

الگوی روابط بین نهادهای حاکمیتی در نظام جمهوری اسلامی ایران

سید محمد میرمحمدی^{۱*}، سید مهدی الوانی^۲، وجه الله قربانی زاده^۳، حامد زینلی^۴

۱. استاد، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران
۲. استاد، بازنشسته دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران
۳. دانشیار، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران
۴. دانشجوی مقطع دکتری مدیریت دولتی، گرایش سیاستگذاری عمومی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران

پذیرش: ۹۴/۰۵/۲۴

دریافت: ۹۳/۱۰/۲۱

چکیده

در نظام جمهوری اسلامی ایران برغم تفکیک قوا، این استقلال نسبی است. مسأله‌ی مهم پشتیبانی متقابل بین نهادهای حاکمیتی است تا از یکسو بستر خدمت بیشتر به کشور فراهم شود و از دیگر سو مانع تعارض، تضاد و یا سرکشی فرا قانونی این نهادها بر یکدیگر گردد. عدم تعامل مناسب میان نهادهای حاکمیتی موجب بازیگری و معامله‌گری می‌شود و این یک فاجعه است. هدف اصلی در این مقاله ترسیم الگوی مطلوب روابط بین نهادهای حاکمیتی در نظام جمهوری اسلامی ایران در چارچوب اصول قانون اساسی است. معیار اصلی که ضروری است در تدوین روابط بین نهادهای حاکمیتی در نظر گرفته شود موضوع «نظارت و تعادل» است. لذا در این تحقیق در راستای نیل به هدف اصلی تحقیق، در مرحله نخست تلاش می‌شود مضامین دال بر روابط بین نهادهای حاکمیتی وفق قانون اساسی با استفاده از روش تحلیل محتوا تصریح شود و با کمک تکنیک دلفی برای سازوکار اجماع حاصل گردد. پس از تصریح وضعیت طبق قانون اساسی در ادامه مسائل یا معضلات فی‌مابین نهادهای حاکمیتی به منظور نیل به الگوی مطلوب تحقیق با بهره‌گیری از رویکرد گروه کانونی بررسی گردید و در نهایت الگویی حاصل شد که بتواند از شفافیت بهتری از نظر سازوکار نظارت و تعادل در نهادهای حاکمیتی بر یکدیگر برخوردار باشد.

کلیدواژه‌ها: نظارت و تعادل، پاسخگویی، حاکمیت، تفکیک قوا.



۱- مقدمه

در اکثر جوامع، نهادهای حاکمیتی در چارچوب یک دولت سازمان می‌یابند که بر سایر نهادها و همه افراد جامعه اعمال قدرت می‌کند. این نهادها در کشورهای مختلف به اقتضای شرایط فرهنگی و سیاسی متمایز از یکدیگرند. ترسیم روابط بین این نهادها وابسته به شیوه اعمال حاکمیت از منظر نوع نظامی است که در آن کشور پابرجاست. بنابراین ساختار حکومت ممکن است در جوامع مختلف با هم متفاوت باشد اما همه این جوامع، کارکردهای مشابهی دارند که با کیفیت‌های متفاوت انجام می‌دهند [۱]. روابط بین نهادها باید از سوی دیگر به نحوی شفاف و از سازوکاری مطلوب برخوردار باشد که مشکلات موجود را در روابط میان این نهادها رفع نموده و بتواند به عنوان الگویی مطلوب مطرح شود.

بیان مسأله:

نحوه تعامل میان نهادهای حاکمیت ضروری است بصورتی تبلور یابد که از دو ویژگی بهم مرتبط برخوردار باشد. این دو ویژگی «نظارت و تعادل» می‌باشند که از شاخصه‌های حکمرانی خوب بوده و از معیارهای دموکراسی نیز به شمار می‌رود. شناخت جنبه‌های نظارتی و تعادلی مبین نحوه حل مسائل و مشکلات مابین آنها و از سوی دیگر نمودی از نارسائی‌های نظارتی و تعادلی فی‌مابین آنها می‌باشد. نهادهای حاکمیت در کشورهای گوناگون به اقتضای شرایط فرهنگی- اجتماعی و موقعیت سیاسی و بین‌المللی و منطقه ای و... متفاوت از یکدیگرند. نکته اساسی و مهم در این ارتباط نحوه ارتباط میان این نهادهاست. عدم شفافیت ارتباطات نظارتی و تعادلی در نهادهای حاکمیتی می‌تواند سبب بروز معضلات، مشکلات و یا حتی بحران‌های حکومتی گردد.

پژوهش اخیر معطوف به تحقق الگویی مطلوب در چارچوب قانون اساسی است که روابط بین نهادهای حاکمیتی را از حیث نظارت و تعادل از سازوکاری مطلوب برخوردار سازد. نیل به این هدف در پرتو تعریف جامعی از نهادهای حاکمیتی و تصریح آنها میسر است.

اهمیت و اهداف:

نارسایی ژرف در ساز و کار تنظیم روابط بین نهادهای حاکمیتی و عدم مطلوبیت این روابط مورد اتفاق نظر مردم، مسئولان و مدیران ارشد نظام می‌باشد. علی‌رغم اذعان مدیران ارشد نظام در مورد نارسایی روابط قوا، هر یک از آنان ریشه‌های مشکلات را در خارج عملکرد

خویش و مرتبط با دیگر قوا تلقی و در پاره‌ای موارد اصولاً به وجود مشکل در حوزه مسئولیت و عملکرد خود قائل نیستند. به‌طور کلی فعالیت‌های سیاسی بر مؤسسات دولتی نظیر قوای سه‌گانه‌ی مقننه، مجریه و قضائیه، سازمان‌های محلی و شهرداری‌ها متمرکز است [۲].

کاهش اعتماد عمومی به نهادهای دولتی کشورها شاخصی است که وجود نوعی مشکلات اساسی در «ماهیت نظام‌های سیاسی مردم‌سالار» را نمایان می‌سازد [۳]. اگر دولت‌ها و سازمان‌های وابسته به آنها مشروعیت مردمی خود را از دست دهند، توان فرمانروایی‌شان در ملزم نمودن به رعایت قوانین و همراه ساختن مردم در مسیر نیل به اهداف کشور کاهش می‌یابد [۴، ص ۶۹].

پیوند امور اداری، قانونی، و اجرایی مرزهای مدیریت دولتی را در هر سه قوه مخدوش نموده است. از این رو ممکن است بعضی از وظایف یا امور اداری، که خاص قوه مجریه است، در دست قوه‌ی مقننه قرار گیرد یا وظایف قوه‌ی مجریه بر عهده‌ی قوه قضائیه باشد [۴، ص ۲۵] و از سوی دیگر فقدان ساز و کار مطلوبی در مورد مهندسی قوانین با نگرش جامع برای معضل دامن می‌زند. از جمله‌ی این موارد می‌توان عنوان داشت که به رغم اصل ۱۱۳ قانون اساسی که رئیس‌جمهور را «عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری و «مسئول اجرای قانون اساسی» می‌داند به دلیل تلقی موجود در جامعه از مفهوم استقلال قوا (که نوعی برابری و هم‌ارزی بین قوا و مسئولین قوا را ترویج می‌دهد) نحوه ارتباط دیگر نهادهای حاکمیتی با رئیس‌جمهور در راستای اجرایی نمودن این اصل مشخص نیست و اصولاً نقش محوری «قوه مجریه» در اداره امور کشور کمتر مورد امعان نظر قرار می‌گیرد. گرچه شورای نگهبان در تفسیری از این اصل قانون اساسی در شرایط حاضر تفسیری مضیق دارد.

ناکارآمدی نظارت بیرونی بر ارکان حاکمیت (بوروکراسی) در ایران چالشی اساسی در مدیریت دولتی محسوب می‌شود. زیرا به‌علت نزدیکی بسیار شدید سیاست و اداره به هم‌دیگر و نیز رقابت‌های حزبی غیرسازنده، همیشه این نظارت‌ها تحت‌الشعاع نفوذهای سیاسی قرار گرفته‌اند [۴، ص ۲۶۸].

همه‌ی این موارد تنها دلایلی است موجد که تلاش در جهت ترسیم‌الگویی مطلوب رابه شکلی توجیه‌پذیر می‌نماید که بتواند سازوکار مناسبی را در روابط بین نهادهای حاکمیتی شکل دهد.



۲- مروری بر پیشینه‌ی تحقیق و چارچوب نظری

اقسام نظارت

نظارت را از نظر ماهیت به موارد ذیل تقسیم‌بندی می‌نمایند:

۱- **نظارت همگانی.** منظور از نظارت همگانی نظارتی است که از طرف مردم جامعه به طرق مختلف از جمله امر به معروف و نهی از منکر اعمال می‌شود [۵، ص ۴۲].
واسطه‌ی تحقق این نوع نظارت که «نظارت عمومی» نیز نامیده می‌شود، احزاب، مطبوعات، رسانه‌های جمعی و در برخی موارد قوای حکومتی، به ویژه مجلس شورای اسلامی، است [۶، ص ۳۳].

علاوه بر وجود تضمین‌هایی در قواعد حقوق اساسی، عامه مردم نیز، البته در صورت فراهم بودن زمینه‌ها، به‌ویژه وجود آزادی‌های سیاسی- قانونی، با نظارت و اقدامات مقتضی، اجرای قواعد حقوق اساسی را تضمین می‌کنند.

۲- **نظارت سیاسی.** مراد از نظارت سیاسی، نظارتی است که از نظر اعمال حاکمیت مطرح است. شاید بتوان اساس این نظارت را نظارت همگانی دانست [۵، ص ۴۴]. نتایج نظارت همگانی به صورت ابزار اراده سیاسی عامه مردم در صحنه‌هایی نظیر انتخابات جلوه‌گر می‌شود. علاوه بر آن سوی مقامات سیاسی نیز بر جریان امور عمومی کشور، اعمال نظارت می‌گردد. این نظارت یا بر دستگاههای سیاسی است یا بر دستگاههای اداری. برای نظارت بر دستگاههای سیاسی، نظارت مجلس بر کار هیأت وزیران و برای نظارت بر دستگاههای اداری، نظارت مجلس بر سازماندهی اداری کشور را می‌توان به عنوان مثال ذکر کرد.

در رأس سلسله مراتب ناظران رسمی، رهبر قرار دارد که از جمله نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام با اوست (اصل ۱۱۰ قانونی اساسی). هر نظام دولتی در درجه اول در مقابل قانونگذار (قوه مقننه)، سپس مدیران عالی اجرایی (مجریه) و آنگاه در مقابل قوه قضائیه و در نهایت در برابر مردم مسئول و پاسخگوست [۵، ص ۴۴].

پاره‌ای از مقامات حکومتی، مانند رئیس جمهور و وزیران، در مقابل نمایندگان مردم مسئولیت سیاسی دارند، به این معنا که نمایندگان بر عملکرد ایشان نظارت مستمر دارند و می‌توانند آنان را مورد سؤال و استیضاح قرار دهند و در نهایت باعث شوند مقام و منصب سیاسی از ایشان سلب شود (اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی)

۳- **نظارت تقنینی.** «نظارت تقنینی»، در حقیقت، یک بازبینی محتوایی است که از سوی مقامات تعیین شده در قانون اساسی و بر پایه‌ی موازین مقرر در همین قانون اعمال می‌شود. هم قوانین وضع شده از سوی قانونگذار عادی و هم مقررات تصویب شده به دست نهاد یا مقام غیرتقنینی مانند هیئت وزیران، باید تحت بازبینی و نظارت قرار گیرد تا از عدم مغایرت محتوای آن با موازین اطمینان حاصل شود. در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان قانون اساسی (بر اساس اصل ۹۴ قانون اساسی) و رئیس مجلس شورای اسلامی (مطابق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی) موظف به نظارت تقنینی هستند [۵، ص ۳۵].

۴- **نظارت قضائی.** مراد از نظارت قضائی، نظارتی است که از سوی قوه قضائیه اعمال می‌شود. بخشی از این نظارت‌ها به طرح دعوی نیاز ندارد؛ نظیر بازرسی‌های سازمان بازرسی کل کشور ولی بخش دیگر نتیجه غیر مستقیم رسیدگی به پرونده‌های قضائی است که مثال بارز آن کار دیوان عدالت اداری است. زیرا به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها و یا آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها (اصل ۱۷۳ ق.ا.ج.ا.ا.) تشکیل شده است.

در جمهوری اسلامی ایران، نظارت قضایی از طریق دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، دادگاه‌های عمومی و انقلاب و دادستانی کل کشور صورت می‌گیرد.

هدف از این نوع از نظارت اطمینان از قانونی بودن اقدامات اداری و حمایت از شهروندان در برابر تخطی غیر قانونی و خلاف شرع مأمور دولت از قانون اساسی و سایر حقوق شهروندان است [۷]. این نوع از نظارت در کشورهایی است که نقش کنترل قضائی برجسته‌تر از سایر کنترل‌ها است

لازم به ذکر است در برخی از کشورها که نظام ریاستی دارند، مانند آمریکا نظام کنترل قضایی وجود دارد و در برخی دیگر از کشورها نظیر فرانسه که نظام نیمه ریاستی دارند کنترل سیاسی اعمال می‌شود.

۵- **نظارت اداری.** مراد از نظارت اداری، نظارتی است که در دستگاه اداری (مجموعه سازمان‌های اداری کشور) و از سوی آن اعمال می‌شود.

بخشی از وظایف سازمان‌های اداری (اعم از دولتی یا محلی) نظارت بر امور حوزه



مسئولیت آنان است. امور مورد نظارت یا اداری است یا غیر آن. مثلاً در نظارت دولت بر کار شهرداری‌ها، امور مورد نظارت اداری است، ولی ساختمان شهری که مورد نظارت شهرداری است ممکن است از سوی یک اداره صورت گیرد یا غیر آن. برخی از نظارت‌های دسته دوم عبارتند از: بازرسی کار، نظارت بر امور محیط زیست، نظارت بر رعایت موازین بهداشتی و نظارت بر قیمت و توزیع کالاها و خدمات.

بطور کلی سازو کار نظارتی نهادهای حاکمیتی بر یکدیگر با امعان نظر به قوانین اساسی می‌تواند به سه دسته کلی نظارت سیاسی، نظارت قضایی و نظارت اداری طبقه‌بندی شود که انواع نظارت‌های دیگر را می‌توان در این سه دسته قرار داد. مثلاً نظارت سیاسی در برگیرنده‌ی نظارت‌های تقنینی و مالی است.

یک سیستم نظارت مؤثر باید با جامعیتی که دارد در نقاط حساس و کلیدی انجام و از افراط پرهیز نماید. همچنین مبتنی بر عینیات نه ذهنیات باشد و ضمن مقرون به صرفه بودن و انعطاف، باید با هدف اصلاح و متناسب با شرایط فرهنگی و جو درونی سازمان‌ها و با تأکید بر کمیات و کیفیات صورت پذیرد و فقط بر نقاط ضعف تأکید ننماید [۸].

سازوکار بهبود پاسخگویی سیاسی:

در راستای نیل به الگوی مطلوب روابط بین نهادهای حاکمیتی توجه به امر پیشگیری از فساد حائز اهمیت است. بدین منظور ارتقای پاسخگویی رهبران سیاسی می‌تواند اقدامی مناسب قلمداد گردد.

پاسخگویی سیاسی به محدودیت‌هایی اشاره می‌نماید که بواسطه‌ی سازمان‌هایی که قدرت اعمال مجازات دارند بر رفتار متصدیان دولتی تحمیل می‌گردد [۹] بی‌شک پاسخگویی سیاسی به‌طور زیادی بر اثربخش بودن مجازات‌ها و ظرفیت نهادهایی متکی است که در برابر نظارت بر اقدامات، تصمیمات و منافع خصوصی سیاستمداران پاسخگو هستند. براین مبنا، شفافیت از طریق تفحص عمومی یکی از قدرتمندترین انواع نظارت بر مقامات دولتی می‌باشد [۱۰]. همچنین نظارت نهادهای حکومت بر یکدیگر می‌توانند فرصت‌های سوءاستفاده از قدرت را کاهش دهند و در صورت وقوع سوءاستفاده، مجازات‌هایی بر ضد سوءاستفاده‌کنندگان اعمال نمایند [۱۱].

کارکردهای قانون اساسی:

عموماً در شرایط امروزی، قوانین اساسی در کشورهای مختلف کارکردهای مشابهی ایفاء می‌نمایند که از جمله این موارد عبارتند از [۱۲]:

- تعیین ساختار و تشکیلات کلان نظام سیاسی در قالب نهادهای فرمانروا، مقامات عالی حکومتی و کشوری
- توزیع متناسب قدرت سیاسی در قالب مدل‌های تفکیک کامل یا نسبی قوای حکومتی
- تعیین قواعد بازی منصفانه و نظام مؤثر تعامل قوا و نهادهای حکومتی در شکل مکانیزم‌های نظارتی و پاسخگویی و کنترل سیاسی، پارلمانی و قضایی
- تعیین نظام پاسخگویی کارآمد به نحوی که هیچ نهاد و مقام حکومتی و دولتی بدون پاسخگویی مؤثر و کارآمد رها نشود.
- بیان اصول، آرمان‌ها و ارزش‌های والای انسانی و جامعه‌ی سیاسی مربوطه که به عنوان اصول حاکمیت سیاسی شناخته می‌شوند.
- اعلام حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی و تعیین ضمانت‌های اجرایی مؤثر آنها مانند استقلال و بی‌طرفی قضایی محاکم و قضات
- تبیین راهکارهای اجرایی اصول قانون اساسی و شیوه‌ی بازنگری و مکانیزم‌های تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری
- ادواری و مقطعی‌کردن مناصب حاکمیتی که موجب می‌شود که کارگزاران سیاسی احساس حکومت مادام‌العمر نکنند و خود را مصون از خطا و نظارت به‌شمار نیاورند و بدانند که در پایان دوران مسئولیت‌شان، بایستی پاسخگویی اعتماد مردم باشند [۱۳].

۳- بررسی تطبیقی الگوی تفکیک قوا و نظام در ایران در مقایسه با

سبک‌های متداول تفکیک قوا و نظام‌ها

امروزه تفکیک قوا در قانون اساسی بسیاری از کشورها گنجانده شده است و یکی از اهداف آن، پیش‌بینی نظارت سه قوه بر یکدیگر و ایجاد تعادل میان آن‌ها است [۱۴]. مونتسکیو تأمین آزادی را منوط بر این می‌داند که سه قدرت بزرگ دولت از یکدیگر تفکیک شوند. تفکیک قوا راهی برای تعادل و توازن میان صاحبان قدرت است [۱۵] که به دنبال آن سه شعبه‌ی حکومت



کنترل‌هایی علیه همدیگر دارند [۱۶].

تفکیک قوا از نظر اجرایی نیز به دو قسم تفکیک نسبی و تفکیک مطلق قوا تقسیم می‌شود. نتیجه‌ی تفکیک مطلق قوا رژیم ریاستی است که نمونه‌ی آن را می‌توان نظام حکومتی آمریکا یا افغانستان قلمداد نمود. حاکمیت ملی در دو نوبت تجلی می‌کند: یکی برای انتخاب متصدی اصلی قوه‌ی مجریه و دیگری برای انتخاب نمایندگان قوه‌ی مقننه. دو قوه، در یک سطح قرار دارند و دارای پشتوانه‌ای مساوی هستند [۱۷].

در تفکیک نسبی قوا، اراده‌ی عموم به تدریج و از دستگاه منتخب نخستین، به دستگاه یا اشخاص دیگر انتقال می‌یابد و در نهادها مستقر می‌گردد [۱۸]. نتیجه تفکیک نسبی، رژیم «پارلمانی» است. کشورهای انگلستان، عراق، ترکیه، اسپانیا، ایتالیا و ژاپن از جمله کشورهایی هستند که به شکل پارلمانی اداره می‌شوند. در این رژیم، تکیه بر مجلس است. حاکمیت از راه انتخابات عمومی به نمایندگان مجلس مقننه سپرده می‌شود و از آن طریق، در سایر تأسیسات و نهادها جریان می‌یابد [۱۹].

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در این خصوص، موضوع اساسی روابط قوای سه گانه را مورد توجه قرار داده است [۲۰]. در جمهوری اسلامی ایران در ظاهر «تفکیک نسبی» است و امکان نفوذ و اقتدار قوا بر روی یکدیگر وجود دارد. نمونه بارز آن حق نظارتی است که قوای مقننه و قضائیه کشور ما بر روی قوه مجریه دارند. برغم نزدیک بودن تفکیک قوا در ایران با وضعیت «نسبی» اما تطابق کامل با رژیم پارلمانی (که حاصل تفکیک قوای نسبی به نحو متعارف است) نیز ندارد. زیرا از جمله از ویژگی‌های رژیم پارلمانی دو رکنی بودن قوه مجریه است، که در ایران چنین نیست و یا قوه مجریه حق منحل نمودن مجلس را در رژیم‌های پارلمانی دارد که در قانون اساسی ایران چنین اختیاری به قوه مجریه داده نشده است [۲۰].

گرچه طبق قانون اساسی ایران، به دلیل اختیارات گسترده‌ای که رئیس‌جمهور دارد، این نظام را به نظام‌های نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی نزدیک نموده است، با این‌وجود با این نوع از نظام‌ها نیز کاملاً مطابقت ندارد؛ مثلاً از ویژگی‌های این نوع نظام‌ها دو رکنی بودن قوه مجریه است. بصورت کلی نظام تفکیک قوای ایران منحصر به فرد و جدید است. از جمله دلایل این ادعا این نکته که فعالیت ۳ قوه‌ی مقننه، مجریه و قضائیه تحت نظارت ولایت مطلقه فقیه است و شورای نگهبان مخصوصاً با شش فقیه از جانب رهبر (اصل نودویکم) و تأکیدی که اصل

نودوسوم دارد که بدون شورای نگهبان، مجلس شورای اسلامی اعتبار قانونی ندارد و یا طبق اصل یکصد و ده قانون اساسی عزل رئیس جمهور به مقام رهبری نیز مرتبط شده و موارد متعدد دیگر که مجال بحث نیست، صبغۀ کاملاً جدیدی به سیستم و مکانیسم تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران می‌دهد. لذا از میان انواع رژیم‌های تفکیک قوا، تفکیک قوا در ایران ترکیبی مختص به خودش دارد [۲۰، ص ۵۷]. همچنین با وجود ولی فقیه در رأس نظام جمهوری اسلامی، این نظام با نظام کلاسیک غربی تفاوت ماهوی دارد. در نظام غربی، قدرتی مافوق قوای سه‌گانه وجود ندارد و قوا خود قدرت یکدیگر را تعدیل می‌کنند، اما در نظام جمهوری اسلامی، به موجب اصل پنجم و ۵۷ قانون اساسی، این قوا زیر نظر ولایت امر و امامت امت عمل می‌کنند [۲۱]. در این راستا بعضی از اندیش‌مندان، رهبری در جمهوری اسلامی ایران را بعنوان «قوه تعدیل‌کننده» که بر قوای سه‌گانه‌ی مقننه، مجریه و قضائیه نظارت می‌کند، در نظر می‌گیرند [۲۰، ص ۶۰]. این قوه‌ی برتر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برعکس قوای مقننه، مجریه و قضائیه که در برابر یکدیگر صف‌آرایی کرده، جلوی یکدیگر را سد می‌کنند و همدیگر را متوقف می‌سازند، بی‌طرف و فوق سایر قواست و رئیس مملکت مظهر آن به‌شمار می‌رود و این قوه گاهی حکم آشتی‌دهنده و گاهی رسالت حل و فصل‌کننده را دارد. همچنین اعتقاد بر این است که با نظارتی که ولایت مطلقه فقیه بر سه قوه مذکور دارند مشکل تراحم قوا امکان‌ناپذیر جلوه می‌نماید [۲۲].

۵- سازوکارهای نظارتی، حل اختلاف و تنظیم روابط بین نهادهای حاکمیتی در نظام جمهوری اسلامی ایران

منظور از سازوکارهای حل اختلاف، مجموعه‌ی قوانین، مقررات، رویه‌ها و اقداماتی است که به دنبال حل اختلاف و تنظیم روابط بین نهادهای حاکمیتی است. بدین منظور سازوکارهای حل اختلاف را می‌توان به ۳ دسته تقسیم‌بندی نمود:

- ۱- سازوکارهای عنوان شده در نص صریح قانون اساسی
 - ۲- سازوکارهای تلویحی یا برگرفته از قانون اساسی
 - ۳- سازوکارهای منتج شده از روش تحقیق و در راستای ترسیم الگوی مطلوب تحقیق
- سازوکارهای ذکر شده در نص صریح قانون اساسی:



این دسته از سازوکارها در قانون اساسی مطمح نظر قرار گرفته است که در ادامه به آنها اشاره می‌شود:

- نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان، به خصوص در مواردی که اختلاف و یا پیچیدگی روابط قوا ناشی از نقص، اجمال و یا ابهام اصول قانون اساسی است [۲۳].
- قوانین مصوّب مجلس شورای اسلامی
- حلّ اختلاف از طریق مجمع تشخیص مصلحت
- اجرای بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی که حلّ اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را از جمله وظایف و اختیارات رهبری تصریح نموده است.

سازوکارهای منتج شده از قانون اساسی:

این دسته از سازوکارها، مختص و منحصر به حلّ اختلاف و تنظیم روابط نهادهای حاکمیتی نیستند، بلکه لازم‌الرعایه می‌باشند. اصل حاکمیت قانون اساسی که به انحاء گوناگون در اصول مختلف آن ذکر شده، سبب می‌شود تا با استفاده از ظرفیت‌های این قانون، نظام روابط قوای سه‌گانه و حلّ اختلاف فی‌مابین این قوا و سایر نهادهای حاکمیتی، خارج از قانون اساسی صورت نگیرد.

تشکیل هیأت عالی حلّ اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه با توجه به دامنه‌ی اختیارات رهبری در بند ۷ اصل ۱۱۰؛

- تشکیل جلسه مقام رهبری با سران قوای سه‌گانه و یا بدون حضور رهبر
- مسئولیت رئیس جمهور در جهت اجرای قانون اساسی که طبق اصل ۱۱۳ قانون اساسی بدان اشاره شده است. اما سازوکار مشخصی جهت انجام آن بطور شفاف عنوان نشده و از این‌رو بدون شک یکی از چالش‌برانگیزترین اصول قانون اساسی است که همواره در مورد حدود این مسئولیت مناقشه بوده است.

• با عنایت به شرایط ویژه‌ای که در قانون اساسی^۱ و بر اساس اسلام برای رهبری در نظر گرفته شده، قانون‌گذار بر نظارت درونی توجه بیشتری داشته، با این‌وجود از نظارت بیرونی غافل نشده است [۲۴، ص ۱۶۶]. بر این اساس مجلس خبرگان طبق اصل یکصد و یازدهم «هر گاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول پنجم و یکصد و نهم گردد، یا معلوم شود از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است، از مقام خود بر کنار خواهد شد.

تشخیص این امر به عهده خبرگان مذکور در اصل یکصد و هشتم می‌باشد» ناگزیر است در راستای انجام این اصل، به صورت مستمر بر اعمال و رفتار رهبر و نهادهای زیرمجموعه‌ی آن نظارت نماید تا بر بقای شرایط در رهبر اطمینان حاصل نماید [۲۴، ص ۱۶۶].

قوه قضائیه می‌تواند علاوه بر وظیفه‌ی ذاتی خود که بطور عمومی^۲ مأمور به «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» و «مرجع رسمی تظلمات و شکایات»^۳ است از طریق حق قانونی خود رئیس قوه‌ی قضائیه مبنی بر رسیدگی به دارایی رهبر^۴ و « سازمان بازرسی کل کشور»^۵ بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری تحت‌الامر رهبری نظارت کنند [۲۴، ص ۱۶۵].

با عنایت به هدف اصلی این تحقیق که نیل به الگویی مطلوب در راستای نظارت بهتر بر نهادهای حاکمیتی است، به ذکر نمونه‌ای از تحقیقاتی که تاکنون انجام گرفته پرداخته می‌شود. این پژوهش‌ها عمدتاً محدود به روابط قوای سه‌گانه بوده و یا هر دو هدف نظارت و تعادل را توأم مدنظر قرار نداده است. به‌عنوان نمونه در یک مطالعه‌ی موردی در ایران که با عنوان «بحران ناهماهنگی پایدار قوای سه‌گانه» [۲۵] به انجام رسیده است، به ذکر بحران‌ها و ناهماهنگی‌هایی که فی‌مابین قوای سه‌گانه حاکمیت بروز می‌یابد می‌پردازد و آنها را در ۲ سطح درون قوه‌ای و برون قوه‌ای مورد تبیین قرار می‌دهد و به ذکر مصادیقی از بحران درون قوه‌ای نظیر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی در قوه‌ی مقننه یا اختلاف میان نخست‌وزیر و رییس‌جمهور قبل از اصلاح قانون اساسی ایران در قوه‌ی مجریه اشاره می‌نماید. همچنین به موارد اختلافی متعددی که میان قوای سه‌گانه رخ می‌دهد اشاره می‌نماید و در صدد تصریح مواردی است که در صورت رفع و یا اصلاح قانون اساسی می‌تواند مانع بروز بحران در روابط میان قوا شود.

در تحقیقی دیگر که در پایان‌نامه کارشناسی ارشد و با عنوان «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در نظام جمهوری اسلامی ایران» [۲۶] انجام گرفت بدنبال تصریح سازوکارهای حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در ۲ دسته سازوکارهای عمومی و اختصاصی بود و ۲ دسته سازوکار فوق‌الذکر حاصل تمییز موضوع اختلاف و تنظیم تلقی گردید و از سوی دیگر نسبت میان این دو مفهوم، توضیح داده شد. مضاف براین تمییز اختلاف و معزل نیز در قانون اساسی سازوکارهای قانونی خاص خود را می‌طلبد که به توضیح آن می‌پردازد. در نهایت بسیاری از اختلافات و چالش‌ها را در روابط قوای سه‌گانه ناشی از اصول بحث‌برانگیز قانون



اساسی می‌داند که بازنگری قانون اساسی و بازتوزیع قدرت را راهکار ریشه‌ای مطرح می‌نماید. همچنین در یک گزارش پژوهشی که حاصل مطالعات انجام گرفته در مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور است [۲۷] به ذکر نهادها و مراجع متعدد نظارتی مختلفی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین عادی ذکر آنها شده است و نقاط قوت و ضعف احتمالی و بررسی جوانب و ابعاد مختلف این موضوع می‌پردازد و با رویکردی آسیب‌شناسانه و اصلاحی به ارائه‌ی راهکارهایی جهت تبدیل تهدیدها به فرصت‌ها در ساختار نظام نظارت و بازرسی تلاش می‌ورزد.

۶- روش تحقیق

در این تحقیق ابتدا اصول قانون اساسی تحلیل محتوا شد و از مضامین دال بر روابط بین نهادهای حاکمیتی مقوله‌های نوع نظارت نهادهای حاکمیتی بر یکدیگر استخراج گردید. در مرحله‌ی بعد از روش تحقیق دلفی به منظور انجام روایی محتوا استفاده شد. در این مرحله با توجه به جامعه آماری تحقیق نمونه‌گیری هدفمندی از مدیران شاغل در دستگاه‌های اداری و اساتید صاحب‌نظر در رشته‌های مدیریت، حقوق و علوم سیاسی انجام گرفت. سپس در ستون آخر تحلیل محتوای انجام یافته ستونی اضافه شد تا نظرات خبرگان مبنی بر موافقت یا مخالفت با مقوله استخراج شده از مضامین با تیک زدن و یا ضربدر پرسش شود. در مرحله‌ی بعد این پرسش‌نامه در میان ۱۰ نفر از این افراد بدون آنکه همدیگر را بشناسند توزیع گردید و پس از نزدیک به یک ماه تمامی پرسش‌نامه‌ها دریافت شد و نظرات تحلیل و بررسی گردید و بر مبنای نظرات خبرگان مذکور در فرم تحلیل محتوا اصلاحاتی انجام پذیرفت. در مرحله‌ی بعد فرم اصلاح شده مجدداً در میان خبرگان مذکور توزیع شد و پس از حدود یک ماه مجدداً پرسش‌نامه مذکور دریافت شد. در نهایت با اصلاحات بسیار معدودی مورد اجماع نظر نمونه‌ی انتخاب شده قرار گرفت. لذا فرایند تحقیق در این مرحله متوقف گردید و مدل حاصل شده مبنای قرار داده شد.

در مرحله سوم در راستای ترسیم الگوی مطلوب تحقیق از روش گروه‌کانونی و با هماهنگی بسیار امکان حضور ۶ نفر از خبرگان مورد نظر در مرحله قبل مهیا شد. در راستای انجام این مرحله از تحقیق با عنایت به پیشینه تحقیق، مطالعات میدانی و پرسش‌هایی که در ذهن محقق در راستای دستیابی به الگوی مطلوب‌تری از روابط بین نهادهای حاکمیتی ایجاد شده بود مواردی به منظور

پرسش در جلسه گروه کانونی مشخص گردید تا بر روی این موارد بحث، بررسی و اجماع حاصل شود. از این رو محقق در این مرحله از تحقیق سؤالات خود را مطرح می‌نمود و اعضاء حاضر در جلسه نظرات خود را بیان می‌داشتند. بدیهی است روائی و پایایی در این مرحله از تحقیق با عنایت به انتخاب مناسب افراد شرکت‌کننده بطور همزمان حاصل می‌شود.

۷- سازو کارها و مسائل مطرح شده در جلسه گروه کانونی پژوهش در

راستای ترسیم الگوی مطلوب تحقیق

۱. در خصوص وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی با عنایت به فلسفه و رسالت اصلی این شورا، این نتیجه حاصل شد که شورای عالی انقلاب فرهنگی نهادی است که به دنبال جریانی انقلابی تشکیل شده و شرایط حذف و یا ادغام آن در سایر سازمان‌ها یا نهادها وجود ندارد. اما امکان و الزام ارجاع پاره‌ای از وظائف این شورا به سایر سازمان‌ها اجتناب‌ناپذیر است. بنابراین ورود این سازمان در عرصه‌ی اجرا و بالخصوص در خصوص سازوکار مناسب جهت انتخاب رؤسای دانشگاه‌ها را می‌توان از نمونه مواردی دانست که قابل ارجاع به خود وزارت علوم تحقیقات و فن‌آوری است.

۲. در خصوص شوراها و امکان‌یافتن کامل نقش آنها با عنایت به اصول ۱۰۰ و ۱۰۳، ضرورت واگذاری امور محلی به محل و عدم تمرکز با توجه به مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی مورد تأکید قرار گرفت. در این راستا عنوان شد تا حدی می‌توان عدم تمرکز را اجراء نمود که موجب از هم گسیختگی و تجزیه‌طلبی نشود. لذا با لحاظ نمودن اصل ۱۰۰ قانون اساسی، شوراهای اسلامی علاوه بر نظارت بر امور عمرانی در سایر امور اعم از اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، آموزشی و سایر امور رفاهی امکان‌یافتن نقش اثربخش‌تر دارند و باید سازوکاری در این خصوص در نظر گرفته شود تا این امر محقق شود.

۳. در خصوص سازوکار مناسب‌تر جهت نظارت بر نهادهای زیرمجموعه‌ی رهبر عنوان شد که نظارت سازمان‌های موجود کافی است که از طریق اصل ۱۲۶ توسط قوه مجریه، دیوان محاسبات در قوه مقننه و یا سازمان بازرسی کل کشور در قوه قضائیه صورت می‌گیرد. اما این نکته که آیا در عمل نیز این نظارت انجام می‌گیرد و یا ثمربخش است در جلسه محل تأمل بود.

۴. در خصوص اصل ۷۶ مبنی بر حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی در تمام



امور کشور عنوان شد که این اصل بطور کامل اجراء نمی‌شود و صرفاً از لحاظ ساختاری قانون وجود دارد اما از حیث رفتاری در مرحله‌ی اجرا کاملاً مؤثر نبوده است. در این خصوص عنوان شد که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اختیار وسیعی را برای مجلس قائل شده و با ذکر تمام امور در مفهوم مادی همه‌ی مسائل داخلی و بین‌المللی و در مفهوم سازمانی، تمام سازمان‌ها و مقامات، مشمول اصل نظارت فوق می‌شود.

۵. در خصوص اصل ۹۰ مبنی بر اینکه هر کس شکایتی از طرز کار قوه قضاییه داشته باشد می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند اعتقاد اعضای جلسه این بود که قانونی است که از لحاظ ساختاری مناسب است و ضروری است به توجه و اجرای کامل این اصل در راستای نظارت و تعادل عنایت ویژه داشت.

۶. در خصوص این نکته که آیا سازمان بازرسی کل کشور بطور اثربخش و بصورت بازدارنده عمل می‌نماید یا خیر این نتیجه‌گیری حاصل شد که با توجه به این‌که در هر زمان حق دارد مراجعه نماید و بازرسی کند لذا به مفهوم نظارت بازدارنده از حیث مفهوم است و در زمره‌ی نظارتی مستمر و بدون وقفه از جنبه ساختاری و هنجاری است. اما اینکه آیا در عمل و در مرحله‌ی اجرا (از حیث رفتاری) اثربخش عمل نماید جای تأمل دارد. به اعتقاد اکثریت اعضای جلسه، سازمان بازرسی کل کشور شرایط و پشتوانه‌های قانونی را دارد ولی فاقد شرایط تخصصی کافی است.

۷. در خصوص سازوکار نظارتی قوه مجریه و اعمال اقتدار آن بر قوه مقننه، قوه قضاییه و مجمع تشخیص مصلحت نظام از جنبه‌ی تعادل، عنوان گردید اگر این اصل به خوبی و با قدرت اجرا می‌شد، کفایت می‌کرد! لذا این نکته نشانگر این موضوع است که سازوکار اجرایی اصل ۱۲۶ قانون اساسی مناسب نبوده است. البته می‌توان به اصل ۱۱۳ قانون اساسی اشاره داشت که سازوکار آن نیز شفاف نیست.

۸. در خصوص سازوکار نظارتی بر تحقق سند چشم‌انداز و اینکه آیا سازمانی به صورت مشخص مسئولیت نظارت بر سند چشم‌انداز را دارد یا خیر پاسخ منفی بود و از سوی دیگر سازوکار نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام مثل نظارت بر سایر سیاست‌های کلی نظام طبق نظر خبرگان حاضر در جلسه گروه کانونی کافی دانسته نشد. دستیابی به سند چشم‌انداز مربوط به کل نظام حاکمیتی است و فرا قوه‌ای است و این موضوع چه از حیث امکانات و

پشتوانه‌های قانونی و چه از حیث

۹. در مورد امکان قرار گرفتن سازمان ثبت اسناد و املاک کشور که به امور اجرایی می‌پردازد و در حوزه‌ی قوه قضاییه قرار دارد به قوه‌ی مجریه، این اجماع حاصل شد که اقتضائات زمانی که لزوم این سازمان را در حوزه قوه قضائیه قرار دهد وجود ندارد. لذا منطقی و لازم است که در زیرمجموعه‌ی قوه مجریه قرار گیرد.

۱۰. در خصوص این موضوع که آیا در نظارت بین نهادهای حاکمیتی و بالاخص قوای ۳ گانه توازن برقرار است یا خیر، این نتیجه حاصل شد که قوه مجریه در نظام حکومتی ایران بیشتر تابع است و قوای دیگر از اقتداری بیشتر نسبت به تحکم بر قوه مجریه برخوردارند. لذا توازن برقرار نیست و تفکیک قوا متناسب با توازن آن‌ها نمی‌باشد. این عدم تعادل در ساختار روابط قوا محرز است.

۸- نتیجه‌گیری

نظر به تحلیل محتوای انجام یافته وفق اصول قانون اساسی مبتنی بر مقوله‌های دال بر روابط بین نهادهای حاکمیتی و تعریفی که از نهادهای حاکمیتی در جلسه گروه کانونی مورد اجماع نظر خبرگان قرار گرفت بنابراین نهادهای مذکور عبارتند از مجلس خبرگان، رهبر، مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوه‌ی مقننه (مشتمل بر شورای نگهبان، مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور)، قوه‌ی مجریه (مشتمل بر رئیس‌جمهور، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیأت وزیران و نهادهای زیرمجموعه و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور)، قوه‌ی قضائیه (مشتمل بر رئیس قوه قضائیه، دیوان عالی کشور، دادگاه‌های دادگستری، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری) و شوراهای اسلامی در مرحله‌ی نخست، نحوه ارتباط میان نهادهای حاکمیتی ذکر شده در قالب مضامین دال بر روابط نظارتی نهادها بر یکدیگر، حاصل تحلیل محتوا طبق قانون اساسی و تأیید خبرگان می‌باشد که در جدول شماره ۱ خلاصه‌ای از تحلیل محتوا به نمایش در آمده است.

بدیهی است ترسیم روابط مطلوب بین نهادهای حاکمیتی در این پژوهش با عنایت به نتایج گروه کانونی و در چارچوب اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و تحلیل محتوای انجام یافته است که در نمودار شماره ۱ به نمایش در آمده است.



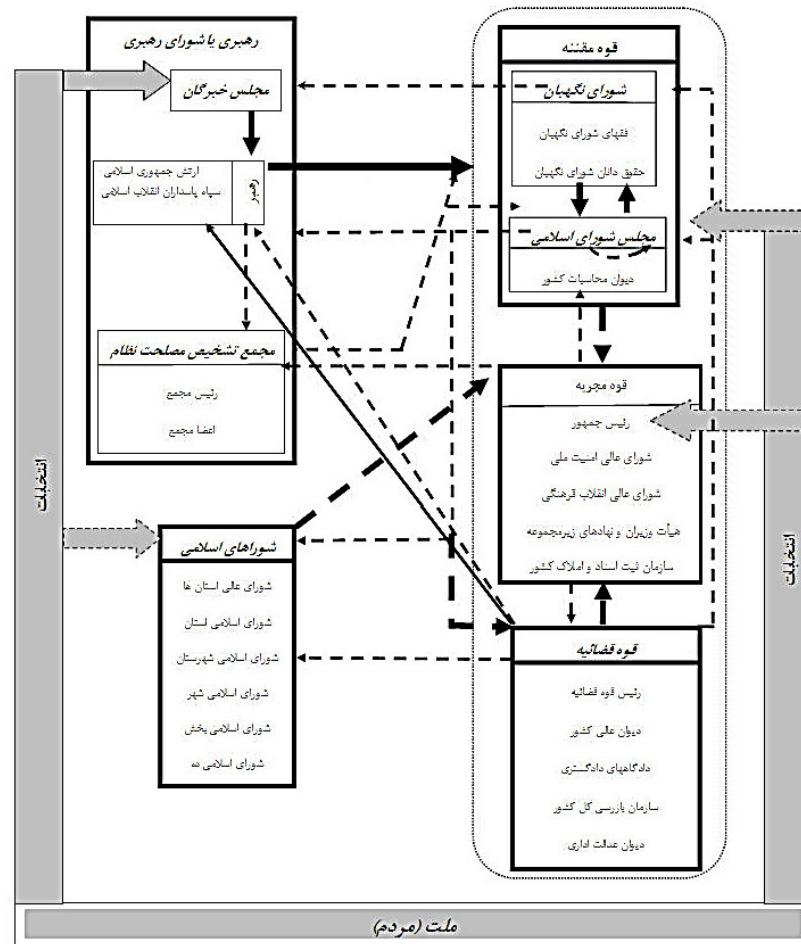
لازم به ذکر است نهادهایی همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به دلیل عدم تصریح در قانون اساسی در مرحله‌ی نخست در الگو قرار نداشتند و در ترسیم الگوی مطلوب در نظر گرفته شدند.

جدول ۱ خلاصه جداول تحلیل محتوا در ۸ نهاد حاکمیتی منطبق با قانون اساسی.

ردیف	نهاد نظارت کننده	نوع نظارت: مستمر - غیرمستمر	نهاد یا نهادهای تحت نظارت (یا اعمال اقتدار)	اصل یا اصول قانون اساسی مربوطه
۱	مجلس خبرگان	مستمر و غیرمستمر	رهبری	۱۰۷-۱۱۱
۲	رهبری	مستمر	قوای ۳ گانه	۵۷-۱۱۰-۱۷۶
۳	رهبری	غیرمستمر	مجمع تشخیص مصلحت نظام	۱۱۲
۴	رهبری	غیرمستمر	شورای نگهبان	۹۱-۱۱۰
۵	رهبری	مستمر و غیرمستمر	قوه مجریه	۱۱۰-۱۲۲-۱۳۰-۱۷۶- ۵۷
۶	رهبری	مستمر	قوه مقننه	۵۷-۱۱۰
۷	رهبری	مستمر و غیرمستمر	قوه قضائیه	۵۷-۱۱۰-۱۵۷
۸	قوه مجریه	غیرمستمر	مجلس شورای اسلامی	۱۲۶
۹	قوه مجریه	غیرمستمر	قوه قضائیه	۱۲۶
۱۰	قوه مجریه	غیرمستمر	مجمع تشخیص مصلحت نظام	۱۲۶
۱۱	شورای نگهبان	غیرمستمر	مجلس خبرگان	۹۹
۱۲	شورای نگهبان	غیرمستمر	قوه مجریه	۹۹
۱۳	شورای نگهبان	مستمر و غیرمستمر	مجلس شورای اسلامی	۷۲-۹۱-۹۴-۹۶-۹۹
۱۴	مجمع تشخیص مصلحت نظام	غیرمستمر	حل اختلاف شورای نگهبان با مجلس شورای اسلامی	۱۱۲

ادامه جدول ۱

ردیف	نهاد نظارت کننده	نوع نظارت: مستمر - غیرمستمر	نهاد یا نهادهای تحت نظارت (یا اعمال اقتدار)	اصل یا اصول قانون اساسی مربوطه
۱۵	مجمع تشخیص مصلحت نظام	غیرمستمر	حل اختلاف مجلس شورای اسلامی با شورای نگهبان	۱۱۲
۱۶	مجلس شورای اسلامی	مستمر	مجلس خبرگان	۷۶
۱۷	مجلس شورای اسلامی	غیرمستمر	نهادهای زیرمجموعه‌ی رهبر (با این رهبر)	۵۵-۷۶
۱۸	مجلس شورای اسلامی	مستمر	مجمع تشخیص مصلحت نظام	۷۶
۱۹	مجلس شورای اسلامی	مستمر	مجلس شورای اسلامی	۹۰
۲۰	مجلس شورای اسلامی	تمامی انواع نظارت ها	قوه مجریه	۱۳۶-۱۳۸-۱۳۹- ۱۲۳-۱۳۳-۱۳۵- ۸۸-۹۰-۱۲۲- ۵۵-۵۸-۷۰-۷۶- ۵۲-۵۴
۲۱	مجلس شورای اسلامی	مستمر و غیرمستمر	قوه قضائیه	۵۵-۵۸-۷۶-۹۰
۲۲	مجلس شورای اسلامی	غیرمستمر	شورای نگهبان	۹۱-۹۳
۲۳	قوه قضائیه	مستمر و غیرمستمر	رهبر یا نهادهای زیرمجموعه	۱۴۲-۱۷۲-۱۷۴
۲۴	قوه قضائیه	غیرمستمر	شورای نگهبان	۹۱
۲۵	قوه قضائیه	مستمر و غیرمستمر	قوه مجریه	۱۷۰-۱۷۳-۱۷۴- ۱۴۰-۱۴۲-۱۵۶
۲۶	شوراهای اسلامی	مستمر و غیرمستمر	قوه مجریه	۱۰۰-۱۰۳
۲۷	قوه قضائیه	مستمر	شوراهای اسلامی	۱۷۴
۲۸	قوه قضائیه	مستمر	مجلس شورای اسلامی	۱۷۴



نمودار ۱: الگوی روابط بین نهادهای حاکمیتی در نظام جمهوری اسلامی ایران



توضیح علائم در نمودار فوق:

نظارت مستمر، فعال، فراگیر یا حداکثری یک نهاد حاکمیت بر نهاد دیگر:

نظارت غیرمستمر، متقطع، منقطع، موقتی یا حداقلی یک نهاد حاکمیت بر نهاد دیگر:

نظارت مستمر و غیرمستمر:

نظارت پرفوای سه گانه توسط رهبری:

نظارت مردم بواسطه انتخابات:

طبق الگوی مطلوب حاصل شده از روابط بین نهادهای حاکمیت در نظام جمهوری اسلامی ایران، پیشنهادهای برآمده از تحقیق عبارتند از:

۱. با لحاظ نمودن اصل ۱۰۰ قانون اساسی و نتایج گروه کانونی، پیشنهاد می‌شود در تعیین نهایی رؤسای ادارات در شهرها، ادارات کلی که حوزه خدماتشان امور اقتصادی، بهداشتی، آموزشی و رفاهی است، در استان گزینه یا گزینه‌هایی را به شورای شهرها معرفی نمایند و شورای شهرها نیز پس از بررسی و ارزیابی از میان گزینه‌های مورد نظر یک نفر را به‌عنوان رئیس اداره پیشنهاد نمایند. بدین وسیله امکان پاسخگویی بهتر ادارات فراهم شده و فوائد مهمی که در مردم سالاری مستتر است نیز شامل می‌گردد.

۲. لزوم توجه به شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان نهاد اصلی سیاست‌گذار در مقوله‌ی فرهنگ امری حیاتی است. در این راستا لزوم بازنگری در وظایف‌این شورا وجود دارد و ضروری است تمامی سیاست‌های فرهنگی در سطوح مختلف کشور منبعث از سیاست‌های این شورا باشد. البته باید توجه داشت که صرفاً شورای عالی انقلاب فرهنگی نباید تنها سیاست‌گذاری فرهنگی را مدنظر قرار دهد بلکه لزوم نظارت بر سیاست‌های مصوب در این شورا مقوله‌ای است که اهمیت‌این مسأله را بیش از پیش نمایان می‌سازد که اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی باید طبق اختیارات این شورا وظایف نظارتی به آنها محول و سازوکار نظارت بر نهادهای مختلف توسط اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی تدوین شود.

۳. با توجه به نتایج گروه کانونی، در خصوص وظایف و رسالت اصلی شورای عالی انقلاب فرهنگی در حوزه‌ی فرهنگ امکان و الزام ارجاع پاره‌ای از وظائف نامرتبب با این رسالت به سایر سازمان‌ها اجتناب‌ناپذیر است. از جمله‌ی این موارد ورود این سازمان در عرصه‌ی اجرا و بالاخص در خصوص سازوکار مناسب جهت انتخاب رؤسای دانشگاه‌ها را می‌توان از نمونه مواردی دانست که قابل ارجاع به خود وزارت علوم تحقیقات و فن‌آوری است. از این رو سازوکار مناسب جهت انتخاب رؤسای دانشگاه‌ها از طریق تصویب هیأت امناء دانشگاه‌ها با حضور نماینده وزارت علوم تحقیقات و فن‌آوری و حکم وزیر علوم تحقیقات و فناوری پیشنهاد می‌شود.

۴. اصل ۷۶ مبنی بر حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی در تمام امور کشور، بطور کامل اجراء نمی‌شود و صرفاً از لحاظ ساختاری قانون وجود دارد اما از حیث رفتاری در



مرحله‌ی اجرا مسکوت مانده است. همچنین طبق اصل ۱۰۷ مشروعیت کلیه‌ی مقامات و نهادهای ناشی از مردم است و مجلس شورای اسلامی نماد اصلی حضور مردم در تصمیم‌گیری‌ها و نظارت تلقی می‌شود. لذا ضروری است سازوکاری مناسب در راستای اجرای کامل این اصل اندیشیده شود.

۵. در خصوص توجه به موضوع نظارت و تعادل در ساختار روابط بین نهادهای حاکمیتی و بالاخص در حوزه‌ی قوای ۳ گانه نشان می‌دهد که قوه مجریه در نظام حکومتی ایران بیشتر تابع است و قوای دیگر از اقتداری بیشتر نسبت به تحکم بر قوه مجریه برخوردارند. لذا تفکیک قوا متناسب با توازن آنها نمی‌باشد. مسأله‌ای که در هنگام بازنگری قانون اساسی ضروری است مدنظر قرار گیرد، اختیار دادن به رئیس قوه مجریه جهت انحلال مجلس می‌باشد. چنان که این پیش‌بینی انجام شده بود توازن و تعادلی که در ساختار حقوق اساسی و مدیریت از آن به عنوان نظارت و تعادل (Check & Balance) یاد می‌شود، از سازوکار بهتری برخوردار می‌شد و نتیجه آن جلوگیری از سلطه و سرکشی یک قوه بر قوه دیگر بود.

۶. در خصوص این موضوع که اگر فردی حقیقی یا حقوقی از قوه قضاییه شکایت داشته باشد سازوکار اجرایی مشخصی وجود ندارد، لازم است در این خصوص چاره‌ای اندیشیده شود. البته طبق اصل ۹۰ مبنی بر اینکه هر کس شکایتی از طرز کار قوه قضاییه داشته باشد می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند این قانون وجود دارد اما نتایج گروه کانونی نشان می‌دهد که قانونی است که از لحاظ ساختاری مناسب است و باید در اجرا مورد توجه قرار گیرد.

۷. طبق نتایج گروه کانونی پیشنهاد می‌شود سازمان ثبت اسناد و املاک کشور که به امور اجرایی می‌پردازد و در حوزه‌ی قوه قضاییه قرار دارد در حوزه‌ی قوه مجریه قرار گیرد.

۸. لزوم بازنگری در ساختار مجمع تشخیص مصلحت نظام به منظور تقویت و امکان نظارت بر تحقق سند چشم‌انداز اجتناب‌ناپذیر و ضروری است. طبق نتایج حاصل از گروه کانونی این امر بگونه‌ای باید تحقق یابد که سازمانی مشخص نظارت بر چگونگی تحقق سند چشم‌انداز را عهده‌دار باشد.

۹. نظر به نتایج گروه کانونی، ضرورت اصلاح ساختار سازمان بازرسی کل کشور حیاتی است. این سازمان در راستای حرفه‌ای‌تر شدن باید نیروهای متخصص را جذب نماید. چنانچه

اکنون بصورت دوره‌ای و فقط در بعضی از سازمان‌ها که کمی تخصص دارند، مراجعه می‌نمایند.

۹- پی‌نوشت‌ها

۱. اصل یکصد و نه قانون اساسی
۲. اصل یکصد و پنجاه و شش
۳. اصل یکصد و پنجاه و نه
۴. اصل یکصد و چهل و دو
۵. اصل یکصد و هفتاد و چهار

۱۰- منابع

- [1] Gholipour, A, Institutions and Organizations (Institutional ecology of Organizations), Tehran: SAMT, 2005, pp.16-17.
- [2] Alvani, S M and Sharifzadeh, F, Public Policy Making Process, Tehran: Allame Tabataba'i University Press, 2013, p. 19.
- [3] Papadakis, E, Constituents of Confidence and Mistrust in Australia. *Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 1, 1999, p. 34.
- [4] Danai-Fard, H, Challenges for public administrations in Iran, Tehran: SAMT, 2008.
- [5] Mirmohammadi, S.M., Supervision and Control Pattern in administration System of I.R.I., Tehran: SAMT, 2004.
- [6] Rasekh, M, Checks and balances under the constitutional system, Tehran: Derak, 2011.
- [7] White, L D, Introduction to the study of public administration, London: Macmillan Company, 1948, p. 574.
- [8] Alvani, S M, Public administration, NashreNey, Tehran, 2007, pp.132-133.



- [9] Ghartey, J B, Political accountability and development in third world. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 3, No. 2, 1990, p. 467.
- [10] Bessire, D, Transparency: A two-way mirror. *International Journal of Social Economic*, Vol. 32, No. 5, 2005, p. 424.
- [11] Grindle, M S and Hilderbrand, M E, Building sustainable capacity in the public sector: What can be done? *Public Administration and Development*, Vol. 15, No. 5, 1995, p. 441.
- [12] Zarei, M H, Good governance, sovereignty and government in Iran, *Legal Research*, Vol. 4, 2004, p. 171.
- [13] Akhavan Kazemi, B, External supervision in political systems, *Journal of the Islamic Government*, Vol. 33, 2004, p. 132.
- [14] Locke, John, *Two Treatises of Government*, Peter Laslett, Cambridge: University Press, 1988, p. 410.
- [15] Prakash, Saikrishna, Brannen, Daniel E. & Baker, Laurence W. *Checks and Balances: The three branches of the American government*, Thompson Gale, University of San Diego, School of Law, Vol. 2, 2005, p. 180.
- [16] Schultz, David, *Encyclopedia of the United States Constitution*, V1, New York: Facts On File, Inc, 2009, p. 112.
- [17] Rahimi, M, *Principles of republican government*, Tehran: Amirkabir, 1989, p. 15.
- [18] Ghazi, A, *Necessities of constitution law*, Yalda, Tehran, 2004, 150-164.
- [19] Alemi, S, *Constitutional law*, Tehran: Meshkat, 1995, p.32.
- [20] Mansoornejad, M, Separation of powers, the Velayat-e Faqih and independence of powers, *Journal of the Islamic Government*, Vol. 11, 1999.

- [21] Beheshti, M H, Theoretical foundations of constitution, Vol. 1, Tehran: Boghe 1999, p. 15.
- [22] Ghamami, S M M, Separation of powers: The concept and implementation procedures, Govah Low Journal, Vol. 10, 2007, pp. 97-104.
- [23] Shabani, G, Constitutional law and governance structure of the Islamic Republic of Iran, Tehran: Ettelaat, 1995, p. 191.
- [24] Pour-Hosseini, M, Inhibition of political power in the constitution of the Islamic Republic of Iran, Journal of the Islamic Government, Vol. 33, 2004.
- [25] Ghoreishi, F, Sustainable inconsistency crisis of three powers of government (Iran case study), Political Quarterly, Vol. 40, 2010, 297-316.
- [26] Rezai, M, Dispute settlement and adjustment of the three powers of the legal system of the Islamic Republic of Iran , MSc Thesis, Shahid Beheshti University, Iran, 2012.
- [27] Mousavi, S F, The polarity of regulatory agencies, opportunities or threats (Research Report), Administrative Health Research and Anti-Corruption Center of General Inspection Organization, Vol. 60, 2014.