران، قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار، قانون حفظ اعتبار سجلی و جلوگیری از تزلزل آنها، قانون الزام اختصاص شماره ملی و کدپستی برای همه اتباع ایرانی، قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور، قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی و ...

هرچند در نگاه اول حدود مرزهای کمیسیون‌های دائمی مجلس از هم جدا شده و هیچ‌یک را یارای تداخل یا دخالت در صلاحیت‌های دیگری نیست و این مرزها در جریان ارجاع طرح‌ها و لوایح توسط هیئت‌رئیس مجلس دقیقاً رعایت می‌شود، باین‌حال مسائل اجتماعی چنان تو در تو و پیچیده‌اند که گاهی تشخیص این مرزها دشوار و حتی ناممکن می‌شود. در این موارد ممکن است در ارجاع طرح یا لایحه مورد نظر اختلاف حادث شود. به‌هرحال، در این‌گونه موارد اصل تناسب و بیشترین ارتباط با کمیسیون می‌تواند راهگشا باشد.

کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها، گرچه با شاخص «سیاست داخلی» و دستگاه اجرایی «وزارت کشور» محاط شده است، باین‌حال، تفسیر وسیع یا مضیق سیاست داخلی و همچنین گویا نبودن نام این کمیسیون که گاهی به کمیسیون «شوراها» مصطلح است، موجب تفاسیر مشتبه در ارجاع طرح‌ها و لوایح می‌شود. اما، فارغ از این، تا جایی که عبارت «سیاست داخلی» گسترده است، ممکن است حدود صلاحیت این کمیسیون با سایر کمیسیون‌های مجلس همپوشانی داشته باشد. به‌عنوان مثال، در موضوع حفظ نظم و آرامش عمومی کشور، مخصوصاً در حوادث غیرمترقبه یا در تضمین نظم تجمعات و اعتراضات، یا کنترل و رسیدگی به وضعیت امور اتباع خارجی، صلاحیت این کمیسیون ممکن است با صلاحیت کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی یا کمیسیون اجتماعی



همپوشانی داشته باشد. یا در موردی دیگر، فی‌المثل در بررسی قانون انتخابات یا تعیین حدود وظایف و اختیارات برخی نهادهای سیاسی کشور، از جمله رئیس‌جمهور، با کمیسیون قضایی و حقوقی همپوشانی داشته باشد.

رویه عملی مجلس نیز گویای این مسئله است، مثلاً زمانی در مجالس هشتم و نهم، «طرح ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد (غیردولتی)» و «طرح تأسیس سازمان مدیریت بحران». به کمیسیون اجتماعی ارجاع شده است. حال آنکه این دو طرح از حیث ارتباط با موضوع سیاست داخلی باید به کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها ارجاع می‌گردید. رویه عملی نشان داده است که برخی از طرح‌ها و لوایح به لحاظ ارتباط همزمانی که به دو یا چند کمیسیون دارند، به صورت مشترک بررسی شده‌اند.

از لحاظ ساختار کمیسیون و کمیته‌های تخصصی آن، آنچه به ذهن می‌رسد، ساختار داخلی کمیسیون مرتبط با وظایف و اختیاراتی است که فوقاً آنها را دسته‌بندی کردیم. دسته‌بندی وظایف و اختیارات کمیسیون شاخصی برای ساختار بندی داخلی و تقسیم وظایف بین کمیته‌های تخصصی است. در بهترین و تخصصی‌ترین حالت، براساس این شاخص، می‌توان کمیته‌های تخصصی تابعه این کمیسیون را به شرح زیر تقسیم کرد: ۱. کمیته انتخابات، ۲. کمیته تشکل‌ها (احزاب و سازمان‌های مردم‌نهاد و سایر گروه‌های جامعه مدنی) و تجمعات (اعتراضات و اجتماعات)، ۳. کمیته تقسیمات کشوری، ۴. کمیته مدیریت محلی، ۵. کمیته مدیریت بحران و حوادث غیرمترقبه، نیروی انتظامی و نظم و آرامش کشور، ۶. کمیته ثبت احوال و امور اتباع خارجی، ۷. کمیته توسعه سیاسی، ساختار سیاسی کشور و نظارت بر عملکرد وزارت کشور (از لحاظ پیگیری تحقق اسناد بالادستی، بررسی عملکرد بودجه، منابع نیروی انسانی وزارت کشور به لحاظ شایسته‌سالاری، وضعیت استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها).

۴. اهم مسائل و اولویت‌های کمیسیون

۴-۱. اهم مسائل

با توجه به حوزه وظایف و اختیارات این کمیسیون، بسیاری از موضوع‌ها و مسائل راهبردی امور حکمرانی و اداره مطلوب کشور جزء وظایف این کمیسیون قرار می‌گیرد و تحقق بسیاری از اهداف مندرج در سند چشم‌انداز در افق ۱۴۰۴ که در آن جامعه ایران، جامعه‌ای توسعه‌یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود و متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی ترسیم شده و دارای ویژگی‌هایی چون مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها و بهره‌مندی از امنیت اجتماعی و ... و پیوستگی مردم و حکومت است، مناط عملکرد این کمیسیون است. راه تحقق اهداف مندرج در سند چشم‌انداز و رسیدن به جامعه

توسعه‌یافته در گرو حل چالش‌ها و مسائلی است که نظام سیاسی جمهوری اسلامی در این حوزه با آنها روبه‌رو است. به نظر می‌رسد مهم‌ترین مسائل و چالش‌هایی که جامعه ایران با آن درگیر است و در حوزه صلاحیت این کمیسیون می‌گنجد به شرح زیر است:

۱. اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری در راستای تحقق سیاست‌های کلی انتخابات

ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری

با عنایت به ابلاغ سیاست‌های کلی انتخابات و محول شدن موضوع «تعریف و اعلام معیارها و شرایط لازم برای تشخیص رجل سیاسی، مذهبی و مدیر و مدبر بودن نامزدهای ریاست جمهوری» به شورای نگهبان (بند ۵-۱۰) و امکان ورود قانونگذار برای تبیین و تعیین شرایط نامزدهای ریاست جمهوری در چارچوب معیارها و شرایط اعلامی توسط شورای نگهبان لازم است این قانون حول محورهای اصلی مورد نظر سیاست‌ها از جمله بند مذکور اصلاح شود.

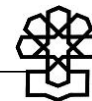
۲. اصلاح قانون انتخابات مجلس در راستای تحقق سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی از سوی

مقام معظم رهبری

قانون انتخابات مجلس در راستای تحقق سیاست‌های کلی انتخابات نیازمند اصلاحاتی است که لازم است در محورهای متعددی مورد بازنگری قرار گیرد از جمله این موارد می‌توان به شرایط داوطلبان و نحوه احراز شرایط و لزوم ثبت‌نام اولیه داوطلبان برای احراز اولیه شرایط، رفع نواقص در حوزه تخلفات و جرائم انتخاباتی، اصلاح ضوابط تبلیغات انتخاباتی و پیش‌بینی نظام نظارت مالی بر تأمین مالی انتخابات، اصلاح تشکیل هیئت‌های اجرایی انتخابات، نحوه ارائه فهرست‌های انتخاباتی، اصلاح نظام حوزه‌بندی انتخابات و ... اشاره کرد.

۳. لزوم نهادمندی اعتراضات و راهپیمایی‌ها

در حال حاضر خلأ سازوکار قانونی برای اعتراضات و راهپیمایی‌ها بیش‌ازپیش در نظام جمهوری اسلامی به‌عنوان یک نظام مردم‌سالار احساس می‌شود. مطابق اصل بیست‌وهفتم قانون اساسی، «تشکیل اجتماعات و برگزاری راهپیمایی‌ها مشروط به آنکه بدون حمل سلاح بوده و مخل به مبانی اسلام نباشد، آزاد است.» هرچند به‌موجب آیین‌نامه مقرراتی در این خصوص پیش‌بینی شده است اما در قانون، سازوکاری برای تحقق اصل بیست‌وهفتم قانون اساسی پیش‌بینی نشده است. در صورت برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها در چارچوب قانون، اعتراضات در چارچوب نظام جمهوری اسلامی ایران تعریف خواهد شد. در واقع اعتراض به سیاست است نه اساس نظام جمهوری اسلامی ایران و این نشانه‌ای از توسعه‌یافتگی نظام مردم‌سالاری دینی و اجرای اصول و ارزش‌های اسلامی تلقی خواهد شد. در این صورت سازمان‌های بین‌المللی نمی‌توانند برخورد جمهوری اسلامی ایران با اعتراض‌های قانون‌شکن و مخل نظم و امنیت عمومی را مستمسک قرار داده و عملکرد آن را مورد انتقاد قرار دهند.



۴. کارآمدسازی شوراهای اسلامی شهر و روستا

درحالی که طبق اصل هفتم قانون اساسی «شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشورند» و فصل جداگانه‌ای نیز به این بخش اختصاص داده شده است اما جایگاه و نقش شوراها در ارتباط با دو قوه مقننه و مجریه بسیار کم‌رنگ است. درواقع نقش شوراها در قوانین و مقررات موجود به ارکانی اساساً مشورتی بدل شده است و نقش آنها به جای «تمرکززدایی» از اختیارات تصمیم‌گیری و اجرایی نهادهای مرکزی، به‌گونه‌ای به «تراکم‌زدایی» از برخی اختیارات حاشیه‌ای نهادهای دولتی مرکزی و نمایندگان آنها در استان‌ها تبدیل شده است. شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران با توجه به قوانین موجود هنوز فاقد اطلاق ویژگی حکومت محلی هستند. قوانین و مقررات مرتبط با موضوع شوراهای اسلامی شهر و روستا تاکنون نتوانسته‌اند به تعیین جایگاه، وظایف و شخصیت حقوقی مستقل برای شوراها منجر شوند. از لحاظ حقوقی شوراها با چالش‌هایی مانند ابهام در شخصیت حقوقی، ابهام در جایگاه حقوقی، نامشخص بودن حیطه وظایف و اختیارات، فقدان نظام ضمانت اجرایی مؤثر و نظارت ضعیف بر شوراها و نیز چالش انتخاب شهرداران و بی‌ثباتی مدیریتی مواجه‌اند. از سوی دیگر داشتن استقلال مالی و منابع درآمدی پایدار یکی از الزامات مهم در یک نظام غیرمتمرکز است. به لحاظ مالی شوراها در ایران با مشکلات عدم استقلال مالی و نبود منابع درآمدی پایدار برای شهرداری‌ها مواجه‌اند

۵. آسیب‌های نظارت مجلس بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا

براساس اصل نودونهم قانون اساسی، نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان قانون اساسی برعهده شورای نگهبان است و براساس مواد (۷۳) و (۷۴) قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹ نظارت بر انتخابات شوراها برعهده نهادی است که وابستگی سازمانی و نهادی وثیقی با مجلس شورای اسلامی دارد. اما ورود مجلس به موضوع نظارت بر انتخابات شوراها بالقوه مستعد ایجاد تنش‌های قومی، محلی و سیاسی، کاهش اعتماد عمومی به مجلس، عدم شکل‌گیری تجربه نهادی، افزایش هزینه‌ها و ... خواهد شد. ازاین رو تغییر مرجع نظارت بر انتخابات شوراها می‌تواند موجبات اعمال صلاحیت دقیق‌تر را فراهم آورد و از سوی دیگر نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز بهتر می‌توانند وظایف مرتبط به خود را انجام دهند.

۶. فقدان حزب

با وجود آنکه در اصل بیست‌وششم قانون اساسی آزادی فعالیت احزاب سیاسی مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی و موازین اسلامی را نقض نکنند صراحتاً تضمین شده است، اما در رابطه با حزب، سابقه و تجربه موفق در جمهوری اسلامی ایران وجود ندارد.

انتخابات در ایران چه در مورد ریاست جمهوری و چه در مورد نمایندگان مجلس و شوراهای اسلامی شهر و روستا، از طریق احزاب صورت نمی‌گیرد. یکی از مهم‌ترین نتایج سیاسی و حقوقی

نظام‌های انتخاباتی برای احزاب سیاسی، فراهم شدن یا نشدن بستر مناسب برای فعالیت آنهاست. در واقع برخی از نظام‌های انتخاباتی در فرایند تشکیل دولت و گزینش سیاستگذاران و مقام‌های اجرایی بلندپایه زمینه‌های مساعد برای ظهور احزاب پایدار و دائمی را فراهم می‌کنند و برخی دیگر زمینه‌های مناسبی برای ظهور احزاب ناپایدار و شخصیت‌محور. قواعد انتخاباتی ایران در تبدیل آرای مردم به مناصب و پست‌های اجرایی به‌گونه‌ای طراحی شده است که نقشی را برای فعالیت‌های گروهی و حزبی در تشکیل دولت و گزینش اعضای قوه مجریه فراهم نمی‌کند. به نظر می‌رسد علت ناکارآمدی احزاب در ایران، از جهت ناتوانی در انجام مسئولیت و کار محوله به آنها نیست، بلکه به دلیل نبود مسئولیت و کار محوله برای انجام است.

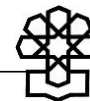
۷. کارآمدسازی نظام تقسیمات کشوری

سیستم تقسیمات کشوری تعیین‌کننده سیستم مدیریت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و ... است و قالب و اساس برنامه‌ریزی‌ها را در سطوح ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی تشکیل می‌دهد. از آنجاکه هرگونه پیشرفتی در بستر جغرافیایی سرزمین اتفاق می‌افتد، تا زمانی که کشور از سیستم قلمرویی - اداری بهینه برخوردار نباشد، بازده هرگونه الگو یا برنامه‌ریزی برای پیشرفت در سطوح مختلف نیز ناچیز خواهد بود. سیستم کنونی تقسیمات کشوری ایران، سیستم «چهار رده‌ای» شکل گرفته در سال ۱۳۱۶ است که در پاسخ به مقتضیات آن زمان و برای برآورده ساختن اهداف سیستم متمرکز و وارداتی مدنظر حکومت وقت شکل گرفت.

سیستم تقسیمات کشوری کنونی ایران، سیستمی ناکارآمد است که طی سال‌های اخیر دچار تغییر و تحولات زیادی نیز شده است و با وجود تغییرات مداومی که پس از انقلاب اسلامی ایران در تقسیمات کشوری ایران به وجود آمده (افزایش بی‌رویه تعداد واحدها در چهار سطح تقسیمات کشوری)، چالش‌هایی مانند تمرکز و بوروکراسی، توسعه نامتوازن ناحیه‌ای در استان‌ها و قطبی شدن توسعه، قدرت و ثروت در نواحی خاصی از استان‌ها، بی‌عدالتی فضایی و الگوی مرکز-پیرامون موجود در کشور و نیز در استان‌ها از بین نرفته است. در واقع سیستم کنونی تقسیمات کشوری ایران نتوانسته بستر و مبنایی برای توسعه پایدار واحدهای سیاسی قلمداد شود و جز تحمیل هزینه‌های بالا به دولت نتیجه‌ای دربر نداشته است و به‌عنوان مانعی در برابر پیشرفت واحدهای تقسیمات کشوری عمل می‌کند. مهم‌ترین نقایص سیستم کنونی عبارتند از: غلبه شاخص‌های کمی در ایجاد و ارتقای سطوح تقسیمات کشوری؛ عدم وحدت و همگنی کارکردی و ساختاری مناطق؛ عدم توجه به مؤلفه‌های شکلی در تقسیمات کشوری (سه مؤلفه وسعت و فاصله، شکل هندسی واحدها و چگونگی استقرار مراکز واحدها)؛ بلند بودن سیستم تقسیماتی و به تبع آن نظام اداری و تمرکزگرایی.

۸. تقویت شایسته‌سالاری و کاهش سیاست‌زدگی در دستگاه‌های اداری

منابع انسانی و نیروهای متخصص یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر در اهداف و برنامه‌های یک دستگاه



اجرائی محسوب می‌شوند. یکی از مشکلات اساسی دستگاه اجرایی، سیاست‌زدگی آن است؛ بدین معنا که برخی از مسئولان دولتی برخلاف توصیه‌های رهبری سعی می‌کنند مدیران حرفه‌ای و کارمندان زیردست را از وابستگان و نزدیکان فکری و سیاسی خود انتخاب کنند. در واقع مشکل اساسی بوروکراسی در ایران از آنجا آغاز می‌شود که امکان مداخله قدرت سیاسی در سازمان‌های تخصصی غیرسیاسی وجود دارد و خلط قدرت سیاسی با قدرت بوروکراسی موجب می‌شود متخصصان و شایستگان نظام اداری بی‌اختیارترین افراد سازمان باشند. در راستای مواجهه با چنین چالشی در نظام اداری امور اجرایی کشور، در عین حال که باید حق دولت برای داشتن نیروهایی در مناصب و مقامات سیاسی به رسمیت شناخته شود اما باید مانع از افراط و سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری و عزل و نصب مقامات و مدیران اداری بر مبنای به‌کارگیری نیروهای وابسته به دولت جدید شد.

اگرچه وزارت کشور بر حسب وظایف و اختیارات ذاتاً یک وزارتخانه سیاسی است اما در عین حال یک وزارتخانه فرابخشی نیز است و حیطه وظایف آن به سیاست‌های فرهنگی، اجتماعی، عمرانی، امنیتی، اقتصادی و حتی روابط خارجی نیز تسری می‌یابد. از همین رو اتخاذ سیاست‌های درست، ثبات در سیاست‌ها و اجرای صحیح سیاست‌های متخذه در این وزارتخانه نقش مهمی در گردش امور مملکتی ایفا می‌کند، اما متأسفانه ماهیت سیاسی این وزارتخانه و تأثیرپذیری آن از علائق سیاسی - جناحی آسیب جدی به انجام مأموریت‌ها در حوزه‌های مختلف این وزارتخانه وارد کرده است. در زیر به برخی از این آسیب‌ها اشاره شده است:

- سیاست‌زدگی بیش از حد در به‌کارگیری منابع انسانی، به‌کارگیری افراد بر حسب گرایش‌های سیاسی و عدم توجه به شایسته‌سالاری.

- استفاده گسترده از نیروهای خارج از وزارت کشور (از ارگان‌های دیگر) در سطوح مدیریتی و عدم استفاده مؤثر از نیروهای با سابقه وزارت.

- بی‌ثباتی مدیریتی و جابه‌جایی مکرر مدیران که نتیجه منطقی آن گسست در اجرای برنامه‌ها و انتقال تجربیات است.

۹. نهادمندسازی تشکلهای مدنی

جامعه ایران در شرایط کنونی با بحران‌های رو به گسترشی مواجه است که بدون مشارکت هدفمند و مؤثر مردم، دولت به تنهایی به حل آنها قادر نیست. این مشکلات را تنها با رویکرد جامعه‌محور می‌توان تخفیف داد. گفتنی است جامعه مدنی، تشکلهای و نهادهای آن پدیده‌ای نیست که در خلأ ایجاد شود، بلکه از درون شرایط یک کشور پدید می‌آید. ساختارهای سیاسی، فرهنگی و حقوقی در یک کشور بر گسترش تشکلهای مدنی نقش بسزایی دارند. در کشور ما برخی از مسائل موجود در ساختار سیاسی از جمله غفلت از سیاست‌های کلان تمرکززدایی و اداره عمومی کارآمد، محدودیت‌ها و تناقضات موجود در ساختار حقوقی نیز نقص چارچوب‌های قانونی، فرهنگ سیاسی و ضعف درونی انجمن‌ها و تشکلهای مدنی باعث شده که فضا و بستر مناسب برای تشکلهای مدنی فراهم نشود. برای دستیابی

به جامعه مدنی مؤثر و پویا ضروری است که محدودیت‌های فعالیت تشکل‌های مدنی کاهش یابد. بر این اساس باید فضا و بستر مناسب را برای فعالیت تشکل‌های مستقل مدنی فراهم شود.

۱۰. آسیب‌های سیاست‌های مهاجرتی

جمهوری اسلامی ایران جزء کشورهایی در جهان است که هم بخشی از اتباعش به کشورهای خارجی مهاجرت کرده‌اند و هم بخشی از اتباع کشورهای همسایه به ایران مهاجرت کرده‌اند. ویژگی مهاجرفرست بودن و مهاجرپذیر بودن نظام جمهوری اسلامی ایران می‌طلبد که ایران سیاست‌های منسجم، همه‌جانبه، دقیق و آینده‌گرای ناظر بر دو ویژگی به‌صورت توأمان داشته باشد. برخی از کشورهای جهان به‌دلیل مهاجرپذیر بودن تنها سیاست‌هایی را اتخاذ کرده‌اند که منافع ملی آنها را در این خصوص تأمین کند و برخی از کشورهای دیگر به‌دلیل مهاجرفرست بودن، سیاست‌هایی متناسب با آن اتخاذ کرده‌اند. جمهوری اسلامی ایران به‌دلیل دارا بودن هر دو ویژگی، نیازمند اتخاذ سیاست‌هایی است که منافع ملی آن را در هر دو حوزه تأمین کند. کارشناسان و متخصصان به سیاست‌های مهاجرتی ایران در حوزه‌های مختلف اعم از ورود، اقامت، تابعیت، استملاک، ازدواج، آموزش، اشتغال اتباع خارجی و اتباع ایران در خارج بحث‌ها و انتقادهایی دارند. با توجه به اینکه قوانین مربوط متعلق به بیش از ۸۰ سال پیش و متناسب با شرایط آن زمان است، باید با توجه به ملاحظات ملی و بهره‌گیری از تجربه کشورهای دیگر و بررسی و ارزیابی سیاست‌های اعمال شده بازنگری انجام گیرد.

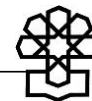
۲-۴. معیار تعیین اولویت‌ها

از آنجاکه رسیدگی و سروسامان دادن به همه موضوع‌ها و مسائل در مدت زمان اندک برای کمیسیون امکان‌پذیر نیست، ضرورت دارد که به مسائل متعدد براساس اهمیت و اولویت‌های آنها پرداخته شود. در این راستا باید مسائل کشور براساس اهداف راهبردی نظام جمهوری اسلامی ایران که عمدتاً در قانون اساسی و اسناد بالادستی (مانند سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه، سیاست‌های کلی انتخابات، سیاست‌های کلی نظام اداری) بیان شده‌اند، گستردگی و شدت مسائل و تبعات آنها برای کارآمدی نظام حکمرانی، مطالبات مردم و گروه‌های اجتماعی، امکان‌پذیر بودن رفع مسائل و معیارهایی از این دست اولویت‌بندی شوند.

۱. اولویت‌های قانونگذاری

الف) اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری

با عنایت به ابلاغ سیاست‌های کلی انتخابات و محول شدن موضوع «تعریف و اعلام معیارها و شرایط لازم برای تشخیص رجل سیاسی، مذهبی و مدیر و مدبر بودن نامزدهای ریاست جمهوری» به شورای



نگهبان (بند ۵-۱۰) و امکان ورود قانونگذار برای تبیین و تعیین شرایط نامزدهای ریاست جمهوری در چارچوب معیارها و شرایط اعلامی از سوی شورای نگهبان، لازم است با فهم معیارها و شاخص‌های مدنظر شورای نگهبان، معیارها و شرایط نامزدهای ریاست جمهوری در چارچوب نظر شورای نگهبان اصلاح شود.

محورهای ذیل در این خصوص قابل بررسی است:

_ اهلیت نامزدها از جمله تعیین حداقل یا حداکثر سن یا سلامت روانی،

- محدودیت‌های ناظر به انتخاب شدن برخی مناصب،

- تعلق به جامعه نظیر تابعیت و انجام خدمت وظیفه عمومی،

- عدم ارتکاب به برخی جرائم خاص یا مهم،

- محدودیت‌های ناشی از شرایط اجتماعی، مذهبی یا سیاسی جامعه، نظیر محروم کردن

وابستگان به رژیم‌های گذشته یا گروه خاص.

با عنایت به ضرورت تعیین تکلیف در این باره لازم است این موضوع در دستور کار کمیسیون قرار گیرد.

ب) اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی

موضوع ضرورت اصلاح قوانین انتخاباتی و رفع نواقص و کاستی‌های قانون انتخابات همواره به‌عنوان یکی از چالش‌های نظام انتخاباتی مطرح بوده است، تا اینکه با ابلاغ سیاست‌های کلی انتخابات در تاریخ ۱۳۹۵/۷/۲۴، چنین ضرورتی به‌عنوان یک تکلیف قانونی برای مراجع ذی‌ربط در نظر گرفته می‌شود. با نگاه اجمالی به این سیاست‌ها مشاهده می‌شود آنچه مدنظر سیاست‌های کلی مزبور قرار گرفته عمدتاً ناظر به مسائلی است که نسبت به وضعیت قوانین فعلی وجود داشت. بر همین اساس پس از ابلاغ سیاست‌های مزبور با توجه به اینکه تحقق آن مستلزم وضع قوانین جدید و یا اصلاح قوانین موجود بود، اصلاح قوانین انتخاباتی از جمله قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در دستور کار مجلس قرار گرفت و با مشارکت کارشناسان و نهادهای ذی‌ربط پیش‌نویسی تهیه شد و به تصویب کمیسیون امور داخلی مجلس و شوراها رسید اما به دلایلی فرصت تصویب آن فراهم نشد. پیش‌نویس مزبور فارغ از برخی احکامی که به‌منظور رفع ایرادهای جزئی و اجرایی قانون انتخابات دارد، به‌طور خلاصه حاوی محورهای ذیل است که در هرکدام از این محورها سعی شده تا نواقص و خلأهای قوانین موجود با پیش‌بینی احکام جدید یا اصلاح رفع شود و قرار گرفتن آن در دستور کار مجلس می‌تواند کمک شایانی به اصلاح قانون انتخابات مجلس کند:

- پیش‌بینی ضوابط لازم برای بهره‌مندی داوطلبان از امکانات عمومی به‌صورت برابر،

- در نظر گرفتن ضوابط لازم‌الرعايه در تبلیغات به جلوگیری از هرگونه تخریب، تهدید، تطمیع،

فریب و وعده‌های خارج از اختیارات قانونی و هرگونه اقدام مغایر امنیت ملی در تبلیغات انتخاباتی،

- وضع قواعد و سازوکارهای لازم جهت پیش‌گیری و مجازات تخلفات و جرائم انتخاباتی و

تبلیغاتی به نحو مبسوط و جزئی،

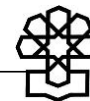
- در نظر گرفتن ضوابط و معیارهای مشارکت قانونمند و مسئولانه احزاب در انتخابات،
- تعیین ویژگی‌ها و شاخص‌های داوطلبان به نحو مبسوط و با تفکیک شرایط عمومی و اختصاصی داوطلبان،
- برقراری سازوکار لازم برای احراز اولیه واجد شرایط بودن داوطلبان در مرحله ثبت نام، از طریق پیش‌بینی معیارهای عینی و قابل محاسبه هنگام ثبت نام و لزوم استعلام توسط داوطلب از مراجع ذی‌ربط،
- کاهش موارد ممنوعیت حضور داوطلبان شاغل در انتخابات،
- وضع احکام لازم برای تحقق تداوم نظارت بر طول دوره نمایندگی در صورت زوال یا کشف فقدان شرایط نمایندگی،
- برقراری احکام مناسب به منظور حفظ سلامت انتخابات و بی‌طرفی همه مراجع دولتی و قوای سه‌گانه در انتخابات و ممنوعیت ورود آنها به دسته‌بندی‌های سیاسی و جناحی،
- رفع برخی نواقص اجرایی انتخابات و تقویت استقلال هیئت‌های اجرایی انتخابات.

با این بیان لازم است پیش‌نویس مذکور در دستور کار مجلس قرار گرفته و علاوه بر محورهای فوق که به نحو مطلوبی اصلاح و سامان‌دهی شده است، محورهای مهم دیگری همچون «تدوین نظام حوزه‌بندی انتخابات» نیز در دستور کار مجلس قرار گیرد. براساس اصل شصت و چهارم قانون اساسی پس از هر ۱۰ سال با در نظر گرفتن عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آنها حداکثر بیست نفر نماینده می‌تواند به نمایندگان مجلس اضافه شود. در بند «۱» سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی مقام معظم رهبری نیز بر «تعیین حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی بر مبنای جمعیت و مقتضیات اجتناب‌ناپذیر به گونه‌ای که حداکثر عدالت انتخاباتی و همچنین شناخت مردم از نامزدها فراهم گردد» تأکید شده است.

در حال حاضر مقرر قانونی درباره تعیین دقیق شاخص‌های عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آنها و همچنین مقتضیات اجتناب‌ناپذیر وجود ندارد. بالتبع میزان انحراف حوزه‌های انتخابیه از داشتن جمعیت برابر نیز مشخص نیست. از این رو اصلاح نظام حوزه‌بندی انتخاباتی کنونی در مجلس یازدهم به گونه‌ای که عدالت و برابری میان حوزه‌ها را تأمین کند، ضروری به نظر می‌رسد.

ج) تدوین قانون اجتماعات و راهپیمایی‌ها

حق تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها در اکثر قوانین اساسی کشورها به عنوان حقوق اساسی ملت و تضمین‌کننده سایر آزادی‌هاست. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آزادی اجتماعات را در اصل بیست و هفتم به رسمیت شناخته است. براساس این اصل تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است.



تاکنون قانون مستقلی برای اجرای این اصل قانون اساسی تصویب نشده است و امرتشکیل اجتماعات و برگزاری راهپیمایی‌ها، غالباً براساس رویه‌های عرفی اداری و آیین‌نامه‌های مصوب هیئت‌وزیران (که اخیراً آیین‌نامه اجتماعات و برگزاری راهپیمایی‌ها ابطال گردید) اداره و تنظیم می‌شود. از طرف دیگر سایر آیین‌نامه‌ها که به موجب قانون فعالیت احزاب سیاسی (مصوب ۱۳۶۰ و بند «خ» ماده (۱۳) مصوب ۱۳۹۵) تصویب شده، همه اجتماعات و راهپیمایی‌ها از جمله اجتماعات و راهپیمایی‌های صنفی و اشخاص حقیقی را شامل نمی‌شود. از این رو خلأ قانونی در این زمینه مشهود است و قانونگذاری در این خصوص ضرورت دارد.

جهت تحقق این اصل مغفول مانده قانون اساسی، پیشنهاد می‌شود قانون اجتماعات و راهپیمایی‌ها با رویکردهای زیر تدوین شود:

الف) قانونی جامع و کامل که شامل هم احزاب و تشکل‌های حقوقی و هم اشخاص حقیقی شود.
ب) اتخاذ رویکردی بین صدور مجوز و اطلاع‌رسانی بدین‌معنا که اشخاص حقیقی و حقوقی بتوانند براساس مکانیسم تعریف شده، تشکیل اجتماع و راهپیمایی را به فرمانداری اطلاع دهند و فرماندار بعداز اخذ نظر شورای تأمین در صورت مخل بودن با مبانی اسلامی یا حمل سلاح بتواند نسبت به ممنوعیت و توقف اجتماع یا راهپیمایی اقدام کند.

ج) مسئولیت برگزارکنندگان و شرکت‌کنندگان در اجتماعات و راهپیمایی‌ها و ضمانت‌های اجرایی برای آن مشخص شود و تخلفات و جرائم هم برای اشخاص حقیقی و حقوقی خواهان تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها و هم برای برگزارکنندگان پیش‌بینی شود.

در سال‌های گذشته طرحی با مشارکت همه ذی‌نفعان تهیه شد و به تصویب کمیسیون امور داخلی مجلس و شوراها رسید که در نوبت رسیدگی صحن مجلس شورای اسلامی است. با توجه به عدم تصویب آن در مجلس دهم، توصیه می‌شود تصویب این طرح در اولویت اول کمیسیون داخلی در مجلس یازدهم قرار گیرد.

د) تدوین الگوی نظارت بر انتخابات شوراهای شهر و روستا

براساس تجارب جهانی می‌توان الگوهای مدیریت انتخابات را به سه الگوی مستقل، حکومتی و مختلط تقسیم کرد، اما فارغ از اینکه در یک کشور از چه الگویی استفاده می‌شود اصولی برای نهاد ملی انتخابات مورد اجماع است که می‌تواند موجبات کارآمدی آن شود. از جمله این اصول می‌توان به استقلال در تصمیم‌گیری و عمل، بی‌طرفی، کارآمدی، شفافیت و پاسخگویی اشاره کرد. اقدام پیشنهادی برای رفع این ایرادها عبارت است از:

طراحی کمیسیون ملی انتخابات جهت سیاستگذاری، مدیریت و نظارت بر انتخابات شورای اسلامی شهر و روستا برپایه ویژگی‌های زیر: استقلال نهادی، تقویت شفافیت، پایداری تجربه نهادی و حرفه‌ای بودن. کمیسیون ملی انتخابات با پیروی از الگوی مستقل متشکل از افراد حرفه‌ای با

صلاحیت‌های مختلف است که قوه مقننه، مجریه و قضائیه و شورای عالی استان‌ها تشکیل می‌دهند. گفتنی است پیش‌نویس قانون کمیسیون ملی انتخابات مشتمل بر ۲۴ ماده در دفتر مطالعات سیاسی با همکاری دفتر حقوقی با مشارکت دستگاه‌های مرتبط از قبیل وزارت اطلاعات، دبیرخانه هیئت نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا و کارشناسان و صاحب‌نظران شوراها تهیه شده است.

۲. اولویت‌های نظارتی

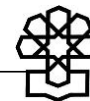
الف) کارآمدسازی شوراهای اسلامی شهر و روستا و پیگیری لایحه مدیریت جامع شهری

برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم توسعه به دولت اجازه داده بود که به‌منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری، نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری، اقدام کند. دولت باید این برنامه را با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، از طریق واگذاری وظایف و تصدی دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها تهیه می‌کرد که این امر تاکنون محقق نشده، البته انجام این تکالیف نیازمند بسترسازی لازم است. نمایندگان محترم کمیسیون باید ارائه لایحه مدیریت شهری توسط وزارت کشور با رویکردهای زیر پیگیری کنند:

- شیوه هم‌زمان و مستقیم انتخاب شهردار و شورای شهر با تأکید بر همگرایی، نظارت و محلی‌گرایی،
- تقویت نظارت مؤثر و کارآمد بر عملکرد شوراهای اسلامی از طریق بازنگری در نهاد هیئت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات و شفافیت فرایندهای مدیریت محلی،
- انتقال تدریجی و کنترل شده وظایف اجرایی حکومت مرکزی (امور عمومی محلی) به مراجع و سطوح پایین‌تر و مقامات محلی با نظارت و محوریت وزارت کشور.
- طراحی و استقرار نظام مالیه محلی برای تأمین مالی اجرای وظایف و امور عمومی محلی.

ب) پیگیری ارائه لایحه قانون جامع تقسیمات کشوری

براساس تبصره «۶۹» برنامه دوم توسعه، ماده (۷۳) قانون برنامه چهارم و ماده (۱۸۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم، دولت ملزم بوده نسبت به تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری و ارائه آن به مجلس اقدام کند. در تبصره «۶۹» برنامه دوم توسعه برای اولین بار به مبحث تقسیمات کشوری اشاره شده است. در این تبصره دولت مکلف شده است که به‌منظور برقراری نظام مطلوب تقسیمات و تثبیت منطقی و پایدار آن و تنظیم ترکیب جمعیت و توزیع منطقی آن در کشور به‌گونه‌ای که هماهنگی لازم با همه فعالیت‌های توسعه در مناطق را داشته باشد، طرح جامع تقسیمات کشوری را تهیه کند. همچنین در ماده (۷۳) برنامه چهارم



درباره تقسیمات کشوری عنوان شده «دولت موظف است ظرف سال اول برنامه، طرح جامع تقسیمات کشوری را که دربردارنده شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیماتی جدید و با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به‌عنوان نمایندگان عالی دولت باشد تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید هرگونه ایجاد سطوح جدید باید با رعایت مفاد این ماده صورت گیرد». ماده (۱۸۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه نیز به دولت اجازه داده نسبت به تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری، اقدام کند. از این‌رو ضروری است نمایندگان کمیسیون ارائه لایحه جامع تقسیمات کشوری توسط دولت به مجلس و تصویب آن را پیگیری کند.

ج) نظارت بر حسن اجرای «قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی»

نظارت بر اجرا و نیز حسن اجرای قوانین مربوط به حوزه انتخابات خصوصاً موارد مربوط به فعالیت‌های انتخاباتی نامزدها از جمله مواردی است که می‌تواند در اولویت نظارت این کمیسیون قرار گیرد. به‌عنوان نمونه «قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۰۶ که در حال حاضر جدیدترین مصوبه مجلس در این زمینه است دارای احکام حائز اهمیتی برای ساماندهی و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی است که نظارت دقیق بر اجرای مفاد آن می‌تواند به تقویت سلامت برگزاری انتخابات کمک شایانی کند.

۵. پیشنهادها

در این بخش از گزارش، کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای 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.

۵-۱. نام و عنوان کمیسیون

در بخش اول این گزارش سیر تطور این کمیسیون و نام و عناوین مختلف آن را در دوره‌های مختلف بررسی کردیم. آنچه در عنوان «کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای» موجب اشکال شده است، پسوند «شوراهای» است. این پسوند باعث شده که برخی این کمیسیون را کمیسیونی صرفاً مسئول «شوراهای» 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 شوراهای» در

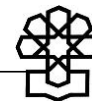
مجلس شورای اسلامی زیاد هم غرابت استعمال ندارد، اما هدف از اضافه کردن پسوند «شوراها» در عنوان کمیسیون امور داخلی مجلس شورای اسلامی تحمیل بار اضافه بر عنوان سیاست داخلی نبوده است، بلکه به دلیل حساسیت امر شوراها، مجلس قصد داشته است این مصداق را در بین سایر مصداق امور داخلی کشور برجسته کند. اما لزومی به اضافه کردن این پسوند دیده نمی‌شود زیرا شوراها که همان حکومت‌های محلی هستند، خودبه‌خود در مفهوم امور داخلی کشور وجود دارند. باین حال، این اقدام در عنوان این کمیسیون ایجاد اشکال کرده است. البته به نظر می‌رسد اقدام تقنینی مجلس در راستای اصلاح نام این کمیسیون نیز نتوانست بر اختلاف در حدود وظایف و اختیارات کمیسیون مورد بحث پایان دهد.^۱

در 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 مصداق‌های 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، عبارت «امور داخلی» پای ثابت در انتخاب عنوان این کمیسیون است. اما با اینکه این عنوان موضوع محور است و جایگاه کمیسیون را ارتقا می‌دهد باین حال مطلوب به نظر نمی‌رسد، زیرا این عنوان نیز قابلیت تفسیر موسع یا مضیق را دارد و با روال تاریخی تشکیل کمیسیون‌ها در تجربه پارلمانی کشور منافات دارد. در این بین، اتخاذ عنوان «کمیسیون کشور» مطلوب به نظر می‌رسد. گرچه ممکن است چنین تصور شود که این عنوان رویکردی دستگاه‌محور است و فقط شامل وزارت کشور می‌شود و ممکن است در امور داخلی موضوع‌هایی فراتر از نام و حدود اختیارات وزارت کشور هم وجود داشته باشد، اما این عنوان از دو جهت مناسب‌تر به نظر می‌رسد: اولاً؛ بازتاب‌دهنده کامل دستگاه اجرایی مربوطه است، همچنانکه سایر کمیسیون‌ها نیز چنین هستند و روال تاریخی تأسیس کمیسیون‌ها در تجربه پارلمانی کشور نیز همین بوده است، ثانیاً؛ اتخاذ عنوان «کمیسیون کشور» فقط

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 امور داخلی کشور و شوراها به کمیسیون امور داخلی و شوراها، شماره مسلسل ۱۵۵۷۶، ۱۳۹۶/۹/۵.



از حیث ارتباط با وزارت کشور نیست، بلکه به نظر می‌رسد کارویژه‌هایی نظیر حکمرانی، اداره امور کشور، رسیدگی به احوال اتباع داخلی و بیگانه، حفظ نظم و آرامش و ... که جزء وظایف ذاتی وزارت کشور و کمیسیون مورد نظر است، در این عبارت بهتر منعکس است. بدین سبب عنوان کمیسیون کشور در اولویت نخست قرار می‌گیرد.

۲-۵. حدود وظایف و اختیارات

در بخش دوم این گزارش با استفاده از ملاک‌هایی، وظایف و اختیارات این کمیسیون را دسته‌بندی کردیم. آنچه از «مجموع» این وظایف و اختیارات برمی‌آید، مشخص‌کننده این نکته است که کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها وظیفه بررسی طرح‌ها و لوایح مرتبط با اداره امور کشور و در یک کلام، حکمرانی را برعهده دارد. توسعه سیاسی کشور که می‌تواند بر همه ابعاد دیگر توسعه تأثیر بگذارد، در گرو تلاش‌های این کمیسیون قرار دارد و میزان توسعه یا عدم توسعه سیاسی کشور می‌تواند شاخصی برای موفقیت یا عدم توفیق این کمیسیون باشد. با بررسی کارنامه عملی این کمیسیون از ابتدای انقلاب اسلامی نکاتی به شرح زیر قابل ذکر است:

اولاً؛ به نظر می‌رسد، اختلاف‌ها و بحث‌ها در زمینه تشخیص حدود وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها بیشتر با نحوه ساختار بندی کمیسیون‌های 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 به‌منظور مرتفع ساختن این اختلاف‌ها، لازم است ساختار کمیسیون‌های 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.

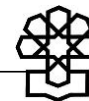
ثانیاً؛ گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس^۱ گواهی می‌دهد که کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها از ابتدای دوره اول تا خاتمه دوره پنجم مجلس که دوران تأسیس نهادهای سیاسی کشور و توسعه سیاسی بعد از انقلاب اسلامی بود، به‌عنوان یکی از پرکارترین کمیسیون مجلس از حیث حجم کار و میزان بررسی طرح‌ها و لوایح بوده است. این کمیسیون طرح‌ها و لوایح مهمی در زمینه انواع انتخابات

۱. گزارش بررسی وضعیت طرح‌ها و لوایح سیاسی ۹ دوره مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۶۰۲۱، تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۷/۷.

ملی و محلی و همه‌پرسی، احزاب و جمعیت‌های سیاسی و مذهبی، تقسیمات کشوری، تعیین حدود اختیارات نهادهای سیاسی کشور، ثبت احوال، گذرنامه، شوراها، شورای اسلامی و شهرداری‌ها که شاخصه‌های توسعه سیاسی و تدبیر امور مربوط به حکمرانی هستند، بررسی و به مرحله قانون بودن رسانده است؛ اما متأسفانه با حذف این کمیسیون در دوره‌های ششم و هفتم مجلس، توسعه سیاسی و امور مرتبط با حکمرانی و اداره کشور با بیشترین آسیب مواجه شد. زمانی که در دوره هشتم مجلس مجدداً احیا شد، جایگاهش در مجلس به همان اندازه جایگاه شوراها در کشور تقلیل یافت و ضمن اینکه برخی از وظایف و اختیارات خود را در کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی جا گذاشت. هم‌اکنون بسیاری از مسائل مرتبط با وظایف و اختیارات این کمیسیون نیازمند همت ویژه و تدوین قوانین جامع و کارآمد است.

ثالثاً؛ در حالی که امنیت ملی مصداقی از مصادیق سیاست داخلی و از وظایف و اختیارات وزارت کشور است، در عداد موضوع‌های در دستور کار این کمیسیون قرار نگرفته است. «امور امنیتی» که از دوره اول مجلس تا پایان دوره پنجم در حیطه اختیارات کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها قرار داشت، از ابتدای ششمین دوره مجلس تاکنون (و حتی پس از احیای این کمیسیون در آغاز کار مجلس هشتم) براساس آیین‌نامه داخلی مجلس، در حدود اختیارات کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی قرار گرفته است. الحاق موضوع امنیت ملی به کمیسیون سیاست خارجی راهکاری است که در سال ۱۳۷۹ و به‌هنگام تصویب آیین‌نامه داخلی مجلس، کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها 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 امور داخلی کشور و شوراها مجدداً تشکیل شد، موضوع امنیت ملی نیز باید از کمیسیون سیاست خارجی منتزع و داخل در صلاحیت کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها قرار می‌گرفت. بهترین گواه این مسئله است که عنوان کمیسیون سیاست خارجی در آیین‌نامه داخلی مصوب سال ۱۳۶۱ 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.

و نهایتاً؛ کنترل ورود و خروج اتباع داخلی و ورود و اقامت اتباع بیگانه و مدیریت امور اتباع خارجی و افراد بدون تابعیت از وظایف ذاتی وزارت کشور است که به لحاظ ارتباط با «حکمرانی و اداره امور کشور» منطقی‌اً باید در صلاحیت کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها قرار گیرد. رویه عملی مجلس در ارجاع طرح‌ها و لوایح تا دوره پنجم مجلس نیز چنین بوده است. با این حال، رویه عملی مجلس در دوره‌های اخیر گویای ارجاع این‌گونه طرح‌ها و لوایح به کمیسیون قضایی و حقوقی است. این رویه قابل نقد به‌نظر می‌رسد و حاکی از این است که مجلس این‌گونه مسائل را به‌جای این‌که در



چارچوب عبارت «امور کشوری-سیاستی» قرار دهد، در زمره مسائل مرتبط با «امور حقوقی» تعبیر می‌کند. این اقدامات و تفاسیر از عوامل تأثیرگذاری هستند که کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها را از نیل به اهداف عالی خود و تحقق مسئولیت خود در توسعه سیاسی و حکمرانی کشور باز می‌دارد.

۳-۵. کارنامه عملکرد

موفقیت این کمیسیون در رسیدن به اهداف پیش‌بینی شده و تحقق اولویت‌ها و رفع کامل مسائل و چالش‌های مرتبط با این کمیسیون، نیازمند داشتن برنامه مدون برای چهار سال قانونگذاری است که در آن اولویت‌های قانونگذاری و نظارت به ترتیب اولویت و اهمیت مشخص شده باشد. به دلیل طولانی بودن روند قانونگذاری و نظارت مجلس شورای اسلامی در صورت تمرکز کمیسیون به موضوع‌های مختلف و گسترده معمولاً به تجربه ثابت شده است که بسیاری از تلاش‌های قانونگذاری و نظارت به نتیجه نمی‌رسد. از طرف دیگر بررسی کارنامه قانونگذاری این کمیسیون در ادوار قانونگذاری مختلف نشان می‌دهد که برخی از موضوع‌هایی همچون قانون انتخابات مجلس، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها و انتخاب شهرداران در ادوار متعدد مجلس و در هر دوره بارها مطرح شدند که نشان‌دهنده ضرورت تدوین طرح یا لایحه جامعی در این باره است. براین اساس کمیسیون لازم است برای رسیدن به رفع چالش‌ها و مسائل مرتبط با کمیسیون از پراکندگی و کثرت پرهیز کند و براساس اولویت‌های قانونگذاری به این امر اقدام کند.

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 مومنی طباطبائی، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ هفتم، تهران، ۱۳۸۱.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهارنظر کارشناسی در مورد طرح تغییر عنوان کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها به کمیسیون امور داخلی و شوراها، 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، 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، خردادماه ۱۳۹۳.
۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، خلاصه طرح پژوهشی «مطالعه تطبیقی کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های داخلی مجالس قانونگذاری»، شماره مسلسل ۹۱۵۹، شهریورماه 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، ۱۳۹۰.
۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)، گزارش راهبردی بررسی وضعیت طرح‌ها و لوایح سیاسی ۹ دوره مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۲۱، ۱۳۹۷/۶/۷.
۱۰. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، ۴. وزارت کشور، شماره مسلسل ۱۲۲۶۲، ۱۳۹۰.



شماره مسلسل: ۱۷۰۶۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ۹. کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها؛ وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: مهدی نژادخلیلی

ناظر علمی: محمدرضا شمس

همکاران: گروه سیاست داخلی، گروه حقوق عمومی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها
۲. اهم مسائل و اولویت‌های کمیسیون
۳. کمیسیون کشور
۴. سیاست داخلی
۵. کمیسیون امور داخلی
۶. کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی
۷. سیر تطور تاریخی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۳/۱