

چالش‌ها و حدود اختیارات مجلس شورای اسلامی از منظر تئوری سیستم‌ها

پگاه نوشیروان بابلی^{۱*}، الهام یعقوبی^{۲**}، سارا محمدی^{۳***}، حسین اصلی پور^{۴****}

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

۳. دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

۴. استادیار دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

تاریخ پذیرش: ۹۸/۶/۲۳

تاریخ دریافت: ۹۸/۴/۷

چکیده

در دانش رشته مدیریت دولتی نظریات مختلفی مانند تئوری اصیل- وکیل، تئوری نمایندگی و تئوری موازنه و کنترل قدرت قوا از صلاحیت نمایندگان مردم در امر قانونگذاری حمایت می‌کند. به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز قوه مقننه به نمایندگی از مردم، اصلی‌ترین نهاد خط‌مشی‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران است. با این حال اختیارات قوه مقننه در قانون اساسی در مقایسه با اختیارات سایر قوا به‌ویژه قوه مجریه در عمل دچار چالش‌ها و مسائلی است. پژوهش حاضر در تلاش است تا از طریق به‌کارگیری روش متاستز (فرا ترکیب) و مبتنی بر چارچوب نظری CATWOE به‌عنوان یکی از مدل‌های معتبر در نظریه بنیادین سیستم‌ها، به تبیین برخی از این چالش‌ها بپردازد. یافته‌های تحقیق بیانگر آن است که چالش‌های اختیارات قوه مقننه را می‌توان در شش دسته مفهومی، «تعامل با ذی‌نفعان؛ به‌ویژه قوه مجریه» (نظیر عدم توازن اختیارات با مسئولیت‌ها)، «چالش‌های مرتبط با نمایندگان مجلس شورای اسلامی» (مانند تخصص و رشته تحصیلی)، «چالش‌ها در ساختار و فرایند داخلی مجلس» (نظیر عدم جامعیت بخش‌هایی از قانون اساسی و نبود سازوکارهای تحقق آن)، «چالش جهان‌بینی و نحوه نگرش کنشگران» (مانند سوء تفسیر و برداشت از قانون و منافع ملی)، «چالش‌های مرتبط با رفتار مردم» (همچون نبود ساختار نظارتی مناسب) و در نهایت «چالش‌های زمینه‌ای» (مانند جابه‌جایی نقش کمیسیون‌ها و فراکسیون‌ها) طبقه‌بندی کرد.

* Email: pegah_noshiravan@yahoo.com

** Email: e_yaghoobi@atu.ac.ir

*** Email: saramohammadipoori@gmail.com

**** Email: aslipour@atu.ac.ir

واژگان کلیدی: مجلس شورای اسلامی، قانون اساسی، قوه مقننه، تفکیک قوا، تعامل قوا.

مقدمه

نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بر مبنای اصل ۵۷ قانون اساسی^۱ بر «استقلال قوا» استوار است که این امر تعیین‌کننده نحوه ارتباط میان قوای حکومتی است. قوه مقننه مردمی‌ترین قوه به حساب می‌آید، زیرا با آرای مستقیم مردم شکل می‌گیرد و آحاد جامعه از طریق آن به صورت غیرمستقیم در قانونگذاری و سرنوشت کشور خویش سهیم می‌شوند.

در ساختار قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی اهمیت ویژه‌ای دارد و متصدی سه کارکرد مهم یعنی قانونگذاری، تفسیر قوانین عادی و اعمال نظارت بر حسن اجرای قانون است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲، ۲). توجه به این کارکردها، اهمیت آن را روشن می‌سازد، زیرا افزون‌بر تبیین حق و تکلیف، وظیفه مهم‌تر راهگشایی و هموار ساختن راه رشد و تکامل انسانی در گرو قانونگذاری است. بر همین اساس برخی صاحب‌نظران، جایگاه قوه مقننه را به جایگاهی فکری در بدن انسان تشبیه می‌کنند که زندگی بدون آن دچار رکود است (ملک، میرنبی و رضی‌پور، ۱۳۹۷، ۲۵۶، به نقل از عمید زنجانی، ۱۳۸۷، ۲۲۹-۳۳۰). در کنار دستاوردها، قوه مقننه چالش‌هایی نیز دارد. چالش^۲ را می‌توان این‌گونه تعریف کرد: «شرایط و وضعیت جدیدی که مسیر آینده جامعه را از بیرون مورد هجوم قرار داده و حفظ تعادل آن را دچار مشکل و مستلزم تلاشی سخت و سرنوشت‌ساز می‌سازد» (ذوعلم، ۱۳۸۴، ۳۶). به بیان دیگر، برای برون‌رفت از مشکلات، چند راه‌حل متصور است، ولی میزان اثربخشی راه‌حل‌ها مشخص نیست.

رفع چالش‌ها خواستار موج بیداری در جامعه، تعامل قوا با یکدیگر، مشارکت همگانی و هم‌مسیری در جامعه اسلامی است. آنچه مطلوب است دقت نمایندگان در آگاهی از وظایف و توجه به زمینه‌های مناسب این وظایف است. مجلس شورای اسلامی پسوند «اسلامی» بودن را به همراه دارد، از این رو یک نماینده باید نمونه کاملی از ویژگی‌های نماینده مسلمان را با خود حمل کند (آجیلی، ۱۳۸۳، ۳۱۹). اگر سیستم به درستی عمل کند، احساس امنیت و اعتماد بر کل کشور حاکم خواهد بود و همین امر موجب افزایش اعتبار و وجهه بین‌المللی حکومت و دولت می‌شود (میرمحمدی، ۱۳۹۷، ج ۱: ۱۰۵).

وجود برخی چالش‌های مرتبط با مجلس شورای اسلامی به عدم انعکاس نظرهای واقعی مردم در تصمیمات عمومی کشور منجر خواهد شد. این پژوهش با به‌کارگیری روش فراترکیب به

بررسی چالش‌های مطرح‌شده توسط خبرگان پرداخته است. طبعاً شناسایی این چالش‌ها و البته اقدام برای مرتفع ساختن آن‌ها زمینه بهبود انعکاس نظرهای مردم در تصمیم‌گیری‌های نمایندگان مجلس و به تبع آن بهبود وضعیت تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری عمومی کشور را فراهم خواهد کرد.

در این زمینه در مجموعه نظریات مطرح در رشته مدیریت دولتی، برخی نظریه‌ها مانند تئوری سیستم‌ها، نظریه اصیل- وکیل، نظریه نمایندگی و نظریه موازنه و کنترل قدرت قوا پشوانه حمایتی برای صلاحیت نمایندگان در امر قانونگذاری است. این نظریات در واقع به مسائلی همانند نمایندگی آرای مردم و دفاع از مقوله بسیار مهم «منفعت عمومی»^۳ شهروندان اشاره دارند. علاوه بر نظریات مذکور، «تئوری عمومی سیستم‌ها» به عنوان یکی از جهان‌شمول‌ترین نظریات در عموم گرایش‌های رشته مدیریت - که در تلاش برای واکاوی اجزا و نیز شیوه ارتباط عناصر یک سیستم است - به عنوان پایه‌های تئوریک تحقیق استفاده شده‌اند. سؤالات کلیدی این تحقیق عبارت‌اند از:

- مهم‌ترین چالش‌های مطرح‌شده توسط خبرگان مرتبط با عملکرد مجلس شورای اسلامی کدام است؟
- چالش‌های مذکور را چگونه می‌توان مبتنی بر تئوری سیستم‌ها ذیل مدل CATWOE طبقه‌بندی کرد؟

۱. مبانی نظری

۱-۱. تئوری اصیل وکیل

اندیشمندان مختلف دیدگاهی تحت عنوان تئوری اصیل- وکیل^۴ را در رشته مدیریت مطرح کرده‌اند که در بخش دولتی نیز به صورت مکرر استفاده شده است (کاوسی و شریف‌زاده، ۱۳۷۸، ۱۳). به کار بردن این تئوری در بخش دولتی به شفاف شدن نظام پاسخگویی منجر می‌شود و به سختی می‌توان تشخیص داد که خواسته واقعی صاحبان اصلی یا همان «اصیل» چیست (هیوز و آون، ۱۳۹۴، ج ۲: ۲۴). این تئوری این‌گونه بیان شده است: «روابطی بین دو طرف وجود دارد که یک نفر به عنوان نماینده مردم منصوب می‌شود و به نمایندگی از آن‌ها عمل می‌کند» (Tan, ۲۰۰۸, vol. ۱۷۵, ۲۹). مطابق با این تئوری در حقیقت مردم یا شهروندان را می‌توان صاحبان اصلی بخش دولتی و نمایندگان آن‌ها در دولت یا مجلس را به عنوان «وکیل» تلقی کرد. بنابراین مردم، اصیل هستند و نمایندگان آن‌ها وکیل. مطابق با این تئوری مردم وظیفه کنترل و نظارت بر دولت را دارند (کاوسی و شریف‌زاده، ۱۳۷۸، ۱۳).

تئوری اصیل وکیل مبتنی بر تقسیم کار است، این روابط وقتی شکل می‌گیرد که اصیل بخشی از تصمیمات و صلاحیت‌های اجرایی را به طرف دیگر (وکیل) واگذار کند. براساس این نظریه سه نوع مسئله قابل تشخیص است:

- ویژگی‌های پنهان: پیش از دستیابی به توافق ایجاد می‌شود، یعنی اصیل‌ها با مشخصات نمایندگان یا خدماتی که انجام می‌دهند، آشنایی ندارند و این مسئله به بروز خطر انتخاب منجر می‌شود؛

- عمل پنهان: پس از بسته شدن قرارداد، اصیل‌ها فقط از اقدامات نمایندگان آگاه می‌شوند، ولی با جنس اقدامات آن‌ها آشنایی ندارند. این امر در صورتی رخ می‌دهد که اصیل‌ها از دانش لازم برای قضاوت در مورد رفتار فرد برخوردار نباشند و همچنین شناخت استراتژی مناسب برای آنان غیرممکن باشد. بنابراین اصیل‌ها بر نتیجه منفی ناشی از اقدامات وکیل‌ها یا نتایج حاصل از شرایط محیطی نامساعد، آگاه نیستند؛

- قصد و نیت پنهان: به ورودی‌های برگشت‌ناپذیر اصیل‌ها یا هزینه‌های تحمیل‌شده اشاره دارد. در پایان انعقاد قرارداد، اصیل‌ها به‌واسطه سرمایه‌گذاری به وکیل‌ها وابسته می‌شوند و این خطر سوءاستفاده را افزایش می‌دهد (Picot, Reichwald, Wigand, ۲۰۰۸, vol. ۳۶, ۵۳-۷۷). در واقع چالش اصلی این تئوری آن است که احتمال دارد اهداف مشخص وکیل با اهداف اصیل همراستا نباشد، همچنین اصیل، اطلاعات ناقصی در مورد اجرای توافقات صورت‌گرفته با وکیل داشته باشد (Tan, ۲۰۰۸, vol. ۱۷۵, ۲۹). در دیدگاه نظری و خط‌مشی‌های نظام جمهوری اسلامی، مدیران به‌عنوان خادمان مردم معرفی شده‌اند که در جهت منافع جامعه حرکت می‌کنند. البته گاهی مسئولان در خلاف جهت این دیدگاه حرکت می‌کنند و سازمان یا تشکیلات مربوط را در خدمت خود قرار می‌دهند. به همین دلیل بعضاً ملاحظه می‌شود که عدم تطبیق بین دیدگاه نظری و عملی چالش‌آفرین شده و به تناقض میان منافع مردم (اصیل) و منافع مسئولان دولت یا مجلس (وکیل) منجر می‌شود (کاوسی و شریف‌زاده، ۱۳۷۸، ۱۳).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز ولی‌نعمت و مالک اصلی حکومت را آحاد مردم مسلمان قلمداد می‌کند. در مقدمه قانون اساسی در این باره چنین آمده است: «با توجه به ماهیت این نهضت بزرگ، قانون اساسی تضمین‌گر نفی هرگونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی می‌باشد و در خط گسستن از سیستم استبدادی، و سپردن

سرنوشت مردم به دست خودشان تلاش می‌کند»^۵(اعراف: ۱۵۷).

۱-۲. تئوری موازنه و کنترل قدرت قوا

تئوری موازنه و کنترل قوا^۶ سیستمی است برای حفظ سلامت خرده‌سیستم‌های قانونگذاری، اجرایی و قضایی کشور، به گونه‌ای که قوای اساسی حاکمیتی در کشور به‌طور متوازن و عادلانه در عرصه‌های مختلف فعالیت کنند. در چنین حکومتی، هریک از شاخه‌های حکمرانی با کلیه نهادها و واحدهای تحت امر خود، به‌صورت متوازن تحت نظارت دو شاخه دیگر قرار می‌گیرد (میرمحمدی، ۱۳۹۷، ۱۰۴).

نظریه تعامل و توازن قوا، به هر شاخه از دولت اجازه می‌دهد تا اعمال یک شاخه دیگر را اصلاح یا وتو کند تا مانع از اعمال قدرت بیش از حد آن شاخه (قوه) شود. چالش عمده در آن است که بعضاً قوانین توسط نخبگان سیاسی‌ای که ترجیح می‌دهند قوانین را متناسب با منافع خویش نه منافع توده مردم تفسیر و اجرا کنند، صورت می‌گیرد. یک سیستم کنترل و توازن به تفکیک اختیارات در ساختار حکومت (اعم از قوای سه‌گانه) نیاز دارد. بررسی و توازن به این معناست که همراه با تفکیک قدرت، هیچ‌یک از شاخه‌های حکومت نمی‌توانند کاملاً بدون توافق دیگری به‌طور یکجانبه عمل کنند. شاخه‌های حکومت باید به‌گونه‌ای طراحی شوند که منافع متضاد داشته باشند، اما برای انجام اقدامات جمعی باید به توافق برسند. اگر منافع آن‌ها یکسان باشد، آن‌ها به‌جای بررسی و متعادل کردن یکدیگر، برای تحقق اهداف مشترک خود با یکدیگر عمل می‌کنند. با منافع متضاد، منافع یک شاخه می‌تواند منافع شاخه دیگر را تنظیم کند. این تئوری بر آن است که هر کدام از شاخه‌های فردی حکومت از قدرت خود برای غصب توسط شاخه‌های دیگر محافظت می‌کنند. اگر عموم شهروندان دارای حداقل توانایی برای بررسی قدرت دولت باشند، تنها هنگامی بررسی و توازن می‌تواند مؤثر باشد که سازمان‌ها، نخبگان را به گروه‌هایی با منافع رقیب تبدیل کنند که قدرت را نسبت به اعمال یکدیگر و تو می‌کنند (Holcombe, ۲۰۱۸, vol. ۶, ۷).

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، استقلال محدود قوا و تعادل نسبی آن‌ها در نسبت با یکدیگر، کنترل‌کننده قدرت هر کدام از آن‌هاست. به‌عبارت دیگر، هر کدام در مواردی حق دخالت و نظارت بر امور یکدیگر را دارند و به دیگری نیازمندند؛ همچنین هر کدام از حق تداخل و نظارت متقابل برخوردارند (آذر، ره‌پیک و طلایی نیک، ۱۳۹۶، ۵۳). با توجه به آنکه کانون تمرکز پژوهش حاضر اختیارات مجلس شورای اسلامی است، از این‌رو در ادامه کنترل و

موازنه قدرت قوه مقننه در مقایسه با قوه مجریه مطابق با اصول قانون اساسی در قالب دو جدول مرور شده است.

جدول ۱. حدود وظایف و اختیارات قوه مقننه

مأخذ (اصول قانون اساسی)	برخی از مهم‌ترین اختیارات قوه مقننه در قانون اساسی
اصل ۵۵	نظارت مالی قوه مقننه بر قوه مجریه از طریق تصویب و تفریح بودجه توسط دیوان محاسبات کشور
اصل ۷۱	وضع قانون در عموم مسائل و در حدود مقرر قانون اساسی
اصل ۷۲	وضع قوانین متناسب با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و قانون اساسی
اصل ۷۳	شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی
اصل ۷۶	داشتن حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور
اصل ۷۷	تصویب عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی
اصل ۸۵	قانونگذاری
اصل ۸۸	پرسیدن سؤال از رئیس‌جمهور و وزرا
اصل ۸۹	رأی عدم کفایت به رئیس‌جمهور
اصل ۸۹	استیضاح وزرا و رئیس‌جمهور
اصل ۹۰	رسیدگی به شکایات مردم

جدول ۲. حدود وظایف و اختیارات قوه مجریه

مأخذ (اصول قانون اساسی)	برخی از مهم‌ترین اختیارات قوه مجریه در قانون اساسی
اصل ۷۰	حق شرکت اعضای قوه مجریه در جلسات قانونگذاری
اصل ۱۱۳	رئیس‌جمهور به عنوان مسئول اجرای قانون اساسی
اصل ۱۲۳	ابلاغ مصوبات مجلس و نیز همه‌پرسی‌ها برای اجرایی شدن توسط رئیس‌جمهور

اصل ۱۲۵	امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت
اصل ۱۲۶	مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور
اصل ۱۲۷	تعیین نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص بر حسب ضرورت با تصویب هیات وزیران، توسط رئیس‌جمهور
اصل ۱۲۸	تعیین و سفیران به پیشنهاد وزیر امور خارجه و توسط رئیس‌جمهور. پذیرش و امضا استوارنامه سفیران توسط رئیس‌جمهور
اصل ۱۳۶	عزل وزرا

۱-۳. تئوری نمایندگی

موضوع نمایندگی با افزایش جمعیت مردم و لزوم توجه به گروه‌ها با علایق متفاوت و سهیم کردن آن‌ها در تصمیم‌گیری، شدت بیشتری گرفت. پارلمان‌ها، متشکل از آرای مردمی در انتخابات هستند. وظیفه این نمایندگان پاسداری از نظرهای مردم حوزه انتخابی خود و تحقق بخشیدن به خواسته‌های آنان در کنار انجام وظیفه ملی در برابر همه مردم یک سرزمین بود (۱۴۴-۱۶۹، Pitkin, ۱۹۷۲, vol. ۷۸). منظور از تئوری نمایندگی آن است که بین دو یا چند گروه (حزب)، یک گروه به‌عنوان مدیر (رهبر) و نماینده سایر گروه‌ها معرفی می‌شود که باید نسبت به گروه‌هایی که او را انتخاب کرده‌اند، وظیفه‌ای را انجام دهد (Kivisto, ۲۰۰۸, vol. ۳۰, ۳۳۹-۳۵۰). (Jensen & McLing, ۱۹۷۶).

چالشی که در فرایند نمایندگی رخ می‌دهد، این است که نمایندگان منافع سیاسی خویش را بر منافع مردم اولویت قرار می‌دهند، ولی در مقاطعی از زمان همانند دوران انتخابات، حکومت‌ها سعی می‌کنند با تبلیغات عمومی وسیع، میان نمایندگان و شهروندان، وفاق بیشتری ایجاد کنند. به بیان دیگر، قرار گرفتن در صحنه سیاست این تصور غلط را در نمایندگان ایجاد می‌کند که حکومت متعلق به آن‌هاست (۶۷-۶۸، Urbinati, ۲۰۰۴, vol. ۳).

تئوری نمایندگی از منظر قانون اساسی: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکا آرا عمومی اداره شود، از راه انتخابات؛ انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراهای و نظایر این‌ها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد» (اصل ۶ قانون اساسی).

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، درباره ویژگی‌ها و شرایط نمایندگان مجلس شورای اسلامی به صراحت سخنی گفته نشده است. در اصل ۶۲ بیان شده است: «شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و کیفیت انتخابات را قانون معین خواهد کرد». به همین منظور در ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ قید شده است که انتخاب‌شوندگان هنگام ثبت‌نام باید دارای شرایط زیر باشند:

۱. اعتقاد و التزام عملی به اسلام و نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران؛

۲. تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران؛

۳. ابراز وفاداری به قانون اساسی و اصل مترقی ولایت مطلقه فقیه؛

۴. داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد و یا معادل آن؛

۵. نداشتن سوء شهرت در حوزه انتخابیه؛

۶. سلامت جسمی در حد برخوردار از نعمت بینایی، شنوایی و گویایی؛

۷. حداقل سن سی سال تمام و حداکثر هفتاد و پنج سال تمام.

بنابر اصل ۶۷ قانون اساسی، نمایندگان سوگند یاد می‌کنند که از امانتی که ملت به آن‌ها سپرده است، پاسداری کنند و در انجام کار وکالت مردم، امانت و تقوا را رعایت کنند و همواره در اظهارنظرها و اعمال خود تأمین مصالح ملت را مدنظر داشته باشند. به علاوه در اصول ۸۴ و ۸۵ قانون اساسی چنین آمده است: «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهارنظر نماید»؛ «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود...». با توجه به اصول ذکرشده، اهمیت و تأکید قانون اساسی بر فرض نمایندگی عده‌ای از جانب عموم مردم، فرضی قطعی و پذیرفته شده است.

۱-۴. تئوری عمومی سیستم‌ها

برتالنفی (۱۹۵۰) تئوری عمومی سیستم‌ها را با این هدف بیان کرد که همه پدیده‌های علمی، هم در علوم طبیعی و هم در علوم اجتماعی، به یکدیگر مرتبط‌اند و برای تبیین، همه پدیده‌ها را تحت عنوان «سیستم» نامگذاری کرد. سیستم چیزی مرکب از بخش‌های مرتبط به یکدیگر است. هر بخش به عنوان عامل مؤثر به بخش دیگر تصور می‌شود، این بخش‌ها سیستم فرعی

نام دارند و هر کدام بر کلیت پدیده وابسته‌اند. از دیگر ویژگی‌های سیستم فرعی آن است که حد بالایی از تفکیک را نشان می‌دهد و از مزیت تخصصی شدن بهره می‌جوید. بولدینگ علوم را به‌عنوان سلسله‌مراتب منظم مفهوم‌سازی کرد. این دیدگاه سلسله‌مراتب سیستم‌ها از مفاهیم اصلی تئوری سیستم است که شامل سطوحی مانند چارچوب‌ها، ساعت‌واره‌ها، کنترل، باز (زنده)، ژنتیک، حیوان، انسان، انسان اجتماعی و متعالی است (هچ، ۱۳۸۵، ج ۱: ۶۶-۶۸). واحد تحلیل سیستم در پژوهش حاضر برای واکاوی چالش‌های مجلس شورای اسلامی به‌کار رفته است. به‌عبارت بهتر، مصداق اصلی «سیستم» در این تحقیق، «مجلس شورای اسلامی» است.

با توجه به گستردگی و عمومیت تئوری سیستم‌ها، اندیشمندان مختلف در قالب مدل‌های متعددی ذیل این تئوری تلاش کرده‌اند تا اجزای یک سیستم را واکاوی و تشریح کنند. از جمله این مدل‌ها در رویکرد روش‌شناسی نرم سیستم‌ها، مدل CATWOE است. این روش توسط صاحبان مسئله به‌منظور فرموله کردن اجزای یک سیستم یا واکاوی آسیب‌های درون سیستم به‌کار می‌رود. براساس مدل مذکور هر سیستم نرم دارای شش جزء کلیدی است. هر کدام از حروف ذکرشده در عبارت CATWOE به‌اختصار بیانگر هر کدام از اجزای شش‌گانه سیستم است. این اجزا عبارت‌اند از: ذی‌نفعان و مشتریان (Customers)؛ کنشگران و بازیگران سیستم (Actors)؛ ساختار و فرایند تبدیل در سیستم (Transformation)؛ جهان‌بینی و نگرش‌های حاکم در سیستم (Weltanschauung)، مالکان سیستم (Owners) و در نهایت محیط و زمینه حاکم بر سیستم (Environment).

هر کدام از اجزای مذکور در مجلس شورای اسلامی دارای مصادیقی است. مصداق جزء اول یا همان ذی‌نفعان و مشتریان مجلس، در واقع سایر قوای حاکمیتی (به‌ویژه قوه مجریه) است که در تعامل با مجلس موضوع اجرای قوانین و سیاست‌های مصوب نظام را دنبال می‌کنند. جزء دوم یا همان کنشگران اصلی سیستم را نمایندگان مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌دهند که با انتخاب مستقیم مردم طی دوره‌های چهارساله وظایف محوله در قانون اساسی را دنبال می‌کنند. مصداق جزء سوم همان فرایندهای داخلی مجلس و نیز ساختار اداره مجلس است که جزئیات آن کاملاً در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس تشریح شده است. جهان‌بینی و نگرش‌های حاکم بر سیستم نیز ناشی از طرز تفکر و ارزش‌های حاکم بر همان کنشگران کلیدی مجلس شکل می‌گیرد و در نهایت مالکان سیستم مطابق با تئوری اصیل - وکیل که پیشتر تشریح شد، آحاد مردم و شهروندان در جامعه اسلامی‌اند. محیط و زمینه حاکم بر مجلس شورای اسلامی مبتنی بر نظام سیاسی و قانون اساسی کشور است که به لحاظ ایدئولوژیک برآمده از مبانی اسلامی است. از سوی دیگر در بعد اقتصادی، زمینه حاکم بر فضای اقتصادی کشور و به‌تبع آن

فضای قانونگذاری مجلس شورای اسلامی متکی بر درآمدهای نفتی است که البته سطح اتکای آن با توجه به ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و نیز تشدید تحریم‌های اقتصادی در سال‌های اخیر تا حدی کاهش یافته است.

مطابق با تئوری‌هایی که در بخش مبانی نظری تحقیق، تشریح شد، چارچوب نظری حاکم بر تحقیق را می‌توان در شکل زیر خلاصه کرد:

C تعامل با ذی‌نفعان	A کنشگران	T ساختار و فرایندها	W جهان‌بینی و نگرش‌ها	O مالکان سیستم	E محیط و زمینه
تئوری عمومی سیستم‌ها (مبتنی بر مدل CATWOE)					
تئوری نمایندگی					
تئوری موازنه و کنترل قدرت قوا					
تئوری اصیل- وکیل					

شکل ۱. چارچوب نظری تحقیق

۲. پیشینه تحقیق

جست‌وجوی صورت‌گرفته در خصوص موضوع تحقیق در ادبیات موضوع و پایگاه‌های اطلاعاتی نتایج گسترده و متعددی را به‌دنبال نداشت. در عین حال برخی پژوهش‌ها به‌صورت غیرمستقیم با قلمرو موضوعی تحقیق ارتباط می‌یابند. آجیلی (۱۳۸۳) در تحقیقی با عنوان «کندوکاو در چالش‌های ساختاری و رفتاری مجلس شورای اسلامی آسیب‌شناسی مجلس شورای اسلامی» به بررسی برخی چالش‌ها و آفات مرتبط با ساختار مجلس و نیز رفتار نمایندگان مجلس پرداخته است. آذر، ره‌پیک و طلایی‌نیک (۱۳۹۶) در تحقیقی با عنوان «الگوی راهبردی تعامل مجلس و دولت در جمهوری اسلامی ایران» نتیجه‌گیری کرده‌اند که تعامل مجلس و دولت در ایران یکی از الزامات راهبردی برای حاکمیت است. آن‌ها در همین زمینه چالش‌های تعامل دو قوه مذکور را در شش مقوله علی‌محوری، زمینه‌ای، مداخله‌ای، راهبردی و پیامدی دسته‌بندی کرده‌اند. صادقی و بهنیا (۱۳۹۴) در پژوهشی با عنوان «تعامل قوه مقننه و مجریه در پرتو مطالعات تطبیقی در علوم حقوق» تعامل و امکان دخالت قوای مجریه و مقننه در امور یکدیگر را امری ضروری قلمداد کرده‌اند، به‌طوری‌که در عین تعامل با یکدیگر، بر اعمال وظایف و تکالیف ناشی از صلاحیت‌ها نیز نظارت داشته باشند. هاشم‌زاده (۱۳۹۰) در تحقیقی با عنوان «موانع و راهکارهای تعامل میان قوه مجریه و مقننه» نتیجه‌گیری کرده است که ناهماهنگی و عدم تعامل قوا، خسارات بر ابعاد وسیع دارد که این ناهماهنگی عوامل

متعددی دارد که از جمله مهم‌ترین آن‌ها عدم توازن میان مسئولیت‌ها با اختیارات این دو قوه در مقایسه با یکدیگر است. درباره وجه تمایز نظری این تحقیق می‌توان گفت هیچ‌کدام از پژوهش‌های قبلی انجام‌گرفته در زمینه شناسایی چالش‌های مجلس شورای اسلامی، از رویکرد نظریه سیستم‌ها به‌منظور شناسایی، طبقه‌بندی و تبیین چالش‌های مرتبط استفاده نکرده‌اند. علاوه بر این به‌کارگیری مدل CATWOE ذیل نظریه سیستم‌ها نیز بدون سابقه پژوهشی بوده است. بنابراین می‌توان وجه تمایز پژوهش حاضر در بررسی چالش‌های مجلس شورای اسلامی را در دو منظر ذیل خلاصه کرد: توصیف، تبیین و طبقه‌بندی چالش‌ها از منظر تئوری‌های مدیریت دولتی و اتخاذ رویکرد تئوری سیستم‌ها.

۳. روش تحقیق

«فرا ترکیب» یا «متاستز»^۷ شیوه‌ای است که در آن تحقیقات کیفی در هم تلفیق، شباهت‌ها و تفاوت‌های آن با هم مقایسه، یافته‌های آن‌ها به زبان یکدیگر ترجمه شده و تفسیری نو از مجموعه آن‌ها حاصل می‌شود. این تفسیر می‌تواند به توضیح جامع‌تر پدیده مورد بررسی بینجامد یا نظریه‌های جدیدی را در توضیح پدیده مورد بررسی، پدید آورد. دیکسون و فینلیسون می‌نویسند فرا ترکیب به تعبیری متاآنالیز^۸ مطالعات کیفی است. اگرچه مفهوم کلی هر دو تکنیک یکی به‌نظر می‌رسد، در متاآنالیز مطالعات کمی هدف روی هم ریختن و ترکیب اطلاعات موجود در مطالعات مشابه به‌منظور تقویت قطعیت رابطه علت و معلولی است. در این روش، نتیجه تحقیقات کیفی و نه داده‌های اولیه آن‌ها کنار هم گذاشته شده، مقایسه و به هم ترجمه شده و تفسیری جامع‌تر از پدیده مورد بررسی ارائه می‌شود (رفائی شیرپاک و همکاران، ۱۳۸۹، ۵۱-۵۲).

این روش برای گرد هم آوردن، مقایسه و ترجمه مطالعات کیفی با یکدیگر و عبارت است از گردآوری گروهی از مطالعات کیفی، تجزیه یافته‌ها، کشف نکات اساسی، ترکیب و تبدیل آن‌ها به جایگزین کلی‌تر. این محصول نهایی نتایج مطالعات را به‌صورت مفهومی جدید بیان می‌کند. مفهوم و تفسیر تازه موضوع مورد بررسی در محصول نهایی پدیدآمده از فرا ترکیب به‌گونه‌ای ارائه می‌شود که همزمان پژوهش‌های اولیه در آن قابل جست‌وجو باشد (سجادی، ۱۳۹۶، ۸۰-۸۱).

در تحقیق حاضر فرا ترکیب صورت‌گرفته میان پژوهش‌هایی است که توسط نویسندگان و خبرگان مختلف مرتبط با موضوع تحقیق انجام پذیرفته است. در واقع نویسندگان تلاش کرده‌اند تا پردازش جدیدتری از یافته‌های موجود در ادبیات موضوع در قالب تئوری سیستم‌ها (مدل CATWOE) ارائه کنند. البته این بدان معنا نیست که این تحقیق صرفاً دسته‌بندی جدیدتری از چالش‌های شناسایی شده قبلی ارائه کرده است، بلکه با اتخاذ رویکرد CATWOE از بطن مطالب تحقیقات کیفی صورت‌گرفته، چالش‌های جدیدی را در هر کدام از اجزای شش‌گانه این مدل

شناسایی و عنوان‌گذاری کرده است، به طوری که برخی عناوین چالش‌ها کاملاً نوآورانه بوده و بدون سابقه در ادبیات موضوع هستند.

۴. یافته‌های تحقیق

پیش از تشریح یافته‌های تحقیق، عناوین مهم‌ترین چالش‌های شناسایی شده در خصوص حدود و اختیارات مجلس شورای اسلامی در قالب جدول ۳ مرور شده است. سپس هر کدام از چالش‌ها با استناد به مطالب ادبیات موضوع تشریح شده‌اند.

جدول ۳. مهم‌ترین عناوین یافته‌های تحقیق به تفکیک اجزای مدل CATWOE

اجزای CATWOE	مهم‌ترین چالش‌های شناسایی شده در هر بخش مدل
تعامل با ذی‌نفعان	<ul style="list-style-type: none"> - نبود شفافیت و وضوح کامل در بحث تفکیک قوا و نارسایی‌های موجود در آن - توازن نداشتن اختیارات با مسئولیت‌ها - ضعف ارتباط و تبادل نظر قوا با یکدیگر
کشنگران	<ul style="list-style-type: none"> - عدم تشخیص کامل منافع ملی - عدم تناسب تخصص و رشته تحصیلی نمایندگان با حوزه‌های کاری - رویکرد محلی (تمرکز صرف بر منافع حوزه انتخابیه) - حضور و غیاب نمایندگان - سوءاستفاده از ابزارهای نظارتی
ساختار و فرایندها	<ul style="list-style-type: none"> - مدت زمان واقعی یک دوره مجلس - اشراف بر محتوا و فرایند تصویب لایحه بودجه - عدم شفافیت قانون در حوزه ابزارهای نظارتی - عدم استقلال کمیسیون اصل ۹۰ از مجلس - ضمانت اجرایی مطالبات کمیسیون اصل ۹۰ - جابه‌جایی نقش کمیسیون‌ها و فراکسیون‌ها - موفقیت لوایح نسبت به طرح‌ها در مرحله اجرا
جهان‌بینی و نگرش‌ها	<ul style="list-style-type: none"> - اشتیاق بیش از حد به قدرت و مقام - اولویت قرار دادن فعالیت حزبی و سیاسی - انکار وجود مشکل یا نسبت دادن مشکل به قوای دیگر
مالکان سیستم	<ul style="list-style-type: none"> - نبود سازوکار نظارتی مستمر مردم بر عملکرد نمایندگان مجلس

- نحوه رسیدگی کمیسیون به شکایات مردم	
- سیاست‌زدگی - ایدئولوژیکی کردن شیوه ارزیابی نظام و جامعه	محیط و زمینه

۴-۱. چالش‌های مرتبط با تعامل ذی‌نفعان

۴-۱-۱. نبود شفافیت و وضوح کامل در بحث تفکیک قوا و نارسایی‌های

موجود در آن

بحث تفکیک قوا در اصل ۷۵ قانون اساسی نیازمند تبیین دقیق‌تر و تعیین محدوده هر یک از قوا و تبعیت از سیاست‌های کلی و مقتضیات ملی است (آذر، ره‌پیک و طلایی نیک، ۱۳۹۶، ۵۵-۵۶). در عین تفکیک قوا ممکن است که وظایف و اختیارات به‌طور دقیق، مشخص نشده باشد و سبب شود هر قوه آن را به نفع خود تفسیر کند یا بحث تداخل در امور مطرح می‌شود و تا این تداخلات و نارسایی‌های ساختاری ناشی از ابهامات قانون، برطرف نگردد و مرزها کاملاً مشخص نشود، این ناهماهنگی‌ها ادامه خواهد داشت (هاشم‌زاده هریسی، ۱۳۹۰، ۲۹-۳۰).

۴-۱-۲. توازن نداشتن اختیارات با مسئولیت‌ها

اختیارات، ابزار اجرای صحیح وظایف و مسئولیت‌هاست و باید بین این دو توازن برقرار باشد. اگر اختیارات در حد مسئولیت نباشد، مقام مسئول در انجام مأموریت خود مشکل جدی خواهد داشت و مسئولیت‌ها با سرعت و قدرت انجام نمی‌گیرد. به نظر برخی از مسئولیت‌های تعریف‌شده برای قوه مقننه در ارتباط با سایر قوا، به‌ویژه قوه مجریه فاقد پشتوانه اختیارات لازم و مربوط است (هاشم‌زاده هریسی، ۱۳۹۰، ۳۰-۳۱).

۴-۱-۳. ضعف ارتباط و تبادل نظر قوا با یکدیگر

مقامات کشوری چنان در امور روزمره خود مشغول می‌شوند که نمی‌توانند ارتباط کاری و عاطفی ایجاد کنند و در مسائل مهم کشور به‌خصوص در امور مشترکشان تبادل نظر کنند. در نظامی که مسئولیت‌ها با یکدیگر گره خورده است و حق تداخلات متقابل در امور یکدیگر وجود دارد، چنین ارتباطات، تبادلات و سازوکارهایی به‌طور اصولی، فنی و کاربردی ضرورت دارد (هاشم‌زاده هریسی، ۱۳۹۰، ۳۶).

۴-۲. چالش‌های مرتبط با کنشگران (نمایندگان مجلس شورای اسلامی)

۴-۲-۱. عدم تشخیص کامل منافع ملی

مصالح عامه و منافع ملی اصل اساسی در اداره مطلوب جامعه است و عامل انسجام ملی و شرط هماهنگی و تعامل قوا، ارگان‌ها و مسئولان کشور است و این مورد را باید محور حرکت

سیاست‌های خود قرار دهند، ولی اگر این ملاک دقیق تعریف نشود، افراد و گروه‌ها هریک از دید خود تفسیر می‌کنند که این سبب حذف تعادل می‌شود (میرمحمدی، ۱۳۹۷، ج ۱).

۴-۲-۲. عدم تناسب تخصص و رشته تحصیلی نمایندگان با حوزه‌های کاری

تا دوره پنجم مجلس شورای اسلامی، شرط نامزدها حداقل «سواد خواندن و نوشتن» بود که در مجلس ششم به کاردانی و پس از آن نیز به کارشناسی ارشد تغییر یافت. طبعاً صرف برخورداری از یک مدرک تحصیلی کافی نبوده و سنجش تناسب تخصص‌ها با موضوعات کلان قانونگذاری کشور نیز ضروری است. بدیهی است که اظهارنظر در مورد مسائل تخصصی کشور که در حیطه آنان نباشد و همچنین ارتباط کم میان رشته‌های تحصیلی نمایندگان با حوزه کاری آنان در مجلس، موجب ورود نظرهای شخصی به مجلس می‌شود (آذر، ره‌پیک و طلائی، نیک، ۱۳۹۶، ۴۵-۶۹).

۴-۲-۳. رویکرد محلی (تمرکز صرف بر منافع حوزه انتخابیه)

این مسئله که عده‌ای به دلیل عمل به وعده‌های انتخاباتی خود یا احساس تکلیف برای حل مشکلات مردم حوزه انتخابیه خود یا انجام فعالیت‌هایی برای کسب وجهه بین مردم منطقه، جهت انتخاب مجدد به آن می‌پردازند، بیشترین زمان فعالیت‌ها و رایزنی‌های یک نماینده را به خود اختصاص می‌دهد و این اولویت دادن، موجب غیبت در جلسات رسمی مجلس و تمرکز فعالیت‌های نمایندگان به مسائل منطقه‌ای در سال آخر دوره مجلس می‌شود، از جمله چالش‌های مهم محسوب می‌شود. این در حالی است که وظایف اصلی مجلس و نمایندگان مطابق قانون اساسی نظارت بر کلیه امور کشور و قانونگذاری و اولویت دادن منافع ملی بر منافع محلی است (آجیلی، ۱۳۸۳، ۳۱۲-۳۱۴).

۴-۲-۴. حضور و غیاب نمایندگان

اصل ۶۵ قانون اساسی بر این موضوع تأکید دارد که جلسات مجلس با حضور حداقل دوسوم نمایندگان رسمیت دارد. گاهی برخی نمایندگان پس از ثبت حضور، بدون کارت زدن از مجلس خارج می‌شوند و این مسئله سبب می‌شود که گاهی قوانین تصویب‌شده از درجه اعتبار ساقط شود (آجیلی، ۱۳۸۳، ۳۱۶-۳۱۷).

۴-۲-۵. سوء استفاده از ابزارهای نظارتی

برخی امکانات سبب شده که نمایندگان درگیر انتخابات دوره بعد باشند و در بعضی موارد اولویت خود و منافع شخصی خود را ارجح‌تر از مسئله عمومی بدانند. به‌طور مثال می‌توان به تهدید وزیر به سؤال یا استیضاح و یا فروش رأی خود در ارتباط با لوایح یا برخورداری نمایندگان از دستمزد بالا و

تسهیلاتی مانند سفرهای مکرر به خارج کشور اشاره کرد (آذر، ره‌پیک و طلایی نیک، ۱۳۹۶، ۴۵-۶۹).

۳-۴. چالش‌های مرتبط با ساختار و فرایند داخلی مجلس

۳-۴-۱. جابه‌جایی نقش کمیسیون‌ها و فراکسیون‌ها

مطابق با قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، بررسی کارشناسی طرح‌ها و لوایح پیشنهادی در کمیسیون‌های تخصصی مجلس صورت می‌گیرد و رأی‌گیری نهایی براساس اظهارنظر کمیسیون مربوط خواهد بود. این در حالی است که علاوه بر کمیسیون‌های تخصصی که در واقع رکن تصمیم‌گیری کارشناسی مجلس را تشکیل می‌دهند، شاهد حضور «فراکسیون‌ها» در مجلس شورای اسلامی نیز هستیم و نمایندگان هر کدام همزمان در یک کمیسیون یا حداقل یک فراکسیون عضویت دارند. جایگاه فراکسیون‌ها معمولاً مطابق با جهت‌گیری‌های سیاسی نمایندگان تعریف شده است و ارتباطی با حوزه تخصصی آن‌ها ندارد. مشکل زمانی روی می‌دهد که نقش فراکسیون‌ها در رأی‌گیری نهایی طرح‌ها یا لوایح نسبت به نظر کمیسیون‌های تخصصی پررنگ‌تر شود که در این صورت شاهد غلبه تفکرات جناحی و حزبی و نظرهای تخصصی و کارشناسی در مجلس خواهیم بود (اصلی‌پور، ۱۳۹۳).

۳-۴-۲. مدت زمان واقعی یک دوره مجلس

براساس اصل ۶۳ قانون اساسی طول هر دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی چهار سال است. در عمل این مدت زمان برای افرادی که فقط یک دوره وظیفه نمایندگی مجلس را بر عهده دارند، متفاوت است، چراکه در شش ماهه نخست تصویب اعتبارنامه‌ها و تشکیل کمیسیون‌ها و آشنایی نمایندگان با یکدیگر صرف می‌شود و سال پایانی صرف فعالیت انتخاباتی برای موفقیت مجدد می‌شود و هر سه هفته یک‌بار به مدت یک هفته مجلس تعطیل می‌شود. به‌طور تقریبی مدت زمان واقعی هر دوره دو سال و نیم است که حتی برخی نمایندگان با آیین‌نامه داخلی و روند کار آشنایی کامل نمی‌یابند (آذر، ره‌پیک، طلایی نیک، ۱۳۹۶، ۴۵-۶۹).

۳-۴-۳. اشراف بر محتوا و فرایند تصویب لایحه بودجه

تسلط نمایندگان بر سازوکار و ساختار این لایحه و حضور مستمر در جلسات مجلس و دقت در اظهارنظرها و رأی دادن‌ها ضروری است. با این حال برخی نمایندگان حتی تا پایان دوره نمایندگی خود، با سازوکار و روند تصویب لایحه بودجه آشنایی نمی‌یابند. یکی از دلایل عدم مطالعه حجم عظیم مطالب مندرج در لایحه بودجه، تخصصی بودن بسیاری از آن‌هاست؛ پس تأثیر نمایندگان در تغییر این لایحه و شکل‌دهی به ردیف‌های بودجه در حد بسیار ناچیزی باقی می‌ماند (رضایی، ۱۳۹۶، ۱۳۱). علاوه بر این شیوه ارجاع طرح‌ها و لوایح از سوی هیأت

رئیس مجلس به کمیسیون‌های تخصصی نیز بعضاً دارای ابهام و اشکال است. برای نمونه می‌توان به طرح‌ها و لوایح مربوط به خروج دستگاه‌های اجرایی از دامنه شمول قوانین عمومی اشاره کرد که به کمیسیون‌هایی غیر از کمیسیون اصلی و تخصصی مربوط (کمیسیون اجتماعی) ارجاع شده است.

۴-۳-۴. عدم شفافیت قانون در حوزه ابزارهای نظارتی

در مورد ابزار نظارتی مانند تذکر، قانون مهلتی برای پاسخ به تذکر در نظر نگرفته است. عدم ذکر مهلت قانونی می‌تواند بیانگر عدم ضمانت اجرای سیاسی قوی باشد (رضایی، ۱۳۹۶، ۱۳۴، به نقل از هانه فرکیش، ۱۳۸۹، ۲۵). همچنین در خصوص استیضاح ایراداتی به شرح زیر قابل بررسی است:

- حد نصاب امضاء برای درخواست استیضاح بسیار کم است. این نصاب در کشورهای جهان بسیار بالاست و این امر سبب می‌شود که نقش سوءاستفاده‌های شخصی و گروهی کم‌رنگ‌تر شود و مسئله جنبه منطقی به خود بگیرد؛
- طرح موارد و موضوعات متعدد وقت کافی و زمان مناسبی را برای دفاع می‌طلبد تا نمایندگان مردم پاسخ مناسب و دلایل کافی و قابل قبولی را دریافت کنند؛
- طرح استیضاح باید کاملاً روشن و قطعی باشد تا تکلیف رئیس‌جمهور و وزیر مشخص شود، اما به نظر می‌رسد استیضاح قاطعیت و جدیت کافی را ندارد و صرفاً به ابزار تهدیدی صرف و احیاناً جدل سیاسی مبدل شده است. این عدم قاطعیت سبب شده است که اولاً، افکار عمومی در خصوص تصمیم‌گیری‌های قطعی و روشن در مجلس بدبین شود؛ ثانیاً، تردید و بلا تکلیفی در وزارتخانه مورد استیضاح حاکم شود؛
- پس از طرح استیضاح سازوکار قانونی برای الزام وزیر مورد استیضاح و نماینده درخواست‌کننده استیضاح برای پیگیری و اعلام نتایج به مردم پیش‌بینی نشده است؛
- دامنه موضوعات قابل استیضاح از وضوح کافی برخوردار نیست (رضایی، ۱۳۹۶: ۱۳۴، به نقل از هانه فرکیش، ۱۳۸۹، ۲۸).

۴-۳-۵. عدم استقلال کمیسیون اصل ۹۰ از مجلس

اصل ۹۰ قانون اساسی به روشنی نقش مجلس را در خصوص شکایات مشخص کرده است، اما قانون اساسی سازوکار چگونگی رسیدگی به شکایات را مشخص نکرده و آن را به خود مجلس به‌عنوان قانونگذار عادی محول کرده است. مجلس نیز در همین زمینه اقدام به تشکیل کمیسیون داخلی تحت عنوان کمیسیون اصل ۹۰ کرده است. بنابر این اصل، تکلیف رسیدگی

به شکایات مردم علیه طرز کار خود مجلس نیز به مجلس سپرده شده است. فضای حاکم بر مجلس معمولاً فضایی با اختلافات سیاسی است و این موضوع، رسیدگی به شکایات اشخاص علیه طرز کار مجلس را تحت تأثیر قرار می‌دهد. به همین دلیل برای اجرای اصل ۹۰ قانون اساسی باید نهادی تشکیل شود که در عین ارتباط با مجلس، استقلال کافی داشته باشد. عدم استقلال این نهاد از مجلس تا حدودی با فلسفه وجودی چنین نهادی، در تعارض است. از طرف دیگر، بدیهی است که نهادی که به شکایات شهروندان علیه مقامات و نهادهای عمومی دولت رسیدگی می‌کند، الزاماً باید استقلال کامل داشته باشد تا بتواند صلاحیت خود را کاملاً بی‌طرفانه و منصفانه اعمال کند (موسی‌زاده، ۱۳۹۰، ۹-۶۸).

۴-۳-۶. ضمانت اجرایی مطالبات کمیسیون اصل ۹۰

این چالش مهم مربوط به بحث ضمانت اجرایی است. در واقع ضمانت اجرایی کمیسیون اصل ۹۰، قرائت گزارش در صحن مجلس است و در نتیجه گزارش را برای رسیدگی به جرم واقع شده به مراجع قضایی ارسال می‌کند. این ضمانت‌ها می‌تواند اثرگذار باشد، اما موضوع مهم آن است که بتوان در کمیسیون اصل ۹۰ به‌طور مستقل وارد عمل شد و نیز مجازات‌های متناسب را پیگیری کرد (رضایی، ۱۳۹۶، ۱۵۴).

۴-۴. چالش‌های مرتبط با جهان‌بینی و نگرش کنشگران

۴-۴-۱. اشتیاق بیش از حد به قدرت و مقام

گاهی خودخواهی و قدرت‌طلبی عامل از بین رفتن تعامل می‌شود و این عدم تعامل انواع مشخصی دارد: ۱. شخصی، ۲. گروهی (جناح خاص) و ۳. سازمانی (فرد تعصب خاصی به ارگانی دارد و نفع آن ارگان را به نفع عام ترجیح می‌دهد). البته در این بین عواملی چون تکبر، تجبر، خودمحوری، برتری‌جویی، تمامیت‌خواهی، فزونی‌طلبی، حب نفس، حب جاه، اغراض و هواهای نفسانی، کمبودها و عقده‌های روحی و روانی سبب برهم زدن تعادل می‌شود (هاشم‌زاده هریسی، ۱۳۹۰، ۳۲-۳۳).

۴-۴-۲. انکار وجود مشکل یا نسبت دادن مشکل به قوای دیگر

مدیران ریشه مشکلات دولت و مجلس را خارج از حیطه عملکرد خود می‌دانند یا آن را مرتبط با قوه دیگر تلقی می‌کنند و در پاره‌ای موارد، وجود مشکل را از اساس انکار می‌کنند (آذر، ره‌پیک، طلایی نیک، ۱۳۹۶، ۵۵-۵۶).

۴-۴-۳. اولویت قراردادن منافع حزبی و سیاسی

یکی از علل عمده آسیب‌های مجلس و انتخابات در ایران نبود حزب به معنای واقعی و

سیاسی آن است. جناح‌های سیاسی موجود فاقد دیدگاه مدون اقتصادی، سیاسی و فرهنگی‌اند و این مسئله موجب می‌شود که به سبب منافع کوتاه‌مدت خود، تغییر موضع دهند. بیشتر اظهارنظرها در مجلس جناحی است و گاه صرف مخالفت با جناح رقیب ملاک عمل است و روند ثابت و مشخصی در دیدگاه فراکسیون‌ها کمتر یافت می‌شود. مشکل فراکسیون‌ها و روشن نبودن مواضع آن‌ها موجب شده است برخی نمایندگان در شاخه‌های مختلف یک فراکسیون یا در هر دو فراکسیون اکثریت و اقلیت عضو باشند تا از امتیازات هر دو استفاده کنند (رضایی، ۱۳۹۶، ۱۳۲).

۴-۵. چالش‌های مرتبط با مالکان سیستم (مردم)

۴-۵-۱. نبود سازوکار نظارتی مستمر مردم بر عملکرد نمایندگان مجلس

شیوه نظارت بر عملکرد نمایندگان مجلس، منقطع از نظر مردم (به‌عنوان مالکان اصلی سیستم) است، به طوری که معمولاً نمایندگان پس از کسب آرا و ورود به مجلس، الزام خاصی به کسب رضایت عمومی ندارند. یکی از علت‌های این کاستی بزرگ، نبود چارچوب مشخص در ابعاد گوناگون نظارت مانند ساختار تشکیلاتی، جایگاه و پست‌های سازمانی، شرح وظایف و روش‌های اجرای مأموریت در دستگاه‌های کلان کشور است و تا زمانی که برداشت و علایق شخصی مدیران عالی دستگاه‌ها بر یک منطق تشکیلاتی منطبق بر چارچوب‌های علمی غلبه دارد، این نقیصه همچنان باقی خواهد بود (کوهستانی‌نژاد، ۱۳۹۳، ۳۳۵).

۴-۵-۲. نحوه رسیدگی کمیسیون به شکایات مردم

در رسیدگی کمیسیون به شکایات مردم علیه طرز کار قوای سه‌گانه ابهاماتی وجود دارد که در عبارت «طرز کار قوای سه‌گانه» (در ارتباط با وظایف کمیسیون اصل ۹۰) وجود دارد و روشن نیست که آیا این کمیسیون به امور کلی و کلان مربوط به قوای سه‌گانه رسیدگی می‌کند یا اینکه به شکایات مردم علیه اداره یا سازمانی خاص یا حتی مستخدمان عمومی ادارات و نهادها نیز رسیدگی می‌کند. همچنین آن‌گونه که از این جمله استنباط می‌شود، کمیسیون اختیار رسیدگی خودجوش و مستقل علیه تخلفات و سوء عملکردهای نهادهای عمومی و دولتی را ندارد (موسی‌زاده، ۱۳۹۰، ۷۲-۱۷۰).

۴-۶. چالش‌های مرتبط با زمینه

۴-۶-۱. ایدئولوژیکی کردن شیوه ارزیابی نظام و جامعه

اگر صرفاً پایبندی ظاهری دین و مذهب در حکومت دینی، به ارزش حاکم و مطلق تبدیل شود، در نتیجه نزاع و اختلاف به تدریج در میان مسئولان، قوای حاکمیتی و نیز در ارتباط با

شهروندان و نظام سیاسی شکل خواهد گرفت. آنچه در کنار پابندی ظاهری به دین و مناسک ارزشی حائز اهمیت است، وفاداری به وظایف محول‌شده توسط قانون به هریک از مسئولان است، چراکه آن‌ها در واقع امانتداران مردم در ادای وظیفه تلقی می‌شوند و مهم‌ترین معیار در ارزیابی آن‌ها همین حسن انجام وظیفه و ادای این امانت است (هاشم‌زاده هریسی، ۱۳۹۰، ۳۷-۳۸).

۴-۶-۲. سیاست‌زدگی

مجلس را می‌توان یک نهاد سیاسی به‌شمار آورد که بسیاری از مباحث، طرح‌ها و لایحه‌های مطرح‌شده در آن جنبه سیاسی دارند، اما بعضاً این مسئله در مجلس شورای اسلامی به‌صورتی افراط‌آمیز درآمده است، به‌طوری‌که در برخی اظهارنظرهای رسمی و غیررسمی نمایندگان مجلس، استیضاح‌ها، رأی اعتمادها و تصویب اعتبارنامه‌ها شاهد آن بوده‌ایم (آجیلی، ۱۳۸۳، ۳۱۲-۳۱۴). پیترز و پیر (۲۰۰۴) سیاست‌زدگی را جایگزینی معیارهای سیاسی برای معیارهای مبتنی بر شایستگی در انتخاب، چرخش، ارتقا و پاداش، و نظم اعضای خدمات عمومی تعریف کرده‌اند (Lee, 2018, vol. 7, 5).

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد متشکل از نمایندگان مردم یکی از بخش‌های اساسی قوه مقننه و ساختار حاکمیتی کشور محسوب می‌شود. از جمله وظایف خطیر نمایندگان مردم در خانه ملت، سیاستگذاری در امور مختلف مملکتی است، اما بعضاً انجام وظیفه مذکور با چالش‌هایی توأم است. در این پژوهش با مبنا قرار دادن تئوری سیستم‌ها و به‌طور خاص مدل CATWOE، به شناسایی و سپس دسته‌بندی مهم‌ترین چالش‌های مرتبط با مجلس شورای اسلامی پرداخته شد. در این زمینه در مجموع ۲۲ چالش اصلی شناسایی و در قالب اجزای شش‌گانه مدل مذکور دسته‌بندی شد. نوآوری پژوهش حاضر در بخش یافته‌های تحقیق را می‌توان این‌گونه خلاصه کرد که علاوه بر دسته‌بندی چالش‌ها در شش بعد «تعامل با ذی‌نفعان»، «کنشگران»، «ساختارها و فرایندها»، «جهان‌بینی و نگرش‌ها»، «مالکان سیستم» و «محیط و زمینه»، برخی از چالش‌های شناسایی شده ذیل این طبقات نیز فاقد پیشینه نظری در پژوهش‌های مرتبط بوده است. از جمله آن‌ها می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: «فقدان درک مشترک نمایندگان از منافع ملی»، «عدم توازن اختیارات و مسئولیت‌های مجلس شورای اسلامی»، «فقدان شفافیت کامل در موضوع تفکیک قوا»، «ارجحیت منافع حوزه انتخابیه بر منافع ملی»، «جابه‌جایی نقش کمیسیون‌ها و فراکسیون‌ها در مجلس»، «موفقیت بیشتر لوایح نسبت به طرح‌ها در مرحله اجرای قانون» و «نبود سازوکار نظارتی مستمر مردم». طبعاً پیشنهاد اصلی تحقیق را می‌توان در تلاش برای مرتفع ساختن هر کدام از چالش‌های مذکور خلاصه

- کرد. با این حال پیشنهادهای زیر به عنوان موارد حائز اهمیت ارائه می شود:
- اصلاح و به روزرسانی قوانین مربوط به انتخابات مجلس شورای اسلامی و رفع چالش ناهماهنگی با قوه مجریه با حضور ارکان حاکمیتی؛
 - نظارت بر قرار گرفتن هر کدام از نمایندگان در مناسب ترین کمیسیون ها با توجه به تخصص و تجربه فرد؛
 - بهره مندی بیشتر از نظرهای متخصصان و مشاوران خارج از مجلس در حوزه های مختلف به خصوص بررسی لایحه بودجه؛
 - تدوین سازوکار کنترل و نظارت مستمر مردمی بر مجلس و عملکرد نمایندگان؛
 - قرار گرفتن مرکز پژوهش های مجلس در فرایند خط مشی گذاری به عنوان نهاد تحلیل گر خط مشی و ارزیابی کارکرد اجرایی سیاست ها و قوانین و همچنین پیش بینی پیامدهای حاصل از خط مشی؛
 - استفاده از ظرفیت ماده ۱۴۲ آیین نامه داخلی مجلس توسط کمیسیون های تخصصی؛
 - افزایش آگاهی بخشی عمومی و در جریان قرار گرفتن مردم از چالش های ملی در جهت افزایش بلوغ سیاسی و مطالبه گری عمومی؛
 - تلاش به منظور بهبود کارکرد کمیسیون اصل ۹۰ با کمک از شورای نگهبان در تفسیر قانون اساسی.

یادداشت‌ها

۱. قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر امامت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌شوند. این قوا مستقل از یکدیگرند.

۲. challenge؛ در کنار مفهوم «چالش»، مفهوم دیگری با عنوان «معضل» یا Dilemma نیز مطرح می‌شود. تفاوت این دو در آن است که چالش دارای راه‌حل‌های مختلفی است که بر روی اتخاذ یکی از آنها به‌عنوان راه برون‌رفت نهایی، میان خبرگان اجماع نظری وجود ندارد؛ حال آنکه معمولاً معضل فاقد راه‌حل یا راه‌حل‌های مشخص است.

۳. Public Interest.

۴. Agent-Principle Theory.

۵. وَيَضَعُ عَنْهُمْ إِصْرَهُمْ وَالْأَغْلَالَ الَّتِي كَانَتْ عَلَيْهِمْ (اعراف: ۱۵۷).

۶. Check & Balance Theory.

۷. Meta-synthesis.

۸. Meta-analysis.



منابع

الف: کتاب‌ها و مقالات

قرآن کریم.

۱. آجیلی، هادی (۱۳۸۳)، «کندوکاو در چالش‌های ساختاری و رفتاری مجلس شورای اسلامی آسیب‌شناسی مجلس شورای اسلامی»، مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور)، ش ۳۴، ص ۳۱۱-۳۱۹.
۲. آذر، عادل و فرزانه خسروانی (۱۳۹۵)، تحقیق در عملیات نرم (رویکردهای ساختاردهی به مسئله)، تهران: انتشارات سازمان مدیریت صنعتی.
۳. آذر، عادل؛ ره‌پیک، سیامک و رضا طلایی‌نیک (۱۳۹۶)، «لگوی راهبردی تعامل مجلس و دولت در جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه علمی پژوهشی مطالعات مدیریت راهبردی دفاع ملی، سال اول، ش ۲، ص ۴۵-۶۹.
۴. اصلی‌پور، حسین (۱۳۹۳)، تدوین الگوی بومی خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی کشور، رساله دکتری دانشکده مدیریت و حسابداری، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.
۵. ذوعلم، علی (۱۳۸۴)، «تأملی در مفهوم چالش-واژه چالش در ادبیات اجتماعی و فرهنگی ایران»، ماهنامه اندیشه و تاریخ سیاسی ایران معاصر، سال چهارم، ش ۳۶.
۶. رضایی، الهام (۱۳۹۶)، چالش‌های نظری و عملی دستگاه نظارتی جمهوری اسلامی ایران (مطالعه موردی مجلس شورای اسلامی)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، پژوهشکده امام خمینی و انقلاب اسلامی.
۷. رفائی شیرپاک، خسرو؛ سپالی، چینی چیان، مریم (۱۳۸۹)، «متاستز تحقیقات کیفی در علوم بهداشتی»، مجله تخصصی اپیدمیولوژی ایران، دوره ۶، ش ۱.
۸. سجادی، حمید (۱۳۹۶)، «فرا ترکیب نقاط ضعف و تسهیل‌کننده‌های برنامه‌های توسعه ملی»، فصلنامه دولت پژوهی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۳ (۱۰)، ص ۶۵-۱۰۸.
۹. صادقی، امیرحسین و مسیح بهنیا (۱۳۹۴)، تعامل قوه مقننه و مجریه در پرتو مطالعات تطبیقی در علم حقوق.
۱۰. کاوسی، اسماعیل و مهدی شریف‌زاده (۱۳۷۸)، «بررسی شیوه مدیریت موجود براساس دیدگاه عاملیت و خادمیت. مورد مطالعه- فرهنگسراهای تابعه سازمان فرهنگی و هنری شهرداری تهران»، مجله مدیریت فرهنگی، سال دوم، ش ۳.

۱۱. کوهستانی‌نژاد، قاسم (۱۳۹۳)، طراحی مدل سازمانی نظارت و بازرسی در نهادهای انقلاب اسلامی، دومین همایش نظارت و بازرسی در کشور.
۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲)، آسیب‌شناسی تعامل مجلس با دولت‌های نهم و دهم؛ پیشنهاداتی برای دولت یازدهم، کد موضوعی: ۲۶۰، شماره مسلسل ۱۳۱۹۶، دفتر مطالعات سیاسی.
۱۳. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودزمان»، فصلنامه علمی و پژوهشی دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره ۱۷، ش ۵۷.
۱۴. میرمحمدی، سید محمد (۱۳۹۷)، هماهنگی و تنظیم روابط بین قوا: مفاهیم، چالش‌ها و راهکارها، تهران: نگاه دانش، چ اول، ج ۱.
۱۵. نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰).
۱۶. هاشم‌زاده هریسی، هاشم (۱۳۹۰)، موانع راهکارهای تعامل میان قوه مجریه و مقننه، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی.
۱۷. هیچ، ماری جو (۱۳۸۵)، تئوری سازمان: مدرن، نمادین و تفسیری پست‌مدرن، ترجمه دانایی‌فرد، تهران: نشر افکار، اول.
۱۸. هیوز، آون (۱۳۹۴)، مدیریت دولتی نوین، نگرشی راهبردی (استراتژیک) سیر اندیشه‌ها، مفاهیم، نظریه‌ها، ترجمه سید مهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده، تهران: مروارید، چ پانزدهم، ج ۲.

ب: قوانین و اسناد

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۳۷۸.

ج: لاتین

۱. Holcombe, R. (۲۰۱۸), "Checks and balances: Enforcing constitutional constraints", *Economies*, ۶(۴), ۷۷.
۲. Kivisto, Jussi, (۲۰۰۸), "An assessment of agency theory as a framework for the government– university relationship", *Journal of Higher Education Policy and Management*, Vol. ۳۰, No. ۴, pp. ۳۳۹–۳۵۰.
۳. Lee, C. K. (۲۰۱۸), "The politicization of senior civil service in Korea: a human resource management perspective", *Asian Education and Development Studies*, Vol. ۷, No. ۴, pp. ۴۱۲–۴۲۵.

۴. Picot, A., Reichwald, R., & Wigand, R. T. (۲۰۰۸), **Information, organization and management**. Springer Publishing Company, Incorporated.
۵. Pitkin, H. F. (۱۹۶۷), **The concept of representation**, Univ of California Press, Vol. ۷۵.
۶. Tan, T. A. (۲۰۰۸), **Organizational relationships in Supplemental Educational Services (SES) and SES-type programs**. University of Southern California.
۷. Urbinati, (۲۰۰۴), "Condorcet's Democratic Theory of Representative Government", **European Journal of Political Theory**, Vol. ۲, No. ۱: pp. ۵۳-۷۵.

