

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

سیدمحمد مهدی غمامی^{۱*}، حسین خلف‌رضایی^{۲**}

۱. استادیار دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران
۲. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل دانشگاه تهران، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۲/۵/۱۸

دریافت: ۱۳۹۲/۱/۲۸

چکیده

اصل تفکیک قوا به‌عنوان روشی برای تقسیم وظایف میان نهادهای حاکمیتی و حکمرانی مطلوب مورد قبول عموم نظام‌های سیاسی قرار گرفته است. در کنار این اصل ساختاری، به‌دلیل 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 شود و هم از بروز اختلافات نظری و عملی در صلاحیت قوا پیشگیری به‌عمل آید. با این همه، ممکن است در مواردی روش‌های تنظیمی راه‌گشا نباشد و اختلاف نظر به حد یک اختلاف حقوقی در آید. در این راستا، 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 مردادماه ۱۳۹۰ دستور تشکیل هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را به‌عنوان نهادی مشورتی در راستای ایفای نقش یادشده صادر کردند.

کلیدواژه‌ها: حل اختلاف قوا، تنظیم روابط قوا، حل معضلات نظام، اجرای قانون اساسی، رئیس‌جمهور.

* E-mail: mmghamamy@gmail.com

E-mail: h.rezaei@mail.ut.ac.ir

** نویسنده مسئول

مقدمه

به‌طور کلی در نظام‌های حقوقی معاصر، عناصر حکومت میان قوا و نهادهای اساسی تقسیم می‌شود و هر یک از آنها قلمرو خاصی از اقتدارات حاکمیتی را اعمال می‌کنند. 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 براساس 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 به‌ویژه 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 به‌شمار می‌آید. نظام‌های حقوقی رویکردها و سازوکارهای مختلفی برای حل اختلافات میان نهادهای حاکمیتی در نظر گرفته‌اند. این مسئله به‌ویژه 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 به‌صورت انفرادی قادر به حل برخی مشکلات نیست و گره‌گشایی از این معضلات، نهاد یا سازوکار ویژه‌ای را می‌طلبد. در واقع، علاوه بر وجود مرجع تنظیم‌کننده روابط قوا و رفع اختلافات احتمالی، تعیین معیارها و سازوکارهای حل اختلاف که مرجع مورد بحث لازم است از آن ضوابط و اصول در راستای احترام به تمامیت و صلاحیت هر قوه تبعیت کند، نیز اهمیتی بسزایی دارد.

بنابر اصل (۱۱۳) قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، «تنظیم روابط قوای سه‌گانه» بر عهده رئیس جمهور بود؛ امری که در جریان بازنگری قانون اساسی، در کنار مسئله حل اختلاف قوا (بند «۷» اصل (۱۱۰)) جزء صلاحیت‌های مقام رهبری قرار گرفته است.

تحقیق حاضر به موضوع حل اختلاف میان قوا می‌پردازد و بررسی موضوع حل معضلات نظام یا تنظیم قوا اگرچه ارتباطی نزدیک با موضوع تحقیق دارند، از نظر مفهومی متمایزند. بر این اساس، برای تبیین بهتر موضوع، مفاهیم اخیر و نسبت آنها با موضوع مورد مطالعه بررسی می‌شود (۱). پس از این مقدمات، سوابق قانونی و مشروح مذاکرات مربوط به تدوین و بازنگری قانون اساسی بررسی می‌شود تا چارچوب‌های ذهنی، قانونی و رویه‌ای ناظر بر حل

اختلاف و تنظیم روابط قوا در دوران پس از انقلاب اسلامی روشن شود (۲). بعد از این، علت وجودی و صلاحیت‌های هیأت عالی حل اختلافات قوا و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، به‌عنوان راهکاری جدید در نظام حقوقی ایران مورد بحث قرار خواهد گرفت (۳). در بخش پایانی، برای متمیم بحث و آشنایی با تجارب دیگر کشورها، مراجع و سازوکارهای تنظیم روابط و حل اختلافات قوا در چند کشور بررسی (۴) و در نتیجه‌گیری، ره‌آورد و نتایج پژوهش بیان خواهد شد (۵).

۱. مفهوم‌شناسی و درآمدی بر موضوع

اصل تفکیک قوا عاملی برای تقسیم وظایف میان نهادهای حاکمیتی و روشی برای تنظیم درونی قواست، اما از آنجا که در عمل، این امر به‌تنهایی 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 با وجود ترتیبات مذکور، در روابط قوا خللی جدی ایجاد شود، مسئله «حل اختلاف» مطرح خواهد شد و در مواردی خاص می‌تواند به‌عنوان یک «معضل» بررسی شود. 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: تنظیم روابط قوا، «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. افزون بر این اصل صلاحیت حکم می‌کند که علاوه بر کارویژه‌های ذاتی، کارویژه‌های نسبی و مشترک به نحو دقیق معین شود تا نسبت کارکردی قوا در انجام عمل مشترک حکمرانی به‌عنوان بازوان یک نظام سیاسی واحد مشخص شود (Eyolf, 2011: 52). درحالی‌که 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، 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 بر ایجاد هر گونه هماهنگی میان قوا استنباط کرده و مرزی میان این مفهوم و مسئله «حل اختلاف» (موضوع بند «۷» اصل (۱۱۰)) قائل نبوده‌اند و عده‌ای، با برداشتی مضیق از این تعبیر، تنها آن دسته از ناهماهنگی‌ها را که به حد اختلاف نمی‌رسند، مشمول این کارویژه دانسته‌اند. موضوع دیگر که در ادامه مورد بحث قرار می‌گیرد، تبیین حدود و ثغور اختلافات عادی با موضوعاتی است که معضل به‌شمار می‌روند.

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

همان‌طور که مفهوم «اختلاف» به دلیل گستره مفهومی آن می‌تواند هر گونه ناهماهنگی را در برگیرد و از این جهت، شناخت نسبت آن با موضوع «تنظیم روابط» اهمیت می‌یابد، همین مسئله در مورد آنچه به‌عنوان «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 یا فقدان برداشت مشترک از یک نص قانونی یا حدود صلاحیت یک قوه باشد که با اعمال کارویژه تنظیم روابط قابل رفع است و از سوی دیگر، اختلاف میان قوا می‌تواند به سطحی تنش‌زا که کارکرد منظم قوا و ارائه خدمات عمومی به شهروندان را برای کشور مختل کند، در آید که حتی از طریق مقررات عادی و معمول قابل حل و فصل نباشد، که در این صورت می‌تواند به‌عنوان «معضل» (موضوع بند «۸» اصل (۱۱۰)) ارزیابی شود. 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 وجود این باید گفت که اختلاف امری طرفینی است، درحالی‌که 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 یا اساساً در مسئله‌ای حاد و فوری نصی وجود نداشته باشد. در این صورت این نارسایی و در نتیجه ناکارآمدی قوه عمل‌کننده ممکن است به‌منزله معضلی برای نظام مطرح شود. در واقع، مورد اخیر، یک امر استثنایی است و در جایی مطرح می‌شود که مشکلی در چارچوب نظام مطرح شود که از راه‌های معمولی حل‌شدنی نیست؛ در اینجا، براساس قانون اساسی رهبر از طریق مجمع تشخیص مصلحت تصمیم مقتضی را اتخاذ می‌کند (مهرپور، ۱۳۷۴: ۶۹).^(۳)

مقتضای سیاق و نحوه انشای بند «۸» اصل (۱۱۰) یعنی، «حل معضلات نظام که از طرق

عادی قابل حل نیست»، این است که اعمال این صلاحیت به موارد بسیار معدودی محدود باشد، که به ندرت 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 نهادی قانونگذار مبدل می‌شود 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، به نظر می‌رسد در چنین تدابیری نیز روح قوانین باید مدنظر قرار گرفته و کشف قصد احتمالی قانونگذار در چنین وضعیتی به مثابه ضابطه و اصلی راهنما مورد توجه قرار گیرد (غمامی، ۱۳۹۲: ۲۱۶). در این صورت می‌توان اطمینان یافت که به صلاحیت‌ها و نظامات حقوقی یک کشور احترام گذاشته شده است و جامعه با استثنائات و تناقضات حقوقی چه از حیث هنجاری و چه از حیث ساختاری روبه‌رو نمی‌شود.

بنا بر آنچه گذشت، کاربست حل اختلاف را می‌توان در میانه و حد فاصل تنظیم روابط و حل معضلات بررسی کرد. در مجموع می‌توان گفت، در صورتی که مراجع و نهادهای عادی حل اختلاف از عهده حل اختلاف بر نیایند یا خود طرف اختلاف باشند، مسئله به معضل مبدل می‌شود 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 ثبات و استقرار کافی نداشتند 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 قوت‌ها و ضعف‌های نخستین سند قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی نمایان شد و مقامات ارشد کشور را به صرافت اصلاح و متمیم آن واداشت.^(۶) در ادامه سابقه سازوکارهای تنظیم روابط قوا با توجه به قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ و سیر مذاکرات و نتیجه بازنگری در قانون اساسی بررسی می‌شود.

۲-۱. تنظیم روابط قوا

بر اساس 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 مذکور از عداد

مسئولیت‌های رئیس جمهور حذف شد. در این قسمت دلایل این اقدام از سوی اعضای شورای بازنگری بررسی می‌شود.

رئیس جمهور وقت و نایب 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 دانست که رابطه آن می‌بایست با دیگر قوا هماهنگ شود و طبعاً این هماهنگ‌سازی از عهده کسی جز رهبری به سبب 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؛ ثالثاً، تغییر جایگاه رئیس جمهور با توجه به مصوبات شورای بازنگری قانون اساسی و حذف تفویض وی بر سایر قوا (خوئینی‌ها، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ۱۳۸۱، ج ۲: ۹۴۰-۹۴۱). یکی دیگر از اعضا نیز با حمایت از دیدگاه مذکور، 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: ۹۴۷-۹۴۸). 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 به‌عنوان 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 مسئله اینجاست که اساساً مشخص نیست رئیس جمهور از چه شأنی برخوردار بوده است که در وضع فعلی فاقد آن شده است؟ در واقع، استدلال مذکور مصادره به مطلوب به نظر می‌رسد، چراکه 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 پیش‌آمده آن است که ریاست دولت در دوران حاکمیت قانون اساسی ۱۳۵۸ با نخست وزیر بود که بعدها با حذف نخست وزیری اداره دولت بر دوش رئیس جمهور و وزرا نهاده شد. به همین دلیل نخست

وزیر وقت و مخبر کمیسیون تمرکز مدیریت در قوه مجریه با اذعان به حفظ جایگاه رئیس جمهور، ملاحظات عملی را عامل تصمیم به حذف مسئولیت تنظیم روابط میان قوا از عداد مسئولیت‌های رئیس جمهور برشمرده است (موسوی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ۱۳۸۱، ج ۲: ۹۴۸).^(۷)

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 حقوقی داشته باشد والا لغو و بی‌معنا خواهد بود (هاشم‌زاده هریسی، ۱۳۸۴: ۳۹). این جایگاه قانونی می‌توانست مبنایی برای واگذاری مسئولیت تنظیم روابط قوا به وی تلقی شود. در هر حال، به نظر می‌رسد استدلال‌های ناظر بر 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 کند.

۲-۲. حل اختلافات قوا

هنگام بازنگری در قانون اساسی، اختلاف نظرهای آشکاری میان اعضای شورای بازنگری در مورد مفهوم «تنظیم روابط» و «حل اختلاف» میان قوا مشاهده شد که این اختلاف نظرها را می‌توان ناشی از در نظر گرفتن تفسیری موسع یا مضیق از مفاهیم مذکور 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» به منظور تسریع امور اجرایی و مدیریت و بهینه‌سازی امکانات دانسته و آن را غیر از حل اختلاف و مشکلاتی همچون 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: ۹۴۵-۹۴۶). یکی دیگر از اعضا نیز بر این نظر بود که مسئله هماهنگی و ارتباط میان قوا مسئله‌ای اجرایی و متفاوت از موضوع نظارت بر قوا بوده و 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 نظر، نمی‌توان «اختلاف» را از شمول این مفهوم خارج کرد (نک. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ۱۳۸۱، ج ۲: ۹۴۵-۹۴۶ و ۹۷۵-۹۷۶).

مشروح مذاکرات و سیر بازنگری در قانون اساسی نشان می‌دهد 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 نوعی 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، 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 منطقی‌اشکالی نخواهد داشت، چراکه اگر فرض دیگر مبنای تفسیر قرار گیرد، یعنی تنظیم روابط حدی پایین‌تر از اختلاف را در برگیرد، منطقی‌تر می‌بایست مقدم بر اختلاف ذکر شود. با توجه به این رهیافت است که مخبر کمیسیون اول شورای بازنگری در مورد افزودن مسئولیت تنظیم روابط قوا به اختیارات رهبری با اشاره به اینکه تنظیم روابط از لحاظ 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، به‌مثابه 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 شود (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 مشروح 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.

به هر تقدیر، پس از بازنگری قانون اساسی، «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» در بند «۷» اصل (۱۱۰) قانون اساسی و ذیل «وظایف و اختیارات رهبر» تعبیه شد. تشکیل «هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» در راستای اعمال این کارویژه بوده است که در ادامه این نهاد و صلاحیت‌های آن بررسی می‌شود.

۳. تشکیل هیأت عالی حل اختلافات قوا

۳-۱. زمینه و علت وجودی هیأت عالی حل اختلافات قوا

پیش از ورود به مرجع و سازوکار حل اختلاف قوا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران باید 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 فصل‌الخطاب در اختلافات نهادهای اساسی که از راه‌های عادی حل‌شدنی نیستند، تلقی شود.

همان‌طور که در مباحث پیش مطرح شد، قبل از بازنگری در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، تنظیم روابط قوا براساس اصل (۱۱۳) بر عهده رئیس‌جمهور بود. با توجه به اینکه از یک سو، تنظیم روابط میان قوا عملاً در صلاحیت مقامی فراتر از رئیس‌قوه مجریه و یکی از شئون ریاست کشور بود، و از سوی دیگر، حل اختلاف قوا به‌طور 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 به‌طور توأمان در صلاحیت رهبری قرار داد و این مسئولیت را در بند «۷» اصل (۱۱۰) پیش‌بینی و مدون کرد.^(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 هیأت عالی حل اختلاف قوا

با توجه به حکم رهبری^(۱۱) و عنوان هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا، مسئولیت این نهاد را در دو حوزه می‌توان مورد توجه قرار داد: مسئولیت ارائه نظر مشورتی در مورد 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 هیأت عالی که ارائه نظرهای مشورتی در مورد موارد ارجاعی ناظر بر حل اختلاف میان قواست، شناسایی آسیب‌ها و ارائه راه‌حل‌های کلی، رصد رفتار قوا به منظور اقدامات پیشگیرانه قبل از بروز اختلاف و هم‌افزایی توانایی‌های قوای سه‌گانه نیز در دستور کار این نهاد قرار گرفته است.^(۱۲) البته نباید از نظر دور داشت که نظرهای این هیأت در هر حال، ماهیت مشورتی دارند و الزام آنها منوط به تأیید رهبری است. به بیان دیگر، هرچند بنابر ذیل اصل (۱۱۰)، «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند»، اما نباید تشکیل هیأت 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 هیأت عالی همپوشانی و در عین حال، همزیستی دارد، بدین معنا، که صلاحیت هیچ‌یک نافی صلاحیت دیگری نیست و رهبری براساس صلاحیت خود می‌تواند از هریک از این نهادها مشورت مقتضی دریافت کند.

برای متمم بحث و مطالعه تطبیقی تجارب دیگر کشورها در مبحث بعدی نهادهای تنظیم روابط و حل اختلاف قوا در دو دسته کشورهای دارای نظام ریاستی و پارلمانی بررسی می‌شود.

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 به‌طور معمول به عالی‌ترین مقام کشور یا همان رئیس کشور واگذار شده است، حل اختلاف قوا بیشتر جنبه حقوقی دارد که به‌طور معمول از طریق سازوکارهای نهادین و مشخصاً مراجع قضایی یا نهاد دادرسی اساسی صورت می‌پذیرد و البته در برخی موارد، به‌صورت غیر نهادین و سیاسی و به‌طور معمول، از سوی عالی‌ترین مقام کشور به‌عنوان فصل‌الخطاب انجام می‌گیرد.

موضوع حل اختلافات میان نهادهای حاکمیتی در نظام‌های فدرالی که دارای دو سطح حکومتی‌اند، بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد؛ چه اینکه امکان اختلاف بر سر صلاحیت‌ها در این نظام‌ها بیشتر به‌نظر می‌رسد. در این کشورها اغلب از سازوکارهای نهادین حل اختلاف

بهره گرفته می‌شود و به‌طور 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 اجتناب‌ناپذیر است.^(۱۴) کشورهایمانند آمریکا، کانادا، استرالیا،^(۱۵) آلمان و هندوستان^(۱۶) و^(۱۷) از این موارد هستند (Bhatta, 2010: 3-4). از سوی دیگر، در الگوی اروپایی دادرسی اساسی، مراجعی خاص مانند محاکم قانون اساسی عهده‌دار تفسیر قانون اساسی شده‌اند و در نتیجه، هرگاه اختلافی میان نهادهای سیاسی در مورد صلاحیت‌های برخاسته از قانون اساسی در گیرد، نظر این نهادها فصل‌الخطاب خواهد بود. خاستگاه تئوریک این نمونه از محاکم به نظرها 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.^(۱۸) این سازوکار در بسیاری از کشورهای دارای نظام حقوق نوشته در اروپای غربی و دیگر کشورها پی گرفته شده است^(۱۹) و^(۲۰)، اما در کشورهای دارای نظام حقوق عرفی یا کامن‌لا این مأموریت توسط دیوان 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 اختلاف قوا در تعدادی از کشورها با توجه به نوع نظام سیاسی حاکم بر آنها بررسی می‌شود. هدف از بررسی تطبیقی شیوه‌های تنظیم روابط قوا و حل اختلافات میان قوا در نظام‌های سیاسی مختلف، ارزیابی تناسب این سازوکارها با نوع نظام سیاسی است که می‌تواند در تحلیل رویکرد نظام حقوقی ایران مؤثر باشد. گفتنی است که ایالات متحده آمریکا، سوئیس و فرانسه به‌عنوان نمونه، به ترتیب از میان نظام‌های ریاستی، پارلمانی و نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی انتخاب و مورد مطالعه قرار گرفته است.

۴-۱. مراجع و سازوکارهای تنظیم روابط و حل اختلافات قوا در ایالات متحده آمریکا

نظام ریاستی نزدیک‌ترین رژیم به تفکیک کامل قوا^(۲۱) و بلکه تجسم‌بخش آن است (قاضی، ۱۳۸۳: ۳۳۶). نظام ریاستی با قانون اساسی ۱۷۸۷ ایالات متحده به منصفه ظهور نشست. علت شکل‌گیری عنوان «ریاستی» بر نظام مبتنی بر تفکیک مطلق قوا در ایالات متحده آن است که در این کشور رئیس‌جمهور به مناسبت داشتن نقش دوگانه (رئیس کشور و رئیس قوه مجریه - یا رئیس هیأت وزیران) کلیدی‌ترین جایگاه را در نظام این کشور داشته و «در راه بردن سیاست و فرمانروایی بر کشور، نقش درجه اول را بر عهده دارد» (قاضی، ۱۳۸۳: ۳۱۷).

به عبارت دیگر، دلیل ریاستی خواندن این نظام آن است که رئیس قوه مجریه ریاست کشور را نیز بر عهده دارد. ضمن آنکه قوه مجریه برآمده از پارلمان نیست. در این نظام سیاسی، رئیس جمهور به دلیل جایگاه سیاسی فائده‌ای که دارد، به تصریح قانون یا به طور عملی مسئولیت تنظیم روابط قوا را بر عهده دارد. ایالات متحده آمریکا بارزترین نمونه چنین کشورهایی است. در آمریکا، رئیس جمهور از حق وتوی تعلیقی مصوبات مجلس برخوردار است^(۲۲)، بر اجرای قوانین از طریق صدور فرامین اجرایی نظارت دارد و اقدامات مورد نیاز را طی گزارش و پیام خود به اطلاع کنگره 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)). همچنین، براساس جزء «۲» بخش (۲) اصل دوم قانون اساسی، رئیس جمهور با مشورت و موافقت سنا، قضات دیوان عالی و دیگر مقامات ایالات متحده را معرفی و منصوب می‌کند. بنابراین، رئیس جمهور عملاً فراتر از ریاست قوه مجریه اقتدار فائده‌ای در نظام سیاسی ایالات متحده دارد و از اهرم‌های فراوانی برای پیشبرد سیاست‌ها و هماهنگ ساختن دیگر قوا با این سیاست‌ها برخوردار است.^(۲۳) 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 سبب جایگاه وی در مقام ریاست کشور صورت می‌پذیرد.

در نظام حقوقی ایالات متحده، محاکم عمومی دادگستری از صلاحیت وسیعی برخوردارند و در الگوی آمریکایی دادرسی اساسی، تمامی محاکم اختیار نظارت قضایی و تفسیر قانون اساسی را دارند و دیوان عالی این کشور، مرجع نهایی تفسیر کلیه قوانین اعم از ایالتی، فدرال و قانون اساسی است (Vile, 2010: 467). بر این اساس، اختلاف بر سر صلاحیت‌های قانونی مقامات و نهادهای سیاسی از طریق دیوان عالی کشور قابل فیصله خواهد بود.^(۲۴)

۲-۴. مراجع و سازوکارهای تنظیم روابط و حل اختلافات قوا در سوئیس

در سوئیس (به عنوان یکی از کشورهای دارای نظام پارلمانی)، 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 دارد و به سایر مراجع فدرال واگذار نشده 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 بر عهده این نهاد گذاشته شده است. در سوئیس، حل اختلافات ناشی از تعارض صلاحیت بین مراجع فدرال در صلاحیت مجلس فدرال (بند «۱۳» ماده (۸۵) قانون اساسی) و رسیدگی و حل اختلاف سطوح دیگر حاکمیت یعنی، اختلاف بین کنفدراسیون و ایالت‌ها 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 آلمان، مسئولیت رفع اختلافات نهادها و ارگان‌های عالی فدرال در مورد حقوق و تکالیف قانونی و همین‌طور، اختلافات ناظر بر صلاحیت‌های فدراسیون و ایالات به موجب ماده (۹۳) قانون اساسی، در صلاحیت دیوان قانون اساسی فدرال قرار گرفته است.

۴-۳. مراجع و سازوکارهای تنظیم روابط و حل اختلافات قوا در فرانسه

در فرانسه (به‌عنوان یکی از مصادیق بارز نظام‌های نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی)، مسئولیت تنظیم روابط قوا به دلالت ماده (۵) قانون اساسی این کشور، بر عهده رئیس جمهوری است؛ چنانکه براساس این ماده «رئیس جمهور بر رعایت قانون اساسی نظارت دارد» و «با نظارت خویش عملکرد منظم قوای عمومی... را تضمین می‌نماید». در نظام حقوقی فرانسه در خصوص حل اختلاف میان قوا، به‌طور کلی، مرجعی مشخص نشده و این مسئولیت در مواردی خاص، به عهده شورای قانون اساسی نهاده شده است. برای مثال، در موارد اختلافی دولت و پارلمان (به‌طور مشخص، رئیس مجلس مربوطه) در خصوص قانونی بودن برخی اصلاحیه‌ها در مورد دستورالعمل‌های دولت، شورای قانون اساسی به درخواست یکی از طرف‌ها در ظرف هشت روز تصمیم‌گیری می‌کند (نک. ماده (۴۱) و همچنین، ماده (۳۸) قانون اساسی). اما با توجه به ماده (۱۶) قانون اساسی می‌توان گفت اختیارات فوق‌العاده و ویژه‌ای برای عبور از بحران‌ها 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 بین‌المللی به‌طور 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 نخست‌وزیر و رؤسای مجالس و رئیس شورای قانون اساسی اتخاذ می‌نماید...».

نظام سیاسی ایران با الگوی نیمه‌ریاستی نزدیکی بیشتری دارد، به‌ویژه آنکه به نظر برخی نویسندگان، تدوین‌کنندگان پیش‌نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون اساسی فرانسه را به‌طور جدی مورد توجه قرار داده‌اند (اسماعیلی، ۱۳۸۳: ۹). چنانکه تنظیم روابط میان قوا وفق اصول ۵۷ و ۱۱۳ قانون اساسی (مصوب ۱۳۵۸) بر عهده رئیس جمهور نهاده شده بود که در بازنگری قانون اساسی، با توجه به رویه عملی در موضوع مورد بحث و به مناسبت تغییرات به‌عمل‌آمده در مدیریت قوه مجریه، این مسئولیت مناسب جایگاه رهبری دانسته شد که به‌دلیل نظارت فائقه خود به اعمال این کارویژه می‌پردازد.

نتیجه‌گیری

به‌عنوان 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 مستثنا نیست 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 اختلاف برسد، به‌گونه‌ای که از طریق سازوکارهای معمول میان قوا حل‌شدنی نباشد، ناگزیر می‌بایست به نهاد یا سازوکار حل اختلاف رجوع شود. با بررسی تطبیقی دیگر نظام‌های حقوقی مشخص می‌شود که اغلب «حل اختلاف» میان قوا موضوعی غیر از «تنظیم روابط» تلقی می‌شود و مراجع متولی هر یک از این کارویژه‌ها نیز متفاوتند. به‌طور کلی می‌توان گفت که تنظیم روابط قوا در دست مقامی است که یا به‌سبب موقعیت ریاست کشور یا به‌دلیل برخورداری از بیشترین اقتدارات حکومتی بتواند سیاست کلی و هماهنگی میان عناصر حاکمیتی برقرار کند. 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 به‌عنوان مفسر اصلی قانون اساسی یا دادرس اساسی ایفای نقش می‌کند.

در نظام جمهوری اسلامی ایران، براساس 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 به‌دلیل تصدی ریاست قوه مجریه، در اختلافات میان قوای سه‌گانه بیگانه و بی‌طرف دانست و نه از سوی دیگر، می‌توان تصدی امور دولت و ریاست هیأت وزیران توسط رئیس جمهور پس از بازنگری را به‌منزله 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 براساس 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 دیگر 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 دعوی خود قرار گیرد. برخلاف موضوع تنظیم روابط، حل اختلاف میان قوا منطقی‌تر است؛ زیرا در اختیار رئیس جمهور به‌عنوان 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 به‌شمار آید که پس از بازنگری برطرف شده است.

به‌نظر می‌رسد رویکرد کلی هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه براساس خط‌مشی ترسیم‌شده از ناحیه رهبری، بر استفاده از ظرفیت‌های قانونی عادی مانند استفسار از شورای نگهبان است. در مجموع با توجه به آنچه ذکر شد، به‌نظر می‌رسد در جریان بازنگری قانون اساسی، شورای نگهبان می‌توانست به‌عنوان نهاد دادرسی اساسی، مرجع حل اختلاف میان قوا شود.

یادداشت‌ها

۱. اصل (۵۷) 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 زمینه، نک. هاشمی، سید محمد، «بررسی تطبیقی و موضوعی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، تحقیقات حقوقی، پاییز و زمستان ۱۳۶۹، ش ۸، صص ۱۹۴-۱۹۵؛ هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، چ بیستم: زمستان ۱۳۸۷، صص ۷۲-۷۳.
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، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، مجموعه اساسی، اداره چاپ و انتشار، چ دوم، ۱۳۹۱، ص ۵۹).
۵. شایان ذکر است که در سال ۱۳۶۰ به فرمان امام خمینی (ره) یک هیأت حل اختلاف از نمایندگان قوا تشکیل شد. برای دیدن متن حکم نمایندگی امام خمینی (ره) در هیأت حل اختلاف به آقای مهدوی کنی (مورخ ۱۲ فروردین ۱۳۶۰)، نک. مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، صحیفه امام، ج چهاردهم، چ 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 (۱۳۹۱)، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در حقوق اساسی ایران و آمریکا، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (علیه السلام)، صص ۸۳-۸۴.
۷. برای مطالعه بیشتر در مورد دلایل بازنگری و حذف مسئولیت «تنظیم روابط قوای سه‌گانه»، نک. اسماعیلی، محسن (۱۳۸۳)، «نقش رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی»، فصلنامه

- پژوهشی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام (نشریه مرکز تحقیقات دانشگاه امام صادق علیه‌السلام)، ش ۲۲، صص ۷-۳۲.
۸. برای مطالعه بیشتر، نک. 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 (علیه‌السلام)، 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 هر یک 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 به عمل 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 ۱۳۹۰/۵/۳) 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 هیأت 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 مسئولان عالی نظام خود در تعامل با یکدیگر، روابط قوا را به نحو مطلوب تنظیم و اختلافات احتمالی را رفع کنند.» (حکم مورخ ۱۳۹۰/۵/۳)
۱۲. ماده (۱) آیین‌نامه هیأت عالی حل اختلاف قوا، به نقل از: روزنامه رسالت، شماره ۷۴۲۲، مورخ ۹۰/۹/۷، ص ۱. براساس ماده (۷) آیین‌نامه، موارد حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه با درخواست هر یک از رؤسای قوا و یا هیأت عالی و ارجاع مقام معظم رهبری در دستور کار هیأت قرار می‌گیرد و مطابق ماده (۹) آیین‌نامه، نظرهای مشورتی به صورت مستدل، به استحضار مقام معظم رهبری می‌رسد. بنا به گزارش دبیرخانه هیأت عالی، این نهاد زمینه‌های احتمالی بروز اختلاف و مواردی را که به تنظیم روابط قوا در آنها وجود دارد نیاز احصا کرده و بنا به اولویت‌ها و درخواست‌های رؤسای محترم قوا، به تدریج در دستور کار قرار می‌گیرند و نتایج بررسی‌ها پس از تکمیل، به منظور اتخاذ تصمیم‌های مقتضی به رهبری تقدیم خواهد شد. (روزنامه رسالت، شماره ۷۴۲۲، مورخ ۹۰/۹/۷، ص ۱)

۱۳. برای اطلاع بیشتر، نک. ماده (۲۶) آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام (مصوب ۱۳۷۶).
۱۴. قوه قضائیه 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 قضائیه 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 (2007), *Resolving Political Conflicts through the Constitutional Adjudication in Korea*, Korea: Ajou University, 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 منبث 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/ncrwc/finalreport/v2b2-2.htm>
۱۷. در دو کشور فوق (آلمان و هندوستان)، صلاحیت بررسی قضایی در قانون اساسی پیش‌بینی شده است.
۱۸. کلسن در طرح پیشنهادی خود برای تدوین قانون اساسی اتریش (۱۹۲۰) یک الگوی جدید دادرسی اساسی را مطرح کرد که با الگوی آمریکایی خود متفاوت بود. در این طرح، بر خلاف نظام حقوقی آمریکا که رسیدگی به تمامی دعاوی به محاکم عمومی دادگستری واگذار شده بود، با تفکیک میان دادرسی اساسی و ترافعات عادی و عمومی، وظیفه اعمال دادرسی اساسی به نهاد یا دیوانی ویژه (دیوان قانون اساسی) سپرده شد. برای مطالعه بیشتر، نک. فارو، لویی (۱۳۸۴)، «دادگاه‌های قانون اساسی»، ترجمه علی‌اکبر گرجی، حقوق اساسی، ش پنجم، ص ۳۴۰.
۱۹. آلمان (طبق بند «۱» ماده (۹۳) قانون اساسی)، کره جنوبی (طبق اصل ۱۱۱ 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.
۲۰. قضاتی که در محاکم قانون اساسی ایفای نقش می‌کنند، به موضوعات ناظر بر 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 برای مثال، در برخی نظام‌ها تضمین حقوق بنیادین در قانون 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 (2011), *Institutions for Constitutional Justice in Latin America* in: Gretchen Helmke and Julio Ríos Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, Cambridge University Press, p. 27.

۲۱. تفکیک مطلق قوا بیش از آنکه در عمل اجرا شود، جنبه نظری دارد و در واقع، نمی‌توان کشوری را یافت که در آن قوا به‌طور مطلق از یکدیگر گسسته و منفک باشند. بنابراین، عملاً تفکیک مطلق قوا تعبیری مسامحه‌آمیز است.

۲۲. براساس بند «۲» بخش هفتم ماده اول قانون اساسی ایالات متحده: «هر لایحه‌ای که به تصویب مجلس نمایندگان و سنا برسد، قبل از اینکه به‌صورت 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...».

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

۲۴. بخش «۲» اصل (۳) قانون اساسی ایالات متحده چنین مقرر داشته است: «۱. حیطه عمل قوه قضاییه 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...».

منابع و مأخذ

الف) فارسی

- اسماعیلی، محسن (۱۳۸۳)، «نقش رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی»، فصلنامه پژوهشی دانشگاه امام صادق علیه السلام، ش ۲۲.
- بهادری، علی (۱۳۸۹)، روابط میان قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظریه کنترل و تعادل قوا، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (علیه السلام).
- 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، ش ۱۲.
- شریعتی‌نسب، صادق (۱۳۹۰)، «دیگران اختلافات خود را چگونه حل می‌کنند؟ (نگاهی اجمالی به قوانین اساسی کشورهای جهان)»، ماهنامه علوم انسانی مهرنامه، سال دوم، ش پانزدهم. قابل دسترس در: <http://www.mehrnameh.ir/article/2568.html>
- صحیفه امام (۱۳۷۸)، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، تهران: چ اول، چ چهاردهم.
- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۱)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ دوم، ج ۲.
- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۱)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ دوم، ج ۳.
- عبداللهی، حسین (۱۳۹۱)، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در حقوق اساسی ایران و آمریکا، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (علیه السلام).
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷)، کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات مجد، چ سوم.
- غمامی، سید محمدمهدی (۱۳۹۲)، عناصر اصلی نظم عمومی و حدود آن در حوزه حقوق عمومی ایران، رساله دوره دکتری، دانشگاه علوم و تحقیقات تهران.
- فاضلی، خادم حسین (۱۳۸۹)، «نظام سیاسی افغانستان و تعامل قوای سه‌گانه»، ماهنامه معرفت، ش ۱۱۵. قابل دسترس بر: <http://marifat.nashriyat.ir/node/331>

- فاورو، لویی (۱۳۸۴)، «دادگاه‌های قانون اساسی»، ترجمه: علی‌اکبر گرجی، نشریه حقوق اساسی، ش پنجم.
- قاضی (شریعت پناهی)، سید ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان، چ دوازدهم.
- مجموعه اساسی (۱۳۹۱)، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، تهران: اداره چاپ و انتشار، چ دوم.
- مهرپور، حسین (۱۳۷۴)، دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی، تهران: انتشارات اطلاعات، چ دوم.
- مهرپور، حسین (۱۳۹۱)، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر دادگستر، چ سوم.
- نجفی اسفاد، مرتضی؛ محسنی، فرید (۱۳۸۰)، «بررسی حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام و جایگاه آن در نظام جمهوری اسلامی ایران»، دیدگاه‌های حقوقی، ش ۲۱ و ۲۲.
- نجفی اسفاد، مرتضی؛ محسنی، فرید (۱۳۸۶)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات بین‌المللی المهدی، چ چهارم.
- هاشم‌زاده هریسی، هاشم (۱۳۸۴)، گفتارهایی در حقوق اساسی کاربردی، تهران: نشر میزان، چ اول.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۶۹)، «بررسی تطبیقی و موضوعی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، تحقیقات حقوقی، ش ۸.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر میزان، چ بیستم، ج ۲.
- یزدی، محمد (۱۳۷۵)، قانون اساسی برای همه، تهران: سپهر.

(ب) لاتین

- Bhatta, Ganesh D. (2010), Dispute Resolution Mechanism under the Draft Constitution , *Nepal Constitution Foundation Newsletter*, No. 5.
- Conti, Samuel D. (August, 2010), Comments on Resolution of Constitutional Disputes in Nepal and Proposed Alternatives , *Nepal Constitution Foundation Newsletter*, No. 5.

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.

Helmke, Gretchen and Figueroa, Julio Ríos (eds.) (2011), *Courts in Latin America*, Cambridge University Press.

Heon Hwan, Lee (2007), *Resolving Political Conflicts through the Constitutional Adjudication in Korea*, Korea: Ajou University.

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/ncrwc/finalreport/v2b2-2.htm>

Vile, John R. (2010), *Encyclopedia of Constitutional Amendments, Proposed Amendments, and Amending Issues*, Volume One, California: ABC-CLIO, Third Edition.

ج) قوانین و مقررات

آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام (مصوب ۱۳۷۶/۸/۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام).

قانون اساسی ایالات متحده آمریکا (مصوب ۱۷۸۷ م. با متمم‌های بعد از آن تا ۱۹۹۲ م.).

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

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

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

قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان (مصوب ۱۹۴۹).

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

قانون اساسی کنفدراسیون سوئیس (مصوب ۱۹۹۹).

