

مطالعات پارلمانی

فصلنامه
تخصصی



اندیشکده حکمرانی شریف



مرکز مطالعات پارلمان

تربیت سیاسی مدیران ✓

شورای نگهبان؛ ناظر یا مهندس؟ ✓

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری؛ پنج سال پس از ابلاغ ✓

میدان قدرت؛ روایتی از مجلس و دولت ✓

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



شناسه اثر

عنوان: فصلنامه مطالعات پارلمان

شماره شاپا: 8588-2980 ISSN

صاحب امتیاز: اندیشکده حکمرانی شریف

مدیر مسئول: مهدی زینالو

سرمدیر: حدیثه ربیعی

نویسندگان: عاطفه مرادی اسلامی، حدیثه ربیعی، حسن اعمایی

کوثر درزی نژاد، سید محمد مهدی یاسینی، سید مهدی جلادتی

طراح گرافیک: عرفان مرادی اسلامی

سال و نوبت چاپ: اول، ۱۴۰۴



مرکز مطالعات پارلمان

فهرست مطالب

سخن سردیر

پروندهٔ اول: تربیت سیاسی مدیران

۱. مدیران سیاسی، حلقه وصل سیاست و اداره | ۱۸

مدل شایستگی مدیران سیاسی در نظام جمهوری اسلامی ایران

۲. نهادهای غیرسیاسی و تربیت مدیران سیاسی | ۲۶

سازوکارهای شبه حزبی تربیت حکمران سیاسی در جمهوری اسلامی ایران

۳. حرفه و سیاست؛ دو مسیر متفاوت در حکمرانی | ۳۳

ضمیمهٔ یک | ۴۰

بحران بی اعتمادی به پارلمان انگلیس:

بازتابی از اولویت های نادرست، فقدان شایستگی نمایندگان و رفتارهای ناپسند

■ پرونده دوم: شورای نگهبان؛ ناظر یا مهندس؟

۴. نگاهی مختصر به تفاوت های بین نهاد ناظر انتخابات در ترکیه و جمهوری اسلامی ایران | ۴۸

۵. از مشروطیت تا نگهبانی | ۵۴

ضمیمه دوم (خلاصه کتاب) | ۶۰

احراز صلاحیت مبانی احراز صلاحیت

■ پرونده سوم: سیاست های کلی نظام قانون گذاری؛ پنج سال پس از ابلاغ

۶. خانه ملت؛ راه طی شده و مسیر تحول آفرینی | ۶۶

۷. تداوم انسداد نهادی؟ تأملی بر چرخه ناکامی تقنین در غیبت ترجمان اجرایی برای

سیاست های کلی نظام قانون گذاری | ۷۰

۸. سیاست های کلی نظام قانون گذاری:

پنج سال پس از ابلاغ، چرامسیر اجرا همچنان مبهم است؟ | ۷۸

■ پرونده چهارم: میدان قدرت؛ روایتی از مجلس و دولت

۹. روایت یک استیضاح؛ دوگانه ی نظارت-منفعت و مسئله ی مهم تعامل دولت و مجلس | ۸۸

۱۰. تحلیل نقش تعامل دولت و مجلس در پیشبرد برنامه های توسعه پنج ساله و اثر آن بر رشد

اقتصادی و عدالت اجتماعی | ۹۶

۱۱. تعامل دولت و مجلس؛ تجربه زیسته ای از بطن دولت | ۱۰۴

ضمیمه سه | ۱۱۲

نظام حکمرانی در تله تسخیر: مروری بر کتاب «تسخیر سیاستگذاری»

۱۲. تجربه نگاری کمیسیون اجتماعی؛ پنجره ای فراسوی چهارچوب های ساختاری | ۱۱۸

ضمیمه چهار | ۱۲۶

اکثریت در بیشتر کشورهای مورد بررسی می گویند رسانه های اجتماعی برای دموکراسی خوب هستند

ضمیمه پنج | ۱۳۲

گزارشات سیاسی

از ساختار حکمرانی تا تربیت حکمران: آلمان

ضمیمه شش | ۱۳۴

خلاصه نشست ها

موضوعات پیشنهادی برای شماره بعدی فصلنامه | ۱۳۸

از ماهنامه تا فصلنامه:

نگاهی نوبه نهاد پارلمان و حکمرانی در عصر تحول

به نام آغازگر آفرینش و اندیشه

تحریریه‌ای که امروز پیش روی شماست، تنها یک نشریه جدید نیست. در واقع، این شماره نخست از فصلنامه نوپای ما، حاصل بازاندیشی در مسیر پیشین یک ماهنامه است؛ ماهنامه‌ای که در دوازده شماره کوشید بازتابی متفکرانه از دغدغه‌های پارلمان، حکمرانی و نظام قانون‌گذاری کشور باشد. اما اینک، با درک ضرورت‌هایی تازه و به پشتوانه تجربیات پیشین، گامی بلندتر برداشته‌ایم. به این ترتیب، این نخستین شماره از فصلنامه مطالعات پارلمان، در عین آن که آغازگر دوره‌ای نوین است، محصول تغییری استراتژیک نیز هست: تغییر در سطح نگاه، مخاطب هدف، چارچوب‌های تحلیلی و مهم‌تر از همه، رویکرد نسبت به نهاد پارلمان در بطن حکمرانی جمهوری اسلامی ایران. بر این مبنا در جهانی که هر لحظه در آن با داده‌ها بمباران می‌شویم، شاید بیش از هر زمان دیگری نیاز به مکث، تحلیل، بازاندیشی و ژرف‌کاوی داریم. سیاست، قانون‌گذاری، تربیت نخبگان، نظارت تقنینی و تعامل دولت و مجلس، مقولاتی نیستند که بتوان آن‌ها را در فرمت‌های شتاب‌زده ماهانه فهم یا نقد کرد. انتقال از ماهنامه به فصلنامه، تلاشی برای کاستن از عجله تحلیل و افزودن بر وزن نظریه‌پردازی و اتکای پژوهشی است. امروز ما در قامت یک فصلنامه ظاهر شده‌ایم تا بتوانیم تحلیل‌گر باشیم، نه فقط راوی؛ راه‌گشا باشیم، نه فقط ثبت‌کننده رخدادها.

منظومه فکری ما در چهار پرونده

فصلنامه حاضر در قالب چهار پرونده اصلی سامان یافته است که هر کدام در بردارنده یک گره تحلیلی یا پرسش بنیادی از پارلمان و سیاست‌ورزی معاصر در کشور هستند:

• پرونده اول: تربیت سیاسی مدیران

این پرونده، به شکلی بدیع و کم‌سابقه، به یکی از مغفول‌ترین حلقه‌های نظام حکمرانی می‌پردازد: «سازوکارهای تربیت و ارتقاء مدیران سیاسی در ایران». حلقه نخست اثر بخشی هر نظام سیاسی، کیفیت نیروهای انسانی آن است. تربیت مدیران سیاسی - به‌ویژه در غیاب نظام حزبی کارآمد و در بافتار بوروکراتیک و امنیتی جمهوری اسلامی ایران - نخستین و مهم‌ترین پی‌ریزی برای حکمرانی به‌شمار می‌آید. بدون شناسایی مسیرهای ورودی، ساختارهای تربیت و شایستگی‌های کلیدی مدیران، نمی‌توان به کارآمدی در سطح قانون‌گذاری یا اجرا امید داشت. بنابراین، این پرونده پرسش بنیادین «چه کسانی حکومت می‌کنند و از چه مسیری آمده‌اند؟» را در دستور کار قرار می‌دهد. پاسخ به این پرسش، پیش‌شرط هر تحلیل نهادی و ساختاری در سیاست ایران است. با بهره‌گیری از مطالعات تطبیقی، تجربیات داخلی و مدل‌های تحلیلی، مجموعه مقالات این بخش سعی کرده‌اند تصویری روشن، مسئله‌محور و متناسب با صحنه سیاسی ایران، از معضل ناکارآمدی و غیرسیاسی‌بودن مدیران سیاسی ارائه دهند.

• پرونده دوم: شورای نگهبان؛ ناظر یا مهندس؟

گام دوم، واکاوی نهادی است که به سان دروازه‌بان اصلی سیاست در ایران، مسیر ورود همین مدیران را تعیین و تنظیم می‌کند: «شورای نگهبان». اگر پرونده اول به خاستگاه تربیتی مدیران می‌پردازد، این پرونده ناظر به «فیلترهای نهادی و حقوقی قدرت» است. مسئله «احراز صلاحیت» - و مهم‌تر، سازوکار و منطق آن - تعیین می‌کند که تربیت‌شدگان سیاسی، در نهایت امکان ورود به میدان رقابت رسمی قدرت را خواهند داشت یا خیر. از این منظر، شورای نگهبان مکمل و درعین حال تحدیدکننده سازوکارهای تربیت سیاسی است و مطالعه آن برای فهم انسدادهای نهادی

در جمهوری اسلامی ضروری است. در این پرونده، به جای کلی‌گویی‌ها یا نقدهای کلیشه‌ای، تلاش شده است تا شورا را هم از منظر تطبیقی با نمونه‌های مشابه در جهان و هم از منظر تحلیلی- نهادی واکاوی کنیم. مسئله احراز صلاحیت، کارکرد دوگانه شورای نگهبان و بحران اعتماد در جامعه نسبت به سازوکارهای انتخاباتی، به طور عمیق در این بخش بررسی شده‌اند.

• پرونده سوم: سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری؛ پنج سال پس از ابلاغ

اکنون که بازیگران (پرونده اول)، و نهاد پالایشگر آنان (پرونده دوم) مشخص شدند، سومین گام، تحلیل چارچوب کلانی است که سیاست‌گذاری باید در آن رخ دهد: «سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری». این سیاست‌ها، اگرچه در ظاهر متون بالادستی‌اند، اما در عمل می‌توانند به بستری برای تقویت یا تحدید اختیارات مجلس و نمایندگان بدل شوند. این پرونده، تلاش دارد این مسئله را مطرح کند که چگونه ضعف در توجه و ترجمه سیاست‌های کلی به فرایندهای عینی، بر ناکارآمدی کل چرخه قانون‌گذاری سایه می‌افکند. لذا این بخش به بررسی نسبت واقعی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری با فرایند تقنین و عملکرد مجلس اختصاص دارد. آیا این سیاست‌ها صرفاً متونی آرمانی‌اند یا واجد ظرفیت‌های اجرایی هستند؟ چرا علی‌رغم ابلاغ، در اجرا دچار انسداد می‌شویم؟ و نهادهای دخیل در امر قانون‌گذاری چه سهمی در این انسداد و رفع آن دارند؟

• پرونده چهارم: میدان قدرت؛ روایتی از مجلس و دولت

در چهارمین و آخرین پرونده، وارد یکی از صحنه‌های اصلی تعاملات و تنش‌های قدرت در نظام قانون‌گذاری می‌شویم: «رابطه دولت و مجلس». اگر سه پرونده پیشین به تکوین، پالایش و چارچوب‌گذاری سیاست‌گذاران می‌پرداختند، این بخش، کنش واقعی آنان را در میدان سیاست مورد بررسی قرار می‌دهد. اینجا، «خروجی حکمرانی» به محک گذاشته می‌شود؛ جایی که تعارض‌های نهادی، شکاف‌های تقنینی و ضعف هم‌افزایی میان دو رکن اصلی قدرت اجرایی و تقنینی، در عمل سرنوشت سیاست عمومی را رقم می‌زند. بر این اساس، گفتگو با مقامات پیشین

اجرایی بررسی عملکرد کمیسیون‌های تخصصی و نقدهای نظری به رابطه دولت با قوه مقننه، ساختار این پرونده را تشکیل می‌دهد. این تعامل، هم‌چون نبضی است برای سنجش پویایی یا انجماد حکمرانی و در این پرونده تلاش شده تا تصویری واقع‌بینانه، با تکیه بر داده‌های میدانی و تجربه‌نگاری‌های اصیل ارائه گردد.

«ضمائم تحلیلی: تأملی فراتر از پرونده‌ها»

در کنار پرونده‌های تحلیلی و متنی اصلی فصلنامه، ما بر آنیم تا با ارائه‌ی ضمائم هدفمند، افق جدیدی از تجربه پژوهش و سیاست‌کاوی را برای مخاطب حرفه‌ای فراهم آوریم. در این راستا، ضمیمه‌هایی منتخب در پایان برخی پرونده‌ها گنجانده شده‌است که به مثابه لایه‌ای تکمیلی و غنی‌کننده، بر فهم بهتر و ژرف‌تر موضوعات یاری می‌رساند.

این ضمائم، از دو جنس متمایز ولی مکمل تشکیل شده‌اند: الف) خلاصه‌کتاب‌ها و متون مرجع سیاستی: برگزیده‌ای از آثار شاخص در حوزه سیاست‌گذاری، پارلمان، حکمرانی تطبیقی یا نظریه‌های قانون‌گذاری، که با زبانی علمی و در عین حال فشرده، به مخاطب امکان آشنایی سریع با ادبیات نظری و تجربی را می‌دهند. این بخش، در خدمت نهادینه‌سازی حافظه نظری و ارتقای سواد سیاست‌گذاری در فضای نخبگانی کشور است. ب) مطالعات داده‌محور با کمک هوش مصنوعی: در قالب تحلیل‌های مبتنی بر داده‌های ساختاریافته، نمودارهای تعاملی، طبقه‌بندی‌های آماری و گاهی تحلیل متنی از سخنرانی‌ها، مصوبات یا مواضع سیاست‌مداران. این گزارش‌ها به کمک الگوریتم‌های هوش مصنوعی طراحی، تحلیل و تدوین شده‌اند تا با بهره‌گیری از ظرفیت رو به گسترش این تکنولوژی رایج شده، تصویری کمی و عینی از روندها و گره‌های سیاستی کشور با کمک ابزار هوش مصنوعی ترسیم شود.

رسالت ما در این فصلنامه چیست؟

در جهانی که تحلیل سیاسی گاه به تفسیر اخبار روز تقلیل یافته‌است، ما بر آنیم که جایگاه تحلیل‌گری نظری، پژوهش میان‌رشته‌ای و نگاه مسئله‌محور و متناسب با نیاز جامعه و سیاستگذار را به

حوزه مطالعات پارلمان بازگردانیم. مأموریت ما، بازاندیشی در نسبت قدرت، قانون، نهاد و مردم است. فصلنامه مطالعات پارلمان، نه به دنبال تکرار حرف‌های کهنه و ترویج روایت‌های رسمی، بلکه تلاش دارد تا با اتکا به نگاه انتقادی، زبان علمی و ساختارهای تحلیلی مستحکم، زمین بازی نیازمحور و مبتنی بر دانش در پارلمان‌پژوهی را توسعه دهد. ما بر این باوریم که درک تحول در نظام قانون‌گذاری، بدون شناخت لایه‌های پنهان نخبگان سیاسی، ارتباط و تعامل میان عرصه سطوح مختلف حکمرانی، شبکه‌های قدرت غیررسمی و نهادی و تجربه زیسته کنشگران ممکن نیست. از همین رو، تمرکز ما نه تنها بر متن قانون، که بر زمینه‌ی سیاسی فرهنگی، اجتماعی، عملیاتی و اجرایی آن نیز هست.

افزون بر این تجربه ما از چرخش‌های پرتنش در فضای سیاسی کشور، چه در سطح پارلمان و چه در سطح نهادهای مجری، نشان می‌دهد که نظام سیاسی کشور از فقر «حافظه نهادی» رنج می‌برد. هر دولت، هر مجلس و هر مدیر تازه‌ای، گویی نقطه آغاز تاریخ است. گسست از تجارب پیشین و ناتوانی در یادگیری از خطاهای گذشته، از عوامل اصلی بازتولید ناکارآمدی‌ها در ساختار حکمرانی است. ما بر آنیم که این فصلنامه، یکی از پایگاه‌های مستندسازی، تحلیل و تدوین حافظه نهادی در قلمرو پارلمان و تقنین شود. هر مقاله، یادداشت، گفتگو و سیاست‌نامه و خلاصه کتابی که در این فصلنامه منتشر می‌شود، نه صرفاً برای امروز که برای آینده‌ی سیاست‌ورزی در این سرزمین ثبت می‌گردد.

دعوتی از مخاطبان

این فصلنامه، خوانندگان اندیشمند، پژوهشگر دغدغه‌مند، سیاست‌گذار دارای انگیزه برای اصلاح و بهبود، مدیر آینده‌نگر و دانشجوی تحلیلی‌ورز را نشانه گرفته است. برای این مخاطبان، ما فضایی را فراهم کرده‌ایم که در آن می‌توان مسائل پیچیده را با ابزار تحلیل چندلایه، با تکیه بر تجربه زیسته، با شهادت نقد قدرت و با اشتیاق به اصلاح فهم و صورت‌بندی کرد.

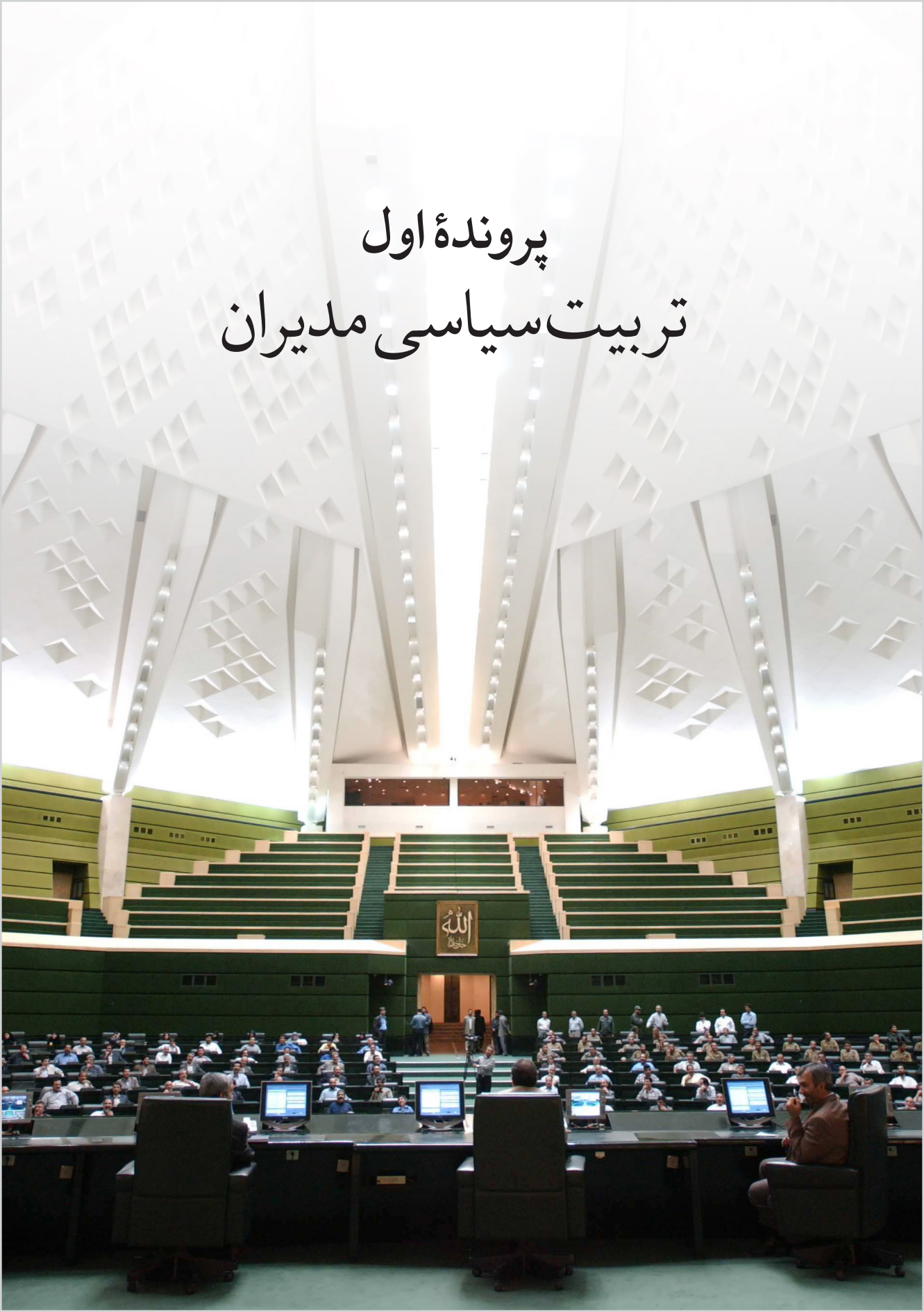
بنابراین ما در فصلنامه مطالعات پارلمان، تحلیل‌گر مسیری‌هایی هستیم که به بهبود وضعیت می‌انجامد؛ از قانون‌گذاری تا نظارت، از تربیت سیاسی تا تعامل ساختاری، از ایران تا تجربه‌های تطبیقی جهان. در پایان، این شماره نخست فصلنامه، تنها شروعی است بر یک مسیر تحلیلی بلندمدت. ما مشتاق شنیدن نقدها، پیشنهادها و حتی مخالفت‌های سازنده شما هستیم. اگر می‌خواهید بخشی از آینده پارلمان‌پژوهی در ایران باشید، قلم خود را با ما همراه کنید.

با احترام

حدیثه ربیعی

سردبیر فصلنامه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف

پروندہ اول تربیت سیاسی مدیران





۶ دقیقه ۱

۱. مدیران سیاسی، حلقه وصل سیاست و اداره؛
مدل شایستگی مدیران سیاسی در نظام جمهوری اسلامی ایران

حدیثه ربیعی | مدیر گروه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف



فصلنامه
تخصصی
مطالعات پارلمانی

در عرصه‌ی پرتلاطم حکمرانی، سه گروه مدیریتی با نقش‌های مختلف، سکان هدایت کشور را در دست می‌گیرند. مدیران حاکمیتی، فراتر از جریان‌های سیاسی روزمره، مسیر کلان و استراتژیک نظام را ترسیم می‌کنند. مدیران سیاسی، در میدان پر چالش سیاست، همچون بازیگران ماهر صحنه‌ی قدرت، به پشتوانه‌ی آرای مردمی و به نمایندگی از جریان پیروز سیاسی خود، تصمیمات کلیدی را اتخاذ کرده، افکار عمومی را شکل داده و در برابر رای دهندگان خود مستلزم پاسخگویی هستند. مدیران حرفه‌ای نیز (بورکرات و تکنوکرات)، با تکیه بر تخصص و تجربه، ماشین اجرایی دولت را روان و کارآمد نگه می‌دارند. این سه لایه‌ی مدیریتی، در تعامل پیچیده و گاه پرتنش با یکدیگر، ساختار حکمرانی را شکل داده و سرنوشت ملت را رقم می‌زنند.

با این حال، با وجود اهمیت بی‌بدیل مدیران در نظام حکمرانی کشور و هدایت ماشین سیاست و قدر متیقن ۳۵۰۰ مدیر سیاسی در هر دولت، تاکنون نه تعریفی جامع و نه شاخص‌های مشخصی برای شایستگی مدیران حاکمیتی و سیاسی تدوین نشده‌است. اکنون، با تشکیل دولت چهاردهم و با توجه به اختیارات رئیس‌جمهور در انتصاب مدیرانی که بر اساس ویژگی‌های مذکور، می‌توان آنان را مدیران سیاسی نامید، تدوین شاخص‌های شایستگی برای این مدیران و ارزیابی آن‌ها بر اساس این شاخص‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

صلاحیت و شایستگی مدیران سیاسی، مجموعه‌ای از ویژگی‌ها، توانمندی‌ها، دانش، مهارت‌ها و رفتارهای لازم برای انجام موفقیت‌آمیز وظایف و مسئولیت‌های محوله در عرصه مدیریت سیاسی است. این شایستگی‌ها شامل ابعاد مختلفی از جمله شایستگی‌های دانشی و مهارت‌محور در حوزه‌های فردی، مدیریتی، سیاسی و اخلاقی می‌شود.

امروز، ضرورت وجود مدل جامع شایستگی مدیران سیاسی و ارزیابی عملکرد این دسته از مدیران و بررسی میزان موفقیت یا ناکامی آن‌ها در انجام وظایف محوله و تحقق اهداف، از مباحث کلیدی و چالش برانگیز در حوزه مدیریت و سیاستگذاری عمومی به شمار می‌آید و نقش بسیار موثری بر کیفیت حکمرانی، اعتماد سیاسی مردم به دولت و عملکرد نهادها دارد.

این امر به ویژه در کشوری مانند جمهوری اسلامی ایران، با ادعای تشکیل حکومت مبتنی بر اصول اسلامی و انقلابی، از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. بدون تردید، حکومت اسلامی برای دستیابی به آرمان‌های سعادت‌بخش انقلاب، به کارگزاری کارآمد، امین و توانمند نیاز دارد تا بتواند طعم شیرین زندگی در سایه نظام حکمرانی مطلوب را به همگان بچشاند و زمینه‌ی فراگیری تمدن بزرگ ایرانی-اسلامی را فراهم سازد.

با این حال، فقدان شاخص‌های معین و علمی برای ارزیابی شایستگی مدیران سیاسی در کشور، به یک چالش جدی تبدیل شده است. این خلاء سبب شده تا در موارد متعدد و دولت‌های مختلف، روسای جمهور اقدام به انتخاب افرادی برای مناصب کلیدی در کشور نمایند که یا در مرحله اول موفق به کسب رای اعتماد از مجلس شورای اسلامی نشده‌اند یا پس از انتصاب به دلایل مختلفی از جمله ناکارآمدی، اتهامات، فسادها و پرونده‌های مالی، و در کل ناتوانی در تحقق اهداف دولت و نظام، استیضاح شده و یا به اشکال مختلف از جایگاه خود برکنار شده‌اند.

بر این اساس مروری بر عملکرد و ارزیابی مدیران سیاسی دولت‌های مختلف نمایانگر آن است که این مدیران بعضاً در دوگانه توجه به ابعاد سیاسی و یا توجه به ابعاد مدیریتی و بوروکراتیک، صرفاً به یک طرف متمایل شده و نظام حکمرانی و اداره کشور را یا در دام سیاست‌بازی‌های کوتاه‌بینانه و جناحی و یا در دام محافظه‌کاری بوروکراتیک گرفتار ساخته‌اند. حتی در میان مدیران سیاسی توانمند، افرادی وجود داشته‌اند که از مهارت‌های ارتباطی و رسانه‌ای ضروری برای تعامل سازنده با مردم و رسانه‌ها بی‌بهره بوده‌اند. همچنین شاهد حضور مدیرانی بوده‌ایم که فاقد نگاه‌ها و تجربیات بین‌المللی بوده و فرصت حضور عزت‌مندانه و تعامل در سطح جهانی را بی‌اثر شمرده‌اند. اموری که البته حامل پیامدهای بسیار برای نظام حکمرانی کشور، دولت‌ها و مردم بوده است. با این حال، بکارگیری مدل شایستگی مدیران سیاسی می‌تواند منافع زیر را برای مردم و دولت شما به همراه داشته باشد:

• منافع اقتصادی:

به سبب سهم گسترده و دسترسی بالای مدیران سیاسی به بودجه عمومی دولت و شرکت‌های دولتی، در صورت مدیریت ناکارآمد و فساد این مدیران، ضربه سنگینی به اقتصاد کشور وارد شده و این سوء مدیریت در سطوح بالا، موجب هدررفت حجم عظیمی از تولید ناخالص داخلی کشور می‌گردد. بکارگیری مدل شایستگی می‌تواند از اختصاص جایگاه‌های سیاسی به افراد فاقد شایستگی در این بخش جلوگیری نموده و در قدم بعدی با ارزیابی عملکرد افراد به صورت دوره‌ای، مانع از ایجاد فسادهای کلان در کشور شود.

• منافع سیاسی:

انتخاب مدیران ناشایست می‌تواند به شدت به اعتبار دولت نزد مردم آسیب زده و انتصابات نامناسب، یکی از عوامل اصلی کاهش اعتماد مردم به دولت است. بهبود این وضعیت می‌تواند اعتماد سیاسی را به میزان قابل توجهی افزایش داده و از مخشوش شدن چهره دولت در نزد مردم جلوگیری نماید.

• منافع اجتماعی:

انتصاب مدیران ناشایست نقش مستقیمی در ناامیدی، بی‌تفاوتی و حتی اعتراضات اجتماعی دارد. به کارگیری مدل شایستگی، به مردم نشان خواهد داد که دولت چهاردهم، دولتی حرفه‌ای است و نظرات مردم در خصوص کیفیت و عملکرد مدیران سیاسی به واقع برای شما اهمیت دارد.

ایده پیشنهادی

مدل شایستگی مدیران سیاسی، حاصل انجام دو سال پژوهش متمرکز در اندیشکده حکمرانی شریف است که با مطالعه و بررسی دقیق بر روی الگوهای موجود شایستگی در نظام‌های سیاسی مختلف، منابع مختص نظام جمهوری اسلامی ایران، جلسات متعدد و متمرکز و مصاحبه عمیق با فعالین سیاسی کشور و کارشناسان این حوزه، در قالب هفت شاخص کلیدی؛ (۱) الزامات اخلاقی - فردی، (۲) الزامات ارزشی، حقوقی، مالی و امنیتی، (۳) مهارت‌های ارتباطی، (۴) تجربه و وجهه بین‌المللی

۵) دانش و مهارت‌های سیاسی (۶) دانش و توان مدیریت عمومی (۷) مهارت‌های تخصصی (حوزه‌ای)، طراحی و ایجاد گردیده است. هر یک از این شاخص‌ها شامل زیرمؤلفه‌های مختلف قابل سنجش و ارائه بوده که در قالب گزارش کارشناسی تهیه گردیده است. با این حال توضیحات مقدماتی در خصوص این شاخص‌ها به قرار زیر است:

• (۱) الزامات اخلاقی - فردی :

ویژگی‌های شخصیتی و اخلاقی یک مدیر سیاسی، از جمله سلامت جسمی و روانی، هوش و خلاقیت، صداقت و مسئولیت‌پذیری، تفکر انتقادی و قدرت تصمیم‌گیری، جسارت و پیش‌بینی، نقدپذیری و شخصیتی متعادل و منعطف، از اولین عوامل تعیین‌کننده شایستگی‌های یک حکمران سیاسی هستند.

• (۲) الزامات ارزشی، حقوقی، مالی و امنیتی :

مدیریت سیاسی مستلزم حفظ اصول قانون اساسی، احترام به حاکمیت قانون و حمایت از حقوق و آزادی‌های مدنی بوده و التزام عملی به ارزش‌های اخلاقی، مذهبی، فرهنگی و تاریخی جامعه، عدم وابستگی به گروه‌های غیرقانونی، فقدان سوءپیشینه امنیتی و آشنایی با الزامات امنیتی نوین، پایبندی به ساختار حقوقی و قانونی کشور و الزامات مالی از جمله فقدان پرونده فساد مالی، شفافیت مالی و مالیاتی، تعادل مالی و عدم تعارض منافع از شاخص‌های شایستگی مدیران سیاسی به شمار می‌رود.

• (۳) مهارت‌های ارتباطی :

مهارت‌های کلیدی یک مدیر و رهبر سیاسی و تیم رسانه‌ای وی در زمینه برقراری ارتباط موثر و چندسویه با مخاطبان گوناگون، استفاده از ابزارهای ارتباطی مدرن و مدیریت رسانه‌ای نیز در عصر حاضر، و با توجه به پیشرفت تکنولوژی‌های ارتباطی، از عوامل اصلی موفقیت و تأثیرگذاری مدیران سیاسی محسوب می‌شود.

• (۴) تجربه و وجهه بین المللی:

آگاهی، درک و تجارب یک مدیر سیاسی در عرصه بین المللی و امور جهانی در دنیای امروز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. وجهه و اعتبار بین المللی می‌تواند در اثرگذاری و کارآمدی یک مقام سیاسی در سطح ملی نیز نقش مهمی داشته باشد.

• (۵) دانش و مهارت‌های سیاسی:

داشتن شخصیت و انگیزه سیاسی، تعهد به خدمت عمومی، آشنایی با مبانی نظری و عملی سیاست‌ورزی، تعلق به جریان‌های سیاسی و احزاب، آشنایی و پایبندی به تفکر سیاسی دولت متبوع، توانایی تحلیل سیاسی، لابی‌گری مثبت، مذاکره، شبکه‌سازی و حل تعارضات سیاسی، ارتباطات اجتماعی گسترده و ظرفیت بسیج مردمی، از ویژگی‌های حیاتی یک مدیر سیاسی شایسته به شمار می‌رود.

• (۶) دانش و توان مدیریت عمومی:

مدیریت و حکمرانی موثر نیازمند درک جامعه از حوزه‌های سیاستگذاری و مدیریت عمومی شامل مدیریت اقتصادی، علمی و فنی است.

• (۷) مهارت‌های تخصصی (حوزه‌ای):

در کنار شایستگی‌های عمومی، یک مدیر سیاسی باید از مهارت‌ها و دانش تخصصی در حوزه مسئولیت خود مانند مدیریت پروژه، فناوری‌های نوین، مقررات فنی و حقوقی و ارتباط با مشاوران سیاسی آن حوزه برخوردار باشد.

سخن آخر و پیشنهادات سیاستی

استقرار شاخص‌های شایستگی مدیران سیاسی، فراتر از یک ابتکار عمل، یک ضرورت حیاتی برای بازگرداندن اعتماد و امید به جامعه ایران است. با قرار دادن این مهم در رأس اقدامات و برنامه‌های نظام حکمرانی و دولت‌ها، نه تنها الگویی از حکمرانی حرفه‌ای ارائه می‌گردد، بلکه مسیر

برای دورانی جدید از شایسته‌سالاری، کارآمدی و عقلانیت در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران هموار خواهد شد. در این راستا با توجه به عدم استقرار و نهادینگی احزاب سیاسی در نظام کشور، پیشنهاد می‌گردد تا با بهره‌گیری از شاخص‌های دقیق شایستگی مدیران سیاسی، یک نظام شاخص محور و رتبه‌بندی برای دولت‌های آینده ایجاد شود.

همچنین پیشنهاد می‌شود دولت‌ها با هدف ارتقای کیفیت و عملکرد مدیران سیاسی، یک نظام آموزشی ویژه برای تربیت و آماده‌سازی مدیران سیاسی ایجاد نمایند. این نظام آموزشی که می‌تواند ساختاری مشابه با برنامه‌های درون حزبی تربیت نیروی انسانی داشته باشد، با هدف بهره‌گیری از خروجی‌های آن برای تغییرات اثربخش در کابینه طی بازه‌های زمانی منظم، برای مثال پس از دو سال از استقرار دولت، طراحی شود.

علاوه بر این، پیشنهاد می‌شود که این سازمان تربیتی نه فقط برای جریان سیاسی مطبوع دولت مستقر، بلکه برای سایر جریان‌های سیاسی موثر و مهم کشور نیز ایجاد شود تا به صورت نظام‌مند و کارآمد، به تربیت نیروهای سیاسی بپردازند.

با این اقدام، دولت‌ها می‌توانند نه تنها به ارتقای سطح مدیریتی کابینه خود دست یابند، بلکه گامی بلند در جهت همبستگی ملی و تقویت نظام حکمرانی و حرفه‌ای شدن امر سیاست در کشور بردارند.

• آکادمی حکمرانان سیاسی

پیشنهاد می‌شود دولت چهاردهم با هدف ارتقای کیفیت و عملکرد مدیران سیاسی، یک نظام آموزشی ویژه برای تربیت و آماده‌سازی مدیران سیاسی ایجاد کند. این نظام آموزشی که می‌تواند ساختاری مشابه با برنامه‌های درون حزبی تربیت نیروی انسانی داشته باشد، با هدف بهره‌گیری از خروجی‌های آن برای تغییرات اثربخش در کابینه طی بازه‌های زمانی منظم، برای مثال پس از دو سال از استقرار دولت، طراحی شود.

میراث ماندگار

علاوه بر این، پیشنهاد می‌شود که این سازمان تربیتی نه فقط برای جریان سیاسی مطبوع دولت چهاردهم، بلکه برای سایر جریان‌های سیاسی موثر و مهم کشور نیز ایجاد شود تا به صورت نظام‌مند و کارآمد، به تربیت نیروهای سیاسی بپردازند.

با این اقدام، دولت چهاردهم می‌تواند نه تنها به ارتقای سطح مدیریتی کابینه خود دست یابد، بلکه گامی بلند در جهت همبستگی ملی و تقویت نظام حکمرانی و حرفه‌ای شدن امر سیاست در کشور بردارد. این ابتکار می‌تواند به عنوان الگویی موفق برای آینده کشور به یادگار بماند و نام دولت چهاردهم را با ایجاد تحولی اساسی در تربیت مدیران سیاسی به نیکی ثبت کند.



۵ دقیقه



۲. نهادهای غیرسیاسی و تربیت مدیران سیاسی؛

حسن اعمایی | پژوهشگر گروه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف



فصلنامه
تخصصی
مطالعات پارلمانی

در هر نظام سیاسی مسئله تربیت و بازتولید نسلی نخبگان سیاسی یکی از مهم‌ترین کارکردها برای در هر نظام سیاسی مسئله تربیت و بازتولید نسلی نخبگان سیاسی یکی از مهم‌ترین کارکردها برای تداوم و بقا آن تلقی می‌گردد. یکی از ابعاد کارآمدی نظام سیاسی در هر جامعه‌ای به کیفیت رهبرانی مرتبط است که جایگاه‌های سیاسی آن جامعه را اشغال کرده‌اند؛ این کیفیت دربردارنده مواردی از قبیل ارزش‌ها، تجارب شخصی، دانش و مهارت‌های سیاسی است که از طراحی نهادی و تربیت سیاسی منتج از آن نشئت می‌گیرد. اصطلاح تربیت سیاسی دلالت بر روندی دارد که در آن افراد ویژگی‌های معینی را کسب می‌کنند و برای تصدی جایگاه‌های معین در نهادهای سیاسی آماده می‌شوند و در نتیجه، تربیت سیاستمدار حرفه‌ای^۱ را باید متفاوت از تربیت مدیر اداری یا مدیر تجاری در نظر گرفت. جدول زیر تفاوت‌های میان مدیر سیاسی از مدیر حرفه‌ای یا اداری را نشان می‌دهد:

مدیر سیاسی	مدیر اداری	
سیاسی	اداری	چشم انداز غالب
فقدان زمان؛ فشار همیشگی برای دستیابی به نتایج سریع	فقدان اقتدار؛ عدم توانایی قراردادن موضوع مدنظر بر دستور کار سیاسی	محدودیت‌های اصلی
کوتاه	بلندمدت (سابقه قابل توجه در خدمات عمومی)	زمان تصدی
گسترده؛ عمدتاً مسئول نظارت بر دستور کار سیاسی یا سیاستی دولت در یک یا چند نهاد	محدود و تعریف شده؛ عمدتاً مسئول یک حوزه معین	حوزه نفوذ
ترکیبی از گزینش و انتخاب عموم مردم	گزینش و انتصاب مبتنی بر قاعده ارشدیت	شیوه برگزیده شدن

علاوه بر تمیز میان سیاستمدار و نیروی اداری به نظر می رسد در میان خود سیاستمداران نیز بر اساس میزان مشروعیت دموکراتیک می توان تفاوت قائل بود؛ به عبارتی، برخی سیاستمداران از ماهیت نخبه گرایانه تری برخوردارند که می توان آن ها را در مقابل سیاستمداران انتخابی، حکمرانان فراسیاسی یا حاکمیتی نامید، این سیاستمداران از ویژگی هایی برخوردارند که آن ها را متمایز از سیاستمداران انتخابی می کند مواردی از قبیل:

- عدم تغییر بر مبنای انتخابات
- تصدی بلندمدت
- واجد ملاحظات امنیتی خاص
- بی طرفی سیاسی
- فقدان حمایت عمومی در پیشبرد امور
- تأکید بیشتر بر مسئولیت به جای پاسخ دهی عمومی
- همسویی و تطابق حداکثری با سیاست های کلی، رویه ها و ارزش های نظام سیاسی

در جمهوری اسلامی ایران ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، جایگاه های مدیریت سیاسی را برشمرده است که در آن هم به برخی سیاستمداران حاکمیتی (فراسیاسی) و هم به برخی سیاستمداران انتخابی اشاره شده است:

۱. رؤسای سه قوه
۲. معاون اول رئیس جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان
۳. وزرا، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونین رئیس جمهور
۴. استانداران و سفرا
۵. معاونین وزرا

با توجه به ویژگی های پست سیاسی (انتخابی و حاکمیتی) به نظر می رسد مصادیق جایگاه های سیاسی در جمهوری اسلامی ایران را باید فراتر از نص ماده ۷۱ دید و مواردی مانند اعضای مجمع

تشخیص مصلحت نظام، اعضای شوراهای فراقوه ای، فرمانداری ها، شوراهای شهر و شهرداری و معاونین استاندار و حتی رؤسای برخی شرکت های دولتی را نیز باید جایگاه سیاسی در نظر گرفت. بر اساس پژوهش انجام شده در اندیشکده حکمرانی شریف (به سفارش مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری) به صورت تقریبی ۳۵۰۰ جایگاه سیاسی در ساختار جمهوری اسلامی قابل شناسایی است. متصدیان این جایگاه های سیاسی در حوزه عمومی از اثرگذاری گسترده و عمیقی برخوردارند و اساساً نقش اصلی سیاست گذاری^۱ و ارتقای حکمرانی در جامعه بر عهده این نخبگان سیاسی ملی است.

با توجه به تأثیرگذاری عمیق این طبقه سیاسی در جامعه، تربیت و آموزش این گروه نیز ضرورت پیدا خواهد کرد؛ به عبارتی حکمرانی ویژگی ذاتی یا تجربی افراد نیست بلکه نیاز به آموزش و تمرین دارد و افراد قبل از آنکه متصدی جایگاه سیاسی شوند باید مراحل و روند خاصی را طی کرده باشند. در نهایت، تعداد بالای مدیران سیاسی مورد نیاز، مستلزم وجود سازوکاری برای تربیت آنهاست.

در نظام های سیاسی مدرن تربیت سیاسی نخبگان پیوند وثیقی با احزاب و نظام حزبی دارد. به عبارتی تربیت سیاسی نخبگان در کنار کارکردهایی از قبیل کسب قدرت و بسیج سیاسی توده های یکی از دلایل ضرورت کارکردی احزاب در ساختارهای سیاسی دموکراتیک محسوب می گردد؛ بنابراین در این مسیر احزاب گزینش گری، سازمان دهی و تربیت طبقه سیاسی حکمرانان را بر عهده دارند و پاسخ معمول به این پرسش که «چه کسانی جایگاه های سیاسی مختلف را بر عهده دارند؟» مردان و زنان حزبی هستند که از دالان فعالیت های حزبی در سطوح محلی و ملی تربیت یافته اند و در ادبیات موضوعی سیاستمداران حرفه ای حزبی^۲ نامیده می شوند.

در جمهوری اسلامی ایران به دلیل فقدان احزاب سیاسی نهادمند، کارکرد تربیت سیاسی نیز به مانند سایر کارکردهای احزاب از طریق نهادهای دیگر و بعضاً ذاتاً غیرسیاسی اعمال می گردد. در نتیجه، در جمهوری اسلامی ایران نوعی الگوی «تربیت سیاسی غیر حزبی» حاکم بوده است و فرایند تربیت سیاسی و برخی کارکردهای آن از قبیل گزینش و عضویت، استعدادیابی، حمایت

۱- Policy Making

۲- Part Career Politician

سیاسی، نمایندگی و غیره به صورت دست و پا شکسته در نهادهای دیگر با ماهیت فرهنگی، نظامی، اقتصادی و علمی صورت گرفته است که خواه ناخواه آثار و عوارض این طراحی نهادی بر عملکرد کلی نظام سیاسی اثرگذار بوده است؛ زیرا طبیعی است بخشی از کیفیت سیاست گذاری ریشه در کیفیت سیاست گذاران دارد.

ایده پیشنهادی

در این زمینه اندیشکده حکمرانی شریف به سفارش و حمایت مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری از اواخر سال ۱۴۰۱ پروژه ای را با عنوان بررسی ساختار، اجزا و عملکرد تربیت لایه حکمرانان سیاسی در جمهوری اسلامی ایران آغاز کرد که در آن به تعریف جایگاه سیاسی، الگوهای تربیت سیاسی در جهان، کارکردهای مورد نیاز نهادهای تربیت کننده حکمران و در نهایت شناسایی و آسیب شناسی نهادهای تربیت کننده نیروی سیاسی در جمهوری اسلامی ایران در طی چهار دهه گذشته پرداخته است. با توجه به اهمیت مسئله تربیت نخبگان سیاسی و یافته های این پژوهش پیشنهاداتی حول مسئله تربیت سیاسی حکمران ارائه می گردد:

۱- در ایران، عملاً نهادهای آموزشی شبیه برخی دانشگاه ها و یا مراکز حوزوی، در کنار برخی نهادهای انقلابی نظیر سپاه پاسداران و بسیج، و همین طور مجموعه افراد درگیر در مقاطع زمانی خاص و اتفاقات مهم کشور نظیر مبارزات سیاسی قبل از انقلاب و یا دوران جنگ تحمیلی، بیشترین نقش را در شکل دهی به هسته های سیاسی دول و مجالس پس از انقلاب داشته اند؛ لذا در خلأ بالفعل و دورنمای نه چندان روشن احزاب ساخت یافته، در عمل «تقویت، رسمیت یافتگی، و توانمندسازی نهادی این ساختارهای جایگزین و شبه حزبی»، می تواند اولین قدم در ساختارمندی نظام تربیت مدیران سیاسی در ایران باشد.

۲- از منظر حقوق اداری هم به نظر می رسد ضروری است نظام حقوقی شفافتری در «تمایز میان نیروهای حرفه ای (بوروکراتیک) و نیروهای سیاسی» در ساختار مدیریتی جمهوری اسلامی شکل گیرد. زیرا همان طور که بیان شد سیاستمداران و بوروکرات ها از نقش هایی با ماهیت متفاوت و شاخص های

شایستگی مجزا برخوردار هستند. تمایز میان این دو دسته هم به استقلال نهادی نیروهای کارشناس و بوروکرات در دستگاه دولت کمک می‌کند و هم تعداد، گستره و اهمیت سیاستمداران حرفه‌ای منتج از انتخابات را معین می‌کند.

۳- راهبرد میان‌مدت باید بر جایابی و نهادینه‌سازی ساختارهای شبه حزبی (و بعدتر احزاب رسمی) در نظام اداری کشور به‌عنوان متولیان تربیت، توانمندسازی، ارزیابی و جایگزینی نسلی مدیران سیاسی متمرکز باشد. قوانین استخدامی، مقررات قراردادی و کارسپاری در دولت، نظام ارزیابی، ارتقا و تغییر مدیران، و نهایتاً نظام تأیید صلاحیت و انتخابات کشور باید زمینه‌های لازم برای نهادینه‌سازی این ساختارها در فرایندهای اداری-اجرایی کشور را فراهم آورند.

۴- به نظر می‌رسد پس از چهار دهه آزمون و خطا و انتخابات و انتصابات فردی، نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران باید به سمت بازاندیشی و بازطراحی نظام انتخاباتی و پذیرش الزامات حکمرانی سیاسی حرکت کند. هرچند الگوهای کلاسیک حزبی در ساختار سیاسی و اجتماعی ایران با چالش‌های متعددی مواجه بوده‌اند و عملاً تجارب موفق‌ی محسوب نمی‌شوند، اما نمی‌توان انکار کرد که مدل‌های زمینه‌مندی از احزاب، چه در مدیریت انتخابات و چه در تربیت سیاسی، بخش مهمی از زنجیره نهادی دولت‌های مدرن امروز را علی‌رغم چالش‌های متعدد گریبان‌گیر نظام‌های حزبی در سپهر سیاسی امروز تشکیل می‌دهند. قوانین انتخاباتی و کل نظام انتخاباتی در جمهوری اسلامی ایران در مواردی از قبیل اکثریتی یا تناسبی بودن نوع نظام انتخاباتی، احراز شرایط کاندیداتوری، شیوه تعیین هیئت‌های اجرایی، تبلیغات انتخاباتی و نظارت بر انتخابات می‌توانند به‌مرور زمینه‌های نوعی از «تحزب زمینه‌مند» و متناسب بافت سیاسی اجتماعی و ارزشی ایران را فراهم کنند.



⌚ ۶ دقیقه

۳. حرفه و سیاست؛ دو مسیر متفاوت در حکمرانی

عاطفه مرادی اسلامی | مشاور گروه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف



فصلنامه
تخصصی
مطالعات پارلمانی

تعریف مساله

جایجایی مدیران با تغییر دولت ها، یکی از مسائل جدی کشور در حوزه حکمرانی اداری بوده و در ادوار مختلف، دولت ها رویه و سنت های متفاوتی را در زمینه بکارگیری نیروهای سیاسی در ساختار اداری ایجاد نموده اند، هرچند که آنچه مسبوق به سابقه است، اصل تغییرات فراگیر بوده که بعضاً از آن به عنوان «نقل و انتقالات اتوبوسی» تعبیر می شود.

برخی با استناد به قوانین استخدامی کشور، این رویه را ضد شایسته سالاری و موجب دلسردی کارکنان با سابقه دستگاه های اجرایی می دانند و از سوی دیگر موافقان، با اشاره به ضعف جدی ساختار بوروکراتیک کشور از حیث برخورداری از نیروهای زبده و همچنین ضرورت بکارگیری افراد وفادار به گفتمان سیاسی دولت جدید، در راستای تحقق ایده های سیاستی مد نظر رای دهندگان، تغییرات مدیریتی را امری لاجرم برمی شمارند.

سوال اینجاست که این تغییرات شامل چه دامنه ای از مدیران می شود؟ و اساساً در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران می توان قائل به تفکیک مدیریت سیاسی از مدیریت حرفه ای شد؟ در ابتدا باید گفت منظور از مدیران سیاسی چیست و چه تمایزی با مدیران حرفه ای دارند.

اشتغال در ساختار حکمرانی کشورها، متشکل از سه حوزه شغل های حرفه ای (بخش تکنوکراتیک و بوروکراتیک)، شغل های سیاسی (که از مسیر انتخابات عمومی تعیین می شوند) و شغل های حاکمیتی (معمولاً انتصابی) است که هرکدام تحت قواعد اختصاصی جذب و ارتقا قرار می گیرند. در واقع بخش حرفه ای، پیشبرنده نیازهای تخصصی دولت در ارائه خدمات عمومی توسط دستگاه های اجرایی هستند در حالیکه شغل های سیاسی در راستای تحقق اولویت های اجرایی یک گرایش سیاسی خاص در ساختار حکمرانی شکل گرفته و نسبت وثیقی با گفتمان برآمده از صندوق های رای دارند. در حالی که شغل های حاکمیتی نیازهای سیاسی نظام سیاسی در معنای کل حاکمیت و نه یک دولت خاص را پوشش می دهد که در کشور ما شامل موقعیت های شغلی شوراها، فراقوه ای، نیروهای مسلح و... می شود.

با این وجود بسته به نوع نظام سیاسی کشورها، میزان استقلال یا وابستگی قوا به یکدیگر و فرهنگ سیاسی حاکم در هر کشور، شاهد طیف متنوعی از قواعد جذب و استخدام و ارتقا در این سه حوزه کاری هستیم. هرچند که نکته مهم آن است تمایز ماهوی این سه حوزه از حیث کارکردی در قوانین اشتغال به رسمیت شناخته شده و برای هر کدام فرایندی متناسب با اقتضائات آن ترسیم شود تا ضمن جلوگیری از سیاست زدگی اداره، ابزار لازم برای تحقق گفتمان دولت وقت فراهم گردد.

قابل تأمل است که در کشورهای مختلف برای تأمین دو هدف تقویت نظام بوروکراتیک و در عین حال استفاده از خبرگان سیاسی خارج از دولت به جهت پیشرانی تحولات مدنظر کابینه، دو دسته از مدیران را شناسایی و برای هر یک نظام جذب، ارزیابی و ارتقای اختصاصی طراحی می‌کنند. ضرورت این تفکیک در کارویژه‌های متفاوت این دو دسته مدیر نهفته است. مدیریت حرفه‌ای با مفهوم و الزامات "خدمات عمومی" پیوند خورده است؛ چرا که این مدیران با نظرات تخصصی خود در عین بی‌طرفی سیاسی خدمات عمومی مختلف را به شکل مستمر و بی‌وقفه به عموم شهروندان در چارچوب ماموریت‌های اداری ارائه می‌دهند، بنابراین ضرورتاً افرادی در این جایگاه اشتغال دارند که انگیزه سیاسی برای خدمات‌دهی ویژه به برخی اقشار ندارند و کارکرد آن‌ها نه در لایه راهبردی و سیاست‌گذاری که در لایه عملیات و مبتنی بر یک رویکرد کارشناسانه است. در حالی که مدیریت سیاسی، مرتبط با مفهوم "نماینده‌گی سیاسی" است و پاسخگوی مطالباتی است که از مسیر صندوق رای اکثریت یافته‌اند. بنابراین اتفاقاً در این لایه، مدیران با جاه‌طلبی سیاسی خود می‌توانند انگیزه کافی برای خلق تغییرات اداری و تحقق نوآوری‌های سیاستی داشته باشند. از قضا این مدیران لزوماً کارشناس یک حوزه خاص (specialist) نیستند بلکه از توان کافی برای اداره امور مختلف، حل تعارضات، مدیریت افکار عمومی، خلق ائتلاف‌های حمایتی و ابلاغ راهبردهای پیش‌برنده سازمان برخوردارند و مهارت‌های عمومی بالایی در عرصه سیاست‌ورزی دارند (generalist). با این توصیف، مراحل آموزش، تربیت، جذب، کارورزی، استخدام و ارتقای این دو دسته مدیر هر کدام اقتضائات خاص خود را می‌طلبد.

برای نمونه در درنظام ریاستی ایالات متحده اکثر منصوبان از خارج از دولت به کار گرفته می‌شوند، در واقع این رویه، پیش شرط اجرای سیاستی است که بر اساس انگیزه رئیس جمهور بنا شده است؛ چرا که ممکن است برای کارمندان دولتی با ماهیت بی طرفی ریشه دار سیاسی و تداوم شغلی، دشوار باشد که چنین تصمیمات به شدت سیاسی ای بگیرند. از سوی دیگر، به دلیل حضور رئیس جمهور به عنوان یک سیاستمدار منتخب از سوی عموم مردم، منصوبان سیاسی در کاخ سفید، در حالی که به طور رسمی "کارکنان رئیس جمهور" هستند و تصمیمات نهایی توسط رئیس جمهور گرفته می‌شود، به عنوان نزدیک ترین همکاران روسای جمهور، نفوذ زیادی بر تصمیم‌گیری و جهت‌گیری سیاست‌های دولت دارند.

برای مثال، رئیس دفتر کاخ سفید، نماینده کارکنان کاخ سفید است و مسئولیت مشاغل مهم مختلف از طراحی و مدیریت ساختار کلی سیستم کارکنان کاخ سفید تا هدایت و نظارت بر توسعه سیاست‌ها را بر عهده دارد.

در نظام پارلمانی انگلستان که مرز شفافیتی بین مدیریت سیاسی و مدیریت بوروکراتیک ترسیم کرده است، مشاوران ویژه توسط نخست وزیر و سایر وزرا منصوب می‌شوند و اکثر آن‌ها از خارج از دولت استخدام می‌شوند؛ به عنوان مثال، کارکنان مقرر حزب، وکلا، دانشمندان و روزنامه نگاران.

وظایف مشاوران ویژه که در آیین نامه رفتار مشاوران ویژه تصریح شده است، عمدتاً وظایفی هستند که از فعالیت‌های وزیر از جمله ارائه مشاوره پشتیبانی می‌کنند و شامل مشارکت در برنامه‌ریزی سیاست، نوشتن سخنرانی، برقراری ارتباط با حزب و ارائه دیدگاه‌های وزیر به رسانه‌ها است. به این ترتیب، انتظار می‌رود مشاوران ویژه با حزب‌گرایی آشکار به فعالیت‌های سیاسی وزیر کمک کنند. البته نقش آن‌ها ناگزیر به مشاوره محدود می‌شود، زیرا آن‌ها پست‌های ستادی را بدون هیچ قدرتی برای دستور دادن به کارمندان دولتی اشغال می‌کنند.

آسیب شناسی مساله در داخل کشور

در کشور ما، تعریف حقوقی پست‌های سیاسی و تعیین ضوابط انتصاب و نظام پرداخت و پاداش مدیران سیاسی در لایه‌های مدیریتی کشور با خلاء جدی مواجه است. در حال حاضر به جز ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، تصریحی پیرامون تعریف و تعیین مصادیق پست‌های سیاسی و نیز کارکردهای مورد انتظار از پست‌های سیاسی در تمایز با مدیران حرفه‌ای وجود نداشته و صرفاً برخی مشاغل از حیث حقوق و مزایای مالی با پست‌های سیاسی ماده ۷۱ هم‌تراز شده‌اند. این در حالیست که با بررسی انجام شده از روند انتصابات مدیران نهادهای دولتی و عمومی (فارغ از وزرا و استانداران که در ماده ۷۱ مندرج شده است)، می‌توان گفت علاوه بر پست‌های سیاسی مصرح در ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، در لایه‌های مدیریتی کشور، مشاغلی وجود دارند که با مأموریت سیاستگذاری کلان و فرابخشی و تعهد به گفتمان دولت حاکم شکل می‌گیرند و گردش مالی بالای این نهادها و تعداد بالای شاغلین آن دستگاه‌ها موقعیت حساسی را از حیث مدیریت آن‌ها ایجاد می‌کند؛ بنابراین ایجاد ضوابطی در راستای کارآمدسازی این پست‌ها در کنار تعهد گفتمانی ضروری است. هرچند که در سالیان اخیر ضوابطی در قالب آیین نامه‌های دولتی برای احراز صلاحیت هیات مدیره‌ها و مدیران عامل شرکت‌های دولتی وضع شده است؛ اما همچنان به شایستگی‌های پایه از حیث تحصیلات و تجربه شغلی مرتبط اکتفا شده و مهارت‌های سیاسی لازم برای پست مد نظر مغفول واقع شده است.

۱- بسیاری از مدیران عامل شرکت‌های دولتی مادر که وابسته به وزارتخانه‌ها هستند و عموماً از گردش مالی بالا برخوردارند؛ با معیارهای سیاسی دولت حاکم انتخاب شده‌اند. قابل توجه است که حضور وزرا در مجامع عمومی و هیات مدیره این شرکت‌ها، خود زمینه ساز اعمال نفوذ دولت بر فعالیت این نهادها را فراهم می‌کند. برای نمونه، روند انتصاب مدیران شرکت‌های نفت و پتروشیمی در دوره‌های مختلف به این شکل بوده که معمولاً تکنوکرات‌ها هستند؛ سابقه فعالیت انقلابی داشته‌اند؛ با تغییر دولت‌ها تغییر می‌کنند و به طور میانگین مدیریت ۲ ساله دارند. همچنین، روند انتصاب مدیران عامل شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به وزارت کار نظیر شستا، صندوق بازنشستگی کشوری، بهزیستی بدین صورت است که رزومه سیاسی افراد نقش مهمی در انتصاب دارد و روسای منتصب عموماً سابقه فعالیت در نهادهای عمومی غیر دولتی به خصوص نهادهای انقلابی را دارند. همچنین وضعیت انتصاب روسای سازمان‌های مناطق آزاد کشور به ویژه دو منطقه کیش و قشم به این شکل است که عمدتاً عمر مدیریتی کوتاهی دارند، استفاده از افراد غیر بومی منطقه امری رایج است، مدیران لزوماً سابقه کار قبلی در حوزه مناطق آزاد را ندارند، عمدتاً مدیران سابقه فعالیت در نهادهای عمومی غیر دولتی و نهادهای انقلابی را دارا هستند و البته چندین مدیرعامل در طول فعالیت دارای تخلفات مالی گسترده بودند.

همچنین در صورتی که سطوح سیاسی سازمان‌های دولتی شامل معاونت‌های اصلی هر وزارتخانه، ریاست شوراهای اصلی وابسته به وزارتخانه، مدیرکل‌ها و مشاوران و دستیاران وزیر در نظر گرفته شود، که عملاً با تغییر دولت‌ها مشمول تحول مدیریتی می‌شوند، ضوابطی برای انتصاب این سطوح علاوه بر سطوح وزیر و معاون وی باید وجود داشته باشد تا مانع از سوءاستفاده از قدرت و سیاستزدگی اداره کشور شود.

در این خصوص، فقدان رویه اداری مشخص و ضعف نظام حقوقی جذب و ارزیابی مشاوران وزیر منجر به ایجاد تشتت رویه‌ای و برخوردهای سلیقه‌ای در این حوزه شده و توجیه‌پذیری برخی انتصابات را با ابهام مواجه کرده است.

با این وجود، درحالی‌که ضوابط حقوقی ناظر به انتصابات تصریح دارند؛ اما همچنان در عمل رویه‌های متفاوتی در دولت‌ها اتفاق افتاده است و وفاداری سیاسی و روابط دوستانه غیر رسمی نقش مهمی در این انتصابات داشته‌اند.

همچنین در کنار مدیران سیاسی لایه نهادهای عمومی و دولتی، برخی مشاغل سیاسی ذیل وزارت کشور از جمله معاونین و مدیرکل استانداری‌ها از دایره مصادیق ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری خارج شده‌اند؛ که جای تامل دارد؛ چرا که مشمول عنوان مشاغل سیاسی بوده که برخی انتخابی و برخی انتصابی است و با تغییر دولت‌ها دستخوش تغییر می‌شوند. ضمناً، در کنار هر کدام از پست‌های مذکور، تعدادی مشاور و دستیار هم باید در نظر گرفته شود. برای نمونه در فرمانداری‌ها، پست دستیار مردمی‌سازی با سطح هم‌ترازی رئیس اداره از محل تغییر عنوان یکی از پست‌های کارشناسی بلا تصدی موجود ایجاد می‌شود.

پیشنهادهای سیاستی

پست سیاسی در کشور دارای مصادیق گسترده و به شکل قدر متیقن مشتمل بر ۳۵۰۰ عنوان شغلی است که عدم توجه قانونگذار به تعریف و تعیین مصادیق و ضوابط ارتقای شغلی این بخش، بسترساز برخوردهای سلیقه‌ای و جناحی و سیاستزدگی نظام مدیریتی کشور شده است و علی‌رغم

تصمیم‌گیری این مشاغل در حوزه‌های مهم، تخصصی و اثرگذار بر نظام حکمرانی و آینده کشور، ناهمگونی و فراز و فرود تاریخی در قابلیت مدیران سیاسی، تطور بالای این مدیران در چرخش دولت‌ها، سازوکار ارزیابی و انتخاب نامشخص و نرخ قابل توجه تخلفات و پرونده‌های قضایی این لایه در کنار فقدان سازوکار آموزش و توانمندسازی تشکیلاتی، حافظه سیاسی، فرایند یادگیری و انتقال تجربه و ساز و کار جایگزینی و انتقال بین‌نسلی در جریان‌ات سیاسی و نهادهای تربیت‌کننده نیروی سیاسی از آسیب‌های جدی عدم برنامه‌ریزی بلند مدت در حوزه پست‌های سیاسی است.

بنابراین بازنگری در ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، تعیین ضوابط حقوقی جذب و ارتقای پست‌های سیاسی در کشور و ترسیم نگاشت نهادی آموزش‌های ضمن خدمت و ارزیابی ناظر به مهارت‌های سیاسی به مدیران امری ضروری است. همچنین دولت، برای تامین نیروی انسانی زبده و متعهد به گفتمان سیاسی خود لازم دارد که اقدام به ایجاد بسترهای لازم جهت آموزش، جذب و کارورزی نموده و پایگاه داده‌ای از اشخاص مستعد برای تصدی پست‌های سیاسی در سراسر کشور، مبتنی بر شاخص‌های عینی تهیه نماید.



۵ دقیقه



ضمیمه یک | بحران بی اعتمادی به پارلمان انگلیس
بازتابی از اولویت‌های نادرست، فقدان شایستگی نمایندگان و رفتارهای ناپسند

حدیثه ربیعی | مدیر گروه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف



فصلنامه
تخصصی
مطالعات پارلمانی

انگلیس کشوری است که چشم امید به پارلمان خود بسته و حقیقت آن است که پارلمان دارد ما را ناامید می‌کند. مطمئناً ایمان مردم به نمایندگان مجلس رو به زوال است: بحران‌ها فراوانند و با این حال بسیاری از نمایندگان، دچار رفتارهای نامناسب و اولویت‌های اشتباه هستند.

اعتماد عمومی به پارلمان بریتانیا طی سال‌های اخیر دستخوش افول چشمگیری شده است. این افول ریشه در سه عامل کلیدی دارد: تمرکز بر اولویت‌های نادرست، فقدان صلاحیت و شایستگی حرفه‌ای^۱ و رفتارهای غیرحرفه‌ای و ناپسند برخی نمایندگان. این سه عامل، در کنار یکدیگر، نه تنها کارآمدی پارلمان به عنوان یکی از ارکان اصلی دموکراسی را تضعیف کرده‌اند، بلکه کلیت نظام دموکراتیک بریتانیا را نیز با چالشی جدی مواجه ساخته‌اند.

یکی از مهم‌ترین دلایل کاهش اعتماد عمومی به پارلمان، بی‌توجهی نمایندگان به مسائل کلان ملی و تمرکز بر اولویت‌های نادرست است. به عنوان نمونه، در جریان بررسی لایحه «جبران خسارت سیستم هورایزن اداره پست»، که به یکی از بزرگ‌ترین رسوایی‌های ملی بریتانیا بدل شده و طی آن بیش از ۷۰۰ نفر به ناحق تحت پیگرد قرار گرفتند، از مجموع ۶۵۰ نماینده مجلس عوام، در هیچ لحظه‌ای بیش از ۱۷ نفر در جلسه حاضر نبودند. این رویداد به روشنی نشان می‌دهد که نمایندگان، به جای ایفای نقش اصلی خود در قانون‌گذاری و نظارت بر عملکرد دولت، بیش از حد به فعالیت‌های دفاتر محلی مشاوره^۲ و رسیدگی به امور محلی^۳ مشغول‌اند. چنین روندی، اثربخشی پارلمان را کاهش داده و توانایی آن در نظارت بر قوه مجریه را به طور قابل ملاحظه‌ای تضعیف کرده است. البته وضعیت همیشه به این منوال نبوده است. برای مثال وزیر توری پس از جنگ، ایان مک‌لود، در دوره خود هرگز جلسات مشاوره عمومی نداشت و در تمام دوران حرفه‌ای خود هیچ گاه از دبیر مخصوص برای حوزه انتخابیه خود استفاده نکرد. هرچند شاید این رویکرد امروز تقریباً غیرممکن است، اما نمایندگان به شدت نیازمند آنند در عرصه کلی توانایی‌های خود را ارتقاء دهند و در این حوزه رسانه‌ها نیز باید به آن‌ها کمک کنند.

۱- lack the right competence

۲- local advice bureaux

۳- constituency work

عامل دوم بحران، ضعف در مهارت‌ها و توانایی‌ها و شایستگی‌های حرفه‌ای بسیاری از نمایندگان است. به عنوان نمونه، نشست پایان سال «کمیته روابط مجلس عوام»^۴ با حضور ریشی سوناک، نخست‌وزیر وقت بریتانیا، که فرصتی برای بررسی مسائل کلانی همچون بحران غزه، اقتصاد و سیاست داخلی بود، به دلیل عملکرد ضعیف نمایندگان در طرح سؤالات کلیدی و هدایت بحث‌ها، به جلسه‌ای بی‌ثمر تبدیل شد.

آخرین بار چه زمانی یک سخنرانی به یادماندنی در مجلس عوام به خاطر دارید؟ بله، استارمر در افشاگری درباره پارتی‌گیت در برابر بوریس جانسون عالی عمل کرد. بله، یادبود گای آپرن برای جک درومی فقید بسیار زیبا بود. اما باید بیش از نمایش‌های دل‌کانه‌ی سؤالات نخست‌وزیر در مجلس باید چیزی برای توجه ملی وجود داشته باشد. مجلس نباید به یک مکان رومانتیک و شاعرانه تبدیل شود، اما باید جایی باشد که توجه ملت را جلب کند، و در حال حاضر، این طور نیست.

این ضعف مهارتی در نمایندگان حتی در مناظرات کمیته‌های پارلمانی نیز به چشم می‌خورد. البته عملکرد درخشان کامی بدناخ در مواجهه با کیت آربورن در یکی از جلسات اخیر، شکاف عمیق میان توانایی‌های نمایندگان را به وضوح نمایان کرد. فقدان مهارت‌های حرفه‌ای در میان نمایندگان، کارآمدی پارلمان را زیر سؤال برده است.

درکنار ضعف اولویت بندی و فقدان شایستگی‌های مورد نیاز، رفتارهای ناپسند و غیراخلاقی برخی نمایندگان نیز به طور جدی اعتبار پارلمان را خدشه دار کرده است. پرونده پیتربون، نماینده محافظه کار، که به دلیل رفتارهای نامناسب از پارلمان اخراج شد، نمونه‌ای بارز از این مسئله است. از سال ۲۰۱۹ تاکنون، ۱۰ مورد از ۱۲ انتخابات میان دوره‌ای اخیر به طور مستقیم ناشی از سوءرفتار نمایندگان بوده است. این رفتارها، از فساد مالی و سوءرفتار جنسی تا نقض قوانین قرنطینه در دوره همه‌گیری ویروس کرونا، دامنه گسترده‌ای را شامل می‌شود.

۴- کمیته روابط، یک کمیته در مجلس عوام انگلیس است. این کمیته شامل رؤسای ۳۲ کمیته تخصصی مجلس عوام و رئیس کمیته مشترک حقوق بشر است.

با وجود تلاش‌های پارلمان برای ایجاد نهادهای نظارتی و اعمال مجازات‌های سخت‌گیرانه‌تر، همچنان بسیاری از نمایندگان پارلمان انگلیس نتوانسته‌اند خود را با استانداردهای جدید منطبق کنند. این در حالی است که افشاگری‌های اخیر در خصوص تخلفات، مانند رسوایی‌های مربوط به کمک‌های مالی و اعطای عناوین اشرافی مشکوک، همچنان بر بی‌اعتمادی عمومی دامن زده است.

در این راستا نظرسنجی سالانه مؤسسه نظرسنجی ایپسوس^۵ در خصوص شاخص «راست‌گویی»^۶ که بطور سالانه منتشر شده و میزان اعتماد عمومی به مشاغل مختلف را ارزیابی می‌کند، اعلام کرد که تنها ۹ درصد از مردم بریتانیا سیاستمداران را قابل اعتماد می‌دانند. این رقم، سیاستمداران را در پایین‌ترین رتبه اعتماد عمومی در میان مشاغل مختلف قرار داده است؛ مقایسه این رقم با حرفه‌هایی نظیر پرستاری (۸۸ درصد اعتماد عمومی) به‌خوبی گویای فاصله عظیم میان سیاستمداران و مشاغل مورد اعتماد جامعه است.

بحران کنونی پارلمان بریتانیا، نیازی فوری به ظهور نسل جدیدی از رهبران سیاسی را آشکار می‌سازد. رهبرانی که با اولویت‌بندی صحیح، توانایی‌های مدیریتی کافی و صداقت اخلاقی بتوانند اعتماد عمومی را بازسازی کرده و جایگاه پارلمان را به‌عنوان نماد اصلی دموکراسی احیا کنند. در غیر این صورت، این بی‌اعتمادی نه‌تنها به ضعف مستمر پارلمان منجر خواهد شد، بلکه ممکن است کلیت نظام مبتنی بر اصول دموکراسی در این کشور را نیز خطر بیندازد.

این بحران، فرصتی است برای بازنگری اساسی در عملکرد نمایندگان و سازوکارهای پارلمان، تا از این طریق بتوانند اعتماد مردم را جلب کرده و در حل مسائل کلان کشور نقشی سازنده ایفا کنند. بدون اصلاحات جدی و شفافیت در عملکرد، آینده پارلمان بریتانیا با چالشی بی‌سابقه مواجه خواهد بود.

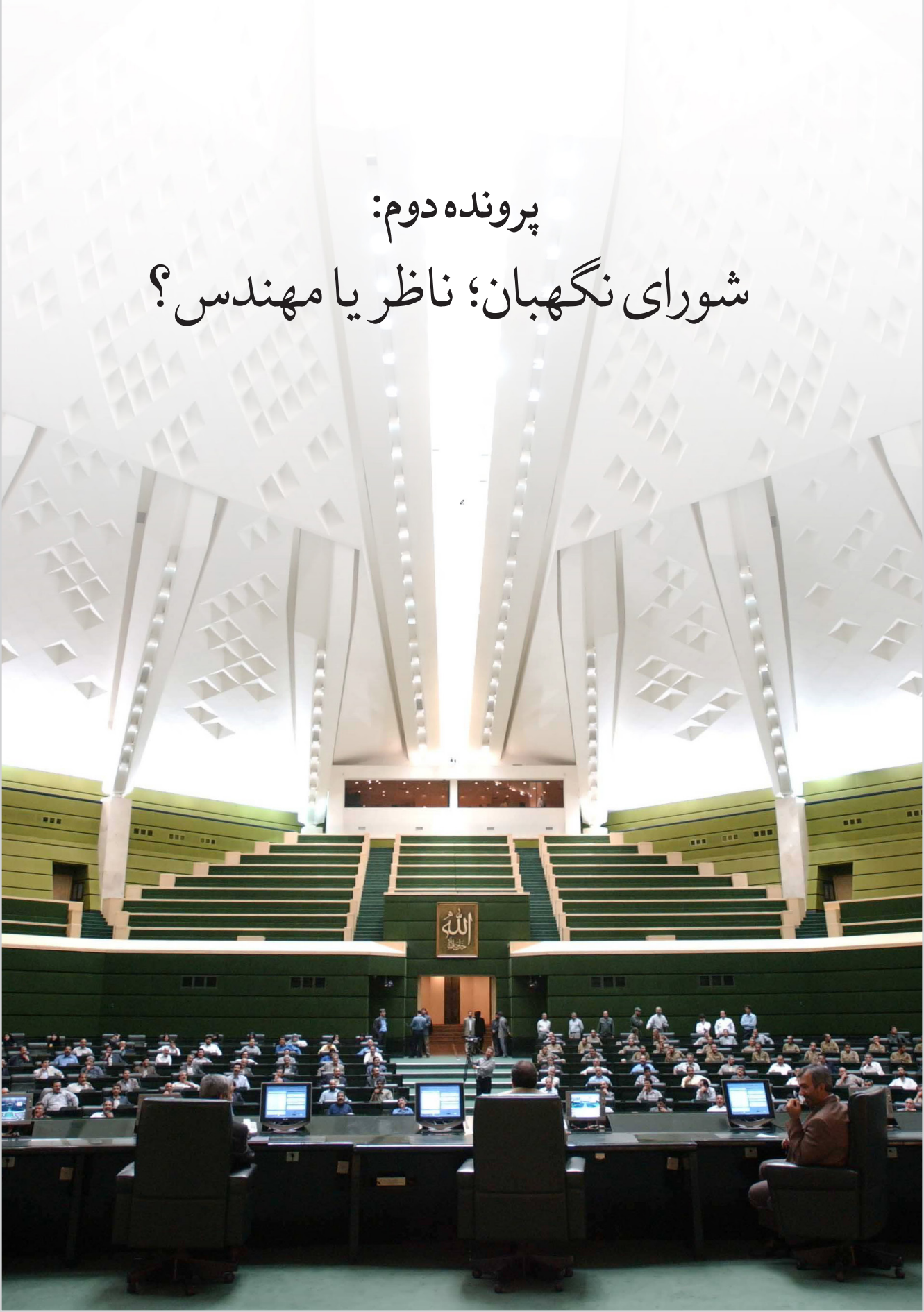
۵- the Ipsos polling organisation

۶- annual "veracity index"

• پی‌نوشت‌ها:

این مطلب در تاریخ ۲۱ دسامبر ۲۰۲۳ با عنوان « Britain is a country that looks to its parliament. And the truth is, parliament is failing us » در وبسایت گاردین منتشر شده است. مارتین کتل (Martin Kettle) روزنامه‌نگار و نویسنده برتانیایی، از سردبیران و ستون‌نویسان گاردین است. کمیته روابط، یک کمیته در مجلس عوام انگلیس است. این کمیته شامل رؤسای ۳۲ کمیته تخصصی مجلس عوام و رئیس کمیته مشترک حقوق بشر است.

پرونده دوم: شورای نگهبان؛ ناظر یا مهندس؟





۵ دقیقه



۴. نگاهی مختصر به تفاوت‌های بین نهاد ناظر انتخابات در ترکیه و جمهوری اسلامی ایران

حسن اعمایی | پژوهشگر گروه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف



فصلنامه
تخصصی
مطالعات پارلمانی

در نظام انتخاباتی ترکیه، نهاد معادل با شورای نگهبان ایران، شورای عالی انتخابات است (Yüksek Seçim Kurulu). شورای عالی انتخابات بر اساس قانون شماره ۵۵۴۵ درباره انتخابات نمایندگان که در تاریخ ۲۱ فوریه ۱۹۵۰ لازم‌الاجرا شد، تأسیس گردید. در ماده ۵۷ این قانون ذکر شده است که امور انتخاباتی توسط هیئت‌های انتخاباتی اجرا خواهد شد و در ماده ۵۸ مقرر شده است که: «شورای عالی انتخابات» در آنکارا فعالیت خواهد کرد. در هر حوزه انتخاباتی، «هیئت انتخاباتی استانی»، در هر شهرستان، «هیئت انتخاباتی شهرستانی»، و برای هر منطقه‌ای که شامل یک صندوق رأی است، «هیئت صندوق رأی» تشکیل خواهد شد. علاوه بر این، بر اساس ماده ۵۹ همین قانون، اصل برگزاری انتخابات تحت نظارت و کنترل قضات برای اولین بار در کشور پذیرفته شد. همچنین، علاوه بر فرایندهای شورای عالی انتخابات، تمام فعالیت‌های نهادهای انتخاباتی که شامل هیئت‌های انتخاباتی استانی، هیئت‌های انتخاباتی شهرستانی و هیئت‌های صندوق رأی می‌شود، تحت نظارت و کنترل قضات قرار گرفت.

وظایف اصلی این شورا شامل اجرای انتخابات و نظارت بر تمامی مراحل آن است؛ بنابراین از ماهیت همزمان قضایی و اجرایی برخوردار است.^۱ بر اساس ماده ۷۹ قانون اساسی - که در بخش قوه مقننه قانون اساسی ذکر شده است - با عنوان «مدیریت و نظارت کلی بر انتخابات»، شورای عالی انتخابات موظف است تمامی فرایندهای مرتبط با مدیریت منظم و سلامت انتخابات را از آغاز تا پایان اجرا کند.^۲ این شورا همچنین مسئول بررسی و تصمیم‌گیری نهایی در مورد تخلفات، شکایات و اعتراضات انتخاباتی در طول و پس از انتخابات است.

اعضای شورای عالی انتخابات از میان قضات دیوان عالی کشور^۳ و مجمع عمومی شورای دولتی^۴ (معادل دیوان عدالت اداری در ایران) انتخاب می‌شوند و این شورا به صورت مستقل از دولت و

۱- <https://www.ysk.gov.tr/en/supreme-election-council/۱۸۴۱>

۲- نظارت‌ها حول مسائلی از قبیل صورت حساب‌های مالی احزاب یا انحلال احزاب از سوی نهاد دادگاه قانون اساسی (Anayasa Mahkemesi) صورت می‌پذیرد، در نتیجه شورای عالی انتخابات صرفاً مسئول نظارت بر مسائل اجرایی و قضایی خود انتخابات می‌باشد.

۳- The Court of Cassation

۴- General Assembly of Council of State

مجلس فعالیت می‌کند؛ این هیئت متشکل از هفت عضو اصلی و چهار عضو علی‌البدل است؛ شش نفر از اعضا توسط دیوان عالی کشور و پنج نفر توسط مجمع عمومی شورای دولتی از میان اعضای خود و با رأی مخفی و اکثریت مطلق انتخاب می‌شوند. علاوه بر این، بر اساس بند اول ماده ۱۷ قانون اصول اساسی و ثبت نام رای دهندگان موسوم به قانون شماره ۲۹۸ همراه با اصلاحیه‌ای که در سال ۲۰۱۰ انجام شد، از میان احزاب سیاسی شرکت‌کننده در انتخابات، چهار حزبی که در آخرین انتخابات عمومی پارلمانی بیشترین رأی را کسب کرده‌اند، همچنین در راستای به رسمیت شناختن حکمرانی حزبی، احزابی که در مجلس ملی کبیر ترکیه دارای فراکسیون (گروه پارلمانی) هستند، می‌توانند یک نماینده اصلی و یک نماینده علی‌البدل در شورای عالی انتخابات داشته باشند، مشروط بر اینکه این نمایندگان به صورت کتبی از سوی رهبران احزاب مذکور معرفی شوند. این نمایندگان در تمامی جلسات و فعالیت‌های شورا شرکت می‌کنند اما حق رأی ندارند. در نهایت شورای عالی انتخابات به مثابه یک دادگاه عالی مستقل به هیچ نهاد قضایی یا اداری بالاتر پاسخگو نیست و اساساً مستقل از وزارت دادگستری درون کابینه می‌باشد.

در جدول پیش رو مختصات شورای عالی انتخابات در ترکیه نمایش داده شده است:

ترکیه	
۱- ساختار و جایگاه حقوقی نهاد بررسی صلاحیت	
نوع نهاد	قضایی - اجرایی
مرجع تاسیس	قانون انتخابات نمایندگان (شماره ۵۵۴۵) قانون اساسی (اصول ۵۷، ۵۸ و ۷۹)
استقلال نهادی	مستقل از دولت و مجلس (اعضا از میان قضات دیوان عالی و مجمع عمومی شورای دولتی انتخاب می‌شوند)
ترکیب اعضا	۶ نفر از سوی دیوان عالی و ۵ نفر از سوی مجمع عمومی شورای دولت انتخاب می‌شوند

۲- معیارهای بررسی صلاحیت کاندیدها	
محدودیت‌های قانونی	سن، اهلیت، تابعیت، محکومیت کیفری، تحصیلات، معرفی از سوی احزاب یا جمع آوری امضا، ممنوعیت حضور نظامیان و کارکنان دولت
محدودیت‌های سیاسی	احزاب مخالف تمامیت ارضی، مخالف انقلاب آتاتورک،
محدودیت‌های اقتصادی و مالی	شفافیت مالی احزاب، عدم محکومیت کیفری از جمله محکومیت‌های مالی
۳- فرایند بررسی و تصمیم‌گیری	
مکانیزم بررسی	بررسی الزامات قانونی (از جمله شرایط مصرح در قانون اساسی، قانون احزاب جمهوری ترکیه که عمده‌تاً از ماهیتی عینی برخوردار هستند)
امکان تجدیدنظر	فقدان تجدیدنظر: شورای عالی انتخابات به‌مثابه یک دادگاه عالی مستقل به هیچ نهاد قضایی یا اداری بالاتر پاسخگو نیست و حتی مستقل از وزارت دادگستری درون کابینه می‌باشد.
۴- تأثیرگذاری بر روند انتخابات	
میزان ردصلاحیت	از آنجایی که شورای عالی انتخابات در ترکیه بر الزامات قانونی متمرکز است، ردصلاحیت‌ها نیز بسیار اندک است: برای مثال نامزدی صلاح الدین دمیرتاش از حزب دموکراتیک خلق در انتخابات ۲۰۱۸ از درون زندان
تأثیر بر نوع نامزدها	حزبی بودن انتخابات در نظام سیاسی ترکیه مشارکت افراد مستقل غیر حزبی را محدود می‌کند.
نقش نهادهای دیگر	علاوه بر شورای عالی انتخاب دادگاه قانون اساسی ترکیه نیز می‌تواند از طریق تفسیر قانون اساسی بر روند انتخابات اثرگذار باشد علاوه براین نظارت‌ها حول مسائلی از قبیل صورت حساب‌های مالی احزاب یا انحلال احزاب از سوی نهاد دادگاه قانون اساسی صورت می‌پذیرد.

همانطور که مطرح شد شورای عالی انتخابات در ترکیه از ماهیتی اجرایی و قضایی همزمان برخوردار است، این نهاد با استناد به قوانین انتخاباتی مختلف در جمهوری ترکیه از قبیل قانون اساسی، قانون احزاب، قانون اصول اساسی و ثبت نام رأی دهندگان، قانون انتخابات مجلس و قانون انتخابات ریاست جمهوری نظارت انتخاباتی را اعمال می کند.

به نظر، یکی از تفاوت های اساسی علملکرد نظارتی شورای عالی انتخابات ترکیه با شورای نگهبان در ایران را باید در دو مفهوم الزامات قانونی^۵ و احراز صلاحیت^۶ جست جو کرد. به نظر می رسد نهاد نظارتی ترکیه حول تطبیق الزامات قانونی متمرکز است که عمدتاً عینی و مشخص هستند درحالی که نهاد شورای نگهبان در ایران علاوه بر الزامات قانونی، احراز صلاحیت اولیه را نیز اعمال می کند. علاوه بر این نظام انتخابات در جمهوری ترکیه به شدت حزب محور می باشد و قوانین انتخاباتی امتیازات مهمی را برای احزاب در رقابت انتخاباتی تعیین کرده اند تا جایی که همانطور که بیان شد در نهاد ناظر (شورای عالی انتخابات) نیز می توانند نماینده داشته باشند، اما در مقابل نظام انتخاباتی ایران علی رغم مجاز شمردن فعالیت احزاب (اصل ۲۶ قانون اساسی) در فرایندهای انتخاباتی از جمله نسبت آن با شورای نگهبان حکمرانی حزبی را به رسمیت نشناخته است. در نهایت جدول زیر برخی تفاوت ها بین شورای نگهبان در ایران و شورای عالی انتخابات در ترکیه را نشان می دهد:

مقایسه	شورای نگهبان ایران	شورای عالی انتخابات ترکیه
ماهیت نهاد	قضایی - فقهی - سیاسی	قضایی - اجرایی
وظایف	نظارت بر انتخابات، تطبیق قوانین با شرع و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی	مدیریت و نظارت قضایی بر انتخابات
نحوه انتخاب اعضا	فقیهان منصوب رهبری و حقوقدانان منتخب مجلس با پیشنهاد رییس قوه قضاییه	انتخاب از سوی دیوان عالی کشور و شورای دولتی

۵- Legal Requirement

۶- qualify



۵ دقیقه (۱)

۵. از مشروطیت تا ننگهبانی

سید مهدی جلاذتی | کارشناسی ارشد حقوق قانون گذاری



مطالعات پارلمانی
فصلنامه تخصصی

هر هنجار و نهاد اجتماعی پاسخی است که یک جامعه، در برهه زمانی خاصی به نیازهای خود می‌دهد؛ با مطالعات و بررسی‌های تاریخی، به ریشه‌یابی بسیاری از این بسترها می‌توان دست یافت؛ طبعاً نظامات حقوقی یک جامعه از این قاعده مستثنی نبوده و بایستی هدف هر قاعده حقوقی را در خاستگاه تاریخی آن جستجو کرد. با چنین پیش‌فرضی فهم بسیاری از اصول قانون اساسی ساده‌تر خواهد شد؛ برای مثال: تجربه به فراموشی سپرده شدن هیئت طراز در دوره مشروطه و پس از آن، به دلیل عدم توجه قانون اساسی مشروطه به نحوه تشکیل این هیئت، باعث تاسیس نهاد شورای نگهبان در قانون اساسی و بیان جزئیات تشکیل این نهاد در اصول متعدد قانون اساسی بوده‌است؛ تجربه تلخ حضور نظامیان کشورهای بیگانه و حق قضاوت کنسولی (کاپیتولاسیون) برای آن‌ها در دوره پهلوی، منجر به منع مطلق ایجاد پایگاه نظامی دیگر کشورها در ایران گردید؛ سواستفاده از منع آمدوشد و حکومت نظامی در دوره پهلوی نیز باعث حذف این اختیار از صلاحیت‌های حکومت شد. نمونه‌های مذکور از موارد توجه قانونگذار اساسی به حافظه تاریخی خود بوده‌است؛ لذا بایستی این رویکرد را در تحلیل‌های نهادی و سیاستی از رفتارهای حکومت مدنظر داشت.

شورای نگهبان در ایران با هدف ممانعت از تصویب قوانین مخالف شریعت و قانون اساسی بوجود آمد؛ اما در این بین وظایفی خارج از ماموریت اصلی خود نیز بر عهده این نهاد گذاشته‌شد که ماهیتی متفاوت از دادرسی اساسی داشت؛ در نوشتار پیش رو به تحلیل و بررسی و آسیب شناسی وظایف فرعی شورای نگهبان مدنظر قرار گرفته‌است.

حمایت از قانون اساسی و اصولاً هنجارهای برتر در نظام‌های مختلف سیاسی آزموده شده و تجربیات ارزنده‌ای در این زمینه وجود دارد؛ اما به نحو کلی این تجربیات را در دو دسته کلی می‌توان صورت بندی نمود: نخست حفاظت از قانون اساسی به عنوان حامی حقوق عامه توسط قضات دادگستری و دوم تشکیل یک هیئت تخصصی؛ برای هر دو رویکرد می‌توان توجیهاتی را مطرح کرد، از جمله: ایجاد یک کارگروه تخصصی برای ارائه نظرهای پخته؛ از سوی دیگر دخیل کردن طیف گسترده‌تری از جامعه برای حراست از قانون اساسی؛ تبعاً قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نگاه دوم را به انصاف و دقت نزدیک‌تر تشخیص داده‌است و نهاد شورای نگهبان را با دو کار ویژه تاسیس

کرده است: نخست نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با احکام شرع و قانون اساسی و دوم نظارت بر انتخابات های سه گانه ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان رهبری؛ البته وظیفه نخست مستمر و دائمی بوده و دومی تکلیفی استثنائی و موقتی. با این وصف می توان جوهره و ذات شورای نگهبان را دادرسی اساسی دانست که به وظایف نظارتی و اجرایی آمیخته شده است و از طرفی در دیگر کشور ها نیز مشاهده شده که نظارت بر انتخابات به دلیل اهمیت بسزا به یک نهاد دادرس اساسی سپرده شده است؛ اما آنچه مسئله بومی و پر چالش شورای نگهبان بوده موضوع نحوه تصمیم گیری های این شورا در بررسی صلاحیت افراد در انتخابات ریاست جمهوری است و همواره تنش بر سر رفتارهای شورا در این زمینه صدر اخبار انتخاباتی بوده است.

احراز صلاحیت در ریاست جمهوری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برخلاف نگاه غالب که انگشت اتهام سمت تفسیر شورای نگهبان از اصل نود و نهم قانون اساسی گرفته می شود، در اصول صد و هجدهم و صد و ده بیان شده است؛ هر چند نحوه بیان اصل صد و هجده همچون اصل نود و نه مطلق (بخوانید تفسیربردار) بوده اما بند نهم اصل صد و هجدهم به صورت شفاف و صریح شورای نگهبان را موظف به بررسی ویژگی های افراد از جهت دارا بودن شرایطی که در قانون اساسی آمده کرده است؛ هر چند اگر اصل صد و هجدهم و بند نهم اصل صد و ده وجود نمی داشت، باز هم بایستی فرایندی برای احراز صلاحیت پیش بینی می شد تا حکومت از عهده آن برآید؛ از طرفی اگر مقنن اساسی به این سازوکار نمی پرداخت و هیچ نهادی را برای این مسئولیت خطیر پیشنهاد نمی داد، بیش از پیش مورد اتهام می بود که چگونه موضوع با اهمیتی چون تشخیص وجود شرایط ریاست جمهوری را بدون سازوکار و نهاده و از تجربه هیئت طراز در صدر مشروطیت، عبرت نگرفته است؛ البته پرداخت این موضوع در قانون اساسی بیشتر برگرفته از موضوعات کلامی و سنت معصومین بوده است زیرا در کلام تشیع آنچه محور گفتگو و بحث قرار می گیرد برتری و زبندگی شخص پیشواست و تنها اوست که بواسطه این برتری اجازه یافته ریاست مردم را به عهده بگیرد؛ در فقه امامیه نیز در قرآن و سنت به شایستگی های انبیا و امامان اشاره مستقیم شده و طبق تفاسیر متعدد موجود نحوه بیان حاکی از علت گزینش این اشخاص به رهبری جامعه است، اما آن چیزی که

فضای غالبی ذهن تدوین کنندگان قانون اساسی را تشکیل می‌داده نحوه حکمرانی امیرالمومنین (ع) در نهج البلاغه بوده است.

علاوه بر این، عقل نیز که یکی از منابع فقه امامیه هست نیز بر وجود سازوکاری برای یافتن افراد واجد صلاحیت و شایستگی صحنه می‌گذارد و برای پیشگیری از بروز جرم آن را تجویز می‌کند اما آنکه چه ویژگی و به چه نحو امری عرفی بوده و با آزمون و خطا در گذر زمان و کسب تجارب ملل دیگر بدست می‌آید. کنار هم گذاشتن این مدارک و مستندات منجر به بازنگری دوباره در مورد نهادهایی در فقه امامیه شد که فرایند احراز صلاحیت را توجیه می‌کردند و حکومت را در تشخیص شرایط یاری می‌رساندند.

اما قانون اساسی چند ویژگی را مدنظر داشته تا با آن بتوان صلاحیت و شایستگی نامزد انتخابات ریاست جمهوری را دریافت، مطابق اصل صد و پانزدهم قانون اساسی: «رئیس جمهور باید از میان رجال مذهبی و سیاسی که واجد شرایط زیر باشند انتخاب گردد: ایرانی الاصل، تابع ایران، مدیر و مدبر، دارای حسن سابقه و امانت و تقوا، مومن و معتقد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و مذهب رسمی کشور». کیفیت‌هایی که در قالب این ویژگی‌ها بیان شده، اقتضا سمت ریاست جمهوری بر یک کشور مسلمان و شیعه بوده است، به تعبیر دیگر برای سپردن مسئولیت ریاست جمهوری با فرض اعتقاد به مذهب تشیع بایستی مواردی را در نظر داشت که عناوین فقهی امانت و تقوا و کفایت (تخصص سمت) این شرایط را تامین می‌کند، اما مابقی شرایط به فراخور جایگاه ریاست جمهوری تعبیه شده است.

ممکن است بیان شود طبق اصل پنجاه و ششم قانون اساسی حاکمیت به مردم سپرده شده و احراز صلاحیت قرار دادن این حق الهی تحت خواست گروهی خاص می‌باشد، همچنین اقتضانات حق تعیین سرنوشت سیاسی چنان است که استثنا بر پیشگری از جرم است، چه آنکه نمایندگان همان مردمی که قانون مجازات را تصویب می‌کنند همان مردم نیز در مواردی از ارتکاب جرم نامزد های ریاست جمهوری چشم پوشی کرده و به وی رای می‌دهند.

در پاسخ بایستی بیان کرد که آنچه در اصل پنجاه و ششم به مردم سپرده شده است و قانون اساسی نوشته خبرگان قانون اساسی نیز حاکمیت را به مردم اختصاص داده است در صورتی که احراز

صلاحیت جزو امور تشریعی بوده و در بند اول اصل دوم قانون اساسی مختص به خدا شناخته شده است، به بیان بهتر حاکمیت و تشریع از آن خدا بوده است که استثنائی بر آن وارد شده است و آن نیز تفویض این امر به مردم به عنوان حقی الهی است و قاعده‌ای که بر استثنائات حاکم است تفسیر مضیق آن است و در آنجا بایستی از سلب این حق و به خدمت در آمدن آن جلوگیری کرد؛ از طرفی در مقدمه قانون اساسی حاکمیت صالحان را مطمح نظر بوده تا زمینه‌های حرکت به سوی الله فراهم شود، همچنین در بند اول اصل سوم نیز مبارزه با مظاهر فساد و تباهی از وظایف دولت جمهوری اسلامی شمرده شده و بایستی تمام امکانات خود را در جهت نیل به اهداف مذکور به کار برد، حال چگونه ممکن است چنین بیانی در اصول کلی قانون اساسی هیچ شمرده شود و اشخاصی که مرتکب جرایم شده‌اند بدون هیچ آینده‌نگری‌ای به این سمت گمارده شوند، حال آنکه صلاحیت (اعم از کفایت، امانت و تقوا) در حکمرانی جمهوری اسلامی سلسله مراتبی است، به تعبیر دیگر، چگونه ممکن است در اصل پنجم تشکیل حکومت و ساختار آن به ضرورت و ناشی از غیبت امام عصر (عجل الله فرجه) صورت‌بندی شده و ناچار به ولی فقیه مراجعه شود، اما در سمت ریاست جمهوری به اشخاص بدون در نظر گرفتن شخصیت آنان سپرده شود؟

با وجود تمام این مباحث، عملکرد شورای نگهبان در این چند دهه پاسخگوی نیاز روز جامعه سیاسی نبوده و تناقضات در تصمیمات شورای نگهبان تاکنون پاسخ در خوری نیافته است و با چالش‌های جدی در راستای بهبود روبروست: بیان صلاحیت احراز صلاحیت نامزد های ریاست جمهوری در قانون اساسی، عدم وجود منابع و ادبیات در خصوص احراز صلاحیت، روشن نبودن مبانی فقهی و حقوقی احراز صلاحیت، عدم شفافیت فرایند تصمیم احراز صلاحیت (در غالب مصاحبه‌های صورت گرفته از صاحب‌نظران، ایشان تنها متکی به قانون اساسی و اصول تفسیری به بیان فرایند احراز صلاحیت می‌پرداختند)، وجود رویکرد قرائت رسمی و دسترسی دشوار به اعضای شورای نگهبان.

هر کدام از موارد بالا از جهتی به دشواری جهت پرداختن و روشن شدن موضوع لطمه وارد می‌کند در صورتی که همان‌طور که در صدر یادداشت بدان اشاره شد احراز صلاحیت ماهیتاً از امور اجرایی و

از جمله وظایف اختیارات رهبری بوده که به طور استثنائی و از روی ناچاری به شورای نگهبان سپرده شده است و بایستی شورای نگهبان این اختیار را با تضییق اعمال کند؛ اما آنچه به عنوان دلیل اصلی و مرکزی می توان از آن نام برد: حاکمیت قرائت رسمی است؛ اگرچه این امر بیشتر در در نسبت با دین و متون مقدس خود را نشان می دهد اما از آنجایی که اکثر شرایط ریاست جمهوری وجود کیفیت یا ملکه ای در شخص است و این موارد به عناوین دینی احاله شده است، مسئله حاکمیت قرائت رسمی رخ می نماید؛ چه در تحلیل آرای افراد و چه در موضع نسبت به وقایع؛ که برای برون رفت می توان در بررسی ها به مقدار یقینی و نه حداقل، اکتفا کرد. در نهایت شاید بتوان تنها راهکار زود بازده این مسئله را بدون بازنگری قانون اساسی توسعه ادبیات فقهی حول این موضوع دانست زیرا با وجود اصل چهارم قانون اساسی این امکان وجود دارد تا دایره موضوعات مطرح شده در اصل صد و پانزدهم قانون اساسی را تضییق یا توسعه بخشید.



۳ دقیقه ⌚

ضمیمه دوم | احراز صلاحیت مبانی احراز صلاحیت

سید مهدی جلا دتی | کارشناسی ارشد حقوق قانون گذاری



فصلنامه
تخصصی
مطالعات پارلمانی

بهار سال ۱۳۷۰ غلامرضا رضایی رئیس هیات مرکزی نظارت بر انتخابات ذیل نامه‌ای به شورای نگهبان در خواست تفسیر اصل ۹۹م قانون اساسی را از شورای نگهبان داشت. اصل ۹۹ قانون اساسی اجمالا شورای نگهبان را مسئول نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی می‌داند. اما پاسخ شورای نگهبان به این استفسار تاکنون منشا بسیاری از مجادلات سیاسی و مباحثات حقوقی است. شورای نگهبان در تفسیر از این اصل بیان می‌دارد که نظارت شورای مزبور استصوابی بوده، شامل تمامی مراحل انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت‌ها نیز می‌شود. این نظرگاه منجر به طرح این پرسش شد که مبنا و منشا این نظارت چیست؟ و اساسا کدام نهاد فکری عهده‌دار توجیه این نظارت آن هم از نوع استصوابی (بخوانید دخالت‌گونه) خواهد بود؟

کتاب مبانی فقهی-حقوقی احراز صلاحیت کارگزاران نوشته دکتر اسرافیل سبحانی، اولین تک‌نگاری در راستای پاسخ به این پرسش هاست و سعی داشته با دانسته‌های فقهی و حقوقی به سراغ حل این چالش برود. کتاب به طور کلی به دو بخش مبانی فقهی و مبانی حقوقی تقسیم می‌شود.

ابتدا لازم است به طرح موضوع ثبوت و اثبات پردازیم زیرا بدون تبیین دقیق این موضوع فهم احراز صلاحیت ناقص و بیان درباره آن الکن خواهد بود؛ توضیح آنکه ثبوت به معنای واقعیت یک چیز است اما اثبات به معنای به کرسی نشاندن همان ادعاست، در ادبیات فقهی اثبات به دو معنا بکار می‌رود: الف) احراز احکام وضعی ب) اقامه دلیل و بینه نزد قاضی که اولی به صورت عرفی احراز می‌شود و دومی به صورت قضایی؛ بنابراین آنچه که از سنخ شرایط است می‌بایست به شکل عرفی احراز شود حال با توجه به این توضیحات باید بیان داشت که آنچه مدنظر قانون می‌باشد مقام اثبات وجود شرایط است و آنچه که در باطن امر و واقعیت وجود دارد نه تنها مدنظر قانونگذار نبوده بلکه ممکن نیست؛ بنابراین مراد از احراز، سنجش عرفی ملاک‌های ایجابی و سلبی احراز صلاحیت است و مرجع احرازکننده صلاحیت (شورای نگهبان) بایستی با قرائن موجود به احراز صلاحیت پردازد و لازم نیست با شواهد و مدارک و... به اثبات علمی یا فقهی آن اقدام کند. اصولا ملاک‌ها فقهی و یا حقوقی هستند اما چگونگی احراز آنها عرفی است و ملاک‌ها به دو دسته ایجابی و سلبی

و کمی و کیفی تقسیم می‌شود که احراز صلاحیت‌ها اهمیت دارد؛ درباره چرایی این اهمیت باید بیان داشت چنانچه ما به دنبال احراز عدم صلاحیت باشیم در این صورت تردید در عدم صلاحیت نیز منجر به تأیید صلاحیت خواهد شد زیرا ما نسبت سوء رفتار شخص مطمئن نیستیم در نتیجه کسانی که صلاحیت آن‌ها از حیث دارا بودن شرایط مورد تردید باشد نیز تأیید صلاحیت شوند که این حق برخورداری مردم از کارگزاران شایسته و بیان مقدمه قانون اساسی مبنی بر حاکمیت صالحان را خدشه‌دار می‌کند. از جهتی دوگانه حق و تکلیف در حقوق باعث می‌شود چنانچه حقی را برای شهروندان به رسمیت شناخته شد حکومت می‌بایست تمهیداتی را فراهم کند تا بهره‌مندی از آن تخطی ناپذیر باشد.

نتایج حاصله از رویکرد فقهی :

در میان منابع چهارگانه فقه شیعه (قرآن، سنت معصومین، عقل و اجماع) تنها در اجماع نمی‌توان اثری از لزوم احراز صلاحیت یافت؛ زیرا موضوعی نوپدید بوده در نتیجه فتوایی درباره آن صادر نشده است. توضیح آنکه موضوع احراز صلاحیت کارگزاران امر نوپدیدی نیست اما به دلایل متعدد، حکومت‌ها خود را ملزم در بکارگیری از ویژگی‌ها و ملاک‌های شرعی نمی‌دانستند در نتیجه پرسش و پاسخی در این زمینه وجود ندارد تا بتوان از اجماع فقها بر آن فتوا سود جست. اما در دیگر منابع به وضوح به ضرورت و حتی چگونگی سنجش نیز تصریح شده است: قرآن به عنوان اولین منبع احکام در آیات متعدد وجود صفات نیک در میان پیامبران و حاکمان را علت برگزیده شدن آن‌ها می‌داند و بر ویژگی‌هایی نظیر امانت‌داری، تقوا، علم حکمرانی و توانایی متناسب با مسئولیت تصریح نموده است؛ در روایات و سنت نظری و عملی معصومین نیز می‌توان تأکید ایشان را درگزینش و برگزیدن افراد مشاهده کرد؛ عهدنامه مالک اشتر نمونه‌ای از تشریح فرایند انتخاب افراد به عنوان کارگزار نظام اسلامی دانست؛ از جهتی عقل سومین منبع احکام شرعی لزوم انتخاب افراد را در ساده‌ترین موضوعات اجتماعی تصدیق می‌کند چه رسد به امر مهمی مانند انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و...

در بکارگیری اصول عملیه نیز باید چنین بیان داشت: اصل استصحاب در فرایند احراز صلاحیت در مواردی جاری خواهد بود، مانند آنکه شخصی در گذشته عهده‌دار مسئولیتی بوده است حال پس از

مدتی وقفه مجدداً برای همان منصب معرفی می‌شود. در اینجا چنانچه موارد ناقض صلاحیت ثابت نشود، فرد شایسته همان منصب یا مناصب مانند آن است (بدیهی است مناصب حکومتی دارای اهمیت یکسان نبوده و هر جایگاهی نیازمند سطحی از صلاحیت است). اصل برائت به صورت غیر مستقیم به احراز صلاحیت منتهی می‌شود، به تعبیر دیگر این اصل زمانی جاری می‌شود که فرد متهم به ارتکاب جرمی باشد و مدارک کافی برای اثبات آن وجود نداشته باشد؛ در اینجا اصل برائت جاری می‌شود. اصل احتیاط نیز بدان جهت استفاده می‌شود که پذیرش بکارگیری اشخاص ناصالح پذیرش خطر محتملی را نیز به همراه دارد لذا اصل احتیاط مانع از این موضوع می‌شود.

در استفاده از قواعد فقهی دو قاعده اصل صحت و مصلحت مطرح است با این تعریف که در قاعده مصلحت حکومت اسلامی باید منفعت حکومت اسلامی و دفع ضرر از جامعه را مدنظر قرار دهد که رعایت این مفاسد و مصالح با احراز صلاحیت کاملاً منطبق است؛ قاعده اصاله الصحه در موضوع احراز صلاحیت جاری نیست زیرا این قاعده عهده‌دار بررسی افعال است و نه شرایط.

نتایج حاصله از رویکرد حقوقی:

نتایج رویکرد فقهی حول دو محور چرایی و چگونگی قرار دارد؛ در چرایی مولف بیان می‌دارد که مقدمه قانون اساسی هدف و غایت جمهوری اسلامی را حرکت به سوی الله می‌داند و چنین بیان می‌دارد که اصل ۵۶ قانون اساسی نیز بایستی ذیل حرکت به سوی الله تعریف شود؛ بنابراین این مهم بدون گزینش و انتخاب کارگزاران طراز حکومت اسلامی محقق نمی‌شود از جهتی مفهوم حاکمیت قانون ضروری می‌نماید اصل ۶۲ و ۱۱۵م قانون اساسی جامه عمل پوشیده شود. در باب چگونگی بیان می‌شود که فرایند احراز بایستی مستند و مستدل باشد به تعبیر دیگر، دلایل بدون مجامله و ابهام بیان شود تا اصول رفتار منصفانه و حق دفاع شهروندان رعایت گردد (بند ۱ اصل ۳ قانون اساسی). از جمله سؤالاتی که درباره احراز صلاحیت مطرح می‌شود تزامنی آن با حریم خصوصی است که در منع آن در احکام اولیه تردیدی نیست همانطور که در قانون اساسی مجازات آن در نظر گرفته شده است اما از جهت ضرورت و وجود عنوان ثانوی و رعایت مصالح مسلمین و جلوگیری از ورود ضرر و زیان به آنها میتوان آن را مجاز دانست.

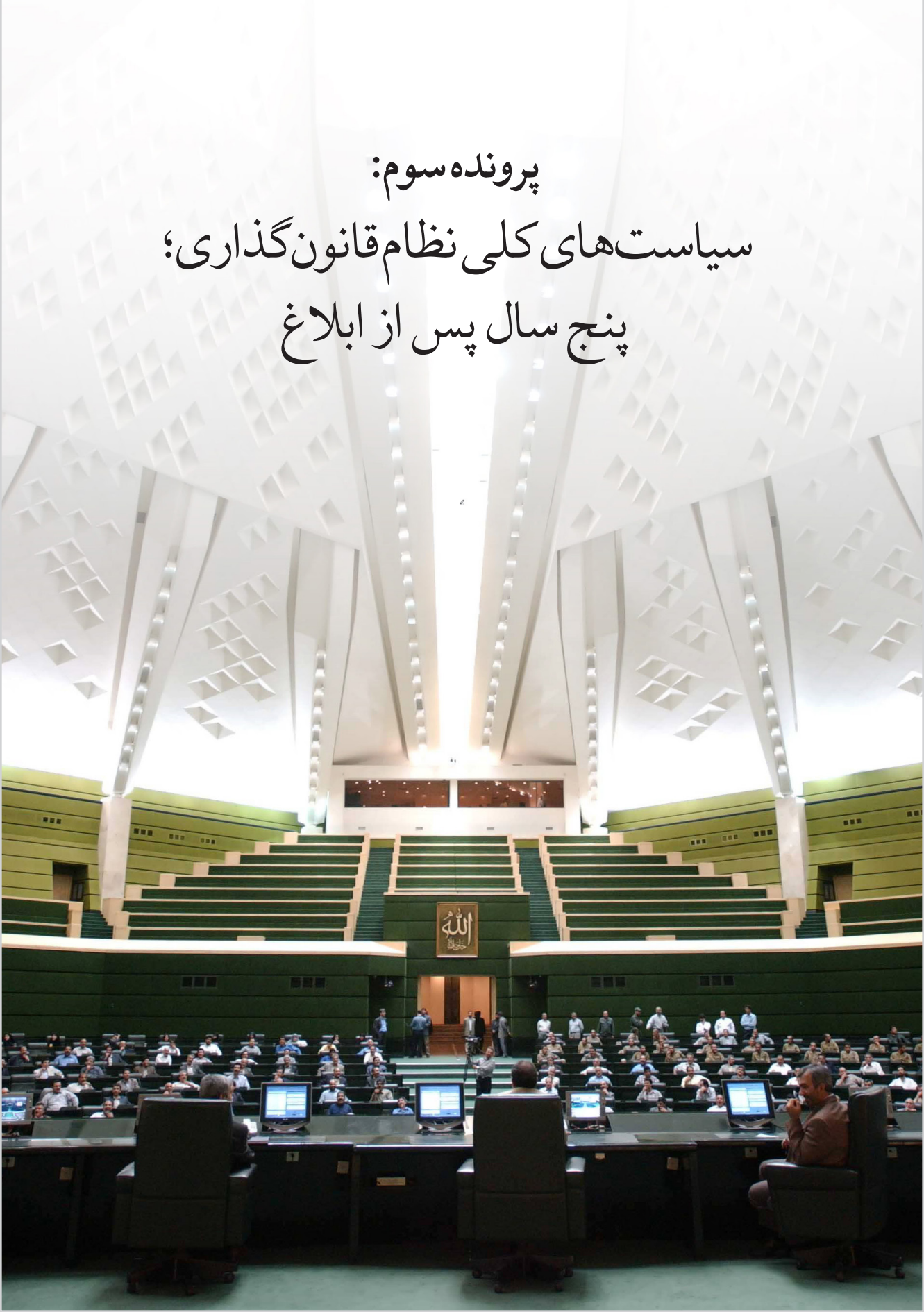
امتیازات "مبانی فقهی-حقوقی احراز صلاحیت کارگزاران":

مؤلف محترم تلاش وافر جهت تبیین مبانی فقهی احراز صلاحیت و پایه‌های آن در شریعت اسلامی داشته‌است وی با تبیین ضابطه احراز صلاحیت یعنی کشف احکام وضعی به صورت‌بندی دقیق مسئله پرداخته‌است که این مبتنی بر طرح دقیق دوگانه ثبوت و اثبات است. وی در قسمت فقهی خواننده را با عناوین موثر موضوع آشنا می‌کند و مبتنی بر آن حرکت می‌کند. در بخش ادله چهارگانه فقه با تفصیل و بدون عجله به سراغ آیات و روایات و سنت عملی و نظری معصومین می‌رود و عقل را نیز اقرار کننده به همین مفاهیم می‌یابد و پس از آن با اصول عملیه و قواعد فقهی به سراغ حل مسئله مشروعیت احراز صلاحیت می‌رود؛ در نتیجه باعث می‌شود که مؤلف چالش‌های فقهی احراز صلاحیت را با آرامش و متانت پشت سر بگذارد.

برخی نقدها:

کتاب درانتقال از بخش فقهی به قسمت حقوقی دچار یک دگردیسی شده و ضعف نشان می‌دهد؛ برای مثال استناد به مقدمه قانون اساسی می‌توان پرداخت و استناد به بخشی از اصل ۶۲م قانون اساسی که در نسخه‌های چاپ شورای نگهبان وجود دارد می‌توان پرداخت حال آنکه بیان ضرورت احراز از باب مقدمه واجب بسیار منطقی‌تر به نظر می‌رسد. از جهتی ضعف کتاب در بیان زوایای ناپیدای تراجم احراز صلاحیت با حریم خصوصی را نیز می‌توان از نواقص آن دانست.

پرونده سوم:
سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری؛
پنج سال پس از ابلاغ





۵ دقیقه



۶. خانه ملت؛ راه طی شده و مسیر تحول آفرینی

عاطفه مرادی اسلامی | مشاور گروه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف



فصلنامه
تخصصی
مطالعات پارلمانی

فراز و نشیب‌های خانه ملت، در صد سالی که طی شده است، خود به تنهایی کلاس درسی غنی از تجربیات و مملو از یادگیری است؛ از تقلاي «مدرس» برای استیضاح استکبار رضاخانی در مجلس شورای ملی پنجم گرفته، تا تکاپوی «مصدق» برای ممانعت از اعطای امتیاز نفت شمال به شوروی در مجلس چهاردهم و در نهایت رایزنی‌های اقلیت آگاه مجلس شانزدهم برای تصویب ملی شدن صنعت نفت.

از انتخابات‌های فرمایشی مجالس ششم تا سیزدهم و تبدیل نماینده به «وکیل صندوقی» تا چند دستگی نمایندگان طرفدار بریتانیا و شوروی و آلمان و نزاع‌های بین المللی در زمین مجلس شورای ملی ایران؛ از حربه‌ای بنام «سنا» برای تحقق سهل‌تر اوامر سلطنت در قالب قانون با حضور ژنرال‌های بازنشسته و درباریان مطیع، تا تبدیل مجلس به «مهر لاستیکی» سلطان.

به زعم سازمان «سیا» در گزارشی که از فضای دموکراسی در ایران در عصر پهلوی نقل می‌کند، از انقلاب اسلامی و یک تغییر ریل بنیادین در قانون‌گذاری تا کشمکش‌های فکری بر سر مرزهای اسلامیت و جمهوریت آنچنان که در ابتدای راه مشروطه‌خواهی هم میان «آخوند خراسانی» و «شیخ مجتهدی» و «بهبهانی» و «فضل الله نوری» و «عبدالحسین لاری» هم وجود داشت و جناحین را تا سر تکفیر رقیبان پیش برد و کار را به جایی رساند که عده‌ای برای حفظ اسلامیت عرض شکایت به شاه همایونی ببرند و از به توپ بسته شدن مجلس نوپای مشروطه حمایت کنند و عده‌ای برای حفظ جمهوریت پناه به سفارت بریتانیا برند و الحاق به دولت عثمانی را ارجح بدانند تا مبادا زیر بار استکبار داخلی رفته باشند.

از جای خالی فقه اجتماعی در نظارت شرعی بر قانون‌گذاری تا تاسیس «مجمع تشخیص» به موازات مجلس، از فرهنگ عشیره‌ای حاکم بر صحن و تصمیمات کوتاه‌مدت در بازه‌هایی از تاریخ سیاسی مجلس، از ماجرای ۹۹ نفر و مخالفان نخست‌وزیری تا حذف این پست با اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، از جدال‌های سیاسی دولت و مجلس بر سر اختیارات اصل ۱۱۳ قانون اساسی تا زمزمه طرح سوال از رئیس‌جمهور در دولت‌های دهم و دوازدهم، از تورم قانون‌گذاری تا تصمیمات سخت و درست در برهه‌هایی که نقطه عطف بوده‌اند؛ از غلبه نگاه‌های امنیتی و

محافظه‌کاری در برابر تغییرهای اصلاحی تا حمله تروریست‌های داعش به خانه ملت در سال ۱۳۹۶، از تجمع‌های گاه و بیگاه مقابل دفاتر حوزه‌های انتخابیه و تصور «عدالتخانه» ای از قوه مقننه تا چالش مرز میان مردم‌داری و پوپولیسم؛ همه این تجربه‌ها در کنار هم پیام‌های روشنگرانه‌ای برای اندیشه‌ورزان مطالعات پارلمان دارد.

به نظر می‌رسد، اگر قرار بر تحول در حکمرانی پارلمان است، باید با گذر از کلیات و بیانیه‌های صرفاً سیاسی، جسارت بازطراحی کارکردهای مجلس، فرایندهای پارلمانی و تعریف دوباره مقوله نمایندگی در نسبت با سایر ارکان حکمرانی را به شکلی بهینه یافت.

در این مسیر، نقش‌آفرینی نمایندگان که از شخصیتی ملی، تجربه‌های مدیریتی متنوع، توان اجماع بخشی و مدیریت تعارضات متنوع درونی و بیرونی نهاد تقنین برخوردارند بی‌بدیل خواهد بود. فراتر از شایستگی‌های فردی نمایندگان، فرایندهای داخلی مجلس نیازمند اصلاحاتی اساسی در حوزه ساماندهی و مدیریت حوزه‌های انتخابیه و چارچوب تعامل میان دولت و مجلس، نحوه رایزنی‌های سیاسی و سیاستی مجلس با اشخاص حقیقی و حقوقی بخش دولتی و خصوصی و چگونگی ایجاد تعادل میان نمایندگی مطالبات محلی و نمایندگی منافع ملی است که متأسفانه در دوره‌های مختلف علی‌رغم طرح ضرورت اصلاحات آیین‌نامه‌ای، به سرانجام مشخصی نرسیده است. در واقع، اصلاحات داخلی مجلس چه در بعد فرایندهای تقنین، چه در بعد نظارت بر رفتارهای نمایندگی و چه در بعد نظارت این نهاد بر نهادهای بیرونی محل تعارضات منافع جدی است که مانع بزرگی در مسیر هر حرکت اصلاحی تلقی می‌شود.

برای نمونه، در ساحت قانون‌گذاری، بی‌توجهی نمایندگان به چارچوب سیاست‌های کلی قانون‌گذاری در دوره‌های اخیر امری مشهود است که علی‌رغم تشکیل جلسات و کمیسیون‌هایی در صحن و معاونت قوانین مجلس در دو دوره اخیر پارلمان، همچنان جای خالی «قانون اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی قانون‌گذاری» پررنگ است.

در زمینه اصلاح سازوکارهای نظارت بر عملکرد نمایندگان باید گفت که در مجلس دوازهم، طرح اصلاح قانون نظارت بر رفتار نمایندگان تصویب و در بهمن ماه ۱۴۰۳ ابلاغ شد؛ در حالی که

همچنان این قانون فاقد تعریف جامع و مانع از مصادیق متداول تعارض منافع به خصوص در حوزه مدیریت حوزه انتخابیه و نحوه تعامل نمایندگان در دستگاه‌های اجرایی و سازوکار رایزنی‌های سیاسی است و بسیاری از کژکارکردهای نمایندگی در تعامل با خیریه‌ها، نهادهای مدنی، بخش خصوصی از حیث حقوقی ضمانت اجرای مشخصی ندارند.

در چنین بستری، انتظار کارآمدی از مجلس و پاسخگویی اجتماعی تا حدی خوش‌بینانه به نظر می‌رسد و باید امروز که مجلس دوازدهم به دومین سال خود رسیده‌است؛ این سوال را پرسید که خروجی و آورده سیاستی این دوره پارلمان تا چه حد ملموس و رضایت‌بخش است؟



۷ دقیقه

۷. تداوم انسداد نهادی؟ تأملی بر چرخه ناکامی تقنین در
غیبت ترجمان اجرایی برای سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری

حدیثه ربیعی | مدیر گروه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف



مطالعات پارلمانی
فصلنامه
تخصصی

هفتم خرداد هر سال، یادآور آغاز رسمی حیات نهاد قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران است؛ نهادی که با افتتاح مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۵۹، به عنوان مظهر اراده ملت و تجلی جمهوریت نظام، نقش بنیادینی در معماری حکمرانی کشور ایفا کرده است. مجلس، نه تنها سنگ‌بنای نظام حقوقی جمهوری اسلامی، بلکه یکی از ارکان اساسی در تحقق عدالت، نظم و توسعه سیاسی محسوب می‌شود. با این حال، چهار دهه پس از تشکیل نخستین دوره مجلس، پرسش‌هایی جدی درباره کارآمدی، انسجام و عقلانیت نظام قانون‌گذاری در ایران مطرح است؛ پرسش‌هایی که نه صرفاً ناظر بر عملکرد نمایندگان، بلکه مرتبط با ساختارها، فرایندها، قواعد و نسبت تقنین با تحولات پیچیده اجتماعی و اقتضائات حکمرانی نوین‌اند. در این میان، سیاست‌های کلی «نظام قانون‌گذاری» که در سال ۱۳۹۸ از سوی مقام معظم رهبری و در چارچوب بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی ابلاغ شد، تلاشی راهبردی برای بازآرایی این ساختار و پاسخ به بحران‌های انباشته در حوزه تقنین به شمار می‌رود. این سند برخلاف بسیاری از سیاست‌های کلی دیگر، نه بر یک حوزه موضوعی محدود، بلکه بر خود بنیان قانون‌گذاری و سازوکارهای آن متمرکز است و می‌کوشد با نگاهی کلان، زمینه‌ساز تحول در فرایندهای تقنینی و ارتقای کارآمدی آن شود.

اکنون، در آستانه سالگرد تاسیس مجلس اول، فرصت مغتنمی فراهم آمده تا با نگاهی نقادانه و آسیب‌شناسانه، وضعیت اجرای این سند بالادستی را بررسی کنیم. آیا مجلس، دولت، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و سایر نهادهای مرتبط، توانسته‌اند مفاد این سند را به اقداماتی ملموس، رویه‌هایی اصلاح‌شده و نظارتی مؤثر ترجمه کنند؟ جایگاه سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در مناسبات حقوقی و اجرایی چگونه تعریف شده و تا چه اندازه به نقشه راهی برای تحول قانون‌گذاری در ایران بدل شده‌اند؟

آنچه در ادامه این یادداشت می‌خوانید، تحلیلی از دلایل ناکامی ساختار قانون‌گذاری کشور در پیاده‌سازی سیاست‌های کلی ابلاغی و ضرورت شکل‌گیری «ترجمان اجرایی» برای سندی است که می‌تواند نقطه عطفی در تحول تقنین ایران باشد، به شرط آن‌که اراده‌ای برای ترجمه آن به اصلاحات نهادی بوجود آید.

همانطور که گفته شد، در مهرماه ۱۳۹۸، رهبر معظم انقلاب در اجرای بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی، سیاست‌های کلی «نظام قانون‌گذاری» را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ کردند؛ سندی کم‌نظیر در سطح راهبردی که برخلاف سایر سیاست‌های کلی، موضوع خود را نه یک حوزه خاص از جمله خانواده یا محیط زیست، بلکه بنیان روش‌شناسی قانون‌گذاری کشور قرار داده بود. این سند، به‌درستی از درون تجربه زیسته‌ی جمهوری اسلامی ایران زاده شده بود؛ جایی که تعدد قوانین، تورم احکام متعارض، نظارت غیرساختارمند و تقنین بی‌پشتوانه کارشناسی به بحران‌های انباشته در ساختار حقوقی و حکمرانی انجامیده بود.

اکنون اما، با گذشت بیش از پنج سال از زمان ابلاغ، این سند همچنان فاقد یک نظام اجرایی مشخص، فاقد متولی عملیاتی و بی‌نقشه راه باقی مانده است. نه مجلس و مرکز پژوهش‌های مجلس برای آن چارچوب اجرایی تعریف کرده، نه کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس آن را در اصلاح آیین‌نامه‌ها وارد کرده، نه دولت در لوایح خود به آن استناد کرده، نه نظم نهادی میان دولت و مجلس بر مبنای این سند اصلاح شده و نه حتی نهاد ناظر یعنی مجمع تشخیص مصلحت نظام، پایش منظمی از تحقق این سند در عرصه اجرایی منتشر کرده است.

اما مشکل اصلی، صرفاً به «غفلت» یا سهل‌انگاری نهادهای متولی قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری محدود نمی‌شود. آنچه امروز با آن مواجهیم، یک نوع سکوت نهادی ساختاریافته و سیستماتیک است؛ سکوتی که از جنس بی‌اطلاعی، بی‌ارادگی سیاسی، محافظه‌کاری بوروکراتیک و فقدان عزم برای ورود به اصلاحات نهادی دردناک اما ضروری است. بعلاوه این سکوت، در واقع بازتاب نوعی شکاف عمیق و ریشه‌دار میان سطح کلان سیاست‌گذاری (سطح صدور اسناد راهبردی) و سطح میانی و عملیاتی نظام حکمرانی (سطح نهادهای اجرایی، قانون‌گذار، نظارتی و فنی) است. به عبارتی دیگر این بی‌عملی در حوزه سیاست‌ها، نتیجه ناتوانی در ترجمه مفاهیم سطح کلان به اقدامات سطح میانی و خرد است؛ شکافی که محصول هم‌افزایی چند عامل ساختاری و نهادی است:

۱. غیبت سازوکارهای الزام‌آور برای ترجمه سیاست‌های کلی به برنامه اجرایی:

سیاست‌های کلی قانون‌گذاری، گرچه با اختیارات رهبری و پشتوانه اصل ۱۱۰ قانون اساسی ابلاغ شده‌اند، اما فاقد سازوکارهای تعهدآور جدی برای نهادهای دخیل در این امر بوده‌اند. نه دولت در فرآیند تدوین لوایح، نه مجلس در روند رسیدگی به طرح‌ها و نه شورای نگهبان در ارزیابی مصوبات، الزامی برای انطباق ساخت یافته با این سیاست‌ها احساس نکرده‌اند.

۲. محافظه‌کاری و بی‌عملی ساختاری نهادهای قانون‌گذاری:

مراکز چون مجلس شورای اسلامی و ساختارهای درونی آن از جمله مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت قوانین و در لایه بعدی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام و دولت اگرچه به لحاظ حقوقی و ساختاری در مدار اجرای این سند قرار دارند، اما به دلایل متعددی چون نبود اهداف مشخص در سند و فقدان شاخص‌های مقتضی در راستای ارزیابی و پیاده‌سازی سیاست‌ها در عمل اقبال چندانی در اجرایی‌سازی مطلوب سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری نداشته‌اند. علاوه بر این، تضاد منافع مجلس با اهداف پیش‌بینی‌شده در سیاست‌های کلی، به یکی از موانع عمده در مسیر اجرای این سیاست‌ها تبدیل شده است. بسیاری از اصلاحات ساختاری و تغییرات پیشنهادی که در سیاست‌های کلی مطرح شده‌اند، ممکن است با منافع کوتاه‌مدت و ساختاری برخی از نمایندگان و گروه‌های خاص در مجلس در تضاد باشند. این تضاد منافع باعث می‌شود که مجلس نه تنها در برابر تغییرات مقاومتی جدی از خود نشان دهد، بلکه از ورود به فرآیندهای اصلاحی و اجرایی به شیوه‌ای مؤثر جلوگیری کند. افزون بر این ملاحظات سیاسی، احتیاط در سطوح بوروکراتیک و نبود فشار نهادی نیز ورود به حوزه اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری را با چالش مواجه ساخته است.

۳. عدم شکل‌گیری اجماع در سطح نخبگان حکمرانی:

برخلاف برخی از سیاست‌های کلی نظیر اصل ۴۴ یا اقتصاد مقاومتی که با سرعت بیشتری توانستند به یک «موضوع راهبردی» در گفتمان نخبگانی، محافل دانشگاهی و شبکه‌های اندیشه‌ورز تبدیل شوند و به دنبال آن، موجی از مفهوم‌سازی، تولید ادبیات تخصصی و مطالبه‌گری نهادینه را به همراه آورند، سند سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری تاکنون از چنین جایگاهی برخوردار نشده است.

این سند نه تنها نتوانسته حساسیت نخبگانی و انگیزش برای اقدام جمعی را در سطح بازیگران تخصصی فعال کند، بلکه به نوعی از جریان اصلی گفتمان‌سازی در سیاست‌پژوهی کشور نیز جا مانده است. بخشی از این مسئله، ریشه در تمرکز انحصاری تولید ادبیات مرجع و تفسیری این سند در نهادهای وابسته به مجلس دارد؛ نهادهایی که علیرغم مسئولیت مستقیم در اجرای سند، به دلیل محدودیت‌های ظرفیتی و چارچوب‌های بسته نهادی، نتوانسته‌اند آن را به یک دغدغه فراگیر در میان کنشگران حوزه حکمرانی و قانون‌گذاری تبدیل کنند. در نتیجه، فقدان مشارکت فعال و متکثر نهادهای دانشگاهی، اندیشکده‌ها و جوامع تخصصی، مانع از شکل‌گیری فشار اجتماعی و گفتمان‌ساز پیرامون اجرای این سیاست‌ها شده است؛ فشاری که در تجربه موفق‌تر اسناد پیش‌گفته، نقش کاتالیزور اجرایی را ایفا کرده بود.

۴. فقدان مدل نهادی برای پیوند زدن سطح کلان به سطح اجرایی:

سند سیاست‌های کلی قانون‌گذاری فاقد مدلی روشن برای پیوند سیاست‌ها با آیین‌نامه‌های داخلی مجلس، رویه‌های قانون‌گذاری، دستورالعمل‌های دولت در تدوین لوایح، یا عملکرد شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام است. این خلأ مدل نهادی، موجب شده تا نهادهای میانی، با وجود آگاهی از سند، در عمل ناتوان از ترجمه آن به کنش‌های روزمره و خرد تقنینی باشند.

۵. ابهام در متولی‌گری و تقسیم کار نهادی:

اجرای این سند، نیازمند تقسیم کار دقیق میان نهادهای مختلف است. اما مشخص نیست که چه نهادی مسئول پیشبرد کدام بند از این سیاست‌هاست. برای مثال، چه نهادی مسئول طراحی نظام ارزشیابی قوانین بر مبنای سیاست‌های کلی در بندهای ۱۷ گانه این سند است؟ چه نهادی باید سازوکار انطباق طرح‌ها با سیاست‌های کلی را تعریف کند؟ و چه نهادی مسئول پایش سالانه اجرای این سیاست‌هاست؟ افزون بر مشخص نبودن ترتیبات نهادی، زمان‌بندی و برنامه زمانی مشخصی نیز برای این سند ایجاد نشده است. ابهاماتی که خود به یک مانع بنیادین برای اقدام در این حوزه تبدیل شده است.

بنابراین آنچه در برابر ما قرار دارد نه صرفاً غفلت یا بی‌توجهی، بلکه نوعی «انفعال بعضاً هدفمند و فعالانه» از سوی نهادهای ذی‌ربط است؛ انفعالی که بخشی از آن از سر ناآگاهی و بخشی دیگر ناشی از انتخاب آگاهانه برای دور ماندن از اصلاحات نهادی دشوار اما اجتناب‌ناپذیر است. در چنین وضعیتی، نهادهای تقنینی و اجرایی کشور، ترجیح داده‌اند با اتخاذ موضعی محافظه‌کارانه و پرهیز از هزینه‌های ساختاری، در برابر اقتضائات این سند سکوت اختیار کنند. این سکوت نه صرفاً یک خلأ در اجرا، بلکه بازتاب نوعی ناهماهنگی مزمن در معماری حکمرانی است؛ جایی که سطح راهبردی و کلان سیاست‌گذاری از سطح عملیاتی و نهادی، شکاف برداشته است و فاقد ابزارهای پیونددهنده مؤثر میان ایده‌های راهبردی و سازوکارهای اجرایی است. خطر بزرگ‌تر آن است که استمرار این وضعیت، نه تنها موجب تضعیف اعتبار و مرجعیت سیاست‌های کلی به‌عنوان اسناد بالادستی نظام حکمرانی می‌شود، بلکه نوعی «بدآموزی نهادی» را نیز نهادینه می‌کند: این تصور که حتی اصولی‌ترین و راهبردی‌ترین اسناد نیز بدون اراده سیاسی و منافع نهادینه، امکان تحقق نخواهند یافت. به بیان دیگر، فقدان اجرای این سیاست‌ها، می‌تواند سیگنال خطرناکی به ساخت قدرت و جامعه تخصصی مخابره کند؛ مبنی بر اینکه در غیاب فشار نهادی و اجتماعی، «هیچ سیاستی، هر قدر هم دقیق و اصولی، تا زمانی که وارد رادار منافع سیاسی و بوروکراتیک نشود، به اجرا در نخواهد آمد.»

ضرورت شکل‌گیری «ائتلاف عملیاتی» میان نخبگان، دولت و مجلس

تجربه کشورهای دارای ساختار تقنین توسعه‌یافته نشان می‌دهد که اجرای موفق سیاست‌های سطح کلان تقنینی، تنها زمانی امکان‌پذیر می‌شود که ائتلافی از نهادهای تصمیم‌ساز، نخبگان تحلیل‌گر و بدنه کارشناسی دستگاه‌ها بر سر اجرایی‌سازی آن‌ها شکل گیرد. در ایران نیز، اکنون زمان آن فرا رسیده که مجلس شورای اسلامی، دولت جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، دیوان عدالت اداری و مراکز پژوهشی به‌ویژه مرکز پژوهش‌های مجلس و معاونت حقوقی ریاست جمهوری، به همراه دانشگاه‌ها و اندیشکده‌ها، در قالب یک «کارگروه اقدام ملی برای اصلاح نظام قانون‌گذاری» با محوریت اجرای این سند گرد هم آیند.

چنین کارگروهی باید با هدف ترجمه سیاست‌ها به «الزامات آیین‌نامه‌ای»، «برنامه عمل میان‌مدت» و «الگوهای نظارت سیستمی» فعالیت کند. برخی از اقدامات ضروری آن عبارت‌اند از:

- هدف‌گذاری‌های مشخص بر مبنای متن سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری
- ایجاد شاخص‌های سنجش میزان انطباق طرح‌ها و لوایح با سیاست‌های کلی
- تدوین نظام رتبه‌بندی لوایح و طرح‌ها از حیث انطباق با چشم‌اندازهای کلان و سیاست‌های کلی
- اتصال فرآیند تدوین لوایح دولت به پایگاه سیاست‌های کلی با ایجاد الزام به پیوست سیاستی

همچنین پیشنهاد می‌شود مجمع تشخیص مصلحت نظام با همکاری نظام اندیشکده‌ای (پایه تخصصی خارج از نهاد رسمی قانون‌گذاری)، هر ساله «گزارش پیشرفت اجرای سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری» را منتشر و به اطلاع عموم و قوای سه‌گانه برساند. این گزارش می‌تواند جایگزین مناسبی برای ارزیابی‌های شفاهی و بدون ساختار کنونی باشد.

در آستانه هفتم خرداد، سالروز تأسیس نخستین مجلس شورای اسلامی، شاید بهترین بزرگداشت برای این نهاد، بازاندیشی در مسئولیت تاریخی آن باشد. مجلسی که با رأی ملت برآمد و با عنوان «خانه ملت» در حافظه جمعی ایرانیان جای گرفت، نمی‌تواند نسبت به بحران‌های انباشته در نظام تقنین بی‌تفاوت بماند. سکوت در برابر سندی چون «سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری» - که خود تبلور اراده‌ای کلان برای ترمیم بنیان‌های قانون‌نویسی در کشور است - به معنای چشم‌پوشی از میراثی است که مجلس از مشروطه تا امروز با خود حمل کرده است.

اگر مجلس امروز نتواند پلی میان سیاست‌های کلی و واقعیت‌های تقنینی بسازد، اگر نتواند حلقه واسطی میان چشم‌اندازهای کلان و اقدامات روزمره قانون‌گذاری باشد، بیم آن می‌رود که نهاد تقنین، از جایگاه پیش‌برنده اصلاحات دقیق، به حاشیه‌نشینی در هندسه حکمرانی رانده شود. در این راستا هفتم خرداد، تنها یادبود آغاز به کار یک نهاد تقنینی نیست؛ بلکه یادآور رسالتی استراتژیک در نظام مردم‌سالاری است که مجلس شورای اسلامی باید همواره خود را متعهد به آن بداند. مجلس، نه صرفاً بنایی در بهارستان، بلکه مرجع عالی تقنین و نهاد تجلی اراده عمومی در ساختار حکمرانی

جمهوری اسلامی است. امروز بیش از هر زمان، ضرورت دارد این نهاد، با بازتعریف نقش تاریخی خود و تجدید عهد با مسئولیت بنیادین خویش در سیاست‌گذاری عمومی، به مثابه پیشران اصلاح در نظام قانون‌گذاری، نقش آفرینی کند. استمرار اعتبار مجلس، در گرو بازسازی پیوند آن با اسناد راهبردی نظام و تبدیل سیاست‌های کلی به الزامات عملیاتی است؛ و این مأموریت، جز با تصمیم امروز و اقدام مؤثر نهادهای مسئول و دخیل در نظام قانونگذاری محقق نخواهد شد.



۵ دقیقه



۸. سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری: پنج سال پس از ابلاغ، چرا مسیر اجرا همچنان مبهم است؟

کوثر درزی نژاد | پژوهشگر گروه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف



فصلنامه
تخصصی
مطالعات پارلمانی

۸. سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری: پنج سال پس از ابلاغ، چرا مسیر اجرا همچنان مبهم است؟

پنج سال از زمانی می‌گذرد که عالی‌ترین مقام سیاسی ایران، آیت‌الله خامنه‌ای، با ابلاغ "سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری"، زنگ تحولی بنیادین در شریان حیاتی وضع قوانین را به صدا درآوردند. این سند ۱۷ بندی که همچون نقشه راهی دقیق برای رفع آشفتگی‌ها و ناکارآمدی‌های نظام تقنین طراحی شده بود، در پنجمین سالگرد ابلاغ راهبردی‌اش، این پرسش را به ذهن متبادر می‌کند که آیا قطار اصلاحات قانون‌گذاری به سرمنزل مقصود نزدیک شده یا همچنان در پیچ‌وخم‌های اجرا و ناهماهنگی‌های نهادی گرفتار است؟ نگاهی به مسیر طی شده، چالش‌های پیش رو و نقش بازیگران کلیدی، تصویری روشن‌تر از وضعیت کنونی ارائه می‌دهد.

سیاست / قانون؛ دو روی یک سکه

قانون و قانون‌گذاری همواره از مفاهیم کلیدی در عرصه سیاسی و اجتماعی ایران بوده‌اند و فرآیند وضع قوانین، به عنوان یکی از بزنگاه‌های تعیین‌کننده در هدایت جامعه و ترسیم مسیر آینده، نقش بسزایی دارد. با این حال، نظام قانون‌گذاری کشور در دهه‌های گذشته با نقاط ضعف و قوت مختلفی همراه بوده که ضرورت تقویت جنبه‌های مثبت و رفع کاستی‌ها را نمایان می‌کند. آسیب‌هایی چون تورم قوانین متعارض، عدم جامعیت و نگاه بلندمدت در برخی مصوبات، کیفیت نامطلوب پاره‌ای از قوانین به دلیل ابهام یا اجمال، ضعف در پالایش و تنقیح مستمر نظام حقوقی و گاه عدم توجه کافی به ارزیابی‌های کارشناسی پیش از تصویب، همگی نشان‌دهنده لزوم بازنگری و اصلاح در این حوزه هستند.

در پاسخ به همین نیاز، در ششم مهرماه ۱۳۹۸، آیت‌الله خامنه‌ای، رهبر معظم انقلاب، با استناد به اختیارات مندرج در بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، "سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری" را در قالب ۱۷ بند، تدوین و به قوای سه‌گانه ابلاغ کردند. تأکید ایشان بر لزوم زمان‌بندی اقدامات و گزارش‌دهی مستمر پیشرفت توسط هر سه قوه، اهمیت راهبردی این سند و عزم برای ایجاد تحول در فرآیند تقنین را نشان می‌داد. به این ترتیب می‌توان گفت «سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری» سندی منحصر به فرد بوده که از جنبه‌های مختلفی قابل بررسی و استناد است. این سیاست‌ها، که حاصل یک آسیب‌شناسی دقیق از وضعیت قانون‌گذاری کشور تلقی می‌شوند، در حکم یک خط‌مشی کلان عمل کرده که هدایت مسیر قانون‌گذاری‌های آتی را بر عهده دارند. این ۱۷ بند، محورهای متنوعی

همچون تأکید بر رعایت دقیق شرع و قانون اساسی، توجه به اسناد بالادستی، ضرورت جامع‌نگری، ثبات، شفافیت و انسجام در قوانین، تعیین حدود اختیارات مراجع وضع قانون، ارتقای کارآمدی مجلس، لزوم توجه به نظرات کارشناسی، تنقیح مداوم قوانین، ارزیابی تأثیرات پس از تصویب، پرهیز از تورم قوانین زائد و تقویت ابعاد نظارتی نهادهایی چون شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام را دربرمی‌گیرند.

بن‌بست اجرا؛ لزوم ورود فضاهاى اندیشکده‌ای

پس از تأکیدات رهبر معظم انقلاب بر لزوم هماهنگی تنگاتنگ میان قوای سه‌گانه در تدقیق این سیاست‌ها، اجرایی شدن موفقیت‌آمیز این نقشه راه، نیازمند همکاری و هماهنگی تنگاتنگ میان بازیگران اصلی در قوای سه‌گانه است؛ مجلس شورای اسلامی به عنوان نهاد اصلی تقنین، دولت در مقام پیشنهاددهنده لوایح و مجری اصلی قوانین، قوه قضائیه در زمینه لوایح قضایی و اجرای عدالت، شورای نگهبان برای تطبیق مصوبات با شرع و قانون اساسی و مجمع تشخیص مصلحت نظام، به‌ویژه از طریق هیئت عالی نظارت که وظیفه پایش تطابق قوانین با سیاست‌های کلی را بر عهده دارد، همگی در اجرایی شدن این سیاست‌ها می‌توانند نقش پررنگی ایفا کنند. اما امروز، با گذشت نیم دهه، واقعیت‌های اجرایی تصویری متفاوت را پیش روی ما قرار می‌دهد. شواهد حاکی از آن است که مسیر تحقق اهداف این سند بالادستی با "بن‌بست اجرا" مواجه شده و چالش‌هایی عمیق و چندوجهی، حرکت در این مسیر را کند یا حتی متوقف کرده است. این وضعیت صرفاً یک تأخیر ساده نیست؛ بلکه نشان‌دهنده وجود موانعی ساختاری و ریشه‌ای است که نیازمند کالبدشکافی دقیق و علمی است.

در چنین وضعیتی، به نظر می‌رسد شناسایی «موانع اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری» یک فراخوان جدی برای تمامی مراکز تحقیقاتی، اندیشکده‌ها و نخبگان دغدغه‌مند حوزه حکمرانی و قانون‌گذاری است. بر این اساس، ورود نهادهای نخبگانی و کارشناسانه جهت شناسایی موانع و پتانسیل‌های موجود در سیاست‌های برای بهبود نظام تقنینی کشور به امری ضروری بدل می‌گردد. مرکز مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف طی پروژه‌ای جامع و چندمرحله‌ای که با هدف تحلیل ابعاد و موانع اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری

۸. سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری: پنج سال پس از ابلاغ، چرا مسیر اجرا همچنان مبهم است؟

پیگیری می‌شود، به‌طور ویژه به‌شناسایی این موانع، تحلیل نقش نهادهای مؤثر و طراحی راهکارهای سیاستی پرداخته‌است. این پروژه، که با تمرکز بر تعامل میان قوای سه‌گانه و نهادهای نظارتی پیش می‌رود، تاکنون موفق شده در قالب گزارشاتی تحلیلی، نقاط گسست در مسیر اجرای سیاست‌ها را استخراج کرده و بر لزوم تدوین یک نقشه راه هماهنگ میان نهادها تأکید کند. نتایج این بررسی‌ها نه تنها ضعف در هماهنگی میان دستگاه‌ها را برجسته کرده، بلکه نشان می‌دهد که عدم وجود یک چارچوب یکپارچه برای پیاده‌سازی سیاست‌ها، پراکندگی و بعضاً تضاد در اقدامات را در پی دارد. گروه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف در ادامه این پروژه، در حال تدوین مجموعه‌ای از پیشنهادات سیاستی مشخص برای نهادهای مسئول است تا با بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود، زمینه تحقق اهداف این سند راهبردی فراهم شود.

ماراتن مجلس شورای اسلامی / مجمع تشخیص مصلحت نظام

در نگاهی کلی به نهادهای مسئول در حوزه سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، نقش مجلس شورای اسلامی به عنوان قوه مقننه بسیار کلیدی است؛ به گونه‌ای که انتظار می‌رود نهاد مجلس با رویکردی فعال، طرح‌ها و لوایحی را مشخصاً مبتنی بر جهت‌گیری‌های تعیین‌شده در سیاست‌های کلی تدوین و تصویب کند. اما شواهد، از جمله تحلیل‌های مرکز مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف، حاکی از آن است که رویکرد غالب، انفعالی بوده؛ یعنی طرح‌ها و لوایح بیشتر از منظر "عدم مغایرت" با این سیاست‌ها بررسی می‌شوند، نه اینکه از اساس "بر مبنای" آن‌ها شکل گرفته باشند. این در حالی است که روح سیاست‌های کلی ایجاب می‌کند که مجلس به صورت پیش‌دستانه، خلاءهای قانونی را شناسایی و بر اساس این نقشه راه، اقدام به قانون‌گذاری کند.

در نقطه مقابل این رویکرد، هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام، حضوری فعال و پررنگ در عرصه نظارت بر تطابق مصوبات با سیاست‌های کلی داشته‌است. این هیئت بارها مغایرت مصوبات مجلس (حتی پس از تأیید اولیه شورای نگهبان) با بندهای سیاست‌های کلی را تشخیص داده و موارد را جهت اصلاح به شورای نگهبان یا مجلس بازگردانده است. اگرچه این نظارت دقیق، ضامن اجرای سیاست‌هاست، اما گاه به طولانی شدن فرآیند تصویب قوانین و بروز اختلاف نظر میان نهادهای تصمیم‌گیر منجر می‌شود. افزون بر این، یکی دیگر از چالش‌ها که خود سیاست‌های

کلی نیز در بندهای ۵ تا ۸ به دنبال سامان‌دهی آن بوده‌اند، ابهام در تعیین دقیق حدود اختیارات مراجع مختلف در وضع قوانین و مقررات است. تکرر جلسات و دستورالعمل‌های مستقل توسط هر نهاد برای اجرای سیاست‌های کلی، خود می‌تواند نشانه‌ای از تداوم این ابهام و تداخل وظایف باشد. به نظر می‌رسد تجمیع این تلاش‌های پراکنده ذیل یک برنامه واحد با همکاری نزدیک‌تر قوا، می‌تواند به نتایج کارآمدتری منجر شود.

راهبرد سیاست‌های کلی و نمونه‌های جهانی

برای درک بهتر جایگاه چنین اسناد راهبردی‌ای، می‌توان نگاهی تطبیقی به ساختارهایی دیگر داشت. به عنوان مثال، «برنامه کاری کمیسیون اروپا» (Commission work programme) که توسط اتحادیه اروپا (EU) تنظیم می‌شود یکی از این موارد است. اتحادیه اروپا به عنوان یک اتحادیه سیاسی و اقتصادی شامل ۲۷ کشور مشترک‌المنافع بوده که در حوزه‌های گوناگون به ویژه اقتصاد و سیاست هم‌پوشانی دارند. چنین امری، ضرورت شکل‌گیری یک برنامه مشترک میان کشورهای عضو به منظور افزایش کارآمدی و کسب سود را ایجاب کرده است. بدین منظور اتحادیه اروپا در ابتدای هر سال، «برنامه کاری سالانه کمیسیون اروپا» را تدوین کرده که می‌توان آن را به عنوان سندی نزدیک به سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری تلقی کرد؛ در عین حال، این سند برخلاف سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، به صورت غیرمستقیم در تدوین قوانین و تغییر آن‌ها نقش داشته و نقشه راهی الزام‌آور برای قانون‌گذاری در این کشورها محسوب نمی‌شود؛ چراکه این سیاست‌ها به منظور اجرا و الزام عملیاتی باید توسط پارلمان اروپا و شورای اتحادیه اروپا تصویب شوند. این در حالی است که سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، از زمان ابلاغ الزام‌آور بوده؛ به گونه‌ای که تلاش‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام در انطباق طرح‌ها و لوایح با بندهای این سند بیانگر آن است.

با این حال، در یک نگاه کلان به نظر می‌رسد برنامه کاری سالانه کمیسیون نیز به مثابه سیاستی بالادستی عمل کرده که نهادهای ذی‌ربط در گستره کشورهای اروپایی را ملزم به برخی اقدامات و منع از برخی دیگر می‌کند. برای مثال در برنامه کاری سال ۲۰۲۵ کمیسیون اروپا، ساده‌سازی قوانین و کاهش بار اداری یکی از مهم‌ترین اهدافی است که به منظور تقویت انعطاف‌پذیری و رقابت‌پذیری اقتصادی اتحادیه اروپا قید شده است. علاوه بر این، پیشنهاد بسته‌هایی برای اصلاح

قوانین در حوزه‌های گزارش مالی پایدار نیز از دیگر برنامه‌های این سند راهبردی محسوب می‌شود. به بیانی، در دیدگاه کلان و بین‌المللی نیز اصلاح قوانین به منظور تسهیل حکمرانی امری ضروری بوده و بازاندیشی در اصول مطروحه را به امری ضروری بدل می‌کند. آنچه که در اینجا مدنظر است به وجهه سیاست‌گذارانه «برنامه سالانه اتحادیه اروپا» برمی‌گردد. این نقشه راه در جهت پیشرفت سیاست‌ها و قوانین در اتحادیه اروپا عمل کرده و همچون سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، پویایی سیستم حکمرانی را در پی دارد. با این حال، ابلاغ «برنامه کاری سالانه کمیسیون اروپا» به صورت سالانه ضروری بوده و در عین تأکید بر قوانین موجود پیشنهادهای به منظور بهبود قوانین و برنامه‌های آینده ارائه می‌شود.

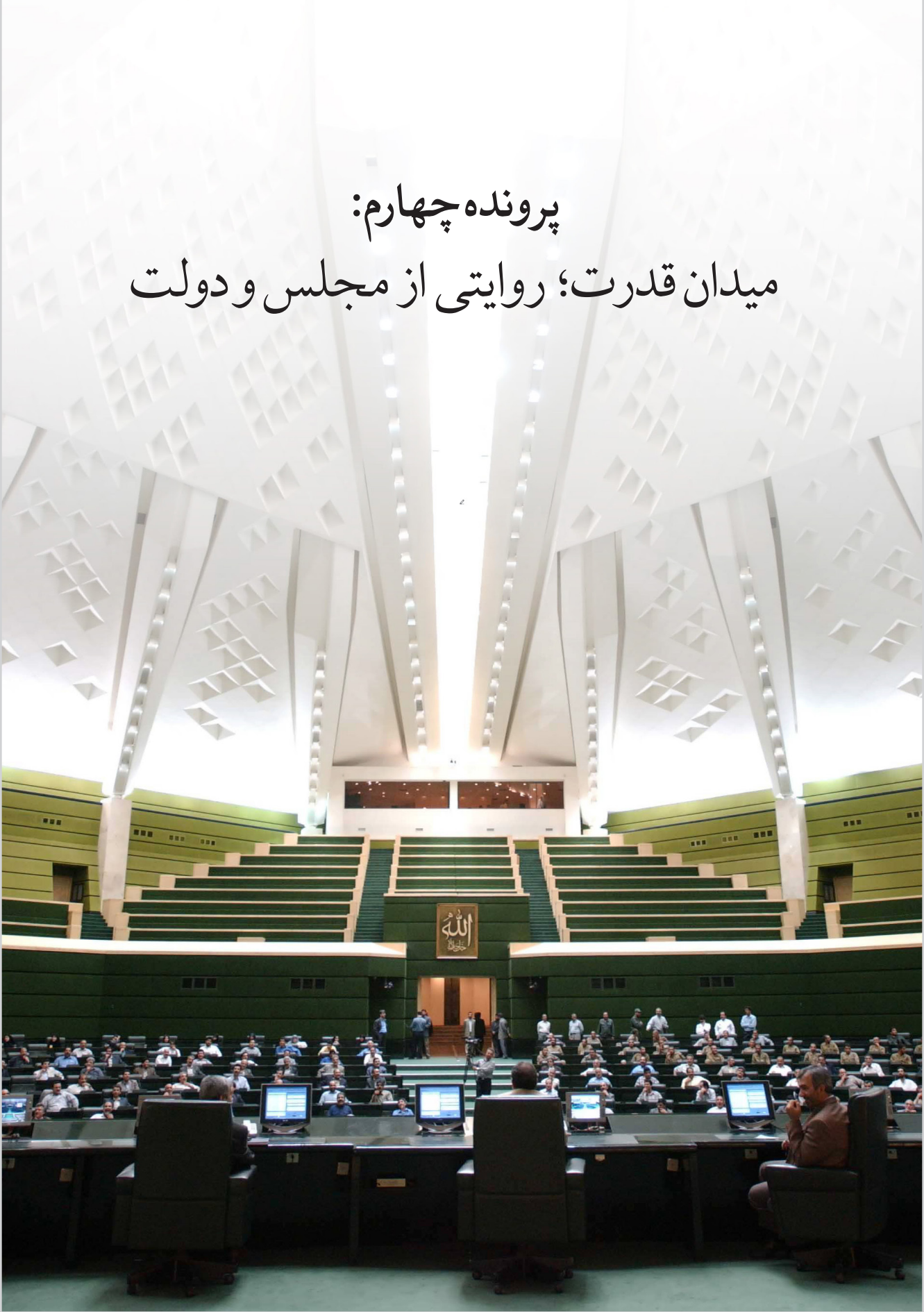
چشم‌انداز آینده

با نگاه به آینده و با توجه به اینکه سیاست‌های کلی در دوران مجلس یازدهم ابلاغ شد و اکنون مجلس دوازدهم کار خود را آغاز کرده، پیگیری مستمر اجرای این سیاست‌ها اهمیت ویژه‌ای دارد. گزارش‌ها مبنی بر تلاش مرکز پژوهش‌های مجلس برای فعال‌سازی مجدد این دستورکار در مجلس جدید، بیانگر دوره‌های مداوم تورم در پیگیری و سپس وقفه است. به این معنا، در این بازه پنج ساله بارها شاهد برگزاری جلسات متعدد با محوریت سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در سه قوه بوده‌ایم که عموماً نتایج عملیاتی‌ای به همراه نداشته است.

تدوین یک برنامه اقدام عملیاتی و مشترک میان قوا با زمان‌بندی و تقسیم کار مشخص، انجام پژوهش‌های کاربردی برای شناسایی دقیق موانع اجرا و ارائه راهکار، و افزایش شفافیت از طریق انتشار گزارش‌های دوره‌ای پیشرفت، همگی می‌توانند به تحقق کامل اهداف این سند بالادستی کمک کنند. در نهایت، سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، یک فرصت و ابزار مهم برای ارتقای کیفیت حکمرانی از طریق بهبود نظام تقنین در ایران است. این سند پتانسیل ایجاد انسجام، کارایی و شفافیت بیشتر در فرآیند وضع قوانین را دارد. اما چالش‌های موجود در هماهنگی میان دستگاهی، رویکردهای اجرایی و سازوکارهای نظارتی نشان می‌دهد که تحقق کامل این پتانسیل، نیازمند عزم جدی‌تر، همکاری نزدیک‌تر میان همه ارکان نظام و تبدیل این خط‌مشی‌های کلی به اقدامات

ملموس و قوانین کارآمد در عمل است. پنج سال پس از ابلاغ، این سیاست‌ها همچنان در میانه راه قرار دارند و اثربخشی نهایی آن‌ها در گرو رفع موانع پیش رو و تعهد پایدار به اجرای آن‌ها خواهد بود.

پرونده چهارم: میدان قدرت؛ روایتی از مجلس و دولت





۷ دقیقه



۹. روایت یک استیضاح:

دوگانه‌ی نظارت - منفعت و مسئله‌ی مهم تعامل دولت و مجلس

حدیثه ربیعی | مدیر گروه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف



فصلنامه
تخصصی
مطالعات پارلمانی

مرز مبهم میان نظارت و مطالبه‌گری سیاسی

در ظهر دوازدهم اسفند ۱۴۰۳، صحن علنی مجلس شورای اسلامی شاهد یکی از مهم‌ترین رویدادهای تقنینی خود بود: استیضاح وزیر اقتصاد و دارایی، عبدالناصر همتی. جلسه‌ای که با دفاعیات کوتاه هفت دقیقه‌ای وزیر و نطق‌های موافقان و مخالفان همراه بود، در نهایت با ۱۸۴ رأی موافق به برکناری وزیر انجامید. در ظاهر، ماجرارویدادی معمول در مسیر نظارت پارلمانی بر دولت بود. اما چندی بعد، و در فضایی دور از صحن رسمی، این استیضاح به نقطه آغاز بحرانی عمیق‌تر بدل شد.

حدود صد روز پس از عزل، وزیر پیشین در گفت‌وگویی رسانه‌ای مدعی شد که پیش از استیضاح، شمار زیادی از نمایندگان مجلس خواستار انتصاب در پست‌های مدیریتی شرکت‌های تابعه وزارت اقتصاد بوده‌اند و چون او تن به این مطالبات نداد، طرح استیضاح تا آخرین مرحله پیش رفته است. این اظهارات، که در افکار عمومی به «مطالبه‌صندلی» تعبیر شد، به سرعت با واکنش تند نمایندگان، از جمله رئیس مجلس، مواجه شد. سخنانی که از یک سو تشویش اذهان عمومی و توهین به نهاد قانون‌گذاری خوانده شد و از سوی دیگر، بهانه‌ای برای تهدید به پیگرد قضایی علیه وزیر سابق گردید.

در سطح رسانه‌ای، این نزاع شکلی حیثیتی و شخصی یافت. اما آنچه در بطن این جدال آشکار شد، پرده‌برداری از گسستی نهادی بود؛ گسستی که فراتر از روایت‌های فردی، بر خلأهای بنیادین در کارکرد نظارت پارلمانی، شفافیت تعاملات بین قوا، و اخلاق سیاسی در جمهوری اسلامی دلالت دارد. پرسش محوری این است: آیا ابزارهایی چون استیضاح، که در قانون اساسی با هدف حفظ تعادل قوا و تضمین پاسخ‌گویی پیش‌بینی شده‌اند، در واقعیت جاری سیاست ایران نیز به همان مقصود عمل می‌کنند؟ یا آن‌گونه که تجربه‌های اخیر نشان می‌دهد، به تدریج به ابزارهایی برای چانه‌زنی، لابی‌گری و بدمبستان سیاسی فروکاسته شده‌اند؟

ماجرای استیضاح همتی، صرف‌نظر از صحت یا کذب ادعاها، هشدارهای روشن نسبت به شکل‌گیری الگوی جدیدی از تعاملات پنهان میان دولت و مجلس است؛ الگویی که با شفافیت

حقوقی، پاسخ‌گویی نهادی و منافع عمومی فاصله دارد و در غیاب چارچوب‌های روشن، به فرسایش سرمایه اجتماعی و تضعیف اعتبار نظام قانون‌گذاری می‌انجامد. در حالی که از منظر قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، انتظار بر آن است که روابط دولت و مجلس در بستر سازوکارهای شفاف و مستند شکل گیرد، آنچه در عمل رخ می‌دهد، اغلب از جنس مناسباتی غیررسمی، پنهان و فاقد مسئولیت‌پذیری حقوقی است.

این یادداشت در پی قضاوت میان ادعاها و انکارها نیست، بلکه تلاشی است برای تحلیل ساختاری یک وضعیت. به این ترتیب نگارنده می‌کوشد با تمرکز بر پرونده اخیر استیضاح وزیر اقتصاد، جایگاه واقعی استیضاح در نظام حکمرانی ایران را بازشناسی کند، نسبت آن را با سیاست‌های کلی قانون‌گذاری بررسی کند و در نهایت، پیشنهاداتی برای برای بازطراحی سازوکارهای نظارت پارلمانی ارائه دهد؛ نظارتی که اگر قرار است مشروعیت‌ساز و کارآمد باشد، باید هم‌زمان شفاف، نهادی، اخلاق‌محور و در تراز اعتماد عمومی باشد.

از استیضاح تا امتیاز: نظارت در سایه عدم شفافیت نهادی

در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران، استیضاح یکی از جدی‌ترین ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی بر عملکرد قوه مجریه به‌شمار می‌رود. مطابق اصل ۸۹ قانون اساسی، نمایندگان می‌توانند از وزیر درباره شیوه اداره وزارتخانه و تصمیمات کلان اجرایی او توضیح خواسته و در صورت عدم اقبال، رأی به عزل دهند. این ابزار در طراحی نظری، تضمینی برای تعادل قوا و مهار قدرت اجرایی است؛ اما در تجربه عملی، با شکاف‌های معنادار و چالش‌های نهادی مواجه است. سه کاستی بنیادین کارآمدی این ابزار را تهدید می‌کنند:

نخست، فقدان معیارهای شفاف و قابل اتکا برای ارزیابی عملکرد وزرا، که فرایند استیضاح را از یک سازوکار حرفه‌ای به ابزاری سلیقه‌ای و مبهم تقلیل داده است؛

دوم، سیطره فضای سیاسی و جناحی بر روندهای نظارتی، که سبب می‌شود تصمیم‌گیری‌ها کمتر مبتنی بر منافع عمومی و بیشتر متأثر از چانه‌زنی‌های گروهی یا منطقه‌ای باشد؛

و سوم، نبود مکانیزم‌های رسمی برای ثبت، افشا و نظارت بر تعاملات پیش‌استیضاح میان نمایندگان و دولت که امکان سنجش نیت‌ها، بررسی انگیزه‌ها و پاسخگویی حقوقی را به حداقل می‌رساند. ماجرای استیضاح عبدالناصر همتی، وزیر پیشین اقتصاد، یک مصداق برجسته از این کاستی‌هاست. در گفت‌وگویی رسانه‌ای، همتی مدعی شد که حدود ۱۶۰۰ تا ۱۸۰۰ پست مدیریتی در اختیار وزارتخانه اقتصاد و شخص وزیر این وزارتخانه قرار داشته و شماری از نمایندگان خواستار سهم‌خواهی از این مناصب در قبال صرف نظر از استیضاح شده‌اند؛ ادعایی که همزمان با واکنش تند برخی از اعضای مجلس روبه‌رو شد.

از سوی دیگر، برخی نمایندگان آشکارا اذعان داشتند که در آستانه رأی‌گیری، معاونان وزیر با آن‌ها تماس گرفته و وعده‌هایی را به نام کمک به حوزه‌های انتخابیه مطرح کرده‌اند؛ ماجراهایی که اگرچه اثبات حقوقی‌شان دشوار است، اما به‌روشنی از روابط غیررسمی، غیرشفاف و گاه غیرقابل پیگیری در بطن تعاملات اجرایی-تقنینی حکایت دارد.

در چنین فضایی، روایت‌های متناقض و روایت‌سازی‌های یک‌جانبه از سوی دولت یا مجلس، نه تنها امکان داوری مستقل را سلب می‌کند، بلکه سبب می‌شود افکار عمومی نیز به جای تحلیل مبتنی بر شواهد، با تصویرهای مبهم و دوقطبی از واقعیت مواجه شوند. همین فقدان شفافیت و سازوکارهای پاسخگویی رسمی است که موجب می‌شود حتی چند ماه پس از استیضاح، سخنان یک وزیر سابق، موجی از التهابات رسانه‌ای و تنش‌های سیاسی را در پی داشته باشد، بی‌آنکه بتوان آن را به‌صورت نهادی بررسی یا داوری کرد.

همتی در ادعای بعدی خود عنوان کرد که در روزهای منتهی به استیضاح، اغلب نمایندگان مجلس خواهان انتصاب در هیئت‌مدیره شرکت‌های زیرمجموعه بوده‌اند؛ اما به دلیل عدم تمکین او به این مطالبات، استیضاح با قاطعیت پیگیری شده است. این اظهارات، با موجی از واکنش‌ها، تهدیدها به شکایت، و درخواست ارائه مستندات از سوی مجلس مواجه شد. با این حال، آنچه کمتر مورد توجه قرار گرفت، چرایی سکوت وزیر در زمان دفاع از خود در صحن علنی و تغییر لحن او پس از برکناری بود. تناقض آشکار در ادعای «همه نمایندگان» و سپس کاهش آن به «برخی نمایندگان»، به همراه

نبود مستندات رسمی، اعتبار روایت همتی را زیر سؤال برد. اما نباید از نظر دور داشت که بسیاری از تعاملات پرمسئله، در فضای غیررسمی و غیرقابل پیگیری انجام می گیرند و همین امر، پیچیدگی راستی آزمایی چنین افشاگری هایی را دوچندان می کند.

واکنش مجلس نیز نه در قالب بررسی نهادی مستقل، بلکه عمدتاً در قالب دفاع حیثیتی و تهدید به پیگرد حقوقی شکل گرفت؛ رویکردی که بیش از آنکه در خدمت شفاف سازی باشد، نشانه ای از انسداد گفت و گو و انکار بحران تلقی می شود. در چنین شرایطی، نه تنها پرسش های جدی در افکار عمومی بی پاسخ می ماند، بلکه تصویر نهاد قانون گذار به عنوان نهادی شفاف، مسئول و قابل اعتماد نیز آسیب می بیند.

در بطن این ماجرا، مسئله ای ریشه ای تر رخ نمایی می کند: تبدیل الگوی تعامل دولت و مجلس از یک رابطه ساختاریافته و مبتنی بر قواعد نظارتی، به مناسباتی شخصی شده، معامله محور و غیررسمی. بسیاری از نمایندگان، به ویژه در پیگیری مطالبات منطقه ای، به جای بهره گیری اصولی از ابزار نظارت، از آن به عنوان اهرم چانه زنی برای امتیازگیری در حوزه هایی نظیر بودجه، پروژه های عمرانی یا انتصاب مدیران محلی استفاده می کنند. دولت نیز، برای عبور از موانع پارلمانی یا جلوگیری از فشارهای سیاسی، ناگزیر به پذیرش بخشی از این مطالبات می شود. در چنین فرآیندی، نظارت کارکرد واقعی خود را از دست می دهد و به تدریج به ابزار لابی گری سیاسی و معامله در پشت صحنه تبدیل می شود. وضعیتی که نشانه ای از «شخصی شدن ساختارها» در نظام قانون گذاری کشور است؛ جایی که تعاملات مهم نهادی، به جای آن که مبتنی بر سیاست گذاری کارآمد و معیارهای پیشرفت ملی باشد، بر مبنای ملاحظات فردی، فشارهای منطقه ای و بده بستان های پنهان تعریف می شود. در چنین وضعیتی، ابزارهای قانونی چون استیضاح، نه برای اصلاح سیاست ها بلکه برای جابه جایی منافع فعال می شوند. به این ترتیب، تجربه اخیر، نه تنها آئینه ای از بحران اخلاق قانون گذاری و فقدان شفافیت نهادی در کشور است، بلکه هشدار جدی برای بازنگری در سازوکارهای نظارت پارلمان بر دولت به شمار می رود؛ هشدار که اگر نادیده گرفته شود، نه تنها اثربخشی نهادهای قانونی را کاهش می دهد، بلکه مشروعیت آن ها را نیز در معرض تردید عمومی قرار می دهد.

استیضاح اعتماد: خوانشی سیاسی و اجتماعی از یک شکست نهادی

یکی از پرهزینه‌ترین پیامدهای بحران‌های نظارتی نظیر ماجرای استیضاح وزیر اقتصاد پیشین، فرسایش سرمایه اجتماعی نهاد قانون‌گذاری و کدر شدن روابط و تعاملات میان دو رکن اساسی نظام حکمرانی کشور یعنی دولت و مجلس است. کاهش مستمر اعتماد عمومی به مجلس، که در نظرسنجی‌های سال‌های اخیر بارها تأیید شده، بیش از آنکه ناشی از متن قوانین باشد، ریشه در رفتارهای قابل مشاهده و تجربه زیسته افکار عمومی دارد. هنگامی که نظارت به ابزار چانه‌زنی تبدیل شود، اخلاق قانون‌گذاری رنگ می‌بازد و مشروعیت نظارتی خدشه‌دار می‌گردد. افشاگری‌های رسانه‌ای، هرچند در فضای حقوقی فاقد اعتبار سندی‌اند، در عرصه عمومی، بازتابی از واقعیت‌های پنهان تلقی می‌شوند. برای مردم، سکوت وزیر در روز استیضاح و سخنان افشاگرانه او ماه‌ها بعد، نشانه‌ای از «عدم صداقت ساختاری» است؛ بی‌آنکه فرقی کند کدام روایت درست است. این شکاف میان قانون و کنش، شالوده اعتماد عمومی را سست می‌کند.

در این میان، نحوه واکنش مجلس نیز تأثیرگذار است: تأکید بر شکایت، تهدید به پیگرد و پرهیز از پاسخ نهادی، بیش از آنکه حس اقتدار را بازسازی کند، تصویر یک نهاد درگیر با منافع خویش را تثبیت می‌کند. در حالی که انتظار می‌رفت مجلس این فرصت را به بازنگری در فرآیندهای نظارتی، شفافیت تعاملات و شجاعت نهادی بدل کند، فضای گفتمانی غالب به دفاع حیثیتی و انکارگریانه محدود شد. این ناکامی، نشانه‌ای نگران‌کننده از افول اخلاق سیاست‌ورزی و میل به اصلاح ایرادات در سطح نظام حکمرانی کشور است.

بازمهندسی نظارت، بازسازی اعتماد: نقشه راه اصلاحات در تعامل مجلس و دولت

برای عبور از دور باطل ناکارآمدی نظارت، بی‌اعتمادی عمومی و فرسایش سرمایه نهادی، نیازمند بازطراحی بنیادین روابط نظارتی در ساختار قانون‌گذاری هستیم. اصلاح این وضعیت، نه با پاسخ‌های موردی، بلکه با نگاهی نظام‌مند و مبتنی بر حکمرانی شفاف و اخلاق‌محور ممکن است. در این راستا، مجموعه‌ای از پیشنهادها و اصلاحی در چهار محور کلیدی قابل طرح است:

۱. بازنگری در فرآیند استیضاح و ارتقاء معیارهای نظارتی: فرآیند استیضاح باید از یک ابزار منفعل و گاه نمایشی، به یک سازوکار مبتنی بر شاخص‌های عملکردی، تحلیل‌های کارشناسی و مستندات معتبر تبدیل شود. بهره‌گیری نظام‌مند از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس، نظرات مراجع ارزیابی عملکرد و داده‌های مستقل، به اعتبار و اثربخشی این ابزار کمک می‌کند.

۲. نهادهای شفافیت در مناسبات دولت و مجلس: در مسیر شفاف‌سازی تعاملات تقنینی، طراحی یک سامانه ملی برای ثبت، افشا و پایش عمومی درخواست‌های نمایندگان از دولت ضروری است. از انتصاب مدیران و تخصیص منابع گرفته تا پیگیری پروژه‌های منطقه‌ای، تمامی این ارتباطات باید قابل ردیابی، قابل راستی‌آزمایی و مشمول مسئولیت‌پذیری حقوقی باشند.

۳. تقویت جایگاه و استقلال هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان: برای تضمین نظارت مؤثر بر عملکرد نمایندگان، لازم است ترکیب و کارکرد هیئت نظارت از حالت درون‌ساختاری صرف خارج شده و به نهادی ترکیبی با حضور حقوق‌دانان مستقل، صاحب‌نظران پارلمانی و ناظران عمومی ارتقاء یابد. انتشار منظم گزارش‌های این هیئت، به شفاف‌سازی و اعتمادسازی کمک خواهد کرد.

۴. تربیت سیاسی و اخلاقی در ساختار سیاست‌گذاری: اخلاق قانون‌گذاری نباید به موعظه محدود بماند. باید در ساختار جذب و آموزش نمایندگان، مدیران و تصمیم‌سازان سیاسی، واحدهای آموزش تعارض منافع، مسئولیت‌پذیری، صداقت اجرایی و پایبندی به منافع ملی گنجانده شود. در غیاب این پایه فرهنگی، اصلاحات حقوقی نیز بی‌اثر خواهد ماند.

فراتر از بحران‌های مقطعی: ضرورت بازتعریف رابطه نظارتی دولت و مجلس

ماجرای استیضاح وزیر اقتصاد، اگرچه در ظاهر یک رخداد سیاسی مقطعی بود، اما در واقع نشانه‌ای از گسست عمیق‌تری در سازوکارهای تعامل قواست. جایی که نظارت به ابزار فشار، و مطالبه‌گری به پوششی برای امتیازگیری بدل می‌شود، باید زنگ خطر مشروعیت قانونی نهادهای حکمرانی را جدی گرفت.

اصلاح این وضعیت، در گرو بازآرایی هوشمندانه روابط دولت و مجلس، نهادسازی برای شفافیت و بازتعریف نظارت در تراز حکمرانی مدرن است. افزون بر این اقدامات، اگر خواهان یک تحول پایدار در سازوکارهای تقنینی هستیم، نمی‌توان از ضرورت انطباق اصلاحات با سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و ایجاد نقشه‌راهی برای اجرایی‌سازی این سیاست‌ها غافل شد. این سیاست‌ها چارچوبی منسجم و بالادستی برای هدایت مسیر تحول در قانون‌گذاری ایران ارائه می‌دهند و باید به‌عنوان نقشه راه تحول در عملکرد قوه مقننه، به آن توجه جدی شود.

آنچه امروز در معرض تهدید است، تنها اعتبار یک وزیر یا حیثیت چند نماینده نیست؛ بلکه جایگاه، اعتماد و مشروعیت کل نهاد قانون‌گذاری و بلکه نظام حکمرانی است. بازسازی این سرمایه، نیازمند بازنگری عمیق در قواعد، رویه‌ها و فرهنگ سیاست‌ورزی در کشور است.



۶ دقیقه



۱۰. تحلیل نقش تعامل دولت و مجلس در پیشبرد برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و اثر آن بر رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی

سید محمد مهدی یاسینی | دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران



فصلنامه
تخصصی
مطالعات پارلمانی

مقدمه:

نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران براساس اصل استقلال قوا طراحی شده است که در آن، تعامل میان قوه مقننه و قوه مجریه از اهمیت خاصی برخوردار است. این تعامل به‌ویژه در حوزه تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه پنج‌ساله که اسناد راهبردی کشور به شمار می‌روند، نقشی کلیدی ایفا می‌کند. در این میان، مجلس شورای اسلامی با تصویب قوانین لازم و نظارت بر حسن اجرای برنامه‌ها و دولت با وظیفه اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب، به‌عنوان دو محور اصلی این فرآیند شناخته می‌شوند.

برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در ایران، ابزاری برای دستیابی به اهداف بلندمدت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی محسوب می‌شوند. این برنامه‌ها بر اساس سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ تدوین شده و تحقق آن‌ها مستلزم همکاری نزدیک میان دولت و مجلس است. هرگونه ضعف در این همکاری می‌تواند به ناکارآمدی برنامه‌ها و تحقق نیافتن اهداف موردنظر منجر شود. از سوی دیگر، چالش‌های متعددی در مسیر این تعامل وجود دارد که شامل عدم هماهنگی‌های سیاسی، ضعف در ساختارهای اجرایی و نظارتی و همچنین محدودیت‌های منابع مالی است. تحلیل این چالش‌ها و بررسی فرصت‌های همکاری دولت و مجلس می‌تواند راهگشای بهبود عملکرد این نهادها و حرکت به‌سوی تحقق عدالت اجتماعی و رشد اقتصادی پایدار باشد.

۱. مبانی نظری و مفهومی تعامل دولت و مجلس:

تعامل میان دولت و مجلس به‌عنوان دورکن اساسی در نظام حکمرانی جمهوری اسلامی ایران، جایگاهی بی‌بدیل در نظریه حکمرانی خوب دارد. حکمرانی خوب که به‌عنوان چارچوبی برای افزایش شفافیت، پاسخگویی و کارآمدی در مدیریت عمومی تعریف می‌شود، مستلزم همکاری سازنده میان قوای مقننه و مجریه است. این تعامل، نقش حیاتی در تنظیم سیاست‌ها، تصویب قوانین و نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه دارد (داودی و همکاران، ۱۳۹۸). از منظر حقوق عمومی، مجلس شورای اسلامی وظیفه وضع قوانین، نظارت بر اجرای آن‌ها و پایش عملکرد دولت را بر عهده دارد. این وظایف، شامل تصویب سیاست‌های کلی، برنامه‌های توسعه و نظارت بر نحوه تحقق اهداف آن‌ها است. دولت، به‌عنوان مجری این سیاست‌ها، از ابزارها و منابع اجرایی

برای عملیاتی کردن قوانین بهره می گیرد. تعامل میان این دو نهاد، زمانی اثربخش است که بر مبنای شفافیت، هماهنگی و هم افزایی صورت گیرد (سینائی، زمانی، ۱۳۹۱). در این میان، نقش مجلس در تضمین حکمرانی قانون و پیشگیری از انحراف دولت از اهداف توسعه، از طریق نظارت مستمر و سازوکارهای پاسخگویی تقویت می شود. با این حال، گاه اختلاف نظرها و تضادهای سیاسی میان دو قوه، فرآیند تدوین و اجرای برنامه ها را به چالش می کشد. این موضوع، به ویژه در نظام های پارلمانی، جایی که قوه مجریه در برابر قوه مقننه پاسخگو است، بیشتر نمایان می شود (خدابخش و همکاران، ۱۴۰۲). تعامل دولت و مجلس، نه تنها بر کارآمدی نظام حکمرانی اثرگذار است، بلکه میزان تحقق عدالت اجتماعی و رشد اقتصادی را نیز تحت تأثیر قرار می دهد. این تعامل، باید به گونه ای تنظیم شود که در عین حفظ استقلال قوا، هماهنگی و هم افزایی برای دستیابی به اهداف مشترک تقویت شود (داودی و همکاران، ۱۳۹۸).

۲. برنامه های توسعه پنج ساله در ایران:

برنامه های توسعه پنج ساله در جمهوری اسلامی ایران، به عنوان یکی از ابزارهای کلیدی سیاست گذاری عمومی، چارچوبی نظام مند برای دستیابی به اهداف بلندمدت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی فراهم می کنند. این برنامه ها، بر اساس سیاست های کلی نظام و سند چشم انداز ۱۴۰۴، طراحی شده و هر یک از آن ها به منظور پاسخگویی به نیازهای توسعه ای کشور و مواجهه با چالش های موجود تنظیم شده اند (خدابخش و همکاران، ۱۴۰۲). هر برنامه توسعه شامل اهداف کلان و سیاست های اجرایی مشخصی است که بر رشد اقتصادی، کاهش نابرابری های اجتماعی و بهبود کیفیت زندگی تمرکز دارد. به عنوان نمونه، برنامه های پنجم و ششم توسعه به موضوعاتی همچون اصلاح ساختار اقتصادی، افزایش بهره وری، حمایت از قشرهای آسیب پذیر و توزیع عادلانه منابع پرداخته اند.

با این حال، تحلیل عملکرد این برنامه ها نشان می دهد که برخی از اهداف به دلیل محدودیت های اجرایی و منابع مالی تحقق نیافته است (سینائی، زمانی، ۱۳۹۱). یکی از جنبه های مهم برنامه های توسعه، ارتباط و تعامل میان دولت و مجلس در مراحل تدوین، تصویب و اجرای آن هاست. مجلس از طریق تصویب قوانین مربوطه و تخصیص بودجه، نقش خود را ایفا می کند، در حالی که دولت

۱۰. تحلیل نقش تعامل دولت و مجلس در پیشبرد برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و اثر آن بر رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی

به‌عنوان مجری اصلی، مسئول تحقق اهداف برنامه است. این همکاری، اگرچه در بسیاری موارد موفق بوده، اما در برخی دوره‌ها، تضادهای سیاسی و عدم هماهنگی میان دو قوه به تأخیر در اجرای برنامه‌ها منجر شده است (داودی و همکاران، ۱۳۹۸).

بررسی شش برنامه توسعه گذشته نشان می‌دهد که موفقیت هر برنامه، به‌طور مستقیم تحت تأثیر میزان تطابق آن با نیازهای واقعی جامعه، کیفیت اجرای سیاست‌ها و همکاری مؤثر میان دولت و مجلس بوده است. ازاین‌رو، ضرورت دارد در تدوین و اجرای برنامه‌های آتی، تعامل میان قوا تقویت شده و سازوکارهای نظارتی بهبود یابد (فیاضی و همکاران، ۱۴۰۲).

۲-۱: نقش مجلس شورای اسلامی و دولت در پیشبرد برنامه‌های توسعه:

نقش مجلس شورای اسلامی و دولت در پیشبرد برنامه‌های توسعه پنج‌ساله جمهوری اسلامی ایران از جنبه‌های مختلف حقوقی، نظارتی و اجرایی قابل تحلیل است. این دو نهاد، به‌عنوان ارکان اصلی نظام حکمرانی، وظایف متفاوت اما مکملی در تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه دارند که در صورت هم‌افزایی، می‌توانند به تحقق اهداف کلان اقتصادی و اجتماعی کشور منجر شوند (سینائی، زمانی، ۱۳۹۱).

مجلس شورای اسلامی در چارچوب وظایف قانون‌گذاری خود، مسئول تصویب قوانین لازم برای اجرایی شدن برنامه‌های توسعه است. این قوانین شامل مواردی نظیر تخصیص منابع مالی، تعیین اولویت‌های اقتصادی و اجتماعی و نظارت بر عملکرد دولت می‌شوند. به‌عنوان مثال، در جریان تدوین برنامه ششم توسعه، مجلس از طریق تحلیل سیاست‌های پیشین و اعمال اصلاحات ساختاری، تلاش کرد تا برنامه‌ای جامع‌تر و پاسخگوتر به نیازهای اجتماعی کشور طراحی کند (داودی و همکاران، ۱۳۹۸).

علاوه بر وظایف قانون‌گذاری، مجلس در نقش نظارتی خود از ابزارهایی مانند سوال، استیضاح و تحقیق و تفحص استفاده می‌کند تا از حسن اجرای برنامه‌های مصوب اطمینان حاصل کند. این اقدامات، به‌ویژه در حوزه‌هایی که دولت در دستیابی به اهداف خود دچار کاستی بوده است، نقش مهمی در شفاف‌سازی عملکرد دولت و پاسخگو کردن آن دارد.

با این حال، تجربه نشان داده که برخی از این ابزارها به دلیل فقدان نظارت کیفی و عدم هماهنگی میان قوا، به نتیجه مطلوب منجر نشده است (خدابخش و همکاران، ۱۴۰۲).

در سوی دیگر، دولت به عنوان مجری برنامه‌های توسعه، مسئولیت مستقیم اجرای سیاست‌های تصویب‌شده را بر عهده دارد. این وظایف شامل تخصیص بهینه منابع، اجرای پروژه‌های عمرانی، مدیریت بحران‌های اقتصادی و ارتقای کیفیت زندگی مردم است. دولت در این راستا، نه تنها به عملکرد هماهنگ میان وزارتخانه‌ها و نهادهای اجرایی نیاز دارد، بلکه باید از ارتباط مؤثر با مجلس برای تصویب قوانین پشتیبان و تأمین منابع مالی اطمینان حاصل کند (سینائی، زمانی، ۱۳۹۱).

با وجود اهمیت همکاری دولت و مجلس در پیشبرد برنامه‌های توسعه، چالش‌هایی نیز در این مسیر وجود دارد. یکی از این چالش‌ها، تضادهای سیاسی و جناحی است که گاه مانع از هم‌افزایی میان دو نهاد می‌شود. این تضادها، به‌ویژه در دوره‌هایی که دولت و مجلس از گرایش‌های سیاسی مختلف برخوردار بوده‌اند، بر کیفیت اجرای برنامه‌های توسعه تأثیر منفی گذاشته است. از سوی دیگر، ضعف در تدوین قوانین شفاف و عملیاتی، محدودیت منابع مالی و نبود نظام نظارت و ارزیابی کارآمد، از دیگر موانعی است که می‌تواند موجب ناکارآمدی در پیشبرد برنامه‌ها شود (داودی و همکاران، ۱۳۹۸).

تحلیل تجارب برنامه‌های توسعه گذشته نشان می‌دهد که تعامل مؤثر و سازنده میان دولت و مجلس، شرط اصلی تحقق اهداف کلان کشور است. این تعامل باید بر پایه شفافیت، پاسخگویی و همکاری میان قوا استوار باشد. از این منظر، تقویت سازوکارهای قانونی و نظارتی، طراحی سیاست‌های هماهنگ و تمرکز بر اولویت‌های توسعه‌ای می‌تواند زمینه را برای دستیابی به عدالت اجتماعی و رشد اقتصادی پایدار فراهم کند (خدابخش و همکاران، ۱۴۰۲).

۲-۲: مطالعه موردی:

برنامه پنجم و ششم توسعه، بررسی عملکرد مشخص دولت و مجلس در این دو برنامه:

برنامه‌های پنجم و ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، از جمله مهم‌ترین اسناد برنامه‌ریزی کلان کشور بوده‌اند که اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی متعددی را دنبال کرده‌اند. این برنامه‌ها، در دوران اجرا، نمونه‌های بارزی از تعامل میان دولت و مجلس را به نمایش گذاشته و چالش‌ها و فرصت‌های این تعامل را به‌وضوح نمایان ساخته‌اند (کریمی، رهام، ۱۴۰۱)

۲-۲-۱: برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)، باهدف دستیابی به عدالت اجتماعی، افزایش رشد اقتصادی و تقویت زیرساخت‌های اساسی کشور تدوین شد. در این دوره، مجلس شورای اسلامی با تصویب قوانین مرتبط، ازجمله اصلاحات در نظام مالیاتی و تخصیص منابع به پروژه‌های عمرانی، سعی در هموارسازی مسیر تحقق اهداف برنامه داشت. بااین‌حال، اجرای برنامه پنجم با چالش‌های متعددی مواجه شد؛ ازجمله نوسانات شدید اقتصادی ناشی از تحریم‌ها و عدم توانایی دولت در جذب منابع مالی کافی. در این دوره، مجلس تلاش کرد با اعمال نظارت‌های دقیق‌تر و اصلاح برخی قوانین، کارآمدی برنامه را افزایش دهد. بااین‌حال، محدودیت‌های بودجه‌ای و ضعف در هماهنگی بین دولت و مجلس مانع از دستیابی کامل به اهداف برنامه شد (سینائی، زمانی، ۱۳۹۱).

۲-۲-۲: برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰)، نیز با تمرکز بر توسعه پایدار، ارتقای بهره‌وری و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر طراحی شد. این برنامه، نسبت به برنامه‌های پیشین، نگاه ویژه‌تری به مسائل اجتماعی نظیر اشتغال‌زایی و کاهش فقر داشت. در این دوره، تعامل دولت و مجلس بیش از گذشته تحت تأثیر مسائل سیاسی قرار گرفت. مجلس در برخی موارد، ازجمله اصلاح قوانین حمایتی، نقش فعال‌تری ایفا کرد؛ اما اختلاف نظرهای سیاسی میان قوا، به‌ویژه در موضوعات کلیدی مانند یارانه‌ها و مدیریت منابع انرژی، موجب کاهش اثربخشی برنامه شد (خدابخش و همکاران، ۱۴۰۲).

با بررسی این دو برنامه، می‌توان نتیجه گرفت که موفقیت یا ناکامی در دستیابی به اهداف برنامه‌های توسعه، به میزان زیادی به کیفیت تعامل میان دولت و مجلس وابسته است. هماهنگی ناکافی و اختلاف نظرها میان قوا، اغلب موجب کندی در اجرای برنامه‌ها و انحراف از اهداف می‌شود. از سوی دیگر، تجارب موفق نشان می‌دهد که شفافیت در قوانین، نظارت مستمر و استفاده از ظرفیت‌های مشترک می‌تواند به بهبود عملکرد کمک کند (داودی و همکاران، ۱۳۹۸).

نتیجه‌گیری:

تحلیل نقش تعامل دولت و مجلس در پیشبرد برنامه‌های توسعه پنج‌ساله جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که موفقیت این برنامه‌ها تا حد زیادی به کیفیت همکاری این دو نهاد وابسته است. مجلس شورای اسلامی، با ایفاء نقش تقنینی و نظارتی، چارچوب قانونی لازم برای تحقق اهداف توسعه را فراهم می‌آورد، در حالی که دولت به‌عنوان قوه مجریه مسئولیت اجرای این سیاست‌ها را بر عهده دارد، مطالعه برنامه‌های پنجم و ششم توسعه، بیانگر نقاط قوت و ضعف تعامل میان این دو نهاد است. در حالی که مجلس تلاش کرده است با تصویب قوانین کارآمد و اعمال نظارت، عملکرد دولت را بهبود بخشد، اما گاه اختلاف نظرها و چالش‌های سیاسی میان قوا، اجرای برنامه‌ها را با مشکلاتی مواجه کرده است.

عواملی نظیر نبود هماهنگی‌های کافی، محدودیت منابع مالی و ضعف در نظام پایش، ازجمله موانعی بوده‌اند که در دستیابی به اهداف برنامه‌ها اختلال ایجاد کرده‌اند، برای ارتقای اثربخشی برنامه‌های آتی، شفافیت در سیاست‌گذاری، بهبود نظارت و افزایش هماهنگی میان دولت و مجلس ضروری به نظر می‌رسد. این امر نه تنها به تحقق عدالت اجتماعی و رشد اقتصادی کمک می‌کند، بلکه می‌تواند ظرفیت‌های نهادی را برای مواجهه با چالش‌های پیش‌رو تقویت کند.^۱

۱ - منابع:

اسناد و قوانین:

قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰)

قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶)

قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳ - ۱۴۰۷)

سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی

مقالات:

۱- سینائی، وحید، زمانی، سمیه، «بررسی نقش دولت و مجلس در تغییر سیاست‌های اقتصادی ایران مطالعه موردی: برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۲-۱۳۶۸)»، دانشنامه حقوق اقتصادی، دوره ۱۹، شماره ۲، شماره پیاپی ۲، بهمن ۱۳۹۱

۲- داودی، حمیدرضا، بخشایش اردستانی، احمد، عربیان، اصغر، «بررسی نقش‌های تقنینی و نظارتی مجلس شورای اسلامی و نقش آن در الگوی حکمرانی خوب»، نشریه پژوهش‌های سیاسی جهان اسلام، سال: ۱۳۹۸، دوره: ۹، شماره: ۳

۳- خدابخش، رضا، نوابخش، مهرداد، کلدی، علیرضا، سوادیان، پروین، «تحلیل جامعه‌شناختی تأثیرات برنامه‌های پنج‌ساله توسعه بر نهاد خانواده: با تأکید بر آسیب‌های آن»، نشریه سبک زندگی اسلامی با محوریت سلامت، سال: ۱۴۰۲، دوره: ۷، شماره: ۲

۴- کریمی مله، علی، رهام، احسان، «شاخص‌های حکمرانی خوب جمهوری اسلامی ایران در اجرای برنامه‌های پنج‌ساله توسعه (مطالعه موردی سند هفتم توسعه)»، مجله پژوهش ملل، اسفند ۱۴۰۱، شماره



۷ دقیقه



۱۱. تعامل دولت و مجلس؛ تجربه زیسته‌ای از بطن دولت

گفتگو با حسین عرب اسدی معاون سابق سرمایه انسانی سازمان اداری استخدامی

کوثر درزی نژاد | پژوهشگر گروه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف



فصلنامه
تخصصی
مطالعات پارلمان

شکل‌گیری دولت مدرن، واحد اساسی در نظام بین‌الملل و منشاء اصلی اقتدار سیاسی به شمار می‌رود. بقای دولت مدرن از ابتدای امر متضمن شکل‌گیری نهادهای گوناگون و تعاملات آن‌ها با یکدیگر بوده‌است. از این حیث تقسیم دولت به سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه تلاشی در جهت پیگیری تخصصی امور و ایجاد یک بوروکراسی مدون بوده‌است. در این جستار مشخصاً تعامل قوه مقننه و مجریه از خلال یک طرح مشخص مدنظر بوده و مسائل موجود در حیطه توانایی و چانه‌زنی این دو نهاد بررسی می‌شود. تعامل دولت و مجلس در جمهوری اسلامی ایران را می‌توان یکی از الزامات راهبردی جهت حاکمیت ملی و پیشرفت نامید که گفتگو با نمایندگان مجلس و صاحب منصبان حوزه‌های مختلف دولتی ابعاد جدیدی از این تعامل را نمایان می‌کند.

نقش مشترک دولت و مجلس در عرصه قانون‌گذاری از خلال طرح‌ها و لوایح، تعاملات این دو نهاد را دوچندان می‌کند؛ به گونه‌ای که پرداختن به این موضوع ضروری بوده و زمینه‌ساز پیشنهادات سیاستی گوناگونی خواهد بود. مجلس شورای اسلامی براساس حدود مقرر در قانون اساسی در اصل هفتاد و یکم از جایگاه رفیعی در نظام جمهوری اسلامی و عرصه قانون‌گذاری برخوردار است. در عین حال، باتوجه به نقش قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی، چالش‌هایی همچون شفاف نبودن تفیض اختیار قانون‌گذاری، تعدد نهادهای قانون‌گذار و تصمیم‌ساز، عدم تعیین سلسله مراتب هنجارهای قانونی و... نیز مطرح می‌شود.

علاوه‌براین، به موجب اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی نیز نقش دولت در ارائه لوایح و بررسی طرح‌های قانونی مطرح گشته‌است. در این جستار بنا به مصاحبه انجام‌شده با معاون اسبق سرمایه انسانی سازمان اداری استخدامی - دکتر حسین عرب‌اسدی - در پی ارائه تصویری کلی از تعاملات دولت و مجلس هستیم. در این گفتگو نقطه نظر اصلی تعاملات دولت و مجلس به طرح ساماندهی کارکنان دولت باز می‌گردد که به دنبال آن تعاملات مستمری میان دستگاه‌های اجرایی همچون سازمان اداری استخدامی و مجلس شورای اسلامی شکل گرفت. به این ترتیب در ابتدای امر به ارائه توضیحی مختصر در مورد این طرح پرداخته و در گام‌های بعدی ابعاد گوناگون این تعامل ترسیم می‌شود.

طرح ساماندهی کارکنان دولت؛ پاشنه آشیل تعاملات نهادهای درونی مجلس و دولت

عرب اسدی: موضوع ساماندهی نیروهای غیر رسمی و پیمانی در دستگاه‌ها، موضوع تازه‌ای نیست. هر دوره‌ای همچون یک بیماری در بدنه نظام اداری عود می‌کند. در دهه هفتاد و هشتاد هم همین بحث شد که این نیروهایی که به صورت پاره وقت، قراردادی، شرکتی و پیرودرگیر استخدام و به کارگیری در دستگاه شدند را چه کنیم؟ چون آن‌ها ماموریت‌های اصلی دستگاه را انجام می‌دادند اما نوع رابطه استخدامی‌شان، رابطه استخدامی به آن معنا نیست. همیشه این چالش به دلایل مختلفی وجود داشته و از ابتدای مجلس یازدهم هم یکی از شعارهایی که عزیزان در جریان انتخابات داشتند تعیین تکلیف این نیروهای شرکتی بود. این امر همزمان آغاز دوره دولت سیزدهم بود و باز همین موضوع مطرح شد که عدالت در پرداخت نیست؛ به مرور مجلس به اینجا رسید که خب بیایم در سازماندهی نیروی انسانی مداخله کنیم و طرحی شکل گرفت.

بعد این بحث مطرح شد که این مسئله در حیطه وظایف دولت است و ارائه لایحه توسط دولت اولویت دارد. این امر در ابتدا از سوی مجلس و مشخصاً کمیسیون اجتماعی پذیرفته شد اما در نهایت تعامل دولت و مجلس به سمتی رفت که بر روی طرح پیشنهادی مجلس بحث و بررسی‌ها انجام شود. ما جلسات متعددی با دوستان مجلس گذاشتیم و قرار شد بر روی آن طرح با دولت تفاهم کنیم و در نهایت کارگروهی بین ما و مجلس شکل گرفت؛ طبیعتاً تیم سازمان اداری استخدامی بخش‌هایی را قبول داشت و بر سر بخش‌هایی هم بحث و گفتگوهای داشتیم. بعد از این موضوع، تفاهماتی بر روی بندهای طرح داشتیم؛ منتهی بعد از مدتی دوستان مجلس آن جمع‌بندی‌ای که با هم تفاهم کرده بودیم را تغییراتی دادند.

براساس آنچه که در سطور پیشین مطرح شد می‌توان تعامل دولت و مجلس را تعاملی «مناقشه‌برانگیز» نامید. چنین امری نه تنها در پیوند کلی دولت و مجلس قابل مشاهده است بلکه در ساختار درونی دولت نیز چنین اختلاف نظرانی مشاهده می‌شود و به قانون‌گذاری پراکنده می‌انجامد؛ «قانون‌گذاری پراکنده، پدیده‌ای در عالم قانون‌گذاری است که قانون‌گذار به نحو موردی و نابجا و بدون توجه به سایر قوانین و ضرورت‌های اجتماعی اقدام به وضع قانون می‌کند و ثمره آن سردرگمی شهروندان و

مجریان به عنوان مخاطبان قانون و عدم دسترسی به قوانین حاکم می‌باشد^۱). بخش اعظمی از این اختلاف نظرها در دستگاه‌های دولتی به ساختارهای مالی کلان بازمی‌گردد که پتانسیل آن‌ها جهت تأمین مالی طرح‌هایی همچون سامان‌دهی کارکنان محل تردید است. به این ترتیب در دسته بعد به تشریح این تعاملات میان مجلس و دولت و سپس درون دستگاه‌های اجرایی می‌پردازیم.

تعامل مناقشه‌برانگیز دولت و مجلس

عرب اسدی: ما با هم تفاهماتی کردیم؛ اما بخش‌هایی را که آن‌ها قبول نداشتند در متن نهایی تغییر دادند و تبصره‌هایی به آن اضافه کردند؛ یعنی واژگان جدیدی اضافه شد و ما مخالفت کردیم. پس از این، رابطه‌ی ما با مجلس به سمت دوگانه مخالفت/ اصرار رفت. مخالفت ما (تیم سازمان اداری استخدامی دولت) و اصرار مجلس (به نمایندگی کمیسیون اجتماعی)؛ برای مثال ما می‌گفتیم در ساماندهی کارکنان آزمون باید گرفته شود، مجلس میگفت آزمون لازم نیست. البته در دولت هم به طور جد سازمان برنامه و بودجه معتقد بود که این کار درست نیست؛ یعنی حتی آن تفاهمی هم که ما کرده بودیم را آن‌ها قبول نکردند و قبول نداشتند؛ آن‌ها می‌گفتند حجم بودجه‌ای که ساماندهی کارکنان تحمیل می‌کند به شدت بالاست. اخبار اطلاعاتی هم که ما از میدان واقعه داشتیم حاکی از این بود که آمار مشخصی وجود ندارد. یعنی نمی‌دانیم چه تعدادی را باید تبدیل وضعیت کنیم؛ دستگاه‌های اجرایی هم در ابراز آمارها تعلل میکردند و این آمار در اختیار نبود و ما یکی از معضلات دیگری که داشتیم همین بود. وقتی آمار نیست امکان تصمیم‌گیری هم نیست. وقتی برآورد بار مالی امکان‌پذیر نیست برای سازمان برنامه بودجه هم تعیین وضعیت و برنامه‌ریزی بسیار سخت بود.

مقدار بار مالی ناشی از تغییرات اداری، به‌ویژه در موقعیتی که آمار دقیقی از کارکنان وجود ندارد و دستگاه‌های اجرایی در ارائه آمارها دچار تعلل هستند، از دیگر چالش‌های تعامل میان دولت و مجلس است. بی‌دقتی در برآورد هزینه‌ها و عدم وجود اطلاعات آماری قابل اعتماد، در نهایت به ناکارآمدی در تصمیم‌گیری‌های مدیریتی منجر خواهد شد و امکان برنامه‌ریزی و تخصیص منابع

۱- انصاری، باقر، (۱۳۸۶)، تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی، اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۱، صفحات ۳۱ تا ۶۷.

را با مشکل مواجه می‌کند. در مجموع، این مورد خاص، به نظر می‌رسد برای بهبود تعامل میان دولت و مجلس، ارائه مبنای اطلاعاتی دقیق و توافقات شفاف به منظور موفقیت در ساماندهی اداری ضروری است. در شرایطی که اطلاعات و آمار معتبر در دسترس نباشند، تصمیم‌گیری‌های معنادار و مؤثر عملاً به شدت دشوار خواهد بود.

در بخش آخر این جستار به نمونه‌ای از تفاهمات دولت و مجلس می‌پردازیم؛ در عین حال نکته حائز اهمیت در اینجا به مواردی برمی‌گردد که ساختار درونی مجلس از تصویب یک طرح یا لایحه جلوگیری می‌کند. چنین امری بیانگر شرایطی متناقض بوده که برخی طرح‌ها و لوایح، با وجود صرف زمان و انرژی بسیار جهت بررسی، به سد شورای نگهبان و یا مجمع تشخیص مصلحت نظام برخورد کرده و متوقف می‌شوند.

هزارتوی مجلس و دولت

عرب اسدی: پس از چندی در تفاهمات، التزام کامل به متن نداشتیم و تفاهم ما بهم خورد و وارد چرخه انکار دولت و اصرار مجلس شدیم؛ بعد از مدتی این طرح را مجلس هم تصویب کرد و شورا نگهبان هم تایید کرد؛ اما مجمع تشخیص مصلحت نظام این طرح را خلاف سیاست‌های کلی نظام تشخیص داد و دوباره به مجلس برگردانده شد که الان همین وضعیت برقرار است. با اینکه دوباره بر آن پافشاری شده ولی دوباره مجمع تشخیص هیئت عالی نظارتش را برگردانده و آن را برخلاف سیاست کلی نظام اعلام کرده است. این تشخیص دوباره عودت داده شدن طرح، یعنی هیچ کاری در قبال آن نمی‌شود کرد مگر اینکه مغایرتش با سیاست کلی مرتفع شود. در کل [نمایندگان] مجلس هم بیشتر متأثر از آن نظراتی بودند که از ناحیه رای دهندگان به آن‌ها منتقل می‌شود؛ شاید از این جهت ما موفق نشدیم که مجلس را مجاب کنیم که نظرات کارشناسی ما را بپذیرند.

من درکل معتقدم که اینگونه بحث‌ها دخالت در نظام اداری است، اصلاً نباید قانون‌گذار در این حوزه‌ها طرح بدهد. چون ما هم در نقش مجری طرح، درمورد اینکه کارکنان چه تعداد هستند اشراف نداشتیم و قطعاً مجلس اشرافش از ما نسبت به تعداد کارکنان کمتر هم هست. ضمن اینکه ما معتقد بودیم که با یک مصوبه داخلی دولت می‌شود به این موضوع پرداخت؛

ولی خب تبعات اجتماعی داشت؛ یعنی وقتی می‌گفتیم که من از این به بعد شما را به کار نمی‌گیرم چون در آزمون قبول نشدید، این تبعات اجتماعی داشت و کسی مسئولیت آن را نمی‌پذیرفت.

در کل این واژه وجود داشت که اگر ما آزمون گرفتیم و مثلاً صد هزار نفر قبول نشدند و شغل خود را از دست دادند چه کسی پاسخگوی نارضایتی آن‌ها خواهد بود. در مورد چنین موضوعاتی که حساس بوده و مجلس هم خواهان ورود به آن‌ها و بهبود شرایط هست ما باید به عنوان سازمان‌های دولتی یک مقدار منسجم‌تر عمل کنیم اما ما متأسفانه شاهد این انسجام نبودیم؛ مثلاً وقتی می‌خواهیم در مورد همچنین طرحی نظر بدهیم باید سازمان برنامه بودجه و سازمان اداری و استخدامی و مابقی دستگاه‌هایی که درگیر هستند با هم همگرا تر تصمیم بگیرند.

به نظرم مانع اصلی میان دولت و مجلس عدم اشراف و شناخت نظام اداری کشور هست؛ مادامی که من فقط مشکل مردم را بینم و نظام اداری را نشناسم مداخله در نظام اداری شاید برای مردم مشکلات دیگری را هم ایجاد بکند. یک بخشی هم که به فعال بودن دولت برمی‌گردد. بالاخره دولت باید در حوزه اجتماعی‌اش یک تدبیر مشخصی را به مجلس ارائه بدهد و بگوید من می‌خواهم در این چارچوب حرکت بکنم و اگر مجلس خلاف آن اراده کرد به مباحثه با او پردازد. در کل من معتقدم مجلس باید برای نمایندگانش آموزش بگذارد همانطور که دولت باید برای مدیران و مقامات آموزش بگذارد. نماینده هم با یک دغدغه‌ای از یک حوزه‌ای می‌آید و وارد یک حوزه مشترکی می‌شود و باید نسبت به آن حوزه گسترده‌تر اشراف داشته باشد. بخش عمده‌ای از این اشراف آموزشی است نه مدیریتی؛ یعنی باید واقعا حوزه اجتماعی، اداری و استخدامی و قوانین و مقررات اداری را بشناسد تا بتواند در آن فضا به درستی پیشنهاد بدهد و عمل کند.

به طور کلی، تعامل بین دولت و مجلس یکی از ارکان اساسی هر نظام سیاسی به شمار می‌رود. این تعامل می‌تواند در جهت پیشرفت و توسعه کشور مؤثر باشد، اما در عین حال، نقاط ضعفی نیز وجود دارد که می‌تواند مانع از تحقق اهداف عمومی گردد. در این راستا، آسیب‌شناسی تعامل دولت و مجلس به تحلیل مشکلات و چالش‌هایی می‌پردازد که این روابط را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

نگاه کلان و توجه به آینده جهت وضع قوانین از جمله مواردی است که به تحکیم قوانین و همراهی شهروندان با آنها کمک می‌کند؛ این در حالی است که در موردی مشخص، که در این جستار مورد توجه قرار گرفت، تصویب قانون وجهی فوری داشته و صرفاً برحسب مقتضیات امروز و بدون توجه به نیازهای پیش‌رو اقدام به قانون‌گذاری می‌شود.

برحسب آنچه که تاکنون گفته‌شد به نظر می‌رسد جای خالی پژوهش‌های جدی در حوزه تعاملات دولت و نهادهای گوناگون مجلس احساس می‌شود تا به واسطه آن شمای کلی از دادوستدهای موجود در ساختار حکمرانی به دست بیاید. در اینجا، در یک مورد خاص طرح ساماندهی کارکنان دولت به عنوان حلقه اتصال دولت و مجلس در نظر گرفته‌شد. براساس نکات مذکور فقدان ارتباطات اطمینان‌بخش میان دولت و مجلس ممکن است به سوءتفاهم‌ها و عدم همکاری بین دو نهاد منتهی گردد. علاوه بر این، وابستگی نمایندگان مجلس به حوزه انتخابیه به گونه‌ای که نمایندگان به جای تأمین منافع عمومی، به دنبال تأمین منافع حزبی یا شخصی باشند، یکی دیگر از آسیب‌های جدی محسوب می‌شود.

با این حال جزئیات مستتر در متن حاکی از آن است که چنین طرح‌هایی باتوجه به بار مالی آنها، همزمان چندین نهاد را درگیر کرده و جمع‌بندی در مورد رویکردهای آنها و آنچه که در جهت منافع ملی باشد نیازمند برنامه‌ریزی دقیق و همکاری مستمر در میان نهادهای مذکور است. تعامل مؤثر بین دولت و مجلس نیازمند شناخت و تحلیل دقیق آسیب‌ها و چالش‌های موجود است و بهبود این تعامل می‌تواند با تقویت شفافیت، افزایش کارایی فرایندهای قانونی، و ایجاد سازوکارهای مناسب برای تسهیل همکاری میان این دو نهاد محقق شود. در نهایت، همگرایی مؤثر میان دولت و مجلس می‌تواند به ارتقاء رضایت عمومی و بهبود عملکرد کلی حکومت منجر گردد.



۴ دقیقه



ضمیمه سه | نظام حکمرانی در تله تسخیر مروری بر کتاب «تسخیر سیاست‌گذاری»

حدیثه ربیعی | مدیر گروه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف



فصلنامه
تخصصی
مطالعات پارلمانی

«در جهانی که هر تصمیم سیاستی و نوشتن هر قانونی، بازتوزیعی از قدرت، منابع و فرصت‌هاست، سیاست‌گذاری دیگر فقط هنر طراحی راه‌حل نیست؛ بلکه صحنه‌ای است که در آن منافع، قدرت و مشروعیت در منازعه‌ای مداوم قرار دارند».

کتاب «Preventing Policy Capture: integrity in public decision making» که توسط سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) در قالب یکی از گزارش‌های حکمرانی عمومی این سازمان منتشر شده، از مهم‌ترین آثاری است که با زبانی دقیق و تحلیلی به بررسی شیوه‌ها، بازیگران و پیامدهای نفوذ ناعادلانه در سیاست‌گذاری عمومی می‌پردازد. این اثر به تازگی با عنوان «تسخیر سیاستگذاری» با ترجمه رضا امیدی در اختیار مخاطبان فارسی‌زبان نیز قرار گرفته و امیدی پیش‌تر در قالب یادداشتی در شماره ۷ بهمن ۱۴۰۳ روزنامه شرق به‌طور خلاصه آن را معرفی نموده است. در نوشته حاضر، تلاش بر آن است که بدون تکرار آن روایت اولیه، با تمرکز بر یکی از مهم‌ترین کانون‌های آسیب‌پذیر در برابر تسخیر یعنی نظام قانون‌گذاری و نهاد پارلمان خوانشی تازه و تحلیلی از محتوای این کتاب ارائه شود. شاید ارزش افزوده این نگاه، نه فقط در بازنمایی سازوکارهای تسخیر، بلکه در برجسته‌سازی نسبت میان تسخیر و فرآیند قانون‌گذاری باشد؛ نهادی که بی‌تردید نقش محوری در تعریف و تثبیت قواعد بازی در عرصه سیاست عمومی ایفا می‌کند و تسخیر یا انحراف آن می‌تواند چرخه قانون‌گذاری را با اختلالی جدی مواجه ساخته و پیامدهایی دامن‌دار برای کلیت نظام حکمرانی به همراه داشته باشد.

بر این اساس دریادداشتی که پیش رو دارید، ابتدا با نگاهی مفهومی، چیستی و چرایی پدیده تسخیر سیاست‌گذاری تبیین می‌شود. سپس، فرآیند قانون‌گذاری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عرصه‌های نفوذ ذی‌نفعان خاص بررسی می‌شود و نشان داده می‌شود که چگونه تسخیر می‌تواند از طریق کانال‌های رسمی، بر دستور کار، تدوین و تصویب قوانین اثر بگذارد. در ادامه، با اتکا به محتوای گزارش، ابعاد پیامدهای چنین نفوذی بر نظم نهادی و اعتماد عمومی ترسیم خواهد شد، تا مخاطب بتواند از خلال آن، تصویری دقیق‌تر از آسیب‌پذیری نظام تقنین در برابر تسخیر به‌دست آورد.

تسخیر سیاستگذاری به چه معناست؟ فساد نرم در پوشش قانون

تسخیر سیاستگذاری (Policy Capture) فرآیندی است که طی آن تصمیمات سیاستی به صورت مکرر یا پایدار، از منافع عمومی منحرف شده و در جهت منافع خاص گروهی محدود، هدایت می‌شوند. این موضوع بر سمت ورودی و تبدیل امر غیرقانونی به امر قانونی تمرکز دارد و از این منظر تسخیر سیاستگذاری اصلی‌ترین نمود فساد سیستماتیک سیاسی شناخته می‌شود که بیشترین انحراف را در تأمین منافع عمومی جامعه ایجاد می‌کند. اما برخلاف رشوه که آشکار و خلاف قانون است، تسخیر در «نواحی خاکستری» میان قانون و اخلاق رخ می‌دهد: لابی‌گری پنهان، تأمین مالی کمپین‌های انتخاباتی، ارتباط و تعامل اجتماعی و عاطفی با تصمیم‌گیرندگان و حتی دستکاری اطلاعات. لذا در بسیاری موارد، این نفوذ نه از طریق فساد صریح، بلکه با «نفوذ ساختاریافته» انجام می‌شود؛ نفوذی که ظاهر قانونی دارد، اما در باطن، پایه‌های مردم‌سالاری و اعتماد عمومی را می‌فرساید. اما این تسخیر در فرآیند قانونگذاری به چه شکل رخ می‌دهد؟

کتاب با ارجاع به نظریه دیوید برت درباره چگونگی تسخیر دولت، یک رویکرد سه جانبه را بر اساس حوزه‌های تسخیر معرفی می‌کند: ۱. تسخیر در زمان تدوین قانون، ۲. تسخیر در اجرا و ۳. اکوسیستم پاسخگویی و حسابرسی (یعنی حوزه کنترل رسمی نظیر قوه قضائیه و سازمان‌های حسابرسی). اما تسخیر بیش از هر زمان، در مراحل اولیه چرخه سیاستگذاری رخ می‌دهد: تعیین دستور کار، تنظیم پیش‌نویس قوانین، چانه‌زنی‌های کمیسیون‌ها و تصویب نهایی قوانین. در این فرآیند، قانون‌گذاران، اعضای کمیسیون‌ها، مشاوران و حتی کارشناسان پژوهشی پارلمانی می‌توانند (آگاهانه یا ناآگاهانه) به ابزارهایی برای تحقق منافع خاص تبدیل شوند.

به این ترتیب بر خلاف تصویری که بیشتر در افکار عمومی از فساد اداری یا اجرایی وجود دارد، این گزارش مجلس و قانونگذاری را نیز از آسیب‌پذیرترین نقاط در برابر تسخیر دانسته و تأثیرگذاری بر «دستور کار» و «متن نهایی قانون» را به بسیار اثربخش توصیف می‌کند.

پیامد تسخیر: قانون در محاصره

پیامدهای تسخیر قانون‌گذاری صرفاً به سطحی از چالش‌های نظری یا اخلاقی محدود نمی‌شوند، بلکه با اثرگذاری مستقیم بر عملکرد نهاد قانون‌گذاری، بنیان‌های نظام نمایندگی و سازوکارهای مردم‌سالارانه را با اختلال مواجه می‌سازند. در شرایطی که گروه‌های برخوردار از قدرت و دسترسی نابرابر، توانایی اثرگذاری بر تولید و تصویب قوانین را به نفع منافع خاص خود پیدا می‌کنند، اعتماد عمومی نسبت به بی‌طرفی و کارآمدی نظام قانون‌گذاری به شدت کاهش می‌یابد. این پدیده منجر به بازتولید نابرابری‌های ساختاری می‌شود، چراکه قوانین دیگر نه برای تحقق منافع عمومی، بلکه برای تثبیت وضعیت موجود و حراست از امتیازات محدود طراحی می‌شوند. در چنین بستری، فرآیند اصلاح و بهبود نهادی و ارتقای سیاست‌گذاری متوقف می‌شود و به جای رقابت بر سر کیفیت سیاست‌ها و قوانین، رقابت برای نفوذ در فرآیند قانون‌گذاری شکل می‌گیرد. در چنین وضعیتی در نهایت، فرصت‌های برابر از میان می‌رود و نظم حقوقی به ابزاری برای مشروعیت‌بخشی به نابرابری و رانت بدل می‌شود.

از تسخیر تا ترمیم زنجیره‌ی تقنین: راهبردهایی برای مقابله با تسخیر

گزارش سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، با پذیرش واقع‌گرایانه‌ی پدیده‌ی تسخیر سیاست‌گذاری، سعی دارد منظومه‌ای از راهبردهای نهادی را ترسیم کند که بتواند مسیر خروج از وضع موجود را هموار سازد. در این منظومه، شفافیت، نظارت مؤثر و مشارکت فراگیر ذی‌نفعان سه مولفه‌ای هستند که درهم‌تنیده شده‌اند و تحقق یکی بدون دیگری ممکن نیست. ایجاد سازوکارهایی برای برابرسازی دسترسی ذی‌نفعان به فرآیند سیاست‌گذاری، افشای تضاد منافع، تقویت ظرفیت‌های نظارتی نهادهای مستقل و تعیین استانداردهای رفتاری برای کنشگران رسمی، اجزای کلیدی این معماری نهادی هستند. اما آن‌چه این توصیه‌ها را در چشم خواننده‌ی ایرانی خاص‌تر و هم‌زمان دشوارتر می‌کند، نسبت آن‌ها با ساختار مجلس شورای اسلامی و الزامات شناسایی تسخیر و مقابله با آن در بافتار حکمرانی موجود کشور است. بسیاری از این توصیه‌ها در فضای نهادی خاصی معنا پیدا می‌کنند که در آن، سازوکارهای رسمی مشارکت ذینفعان در قالب لابی‌گری، نظارت نهادهای مستقل، رسانه پرسشگر و رقابت سیاسی معنادار وجود داشته باشد. در وضعیت محدودیت و تحقق ناقص چنین بسترهایی، این راهکارها گرچه الهام‌بخش‌اند، اما اغلب در سطح توصیه‌های کلی باقی می‌مانند.

از همین رو، نگارنده این متن معتقد است، هرگونه بهره‌گیری از این الگوها در ایران، مستلزم بازاندیشی و اصلاح در جایگاه و جایابی مجلس در نظام حکمرانی، کارکرد و استقلال نهاد پارلمان در کشور است. مادامی که فرآیند تقنین در چارچوبی ناکارآمد و همراه با مشکلات ساختاری و فرآیندی و با حداقلی از پاسخگویی به جامعه مدنی و سیاسی پیش می‌رود، راهکارهای عنوان شده، در حد شعار باقی خواهند ماند. نکته‌ی بنیادین آن است که برای کارآمد شدن این توصیه‌ها، باید هم‌زمان به الزامات زیرساختی حکمرانی توجه کرد: از بازتعریف رابطه نهاد تقنین با نهادهای ناظر و همکار در امر قانونگذاری کشور از جمله شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و حتی دولت، تا تقویت استقلال کارشناسی مجلس و بازسازی نقش آن در تنظیم قواعد منصفانه برای همگان.

آنچه در نهایت می‌تواند ما را به تقنین سالم نزدیک‌تر کند، نه صرفاً الگوبرداری از نسخه‌های بین‌المللی، بلکه بازسازی جدی ظرفیت‌های نهادی و سیاسی در بطن نظام قانونگذاری کشور است؛ ظرفیتی که اگر از نو احیا نشود، قانونگذاری به کارآمدی مدنظر نخواهد رسید و ای بسا که برای نظام حکمرانی کشور، مشکلاتی را نیز ایجاد خواهد کرد.



۷ دقیقه ⌚

۱۲. تجربه‌نگاری کمیسیون اجتماعی؛ پنجره‌ای فراسوی چهارچوب‌های ساختاری

کوثر درزی نژاد | پژوهشگر گروه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف



فصلنامه
تخصصی
مطالعات پارلمانی

در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون‌ها بخشهایی تخصصی از مجلس هستند که وظیفه بررسی تخصصی طرح‌ها و لوایح را برعهده دارند. نگاه این گزارش مشخصاً معطوف به کمیسیون اجتماعی و کارویژه‌های آن بوده که از خلال گفتگو با نمایندگان مجلس عضو کمیسیون اجتماعی و مسئولان سازمان‌های مرتبط با کمیسیون حاصل شده است. گردآوری اخبار و تجربیات گذشته از جمله ابزارهایی است که به فراخور آن زمینه انتقال اندوخته‌های سیاسی فراهم میشود. کشورهای گوناگون در طی سال‌ها از طریق پروژه‌های تاریخ شفاهی اقدام به گردآوری تجربیات سیاستمداران پیشین در قالب مصاحبه‌ها کرده‌اند تا از این منظر پنجره‌ای روبه تجربیات گذشته این افراد گشوده شود. این گزارش با هدف فهم عمیق‌تر از کارویژه‌ها، چالش‌ها و ظرفیت‌های این کمیسیون، از خلال گفت‌وگو با نمایندگان عضو کمیسیون اجتماعی و مسئولان سازمان‌های مرتبط، تلاش دارد تا از توصیف صرف ساختارها عبور کرده و با تمرکز بر تجربه‌نگاری، تصویری انتقادی و منسجم از عملکرد این نهاد ارائه دهد.

سایه روشن امر اجتماعی

در ابتدای امر باید گفت کمیسیون اجتماعی به عنوان یکی از مهم‌ترین کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی مقرر بررسی موضوعات و حیطه‌های متعدد بوده است. مطابق با مواد (۴۵) و (۴۷) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، امور اداری و استخدای، کار، اشتغال، روابط کار و تعاون و نقش آفرینی در حوزه‌های قانون کار، قانون خدمات کشوری، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران و قانون حمایت از معلولان در حیطه فعالیت‌های این کمیسیون قرار می‌گیرد. این امر، کمیسیون اجتماعی را در ارتباط مستقیم با تعداد قابل توجهی از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی قرار می‌دهد. از جمله دستگاه‌های اجرایی مهمی که کمیسیون اجتماعی با آن‌ها در ارتباط است می‌توان وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان اداری-استخدای، بنیاد شهید و امور ایثارگران، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور، سازمان امور اجتماعی و ستاد مبارزه با مواد مخدر را نام برد.

به تدریج این حیطه‌های متعدد چراغ این پرسش را در ذهن روشن می‌کند که آیا کمیسیون اجتماعی بستری برای رصد مسائل اجتماعی است؟ یافته‌های پژوهش «تجربه‌نگاری کمیسیون اجتماعی»

در مرکز مطالعات پارلمان نشان می‌دهد که پیچیدگی امر اجتماعی و ماهیت متکثر آن مرزبندی بحث اجتماعی در یک کمیسیون واحد را مشکل می‌سازد. با این حال، نظر به وظایف و سازمان‌های مرتبط با کمیسیون اجتماعی، کارکرد این کمیسیون در هاله‌ای از مسائل اقتصادی متورم، غبارآلود شده است. اهمیت امور مربوط به حقوق و دستمزد در کمیسیون اجتماعی وزن این نهاد را به سوی امور اقتصادی سنگین‌تر کرده است؛ به نحوی که بررسی دوره‌های گوناگون مجلس نشان می‌دهد که در مواردی ترافیک طرح‌ها و لوایح در حدود اداری و استخدای به نحوی بوده که مابقی مسائل اجتماعی همچون آسیب‌های اجتماعی، مسائل زیربنایی اجتماعی معطوف به ارزش‌ها و نگرش‌ها و حتی امور مربوط به سایر سازمان‌ها همچون بهزیستی به حاشیه رانده شده است. علاوه بر این، «بحران روبه‌تزايد صندوق‌های بازنشستگی» از جمله مسائل دیگری است که بر عهده کمیسیون اجتماعی بوده و اختصاص بودجه‌های دولتی کلان را طلب می‌کند؛ این امر اغلب سرآغاز چانه‌زنی‌های متعدد میان نهاد مجلس و نهاد دولت شده است. مسائل مربوط به صندوق‌های بازنشستگی امری دفعی نبوده و به تدریج در طول سالیان متمادی رقم خورده است؛ همین امر حل این مسئله را نیز به امری بحرانی و نیازمند صرف هزینه‌های گزاف تبدیل کرده است. چنین وضعیتی، ضرورت احیاء کمیسیون اجتماعی به واسطه کارویژه‌های اجتماعی را ایجاب می‌کند.

تکثر؛ خصلت پایدار امر اجتماعی

مرور تجارب برخی پارلمانها در سطح جهانی و کارکرد کمیسیون‌های مشابه کمیسیون اجتماعی در آنها، بیانگر این مهم است که کمیسیون اجتماعی نیازمند تقسیم کار در حیطه‌های گوناگون و ذیل کمیته‌های تخصصی است. این کمیته‌ها هر یک با پوشش ابعاد متکثر امر اجتماعی می‌توانند به بهبود کارکرد کمیسیون اجتماعی یاری رسانند. براساس گفتگوهای انجام‌شده با نمایندگان مجلس عضو کمیسیون اجتماعی و مسئولان سایر سازمان‌های در ارتباط با این کمیسیون، سازمان‌های دولتی پراکنده، مدیریت هر یک از حوزه‌های مربوط به جوانان، زنان، تعاونیها، بیمه تأمین اجتماعی را برعهده گرفته‌اند؛ این پراکندگی حوزه امور اجتماعی را به حوزه‌ای بدون متولی بدل کرده است؛ به گونه‌ای که پاسخگویی مختل شده و برنامه‌ای منسجم درمورد فعالیت در حوزه اجتماعی وجود ندارد. چنین وضعیتی مصاحبه‌شونده‌ها را بر آن داشت تا پیشنهاد ایجاد کمیسیونی مستقل به منظور

پرداختن به حیطه امور اداری استخدامی را مطرح کنند؛ حیطه اداری استخدامی با تمامی گروه‌های شاغل دولتی اعم از پیمانی و رسمی سروکار دارد؛ گستردگی این حیطه و موضوعات حساس موجود در آن همچون «طرح ساماندهی کارکنان» سال‌های متمادی کمیسیون اجتماعی را به خود مشغول کرده است و نهایتاً نیز نتیجه مطلوب مدنظر کمیسیون و دولت رقم نخورده؛ چرا که تأمین مالی مربوط به امور اداری استخدامی مستقیماً متأثر از بودجه دولتی بوده و در شرایط تزلزل ساختارهای مالی چنین امری غیرممکن است.

معضل لاینحل زیربنای اقتصادی

«تورم قوانین»، نمایندگان دوره یازدهم عضو کمیسیون اجتماعی را ملزم کرد تا نقش نظارتی کمیسیون اجتماعی را پررنگ کنند؛ این نقش نظارتی به ویژه در قلمرو امور مربوط به آسیب‌های اجتماعی مدنظر قرار گرفت. با این حال، محدودیت منابع مالی، نکته مهمی است که پیگیری مداوم ابعاد مختلف برخی مسائل اجتماعی را با مشکل مواجه می‌کند. در نقطه مقابل، مجدداً تمرکز و انرژی این کمیسیون بیش از پیش بر حوزه امور اداری و استخدامی متمرکز گشته که در نوع خود غفلت بیش از پیش از سایر حوزه‌ها را در پی داشته است.

حوزه اداری و استخدامی از جمله ابعادی در کمیسیون اجتماعی است که به گفته نمایندگان بیشترین چرخش طرح‌ها و لوایح را در پی دارد و در صورت جدایی بخش اداری استخدامی از حوزه امور اجتماعی بخش زیادی از جریان چرخش طرح‌ها و لوایح در این کمیسیون متوقف می‌شود. چنین امری، از منظر نمایندگان حاضر در این کمیسیون مقبول نبوده و در مواقع گوناگون در مقابل پیشنهاد شکل‌گیری کمیسیونی مستقل در حوزه اداری و استخدامی مقاومت کرده‌اند. علت این امر را می‌توان در مواردی چند برحسب گفته‌های کارشناسان و نمایندگان پیگیری کرد؛ چرخش مداوم طرح‌ها و لوایح در حوزه اداری استخدامی به واسطه کمیسیون اجتماعی در مجلس شورای اسلامی منجر به تکرار هر چه بیشتر نام این کمیسیون در صحن علنی مجلس می‌گردد؛ افزون بر این، به واسطه چنین چرخشی، کمیسیون اجتماعی در ارتباط مستقیم با سازمان‌های بیشتر و متعددی قرار گرفته و بر حوزه نفوذ و اعتبار آن افزوده می‌شود.

در یک نگاه انتقادی تعدد طرح‌ها و لوایح در یک کمیسیون ویتروینی است که نمی‌تواند کارکرد کلی کمیسیون را تعیین کند؛ این در مورد کمیسیون اجتماعی نیز صادق بوده و تعدد طرح‌ها و لوایح به منزله کارآمدی این کمیسیون نیست. به عقیده برخی نمایندگان، تعداد طرح‌ها و لوایحی که توسط آن‌ها امضاء می‌شود نشان از میزان فعال بودن آن‌ها است؛ اما با نگاهی دقیق‌تر، موفقیت کمیسیون‌ها و سپس کلیت مجلس در این است که چه تعداد از طرح‌های مذکور تبدیل به قانون شده و در قدم مهم‌تر چه میزان از این قوانین به مرحله اجرا رسیده‌است؛ چرا که کارآیی یک قانون در عمل نکته بسیار مهمی است که اغلب در تلاش‌های بی‌امان برای تصویب طرح‌ها نادیده گرفته می‌شود. در تصویب یک طرح معمولاً فشار افکار عمومی نقش پررنگی ایفا می‌کند. این امر پس از چندی ساختار دولتی کشور را با مجموعه‌ای از قوانین که تحت فشار تصویب شدند و عاری از قابلیت اجرایی شدن هستند مواجه کرده‌است.

«مردم» حلقه مفقوده کمیسیون اجتماعی

یکی از اهرم‌های احیاء این کمیسیون و محور قرار دادن مسائل اجتماعی به برگزاری جلسات استماع با گروه‌های ذی‌نفع مردمی برمی‌گردد. کمیسیون اجتماعی به واسطه کارویژه‌های متعددی که بر عهده دارد می‌تواند به پایگاه مهمی برای ارتباط مستقیم نیروهای اجتماعی تبدیل شود؛ گروه‌های ذینفعی که کمیسیون در قبال حقوق متعدد آن‌ها در حال چانه‌زنی است عموماً جزئیات ویژه‌ای را در جهت تصویب طرح‌ها و لوایح مدنظر دارند. حضور این افراد در کمیسیون‌ها و برگزاری جلسات استماع از جمله حلقه‌های مفقوده‌ای است که می‌تواند به کارآمدی کمیسیون اجتماعی کمک کند و کمیسیون را از حالت نهادی جدا و دورافتاده از مردم، به پایگاه اصلی خود یعنی مردمی بودن بازگرداند. در اینجا ذکر این نکته لازم است که حضور گروه‌های ذی‌نفع در کمیسیون اجتماعی در دوره‌هایی همچون دوره یازدهم به طور محدود و با حضور نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع مطرح بوده‌است؛ با این حال، ضرورت تبدیل برگزاری جلسات استماع به روندی متداول در کمیسیون اجتماعی و به طور کلی ساختار جامع مجلس شورای اسلامی احساس می‌شود.

در کنار این امر، یکی دیگر از نکات پرتکرار در طی گفتگوها با نمایندگان و افراد متولی در سازمان‌های دولتی این بود که مجلس به عنوان مجلسی ملی که اولویت‌دهی به منافع ملی را بر عهده دارد، همچنان در انحصار و احاطهٔ رویکردهای محلی است. به بیانی دیگر، نمایندگان مجلس پیش از اینکه خود را به عنوان نمایندهٔ ایران پذیرفته‌باشد از خود تحت عنوان نمایندهٔ یک شهر خاص یاد می‌کنند؛ چنین امری، اولویت‌بخشی به خواسته‌ها و معضلات حوزهٔ انتخابیه در مجلس را در پی داشته که چه بسا در موارد متعددی در تضاد با منافع ملی قرار می‌گیرند. تعیین حد تعادل میان منافع حوزهٔ انتخابیه و منافع ملی مرکز ثقلی است که توسل به آن زمینه‌ساز تحولاتی گوناگون در کمیسیون اجتماعی خواهد بود. با این حال، چنین امری نیازمند منابع و آموزش‌هایی است که باید پیش از ورود به مجلس مدنظر قرار بگیرد.

فراز و فرود نیروی انسانی

در پایان این جستار گریزی به نیروی انسانی حاکم در کمیسیون اجتماعی مهم می‌نماید. در یک سازمان بوروکراتیک، نیروی انسانی از جمله ارکان بسیار مهمی است که به تعیین اولویت‌ها و پیگیری امور یاری می‌رساند. با این حال، کمیسیون اجتماعی عموماً به عنوان کمیسیونی کم‌طرفدار شناخته می‌شود که عرصهٔ تخصصی آن همچنان مهجور و گمنام است؛ به این ترتیب، شاهد حضور طیفی گسترده از گرایش‌ها و رشته‌های گوناگون دانشگاهی در کمیسیون اجتماعی هستیم که به تک‌افتادگی امر اجتماعی دامن می‌زند.

به طور کلی، نبود متولی مشخص برای حیطهٔ امور اجتماعی دغدغه‌ای اساسی است که کارکرد کمیسیون اجتماعی را نیز شدیداً تحت تأثیر قرار داده است. گسترهٔ امور اجتماعی کمیسیون اجتماعی را در شرایط ویژه‌ای قرار داده به نحوی که اولویت‌بندی به تنها راه‌حل اعضای کمیسیون به منظور رسیدگی به امور اجتماعی تبدیل شده است؛ اما نفس اولویت‌بندی مسائل اجتماعی نیز متضمن کاستی‌هایی بوده؛ از جمله اینکه امر اجتماعی امری محدود به زمان و فضای خاص نیست و پویایی و تداوم آن، ضرورت بررسی مداوم آن را نیز ایجاب می‌کند. در کنار این به نظر می‌رسد ایجاد مرزی

میان امر اجتماعی و اقتصادی به استقلال حوزه مسائل اجتماعی از امور صرف اقتصادی کمک می‌کند. در عین حال، با توجه به مسائل پررنگ اقتصادی چنین انتظاری از حیطة امر اجتماعی بعید می‌نماید.

جمع بندی

آنچه که در اینجا مطرح شد گریزی به کمیسیون اجتماعی از خلال گفتگو با نمایندگان و مسئولان سازمان‌های دولتی بود. بررسی تجربه زیسته و گفت‌وگو با ذی‌نفعان مستقیم کمیسیون اجتماعی نشان می‌دهد که این نهاد، در شکل فعلی، دچار نوعی چندپارگی عملکرد و سردرگمی مأموریتی است و از جمله کمیسیون‌های کم‌برخوردار در ساختار کلی مجلس محسوب می‌گردد. چنین برخورداری‌ای هم از حیث میزان منابع در دسترس این کمیسیون بوده و هم از حیث نیروی انسانی متمایل به این کمیسیون قابل بررسی است. تمرکز سنگین بر مسائل اقتصادی، غیبت نظام‌مند ارتباط با جامعه، ضعف در پاسخگویی نهادی، و کم‌رنگ بودن بعد نظارتی، از جمله موانع جدی پیش روی ایفای نقش موثر این کمیسیون در ساختار تقنینی کشور است.

فراز و فرود هر یک از کمیسیون‌های مجلس با توجه به دوره چهارساله نمایندگی تا حد زیادی وابسته به نیروی انسانی مشغول در آن است. با این حال، تکررات در تمامی موارد، از موضوعات مورد بحث در کمیسیون اجتماعی گرفته تا نیروهای فعال در آن منجر به فاصله کمیسیون اجتماعی از مختصات لازم جهت انسجام و تخصص در یک سازمان بوروکراتیک شده است. احیای ظرفیت اجتماعی این کمیسیون، نیازمند اقدامات چندلایه به ویژه تفکیک ساختاری حوزه‌های نامتجانس، نهادینه‌سازی جلسات استماع با ذی‌نفعان، تقویت آموزش نمایندگان برای درک منافع ملی، و بازتعریف شاخص‌های سنجش عملکرد کمیسیون‌ها از تعداد لوایح به میزان تأثیر و اجرای واقعی آن‌ها است. تنها در چنین شرایطی است که کمیسیون اجتماعی می‌تواند نقش واقعی خود را به عنوان نهاد پیگیر و ناظر مسائل اجتماعی ایفا کند.



۵ دقیقه ⌚

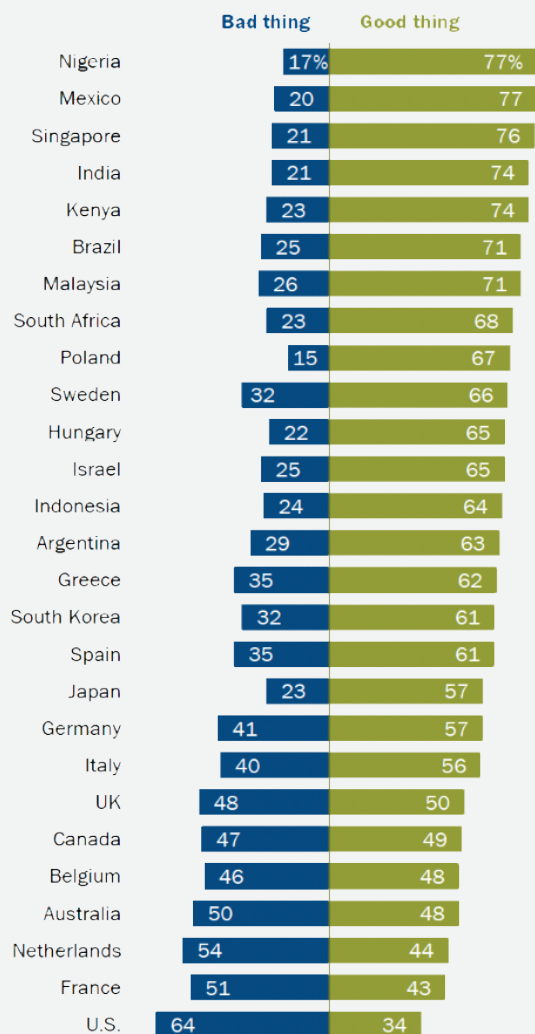
ضمیمه چهار | اکثریت در بیشتر کشورهای مورد بررسی می‌گویند رسانه‌های اجتماعی برای دموکراسی خوب هستند.

سینها گوپالا و سارا آستین (ترجمه شده توسط هوش مصنوعی)

فصلنامه
تخصصی
مطالعات پارسی



مردی در تاریخ ۱۰ ژانویه ۲۰۲۴ در تانگراک، استان باتن اندونزی، ویدیویی برای حساب رسانه اجتماعی یک نامزد قانون‌گذاری ضبط می‌کند. (بای اسمو / خبرگزاری فرانسه از طریق گتی ایمجز)



رسانه‌های اجتماعی دسترسی عمومی به اطلاعات را افزایش داده و بستری برای کنشگری سیاسی فراهم کرده‌اند. با این حال، برخی نیز می‌گویند که این رسانه‌ها برای دموکراسی مضر هستند.

با گسترش روزافزون استفاده از رسانه‌های اجتماعی در سراسر جهان، مردم در ۲۷ کشوری که مرکز پژوهشی پیو بین سال‌های ۲۰۲۲ تا ۲۰۲۳ آن‌ها را مورد بررسی قرار داده، عموماً رسانه‌های اجتماعی را بیشتر به‌عنوان امری مثبت تا منفی برای دموکراسی می‌نگرند. در واقع، در ۲۰ کشور از این ۲۷ کشور، اکثریت مردم می‌گویند رسانه‌های اجتماعی به دموکراسی در کشورشان سود رسانده‌اند.

مردم در اقتصادهای نوظهور به‌ویژه احتمال بیشتری دارد که بگویند رسانه‌های اجتماعی به پیشرفت دموکراسی در کشورشان کمک کرده‌اند. ارزیابی‌ها در نیجریه و مکزیک به‌طور خاص مثبت است؛ جایی که نزدیک به هشت نفر از هر ده نفر (۷۷٪ در هر دو کشور) می‌گویند رسانه‌های اجتماعی تأثیری مثبت بر دموکراسی داشته‌اند.

در کشورهای دیگر - از جمله هلند و فرانسه - اطمینان مردم نسبت به تأثیر مثبت رسانه‌های اجتماعی بسیار کمتر است؛ به‌طوری‌که در این کشورها، شمار کسانی که معتقدند رسانه‌های اجتماعی تأثیر منفی بر دموکراسی داشته‌اند، از کسانی که آن را مثبت ارزیابی می‌کنند، بیشتر است. رئیس‌جمهور فرانسه، امانوئل مکرون، خواستار تنظیم مقررات برای مهار گسترش اطلاعات نادرست در شبکه‌های اجتماعی شده است. او همچنین در سال ۲۰۲۳ پیشنهاد کرد که در زمان ناآرامی‌های اجتماعی - از جمله شورش‌های ناشی از خشونت پلیس در فرانسه - باید دسترسی به رسانه‌های اجتماعی محدود شود.

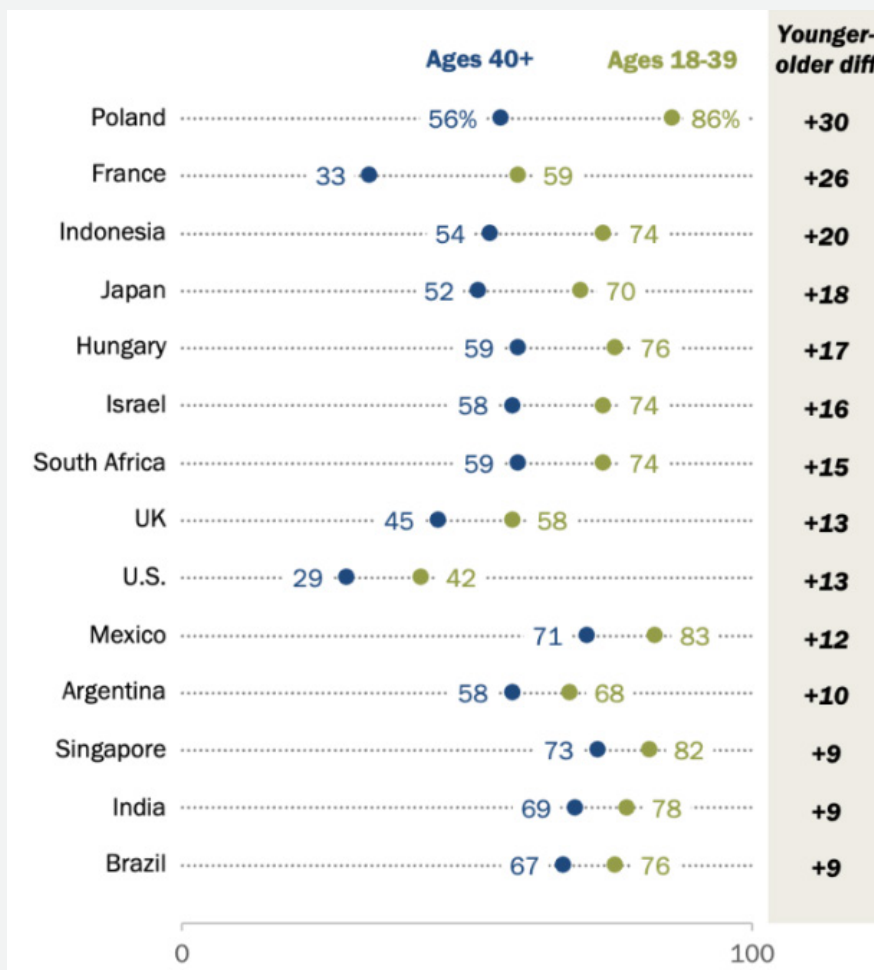
در همین حال، آمریکایی‌ها کمترین احتمال را دارند که رسانه‌های اجتماعی را مثبت ارزیابی کنند. تنها ۳۴٪ از بزرگسالان در ایالات متحده می‌گویند رسانه‌های اجتماعی تأثیری مثبت بر دموکراسی این کشور داشته‌اند، در حالی که تقریباً دو برابر این تعداد (۶۴٪) معتقدند تأثیر آن منفی بوده است. نقش رسانه‌های اجتماعی در گسترش اطلاعات نادرست، پیش از انتخابات مهم آمریکا به‌طور گسترده‌ای مورد بحث قرار گرفته است. و گرچه اکثریت در هر دو حزب معتقدند که رسانه‌های اجتماعی تأثیر منفی بر دموکراسی در ایالات متحده داشته‌اند، جمهوری خواهان و مستقل‌های متمایل به جمهوری خواهان بیشتر از دموکرات‌ها و هواداران دموکرات‌ها این دیدگاه را دارند (۷۴٪ در برابر ۵۷٪).

دیدگاه‌ها درباره رسانه‌های اجتماعی و دموکراسی چگونه بر اساس سن، تحصیلات و عوامل دیگر تفاوت دارد؟

• سن

در ۱۴ کشوری که مورد بررسی قرار گرفتند، بزرگسالان جوان‌تر بیشتر از افراد مسن‌تر احتمال دارد که بگویند رسانه‌های اجتماعی برای دموکراسی مفید بوده است.

این تفاوت بیش از همه در لهستان دیده می‌شود، جایی که ۸۶٪ از بزرگسالان زیر ۴۰ سال می‌گویند رسانه‌های اجتماعی به دموکراسی کشورشان سود رسانده است، در حالی که این رقم برای افراد ۴۰ سال و بالاتر ۵۶٪ است. تفاوت‌های دورقمی در ۱۰ کشور دیگر نیز مشاهده شده است.



تحصیلات

در ۱۳ کشور، بزرگسالان با تحصیلات بالاتر بیشتر از کسانی که تحصیلات کمتری دارند، احتمال دارد که بگویند رسانه‌های اجتماعی برای دموکراسی مفید بوده است. برای مثال، در آفریقای جنوبی، تفاوت این نظر بین افراد با تحصیلات بیشتر و کمتر، ۲۲ واحد درصد است. (سیستم‌های آموزشی در هر کشور متفاوت است، بنابراین در این تحلیل، سطح تحصیلات برای «تحصیلات بیشتر» و «تحصیلات کمتر» نیز متفاوت است. برای اطلاعات بیشتر بخش «چگونه این تحلیل انجام شد» را مطالعه کنید). مردی در تاریخ ۱۰ ژانویه ۲۰۲۴ در تانگراک، استان بانتن اندونزی، ویدیویی برای حساب رسانه اجتماعی یک نامزد قانون‌گذاری ضبط می‌کند. (بای اسمویو / خبرگزاری فرانسه از طریق گتی ایمجز)

درآمد

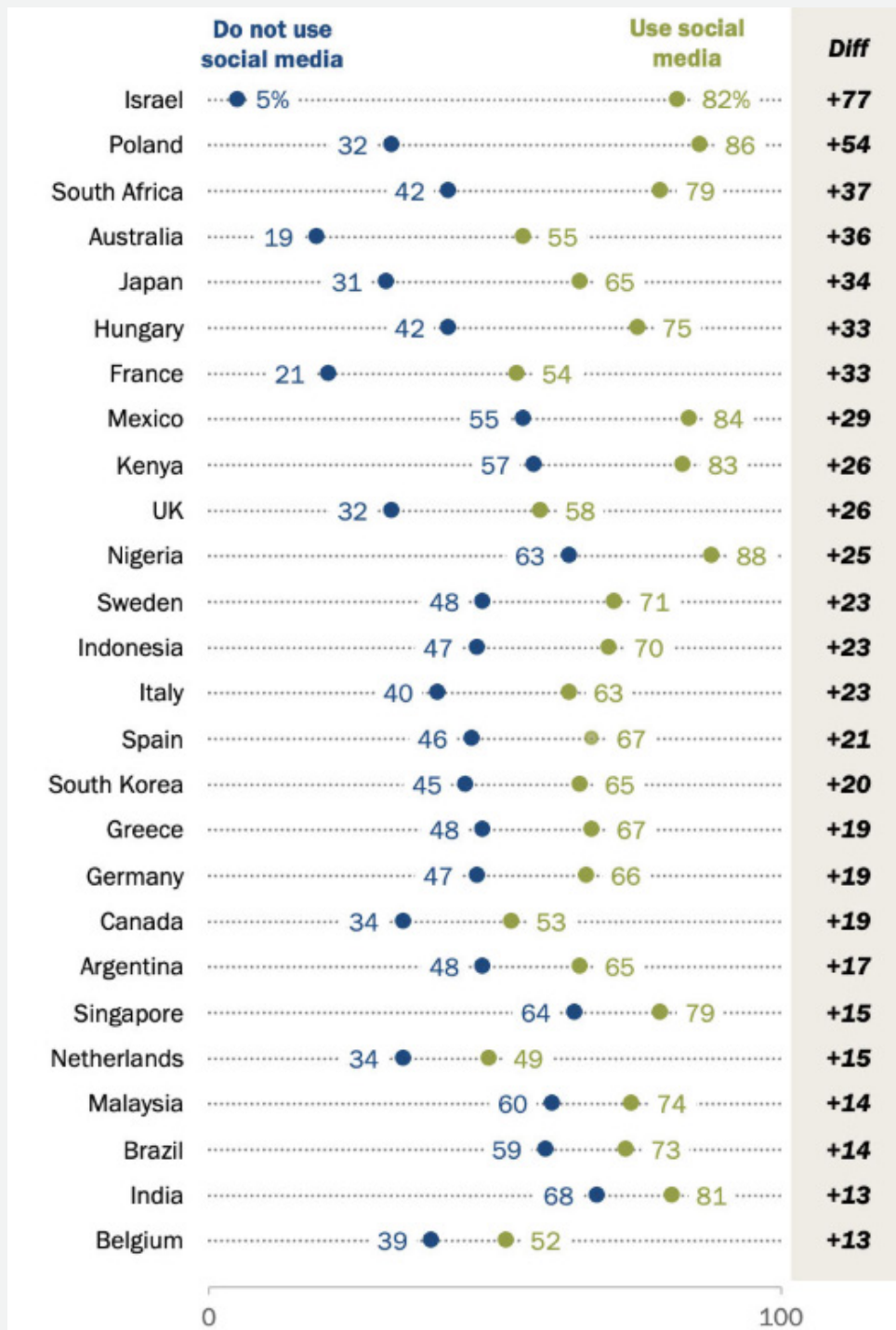
در برخی کشورها، بزرگسالان با درآمد بالاتر بیشتر از کسانی که درآمد کمتری دارند، احتمال دارد که بگویند رسانه‌های اجتماعی برای دموکراسی مفید است. با این حال، در بلژیک و ایالات متحده وضعیت برعکس است.

استفاده از فضای مجازی

کسانی که از رسانه‌های اجتماعی استفاده می‌کنند، به طور قابل توجهی بیشتر از افرادی که استفاده نمی‌کنند، معتقدند رسانه‌های اجتماعی به دموکراسی در کشورشان سود رسانده است. در هر کشوری که بررسی شده، حداقل تفاوت ۱۰ واحد درصدی بین کاربران و غیرکاربران رسانه‌های اجتماعی در این سؤال وجود دارد. با این حال، در بیشتر کشورها، غیرکاربران نیز کمتر احتمال دارد که در این باره نظر بدهند.

در لهستان، آفریقای جنوبی، استرالیا، ژاپن و سایر کشورها، کاربران رسانه‌های اجتماعی به مراتب بیشتر از غیرکاربران دیدگاه مثبتی نسبت به تأثیر این رسانه‌ها بر دموکراسی دارند. در هر کشوری که مورد بررسی قرار گرفته است، کاربران رسانه‌های اجتماعی حداقل ۱۰ واحد درصد بیشتر از غیرکاربران این نظر را دارند.

ضمیمه چهار: اکثریت در بیشتر کشورهای مورد بررسی می‌گویند رسانه‌های اجتماعی برای دموکراسی خوب هستند





۳ دقیقه



ضمیمه پنج: گزارش سیاستی ۱. از ساختار حکمرانی تا تربیت حکمران: آلمان

حدیثه ربیعی | مدیر گروه مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف



فصلنامه
تخصصی
مطالعات پارلمانی

۱. از ساختار حکمرانی تا تربیت حکمران: آلمان^۱

پس از تأسیس جمهوری فدرال آلمان در سال ۱۹۴۹، این کشور با چالش بنیادین بازسازی نظام سیاسی و تربیت نسل جدیدی از حکمرانان مواجه شد. این چالش منجر به شکل‌گیری سیستمی جامع و چندلایه برای تربیت سیاستمداران حرفه‌ای شد که هدف آن نه تنها انتقال دانش و مهارت‌های لازم، بلکه نهادینه‌سازی ارزش‌های دموکراتیک و تعهد به نظم نوین سیاسی در میان سیاستمداران بود. این گزارش به بررسی دقیق فرایند تربیت حکمران در آلمان می‌پردازد و سه مسیر اصلی را مورد تحلیل قرار می‌دهد:

اول، مشارکت در سطوح محلی:

فعالیت در شوراهای محلی، انجمن‌های شهروندی و پروژه‌های اجتماعی، زمینه‌ساز درک عمیق از چالش‌های سطح خرد و مهارت‌های حل مسئله در مدیران سیاسی می‌شود.

دوم، فعالیت حزبی:

احزاب سیاسی در آلمان، نقشی محوری در فرایند تربیت سیاستمدار ایفا می‌کنند. این مسیر شامل عضویت در شاخه‌های جوانان احزاب و پذیرش تدریجی مسئولیت‌های کلیدی در ساختار حزبی (از سطوح خرد تا کلان) است. برنامه‌های آموزشی حزبی، کارگاه‌های تخصصی و فرصت‌های منتورینگ، بخش‌های اساسی این مسیر هستند.

سوم، آموزش رسمی و آکادمیک:

این مسیر بر تحصیلات عالی در رشته‌های مرتبط با علوم سیاسی، حقوق، اقتصاد و مدیریت دولتی متمرکز دارد. علاوه بر آموزش‌های دانشگاهی، نقش بنیادهای سیاسی و آکادمی‌های مدیریت دولتی در ارائه آموزش‌های تخصصی و کاربردی نیز بسیار برجسته است. گزارش حاضر به طور ویژه بر مکانیسم‌ها و فرایندهای تربیت سیاسی در این سه مسیر و نحوه تعامل آنها در شکل‌دهی به مدیران سیاسی کارآمد، فرایندهای ارزیابی و انتخاب نیروها، سیستم‌های حمایتی و منتورینگ و مکانیسم‌های ارتقا در ساختار سیاسی آلمان متمرکز بوده است.

۱ - منتشرشده در سامانه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ <https://rc.majlis.ir/fa/report/1838823/show>



۳ دقیقه ⌚

ضمیمه شش
خلاصه نشست‌ها

مطالعات پارسیان
فصلنامه
تخصصی

۱. نشست کشش حزبی در آینه انتخابات تناسبی با محوریت موضوع «بازاندیشی در امکان‌های گشودگی فعالیت حزبی از دل انتخابات تناسبی» در تاریخ اول اردیبهشت ۱۴۰۴ در اندیشکده حکمرانی شریف برگزار گردید.

در این نشست که با محوریت «آینده نظام انتخاباتی در ایران» برگزار شد، چهره‌های سیاسی و پارلمانی همچون جوکار (رئیس کمیسیون شوراهاى مجلس)، رسولی (مشاور سیاسی رئیس مجلس و دبیرکل حزب نسل نو) و کواکبیان (نماینده اسبق مجلس و رئیس کمیسیون بین‌الملل خانه احزاب) دیدگاه‌های خود را درباره ضرورت اصلاح نظام انتخاباتی بیان کردند. جوکار با تأکید بر عدالت انتخاباتی، خواستار طراحی نظامی شد که امکان ورود عادلانه همه اقشار به مجلس را فراهم سازد و از نقش احزاب در تقویت نمایندگی سیاسی دفاع کرد. رسولی نقش تعیین‌کننده رسانه‌ها و فضای مجازی در انتخابات را برجسته دانست و بر لزوم سیاست‌گذاری رسانه‌ای همزمان با اصلاحات انتخاباتی تأکید کرد. او مشکل اصلی را نبود انسجام سیاسی و ذهنیت منفی جامعه نسبت به فعالیت حزبی دانست. کواکبیان نیز با اشاره به تضعیف جایگاه مجلس و کاهش مشارکت، نقش ضعیف داده‌شده به احزاب در ساختارهای رسمی را نشانه بی‌اعتقادی عملی به کار حزبی دانست و اصلاح قانون احزاب را ضروری خواند. این نشست بیش از هر چیز بر یک پارادوکس کلیدی تأکید داشت: از یک‌سو، ضرورت اصلاحات ساختاری در نظام انتخاباتی و از سوی دیگر، نبود اراده نهادی برای به رسمیت شناختن و تقویت کارکرد احزاب. تحلیل نهایی نشست نشان می‌دهد که بدون بازتعریف جایگاه اجتماعی و حقوقی احزاب، تلاش برای اصلاح نظام انتخاباتی به نتیجه مطلوب نخواهد رسید.

۲. نشست "کمیسیون اجتماعی، پیوندی میان مجلس و جامعه" با محوریت «ساختار و فرایند کمیسیون اجتماعی در ساختار کلان مجلس» در ۷ اردیبهشت ۱۴۰۴ در اندیشکده حکمرانی شریف برگزار گردید.

در این نشست، بخش دیگری از مباحث به عملکرد و جایگاه کمیسیون اجتماعی مجلس اختصاص داشت. انصاری، نماینده اسبق مجلس، با ابراز تأسف از ناشناخته بودن این کمیسیون در میان مردم و حتی نخبگان، بر ظرفیت‌های بالای ساختاری و حقوقی آن تأکید کرد. او به وجود حدود ۱۵ شورای عالی و هیئت مرتبط با محوریت کمیسیون اجتماعی، و نیز بیش از ۱۵ کمیته تخصصی درون آن اشاره کرد و فقدان کارکرد اجتماعی و ارتباط عمومی مؤثر این کمیسیون را مسئله‌ای اساسی دانست که نیازمند واکاوی است. در ادامه، فاطمی، نماینده کنونی مجلس و عضو کمیسیون اجتماعی، از اثرگذاری فعال این کمیسیون در کمیته تلفیق بودجه سال جاری سخن گفت و ضعف در اجرای قوانین تصویب‌شده در برنامه‌های توسعه ششم و هفتم را یکی از موانع مهم در حکمرانی اجتماعی برشمرد. به گفته او، علیرغم وجود معاونت نظارت در مجلس، سازوکارهای پیگیری مصوبات و اجرای آیین‌نامه‌ها ناکافی‌اند و نظام قانون‌گذاری با انباشت و تناقض قوانین مواجه است. تحلیل این بخش از نشست نشان می‌دهد که علی‌رغم جایگاه بالقوه قدرتمند کمیسیون اجتماعی، عدم آگاهی عمومی و ضعف در نظارت بر اجرای قوانین، موجب تضعیف نقش واقعی آن در حکمرانی شده است.



ضمیمه هفت
موضوعات پیشنهادی برای شماره بعدی فصلنامه

فصلنامه
تخصصی
مطالعات پارسی

۱. سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و ظرفیت مجلس در اجرایی‌سازی آن

«از تصویب تا تحقق: بررسی موانع تحقق سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در عملکرد تقنینی مجلس»؛ نویسنده می‌تواند یکی از اصول یا بندهای سیاست‌های کلی را بردارد و تحلیل کند که چرا در اجرا با چالش مواجه شده است.

۲. الگوهای موفق تعامل دولت و مجلس

«مطالعه موردی از الگوهای موفق در تعامل میان دولت و مجلس شورای اسلامی در ادوار گذشته؛ از تصویب قوانین تا اجرای بودجه»؛ در این موضوع، می‌توان از تجربه‌هایی مانند تدوین بودجه، تصویب برنامه‌های توسعه، یا حل مناقشات تقنینی بین دولت و مجلس در بازه‌های مشخص بهره برد.

۳- آسیب‌شناسی فرایند تعامل دولت و مجلس در فرایند قانون‌گذاری و بودجه‌نویسی

«موانع هم‌افزایی دولت و مجلس در تصویب و اجرای بودجه‌های سالانه؛ بررسی نقش نهادهای میانی، کمیسیون‌های تخصصی و شورای نگهبان»؛ اینجا تمرکز می‌تواند روی شناسایی گره‌های نهادی و اجرایی تعامل دو قوه در تنظیم و تصویب بودجه باشد.

۴. گریزی بر فرایند لابی در ایران و جهان، ابعاد مکنون لابی در نظام سیاسی ایران

«لابی‌گری پنهان در ایران؛ سازوکارهای غیررسمی تأثیرگذاری بر فرایند قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی»؛ پیشنهاد تمرکز بر تجربه بازیگران غیردولتی، اتاق‌های فکر، گروه‌های صنفی، یا حتی نمایندگان تأثیرگذار در خارج از سازوکارهای رسمی.

۵. تجربه‌نگاری در حوزه‌ی ارکان مختلف پارلمان در ایران

«تجربه‌نگاری از عملکرد یک رکن یا نهاد درون پارلمان؛ از کمیسیون‌های تخصصی تا معاونت قوانین و مرکز پژوهش‌ها»؛ مثلاً یک پژوهشگر می‌تواند تجربه زیسته از فرایند نگارش یک طرح در کمیسیون فرهنگی، یا نقش مرکز پژوهش‌ها در مشاوره تقنینی را روایت کند.

موضوعات پیشنهادی برحسب رویدادهای تاریخی پیش رو:

• ۲۶ تیر - سالروز تأسیس شورای نگهبان (۱۳۵۹)

«شورای نگهبان و مرز میان نظارت و تصمیم‌گیری در فرایند قانون‌گذاری»
 «تطبیق مصوبات با شرع و قانون اساسی؛ ظرفیت‌ها و محدودیت‌های شورای نگهبان»
 «مقایسه تطبیقی شورای نگهبان با نهادهای مشابه در نظام‌های حقوقی دیگر»

• ۳۰ تیر - روز بزرگداشت آیت‌الله کاشانی

«آیت‌الله کاشانی و پارلمان‌گرایی دینی؛ از فقه سیاسی تا کنش پارلمانی»
 «اتتلاف‌ها و واگرایی‌ها در مجلس ملی؛ بازخوانی بحران ۳۰ تیر ۱۳۳۱»

• ۱۱ مرداد - سالروز شهادت شیخ فضل‌الله نوری (۱۲۸۸)

«مشروطه مشروعه یا مشروعه مشروطه؟ اندیشه سیاسی شیخ فضل‌الله نوری در نسبت با قانون‌گذاری»
 «تضاد فقاقت و پارلمان در آغاز عصر مشروطه؛ یک واکاوی تاریخی از مواجهه با مفهوم قانون»

• ۱۴ مرداد - سالروز صدور فرمان مشروطیت (۱۲۸۵)

«تحول مفهومی "مجلس" در ایران؛ از فرمان مشروطه تا مجلس یازدهم»
 «آیا فرمان مشروطه هنوز زنده است؟ بازاندیشی میراث حقوقی و نمادین مشروطیت در جمهوری اسلامی»

«فرمان مشروطیت و قانون‌نویسی نوین در ایران؛ بررسی تطورات نظام تقنین از ۱۲۸۵ تاکنون»

• ۲۸ مرداد - سالروز آغاز بررسی نهایی قانون اساسی در مجلس خبرگان قانون اساسی (۱۳۵۸)

«بررسی نهایی قانون اساسی در مجلس خبرگان؛ روند تدوین، منازعات و میراث ساختاری آن»



فصلنامه
تخصصی
مطالعات پارلمانی



Parliamentary.s.c@gmail.com

مهلت ارسال یادداشت‌ها تا ۱۰ شهریور ماه ۱۴۰۴



مجلس شورای اسلامی ایران

www.gpitt.ir



مطالعات پارلمانی

فصلنامه
تخصصی

دوگانه ارتباطی میان اصحاب و انارجمنت
L.me/parliamentary_studies

