

چشم‌انداز مدیریت دولتی

شماره ۲۸ - زمستان ۱۳۹۵

صص ۴۰ - ۱۵

تحلیلی بر سازوکار نظارت و تعادل در روابط بین نهادهای حاکمیتی نظام جمهوری اسلامی ایران

سید محمد میرمحمدی*، سید مهدی الوانی**، حامد زینلی***

چکیده

هدف اصلی این پژوهش شناخت سازوکار نظارت و تعادل در میان نهادهای حاکمیتی در نظام جمهوری اسلامی ایران است. در این راستا، ابتدا به شناسایی و تعریف نهادهای حاکمیتی پرداخته شده است و این مفهوم اولیه با بهره‌گیری از روش گروه کانونی و نظر خبرگان، جرح و تعدیل شده و تعریفی که مورد اجماع خبرگان بود، به دست آمد. بر پایه این تعریف، نهادهایی که در قانون اساسی بدان‌ها اشاره شده تصریح و سازوکار نظارت و تعادل در اصول قانون اساسی با استفاده از روش تحلیل محتوا مشخص شده است. در پایان پژوهش الگوی حاصل از تحلیل محتوا که به تأیید خبرگان رسیده است، ترسیم شد.

کلیدواژه‌ها: نظارت و تعادل؛ حکومت؛ نهادهای حاکمیتی؛ سازوکار حل اختلاف؛ توزیع قدرت؛ تفکیک قوا.

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۴/۱۱/۱۳، تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۵/۰۸/۰۷

* استاد، دانشگاه علامه طباطبایی.

** استاد، دانشگاه علامه طباطبایی.

*** دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه ولی عصر (عج)، رفسنجان (نویسنده مسئول).

E-mail: zeinali59@gmail.com

۱. مقدمه

شفاف‌سازی سازوکار ارتباطی ارکان حاکمیت در هر نظام حکومتی در راستای انجام رسالت ضروری است؛ زیرا عدم شفافیت و نارسایی در این ارتباط ممکن است علاوه بر اتلاف منابع و سرمایه‌های انسانی، مالی و معنوی کشور، سبب نابسامانی‌ها و معضلات سیاسی و آشوب‌هایی شود که به نوبه خود، حاکمیت را در قلمرو داخلی و در سطح بین‌المللی تضعیف نماید. عدم شفافیت به‌خصوص در روابط بین‌قوای سه‌گانه می‌تواند موجب بحران شود که به زعم برخی صاحب‌نظران به این بحران، ناهماهنگی پایدار اطلاق می‌شود. در این وضعیت نخست قوای سه‌گانه برعلیه همدیگر عمل می‌کنند، دوم سازوکارهای قانونی مناسب برای خروج از این وضعیت وجود ندارد و سوم به خاطر عملکرد تعارض‌آمیز قوای سه‌گانه، کارکردهای مختلف نظام سیاسی با اختلال مواجه می‌شود (قریشی، ۱۳۸۹).

روابط قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران برخلاف تمامی کشورهای دنیا به‌گونه‌ای منحصربه‌فرد تنظیم شده است. هر چند که در ظاهر تفکیک نسبی قوا وجود دارد؛ اما این روابط از ویژگی‌های خاصی برخوردار است که آن را از سایر نظام‌ها متفاوت می‌سازد (شعبانی، ۱۳۹۰). مسئله‌ای که در این میان حائز اهمیت است، پشتیبانی متقابل است که باید بین نهادهای حاکمیتی برقرار شود تا از یکسو بستر خدمت بیشتر به کشور فراهم و از دیگر سو مانع تضاد و یا سرکشی فرا قانونی این نهادها بر یکدیگر شود. در واقع، منظور کنترل قدرت بوسیله قدرت است که نشان‌دهنده حاکمیت قانون است؛ همچنین عدم تعامل مناسب میان نهادهای حاکمیتی، موجب بازیگری و معامله‌گری می‌شود و این یک فاجعه است. تنش و مجادله در حاکمیت، مردم را نسبت به آینده ناامید و مأیوس می‌کند و هیچ چیز برای یک کشور و نظام خطرناک‌تر از آن نیست که ملت انگیزه و امیدی برای تحرک و تلاش تعالی‌بخش نداشته باشند (راسخ، ۱۳۹۰). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۵۷ نظام تفکیک قوا را برگزیده است؛ بدین معنی که قوای حاکم یعنی قوه مجریه، قوه مقننه و قوه قضائیه باید هر یک وظایف مربوط به خود را انجام دهند. در عمل ممکن است در خصوص سازوکار انجام و یا صلاحیت هر کدام از سه قوه، اختلاف و یا تعارضی ایجاد شود؛ چراکه برداشت از حدود صلاحیت‌های مقرر در قانون اساسی ممکن است متفاوت باشد؛ بنابراین این پژوهش در پی ترسیم شفاف سازوکار روابط میان نهادهای حاکمیتی در نظام جمهوری اسلامی ایران از حیث نظارت و تعادل است تا در پرتو این سازوکار تعاملی سازنده و اثربخش میان این نهادها برقرار شود.

۲. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

شناخت نحوه تعامل نهادهای حاکمیت در هر نظام حکومتی از حیث جنبه‌های نظارتی و موازنه‌ای، می‌تواند از یکسو بیانگر نحوه حل مسائل و مشکلات میان آنها و از سوی دیگر، نمودی از نارسائی‌های نظارتی و موازنه‌ای میان آنها باشد. نهادهای حاکمیت در کشورهای گوناگون به اقتضای شرایط فرهنگی - اجتماعی و موقعیت سیاسی، بین‌المللی، منطقه‌ای و غیره متفاوت از یکدیگرند. نکته مهم، نحوه برقراری سازوکار نظارتی و موازنه‌ای میان نهادهای حاکمیتی است؛ به‌گونه‌ای که مانع بروز معضلات، مشکلات و یا حتی بحران‌های حکومتی شود. از این‌رو، نحوه تعامل میان نهادهای حاکمیت ضروری است به‌صورتی تبلور یابد که از دو ویژگی بهم مرتبط برخوردار باشد. این دو ویژگی «نظارت و تعادل» هستند (راسخ، ۱۳۹۰).

در اینجا، تذکر دو نکته ضروری است. نخست، نظارت، باید قانونی باشد. اگر اصل بر حاکمیت قانون است، دیگر اصول و نهادها نباید آن را نقض کنند. دوم، نظارت باید متعادل یا متوازن باشد. اگر یک جزء از اجزای ساختار قدرت سیاسی در مقایسه با دیگر اجزاء از وظایف و اختیارات نظارتی بیشتری برخوردار باشد، ممکن است موجب بروز همان مشکلات و مفاسدی شود که «نظارت» برای حل و رفع آنها آمده بود (راسخ، ۱۳۹۰). به عبارت دیگر، هر بخش از قدرت سیاسی باید به نحوی بر بخش‌های دیگر نظارت داشته باشد. از این‌رو، نه تنها هیچ یک از آنها در این خصوص بر دیگری برتری ندارد، بلکه بدین‌وسیله یکدیگر را محدود می‌سازند (Loughlin, 2000; 2003). از سوی دیگر، تعارض و مجادله میان نهادهای حاکمیتی هرگز به صلاح کشور نیست و عدم تعامل مناسب میان آنها به‌نوعی می‌تواند موجب بازیگری و یا معامله‌گری میان آنها شود که این یک فاجعه در تعامل میان دو نهاد حاکمیتی است و این موضوع سبب می‌شود مدیران ارشد نهادهای حاکمیتی، ریشه‌های مشکلات را در خارج از عملکرد خویش و مرتبط با سایر نهادها تلقی نمایند و با فرافکنی سعی در مجاب نمودن دیگر نهادها یا قوا در عدول از مواضع و برداشتهای خود نمایند و یا اصولاً به وجود مشکل در حوزه مسئولیت و عملکرد خود قائل نیستند.

شناخت نظام نظارت و تعادل در نقطه اوج خود به یک دید آسیب‌شناسانه از این نظام ختم می‌شود که اقدام به اصلاح نتیجه طبیعی و پیامد منطقی آسیب‌شناسی است. اصلاح به نوبه خود در دو سطح متصور است: یکی رفع کاستی‌ها و دیگری بهبود نظام نظارت و تعادل (راسخ، ۱۳۹۰). در مرحله اصلاح، هدف طراحی یک الگوی مطلوبی است که بتوان به نحو تدریجی نظام موجود نظارت و تعادل را به‌سوی آن وضعیت متحول ساخت. از سوی دیگر، با توجه به تفکیک قوا و نحوه اعمال نظارت در میان نهادهای حاکمیتی که از ویژگی‌های نظام جمهوری اسلامی ایران است، ضرورت وجود ساختاری فراگیر با خصوصیت هماهنگی، انسجام و کارآیی اهمیت

ویژه‌ای دارد (میرمحمدی، ۱۳۸۳). به‌رغم اهمیت وجود سازوکاری با ویژگی هماهنگی، پاره‌ای معضلات در روابط نهادهای حاکمیتی و به‌خصوص سه قوه مشاهده می‌شود که شایان توجه است. نمونه‌ای از این موارد عبارت‌اند از^۱:

قوه مجریه علی‌رغم دسترسی به ابزارهای حقوقی، اداری و مالی جهت هماهنگی و توجیه دیدگاه‌ها و جلب حمایت دیگر قوا از برنامه‌های خود، در استفاده از این سازوکارها فاقد ابتکار عمل است و بجای استقرار سازوکارهای مناسب برای هماهنگی بین قوا، عملاً تبلیغ در فضای عمومی و گفت‌وگو با مردم را مورد توجه قرار داده است و سامان مدیریت‌شده‌ای برای برقراری گفتمان سازنده با سایر قوا برقرار ننموده است.

قوای دیگر (به‌خصوص قوه قضائیه) با تمسک به عمل در چارچوب قوانین موجود و بدون توجه لازم به مشکلات نظام اجرایی و ضرورت توجیه عمومی برنامه‌ها در برقراری ارتباط مطلوب با جامعه، توفیقی شایسته نداشته است و صرفاً در صدد توجیه اقدامات خود است و در این راستا سعی در بهره‌گیری از موقعیت رهبری را داشته و حمایت‌های رهبری از این قوا و نهادها را به منزله حمایت از عملکرد خود می‌دانند.

تدوین سیاست‌های کلی نظام (که می‌تواند نقش بسزایی در ابهام‌زدایی از فعالیت‌ها و اقدامات قوا داشته باشد) سرعت بیشتری را می‌طلبد و مشارکت مردم، تشکل‌های تخصصی، نهادهای حاکمیتی (به‌خصوص قوه مجریه) از سازوکار نظام‌یافته و فعالی برخوردار نیست. نبود نظام‌های خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری، جهت هماهنگی کلان بین قوای حاکمیتی و رفع اختلافاتشان، نهاد رهبری را ناچار از دخالت‌های موردی (آشکار و نهان) برای رفع تشتت و حل مشکلات و یا اعلام مواضع و هدایت افکار عمومی برای تصحیح مواضع سایر نهادهای حاکمیتی نموده است؛ همچنین این عدم هماهنگی مناسب بین نهادهای حاکمیتی، ارتباط و گفت‌وگوی مدیریت کلان نظام را با مردم و جامعه بین‌المللی به‌صورت منضبط پیش نبرده است و در موارد عدیده‌ای، مسئولان نظام نتوانسته‌اند این ناهماهنگی را توجیه کنند. محدوده حقوقی و قانونی اقدامات نهادهای مختلف حاکمیت در قانون اساسی صراحت لازم را ندارد. پیوند امور اداری، قانونی و اجرایی، مرزهای مدیریت دولتی را در هر سه قوه مخدوش نموده است. از این‌رو، ممکن است بعضی از وظایف یا امور اداری که خاص قوه مجریه است در دست قوه مقننه قرار گیرد یا وظایف قوه مجریه بر عهده قوه قضائیه باشد (دانایی‌فرد، ۱۳۸۷).

تنظیم روابط و فیصله‌دادن تعارض‌ها و مناقشه‌ها میان سطوح مختلف حاکمیتی، به‌خصوص زمانی که این نهادها در کشمکش و بحران‌های متعددی قرار دارند و هر آینه بیم تخطی از وظایف، استتکاف از انجام حدود تکالیف و صلاحیت‌ها به بهانه درهم‌تنیدگی اختیارات می‌رود،

۱. سرمقاله، ساماندهی مدیریت کشور، تدبیر، ۱۳۸۰، شماره ۱۱۱، ص. ۸.

اهرم مناسبی برای برقراری تعادل و توازن میان قوا است. در این کشاکش، تبیین دقیق حدود مسئولیت نهادها با کمک ابزارهای قانونی، برترین شیوه حل و فصل اختلافات و تنظیم روابط میان نهادها و قوای حاکم بر نظام سیاسی یک کشور است (Feld, 1986). از طرف دیگر، تنظیم روابط میان نهادهای عمومی کشور در واقع، هموار نمودن مسیر اجرای دقیق قانون و مطالبه پاسخ از نهاد مسئولی است که قانون وی را در اجرای صلاحیت و اختیارات پاسخگو دانسته است؛ بنابراین در اینجا تحلیل روابط میان نهادهای حاکمیتی از اهمیت برخوردار است تا در پرتو آن بتوان به سازوکاری مناسب دست یافت که از دو ویژگی نظارت و تعادل به طور شفاف برخوردار باشد و از هرگونه تفاسیر مختلف در روابط میان آنها که سبب مجادلاتی بی فایده است، جلوگیری نماید.

بررسی در خصوص پژوهش‌هایی پیرامون روابط بین نهادهای حاکمیتی، نشان می‌دهد پژوهش و مطالعه‌های صورت گرفته، تاکنون تمامی نهادهای مورد نظر در این پژوهش را شامل نمی‌شود و بیشتر در محدوده قوای سه‌گانه انجام یافته است و یا اینکه نظارت و تعادل را توأم مدنظر قرار نداده است. برای نمونه در یک مطالعه موردی در ایران که با عنوان «بحران ناهماهنگی پایدار قوای سه‌گانه» (قریشی، ۱۳۸۹) انجام شده است، بحران و ناهماهنگی‌هایی که میان قوای سه‌گانه حاکمیت بروز می‌یابد را در دو سطح درون قوه‌ای و برون قوه‌ای بررسی کرده است و به ذکر مصادیقی از بحران درون قوه‌ای نظیر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی در قوه مقننه یا اختلاف میان نخست‌وزیر و رئیس‌جمهور قبل از اصلاح قانون اساسی ایران در قوه مجریه اشاره می‌کند؛ 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 پژوهش دیگری که در پایان‌نامه کارشناسی ارشد و با عنوان «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در نظام جمهوری اسلامی ایران» (رضایی، ۱۳۹۱) انجام شد، در پی تصریح سازوکارهای حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در دو دسته سازوکارهای عمومی و اختصاصی است. در این راستا، دو دسته سازوکار فوق‌الذکر حاصل تمییز موضوع اختلاف و تنظیم هستند و از سوی دیگر نسبت میان این دو مفهوم را توضیح می‌دهد. مضاف بر این تمییز اختلاف 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

1. House of Commons Communities and Local Government Committee, The Balance of Power, Central and Local Government, Published on 20 May 2009, p. 25. available at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmcomloc/33/33i.pdf>

مطرح می‌نماید.

در یک گزارش پژوهشی که حاصل مطالعه‌های انجام‌گرفته در مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور است (موسوی، ۱۳۹۳) 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 ارائه راهکارهایی جهت تبدیل تهدیدها به فرصت‌ها در ساختار نظام نظارت و بازرسی تلاش می‌ورزد.

هدف از برقراری نظام «نظارت و تعادل». هدف از ایجاد نظام نظارت و تعادل این است که به نظارت درون قوه‌ای اکتفا نشود، زمانی که اختیار و مسئولیت انجام عمل و نظارت بر این عمل در نهایت درون یک قوه متمرکز است، احتمال سوءاستفاده، فساد یا إهمال کاری در آن قوه بالا می‌رود. به همین دلیل است که یکی کردن این دو مقام، مخالف اصول عدالت رویه‌ای است. بر این پایه، لازم است «مقام ناظر» و «مقام قاضی» در یک نهاد یا شخص جمع نشود (Weingast, 2009).

نظارت یا مراقبه، به معنای دقیق کلمه، عبارت از کنترل و بررسی اقدامات یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهادی دیگر است که هدف آن حصول اطمینان از باقی‌ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانونی است (هاشمی، ۱۳۷۸). نظام نظارتی همچنین باید در حالتی از تعادل و توازن باشد تا به ضد خود تبدیل نشود. این معنای نظارت مکمل مفهوم تفکیک قوا می‌باشد (Weingast, 2009). از نظر برخی دیگر، نظارت عملی «منظم» تلقی می‌شود (انصاری، ۱۳۸۹).

از سوی دیگر، نظارت قوا و نهادهای حکومتی بر یکدیگر می‌تواند میزان «هماهنگی» میان آنها را افزایش دهد. بسیار محتمل است پاره‌ای از تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات یک قوه یا نهاد بدون توجه به آرا و عملکرد قوه یا نهادی دیگر صورت گیرد؛ نظارت فراقوه‌ای دارای این خاصیت است که آگاهی اجزای حکومت را از یکدیگر افزایش می‌دهد و میزان هماهنگی را بالا می‌برد؛ همچنین موجب «پایین‌آوردن هزینه‌های عمومی» از طریق جلوگیری از اقدامات موازی و دوباره‌کاری خواهد شد (انصاری، ۱۳۸۹)؛ بنابراین بازبینی و کنترل اجزای حکومتی بر یکدیگر عنصری ضروری از عناصر مؤلفه منظومه حقوق اساسی است که در ادامه و تکمیل دو عنصر حاکمیت قانون و تفکیک قوا قرار می‌گیرد. این سه عنصر، در کنار هم، شرط لازم و نه کافی را برای ایجاد زمینه‌های کاهش ظلم و برقراری یک نظام عادلانه فراهم می‌آورد (Weingast, 2009).

مفهوم تفکیک قوا و اهمیت آن. فقدان تفکیک قوا و یا قدرتمندی یک قوه، منجر به استبداد می‌شود. تفکیک قوا برای جلوگیری از تمرکز قدرت در فرد یا گروه واحد است تا از یکه‌تازی و استبداد فردی جلوگیری شود. در واقع تفکیک قوای حاکم به معنای امروزی که مورد قبول حقوق دانان و اندیشمندان حقوق عمومی است، دستاورد متفکر قرن هجدهم، منتسکیو است (مهندی، ۱۳۴۹). به نظر منتسکیو^۲ در پرتو تفکیک قوا، قدرت، جلوی قدرت را گرفته تا شهروندان در امنیت و آزادی زندگی کنند. همان‌گونه که حقوق دانان بیان داشته‌اند: «این امکان وجود دارد که با تفکیک قوای سه‌گانه، آزادی افراد تأمین و حقوق اشخاص از گزند خودکامگی‌ها مصون بماند» (قاضی، ۱۳۸۰).

امروزه تفکیک قوا در قانون اساسی بسیاری از کشورها گنجانده شده است و یکی از هدف‌های آن، پیش‌بینی نظارت سه قوه بر یکدیگر و ایجاد تعادل میان آنها است.^۳ متفکران و اندیشمندان بسیاری بر آن بودند که از جمله لوازم دست‌یابی حکومت در حمایت و حفاظت از حقوق طبیعی و بنیادی مردم، تفکیک قوای ارکان حکومتی است (بشیریه، ۱۳۸۲). از نظر جیمز مادیسون، بهترین راه تفکیک قوا آن بود که هر یک از سه قوه دارای ابزارهای قانونی باشد تا یک قدرت در مقابل قدرت دیگر صف‌آرایی ننماید و تمرکز قدرت پیش نیاید (فاضلی، ۱۳۸۶).

ژان ژاک روسو نیز تفکیک قوا را بهترین راه کنترل قدرت و جلوگیری از استبداد مطلق معرفی نموده است (شعبانی، ۱۳۷۴). در هر صورت، اندیشمندی مانند روسو، جان لاک و کانت هر یک به‌گونه‌ای بر طبقه‌بندی قوا صحنه گذاشته و آن را برای اصلاح حکومت‌ها و بقای ارزش‌های اجتماعی لازم و ضروری می‌دانند (رضایی، ۱۳۹۱).

روش اختلاط قوا در رژیم‌های استبدادی و اقتدارگرا برقرار است. در این نوع از حکومت‌ها، قوه مقننه، مجریه و قضائیه از هم‌دیگر قابل تفکیک نیستند. دارنده قدرت می‌تواند هم واضح قانون و هم مجری آن و هم دادرس واقع شود. به گفته منتسکیو، در این نوع حکومت‌ها، قدرت بی‌بند و باری حاکم می‌شود که در برابر خود، حد و مرزی نمی‌شناسد و بازخواست‌کننده‌ای در کار نیست تا سوءاستفاده از قدرت یا اشتباه‌کاری زمامدار را گوشزد کند و از آن ممانعت به‌عمل آورد (قاضی، ۱۳۸۰). تفکیک کامل (مطلق) قوا موقعی تحقق می‌پذیرد که قوای سه‌گانه در سطح مساوی با هم قرار گیرند و فرض بر آن باشد که هیچ کدام از دیگری برتر و والاتر نیست (جمعی از نویسندگان، ۱۳۷۷).

1. Judicial Branch (Check and Balance: Three Branches of America Government) , available at:

<http://www.enotes.com/judicial-branch-reference/legislative-judicial-checks-balances>

2. Montesquieu

3. G. B. Reddy, "Doctrine of Separation of Powers & Rule of Law", available at:

<http://www.hrdiap.gov.in/86FC/week-4/Separation%20of%20power.pdf>

در هر صورت، تفکیک کامل قوا به خاطر پیامدهای منفی آن که سبب از هم‌گسیختگی نهادهای حکومت می‌شود، در حال حاضر، چندان مورد توجه حقوق‌دانان نیست و امر نامعقولی تلقی می‌شود. همین امر سبک دیگری از تفکیک و جدایی قوا را موسوم به «تفکیک نسبی قوا» پدیدار ساخت (رضایی، ۱۳۹۱).

در تفکیک نسبی قوا، وظایف نهادهای حکومت از هم متمایز است؛ اما نهادها در انجام امور مربوط به خود، کاملاً تخصصی نیستند؛ بلکه دوایر عملکرد آنها در مواردی یکدیگر را قطع می‌کنند. افزون بر آن، هر یک از قوا وسایل متقابل برای تأثیرگذاری بر دیگری را دارد (قاضی، ۱۳۸۰). نتیجه تفکیک نسبی، رژیم «پارلمانی» است. در این رژیم، تکیه بر مجلس است. حاکمیت از راه انتخابات عمومی به نمایندگان مجلس سپرده می‌شود و از آن طریق در سایر تأسیسات و نهادها جریان می‌یابد (عالمی، ۱۳۷۴).

به لحاظ مصلحت‌های فراوانی که در تفکیک نسبی قوا وجود دارد، اکنون در بسیاری از کشورها، بنا بر تداخل و همکاری قوا نهاده شده است و امور به‌گونه‌ای تنظیم شده است که برخی از نهادها در عمل، با یکدیگر تلاقی می‌کنند (شعبانی، ۱۳۷۴).

از سوی دیگر، ضروری است قوای گوناگون در میزانی از موازنه و تعادل قرار گیرند که نیروی برتری طلب هر یک از آنها، توسط سازوکارهای در نظر گرفته شده در طرف دیگر خنثی و از تمرکز قدرت جلوگیری شود (پورحسین، ۱۳۸۹).

قوانین اساسی و سازوکار سازماندهی قدرت سیاسی. قانون اساسی به مفهوم مدرن حداقل ترکیبی از دو مفهوم است (Blondel, 1995): مفهوم نخست مجموعه‌ای است از قواعد ارزشی و دستوری به منظور حفظ حداکثر آزادی‌های دموکراتیک و حداکثر محدودیت دولت و اینکه دولت چگونه باید سازماندهی شود. قانون اساسی در مفهوم دوم، سندی است مکتوب و ملی جهت تأسیس ارکان حکومت و دولت و توزیع قدرت سیاسی و پیش‌بینی رویه‌های قانونگذاری و اجرایی.

مفهوم اول ناظر به جنبه‌های آرمانی و آزادی‌خواهانه قانون اساسی و مفهوم دوم به جنبه توصیفی، سازماندهی و مدیریتی قدرت سیاسی توجه دارد. مسئله مهم اینکه آرمان‌های آزادی‌خواهانه و مردم‌سالار با هر نوع ساختار متمرکز، انعطاف‌ناپذیر، انحصاری و تشکیلات ناکارآمد و غیرپاسخگو سازگاری ندارد؛ بنابراین بی‌توجهی به هر یک از ابعاد فوق به عدم درک صحیح تاریخی، سیاسی و ارزشی مفهوم قانون اساسی‌گرایی می‌انجامد (زارعی، ۱۳۸۳). رسالت‌ها و کارکردهای مشترک قوانین اساسی به‌طور خلاصه عبارت‌اند از:

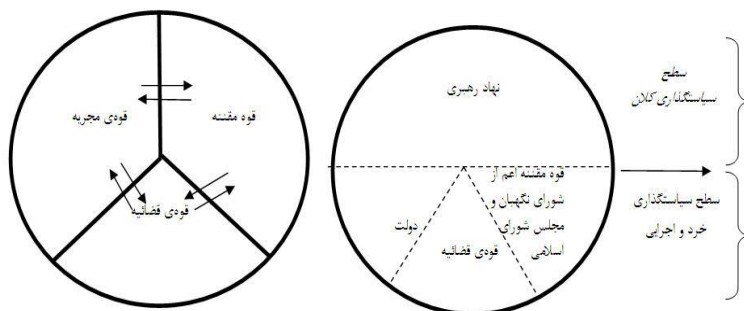
- تعیین ساختار و تشکیلات کلان نظام سیاسی در قالب نهادهای فرمانروا، مقامات عالی

حکومتی و کشوری؛

- توزیع متناسب قدرت سیاسی در قالب مدل‌های تفکیک کامل یا نسبی قوای حکومتی؛
- تعیین قواعد و نظام مؤثر تعامل میان نهادهای حکومتی در شکل مکانیزم‌های نظارتی و پاسخگویی و کنترل سیاسی، پارلمانی و قضایی؛
- تعیین نظام پاسخگویی کارآمد به‌نحوی که هیچ نهاد و مقام حکومتی و دولتی بدون پاسخگویی مؤثر و کارآمد رها نشود؛
- بیان اصول، آرمان‌ها و ارزش‌های والای انسانی که به‌عنوان 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 شیوه بازنگری و تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری (زارعی، ۱۳۸۳).

از جمله سازوکارهایی که در بسیاری از کشورها و دولت‌های مردم‌سالار و در راستای نظارت بیرونی در قوانین اساسی در نظر گرفته شده است، ادواری و مقطعی کردن مناصب حاکمیتی است که موجب می‌شود کارگزاران سیاسی احساس حکومت مادام‌العمر نکنند و خود را مصون از خطا و نظارت به‌شمار نیاورند و بدانند که در پایان دوران مسئولیت‌شان، باید پاسخگوی اعتماد مردم به سپردن مسئولیت به خویش باشند (اخوان کاظمی، ۱۳۸۳).

سازوکار توزیع قدرت در نظام حکومتی ایران از حیث روابط نظارتی و حل تعارض بین نهادهای حاکمیتی:



نظام تفکیک و توزیع و توازن قوای مرسوم

سازماندهی و توزیع قدرت سیاسی در ایران

شکل ۱. مقایسه نظام تفکیک و توزیع قوا به‌طور مرسوم با وضعیت آن در ایران (زارعی، ۱۳۸۳)

مسئله رفع اختلاف و تنظیم روابط میان قوا را در حقوق ایران باید امری بدیع و اغلب مربوط به نظام فلی دانست. چه آنکه، در قانون اساسی مشروطه، اساساً برای نظارت بر مصوبات قوه مقننه، هیچ‌گونه تعیین تکلیفی نشده بود و پیوسته این اختلاف وجود داشت که رفع اختلاف و اختیار نظارت به عهده قوه قضائیه است یا بر عهده قوه مقننه است (مدنی، ۱۳۶۹). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، روابط قوای سه‌گانه را مورد توجه قرار داده است؛ بنابراین بهترین مرجع تبیین تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران، «قانون اساسی» آن است (منصورنژاد، ۱۳۷۸). از سوی دیگر، اصل تفکیک قوا برای هر یک از قوا حساب جداگانه‌ای قائل است؛ اما جامعیت و یکپارچگی نظام اقتضاء می‌کند که بین قوای یادشده، به رغم تفکیک وظایف، هماهنگی لازم وجود داشته باشد و توزیع صلاحیت‌ها به‌گونه‌ای باشد که موجب تراکم و تمرکز اقتدار مقام‌های سیاسی و کارکنان اداری نشود (میرمحمدی، ۱۳۸۳).

تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران «نسبی» است. در تفکیک نسبی قوا در ایران، امکان نفوذ و اقتدار قوا بر یکدیگر وجود دارد. نمونه بارز آن، حق نظارتی است که قوای مقننه و قضائیه کشور بر قوه مجریه دارند. پس حق نظارت قوا بر یکدیگر در نظام تفکیک قوا منتفی نیست. اگر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی اعلام می‌دارد که «این قوا مستقل از یکدیگرند»، به مفهوم استقلال و انحصار در انجام وظیفه و نه به مفهوم نفی نظارت بر یکدیگر است.

با طرح حق استیضاح و سؤال و سایر دخالت‌های مجلس در رابطه با قوه مجریه، رژیم تفکیک قوای ایران از نوع «ریاستی» نیست. گرچه رژیم تفکیک قوا در ایران «نسبی» است؛ اما تطابق کامل با رژیم پارلمانی (که حاصل تفکیک قوای نسبی به‌نحو متعارف است) نیز ندارد؛ زیرا هرچند از ویژگی‌های رژیم پارلمانی، مجلس منتخب مردم و ناظر بر اعمال دولت (با طرح سؤال و استیضاح و ...) و توان دادن رأی عدم اعتماد به هیئت دولت را دارد؛ ولی فاقد شرایط دیگر است. 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. 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؛ برای مثال از ویژگی‌های این نوع نظام‌ها دو رکنی بودن قوه مجریه است.

قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران مرکب از دو رکن کاملاً متمایز مجلس شورای اسلامی^۱ و شورای نگهبان^۲ است و بدون موجودیت و اشتراک مساعی آنها اعمال قوه مقننه میسر نیست؛ لذا

۱. اصل شصت و دوم قانون اساسی

۲. اصل نود و یکم قانون اساسی

این قوه شامل نظامی یک مجلسی اما دو رکنی است که هر یک از ارکان با وظایف خاص خود اقدام می‌نماید (هاشمی، ۱۳۹۲).

در بحث اعتبارنامه نمایندگان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، موضوع نظارت مجلس (که همواره می‌تواند متأثر از دسته‌بندی‌های سیاسی باشد) در رد اعتبارنامه نمایندگان موضوعی است که به راحتی خواهد توانست نظارت شورای نگهبان را تحت‌الشعاع خود قرار داده و تا حدودی آن‌را خنثی سازد (هاشمی، ۱۳۹۲).

در خصوص مسئولیت رییس‌جمهور در برابر مجلس ممکن است این بی‌مفهوم باشد؛ زیرا هیچ نقشی در رسمیت یافتن او نداشته است؛ اما به هر حال چون رییس‌جمهور مسئول اجرای قوانین مصوب مجلس است و از طرف دیگر در مقام ریاست هیأت وزیران، با ابتکارات خود دولت را هدایت می‌کند، اعمال او نقش سیاسی تعیین‌کننده‌ای را در امور کشور داراست و از توجیه منطقی برخوردار است (هاشمی، ۱۳۹۲).

یکی از نکات دیگر در رابطه با رییس‌جمهور مسئولیت اجرای قانون اساسی است که برعهده وی گذاشته شده است. در این خصوص به زعم عده‌ای، قانونگذار حق هشدار به قوای سه‌گانه را برای رییس‌جمهور قائل شده است. این‌گونه اخطارها، هر چند که اثر حقوقی چندانی را در پی ندارد؛ اما واجد ارزش سیاسی و تبلیغاتی است. برای مثال، رییس‌جمهور می‌تواند سالی یک‌بار آمار موارد توقف، عدم اجراء و نقض و تخلف از قانون اساسی را با تصمیمات متخذه تنظیم کند و به اطلاع مجلس شورای اسلامی برساند. انعکاس مذاکرات مجلس و بازتاب مطبوعاتی و اجتماعی آن بدون شک آثار ارشادی و فرهنگی خوبی را در جهت تقویت اعتماد عمومی به اصل حاکمیت قانون، خصوصاً قانون اساسی به جای خواهد گذاشت (هاشمی، ۱۳۹۲)؛ البته این موضوعی است که شورای نگهبان قانون اساسی به‌عنوان مفسر اصلی قانون اساسی چنین برداشتی را از اصل ۱۱۳ ندارد و مطابق با تفسیر شورای نگهبان، رییس‌جمهور تنها این حق را در حوزه قوه مجریه دارا است.

بعضی از اندیشمندان معتقد به «قوه مؤسس» یا «قوه تعدیل‌کننده» بوده‌اند که قبل از قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضائیه شکل گرفته‌اند و بر آنها نظارت می‌کند. در این خصوص می‌توان رهبری در ایران را به‌عنوان «قوه مؤسس» در نظر گرفت (منصورنژاد، ۱۳۷۸). این قوه برتر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برعکس قوای مقننه، مجریه و قضائیه که در برابر یکدیگر صف‌آرایی کرده و همدیگر را متوقف می‌سازند، بی‌طرف و فوق سایر قواست و رئیس مملکت مظهر آن به‌شمار می‌رود و گاهی حکم آشتی‌دهنده و گاهی رسالت حل و فصل‌کننده را دارد (قاضی، ۱۳۸۰)؛ همچنین اعتقاد بر این است که با نظارتی که رهبر بر سه قوه دارد مشکل تراحم قوا امکان‌ناپذیر جلوه می‌نماید (غمامی، ۱۳۸۶).

اصل یکصدودهم، یکی از وظایف و اختیارات مقام رهبری را «حل معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام» مقرر داشته است. هر چند قانون اساسی، وظایف و اختیارات همه ارکان و قوای زمامداری را به تفکیک معین نموده است؛ اما برخی از مشکلات و مسائل، رهبری کشور را به اتخاذ تصمیمات فوق‌العاده واداشته است. عبارت «از طریق عادی قابل حل نیست» بسیار مبهم و کلی به نظر می‌رسد و راه را برای هرگونه گریز از نظام تعیین‌شده در قانون اساسی باز می‌گذارد. از سوی دیگر، عبارت «حل معضلات نظام» بدون ذکر مصادیق مبهم به نظر می‌رسد، تا جایی که می‌توان آن را در هر موردی از اختیارات قوای سه‌گانه دخالت داد (هاشمی، ۱۳۹۲).

مسئله دیگری که نگرانی را همواره در اذهان ایجاد کرده است این نکته است که مجمع تشخیص مصلحت نظام با تمسک‌های مکرر دستگاه‌های اجرایی، به تدریج به صورت یک نهاد قانونگذاری در آید و عرصه را بر مجلس شورای اسلامی که متشکل از نمایندگان و عصاره فضایل ملت است، تنگ نماید و اعتبار سیاسی آن را کاهش دهد. این امری است که نمی‌توان آن را موافق مصلحت نظام دانست (هاشمی، ۱۳۹۲).

شوراها نیز از اختیارات وسیع تقنینی و اجرایی بهره‌مند هستند؛ به نحوی که «استانداران، فرمانداران و بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیم‌های آنها هستند»^۱ و از دامنه‌ای گسترده در سراسر کشور برخوردار بوده، از «ارکان تصمیم‌گیری»^۲ به شمار می‌روند و در زیرمجموعه هیچ قوه‌ای قرار ندارند؛ بلکه قدرتشان به صورت مستقیم، ناشی از مردم است و نقش بسزایی نیز در توزیع قدرت در جمهوری اسلامی ایفا می‌کنند (پورحسین، ۱۳۸۳). در این میان شورای عالی استان‌ها در نظام سلسله‌مراتب، نسبت به شوراهای محلی، عالی‌ترین شورا محسوب می‌شود (هاشمی، ۱۳۹۲).

سازوکارهای حل اختلاف و تنظیم روابط بین نهادهای حاکمیتی در نظام جمهوری اسلامی ایران. منظور از سازوکارهای حل اختلاف، مجموعه قوانین، مقررات، رویه‌ها و اقداماتی است که به دنبال حل اختلاف و تنظیم روابط بین نهادهای حاکمیتی است. تقسیم‌بندی‌های گوناگونی در این ارتباط می‌توان در نظر داشت، مانند سازوکارهای عمومی و سازوکارهای اختصاصی؛ در اینجا در ابتدا سازوکارهای موجود در قانون اساسی ذکر می‌شوند و در ادامه با توجه به مواردی که به نحو بارزی در قانون اساسی ذکر نشده‌اند به طرح این موارد نیز اشاره می‌شود. بدین منظور سازوکارهای حل اختلاف را می‌توان به دو دسته تقسیم‌بندی نمود:

۱. اصل یکصد و سوم

۱. اصل یکصد و هفتم

۱: سازوکارهای عنوان شده در نص صریح قانون اساسی

۲: سازوکارهای تلویحی یا برگرفته از قانون اساسی

سازوکارهای ذکر شده در نص صریح قانون اساسی. شیوه ارتباط بین نهادهای حاکمیتی به عنوان اصلی ترین موضوعها در قانون اساسی به نحو بارزی مورد نظر قرار گرفته است و در این خصوص، سازوکارهایی جهت تنظیم روابط فی مابین لحاظ شده است که به طور خلاصه در ادامه به آنها اشاره می شود:

- نظریه های 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، راه گشا خواهد بود؛
- قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی؛
- حل اختلاف نظام از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام؛
- اجرای بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی که بر این اساس، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه از جمله وظایف و اختیارات رهبری است (شعبانی، ۱۳۷۴).

سازوکارهای منتج شده از قانون اساسی. این دسته از سازوکارها مختص و منحصر به حل اختلاف و تنظیم روابط نهادهای حاکمیتی نیستند، بلکه لازم الرعایه هستند.

اصل حاکمیت قانون اساسی که به انحاء گوناگون در اصول مختلف آن ذکر شده، سبب می شود تا با استفاده از ظرفیت های این قانون، نظام روابط قوای سه گانه و حل اختلاف میان این قوا و سایر نهادهای حاکمیتی، خارج از قانون اساسی صورت نگیرد. همچنان که پس از استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران، امام خمینی (ره) فرمودند: «در اسلام حکومت، حکومت قانون است... هیچ جا در حکومت اسلامی نمی بینید که یک خودسری باشد، یک اعمال رأی باشد» (صحیفه امام، ج ۸). بر این اساس، فرمان تدوین قانون اساسی صادر و با رأی قاطع مردم تصویب شد (پورحسین، ۱۳۸۳).

تشکیل هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه با توجه به وظایف و اختیارات رهبری که به عنوان نهادسازی در عرصه حقوق اساسی قابل طرح است، این هیأت در اجرای بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی توسط، رهبری در مرداد ماه ۱۳۹۰ تشکیل شد.

تشکیل جلسه مقام رهبری با سران قوای سه گانه 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 به طور شفاف عنوان نشده است. از این رو، بدون شک یکی از چالش برانگیزترین اصول قانون اساسی است که همواره در مورد حدود این مسئولیت

مناقشه بوده است.

با توجه به شرایطی ویژه‌ای که در قانون اساسی^۱ و بر اساس اسلام برای رهبری در نظر گرفته شده است، قانون‌گذار بر نظارت درونی (خودنظارتی) توجه بیشتری داشته، با این‌وجود از نظارت بیرونی غافل نشده است. بر این اساس، مجلس خبرگان، طبق اصل یکصد و یازدهم ناگزیر است در راستای انجام این اصل، به صورت مستمر بر اعمال و رفتار رهبر و نهادهای زیرمجموعه آن نظارت نماید تا بر بقای شرایط در رهبر اطمینان حاصل نماید. بدین منظور و جهت اجرای اصل مذکور، مجلس خبرگان از میان خود هیأت تحقیقی را انتخاب می‌نماید تا نسبت به بقای شرایط در رهبر نظارت صورت گیرد (پورحسین، ۱۳۸۳).

قوه قضائیه نیز می‌تواند علاوه بر وظیفه ذاتی خود که به‌طور عمومی^۲ مأمور به «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» و «مرجع رسمی تظلمات و شکایات»^۳ است و با توجه به حق قانونی خود بوسیله رئیس قوه قضائیه از طریق رسیدگی به دارایی رهبر^۴ و «سازمان بازرسی کل کشور»^۵ بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌ها و تشکیلات اداری زیرمجموعه رهبری نظارت کند (پورحسین، ۱۳۸۳).

مفهوم، ماهیت و ویژگی‌های حاکمیت. در یک تعریف عمومی حاکمیت عبارت است از: «قدرت برتر و یا قدرت مافوق و منحصر که در درون یک سرزمین و محدوده خاصی اعمال می‌شود». این واژه اولین بار توسط ژان بودن (قرن ۱۶) وارد علوم سیاسی شد (شعبانی، ۱۳۷۴). وی عنوان نمود: «حاکمیت قدرت مطلق و لایزال دولت‌هاست که هیچ قدرتی و مقامی جز اراده خداوند نمی‌تواند آن را محدود کند و صفت خاص دولت است که سایر گروه‌های اجتماعی فاقد آن هستند» (مدنی، ۱۳۷۴). در تعریفی دیگر حاکمیت یعنی آزادی و استقلال جامعه سیاسی که دولت نماینده و مظهر آن است (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۰).

حاکمیت خوب به وجود دو ارزش اصلی، یعنی «دربرگیری» و «پاسخگویی» وابسته است (فرشادگر، ۱۳۸۹):

در برگیری یعنی برخورداری از حقوق اساسی برابر و تضمین شده برای تمامی شهروندان؛ مانند برابری در پیشگاه قانون و یا حق مشارکت در فرآیند حکومت بر مبنایی برابر و عدم استثناء و تبعیض در تعامل میان تمامی شهروندان و دولت؛

۱. اصل یکصد و نه قانون اساسی

۲. اصل یکصد و پنجاه و شش

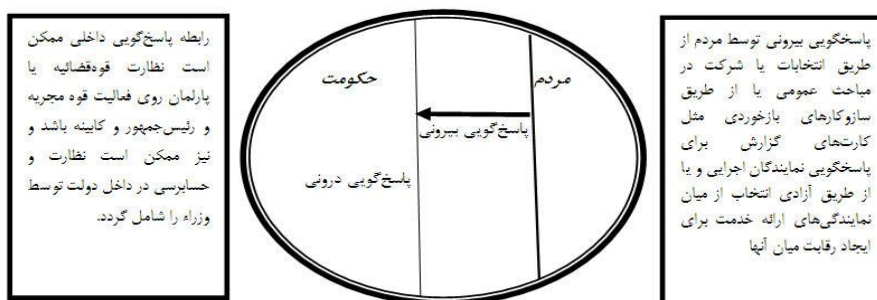
۳. اصل یکصد و پنجاه و نه

۴. اصل یکصد و چهل و دو

۵. اصل یکصد و هفتاد و چهار

گفتمان‌های عمومی گسترده‌تر، آزادی بیشتر برای مطبوعات، اعمال محدودیت‌های کمتر برای سازمان‌های جامعه مدنی، مجراهای بسیار عادلانه در دسترسی به بهداشت و آموزش و خاتمه‌بخشیدن به قوانین و مقررات تبعیض‌آمیز نمونه‌ای از مقیاس‌های لازم برای تضمین دربرگیری هستند (فرشادگر، ۱۳۸۹).

پاسخگویی در فرآیند دولت به این معناست که کسانی که از سوی مردم انتخاب می‌شوند، در مورد قصوراتشان در برابر مردم پاسخگو و همین‌طور در زمان موفقیت‌هایشان نزد مردم کسب‌اعتبار نمایند. این پاسخگویی به دو شکل بیرونی و داخلی قابل انجام است.



شکل ۲. انواع پاسخگویی در راستای نظارت و تعادل (اقتباس از فرشادگر، ۱۳۸۹)

حاکمیت ملی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. اصل پنجاه و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی اصل محوری در زمینه حاکمیت ملی است که عبارت است از «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقتی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند.» محتوای این اصل به روشنی بر پذیرش «حاکمیت ملی» دلالت دارد؛ بنابراین حکومت از دیدگاه اسلام برخاسته از موضع طبقاتی و سلطه‌گری فردی یا گروهی نیست. قانون اساسی تضمین‌گر نفی هرگونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی است و در خط گسستن از سیستم استبدادی و سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان تلاش می‌کنند (جوان آراسته، ۱۳۸۰). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همان‌گونه که بر حاکمیت ملی تأکید می‌ورزد، حاکمیت دینی را نیز ارج می‌نهد. اصول متعددی از قانون اساسی و به‌خصوص دو اصل چهارم و پنجم بیانگر این قسم از حاکمیت است؛ به‌طورکلی می‌توان سه ضلع مثلث نظام جمهوری اسلامی ایران را که ارکان تشکیل‌دهنده آن هستند از نظر قانون اساسی، مردم، اسلام و رهبری دانست (جوان آراسته، ۱۳۸۰).

طبق اصل چهارم که می‌توان نسبت به سایر اصول به آن عنوان «اصل مادر» را داد «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.» لذا در تمام اصولی که ما می‌خواهیم تصویب کنیم، این اصل باید حکومت داشته باشد (جوان آراسته، ۱۳۸۰).

درآمدی بر مفهوم نهادی کردن، ویژگی‌های نهادهای حاکمیتی و نهادهای حاکمیت.
طبق نظر «پارسونز» کنش‌های اجتماعی تحت چهار خرده نظام عمل می‌کنند. این خرده نظام‌ها، نهادهایی بدین شرح هستند:

(الف) نهاد دینی که مسئولیت ثبات اخلاقی را بر عهده دارد و از ارزش‌های فرهنگی عمومی مراقبت می‌کند.

(ب) نهاد حقوقی که هنجارها و قوانین اجتماعی را تنظیم می‌کند.

(ج) نهاد اقتصادی که شرایط انطباق با محیط طبیعی را فراهم و حیات اقتصادی جامعه را تأمین می‌کند.

(د) نهاد سیاسی که از اهداف عمومی جامعه مراقبت می‌کند (ساروخانی، ۱۳۷۰).

می‌توان گفت همه این نهادها با سایر نهادها کارکردی مرتبط دارند و برای حفظ یکدیگر وظایف خود را مبادله می‌کنند و هر یک سهم خود را در برابر نهادهای دیگر ایفا می‌نمایند و در سایر نهادها تأثیر می‌گذارند (ایروانی، ۱۳۸۱).

فرهنگ علوم سیاسی در تعریف نهاد چنین آورده است:

۱. قانون، رسم، عرف و عادت، رویه، سازمان یا هر عنصر دیگر در زندگی سیاسی یا اجتماعی مردم. یک اصل نظام‌بخش یا پیمان در خدمت نیازهای یک اجتماع سازمان‌یافته یا هدف‌های کل تمدن؛

۲. آنچه که در اجتماع پابرجا و مستقر شده باشد.

با توجه به اهمیت نهادهای حکومتی در علوم سیاسی، این فرهنگ به تعریف نهادهای حکومتی پرداخته و آنها را نهادهایی می‌داند که به حفظ نظم و قدرت، اجرای عدالت و محافظت جامعه در برابر بیگانگان، مربوط هستند. اجرای این نوع کارکردهای نهادی به عهده سازمان خاصی به نام دولت است که بر تمام اعضای جامعه، قدرت و سلطه اجباری را اعمال می‌کند. طبق دیدگاه عالمان علوم سیاسی برای اینکه نهادی بتواند خصلت نهاد واقعی به خود بگیرد باید منطبق با داوری مساعد اجتماعی باشد تا دوام و ثبات و استقرار پیدا کند (ایروانی، ۱۳۸۱).

سطح نهادمندی هر نظام سیاسی را می‌توان با تطبیق‌پذیری، پیچیدگی، استقلال و انسجام نهادها و شیوه‌های آن نظام تعیین کرد. سطح نهادمندی هر سازمان یا شیوه عمل ویژه‌ای را نیز می‌توان با تطبیق‌پذیری، پیچیدگی، استقلال و انسجام آنها اندازه‌گیری کرد (ثلاثی، ۱۳۷۱). با بررسی بسیار گسترده‌ای که در مفهوم نهادهای حاکمیتی پرداخته شده هیچ تعریف مشخصی وجود نداشته است. حاکمیت به انگلیسی به معنی حق انحصاری دولت برای نظارت بر یک قلمروی ارضی معین است. حاکم بالاترین مرجع قانون‌گذار است. شاید هیچ مفهومی جدال‌انگیزتر از حاکمیت وجود نداشته باشد. این یک حقیقت بی‌چون و چرا است که این مفهوم، از لحظه‌ای که به علوم سیاسی معرفی شد تا امروز، هرگز معنایی که مورد توافق جهانی قرار گیرد نداشته است. پس از اجماع بر مفهوم حاکمیت، می‌توان نهادهای حاکمیت را بر این اساس مشخص نمود؛ همچنین اینکه امور حاکمیتی چگونه اموری هستند نیز توافقی وجود ندارد و صرفاً در قانون مدیریت خدمات کشوری ایران مصادیق آن ذکر شده است که آن نیز ابهام‌انگیز است.

۳. روش‌شناسی پژوهش

هدف از این پژوهش، تصریح شفاف روابط بین نهادهای حاکمیتی است؛ از این‌رو در ابتدا به منظور نیل به مفهوم نهادهای حاکمیتی پژوهشگر مفهومی را که در مطالعه‌های انجام‌شده بدان دست یافته بود به گروه‌های کانونی عرضه کرد و مورد اجماع قرار گرفت. اعضای شرکت‌کننده شش نفر از مدیران شاغل و همچنین اساتید صاحب‌نظر در رشته‌های مدیریت دولتی، علوم سیاسی و حقوق بودند.

در گام بعد به منظور نیل به هدف این پژوهش که تصریح روابط بین نهادهای حاکمیتی وفق قانون اساسی است، فرم تحلیل محتوا تدوین شد و اصول قانون اساسی مورد تحلیل محتوا قرار گرفت و روایی محتوای آن تأیید شد. در این پژوهش مضامین، عبارت است از مضامین دال بر رابطه بین نهادهای حاکمیتی از حیث روابط نظارتی در نهادهای حاکمیتی طبق اصول قانون اساسی. در واقع، استنباط پژوهشگر از اصول قانون اساسی به‌عنوان مضامین در نظر گرفته شد. مقوله‌ها نیز تبیین‌کننده نوع نظارتی است که یک نهاد حاکمیتی بر نهاد دیگر اعمال می‌کند که در این پژوهش عبارت از نظارت هر یک از نهادهای مجلس خبرگان، رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، قوه مجریه و قوه مقننه بر یکدیگر است. در فرم تحلیل محتوا و به منظور انجام روایی محتوا یک ستون اضافه شد تا در این ستون، نظرات نمونه پژوهش مبنی بر موافقت یا مخالفت با مقوله استخراج شده با تیک زدن و یا ضربدر مشخص شود. در واقع، در این مرحله و با توجه به جامعه آماری پژوهش، نمونه‌گیری هدفمندی از مدیران شاغل در دستگاه‌های اداری و اساتید صاحب‌نظر در رشته‌های مدیریت، حقوق و علوم

سیاسی انجام پذیرفت. فرم تحلیل محتوای حاصل‌شده در میان ۱۰ نفر از خبرگان مذکور توزیع شد و پس از حدود یک ماه تمامی فرم‌ها دریافت شد و و اصلاحاتی بر اساس فرم‌های جمع‌آوری شده انجام گرفت. مجدداً فرم اصلاح‌شده در اختیار خبرگان قرار داده شد و پس از نزدیک به یک ماه فرم‌ها جمع‌آوری شد. در این مرحله اصلاحات ناچیزی مورد نظر خبرگان بود که انجام پذیرفت و در نهایت اجماع‌نظر میان خبرگان حاصل شد. بر این اساس، ۷۴ مضمون از قانون اساسی استخراج شد که این مضامین در ۷ مقوله، قرار گرفتند و مدل حاصل‌شده در واقع برآیند اجماع‌نظری است که قانون اساسی به‌عنوان میثاق ملی روابط میان نهادهای حاکمیتی در آن تصریح یافته است.

۴. تحلیل داده‌ها و یافته‌های پژوهش

در نهادهای مختلف در نظام جمهوری اسلامی ایران شش دسته نهاد وجود دارد:

- نهادهایی که در حوزه تقنین و سیاست‌گذاری نقش ایفاء می‌کنند مانند: مجلس شورای اسلامی یا شورای نگهبان؛
- نهادهایی که در حوزه اجرای خط‌مشی‌ها (مجری) نقش ایفاء می‌کنند مانند: رئیس‌جمهور یا هیأت وزیران؛
- نهادهایی که در حوزه قضائی نقش ایفاء می‌کنند مانند: دادگاه‌های دادگستری یا سازمان بازرسی کل کشور؛
- نهادهایی که در حوزه ترویج، تبلیغ و پاسداشت هویت، اخلاق، فرهنگ و شعائر دینی و تحکیم بنیان خانواده نقش ایفاء می‌کنند. فعالیت این دسته از نهادها بسته به فرهنگ و اقتضائات کشورها با عناوین متفاوتی انجام می‌گیرد. مانند: سازمان تبلیغات اسلامی، دفتر تبلیغات اسلامی، سازمان حج و زیارت، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری؛
- نهادهایی که حوزه خدمات آنها عده‌ای و یا قشری خاص است، مانند بنیاد شهید و امور ایثارگران یا سازمان قضایی نیروهای مسلح؛
- نهادهایی که حوزه اصلی خدمات آنها پژوهش و توسعه است. نظیر سازمان انرژی اتمی یا معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری.

البته نهادها می‌توانند همزمان در دو یا سه دسته بالا بسته به ارتباط آنها با سایر نهادهای جامعه قرار گیرند و به‌عبارت دیگر نقشی مختلط ایفاء نمایند.

با توجه به این پژوهش که در حوزه روابط بین نهادهای حاکمیتی است، ابتدا لازم است به تعریف نهادهای حاکمیتی مبادرت ورزید. همان‌طور که قبلاً نیز در تعریف حاکمیت و حکومت نیز اشاره شد این مفاهیم از مناقشه‌انگیزترین مفاهیم در حوزه حقوق اساسی هستند و تعریف

مشخص و مورد توافقی در این رابطه وجود ندارد. اینک با جمع‌بندی کلیه مطالبی که در این راستا مطرح شد و براساس قانون اساسی به تعریف نهاد حاکمیتی پرداخته می‌شود. تعریف زیر پس از بررسی مفهومی حاصل و در جلسه گروه کانونی پژوهش که با حضور خبرگان پژوهشگران تشکیل شد تأیید شد.

«نهادهایی را نهاد حاکمیتی می‌دانند که دارای مشروعیت قانونی‌اند و در حوزه‌های تقنینی، اجرایی و قضایی فعالیت می‌کنند و عملکرد آنها موجب اقتدار یک کشور در سطح داخلی یا بین‌المللی می‌شود و هنجارها و منافع و یا محدودیت‌های اعمال‌شده از جانب این نهادها همه اقشار یک کشور را شامل و از سوی دیگر بهره‌مندشدن از خدمات این نهادها به‌طور عام موجب محدودیت برای استفاده سایرین نمی‌شود».

با توجه به تعریف فوق ذکر چند نکته لازم است:

- نخست با توجه به ویژگی‌های «حکمرانی خوب» و تعریف فوق نهادهایی که در حوزه‌های قانون‌گذاری (خطمشی‌گذاری)، اجرایی، قضایی و یا ترویجی فعالیت می‌کنند در زمره نهادهای حاکمیت قرار دارند.

- دوم قلمرو مکانی نهادهای حاکمیتی به‌طور عمده در داخل حوزه جغرافیایی یک کشور مدنظر است.

- سوم مشروعیت آنها می‌تواند طبق قانون اساسی یا سایر قوانین یک کشور تعیین شود.

- چهارم مشروعیت مقاماتی که در این نهادها خدمت می‌کنند، می‌تواند از انتخابی بودن توسط مردم و یا انتصاب که هر دو طبق قانون پیش‌بینی شده است، تحقق یابد.

- پنجم یک نهاد حاکمیتی می‌تواند در یک شخص حقیقی نظیر «رهبر» یا «رئیس‌جمهور» یا یک سازمان نظیر «دیوان محاسبات کشور» متبلور شود.

ششم با توجه به قسمت سوم و انتهای این تعریف که عنوان شده منافع و محدودیت‌ها همه اقشار را شامل می‌شود و ارائه خدمات به‌طور عام موردنظر است؛ لذا نهادهایی که حائز این ویژگی هستند در زمره نهادهای حاکمیتی هستند.

با تفسیرهای یادشده و با توجه به طبقه‌بندی انواع نهادها که در ابتدای این مبحث بیان شد نهادهایی که در طبقات پنجم و ششم این طبقه‌بندی قرار می‌گیرند (یعنی نهادهایی با دامنه خدمات و عملکرد برای عده‌ای خاص و نهادهایی که در حوزه‌های پژوهشی و توسعه فعالیت می‌نمایند) در زمره نهادهای حاکمیتی قرار ندارند.

۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

بر مبنای تعریف حاصل از نهادهای حاکمیتی، تصریح نهادهای حاکمیتی در حوزه‌های تقنینی، اجرایی و قضایی عبارت‌ند از: قوای سه‌گانه (قوه مقننه (اعم از مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات کل کشور و شورای نگهبان)، قوه مجریه (اعم از رئیس‌جمهور و نهادهای اجرایی هیأت وزیران، شورای عالی امنیت ملی و قوه قضائیه)، نهاد رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شوراها و شوراهای اسلامی.

طبق نتیجه‌گیری حاصل‌شده از تحلیل محتوا نظارت‌های نهادهای حاکمیتی بر یکدیگر که در جدول یک آمده است و بر این اساس در مدل شماره یک نیز ترسیم یافته است که به تأیید خبرگان رسیده، در ادامه به‌طور خلاصه توضیح داده می‌شود:

مجلس خبرگان طبق اصول ۱۰۷ و ۱۱۱ قانون اساسی نظارت بر رهبری را برعهده دارند. به‌صورتی که طبق اصل ۱۱۱ نظارتی مستمر بر رهبری وجود دارد به‌نحوی که هرگاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول پنجم و یک صد و نهم شود، یا معلوم شود از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است توسط خبرگان از مقام خود برکنار خواهد شد؛ همچنین طبق اصل ۱۰۷ نوعی نظارت غیرمستمر توسط خبرگان از حیث بررسی و انتخاب رهبر از میان فقها توسط خبرگان صورت می‌گیرد.

رهبر طبق اصل ۵۷ و همچنین طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر قوای سه‌گانه و حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را برعهده دارد؛ همچنین طبق اصل ۱۷۶ با توجه به اختیارات رهبری در شورای عالی امنیت ملی و لزوم تأیید مصوبات این شورا توسط رهبر، نوعی نظارت مستمر بر قوای سه‌گانه طبق سه اصل فوق‌الذکر اعمال می‌شود؛ همچنین رهبر طبق اصل ۱۱۲ اعضای ثابت و متغییر مجمع تشخیص مصلحت نظام را تعیین و مصوبات این مجمع نیز باید به تأیید رهبر برسند که نوعی نظارت غیرمستمر تلقی می‌شود؛ همچنین طبق اصل ۹۱ انتخاب فقهای شورای نگهبان و طبق اصل ۱۱۰ نصب و عزل و قبول استعفای آنها بر عهده رهبر است. رئیس‌جمهور طبق اصل ۱۳۰ باید استعفای خود را به رهبر تقدیم کند و تا زمانی که استعفای او پذیرفته نشده باید به انجام وظایف خود ادامه دهد (نظارت غیرمستمر)؛ همچنین نصب و عزل و قبول استعفای عالی‌ترین مقام قوه قضائیه به مدت ۵ سال طبق اصول ۱۱۰ و ۱۵۷ و عفو تخفیف مجازات محکومیت در حدود موازین اسلامی پس از پیشنهاد رئیس قوه قضائیه طبق اصل ۱۱۰ (نظارت غیرمستمر) بر عهده مقام رهبری است.

شورای نگهبان طبق اصل ۹۹ نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان، رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی را برعهده دارد (نظارت غیرمستمر)؛ همچنین طبق اصول ۷۲، ۹۱، ۹۴ و ۱۹۶ شورای نگهبان کلیه مصوبات مجلس را مورد بررسی قرار می‌دهد تا مغایر با

اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی نباشند (نظارت مستمر).

مجمع تشخیص مصلحت نظام طبق اصل ۱۱۲ در مواردی که میان شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی اختلاف ایجاد شود، در مقام تشخیص مصلحت بر موارد اختلافی عمل می‌کند (نظارت غیرمستمر).

مجلس شورای اسلامی طبق اصل ۷۶ حق پژوهش و تفحص در تمام امور کشور را دارد و در این پژوهش مشمول تمام نهادهای حاکمیتی است که مورد اشاره در این پژوهش است، می‌شود (نظارت مستمر)؛ همچنین طبق اصل ۹۰ هر کسی شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را به صورت کتبی به مجلس شورای اسلامی عرضه کند و مجلس موظف است به این شکایت رسیدگی کند و در مواردی که به قوه مجریه یا قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد. دیوان محاسبات (که زیر نظر مجلس شورای اسلامی است) طبق اصل ۵۵ به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌ها و نهادهای حاکمیتی مورد اشاره در این پژوهش که به‌نحوی از از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید تا هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد (نظارت غیرمستمر).

رییس‌جمهور طبق اصل ۱۲۲ در برابر رهبری و مجلس شورای اسلامی مسئول است و همچنین طبق اصل ۱۲۳ موظف است مصوبات مجلس را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضاء کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد. وزراء نیز طبق اصل ۱۳۳ برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند؛ همچنین طبق اصل ۱۳۵ تا زمانی که وزراء بر اثر استیضاح یا درخواست رأی اعتماد مجلس به آنها رأی عدم اعتماد نداده‌اند، در سمت خود باقی می‌مانند. به‌علاوه، طبق اصل ۱۳۶ در صورتی که دولت نیمی از هیأت وزیران را تغییر دهد باید مجدداً از مجلس شورای اسلامی برای هیأت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند؛ همچنین طبق اصل ۱۳۸ تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌ها ضمن اجرا باید به اطلاع رییس‌مجلس و شورای اسلامی رسیده شود تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستند. طبق اصل ۱۳۹ اصلاح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آنها به داوری باید به اطلاع مجلس برسد و در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. طبق اصل ۵۲ بودجه سالانه کل کشور از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌شود. طبق اصل ۷۰ در صورتی که نمایندگان لازم بدانند وزراء مکلف به حضور در مجلس شورای اسلامی هستند. طبق اصل ۸۸ در هر مورد در هر مورد که حداقل یک چهارم کل

نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رییس‌جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند، رییس‌جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد (نظارت غیرمستمر)؛ همچنین طبق اصل ۵۸ مصوبات مجلس شورای اسلامی جهت اجراء به قوه مجریه و قوه قضائیه ابلاغ می‌شود (نظارت مستمر).

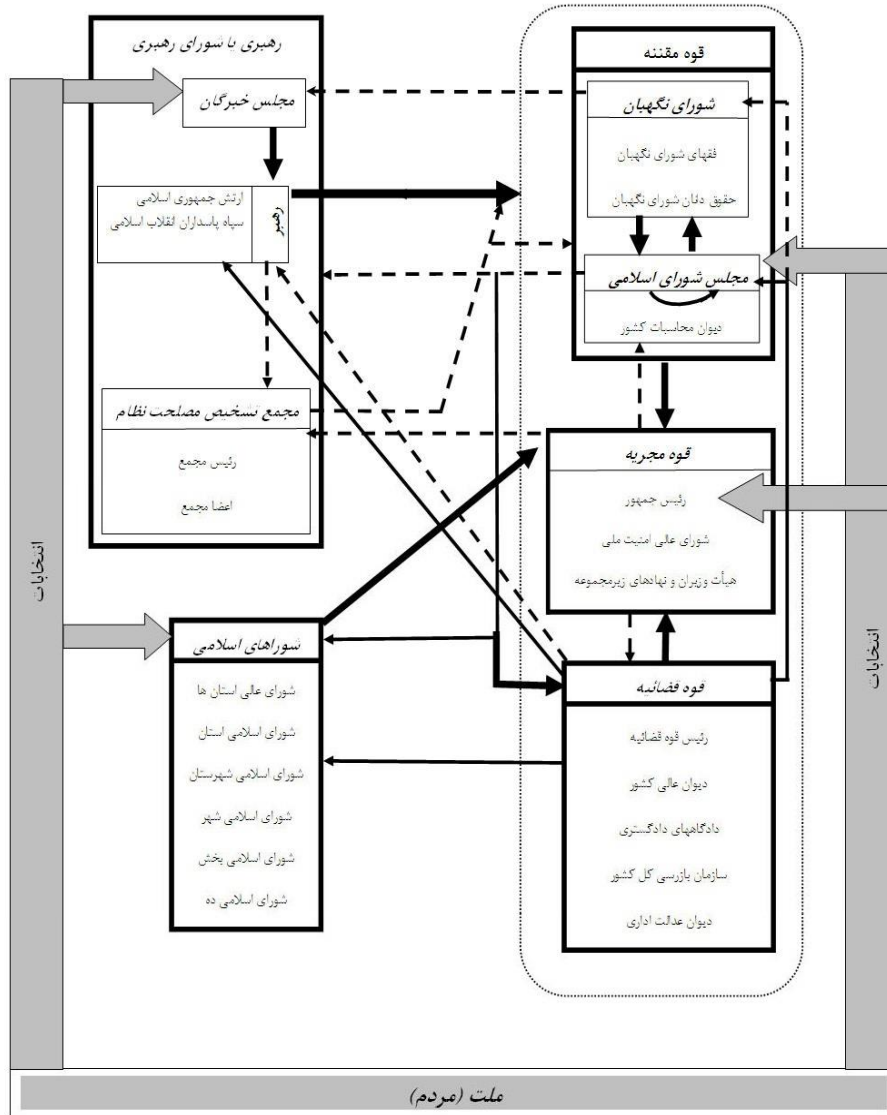
رییس قوه قضائیه طبق اصل ۱۴۲ دارای رهبر، رییس‌جمهور، معاونان رییس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان را قبل و بعد از خدمت رسیدگی می‌کند که برخلاف حق افزایش نیافته باشد؛ همچنین طبق اصول ۹۱ و ۹۳ شش نفر حقوقدان، به‌وسیله رییس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌شوند؛ همچنین طبق اصل ۱۷۲ برای رسیدگی به جرائم مربوط به وظایف خاص نظامی یا انتظامی اعضاء ارتش، ژاندارمری، شهربانی و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، محاکم نظامی دادگاه‌های نظامی و به جرائم عمومی آنها دادستانی رسیدگی می‌کند؛ همچنین طبق اصل ۱۴۰ رسیدگی به اتهام رییس‌جمهور و معاونان او و وزیران در مورد جرائم عادی در دادگاه‌های عمومی دادگستری انجام می‌شود (نظارت غیرمستمر). طبق اصل ۱۵۶ نظارت بر حسن اجرای قوانین مورد اجرا توسط قوه مجریه بر عهده قوه قضائیه است. طبق اصل ۱۷۰، قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری کنند. طبق اصل ۱۷۳، به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراض‌ها مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی و إحقاق حقوق آنها، دیوان عدالت اداری زیر نظر قوه قضائیه تأسیس می‌شود؛ همچنین طبق اصل ۱۷۴ سازمان بازرسی کل کشور بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری (کلیه نهادهای حاکمیتی مورد نظر در این پژوهش) تشکیل می‌شود (نظارت مستمر).

شوراهای استان، شهرستان، شهر، بخش و روستا طبق اصل ۱۰۰ برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی مربوط به قوه مجریه تشکیل می‌شوند (نظارت مستمر)؛ همچنین طبق اصل ۱۰۳ استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند (نظارت غیرمستمر).

رییس‌جمهور طبق اصل ۱۲۶ مسؤلیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را (در قوای مجریه، قضائیه، مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت شورای اسلامی) بر عهده دارد (نظارت غیرمستمر).

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

ردیف	نهاد نظارت کننده	نوع نظارت: مستمر - غیرمستمر فعال - منغفل	نهاد یا نهادهای تحت نظارت (یا افعال 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	۵۷-۱۱۰-۱۲۳-۱۳۰-۱۷۶
۶	رهبری	مستمر	قوه قضائیه	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
۱۵	مجمع تشخیص مصلحت نظام	غیرمستمر	حل اختلاف مجلس شورای اسلامی با شورای نگهبان	۱۱۲
۱۶	مجلس شورای اسلامی	غیرمستمر	مجلس خبرگان	۷۶
۱۷	مجلس شورای اسلامی	غیرمستمر	نهادهای زیرمجموعه‌ی رهبر (با این رهبر)	۷۶
۱۸	مجلس شورای اسلامی	غیرمستمر	مجمع تشخیص مصلحت نظام	۷۶
۱۹	مجلس شورای اسلامی	غیرمستمر	مجلس شورای اسلامی	۹۰
۲۰	مجلس شورای اسلامی	تمامی انواع نظارت‌ها	قوه مجریه	۷۰-۷۶-۸۸-۹۰-۱۲۳-۱۲۳-۱۳۳-۱۳۵-۱۳۶-۱۳۸-۱۳۹-۵۳-۵۴-۵۵-۵۸
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	۱۴۰-۱۴۲-۱۵۶-۱۷۰-۱۷۳-۱۷۴
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



مدل ۱. الگوی روابط مبتنی بر «نظارت و تعادل» بین نهادهای حاکمیتی بر اساس روش تحلیل محتوا

توضیح علائم در نمودار فوق:

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

نظارت بر قوای سه گانه توسط رهبر: []

نظارت غیرمستمر، مقطعی، منفعل، موردی یا حداقلی یک نهاد حاکمیت بر نهاد دیگر: - - - - -→

نظارت مردم بواسطه انتخابات: ←

نظارت مستمر و غیرمستمر: ←

منابع

۱. اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۸۳). نظارت بیرونی در نظام‌های سیاسی. *فصل‌نامه حکومت اسلامی*، ۳۳، ۱۴۰-۱۱۰.
۲. امام خمینی (ره)، (۱۳۸۶). *صحیفه نور*. تهران: سازمان مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی.
۳. انصاری، محمد اسماعیل، شیروانی، علیرضا و دوالی محمد مهدی (۱۳۸۹). کاربرد مدیریت دانش سازمانی در کنترل و نظارت. *فصل‌نامه دانش ارزیابی*، ۴، ۵۳.
۴. ایروانی، محمد جواد (۱۳۸۱). *درآمدی بر نظریه نهادی*. تهران: نشر سیاست.
۵. بشیریه، حسین (۱۳۸۲). *درس‌های دموکراسی*، چاپ اول. تهران: نشر مؤسسه نگاه معاصر.
۶. پورحسین، مهدی (۱۳۸۳). مهار قدرت سیاسی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. *حکومت اسلامی*، ۳۳، ۱۷۵-۱۴۱.
۷. جمعی از نویسندگان (۱۳۷۷). *درآمدی بر حقوق اساسی*، چاپ اول. تهران: انتشارات سمت.
۸. جوان آراسته، حسین (۱۳۸۰). مبانی حاکمیت در قانون اساسی. *فصل‌نامه حکومت اسلامی*، ۲۱، ۱۱۲-۶۹.
۹. دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۷). *چالش‌های مدیریت دولتی در ایران*، چاپ اول. تهران: سمت.
۱۰. راسخ، محمد (۱۳۹۰). *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، چاپ دوم. تهران: دراک.
۱۱. رضایی، مرتضی (۱۳۹۱). حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، (پایان‌نامه کارشناسی ارشد). دانشگاه شهید بهشتی، ایران.
۱۲. زارعی، محمد حسین (۱۳۸۳). حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران. *فصل‌نامه تحقیقات حقوقی*، ۴، ۱۵۵-۲۰۲.
۱۳. ساروخانی، باقر (۱۳۷۰). *دایرة‌المعارف علوم اجتماعی*، چاپ اول. تهران: کیهان.
۱۴. شعبانی، قاسم (۱۳۷۴). *حقوق اساسی و ساختار حکومت*، چاپ چهارم. تهران: اطلاعات.
۱۵. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۰). *حقوق اساسی*، چاپ اول. تهران: نشر میزان.
۱۶. غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۸۶). تفکیک قوا؛ مفهوم و شیوه‌های اجرایی. *فصل‌نامه حقوقی گواه*، ۱۰، ۹۷-۱۰۴.
۱۷. فاضلی، خادم‌حسین (۱۳۸۶). نظام سیاسی افغانستان و تعامل قوای سه‌گانه، *فصل‌نامه معرفت*، ۱۱۵، ۱۵۳.
۱۸. فرشادگهر، ناصر (۱۳۸۹). *حکمرانی مناسب در توسعه منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا*، چاپ اول، تهران: دانشکده علوم اقتصادی.
۱۹. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۰). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چاپ هشتم. جلد اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۲۰. قریشی، فردین (۱۳۸۹). بحران ناهماهنگی پایدار قوای سه‌گانه حاکمیت (مطالعه‌ی موردی ایران). *فصل‌نامه سیاست*، ۴۰، ۲۹۷-۳۱۶.
۲۱. مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۷۴). *حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران*، چاپ سوم. تهران:

انتشارات سروش.

۲۱. مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۶۹). *حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول. تهران: انتشارات سروش.

۲۲. منتسکیو، شارل دو (۱۳۷۰). *روح القوانین*. (ترجمه علی اکبر مهتدی)، تهران: انتشارات امیرکبیر

۲۳. منصورنژاد، محمد (۱۳۷۸). تفکیک قوا، ولایت مطلقه فقیه و استقلال قوا، *فصل‌نامه حکومت اسلامی*، (۱)، ۶۳-۴۰.

۲۴. موسوی، سید فضل‌الله (۱۳۹۳). *تعدد دستگاه‌های نظارتی؛ فرصت یا تهدید (گزارش پژوهشی)*، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور، ۶۰.

۲۵. میرمحمدی، سید محمد (۱۳۹۲). *مفاهیم کلیدی نظام اداری*، چاپ اول. تهران: انتشارات نگاه دانش.

۲۶. میرمحمدی، سید محمد (۱۳۸۳). *الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول. تهران: سمت.

۲۷. وینسنت، اندرو (۱۳۸۷). *نظریه‌های دولت* (ترجمه حسین بشیریه). تهران: نشر نی

۲۸. هاشمی، سید محمد (۱۳۷۸). *نظارت شورای نگهبان، از کتاب نظارت استصوابی*، مجموعه مقالات (چاپ اول). تهران: نشر افکار.

۲۹. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۲). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ بیست و چهارم. تهران: نشر میزان.

۳۰. هانتینگتون، ساموئل (۱۳۷۱). *سازمان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی* (ترجمه محسن ثلاثی). تهران: علم.

31. Blondel, J. (1995). "Comparative Government" Loughborough: Harvester Wheatsheaf.

32. Feld, A. L. (1986). Special Issue: Congress' Role and Responsibility in the Federal Balance of Power: Separation of Political Power: Boundaries or Balance? Georgia: Georgia Law Review Association.

33. Kobylarz Thaddeus (n.d.). Separation of Power.s Retrieved from http://www.lawiki.org/lawwiki/Separation_of_powers.

34. Loughlin, M. (2000). *Sword & Scales: An examination of the relationship between Law & Politics*. Oxford: Hart Publishing.

35. Loughlin, M. (2003). *The Idea of Public Law*. Oxford: Oxford University Press.

Weingast, B. R. (2009). The Political Institutions of Representative Government: Legislatures. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 145(4), 693-703.