

## چگونگی رفع اختلاف بین دستگاههای دولتی

دکتر جواد کاشانی [kashani.lawyer@gmail.com](mailto:kashani.lawyer@gmail.com)

استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۸۹/۲/۱۵

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۸۹/۸/۱۹

### چکیده

بروز اختلاف بین دستگاههای وابسته به قوه مجریه اجتناب ناپذیر است. در ۳۳ سال اخیر قوه مجریه کوشیده است، این قبیل اختلافات را خارج از قوه قضاییه و با سازوکارهای داخلی خود حل و فصل کند، اما به لحاظ الزامات ناشی از اجرای اصل ۱۵۹ قانون اساسی و برخی تفاسیر این هدف محقق نشده است. در دو سال اخیر، قوه مجریه با ابتکار جدیدی دایر بر منع دستگاههای اجرایی از پرداخت هزینه‌های دادرسی و حق الوکاله و کیل برای اقامه دعوا در دادگستری و تنظیم شیوه نامه حل و فصل اختلافات در قوه مجریه تلاش کرده است تا به هدف گفته شده دست یابد. در این مقاله، سعی شده است روند ۳۳ ساله گذشته در موضوع فوق بررسی و ابتکار جدید قوه مجریه، تجزیه و تحلیل شود.

واژه‌های کلیدی: دستگاه دولتی، اختلاف، قوه مجریه، قوه قضاییه

## مقدمه

بروز اختلاف بین دستگاههای دولتی امری شایع و اجتناب ناپذیر است. این قبیل اختلافات نوعاً معلول عوامل متعدد و متفاوت است. اصلی ترین علل بروز این اختلافات را می توان عدم جامع نگری در تدوین قوانین و مقررات، بزرگ شدن اندازه دولت قبل از آمادگی نهادهای مستقر در آن، وجود سازمانهای موازی یا مشابه، کم رغبتی در استفاده از دستاوردهای حقوق عمومی، اشتغال گسترده عامدانه یا ناخواسته دولت به امور تصدیگری، بعضاً تعصبات بخشی به جای نگاه ملی، کمبود آموزش های لازم برای متصدیان امور اداری و مشکل کم توجهی به شایسته سالاری در مدیریت نیروی انسانی و نتیجتاً کم رغبتی به تعامل قانونمند و حرکت بر محور قانون دانست.

بی تردید، بروز این اختلافات، دستگاههای دولتی را در انجام وظایف ذاتی آنها ناتوان و موجبات اختلال در امور عمومی را فراهم می نماید، درحالی که این وضعیت با اصل مداومت و تعطیل ناپذیری خدمات همگانی مغایرت داشته، خلاف مصلحت جامعه است؛ ضمن اینکه حل آنها از طرق عادی مستلزم صرف وقت زیاد بوده، هزینه های گزافی را با عناوین هزینه دادرسی، کارشناسی و حق الوکاله و کیل و مشابه آن به دولت تحمیل می کند. بنابراین یافتن سازوکارهایی انحصاری برای حل و رفع فوری و حتی الامکان کم هزینه اختلافات گفته شده، به رغم اینکه دادگستری بر اساس اصل ۱۵۹ قانون اساسی مرجع عام رسیدگی به تظلمات و حل و فصل دعاوی است، از هر حیث مطلوب و مناسب است.

مجموعه قوه مجریه در ۳۵ سال اخیر متکی به همین توجیحات و با شدت و ضعف، ولی پیوسته به دنبال استقرار سازوکارهای داخلی رفع اختلاف بین واحدهای خود بوده است. این تحقیق در نظر دارد ضمن بررسی روند تلاشهای دولت در این مسیر و تعریف دستگاههای مشمول سازوکار گفته شده، به این پرسش پاسخ دهد که آیا اولاً خاستگاه دولت از نظر حقوقی موجه است؟ ثانیاً، چه نوع اختلافاتی از طریق سازوکار داخلی طراحی شده قابل رفع است و ثالثاً، با وجود چنین سازوکاری هنوز قوه قضاییه صلاحیت رسیدگی به دعاوی بین واحدهای قوه مجریه را دارد.

## گفتار اول: کلیات

### بند اول: تعاریف

#### ۱- دولت

تعریف تفصیلی دولت یا کشور در حقوق داخلی و حقوق بین الملل و وجه فارق آن از قوه مجریه، حکومت، هیأت دولت، هیأت وزیران و عناوین مشابه، خارج از حوصله این مقاله مختصر است. در این نوشته، مراد ما از دولت، قوه مجریه در برابر دو قوه دیگر در نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران است.<sup>۱</sup>

#### ۲- شخصیت حقوقی دولت

علاوه بر انسانها که اشخاص طبیعی اند و برای طرف حق و تکلیف قرار گرفتن، لازم است دارای شخصیت حقوقی و اهلیت قانونی (تمتع و استیفاء) باشند، اشخاص حقوقی هم وجود دارند. این اشخاص از اجتماع اشخاص حقیقی یا توده اموال که دارای هدف ها و منافع مشترکند، یا برای منظور خاص اختصاص یافته اند، به وجود می آیند. پیدایش آنها نتیجه گسترش رابطه ها و نیازهای حقوقی مردم است. قانونگذار هر کشور برای اینکه این اشخاص بتوانند در روابط حقوقی مشارکت کنند و طرف حق و تکلیف قرار بگیرند، به آنها شخصیت حقوقی اعطا می کند. اعطای این شخصیت یا به طور موردی است؛ مثل قانون تأسیس یک شرکت یا مؤسسه دولتی<sup>۲</sup> و یا با قانون عام صورت می گیرد؛ مثل قانون تشکیل شرکت ها که در قانون تجارت آمده است. تفاوت

۱. اصطلاح دولت دارای مفاهیم متعدد است. دولت در مواردی به مفهوم کشور است و گاهی نیز به منزله مجموعه حاکمیت سیاسی کشور محسوب می شود که این دو مفهوم در حقوق بین الملل مورد بحث قرار می گیرد و در داخل نیز علاوه بر به کار بردن مفهوم دولت به منزله مجموعه سیاسی، به قوه مجریه نیز دولت اطلاق می گردد. (امامی تلامی و استوار سنگری، **حقوق اداری**، ج ۱، ص ۵۰. در همین زمینه رک: قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳). **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، ج ۱۲، تهران: نشر میزان، صص ۱۲۷-۱۶۲ و ۲۸۵-۲۸۷ و ۴۷۳-۴۶۹ و ۵۰۵-۵۰۹؛ بوشهری، جعفر. (۱۳۷۶). **حقوق اساسی**، تهران: انتشارات گنج دانش، صص ۱۳۲-۱۳۵ و ۱۳۶-۱۳۸. ضیایی بیگدلی، محمد رضا. (۱۳۸۷). **حقوق بین الملل عمومی**، چ سی و یکم، تهران: انتشارات گنج دانش، چاپ سی و یکم، صص ۲۰۱-۲۳۰.

۲. اصولاً به وجود آورندگان اشخاص حقوقی حقوق عمومی نهادها یا مقامات عالی هستند. در ایران برخی از اشخاص حقوق عمومی به فرمان رهبری، بعضی به موجب قانون و تعدادی به موجب آیین نامه های دولت و سرانجام گروهی به موجب مصوبات شوراها عالی ایجاد شده اند (موسی زاده، **حقوق اداری**، ص ۷۳).

اشخاص حقوقی و حقیقی در این است که اولی محدوده عملش تا حدی است که در قانون مؤسس یا اساسنامه آن آمده و دومی اهلیت انجام هر عملی را دارد، مگر آنچه در قانون ممنوع شده است.

در دنیای کنونی، وجود دولت به عنوان یک شخص حقوقی غیر قابل انکار است، ولی در هیچ جایی به شخصیت حقوقی دولت اشاره‌ای نشده است، در حالی که در قانون اساسی و قوانین عادی، به تفصیل حقوق و تکالیفی برای دولت معین شده است. ریشه و منشأ شخصیت حقوقی دولت (قوه مجریه) به عنوان یکی از قوای حاکم، در ذات حاکمیت ملی یا کشور قرار دارد و شخصیت حقوقی کشور که دولت بخش جدانشدنی آن است، شخصیت حقوقی اش همان شخصیت حقوقی کشور است<sup>۱</sup>، ولی کشور به نام حاکمیت ملی حق دارد که در کنار سه قوه، سازمانها و مؤسسه‌هایی با شخصیت حقوقی جدا و مستقل از شخصیت حقوقی خود پدید آورد تا مؤسسه مستقل بتواند با استقلال مالی و اداری، مانند یک شخص در جهت هدف‌هایی که برای دستیابی به آنها به وجود آمده است، فعالیت کند<sup>۲</sup>.

### ۳- دستگاه‌های دولتی

احصای اجزای دولت یا قوه مجریه، یکی از چالش برانگیزترین مسایل حقوق عمومی است. چرا که پیوند یک دستگاه به دولت در عرصه حقوق ملی و بین‌المللی، مزایا و مضاری را به همراه دارد. لذا ضابطه‌های مختلفی برای شناسایی این دستگاه‌ها به دست داده شده است<sup>۳</sup>. شاید منشأ اختلاف، به کارگیری اصطلاحات مختلف در این زمینه باشد؛ چه اینکه، گاه به جای دستگاه‌های دولتی،

۱. عبدالحمید ابوالحمد، «پیرامون یک رای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور و مسأله شخصیت حقوقی دولت، مجله کانون وکلای مرکز»، ص ۱۲۷.

۲. برای آگاهی بیشتر از وجوه افتراق و تشابه اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و حقوق عمومی رجوع کنید به: امامی تلامی و استوار سنگری، حقوق اداری، صص ۹-۸، محمد جواد، صفار، شخصیت حقوقی، صص ۶-۱۳۰ و ۱۶۹-۱۵۵. ولی الله انصاری، کلیات حقوق اداری، صص ۱۰۷-۱۲۰.

۳. ابوالحمد، پیرامون یک رای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور و مسأله شخصیت حقوقی دولت، صص ۹-۱۱۷.

دستگاههای قوه مجریه، دستگاههای اجرایی و مانند آن به کار می روند و گاهی از حیث امور تصدی و حاکمیتی به تقسیم آنها می پردازند.

شاید مطمئن ترین روش، رجوع به قانونی باشد که در آن، این قبیل دستگاهها برشمرده شده- اند. البته، در شناسایی از این طریق هم با ابهامات و تناقضات نظری مواجه می شویم. یکی از جدیدترین متون قانونی که در آن دستگاههای دولتی یا اجرایی احصا شده و در قوانین بعدی هم به آن استناد می شود، ماده ۱۶۰ قانون برنامه سوم پنجساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است که در قانون برنامه چهارم نیز تنفیذ شده است.

بند الف ماده ۱ آیین نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاههای اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲۷ در مقام تعریف دستگاه اجرایی به ماده ۱۶۰ یاد شده اشاره و تصریح کرده است که دستگاههای مذکور، زیر مجموعه قوه مجریه هستند و در این آیین نامه حسب مورد به دستگاه ستادی، دستگاه زیرمجموعه و دستگاه استانی تقسیم می شوند.

#### ۱- (دعوا) اختلاف

دعوا عبارت است از اختلاف نظر در مورد مسأله‌ای حقوقی بین دو یا بیش از دو شخص. در بند (ه) ماده ۱ آیین نامه فوق الذکر "اختلاف" این گونه تعریف شده است: «اختلاف نظر دستگاههای اجرایی در برداشت از قوانین و مقررات و یا اختلاف ناشی از تداخل وظایف قانونی آنها و همچنین اختلاف آنها در مورد اموال و حقوق مالی».

#### بند دوم: سابقه موضوع در قوانین و مقررات

تصویب قانون اصلاح پاره ای از مقررات دادگستری در خرداد ۱۳۵۶ حکایت از آن دارد که در آن سالها در سازمان قضایی ایران مشکلاتی اساسی وجود داشته است. به نظر می رسد انبوه پرونده های موجود در دادگستری و کندی جریان حل و فصل عادلانه اختلافات حقوقی به عنوان یک معلول، مدیران قضایی و قانونگذار وقت را وادار نمود تا با ریشه یابی این بیماری مهلک برای درمان آن چاره ای بیندیشند. از مطالعه قانون اشاره شده، فهمیده می شود که برای مقابله با

مشکلات گفته شده، راه حل های کوتاه مدت و بلند مدت مناسبی در نظر گرفته شده بود که در دهساله اخیر، دستگاه قضایی به آن راه حل ها توجه و عمل می کند<sup>۱</sup>.

با عنایت به آسیب شناسی یی که از اوضاع اجتماعی و انعکاس آن در دادگستری صورت گرفته بود و پیرو تصویب و لازم الاجرا شدن قانون اصلاح پاره ای از مقررات دادگستری، هیأت وزیران وقت، به منظور فرهنگ سازی در اجرای اصل قضا دایی و کاهش مراجعات دستگاههای دولتی به مراجع قضایی برای حل و فصل اختلافات بین واحدهای تحت مدیریت دولت، خود پیش قدم شد و طی مصوبه شماره ۱۱۴۴۶۲ مورخ ۱۳۵۷/۲/۱۱ اعلام نمود: «دستگاههای دولتی که علیه یکدیگر در دادگستری اقامه دعوا کرده اند، باید دعاوی خود را مسترد نموده، آنها را به هیأتی مرکب از وزرای دولت ارجاع نمایند».

با پیروزی انقلاب اسلامی و استقرار جمهوری اسلامی، اوضاع سیاسی و اجتماعی دگرگون شد و فرصتی برای اجرای قانون اصلاح پاره ای از مقررات دادگستری و تصویب نامه گفته شده فراهم نیامد، اما پس از گذشت هشت سال، هیأت وزیران به موجب تصویب نامه شماره ۸۲۴۸ مورخ ۶۵/۳/۱۶ و تصویب نامه تکمیلی آن به شماره ۱۶۱۰۴/ت/۲۳۵، مورخ ۱۳۶۶/۵/۸ اراده خود

۱. فهرست این راه حل ها عبارتند از:

- ارجاع دعاوی مدنی که بیش از پنج سال از اقامه آنها گذشته و هنوز به رای نرسیده اند، با تقاضای طرفین به داوری؛
- حذف دادگاه بخش از نظام قضایی و ارجاع دعاوی کم اهمیت و فاقد پیچیدگی قضایی به شوراهای داوری در روستاها و خانه های انصاف در شهرها؛
- کاهش پرداخت خسارات دادرسی تا نصف، در مورد محکوم علیهی که پس از صدور حکم، در مهلت از حق پژوهش و فرجام صرف نظر می کند؛
- الزام وکلای دادگستری به تلاش برای ایجاد صلح و سازش بین اطراف اختلاف، قبل از طرح دعوا در دادگستری؛
- جواز انجام هرگونه تحقیق یا اقدامی که برای کشف واقع لازم است، توسط قضات در دعاوی مدنی؛
- اجباری شدن اقامه دعوا وسیله وکلای دادگستری در حوزه های قضایی که دادگستری اعلام می کند؛
- اجازه تاسیس دانشکده به دادگستری برای تربیت قاضی و کادر خدمات اداری.

و بسیاری راهکارهای دیگر برای قضا دایی یا ایجاد سرعت در حل و فصل اختلافات اعم از کیفری یا مدنی و تسریع در نهایی شدن احکام صادره در مورد آنها.

را دایر بر حل و فصل اختلافات بین دستگاههای دولتی خارج از قوه قضائیه ابراز نمود<sup>۱</sup>. این مصوبه در عمل مقبول رویه قضایی قرار نگرفت و رای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور به شماره ۵۱۶ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۲۰ دایر بر صلاحیت مراجع قضایی برای رسیدگی به دعوی که طرفین آن دستگاههای دولتی هستند، بر اساس اصل ۱۵۹ قانون اساسی صادر شد.

در سال ۱۳۶۸ با اصلاح اصل ۱۳۴ قانون اساسی، مجدداً زمینه حل اختلاف دستگاههای دولتی در داخل قوه مجریه فراهم شد<sup>۲</sup>.

۱. نحوه بررسی اختلاف بین دستگاههای اجرایی به شرح زیر است:

- کلیه اختلافات مابین دستگاههای اجرایی، اعم از وزارتخانه ها و مؤسسات و سازمانهای دولتی و وابسته به- دولت و شرکتهای دولتی بدواً به معاونان حقوقی وزارتخانه های ذی ربط ارجاع می گردد تا چنانچه علت بروز مشکل به لحاظ عدم اطلاع کافی از قوانین و مقررات و اصول مسلم حقوقی باشد، مساله با توافق بر وجود حکم مشخص در منابع یادشده مرتفع گردد.

- در مورد اختلافات راجع به اموال دولتی که بعد از ارجاع به معاونان حقوقی وزارتخانه های ذی ربط به دلیل عدم صراحت یا فقدان حکم مناسب در قوانین و مقررات موضوعه از نظر حقوقی منتج به توافق نگردد، طرفین دعوا در صورت موافقت می توانند به استناد اختیارات قانونی وزارتخانه ها و سازمانهای دولتی، از قبیل مواد ۸۱ و ۸۰ قانون محاسبات عمومی (مواد ۱۱۴ و ۱۰۶ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶) و ماده ۱۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی... مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب، نسبت به رفع مشکل اقدام نمایند.

- در مورد اختلافاتی که از طریق بندهای فوق الذکر حل نگردد، مراتب در کمیسیون مرکب از معاونت حقوقی و امور مجلس نخست وزیر و معاونان حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان امور اداری و استخدامی کشور بترتیب مقرر در این تصویبنامه مطرح و اتخاذ تصمیم خواهد شد و مواردی که رفع اختلاف نیاز به تصمیم نخست وزیر یا وضع و اصلاح و تفسیر قوانین یا مصوبات هیأت وزیران داشته باشد، مراتب بنا به تشخیص کمیسیون فوق الذکر توسط رییس کمیسیون همراه راه حل های پیشنهادی به نخست وزیر یا جهت طرح در هیأت وزیران به دفتر هیأت دولت ارجاع خواهد شد.

۲. اصل ۱۳۴ ق.۱: ریاست هیأت وزیران با رییس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم های وزیران و هیأت دولت می پردازد و با همکاری وزیران برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می کند. در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاههای دولتی، در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رییس جمهور اتخاذ

دولت در ادامه تدبیر منع دستگاههای اجرایی از طرح دعوا در مراجع قضایی، در تبصره ۱۲ قوانین بودجه سالهای ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۵ سازوکاری را برای حل اختلافات ملکی بین دستگاههای اجرایی پیش بینی نمود. مقررات تبصره گفته شده هر ساله تکمیل تر شد و آیین نامه اجرایی آن نیز به تصویب هیأت وزیران رسید. کمیسیون موضوع تبصره ۱۲ در سازمان برنامه و بودجه وقت تشکیل می گردید و پس از اتخاذ تصمیم، چنانچه دستگاه محکوم علیه از اجرای تصمیم کمیسیون امتناع می کرد، قیمت اراضی و املاک مورد اختلاف را از سرجمع اعتبارات دستگاه متخلف کسر و به اعتبارات دستگاه اجرایی که تصمیم به نفع او اتخاذ شده بود، اضافه می نمود.

هیأت وزیران برای چاره جویی رفع اختلافات دستگاههای اجرایی در قوه مجریه برای موارد خارج از تبصره ۱۲ قوانین بودجه سنواتی، در تصویب نامه شماره ۳۵۶۰۰/ت/۲۰۷ مورخ ۱۳۷۲/۷/۵، با استناد به اختیارات حاصل از اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی، معاون حقوقی و امور مجلس رییس جمهور را برای حل اختلافات بین دستگاههای اجرایی تعیین و نظر وی را در حل اختلاف، نظر هیأت وزیران اعلام نمود. این تصویب نامه مورد اعتراض رییس وقت مجلس شورای اسلامی قرار گرفت و از شورای نگهبان در خصوص امکان ارجاع اختلاف به معاون حقوقی رییس جمهور به استناد اصل ۱۳۴ در خواست نظر تفسیری گردید. شورای نگهبان در جلسه مورخ ۱۳۷۲/۸/۵ به سؤال مطرح شده رسیدگی و به نادرست بودن تفویض اختیار حل اختلاف به غیر هیأت وزیران و یا تعدادی از وزرا تصریح نمود. در نتیجه، هیأت وزیران تصویب نامه مورد اشاره را لغو نمود. پس از این ماجرا مجدداً هیأت وزیران به موجب تصویب نامه شماره ۳۴۱۰۴/ت/۲۵۳۵۹ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۵ و این بار به استناد اصل ۱۲۷ قانون اساسی، معاون حقوقی و امور مجلس رییس جمهور را به عنوان نماینده ویژه برای رسیدگی و حل اختلاف بین دستگاههای دولتی معین

می شود، لازم الاجراست. رییس جمهور در برابر مجلس مسؤول اقدامات هیأت وزیران است. برای آگاهی بیشتر رک: سید محمد هاشمی، **حقوق اساسی ج. ۱.۱. نهادهای سیاسی**، ج دوم، صص ۳-۴۴۲.

۱. نظریه مورخ ۱۳۷۲/۸/۵ شورای نگهبان: از اصل ۱۳۴ قانون اساسی استفاده می شود که در هر یک از موارد اختلاف، هیأت وزیران مرجع اتخاذ تصمیم است، نه دیگران، مگر اینکه در واگذاری تصویب برخی امور مربوط به کمیسیونهای متشکل از چند وزیر.



کرد. این مصوبه هم به موجب رای شماره ۱۱۹، مورخ ۸۳/۳/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال گردید.<sup>۱</sup>

در سال ۱۳۸۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت تصویب شد و تبصره ۸ ماده ۶۹ آن، کمیسیونی مرکب از نمایندگان چند وزارتخانه و سازمان با مسؤلیت معاونت حقوقی و امور مجلس رییس جمهور را برای حل اختلافات دستگاههای دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و نیروهای نظامی و انتظامی در مورد ساختمانها، تأسیسات و اراضی آنها ایجاد نمود. این کمیسیون جایگزین کمیسیون موضوع تبصره ۱۲ قوانین بودجه در سنوات قبل شد.

هیأت وزیران به دنبال تمرکز زدایی و اعطای اختیارات بیشتر به استانداریها، طی تصویب نامه شماره ۸۳۳۵۷/ت/۳۴۶۱۴ مورخ ۱۳/۱۲/۱۳۸۴ مقرر نمود: در صورت بروز اختلاف بین دستگاههای اجرایی استانی و سازمانها و تشکیلات سازمانهای اداری در استانها، نظر استاندار که با رعایت قوانین و مقررات مربوط اتخاذ می شود، ملاک عمل خواهد بود.

به رغم همه تمهیدات گفته شده، باز هم اختلافات بین دستگاههای اجرایی کمابیش به مراجع قضایی کشانده می شد، تا اینکه هیأت وزیران با عنایت به تجربیات به دست آمده در سالهای گذشته، تدبیر جدیدی را به کار بست و همزمان دو مقرر مکرر را تصویب نمود.

اولی "آیین نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاههای اجرایی از طریق سازوکار داخلی قوه مجریه" به شماره ۲/۲۱۲۷۶۷/ت/۳۷۵۵۰ مورخ ۲۷/۱۲/۱۳۸۶ که در آن دستگاه اجرایی، ستادی، زیرمجموعه و استانی و همچنین "اختلاف" تعریف شده است و ضمن اشاره به کلیه طرق قانونی رفع اختلاف در اختیار قوه مجریه در ماده ۸ مقرر نموده است، شیوه نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاههای اجرایی توسط معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری تهیه و برای دستگاههای مشمول ابلاغ خواهد شد. طبق ماده ۵ این تصویب نامه اختیارات هیأت وزیران در آیین نامه مذکور به وزرای عضو کمیسیون لوایح دولت تفویض شده است.<sup>۲</sup> در ماده ۱۳ آیین نامه

۱. مجموعه قوانین و مقررات، سال ۱۳۸۳، روزنامه رسمی ج.ا.ا، بخش رویه قضایی دیوان عدالت اداری، صص ۱-۶۰.

۲. شیوه نامه مورد اشاره به شماره ۴۹۸۶۸ مورخ ۱۳۸۷/۴/۵ توسط معاونت حقوقی و امور مجلس رییس جمهور تنظیم و به دستگاههای مشمول ابلاغ گردید. این شیوه نامه یک نوع آیین دادرسی اختصاری و اختصاصی است (مجموعه قوانین و مقررات، سال ۱۳۸۷، ج ۲، روزنامه رسمی ج.ا.ا، صص ۱۸۲۷).

تصریح شده است که کلیه مصوبات و بخشنامه های مغایر صادره تا تاریخ ابلاغ این آیین نامه، لغو و مفاد این آیین نامه جایگزین آنها می گردد.

دومین مقرر دولت که می توان آن را به منزله تیر خلاص برای پایان طرح دعاوی دستگاههای دولتی در مراجع قضایی دانست، بند ۲۶ تصویب نامه مورخ ۸۶/۲/۱۱ مربوط به ضوابط اجرایی بودجه ۱۳۸۶ و تکرار آن در بند ۲۲ تصویب نامه مربوط به ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۷ است که مقرر می نماید، پرداخت هرگونه وجهی بابت هزینه دادرسی و کارشناسی و... برای طرح اختلاف بین دستگاههای اجرایی وابسته به دولت در مراجع قضایی ممنوع است<sup>۱</sup>.

بالاخره به عنوان ضمانت اجرای تصمیمات مراجع حل اختلاف داخلی قوه مجریه، در قسمت (د) بند ۱۰ لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ که دولت در پایان دیماه ۱۳۸۸ به مجلس تقدیم نموده، تصریح شده است: در مورد آرای حل اختلاف دستگاههای اجرایی که در اجرای اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی و یا در اجرای قوانین و مقررات مربوط صادر می شود، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور، مجاز است از محل جابه جایی اموال منقول و غیر منقول دستگاه اجرایی یا بدون الزام به رعایت محدودیتهای جابه جایی در اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای و هزینه ای از بودجه سنواتی دستگاه مربوط کسر و به بودجه دستگاه اجرایی ذی نفع، اضافه یا تهاتر نماید.

### گفتار دوم: رسیدگی به اختلاف بین دستگاههای اجرایی

#### بند اول: تعدد مراجع

برای رسیدگی به اختلافات بین دستگاههای دولتی، علاوه بر مرجع عمومی رسیدگی به دعاوی؛ یعنی دادگاههای عمومی دادگستری، مراجع متعدد دیگری نیز به موجب قانون ایجاد شده است که به ذکر آنها می پردازیم:

۱. تصویب نامه شماره ۲۱۱۹۴۷/ت/۳۹۳۶۵ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۸ هیأت وزیران: بند ۲۲- پرداخت وجه از هر محل تحت عناوین مختلف، مانند هزینه دادرسی، هزینه کارشناسی و مشابه آن برای طرح اختلافات جدید بین دستگاههای اجرایی وابسته به دولت در مراجع قضایی ممنوع است و اختلافات دستگاههای زیر مجموعه وزارتخانه ها یا مؤسسات مستقل دولتی، دستگاههای استانی و دستگاههای ستادی، به ترتیب از طریق وزارتخانه یا مؤسسه دولتی ذی ربط، استاندار مربوط و معاونت حقوقی و امور مجلس رییس جمهور حل و فصل می شود. تبصره: موارد استثنای تأیید معاونت حقوقی و امور مجلس رییس جمهور خواهد بود.

## ۱- مراجع عمومی دادگستری

تردیدی نیست که مراجع عمومی دادگستری، به استناد اصل ۱۵۹ قانون اساسی صلاحیت عام برای رسیدگی به هر نوع اختلافی که قانون برای رسیدگی به آن مرجع اختصاصی تعیین نکرده است، دارند، اما همان طور که پیشتر گفتیم، برای تحقق دعوا به دو یا بیش از دو شخص نیاز است. پرسشی که مطرح می شود، این است که اگر دولت یک شخصیت حقوقی واحد است، این شرط مقدماتی طرح دعوا در دادگاه چگونه فراهم می شود؟ برای پاسخ به این پرسش باید بین دستگاههای دولتی تفکیک قایل شویم.

در قانون مؤسس برخی از دستگاههای دولتی، مثل وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی مستقل<sup>۱</sup> هیچ اشاره ای به شخصیت حقوقی مستقل برای دستگاههای مذکور، نشده است، از این روی، می توان گفت این دستگاههای دولتی، اعمال خود را به اعتبار شخصیت حقوقی دولت انجام می دهند. به سخن دیگر، همان طور که قوه مجریه بخشی از حاکمیت ملی را از شخصیت حقوقی یکپارچه کشور می گیرد، در داخل قوه مجریه نیز برای رعایت اصل تخصص و ارایه بهینه خدمات عمومی، اعمال حاکمیت از طریق شعب مختلف تخصصی - وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی مستقل - اعمال می گردد، ولی اقدامات آنها به نام و به اعتبار شخصیت حقوقی دولت صورت می گیرد. در نتیجه، اگر در انجام وظایف و حدود اختیارات آنها اختلافی ایجاد شود، رسیدگی به آن اختلافات علی الاصول در مراجع دادگستری نباید قابل طرح باشد، چرا که دستگاههای گفته شده شخصیت حقوقی مستقلی ندارند و همگی ذیل شخصیت حقوقی دولت قرار دارند، بنابراین، شرط مقدماتی دعوا - که اختلاف بین دو یا بیش از دو شخص است - در مورد آنها محقق نیست<sup>۲</sup>. برای تقریب ذهن، فرض کنید بین دو منطقه شهرداری تهران در خصوص مسأله ای اختلاف شود؛ آیا دادگاه می تواند به اختلاف گفته شده رسیدگی کند؟ آیا هر منطقه دارای شخصیت حقوقی مستقل است؟

۱. مانند سازمان های انرژی اتمی، تربیت بدنی، محیط زیست و میراث فرهنگی و گردشگری

۲. برخی به استناد ماده ۵۸۷ قانون تجارت معتقدند که وزارتخانه ها و مؤسسات مستقل دولتی دارای شخصیت حقوقی هستند، چون این ماده مقرر می دارد که مؤسسات و تشکیلات دولتی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی هستند (محمد امامی تلامی و کورش استوار سنگری، حقوق اداری، صص ۵۰-۵۰).

نگارنده تاکنون در مورد استدلال فوق واکنشی را در رویه قضایی مشاهده نکرده است. رای وحدت رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عالی کشور<sup>۱</sup> هم عمدتاً ناظر به اختلافات بین دستگاههایی از دولت بوده است که به موجب قانون مؤسس آنها دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده اند؛ ضمن اینکه اصولاً مصوبه دولت از نظر سلسله مراتب قوانین، نمی تواند با قوانین مافوق مغایر بوده، برای دادگاهها لازم الاتباع باشد.

برای دفع اخلال مقدر، به این نکته توجه داریم که اگر بین یک وزارتخانه با اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی یا حقوق عمومی که دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند، اختلافی رخ دهد، طرح آن در دادگستری، چنانچه در قوانین خاص، مرجع دیگری تعیین نشده باشد، به اتکای اصل ۱۵۹ بلاشکال است.

## ۲- رسیدگی به اختلافات دستگاههای دولتی به موجب قوانین خاص

برای رسیدگی به برخی اختلافات بین دستگاههای دولتی در قوانین مختلف سازوکارهای ویژه طراحی شده است که در این قبیل موارد هم، بنابر اصول، دادگاههای عمومی باید از پذیرش دعاوی دستگاههای مذکور در قوانین خاص در موضوعهای تعیین شده، امتناع ورزند. در ذیل به بررسی چند مورد از این قوانین می پردازیم.

## تبصره ۱۲ قانون بودجه و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

با پیروزی انقلاب و ایجاد برخی نهادهای انقلابی در سازمان و تشکیلات اداری کشور و

۱. رای وحدت رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عالی کشور به شماره ۵۱۶ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۲۰ اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دادگستری را مرجع رسمی تظلمات و شکایات قرارداده و در اصل ۱۳۷ قانون اساسی هم تصریح شده است که هر یک از وزیران مسؤول و وظایف خاص خود در برابر مجلس است و در اموری که به تصویب هیأت وزیران برسد مسؤول اعمال دیگران نیز هست. بنابراین، تصویب نامه شماره ۱۶۱۰۴/ت/۲۳۵ مورخ ۱۳۶۷/۵/۸ که برای ارشاد دستگاههای اجرایی به منظور توافق آنها در رفع اختلافات حاصله تصویب شده، مانع رسیدگی به دعاوی و اختلافات بین دستگاههای اجرایی که به اعتبار مسؤولیت قانونی آنها اقامه می شود، نخواهد بود. لذا رای شعبه ۱۴ دیوان عالی کشور مبنی بر صلاحیت عام دادگستری صحیح و منطبق با موازین قانونی است نقل از فرج اله قربانی. (۱۳۷۱). **مجموعه آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور در امور حقوقی**، تهران: انتشارات فردوسی، صص ۹۳-۹۷.

بی نظمی‌هایی که بر اثر انجام نشدن وظایف قانونی دستگاههای دولتی رخ می داد یا نیازهای فوری که در جریان جنگ وجود داشت، باعث گردید که اموال و تأسیسات برخی دستگاههای دولتی با مجوز، یا بدون آن در اختیار دستگاههای دیگر قرار گیرد. پس از آنکه دوره تثبیت انقلاب پایان یافت و جنگ متوقف شد، دستگاههایی که بنا به ضرورت های پیش گفته، اموالشان در اختیار نهادها و سازمانهای دولتی دیگر قرار داشت، تلاشهایی را برای پس گرفتن اموال و تجهیزات متعلق به سازمان خود آغاز و دعاوی مختلفی را در مراجع قضایی اقامه کردند، تا اینکه دولت در تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۲ تریبالی را برای رسیدگی به اختلافات بین دستگاههای دولتی در خصوص اراضی و املاک و تأسیسات فوق الذکر پیش بینی نمود.

متولی اداره تبصره ۱۲ سازمان برنامه و بودجه وقت بود و اختلافات با حضور نمایندگان دستگاههای طرف اختلاف رسیدگی می شد. آرای صادره برای دستگاههای ذی ربط لازم الاجرا بود و در صورتی که دستگاه مذکور از اجرای رای خودداری می کرد، معادل قیمت تأسیسات از سر جمع اعتبارات دستگاه متخلف کسر و به اعتبارات دستگاه ذی نفع افزوده می گردید. دستگاههای موضوع تبصره شامل "وزارتخانه ها، دستگاههای دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای نظامی و انتظامی، شهرداریها، سازمان تامین اجتماعی و هلال احمر" بودند. این تبصره در سنوات بعد در قوانین بودجه تکرار شد و آیین نامه ای برای آن در هر سال تصویب می شد.

#### قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

سال ۱۳۸۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در ۱۱۴ ماده تصویب شد<sup>۱</sup> و تبصره ۸ ماده ۶۹ آن، جایگزین ضوابط مقرر در تبصره ۱۲ قانون بودجه گردید. دستگاههای مشمول تبصره ۸ از دستگاههای دولتی فراتر رفت و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را هم در بر گرفت. مقرر شد که رسیدگی به اختلافات در کمیسیونی مرکب از نمایندگان تام الاختیار وزرای امور اقتصادی و دارایی، مسکن و شهرسازی، جهاد کشاورزی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی (وقت) و نماینده تام الاختیار یا بالاترین مقام اجرایی دستگاههای مستقل طرف اختلاف با مسؤلیت معاونت حقوقی و امور مجلس رییس جمهور صورت گیرد.

۱. این قانون را باید یکی از قوانین مادر دانست. این قانون، بسیاری از تبصره های بودجه را که همه ساله تکرار می شد، در برگرفت و در نتیجه، بسیاری از مقررات قانون محاسبات عمومی و قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و هزینه آن در موارد معین با این قانون اصلاح و تکمیل گردید.

اجرای حکم تبصره در مورد ساختمانهایی که در تصرف نهادها و نیروهای مسلح زیر نظر مقام معظم رهبری است، با رعایت نظر موافق آن مقام خواهد بود. البته، بیشتر اختلافات هم مربوط به نهادهای انقلاب با سایر دستگاههای دولتی بوده است. سایر موارد مذکور در تبصره ۸ عینا شبیه تبصره ۱۲ قانون بودجه می باشد. نکته قابل ذکر اینکه ضمانت اجرای مقرر در تبصره راجع به مؤسسات عمومی غیر دولتی که نوعا در بودجه کل کشور ردیف و اعتباری ندارند، براحتی قابل اجرا نیست.

به ترتیب فوق، انتظار می رفت در اختلافات موضوع تبصره های گفته شده که در نوع خود محدود بود، هم دستگاههای دولتی از طرح دعوا علیه یکدیگر در دادگاههای دادگستری خودداری کنند و هم محاکم از رسیدگی به دعاوی موضوع تبصره ۱۲ قانون بودجه و بعدا تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم، امتناع ورزند، اما این انتظار معقول از سوی هیچ یک از طرفین به طور کامل برآورده نشد و دستگاههای دولتی، اختلاف خود با یکدیگر را به دادگاههای عمومی می بردند و دادگاهها نیز به آن رسیدگی و رای صادر می کردند.

### ۳- مراجع اختصاصی رسیدگی به اختلافات دستگاههای دولتی به موجب تصویب نامه های هیأت

#### وزیران

همان طور که در قسمت سوابق قوانین گفتیم، هیأت وزیران از سال ۱۳۵۷ تا سال ۱۳۸۶ به دفعات، به موجب تصویب نامه هایی، مراجعی را برای رسیدگی و رفع اختلافات دستگاههای دولتی با یکدیگر ایجاد نمود، اما صرفنظر از اینکه دستگاههای دولتی چندان به مفاد آن مصوبات پایبندی نشان ندادند، هریک از تصویب نامه های گفته شده نیز با آرای هیأت عمومی دیوانعالی کشور یا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و یا نظریه تفسیری شورای نگهبان مواجه شد و عمر چندانی نداشت. در پایان، اینکه دولت به آنچه به دنبال آن بود، نرسید.

ما در اینجا قصد بررسی دقیق تاریخچه گفته شده را نداریم، اما در نظر داریم در گفتار سوم این تحقیق، آخرین کوشش منسجم و هماهنگ دولت برای مهار مسأله رفع اختلاف بین دستگاههای دولتی را تحلیل کنیم.

گفتار سوم: تجزیه و تحلیل مصوبات سال ۱۳۸۶ دولت برای رفع اختلاف بین دستگاههای دولتی  
هیأت وزیران با عنایت به اصول ۱۲۴-۱۳۴-۱۳۸ و سایر قوانینی که پیشتر به آن اشاره کردیم و تا  
حدی با اتکا به شخصیت حقوقی یکپارچه و واحد دولت در سال ۱۳۸۶، دو تصویب نامه مهم برای  
رسیدگی و رفع اختلاف بین دستگاههای دولتی تصویب نمود که ذیلا به بررسی آنها می پردازیم:

بند اول: آیین نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاههای اجرایی از طریق سازوکارهای قوه  
مجریه

#### ۱- دستگاههای مشمول آیین نامه:

در بند الف ماده ۱ آیین نامه، مشمولان آن به این شرح احصا شده اند: هر یک از دستگاههای  
موضوع ماده ۱۶۰ قانون<sup>۱</sup> برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.م. تصویب ۱۳۸۳ که  
زیر مجموعه قوه مجریه هستند و در این آیین نامه حسب مورد به دستگاه ستادی، دستگاه  
زیرمجموعه و دستگاه استانی تقسیم می شوند.

در متن فوق و ماده ۱۶۰ اشاره شده در آن، بدرستی، سخنی از مؤسسات و نهادهای عمومی  
غیردولتی نیامده است، درحالی که در مصوبات پیشین، بعضا، این دسته از سازمانها هم مشمول  
مصوبه می شدند. همچنین از نیروهای نظامی و انتظامی ذکر نشده است. البته، وزارتخانه های  
دفاع و کشور که متولی امور واحدهای نظامی و انتظامی هستند، جزو مشمولان آیین نامه هستند،  
ولی بعید به نظر می رسد که تصمیمات مراجع حل اختلاف در مورد واحدهای گفته شده بدون  
جلب نظر رهبری قابل اجرا باشد. همچنین، به نظر می رسد عبارت "زیر نظر قوه مجریه" در متن  
مورد بررسی از باب تأکید باشد؛ چه اینکه پس از ذکر ماده ۱۶۰ قانون برنامه که در آن همه

---

۱. ماده ۱۶۰- کلیه وزارتخانه ها، مؤسسات و شرکت های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی  
کشور، مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و سایر شرکتهایی که بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آنها منفردا یا مشترکا به  
وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی و شرکت های دولتی به استثنای بانکها و مؤسسات اعتباری و شرکت های بیمه  
قانونی تعلق داشته باشد و همچنین شرکتهای و مؤسسات دولتی مشمول قوانین و مقررات عمومی که مشمول قانون  
نسبت به آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است از جمله: شرکت ملی نفت ایران و شرکتهای تابعه و وابسته به  
وزارت نفت و شرکتهای تابعه آنها، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و شرکتهای تابعه، سازمان توسعه و  
نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت های تابعه در موارد مربوط، مشمول مقررات این قانون هستند.

دستگاههای مورد نظر نام برده شده اند، ذکر عبارت گفته شده تنها می تواند جنبه تأکید داشته باشد؛ یعنی ذکر آن عبارت نمی تواند بهانه اضافه شدن دستگاههای دیگر به مشمولان آیین نامه شود.

## ۲- موضوعهای قابل رسیدگی طبق آیین نامه:

اختلافات قابل رسیدگی در بند (ه) ماده ۱ آیین نامه معین شده اند که عبارتند از:

الف- اختلاف نظر دستگاههای اجرایی در برداشت از قوانین و مقررات؛

ب- اختلاف ناشی از تداخل وظایف قانونی؛

ج- اختلاف در مورد اموال و حقوق مالی<sup>۱</sup>.

هیأت وزیران، علاوه بر شمارش موضوعهای قابل رسیدگی، در ماده ۷ آیین نامه تأکید کرده است که برخی اختلافات مشمول این آیین نامه نیست<sup>۲</sup>. کلمه «مانند» در ماده حاکی از آن است که در هر مورد که قانون مرجع خاصی را برای رسیدگی به اختلافی معین کرده باشد، رسیدگی به آن اختلاف طبق آیین نامه ممکن نیست.

با اینکه در ماده ۷ تصریح شده است که اختلافات مالیاتی در مراجع قانونی مربوط رسیدگی خواهد شد، با این وصف در اختلافی بین وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت صنایع، مربوط به اخذ مالیات یک دوازدهم از شرکت های دولتی که در فهرست واگذاری به بخش خصوصی قرار دارند، اکثریت وزرای عضو کمیسیون لوایح دولت، براساس گزارش معاونت حقوقی و امور مجلس رییس جمهور، به اختلاف رسیدگی کرده، رای به لزوم پرداخت مالیات براساس حکم مندرج در قانون بودجه صادر نمودند. دقت در این تصمیم، البته نشان می دهد که اولاً اختلاف نباید در مورد مبنای مالیات باشد، چرا که وضع مالیات منحصر در اختیار مجلس است؛ ثانیاً اینکه اختلاف مربوط به زمان پرداخت مالیات باشد، چه این که در اختلاف بین دستگاههای گفته شده

۱. حقوقی که متعلق آنها مال و حقوق مالی باشد، مانند حق مالکیت خانه یا حق مستاجر در انتفاع از خانه و حق خیار و حق تحجیر و حق شفعه و حق بستانکار بر بدهکار (جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۳۶۳). **ترمینولوژی حقوق** - ذیل حقوق مالی - تهران: انتشارات بنیاد راستاد، ص ۲۳۸.

۲. ماده ۷ آیین نامه: اختلافاتی که در قوانین برای رسیدگی آنها مرجع یا مراجع خاصی پیش بینی گردیده (مانند اختلافات مالیاتی و کار و کارگری و اختلاف موضوع ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت) مشمول این آیین نامه نبوده، به ترتیب مقرر در قوانین مربوط تصمیم گیری خواهد شد.



وزارت صنایع معتقد به پرداخت مالیات شرکت های دولتی در فهرست واگذاری، همانند شرکت های موضوع قانون تجارت بوده، طرف مقابل معتقد به پرداخت آن در پایان هر ماه بود. یکی از ابهامات احتمالی در مورد موضوعهای قابل رسیدگی به موجب آیین نامه، رسیدگی به اختلافات قراردادی یا مسؤولیت قهری است. امروزه شرکت های دولتی که از تنوع و تکثر قابل ملاحظه ای برخوردارند و همگی مشمول آیین نامه اند، روابط قراردادی گسترده ای با هم دارند و در بسیاری از موارد به دلیل تخلف از تعهدات قراردادی یا عدم تادیه دیون خود به یکدیگر، به اختلاف می رسند. برای مثال، قراردادی بین شرکت راه آهن ایران یا یکی از وزارتخانه ها، با یکی از شرکت هایی که ۱۰۰ درصد سهام آن متعلق به سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران است، منعقد شده است و هر دو طرف در انجام تعهدات قراردادی خود قصور کرده اند و به یکی یا هر دو از این بابت خسارت وارده شده است. پرسش قابل طرح این است که آیا طرفین باید اختلاف خود را منحصر از طریق آیین نامه حل و فصل نمایند؟ پاسخ به این پرسش چندان آسان نیست و هنوز رویه ای در این خصوص دیده نشده و عملاً هم دستگاههای گفته شده تمایل دارند این قبیل اختلافات خود را در دادگستری مطرح کنند.

### ۳- سلسله مراتب مقامات و دستگاههای رسیدگی کننده به اختلاف:

ترتیب طولی مقامات برای حل اختلاف عبارتند از: رئیس جمهور<sup>۱</sup>، وزیرای عضو کمیسیون لوایح<sup>۲</sup> (از طرف هیأت وزیران)، وزیر<sup>۳</sup>، رئیس دستگاه ستادی، رؤسای زیرمجموعه، وزیر کشور<sup>۴</sup> و استاندار<sup>۵</sup>. برای مثال، اگر بین سازمان جنگلها و مراتع و سازمان دامپروری که هر دو زیر مجموعه یک دستگاه ستادی به نام وزارت جهاد کشاورزی اند و یا بین دو سازمان زیرمجموعه محیط زیست اختلاف ایجاد شود و رؤسای دستگاههای زیر مجموعه نتوانند اختلاف را در چارچوب اختیارات قانونی موجود رفع کنند، اختلاف به ترتیب به وزیر جهاد کشاورزی و رئیس سازمان محیط زیست ارجاع خواهد شد و مقامات اخیر در چارچوب اختیارات قانونی موجود رفع اختلاف

۱. ماده ۶ آیین نامه

۲. ماده ۵ آیین نامه

۳. ماده ۲ آیین نامه

۴. ماده ۳ آیین نامه

۵. تبصره ماده ۳ آیین نامه

خواهند کرد. اگر رفع اختلاف نیاز به مصوبه دولت داشته باشد، پیشنهاد لازم مستقیماً توسط مقامات مذکور به هیأت وزیران تقدیم می شود.

مثال دیگر اینکه اگر بین دو اداره کل بازرگانی و صنایع و معادن یک استان اختلاف ایجاد شود و رؤسای دو دستگاه نتوانند اختلاف را رفع کنند، مراتب طبق ماده ۳ به استاندار مربوط ارجاع می شود. اگر اختلاف بین دو استاندار باشد و آنان نتوانند رفع اختلاف کنند، مراتب طبق تبصره ماده ۳ به وزیر کشور ارجاع می شود. اگر وزیر کشور هم نتواند اختلاف را رفع کند، مسأله مطابق ماده ۴ از طریق معاونت حقوقی رییس جمهور با توجه به اختیاراتی که برابر اصل ۱۲۴ کسب کرده، رفع خواهد شد و اگر رفع اختلاف موکول به مصوبه دولت باشد، هیأت وزیران بر اساس گزارش معاون حقوقی اتخاذ تصمیم خواهد کرد.

#### **بند دوم: موضع قوه قضاییه در برابر آیین نامه رفع اختلاف**

با توجه به سوابقی که تاکنون از نظر گذرانندیم و عنایت به آیین نامه تحت بررسی، پرسش قابل طرح این است که اگر دستگاههای مشمول آیین نامه به رغم ممنوعیت رجوع به دادگاههای دادگستری برای حل اختلاف، علیه یکدیگر در دادگاههای دادگستری اقامه دعوا نمایند، موضع دادگاهها در برابر چنین دعوایی چه خواهد بود؟ اجمالاً می توان گفت که دادگاهها در صورتی که برای رسیدگی به اختلاف به موجب قانون مرجع خاصی معین شده باشد، موظفند از رسیدگی خودداری کرده، پرونده را برای تعیین مرجع صالح در اجرای قسمت اخیر ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی به دیوانعالی کشور ارسال دارند. بدیهی است در صورتی که چنین مرجعی در قانون تعیین نشده باشد، دادگاهها با استناد به اصل ۱۵۹ و به لحاظ مرجعیت عام خود در رسیدگی به دعاوی، مکلف به رسیدگی خواهند بود.

در حال حاضر، دادگاهها در مواجهه با چنین دعوایی با مانع داخلی مواجهند، چرا که رییس قوه قضاییه<sup>۱</sup> با صدور بخشنامه، دادگاهها را از رسیدگی به دعاوی بین دستگاههای دولتی برحذر

---

۱. بخشنامه به رؤسای کل دادگستریهای کشور با عنایت به سیاست قضا زدایی و کم کردن ورودی پروندهها به محاکم و دادرها و با توجه به بند ۲۶ از ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور (مصوب ۱۳۸۶/۲/۱۱ هیأت محترم وزیران) که مقرر می دارد: «پرداخت وجه از هر محل تحت عناوین مختلف مانند هزینه دادرسی، هزینه کارشناسی و مشابه آن برای طرح اختلافات جدید بین دستگاههای اجرایی وابسته به دولت در

داشته و تأکید نموده است که با توجه به مصوبه دولت، مسؤولان ارجاع پرونده باید دستگاههای دولتی را برای رفع اختلافات خود به راهکارهای داخلی قوه مجریه دلالت نمایند و از ارجاع پرونده به دادگاهها خودداری کنند.

دو نکته مهم در بخشنامه وجود دارد: اول اینکه تصریح شده است که دلالت اولیه دستگاههای دولتی، نافی صلاحیت عام مراجع دادگستری برای رسیدگی به چنین دعاوی نیست. مفهوم دقیق این عبارت روشن نیست. برای مثال، اگر به اختلاف دستگاههای دولتی در مراجع داخلی قوه مجریه رسیدگی و اتخاذ تصمیم شده باشد و دستگاه ناراضی از رای به طرفیت دستگاه اجرایی دیگر اقدام به اقامه دعوا در دادگاه نماید، مرجع قضایی چه واکنشی نشان خواهد داد؟ آیا دعوا را نمی پذیرد؟ دعوا را می پذیرد و تصمیم مرجع اداری را به عنوان یک دلیل مهم مبنای تصمیم قضایی خود قرار می دهد؟ یا اینکه به دلیل نپذیرفتن دعوا توسط دیوان عدالت اداری در مقام مرجع فرجامی دعوا را می پذیرد و به آن همانند دعاوی عادی رسیدگی و رای صادر می کند؟

دوم اینکه اگر دادخواستی از سوی یک دستگاه مشمول آیین نامه به طرفیت دستگاه دیگر تقدیم مرجع قضایی شود و مسؤول ارجاع پرونده به مفاد بخشنامه توجه نکرده، آن را به یکی از شعب دادگاهها ارجاع نماید، تکلیف شعبه مرجوع الیه چیست؟ آیا باید از رسیدگی امتناع کند؟ آیا باید قرار عدم صلاحیت صادر کند؟ یا باید رسیدگی کرده، رای صادر نماید؟

به نظر ما، دادگاه نمی تواند قرار امتناع از رسیدگی یا قرار عدم صلاحیت صادر کند بلکه بسته به نوع اختلاف باید موضع شایسته ای اتخاذ نماید. به عبارت دیگر، اگر برای رسیدگی به اختلاف، به موجب قانون، مرجع خاصی تعیین شده باشد؛ مثل آنچه در تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی

مراجع قضایی ممنوع است و اختلافات دستگاههای زیرمجموعه وزارتخانه ها یا مؤسسات مستقل دولتی، دستگاههای استانی و دستگاههای ستادی به ترتیب از طریق وزارتخانه یا مؤسسات مستقل دولتی ذی ربط، استاندار مربوط و معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور حل و فصل می شود. ضروری است مسؤولان محترم کلیه واحدهای قضایی استان، خاصه مقامات ارجاع، قبل از ارجاع این گونه پروندهها، نسبت به دلالت سازمانهای مذکور به مراجع موصوف در مصوبه صدرالذکر اقدام نمایند. بدیهی است، دلالت اولیه آنها به مراجع مذکور در مصوبه اشعاری، نافی صلاحیت عام دادگستری در مراحل بعدی نمی باشد. مقتضی است مراتب در ششورای اداری استان مطرح و نیز به همه واحدهای قضایی تابعه آن استان ابلاغ و بر حسن اجرای آن نظارت فرمایید. رئیس قوه قضائیه - سید محمود هاشمی شاهرودی).

از مقررات ... آمده است، بسته به مورد، باید از رسیدگی خودداری و یا پرونده را برای تعیین مرجع صالح به دیوان عالی کشور ارسال کند. همچنین، اگر دستگاههای طرف اختلاف فاقد شخصیت حقوقی مستقل باشند و هر دو به اعتبار شخصیت حقوقی دولت اقامه دعوا کرده باشند، به لحاظ فقدان شرایط قانونی با صدور قرار عدم استماع تعیین تکلیف نماید. صدور قرار امتناع از رسیدگی توسط دادگاه در چنین مواردی پذیرفته نیست، زیرا این تأسیس نوظهور جز در تبصره ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی نیامده است. در نتیجه، خارج از موارد گفته شده، دادگاه مکلف به رسیدگی به اختلاف دستگاههای دولتی است، چرا که مقتضای اصل ۱۵۹ و ناتوانی معارضه بخشنامه و آیین نامه در برابر قانون از آموزه های اولیه حقوقی است و بر اساس آن، دادگاهها تکلیفی به تبعیت از مصوبات قوه مجریه یا بخشنامه رییس قوه قضاییه ندارند.

بنابراین، نباید معتقد باشیم که متون فوق الذکر قابلیت کافی را برای بازدارندگی طرح دعوا از سوی یک دستگاه به طرفیت دستگاه دیگر در مراجع قضایی دارند، بلکه به نظر می رسد عنصر مؤثر بازدارنده در چنین مواردی، همانا ممنوعیت پرداخت هزینه های دادرسی و کارشناسی و عناوین مشابه از اعتبارات دولتی است. بدیهی است مسؤولان دستگاههای دولتی که اختلاف خود را به دادگستری می برند و اسناد پرداخت هزینه های مربوط به آنها را امضا می کنند، متصرف غیرقانونی در اموال دولتی شناخته شده، تحت تعقیب قرار خواهند گرفت.

پرسشی که در چنین مواردی مطرح می شود، این است که اگر دعوایی توسط یک دستگاه اجرایی اقامه شده باشد و دستگاه دیگر برای پاسخگویی به دعوای طرح شده، به اجبار هزینه هایی را بابت دادرسی، کارشناسی و حق الوکاله و کیل متحمل شود، باز هم به عنوان متصرف غیرقانونی در اموال دولتی شناخته می شود؟

پرسش دیگر این است که اگر یک دستگاه دولتی، علیه دستگاه دیگر اقامه دعوا کرد و رای به نفع او صادر و موفق شد همه هزینه های پرداخت شده را از باب خسارت از دستگاه اجرایی محکوم علیه بگیرد، آیا باز هم به عنوان متصرف غیرقانونی شناخته می شود؟

پاسخ به پرسش اول به نظر منفی است، ولی در مورد پرسش دوم با توجه به تبصره بند ۲۲ تصویب نامه مربوط به ضوابط اجرایی بودجه ۱۳۸۷ که تصریح کرده است موارد استثنا با تایید معاونت حقوقی و امور مجلس رییس جمهور خواهد بود، پاسخ مثبت است.

### نتیجه گیری

رفع اختلاف بین دستگاههای دولتی از طریق مذاکره و استفاده از ظرفیت های قانونی در اختیار قوه مجریه و عدم ارجاع چنین اختلافاتی به قوه قضاییه از جهات مختلف برای مسؤولان قوه مجریه مطلوبیت داشته، مورد علاقه مقامات قضایی نیز می باشد. از ۳۰ سال پیش تاکنون تلاشهای وثیقی انجام شده است تا هدف گفته شده محقق شود ولی نقص سازوکارهای در نظر گرفته شده و مخالفت های ابراز شده از سوی مراجع قضایی و شورای نگهبان، قوه مجریه را در رسیدن به اهداف خود در این زمینه ناکام گذاشته است.

در سال ۱۳۸۶، دولت با تدبیری جدید از یک سو کلیه دستگاههای دولتی را از پرداخت هرگونه هزینه ای بابت دادرسی ممنوع کرد و از سوی دیگر، با استقرار تشکیلات نسبتا مناسب و تنظیم مقررات کاملتر گامی بلند به سوی هدف گفته شده برداشت. به نظر می رسد کارهای انجام شده و مساعدت قوه قضاییه در دلالت دستگاههای دولتی، به رفع اختلافات خود از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه، بازدارندگی کافی را برای پیشگیری از طرح این قبیل اختلافات در دادگاهها فراهم نموده است. اگرچه نمی توان مدعی بود که بدون تصویب قانون خاص و جمعی از طرح چنین دعاوی به طور مطلق در مراجع قضایی جلوگیری خواهد شد. بی تردید، در صورت توفیق دولت در اجرای شایسته مقررات گفته شده، هم در هزینه های دولت صرفه جویی می شود و هم اختلافات سریعتر رسیدگی و رفع می گردد و همچنین باعث ترویج فرهنگ رفع اختلاف از طرق غیرقضایی خواهد شد.

### فهرست گزیده منابع

- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۹). حقوق اداری ایران، تهران: انتشارات توس، ج ششم.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۶۹). «پیرامون یک رای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور و مسأله شخصیت حقوقی دولت»، مجله کانون وکلای مرکز، ش ۱۵۰-۱۵۱ دوره جدید.
- امامی تلامی، محمد و کورش استوار سنگری (۱۳۸۶). حقوق اداری، ج اول، تهران: نشر میزان.

- انصاری، ولی الله. (۱۳۷۴). کلیات حقوق اداری، ج اول، تهران: نشر میزان.
- بوشهری، جعفر. (۱۳۷۶). حقوق اساسی، تهران: انتشارات گنج دانش.
- رضایی زاده، جواد. (۱۳۸۷). حقوق اداری، ج اول، تهران: نشر میزان.
- صفار، محمد جواد. (۱۳۷۳). شخصیت حقوقی، تهران: نشر دانا.
- طباطبایی مومنی، منوچهر. (۱۳۷۳). حقوق اداری، تهران: سمت.
- موسی زاده، رضا. (۱۳۸۵). حقوق اداری، چ سوم، تهران: نشر میزان.
- هاشمی، سید محمد. (۱۳۷۲). حقوق اساسی ج.۱. ا. نهاد های سیاسی، ج دوم، تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.

