

حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه

دکتر علی اکبر گرجی آزندریانی

دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

مرتضی رضایی

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

نشر مخاطب

۱۳۹۵

سرشناسه	: گرجی ازندریانی، علی اکبر، ۱۳۵۲-
عنوان قراردادی	: ایران، قوانین و احکام / Iran. Laws, etc
عنوان و نام پدیدآور	: حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه / علی اکبر گرجی ازندریانی، مرتضی رضایی
مشخصات نشر	: تهران: نشر محاطب، ۱۳۹۵
مشخصات ظاهری	: ۲۲۳ ص
شابک	: 978-600-5750-35-5
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
یادداشت	: کتابنامه
یادداشت	: نمایه
موضوع	: حل اختلاف - - ایران
موضوع	: هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه
موضوع	: Dispute resolution (Law) – Iran
موضوع	: قوه قضائیه - ایران
موضوع	: Judicial power – Iran
موضوع	: قوه مقننه - ایران
موضوع	: Legislative power – Iran
موضوع	: قوه مجریه - ایران
موضوع	: Executive power – Iran
شناسه افزوده	: رضایی، مرتضی، ۱۳۵۲
رده بندی کنگره	: ۱۳۹۵ ج۸، ۱۸۲ KM-I
رده بندی دیویی	: ۳۴۷/۵۵۰۹
شماره کتابشناسی ملی	: ۴۴۴۳۹۹

عنوان: حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه

نویسندگان: علی اکبر گرجی ازندریانی - مرتضی رضایی

ویراستار: اسماء محمدی

صفحه‌آرا: لیلا کاظمی

طراح جلد: الهه کاظمی

ناشر: مخاطب

نوبت چاپ: اول / زمستان ۱۳۹۵

تعداد: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۱۸۰۰۰ تومان

۰۹۱۲۳۰۸۷۲۳۲

دفتر مرکزی تهران، خیابان انقلاب اسلامی، ابتدای جماراده جنوبی، برج ۲۰۱، واحد ۳، تلفن: ۰۲۱ ۶۶۹۵۸۲۲۵

پایگاه اطلاع‌رسانی: www.mokhtabbook.com پست الکترونیکی: www.mokhtabbook1379@gmail.com

مراکز پخش و فروش:

۱. تهران، خیابان ۱۲ فروردین، بین روانمهر و نظری، بن‌بست حقیقت‌پلاک ۴، واحد ۴، کتاب آوا
 ۲. تهران، خیابان انقلاب اسلامی، بازارچه کتاب، پلاک ۱۲، انتشارات چاپخش
 ۳. تهران، خیابان انقلاب اسلامی، خیابان منیری جاوید (اردیبهشت)، نبش خیابان نظری، پلاک ۱۴۲، دانشیران؛
 ۴. تهران، خیابان منیری جاوید (اردیبهشت)، خ شهید لیاقی نژاد، کوچه درخشان، پلاک ۲، توحید دانش؛
- تلفن: ۰۲۱ ۶۶۹۷۴۶۴۵
- تلفن: ۰۲۱ ۶۶۴۰۴۱۱۰
- تلفن: ۰۲۱ ۶۶۴۱۶۶۷۶
- تلفن: ۰۲۱ ۶۶۴۹۰۲۰۹

فهرست مطالب

دییاجه	۳
بخش نخست مفاهیم، مبانی و سازوکارهای حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در حقوق اساسی	۹
فصل نخست مفاهیم، پیشینه و مبانی	۱۳
گفتار نخست مفاهیم و پیشینه	۱۳
گفتار دوم: مبانی نظری و ضرورت‌ها	۳۷
فصل دوم: سازوکارهای حل اختلاف میان قوا و سایر نهادها در حقوق تطبیقی	۵۳
گفتار نخست: سازوکارهای قضائی	۵۴
گفتار دوم: سازوکارهای غیرقضائی	۷۱
بخش دوم سازوکارهای حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران	۸۷
فصل نخست: سازوکارهای عمومی	۹۱
گفتار نخست: سازوکارهای برگرفته از قانون اساسی	۹۱
گفتار دوم: سازوکارهای برگرفته از نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان، سیاستهای کلی و قوانین عادی	۱۳۶
گفتار سوم: سازوکارهای برگرفته از عرف‌های حقوق اساسی	۱۴۵
فصل دوم: سازوکارهای اختصاصی	۱۵۵
گفتار نخست: بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی	۱۵۵

- گفتار دوم: هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه ۱۶۶
- گفتار سوم: نسبت بین سازکارهای عمومی و اختصاصی ۱۷۷
- نتیجه گیری ۱۸۹
- نمایه ۱۹۹
- کتاب شناسی ۲۰۳
- فهرست فصلی مطالب ۲۲۱

دیباچه

تنظیم روابط قوای سه‌گانه و حل اختلاف میان آنها موضوعی است که بسیاری از تدوین‌کنندگان قوانین اساسی کشورهای مختلف بدان اندیشیده‌اند و در اهمیت آن بر طبل حاکمیت قانون کوبیده‌اند. اختلاف، چالش و ناهماهنگی در روابط قوا اجتناب‌ناپذیر است، اما آنچه مهم می‌نماید سیاست‌های و انتظام بهینه و کارآمد آن براساس حاکمیت قانون، تفکیک قوا و در نهایت کارایی و مسئولیت‌پذیری قوا باشد.

پژوهش حاضر «نظام حقوق جمهوری اسلامی ایران» را در برمی‌گیرد؛ با این حال، نگاهی تطبیقی در این خصوص خالی از لطف نخواهد بود. از این رو، پس از بررسی مفاهیم و مبانی این موضوع، الگوها و سازوکارهای غیرمستقیم حل اختلاف و تنظیم روابط قوا مورد بررسی قرار می‌گیرند. علاوه بر این، کالبدشکافی سوابق تاریخی و پیشینه حل اختلاف و تنظیم روابط قوا به خصوص در نوع بومی آن همواره چراغ راه آینده است و روشن است پژوهش پیش‌رو نیز خود را از آن بی‌نیاز نمی‌داند.

قلمرو پژوهش حاضر محصور به نظام حقوقی نخواهد بود؛ بلکه آن که قابلیت آن را نیز ندارد. در این خصوص نه تنها این موضوع، بلکه به‌طور کلی ماهیت و رسوبات حقوق عمومی در امتزاج و دادوستدی دوسویه با پدیده‌های سیاسی است و نمی‌تواند بی‌توجه به ملاحظات و مناسبات سیاسی باشد. وانگهی سعی بر این بوده تا با نگاهی حقوقی به پدیده‌ها و کنش‌های حقوقی - سیاسی، موضوع را مورد مطالعه قرار دهیم تا گام کوچکی در زمینه حقوقی‌سازی سیاست برداشته باشیم.^۱

۱. گرجی علی اکبر، حقوقی‌سازی سیاست، تهران: انتشارات خرسندی (زیر چاپ).

بخش اصلی و عمده کتاب پیش‌رو در تشریح سازوکارهای حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران سامان یافته است. تلاش می‌شود تا این سازکارها در دو سطح عمومی و اختصاصی مورد تبیین قرار گیرند. ادعا بر این است که تفکیک مذکور خالی از فواید عملی نخواهد بود. پاشنه بخش دوم کتاب حاضر نیز بر این ادعا می‌چرخد. اما قبل از آن ناگفته نماند انتخاب عنوان «سازوکار»^۱ بدان جهت است که ظل رفیعی برای دربرگرفتن تمامی عناوین و مصادیق متنوع حل اختلاف و تنظیم روابط قوا باشد. در اینجا مناور از سازکارها، مجموعه قوانین، مقررات، رویه‌ها، اقدام‌ها و آیین‌هایی هستند که به دنبال حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه‌اند. به عبارت دیگر، هر راه‌حلی که در جهت حل اختلاف و تنظیم روابط قوا باشد، جزئی از این سازکار محسوب می‌شود.

در سطح نخست سازکارهای حل اختلاف «سازکارهای عمومی از قبیل قانون اساسی (به استثنای بند ۷ اصل ۱۱۰، نظایرهای تفسیری شورای نگهبان، سیاست‌های کلی نظام، قوانین عادی و حتی عرف‌های حقوق اساسی» را در بر می‌گیرند. در مواردی نیز که اختلاف قوا موجب بروز معضل برای نظام می‌شود، پس معضلات نظام در این سطح طرح می‌گردد.

اما در سوی دیگر، اجرای بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به عنوان سازکار اختصاصی (نه به معنای لزوماً اصلی) رخ می‌نماید. در این زمینه و بر مبنای رهبری نظام اخیراً حکم به تشکیل هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا داده شدند. این امر که به عنوان نهادسازی در عرصه حقوق اساسی قابل طرح است، سوالات و زوایای پنهانی را در مقابل مخاطب قرار می‌دهد که پاسخ به آن جزئی از این تحقیق را نضج می‌دهد.

به‌طور کلی، در مواجهه با چنین اختلافاتی، به سه طریق می‌توان برخورد کرد. نخست، انکار اختلاف و به عبارتی پاک کردن صورت مسئله؛ دوم، حل این اختلاف؛ و سوم، رفع (نسبی) زمینه‌های بروز اختلاف بدیهی است که موضوع این پژوهش بررسی گام سوم است، اما آنچه مورد بحث واقع می‌شود در دومین مرتبه رخ می‌نماید. مختصر آن که، نگاه این

نوشتار به داشته‌های آن است، نه آن‌چه که باید داشت^۱ و تصریحاً آن که لزوم بازنگری قانون اساسی در گام سوم قرار می‌گیرد و راهی است که باید پس از این ادامه یابد.

در نظام حقوقی - سیاسی ایران، مسئله حل اختلاف و تنظیم روابط قوا، به‌ویژه آن‌چه در تاریخ سی‌وچند ساله جمهوری اسلامی تراوش نموده است و به تبع آن، بازنگری و ویرایش قانون اساسی را در پی داشته است، امری منحصر به فرد و خاص تلقی می‌گردد؛ چه آن‌که معضل اختلافات و تعارض صلاحیت‌ها، در برهه‌هایی از این حیات سیاسی، منازعات و جدلهایی بی‌بدیل و مناقشه‌برانگیز پدیدار ساخته و تبلور برداشت‌های متفاوت از نصوص قانونی موجب و پیش از آن را عیان نموده است. در سال‌های اخیر، این معضل، به‌رغم برخی ملاحظات ظاهری مجدداً به آوردگاه سیاسی کشانده شده و ضرورت طرح دوباره و رفع جدی آن را ایجاب نموده است. ریشه‌هایی که ضرب‌آهنگ اختلافات و افتراقات به اوج رسید، رهبری را بر آن داشت تا با استناد به اختراعات مندرج در بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، در انداختن طرحی چون تأسیس «هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» را به عرصه سیاسی کشور بیافزایند.

سازوکارهای مربوط به حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را باید در یک منظومه منحصر به فرد، خاص و بی‌بدیل که برآمده از نحوه تریب قدرت در نظام حاکمیتی این کشور است در نظر گرفت. رویکرد این پژوهش، در راستای حل اختلاف و تنظیم روابط قوا در سیاقی برخاسته از اصول حکمرانی مطلوب، به‌ویژه حاکمیت قانون و کاملاً منطبق است. از این چشم‌انداز، نگارندگان سازوکارهای حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را در سطح سازوکارهای عمومی و سازوکارهای اختصاصی مجزا نموده و در پی تبیین هر یک برآمده‌اند. به گمان ما، این تفکیک که از تمییز موضوع اختلاف و تنظیم سرچشمه می‌گیرد، حائز اهمیت است و بحث مهمی را از نسبت میان آن دو فراروی خواننده می‌نشانند.

۱. آیین و داشته‌های این پژوهش به قانون اساسی حاضر است و نویسندگان نیز بی‌توجه به نقایص آن در این زمینه نبوده‌اند.

نقطه اوج این پژوهش در مرکز برخورد دو سطح از سازوکارهای حل اختلاف و تنظیم روابط قوا، یعنی سازوکارهای عمومی و سازوکارهای اختصاصی، رخ می‌نماید؛ سخن از این که کدام یک از این سازوکارها در چه مواردی و بر چه مبنایی بر دیگری رجحان می‌یابد، تمیز مورد اختلاف و تنظیم و همچنین تفکیک سازوکار حل اختلاف و تنظیم از حیث عمومی یا اختصاصی بودن، تشخیص انتخاب و اعمال هر یک از این دو نوع سازوکار را سهل می‌سازد، اما لزوماً به حکم قطعی منتهی نخواهد شد. درک کامل این نسبت در گرو توجه به رابطه اصل ولایت و عقیقه با اصل حاکمیت قانون اساسی در منظومه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.

پیش‌فرض کتاب حاضر بر این مبنا نقش بسته است که سازوکارهای حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه در نظام حقوقی - سیاسی جمهوری اسلامی ایران در یک منظومه خاص و بی‌بدیل و به صورتی سبب - معلول مجمل پیش‌بینی گردیده است.

در این کتاب به رسم مآلف و هم‌نویسان سایر نوشتارهای همگن، بدو ترمینولوژی بحث، تاروپود نخستین این تحریرات را نفع می‌رساند. تکوین «حل اختلاف میان قوا» جز به گریز تاریخی آن، میسر نبوده و این مهم در این سپهر، فهم و معنا یافته است. لاجرم، برگ‌های عدیده‌ای از این کتاب به شرح «بزنگاه‌های تاریخی» حل اختلاف در نظام جمهوری اسلامی معطوف گردیده است. سپس در ادامه، پشتوانه‌ها در غالب سیاسی و ضرورت‌های حل اختلاف

۱. به نظر می‌رسد، رویکرد نسبت به مقوله «فرضیه‌نویسی» در علوم انسانی و به‌جمله علم حقوق به سمت نفی آن می‌رود. نگارندگان نیز با حزم و احتیاط و بر همین نظر از استعمال آن اجتناب ورزیده و در عین حال عنوان «پیش‌فرض» را مناسب می‌بینند؛ چه آن که پیش‌فرض غیر از فرضیه است و آثار منفی فرضیه را به همراه نخواهد داشت. توضیح آن که «فرضیه» و اعتقاد به آن در علوم انسانی می‌تواند موجب مداخله غیرموجه محقق و تغییر نتیجه تحقیق به سمت دل‌خواه وی و نقض اصل بی‌طرفی شود. در حالی که «پیش‌فرض»، خواننده را از ذهنیت محقق، قبل و در حین انجام تحقیق آگاه می‌سازد و از این‌رو خلاء آگاهی اولیه نویسنده و خواننده را پر می‌کند. در این زمینه، نک: رزمی، علی‌اکبر، «اصل بی‌طرفی در تحقیق»، فصل‌نامه کتاب‌داری و اطلاع‌رسانی، شماره ۲۲، ۱۳۸۴، ص. ۸۵ هم‌چنین، نک: فتوحی، محمود، آئین نگارش مقاله علمی - پژوهشی، انتشارات سخن، چاپ نخست، ۱۳۸۵، ص. ۱۲۰.

به رشته تحریر درآمده است تا اهمیت بحث و ضرورت سخن راندن و برآمدن مقوله‌ای چون «حل اختلاف میان قوا» بیش‌ازپیش هویدا گردد. از این‌رو، در انتهای فصل نخست از بخش نخست، مبانی نظری موضوع چون حاکمیت قانون، تفکیک قوا، کارآمدی، مسئولیت‌پذیری و درنهایت، شفافیت مورد توجه قرار گرفته است. مطالب فصل دوم از بخش نخست نیز تجربه کشورهای مختلف پیرامون مسئله تنظیم روابط و حل اختلافات میان قوا را بررسی کرده است. از آن‌رو، از حیث نگرش تطبیقی و تنقیب در این مقصود، از پژوهیدن و فحوص در تأسیساتی چون «دادگاه‌های قانون اساسی» تا بنیادهایی چون «شورای قانون اساسی» و برتری یک قوه بر قوای دیگر، و تحت لوای آن، درافکندن بحث در مجال قیاس و بهره‌گیری از آن تجارب، این مسطورات نگاشته و منقش گردیده است.

اما بخش دوم کتاب خاص که بخش اصلی و عمده این نوشتار را شکل می‌دهد، با نگاه افکندن به بخش سلف منقش به نگرش مطالبی پیرامون سازوکارهای حل و فصل اختلافات و تنظیم روابط قوا در منظومه حقوق اساسی ایران با تأکید بر تمییز دو سطح از این سازوکارها پرداخته است. فصل آغازین به کتاب نوشتار بایده در خصوص سازوکارهای عمومی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا و از جمله ظرفیت‌ها و گنجایش‌های شایان در قانون اساسی تا پیش‌تازی امری چون مسئول اجرای قانون اساسی متمایل گردیده است. در ادامه از نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان و سیاست‌های کلی گرفته تا قوانین و عرف‌های حقوق اساسی که در ذیل چتر سازوکارهای عمومی جای می‌گیرند، سخن به میان آمده است. در فصل دوم آن نیز ابتدا به تحلیل بند ۷ اصل ۱۱۰ که به عنوان سازوکار اختصاصی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا رخ می‌نماید، می‌نشینیم و در آن از جایگاه و صلاحیت‌های «دبیر عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» پرده برمی‌گیریم. پس از آن نیز، بحث از تقابل و نسبت بین دو سطح از سازوکارهای سابق‌الذکر، فصل ختام و سرانجام این کتاب را تبیین می‌نماید تا در نهایت، نتیجه آن در راهکارهایی چند متبلور و منقش گردد.