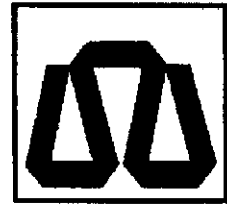




پژوهش حقوقی

■ راهی نزدیک‌تر برای حل اختلافات  
پروژه گاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی



پژوهش حقوقی

## پیشنهادی برای حل و فصل اختلافات مراجع دولتی

# ■ راهی نزدیک‌تر برای حل اختلافات

دفتر بررسی‌های حقوقی

جمهوری اسلامی ایران نیز در این مورد مقرر می‌کند: «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید.»

۱. اعلامیه جهانی حقوق بشر در دهم دسامبر ۱۹۴۸ با ۲۸ رأی موافق، نه رأی مخالف و هشت رأی ممتنع به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسید. اگر چه اعلامیه مزبور سند الزام‌آور حقوقی محسوب نمی‌شود، با وجود این برخی از مفاد آن از جمله اصول کلی حقوقی موضوع بند یک ماده ۲۸ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری را تشکیل می‌دهد. سهم‌تر آن‌که بنا به نظر مجمع عمومی سازمان ملل، اعلامیه جهانی حقوق بشر راهنمای مؤثری در تفسیر منشور سازمان ملل متحد است. اعلامیه مزبور در این جایگاه تأثیر حقوقی غیر مستقیم و قابل ملاحظه‌ای دارد و از طرف مجمع عمومی و برخی از حقوق‌دانان قسمتی از حقوق ملل متحد محسوب شده است. رجوع شود به:

"Basic Documents in International Law", Edited by Ian Brownlie, Oxford, 1988, P.250.

### پیش‌نوشتار

بدیهی است مراجعه به دادگاه‌ها از حقوق اولیه هر فرد است تا آنجا که در ماده ۱۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر<sup>۱</sup> مقرر شده است که: «هرکس با برابری کامل حق دارد که دعوایش به وسیله دادگاه مستقل و بی‌طرفی، منصفانه و علناً رسیدگی شود و چنین دادگاهی درباره حقوق و الزامات او یا هر اتهام جزایی که به او توجه پیدا کرده باشند، اتخاذ تصمیم بنماید.»

به تاسی از اعلامیه جهانی حقوق بشر در قوانین اساسی بسیاری از کشورها مفاهیم مشابه ماده ۱۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر وارد شده است. اصل ۳۴ قانون اساسی



رئیس‌جمهور در مقام ریاست هیئت وزیران قادر به هماهنگ ساختن وزیران است. هیئت وزیران نیز، از طریق بحث و مذاکره و تصویب با اکثریت آرا به نحو شایسته قادر به اتخاذ تصمیم است. بنابراین، تا زمانی که امکان حل اختلاف در درون دولت وجود داشته باشد، نیازی به طرح دعوی در دادگستری نخواهد بود.

تسجیرة چندین ساله دولت پس از انقلاب، درباره بروز اختلاف بین دستگاه‌ها، موجب طرح اصل جدیدی در بازنگری سال ۱۳۶۸ قانون اساسی شد و نهایتاً عبارت قانونی ذیل به اصل یک‌صد و سی و چهارم اصلاحی اضافه شد:

«در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی، در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجراست».<sup>۱</sup>

بنابراین امکان حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های دولتی در خارج از چارچوب قوه قضاییه، میسر و حتی به موجب اصل ۱۳۴ قانون اساسی تجویز و توصیه شده است. در ادامه به بررسی قوانین موجود می‌پردازیم:

همه افراد ملت حق دارند این گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.<sup>۲</sup>

در کنار این حق مسلم برای افراد، دادگاه‌های ایران با تراکم پرونده‌های مربوط به اختلافات افراد اعم از اختلافات مربوط به امور حقوقی و کیفری روبرو هستند. یکی از روش‌های مؤثر برای کاهش بار پرونده‌های دادگاه‌ها می‌تواند حل و فصل برخی از اختلافات در خارج از چارچوب دادگاه‌ها و قوه قضاییه باشد. به طور مثال حل و فصل اختلافات در چارچوب باب هشتم آیین دادرسی مدنی (یعنی مواد ۶۳۲ تا ۶۸۰ از طریق ارجاع اختلاف به داوری) یکی از مصادیق فیصله اختلاف در خارج از دادگاه است.

قانون اساسی دادگستری را مرجع رسیدگی به تظلمات<sup>۱</sup> و حل و فصل دعاوی<sup>۲</sup> می‌داند. این راه حل، در اکثریت امور جامعه و به خصوص وقتی که اشخاص حقیقی یا حقوقی رو در روی یکدیگر قرار می‌گیرند منطقی خواهد بود. اما در صورتی که اختلاف مورد نظر بین دستگاه‌های دولتی باشد که همگی از اجزای درونی دولت هستند باید قایل به تفکیک شد. در این صورت طرح یک دعاوی داخلی در قوه قضاییه با منطق هماهنگی که از لوازم موجودیت دولت است، سازگاری ندارد.

۱. اصل یک‌صد و پنجاه و نهم قانون اساسی  
۲. اصل یک‌صد و پنجاه و دهم قانون اساسی  
۳. برای توضیح بیشتر رجوع شود به: دکتر سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، (دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۲)، ج ۲، ص ۲۴۲ و ۲۴۳.

## حقوق

تسبیره آن، مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب<sup>۳</sup>، به رفع مشکل بپردازند.

۳- در مورد اختلافاتی که از طریق بندهای

### ۱- وضعیت مقررات فعلی درباره اختلافات میان مراجع دولتی

پیش از اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۶۶/۴/۲۱ تصویب‌نامه‌ای درباره نحوه بررسی اختلافات فی‌مابین دستگاه‌های اجرایی را تصویب کرد. مطابق این تصویب‌نامه:

الف- کلیه اختلافات مابین دستگاه‌های اجرایی اعم از وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی بدو به معاونین حقوقی وزارتخانه‌های ذی‌ربط ارجاع می‌شود، تا چنانچه علت بروز مشکل به لحاظ فقدان اطلاع کافی از قوانین و مقررات و اصول مسلم حقوقی باشد، مسئله با توافق بر وجود حکم مشخص در منابع یادشده مرتفع شود.

ب- در مورد اختلافات مربوط به اموال دولتی که بعد از ارجاع به معاونان حقوقی وزارتخانه‌های ذی‌ربط به دلیل عدم صراحت یا فقدان حکم مناسب در قوانین و مقررات موضوعه از نظر حقوقی منتج به توافق نشود، طرفین دعوا در صورت موافقت می‌توانند به استناد اختیارات قانونی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی از قبیل مواد ۸۰ و ۸۱ قانون محاسبات عمومی و ماده ۱۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی شورای انقلاب: «هرگاه برای اجرای طرح (دستگاه اجرایی) احتیاج به اراضی دایر یا پابر، ابنیه یا تأسیسات متعلق به سایر وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت و همچنین شهرداری‌ها، بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی و سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است داشته باشد، واگذاری حق استفاده به موجب موافقت وزیر یا رئیس مؤسسه یا شرکت که ملک را در اختیار دارد ممکن خواهد بود. این واگذاری بلاعوض است و در صورتی که مسئولان مربوط به توافق نرسند، طبق نظر نخست‌وزیر عمل خواهد شد.

تسبیره- در صورتی که اراضی و ابنیه و تأسیسات یا حقوق متعلق به شرکت یا سازمان یا مؤسسه دولتی یا وابسته به دولت باشد و واگذاری بلاعوض آن برابر اساسنامه شرکت مقدور نباشد، بهای آن براساس ارزش تعیین شده در ترازنامه شرکت پرداختنی است. در این صورت ملک به صورت قطعی به (دستگاه اجرایی) منتقل خواهد شد.

فوق‌الذکر حل نشود مراتب در کمیسیونی مرکب از معاونت حقوقی و امور مجلس نخست‌وزیر (رئیس) و معاونان حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان امور اداری و استخدامی کشور به ترتیب مقرر در این تصویب‌نامه مطرح و تصمیم‌گیری خواهد شد. مواردی که رفع اختلاف نیاز به تصمیم نخست‌وزیر یا وضع و اصلاح و تفسیر قوانین یا مصوبات هیئت وزیران داشته باشد، مراتب رابنا به تشخیص کمیسیون فوق‌الذکر رئیس کمیسیون همراه راه‌حل‌های پیشنهادی به نخست‌وزیر یا جهت طرح در هیئت وزیران به دفتر هیئت دولت ارجاع خواهد کرد.

تبصره - نحوه تشکیل و تصمیم‌گیری کمیسیون و طرح مورد اختلاف به ترتیب زیر است:

الف - مراتب به منظور طرح در کمیسیون باید از طریق وزیر یا معاون حقوقی دستگاه اجرایی طرف اختلاف به رئیس کمیسیون منعکس شود.

ب - کمیسیون با حضور هر سه نفر اعضا رسمیت می‌یابد و تصمیمات آن با اکثریت آرا معتبر و قاطع خواهد بود.

ج - جلسات کمیسیون بنا به دعوت رئیس کمیسیون تشکیل می‌شود

د - لازم است طرفین اختلاف برای

ادای توضیحات در کمیسیون دعوت شوند و عدم حضور طرف یا طرفین اختلاف با اطلاع از وقت جلسه، مانع رسیدگی و اتخاذ تصمیم نخواهد بود.

۴- این مصوبه جایگزین تصویب‌نامه‌های شماره ۱۱۴۴۶۲ مورخ ۱۳۵۷/۲/۱۱ و ۳۹۶۸۰ مورخ ۱۳۵۷/۵/۱۶ و شماره ۸۲۴۸ مورخ ۱۳۶۵/۳/۱۶ هیئت وزیران می‌شود.

در این تصویب‌نامه راه‌کارهایی مختلفی برای حل و فصل اختلاف بین مراجع دولتی پیش‌بینی شده است. در بند را مصوبه مذکور تصریح شده است که اولاً، کلیه اختلافات بین دستگاه‌های دولتی از طریق ارجاع به معاونان حقوقی وزارتخانه‌های ذی‌ربط قابل رسیدگی است. ثانیاً، مصادیق دستگاه‌های اجرایی به معنای وسیع آن مورد نظر قرار گرفته است و وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی را دربر گرفته است.<sup>۱</sup> ثالثاً، فرض در بند ۱ فقدان اطلاع کافی طرفین اختلاف از قوانین و مقررات موجود است. به عبارت دیگر ریشه اختلاف در این فرض به علت آن است که طرفین اختلاف نسبت به قانون جاهل‌اند، درحالی

۱- هر چند که در مورد تعیین مصادیق مؤسسات و شرکت‌های دولتی اختلاف نظر وجود دارد و به همین دلیل بسیاری از شرکت‌های دولتی در عمل شرکت دولتی به شمار نمی‌روند و خود را مشمول مقررات بخش خصوصی می‌دانند.

## حقوق

نیاز به توافق هر دو طرف اختلاف دارد و هیچ‌یک از طرفین اختلاف به تنهایی نمی‌تواند طرف دیگر را ملزم به تبخیت مفاد تبصره ۲ تصویب‌نامه مزبور کند.

رایعاً، حل و فصل اختلاف باید در چهارچوب اختیارات قانونی دستگاه‌های دولتی باشد. مواردی که در بند ۲ تصویب‌نامه ذکر شده است، صرفاً جنبه تمثیلی دارد و به هیچ‌وجه محدود به موارد اشاره‌شده نیست. برای مثال مواد ۸۰ و ۸۱ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ ناظر بر حل اختلاف از طریق اعمال نظر قاطع توسط نخست وزیر است و ماده ۱۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ ناظر بر حل اختلاف از طریق حصول توافق بین وزیر یا رئیس موسسه یا شرکت دولتی است و در صورت عدم حصول توافق بین مسئولان ذی‌ربط، طبق نظر نخست‌وزیر خواهد بود.

در بند ۳ تصویب‌نامه مزبور پیش‌بینی شده است مواردی که از طریق بندهای او ۲ منجر به حصول توافق بین طرفین نشود، در کمیسیونی مرکب از معاونت حقوقی و امور مجلس نخست وزیر (رئیس کمیسیون) و معاونان حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان امور اداری و استخدامی کشور مطرح و تصمیم‌گیری می‌شود. در مواردی که رفع اختلاف نیاز به تصمیم

که قانون حکم روشنی درباره اختلاف دارد. در بند ۲ تصویب‌نامه مزبور اولاً، شرایطی پیش‌بینی شده است که در صورت تحقق آن شرایط می‌توان به استناد بند ۲ به حل و فصل اختلاف پرداخت و برخلاف بند ۱، تصریح شده است که در مورد اختلافات مربوط به اموال دولتی می‌توان از مفاد بند ۲ استفاده کرد. البته این سؤال مطرح خواهد شد که آیا اصولاً اختلافی بین دو مرجع دولتی متصور هست که در باره اموال دولتی نباشد؟ چرا که اموال و دارایی‌های دستگاه دولتی جزء اموال دولتی محسوب می‌شود و هیچ شخصی اعم از حقیقی یا حقوقی نمی‌تواند نسبت به حقوق دیگران طرح دعوی کند. لذا چنانچه حقی برای دستگاه دولتی وجود داشته باشد و آن حق مسالمت داشته باشد جزء اموال دولتی محسوب خواهد شد.

ثانیاً، در بند ۲ تصویب‌نامه تصریح شده است که مورد اختلاف در بدو امر به معاونان حقوقی وزارتخانه‌های ذی‌ربط ارجاع شده و به دلیل عدم صراحت یا فقدان حکم مناسب در مقررات موضوعه منجر به توافق نشده باشد. از این رو، مورد اختلاف حتماً نباید نخست به معاونان حقوقی وزارتخانه‌های ذی‌ربط ارجاع شود.

ثالثاً، در بند ۲ تصریح شده است، که طرفین دعوا در صورت توافق می‌توانند مطابق مفاد بند ۲ به رفع مشکل بپردازند. بنابراین استفاده از روش مندرج در بند ۲



سال ۱۳۶۷ به دنبال بروز پاره‌ای اختلافات بین شعب دیوان عالی کشور درباره تلقی و تفسیر شعب دیوان عالی کشور از تصویب‌نامه، هیئت وزیران درباره نحوه بررسی اختلافات مابین دستگاه‌های اجرایی، هیئت عمومی دیوان عالی کشور تشکیل جلسه داد و در رأی شماره ۵۱۶، ۱۳۶۷/۱۰/۲۰ خود با حل اختلاف پرداخت. خلاصه پرونده بدین شرح است که در اختلاف بین دو دستگاه (بنگاه توسعه ماشین‌کشاورزی استان خراسان به طرفیت جهادسازندگی استان خراسان) شعبه چهارده دیوان عالی کشور نظر داده است که تصویب‌نامه مورخ ۶۶/۴/۲۱ هیئت وزیران موجب فقدان صلاحیت محاکم دادگستری نیست و دستگاه‌های دولتی در صورت بروز اختلاف می‌توانند به محاکم دادگستری، مرجع عموم تظلمات و شکایات، مراجعه کنند.

در پرونده دیگری که در شعبه ۲۱ دیوان عالی کشور رسیدگی شده است طرفین اختلاف هر دو از دستگاه‌های دولتی محسوب می‌شدند (شرکت ملی نفت ایران به طرفیت اداره راه و ترابری شهرستان شاهرود). در این مورد، شعبه ۲۱ چنین نظر داده است که کلیه اختلافات مابین دستگاه‌های اجرایی باید بر طبق تصویب‌نامه ۶۶/۴/۲۱ حل و فصل شود و چون طرفین اختلاف از مصادیق دستگاه‌های اجرایی هستند، اختلاف آنها

نخست وزیر یا وضع، اصلاح، تفسیر قوانین یا مصوبات هیئت وزیران داشته باشد مراتب همراه راه‌حل‌های پیشنهادی کمیسیون به نخست‌وزیر یا هیئت وزیران ارجاع خواهد شد.

بنابراین ملاحظه می‌شود که تصویب‌نامه هیئت وزیران گامی به جلو برای حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی محسوب می‌شود. لیکن این مصوبه از برخی جهات در عمل با مشکلاتی مواجه شده است که اهم آن عبارت‌اند از:

۱- تعیین مصادیق موسسات و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی؛  
۲- عدم الزام دستگاه‌های دولتی به تبعیت از مفاد تصویب‌نامه هیئت وزیران، (با این توضیح که چنانچه طرفین اختلاف توافق می‌کردند، مفاد تصویب‌نامه اعمال شدنی بود و در نتیجه در صورت عدم توافق طرفین، کماکان لازم بود به دادگاه‌های دادگستری متوسل شوند)؛

۳- عدم تعیین وضعیت و صلاحیت مراجع خاص از قبیل کمیسیون‌های حل اختلاف مالیاتی (با این توضیح که مشخص نبود اختلافاتی که رسیدگی به آنها در صلاحیت مراجع خاص حل اختلاف بود مشمول تصویب‌نامه هیئت وزیران می‌شد یا خیر)؛

وجود این قبیل مشکلات منجر به بروز اختلاف در بین آرا دادگاه‌ها شد تا آن‌که در

## حقوق

مراجع رسمی تظلمات و شکایات قرار داده و در اصل ۱۳۷ قانون اساسی<sup>۲</sup> هم تصریح شده است که هر یک از وزیران، مسئول وظایف خاص خود در برابر مجلس هستند و در اموری که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد مسئول اعمال دیگران نیز هست. بنابراین تصویب‌نامه شماره ۱۶۱۰۴/ت/۳۳۵-۶۶/۵/۸ هیئت وزیران<sup>۳</sup> که برای ارشاد دستگاه‌های اجرایی و به منظور توافق آنها در رفع اختلافات حاصله تصویب شده است مانع رسیدگی دادگستری به دعوی و اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی که به اعتبار مسئولیت قانونی آنها اقامه می‌شود، نخواهد بود. لذا رأی شعبه ۱۴ دیوان عالی کشور مبنی بر صلاحیت عام دادگستری صحیح و منطبق با موازین قانونی است. این رأی بر طبق ماده واحده قانون وحدت رویه قضایی مصوب ۱۳۲۸ برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

بدین ترتیب با رأی وحدت رویه مزبور، ویژگی لازم الاجرا بودن تصویب‌نامه هیئت وزیران درباره نحوه بررسی اختلافات

باید به ترتیب مقرر در آخرین تصویب‌نامه فوق حل و فصل شود و با وجود اختیارات قانونی دولت نسبت به اموال دولتی و عمومی و تعیین ترتیب خاص برای حل اختلافات میان مقامات دولتی نسبت به اموال دستگاهی مذکور، دستگاهی اجرایی مجاز به اقامه دعوی در دادگاه قبل از اعمال ترتیبات مقرر در تصویب‌نامه هیئت وزیران نیست.

نکته حایز اهمیت در رأی اخیر شعبه ۲۱ دیوان عالی، کشور توجه به صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری است و لذا توسل به دادگاه‌ها را راه حل بعدی، برای دستگاه‌های اجرایی دانسته است. لیکن به منظور جمع بین مقررات موضوعه (یعنی تصویب‌نامه مورخ ۶۶/۴/۲۱ هیئت وزیران و اصول ۱۵۹ و ۱۳۷ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸) قایل به تفکیک شده و اعلام کرده است که در وهله اول اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی بر اساس مصوبه هیئت وزیران رسیدگی شود، در صورت عدم حصول نتیجه، از طریق مراجعه به دادگاه‌های دادگستری به مورد اختلاف رسیدگی خواهد شد. از این نظر، رأی شعبه ۲۱ دیوان عالی کشور قابل تأمل است. به هر حال، هیئت عمومی دیوان عالی کشور در مقام رفع اختلاف بین شعب خود و ایجاد وحدت رویه میان دادگاه‌ها در تاریخ ۱۳۶۷/۱۰/۲۰ تشکیل جلسه داد و مقرر کرد: «اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران<sup>۱</sup>، دادگستری را

۱. اصل ۱۵۹ قانون اساسی: «مراجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.»

۲. اصل ۱۳۷ قانون اساسی: «هر یک از وزیران، مسئول وظایف خاص خویش در برابر مجلس است. ولی در اموری که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد مسئول اعمال دیگران نیز هست.»

۳. مصوبه مزبور همان مصوبه‌ای است که هیئت وزیران در جلسه مورخ ۶۶/۴/۲۱ درباره نحوه بررسی اختلافات فی‌مابین دستگاه‌های اجرایی تصویب کرد.



فیمابین دستگاه‌های اجرایی از بین رفت و تصویب‌نامه مزبور صسرماً ارزش توصیه‌نامه‌ای یافت. اما مشکل کماکان باقی بود.

با توجه به وحدت میان کلیه دستگاه‌های دولتی و لزوم ایجاد هماهنگی مابین آنها در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به این نکته توجه شد و در نتیجه، بند جدیدی به اصل ۱۳۴ قانون اساسی اضافه شد مبنی بر آن‌که: «... در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی، در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت‌وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجراست...».

متعاقب اصلاح قانون اساسی و حذف پست نخست‌وزیری و افزایش اختیارات رئیس‌جمهور، هیئت‌وزیران در تصویب‌نامه شماره ۷۳۴۹۴/ت/۷۰۶-۱۲/۱۳۶۸ که در جلسه مورخ ۱۳۶۸/۶/۲۹ اتخاذ شد، اعلام کرد که: عبارت‌های نخست‌وزیر و معاونت حقوقی و امور مجلس نخست‌وزیر در تصویب‌نامه شماره ۱۶۱۰۴/ت/۳۳۵ مورخ ۱۳۶۶/۵/۸ به ترتیب به «رئیس‌جمهور» و «معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور» اصلاح شد و تصویب‌نامه مزبور با الحاقات کماکان اجراء می‌شود و نتیجه اقدامات کمیسیون موضوع بند ۳ مصوبه هر دو ماه یک بار به هیئت دولت گزارش می‌شود.

بدین ترتیب، اصلاح اصل ۱۳۴ قانون اساسی و تصویب‌نامه اخیرالذکر هیئت‌وزیران، مشعر بر امکان حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های دولتی از طریق هیئت‌وزیران و زیر نظر رئیس‌جمهور است. حال با توجه به وجود این زمینه حقوقی (که در حقیقت کدخدامنشی است) استفاده از روش ارجاع اختلاف بین دستگاه‌های دولتی به داوری می‌تواند بسیار مشرثمر باشد.

۲- بررسی ارجاع اختلاف مراجع دولتی به داوری  
در زمینه ارجاع اختلافات بین دستگاه‌های دولتی به داوری ممکن است ایرادهای ذیل مطرح شود:

اول - ایراد اصل ۱۳۴ قانون اساسی:  
همان‌طورکه پیش از این بیان شد، مطابق بند جدید اصل ۱۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت‌وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجراست».

ممکن است ایراد شود که مطابق اصل ۱۵۹ قانون اساسی، «مرجع رسمی نظلمات و شکایات دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به

## حقوق

ایراد می توان گفت که بدیهی است مفاد اصل ۱۵۹ قانون اساسی اصل است لیکن تنها استثنای وارده به این ناعده مفاد اصل ۱۳۴ قانون اساسی نیست، بذکّه داوری نیز یکی

۱- در جلسات شورای بازنگری قانون اساسی آقای میرحسین موسوی (نخست وزیر وقت) اضافه کردن متن ذیل را به اصل ۱۳۴ پیشنهاد کردند: «در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه های دولتی، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می شود، لازم الاجراست». ایشان در توضیح و توجیه پیشنهاد خود مطرح کردند که پیشنهاد مزبور، یکی از گره کشاترین اصولی خواهد بود که مشکلات کشور را مرتفع می کند و در ادامه از موارد تداخل وظایف و زارتخانه های مختلف سخن گفتند. کلیت پیشنهاد مزبور با رأی موافق اکثریت اعضا به تصویب رسید، (رجوع شود به صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج سوم، تیرماه ۱۳۶۹، مجلس شورای اسلامی، صفحات ۱۱۶۵-۱۱۶۸).

در ادامه، مخالفان مطرح کردند که اختلافات بین دستگاه های دولتی به دو علت بروز می کند: یا به دلیل تداخل در مدیریت (که در این صورت با اختیارات رئیس جمهور و دخالت ایشان مشکل رفع می شود) یا به علت مسائل قانونی که در این موارد لازم است مجلس موارد ابهام را مرتفع کند. در ادامه بحث چنین گفتند: تعیین مصادیق قوانین باید در اختیار هیئت وزیران قرار گیرد تا با توجه به فرآیند، در تعیین مصادیق، مبادرت به رفع اختلافات بین دستگاه های اجرایی کند. بدین ترتیب پس از بحث بسیار متن زیر به تصویب رسید و ذیل اصل ۱۳۴ اضافه شد:

«در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می شود، لازم الاجراست». از بحث های اعضای شورای بازنگری قانون اساسی استنباط می شود که مراد فقدان قانون، اجمال قانون و ابهام قانون، مسکوت مانده است. بدیهی است درخواست تفسیر قانون از سوی دولت به عمل می آید و مجلس هیچگاه ابتدا به ساختن به تفسیر قانون مبادرت کند. بنابراین چنانچه هیئت وزیران بدون نیاز به تفسیر مجلس مبادرت به رفع اختلاف نماید، مرجعی نمی تواند متعرض هیئت وزیران شود که چرا از مجلس درخواست تفسیر نگردید. بدین ترتیب و به لحاظ عملی هیئت وزیران در موارد اجمال و ابهام قانون نیز اختیار حل و فصل اختلاف را خواهد داشت.

حکم قانون است. «بنابراین اصل بر صلاحیت محاکم دادگستری است و مفاد اصل ۱۳۴ قانون اساسی، استثنایی بر مفاد اصل ۱۵۹ قانون اساسی است. از این رو، طبق اصول کلی حقوقی، استثنا باید به صورت محدود تفسیر شود یا به قول حقوقدانان تفسیر استثنا باید به صورت مضیق باشد. بدین ترتیب شرایط اعمال اصل ۱۳۴ صرفاً محدود به شرایط و مواردی است که به صراحت در آن اصل بدان تصریح شده است.

شرایطی که تحقق آن برای اعمال اصل ۱۳۴ لازم است عبارت است از:

۱- صرفاً اختلاف نظر در مورد وظایف قانونی یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه های دولتی باشد.

۲- رفع اختلاف نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد (به عبارت دیگر، قانون در مورد اختلاف آن چنان حکم روشنی داشته باشد که حتی نیاز به تفسیر نداشته باشد. بدین ترتیب می توان گفت که ریشه اختلاف در جهل نسبت به حکم قانونی خواهد بود و نه فقدان آن).

۳- مرجع صالح برای رسیدگی به اختلاف هیئت وزیران است.

۴- رسیدگی به مورد اختلاف را رئیس جمهور به هیئت وزیران پیشنهاد می کند، لذا با توجه به محدودیت های فوق، عملاً ارجاع اختلاف بین مراجع دولتی به داوری ممکن نخواهد بود. در پاسخ به این



شهرداران، نمایندگان انجمن شهر، کارمندان و صاحب‌منصبان کشوری و لشکری، شهرداری‌ها، و دستگاه‌های وابسته به آنها، کارکنان هر سازمان یا بنگاه یا شرکت یا بانک یا هر مؤسسه دیگر که اکثریت سهام یا اکثریت منافع یا مدیریت یا اداره یا نظارت آن متعلق به دولت یا شهرداری‌ها یا دستگاه‌های وابسته به آنها باشد، اشخاصی که به نحوی از انحاء خزانه دولت یا مجلس یا مؤسسات مذکور در بالا حقوق یا مقرری یا حق‌الزحمه یا پاداش و یا امثال آن به طور مستمر (به استثنای حقوق بازنشستگی و وظیفه و مستمری قانونی) دریافت می‌کنند، مدیران و کارکنان بنگاه‌های خیریه‌ای که از دولت یا از شهرداری‌ها کمک مستمر دریافت می‌کنند، شرکت‌ها و مؤسساتی که پنج درصد یا بیشتر سهام یا سرمایه با منافع آنها متعلق به یک نفر اشخاص مذکور باشد... چنانچه هر یکی از اشخاص مزبور برخلاف مقررات این قانون عمل کند به حبس، از دو تا چهار سال، محکوم می‌شود. بدین ترتیب افراد عالی‌رتبه دولتی که شرح آن ذکر شد نمی‌توانند در اختلافاتی که یک طرف یا طرفین اختلاف دستگاه‌های دولتی باشند، داوری کنند.

#### دوم - قوانین عادی معارض:

برخی از قوانین محدودیت‌هایی را نسبت به داوری اختلافات دستگاه‌های دولتی اعمال کرده است که از آن جمله یکی، قانون

از طرفی خاص حل اختلاف خارج از چارچوب دادگستری است. مستند قانونی ارجاع اختلاف به داوری مواد ۶۳۲ تا ۶۸۰ قانون آیین دادرسی مدنی و برخی دیگر از قوانین خاص است. بدین ترتیب چنانچه اراده طرفین اختلاف بر حل و فصل مورد با داوری باشد و حتی یکی از طرفین اختلاف بدون مراجعه به داوری در ابتداء محاکم دادگستری مراجعه کند، دادگاه قرار عدم صلاحیت صادر می‌کند و طرفین را به داوری دلاله می‌کند. از این رو، تا زمانی که منع صریح به عدم ارجاع اختلاف به داوری وجود نداشته باشد، طرفین اختلاف (اعم از دستگاه‌های دولتی و دیگر اشخاص) می‌توانند اختلاف خود را به داوری ارجاع دهند.

در مورد ارجاع اختلاف دستگاه‌های دولتی به داوری نیز منع قانونی وجود ندارد بلکه محدودیت‌هایی هست که باید مورد نظر قرار گیرد. از جمله قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان دو مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷ است. مطابق این قانون، اشخاص ذیل نمی‌توانند در داوری دعاوی با دولت یا مجلس یا شهرداری‌ها یا دستگاه‌های وابسته به آنها شرکت کنند. اعم از این که دعاوی مزبور در مراجع قانونی مطرح شده یا نشده باشد. این اشخاص عبارت‌اند از: وزیران، معاونان، نمایندگان مجلس، سفراء، استانداران، فرمانداران کل،

فیصله داد.

### ۳- نتیجه گیری

استفاده از داوری برای حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های دولتی می‌تواند منجر به کاهش پرونده‌های دادگستری، تسریع در فیصله اختلافات و افزایش هماهنگی میان مراجع دولتی شود. مضافاً آن که به لحاظ قانونی، ممنوعیت خاصی برای ارجاع اختلاف به داوری ملاحظه نمی‌شود. از این رو، پیشنهاد می‌شود که داوری بیشتر در نظر قرار گرفته شود و در وهله اول نخست به منظور فیصله اختلافات بین مراجع دولتی از آن استفاده شود. راه حلی که پیشنهاد می‌شود، بدین ترتیب است که:

مرجع حل و فصل اختلافات بین دو وزارتخانه را می‌توان بر اساس مفاد اصل ۱۳۴ قانون اساسی، هیئت وزیران قرار داد. اگر اختلافات بین دیگر مراجع دولتی باشد، اختلاف را می‌توان به داوری ارجاع داد، به این ترتیب که هر یک از طرفین اختلاف، داور اختصاصی خود را تعیین کند و سرداور رانسیز معاونت حقوقی رئیس‌جمهور منصوب کند و هیئت سه نفره مزبور به اختلاف رسیدگی کنند.

بدین ترتیب از تراکم غیر ضروری امور در هیئت وزیران اجتناب و از روش داوری نیز برای حل و فصل اختلافات استفاده می‌شود.

□□□

راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان دو مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷ است. بدیهی است وضع این قانون به منظور سوءاستفاده مقامات عالی‌رتبه کشوری و لشکری بوده است. اما چنانچه مصلحت دیگری اقتضا کند امکان رفع کامل یا کاهش محدودیت مندرج در قانون منع مداخله وجود خواهد داشت. ایجاد هماهنگی میان بخش‌های مختلف دولت، عامل مؤثری در کاهش محدودیت‌های مقرر در قانون منع مداخله است. در این مورد باید توجه کرد که تا حد ممکن از بروز تالی فاسد اجتناب شود.

### سوم - مراجع حل اختلاف اختصاصی:

برخی از مراجع اختصاصی، غیر از دادگاه‌های دادگستری، وظیفه رسیدگی به موارد خاصی را دارند که کمیسیون موضوع ماده ۷۷ قانون شهرداری، هیئت حل اختلاف مالیاتی و موضوع ماده ۲۱۶ قانون مالیات‌های مستقیم، هیئت‌های تشخیص و حل و اختلاف موضوع مواد ۱۵۸ و ۱۶۰ قانون کار از مصادیق آن هستند. ممکن است که مراجع مزبور به اختلافی رسیدگی کنند که طرفین اختلاف هر دو از دستگاه‌های دولتی باشند. در این قبیل موارد نیز می‌توان از راه‌کاری که در بند دوم ذکر شد بهره‌گرفت و اختلافات مزبور را بنا به مورد از طریق هیئت وزیران یا مرجع داوری