

عنوان پژوهش

ساز و کارهای حل اختلاف و تنظیم روابط قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران (با مطالعه تطبیقی دیگر نظام‌های حقوقی)

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۹۲

تاریخ: ۱۳۹۲/۱۰/۲۸



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

ساز و کارهای حل اختلاف و تنظیم روابط قوا در نظام
جمهوری اسلامی ایران
(با مطالعه تطبیقی دیگر نظام‌های حقوقی)

مؤلف:

حسین خلف رضایی

ناظر علمی:

سید محمد مهدی غمامی

دفتر مطالعات تطبیقی

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۹۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۰/۲۸

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

چکیده.....	۳
مقدمه.....	۴
۱- مفهوم‌شناسی و درآمدی بر موضوع.....	۵
۱-۱- مفهوم‌شناسی و تبیین نسبت دو مفهوم «تنظیم روابط» و «حل اختلاف».....	۶
۱-۲- مفهوم‌شناسی و تبیین نسبت دو مفهوم «حل اختلاف» و «حل معضلات».....	۶
۲- پیشینه تنظیم روابط و حل اختلافات قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران.....	۸
۲-۱- تنظیم روابط قوا.....	۸
۲-۲- حل اختلافات قوا.....	۱۰
۳- تشکیل هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه.....	۱۲
۳-۱- زمینه و علت وجودی هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه.....	۱۲
۳-۲- قلمرو صلاحیت هیئت عالی حل اختلاف قوا.....	۱۳
۴- بررسی مراجع و سازوکارهای تنظیم روابط و حل اختلافات قوا در دیگر کشورها.....	۱۴
۴-۱- مراجع و سازوکارهای تنظیم روابط قوا در دیگر کشورها.....	۱۵
۴-۱-۱- کشورهای دارای نظام ریاستی.....	۱۵
۴-۱-۲- کشورهای دارای نظام پارلمانی.....	۱۶
۴-۲- مراجع و سازوکارهای حل اختلاف قوا در دیگر کشورها.....	۱۷
۴-۲-۱- کشورهای دارای نظام ریاستی.....	۱۷
۴-۲-۲- کشورهای دارای نظام پارلمانی.....	۱۸

- ۵- نتیجه‌گیری و ملاحظات پایانی ۱۹
- منابع و مأخذ: ۲۱
- کتاب ۲۱
- الف فارسی ۲۱
- ب لاتین ۲۲
- مقالات ۲۲
- الف فارسی ۲۲
- ب لاتین ۲۳
- پایان‌نامه‌ها ۲۳
- قوانین و مقررات ۲۳
- یادداشت‌ها: ۲۵

چکیده

اصل تفکیک قوا به عنوان روشی برای تقسیم وظایف میان نهادهای حاکمیتی و حکمرانی مطلوب مورد قبول عموم نظام‌های سیاسی قرار گرفته است. با این همه، به دلیل گستره وسیع وظایف و صلاحیت‌های قوای حکومتی، سازوکارها و روش‌های تنظیمی دیگری نیز پیش‌بینی شده است که هم موجب ساماندهی بهتر روابط قوا و پیشبرد هماهنگ سیاست‌های دولتی شده و هم از بروز اختلافات نظری و عملی در صلاحیت قوا پیشگیری به عمل آید. در کنار این روش‌های تنظیمی، در صورت بروز اختلاف، نظام‌های حقوقی به فراخور ساختارهای اساسی خود، نهادها و سازوکارهایی را برای حل اختلاف قوا پیش‌بینی کرده‌اند تا از بروز یا گسترش التهاب و تنش در فضای کشور جلوگیری شود.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تنظیم روابط و حل اختلافات قوا به موجب بند «۷» اصل (۱۱۰) قانون اساسی در صلاحیت مقام رهبری قرار گرفته است. بر این اساس، ایشان طی حکمی در مرداد ماه ۱۳۹۰ دستور تشکیل هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را به عنوان نهادی مشورتی در راستای ایفای نقش یادشده صادر کردند. در این مقاله، ضمن بررسی سوابق این موضوع در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و مطالعه تطبیقی آن با برخی کشورها به تحلیل چگونگی حل اختلاف قواد ایران می‌پردازیم.

واژگان کلیدی: حل اختلاف قوا، تنظیم روابط قوا، حل معضلات نظام، اجرای قانون اساسی، رئیس جمهور.

مقدمه

به طور کلی در نظام‌های حقوقی معاصر، عناصر حکومت میان قوا و نهادهای اساسی تقسیم شده و هریک از آنها قلمرو خاصی از اقتدارات حاکمیتی را اعمال می‌کند. اصل (۵۷) قانون اساسی به این امر می‌پردازد: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند»^(۱) البته پیداست که قانون اساسی استقلال مطلق قوا را نپذیرفته است؛ چه اینکه بر طبق قانون اساسی قوا «در برخی موارد نسبت به یکدیگر حق تداخل و حق نظارت دارند و به یکدیگر نیازمند و موظف به تعاملند» و وجود این تعاملات «انفکاک و استقلال مطلق آنها را بر هم می‌زند». (هاشم‌زاده هریسی، ۱۳۸۴: ۴۸)

مسئله چگونگی تنظیم روابط میان قوای حاکمیتی برای ایفای هرچه بهتر نقش دولت و جلوگیری از بروز اختلاف در مورد صلاحیت‌ها به ویژه در قلمرو صلاحیت‌های مشترک، در کنار نحوه حل اختلاف میان قوا که از مرزبندی میان وظایف و صلاحیت‌های قوا پدیدار می‌شود، از دل مشغولی‌های قانونگذاران اساسی در کشورهای مختلف به شمار می‌آید. نظام‌های حقوقی رویکردها و سازوکارهای مختلفی برای حل اختلافات میان نهادهای حاکمیتی در نظر گرفته‌اند. این مسئله به ویژه در نظام‌های فدرالی که دارای دو سطح حکومتی بوده و امکان بروز اختلاف بر سر صلاحیت‌ها در این نظام‌ها بیشتر است، توجه بیشتری را به خود معطوف کرده است. از سوی دیگر، در برخی وضعیت‌ها و اختلافات، هیچ‌یک از قوا به صورت انفرادی قادر به حل برخی مشکلات نبوده و گره‌گشایی از این معضلات، نهاد یا سازوکار ویژه‌ای را می‌طلبد. در واقع، علاوه بر وجود مرجع تنظیم کننده روابط قوا و رفع اختلافات احتمالی، تعیین معیارها و سازوکارهای حل اختلاف که مرجع مورد بحث لازم است از آن ضوابط و اصول در جهت احترام به تمامیت و صلاحیت هر قوه تبعیت نماید، نیز از اهمیتی بسزا برخوردار است.

بنا بر اصل (۱۱۳) قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، «تنظیم روابط قوای سه‌گانه» بر عهده رئیس‌جمهور بود؛ امری که در جریان بازنگری در قانون اساسی، در کنار مسئله

حل اختلاف قوا (بند «۷» اصل (۱۱۰)) جزء صلاحیت‌های مقام رهبری قرار گرفته است.

مقاله حاضر به موضوع حل اختلاف میان قوا می‌پردازد و بررسی موضوع حل معضلات نظام و یا تنظیم روابط قوا اگرچه در ارتباطی نزدیک با موضوع تحقیق حاضرند اما از نظر مفهومی متمایزند. بر این اساس، برای تبیین بهتر موضوع، مفاهیم اخیرالذکر و نسبت آنها با موضوع مورد مطالعه مورد بحث قرار می‌گیرد. (۱) پس از این مقدمات، سوابق قانونی و مشروح مذاکرات مربوط به تدوین و بازنگری قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد تا چارچوب‌های ذهنی، قانونی و رویه‌ای ناظر به حل اختلاف و تنظیم روابط قوا در دوران پس از انقلاب اسلامی روشن گردد. (۲) بعد از این، علت وجودی و صلاحیت‌های هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، به عنوان راهکاری جدید در نظام حقوقی ایران مورد بحث قرار خواهد گرفت. (۳) در بخش پایانی، برای متمم بحث و آشنایی با تجارب دیگر کشورها، مراجع و سازوکارهای تنظیم روابط و حل اختلافات قوا در چند کشور را مورد مطالعه قرار خواهیم داد (۴) و در نهایت، رهاورد و نتایج پژوهش در نتیجه‌گیری ارائه خواهد شد. (۵)

۱- مفهوم‌شناسی و درآمدی بر موضوع

اصل تفکیک قوا به عنوان عاملی جهت تقسیم وظایف میان نهادهای حاکمیتی و به مثابه روشی برای تنظیم درونی قوا تلقی می‌گردد اما از آنجا که در عمل، این امر به تنهایی نمی‌تواند از اختلافات نظری و عملی میان قوا جلوگیری کند، سازوکارها و روش‌های تنظیم بیرونی قوا نیز مورد توجه قرار گرفته‌اند تا موجب ساماندهی بهتر روابط قوا و پیشبرد هماهنگ سیاست‌های دولتی شوند و تا حد امکان از بروز اختلاف میان قوا پیشگیری شود. در صورتی که علی‌رغم ترتیبات فوق، در روابط قوا خللی جدی ایجاد شود مسأله «حل اختلاف» مطرح خواهد شد و در مواردی خاص می‌تواند به عنوان یک «معضل» مورد بررسی قرار گیرد. در این مبحث به مفهوم‌شناسی و بررسی نسبت میان مفاهیم حقوقی «تنظیم روابط»، «حل اختلاف» و «حل معضلات»

می‌پردازیم.

۱-۱- مفهوم‌شناسی و تبیین نسبت دو مفهوم «تنظیم روابط» و «حل اختلاف»

در تعریف مسئولیت «تنظیم روابط قوا» (موضوع بند «۷» اصل (۱۱۰) قانون اساسی) گفته شده است: «سامان‌دهی کلی روابط و تعاملات سیاسی حقوقی قوای سه‌گانه در سطح کلان، جهت حرکت در مسیر قانونی آن‌ها و پیشگیری از ایجاد خلل در روابط آن‌هاست». (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۶: ۱۴۷) تنظیم قوا ابزاری پیشینی است تا کمترین تداخل و اختلاف پیش آید. به علاوه آنکه اصل صلاحیت حکم می‌کند که علاوه بر کارویژه‌های ذاتی، کارویژه‌های نسبی و مشترک به نحو دقیق معین گردد تا نسبت کارکردی قوا در انجام عمل مشترک حکمرانی به عنوان بازوان یک نظام سیاسی واحد مشخص شود. (Eyolf, 2011: 52) در حالی که حل اختلاف بعد از عدم پیش‌بینی دقیق قانون رخ می‌دهد. در واقع اگر بپذیریم خروج از صلاحیت و سوء استفاده از صلاحیت تخلف است و این موارد موضوع اختلاف نیست پس آنچه موضوع اختلاف می‌شود جایی است که قانون امری را به ابهام و اجمال و سکوت تعیین وضعیت کرده است.

همان‌طور که در مباحث آتی به تفصیل خواهد آمد، در میان اعضای شورای بازنگری قانون اساسی در مورد مفهوم، دامنه و شمول موضوعی «تنظیم روابط» اتفاق نظری وجود نداشته است و برخی اعضا از این اصطلاح مفهومی موسع، عام و ناظر به ایجاد هرگونه هماهنگی میان قوا استنباط کرده و مرزی میان این مفهوم و مسأله «حل اختلاف» (موضوع بند «۷» اصل (۱۱۰)) قائل نبوده‌اند و برخی دیگر، با برداشتی مضیق از این تعبیر، تنها آن دسته از ناهماهنگی‌ها که به حد اختلاف نمی‌رسند را مشمول این کارویژه دانسته‌اند. موضوع دیگر که در ادامه مورد بحث قرار می‌گیرد، تبیین حدود و ثغور اختلافات عادی با موضوعاتی است که به عنوان معضل شناخته می‌شوند.

۱-۲- مفهوم‌شناسی و تبیین نسبت دو مفهوم «حل اختلاف» و «حل معضلات»

همان‌طور که مفهوم «اختلاف» به جهت سعه مفهومی آن می‌تواند هرگونه ناهماهنگی را در بر بگیرد و از این جهت، شناخت نسبت آن با موضوع «تنظیم روابط» اهمیت می‌یابد، همین مسأله در مورد آنچه به عنوان «معضل» یاد می‌شود نیز صادق

است و بنا بر برداشتی که از حدود مفهومی و اصطلاحی مفهوم «اختلاف» صورت می‌گیرد می‌توان، آن را از «معضل»^(۲) (موضوع بند «۸» اصل (۱۱۰) قانون اساسی) بازشناخت. اختلافات جزئی می‌تواند در حد ناهماهنگی و یا فقدان برداشت مشترک از یک نص قانونی یا صلاحیت اجمالی باشد که با اعمال کارویژه تنظیم روابط برطرف می‌گردند و از سوی دیگر، اگر اختلاف میان قوا می‌تواند به سطحی تنش‌زا که کارکرد منظم قوا و ارایه خدمات عمومی به شهروندان را برای کشور مختل کند در آید و حتی از طرق عادی و معمول قابل حل و فصل نباشد، که در این صورت می‌تواند به عنوان «معضل» (موضوع بند «۸» اصل (۱۱۰)) مورد ارزیابی قرار گیرد. این تفسیر بنا بر آستانه و سطح اختلاف نه از لحاظ لغوی بلکه ناشی از اصل تفسیر مفید و برداشت حکیمانه از عبارات قانونگذار است. با این وجود باید به نکته‌ای دیگر اشاره داشت که اختلاف امری طرفینی است در حالی که معضل می‌تواند امری خاص برای یک طرف باشد. به این ترتیب که درک صحیحی از یک نص قانونی برای یکی از قوای مورد نظر حاصل نشود و یا اساساً در مسئله‌ای حاد و فوری نصی وجود نداشته باشد. در این صورت این نارسایی و در نتیجه ناکارآمدی قوه عمل‌کننده ممکن است به منزله معضلی برای نظام مطرح گردد. در واقع، مورد اخیر، یک امر استثنایی بوده و در جایی مطرح می‌شود که مشکلی در چارچوب نظام مطرح شده که از راه‌های معمولی قابل حل نیست؛ در اینجا، طبق قانون اساسی رهبر از طریق مجمع تشخیص مصلحت تصمیم مقتضی را اتخاذ می‌کند. (مهرپور، ۱۳۷۴: ۶۹)^(۳)

مقتضای سیاق و نحوه انشاء بند ۸ اصل ۱۱۰، یعنی، «حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست» این است که اعمال این صلاحیت محدود به موارد بسیار معدودی باشد، که ندرتاً ممکن است در کشور پیش بیاید و چاره‌ای جز توسل به این طریق برای خروج از بن‌بست وجود نداشته باشد. (مهرپور، ۱۳۹۱: ۱۳۱) طبعاً ورود مجمع به تشخیص رهبری در این بن‌بست‌ها در مواردی است که ضرورت و فوریت اقتضا کند و اقدام از طریق عادی میسر یا به مصلحت نباشد و گرنه مجمع به موازات مجلس به نهادهای قانونگذار مبدل می‌گردد که با فلسفه وجودی آن مغایرت خواهد داشت. (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۰: ۱۰۷)^(۴) همچنین، اگرچه در این موارد ممکن

است فراتر از چارچوب قوانین عادی و مقررات جاری عمل شود اما به نظر می‌رسد در چنین تدابیری نیز روح قوانین می‌بایست مد نظر قرار گیرد و کشف قصد احتمالی قانونگذار همان قانون در چنین وضعیتی به مثابه ضابطه و اصلی راهنما مورد توجه قرار گیرد. (غمامی، ۱۳۹۲: ۲۱۶) در اینصورت می‌توان اطمینان یافت که به صلاحیت‌ها و نظامات حقوقی یک کشور احترام گذاشته شده و جامعه با استثنائات و تناقضات حقوقی چه از حیث هنجاری و چه از حیث ساختاری روبرو نمی‌شود.

بنا بر آنچه گذشت، کاربست حل اختلاف را می‌توان در میانه و حد فاصل تنظیم روابط و حل معضلات مورد بررسی قرار داد. در مجموع می‌توان گفت، در صورتی که مراجع و نهادهای عادی حل اختلاف از عهده حل اختلاف بر نیایند و یا خود طرف اختلاف باشند، مسأله به یک معضل مبدل شده که حل آن در گرو اختیاراتی ویژه و فوق‌العاده است که این صلاحیت با توجه به خصوصیات و ساختار نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران به مقام رهبری واگذار شده است.

۲- پیشینه تنظیم روابط و حل اختلافات قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران

در ابتدای انقلاب اسلامی از سویی، نظامات و نهادهای سیاسی کشور از ثبات و استقرار کافی برخوردار نبودند و از سوی دیگر، دولتمردان نیز از تجربه کافی بهره‌مند نبودند و همین زمینه‌ها کافی بود که به اختلاف میان مسئولان و نهادهای سیاسی دامن بزند. این اختلافات در عمده موارد با رهنمودها و تدابیر رهبر فقید انقلاب حل و فصل می‌شد.^(۵) به مرور زمان نقاط قوت و ضعف نخستین سند قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی نمایان شد و مقامات ارشد کشور را به صرافت اصلاح و متمیم آن واداشت.^(۶) در ادامه به بررسی سابقه سازوکارهای تنظیم روابط قوا با توجه به قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ و سیر مذاکرات و نتیجه بازنگری در قانون اساسی می‌پردازیم.

۲-۱ تنظیم روابط قوا

بر طبق اصول (۵۷) و (۱۱۳) قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، رئیس جمهور مسئول برقراری و تنظیم روابط قوای سه‌گانه بود. در سیر بازنگری در قانون اساسی مسئولیت فوق از عداد مسئولیت‌های رئیس جمهور حذف شد. در این قسمت به بررسی دلایل

این اقدام از سوی اعضای شورای بازنگری می‌پردازیم.

رئیس جمهور وقت و نائب رئیس شورای بازنگری قانون اساسی ضمن مبهم ارزیابی کردن مفهوم تنظیم روابط قوا، درگیر شدن رئیس جمهور در امور اجرایی دولت را موجب تنزل وی به موقعیتی دانسته که رابطه آن می‌بایست با دیگر قوا هماهنگ شود و طبعاً این هماهنگ‌سازی از عهده کسی جز رهبری به جهت جایگاه برتر وی نسبت به قوا بر نمی‌آید. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران [بعد از این: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری]، ۱۳۸۱، ج ۲: ۹۴۶-۹۴۷) نایب رئیس کمیسیون تمرکز مدیریت در قوه مجریه نیز در دفاع از حذف ذیل اصل (۵۷) و واگذاری آن به مقام رهبری، به سه محور اشاره کرده است: اولاً، اظهارات رئیس جمهور وقت مبنی بر ابهام اصطلاح هماهنگی میان قوا و نامشخص بودن حدود این کارویژه، ثانیاً، ساختار حکومتی کشور مبتنی بر نظریه ولایت فقیه و «ولایت امر و امامت امت» و رویه عملی دائر بر تنظیم قوا توسط مقام رهبری و ثالثاً، تغییر جایگاه رئیس جمهور با توجه به مصوبات شورای بازنگری قانون اساسی و حذف تفوق وی بر سایر قوا. (خوئینی‌ها، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ۱۳۸۱، ج ۲: ۹۴۰-۹۴۱) یکی دیگر از اعضا نیز با حمایت از دیدگاه فوق، بر این نظر بوده که جایگاه رئیس جمهور به سطح یکی از سران قوا فروکاسته شده است و در نتیجه، دیگر نمی‌تواند عامل برقراری ارتباط میان قوا باشد. (بیات زنجانی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ۱۳۸۱، ج ۲: ۹۴۸-۹۴۷) چنانکه گفته شده است که «دو مسئولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط سه قوه، در حقیقت ناشی از سمتی بود که در ابتدای اصل ۱۱۳ به رئیس جمهور داده شده بود و وی به عنوان اولین شخصیت و مقام رسمی کشور پس از رهبری معرفی شده بود و در واقع، این دو مسئولیت فراتر از سطح رئیس قوه مجریه و در طراز اختیارات برخی از رؤسای کشورها بوده است. (عمید زنجانی، ۱۳۸۱: ۲۹۲)

اما مسأله اینجاست که اساساً مشخص نیست رئیس جمهور از چه شأنی برخوردار بوده است که در وضع فعلی فاقد آن گردیده است؟ در واقع، استدلال فوق به نظر مصادره به مطلوب می‌رسد چرا که در آن، دلیل عین مدعا به نظر می‌رسد. این در

حالی است که در قانون اساسی ۱۳۵۸ رئیس جمهور دو شأن ریاست قوه مجریه و دومین مقام رسمی کشور پس از رهبری را داشته است که همچنان نیز از این دو جایگاه برخوردار است. تنها تغییر پیش آمده آن است که ریاست دولت در دوران حاکمیت قانون اساسی ۱۳۵۸ با نخست وزیر بوده است که بعداً با حذف نخست وزیری اداره دولت بر دوش رئیس جمهور و وزرا نهاده شد. به همین دلیل است که نخست وزیر وقت و منبر کمیسیون تمرکز مدیریت در قوه مجریه با اذعان به حفظ جایگاه رئیس جمهور، ملاحظات عملی را باعث تصمیم به حذف مسئولیت تنظیم روابط میان قوا از عداد مسئولیت‌های رئیس جمهور قلمداد است. (موسوی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ۱۳۸۱، ج ۲: ۹۴۸)^(۷)

در هر حال، به نظر می‌رسد تغییری در سطح جایگاه قانونی رئیس جمهور صورت نگرفته بود تا به استناد آن، تغییر صلاحیت‌ها توجیه شود. بلکه از آنجا که به موجب اصل (۱۱۳)، «پس از مقام رهبری رئیس جمهور عالیترین مقام رسمی کشور است» و بر رؤسای قوای دیگر برتری دارد و این برتری طبیعتاً باید بار حقوق داشته باشد و آلا لغو و بی‌معنا خواهد بود. (هاشم‌زاده هریسی، ۱۳۸۴: ۳۹) این جایگاه قانونی می‌توانست مبنایی برای واگذاری مسئولیت تنظیم روابط قوا به وی تلقی گردد. در هر حال، به نظر می‌رسد استدلال‌های ناظر به ابهام مفهومی یا کارکردی و دلایل عمل‌گرایانه و مستند به سابقه تاریخی و نیز تبلور هرچه بیشتر نظریه ولایت فقیه بهتر می‌تواند علل تغییر در صلاحیت‌ها را نمایان سازد.

۲-۲ حل اختلافات قوا

در زمان بازنگری در قانون اساسی، اختلاف نظرهای آشکاری میان اعضای شورای بازنگری در مورد مفهوم «تنظیم روابط» و «حل اختلاف» میان قوا مشاهده می‌شود که این اختلاف نظرها را می‌توان ناشی از در نظر گرفتن تفسیری موسع یا مضیق از مفاهیم فوق دانست. چنانکه یکی از اعضای شورای بازنگری ضرورت تفکیک میان اختلافات و ناهماهنگی‌ها را گوشزد کرده؛ مقصود از برقراری یا تنظیم ارتباط را «همان ایجاد هماهنگی» جهت تسریع امور اجرایی و مدیریت و بهینه‌سازی امکانات دانسته؛ و آن را غیر از حل اختلاف و مشکلاتی نظیر معضلات نظام قلمداد کرده که از طریق

فوق حل نمی‌شوند و نیازمند ورود مقام رهبری هستند. (مؤمن، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ۱۳۸۱، ج ۲: ۹۴۶-۹۴۵) یکی دیگر از اعضا نیز بر این نظر بود که مسأله هماهنگی و ارتباط میان قوا مسأله‌ای اجرایی و متفاوت از موضوع نظارت بر قوا بوده که از شئون رهبری است. (عمید زنجانی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ج ۲: ۹۴۱) در مقابل گفته می‌شد که «تنظیم روابط» مفهومی مبهم است و هرگونه ناهماهنگی را در بر می‌گیرد و از این بابت، نمی‌توان «اختلاف» را از شمول این مفهوم خارج کرد. (نک. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ۱۳۸۱، ج ۲: ۹۴۶-۹۴۵ و ۹۷۶-۹۷۵)

از مشروح مذاکرات و سیر بازنگری در قانون اساسی بدست می‌آید که ارتباط مستقیمی میان ذیل اصل (۵۷) («این قوا مستقل از یکدیگرند و ارتباط میان آنها به وسیله رئیس جمهور برقرار می‌گردد») و حذف کارویژه «تنظیم روابط قوای سه‌گانه» از عداد مسئولیت‌های رئیس جمهور وفق اصل (۱۱۳) وجود داشته است. در واقع علت نفی مسئولیت اخیر، حذف عبارت یادشده در اصل (۵۷) دانسته شده است. بنابراین برای فهم بهتر مفهوم تنظیم روابط قوا می‌توان به عبارت مزبور رجوع کرد. عبارت محذوف اصل (۵۷) با توجه به سیاق آن بیانگر عبارتی عام و حاکی از یک نوع تعامل و ارتباط ساختاری و معمولی است و انجام این ارتباط در شرایط نامعمول یا اختلاف میان قوا استنباط نمی‌شود. بنابراین، اگر مقدمه استدلال موافقان کارویژه «تنظیم روابط قوای سه‌گانه» پذیرفته شود باید گفت که در واقع، استدلال مخالفان این اصلاح مبنی بر اجرایی بودن این کارکرد پذیرفتنی‌تر خواهد بود. بر این اساس، اگرچه احاله این مسئولیت به رهبری با توجه به اصل (۵۷) خلاف چارچوب نظام اساسی جمهوری اسلامی نخواهد بود اما با توجه به جایگاه عالی و فائده رهبری در نظام جمهوری اسلامی به نظر می‌رسد تقارن «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» به معنای تنظیم روابط قوا در شرایط غیرمعمولی و در شرایطی که به حد اختلاف قوا رسیده است، تفسیری درست‌تر خواهد بود و از این نظر تأخر تنظیم روابط قوا بر حل اختلاف منطقاً اشکالی نخواهد داشت چرا که اگر فرض دیگر مبنای تفسیر قرار گیرد،

یعنی تنظیم روابط حدی پایین‌تر از اختلاف را در برگیرد منطقاً می‌بایست مقدم بر اختلاف ذکر شود. با توجه به این رهیافت است که مخبر کمیسیون اول شورای بازنگری در خصوص افزودن مسئولیت تنظیم روابط قوا به اختیارات رهبری با اشاره به اینکه تنظیم روابط از جهت مصداقی می‌تواند شامل رفع ناهماهنگی‌های جزئی نیز باشد، پیشنهاد داد که به جای آن، از اصطلاح «حل اختلاف» استفاده شود. (مؤمن، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ج ۳، ۱۳۸۱: ۱۳۶۲) وی، پس از مطرح شدن پیشنهاد گنجاندن عبارت «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» در ذیل صلاحیت‌های رهبری، به مثابه شخصیتی بی‌طرف و «مرضی‌الطرفین» (جنتی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ج ۳، ۱۳۸۱: ۱۳۶۵)، این تلقی را مطرح کرد که عطف «تنظیم روابط» به کلمه «حل اختلاف» می‌تواند موجب انصراف مدلول «تنظیم روابط» از معنای وسیع این کلمه و ناهماهنگی‌های جزئی گردد. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ج ۳، ۱۳۸۱: ۱۳۶۵) به عبارت دیگر، به نظر ایشان، قرار دادن اصطلاح حل اختلاف در کنار تنظیم روابط، اصطلاح اخیر را مقید و محدود می‌کند و معنای عام آن را تخصیص می‌زند. با این حال، با توجه به اوضاع و احوال و شرح مذاکرات زمان تدوین و از آنجا که در نظر پیشنهاد دهنده عبارت مصوب بند «۷» اصل (۱۱۰)، مفهوم تنظیم روابط فراتر از حل اختلاف بوده است، به نظر می‌رسد این بند را می‌بایست بیانگر توأمان کارکرد ایجابی تنظیم و هماهنگی میان قوا و کارویژه سلبی حل اختلاف میان قوا تلقی کرد. در صورت پذیرش این رهیافت، مناسب‌تر آن بود که کارویژه تنظیم روابط پیش از حل اختلاف ذکر می‌شد.

۳- تشکیل هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه

۳-۱ زمینه و علت وجودی هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه

پیش از ورود به مرجع و سازوکار حل اختلاف قوا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌بایست ماهیت و مفهوم استقلال قوا (وفق اصل (۵۷) قانون اساسی) را بازشناخت که همان، اعمال اقتدارات حاکمیتی «زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت» است.^(۸) با توجه به این گزاره بدیهی است که مقام رهبری می‌تواند به عنوان

فصل الخطاب در اختلافات نهادهای اساسی که از راه‌های عادی قابل حل نیستند، تلقی شود.

همان‌طور که در مباحث پیش مطرح شد، قبل از بازنگری در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، تنظیم روابط قوا طبق اصل (۱۱۳) برعهده رئیس جمهور بود. با توجه به اینکه از یک سو، تنظیم روابط میان قوا عملاً در صلاحیت مقامی فراتر از رئیس قوه مجریه و عملاً یکی از شئون ریاست کشور بود، و از سوی دیگر، حل اختلاف قوا به طور نسبتاً شایعی با توجه به اصل ولایت امر (وفق اصل (۵۷)) توسط رهبری انقلاب صورت می‌پذیرفت، شورای بازنگری، تنظیم روابط و حل اختلاف قوا را به طور توأمان در صلاحیت رهبری قرار داده و این مسئولیت را در بند «۷» اصل (۱۱۰) پیش‌بینی و مدون ساخت.^(۹) بر این اساس و به موجب حکم رهبر انقلاب اسلامی، «هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» تشکیل شد.^(۱۰) قلمرو صلاحیت‌های این نهاد موضوعی است که در ادامه به آن می‌پردازیم.

۳-۲- قلمرو صلاحیت هیئت عالی حل اختلاف قوا

با توجه به حکم رهبری^(۱۱) و عنوان هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، مسئولیت این نهاد را در دو حوزه می‌توان مورد توجه قرار داد: مسئولیت ارائه نظر مشورتی در خصوص اختلافات مرجوع به آن؛ و دیگری، صلاحیت ارائه نظر مشورتی و کارشناسی در خصوص زمینه‌های تنظیم روابط میان قوا.

به نظر می‌رسد، هماهنگی و تنظیم روابط در بسیاری موارد جنبه پیشگیرانه دارد و پیش از بروز اختلاف موضوعیت می‌یابد. در واقع، علاوه بر صلاحیت اصلی هیئت عالی در ارائه نظرات مشورتی در خصوص موارد ارجاعی ناظر به حل اختلاف میان قوا است، شناسایی آسیب‌ها و ارائه راه‌حل‌های کلی، رصد رفتار قوا به منظور انجام اقدامات پیشگیرانه قبل از بروز اختلاف و هم‌فزایی توانایی‌های قوای سه‌گانه نیز در دستور کار این نهاد قرار گرفته است.^(۱۲) البته نباید از نظر دور داشت که نظرات این هیئت در هر حال، ماهیت مشورتی دارند و الزام آن‌ها منوط به تأیید رهبری است. به بیان دیگر، هرچند بنا بر ذیل اصل (۱۱۰)، «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند»، اما نایست تشکیل هیئت عالی مزبور را در

حکم تفویض اختیار حل اختلاف و تنظیم روابط قوا تلقی کرد زیرا این نهاد کارویژه‌ای مشورتی داشته و همچنان اعمال اختیار مندرج در بند «۷» اصل (۱۱۰) در صلاحیت رهبری قرار دارد. همچنین، پیداست که صلاحیت عام مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام^(۱۳) با صلاحیت مشورتی خاص هیئت عالی همپوشانی و در عین حال، همزیستی دارد بدین معنا، که صلاحیت هیچ یک نافی صلاحیت دیگری نیست و رهبری بر اساس صلاحدید خود می‌تواند از هر یک از این نهادها مشورت مقتضی را اخذ نماید.

برای متمیم بحث و مطالعه تطبیقی تجارب سایر کشورها در مبحث بعدی به بررسی نهادهای تنظیم روابط و حل اختلاف قوا در دو دسته کشورهای دارای نظام ریاستی و پارلمانی می‌پردازیم.

۴- بررسی مراجع و سازوکارهای تنظیم روابط و حل اختلافات قوا در دیگر کشورها

مراجع، روش‌ها و سازوکارهای تنظیم روابط و حل اختلافات قوا با توجه به نظام‌های سیاسی و نظامات حقوقی مختلف به صورت‌های گوناگونی صورت می‌گیرد. برخلاف ویژگی عمدتاً اجرایی تنظیم روابط قوا که به طور معمول به عالی‌ترین مقام کشور یا همان رئیس کشور واگذار شده است، حل اختلاف قوا بیشتر جنبه حقوقی دارد که به طور معمول از طریق سازوکارهای نهادین و مشخصاً مراجع قضایی یا نهاد دادرسی اساسی صورت می‌پذیرد و البته در برخی موارد، به صورت غیر نهادین و سیاسی و به طور معمول، از سوی عالی‌ترین مقام کشور به عنوان فصل‌الخطاب انجام می‌گیرد.

موضوع حل اختلافات میان نهادهای حاکمیتی در نظام‌های فدرالی که دارای دو سطح حکومتی هستند بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد چه اینکه امکان اختلاف بر سر صلاحیت‌ها در این نظام‌ها بیشتر به نظر می‌رسد. در این کشورها عموماً از سازوکارهای نهادین حل اختلاف بهره گرفته می‌شود و به طور مشخص، تشکیلات و محاکم قضایی نقشی مهم در حل اختلاف قوا ایفا می‌کنند و حتی به نظر برخی

نویسندگان، در این نظام‌های فدرال، اعطای این کارویژه به مراجع قضایی امری اجتناب‌ناپذیر است.^(۱۴) کشورهایی مانند: آمریکا، کانادا، استرالیا،^(۱۵) آلمان و هندوستان^(۱۶ و ۱۷) از این موارد هستند. (3: 4-Bhatta, 2010) محاکم قانون اساسی از مراجع قضایی هستند که به این امر اختصاص دارند. خاستگاه تئوریک این نمونه از محاکم به نظرات و دکترین کلسن منتسب می‌شود و نخستین سابقه عملی این مدل را نیز در پیش‌نویس قانون اساسی اتریش که توسط همین نظریه‌پرداز نگاشته شد، می‌توان ملاحظه کرد. این سازوکار در بسیاری از کشورهای دارای نظام حقوق نوشته در اروپای غربی و دیگر کشورها پی گرفته شده است^(۱۸ و ۱۹) اما در کشورهای دارای نظام حقوق عرفی یا کامن‌لا این مأموریت توسط دیوان‌های عالی کشور صورت می‌پذیرد. چه اینکه آرای این محاکم رویه‌ساز بوده و از اعتبار خاصی برخوردار است. (Conti, 2010: 14)

در ادامه این مبحث، در دو بند مجزا، مراجع و سازوکارهای تنظیم روابط و حل اختلا قوا در تعدادی از کشورها را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۴-۱-۴ مراجع و سازوکارهای تنظیم روابط قوا در دیگر کشورها

۴-۱-۴-۱-۱ کشورهای دارای نظام ریاستی

در کشورهایی که دارای نظام ریاستی هستند، رئیس‌جمهور به دلیل جایگاه سیاسی فائده‌ای که دارد و غالباً علاوه بر ریاست دولت، ریاست کشور را نیز بر عهده دارد، معمولاً به تصریح قانون و یا به طور عملی مسئولیت تنظیم روابط قوا را بر عهده دارد. به عنوان مثال، در فرانسه (به عنوان کشوری دارای نظام نیمه ریاستی)، مسئولیت تنظیم روابط قوا به دلالت ماده (۵) قانون اساسی این کشور، برعهده رئیس‌جمهوری است؛ چنانکه بر طبق این ماده: «رئیس‌جمهور بر رعایت قانون اساسی نظارت دارد» و «با نظارت خویش عملکرد منظم قوای عمومی... را تضمین می‌نماید». اما همان‌طور که اشاره شد، در برخی کشورها این صلاحیت عملاً در حیطه اختیارات رئیس‌جمهور نهاده شده است. کشور ایتالیا از این موارد است. رئیس‌جمهور ایتالیا، برطبق ماده (۸۷) قانون اساسی، می‌تواند به مجلسین پیام ارسال نماید؛ مقام فرماندهی کل نیروهای مسلح کشور، ریاست شورای عالی دفاع و ریاست شورای عالی قضایی را برعهده

دارد؛ و طبق ماده (۸۸) می‌تواند پس از مشاوره با رؤسای مجلسین اقدام به انحلال یک یا هر دو مجلس نماید. در قانون اساسی این کشور، با توجه به اختیارات وسیعی که به رئیس جمهور به عنوان رئیس دولت و رئیس کشور اعطا شده است عملاً کلید تنظیم روابط قوا در دست وی نهاده شده است. ایالات متحده آمریکا نیز از چنین الگویی تبعیت می‌کند چنانکه در این کشور، رئیس جمهور از حق وتوی تعلیقی مصوبات مجلس برخوردار بوده؛^(۲۰) بر اجرای قوانین از طریق صدور دستور نظارت داشته؛ و اقدامات مورد نیاز را طی گزارش و پیام خود به اطلاع مجالس قانون‌گذاری (کنگره و سنا) می‌رساند. (بخش «۳» ماده (۲) قانون اساسی) ضمن آنکه معاون رئیس جمهوری ایالات متحده، ریاست مجلس سنا را به عهده دارد. (بخش «۳» ماده (۱)) بنابراین، رئیس جمهور عملاً اقتدار فائده‌ای در نظام سیاسی ایالات متحده داشته و از اهرم‌های فراوانی برای پیشبرد سیاست‌ها و هماهنگ‌سازی دیگر قوا با این سیاست‌ها برخوردار است.^(۲۱) در مجموع، به نظر می‌رسد در کشورهای دارای نظام ریاستی، ایفای مأموریت تنظیم روابط قوا توسط رئیس جمهور نه به دلیل ریاست وی بر قوه مجریه بلکه به دلیل جایگاه وی در مقام ریاست کشور صورت می‌پذیرد.

۴-۱-۲- کشورهای دارای نظام پارلمانی

در کشور سوئیس، مجلس فدرال (متشکل از شورای ملی و شورای ایالات) به موجب ماده (۷۱) قانون اساسی، مقتدرترین رکن کنفدراسیون محسوب می‌شود که می‌تواند در عموم مسائل در چارچوب قانون اساسی که در حیطه صلاحیت کنفدراسیون قرار داشته و به سایر مراجع فدرال واگذار نگردیده است، ایفای نقش کند. (ماده (۸۴)) با توجه به اختیارات وسیع قانونی مجلس فدرال از جمله: انتخاب شورای فدرال، دادگاه فدرال، رئیس دیوان عالی کشور و فرمانده کل ارتش فدرال (بند «۴» ماده (۸۵))؛ نظارت بر رعایت قانون اساسی فدرال و تضمین قوانین اساسی ایالت‌ها (بند «۸» ماده (۸۵))؛ تدوین و تنظیم بودجه (بند «۱۰» ماده (۸۵))؛ و نظارت عالی بر تشکیلات اداری و قضایی فدرال (بند «۱۱» ماده (۸۵))، تنظیم روابط قوا عملاً برعهده این نهاد گذاشته شده است.

در یونان که دارای نظام جمهوری پارلمانی است (ماده (۱) قانون اساسی)، وضع

به گونه ای دیگر است. در این کشور، رئیس جمهور توسط نمایندگان مجلس انتخاب می شود و وی، عهده دار تنظیم عملکرد نهادهای جمهوری است. (ماده (۳۰)) ضمن آنکه به نظر می رسد این مسئولیت دارای معنایی گسترده و عام بوده و علاوه بر تنظیم روابط (به معنای خاص آن) شامل حل اختلافات نیز می گردد. در تأیید این رهیافت می توان به عدم پیش بینی چنین صلاحیتی برای دادگاه عالی ویژه (به منزله دیوان عالی کشور) اشاره کرد، اگرچه کارویژه های دادگاه های قانون اساسی یا نهاد دادرس اساسی نظیر: نظارت بر صحت نتایج همه پرسی یا تصمیم گیری در خصوص انطباق قوانین بنیادین با قانون اساسی را ایفا می کند. (نک. ماده (۱۰۰))

۴-۲ مراجع و سازوکارهای حل اختلاف قوا در دیگر کشورها

۴-۲-۱- کشورهای دارای نظام ریاستی

در نظام حقوقی فرانسه (به عنوان کشوری دارای نظام نیمه ریاستی)، در خصوص حل اختلاف میان قوا، به طور کلی، مرجعی مشخص نشده است و این مسئولیت در مواردی خاص، به عهده شورای قانون اساسی نهاده شده است. به عنوان مثال، در موارد اختلافی دولت و پارلمان (به طور مشخص، رئیس مجلس مربوطه) در خصوص قانونی بودن برخی اصلاحیه ها در مورد دستورالعمل های دولت، شورای قانون اساسی به درخواست یکی از طرف ها در ظرف هشت روز تصمیم گیری می کند. (نک. ماده (۴۱) و همچنین، ماده (۳۸) قانون اساسی) اما با توجه به ماده (۱۶) قانون اساسی می توان گفت اختیارات فوق العاده و ویژه ای برای عبور از بحران ها و حل معضلات کشور به رئیس جمهور اعطا شده است؛ با توجه به این مقرر: «هرگاه نهادهای جمهوری، استقلال ملی، تمامیت ارضی یا اجرای تعهدات بین المللی به طور جدی و فوری در معرض تهدید قرار گیرند و عملکرد منظم قوای عمومی مذکور در قانون اساسی مختل گردد، رئیس جمهور تدابیر لازم را برای اوضاع مذکور، پس از مشورت رسمی با نخست وزیر و رؤسای مجالس و رئیس شورای قانون اساسی اتخاذ می نماید...».

نظام حقوقی ایتالیا در خصوص حل اختلافات قوا، سازوکار قضایی را پیش بینی کرده است. به موجب ماده (۱۳۴) قانون اساسی، رسیدگی به «دعای مربوط به

تعارضات اختیارات بین دستگاه‌های دولتی، بین دولت و ایالات، و میان ایالات» در صلاحیت دیوان قانون اساسی قرار گرفته است.

در نظام حقوقی ایالات متحده با توجه به گستره وسیع اختیارات تفسیری دادگاه‌ها از قوانین، می‌توان گفت بیش از آنکه نص قانون اساسی حاکمیت داشته باشد، قضات حاکم هستند و قانون اساسی این کشور را می‌توان مولد حاکمیت قضات^(۲۲) دانست. (van der Vyver, 2007: 982) چنانکه دیوان عالی کشور (که قضات آن با معرفی رئیس جمهور و رأی اکثریت مجلس سنا انتخاب می‌شوند) صلاحیت تفسیر کلیه قوانین اعم از ایالتی، فدرال و قانون اساسی را داراست. (Vile, 2010: 467) بر این اساس، اختلاف بر سر صلاحیت‌های قانونی مقامات و نهادهای سیاسی از طریق دیوان عالی کشور قابل فیصله خواهد بود.^(۲۳)

۴-۲-۲- کشورهای دارای نظام پارلمانی

در کشور سوئیس، حل اختلافات ناشی از تعارض صلاحیت بین مراجع فدرال در صلاحیت مجلس فدرال قرار گرفته است. (بند «۱۳» ماده (۸۵) قانون اساسی) اما رسیدگی و حل اختلاف سطوح دیگر حاکمیت یعنی، اختلاف بین کنفدراسیون و ایالت‌ها و یا اختلاف میان ایالت‌ها در صلاحیت دادگاه فدرال قرار گرفته است. (ماده (۱۱۰)) همچنین، این دادگاه صلاحیت رسیدگی به تعارض صلاحیت میان مقامات فدرال از یک سو و مقامات ایالت‌ها از سوی دیگر؛ و اختلاف در موارد مربوط به حقوق عمومی بین ایالت‌ها را داراست. (نک. بند «۱» ماده (۱۱۳)) در کشور آلمان، مسئولیت رفع اختلافات نهادها و ارگان‌های عالی فدرال در مورد حقوق و تکالیف قانونی و همین‌طور، اختلافات ناظر به صلاحیت‌های فدراسیون و ایالات به موجب ماده (۹۳) قانون اساسی، در صلاحیت دیوان قانون اساسی فدرال قرار گرفته است.

در مجموع با توجه به نظام حقوق کشورهای مورد بحث در دو بند فوق می‌توان گفت در غالب کشورها، حل اختلافات قوا حسب الگوی قضایی (محکمه‌محور) یا سیاسی بر عهده نهادی قرار گرفته است که عهده‌دار تفسیر قانون اساسی بوده یا در مقام دادرس اساسی ایفای نقش می‌کند.

۵- نتیجه گیری و ملاحظات پایانی

به عنوان یک قاعده کلی، هر جا رابطه‌ای حقوقی در میان باشد، امکان بروز ناهماهنگی و اختلاف وجود دارد. روابط میان قوای حکومت نیز از این قاعده مستثنی نبوده و بلکه با توجه به گستره وسیع اختیارات و صلاحیت‌های قوای حکومتی، این امر بدیهی می‌نماید. در این راستا، برخی شیوه‌ها و تمهیدات قانونی برای برقراری هماهنگی میان قوا در نظر گرفته شده است اما هرگاه ناهماهنگی به حد یک اختلاف برسد؛ به گونه‌ای که از طریق سازوکارهای معمول میان قوا قابل حل نباشد، ناگزیر می‌بایست به یک نهاد یا سازوکار حل اختلاف رجوع شود. با بررسی تطبیقی دیگر نظام‌های حقوقی مشخص می‌شود که غالباً «حل اختلاف» میان قوا موضوعی غیر از «تنظیم روابط» تلقی شده و مراجع متولی هریک از این کارویژه‌ها نیز متفاوت هستند. به طور کلی می‌توان گفت که تنظیم روابط قوا در دست مقامی است که یا به سبب موقعیت ریاست کشور و یا به دلیل برخورداری از بیشترین اقتدارات حکومتی بتواند سیاست کلی و هماهنگی میان عناصر حاکمیتی برقرار سازد. در مقابل، اختلافات میان قوا از آنجا که اصولاً ریشه در تفاوت تفسیر این نهادها از صلاحیت‌های مقرر در قانون اساسی دارد، رفع اختلاف در حیطه صلاحیت مرجعی قرار گرفته است که به عنوان مفسر اصلی قانون اساسی و یا دادرس اساسی ایفای نقش می‌کند.

در نظام جمهوری اسلامی ایران، بر طبق اصول (۵۷) و (۱۱۳) قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، رئیس جمهور مسئول برقراری و تنظیم روابط قوای سه‌گانه بود. برخلاف دیدگاه موافقان حذف این مسئولیت رئیس جمهور در بازنگری قانون اساسی، از یک سو، نه می‌توان رئیس جمهوری پیش از بازنگری در قانون اساسی را به دلیل تصدی ریاست قوه مجریه، در اختلافات میان قوای سه‌گانه بیگانه و بی‌طرف دانست و نه از سوی دیگر، می‌توان تصدی امور دولت و ریاست هیئت وزیران توسط رئیس جمهور پس از بازنگری را به منزله تنزل جایگاه وی قلمداد کرد. بنابراین، تفاوت برخی صلاحیت‌های رئیس جمهور پس از بازنگری نمی‌تواند فی‌نفسه توجیهی منطقی برای رفع این مسئولیت از دوش رئیس جمهور به‌شمار آید. نباید از نظر دور داشت که رئیس جمهور، همچنان بر اساس اصل (۱۱۳) قانون اساسی، پس از رهبری عالی‌ترین

مقام رسمی کشور است. این در حالی است که علت، جهت و مابه‌ازای عملی برتری قانونی جایگاه رئیس جمهور نسبت به سایر قوا چندان مشخص نیست؛ چنانکه وی از این حیث می‌توانست در ارتباط میان قوا و اجرای قانون اساسی نقش محوری ایفا کند. البته روشن است که در هیچ اختلاف حقوقی، یک طرف نمی‌تواند قاضی دعوای خود قرار گیرد. برخلاف موضوع تنظیم روابط، حل اختلاف میان قوا منطقاً نباید در اختیار رئیس جمهور به عنوان رئیس یکی از قوا و یکی از طرف‌های محتمل چنین اختلافی باشد. به هر تقدیر، عدم پیش‌بینی مرجع حل اختلاف میان قوا می‌تواند از کاستی‌های قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ به شمار آید که پس از بازنگری برطرف شده است.

به نظر می‌رسد رویکرد کلی هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه بر اساس خط مشی ترسیم شده از ناحیه رهبری، بر استفاده از ظرفیت‌های قانونی عادی نظیر استفسار از شورای نگهبان است. در مجموع با توجه به آنچه ذکر شد، به نظر می‌رسد در جریان بازنگری قانون اساسی، شورای نگهبان می‌توانست به عنوان نهاد دادرس اساسی، مرجع حل اختلاف میان قوا گردد.

منابع و مأخذ:

کتاب

الف فارسی

۱. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۱)، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم، ج ۲.
۲. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۱)، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم، ج ۳.
۳. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷)، کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات مجد، چاپ سوم.
۴. مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (۱۳۷۸)، صحیفه امام، چاپ اول، جلد چهاردهم.
۵. معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری (۱۳۹۱)، مجموعه اساسی، اداره چاپ و انتشار، چاپ دوم.
۶. مهرپور، حسین (۱۳۷۴)، دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی، انتشارات اطلاعات، چاپ دوم.
۷. مهرپور، حسین (۱۳۹۱)، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر دادگستر، چاپ سوم.
۸. نجفی اسفاد، مرتضی؛ محسنی، فرید (۱۳۸۶)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات بین‌المللی المهدی، چاپ چهارم.
۹. هاشم‌زاده هریسی، هاشم (۱۳۸۴)، گفتارهایی در حقوق اساسی کاربردی، نشر میزان، چاپ اول.
۱۰. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ بیستم، ج ۲.
۱۱. یزدی، محمد (۱۳۷۵)، قانون اساسی برای همه، تهران: سپهر.

ب- لاتین

12. Eyolf Jul_Larsen, Pierre_Joseph Laurent, Pierre_Yves Le Meur, Eric Léonard (2011), *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire: conversations autour de l'oeuvre de Jean_Pierre Chauveau*, KARTHALA Editions, Africa, West.
13. Helmke, Gretchen and Figueroa, Julio Ríos (eds.) (2011), *Courts in Latin America*, Cambridge University Press.
14. Heon Hwan, Lee (2007), "Resolving Political Conflicts through the Constitutional Adjudication in Korea", Korea: Ajou University.
15. Vile, John R. (2010), *Encyclopedia of Constitutional Amendments, Proposed Amendments, and Amending Issues*, Volume One, California: ABC-CLIO, Third Edition.

مقالات

الف- فارسی

۱۶. اسماعیلی، محسن (۱۳۸۳)، «نقش رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی»، فصلنامه پژوهشی دانشگاه امام صادق علیه السلام، شماره ۲۲.
۱۷. پایگاه اطلاع رسانی دفتر مقام معظم رهبری به نشانی:
<http://www.leader.ir/langs/fa/?p=contentShow&id=8392>
۱۸. روزنامه رسمی شماره ۱۲۰۱۳.
۱۹. رهپیک، سیامک (۱۳۷۷)، «مبانی اختیارات رهبری در قانون اساسی جمهوری اسلامی و مقایسه آن با اختیارات رئیس جمهوری در برخی از نظامهای ریاستی»، دیدگاه‌های حقوقی، شماره ۱۲.
۲۰. شریعتی‌نسب، صادق (۱۳۹۰)، «دیگران اختلافات خود را چگونه حل می‌کنند؟ (نگاهی اجمالی به قوانین اساسی کشورهای جهان)»، ماهنامه علوم انسانی مهرنامه، سال دوم، شماره پانزدهم. قابل دسترس بر:
<http://www.mehrnameh.ir/article/2568.html>
۲۱. فاضلی، خادم‌حسین (۱۳۸۹)، «نظام سیاسی افغانستان و تعامل قوای سه‌گانه»، ماهنامه معرفت، شماره ۱۱۵. قابل دسترس بر:
<http://marifat.nashriyat.ir/node/331>
۲۲. نجفی اسفاد، مرتضی؛ محسنی، فرید (۱۳۸۰)، «بررسی حقوقی مجمع تشخیص

مصلحت نظام و جایگاه آن در نظام جمهوری اسلامی ایران»، دیدگاه‌های حقوقی، شماره ۲۱ و ۲۲.

۲۳. هاشمی، سید محمد (۱۳۶۹)، «بررسی تطبیقی و موضوعی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، تحقیقات حقوقی، شماره ۸.

ب- لاتین

24. Bhatta, Ganesh D. (2010), "Dispute Resolution Mechanism under the Draft Constitution", *Nepal Constitution Foundation Newsletter*, No. 5.
25. Conti, Samuel D. (August, 2010), "Comments on Resolution of Constitutional Disputes in Nepal and Proposed Alternatives", *Nepal Constitution Foundation Newsletter*, No. 5.
26. National Commission to Review the Working of the Constitution (6 July 2001), "Constitutional Mechanisms for Settlement of Inter-State Disputes", *Consultation Paper*, New Delhi.
at: http://lawmin.nic.in/ncrcw/finalreport/v2b2_2.htm
27. Vander Vyver, Johan D. (2007), "United States" in: Gerhard Robbers (ed.), *Encyclopedia of World Constitutions*, New York: Facts on File.

پایان نامه‌ها

۲۸. بهادری، علی (۱۳۸۹)، روابط میان قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظریه کنترل و تعادل قوا، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق(ع).
۲۹. عبداللهی، حسین (۱۳۹۱)، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در حقوق اساسی ایران و آمریکا، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق(علیه‌السلام).
۳۰. غمامی، سید محمدمهدی (۱۳۹۲)، عناصر اصلی نظم عمومی و حدود آن در حوزه حقوق عمومی ایران، رساله دوره دکتری، دانشگاه علوم و تحقیقات تهران.

قوانین و مقررات

۳۱. آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام (مصوب ۱۳۷۶/۸/۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام)
۳۲. قانون اساسی ایالات متحده آمریکا (مصوب ۱۷۸۷ م. با متمم‌های بعد از آن تا

(۱۹۹۲ م.)

۳۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۵۸ و بازنگری ۱۳۶۸ ه.ش)

۳۴. قانون اساسی جمهوری ایتالیا (مصوب ۱۹۴۸ با اصلاحات ۲۰۰۱)

۳۵. قانون اساسی جمهوری پارلمانی یونان (مصوب ۱۹۷۵ با اصلاحات ۲۰۰۸)

۳۶. قانون اساسی جمهوری فرانسه (مصوب ۱۹۵۸ با اصلاحات ۲۰۰۸)

۳۷. قانون اساسی کنفدراسیون سوئیس (مصوب ۱۹۹۹)

۳۸. قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان (مصوب ۱۹۴۹)

یادداشت‌ها:

۱. اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ مقرر می‌داشت: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت امر و امامت امت، بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند و ارتباط میان آنها به وسیله رئیس جمهور برقرار می‌گردد».

۲. اصل (۱۱۰): «وظایف و اختیارات رهبر... بند ۸»: «حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام».

۳. برای مطالعه بیشتر در این خصوص، نک. هاشمی، سید محمد، «بررسی تطبیقی و موضوعی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، تحقیقات حقوقی، پاییز و زمستان ۱۳۶۹، شماره ۸، صص ۱۹۵-۱۹۴؛ هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، چاپ بیستم: زمستان ۱۳۸۷، صص ۷۳-۷۲.

۴. در نامه امام خمینی (ره) به رئیس جمهور وقت در بیان محدوده مسائل مورد بحث در شورای بازنگری قانون اساسی (مورخ ۱۳۶۸/۲/۴) چنین آمده است: «۶- مجمع تشخیص مصلحت برای حل معضلات نظام و مشورت رهبری به صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد...». (معاونت تدوین، تقیج و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، مجموعه اساسی، اداره چاپ و انتشار، چاپ دوم، ۱۳۹۱، ص ۵۹)

۵. شایان ذکر است که در سال ۱۳۶۰ به فرمان امام خمینی (ره) یک هیئت حل اختلاف متشکل از نمایندگان قوا تشکیل گردید. برای دیدن متن حکم نمایندگی امام خمینی (ره) در هیات حل اختلاف به آقای مهدوی کنی (مورخ ۱۲ فروردین ۱۳۶۰)، نک. مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، صحیفه امام، جلد چهاردهم، چاپ اول: ۱۳۷۸، صص ۲۴۸-۲۴۹.

۶. گفتنی است که در سال ۱۳۶۵ پیشنهاد تشکیل شورای تنظیم روابط قوای سه‌گانه در مجلس شورای اسلامی مطرح شد اما به سرانجامی نرسید. نمایندگان مجلس با این استدلال که تشکیل شورا ایجاد محدودیت در اعمال اختیارات توسط رئیس جمهور است، رأی به تصویب این شورا ندادند. برای اطلاع بیشتر، نک. عبداللهی، حسین، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در حقوق اساسی ایران و آمریکا، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)، ۱۳۹۱، صص ۸۴-

۷. برای مطالعه بیشتر در خصوص دلایل بازنگری و حذف مسئولیت «تنظیم روابط قوای سه‌گانه»، نک. اسماعیلی، محسن، «نقش رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی»، فصلنامه پژوهشی دانشگاه امام صادق علیه السلام (نشریه مرکز تحقیقات دانشگاه امام صادق علیه السلام)، شماره ۲۲، تابستان ۱۳۸۳.
۸. برای مطالعه بیشتر، نک. بهادری، علی. روابط میان قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظریه کنترل و تعادل قوا، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (ع)، تابستان ۱۳۸۹، صص ۱۲۴-۱۲۵.
۹. نک. یزدی، محمد. قانون اساسی برای همه، تهران: سپهر، ۱۳۷۵، ص ۵۵۴. («بند هفتم می‌گوید: در مواردی که اختلافی میان مجلس و دولت و دستگاه قضایی بوجود بیاید مرجع حل آن رهبر است... یا در مواردی که روابط این سه قوه، ناهماهنگ شده و نیاز به دخالت و تنظیم و تعدیل آنها است، با اینکه هریک در چهارچوب مقررات مربوط به خود عمل می‌کنند اما برای بهبود و برد بیشتر کار، رهبر است که برای تنظیم و تعدیل آن اقدام لازم را به‌عمل می‌آورد.») پیداست که این برداشت در مقابل نظری است که قرار دادن تنظیم روابط و حل اختلاف قوا در کنار یکدیگر را به معنای مقید ساختن تنظیم روابط به اختلافات میان قوا تفسیر می‌کرد.
۱۰. متن حکم رهبر معظم انقلاب اسلامی (مورخ ۳ مرداد ۱۳۹۰) در پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر معظم له به نشانی زیر قابل دسترسی است:

<http://www.leader.ir/langs/fa/?p=contentShow&id=8392>

۱۱. در فرازهایی از فرمان تشکیل هیئت عالی آمده است: «در اجرای بند «۷» اصل (۱۱۰) قانون اساسی، هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه به منظور بررسی و ارائه نظرات مشورتی در موارد حل اختلاف و تنظیم روابط سه قوه تشکیل می‌گردد». همچنین، ایشان متذکر شده‌اند: «لازم است مسوولان عالی نظام خود در تعامل با یکدیگر، روابط قوا را به نحو مطلوب تنظیم و اختلافات احتمالی را رفع کنند». (همان)
۱۲. ماده (۱) آیین‌نامه هیئت عالی حل اختلاف قوا، به نقل از: روزنامه رسالت، شماره ۷۴۲۲، مورخ ۹۰/۹/۷، ص ۱. بر اساس ماده (۷) آیین‌نامه، موارد حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه با درخواست هر یک از رؤسای قوا و یا هیئت عالی و ارجاع مقام معظم رهبری در دستور کار هیئت قرار می‌گیرد و مطابق ماده (۹) آیین‌نامه، نظرهای مشورتی به صورت مستدل، به استحضار مقام معظم رهبری می‌رسد. بنا به گزارش دبیرخانه هیئت عالی، این نهاد زمینه‌های احتمالی بروز اختلاف و مواردی که نیاز به تنظیم روابط قوا در آنها وجود دارد را احصاء کرده و بنا به اولویت‌ها و درخواست‌های رؤسای محترم قوا، به تدریج در دستورکار قرار می‌گیرند و نتایج بررسی‌ها پس از تکمیل، به منظور اتخاذ

تصمیم‌های مقتضی به رهبری تقدیم خواهد شد. (همان).

۱۳. برای اطلاع بیشتر، نک. ماده (۲۶) آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام (مصوب ۱۳۷۶).

۱۴. قوه قضاییه در نظام‌های حقوقی معاصر با عدول از تفکیک قوای مورد نظر مونتسکیو، به عرصه کنترل و نظارت بر قوه مجریه و بررسی قانونی بودن قوانین و مقررات با توجه به قانون اساسی وارد شده است. این بدین معناست که قوه قضاییه دیگر با عرصه سیاست بیگانه نیست و همانند دیگر قوا در فرایند سیاسی مداخله دارد هرچند ابزارهای این مشارکت متفاوت است. نک.

Lee, Heon Hwan, "Resolving Political Conflicts through the Constitutional Adjudication in Korea", Korea: Ajou University, 2007, p. 2.

۱۵. شایان ذکر است که صلاحیت بررسی قضایی محاکم کشورهای یادشده (آمریکا، کانادا و استرالیا) از مقررات صریح قانون اساسی ناشی نشده بلکه منبعث از تفاسیر دیوان‌های عالی است.

۱۶. برای آگاهی بیشتر از نظام حقوقی هند، نک.

National Commission to Review the Working of the Constitution, "Constitutional Mechanisms for Settlement of Inter-State Disputes", Consultation Paper, New Delhi, 6 July 2001. at: <http://lawmin.nic.in/ncrcw/finalreport/v2b2-2.htm>

۱۷. در دو کشور فوق (آلمان و هندوستان)، صلاحیت بررسی قضایی در قانون اساسی پیش‌بینی شده است.

۱۸. آلمان (طبق بند «۱» ماده (۹۳) قانون اساسی)، کره جنوبی (طبق اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی)، برزیل (طبق ماده (۱۰۲) قانون اساسی) و آفریقای جنوبی (طبق بخش (۱۶۷) قانون اساسی) نیز از کشورهایی هستند که در آنها دادگاه‌های قانون اساسی متولی حل اختلاف میان نهادهای حکومتی در سطح فدرال و ایالات است.

۱۹. قضاتی که در محاکم قانون اساسی ایفای نقش می‌کنند به موضوعات ناظر به صیانت از حقوق، اختلافات سیاسی و اعمال قدرت و اختیارات می‌پردازند. با این حال، این موضوعات در نظام‌های حقوقی مختلف در سطوح مختلفی در دستور کار قرار گرفته‌اند. چنانکه به عنوان مثال، در برخی نظام‌ها تضمین حقوق بنیادین در کانون توجه قضات قرار داشته و در برخی دیگر، حل و فصل موضوعات و اختلافات میان نهادهای سیاسی وجهه همت نهاد دادرسی اساسی قرار دارد. برای مطالعه بیشتر، نک.

Julio Ríos Figueroa, "Institutions for Constitutional Justice in Latin America" in: Gretchen Helmke and Julio Ríos Figueroa (eds.), Courts in Latin America, Cambridge University Press, 2011, p. 27.

۲۰. بر اساس بند «۲» بخش هفتم ماده اول قانون اساسی ایالات متحده: «هر لایحه‌ای که به تصویب

مجلس نمایندگان و سنا برسد، قبل از اینکه به صورت قانون درآید به رئیس‌جمهور ایالات متحده تقدیم خواهد شد که آن را تأیید و امضا نماید؛ در صورت عدم تأیید [رئیس‌جمهور] آن را با ذکر دلایل مخالفت به مجلسی که لایحه در آن تصویب شده است ارجاع و مجلس مزبور پس از درج موارد مخالفت در نشریه خود، در لایحه تجدیدنظر خواهد کرد...».

۲۱. برای مطالعه بیشتر، نک. ره‌پیک، سیامک، «مبانی اختیارات رهبری در قانون اساسی جمهوری اسلامی و مقایسه آن با اختیارات رئیس‌جمهوری در برخی از نظامهای ریاستی»، دیدگاه‌های حقوقی، شماره ۱۲، ۱۳۷۷، صص ۷۱-۷۰.

22. gouvernement des juges

۲۳. بخش «۲» اصل (۳) قانون اساسی ایالات متحده چنین مقرر داشته است: «۱. حیطه عمل قوه قضائیه ایالات متحده موارد ذیل را شامل می‌شود:... اختلافاتی که در آن‌ها ایالات متحده یکی از طرف‌های دعوی باشد؛ اختلاف بین دو یا چند ایالت؛ بین یک ایالت و شهروندان ایالت دیگر...؛

۲. در کلیه دعاوی مربوط به سفیران، کنسول‌ها و سایر مقامات بلندپایه، و در مواردی که یک ایالت طرف دعوی است، صلاحیت اصلی را دیوان عالی خواهد داشت...».

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایضا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir