



## نسبت‌سنجی نظام حقوقی - اجرایی حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی با قانون اساسی

حسین صادقی\*

الهه مرندی\*\*

### چکیده

در بازنگری قانون اساسی ایران در سال ۱۳۶۸، اختیارات لازم برای رئیس جمهوری و هیئت وزیران با هدف حل و فصل اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی شد. دولت بر مبنای این اصل، به وضع مقررات و پیش‌بینی سازوکار حل اختلاف در درون قوه مجریه دست زد که مهم‌ترین آن‌ها، صدور آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی (مصوب ۱۳۸۶) است. چهارده سال از اجرای این آیین‌نامه می‌گذرد و تجربه اجرای آن به خوبی می‌تواند نمایانگر ظرفیت‌ها و چالش‌های نظام حقوقی ایران در حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی بر مبنای اصل ۱۳۴ ق.ا باشد. همین مسئله، ضرورت انجام پژوهشی با روشی توصیفی - تحلیلی و ابزار تحلیل محتوا را مبتنی بر این سؤال ایجاب می‌کند که رابطه نظام حقوقی حاکم بر حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی با اصل ۱۳۴ ق.ا چیست؟ یافته‌های پژوهش بیانگر آن است که رفع چالش‌های نظام کنونی حل و فصل اختلافات، نیازمند درج حکمی دائمی در قانون در راستای تمرکز حل اختلافات بر مبنای آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف و منع دستگاه‌های اجرایی از طرح دعاوی علیه یکدیگر در مراجع قضایی است.

**کلیدواژه‌ها:** اصل ۱۳۴ قانون اساسی، اصل ۱۵۹ قانون اساسی، حل اختلافات دستگاه اجرایی، سازوکارهای داخلی قوه مجریه، معاونت حقوقی رئیس جمهوری.

\*. استادیار گروه آموزشی کسب و کار، دانشکده کارآفرینی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

hosadeghi@ut.ac.ir

\*\* استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم اجتماعی و اقتصاد، دانشگاه الزهرا(س)، تهران، ایران.

e.marandi@alzahra.ac.ir

## مقدمه

اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی در هر ساختار اداری، امری اجتناب‌ناپذیر است که عوامل متعددی دارد. نوع ساختار اداری، تداخل وظایف قانونی، سکوت قانون‌گذار در تدقیق صلاحیت‌های قانونی دستگاه‌ها و ذات فعالیت دستگاه‌ها از جمله عوامل بروز اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شود. برای رفع چنین مشکلی در هر نظام اداری، علاوه بر این که قانون‌گذار باید تدبیرهای مناسب را برای برطرف شدن زمینه‌ها و عوامل بروز این اختلافات در نظر بگیرد، به کارگیری سازوکاری مناسب برای رفع این اختلافات هم ضرورت دارد.

در نظام حقوقی ایران همواره سعی شده است ظرفیت‌های حقوقی لازم برای رفع این گونه اختلافات از طرق غیر قضایی ایجاد گردد. در بازنگری اصل ۱۳۴ قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به این مهم توجه و پیش‌بینی شد که «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 رئیس جمهور اتخاذ می‌شود، لازم‌الاجراست». در سال ۱۳۸۶، مستند به این اصل قانون اساسی، «آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه»<sup>۱</sup> تصویب شد و در بند ۲۶ تصویب‌نامه ضوابط اجرایی قانون بودجه همان سال،<sup>۲</sup> دستگاه‌های اجرایی از طرح دعوا به طرفیت یکدیگر ممنوع شدند.

همین تصویب‌نامه در حال حاضر، مبنای اصلی حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی است و بیش از یک دهه از اجرای آن می‌گذرد. بررسی تجربه اجرای آیین‌نامه در طول سیزده ساله گذشته در به کارگیری سازوکارهای قانونی حل اختلاف به خوبی می‌تواند ظرفیت‌ها و چالش‌های موجود و پیش روی حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی در نظام حقوقی ایران را نشان دهد. علاوه بر این، قوانین و مقررات مرتبط دیگری نیز نظیر حکم تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت<sup>۳</sup> (مصوب ۱۳۸۰) وجود دارد که باید بررسی کرد مبنای این احکام نیز به اصل ۱۳۴ ق.ا. برمی‌گردد یا متفاوت است. از این رو، در پژوهشی اکتشافی - توصیفی و با ابزار محتوای کیفی، «رابطه نظام حقوقی حاکم بر حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی با اصل ۱۳۴ ق.ا.»، تبیین و ضمن واکاوی ظرفیت‌های حقوقی موجود، چالش‌ها و خلأها بررسی و راهکار لازم ارائه خواهد شد.

۱. تصویب‌نامه شماره ۲/۱۲۷۶۷/ت ۳۷۵۵۰ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۷ که در ادامه مقاله، از آن به اختصار با عنوان

«آیین‌نامه» یاد می‌شود.

۲. تصویب‌نامه مورخ ۱۳۸۶/۰۲/۱۱ مربوط به ضوابط اجرایی قانون بودجه ۱۳۸۶.

۳. در ادامه مقاله، از آن به اختصار با عنوان «قانون تنظیم» یاد می‌شود.

در مورد موضوع پژوهش پیش رو، تاکنون مطالعات جامعی با این عنوان انجام نشده است و همین امر، ضرورت انجام این تحقیق را آشکار می‌سازد. چند پایان‌نامه و مقاله به موضوع حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی از ابعاد مختلفی پرداخته‌اند که مهم‌ترین آن‌ها، مقاله‌ای است با عنوان «چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های دولتی» (جواد کاشانی، فصل‌نامه پژوهش حقوق و سیاست، پاییز ۱۳۸۹). این مقاله، روند ۳۳ ساله موجود درباره موضوع حل اختلاف بین دستگاه‌های وابسته به قوه مجریه و ابتکار جدید قوه مجریه در تنظیم شیوه‌نامه حل و فصل اختلافات در قوه مجریه را بررسی کرده است. در این مقاله، موضوع حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی به خوبی تبیین گشته، ولی در خصوص تبیین رابطه سازوکارهای رفع اختلاف پیش‌بینی شده در قوانین و مقررات با اصل ۱۳۴ ق.ا و ظرفیت‌ها و چالش‌های سازوکار اجرایی حل اختلاف بر مبنای آیین‌نامه و شیوه‌نامه حل اختلاف با توجه به تازه تصویب بودن آن، مطلبی نیامده است. پایان‌نامه «نظام حقوقی حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی و چالش‌های آن» در سال ۱۳۹۶ نیز به شکل توصیفی، سابقه موضوع حل اختلاف در نظام حقوقی ایران و ساختار فعلی را بررسی کرده است.

در پژوهش حاضر ضمن معرفی ظرفیت‌های موجود در نظام حقوقی ایران در حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی و ارتباط آن با اصل ۱۳۴ ق.ا، با توجه به تجربه اجرایی دهه اخیر بر مبنای اجرای آیین‌نامه حل اختلاف و تفکیک آن از دیگر روش‌های حل اختلاف، به بررسی چالش‌های ساز و کار اجرایی در حل اختلافات خواهیم پرداخت.

## گفتار اول. چارچوب مفهومی و مبانی نظری حل اختلافات دستگاه‌های دولتی

### بند اول. مفاهیم

پیش از ورود به بحث اصلی لازم است به تبیین مفاهیم کلیدی اختلاف، دولت، دستگاه اجرایی و شیوه‌های جای‌گزین حل اختلاف در چارچوب این پژوهش بپردازیم.

#### ۱. اختلاف

در لغت‌نامه دهخدا به معنی ناسازگاری، با یکدیگر خلاف کردن، نزاع و منازعه آمده است. در قوانین و مقررات مربوط به آیین دادرسی مدنی و کیفری، تعریفی از این کلمه ارائه نشده است. برخی از حقوق‌دانان، آن را مترادف دعوا دانسته‌اند.<sup>۱</sup> آنان در مورد معنای کلمه

۱. کاشانی، جواد، «چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های دولتی»، فصل‌نامه پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم،

«دعوا» نیز اتفاق نظر ندارند. برخی، آن را عملی می‌دانند که برای تثبیت حقی صورت می‌گیرد یعنی حقی که انکار یا به آن تجاوز شده است.<sup>۱</sup> برخی دیگر هم آن را در معانی منازعه در حق معین، ادعای مدعی و مجموع ادعای مدعی و دفاع مدعی علیه دانسته‌اند.<sup>۲</sup> واژه «اختلاف» در بند (ه) ماده ۱ آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه (مصوب ۱۳۸۶) به «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» تعبیر شده است.

## ۲. دولت

همانند «کشور»، در متون ادبی کهن و نیز زبان نوشتار و گفتار زمان ما، کاربردهای متنوعی دارد. ابهام‌هایی که در زبان حقوقی و سیاسی معاصر در این زمینه وجود دارد، شاید معلول انتقال مفاهیم چندگانه این دو واژه حتی به حیطه علوم است،<sup>۳</sup> به گونه‌ای که در حقوق اساسی و علوم سیاسی، واژه «دولت» برای انتقال سه مفهوم بنیادین جامعه سیاسی، حکومت و قوه مجریه به کار می‌رود.<sup>۴</sup> منظور از دولت در این پژوهش، مفهوم سوم یعنی قوه مجریه است.

## ۳. دستگاه اجرایی

یکی از موضوعات چالش‌آفرین در عرصه حقوق عمومی، شناسایی اجزای دولت و احصای دستگاه‌های وابسته به دولت است و علت اصلی آن، به‌کارگیری اصطلاحات مختلف برای نهادها و دستگاه‌های عمومی است که ممکن است وابسته به دولت باشند یا نباشند.<sup>۵</sup> اهمیت این مسئله از آن جاست که وابستگی یک دستگاه به دولت از یک سو، برای آن‌ها، حق و تکلیف ایجاد می‌کند و از سوی دیگر، مزایا و مضراتی برای آن‌ها دارد.<sup>۶</sup>

۱. متین دفتری، احمد، آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، تهران: مجد، چاپ دوم، ۱۳۸۱، ص ۲۰۹.

۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق (جلد ۳)، تهران: گنج دانش، چاپ دوم، ۱۳۸۷، ص ۲۹۰.

۳. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: دانشگاه تهران، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۳، صص ۱۳۰-۱۲۹.

۴. جاوید، محمدجواد و محمد جواهری طهرانی، «از طریقت تا موضوعیت الفاظ فیلولوژی یا فقه‌اللغه دولت در حقوق اساسی و علوم سیاسی»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، دوره نهم، تابستان ۱۳۸۷، شماره ۲۷، ص ۱۰۰.

۵. کاشانی، پیشین، ص ۲۰۸.

۶. اصغری‌نژاد، سیما، «نظام حقوقی حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی و چالش‌های آن»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۶، ص ۱۷.

از این رو، ضوابطی برای شناسایی چنین دستگاه‌هایی ارائه شده است. با این حال، شناسایی چنین دستگاه‌هایی گاهی هم‌چنان با مشکل مواجه است. بهترین ضابطه برای شناسایی دستگاه‌های دولتی، ضابطه و معیار قانونی است به این معنا که باید به قوانینی مراجعه کرد که دستگاه‌ها در آن مورد شناسایی شده‌اند.

معمولاً در قوانین، دستگاه‌های اجرایی مشمول احصا می‌شوند و شاخص و تعریفی در مورد دستگاه اجرایی ارائه نمی‌شود، بلکه تعریف به مصداق می‌شود. در ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه، بند الف ماده ۱ آیین‌نامه رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق ساز و کارهای داخلی قوه مجریه (مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۳۰) و ماده ۱ قانون برنامه ششم توسعه به دستگاه‌های مشمول این قوانین اشاره شده است. در بند ۱۱ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه (مصوب ۱۳۵۱)، تعریف عامی از دستگاه‌های اجرایی ارائه شده است. در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)، ضابطه و معیاری برای تعریف دستگاه اجرایی بیان نشده، اما مصادیق نهادهایی که دستگاه اجرایی محسوب می‌شوند، اعم از مشمولان قانون مدیریت و دستگاه‌های غیر مشمول بیان شده است. در مواردی که عبارت «دستگاه‌های اجرایی» به صورت علی‌الطلاق بیان شده است، به این تعاریف می‌توان رجوع کرد.

در آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف (مصوب ۱۳۸۶)، منظور از دستگاه اجرایی این است: «هر یک از دستگاه‌های موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه که زیرمجموعه قوه مجریه می‌باشند». در ماده ۵ قانون مدیریت، منظور از دستگاه اجرایی، «کلیه وزارت‌خانه‌ها، موسسات دولتی، موسسات یا نهادهای عمومی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی [است] که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام باشد، مانند شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی». در ماده ۱ قانون برنامه ششم توسعه نیز منظور از دستگاه اجرایی، دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت با رعایت ماده ۱۱۷ اصلاحی آن قانون (مصوب ۱۳۸۶) و ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور است.

در ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه که مبنای شناسایی دستگاه‌های اجرایی در آیین‌نامه قرار گرفته، دایره شمول دستگاه‌های اجرایی نسبت به دستگاه‌های موضوع ماده ۵ قانون مدیریت، محدودتر است، به گونه‌ای که بانک‌ها و شرکت‌های بیمه‌ای در ماده ۱۶۰ این قانون مستثنی شده‌اند. چون قانون برنامه ششم، مؤخر از قانون مدیریت است، تعریف دستگاه اجرایی را به قانون مدیریت ارجاع داده است. با عنایت به این که آخرین تعریف قانون‌گذار از دستگاه اجرایی در ماده ۵ قانون مدیریت بیان شده است، آیا دستگاه‌های اجرایی مشمول آیین‌نامه، دستگاه‌های موضوع ماده ۵ قانون مدیریت هستند یا دستگاه‌های

موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه؟

در پاسخ باید دانست در موضوع «حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی» در قانون برنامه پنجم توسعه، به قوانین بودجه سنواتی و ضوابط اجرایی بودجه سالانه اشاره شده است. در بند «د» ماده ۲۱۶ قانون برنامه پنجم توسعه، مطلق عبارت «دستگاه اجرایی» آمده است. در بند «د» تبصره ۱۰ از بودجه سنواتی سال ۹۷، بند «ب» تبصره ۱۰ بودجه سال‌های ۹۸، ۹۹ و ۱۴۰۰ نیز حکم بند «د» ماده ۲۱۶ قانون برنامه پنجم توسعه تکرار و در ضوابط اجرایی بودجه هر سال نیز مطلق کلمه «دستگاه اجرایی» بیان شده است.

در این قوانین به قانون مدیریت اشاره نشده است، ولی وقتی مفهوم «دستگاه اجرایی» به طور مطلق بیان می‌شود، با توجه به آخرین تعریفی که از دستگاه اجرایی در ماده ۵ قانون مدیریت آمده که صرف نظر از دستگاه‌های مشمول و غیر مشمول قانون مدیریت است، به نظر می‌رسد دستگاه‌هایی که در ماده ۵ قانون مدیریت آمده است، مشمول آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف مربوط هستند. البته همان گونه که در ماده ۱ آیین‌نامه تصریح شده است، دستگاه‌ها، مقید به «دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه قوه مجریه» هستند.

## بند دوم. مبانی نظری حل اختلافات دستگاه‌های دولتی از طریق سازوکارهای قوه مجریه

در بررسی مبنای نظری حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه، علل بروز اختلاف، معایب طرح دعاوی دستگاه‌های اجرایی در قوه قضاییه، فواید طرح موضوع در داخل قوه مجریه و امکان نداشتن تحقق دعوا در دادگستری مطرح می‌شود. بروز اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی امری اجتناب‌ناپذیر است. این قبیل اختلافات معلول عوامل متعددی است، مانند: نبود جامع‌نگری در تدوین قوانین و مقررات، بزرگ شدن اندازه دولت قبل از آمادگی نهادهای مستقر در آن، وجود سازمان‌های موازی یا مشابه، کم‌رغبتی در استفاده از دستاوردهای حقوق عمومی، اشتغال گسترده عامدانه یا ناخواسته دولت به امور تصدی‌گری، تعصب‌های بخشی به جای نگاه ملی، کمبود آموزش‌های لازم برای متصدیان امور اداری و کم‌توجهی به شایسته‌سالاری.<sup>۱</sup>

با توجه به انبوه پرونده‌های موجود در دادگستری، کندی جریان حل و فصل عادلانه اختلافات حقوقی، صرف هزینه‌های گزاف و بیهوده طرح دعوا در محاکم قضایی و اتلاف وقت و انرژی مسئولان دستگاه‌ها، ارجاع تمامی اختلافات دستگاه‌های اجرایی به محاکم قضایی با فلسفه دسترسی به عدالت از راه تسریع در رسیدگی به پرونده‌ها مغایر است.<sup>۲</sup>

۱. کاشانی، پیشین، ص ۲۰۶.

۲. فلاحی‌مولان، حسین، «روش‌های غیر قضایی حل اختلاف در قوه مجریه (با تأکید بر حل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی)»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۹۲، ص ۷.

بروز این اختلافات، دستگاه‌های دولتی را در انجام دادن وظایف ذاتی آن‌ها ناتوان و زمینه اختلال در امور عمومی را فراهم می‌سازد که این وضعیت با اصل دوام و تعطیل‌ناپذیری خدمات همگانی مغایرت دارد. توجه به فنی و تخصصی بودن اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی و صرفه‌جویی در وقت و هزینه‌های غیر ضروری از سوی دیگر نیز برای حفظ مصلحت جامعه اهمیت دارد. حل اختلافات از طرق عادی مستلزم صرف وقت زیاد است و هزینه‌های گزافی با عناوین هزینه دادرسی، کارشناسی و مانند آن بر دولت تحمیل می‌کند.<sup>۱</sup> بنابراین، طرح یک دعوای داخلی در قوه قضاییه با منطق هماهنگی که از لوازم موجودیت دولت است، سازگاری ندارد.<sup>۲</sup>

در این‌که آیا دستگاه‌های اجرایی می‌توانند علیه یکدیگر در دادگستری طرح دعوا کنند، باید به این نکته توجه شود که برخی، صلاحیت نداشتن دادگستری را معلول امکان‌ناپذیری تحقق دعوا یا به بیان دیگر، ناشی از عدم مقتضی برای دعوا می‌دانند. با این توضیح که «تغایر و جدایی شخصیت طرفین»، شرط تحقق دعواست. پس نه تنها طرح دعوای شخص حقیقی علیه خود، غیر معقول است، بلکه اجزا و ارکان شخص حقوقی نیز به دلیل نداشتن شخصیت حقوقی مستقل نمی‌توانند علیه همدیگر طرح دعوا کنند. در دعوای دستگاه‌های اجرایی علیه یکدیگر، در حالی که شخصیت حقوقی مستقل ندارند، تردید وجود دارد که آیا آن‌ها در قبال یکدیگر، استقلال و شخصیت کافی دارند؟<sup>۳</sup>

بسیاری از حقوق‌دانان معتقدند که اجزای دولت شخصیت حقوقی ندارند. در نتیجه، تحقق دعوای آن‌ها در دادگستری امکان ندارد.<sup>۴</sup> از دیدگاه نگارندگان، دستگاه‌های دولتی، شخصیت حقوقی مستقل دارند. بر همین مبنا، اعتبارات هر دستگاه، جداگانه در قوانین بودجه سنوایی پیش‌بینی می‌شود. در رویه قضایی نیز به دعوای دستگاه‌های دولتی به طرفیت یکدیگر رسیدگی می‌شود و امری ترافعی به شمار می‌رود که دارای دو طرف دعواست. رأی وحدت رویه شماره ۵۱۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور (مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۲۰) نیز بر مبنای همین استدلال صادر شده است. مفاد آیین‌نامه چگونگی رفع اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی

۱. اصغری‌نژاد، پیشین، ص ۱؛ نک: نعم، مختار، «حل اختلافات دستگاه‌های دولتی از قضاوت تا مدیریت»، فصل‌نامه اطلاع‌رسانی حقوقی، زمستان ۱۳۸۶، شماره ۱۲، ص ۲۱.

۲. دفتر بررسی‌های حقوقی، «پیشنهادی برای حل و فصل اختلافات مراجع دولتی»، فصل‌نامه مجلس و راهبرد، خرداد و تیر ۱۳۷۵، شماره ۲۰، ص ۱۸۲.

۳. نعم، پیشین، ص ۱۳.

۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اساسی، تهران: میزان، ۱۳۸۴، صص ۲۶۵-۲۶۴؛ امامی، محمد و کورش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، چاپ بیستم، ۱۳۹۵، ص ۵۴؛ موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری ۱ (کلیات و ایران)، تهران: میزان، چاپ هشتم، ۱۳۸۶، صص ۷۹-۷۸.

و تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم هم که مرجع رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی را پیش‌بینی کرده، گویای این امر است که دستگاه‌ها، واجد شخصیت حقوقی مستقل از یکدیگر هستند و گر نه حدوث اختلاف و دعوا و به تبع آن، بحث رسیدگی به اختلاف منتفی و بی‌مفهوم است.

## گفتار دوم. مبانی قانونی و چالش‌های حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی پیش از اصلاح اصل ۱۳۴ ق.ا.

حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی در داخل قوه مجریه و طرح نشدن این گونه اختلافات در دادگستری از جمله دغدغه دولت‌ها در نظام اداری ایران است که همواره در راستای تحقق این هدف به دنبال ایجاد سازوکار قانونی بوده‌اند. در این راستا، به ایجاد مبانی قانونی با دو رویکرد «ایجاد صلاحیت قانونی رفع اختلاف برای قوه مجریه» و «ایجاد ممنوعیت در طرح دعاوی دولتی در دادگستری» اقدام کرده‌اند. ایجاد مانع در طرح دعاوی دستگاه‌های اجرایی یا مبتنی بر امکان ناپذیری تحقق دعوا یا نتیجه وجود مانع در طرح دعواست.<sup>۱</sup> در مورد امکان ناپذیری تحقق دعوا که به دلیل قائل نبودن شخصیت حقوقی مستقل برای دستگاه‌های اجرایی مطرح می‌شود،<sup>۲</sup> در گفتار قبل، توضیحاتی بیان شد. با توجه به اختلافی بودن موضوع و تصریح نکردن قانون به این مسئله، برخی دادگاه‌ها، دعاوی دستگاه‌ها علیه یکدیگر را پذیرفته و رسیدگی کرده‌اند. از این رو، دولت‌ها به دنبال ایجاد «مانع قانونی» برای حل این مسئله بوده‌اند تا دستگاه‌ها را از طرح دعاوی در دادگستری منع کنند. به بیان دیگر، دولت، مصلحت خود را در این می‌بیند که راه مراجعه به دادگستری را مسدود کند.<sup>۳</sup> بررسی سابقه موضوع در نظام حقوقی ایران بیانگر آن است که حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی از قبل از پیروزی انقلاب اسلامی مطرح بوده است و مصوباتی در قوانین و مقررات قبل از انقلاب در این خصوص دیده می‌شود.<sup>۴</sup> در هیچ یک از اصول قانون اساسی ۱۳۵۸

۱. نعم، پیشین، ص ۱۳.

۲. به ندرت مشاهده می‌شود که دعاوی وزارت‌خانه‌ها علیه یکدیگر با این استدلال که آنان در قبال یکدیگر از استقلال شخصیتی برخوردار نیستند، رد شود، بلکه بالعکس از رویه محاکم و نحوه استدلال آن‌ها و نیز از رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور به شماره ۵۱۶، این ظن قوی حاصل می‌شود که آنان به استقلال شخصیتی وزارت‌خانه‌ها در قبال یکدیگر معتقد هستند. (نعم، پیشین، ص ۱۳)

۳. نعم، پیشین، ص ۲۰.

۴. می‌توان به مصوبه شماره ۱۱۴۴۶۲ مورخ ۱۳۵۷/۲/۱۱ هیئت وزیران وقت اشاره کرد که در آن، وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات وابسته موظف شدند ظرف ۱۵ روز، دعاوی خود علیه یکدیگر را از مراجع قضایی مسترد دارند و مقرر شده بود که برای بررسی دعوا، هیئتی با حضور معاون اداری و مالی وزارت‌خانه یا مؤسسه خواهان و خوانده در محل وزارت‌خانه یا مؤسسه خواهان تشکیل شود و طرفین تلاش کنند به توافق برسند.



به موضوع حل اختلاف دستگاه‌ها پرداخته نشد. بعد از انقلاب اسلامی ایران، نخستین اراده دولت در خصوص تبیین سیاست ایجاد نظام حل اختلاف غیر قضایی اختلافات بین دستگاه‌های دولتی، در سال ۱۳۶۲ تبلور یافت که با اصلاحاتی، تصویب‌نامه شماره ۱۱۴۴۶۲ سال ۱۳۵۷ را معتبر و لغوناشده اعلام کرد.

اراده بعدی قانون‌گذار در سال ۱۳۶۵ با تصویب‌نامه شماره ۴۸۸۱ هیئت وزیران و تصویب‌نامه تکمیلی آن در سال ۱۳۶۶ به شماره ۱۶۱۰۴/ت/۲۳۵ نمود یافت. در عمل، صرفاً بعضی از دادگاه‌ها، تصویب‌نامه هیئت وزیران را الزام‌آور می‌دانستند<sup>۱</sup>. از این رو، این مصوبه مورد توجه رویه قضایی قرار نگرفت<sup>۲</sup> و رأی وحدت رویه شماره ۵۱۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور مبنی بر صلاحیت مراجع قضایی در رسیدگی به دعاوی بین دستگاه‌های دولتی بر مبنای اصل ۱۵۹ ق.ا صادر شد. با اصلاح اصل ۱۳۴ در اصلاحات سال ۱۳۶۸، زمینه ایجاد نظام خاص حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی فراهم گردید. بنابراین، اصل ۱۳۴ ق.ا، نخستین مبنای قانونی حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی در داخل قوه مجریه است.

## گفتار سوم. اعطای صلاحیت به قوه مجریه در حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی در اصلاح اصل ۱۳۴ ق.ا

اصل ۱۳۴ ق.ا، مهم‌ترین مبنای قانونی برای حل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی به طریق غیر قضایی است. به موجب این اصل، «در موارد اختلاف نظر و 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». از این اصل چنین برمی‌آید که ارجاع اختلافات صرفاً محدود به شرایط و مواردی است که به صراحت تصریح شده است و عبارتند از:

۱. اختلاف نظر صرفاً در مورد وظایف قانونی یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی باشد؛

۲. رفع اختلاف به تفسیر و تغییر قانون نیاز نداشته باشد؛

۳. هیئت وزیران، مرجع صالح برای تصمیم‌گیری برای حل و فصل اختلاف است؛

۴. رئیس‌جمهوری چگونگی حل و فصل اختلاف را به هیئت وزیران پیشنهاد می‌دهد.

۱. نعم، پیشین، ص ۱۷.

۲. کاشانی، پیشین، ص ۲۱۲.

## بند اول. انحصاری و تفویض‌ناپذیر بودن صلاحیت موضوع اصل ۱۳۴ به هیئت وزیران

به‌کارگیری صلاحیت اعطایی در اصل ۱۳۴ به هیئت وزیران، با چالش‌هایی نیز مواجه است. از جمله موضوع تفویض اختیار یا مسئولیت قانونی موضوع این اصل در قانون به معاونت حقوقی رئیس جمهوری بود. هیئت وزیران به موجب تصویب‌نامه شماره ۳۵۶۰۰/ت ۲۰۷ هـ مورخ ۱۳۷۲/۷/۵ مقرر کرد که در مواردی که اختلاف نظر دستگاه‌ها در استنباط از قوانین و مقررات، منجر به استعلام از معاونت حقوقی ریاست جمهوری می‌شود، نظر معاونت یادشده در صورتی که موضوع اختلاف نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، برای همه دستگاه‌های ذی‌ربط لازم‌الاتباع است.

رئیس وقت مجلس شورای اسلامی به این تصویب‌نامه ایراد گرفت، با این استدلال که مغایر اصول ۱۳۸ و ۱۳۴ ق.ا است و موضوع را برای دریافت نظر تفسیری به شورای نگهبان ارجاع داد. شورای نگهبان در پاسخ به این استفساریه، در نظریه تفسیری شماره ۵۴۶۲ مورخ ۱۳۷۲/۸/۵ اعلام کرد که «از اصل ۱۳۴ ق.ا استفاده می‌شود که در هر يك از موارد اختلاف، هیئت وزیران، مرجع اتخاذ تصمیم است و لاغیر».

برای رفع مشکل یادشده، هیئت وزیران بر مبنای اصل ۱۲۷، معاون حقوقی و امور مجلس رئیس جمهوری را به عنوان نماینده ویژه برای رسیدگی و حل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی تعیین کرد<sup>۱</sup> و اعلام داشت که نظر معاون حقوقی رییس جمهوری به عنوان نماینده ویژه، موضوع اصل ۱۲۷ مطابق تصویب‌نامه شماره ۳۴۱۰۴/ت ۲۵۳۵۹ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۵ لازم‌الاجراست. این مصوبه با رأی شماره ۱۱۹ مورخ ۱۳۸۲/۳/۳۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شد.

هیئت عمومی برای ابطال این مقرر استدلال کرد که «نظر به عدم جواز تفویض اختیارات و مسئولیت‌های اختصاصی هیئت وزیران به سایر اشخاص و این که حکم مقرر در اصل ۱۲۷ اصلاحی ق.ا در باب انتخاب نماینده یا نمایندگان ویژه توسط ریاست جمهوری ناظر به موارد خاص و اختیارات مشخص و منصرف از موارد مصرح در اصل ۱۳۴ است و تعمیم حکم خاص مزبور به مطلق امور و موارد مقرر در اصل ۱۳۴ اصلاحی مذکور، موافق اهداف و احکام متمایز مقتن به شرح دو اصل فوق‌الذکر نیست»، این تصویب‌نامه را خلاف قانون اساسی و قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داد.

۱. تصویب‌نامه شماره ۳۴۱۰۴/ت ۲۵۳۵۹.

## بند دوم. رابطه اصل ۱۳۴ و صلاحیت انحصاری دادگستری موضوع اصل

۱۵۹

از جمله چالش‌هایی که قوه مجریه در حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی با آن مواجه است، مراجعه دستگاه‌ها برای حل اختلافات به دادگستری بر مبنای اصل ۱۵۹ است. حال این سؤال مطرح است که آیا تجویز مندرج در اصل ۱۳۴ به معنای ایجاد ممنوعیت در مراجعه دستگاه‌ها به دادگستری برای طرح دعوا علیه یکدیگر است؟

دادگاه‌ها به استناد اصل ۱۵۹، صلاحیت عام و ذاتی برای رسیدگی به هر نوع اختلافی را دارند و این صلاحیت قابل سلب نیست، مگر این‌که مرجعی اختصاصی توسط قانون وضع شود.<sup>۱</sup> دولت به دلیل ماهیت اختلافات دستگاه‌های اجرایی علیه یکدیگر و فوایدی که حل این اختلافات در داخل قوه مجریه دارد، همواره به دنبال حل این اختلافات در داخل قوه مجریه است. عدم سلب صلاحیت عام دادگستری با وضع مقرر دولتی بوده است و این موضوع که محاکم دادگستری، مرجع عام تظلمات و شکایات هستند و مصوبه هیئت وزیران نمی‌تواند تعارضی با آن داشته باشد، مورد تأکید دادگاه‌هاست.<sup>۲</sup>

بر همین مبنای، تصویب‌نامه شماره ۸۱۴۸ مورخ ۱۳۶۵/۳/۱۶ و تصویب‌نامه شماره ۱۳۶۵/ت/۲۳۵ به موجب رأی وحدت رویه شماره ۵۱۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور در سال ۱۳۶۷ ابطال شدند. با این حال، دولت بر این مسئله تأکید داشت که ماهیت رفع اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی عمدتاً جنبه‌های قضایی ندارد و این مسئله با اصل ۱۵۹ تعارضی ندارد و حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی در راستای سیاست‌های کلی کشور مبنی بر کاهش پرونده‌های ورودی به دستگاه قضایی و مصالح دولت مبتنی بر کاهش مخارج اضافی و تحمیل هزینه به دولت است و در نهایت، سبب جلوگیری از اطاله دادرسی خواهد شد.

با وجود اصلاح اصل ۱۳۴ این اختلاف نظر همچنان وجود دارد و گروهی معتقدند که صلاحیت دادگستری عام است و اصل ۱۳۴ در مقام رد صلاحیت دادگستری و موجب سلب صلاحیت دادگاه‌ها در رسیدگی به اختلافات دستگاه‌ها نیست و آن‌ها در صورت بروز اختلاف می‌توانند به محاکم دادگستری مراجعه کنند. پذیرش دعاوی دستگاه‌های اجرایی علیه یکدیگر در مراجع دادگستری در فواصل زمانی سال ۱۳۶۸ پس از اصلاح اصل ۱۳۴ تا صدور دستورالعمل رئیس قوه قضاییه مبنی بر ارجاع دعاوی به مراجع داخلی قوه مجریه بر مبنای همین نظر صورت پذیرفته بود.

۱. استوارسنگری، کورش، «مفهوم دولت در آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور»، مجله تحقیقات

حقوقی، تابستان ۱۳۹۲، شماره ۶۲، ص ۶۷.

۲. رأی شماره ۷۱۲ مورخ ۶۷/۸/۲۱ شعبه ۱۴ دیوان عالی کشور.

در مقابل این نظر استدلال می‌شود که به دلیل تصریح اصل ۱۳۴ و با توجه به اختیارات قانونی دولت نسبت به اموال دولتی و عمومی و تعیین ترتیبات خاص برای حل اختلافات میان دستگاه‌های دولتی راجع به اموال مجاز به اقامه دعوا در دادگاه نیستند. اصل ۱۳۴ استثنا و خاص مؤخر است و مفاد آن، صلاحیت عام دادگستری را تخصیص می‌زند. برخی نیز راه‌حل بینابینی را پیشنهاد می‌کنند. آنان با این استدلال که اصل ۱۳۴ صرفاً در مقام بیان صلاحیت است و اصل ۱۵۹ را مقید نمی‌کند، قائلند که دستگاه‌های اجرایی قبل از اعمال ترتیبات مقرر در تصویب‌نامه هیئت وزیران، امکان مراجعه به دادگستری را ندارند. اگر با سازوکار اجرایی به نتیجه نرسند، می‌توانند در مراجع دادگستری دعوا اقامه کنند. بخش‌نامه شماره ۱/۸۶/۶۲۵۶ مورخ ۱۳۸۶/۶/۵ رئیس وقت قوه قضاییه را می‌توان بر مبنای همین نظر دانست که بیان می‌دارد: «اختلافات دستگاه‌های زیرمجموعه وزارت‌خانه‌ها یا مؤسسات مستقل دولتی، دستگاه‌های استانی و دستگاه‌های ستادی به ترتیب از طریق وزارت‌خانه یا مؤسسات مستقل دولتی ذی‌ربط، استاندار مربوط و معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور حل و فصل می‌شود. مسئولان محترم کلیه واحدهای قضایی استان، خاصه مقامات، 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 نمی‌باشد». رویه قضایی موجود در کشور عمدتاً بر این مینا عمل کرده است. دادگاه‌ها وقتی با طرح دعوا بین دو دستگاه دولتی مواجه می‌شوند، بر پایه آیین‌نامه رفع اختلافات، مستنداً به ماده ۲ قانون آیین دادرسی مدنی، با این استدلال که دعوا، شرایط لازم را پیش از رعایت ترتیبات آیین‌نامه ندارد، قرار رد دعوا یا عدم استماع دعوا صادر می‌کنند. از نظر نگارندگان، این دیدگاه اخیر، صحیح و منطبق با اصول حقوقی است. با این حال، باید دانست در موردهایی که هیئت وزیران در اجرای اصل ۱۳۴، تصویب‌نامه‌ای را در خصوص رفع اختلاف بین دو دستگاه صادر می‌کند، تصمیم هیئت وزیران برای دو دستگاه لازم‌الاجراست و دادگاه صلاحیت رسیدگی به اختلاف را نخواهد داشت.

### گفتار چهارم. مبانی قانونی حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی

پس از اصلاح اصل ۱۳۴، شاهد تصویب قوانین و مقررات مختلفی در خصوص حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی در داخل قوه مجریه هستیم. تصویب‌نامه شماره ۲۰۷/ت/۳۵۶۰۰ مورخ ۱۳۷۲/۷/۱۵ و تصویب‌نامه ۳۴۱۰۴/ت/۲۵۳۵۹ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۵ از جمله مصوباتی است که در این راستا به تصویب رسید، ولی به ترتیب با ایراد رئیس وقت مجلس شورای اسلامی و ابطال

هیئت عمومی دیوان عدالت مواجه شد. در برخی قوانین نیز سازوکارهای حل و فصل غیر قضایی اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی شده است. از جمله این‌که تبصره ۱۲ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۵ و آیین‌نامه اجرایی مربوط بر این اساس به تصویب رسید که سازوکاری را برای حل اختلافات ملکی بین دستگاه‌های اجرایی بیان می‌کند. با تصویب ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در سال ۱۳۸۰، کمیسیون پیش‌بینی‌شده در تبصره ۸ این ماده که از آن با عنوان «کمیسیون مستندسازی» یاد می‌شود، جای‌گزین کمیسیون موضوع تبصره ۱۲ قوانین بودجه سنوات قبل گردید.

مهم‌ترین تدبیر قانونی دولت در زمینه حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی که بر مبنای اصل ۱۳۴ اجرایی شد، تصویب آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه و تصویب‌نامه مربوط به ضوابط اجرایی بودجه است که در حال حاضر، مبنای قانونی برای حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی در داخل قوه مجریه است. در ادامه بحث، هر یک را بررسی خواهیم کرد.

### **بند اول. تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در خصوص رفع اختلافات ملکی بین دستگاه‌های اجرایی و رابطه آن با اصل ۱۳۴**

پس از پایان جنگ تحمیلی و افزایش تعداد دعاوی دستگاه‌های دولتی به طرفیت یکدیگر، دولت در راستای تدبیراندیشی برای منع دستگاه‌های اجرایی از طرح دعوا در مراجع قضایی، سازوکاری در تبصره ۱۲ قانون بودجه سال‌های ۶۹ تا ۸۰ برای حل اختلاف ملکی بین دستگاه‌های اجرایی با هدف فراهم آوردن موجبات تسریع در رفع اختلافات مربوط به ساختمان‌ها، تأسیسات و اراضی دستگاه‌های دولتی پیش‌بینی کرد. در این راستا، آیین‌نامه مربوط نیز به تصویب هیئت وزیران رسید و کمیسیون موضوع این تبصره در سازمان برنامه و بودجه تشکیل گردید. با تصویب ماده ۶۹ قانون تنظیم، کمیسیون پیش‌بینی شده در تبصره ۸ این ماده، جای‌گزین کمیسیون موضوع تبصره ۱۲ قوانین بودجه سنوات قبل شد و مسئولیت کمیسیون به معاونت حقوقی رئیس جمهوری منتقل گردید.

محور اصلی قسمت اخیر اصل ۱۳۴ ق.ا ناظر بر مرجعیت رئیس جمهوری و هیئت وزیران در حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های دولتی است. پس صلاحیت کمیسیون موضوع این تبصره، منبعت از اصل ۱۳۴ نیست. ماهیت این کمیسیون به عنوان یک مرجع شبه‌قضایی است که صلاحیت قانونی برای رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی برای اختلافات خاص ذکرشده در آن تبصره را دارد. بنابراین، با توجه به صلاحیت قانونی این مرجع، اگر دعاوی موضوع این تبصره در دادگاه مطرح شود، دادگاه‌ها قرار عدم صلاحیت صادر می‌کنند.

### ۱. شئون مختلف تصمیم‌گیری‌های کمیسیون مستندسازی

کمیسیون مستندسازی بر مبنای سه شأن تصمیم‌گیری می‌کند که آثار هر یک از این تصمیمات با دیگری متفاوت است. نخستین شأن کمیسیون بر مبنای صلاحیت اعطایی به موجب ماده ۷ آیین‌نامه مستندسازی است که به عنوان کمیسیون تخصصی کمیسیون لوایح هیئت دولت، همه پیشنهادهای مربوط به تعیین و تغییر بهره‌بردار، موضوع ماده ۶۹ قانون تنظیم را بررسی و نتیجه را برای تصمیم‌گیری به کمیسیون اصلی لوایح ارائه می‌کند. کمیسیون لوایح هم پیشنهادهای را به دولت ارائه می‌دهد تا تصمیم‌گیری کند. بنابراین، تصمیم کمیسیون در این جا غیر قطعی است و مستقلاً حق تعیین بهره‌بردار و تصویب و‌گذاری را ندارد.

شأن دوم کمیسیون، تصمیم‌گیری در خصوص اختلافات موضوع تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم است. در این جا تصمیم کمیسیون با شأن مرجعیت شبه‌قضایی صادر می‌شود و تصمیم آن قطعی است.

شأن سوم کمیسیون راجع به اختلافات ملکی خارج از موضوع تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم است. مطابق آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف، رسیدگی به آن‌ها در صلاحیت مراجع موضوع آیین‌نامه یادشده است. به موجب بخش‌نامه شماره ۵۰۶۶۹/۵۳۵۵۵ مورخ ۱۳۹۵/۵/۶ معاون اول رئیس جمهوری که رسیدگی به همه اختلافات ملکی را در کمیسیون مستندسازی متمرکز کرد، تصمیم‌گیری در خصوص این اختلافات نیز بر عهده کمیسیون مستندسازی قرار گرفت. تصمیم کمیسیون در این جا بر خلاف تصمیمات اتخاذی بر مبنای شأن دوم آن به عنوان تصمیم قطعی مرجع شبه‌قضایی تلقی نمی‌شود. اگر بر مبنای این شأن به هیئت وزیران، پیشنهاد تصمیم‌گیری در خصوص رفع اختلاف را بدهد، تصمیم هیئت وزیران در این خصوص، تصمیم مبتنی بر صلاحیت اصل ۱۳۴ خواهد بود.

این ایراد به بخش‌نامه وارد است که به اختلافات ملکی خارج از چارچوب تبصره ۸ ماده ۶۹ باید بر مبنای آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف رسیدگی شود. اگر اختلاف ملکی استانی باشد، ابتدائاً استاندار باید آن را حل و فصل کند و همه اختلافات ملکی نباید در کمیسیون مستندسازی متمرکز شود. بنابراین، بخش‌نامه یادشده در خصوص تمرکز حل اختلافات ملکی در کمیسیون مستندسازی بر خلاف آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف صادر شده است. گفتنی است صلاحیت کمیسیون موضوع تبصره ۸ منحصر به اختلافاتی است که مربوط به تصرفات دستگاه‌های اجرایی مشمول تبصره در بازه زمانی ابتدای انقلاب تا پایان جنگ تحمیلی است. اگر موضوع اختلاف، ناظر به تصرفات مربوط به قبل از انقلاب یا بعد از پایان جنگ باشد، در صلاحیت این کمیسیون نیست و تابع آیین‌نامه چگونگی رفع اختلافات است.

در موارد اخیر، دادگاه باید به جای قرار عدم صلاحیت، قرار عدم استماع صادر کند. صلاحیت کمیسیون موضوع تبصره ۸ به عنوان مرجعی شبه‌قضایی، صلاحیتی خاص است. از این رو، وقتی بحث تعارض صلاحیت مطرح باشد، چون صلاحیت این کمیسیون، خاص است که صلاحیت عام مراجع دادگستری را تخصیص می‌دهد. در نتیجه، همان طور که در رویه قضایی کنونی تثبیت شده است، دادگاه‌ها بر مبنای حکم ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی، قرار عدم صلاحیت خود را به اعتبار صلاحیت مرجع غیر قضایی (کمیسیون یادشده) صادر می‌کنند و پرونده را قبل از ارسال به کمیسیون یادشده، به صورت مستقیم برای تعیین مرجع صالح به دیوان عالی کشور ارسال می‌دارند. در موارد متعددی، دیوان عالی کشور با تأیید عدم صلاحیت مرجع قضایی و احراز صلاحیت کمیسیون یادشده، پرونده را برای رسیدگی به آن کمیسیون می‌فرستد.

قابلیت اعتراض آرای کمیسیون در مراجع دادگستری مورد تردید است؛ چون این کمیسیون از جمله مراجع شبه‌قضایی تلقی می‌شود و رسیدگی به اعتراض به آرای این گونه مراجع به موجب بند دوم ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در صلاحیت دیوان عدالت اداری است و قابل طرح و رسیدگی در دادگاه‌های عمومی نیست. رأی وحدت رویه شماره ۸۰۳ مورخ ۱۳۹۹/۹/۱۸ هیئت عمومی دیوان عالی کشور که راجع به اعتراض اشخاص حقوقی دولتی و عمومی نسبت به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به عنوان مرجعی شبه‌قضایی است، مؤید این نظر است.

از طرف دیگر، در خصوص طرح اعتراض در شعب دیوان عدالت اداری، بند دوم ماده ۱۰ قانون اخیرالذکر، اعتراض به آرای قطعی صادرشده از مراجع شبه‌قضایی را در صلاحیت دیوان عدالت می‌داند. با این حال، طرفین اختلاف مطرح در کمیسیون موضوع تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم، دستگاه‌های دولتی هستند. درست است که برخی حقوق دانان، قائل به امکان طرح شکایت مراجع دولتی و غیر دولتی از تصمیمات شبه‌قضایی در شعب دیوان هستند،<sup>۱</sup> اما با توجه به رویه قضایی، امکان شکایت از تصمیمات کمیسیون مستندسازی از طرف هیچ یک از دستگاه‌های موضوع تبصره ۸ وجود ندارد. در این خصوص می‌توان اشاره کرد به رأی وحدت رویه شماره ۳۹ - ۳۸ - ۳۷ سال ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر این که شکایات و اعتراض‌های واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نیست. رأی شعبه ۳ دیوان عالی کشور به شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۹۱۰۰۴۴۴ مورخ ۲۴/۱۰/۱۳۹۱ نیز دیوان عدالت اداری را برای رسیدگی به شکایت بنیاد شهید انقلاب اسلامی (که نهاد عمومی غیر دولتی است) علیه کمیسیون ماده ۵ قانون شهرداری صالح نمی‌داند.

۱. امامی، محمد و مهستی سلیمانی، «ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری»، مجله

حقوقی دادگستری، تابستان ۱۳۹۲، شماره ۸۲، ص ۳۲.

آیا امکان شکایت از تصمیم‌های کمیسیون در هیئت عمومی دیوان عدالت وجود دارد؟ در پاسخ باید گفت که اگر این تصمیمات را تصمیم مصوبه‌ای تلقی کنیم، امکان شکایت و طرح در هیئت عمومی را دارد. در غیر این صورت، پاسخ منفی است. در بررسی ماهیت تصمیمات کمیسیون می‌توان گفت که این تصمیمات چنین ماهیتی ندارند؛ زیرا تصمیم کمیسیون در راستای حل اختلاف موضوعی صادر شده است و مقررگذار نیست تا در صلاحیت هیئت عمومی دیوان قرار گیرد و امکان ابطال آن‌ها در هیئت عمومی دیوان وجود داشته باشد.

### **بند دوم. آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه**

این آیین‌نامه به استناد اصل ۱۳۴، ۱۳۸ و ۱۲۴ ق.ا. در راستای تعیین سازوکار حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی و تعیین مراجع صالح در رفع اختلاف تصویب شد. چون این آیین‌نامه نمی‌توانست از دادگستری سلب صلاحیت کند، تلاش شد با پیش‌بینی احکامی در ضوابط اجرایی قوانین بودجه سالانه از جمله بند ۲۶ ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۸۶، دستگاه‌های دولتی از طرح هر گونه دعوی به طرفیت یکدیگر در مراجع قضایی منع شوند.

در آخرین اظهار نظر دیوان عدالت اداری در خصوص آیین‌نامه و مصوبات مربوط، هیئت تخصصی دیوان در دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۲۶۲۲ مورخ ۹۸/۶/۱۲ با رد درخواست ابطال آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف و شیوه‌نامه و بخش‌نامه مربوط به علت مغایرت با اصل ۱۵۹ ق.ا. اعلام داشت که ارجاع امر در موارد اختلاف به بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی و عنداللزوم در هیئت وزیران، امری پسندیده است و متفاوت از رسیدگی به تظلمات و شکایات در مراجع دادگستری تشخیص داده می‌شود و منطبق با اصل ۱۳۴ است. با عنایت به ماده ۲۲ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کشور، مصوب ۸۶/۱۲/۲۶ که به حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی از طریق وزارت‌خانه یا مؤسسه متبوع تأکید و تصریح دارد و در بند «د» ماده ۲۱۶ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ پیش‌بینی شده است، هر سه مقرر، منطبق با موازین قانونی است و با موازین شرعی و قوانین موضوعه مغایرت ندارد و خارج از حدود اختیارات قانونی نیست.

چالش دیگری که تصویب آیین‌نامه با آن مواجه بود، رعایت استقلال قوا بود تا ایراد دخالت در امور قوه قضاییه بر آن وارد نباشد. از این رو، در تصویب آیین‌نامه این موضوع در نظر گرفته شد که صرفاً به اختلافاتی که موجب آیین‌نامه رسیدگی می‌شود که مربوط به دستگاه‌های اجرایی وابسته به قوه مجریه است و رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های وابسته به قوه مقننه و قضاییه از صلاحیت مراجع یادشده در آیین‌نامه خارج است.



## گفتار پنجم. حل اختلاف بر مبنای اصل ۱۳۴

اختلافات مورد رسیدگی بر اساس سازوکارهای داخلی قوه مجریه به دو دسته اختلافات ملکی و غیر ملکی تقسیم می‌شوند. اختلافات غیر ملکی در صلاحیت مراجع حل اختلاف مندرج در آیین‌نامه حل اختلاف شامل رئیس دستگاه ستادی (در خصوص اختلافات دستگاه‌های زیرمجموعه)، استاندار (در خصوص اختلافات بین دستگاه‌های استانی)، معاون حقوقی رئیس جمهوری (اختلافات دستگاه‌های ستادی) و هیئت وزیران است. مستند تصویب آیین‌نامه رفع اختلاف، اصل ۱۳۴ ق.ا است که به موجب آن، هیئت وزیران، مرجع حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی تعیین شده است.

در ابتدا ممکن است این امر، تفویض اختیار هیئت وزیران به استانداری یا معاونت حقوقی تلقی شود. با این حال، در آیین‌نامه رفع اختلاف، تصمیمات دو مرجع اخیرالذکر نهایی محسوب نشده است. در مواد ۱، ۳ و ۴ آیین‌نامه در خصوص اختلاف دستگاه‌های موضوع ماده ۱ تصریح شده است که در مواردی که برای حل و فصل موضوع اختلاف، به تصمیم‌گیری هیئت وزیران نیاز باشد و در مواردی که حل اختلاف طبق قوانین، مستلزم تصمیم‌گیری هیئت وزیران است، در خصوص دستگاه‌های زیرمجموعه دستگاه ستادی، پیشنهاد لازم مستقیماً توسط وزیر یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه ستادی به هیئت وزیران ارائه خواهد شد. در خصوص دستگاه‌های استانی و ستادی نیز به معاونت حقوقی رئیس جمهور منعکس و با پیشنهاد آن معاونت همراه با نظریه حقوقی و ارائه راهکار در هیئت وزیران مطرح خواهد شد. پس این شبهه برطرف می‌شود.

رویه معاونت حقوقی رئیس جمهوری نیز آن است که وقتی امکان حل اختلاف با رفع ابهام از قوانین و مقررات یا از طریق روش‌های جای‌گزین حل اختلاف وجود نداشته باشد، معاونت حقوقی به استناد اصل ۱۳۴، پیشنهاد تصویب مصوبه را به هیئت وزیران ارائه می‌دهد. بنابراین، مرجع اصلی رفع اختلاف بر مبنای اصل ۱۳۴، هیئت وزیران است و پیش‌بینی صلاحیت برای معاونت حقوقی و استانداری از آن روست که حتی‌الامکان با استفاده از ظرفیت‌های حقوقی ممکن، موضوع اختلاف حل و فصل شود. از این رو، اگر برای رفع اختلاف به صدور مصوبه نیاز باشد، هیئت وزیران مصوبه صادر می‌کند.

## بند اول. رسیدگی به اختلافات

شیوه‌نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۷ در مورد چگونگی طرح اختلاف در مراجع حل اختلاف، تنها فرآیند طرح درخواست‌نامه و چگونگی تکمیل

آن، نحوه رسیدگی و رفع اختلاف و صدور تصمیم‌نامه را بیان کرده است. این شیوه‌نامه در خصوص چگونگی و روش‌های رسیدگی به اختلافات توسط مراجع تعیین‌شده در آیین‌نامه رفع اختلاف ساکت است و تصریحی ندارد و صرفاً بیان کرده است که «از طریق راهکارهای قانونی رفع اختلاف گردد». پس باید به رویه عملی مراجع حل اختلاف در رسیدگی به اختلافات مراجعه کرد.

در بررسی روش‌هایی که مراجع حل اختلاف به کار می‌گیرند، مشخص شد که رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی با توجه به رویکرد معاونت حقوقی، عموماً مبتنی بر سازش است. پس با به‌کارگیری سازوکارهای غیر قضایی حل اختلاف و شیوه‌های جای‌گزین حل اختلاف<sup>۱</sup>، به پرونده مورد اختلاف رسیدگی و تصمیم‌گیری می‌کنند. روش‌هایی که در حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی به کار گرفته می‌شود، شامل مذاکره<sup>۲</sup>، سازش<sup>۳</sup> و کارشناسی<sup>۴</sup> است. در تعریف روش‌های جای‌گزین حل و فصل اختلافات، از این روش‌ها به راه‌حلی تعبیر شده است که طرفین یک اختلاف به جای توسل به دادگاه‌ها برمی‌گزینند و همگی مبتنی بر تراضی طرفین است.<sup>۵</sup> با این حال، با توجه به ماهیت اختلافات دستگاه‌های اجرایی، چنین توافقی در انتخاب روش حل و فصل وجود ندارد و با مراجع حل اختلاف مندرج در آیین‌نامه است.

## ۱. امکان‌سنجی به‌کارگیری روش داوری در حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های

### اجرایی

در خصوص امکان به‌کارگیری روش داوری که از جمله روش‌های جای‌گزین حل اختلافات است،<sup>۶</sup> در رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی اختلاف نظر وجود دارد. گاهی در قرارداد

---

۱. دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «شیوه‌های جای‌گزین حل اختلاف در حقوق داخلی»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۶۸۱۸، ۱۳۸۲، کد موضوعی ۴۱۰، ص ۳.

2-Negotiation.

3-Conciliation.

4-Expert.

۵. توسلی جهرمی، منوچهر، «نگاهی به شیوه‌های جای‌گزین حل اختلاف در مقررات جدید اتاق بازرگانی بین‌المللی»، نشریه دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۱، شماره ۲۶ و ۲۷، ص ۳۶۶. نلده هادی، سولماز و مرتضی حاجی‌پور، «بررسی شیوه‌های حل و فصل جای‌گزین اختلافات از منظر حقوق ایران و فقه امامیه»، فصل‌نامه پژوهشی فقه و مابانی حقوق اسلامی، سال نهم، ۱۳۹۵، شماره ۱، ص ۸۷.

۶. داوری عبارت است از شیوه‌ای که با استفاده از آن، دو یا چند شخص، حل مسئله‌ای را که در آن، ذی‌نفع هستند، به یک یا چند شخص دیگر «داور یا داوران» می‌سپارند. (محمدزاده اصل، حیدر، داوری در حقوق

ایران، تهران: ققنوس، چاپ اول، ۱۳۷۹، ص ۲۳)

منعقدشده میان دو دستگاه اجرایی پیش‌بینی می‌شود که در صورت بروز اختلاف، موضوع را از طریق داوری حل و فصل کنند. در این صورت، آیا دو دستگاه می‌توانند به داوری مراجعه کنند؟ یا باید مثل ممنوعیت مراجعه به دادگاه، از داوری هم خودداری و بر مبنای سازوکار حل اختلاف موضوع آیین‌نامه، اختلاف خود را رفع کنند؟  
برخی بر این عقیده‌اند که ارجاع به داوری ایرادهایی دارد، مانند:

#### الف) ایراد اصل ۱۳۴ ق.۱

در مقام جمع بین دو اصل ۱۵۹ و اصل ۱۳۴، مفاد اصل ۱۳۴ استثناست. از این رو، طبق اصول کلی حقوقی، استثنا باید به طور محدود و مضیق تفسیر شود. به این ترتیب، شرایط اعمال اصل ۱۳۴ صرفاً محدود به شرایط و مواردی است که به صراحت در آن بیان شده است. با توجه به محدودیت‌های مقرر در اصل، عملاً ارجاع اختلاف بین مراجع دولتی به داوری ممکن نیست.<sup>۱</sup>

#### ب) ایراد اصل ۱۳۹

ایراد دیگر در ارجاع اختلافات دستگاه‌های دولتی به داوری، ناظر بر محدودیت مقرر در اصل ۱۳۹ ق.۱ مبنی بر موکول بودن ارجاع دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی به تصویب هیئت وزیران و اطلاع مجلس شورای اسلامی است.  
هر چند مرجعیت دادگستری بر اساس اصل ۱۵۹، قاعده اصلی است، اما تنها استثنای وارد به این قاعده، اصل ۱۳۴ نیست، بلکه داوری نیز طریق خاص حل اختلاف خارج از چارچوب دادگستری است. به این ترتیب، اگر اراده طرفین اختلاف بر حل و فصل مورد با داوری باشد و حتی یکی از طرفین اختلاف بدون مراجعه به داوری، ابتدا به محاکم دادگستری مراجعه کند، دادگاه قرار عدم صلاحیت صادر و طرفین را به داوری دلالت می‌کند. از این رو، تا زمانی که منع صریح به عدم ارجاع اختلاف داوری وجود نداشته باشد، طرفین اختلاف اعم از دستگاه‌های دولتی و دیگر اشخاص می‌توانند اختلاف خود را به داوری ارجاع دهند.<sup>۲</sup>  
از نظر نگارندگان، بایستی به مبنای ممنوعیت دستگاه‌های اجرایی برای طرح دعوا در خارج از قوه مجریه توجه داشت. از یک طرف، در مقررات مربوط بر ممنوعیت پرداخت هر گونه وجه بابت هزینه دادرسی تأکید شده است. از طرف دیگر، در اصل ۱۳۴ نیز بر حل و فصل داخلی اختلافات بین دستگاهی تصریح گشته است. بنابراین، همان طور که رویه معاونت حقوقی رئیس جمهوری نیز نشان می‌دهد، با وجود شرط داوری در قرارداد بین دو

۱. دفتر بررسی‌های حقوقی، پیشین، ص ۱۹۶.

۲. همان، ص ۱۹۷.

دستگاه اجرایی، حل و فصل اختلاف آن‌ها باید در چارچوب آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف صورت گیرد و نمی‌توانند به داوری مراجعه کنند. اگر بر رجوع به داوری اصرار کنند، با توجه به محدودیت اصل ۱۳۹، باز دریافت مصوبه هیئت وزیران ضروری است. در این صورت، اگر هیئت وزیران با پیشنهاد موافق باشد، می‌تواند به استناد اصول ۱۳۹ و ۱۳۴، اجازه حل اختلاف از طریق داوری را صادر کند.

### بند دوم. اجرای تصمیمات

مراجع حل اختلافات پس از رسیدگی به اختلافات در سه شکل تصمیم‌گیری می‌کنند. حل و فصل سازشی، تصمیم‌نامه حل اختلاف یا پیشنهاد مصوبه دولت. مراجع حل اختلاف ابتدائاً از طریق سازش به رفع اختلاف اقدام می‌کنند. اگر سازش حاصل شود، با توجه به ماهیت سازش و بر اساس ظرفیت‌های حقوقی مربوط به موضوع و مقررات مربوط به دو دستگاه، راهکارهای لازم نیز توسط مرجع رفع اختلاف ارائه می‌شود تا دو دستگاه با استفاده از ظرفیت‌های قانونی موجود، محل نزاع را برطرف کنند. اگر راهکار سازشی به نتیجه نرسد، تصمیم‌نامه حل اختلاف صادر می‌شود. در این صورت، ابتدائاً تصمیم به صورت رأی معاونت به دستگاه‌های طرف اختلاف ابلاغ می‌شود.

مطابق ماده ۱۸ شیوه‌نامه، طرفین اختلاف باید ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ، تصمیم‌نامه را اجرا و نتیجه را به مرجع رفع اختلاف منعکس کنند. اگر تصمیم‌نامه حل اختلاف از سوی دستگاه مربوط اجرا نشود، باید بر اساس حکم بند ب تبصره ۱۰ قانون بودجه سال ۱۴۰۰ (که در قوانین بودجه سنوات قبل نیز حکم مشابه آن پیش‌بینی شده است و هر سال تکرار می‌شود) عمل کرد. بر اساس حکم این بند، سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است مطابق رأی مرجع یادشده، مبلغ مربوط را از اعتبارات بودجه سنواتی دستگاه کسر و به اعتبارات دستگاه اجرایی ذی‌نفع اضافه کند.

### بند سوم. ضمانت اجرایی اجرا نکردن تصمیمات مراجع رفع اختلاف موضوع اصل ۱۳۴

در راستای اجرای قوانین و مقررات مربوط به حل اختلاف دستگاه‌های دولتی از طریق سازوکار اجرایی قوه مجریه و اجرای تصمیمات مراجع حل اختلاف، به موجب قوانین و مقررات، ضمانت اجرایی مقرر شده است. از جمله مطابق بند «د» تبصره ۱۰ از بودجه سنواتی سال ۹۷، بند «ب» تبصره ۱۰ قانون بودجه سال‌های ۹۸ و ۹۹، با مستنکف، مطابق با قانون رسیدگی به تخلفات اداری برخورد می‌شود.

در خصوص تخلف از اجرای ضوابط و احکام موضوع تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم، تبصره ۷ ماده مذکور و ماده ۱۵ آیین‌نامه مستندسازی، اجرا نشدن قانون را در حکم تصرف غیر مجاز در اموال دولتی دانسته‌اند. پس ادامه تصرف دستگاه اجرایی طرف اختلاف در ملک موضوع اختلاف، پس از صدور رأی، در حکم تصرف غیر مجاز در اموال دولتی محسوب می‌شود.

قانون‌گذار، تصرف غیر مجاز در اموال دولتی را در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۷۵ جرم‌انگاری و برای آن مجازات تعیین کرده است. از دیدگاه برخی حقوق‌دانان، تصرف و استفاده غیر مجاز موضوع این ماده، مستلزم داشتن قصد مجرمانه نیست و حتی بدون داشتن چنین قصدی، جرم محسوب می‌شود.<sup>۱</sup>

تخطی از اجرای آرای صادرشده از مراجع حل اختلاف قوه مجریه مشمول بند ۲ و ۱۳ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تحت عنوان نقض قوانین و مقررات مربوط و سرپیچی از اجرای دستورهای مقام‌های بالاتر در حدود وظایف اداری می‌شود و حسب موضوع اختلاف (مالی یا غیر مالی) مشمول عنوان مندرج در بند ۲۵ ماده یادشده می‌گردد. اگر اجرا نکردن آرا ناشی از کم‌کاری یا سهل‌انگاری در انجام وظایف محول‌شده مشمول بند ۱۴ به دلیل سوء استفاده از مقام و موقعیت اداری باشد، مشمول بند ۳۰ می‌شود. اگر اجرا نشدن آرا سبب خسارت دیدن اموال دولتی شود، مشمول بند ۱۰ ماده یادشده می‌گردد.

بند چهارم، نظارت بر تصمیمات مراجع حل اختلاف بر مبنای اصول قانون اساسی نظارت بر تصمیمات مراجع حل اختلاف، از جانب سه مرجع قابل بحث است. نخست، نظارت رئیس مجلس (موضوع اصل ۱۳۸ ق.ا)؛ دوم، نظارت قضات دادگستری (موضوع اصل ۱۷۰ ق.ا) و سوم، نظارت دیوان عدالت اداری (موضوع اصل ۱۷۳).

ابتدا باید به ماهیت مصوبات حل اختلافی هیئت وزیران پرداخت تا مشخص شود تصمیم‌گیری هیئت وزیران به استناد اصل ۱۳۴ ق.ا در مقام رفع اختلاف بین دو دستگاه اجرایی، «تصویب‌نامه» دولتی محسوب می‌شود یا «تصمیم‌نامه»؟

اگر اختلاف موضوع مصوبه، حکمی و مربوط به برداشت از قوانین و مقررات باشد، مصوبه صادرشده، تصویب‌نامه تلقی می‌گردد و با توجه به تصریح اصل ۱۳۸ و اصل ۱۷۰ به «تصویب‌نامه»، مشمول حکم قسمت اخیر اصل ۱۳۸ ق.ا و بررسی هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین و نیز نظارت قضات دادگاه‌ها خواهد بود. اگر اختلاف، موضوعی باشد، مصوبه، تصمیم‌نامه اجرایی تلقی می‌شود و از شمول حکم یادشده خارج می‌گردد و مشمول نظارت قانونی رئیس مجلس و قضات نمی‌شود، اما نظارت قضایی دیوان عدالت اداری قابل اعمال است.

۱. ولیدی، محمد صالح و مجید قنبری، «جرم تصرف غیر قانونی در وجوه و اموال دولتی و عمومی»،

مجله حقوقی عدالت آرا، ۱۳۸۵، شماره ۴ و ۵، ص ۸.

بنابراین، اگر شخص ثالثی غیر از دستگاه‌های اجرایی طرف اختلاف موضوع مصوبه هیئت وزیران ادعای خلاف قانون بودن مصوبه را داشته باشد، ابتدا باید ابطال مصوبه را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند. اگر دیوان عدالت اداری آن مصوبه را ابطال کنند، قضات دادگاه‌ها می‌توانند از اجرای آن خودداری کنند. در مورد نظارت قضایی دیوان عدالت اداری هم باید گفت که این دیوان صرف نظر از تصمیم‌نامه یا تصویب‌نامه بودن مصوبه هیئت وزیران، صلاحیت رسیدگی دارد.



## نتیجه گیری

با توجه به ضرورت حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی در داخل قوه مجریه، در نظام حقوق اداری ایران، حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی در حال حاضر بر مبنای قوانین و مقررات موضوعه تبیین و اجرایی شده است. رابطه این نظام حل و فصل اختلافات با اصل ۱۳۴ از جمله موضوعات مطرح در این حوزه است.

نظام حل و فصل اختلافات در چارچوب آیین‌نامه رفع اختلافات و تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم مبتنی بر دو مبنای حقوقی متفاوت است. مبنای قانونی و مرجعیت اعطایی به کمیسیون موضوع تبصره یادشده، بیانگر ارتباط نداشتن این مرجع رفع اختلافی با اصل ۱۳۴ است؛ زیرا کمیسیون موضوع یادشده، مرجعی شبه قضایی تلقی می‌شود که به اقتضای شرایط زمان برای رفع اختلاف وضع تأسیس شده، در حالی که اصل ۱۳۴، اختیار رفع اختلاف را به هیئت وزیران داده است. این کمیسیون تنها به اختلافات در چارچوب مندرج در تبصره ۸ می‌پردازد که شامل اختلافات دستگاه‌ها راجع به تصرفات املاک است که به اقتضای شرایط پس از انقلاب تا پایان جنگ مطرح می‌شد و دیگر اختلافات ملکی را دربر نمی‌گیرد. اختلافات ملکی هم صرفاً شامل اختلافات راجع به تصرف است و دعاوی راجع به قراردادهای منعقدشده در مورد املاک، فروش و اجرت‌المثل را دربر نمی‌گیرد.

بنابراین، صلاحیت کمیسیون موضوع تبصره ۸، صلاحیتی خاص مرجع شبه قضایی است. وقتی بحث تعارض صلاحیت مطرح باشد، چون صلاحیت این کمیسیون خاص است، صلاحیت عام مراجع دادگستری را تخصیص می‌دهد. رویه قضایی بیانگر آن است که دادگاه‌ها به درستی در مواجهه با این‌گونه پرونده‌ها، قرار عدم صلاحیت خود را به اعتبار صلاحیت مرجع غیر قضایی صادر می‌کنند و پرونده را مستقیماً برای تعیین مرجع صالح به دیوان عالی کشور ارسال می‌دارند و دیوان هم آن را به کمیسیون ارجاع می‌دهد.

مسئله چالشی در خصوص کمیسیون مستندسازی، ایراد وارد بر بخش‌نامه سال ۱۳۹۵ معاون اول رئیس جمهوری است که بر مبنای آن، در حال حاضر، همه اختلافات ملکی اعم از اختلافات موضوع تبصره ۸ و غیر آن به کمیسیون مستندسازی ارسال می‌شود. این در حالی است که این اعطای صلاحیت بر خلاف آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف است؛ زیرا در خصوص اختلافات ملکی استانی، حل اختلافات در صلاحیت استاندار است و رسیدگی کمیسیون مستندسازی در این موارد بر خلاف آیین‌نامه است.

در نظام حل اختلافات بر مبنای اصل ۱۳۴، دولت در مواردی چون بند «د» ماده ۲۱۶ قانون برنامه پنجم و بند «ب» تبصره ۱۰ بودجه سال‌های ۹۸ به بعد، پیشنهاد وضع قانون در راستای ضمانت اجرای آرای صادرشده از مراجع حل اختلاف را به مجلس ارائه داد. با این

حال، هم‌چنان با چالش جدی نبود حکم قانونی دایمی برای ممنوعیت دستگاه‌های اجرایی از طرح دعاوی در دادگستری روبه‌روست. به همین دلیل، دولت، سالانه، موضوع را در قانون بودجه و ضوابط اجرایی آن مورد حکم قرار دهد.

برای رفع این مشکل پیشنهاد می‌شود در اجرای اصل ۱۳۴ و با هدف ایجاد نهادی شبه‌قضایی برای حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی و تمرکز حل همه اختلافات در آن مرجع، دولت در راستای وضع قانونی ارگانیک، لایحه‌ای با عنوان «سازوکار اجرایی اصل ۱۳۴ ق.ا» ارائه کند. در این لایحه باید پیش‌بینی شود:

یک - اختلافات دستگاه‌های اجرایی تابع قوه مجریه در راستای اجرای اصل ۱۳۴ صرفاً در چارچوب این قانون حل و فصل شود.

دو - دستگاه‌های اجرایی از طرح دعوا در دادگستری ممنوع شوند.

سه - مراجعی در سطح استانی و کشوری برای حل اختلافات پیش‌بینی شود که در سطح استانی، هیئتی با اعضای مشخص با ریاست استاندار و در سطح کشوری، هیئتی مرکزی در معاونت حقوقی رئیس جمهوری تشکیل گردد. رابطه هیئت‌های استانی با هیئت مرکزی هم تبیین شود.

باید تصریح شود در مواردی که با ارائه برداشت اجرایی مناسب در مورد قوانین و مقررات و جلوگیری از تداخل وظایف که به تفسیر قانون توسط مجلس نیاز نداشته باشد، این مراجع می‌توانند موضوعات را از طریق روش‌های جای‌گزین حل اختلاف حل و فصل کنند تا اختلاف برطرف شود. در مواردی که نیاز به تصمیم‌گیری هیئت وزیران باشد، این پیشنهاد باید از طریق معاونت حقوقی مطرح شود و هیئت وزیران، مصوبه حل اختلافی را صادر کند.



## فهرست منابع

### الف) کتاب

۱. امامی، محمد و کورش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد ۱)**، تهران: میزان، چاپ بیستم، ۱۳۹۵.
۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، **مبسوط در ترمینولوژی حقوق (جلد ۳)**، تهران: گنج دانش، چاپ دوم، ۱۳۸۷.
۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اساسی**، تهران: میزان، ۱۳۸۴.
۴. متین دفتری، احمد، **آیین دادرسی مدنی و بازرگانی**، تهران: مجد، چاپ دوم، ۱۳۸۱.
۵. محمدزاده اصل، حیدر، **داوری در حقوق ایران**، تهران: ققنوس، چاپ اول، ۱۳۷۹.
۶. موسی‌زاده، رضا، **حقوق اداری ۱ و ۲ (کلیات و ایران)**، تهران: میزان، چاپ هشتم، ۱۳۸۶.
۷. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، تهران: دانشگاه تهران، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۳.

### ب) مقاله

۱. استوارسنگری، کورش، «**مفهوم دولت در آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور**»، مجله تحقیقات حقوقی، تابستان ۱۳۹۲، شماره ۶۲.
۲. امامی، محمد و مهستی سلیمانی، «**ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری**»، مجله حقوقی دادگستری، تابستان ۱۳۹۲، شماره ۸۲، ۹-۳۸.
۳. توسلی جهرمی، منوچهر، «**نگاهی به شیوه‌های جای‌گزین حل اختلاف در مقررات جدید اتاق بازرگانی بین‌المللی**»، نشریه دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۱، شماره ۲۶ و ۲۷، ۳۸۲-۳۶۵.
۴. جاوید، محمدجواد و محمد جواهری طهرانی، «**از طریقت تا موضوعیت الفاظ فیلولوژی یا فقه‌اللغه دولت در حقوق اساسی و علوم سیاسی**»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، دوره نهم، تابستان ۱۳۸۷، شماره ۲۷، ۱۲۸-۹۹.
۵. دفتر بررسی‌های حقوقی، «**پیشنهادی برای حل و فصل اختلافات مراجع دولتی**»، فصل‌نامه مجلس و راهبرد، خرداد و تیر ۱۳۷۵، شماره ۲۰، ۱۹۸-۱۸۷.
۶. دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «**شیوه‌های جای‌گزین حل اختلاف در حقوق داخلی**»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۶۸۱۸، ۱۳۸۲، کد موضوعی ۴۱۰.

۷. کاشانی، جواد، «چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های دولتی»، فصل‌نامه پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، ۱۳۸۹، شماره ۳۰، ۲۲۶ - ۲۰۵.
۸. نعم، مختار، «حل اختلافات دستگاه‌های دولتی از قضاوت تا مدیریت»، فصل‌نامه اطلاع‌رسانی حقوقی، زمستان ۱۳۸۶، شماره ۱۲، ۳۰ - ۷.
۹. ولیدی، محمدصالح و مجید قنبری، «جرم تصرف غیر قانونی در وجوه و اموال دولتی و عمومی»، مجله حقوقی عدالت آراء، ۱۳۸۵، شماره ۴ و ۵، ۳۹ - ۶.
۱۰. هادی، سولماز و مرتضی حاجی‌پور، «بررسی شیوه‌های حل و فصل جای‌گزین اختلافات از منظر حقوق ایران و فقه امامیه»، فصل‌نامه پژوهشی فقه و مبانی حقوق اسلامی، سال نهم، ۱۳۹۵، شماره ۱، ۱۱۰ - ۸۷.

#### ج) پایان‌نامه

۱. اصغری‌نژاد، سیمیا، «نظام حقوقی حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی و چالش‌های آن»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۶.
۲. فلاحی‌مولان، حسین، «روش‌های غیر قضایی حل اختلاف در قوه مجریه (با تأکید بر حل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی)»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۹۲.

# Proportionality of the legal - executive system Resolving disputes between executive bodies and the constitution

Hossein Sadeghi\*  
Elahe Marandi \*\*

## Abstract:

In the 1989 revision of the constitution, the necessary powers were provided to the president and the cabinet to resolve disputes between the executive bodies. Based on the mentioned principle, the government took action to regulate and anticipate the dispute resolution mechanism within the executive branch, the most important of which is the by - law on how to resolve disputes between executive bodies approved in 2007. Nearly 14 years have passed since the implementation of the mentioned by - law and the experience of its implementation can well reflect the capacities and challenges of the Iranian legal system in resolving the disputes of the executive bodies based on Article 134 of the ICCPR. The findings of the study indicate that resolving the challenges of the current dispute resolution system requires the inclusion of a permanent provision in the law in order to focus dispute resolution based on the bylaws on how to resolve disputes and prevent executive bodies from filing lawsuits against each other in the judiciary.

**Keywords:** Article 134 of the Constitution, Article 159 of the Constitution, Dispute Resolution of the Executive Body, Internal Mechanisms of the Executive Branch, Legal Vice President.

---

\*. Assistant Professor, Department of Business creation ,Faculty of Entrepreneurship, University of Tehran, ,Tehran, Iran. (Corresponding Author). [hosadeghi@ut.ac.ir](mailto:hosadeghi@ut.ac.ir)

\*\*.,Assistant Professor, Department of law,Faculty of Social Sciences and Economics, Alzahra University ,Tehran, Iran. [e.marandi@alzahra.ac.ir](mailto:e.marandi@alzahra.ac.ir)