

جایگاه هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در دادرسی اساسی

محمود پوررضائی فشخامی^{۱*} بیژن عباسی لاهیجی^{۲**}

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

۲. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۹۸/۳/۱۹ تاریخ پذیرش: ۹۸/۵/۱۸

چکیده

دادرسی اساسی به‌عنوان سازوکاری برای تضمین منحرف نشدن از قانون اساسی و صیانت از برتری این قانون در سلسله‌مراتب قواعد حقوقی، دو کارکرد اصلی دارد: نظارت بر مصوبات قوه مقننه از نظر مغایرت نداشتن با قانون اساسی و رفع تعارض در صلاحیت‌ها میان نهادهای عمومی. با این حال، در ایران به دلیل نبود ساختاری نهادینه درباره کارکرد دوم، این موضوع چندان در کانون توجه پژوهشگران حقوق عمومی قرار نگرفته است.

اما به نظر می‌رسد در پی تأسیسی به‌نسبت نوظهور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به نام «هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» که مستند به بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی و حکم مندرج در ذیل این اصل با ابتکار رهبری شکل گرفت، زمان آن فرارسیده است که به این کارکرد دادرسی اساسی نیز توجه شایسته‌ای معطوف شود.

از آن‌جا که هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه وظیفه‌ای جز رفع تعارض در صلاحیت‌ها بر مبنای قانون اساسی بر عهده ندارد، این مقاله به روش تحلیلی و تطبیقی، از یک‌سو، کارکرد هیأت مذکور را در مقام دادرسی اساسی شناسایی کرده و از سوی دیگر، با بررسی تطور سازوکار حل اختلاف در نظام جمهوری اسلامی ایران، همچنین مقایسه ماهیت حقوقی و صلاحیت‌های کنونی هیأت یادشده با نهادهای مشابه در دیگر کشورها، چشم‌انداز تبدیل آن به نهادی اساسی در بازنگری قانون اساسی را مطمح نظر قرار داده است.

واژگان کلیدی: هیأت عالی حل اختلاف، تنظیم روابط قوای سه‌گانه، دادرسی اساسی، تعارض صلاحیت، اصل ۱۱۰ قانون اساسی.

* Email: m_pourrezai@atu.ac.ir

** Email: babbasi@ut.ac.ir

مقدمه

هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه با حکم مقام رهبری به تاریخ ۳ مردادماه ۱۳۹۰ و در اجرای بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی وارد ساختار حقوقی و سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران شد. این نهاد به‌نسبت نوپا تاکنون یک دوره پنج‌ساله از فعالیت خود را پشت سر گذاشته و مسئولیت اعضایش با حکم مورخ ۱۱ مردادماه ۱۳۹۵ یک دوره دیگر تمدید شده است.

از آن‌جا که هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در اجرای اصلی از اصول قانون اساسی پا به عرصه وجود گذاشته است، بررسی ماهیت حقوقی آن حائز اهمیت است و در این پژوهش نسبت‌سنجی کارکرد هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه با آنچه در حقوق اساسی، دادرسی اساسی خوانده می‌شود، مدنظر قرار گرفته است.

با آنکه در بسیاری از قانون‌های اساسی سازوکاری برای حل اختلاف، دست‌کم در یکی از سه سطح متصور برای آن (میان قوای عمومی مرکزی، میان دولت فدرال و ایالت‌ها یا میان دولت مرکزی و تشکیلات محلی)، پیش‌بینی شده، این مهم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کم‌وبیش، مغفول مانده است. اهمال قانونگذار اساسی در این باره اهمیت بررسی جایگاه هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را از زاویه‌ای دیگر نمایان می‌کند.

با این حال، در ادبیات حقوقی ایران، تاکنون نسبت میان کارکرد هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و دادرسی اساسی می‌توان برقرار کرد، چندان واکاوی نشده است و اندک پژوهش‌هایی که موضوع خود را به حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه اختصاص داده‌اند، از جمله مقاله «سازوکارهای حل اختلاف و تنظیم روابط قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران» به قلم سید محمدمهدی غمامی و حسین خلف‌رضایی، مقاله «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در جمهوری اسلامی ایران» اثر علی‌اکبر گرجی از ندریانی و مرتضی رضایی و گزارش پژوهشی «بررسی جایگاه هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» نوشته ابوالفضل درویش‌وند که هر سه پس از تشکیل هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه منتشر شده است، بیشتر به تفکیک مفهومی حل اختلاف و تنظیم روابط، تبیین سازوکار حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تحول تاریخی این سازوکار در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ و بازنگری مصوب ۱۳۶۸ و بررسی تطبیقی آن با دیگر نظام‌های حقوقی پرداخته شده است و نویسندگان از تبیین نسبت این سازوکار حقوقی با دادرسی اساسی برکنار مانده‌اند.

بر این اساس، پرسش اصلی این پژوهش آن است که چه رابطه‌ای میان هیأت عالی حل اختلاف و

تنظیم روابط قوای سه گانه و روندی که دادرسی اساسی شناخته می شود، وجود دارد؟ در راستای پاسخگویی به این پرسش، فرضیه اصلی پژوهش حاضر مبتنی بر این انگاره است که هیأت حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه را می توان نهادی به منظور ایفای نقش دادرسی اساسی در نظام جمهوری اسلامی به شمار آورد.

در این نوشتار بررسی جایگاه هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه در دادرسی اساسی در سه گفتار سازمان یافته است؛ در گفتار نخست به جایگاه حل اختلاف در دادرسی اساسی پرداخته می شود و بررسی سازوکار حل اختلاف اساسی (رفع تعارض در صلاحیت قوای عمومی) در نظم حقوقی ایران گفتار دوم را تشکیل می دهد. گفتار سوم نیز به تفاوت های کارکرد هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه با ویژگی هایی که اغلب برای دادرس اساسی در نظر گرفته می شود، می پردازد.

۱. جایگاه حل اختلاف در دادرسی اساسی

تیین جایگاه حل اختلاف در دادرسی اساسی، در وهله نخست، نیازمند ارائه تعریفی از دادرسی اساسی است، چراکه به رسمیت شناختن دادرسی اساسی در مقایسه با بسیاری دیگر از مفاهیم و سازوکارهای حقوق اساسی، پدیده ای تازه به شمار می رود، به طوری که هنوز عمر نخستین دادگاه های قانون اساسی شکل گرفته در اروپا که در سال ۱۹۲۰ میلادی در اتریش و چکسلواکی سابق تأسیس شدند، به یک قرن نرسیده است (بند ۱-۱). در بندهای دیگر این گفتار یافتن پاسخی برای دو پرسش مرتبط با جایگاه حل اختلاف در دادرسی اساسی در دستور کار قرار می گیرد: نخست اینکه حل اختلاف درباره صلاحیت نهادهای اساسی کارویژه دادرس اساسی به شمار می رود یا در زمره کارکردهای فرعی این نهاد حقوقی محسوب می شود؟ و دوم اینکه آیا دادرس اساسی، الزاماً باید نهادی یگانه در هر نظام حقوقی باشد یا امکان تعدد دادرسان اساسی وجود دارد؟

۱-۱. تعریف دادرسی اساسی

دادرسی اساسی به شیوه ها، روش ها و نهادهایی گفته می شود که ارزش قانون اساسی را به عنوان قانونی بالادستی با هدف اجرای مفاد این میثاق ملی، مردم سالار ماندن یک نظام حقوقی و صیانت از ارزش های بنیادین یک نظام سیاسی تضمین می کند (غمامی، ۱۳۹۳، ۹). به دیگر سخن، از آن جا که قانون اساسی به عنوان قانون برتر، در رأس هرم هنجارهای حقوقی قرار دارد، نیازمند سازماندهی و انتظام خاصی است که به مثابه ضمانت اجرا برای تحقق مفاد اصلی این سند عمل کند. این سازماندهی و انتظام، امروزه در ادبیات حقوقی، دادرسی اساسی خوانده می شود (پروین، ۱۳۹۴، ۶۱).

بر این اساس می‌گفت ایجاد و تأسیس نهادهای عالی به منظور تضمین رعایت اصول قانون اساسی، نوآوری و ابتکار نظام‌های حقوقی معاصر به‌شمار می‌آید، به‌طوری‌که امروزه کمتر نظامی را می‌توان یافت که برای دادرسی اساسی جایگاهی در نظر نگرفته باشد (آجرلو، ۱۳۹۵، ۱۵۱).

مطابق تعریف هانس کلسن، وظیفه و رسالت اصلی دادرسی اساسی، تأمین و تضمین کارکرد منظم یا قاعده‌مند نهادها و سازمان‌های دولتی در چارچوب احترام به قانون اساسی است. لویی فاورو نیز در تعریف دادرسی اساسی، همزمان دو شاخصه سازمانی و ماهوی را مورد توجه قرار داده است. در این تعریف، دادرسی اساسی عبارت از مجموعه سازمان‌ها و فونونی است که به مدد آن‌ها و بی‌هیچ محدودیتی، برتری قانون اساسی تضمین خواهد شد (گرگی ازندریانی، ۱۳۸۶، ۹-۱۰).

در این میان وظایف و کارکردهای گوناگونی در نظام‌های حقوقی برای دادرسان اساسی در نظر گرفته شده است که می‌توان موارد مهم آن را به این شرح خلاصه کرد: ۱. نظارت بر انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی؛ ۲. تفسیر قانون اساسی؛ ۳. نظارت بر صحت انتخابات و همه‌پرسی؛ ۴. ایفای نقش داوری میان قوای عمومی؛ ۵. کارکرد سیاسی مانند اعمال دادرسی سیاسی، نظارت بر اعمال اختیارات استثنایی، مشارکت در اعمال قدرت سیاسی (برای مثال مشارکت فقهای شورای نگهبان در تشکیل شورای موقت)؛ و ۶. پشتیبانی از حقوق و آزادی‌های بنیادین (گرگی ازندریانی، ۱۳۸۶، ۱۱).

۱-۲. حل اختلاف، کارکرد اصلی یا فرعی دادرسی اساسی

از آنچه بیان شد می‌توان نتیجه گرفت که وظیفه اصلی دادرسی اساسی چیزی جز صیانت، نگهبانی و پاسداری از قانون اساسی و به‌تبع آن، حقوق اساسی شهروندان نیست. با این حال، برخی نویسندگان کارویژه دادرسی اساسی را انطباق قوانین مصوب مجلس با قانون اساسی دانسته‌اند و دیگر کارکردهایی را که در نظام‌های حقوقی گوناگون برای دادرسی اساسی در نظر گرفته شده است، فرعی قلمداد کرده‌اند یا آنکه، دست‌کم، قدر مشترک دادرسی اساسی را نظارت بر مصوبات مجلس مفروض گرفته‌اند. این رویکرد از آن‌رو شایسته انتقاد است که به قانون اساسی به‌مثابه سندی منسجم و یکپارچه و کلیتی که نباید به‌هیچ‌وجه دچار خدشه شود، نمی‌نگرد. درحالی‌که «صیانت از قانون اساسی، به مجموعه نهادها و سازوکارهایی اطلاق می‌شود که به‌وسیله آن‌ها بدون هیچ‌گونه محدودیتی، برتری قانون اساسی بر همه قوانین و قواعد فرودین دیگر تضمین می‌گردد» (هامون، ۱۳۸۳، ۸۱).

«درست است که بعضاً قلمرو صلاحیت‌های نهادهای ناظر بر قانون اساسی در نظام‌های

حقوقی متفاوت به نظر می‌رسد اما واقعیت غیرقابل انکار آن است که رسالت مشترک همه این نهادها پاسداری از قانون اساسی کشور و رسیدگی به ترافعات حقوق اساسی (البته به‌ویژه در حوزه بررسی تطبیق مصوبات پارلمان‌ها با اصول قانون اساسی) است» (گرچی ازندریانی، ۱۳۹۴، ۱۷۸).

بنابراین پیش از دسته‌بندی کارکردهای دادرسی اساسی به اصلی و فرعی باید محتوای قانون اساسی را شناخت و تعریف‌هایی را که برای رشته حقوق اساسی به‌عنوان دانش عهده‌دار تشریح حقوق مندرج در قانون‌های اساسی ارائه شده است، مدنظر قرار داد. اگر بپذیریم که قانون اساسی باید قوای عمومی را ایجاد و صلاحیت آن‌ها را تعیین کند (عباسی، ۱۳۹۴ [الف]، ۵)، پرواضح است که محتوای قانون اساسی نیز باید مشتمل بر اصولی درباره تنظیم رابطه قوای سه‌گانه باشد (خسروی، ۱۳۹۰، ۱۵۳). به‌تبع محتوای قانون اساسی، دانش حقوق اساسی ناگزیر است در کنار بحث از ساختار کلان حکومت، روابط حکومت و شهروندان و حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان، از وظایف و اختیارات عناصر تشکیل‌دهنده حکومت روابط آن‌ها نیز سخن بگوید (ویژه، ۱۳۹۴، ۱۲) و به این ترتیب، چگونگی تقسیم و توزیع قدرت عمومی بین قوای سه‌گانه و نوع نظارت آن‌ها بر یکدیگر در دایره مطالعات حقوق اساسی قرار می‌گیرد (پروین، ۱۳۹۳، ۱۴۶). بر این اساس می‌توان گفت از آن‌جا که قانون اساسی و در پی آن، حقوق اساسی «عمدتاً به قانونمند کردن وضعیت صلاحیت‌های قوای عمومی و روابط میان آن‌ها می‌پردازد» (عباسی، ۱۳۹۴ [الف]، ۲)، نمی‌توان حل اختلاف میان نهادهای اساسی و قوای عمومی را کارکردی فرعی برای دادرسی اساسی در نظر گرفت.

اساساً مأموریت تضمین قانونمندی روابط میان قوای عمومی براساس چنین رویکردی به دادرسی قانون اساسی سپرده می‌شود تا این نهاد بنا به درخواست آن بخش از حکومت که گمان می‌کند نهاد دیگری حوزه صلاحیتش را نادیده گرفته و به آن تجاوز کرده است، می‌پردازد. برای نمونه در فرانسه شورای قانون اساسی مسئولیت حفظ قلمرو آیین‌نامه و قوانین را که در ماده ۳۴ قانون اساسی مشخص شده است، بر عهده دارد تا هر یک از دو قوه مقننه و مجریه صرفاً در حوزه صلاحیت خود گام بردارند و طبق ماده ۳۷ این قانون، قوه مجریه می‌تواند در صورت خارج شدن قوه مقننه از حیطه صلاحیت خود، از شورای قانون اساسی لغو مصوبه مجلس را بخواهد (عباسی، ۱۳۹۴ [الف]، ۸۹-۹۰).

افزون بر این، باید تأکید کرد که افزایش هماهنگی میان قوای عمومی و نهادهای حکومتی نیز از اهداف برقراری دادرسی اساسی به‌شمار می‌رود (پروین، ۱۳۹۴، ۷۲)، زیرا نظارت فراقوه‌ای به

افزایش آگاهی اجزای حکومت را از یکدیگر منجر می‌شود و هماهنگی ناشی از این آگاهی می‌تواند به پایین آوردن هزینه‌های عمومی کمک کند» (راسخ، ۱۳۹۰، ۲۵-۲۶).

سازوکار دادرسی اساسی بلژیک نیز در این زمینه شایان توجه است؛ دیوان داوری این کشور که از سال ۱۹۸۰ در ماده ۱۰۷ قانون اساسی بلژیک پیش‌بینی شده است، تا سال ۱۹۸۹ تنها از صلاحیت حل و فصل اختلافات مربوط به توزیع صلاحیت بین ارکان دولت برخوردار بود (فاورو، ۱۳۹۳، ۱۴۰ و ۱۴۳). به دیگر سخن، دادرسی اساسی در این کشور با حل اختلاف میان نهادهای اساسی آغاز شد که مؤیدی است بر اینکه رفع تعارض میان صلاحیت‌ها در زمره کارویژه اصلی دادرسی اساسی قرار دارد.

۳-۱. دادرسی اساسی یا دادرسان اساسی

پرسش درباره اینکه دادرسی اساسی در هر نظام حقوقی منحصراً باید در اختیار یک نهاد باشد یا اینکه امکان توزیع صلاحیت‌های مرتبط با صیانت از قانون اساسی میان چند نهاد وجود دارد، از آن‌رو در بررسی جایگاه هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در دادرسی اساسی حائز اهمیت است که در نظم حقوقی ایران، بدون هیچ تردیدی، شورای نگهبان به‌عنوان دادرسی اساسی به رسمیت شناخته شده است. صلاحیت‌های انحصاری گوناگون این شورا، از جمله تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی از ویژگی‌های یک دادرسی اساسی حکایت دارد. حال باید دید که آیا یک نظام حقوقی تاب حضور چند نهاد دادرسی اساسی را دارد تا بتوان برای هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه نیز در زمینه کاری خود قائل به چنین جایگاهی شد؟ پاسخ به این پرسش مثبت است، چراکه تضمین تخطی نکردن از قانون اساسی و اجرای آن مستلزم نظارت‌هایی متنوع است و اعمال انواع این نظارت‌ها خارج از حوزه صلاحیت‌ها و اختیارات یک نهاد و سازمان مشخص مانند دادگاه قانون اساسی یا شورای قانون اساسی است (پروین، ۱۳۹۴، ۷۲).

در نظم حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز، اگرچه شورای نگهبان به استناد اصول ۴، ۷۲، ۹۱ تا ۹۸ صلاحیت دادرسی اساسی را دارد، این صلاحیت تنها به حوزه قانونگذاری محدود می‌شود و برای نمونه در هیچ‌کدام از اصول قانون اساسی مسئولیت مستقیم پاسداری از حقوق و آزادی‌های بنیادین به این شورا واگذار نشده است. به دیگر سخن، وقتی پای مصوبه‌ای از مجلس در میان باشد، شورای نگهبان آن را از نظر نداشتن مغایرت با کل قانون اساسی و از جمله اصول مربوط به حقوق ملت بررسی می‌کند، اما این بدان معنا نیست که هر نهاد و هر حالتی که حقوق تضمین‌شده شهروندان در قانون اساسی مورد تعرض قرار گرفت،

شورای نگهبان باید وارد عمل شود.

در این مورد، می‌توان مسئولیت پاسداری از قانون اساسی را متوجه دادگاه‌ها و نظام قضایی دانست، همچنان‌که اصل ۱۵۶ قانون اساسی قوه قضاییه را «پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت» و عهده‌دار وظیفه «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» معرفی کرده است (گرجی ازندریانی، ۱۳۸۶، ۱۱-۱۲). افزون بر این، رئیس‌جمهوری براساس متن سوگندنامه مندرج در اصل ۱۲۱ قانون اساسی متعهد شده است که «از آزادی و حرمت اشخاص و حقوقی که قانون اساسی برای ملت شناخته است»، حمایت و «از حق و گسترش عدالت» پشتیبانی کند.

در فرانسه هم دادرسی اساسی را نهادهایی مستقل بر عهده دارند و زمانی که مربوط به قوانین است، شورای قانون اساسی این وظیفه را بر عهده می‌گیرد و زمانی که موضوع مربوط به تصمیمات اجرایی یا قضایی است، شورای دولتی و دیوان عالی (بسته به مورد) عهده‌دار دادرسی اساسی می‌شوند (واعظی، ۱۳۹۰، ۴۲).

۲. سازوکار حل اختلاف اساسی در نظم حقوقی ایران

پیش‌بینی حل اختلاف میان قوای عمومی در نظم حقوقی ایران پس از انقلاب و تطور تاریخی آن در بند ۲-۱ این گفتار بررسی خواهد شد و در ادامه سازوکار اجرایی آن (بند ۲-۲) و قلمرو این سازوکار (بند ۲-۳) واکاوی می‌شود.

۲-۱. تحولات سازوکار حل اختلاف در قانون اساسی

سازوکار حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از زمانی که پیش‌نویس این قانون تهیه شد تا به امروز، سه مرحله را پشت سر گذاشته است: در پیش‌نویس قانون اساسی، جایگاهی برای مقام رهبری پیش‌بینی نشده بود و رئیس‌جمهوری، عالی‌ترین مقام رسمی کشور بود که بر همین اساس نیز وی مسئول تنظیم روابط قوای کشور بود. براساس اصل ۱۶ پیش‌نویس، «قوای ناشی از اعمال حق حاکمیت ملی عبارت‌اند از: قوه مقننه، قضاییه و مجریه که باید همیشه مستقل از یکدیگر باشند و ارتباط میان آن‌ها بر طبق این قانون به وسیله رئیس‌جمهور برقرار گردد».

همچنین براساس اصل ۸۹ پیش‌نویس رئیس‌جمهوری می‌توانست هرگاه میان قوه مجریه و مجلس شورای ملی اختلاف نظر به وجود می‌آمد و توافق ممکن نبود، از راه همه‌پرسی، مجلس شورای ملی را منحل کند. البته در صورت انحلال باید بلافاصله انتخابات جدید برگزار می‌شد و مجلس حداکثر طی شش هفته از تاریخ انحلال، کار خود را آغاز می‌کرد. با این حال رئیس‌جمهوری در هر دوره ریاست جمهوری فقط یک بار می‌توانست از این حق استفاده کند.

براساس اصل ۷۵ پیش‌نویس نیز قرار بود رئیس‌جمهوری «بالاترین مقام رسمی کشور در امور داخلی و روابط بین‌الملل و اجرای قانون اساسی» باشد و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را بر عهده گیرد (درویش‌وند، ۱۳۹۰، ۲-۳). ولی در پی تغییراتی که مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (خبرگان قانون اساسی) در پیش‌نویس قانون اساسی ایجاد کرد، رئیس‌جمهوری پس از مقام رهبری به‌عنوان «عالی‌ترین مقام رسمی کشور» به رسمیت شناخته شد؛ با این حال، «تنظیم روابط قوای سه‌گانه» در حوزه صلاحیت این مقام باقی ماند و در اصل ۱۱۳ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ به این شرح گنجانده شد: «پس از مقام رهبری رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه‌گانه ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد».

همچنین در اصل ۵۷ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ به این صلاحیت رئیس‌جمهوری با عبارتی متفاوت تصریح شده است: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه 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 به‌وسیله رئیس‌جمهور برقرار می‌گردد».

در این میان نکته جالب توجه آن است که در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بحث‌های به‌نسبت گسترده‌ای درباره مفاد هر یک از این دو اصل به چشم می‌خورد، اما هیچ‌یک از آن‌ها ناظر به موضوع در نظر گرفتن صلاحیت تنظیم روابط میان قوا برای رئیس‌جمهوری نیست و این بخش از دو اصل یادشده بدون ارائه پیشنهادی اصلاحی یا موافقت و مخالفت، مطابق مصوبه کمیسیون پنجم (قوه مجریه) این مجلس به تأیید نهایی خبرگان قانون اساسی رسید.

دیگر نکته شایسته توجه در این باره، آن است که در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، سخنی از حل اختلاف به میان نیامده است و صرفاً برقراری و تنظیم روابط میان قوا مدنظر قانونگذار اساسی قرار دارد. با این حال، از آن‌جا از بارزترین شاخص‌های تنظیم روابط، رفع تعارضات هنگام بروز اختلاف است، می‌توان این صلاحیت را برای رئیس‌جمهوری در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ مفروض دانست.

سرانجام، ده سال پس از تصویب نخستین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سازوکار حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه تحول پیدا کرد و این صلاحیت در جریان بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ از رئیس‌جمهوری به مقام رهبری انتقال یافت. این تحول از یک سو، مستلزم اصلاح بخش‌هایی از اصول ۵۷ و ۱۱۳ قانون اساسی و از سوی دیگر، نیازمند تغییر

اصل ۱۱۰ قانون اساسی و گنجاندن موضوع در فهرست وظایف و اختیارات رهبری بود که هر دو بخش، با مباحثات اعضای شورای بازنگری قانون اساسی همراه شد. از یک سو، حذف عبارت «و تنظیم روابط قوای سه گانه» از اصل ۱۱۳ و حذف جمله «و ارتباط میان آن‌ها به وسیله رئیس جمهور برقرار می‌گردد» از اصل ۵۷ با مخالفت روبه‌رو شد و از سوی دیگر، افزودن بند ۷ (حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه) به اصل ۱۱۰ مورد انتقاد قرار گرفت. برای نمونه در جریان جلسه بیست و پنجم شورای بازنگری که در اول تیرماه ۱۳۶۸ برگزار شد، پس از سخنان میرحسین موسوی، سخنگوی کمیسیون دوم شورای بازنگری (تمرکز در قوه مجریه) درباره اصلاح اصل ۵۷، آیت‌الله محمد مؤمن در مخالفت با حذف صلاحیت تنظیم روابط قوای سه گانه از رئیس جمهوری و انتقال آن به رهبری چنین استدلال کرد: «ظاهراً مقصود مواردی است که خود آقایان نتوانستند حل بکنند... حل معضلات کشور وقتی به حد اعزالت برسد آن وظیفه رهبری است ولی اصل ایجاد ارتباط میان این‌ها که بیگانه‌ای از همدیگر نباشند و هر کدام مراقب دیگری باشند... وظیفه رئیس جمهور قرار داده شده و در هر حال حذف این‌جا هیچ وجهی به نظر نمی‌رسد که دخالت در تمرکز داشته باشد» (اداره کل قوانین و مقررات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۲، ۹۴۶).

حجت‌الاسلام سید هادی خامنه‌ای نیز با این استدلال که تنظیم روابط قوای سه گانه کاری اجرایی است، ارتباط پیدا کردن آن با شئون رهبری را مورد تردید قرار داد و خواستار ابقای این صلاحیت برای رئیس جمهوری به‌عنوان مقام دوم کشور شد (اداره کل قوانین و مقررات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۲، ۹۴۷).

با وجود این مخالفت‌ها، از نظر بیشتر اعضای شورای بازنگری قانون اساسی، با توجه به اینکه از لوازم تنظیم روابط قوا، داشتن جایگاهی بالاتر از قوای سه گانه بوده و رئیس جمهوری پس از بازنگری در قانون اساسی در جایگاهی همسطح با سایر قوا قرار گرفته بود، امکان انجام مسئولیت تنظیم روابط قوا از سوی او دیگر وجود نداشت (عمید زنجانی، ۱۳۸۵، ۷۰۷) و در نهایت این صلاحیت به مقام رهبری سپرده شد. بر پایه این دیدگاه، قوای حاکم هنگام انجام وظایف قانونی خود ممکن است با یکدیگر در تعارض قرار گیرند که بی‌شک تنظیم روابط آن‌ها مهم است. اما تحقق این امر باید به دست شخص یا نهادی بی‌طرف و مسلط بر امور عمومی باشد که در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران براساس اندیشه ولایت به عهده مقام رهبری نهاده شده است (خسروی، ۱۳۹۲، ۱۲۶).

۲-۲. سازوکار اجرایی حل اختلاف اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چه مصوب سال ۱۳۵۸ و چه در بازنگری ۱۳۶۸، به

موضوع حل اختلاف میان قوای عمومی و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در نهایت اختصار پرداخته و هیچ سازوکار اجرایی‌ای برای آن پیش نکرده و وظیفه تدوین چنین سازوکاری را بر عهده قانونگذار عادی قرار نداده است. در نتیجه این اجمال و اختصار، مفهوم یادشده نیز با ابهام روبه‌رو شد، به طوری که در جریان بازنگری قانون اساسی آیت‌الله سید علی خامنه‌ای که به تازگی از سوی مجلس خبرگان رهبری به‌عنوان ولی‌فقیه انتخاب شده بود و پیش از آن، هشت سال سابقه ریاست جمهوری در کارنامه داشت، در این باره تصریح کرد: «مفهوم تنظیم رابطه همان‌طور که از بیانات جناب آقای مؤمن استفاده می‌شود مفهوم خیلی روشنی نیست، ما هم نفهمیدیم، شورای نگهبان هم تفسیر روشنی از این نداشت» (اداره کل قوانین و مقررات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۲، ۹۴۶).

در نخستین اقدام برای اینکه مفهوم «تنظیم روابط قوای سه‌گانه» تا اندازه‌ای مشخص شود، کمیسیون تمرکز در قوه مجریه شورای بازنگری قانون اساسی در جلسه سی‌وچهارم این شورا که در ۱۲ تیرماه ۱۳۶۸ برگزار شد، عبارت «حل اختلاف قوای سه‌گانه» را پیشنهاد کرد. کمیسیون بر این باور بود که تنظیم روابط معنای وسیعی دارد و حتی مواردی را که خود قوا برحسب وظایفشان می‌توانند روابط خود را تنظیم و در تعامل با یکدیگر مسائل را حل کنند نیز شامل می‌شود (گرچی از ندریانی، ۱۳۹۳، ۱۲۰). اما در نهایت، عبارت پیشنهادی آیت‌الله احمد جنتی (حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه) مقبول اعضای شورا قرار گرفت و به تصویب رسید (اداره کل قوانین و مقررات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۳، ۱۳۶۶).

با این حال آیت‌الله مؤمن هنگام جایگزینی این پیشنهاد هشدار داد که عطف تنظیم روابط به حل اختلاف می‌تواند موجب انصراف مدلول «تنظیم روابط» از معنای وسیع این کلمه شود، به عبارت دیگر، قرار دادن اصطلاح حل اختلاف در کنار تنظیم روابط، اصطلاح اخیر را مقید و محدود کند و معنای عام آن را تخصیص بزند (غمامی، ۱۳۹۲، ۶۸).

در قوانین عادی نیز تاکنون در این باره چاره‌اندیشی نشده است و حتی در «قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۲۲ آبان‌ماه ۱۳۶۵ که پیش از بازنگری قانون اساسی و در زمان قرار داشتن صلاحیت تنظیم روابط قوای سه‌گانه در صلاحیت رئیس‌جمهوری به تصویب رسیده است، حکمی در این باره به چشم نمی‌خورد. این قانون صرفاً در ماده ۵ به چگونگی حل اختلاف در درون قوه مجریه پرداخته که منصرف از حل اختلاف میان قوای عمومی است. البته در ماده ۱۴ پیش‌نویس این قانون، شورای مشورتی تنظیم روابط قوای سه‌گانه مطرح شده بود و مقرر می‌داشت به‌منظور برقراری ارتباط صحیح و منطقی و تنظیم روابط میان قوای سه‌گانه شورایی مشورتی به نام شورای تنظیم روابط

قوای سه گانه مرکب از رئیس جمهوری به عنوان رئیس شورا و تنظیم کننده روابط قوای سه گانه و رئیس قوه مجریه، رئیس دیوان عالی کشور به عنوان رئیس قوه قضاییه، رئیس مجلس شورای اسلامی به عنوان رئیس قوه مقننه، نخست وزیر به عنوان رئیس هیأت وزیران تشکیل شود (صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۵). ولی در جریان بررسی این ماده با این استدلال که تشکیل شورا ایجاد محدودیت در اعمال اختیارات رئیس جمهوری است، با آن مخالفت شد و در نهایت، ماده مورد بحث به تصویب نمایندگان دوره دوم مجلس شورای اسلامی نرسید (درویش وند، ۱۳۹۰، ۷).

در این میان، تنها سندی که می توان در آن، سازوکاری اجرایی برای حل اختلاف یافت، آیین نامه داخلی هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه است که تاکنون صرفاً گزیده ای از آن منتشر شده است. براساس گزارشی که دبیرخانه این هیأت در ۶ آذرماه ۱۳۹۰ (چهار ماه پس از ایجاد این نهاد با حکم مقام رهبری) در اختیار رسانه ها قرار داد، این آیین نامه داخلی در ۱۱ ماده پس از بحث و بررسی در جلسات هیأت «به تصویب نهایی» رسید. بنا به گزارش دبیرخانه هیأت، در ماده ۱ این آیین نامه، وظایف اصلی هیأت، ارائه نظرهای مشورتی در موارد حل اختلاف و تنظیم روابط قوی سه گانه، اهتمام به متفی ساختن اختلاف در مراحل رسیدگی با توافق طرفین، شناسایی آسیب ها و ارائه راه حل های کلی، جامع و قاعده مند، رصد رفتار قوا به منظور انجام اقدامات پیشگیرانه قبل از بروز اختلاف و هم افزایی توانایی های سه گانه تعیین شده است.

براساس ماده ۷ آیین نامه نیز موارد حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه با درخواست هر یک از رؤسای قوا یا هیأت عالی و ارجاع مقام رهبری در دستور کار هیأت قرار می گیرد و مطابق ماده ۹ آیین نامه نیز نظرها و راه حل های مهم مطرح در جلسات هیأت در خصوص موضوعات مورد بررسی به همراه استدلال های ارائه شده، به استحضار مقام رهبری می رسد. دبیرخانه هیأت عالی که خود به استناد ماده ۳ آیین نامه مذکور تشکیل شده است، همچنین اعلام کرد که نقاط تماس در روابط قوای سه گانه که زمینه بروز اختلاف و نیاز به تنظیم روابط قوا در آن ها وجود دارد، احصا و با توجه به اولویت ها، نتایج رصد روابط قوا و درخواست های رؤسای قوا، اهم آن ها تعیین شده که عبارت است از: نظام بودجه ریزی، ابلاغ مصوبات مجلس، مرزهای تقنین و اجرا، نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت، رأی اعتماد به وزیران، مسئولیت رئیس جمهوری در اجرای قانون اساسی، وظایف و اختیارات معاونان رئیس جمهوری و مسئولیت آن ها در مقابل مجلس، مسئولیت رئیس جمهوری در امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی و ... که این موارد به تدریج در دستور کار قرار می گیرند (دبیرخانه هیأت

عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، ۱۳۹۰).

نکته شایسته امعان نظر درباره فهرست احصاشده آن است که حل اختلاف، اقدامی موردی است؛ بنابراین هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه حتی در مقام پیشگیری از بروز اختلاف نمی‌تواند به سمت قاعده‌گذاری که در واقع، تجاوز به حیطه اختیارات مقنن اساسی یا عادی است، حرکت کند.

بنابر آنچه در این بند گفته شد، مشخص می‌شود که سازوکار حل اختلاف میان قوای عمومی در نظام جمهوری اسلامی، چه آن زمان که در صلاحیت رئیس‌جمهوری قرار داشت و چه اکنون که در صلاحیت مقام رهبری است، بی‌گمان نوعی دادرسی اساسی است، اما همان‌طور که از قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸، قانون اساسی مصوب سال ۱۳۶۸ و مواد ۷ و ۹ آیین‌نامه داخلی هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه (ارجاع رهبری به‌عنوان شرط آغاز رسیدگی هیأت و اجرایی شدن رأی هیأت پس از تأیید رهبری) برمی‌آید، دادرسی اساسی یک شخص (مقام رسمی) است و نه نهاد سیاسی یا قضایی.

۲-۳. قلمرو سازوکار حل اختلاف اساسی

اختلاف میان مقام‌ها و نهادهای برآمده از قانون اساسی، متناسب با ساختار دولت‌ها، در سه حالت ممکن است بروز پیدا کند که نقطه اشتراک آن‌ها خروج مقام یا نهادی از حوزه صلاحیتش و اعتراض به آن از سوی مقام یا نهاد دیگر است.

این شکل از تغایر با قانون اساسی می‌تواند در دولت- کشورهای فدرال هنگامی که دولت مرکزی به صلاحیت‌های ایالت‌های عضو تجاوز کند و برعکس، رخ دهد. در دولت-کشورهای ساده اختلاف به شیوه مشابهی در روابط میان قدرت مرکزی با واحدهای محلی که قانون اساسی حدود صلاحیت هریک را مشخص کرده است، نمایان می‌شود. همچنین خروج از صلاحیت ممکن است در درون قدرت مرکزی و به دلیل تجاوز قوای مختلف به حریم یکدیگر باشد (هامون، ۱۳۸۳، ۸۸).

به دیگر سخن، از آن‌جا که تقسیم صلاحیت‌ها میان مراجع و مقامات عمومی و تفکیک اختیارات حکومتی مبنا و پایه سازماندهی نهادهای سیاسی و اداری در قانون اساسی است، داوری درباره تعارض صلاحیت‌ها میان ایالات (آلمان، آمریکا و ...)، مناطق (اسپانیا، ایتالیا و ...) و دولت مرکزی یا تضمین قانونمندی روابط میان مقامات و نهادهای دولتی از اختیارات دادرسی اساسی به‌شمار می‌رود (عباسی، ۱۳۹۳، ۲۲۹-۲۳۰).

با توجه به ساختار سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران شکل نخست حل اختلاف (رفع تعارض در صلاحیت میان ایالت‌ها و مناطق با دولت مرکزی) سالبه به انتفای موضوع است، اما

دو صورت دیگر (رفع تعارض در صلاحیت میان قوای مرکزی با یکدیگر یا میان قوای مرکزی و نهادهای غیرمتمرکز) به لحاظ نظری قابل تصور است. ولی با اینکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل هفتم و فصل هفتم (اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶) نهادهای غیرمتمرکز محلی را در قالب انواع شوراهای محلی به رسمیت شناخته، در اصول ۱۰۰ و ۱۰۶ صلاحیت تعیین «حدود وظایف و اختیارات»، «سلسله مراتب» و «مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال» شوراها را به قانونگذار عادی اعطا کرده است، رسیدگی به شکایت شوراها از تصمیم به انحلال را نیز به دادگاه صالح سپرده و در نتیجه از دایره دادرسی اساسی خارج کرده است. به این ترتیب، در نظم حقوقی جمهوری اسلامی ناگزیر باید دادرسی اساسی در زمینه حل اختلاف میان نهادهای اساسی را منحصر در تعارض صلاحیت‌هایی دانست که میان قوای حکومت مرکزی با یکدیگر بروز می‌کند.

در پایان این بحث شایسته است که از تلاش برخی نویسندگان (درویش‌وند، ۱۳۹۰، ۲۳-۲۵؛ گرجی، ۱۳۹۳؛ ۱۱۳-۱۴۴؛ غمامی، ۱۳۹۲، ۶۱-۸۲) برای تفکیک قلمرو حل اختلاف میان قوای عمومی از حیطه صلاحیت رفع اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان که در اصل ۱۱۲ قانون اساسی مندرج است، همچنین صلاحیت رهبری در حل معضلات نظام از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام مندرج در بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی سخن به میان آید. به نظر می‌رسد احساس ضرورت برای طرح این بحث از آن‌جا ناشی شده باشد که از یک سو، معنای عام عبارت حل اختلاف و تنظیم روابط در کانون توجه قرار داشته و از سوی دیگر، سازوکار حل اختلاف فارغ از اینکه یکی از روندهای دادرسی اساسی محسوب می‌شود، واکاوی شده است. بنابراین موضوع پژوهش حاضر نیازمند چنین امعان نظری نیست، زیرا همان‌طور که در بند ۱-۱، همچنین در سطرهای پیشین همین بند آمد، حل اختلاف اساسی به دو معنای رفع تعارض درباره صلاحیت نهادها و تطبیق قانون موضوعه مجلس با قانون اساسی دو فرایند جداگانه در دادرسی اساسی به‌شمار می‌روند که هریک مرزهای مشخصی در برابر یکدیگر دارند. گذشته از این، ارجاع مصوبه اصراری مجلس شورای اسلامی به مجمع تشخیص مصلحت نظام با هدف تطبیق مصوبه با قانون اساسی که جزو صلاحیت انحصاری شورای نگهبان است، انجام نمی‌گیرد، بلکه این سازوکار برای تشخیص مصلحتی طراحی شده است که ممکن است به‌طور موقت بر احکام قانون اساسی یا شرع، اولویت پیدا کند. از سوی دیگر، بند ۸ اصل ۱۱۰ ناظر بر مواردی است که در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است، چراکه منظور از حل معضلات نظام که طرق عادی قابل حل نباشد، این است که نتوان از طرقی که در قانون مشخص شده است، درباره آن تصمیم‌گیری کرد (مهرپور، ۱۳۹۳، ۲۷۱). بنابراین بدیهی است

که از خارج از قلمرو فعالیت دادرسی اساسی قرار می‌گیرد.

۳. تفاوت‌های هیأت عالی حل اختلاف با نهادهای مشابه در جهان

حل اختلاف میان نهادهای اساسی که از روندهای دادرسی اساسی است، ویژگی‌هایی دارد که بدون آن‌ها نهاد دادرسی اساسی از انجام کامل کارویژه خود باز می‌ماند (گرجی ازندریانی، ۱۳۹۴، ۱۷۷). به عبارت دیگر، با آنکه کشورها الگوهای متفاوتی را برای دادرسی اساسی برگزیده‌اند که اغلب به لحاظ نظری به سه دسته نظارت سیاسی در قالب شورا (فرانسه)، نظارت قضایی متمرکز در قالب دادگاه‌های قانون اساسی (آلمان) و نظارت قضایی غیرمتمرکز در قالب دیوان عالی و دادگاه‌ها (آمریکا) دسته‌بندی می‌شود، پاره‌ای از ویژگی‌های مشترک را می‌توان برای نهادهای متنوع دادرسی اساسی برشمرد.

تکرار این ویژگی‌های مشترک در نظام‌های حقوقی گوناگون و از جمله در نظام حقوقی ایران درباره شورای نگهبان به‌عنوان دادرسی اساسی را می‌توان به‌مثابه شکل‌گیری عرفی جهانی برای دادرسی اساسی تلقی کرد. در این گفتار به تفاوت‌های هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در برخی از این ویژگی‌ها با نهادهای همتایش در دیگر کشورها پرداخته می‌شود. در بند ۳-۱ تفاوتی که در ماهیت حقوقی این نهاد به چشم می‌خورد (پیش‌بینی نشدن در قانون اساسی)، بررسی می‌شود. بند ۳-۲ به تفاوت از نظر الزام‌آور بودن تصمیمات هیأت عالی حل اختلاف اختصاص دارد و بند ۳-۳ معطوف به تفاوت این هیأت عالی از نظر صلاحیت تفسیر قانون اساسی است.

۳-۱. پیش‌بینی نشدن در قانون اساسی

یکی از ویژگی‌هایی که نویسندگان برای سازوکار دادرسی اساسی برشمرده‌اند، این است که قانون اساسی نهادهایی را برای تضمین اصل حاکمیت قانون اساسی بر دیگر هنجارهای حقوقی تأسیس کند (غمامی، ۱۳۹۳، ۱۷). به دیگر سخن، اگر نهاد دادرسی اساسی برآمده از قانون اساسی نباشد، نمی‌توان آن را سازوکاری دائمی و خدشه‌ناپذیر در صیانت از قانون اساسی تلقی کرد، چراکه دیگر هنجارهای حقوقی از جمله قانون عادی، مقررات، احکام و دستورها در مقایسه با قانون اساسی نوشته انعطاف‌پذیرترند و سازوکار تغییر و حتی لغو آن‌ها بسیار آسان‌تر است. بر این اساس نهاد دادرسی اساسی در قانون‌های اساسی کشورها پیش‌بینی می‌شود تا جز در صورت تغییر قانون اساسی آن هم در تشریفات اغلب دشوار و دارای محدودیت، پابرجا بماند. برای نمونه، دادگاه قانون اساسی آلمان که یکی از وظایفش صیانت از نظام سیاسی کشور و نیز هماهنگ‌کننده نهادهای دولتی و قوای حاکمه است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۳، ۳۲۱)، برآمده از اصول ۹۲ تا ۹۴ قانون اساسی این کشور است، هرچند در

اصل ۹۴ تأسیس و ترتیب کار آن به تصویب قانون فدرال محول شده و در این زمینه قانون دادگاه قانون اساسی فدرال در این کشور به تصویب رسیده است. اقدامات دادگاه قانون اساسی درباره اختلافات نهادهای قانون اساسی به استناد فقره اول بند ۱ اصل ۹۳ قانون اساسی و بند ۵ ماده ۱۳ و مواد ۶۳ تا ۶۷ قانون این دادگاه انجام می‌گیرد (فرکمان، ۱۳۸۸، ۱۲۶).

دادگاه فدرال سوئیس هم اختیار حل و فصل تعارض در صلاحیت میان دولت فدرال و کانتون‌ها، همچنین حل تعارض و اختلاف‌ها میان کانتون‌ها را براساس اصل ۱۸۸ قانون اساسی این کشور به دست آورده است (عباسی، ۱۳۹۴ [ب]، ۲۷۲).

با توجه به اینکه در جمهوری ایتالیا منطقه‌گرایی به صراحت مورد پذیرش قرار گرفته، حل و فصل تعارض اختیارات بین دولت و مناطق و میان خود مناطق در زمره وظایف و اختیارات دیوان قانون اساسی ایتالیا قرار گرفته است. همچنین اگر یکی از دستگاه‌های دولتی ادعا کند اختیار قانونی آن را دستگاهی دیگر نقض کرده است، مسئله به دیوان قانون اساسی ایتالیا ارجاع می‌شود (منصوریان، ۱۳۹۲، ۷۹-۸۰) که این صلاحیت را اصل ۱۳۴ قانون اساسی ایتالیا برای دیوان یادشده به رسمیت شناخته است.

در بیان نمونه‌هایی از میان کشورهای مسلمان نیز شایان ذکر است در قانون اساسی عراق که فدرالیسم را به رسمیت شناخته است، برای حفظ وحدت و انسجام ملی، سیاسی و حقوقی کشور به چگونگی ارتباط نهادهای اتحادیه توجه خاص شده و برای نیل به این مهم، دادگاه عالی فدرال جمهوری عراق طبق احکام ماده ۹۳ قانون اساسی مطمح نظر قرار گرفته است (حبیب‌زاده، ۱۳۹۲، ۱۰۰).

همچنین ماده ۲۴ قانون اساسی اندونزی اختیارات دادگاه قانون اساسی را برشمرده است که حل و فصل اختلافات در مورد اختیارات نهادهای دولتی که قدرت آن‌ها برگرفته از قانون اساسی است، در زمره آن‌هاست (آجرلو، ۱۳۹۵، ۱۵۳).

با این همه، هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه ایران به‌طور مستقیم، جایگاهی در قانون اساسی ندارد، بلکه همان‌طور که بند ۲-۲ بیان شد، حل اختلاف میان نهادهای اساسی در صلاحیت یکی از مقامات رسمی کشور (پیش از بازنگری قانون اساسی، رئیس‌جمهوری و پس از آن، مقام رهبری) است.

۲-۳. مشورتی بودن تصمیمات

یکی دیگر از تفاوت‌های هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه با بسیاری از نهادهای مشابه در دیگر کشورها به الزام‌آور نبودن تصمیماتش بازمی‌گردد. نهادهای دادرسی اساسی که در کشورها به حل اختلافات ناشی از تعارض صلاحیت‌ها می‌پردازند، اغلب مراجع

عالی به‌شمار می‌روند که تصمیمات و آرایشان فصل الخطاب است. اما همان‌طور که در متن حکم انتصاب اعضای نخستین دوره این هیأت عالی تصریح شده، هیأت یادشده «در اجرای بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه به‌منظور بررسی و ارائه نظرات مشورتی در موارد حل اختلاف و تنظیم روابط سه‌گانه» تشکیل شده است (دفتر مقام معظم رهبری، ۱۳۹۰). بنابراین آرا و تصمیمات هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه جنبه مشورتی دارد و تنها پس از تأیید مقام رهبری برای نهادهای اساسی کشور لازم‌الاجرا می‌شود. ماده ۹ آیین‌نامه داخلی هیأت نیز که مقرر کرده است نظرها و راه‌حل‌های مهم مطرح در جلسات هیأت در خصوص موضوعات مورد بررسی به‌همراه استدلال‌های ارائه‌شده، به استحضار مقام رهبری برسد، تأکیدی بر مشورتی بودن تصمیمات این هیأت است. در نتیجه «برخلاف اظهارنظر برخی از سیاسیون، تصمیمات این هیأت، به‌صورت خودکار لازم‌الاجرا نیست و از اعتبار احکام حکومتی برخوردار نیست» (گرگی ازندریانی، ۱۳۹۰). همچنین بر این اساس، نمی‌توان تشکیل هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را از مصادیق ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی (تفویض اختیار) دانست. بدیهی است اگر زمانی مقام رهبری وظیفه یادشده را به هیأت تفویض کند، رأی آن همانند نهادهای دادرسی اساسی دیگر کشورها که به حل اختلافات میان نهادهای اساسی می‌پردازند، نهایی خواهد بود.

۳-۳. نداشتن صلاحیت تفسیر

اختلاف میان نهادهای اساسی در دو حالت امکان ظهور دارد: حالت نخست آن است که یکی از قوای عمومی ملی، فدرال، منطقه‌ای یا محلی بخواهد عامدانه از حدود صلاحیت‌های قانونی خود تجاوز کند که بی‌گمان، یکی از وظایف دادرسی اساسی جلوگیری از چنین اقداماتی است. اما بخش چشمگیری از اختلافات قوا جنبه فرار از قانون ندارد، بلکه اغلب ناشی از پافشاری هریک از قوا بر صلاحیت‌ها و اختیارات قانونی خود (زارعی، ۱۳۹۰) و در واقع، اختلاف برداشت از قانون است که حالت دوم بروز اختلاف به‌شمار می‌رود و بیشتر پرونده‌های ارجاعی به دادرسی اساسی در زمینه حل اختلاف و رفع تعارض در صلاحیت‌ها از این دست است.

تعارض صلاحیت ناشی از اختلاف برداشت از قانون را نیز می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: نخست، مواردی که اختلاف برداشت به‌دلیل ابهام قانون است و رفع اختلاف تنها از راه تفسیر قانونی مرجع صلاحیت‌دار امکان‌پذیر است و دوم، مواردی که ناشی از برداشت یا تفسیر اجرایی اشتباه از قانون یا تصادم دو حکم قانونی متعارض است (زارعی، ۱۳۹۰) که در این

صورت می‌توان اختلاف را با بهره‌گیری از روش‌های سیاسی یا به استناد اصول حقوقی و بدون نیاز به تفسیر قانونی حل و فصل کرد.

دسته دوم اختلافات ناشی از برداشت متعارض از قانون، بی‌تردید در صلاحیت هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه قرار دارد. چنانکه آیت‌الله سید محمود هاشمی شاهرودی، رئیس هیأت عالی حل اختلاف نیز در اظهارنظری گفته است: «برخی اختلافات قانونی در تفسیر برخی قوانین عادی و اصول قانون اساسی وجود داشت که در هیأت عالی حل اختلاف بررسی و بحمدالله حل شده است» (هاشمی شاهرودی، ۱۳۹۱). بی‌شک در این‌جا منظور از اختلاف در تفسیر برخی قوانین، تفسیری است که مجری هر قانون در مقام اجرا از آن دارد و نه تفسیر قانونی که حسب مورد، شورای نگهبان (درباره اصول قانون اساسی) و مجلس شورای اسلامی (درباره قانون عادی) ارائه می‌کنند.

اما دسته نخست به استناد اصول ۷۳ و ۹۸ قانون اساسی که به ترتیب تفسیر قوانین عادی را در صلاحیت مجلس شورای اسلامی و تفسیر قانون اساسی را در صلاحیت انحصاری شورای نگهبان قرار داده، خارج از حوزه صلاحیت این نهاد است که همین محدودیت سومین تفاوت بارز هیأت یادشده را با نهادهای مشابه در دیگر کشورها رقم می‌زند. از آن‌جا که وظیفه دادرسی اساسی پاسداری از قانون اساسی است و قانون اساسی نیز مانند هر هنجار حقوقی دیگر در معرض اختلاف برداشت قرار دارد، در بسیاری کشورهای برخوردار از سازوکار دادرسی اساسی، صلاحیت تفسیر قانون اساسی نیز به دادرسی اساسی اعطا می‌شود. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بر همین اساس، صلاحیت یادشده به شورای نگهبان به‌عنوان دادرسی اساسی (تطبیق‌دهنده قانون عادی با قانون اساسی) داده شده است، ولی از آن‌جا که این صلاحیت شورای نگهبان انحصاری است، نمی‌توان صلاحیت مشابهی را برای هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در نظر گرفت؛ هرچند اعضای این هیأت هنگام حل اختلاف، ناگزیر، بر مبنای استنباط خود از قانون اساسی یا قانون عادی که در این مقام، تفسیر غیررسمی و اجرایی به‌شمار می‌رود، تصمیم‌گیری می‌کنند و رأی می‌دهند. البته هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه می‌تواند در موارد نیاز به تفسیر رسمی و قانونی، از شورای نگهبان یا مجلس استفسار کند که در این باره دو مشکل رخ می‌نماید: نخست آنکه شورای نگهبان مطابق نظر شماره ۹۷۵۱ مورخ ۲۷ مهرماه ۱۳۶۲ صلاحیت خود در تفسیر قانون اساسی را تشخیصی می‌داند (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹، ۳۸۳-۳۸۴) و نمی‌توان این شورا را ملزم به ارائه نظر تفسیری کرد. مجلس نیز وضع مشابهی دارد، زیرا ابتکار استفسار در انحصار دولت و مجلس است و از سوی دیگر، ممکن است لایحه یا طرح استفساریه رأی

نیاورد. دومین مشکل نیز در فرضی بروز پیدا می‌کند که یک طرف اختلاف شورای نگهبان یا مجلس باشد؛ در این حالت، استفسار از شورای نگهبان و مجلس و صدور نظر تفسیری یا تصویب استفساریه به منزله آن خواهد بود که هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه دیگر نباید به ماهیت موضوع ورود کند، بلکه بسته به مورد، ناگزیر از صدور رأی به نفع شورای نگهبان یا مجلس خواهد بود.

نتیجه‌گیری

دادرسی اساسی عبارت است از هر سازوکاری که در فرایند صیانت از حاکمیت قانون اساسی و تضمین برتری آن به کار گرفته شود. از این رو، حل اختلاف و رفع تعارض در صلاحیت نهادهای برآمده از قانون اساسی نیز در زمره کارکردهای اصلی دادرسی اساسی قرار می‌گیرد. بنابراین هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه که از سال ۱۳۹۰ با حکم مقام رهبری (دادرسی اساسی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه) و در اجرای بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، به نظم حقوقی ایران افزوده شده است، در کنار شورای نگهبان، دو نهاد دادرسی اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران به‌شمار می‌روند. با این حال، میان وضع حقوقی شورای نگهبان و هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، همچنین میان وضع حقوقی این هیأت و دادرسان اساسی دیگر کشورها با صلاحیت مشابه، تفاوت‌های آشکاری در سه حوزه برخورداری از جایگاه در قانون اساسی، الزام‌آور بودن تصمیمات و برخورداری از صلاحیت تفسیر به چشم می‌خورد.

با اینکه قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران صلاحیت حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را در اختیار یک مقام و نه یک نهاد قرار داده است، همان ضرورت‌هایی که در سال ۱۳۹۰ به صلاحدید مقام رهبری برای تأسیس هیأتی عالی در این زمینه منجر شد، این گمانه را تقویت می‌کند که اصلاح سازوکار حل اختلاف میان نهادهای اساسی و طراحی نهادی منطبق با معیارهای جهانی دادرسی اساسی، می‌تواند یکی از گزینه‌های اصلاح قانون اساسی در بازنگری بعدی این قانون باشد.

منابع

الف: کتاب‌ها و مقالات

۱. اداره کل قوانین و مقررات مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۹)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۲ و ۳.
۲. آجرلو، اسماعیل (۱۳۹۵)، حقوق اساسی کشورهای اسلامی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۳. پروین، خیرالله (۱۳۹۳)، مبانی حقوق عمومی، تهران: سمت.
۴. پروین، خیرالله (۱۳۹۴)، «جستاری بر اندیشه دادرسی اساسی در جهان»، نشریه مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۶، ش ۱، ص ۶۱-۸۳.
۵. حبیب‌زاده توکل و مصطفی منصوریان (۱۳۹۲)، «وظایف و اختیارات دادگاه عالی فدرال جمهوری عراق»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ش ۶، ص ۸۹-۱۱۰.
۶. خسروی، حسن (۱۳۹۰)، حقوق اساسی ۱، تهران: دانشگاه پیام نور.
۷. _____ (۱۳۹۲)، حقوق اساسی ۲، تهران: دانشگاه پیام نور.
۸. راسخ، محمد (۱۳۹۰) نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک.
۹. طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۹۳)، حقوق اساسی، تهران: میزان، چ پانزدهم.
۱۰. عباسی، بیژن (۱۳۹۳)، مبانی حقوق عمومی، تهران: دادگستر.
۱۱. _____ (۱۳۹۴ [الف])، حقوق اساسی تطبیقی، تهران: دادگستر.
۱۲. _____ (۱۳۹۴ [ب])، مبانی حقوق اساسی، تهران: جنگل، ویراست سوم.
۱۳. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، حقوق اساسی ایران، شامل دوران باستان، دوره اسلامی، مشروطه و جمهوری اسلامی با اصلاحات بازنگری، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۴. غمامی، سید محمدمهدی و دیگران (۱۳۹۳)، دادرسی اساسی تطبیقی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۵. غمامی، سید محمدمهدی و حسین خلف رضایی (۱۳۹۲)، «سازوکارهای حل اختلاف و تنظیم روابط قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران (با مطالعه تطبیقی دیگر نظام‌های حقوقی)»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ش ۵، ص ۶۱-۸۲.
۱۳. فاوورو، لویی (۱۳۹۳)، دادگاه‌های قانون اساسی (الگوی اروپایی دادرسی اساسی)،

- ترجمه علی اکبر گرجی ازندریانی، تهران: جنگل، ویراست دوم.
۱۴. گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۹۴)، *مبانی حقوق عمومی*، تهران: جنگل، ویراست سوم.
۱۵. ----- (۱۳۸۶) «از حقوق اساسی آرمان‌گرا تا حقوق اساسی واقع‌گرا: طرح تأسیس درس حقوق دادرسی اساسی (ترافعات حقوق اساسی)»، *نشریه حقوق اساسی*، ش ۸، ص ۸-۱۴.
۱۶. _____ و رضایی مرتضی (۱۳۹۳)، «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در جمهوری اسلامی ایران»، *مجله حقوقی دادگستری*، ش ۸۵، ۱۱۳-۱۴۴.
۱۷. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۹)، *مجموعه نظریات شورای نگهبان*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ دوم، ویرایش اول.
۱۸. منصوریان، مصطفی و مسعود اخوان فرد (۱۳۹۲)، «وظایف و کارویژه‌های دادگاه قانون اساسی جمهوری ایتالیا»، *فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی*، ش ۲، ص ۷۳-۹۳.
۱۹. مهرپور، حسین (۱۳۹۳)، *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دادگستر.
۲۰. واعظی، سید مجتبی (۱۳۹۰)، *دادگستری اساسی*، تهران: جنگل.
۲۱. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۴)، *کلیات حقوق اساسی*، تهران: سمت.
۲۲. هامون، فرانسیس و سلین واینز (۱۳۸۳)، «صیانت از قانون اساسی در فرانسه و ایالات متحده»، ترجمه محمد جلالی، *نشریه حقوق اساسی*، ش ۲، ص ۷۹-۱۲۸.

ب: گزارش‌ها

۱. درویش‌وند، ابوالفضل (۱۳۹۰)، «بررسی جایگاه هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا سه‌گانه»، گزارش دفتر حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ش مسلسل ۱۲۰۴۵.
۲. صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره دوم، اجلاسیه دوم، جلسه دویست و شصت و سوم، تاریخ ۱۳۶۵/۲/۳، روزنامه رسمی، ش ۱۲۰۱۳، ص ۲۰.
- ج: منابع اینترنتی
۱. دبیرخانه هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، «گزارش اهم اقدامات هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» خبرگزاری مهر، ۱۳۹۰/۹/۶، در دسترس به نشانی: <http://www.mehrnews.com/news/1470969>، آخرین مراجعه در ۱۳۹۷/۹/۲۰.
۲. دفتر مقام معظم رهبری، «رئیس و اعضای هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای

- سه گانه منصوب شدند» پایگاه اطلاع رسانی دفتر مقام معظم رهبری، ۱۳۹۰/۵/۳، در دسترس به نشانی: <http://www.leader.ir/fa/content/8392>، آخرین مراجعه در ۱۳۹۷/۱۲/۱۷
۳. زارعی، سعدالله، «جایگاه حقوقی و سیاسی هیأت عالی حل اختلاف»، پایگاه اطلاع رسانی دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت الله العظمی خامنه‌ای، ۱۳۹۰/۵/۸، در دسترس به نشانی: <http://farsi.khamenei.ir/others-note?id=16813>، آخرین مراجعه در ۱۳۹۷/۱۰/۱.
۴. گرجی ازندریانی، علی اکبر، «در جایگاه دادرسی اساسی» ماهنامه علوم انسانی مهرنامه، شماره ۱۵، شهریور ۱۳۹۰، در دسترس به نشانی: <http://www.mehrnameh.ir/article/2567>، آخرین مراجعه در ۱۳۹۷/۱۰/۶.
۵. هاشمی شاهرودی، سید محمود، «اختلاف تفسیر برخی اصول قانون اساسی را حل کردیم» خبرگزاری فارس، ۱۳۹۱/۶/۱۸، در دسترس به نشانی: <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13910618000998>، بازدید در ۱۳۹۷/۱۰/۱.

