

---

# حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران

دکتر محمدحسین زارعی\*

- مقدمه

- تاریخچه و مفهوم حکمرانی خوب

- ملاک‌ها و شاخصه‌های نظام دموکراتیک

- قانون اساسی و سازماندهی رسمی قدرت سیاسی

- حاکمیت و حکومت

- حاکمیت و حکومت در ایران

- نتیجه‌گیری

---

\* استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

## چکیده

حکمرانی خوب مفهومی است مشتمل بر معیارها و استانداردها، رویه‌ها و اصول حکومتداری که دولت‌ها از طریق آن امور عمومی را به انجام می‌رسانند، منابع عمومی را اداره می‌کنند و حقوق بشر را تضمین می‌نمایند. از ارکان مهم حکمرانی خوب می‌توان شفافیت، مسئولیت، پاسخگویی، مشارکت، حاکمیت قانون و انعطاف‌پذیری دولت را نام برد. حکمرانی خوب نسبت نزدیکی با مردم‌سالاری و فرآیندهای دموکراتیک دارد و به سخن بهتر، مجموعه‌ای از معیارها و شاخصه‌های کاربردی نظام‌های سیاسی دموکراتیک در ابعاد فرآیندی، ساختاری و ماهوی است. از سوی دیگر، تحقق این مفهوم و حاکمیت دموکراتیک مستلزم حکومت (نهادهای و ساختارهای) دموکراتیک و جمهوری است.

اصل تفکیک و تعامل قوا به عنوان یک اصل سازمانی در خدمت حقوق بشر و آزادیها بوده و با توزیع و سرشکن نمودن اقتدار سیاسی، نظام پاسخگویی و نظارت متقابلی را ایجاد می‌نماید که حاصل آن حکومت پاسخگو، شفاف و قانونمند است. بدین لحاظ حکمرانی خوب پیوند وثیقی با نوع ساختار حکومت دارد و ساختارهای دموکراتیک از شرایط پیشینی حکمرانی خوب است.

در تحلیل نظام سیاسی ایران، حاکمیت دارای دو منشأ جمهوریت و اسلامیت است. ارزشهای جمهوریت منجر به تأمین نهادها و مقامات منتخب و دموکراتیک شده و اسلامیت منشأ پیدایش نهادهای عالی نظارتی، کنترلی و فراقوه‌ای گردیده‌اند. به همین دلیل، منشأ حاکمیت در ایران از اصول بنیادین حکمرانی خوب فاصله داشته و حکومت از منطق اصل تفکیک و تعامل قوا پیروی نمی‌نماید. در نتیجه، قانون اساسی الگویی خاص و منحصر به فرد از حکومت ایجاد کرده است که نمی‌تواند به عنوان فرآیندها و بسترهای ساختاری و تشکیلاتی حکمرانی خوب به شمار آید.

## مقدمه

چندی است که در ادبیات حقوقی، مدیریتی، سیاسی و اقتصادی مفهوم حکمرانی خوب<sup>۱</sup> مطرح گردیده است و پژوهشگران در حوزه‌های فوق به تحلیل مفهوم، آثار، نتایج و شاخصه‌ها و استانداردهای آن توجهی خاص مبذول داشته‌اند. این مقاله در پی معرفی کوتاه مفهوم حکمرانی خوب و عناصر آن از منظر حقوق عمومی و تأثیر آن بر ساختار کلان حکومت در ایران از زاویه قانون اساسی بوده و به این سؤال پاسخ خواهد داد که آیا ساختارها و تشکیلات کلان سیاسی حکومت در ایران و چگونگی روابط قوای حکومتی به گونه‌ای هست که موازین و ویژگی‌های حکمرانی خوب را تأمین نماید؟ در این راستا، پس از تحلیل مفهوم حکمرانی خوب و عناصر آن، ارتباط حکمرانی خوب و دموکراسی را بررسی می‌نماییم و در پایان به ارزیابی مختصر حاکمیت و ساختار و سازمان کلان حکومت در ایران بر مبنای حکمرانی خوب می‌پردازیم.

## ۱- تاریخچه و مفهوم حکمرانی خوب

سازمان ملل متحد از سال ۱۹۵۵ رویکرد ارائه کمک‌های حق - بنیانی<sup>۲</sup> را برای کشورهای در حال توسعه و در جهت تقویت نهادها و تأسیسات حکومتی کشورهای عضو شروع نموده و از آن تاریخ به بعد بر اجرای استانداردهای حقوق بشر در کشورهای عضو اصرار ورزیده است.<sup>۳</sup>

1. Good Governance.

2. Rights-based.

۳. به سایت اینترنتی (United Nations High Commissioner for Human Rights) تحت عنوان زیر مراجعه نمایید:

در سال ۱۹۹۷، کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل مسؤولیت تسهیل هدایت چنین رویکرد حقوق بشری را تحت برنامه توسعه سازمان ملل متحد<sup>۴</sup> برعهده گرفته است. براساس چنین دیدگاهی، اساساً رویکرد حقوق بشری به توسعه به معنای آمیختن و همبستگی هنجارها، استانداردها، ضوابط و اصول حقوق بشر بین‌المللی با طرح‌ها، برنامه‌ها، سیاست‌ها و فرآیندهای توسعه در کشورهای عضو می‌باشد. چنین هنجارها، ضوابط و استانداردهایی در کنوانسیون‌ها و اعلامیه‌های بین‌المللی به خوبی بازتاب داشته‌اند. مانند: مشارکت، پاسخگویی، عدم تبعیض، توجه به آسیب‌پذیری مردم، توانمندسازی نهادها و شهروندان و رعایت معیارها و اسناد حقوق بشر بین‌الملل. هر یک از نرم‌ها و ضوابط فوق نقش اساسی در حکمرانی حق-بنیاد و مؤثری بر توسعه ایفا می‌نمایند. در این راستا، کمیسیون حقوق بشر سعی وافری مبذول داشته تا کشورهای داوطلب بتوانند در جهت حمایت و تضمین حقوق بشر، سازمان‌های ملی مستقل حقوق بشری به وجود آورند و یا آنها را تقویت نمایند.<sup>۵</sup>

در سپتامبر سال ۲۰۰۰ «کمیته مشورتی سازمان ملل راجع به سؤالات و برنامه»<sup>۶</sup> جدولی از معیارها و شاخص‌های سیاسی را جهت همکاری با سازمان ملل تعیین نموده است. ضوابط و معیارها و سیاست‌های فوق عبارتند از: مردم‌سالاری، مشارکت، عدالت، مدیریت و حمایت از محیط زیست، حقوق بشر، حاکمیت قانون، مدیریت ارائه خدمات عمومی، شفافیت و

Human Rights in Development, Good Governance, OHCHR and Good Governance.

4. United Nations Development Program (UNDP).

۵. منبع پیشین.

6. The UN Consultative Committee on Programme and Questions (CCPOQ).

پاسخگویی، امنیت، استقرار صلح و مدیریت تعارض‌ها، شهروندی آگاهانه و دولت الکترونیکی.<sup>۷</sup> در میان معیارها و شاخص‌های فوق، رعایت ضوابط حقوق بشر، مشارکت، پاسخگویی و عدم تبعیض به منزله ستون فقرات حکمرانی خوب به شمار می‌آید.

حکمرانی به مفهوم فرآیند(هایی) است که سازمان‌ها و نهادهای عمومی و حکومتی امور عمومی را به انجام می‌رسانند، منابع عمومی را اداره می‌کنند و تحقق حقوق بشر را تضمین می‌نمایند.<sup>۸</sup> حکمرانی خوب اهداف فوق را از طریق نفی سوء استفاده و فسادهای سیاسی و اداری و با رعایت حاکمیت قانون محقق می‌سازد. وصف «خوب» در عبارت «حکمرانی خوب» طبعاً عاری از ارزش‌ها و انگاره‌های بایدی و اخلاقی نمی‌تواند باشد و لذا ارزش حقوق بشر و وفاداری به آن جایگاه مهمی در تبیین آن داشته و میزان شایستگی حکمرانی در نظامی سیاسی را رقم می‌زند. در این زمینه سؤال اساسی حکمرانی خوب این است که آیا سازمان‌های حکومتی به طور مؤثر حق آزادی بیان، حق تشکیل اجتماعات و احزاب سیاسی، حق بهداشت، حق مسکن، حق تغذیه، آموزش، عدالت قضایی و امنیت فردی را تضمین می‌نمایند؟ در همین راستا باید توجه داشت که تحقق چنین حق‌هایی مستلزم شرایط ساختاری و تشکیلاتی سیاسی و حقوقی مناسبی است تا بستر اجرا و اعمال آنها را فراهم سازد و لذا اصلاحات ساختاری و سیاسی پیش‌فرض تحقق مطلوب و مؤثر توسعه سیاسی، حقوق بشر و

۷. منبع پیشین.

۸. نگاه کنید به سایت اینترنتی پیشین تحت عنوان:

Human Rights in Development, Good Governance, What is Good Governance?

حکمرانی خوب محسوب می‌شود.

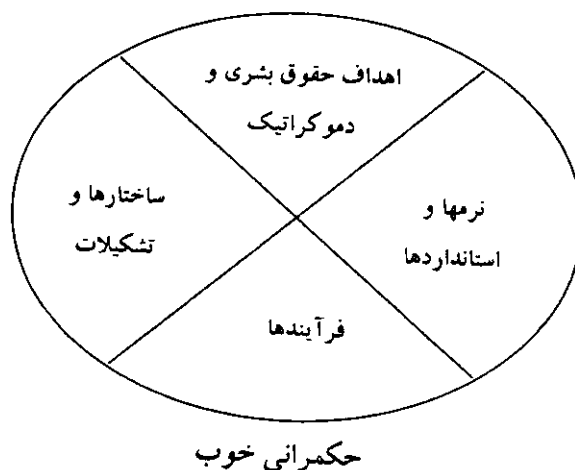
مجمع عمومی سازمان ملل طی قطعنامه‌ای<sup>۹</sup> که به عنوان اعلامیه هزاره<sup>۱۰</sup> مشهور شده است، در بخش پنجم خود تحت عنوان «حقوق بشر، دموکراسی و حکمرانی خوب» مواردی را پذیرفته و اعلام کرده است که برخی از مواد مهم آن در زیر اشاره می‌شود:

- احترام و حمایت کامل از اعلامیه جهانی حقوق بشر،
  - تلاش در جهت حمایت کامل و توسعه حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای همه شهروندان کشورهای عضو،
  - تقویت ظرفیت کشورهای عضو برای اجرای اصول و رویه‌های دموکراسی و احترام به حقوق بشر از جمله حقوق اقلیت‌ها،
  - مبارزه با هرگونه خشونت علیه زنان و اجرای کنوانسیون منع کلیه اشکال تبعیض علیه زنان،
  - همکاری جمعی در جهت فرآیندهای سیاسی بیشتر که با مشارکت معنادار و واقعی همه شهروندان در همه کشورها توأم باشد، و
  - تضمین آزادی رسانه‌ها برای اعمال نقش اساسی آنها و حق عمومی دسترسی به اطلاعات.
- همان طور که ملاحظه می‌شود، در این قسمت از اعلامیه هزاره سخنی از حکمرانی خوب به طور صریح ابراز نشده است، لیکن بنا بر

9. Resolution adopted by the General Assembly [without reference to a Main Committee (A/55/L.2)].

10. United Nations Millennium Declaration.

ملاک محتوایی، معیارهایی در نظر گرفته که عناصر و اجزاء مفهوم حکمرانی خوب را تشکیل می‌دهند، مانند احترام به اعلامیه جهانی حقوق بشر، حمایت از حقوق مدنی و سیاسی، مشارکت فعال مردم در فرآیندهای سیاسی و آزادی اطلاعات و رسانه‌ها. بدین جهت، از نظر ماهوی مفهوم حکمرانی خوب در عین این که در واقع همان معیارها و ضوابط و استانداردهای حقوق بشر است، مجموعه‌ای از مکانیزمها، روشها، فرآیندها، سیاستها و مدیریتهای اجرایی را نیز در همان راستا در بر دارد که از لوازم اجرایی حقوق بشر در کشورهای عضو است:



بنابر آنچه بیان شد، حکمرانی یا حکومتداری خوب روشی است که از طریق آن ارزشها و اهدافی که مهمترین آن در ادبیات سازمان ملل، حقوق بشر می‌باشد، محقق می‌شوند و از این لحاظ تضمین حقوق بشر را می‌توان مهم‌ترین سنجه و معیار حکمرانی خوب به شمار آورد. مطابق حقوق بشر معاصر، هر رژیم سیاسی که به طور مؤثرتری از حقوق بشر و

شهروندان خود در مقابل تجاوز و تعدی دفاع نمایند و مکانیزمهای مؤثر حقوقی، سیاسی و اجرایی در اختیار شهروندان قرار دهد و خود را نسبت به آنان مسؤول و پاسخگو بداند به همان میزان به حکمرانی خوب، شایسته یا مطلوب نزدیکتر خواهد بود. به عکس، چنانچه نقض حقوق بشر و شهروندی به وسیله سازمانها و نهادهای حکومتی به طور نظاممند و یا به وسیله گروههای اجتماعی و سیاسی علیه افراد و گروههای دیگر اجتماعی و یا اقلیتها به طور وسیعتری اتفاق افتد و شهروندان از مکانیزمها و تضمینات کافی و مؤثر قضایی و سیاسی و اجرایی محروم باشند، به همان میزان حکومت از مفهوم حکمرانی خوب فاصله می گیرد و به عنوان حکومت نالایق، ناکارآمد و یا حکومت خودسر، خودکامه یا غیر پاسخگو شناخته می شود.

کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل طی قطعنامه دیگری<sup>۱۱</sup> ویژگیهای اساسی حکمرانی خوب را در موارد زیر خلاصه نموده است:

- شفافیت (Transparency)
- مسؤولیت (Responsibility)
- پاسخگویی (Accountability)
- مشارکت (Participation)
- حاکمیت قانون (The Rule of Law)
- انعطاف پذیری (Responsiveness)

بر این اساس، حاکمیت قانون از ارکان بنیادین حکمرانی خوب است که مطابق آن رفتار برابر و بدون تبعیض با همه آحاد مردم در مقابل قانون و

11. Resolution 2000/64.



وجود تضمینهای قانون اساسی و واقعی برای حمایت از حقوق بنیادین مردم از لوازم ضروری آن به شمار می آید. وجود نظام حقوقی قابل پیش بینی<sup>۱۲</sup> و وجود نهادهای قضایی مؤثر و کارآمد و عادلانه شرط ذاتی و جدایی ناپذیر حمایت از حقوق شهروندان در مقابل سوء استفاده خودسرانه مقامات حکومتی از اختیارات و صلاحیت‌های خود و اعمال غیرقانونی سازمان‌ها و افراد می‌باشد. در بسیاری از کشورهای در حال گذار به دموکراسی قوانین جاری بعضاً یا ناعادلانه‌اند یا اگر مناسب‌اند به طور عادلانه و برابر اجرا نمی‌شوند؛ و یا استقلال قضایی وجه‌المصالحه منافع و مصلحت حکومت یا گروه‌های خاص سیاسی قرار گرفته؛ و یا حقوق افراد و اقلیت‌ها به طور واقعی و مؤثر مورد حمایت واقع نمی‌شوند؛ و یا سازمانها و نهادهای حکومتی به اندازه کافی جهت اجرای قوانین موجود توانمند نیستند.

در چنین وضعیتی، بدون رعایت حاکمیت قانون، قوای مجریه و مقننه بدون وجود سیستم کنترل و توازن<sup>۱۳</sup> و یا تأثیر و تأثر نسبت به یکدیگر اقدام می‌کنند، انتخابات عادلانه و سالم و آزاد امکان‌پذیر نیست، و جوامع مدنی توان رشد و شکوفایی نخواهند داشت. در نتیجه، سازمان‌ها و ساختارهای ناتوان و ناکارآمد حقوقی و سیاسی در این کشورها، فرآیند اصلاحات مردمی و توسعه پایدار در این گونه جوامع را به خطر می‌اندازند.<sup>۱۴</sup>

مطابق همان قطعنامه، حکمرانی خوب به محیط و شرایط مساعدی گفته می‌شود که برخورداری از حقوق بشر و ارتقاء و رشد و توسعه انسانی

12. Predictability.

13. Checks and Balances.

۱۴. نگاه کنید به سایت اینترنتی: USAID Democracy and Governance تحت عنوان: Technical Areas: Rule of Law - Strengthening the Rule of Law and Respect for Human Rights.

پایدار حاصل و متکی به آن است. در مقدمه قطعنامه مذکور اشاره شده است که تقویت حکمرانی خوب در سطح ملی از طریق نهادها و تأسیسات پاسخگو و مؤثر، فرآیندی پیوسته و ماندگار برای همه حکومت‌ها و هر سطحی از توسعه می‌باشد. به علاوه، اقدامات و سیاست‌های مرتبط با حکمرانی خوب، با توجه به شرایط خاص و نیازهای جوامع مختلف، متفاوت‌اند و مسئولیت تعیین و اعمال چنین سیاست‌ها و اقداماتی مبتنی بر پاسخگویی و شفافیتی است که منجر به برخورداری از حقوق بشر می‌گردد. همچنین قطعنامه فوق اشاره می‌نماید که نیاز به بررسی دقیقتر نقش حکمرانی خوب برای ارتقاء حقوق بشر و اقدامات مربوط به آن و ارتقاء و حمایت از آن در کلیه کشورها مورد شناسایی و قبول اعضای کمیسیون حقوق بشر قرار گرفته است. بنابراین، کمیسیون مذکور دولت شفاف، مسؤول، پاسخگو و مشارکت‌جو و انعطاف‌پذیر را بنیانی دانسته که «حکمرانی خوب» بر آن استوار است و چنین بنیانی شرط اساسی و لازم برای توسعه حقوق بشر می‌باشد.

به همین ترتیب، کمیسیون حقوق بشر در قطعنامه دیگری<sup>۱۵</sup> قطعنامه قبلی خود در مورد حکمرانی خوب را با اتفاق آراء مورد تأیید دوباره قرار داده است. در اعلامیه هزاره سازمان ملل، دبیر کل سازمان تأکید نموده است که «حکمرانی بهتر» به معنی مشارکت بیشتر توأم با پاسخگویی افزونتر است. نتیجه این که دستیابی به اهداف فوق وابسته به تحقق حکمرانی خوب در هر یک از کشورهای عضو می‌باشد.

حکمرانی خوب اگر چه عنوان و موضوعی نسبتاً نو در ادبیات

15. Resolution 2001/72.

حقوقی و سیاسی است، اما از نظر اهداف و ماهیت به نظر می‌رسد با ارزش‌هایی همچون مردم‌سالاری، حقوق بشر و مشارکت همسویی دارند. به دیگر سخن، حکمرانی خوب شامل مجموعه‌ای از دیدگاه‌ها، مکانیزم‌ها، سیاست‌ها و فرآیندهایی است که در خدمت تحقق دموکراسی و حقوق بشر است و لذا از این دیدگاه، حکمرانی خوب را می‌توان ابزار و وسیله مطلوبی در جهت تحقق آرمان مردم‌سالاری، حقوق بشر و حاکمیت قانون دانست. در ذیل به بررسی مختصر ملاک‌ها و سنجه‌های کلی نظام‌های جمهوری و دموکراتیک و سپس به ارزیابی ساختارهای کلان حکومت در ایران از منظر مردم‌سالاری می‌پردازیم.

## ۲- ملاکها و شاخصه‌های نظام‌های دموکراتیک

در بحث گذشته در بررسی نسبت بین حکمرانی خوب، دموکراسی و حقوق بشر، مشخص گردید که تحقق موازین مردم‌سالاری و حقوق بشر با استفاده از مکانیزم‌های حکمرانی خوب امکان‌پذیر است. بدین لحاظ، نظام‌های سیاسی که دارای ویژگی‌های دموکراتیک‌اند مستعد بکارگیری راه کارهای حکمرانی خوب‌اند و از این رو بیان شاخصه‌های کلی نظام‌های دموکراتیک در تبیین و تشریح اهداف و کارکردهای حکمرانی خوب ضروری است.<sup>۱۶</sup>

### الف- شاخصه فرآیندی یا روبه‌ای:

منظور از این ویژگی این است که در نظام‌های سیاسی مردم‌سالار،

۱۶. در رابطه با شاخصه‌ها و مفهوم دموکراسی و ملازمات آن ر.ک. به مقاله زیر: محمد حسین زارعی، فرآیند مردم‌سالاری، پاسخگویی و مدیریت دولتی، مجله مجتمع آموزش عالی قم، شماره نهم، بهار و تابستان ۱۳۸۰، صص ۱۵۵-۱۲۱.

تصمیم‌ها، سیاست‌ها و قوانین و برنامه‌های حکومتی از فرآیندی تکثرگرا و مشارکتی تبعیت می‌نماید. از این منظر، ویژگی‌هایی از قبیل امکان رقابت سیاسی برای گروه‌های اجتماعی و سیاسی به صورت عادلانه، امکان انتخاب آزاد و سالم، شناسایی حق رأی برابر و همگانی، شفافیت در فرآیند تصمیم‌گیری‌های حکومتی و اطلاع‌رسانی کارآمد و مؤثر و حق برابر مشارکت در فرآیندهای تصمیم‌گیری، قانونگذاری و سیاست‌گذاری از مؤلفه‌های مهم این شاخصه به شمار می‌آیند.

#### ب- شاخصه‌های ماهوی و ارزشی:

به مقتضای این ویژگی، نظام دموکراتیک و مردمی بر مبنای تحقق اهداف و ارزش‌هایی شکل گرفته‌اند که ماهیت و سرشتی جمعی و مشترک دارند و تحقق اراده مشترک مردم آرمان عالی نظام سیاسی و ساختارها و تشکیلات سیاسی و اجرایی آن محسوب می‌شوند. از این منظر، خصیصه‌های زیر ناظر بر جنبه ارزشی و ماهوی نظام‌های دموکراتیک یا مردم‌سالار است:

- حق حاکمیت و تعیین سرنوشت مردم،
- تضمین حقوق اقلیت‌ها در مقابل تصمیمات و نظرات اکثریت (نفی دیکتاتوری اکثریت)،
- حق دسترسی به مناصب و مشاغل مهم و کلان سیاسی و حکومتی از طریق انتخابات سالم و همگانی،
- شناسایی حقوق مدنی و سیاسی مانند آزادی‌های بیان، مطبوعات، تشکیل اجتماعات و احزاب سیاسی و ...،
- حق نظارت همگانی بر تصمیم‌های جمعی و مقامات حکومتی، و

- حق رفتار برابر و منصفانه در مقابل قانون.

### ج- شاخصه‌های تشکیلاتی و سازمانی

دستیابی به نظامی مردم سالار باید با تضمین‌های ساختاری و سازمانی همراه باشد. ساختارها، سازمان‌ها و تشکیلات حکومتی یا مدنی باید به گونه‌ای به وجود آیند و فعالیت نمایند که ضامن اجرای شاخصه‌های فرآیندی و ماهوی و ارزشی مردم‌سالاری باشند. برخی از تضمین‌های مؤثر ساختاری و سازمانی دموکراسی از قرار ذیل‌اند:

- پذیرش اصل تفکیک قوا به طور واقعی و معنادار و وجود سیستم تأثیر و تأثر مناسب و منطقی قوا بر یکدیگر،

- وجود احزاب سیاسی متعدد که گروه‌های اجتماعی و سیاسی را نمایندگی کنند،

- استقرار رسانه‌های آزاد جمعی مستقل و غیر انحصاری مانند مطبوعات آزاد، رادیو و تلویزیون مستقل و متعدد،

- وجود نهادهای مدنی و سازمانهای مستقل غیردولتی مانند کانون‌های وکلا، اصناف و مؤسسات حرفه‌ای،

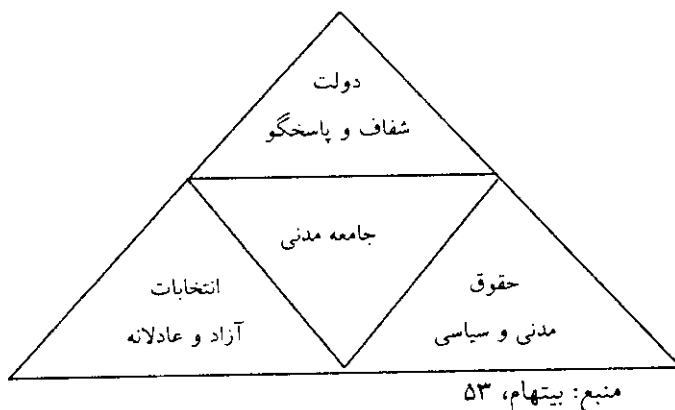
- وجود محاکم، قضات و تشکیلات قضایی مستقل و بی‌طرف که حافظ حقوق و آزادی‌های مردمی باشند،

- وجود نظام مؤثر پاسخگویی سیاسی، پارلمانی، حقوقی و اداری و به تبع آن وجود سازمان‌های ناظر و بازرسی کننده سیاسی و حقوقی و اداری و مالی.

با توجه به ویژگی‌های فوق هر نظام سیاسی که ملاکها و موازین

فرآیندی، ماهوی و سازمانی مردم سالاری را بیشتر رعایت نماید، دموکراتیک‌تر و هرچه از شاخصه‌های فوق بیشتر فاصله داشته باشد، غیردموکراتیک‌تر خواهد بود.

لذا با توجه به مطالب فوق، هرم دموکراسی را می‌توان به شکل زیر نشان داد:<sup>۱۷</sup>



هرم دموکراسی

بر مبنای فوق، وجود نظام انتخاباتی آزاد و عادلانه، مهم‌ترین وسیله جهت پاسخگویی سیاسی مقامات حکومتی به مردم و نظارت همگانی است. همچنین نظام انتخاباتی سالم و رقابتی موجب تضمین حق برابر سیاسی شهروندان و فراهم کننده فرصت مبارزه برای دستیابی به مشاغل و پست‌های سیاسی و اجرایی تلقی خواهد شد.<sup>۱۸</sup>

مسلماً، لازمه چنین نظام انتخاباتی، وجود مجموعه قوانینی است که

۱۷. دیوید بیتام، دموکراسی چیست؟ ترجمه شهرام نقش تبریزی، انتشارات ققنوس، ۱۳۷۹، ص ۵۳.

۱۸. منبع پیشین.

شرایط لازم برای رأی دهندگان و نامزدهای انتخاباتی را به طور منصفانه، بدون تبعیض و بیطرفانه معین نمایند و مراحل ثبت نام، مبارزه انتخاباتی، شمارش آراء، جلوگیری از تخلفات انتخاباتی و مراحل حل و فصل شکایات انتخاباتی را با وصف بیطرفی، و با توجه به انصاف و برابری پیش‌بینی و تضمین نماید.<sup>۱۹</sup>

ویژگی شفافیت و پاسخگویی نظام دموکراتیک در این است که نه فقط شاخه اجرایی حکومت بلکه همه ارکان و ابعاد حکومت و مقامات عالی سیاسی و قضایی نسبت به یکدیگر و مراجع مستقل و جوامع مدنی و مردم مسؤول و پاسخگو باشند. به این جهت، پاسخگویی در نظام دموکراتیک، پاسخگویی چند وجهی است: مسؤولیت سیاسی به مردم و مقامات عالی حکومتی نسبت به یکدیگر، مسؤولیت پارلمانی به مجلس قانونگذاری و نمایندگان مستقیم مردم، پاسخگویی قضایی به مقامات و محاکم قضایی برحسب تخلف و سوء استفاده از اختیارات و صلاحیت‌های قانونی، مسؤولیت اداری مسؤولان و مدیران اجرایی و اداری به مقامات عالی سیاسی.

ویژگی حقوق مدنی و سیاسی به عنوان ارزش‌های ماهوی نظام دموکراتیک «شرط اساسی کنش سیاسی مردم، چه به شکل خود سازمانی در جامعه و چه کسب نفوذ و تأثیرگذاری بر سیاست‌های حکومت

۱۹. از ویژگی‌های جمهوریت نظام سیاسی، مشارکت همه جانبه مردم در امور عمومی، برابری زمامداران با آحاد ملت در مقابل قانون، مسؤولیت سیاسی و دموکراتیک زمامداران به نهادها و نمایندگان منتخب مردم و محدودیت دوره زمامداری است. لیکن ویژگی مهم اخیر در مقایسه با دوره محدود ریاست جمهوری و نمایندگی مجلس شورای اسلامی که چهار سال است، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد رهبری نادیده گرفته شده است: دکتر سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول: اصول و مبانی کلی نظام، نشر میزان، ۱۳۸۲، ص ۸۲.

است.<sup>۲۰</sup> ویژگی جامعه مدنی به عنوان پیش شرطی ساختاری و سازمانی، پدیده‌ای در جهت محدودیت دولت و وسیله‌ای در جهت ایجاد تشکلهای گوناگونی است که اراده و منافع گروه‌های متکثر و متنوع اجتماعی را در مقابل اراده و قدرت قاهره حکومت قرار داده و موجب تعدیل آن می‌گردد. شکل‌گیری تشکلهای داوطلبانه و گروه‌های حرفه‌ای و تخصصی مستقل موجب گسترش فرصت‌ها و مشارکت‌های اجتماعی و اعمال اراده آنها در روابط و مناسبات اجتماعی شده و از تمرکزگرایی، انحصار و خودسری حکومتها و مقامات جلوگیری به عمل می‌آورد.<sup>۲۱</sup>

پس از آشنایی با مفهوم حکمرانی خوب و ارتباط آن با مفهوم مردم سالاری و حقوق بشر و مؤلفه‌های یک نظام دموکراتیک، بررسی کوتاه نقش قانون اساسی در سازماندهی کلان قدرت سیاسی و چگونگی توزیع آن برای پاسخگویی به سؤال این مقاله ضروری است. بدواً نظری اجمالی به نکاتی چند ضروری است:

### ۳- قانون اساسی و سازماندهی قدرت سیاسی

الف) قانون اساسی به مفهوم مدرن حداقل ترکیبی از دو مفهوم است:<sup>۲۲</sup> مفهوم اول، مجموعه‌ای است از قواعد ارزشی و دستوری (Normative) در جهت حفظ حداکثر آزادی‌های دموکراتیک و حداکثر محدودیت دولت و این که دولت چگونه باید سازماندهی شود. قانون اساسی

۲۰. دیوید بیتام، همان، ص ۵۴.

۲۱. منبع پیشین، ص ۵۵.

22. Jean Blondel, "Comparative Government", Harvester Wheatsheaf, 1995, p. 217.



به مفهوم دوم، سندی است مکتوب و ملی برای تأسیس ارکان حکومت و دولت و توزیع قدرت سیاسی و پیش‌بینی رویه‌های قانونگذاری و اجرایی. مفهوم اول ناظر به جنبه‌های آرمانی، سیاسی و آزادی‌خواهانه قانون اساسی است و مفهوم دوم به جنبه توصیفی، سازماندهی و مدیریتی قدرت سیاسی توجه دارد، و مهمتر از آن دو، این که جنبه‌های شکلی، ساختاری و سازمانی قدرت سیاسی نمی‌تواند بدون توجه به جنبه‌های ماهوی، ارزشی و دستوری شکل گیرد. آرمان‌های آزادی‌خواهانه و مردم‌سالار با هر نوع ساختار متمرکز، انعطاف‌ناپذیر، انحصاری و تشکیلات ناکارآمد و غیر پاسخگو سازگاری ندارد. لذا بی‌توجهی به هریک از ابعاد فوق به عدم درک صحیح تاریخی، سیاسی و ارزشی مفهوم قانون اساسی گرایمی<sup>۲۳</sup> می‌انجامد.

از این دیدگاه، اگر دولت‌ها، مشروطه باقی بمانند صرف نظر از آن که محدود به حاکمیت قانون و اراده مشترک مردم‌اند، از لحاظ ساختاری و تشکیلاتی نیز دولت‌هایی حداقلی، محدود و کوچک‌اند که نقش وسیع‌تر اساسی‌تر اجتماعی و سیاسی جوامع مدنی و مشارکت‌های اجتماعی را مورد پذیرش قرار می‌دهند و به رسمیت می‌شناسند.

ب) نکته دیگر آن که در دنیای معاصر قوانین اساسی اعم از مدون، عرفی یا نیمه نوشته رسالت‌ها و کارکردهایی مشترک دارند که به طور موجز در زیر به آنها اشاره می‌شود:<sup>۲۴</sup>

– تعیین ساختار و تشکیلات کلان نظام سیاسی در قالب نهادهای فرمانروا، مقامات عالی حکومتی و کشوری،

### 23. Constitutionalism.

۲۴. جزوه درسی کارشناسی ارشد نگارنده تحت عنوان «جایگاه دولت در نظام‌های سیاسی».

- بیان اصول، آرمان‌ها و ارزش‌های والای انسانی و جامعه سیاسی مربوطه که به عنوان اصول حاکمیت سیاسی شناخته می‌شوند،
- 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 کنترلی 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،
- 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 مکانیزم‌های تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری.
- شایسته یادآوری است که کارویژه‌های دیگری نیز می‌توان به موارد فوق اضافه نمود که در این مقاله مورد توجه و بررسی نمی‌باشند. هدف از ذکر چنین کارکردهایی این است که قانون اساسی به عنوان یک سند ارزشی و مکتوب ملی نقش اساسی در ترسیم چارچوب و سازماندهی قدرت سیاسی و تعامل نیروهای سیاسی و اجتماعی ایفا می‌کند و بدین لحاظ یکی از شاخصه‌های رسمی و راههای بررسی شیوه سازماندهی قدرت، بررسی ساختار قدرت از منظر قانون اساسی و ترتیبات مندرج در آن است. لیکن الزاماً آنچه در این سند رسمی به عنوان اصول قانون اساسی مندرج است مورد عمل و اجرا قرار نمی‌گیرند، و به عکس، آنچه در عمل و تجربه اجتماعی و

سیاسی جاری است همان ترتیباتی نیست که در قانون اساسی ترسیم شده است، و لذا باید بین سازماندهی و توزیع غیررسمی یا واقعی (de facto) قدرت سیاسی از طرفی و سازماندهی و توزیع رسمی (de Juré) قدرت سیاسی از طرف دیگر، قائل به تمایز شویم و بین ساختار حقیقی یا واقعی و ساختار حقوقی یک نظام سیاسی تفکیک نماییم.

با عنایت به مقدمات فوق، می‌توان بیان داشت که قوانین اساسی در اشکال مدون، عرفی و یا نیمه عرفی در کشورهای دموکراتیک کارکردهای مذکور را به طور نسبی و مؤثر محقق ساخته‌اند و یا در طول زمان به گونه‌ای مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفته‌اند که کارویژه‌های مذکور را به طور مطلوب‌تری به مرحله اجرا در آورده و موانع آن را مرتفع نموده‌اند.<sup>۲۵</sup>

#### ۴- حاکمیت و حکومت

در ادبیات حقوق عمومی از حاکمیت به عنوان یکی از عناصر و ارکان بنیادین دولت - کشور (Nation-State) یاد می‌شود که مفهوم آن سیطره اراده برتر و بلامنازعی است که در یک قلمرو سرزمینی معین هیچ اراده رقیب دیگری از گروه‌های اجتماعی فراتر از آن وجود ندارد و از نظر بیرونی نیز اراده فوق نباید تحت سلطه و آمریت دولت دیگر باشد.<sup>۲۶</sup> از این لحاظ، ابعاد حاکمیت را به حاکمیت درونی و حاکمیت بیرونی دسته‌بندی نموده‌اند.<sup>۲۷</sup>

25. Jean Blondel, op.cit., pp. 219-20.

۲۶. عبدالرحمن عالم، بنیادهای علم سیاست، نشر نی، سال ۱۳۷۵، ص ۱۴۵.

۲۷. ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، بایسته‌های حقوق اساسی، نشر دادگستر، سال ۱۳۷۵، ص ۷۲.

لیکن مفهوم فوق، وصف و سرشت و منشأ حاکمیت را بیان نمی‌نماید. از این رو، ماهیت حاکمیت و اراده برتر سرزمینی قابل نسبت دادن به اوصاف متفاوتی مانند حاکمیت فئودالی، حاکمیت کلیسایی، حاکمیت دینی یا تئوکراتیک و حاکمیت دموکراتیک یا مردم سالاری و ... می‌باشد. لذا، اوصاف فوق به ماهیت و سرشت حاکمیت و گروه یا طبقه اجتماعی که به اعمال حاکمیت و اراده برترین می‌پردازند اشاره دارد. در حاکمیت فئودالی، طبقات فئودال بر مبنای الگوی جامعه فئودالی و ارزشهای آن به اعمال اراده می‌پردازند. در حاکمیت کلیسایی، ارباب کلیسا بر مبنای تفسیر رسمی مسیحی که از تعالیم مسیحیت درک کرده و ارائه داده‌اند به اعمال قدرت مبادرت کرده‌اند. در حاکمیت دموکراتیک اراده مردم به طور مستقیم یا از طریق نمایندگان منتخب آنها تحقق می‌یابد و به همین ترتیب در مورد سایر حاکمیت‌ها. در این که حاکمیت و اراده برترین سرزمینی به چه ارزشی و به چه طبقاتی باید تعلق داشته باشد و یا حق چه کسی و یا کدام گروه یا دسته یا طبقات اجتماعی است که حکومت نماید، موضوعی است که در فلسفه سیاسی و فلسفه اخلاق مورد بررسی قرار می‌گیرد و طبعاً از حوصله این مقاله خارج است. آنچه در اینجا مورد توجه است این است که منشأ یا ماهیت حاکمیت باید تعیین کننده مناسبات و چگونگی شکل‌گیری قدرت سیاسی و سازماندهی آن باشد که از آن به حکومت تعبیر می‌شود. حکومت قدرت سازمان یافته و صورت بندی شده اقتدار سرزمینی است که ملهم از نوع، منشأ و ماهیت حاکمیتی است که مورد پذیرش جامعه سیاسی خاصی قرار گرفته است.

یکی از وظایف و کارکردهای قانون اساسی همان طور که در قسمت پیشین به آن اشاره شد، این است که چگونگی و شیوه توزیع قدرت سیاسی و سازماندهی اقتدار را تعیین نماید. چنین صورت‌بندی باید بر مبنای نظریه حاکمیتی باشد که اصول آن در متون قانون اساسی منعکس شده است. در نتیجه اصول حاکمیت، حکومت و حکمرانی نیز در قانون اساسی باید مورد توجه قرار گرفته و تنظیم گردد. از مفروضات منطقی هر قانون اساسی این است که قانون اساسی باید مشتمل بر اصول و احکامی باشد که قاعده سازگاری درونی در آن مورد لحاظ قرار گرفته باشد و از جمله اصول قانون اساسی در مورد حاکمیت، ارزش‌های بنیادین حکومت، حکومت‌داری و حکمرانی از یک منشأ سرچشمه گرفته و با یکدیگر سازگاری و همزیستی مسالمت‌آمیز داشته باشند. به دیگر سخن، هر نظریه حاکمیتی با هر ساختار و سازماندهی قدرت و حکومت و روش حکمرانی سازگار نیست. حاکمیت دموکراتیک با حکومت و حکمرانی خوب و دموکراتیک سازگار است. دیگر آن که هرگونه ابهام در نظریه حاکمیت و یا عدم اجماع سیاسی در میان نیروهای سیاسی یک نظام منجر به ساختارهای مشوش، مغشوش و چندگانه با سازماندهی نامتعیین و موازی و حکمرانی متشتت و چندگانه خواهد شد. حاکمیت‌های ترکیبی از جمهوریت و اسلامیت پیش و بیش از هر چیز نیازمند نظریه حاکمیتی است که سازگاری اصول جمهوریت و اصول اسلامیت را تبیین نماید. در صورت فقدان نظریه‌ای عام‌الشمول و مورد قبول جامعه سیاسی ایران و اجماع نیروهای سیاسی و کارگزاران حکومت و نظریه‌پردازان آن از حاکمیت جمهوری و اسلامیت منجر به تفاسیر افراطی یا تفریطی از اصول قانون اساسی خواهد شد.

از طرف دیگر، پذیرش نوع حاکمیت و یا نظریه اقتدار سیاسی مستلزم وجود نوع خاصی از ساختار حکومتی نخواهد بود، بلکه ممکن است طیفی از ساختارها و سازماندهی اقتدار سیاسی را در برگیرد. در این صورت، ساختار حکومتی باید به گونه‌ای باشد که قابلیت وصف نوع حاکمیت و حکمرانی مورد نظر را داشته باشد. در این زمینه می‌توان نظام‌های حکومتی ریاستی، پارلمانی و نیمه پارلمانی را به عنوان نمونه‌هایی ذکر کرد که دولت‌ها و سازمانهای کلان آن مبتنی بر حاکمیت دموکراتیک و دموکراسی‌های نماینده سالار است اما در ارتباط با صورت‌بندی قدرت سیاسی و سازمان حکومتی، هر یک بنا به دلایل تاریخی و اجتماعی و سیاسی اراده مردمی را به گونه‌ای سازگار در سازماندهی اقتدار سیاسی خود مورد توجه و رعایت قرار داده‌اند و سایر کشورها بنابه همان علل و عوامل اجتماعی ویژگی‌های جوهری دموکراسی را با ملاحظات داخلی و ملی خود ترکیب نموده و مدل دولت مناسب خود را برگزیده‌اند.<sup>۲۸</sup> در ذیل ویژگی‌های مهم و اساسی الگوهای سه گانه فوق به صورت چکیده اشاره می‌گردد:<sup>۲۹</sup>

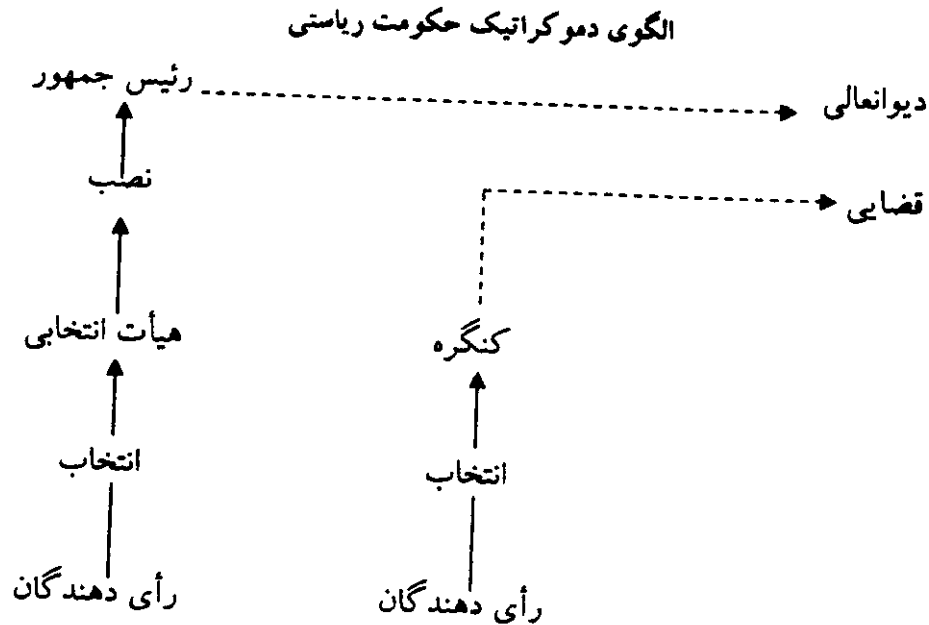
#### ۱- ویژگی‌های نظام ریاستی:

- تبلور حاکمیت جمهوری در دو انتخاب مردمی رئیس جمهور و نمایندگان پارلمان،
- انتخاب رئیس جمهوری با رأی مردم (اگر چه دو درجه‌ای باشد)،

28. Michael J. Sodaro, "Comparative Politics: A Global Introduction", McGraw-Hill Higher Education, 2001, p. 193.

۲۹. رک. ابوالفضل قاضی شریف پناهی، حقوق اساسی، جلد اول کلیات و مبانی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۰، صص ۵۵۲-۵۷ و ۵۹-۳۵۳.

- استقلال وظایف قوا از یکدیگر و تقسیم تخصصی وظایف و صلاحیت‌ها،
- فقدان مسؤولیت سیاسی قوه مجریه و رئیس کشور در برابر پارلمان،
- عدم صلاحیت قوه مجریه در وضع قوانین یا عدم همکاری مستقیم در قانونگذاری،
- یک رکنی بودن قوه مجریه،
- عدم وجود مکانیزم‌های رسمی کنترل و توازن (Checks & Balances)

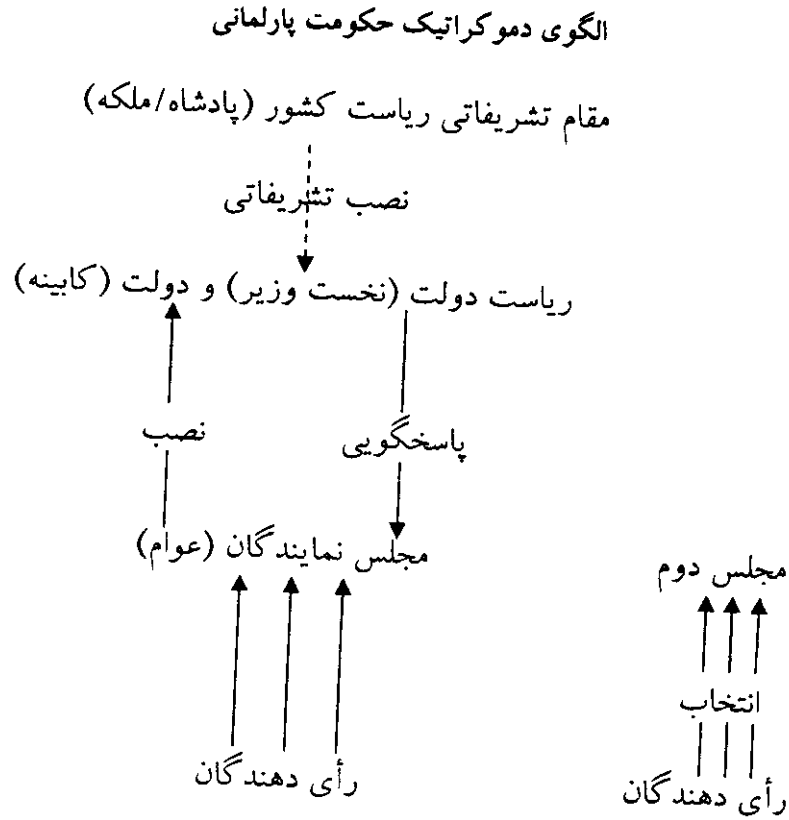


Source: Michael Sodaro, p. 194

## ۲- ویژگی‌های نظام پارلمانی:

- تبلور حاکمیت جمهوری در مرحله انتخاب نمایندگان پارلمان،
- انتخاب رئیس دولت (نخست وزیر) به طور غیرمستقیم از طریق نمایندگان پارلمان،
- تداخل نسبی وظایف و صلاحیت‌های مجریه و مقننه،
- فقدان مسئولیت سیاسی رئیس کشور و مسئولیت سیاسی نخست وزیر و وزرا به پارلمان،
- صلاحیت دولت در فرآیند قانونگذاری و همکاری با پارلمان،
- دو رکنی بودن قوه مجریه (تمایز مقام رئیس کشور از مقام رئیس دولت).
- وجود ابزارهای تعامل و کنترل برای دولت و پارلمان در مقابل یکدیگر.



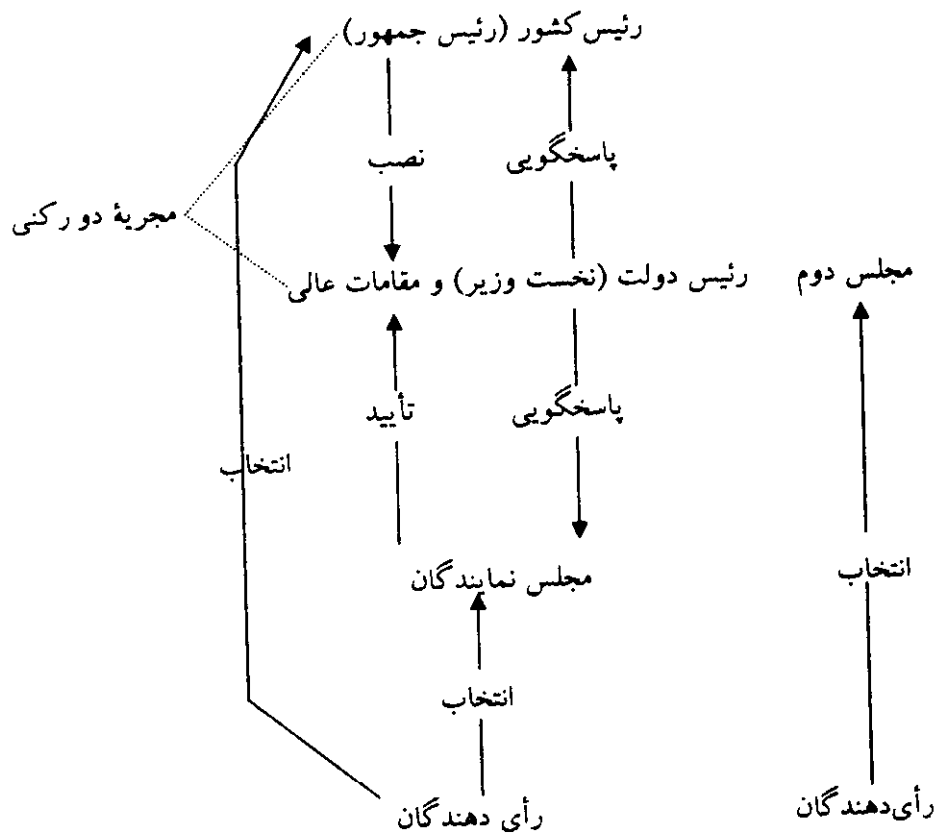


Source: Michael Sodaro, p. 195

- ۳- ویژگی‌های نظام نیمه پارلمانی یا نیمه ریاستی:
- تبلور حاکمیت جمهوری در دو انتخاب رئیس جمهور و نمایندگان پارلمان،
  - انتخاب رئیس جمهور با رأی مستقیم مردم،
  - تفکیک نسبی صلاحیت‌ها و وظایف حکومتی بین مجریه و مقننه،
  - فقدان مسؤولیت سیاسی رئیس کشور و مسؤولیت سیاسی رئیس دولت به پارلمان،

- مشارکت و همکاری قوه مجریه در فرآیند قانونگذاری،
- دو رکنی بودن قوه مجریه و تفکیک مقام ریاست کشور از ریاست دولت،
- وجود مکانیزم‌های نظارت و کنترل برای دولت و پارلمان در مقابل یکدیگر.

الگوی دموکراتیک حکومت نیمه ریاستی یا نیمه پارلمانی



Source: Michael Sodaro, p. 201

از مقایسه ویژگی‌های مهم نظام‌های حکومتی فوق، نکات زیر قابل

استنباط می‌باشد:

اول: تجارب تاریخی و تحولات اجتماعی و سنت‌ها و آداب اجتماعی یک ملت نقش مهمی در شکل‌گیری نظام سیاسی و نوع و شیوه حکمرانی دارد، لیکن جوهره سنت دموکراسی در جوامع مختلف اصول کم و بیش یکسان و مشابهی را دنبال کرده است، اگر چه در شیوه‌ها و سازماندهی اقتدار دموکراتیک تفاوت‌هایی به چشم می‌خورد؛

دوم: حاکمیت و اراده برتر در جامعه سیاسی از نوع جمهوری است و جمهوریت نظام‌ها از طریق انتخابات آزاد مقامات عالی سیاسی و حکومتی مانند رئیس جمهور و نمایندگان مجلس و همه‌پرسی‌ها و پاسخگویی دموکراتیک آنها به مردم به ظهور می‌رسد؛

سوم: چگونگی تبلور و تجسم اراده مردم و حاکمیت جمهوری در ساختارها و تشکیلات کلان حکومتی عامل اساسی تعیین‌کننده چگونگی روابط قوای حکومتی و مجریه و مقننه با یکدیگر شده است. به عبارت بهتر، شیوه ظهور حاکمیت مردمی و جمهوری در نهادهای اجرایی یا تقنینی تأثیر بسزایی در شکل‌گیری نظام ریاستی، پارلمانی یا نیمه پارلمانی داشته است؛

چهارم: از نظر سیاسی ثبات و استقرار نظام سیاسی تا حدود زیادی به توزیع متناسب و منطقی قدرت سیاسی بین قوای حکومتی و مکانیزم‌های همکاری و تعامل قوا وابسته است. عدم رعایت منطق تفکیک قوا و یا توزیع غیراصولی و نامتناسب قدرت سیاسی و صلاحیت‌ها بین نهادهای عالی حکومت از موجبات ناپایداری و بی‌ثباتی حکومت و منشأ تعارضات ساختاری، عدم تجانس نهادها، سوء استفاده از اختیارات و صلاحیت‌ها،

روابط مشوش قوا با یکدیگر، چندگانگی و توازی تصمیم‌گیری‌ها، ناکارآمدی قوانین و مقررات، خنثی‌سازی برنامه‌ها و سیاست‌ها و تنش در روابط سیاسی و نهادهای عالی حکومتی خواهد بود؛

پنجم: مستقیم یا غیرمستقیم بودن رأی مردم در انتخاب مقامات عالی و نهادهای حکومتی نقش مهمی در سازماندهی حکومت و بکارگیری قواعد بازی و شیوه تعامل قوا با یکدیگر دارد. به عنوان مثال، انتخاب مستقیم رئیس کشور به وسیله مردم در نظام ریاستی و نظام نیمه پارلمانی موجب نوعی مصونیت سیاسی و عدم پاسخگویی وی در مقابل پارلمان شده است و پاسخگویی رئیس دولت (نخست وزیر) به پارلمان ناشی از منصوب بودن وی می‌باشد.

#### ۵- حاکمیت و حکومت در ایران

از آنجا که قانون اساسی بیان‌کننده ارزشهای عالی حاکمیت سیاسی و فکری است و مبنای تحلیل این مقاله نیز در نظر گرفته شده، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول متعددی به بیان ارزش‌ها و آرمان‌ها و اصول حاکمیتی و حکومتی پرداخته است. آنچه از اصول قانون اساسی ایران استنباط می‌شود این است که هم ارزش‌ها و اصول جمهوریت منعکس شده‌اند و هم اصول مذهبی و اسلامی. برخی از جنبه‌های حاکمیت اسلامی در اصل ۲ درباره ایمان به اصول دین و مذهب، اصل ۴ در مورد اسلامی بودن کلیه قوانین و مقررات، اصل ۸ درباره امر به معروف و نهی از منکر، اصول ۵، ۵۷ و ۱۱۰ درباره ولایت فقیه عادل و با تقوی و اختیارات و صلاحیت‌های وی، اصول ۹۱ تا ۹۹ در مورد شورای نگهبان و ... مورد

توجه قرار گرفته‌اند.<sup>۳۰</sup>

در کنار این اصول ارزش‌های مردم سالاری و جمهوری نیز فراوان مورد پذیرش قرار گرفته‌اند که برخی از آنها عبارتند از:

- کرامت و ارزش‌های والای انسانی (بند ۶ اصل ۲)،
- محور هر گونه استبداد، خودکامگی و انحصار طلبی (بند ۶ اصل ۳)،
- آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون (بند ۷ اصل ۳) و تضمین آزادی‌های مردمی حتی در مقابل قانونگذاران و سیاستمداران (اصل ۹)،
- مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش (بند ۸ اصل ۳)،
- تأمین حقوق همه جانبه افراد اعم از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون (بند ۱۴ اصل ۳)،
- اداره امور کشور با اتکاء آراء عمومی از راه انتخابات رئیس جمهور، نمایندگان مجلس، اعضای شوراها و نظایر اینها یا از راه همه پرسی (اصل ۶)،
- ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور از طریق شوراها مانند مجلس شورای اسلامی و شوراهای شهر (اصول ۷ و ۱۰۰ تا ۱۰۶)،
- حاکمیت انسان بر سرنوشت اجتماعی خویش به عنوان یک حق الهی غیر قابل سلب (اصل ۵۶) و
- حقوق ملت (اصول ۱۹ تا ۴۲).

۳۰. در ارتباط با وجه اسلامیت نظام سیاسی ایران و انعکاس جنبه‌های مختلف سازمانی و ساختاری و اجتماعی آن در قانون اساسی رک. دکتر سید محمد هاشمی، منبع پیشین، صص ۸۱-۱۲۱.

درباره امکان همنشینی و سازگاری اصول جمهوریت و دموکراسی با اصول دینداری سخن‌ها و مطالب بسیاری بیان شده است که این مقاله در مقام بازتاب آنها نیست، بلکه مقصود از طرح مطالب فوق تحلیل مختصر تأثیر مستقیم ماهیت و نوع حاکمیت بر صورت‌بندی و سازماندهی نظام حکومتی و سیاسی و تشکیلات کلان حکومت و شیوه‌ها و فرآیندهای تصمیم‌گیری و حکمرانی در جامعه سیاسی ما است. در مباحث قبل یادآوری کردیم که حاکمیت دموکراتیک مستلزم ساختار حکومتی دموکراتیک و حکمرانی دموکراتیک است. به این لحاظ، در ذیل نظام حکومتی ما با نظام‌های ریاستی، پارلمانی و نیمه پارلمانی مورد مقایسه قرار گرفته‌اند.

ویژگی‌های برگرفته از الگوی حکومت ریاستی:

- تبلور حاکمیت و اراده مردم در دو مرحله انتخاب مستقیم ریاست جمهوری<sup>۳۱</sup> و نمایندگان مجلس،<sup>۳۲</sup>
- اختیارات رئیس جمهور در عزل و نصب وزراء،<sup>۳۳</sup>
- واگذاری وظیفه اجرایی حکومت به طور رسمی به قوه مجریه (صرفنظر از اختیارات رهبری)،<sup>۳۴</sup>
- یک رکنی بودن قوه مجریه (در صورتی که رئیس جمهور را رئیس کشور بدانیم)،
- ابزارها و وسایل تأثیر و کنترل رسمی و مؤثر بر مجلس شورای

۳۱. اصول ۶۰ و ۱۱۴ قانون اساسی.

۳۲. اصول ۶ و ۶۲ قانون اساسی.

۳۳. اصول ۱۳۳، ۱۳۵ و ۱۳۶ قانون اساسی.

۳۴. اصول ۶۰ و ۱۱۳ قانون اساسی.

اسلامی برای مجریه پیش‌بینی نشده است.

### ویژگی‌های برگرفته از الگوی حکومت پارلمانی:

- نقش و اختیار مجلس شورای اسلامی در عزل و نصب وزرا و رأی اعتماد یا عدم اعتماد به آنان؛<sup>۳۵</sup>

- واگذاری وظیفه قانونگذاری به مجلس شورای اسلامی؛<sup>۳۶</sup>

- مجریه از طریق تدوین لوایح قانونی و تصویب اساسنامه شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و وضع آیین‌نامه‌های اجرایی و مستقل در فرآیند قانونگذاری و اجرای قوانین با مجلس همکاری می‌نماید؛<sup>۳۷</sup>

- وزرا هم در برابر رئیس جمهوری و هم در برابر مجلس مسؤولیت سیاسی دارند؛<sup>۳۸</sup>

- رئیس جمهور دارای مسؤولیت سیاسی در برابر مجلس شورای اسلامی و رهبری است.<sup>۳۹</sup>

از سوی دیگر، نظام حکومتی ما منطبق بر نظام نیمه پارلمانی هم نیست، زیرا بر خلاف نظام نیمه پارلمانی، رئیس جمهور در کشور ما از مصونیت سیاسی برخوردار نیست و با وجود آن که به طور مستقیم به وسیله مردم و با آراء کثیری انتخاب می‌شود، در مقابل مجلس و رهبری دارای مسؤولیت سیاسی است؛ هیأت وزیران در قانون اساسی ما به اندازه اختیارات

۳۵. اصول ۱۳۳ و ۱۳۶ قانون اساسی.

۳۶. اصل ۷۱ قانون اساسی.

۳۷. اصول ۷۴، ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی.

۳۸. اصول ۷۶، ۸۹، ۹۰، ۱۳۵ و ۱۳۷ قانون اساسی.

۳۹. اصول ۱۲۲، ۱۳۴، ۸۹ و بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی.

دولت در نظام نیمه پارلمانی از اختیارات و صلاحیت‌های تقنینی بهره‌مند نیست؛ و ابزارها و وسایل کنترل مؤثر مانند انحلال پارلمان را در اختیار ندارد. نتیجه آن که نظام حکومتی جمهوری اسلامی ایران از الگوهای سیاسی تجربه شده و از منطق مدل‌های فوق پیروی نمی‌کند. هر چند از هر یک از آنها به طور التقاطی معیارها و موازین و ضوابطی را اقتباس نموده بدون آن که از اصل سازگاری درونی و منطقی اجزاء و عناصر سیستمی آنها تبعیت کرده باشد. قانون اساسی تصویر و مجموعه‌ای منسجم از چگونگی روابط قوای حکومتی با یکدیگر و رعایت اصل قواعد بازی منصفانه‌ای ارائه نمی‌دهد و مکانیزم‌های کنترلی و نظارتی مؤثری در اختیار مجریه قرار نداده است و در نتیجه چنین وضعیتی می‌تواند به ناتوانی و ناکارآمدی نهادهای اجرایی در تحقق اهداف و برنامه‌های خود و پاسخگویی افراطی در مقابل سایر ارکان حکومت و یا دیکتاتوری تقنینی یا قضایی ختم شود.

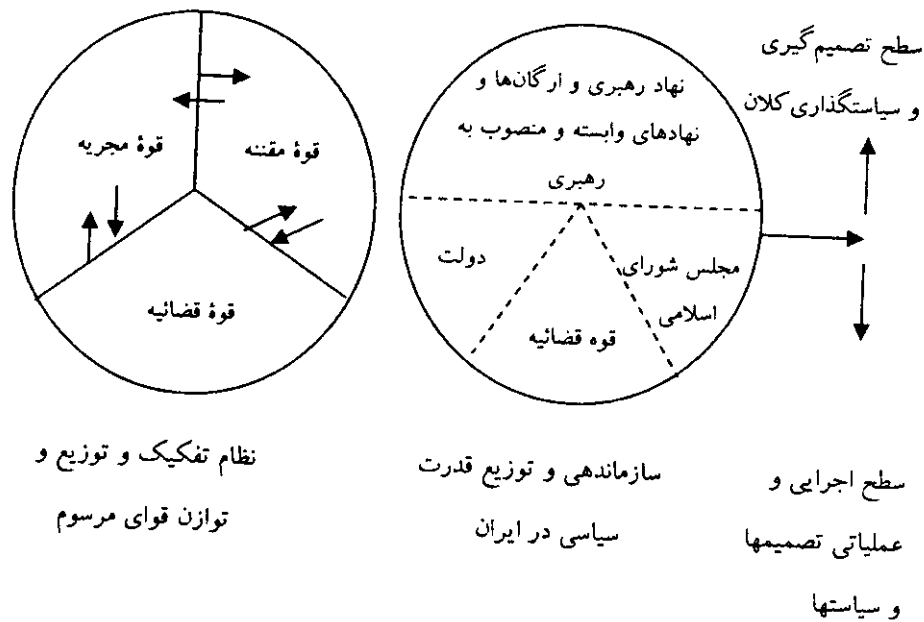
در ارتباط با اصل تفکیک قوا، این اصل با توجه به مبانی و پیش‌فرض‌های آن در نظریه دولت مشروطه و دولت قانونمند که اقتدار سیاسی تحت حاکمیت قانون قرار دارد، در قانون اساسی لحاظ نشده است و از این رو قوای حکومتی از قانونگذاری، قضایی و اجرایی به صورت شکلی تفکیک شده‌اند،<sup>۴۰</sup> اما در واقع هم تداخل قوا وجود دارد<sup>۴۱</sup> و هم نهادهای

۴۰. اصل ۵۷ قانون اساسی.

۴۱. اصول ۸۵ و ۷۴ و ۱۳۸ قانون اساسی در ارتباط با اختیارات مجریه، بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی در ارتباط با اختیار سیاستگذاری رهبری که به مجمع تشخیص مصلحت تفویض کرده‌اند و بند ۸ اصل ۱۱۰ در رابطه با اختیارات مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد حل معضلات نظام، و اصل ۱۱۲ قانون اساسی در رابطه با صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با حل اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، بند ۲ اصل ۱۵۸ در رابطه با اختیارات رئیس قوه قضائیه در تهیه لوایح



سیاسی رسمی و غیر رسمی دیگری وجود دارند که یا به موازات نهادهای اجرایی و تقنینی قرار دارند و یا بالاتر از آنها استقرار یافته‌اند.<sup>۴۲</sup> دیگر آن که، هر چند واژه تفکیک قوا در قانون اساسی صراحتاً بکار برده نشده است، لیکن از مطالعه مجموع اختیارات اجرایی، قانونگذاری و قضایی می‌توان به نوعی «تقسیم کار» محدود و نسبی صلاحیت‌ها دست یافت.



قضایی متناسب با جمهوری اسلامی و اصل ۱۰۲ قانون اساسی در مورد صلاحیت شورای عالی استانها در ارائه طرحهای قانونی. اصول ۴، ۷۲، ۹۱ تا ۹۶، ۹۸ و ۹۹ قانون اساسی در مورد نقش نظارت تقنینی شورای نگهبان، اصول ۴۲. مربوط به رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام (پاورقی ۴۰)، اصل ۱۷۶ قانون اساسی در مورد اعتبار مصوبات شورای عالی امنیت ملی و تفسیر شورای نگهبان در مورد جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در رابطه با مصوبات مجلس شورای اسلامی و غیره.

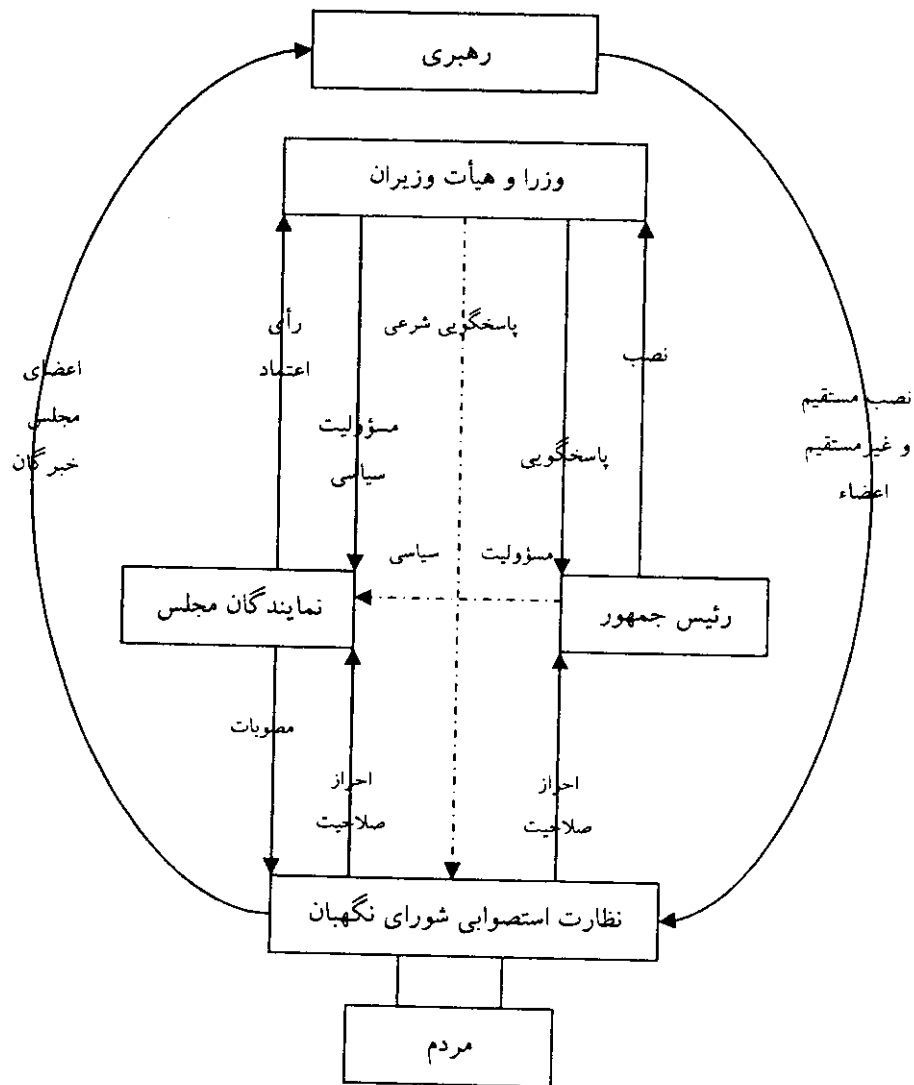
نظریه تفکیک قوا تمامیت اقتدار سیاسی و قدرت تصمیم‌گیری حکومتی را به طور واقعی و معنادار تقسیم و تجزیه می‌نماید و هیچ اقتدار سیاسی خارج از چارچوب اصل سازمانی تفکیک قوا قرار نمی‌گیرد و حال آن‌که قانون اساسی فعلی صرفاً بخش محدودی از اقتدار سیاسی را دربرمی‌گیرد و شامل کلیه ابعاد و سطوح اقتدار سیاسی در کشور نمی‌گردد و حتی بخش‌های مهم و زیربنایی‌تر از نظر اهمیت تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری و تقنینی و اجرایی در خارج از حاکمیت اصل تفکیک قوا متمرکز و متراکم شده است که در تصاویر صفحات قبل نشان داده شده‌اند. شایسته تذکر است که نمودارهای فوق و آتی ناظر به ساختار و سازمان نظام تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری براساس میزان تأثیرگذاری، کارکرد نهادها و مقامات عالی حکومتی بر یکدیگر و نقش و تأثیر نهایی و قطعی برخی از نهادها و ارگان‌ها نسبت به سایر تأسیسات و تشکیلات می‌باشد. لذا حجم و میزان کمی تصمیم‌گیری اجرایی یا قانونگذاری اساساً مورد توجه نبوده بلکه تأثیر کنترلی و نظارتی و حق وتوی قطعی برخی از نهادها در مقایسه با تصمیم‌گیری‌های کلیدی و مهم و حساس حکومتی مد نظر می‌باشد. از منظر حقوقی و سیاسی، میزان کمی تصمیم‌های متخذه اجرایی یا تقنینی از اهمیت کمتری نسبت به میزان کیفی قدرت نظارتی و کنترلی برخوردار است. از این رو، دولت به عنوان شاخه اجرایی حکومت ممکن است روزمره هزاران تصمیم اجرایی و اداری اتخاذ نماید و یا قوه مقننه ده‌ها و صدها تصمیم تقنینی در طول یک سال بگیرد، با این وجود ممکن است در مجموع نتوان وظایف مهم تقنینی، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت اجرایی را به پارلمان یا دولت نسبت داد. علت آن نیز این است

که نهادهای کنترلی و نظارتی مانند شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت نظام و یا حتی دیوان‌های عالی اداری و قضایی با بکارگیری اهرم‌های موجود نظارتی و کنترلی خود و با شدت و ضعف دادن به استفاده از چنین اهرم‌هایی در مقاطع معین و در فرآیندهای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، طرح‌ها، لوایح، آیین‌نامه‌ها و برنامه‌ها و سیاست‌های دولت و مجلس را یا رد می‌کنند و یا موجب تغییر و اصلاح بنیادین آنها می‌شوند. و در نتیجه به طور غیرمستقیم آراء، نظرات و دیدگاه‌های خود را جایگزین نظرات و دیدگاه‌ها و تصمیم‌ها و سیاست‌ها و برنامه‌های دولت و مجلس شورای اسلامی به عنوان نهادهای منتخب می‌نمایند که به طور مستقیم با آراء مردم بر سر کار آمده‌اند، و حال آن‌که حاکمیت در ایران از نوع جمهوری اسلامی است. در چنین وضعیتی، وجه جمهوریت حاکمیت نظام به تبع وجه اسلامیت آن بنا به تفاسیر حکومتی رنگ باخته است در حالی که مطابق اصل اول قانون اساسی حکومت ایران جمهوری اسلامی است و مشروعیت یا حقانیت حکومت جمهوری اسلامی پیش از هر چیز به عنصر رأی ملت ایران وابسته است که در همه پرسی دهم و یازدهم فروردین ۱۳۵۸ با اکثریت ۹۸/۲ درصد به آن رأی مثبت داده‌اند. نتیجه آن که در مواقع اختلاف و ابهام در اعمال حاکمیت جمهوریت یا اسلامیت، باید با توجه به اصول یکم و پنجاه و ششم قانون اساسی و در سایه تفسیری مردم سالارانه از اصول قانون اساسی به رفع اختلاف و نزاع پرداخت.

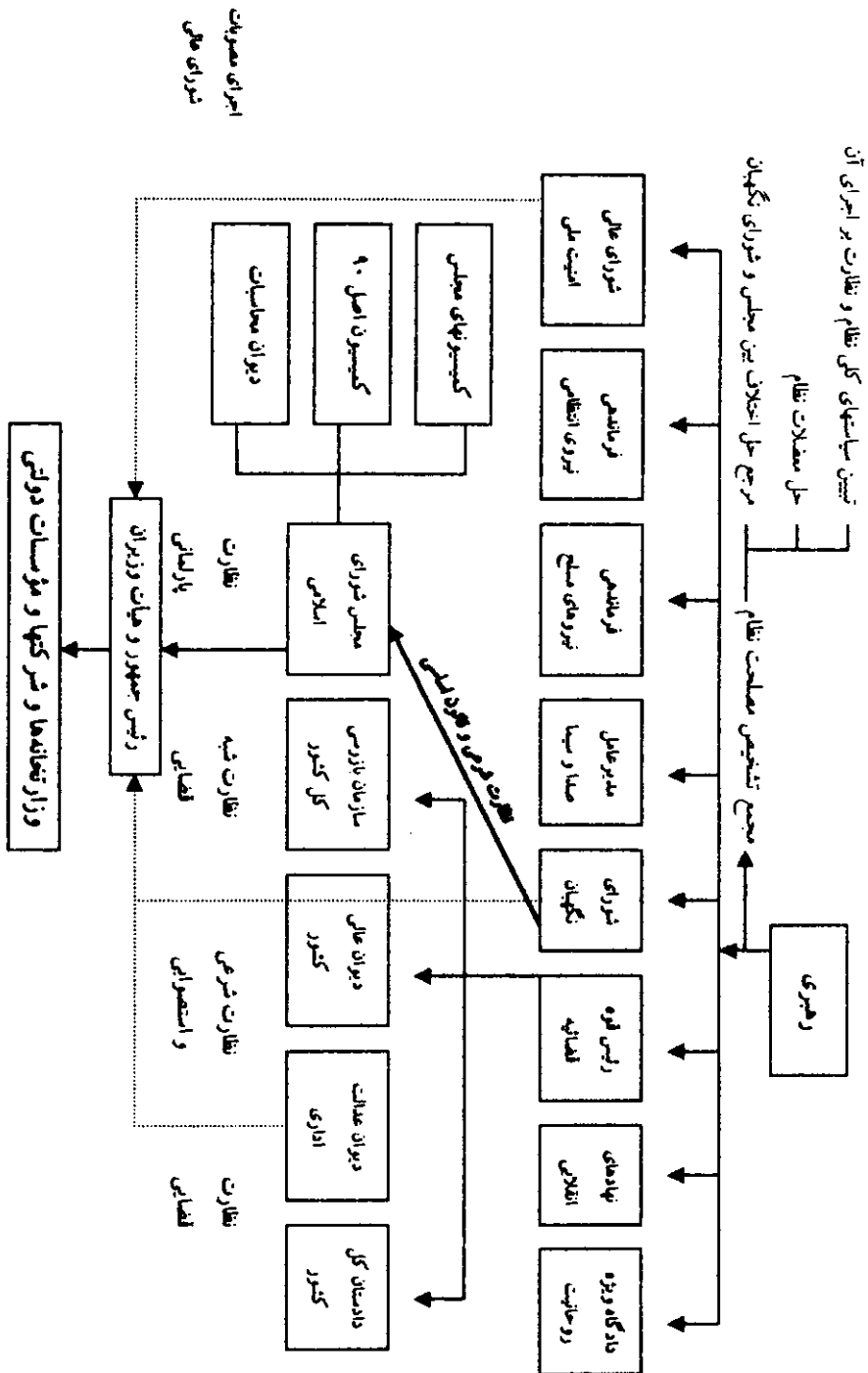
لازم به توضیح است که نظارت و کنترل در سایر نظام‌های قانونگذاری و سیاسی نیز وجود دارند، لیکن باید توجه داشت که: یک، ماهیت و شیوه نظارت از نوع حاکمیت مستقر در جامعه سیاسی تبعیت

می‌نماید و دو، ترکیب اعضا و نهادهای نظارتی متشکل از کسانی است که عمدتاً به وسیله مجالس قانونگذاری و به انتخاب رئیس جمهور و یا رئیس کشور نصب می‌شوند که منتخب مستقیم مردم‌اند، مانند الگوی فرانسوی شورای قانون اساسی، و سه، مکانیزم کنترل و نظارت خودکار و پیوسته و توأم با حق وتوی دائمی و قطعی جز در موارد محدود و استثنایی، وجود ندارد.

بنابر آنچه گذشت، مطابق ترتیبات کارکردی و عملکردی مقرر در قانون اساسی و با توجه به میزان و انعکاس تأثیر رأی مردم، و نقش شورای نگهبان، مجلس خبرگان، رهبری، رئیس جمهور و مجلس شورای اسلامی و دولت در نظام تصمیم‌گیری ساختار کارکردی حکومت را می‌توان به شکل زیر ترسیم نمود:



با توجه به نمودار فوق، نظام تصمیم‌گیری و سیاستگذاری و مدیریت کلان کشور را می‌توان با توجه به قانون اساسی به شکل نمودار زیر منعکس نمود:



در رابطه با نمودارهای فوق نکات چندی شایسته یادآوری است:

اول این که مجمع تشخیص مصلحت نظام اگرچه دارای کارکرد مشورتی است، لیکن به جهت تفویض اختیار از سوی رهبری، در واقع تنظیم کننده سیاست‌های کلی نظام و ناظر بر حسن اجرای آنها است. مجمع تشخیص هم به تدوین برنامه‌های کلان نظام و حکومت پرداخته و چشم‌انداز بیست ساله نظام<sup>۴۳</sup> را نیز تنظیم کرده است. قابل توجه است که برنامه‌های بودجه و پنج ساله توسعه باید در چارچوب سیاست‌های کلان نظام به تأیید مجمع تشخیص نیز برسد و لذا شورای نگهبان به عنوان ضامن بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی در مورد سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آنها در خواهد آمد. به علاوه، تحت صلاحیت مقرر در بند ۸ اصل ۱۱۰ راجع به حل معضلات نظام، مجمع تشخیص اقدام به تصویب مواردی نموده که قانونگذاری ابتدایی محسوب می‌شود که در حدود اختیارات مجلس شورای اسلامی بوده و به همراه صلاحیت حل اختلافی مجمع تشخیص مطابق اصل ۱۱۲ قانون اساسی، آن را در موقعیت خاص و ویژه سیاست‌گذاری و تقنینی قرار داده است.<sup>۴۴</sup>

دوم این که، اگر چه درباره جایگاه شورای نگهبان و وظایف و اختیارات و عملکردهای آن به تفصیل سخن رفته است، از جهت تحلیل ساختاری که مورد بحث این مقاله است، ذکر چند نکته ضروری است. از

۴۳. سند نهایی چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی که مبنای سیاست‌های کلی چهار برنامه پنجساله آینده کشور است در تاریخ ۱۳۸۲/۸/۱۳ به تأیید رهبری رسیده و طی نامه شماره ۱/۵۷۷۵ مورخ ۱۳۸۲/۸/۱۳ دفتر رهبری جهت هرگونه اقدام به آقای خاتمی، رئیس جمهور، ابلاغ گردیده است.

۴۴. دکتر سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم: حاکمیت و نهادهای سیاسی، نشر دادگستر، چاپ سوم، ۱۳۷۷، صص ۶۶۱-۷۱.

آنجا که حاکمیت در ایران دوگانه است و دارای دو منشأ جمهوریت و اسلامیت است، ترکیب اعضای آن و شیوه نصب آن تأمین کننده وجه جمهوریت حاکمیت نمی‌باشد، به ویژه که شش نفر از فقهای آن مستقیماً به وسیله رهبری منصوب می‌شوند و شش عضو حقوقدان آن هم به طور غیرمستقیم منصوب ایشان است، بدین نحو که مجلس شورای اسلامی می‌بایست شش حقوقدان شورای نگهبان را از میان لیست پیشنهادی رئیس قوه قضائیه برگزیند که خود منصوب مستقیم رهبری است. صرفنظر از تحلیل محتوایی و ماهوی تصمیم‌ها و آراء و نظرات شورای نگهبان که حقوقدانان و سیاستمداران درباره آنها آراء مفصلی ارائه داده‌اند، صلاحیت نظارتی و تشخیصی شورای نگهبان در رابطه با احراز صلاحیت و کاندیداتوری نامزدهای مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری و نمایندگان مجلس شورای اسلامی مکانیزم و فرصت‌هایی را برای آن شورا فراهم می‌آورد که می‌تواند تعیین کننده ترکیب اعضای مجالس و مناصب فوق بوده و سازماندهی آنها را برعهده گیرد. در نتیجه، بدین شیوه از حکمرانی، وجه حاکمیت جمهوریت نظام با چنین ترتیبی مورد تضعیف و تحدید قرار می‌گیرد.

سوم این که، اگر چه رئیس جمهور، ریاست شورای عالی امنیت ملی را بر عهده دارد، از لحاظ کارکردی، مصوبات آن قبل از اجرا باید به تأیید رهبری برسد.

چهارم آن که، رئیس قوه قضائیه به وسیله رهبری منصوب می‌شود و ایشان نیز دارای صلاحیت‌های قضایی و اجتهادی و آیین‌نامه‌ای و اداری و اجرایی کافی جهت سازماندهی محاکم و قضات بوده و تعیین رؤسای



سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، دادستان کل کشور و رئیس دیوان عالی کشور را برعهده دارد. بدیهی است که تأثیر نظارتی و کنترلی نهادهای قضایی فوق بر فرآیندهای تصمیم‌گیری‌های قوای مجریه و مقننه غیرقابل انکار است. به علاوه، مطابق تفسیر شورای نگهبان، هیأت دولت نمی‌تواند به طور مستقیم لوایح قضایی تنظیم و به مجلس شورای اسلامی ارسال نماید، بلکه لوایح قضایی باید به وسیله قوه قضائیه تنظیم و بدون هیچ گونه جرح و تعدیل به وسیله هیأت دولت به مجلس تسلیم گردد.<sup>۴۵</sup>

پنجم آن که، اگرچه وضعیت ارگان‌ها و نهادهای انقلابی در قانون اساسی مورد توجه قرار نگرفته‌اند، کارکردهای اجرایی، اداری، تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و حتی قانونگذاری قابل توجهی در اختیار دارند که در این زمینه‌ها تأثیرات غیرقابل انکاری بر سایر نهادهای رسمی و حکومتی می‌گذارد. قابل توجه آن که، هر گونه نظارت پارلمانی و تحقیق و تفحص نسبت به ارگانها و نهادهای فوق باید با موافقت رهبری صورت گیرد.<sup>۴۶</sup>

ششم آن که، نقش تبلیغاتی و رسانه‌ای صدا و سیما به عنوان ارگان انحصاری اطلاع‌رسانی و تأثیر آن بر انعکاس فعالیت‌های بخش‌های دیگر حاکمیت مانند دولت و مجلس شورای اسلامی و حتی انعکاس تحولات

۴۵. نظریه شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان به نقل از مجموعه نظریات شورای نگهبان، منبع پیشین، صص ۲۹۵-۲۹۲.

۴۶. ماده ۱۹۸ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بیان می‌دارد: «در اجرای اصل هفتاد و ششم قانون اساسی، به استثنای دستگاه‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری هستند و مجلس خبرگان رهبری و شورای نگهبان هر گاه نماینده‌های تحقیق و تفحص در هر یک از امور کشور را لازم بدانند، درخواست خود را کتباً از طریق هیأت رئیسه مجلس به کمیسیونی که امر مزبور در تخصص آن است تقدیم می‌نماید...»

بین‌المللی از منظر اطلاع‌رسانی همگانی و جهت دادن به افکار عمومی و ایجاد جریان‌های سیاسی و فرهنگی و اجتماعی غیر قابل انکار است. در مقایسه با قانون اساسی قبل از اصلاحات سال ۱۳۶۸، اداره صدا و سیما به صورت متمرکز در آمده و نصب و عزل رئیس سازمان صدا و سیما در صلاحیت رهبری است،<sup>۴۷</sup> در حالی که قبل از اصلاحات مذکور، نصب و عزل رئیس آن و نظارت بر وی زیر نظر مشترک قوای سه‌گانه کشوری قرار داشت.

هفتم آن‌که، نهادهای موازی دیگری وجود دارند که نقش و تأثیر قابل توجهی بر عملکرد و صلاحیت‌های قانونی مراجع رسمی حکومتی دارند که در نمودار ساختاری ما مشخص نشده‌اند، مانند ستاد ائمه جماعات شهرها و نمایندگان رهبری، و مهمتر از همه شورای عالی انقلاب فرهنگی است که وفق تفسیر شورای نگهبان مصوبات آن در حکم قانون به شمار آورده شده و در زمینه‌هایی که شورای عالی انقلاب فرهنگی اقدام به تصویب امری نموده است، مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند در همان زمینه اقدام به قانونگذاری نماید.<sup>۴۸</sup>

هشتم آن‌که، برقراری نظم و امنیت داخلی برعهده دولت و وزارت کشور قرار دارد، در حالی که نیروهای انتظامی و نصب و عزل فرماندهان آن تحت نظر رهبری است.<sup>۴۹</sup> از این‌رو تبعیت نیروهای فوق از وزارت

۴۷. اصل ۱۷۵ اصلاحی سال ۱۳۶۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۴۸. شورای نگهبان با توجه به فرمان امام در تاریخ ۱۳۶۳/۱۲/۶: «ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند باید ترتیب آثار داده شود» به چنین نتیجه‌ای رسیده است.

۴۹. مطابق بند «و» اصل ۱۱۰ قانون اساسی نصب و عزل و قبول استعفای فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی از وظایف و اختیارات رهبری است.

کشور مشروط به تفویض و واگذاری اختیارات رهبری در این زمینه است. نتیجه چنین ساختار و سازماندهی اقتدار سیاسی این است که حوزه‌های مهمی از تصمیم‌گیریها، سیاست‌گذاریها، قانونگذاریها و برنامه‌ها خارج از حاکمیت جمهوری و انتخابی و اصل تفکیک قوا و منطق آن قرار گرفته‌اند. از علل مهم آن نیز این که حاکمیت یگانه و یکپارچه و منسجمی بر ساختار و تشکیلات و سازماندهی قدرت سیاسی حکمفرما نیست. به سخن دیگر، حاکمیت به حاکمیت انتخابی و حاکمیت غیرانتخابی تجزیه شده است. بخش حاکمیت انتخابی در مقامها و نهادهای انتخابی از طریق رأی مستقیم اما کنترل شده مردم تبلور می‌یابد، مانند ریاست جمهوری و نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در حالی که بخش حاکمیت غیرانتخابی بر مبنای حاکمیت تئوکراتیک موقعیت‌های نظارتی و کنترلی و جهت‌دهندگی در سازماندهی حکومت اشغال کرده‌اند. در چنین وضعیتی حاکمیت که امری بسیط و تجزیه ناپذیر است، به حاکمیت دو گانه تقسیم و تجزیه شده و حاکمیت دو گانه منشأ ساختار، سازماندهی و تشکیلات دو گانه، ابهام در روابط حکومتی قوا، فقدان شفافیت و فقدان پاسخگویی نهادها، تعارض و تنش در سطح مدیریت کلان حکومت و ناسازگاری در تصمیم‌ها، اقدامات، برنامه‌ها، قوانین و سیاست‌های حکومتی شده است.<sup>۵۰</sup>

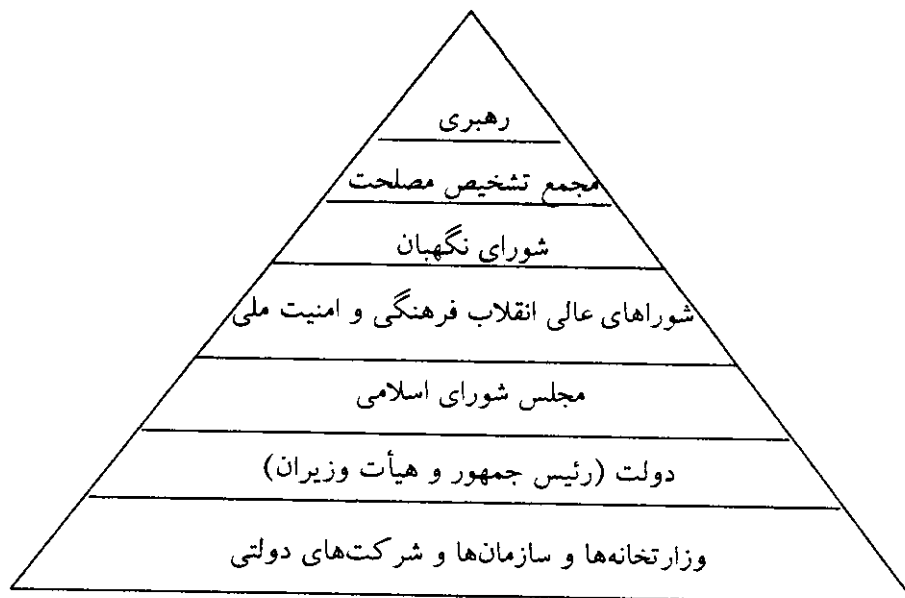
نکته دیگری که باید به آن توجه داشت، تحولات و تغییراتی است که در اواخر قرن بیستم در کارکردهای قوای حکومتی در حال شکل‌گیری است. به این ترتیب که تحولات اجتماعی و پیچیدگی روابط جمعی و

۵۰. در این زمینه نگاه کنید به متن گفت و گو با سخنگوی دولت، عبدالله رمضانزاده تحت عنوان «ساختار حقیقی، ساختار حقوقی»، مجله آفتاب، شماره ۳۱، صص ۲۸-۳۳.

بین‌المللی، دخالت قوای مجریه و دولت را در تنظیم روابط اجتماعی و رفع مشکلات جوامع بیش از گذشته ضروری ساخته است. به این دلیل است که شاخه اجرایی حکومت‌ها در قرن بیست و یکم نمی‌تواند فقط مجری صرف قوانین و مصوبات پارلمان‌ها باشند، بدون آن‌که هیچگونه نقشی در فرآیند تدوین و اصلاح و انشاء و حتی تدوین ابتدایی قوانین و برخورداری از وظایف شبه قضایی داشته و یا بدون آن‌که از اقتدار کافی اجرایی و کارآمدی و توانمندی تصمیم‌گیری بهره‌مند باشند.

نادیده گرفتن چنین جنبه‌ای از توسعه سیاسی و حقوقی، نهاد اجرایی حکومت را در مقابل سایر نهادها به ابزاری بی‌خاصیت و بی‌اثر تبدیل می‌نماید و از چنین دولت ناکارآمدی نمی‌توان پاسخگویی شفاف و متناسبی و یا حل و فصل مؤثر مسائل و مشکلات اجتماعی از قبیل بیکاری، فقر، تورم، فساد اداری و سیاسی و وفاداری به حاکمیت قانون که از اهداف و ارزشهای حکمرانی خوب به شمار می‌روند، انتظار داشت.

در مقایسه با حاکمیت غیردموکراتیک، حاکمیت مردمی با فرآیندهای تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و سازماندهی مشارکتی و حق - محور سازگار است، در حالی که بنابر آنچه از ساختار قدرت سیاسی و حقوقی مطابق قانون اساسی گذشت، سازماندهی قدرت و حکومت به صورت سلسله‌مراتبی، متمرکز و هرمی شکل صورت گرفته است. با توجه به تحلیل فوق، هرم زیر تا حدودی نظام تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری را با توجه به اهمیت و اثربخشی کارکردهای نهادهای حکومتی نشان می‌دهد:



### هرم تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری کلان حکومت در ایران

نتیجه آن که تقسیم قوا و سازماندهی قدرت سیاسی، اختیارات و صلاحیت‌ها در ساختار فعلی حکومت با توجه به مبانی حاکمیت جمهوریت و مردم‌سالاری نظام سیاسی صورت نگرفته است. و بدین علت است که یکسان‌سازی ارزش‌های حاکم بر قانون اساسی و حاکمیت و سپس بازنگری در توزیع اقتدارات، صلاحیت‌ها و وظایف و مسئولیت‌ها و باز مهندسی آنها و سازماندهی مجدد قدرت سیاسی بر مبنای اصول حکمرانی خوب ضروری است.

## نتیجه‌گیری

از آنچه گذشت مطالب و نکات زیر قابل استنتاج است:

الف - حکمرانی خوب مبتنی است بر مفاهیم و اصولی، مانند مشارکت، پاسخگویی، شفافیت، حقوق بشر و حاکمیت قانون که از منظر قطعنامه‌های سازمان ملل بستر اجرایی آن حکومت مشارکت‌جو، شفاف و دموکراتیک است.

ب - حکمرانی خوب فرآیندی است که طی آن اصول و ارزش‌های فوق‌الذکر تحقق می‌یابند و از این دیدگاه حکمرانی خوب مکانیزمی در جهت گسترش ارزش مردم‌سالاری و حاکمیت دموکراتیک است.

پ - حاکمیت قانون مستلزم آن است که اولاً نظام سیاسی از نظام ارزشی و اندیشه‌ای یگانه، یکپارچه، سازگار، هدفمند و بدون تعارض ساختاری و کارکردی تبعیت نماید و ثانیاً نظام حقوقی آن نیز مشتمل بر سازگاری درونی و هماهنگی بین نرم‌های فرازین آن (اصول قانون اساسی) و اصول و قواعد فرودین آن (سایر قوانین و مقررات و برنامه‌ها و سیاست‌ها) باشد. در قانون اساسی ما این تجانس و سازگاری درونی و سیستمی رعایت نشده است و علت آن دوگانگی و چندپهلویی و ابهام در نظام ارزشی آن و ناسازگاری در ارزش‌های حاکمیتی و در روابط و سازگاری نرم‌های دموکراتیک با نرم‌های تئوکراتیک است که در میان اندیشمندان و بازیگران سیاسی بر آن فهم مشترک وجود ندارد و یا آن‌که در طول زمان رویه‌های سیاسی و حقوقی مشترکی نیز حاصل نشده است.

ت - گسترش سیطره نهادهای غیرانتخابی حکومت منجر به تحلیل و محو جنبه جمهوری حاکمیت نظام سیاسی شده است در حدی که تنها اندیشه و تفسیری از دین و دینداری مقبول است که حاکمیت و اراده جمهوری و مردم‌سالاری را به صورت اساسی و بنیادین پذیرفته باشد. بنابراین چنین تفسیری می‌توان انتظار یکسان‌سازی ارزش‌های حاکمیتی و سیاسی و به تبع آن انسجام و سازماندهی قدرت و حکومت و تشکیلات و ساختارهای کلان حکومتی را داشت.

ث - بنابر تحلیل این مقاله درباره اصول ساختاری قانون اساسی، نظام حکومتی ما از هیچیک از الگوهای ریاستی، پارلمانی و یا نیمه پارلمانی و طبعاً از منطق درونی آنها پیروی نکرده است و علت مهم آن نیز چند گانگی در مفاهیم ارزشی حاکمیت و منشأ و سرشت آن است.

ج - بنابر همین تحلیل، قانون اساسی فعلی کارکردهای مطلوب قوانین اساسی را در موارد ذیل محقق نمی‌سازد:

- ۱- توزیع متناسب و منطقی قدرت سیاسی؛
- ۲- تعیین قواعد بازی منصفانه و نظام مؤثر و قوای حکومتی؛
- ۳- تعیین نظام پاسخگویی فراگیر و کارآمد؛
- ۴- تعیین شفاف حقوق و آزادی‌های مدنی و سیاسی و ضمانت اجرای مؤثر آنها،

چ - در پایان به نظر می‌رسد که ترتیبات فعلی ساختاری و تشکیلاتی و مدیریت کلان حکومت که مبتنی بر قانون اساسی است، اهداف و ارزش‌های حکمرانی خوب را تأمین و تسهیل نمی‌نمایند. دستیابی به ارزش‌ها و اصول حکمرانی خوب مستلزم تحقق سازماندهی حکومت و ساختارهای متناسب با مردم‌سالاری و حاکمیت جمهوری است که دارای اوصاف تمرکززدایی، مشارکتی، شفافیت، پاسخگویی، حاکمیت قانون و رعایت حقوق بشر و آزادی‌های عمومی باشد. حکمرانی خوب، حقوق بشر و شهروندی، پاسخگویی و حاکمیت قانون ثمره‌هایی نیستند که در هر بستر ساختاری، سازمانی، تشکیلاتی و فرآیندی به بار نشینند. حاکمیت جمهوری مستلزم حکومت جمهوری است.