

تحلیل «نظام حقوقی» حاکم بر حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی؛ چالش‌ها و راهکارها

محمدقاسم تنگستانی^۱، مهدی مرادی برلیان^۲

چکیده

با عنایت به عدم پیش‌بینی مقررات خاصی در مورد حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸، بخشی از اصل یکصد و سی و چهارم اصلاحی به سال ۱۳۶۸ این قانون، به موضوع فوق اختصاص یافت و متعاقب آن «آیین‌نامه چگونگی رفع اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازکارهای داخلی قوه مجریه» مصوب ۱۳۸۶، بخش‌نامه‌های متعدد و اخیراً نیز بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، مقرراتی را در مورد نحوه رسیدگی به این دسته از اختلافات وضع کرد. پرسش اصلی نوشتار حاضر این است که مجموعه مقررات فعلی حاکم بر حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی تا چه میزان تشکیل دهنده یک «نظام حقوقی» جامع، منسجم و کارآمد در این زمینه است و چالش‌ها و راهکارهای رفع آن‌ها چیست. طبق یافته‌های مقاله پیش رو که به روش توصیفی تحلیلی نگاشته شده، مجموعه مقررات حاکم در خصوص موضوع، تشکیل دهنده یک نظام حقوقی جامع، منسجم و کارآمد در تحقق کارکرد مورد نظر نبوده است. قبض و بسط ناموجه دستگاه‌های مشمول، عدم کفایت و اثربخشی ضمانت اجرای موجود و ضعف در تعیین سازکارهای اجرای تصمیمات مراجع ذی‌صلاح از جمله چالش‌های وضعیت کنونی است. راهکارهای پیشنهادی در این مقاله، متمرکز بر رفع چالش‌های فوق است که از جمله می‌توان به تکمیل آیین‌نامه فوق با تمرکز بر مؤلفه‌هایی هم‌چون شفافیت در قلمرو دستگاه‌های مشمول و مراجع ذی‌صلاح برای رسیدگی به اختلافات، مشخص بودن موضوعات قابل رسیدگی، تکمیل نظام ضمانت اجراها و پیش‌بینی سازکارهای اجرای مؤثر آرا و تصمیمات و نحوه برخورد با موارد تخلف، اشاره کرد.

واژگان کلیدی: اصل یکصد و سی چهارم قانون اساسی، دادخواهی، دادگستری،

دستگاه‌های اجرایی، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور.

۱. دانشیار گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران
m.tangestani@khu.ac.ir (نویسنده مسئول)

۲. استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران
m.moradib@umz.ac.ir

درآمد

پیش‌بینی نظام خاصی برای حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی پس از اصلاح قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به موجب اصل یکصد و سی و چهارم قانون مزبور، مورد توجه مقنن اساسی قرار گرفت. تا قبل از اصلاح اصل فوق، هیأت وزیران مقررات پراکنده‌ای در موضوع مذکور به تصویب رسانده بود که البته اثربخشی لازم برای حل اختلافات دستگاه‌های دولتی را نداشت. پس از اصلاح قانون اساسی نیز در بازه‌های زمانی مختلف، هیأت وزیران مصوباتی را وضع نمود که هر یک با ایرادها و چالش‌هایی مواجه بود. آخرین مصوبه هیأت وزیران در خصوص موضوع فوق (که در زمان تدوین نوشتار حاضر نیز معتبر و ملاک عمل است)، «آیین‌نامه چگونگی رفع اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازکارهای داخلی قوه مجریه»^۱ است که در تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۳۰ به تصویب وزیران عضو کمیسیون لوایح^۲ هیأت دولت رسیده است.^۳

پرسش اصلی پژوهش حاضر به این صورت قابل صورت‌بندی است که مجموعه مقررات فعلی حاکم بر حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی تا چه میزان تشکیل دهنده یک «نظام حقوقی» جامع و منسجم در این زمینه است؟ چه چالش‌ها و راهکارهایی در این باره وجود دارد؟ مؤلفه‌های مذکور هر یک واجد چالش‌ها و ابهاماتی در نظام حقوقی حل و فصل اختلافات هستند که نیل به یک نظام همگرا و منسجم در این زمینه را متعذر ساخته‌اند.

پژوهش حاضر بر مبنای روش توصیفی تحلیلی، شامل تحلیل و آسیب‌شناسی قوانین و مقررات حاکم بر حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی و پیشنهاد راهکارهایی برای نیل به وضعیت مطلوب در این زمینه صورت می‌پذیرد. این پژوهش با استفاده از منابع کتابخانه‌ای اعم از کتب، مقالات و سایر آثار علمی، مطالعه قوانین و اسناد مرتبط و منابع اینترنتی انجام شده است.

پیشینه‌یابی در خصوص موضوع نوشتار حاضر، چهار مقاله مرتبط به زبان فارسی را نمایان می‌سازد؛ مقاله «چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های دولتی» نگاشته

۱. از این پس آیین‌نامه حل اختلاف.

۲. هم‌اکنون کمیسیون حقوقی و قضایی.

۳. تصویب‌نامه شماره ۲۱۲۷۶۷/ت/۳۷۵۵۰ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۷.

جواد کاشانی، عمدتاً متمرکز بر تبیین سیر تحولات قانونی موضوع از قبل انقلاب اسلامی تا اواخر دهه هشتاد (شمسی) است (کاشانی، ۱۳۸۹: ۲۲۵). حسین صادقی و الهه مرنندی در مقاله «نسبت سنجی نظام حقوقی - اجرایی حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی با قانون اساسی» نیز با تشریح پیشینه قانونی موضوع، دیدگاه خود مبنی بر عدم امکان مراجعه دستگاه‌های دولتی به دادگستری برای حل و فصل اختلافات خود قبل از طی تشریفات مقرر در آیین‌نامه حل اختلاف را تبیین نموده و قائل به آن شده‌اند که در صورت به نتیجه نرسیدن، امکان مراجعه به دادگستری وجود دارد (صادقی و مرنندی، ۱۴۰۱: ۲۸۶-۲۸۵). پرویز کهندل و همکاران نیز در مقاله «آسیب‌شناسی حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی با سازکارهای داخلی قوه مجریه در چارچوب اصل ۱۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، دیدگاه خود در مورد ماهیت اقدام مرجع رسیدگی کننده برای «رفع» اختلاف (و نه حل اختلاف) بین دستگاه‌های دولتی را مطرح کرده‌اند. برای رفع اختلاف، مراجع رسیدگی کننده به دنبال آن هستند که به فراتر از خواسته طرف ببندیشند و با بهره‌گیری از قوانین و مقررات راه حلی را بیابند که هماهنگی بیشتری را میان دستگاه‌های دولتی ایجاد کند. هم‌چنین نویسندگان فوق پیشنهاد تصویب قانون جامع در مورد حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی و پیش‌بینی نهاد قانونی خاص و مستقل با شرح وظایف و چارت تشکیلاتی در سطح ملی برای رسیدگی به اختلافات مزبور را ارائه نموده‌اند (کهندل و دیگران، الف ۱۴۰۲: ۸۴-۸۱). پرویز کهندل و همکاران در مقاله «جایگاه قانونی استانداران در حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی»، به صورت خاص متمرکز بر لزوم بهره‌گیری از موقعیت قانونی استانداران برای حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی شده‌اند (کهندل و دیگران، ب ۱۴۰۲: ۲۷۸-۲۷۶). با عنایت به مراتب فوق، نوآوری پژوهش حاضر متمرکز بر بررسی ابعاد وضعیت کنونی مقررات حاکم بر رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های دولتی از منظر وجود یک نظام حقوقی جامع، کارآمد و مسنجم است که در پژوهش‌های فوق چندان مورد توجه قرار نگرفته است؛ پرسش‌های مورد نظر این مقاله که پیش از این ذکر شد، در آثار مذکور مطمح نظر قرار نگرفته و ضرورت یافتن پاسخ‌هایی درخور برای آن‌ها بسیار محسوس است.

بر مبنای توضیحات پیشین، در این مقاله، ابتدا با بررسی مفهومی موضوع، پیشینه و مبانی آن در قالب چارچوب نظری، به واکاوی چالش‌ها و راهکارهای قابل‌ارائه برای رفع مشکلات موجود و ارتقای وضعیت کنونی نظام حقوقی حاکم بر حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی می‌پردازیم.

۱. پیشینه

تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی (۱۳۵۷)، به موجب مصوبه شماره ۱۱۴۴۶۲ مورخ ۱۳۵۷/۲/۱۱ هیأت وزیران مقرر شده بود «دستگاه‌های دولتی که علیه یکدیگر در دادگستری اقامه دعوا کرده‌اند، باید دعاوی خود را مسترد نموده، آن‌ها را به هیأتی مرکب از وزرای دولت ارجاع نمایند». البته این مصوبه تا بعد از انقلاب اسلامی نیز اجرا نشد (کاشانی، ۱۳۸۹: ۲۱۰). در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ حکمی در مورد موضوع فوق پیش‌بینی نشد. متعاقب اصلاح این قانون در سال ۱۳۶۸ و با عنایت به تجربه چندین ساله دولت پس از انقلاب درباره بروز اختلاف میان دستگاه‌ها (هاشمی، ۱۳۹۳/۲: ۳۳۱)، حکم موضوع در سطح قانون اساسی با اصلاح اصل یکصد و سی چهارم وارد نظام حقوقی ایران شد. به موجب بخشی از اصل مذکور «... در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود، لازم‌الاجرا است...». در قوانین عادی نیز به جز مواردی که مقنن در مقام ایجاد مراجع شبه قضایی بوده که حوزه صلاحیتشان ممکن است اختلافات برخی از دستگاه‌های دولتی را نیز در برگیرد و هم‌چنین برخی مقررات مندرج در قوانین بودجه سنواتی کل کشور تا تصویب قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۷-۱۴۰۳) مصوب ۱۴۰۳،^۱ حکمی در مورد ممنوعیت ارجاع اختلافات دستگاه‌های دولتی به قوه قضاییه پیش‌بینی نشده بود. البته در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۵ به موضوع فوق اشاره شده بود. هم‌چنین در ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۶ به بعد پرداخت هرگونه وجه بابت هزینه دادرسی دعاوی مربوط به اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی وابسته به دولت در مراجع قضایی ممنوع اعلام شد (کاشانی، ۱۳۸۹: ۲۱۲، ۲۱۴).

۱. از این پس قانون برنامه هفتم.

در سال ۱۳۸۰، به موجب تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، کمیسیونی با مسئولیت معاون حقوقی رئیس‌جمهور و با عضویت چندین وزیر و دستگاه اجرایی برای رسیدگی به اختلافات آن‌ها در امور مربوط به اراضی و ساختمان‌های دولتی ایجاد گردید. در نهایت، آیین‌نامه حل اختلاف (مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲۷) به تصویب وزیران عضو کمیسیون لوایح هیأت دولت رسید.

در آخرین حکم قانونی معتبر در زمان تدوین نوشتار حاضر، به موجب بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم، «اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری که ذیل قوه مجریه می‌باشند، با رعایت اصل یکصد و سی چهارم قانون اساسی حل و فصل می‌شود. چنانچه دستگاه‌های اجرایی به هر دلیلی از اجرای تصمیم خودداری کنند، سازمان [سازمان برنامه و بودجه کشور] مطابق تصمیم مذکور مبلغ مورد حکم را از اعتبارات بودجه سنواتی سال آینده دستگاه مربوط، کسر و به اعتبارات دستگاه اجرایی ذی‌نفع اضافه می‌کند. در مورد آن دسته از شرکت‌های دولتی یا مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت یا مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی یا بانک‌ها (که فاقد ردیف در بودجه سنواتی بوده و یا فاقد حساب‌های متمرکز هستند) اجرای تصمیم مذکور از محل حساب‌های متعلق به آن‌ها، بر عهده خزانه‌داری کل کشور یا بانک مرکزی از محل اعتبارات بودجه سال بعد است. در هر حال ارجاع اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی به قوه قضاییه منوط به تأیید هیأت وزیران است. معاونت حقوقی ریاست جمهوری اجرای تصمیمات متخذه را پیگیری می‌کند. دعاوی کیفری از شمول مقررات این بند خارج است».

هم‌چنین باید به مفاد بخش‌نامه شماره ۶۱۳۳۴/۷۳۴۶۴ مورخ ۱۴۰۲/۴/۳۱ معاون اول رئیس‌جمهور اشاره کرد که قبل از تصویب قانون برنامه هفتم ابلاغ شد و برخی احکام آن‌ها عملاً با تصویب قانون فوق لغو شده است. شایان ذکر است به موجب حکم ذیل بند ۱ بخش‌نامه فوق، «در موارد خاص و در صورت لزوم با تشخیص و تأیید معاونت مزبور [معاونت حقوقی رئیس‌جمهور]، اختلاف در مراجع قضایی قابل طرح خواهد بود». در این زمینه نکاتی قابل ذکر به نظر می‌رسد: اولاً حکم اخیر با توجه به حکم بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم، منسوخ است؛ زیرا در حکم اخیر مسئولیت تشخیص موارد خاص لازم به طرح دعوا در دادگستری بر عهده هیأت وزیران نهاده

شده است؛ ثانیاً در مورد این که معیار تصمیم‌گیری هیأت وزیران در این قبیل موارد چیست، حکمی مقرر نشده است؛ لذا هیأت وزیران در موارد مذکور به تشخیص خود می‌تواند مجوز طرح برخی دعاوی در دادگستری را صادر کند، اما در خصوص حکم منسوخ بخش‌نامه، این سؤال قابل طرح بود که موارد «خاص» دقیقاً چه مواردی هستند. بی‌تردید تأمین منافع عمومی در این موارد اقتضای طرح آن در دادگستری را دارد، اما ملاک و ضابطه طرح دعاوی مذکور در دادگستری چندان روشن نیست. در ادامه لازم به ذکر است مفاد بخش‌نامه مذکور صلاحیت‌های هیأت وزیران و استانداری‌ها در حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی را منتفی نکرده است؛ زیرا اولاً، مصوبات هیأت وزیران که صلاحیت‌هایی را برای مراجع فوق در نظر گرفته و به ویژه آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازکارهای داخلی قوه مجریه، در صدر بخش‌نامه مورد استناد قرار گرفته است؛ ثانیاً، مقررات اخیر به تصویب هیأت وزیران رسیده و بخش‌نامه صادره توسط معاون اول رئیس‌جمهور نمی‌تواند متضمن حکمی مغایر مصوبات مرجع فوق باشد.

۲. مبانی

بند ه ماده ۱ آیین‌نامه حل اختلاف، «اختلاف» را این‌گونه تعریف کرده 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». جزء اول تعریف فوق به میزانی موسع هست که امکان توسعه شمول آن نسبت به اکثریت قریب به اتفاق اختلافات دستگاه‌های دولتی را فراهم نماید. تداخل وظایف میان دستگاه‌ها، اختلاف در خوانش از وظایف قانونی، ارتباط موضوع واحد به دستگاه‌های متعدد، وجود تشکیلات گوناگون برای موضوع واحد و واگذاری صلاحیت امری واحد به دو یا چند دستگاه از جمله صور اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی است (صورت مشروح مذاکرات شورای بازرگری، ۱۳۶۸: ۱۱۶۵-۱۱۸۲). به طور کلی اختلاف نظرهای دستگاه‌های دولتی ممکن است موجبات طرح دعوا در قوه قضاییه را داشته باشد یا نداشته باشد. در مواردی که موجبی برای طرح دعوا وجود نداشته باشد، از طریق استعلام حقوقی موضوع قابل پیگیری است؛ در مواردی که از موجبات طرح دعوا است، اعلام نظر مرجع رسیدگی‌کننده در واقع متضمن قضاوت

است؛ لذا همه اختلاف نظرهای دستگاه‌های اجرایی را نمی‌توان در یک دسته بندی واحد مورد بررسی قرار داد.

در خصوص موارد استعلام حقوقی، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور پیش‌تر با صدور دستورالعمل نحوه مکاتبه با معاونت حقوقی رئیس‌جمهور^۱ به منظور ایجاد هماهنگی در برداشت و استنباط از قوانین و مقررات و اتخاذ رویه یکسان و کاهش مکاتبات غیر ضرور، مقرر کرده بود استعلام‌های حقوقی تشکیلات داخلی دستگاه‌های اجرایی ابتدا در واحد حقوقی مطرح می‌شود و آن واحد ضمن هماهنگی با مراجع و واحدهای ذی‌ربط رأساً نسبت به پاسخ‌گویی به استعلام‌های آنان اقدام می‌نماید. چنانچه ابهام اجمال برداشت از قوانین از طریق مذکور مرتفع نشود، مراتب صرفاً از طریق معاونین حقوقی (و یا عناوین مشابه) وزارت‌خانه‌ها و دستگاه‌های مستقل همراه با نظریه حقوقی در ماهیت امر با ذکر مستندات برای رسیدگی به معاونت حقوقی رئیس‌جمهور ارسال می‌گردد. شایان ذکر است مراتب فوق در بخش‌نامه «چگونگی استعلام‌های دستگاه‌های اجرایی از معاونت حقوقی رئیس‌جمهور»^۲ مورد تأکید قرار گرفته است.

اختلاف میان دستگاه‌های دولتی با یکدیگر به علت شخصیت حقوقی طرفین اختلاف و نیز حساسیت ناشی از لزوم حفظ و صیانت از حقوق و منافع عمومی، واجد تفاوت‌هایی با اختلافات میان اشخاص عادی است. بر همین اساس، نظام حقوقی حاکم بر رسیدگی هر یک نیز علی‌الاصول باید تا حدودی که تأمین -کننده اقتضائات مربوط به تفاوت مذکور باشد، متمایز از یکدیگر باشد (واعظی، ۱۴۰۲: ۲۲۶۱). به‌طور کلی، عوامل زمینه‌ساز اختلافات دستگاه‌های دولتی شامل نوع ساختار اداری، تداخل وظایف قانونی، سکوت مقنن در تدقیق صلاحیت دستگاه‌های دولتی (صادقی و مرندي، ۱۴۰۱: ۲۶۴)، عدم جامع‌نگری در تدوین قوانین و مقررات، بزرگ شدن اندازه دولت قبل از آمادگی نهادهای آن، وجود سازمان‌های موازی یا مشابه، کم‌رغبتی در استفاده از دستاوردهای حقوق عمومی، اشتغال به امور تصدی‌گری توسط دولت، تعصبات بخشی به جای نگاه ملی، عدم آموزش کافی کارکنان، کم‌توجهی

۱. بخش‌نامه شماره ۱۶۵۷۸۱ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳۰.

۲. بخش‌نامه شماره ۴۱۰۰۸ مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۰ معاونت مذکور.

به شایسته‌سالاری، کم‌رغبتی به تعامل قانون‌مند و حرکت بر محور قانون می‌شود (کاشانی، ۱۳۸۹: ۲۰۶).

در گام بعد، باید به این پرسش پاسخ داد که چه مرجعی باید به اختلافات مزبور رسیدگی کند؟ برخی از نویسندگان در رد صلاحیت دادگستری برای رسیدگی به اختلافات یاد شده، به معایب طرح دعوا در دادگستری اشاره کرده‌اند که از جمله شامل تراکم پرونده‌ها، کندی جریان رسیدگی و هزینه بالای طرح دعوا در دادگستری می‌شود (صادقی و مرندی، ۱۴۰۱: ۲۶۸). این در حالی است که برای تصمیم‌گیری در این خصوص نباید مزایای طرح دعاوی مزبور در دادگستری که از جمله شامل قاطعیت در رسیدگی، مشخص بودن آیین رسیدگی و قالب‌های صدور رأی و نیز ضمانت اجراها می‌شود را نادیده گرفت.

متناظر با ایرادهایی که بدان اشاره شد، در خصوص عدم ارجاع اختلافات دستگاه‌های دولتی به دادگستری، مهم‌ترین دلایل ایجاد سازکار خاصی برای رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های دولتی از طریق مرجعی غیر از دادگستری عبارت است از: افزایش سرعت در رسیدگی، کاهش هزینه رسیدگی، افزایش سطح تخصصی رسیدگی، رعایت ملاحظات مربوط به حفظ مناسبات قوا و سازمان‌های دولتی با یکدیگر، ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی در مواجهه با اختلاف در برداشت از قوانین و مقررات و اتخاذ سیاست منسجم و واحد در اداره امور کشور. بدیهی است مرجع حل و فصل‌کننده و به‌طور کلی، نظام حقوقی حاکم بر حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی باید به نحوی طراحی و اجرا شود که اقتضانات مزبور تأمین شود. در غیر این صورت، رسیدگی به اختلافات یاد شده توسط مراجع قضایی، با وجود ایرادهایی که به آن وارد است، ترجیح دارد.

۳. چالش‌ها

با بررسی مجموعه مقررات کنونی حاکم بر حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی با یکدیگر، مهم‌ترین چالش‌های پیش رو در این زمینه، به شرح مذکور در این بند مورد واکاوی قرار خواهد گرفت.

۱-۳. قبض و بسط قلمرو دستگاه‌های مشمول

حسب بررسی مقررات حاکم بر موضوع باید اذعان داشت که قلمرو دستگاه‌های مشمول در مقررات مذکور، در گذر زمان یکسان نبوده و مرتباً دچار قبض و بسط شده است. برای مثال، ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه^۱ نسبت به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری^۲ محدودتر است. در حکم اولی، بانک‌ها و مؤسسات بیمه‌ای مستثنی شده‌اند (صادقی و مرندی، ۱۴۰۱: ۲۶۷)؛ هم‌چنین مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و نیروهای نظامی و انتظامی نام برده نشده‌اند (کاشانی، ۱۳۸۹: ۲۱۹).

نقطه عزیمت در این موضوع، اما قانون اساسی است. در خصوص دستگاه‌های مشمول، در اصل یکصد و سی چهارم قانون مزبور از اصطلاح «دستگاه‌های دولتی» و در آخرین حکم قانونی حاکم، در بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم از اصطلاح «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری^۳ که ذیل قوه مجریه می‌باشند» استفاده شده است. در سطح مقررات دولتی، در بند الف ماده ۱ آیین‌نامه حل اختلاف، از اصطلاح «دستگاه اجرایی» در معنای «هر یک از دستگاه‌های موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ که زیرمجموعه قوه مجریه می‌باشند و در این آیین‌نامه حسب مورد به دستگاه ستادی، دستگاه زیر مجموعه و دستگاه استانی^۴ تقسیم می‌شوند» و در ماده ۸ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور از اصطلاح «وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی» استفاده شده است. قابل توجه آن‌که در مقررات مشابه در ضوابط اجرایی قوانین بودجه سال‌های قبل آن (برای مثال، ماده ۱۰ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور)، «شرکت‌های دولتی»

۱. در آیین‌نامه حل اختلاف مورد ارجاع قرار گرفته.

۲. در بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم مورد ارجاع قرار گرفته.

۳. شامل وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی.

۴. ب - دستگاه ستادی: وزارت‌خانه و مؤسسه دولتی که زیر نظر وزارت‌خانه یا مؤسسه دولتی دیگری نباشد؛ ج - دستگاه زیرمجموعه: کلیه تشکیلات اداری و نیز واحدهای سازمانی که تابعه یا وابسته به یک دستگاه ستادی می‌باشند؛ د - دستگاه استانی: هر یک از دستگاه‌های زیرمجموعه که مأموریت استانی دارد.

مشمول حکم فوق نبودند و لذا از حیث مشمولان حکم فوق، شاهد افزایش تدریجی دستگاه‌های مشمول بوده‌ایم.

گرچه در صدر بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم، به «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری» ارجاع شده است، اما در ادامه حکم بند فوق به مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت اشاره شده که مشمول حکم مزبور هستند. در حالی که در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری اساساً اشاره‌ای به مؤسسات اخیر نشده است. قابل ذکر آن‌که به موجب ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱)، کلیه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی که به صورتی غیر از وزارت‌خانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند، مکلفند حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق (وزارت‌خانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی) تطبیق دهند و الا با انقضای این فرصت، مؤسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود؛ لذا تداوم شناسایی شکل حقوقی آن‌ها به عنوان «مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت» در شرایط کنونی محل ایراد است.

بخش‌نامه شماره ۶۱۳۳۴/۷۳۴۶۶ مورخ ۱۴۰۲/۴/۳۱ معاون اول رئیس‌جمهور راجع به حل اختلافات دستگاه‌های دولتی با یکدیگر، در مورد شمول آن نسبت به مؤسسات عمومی غیر دولتی صراحت دارد. این در حالی است که کلیه مؤسسات مذکور وابسته به قوه مجریه نیستند. در بخش‌نامه فوق به صورت مشخص به شهرداری‌ها تصریح شده است، اما نهادهای مذکور وابسته به قوه مجریه نیستند و علی‌القاعده اختیارات هیأت وزیران بر اساس اصل یکصد و سی چهارم قانون اساسی نمی‌تواند شامل آن‌ها شود. صرف نظر از این‌که تنظیم مقررات حاکم بر رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی، در قالب بخش‌نامه در صلاحیت معاون اول رئیس‌جمهور نیست.

در ماده ۳ آیین‌نامه حل اختلاف (مصوب ۱۳۸۶) مقرر شده که اختلافات دستگاه‌های استانی از طریق رؤسای دستگاه‌های مذکور حل شود. در صورت عدم حل و فصل، استاندار اقدام به حل و فصل آن کند. تبصره ماده مذکور نیز مقرر داشته

در صورتی که اختلافات استناداری‌ها به دستگاه اجرایی دیگری مرتبط نباشد، توسط وزارت کشور حل و فصل می‌گردد. لازم به ذکر است واحدهای استانی دستگاه‌های اجرایی دارای شخصیت حقوقی مستقل نیستند و اختلافات مذکور را باید ناظر بر مواردی دانست که در استان خاصی مطرح می‌شود. در هر حال، ملی یا استانی تلقی شدن اختلافات در برخی موارد محل ابهام و سؤال است.

از منظر حقوق اساسی، نحوه طراحی تفکیک قوا در نظام حقوقی ایران موجب شده است همه دستگاه‌های اجرایی مشمول مقررات حاکم بر این موضوع بر اساس اصل یکصد و سی چهارم قانون اساسی نباشند (استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۶۸). توضیح آن‌که همه دستگاه‌های اجرایی ذیل قوه مجریه قرار ندارند. دستگاه‌های متعددی ذیل سایر قوا و نیز سایر نهادهای حکومتی وجود دارند. این واقعیت، جامعیت نظام حقوقی حاکم بر حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. همین مسأله در مورد معضل مربوط به مسؤولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی نسبت به سایر قوا و نهادهای حکومتی وجود دارد (یاوری، ۱۳۹۲: ۴۸۳-۴۸۵). تجربه نشان می‌دهد عدم جامعیت و انسجام مقررات حاکم بر حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی موجب افزایش میل به گریز از قانون و کاهش سطح قانون‌مداری در روابط میان دستگاه‌های دولتی شده است. در چنین شرایطی، ضرورت دارد مقررات مربوط به رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی در قالب واحدی هم‌چون آیین‌نامه حل اختلاف، متمرکز شود و از تصویب مقررات پراکنده هم‌چون بخش‌نامه‌ها و ابلاغیه‌های معاون اول رئیس‌جمهور در این زمینه خودداری شود؛ هم‌چنین کلیه اجزای لازم برای این قبیل رسیدگی‌ها (شامل صلاحیت، آیین رسیدگی، قالب‌های صدور رأی، اجرا و ضمانت اجراها) در مصوبه مذکور قید شود. بدیهی است محل درج این قبیل احکام، اسناد قانونی موقت هم‌چون قانون بودجه سالانه کل کشور، ضوابط اجرایی بودجه و قوانین برنامه توسعه (پیشرفت) نیست.

از میان اشکال حقوقی دستگاه‌های دولتی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، صرفاً وزارت‌خانه‌ها لزوماً و تماماً ذیل قوه مجریه ایجاد می‌شوند. برخی از مؤسسات دولتی خارج از قوه مجریه ایجاد می‌شوند (مثل سازمان ثبت اسناد

و املاک کشور، سازمان پزشکی قانونی کشور). اکثریت قریب به اتفاق شرکت‌های دولتی نیز ذیل قوه مجریه ایجاد می‌شوند؛ موارد استثنایی شامل شرکت روزنامه رسمی کشور می‌گردد. هم‌چنین عمده مؤسسات عمومی غیر دولتی ذیل قوه مجریه ایجاد و اداره نمی‌شوند؛ استثنائات از جمله شامل سازمان تأمین اجتماعی و سازمان بورس و اوراق بهادار می‌گردد. آنچه مسلم به نظر می‌رسد، این است که چنانچه مرجع خاصی برای رسیدگی به اختلاف یا تخلف دستگاه دولتی پیش‌بینی شده باشد، صلاحیت آن مرجع برای رسیدگی به موارد مصرح قانونی، قابل بحث نیست. برای مثال می‌توان به صلاحیت مراجع حل و فصل اختلافات مالیاتی برای حل اختلاف مالیاتی میان شرکت‌های دولتی و سازمان امور مالیاتی اشاره کرد. در انتهای این قسمت ضرورت دارد امکان رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های دولتی با شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیر دولتی از طریق سازکار حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی بررسی شود. در این زمینه با توجه به مقررات قانونی حاکم بر موضوع از جمله بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم، ماده ۱ آیین‌نامه حل اختلاف، ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و صدر و بند ۱ بخش‌نامه شماره ۶۱۳۳۴/۷۳۴۶۴ مورخ ۱۴۰۲/۴/۳۱ معاون اول رئیس‌جمهور، رسیدگی به اختلافات شرکت‌های وابسته به مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی با یکدیگر و نیز با دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، در صلاحیت مراجع قضایی است.

۲-۳. ابهام در نحوه پیگیری شکایات کیفری

از حیث قلمرو موضوعی اختلافات و دعاوی مشمول، در بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم، صراحتاً دعاوی کیفری از شمول آن خارج شده است؛ لذا رسیدگی به دعاوی مذکور بر اساس مقررات قانونی مربوط در صلاحیت مراجع ذی‌صلاح قضایی است. حال، چنانچه دو دستگاه دولتی در مورد مجرمانه بودن فعل یا ترک فعل خاصی اختلاف نظر داشته باشند؛ به نحوی که وصف کیفری موضوع محل نزاع باشد، در این صورت، آیا رسیدگی به موضوع در صلاحیت مراجع قضایی است یا به جهت اختلاف نظر در برداشت از قوانین، بر اساس سازکار اصل یکصد و سی چهارم عمل می‌شود؟ به نظر می‌رسد در صورتی که معاونت حقوقی رئیس‌جمهور به عنوان مرجع هماهنگ‌کننده امور حقوقی دستگاه‌های دولتی در مورد موضوع اعلام

نظر نکرده باشد، رسیدگی به موضوع در صلاحیت مرجع قضایی است؛ به ویژه در صورتی که یکی از دستگاه‌های دولتی مکلف به طرح شکایت کیفری شده باشد.

لازم به ذکر است در بند ۷ بخش‌نامه شماره ۶۱۳۳۴/۷۳۴۶۴ مورخ ۱۴۰۲/۴/۳۱ معاون اول رئیس‌جمهور مقرر شده است «اقدام لازم در جهت حفظ حقوق بیت‌المال و منافع ملی در دعاوی کیفری و هماهنگی لازم قبل از طرح این دعاوی با معاونت حقوقی رئیس‌جمهور به منظور رعایت غبطه و مصلحت دولت و منافع ملی برای حل و فصل موضوع به طریق غیر قضایی در چهارچوب قوانین و مقررات صورت گیرد». اولاً این‌که امور کیفری به چه ترتیبی به صورت غیر قضایی حل و فصل می‌گردد، محل سؤال است؛ زیرا در این قبیل موارد، رسیدگی به دعاوی مذکور در صلاحیت ذاتی محاکم قضایی است؛ ثانیاً چه مصلحتی می‌تواند پیگیری یک عمل مجرمانه را متوقف کند؟ در صورت شناسایی امکان توقف امور کیفری بر اساس مصلحت‌اندیشی معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، بیم عدم پیگیری جرایم، تجری و جواز ارتکاب اعمال مجرمانه وجود دارد؛ لذا حکم مذکور از این جهت محل ایراد است.

۳-۳. ناقص بودن نظام ضمانت اجراها (محدود بودن به ضمانت اجرای

مالی)

ضمانت عدم اجرای تصمیمات مراجع حل و فصل‌کننده اختلافات شامل تضمینات اجرای خود تصمیم و نحوه برخورد با متخلفین می‌شود. در خصوص مورد اول، در آخرین حکم قانونی لازم‌الاجرا (بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم) صرفاً به امکان برداشت از حساب دستگاه مربوط اشاره شده است. در حالی که این ضمانت اجرا صرفاً در مورد اختلافات مالی که منتهی به پرداخت وجه توسط یکی از طرفین به طرف دیگر می‌شود، کاربرد دارد. در بسیاری از موارد یا موضوع جنبه مالی ندارد یا یکی از طرفین مکلف به انجام عمل مشخص یا اتخاذ تصمیم مناسب یا ترک فعل خاصی است. در این قبیل موارد، مقررات قانون فوق، ساکت است. هم‌چنین بخش‌نامه شماره ۶۱۳۳۴/۷۳۴۶۴ مورخ ۱۴۰۲/۴/۳۱ معاون اول رئیس‌جمهور فاقد هرگونه حکمی در مورد ضمانت اجرای تصمیمات مراجع حل و فصل‌کننده اختلافات بوده و صرفاً در بند ۸ به لزوم پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی به مکاتبات معاونت حقوقی رئیس‌جمهور اشاره دارد که ضمانت اجرای آن، در چارچوب قانون

رسیدگی به تخلفات اداری در نظر گرفته شده است.

در خصوص مورد دوم، در صورت عدم اجرای تصمیمات یا آرای مراجع حل و فصل کننده اختلافات دستگاه‌های دولتی، به نظر می‌رسد فعل یا ترک فعل مربوط با بند ۱۳ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری که «سرپیچی از اجرای دستورهای مقام‌های بالاتر در حدود وظایف اداری» را تخلف‌انگاری کرده، مرتبط‌ترین عنوان تخلفی است که قابلیت پیگیری دارد. در همین راستا، ماده ۸ ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور ضمن اعلام ممنوعیت پرداخت هرگونه وجه بابت هزینه دادرسی دعاوی مربوط به اختلافات دستگاه‌های دولتی با یکدیگر، در انتها مقرر کرده: «با متخلفین از اجرای این حکم و مستنکفین از اجرای تصمیمات مراجع یاد شده در چهارچوب قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ رفتار می‌شود؛» لذا به نظر می‌رسد هرگونه اقدام برخلاف مقررات فوق، «تخلف اداری» محسوب می‌شود. هرچند نباید از امکان پیگیری کیفری موضوع به دلیل تصرف غیر قانونی در وجوه دولتی و نیز تخلف مالی موضوع صلاحیت دیوان محاسبات کشور، غافل شد.

۴-۳. عدم وضع مقررات کافی و کامل در مورد موازین و آیین رسیدگی

به‌رغم سپری شدن بیش از سه دهه از اصلاح اصل یکصد و سی چهارم قانون اساسی با ملاحظه مجموعه مقررات حاکم بر حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی و با عنایت به تعدد و تنوع دستگاه‌های مشمول، به نظر می‌رسد نظام حقوقی حاکم بر این موضوع از توسعه یافتگی لازم برخوردار نیست. در حالی که برای حل و فصل اختلافات اشخاص غیر دولتی مقررات مفصلی از جمله در قالب قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، تهیه و تصویب شده، چنین جامعیتی در مقررات حاکم بر حل اختلافات دستگاه‌های دولتی ملاحظه نمی‌شود. در مورد دستگاه‌های دولتی نیز ضرورت دارد متناسب با اقتضائات خاص حاکم بر آن‌ها، ضوابط اختصاصی مربوط به حل و فصل اختلافات آن‌ها که از جمله شامل صلاحیت، آیین رسیدگی، قالب‌های صدور رأی، اجرا و ضمانت اجرای آرای مربوطه می‌شود، به شکل کامل و جامع تدوین و به تصویب برسد. شایان ذکر است مقررات مندرج در «شیوه‌نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی (موضوع ماده ۸

تصویب‌نامه شماره ۲۱۲۷۶۷/ت/۳۷۵۵۰ک مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۷)، به‌رغم تلاش‌هایی که به منظور تدوین مقررات لازم برای تعیین روش و آیین رسیدگی به اختلافات فوق داشته، اما هم‌چنان از جامعیت لازم برخوردار نیست. از جمله نکات قابل طرح در مورد شیوه‌نامه مزبور می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: عدم تفکیک مقررات رسیدگی به اعتبار مرجع ذی‌صلاح، عدم پیش‌بینی حکم خاصی در مورد مبانی قانونی صدور تصمیم مرجع مذکور، نام‌شخص بودن نحوه توقف اجرای تصمیم، نام‌شخص بودن نحوه اجرایی کردن تصمیمات مراجع حل و فصل‌کننده اختلاف و غیره.

در شیوه‌نامه فوق، در مورد برخی مسائل حقوقی نظیر امکان ورود ثالث در اختلاف بین دو دستگاه دولتی حکمی وجود ندارد (کهندل و همکاران، ۱۴۰۲الف: ۷۲). بر اساس یک دیدگاه، اگر شخص ثالث به مصوبه دولت اعتراض داشته باشد، صرف نظر از این‌که مصوبه دولت در قالب تصمیم‌نامه باشد یا تصویب‌نامه، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به اعتراض مذکور را دارد (صادقی و مرندی، ۱۴۰۱: ۲۸۳).^۱ این در حالی است که چنین امکانی به عنوان «ورود ثالث» شناسایی نشده است؛ بلکه شخص ثالث باید به دلیل مغایرت قانونی تصمیم یا مصوبه مربوطه در دیوان طرح شکایت کند.

هم‌چنین این ابهام وجود دارد که در ماهیت تصمیم مرجع ذی‌صلاح، رعایت قوانین ماهوی تا چه میزان الزامی است؟ در مقام اجرای تصمیمات مذکور، آیا ضوابط حاکم بر اجرای احکام قضایی لازم‌الاجرا است؟ برای مثال، وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی در اجرای آرای قضایی امکان استناد به مهلت هجده ماهه مندرج در ماده واحده قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی (مصوب ۱۳۶۵) را دارند. به نظر می‌رسد مبنای وضع حکم فوق در فرض اجرای تصمیمات مراجع حل و فصل‌کننده اختلافات دستگاه‌های دولتی نیز وجود دارد و لذا اجرای «فوری» تصمیمات مالی مراجع مزبور، در صورت تعذر اجرا از حیث لزوم انجام پیش‌بینی‌های لازم بودجه‌ای، منتفی به نظر می‌رسد.

ماده ۴ آیین‌نامه حل اختلاف مقرر کرده اختلافات دستگاه‌های ستادی توسط

۱. در مورد شکایت واحدهای دولتی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی دیگر، برای ملاحظه نظری که صلاحیت شعب دیوان برای رسیدگی به دعوی فوق را شناسایی نمی‌کند، رک. (مولاییگی و دیگران، ۱۴۰۳: ۳۴۱-۳۴۰؛ ازاری و ابریشمی‌راد، ۱۴۰۴: ۱۵۴-۱۵۳).

وزیران یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی مرتفع می‌شود. در غیر این صورت، توسط معاون حقوقی رئیس‌جمهور از طریق سازکارهای قانونی حل و فصل می‌گردد و در صورتی که نیاز به اخذ مصوبه دولت باشد، پیشنهاد معاونت مذکور در هیأت وزیران مطرح می‌شود. شایان ذکر است به موجب ماده ۵ آیین‌نامه فوق، اختیارات هیأت وزیران بر اساس آیین‌نامه مزبور به وزیران عضو کمیسیون لوایح تفویض شده است؛ در خصوص مقررات فوق اولاً در صورتی که طرفین نظر معاونت حقوقی رئیس‌جمهور را نپذیرند، مشخص نیست مبنای الزام آن‌ها به نظر مذکور کدام است؟ زیرا بر اساس اصل یکصد و سی چهارم قانون اساسی، نظر هیأت وزیران در این قبیل موارد، قاطع است و نه معاونت حقوقی رئیس‌جمهور؛ ثانیاً تفویض اختیاراتی که قانون‌گذار اساسی صراحتاً بر عهده هیأت وزیران گذاشته به نهاد یا مقام دیگر، محل تأمل جدی است.

بند ۲ بخش‌نامه مورخ ۱۴۰۲/۴/۳۱ معاون اول رئیس‌جمهور، مقرر داشته است «آرای که مطابق آیین‌نامه چگونگی رفع اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازکارهای داخلی قوه مجریه صادر می‌شود، لازم‌الاجرا است و جز با نظر رئیس‌جمهور و یا معاون حقوقی رئیس‌جمهور قابل رسیدگی مجدد نیست. حسب مورد، وزیر، معاون رئیس‌جمهور یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی ملزم است بر اجرای رأی در موعد قانونی و مشخص شده در رأی نظارت نماید». در خصوص حکم اخیر، موقوف‌الاجرا شدن رأی مربوط حسب نظر رئیس‌جمهور یا معاون حقوقی وی، با ایراد حقوقی مواجه است؛ به خصوص در صورتی که مرجع صادر کننده رأی، هیأت وزیران باشد؛ زیرا بر اساس نظریه تفسیری شماره ۵۴۶۲ مورخ ۱۳۷۲/۸/۵ شورای نگهبان «از اصل یکصد و سی چهارم قانون اساسی استفاده می‌شود که در هر یک از موارد اختلاف، هیأت وزیران، مرجع اتخاذ تصمیم است و لاغیر».

۳-۵. ابهام در امکان مراجعه مستقیم به دادگستری

در مورد امکان مراجعه مستقیم به دادگستری برای حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی، سه دیدگاه مطرح شده است:

یکم، امکان مراجعه به دادگستری که از سال ۱۳۶۸ در عمل همین دیدگاه غلبه داشته و بر این اساس بنیان نهاده شده که حکم اصل یکصد و سی چهارم قانون

اساسی، سالب صلاحیت عام دادگستری در رسیدگی به شکایات نیست؛ دوم، عدم امکان طرح دعوا در دادگستری؛ زیرا اصل یکصد و سی چهارم خاص مؤخر است و صلاحیت عام دادگستری را تخصیص زده است؛ سوم، عدم امکان مراجعه به دادگستری تا قبل از طی طریق مذکور در آیین‌نامه حل اختلاف مصوب ۱۳۸۶. در صورتی که طرفین بر اساس روش مذکور در مقرره فوق به نتیجه نرسیدند، امکان مراجعه به دادگستری وجود دارد. مؤید این نظر، بخش‌نامه شماره ۱/۸۶/۶۲۵۶ مورخ ۱۳۸۶/۶/۵ رئیس قوه قضاییه است که بر اساس آن، «دلالت اولیه آن‌ها به مراجع مذکور در مصوبه اشعاری، نافی صلاحیت عام دادگستری در مراحل بعدی نیست». رویه دادگاه‌ها نیز بر همین اساس است (صادقی و مرندی، ۱۴۰۱: ۲۷۱-۲۷۴)؛ در صورتی که هیأت وزیران در مقام حل اختلاف دو دستگاه دولتی تصمیمی اتخاذ نماید، امکان ارجاع همان اختلاف به مرجع قضایی وجود ندارد. البته این امر به معنای عدم امکان درخواست بازنگری در مورد تصمیم اخیر نیست؛ به عبارت دیگر، آرا و تصمیمات صادره توسط مراجع حل و فصل‌کننده اختلافات دستگاه‌های دولتی با یکدیگر، داخل در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری بر اساس ماده ۱۰ قانون دیوان مذکور است.

۳-۶. ابهام در سازکارهای نظارت بر تصمیمات هیأت وزیران در حل و فصل

اختلافات دستگاه‌های دولتی

از الزامات اصل حاکمیت قانون، لزوم پیش‌بینی سازکارهای نظارت بر تصمیمات و آرای مراجع حل و فصل‌کننده اختلافات دستگاه‌های دولتی به منظور حصول اطمینان از رعایت ضوابط و موازین قانونی مربوط است. تصمیمات هیأت وزیران بر اساس اصل یکصد و سی چهارم قانون اساسی از طرق متعددی قابلیت نظارت دارد. دیوان عدالت اداری در اجرای اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی صلاحیت رسیدگی به شکایات واصله از مصوبات دولت در موارد فوق را دارد. با عنایت به ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، هر شخص اعم از حقیقی و حقوقی و اعم از این‌که ذی‌نفع باشد یا نباشد، می‌تواند از مصوبه دولت به هیأت عمومی دیوان شکایت کند، اما آیا مصوبه هیأت وزیران در این زمینه باید در اجرای اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی برای رئیس مجلس ارسال شود؟ برخی از نویسندگان در

پاسخ به این پرسش قائل به این نظر شده‌اند که اگر اختلاف موضوع مصوبه، حکمی و مربوط به برداشت از قوانین و مقررات باشد، قالب صدور مصوبه، «تصویب‌نامه» است، اما اگر مصوبه مذکور ناظر بر یک امر موضوعی باشد، قالب آن «تصمیم‌نامه اجرایی» است. بر خلاف مورد دوم، تصویب‌نامه‌ها باید برای رئیس مجلس ارسال شود (صادقی و مرندی، ۱۴۰۱: ۲۸۴-۲۸۳). شایان ذکر است تفکیک فوق در اسناد قانونی ملاحظه نمی‌شود و بر اساس دیدگاه نویسندگان مربوط ارائه گردیده است. با عنایت به اطلاق اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، به نظر می‌رسد کلیه مصوبات مذکور باید برای رئیس مجلس ارسال شود؛ به ویژه آن‌که تصمیم هیأت وزیران جهت حل اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی ممکن است قوانین معتبر را نقض کند. البته ایراد موجود در اصل یکصد و سی و هشتم مبتنی بر اجرای مصوبات و تصمیمات هیأت وزیران و هم‌زمان ارسال آن‌ها برای رئیس مجلس، می‌تواند زمینه‌ساز مشکلات عملی متعددی گردد که ضرورت دارد در تدوین قوانین و مقررات مربوط به موضوع حاضر، راهکار لازم برای رفع آن‌ها اندیشیده شود. در این مقام به نظر می‌رسد به منظور جلوگیری از ایجاد چالش‌های حقوقی و اجرایی، قطعیت تصمیم مراجع رسیدگی‌کننده و انجام اقدامات لازم برای اجرای آن‌ها مطابق قاعده باید منوط به اعلام عدم مغایرت قانونی آن‌ها توسط رئیس مجلس شود. در رویه عملی، رئیس مجلس در یک بازه زمانی محدود معمولاً بین دو تا چهار ماه دیدگاه خود در مورد مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مزبور را منعکس می‌کند.

در انتهای این بند لازم به ذکر است در بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم حکمی در مورد امکان درخواست اعاده دادرسی در مورد آرای قضایی صادره که مغایر قانون و بر خلاف حقوق و منافع عمومی است، پیش‌بینی نشده است. در بخش‌نامه ابلاغی ۱۴۰۲/۴/۳۱ معاون اول رئیس‌جمهور نیز در این زمینه حکمی درج نشده است. در وضعیت کنونی معمولاً بالاترین مقام هر دستگاه اجرایی نسبت به درخواست اعاده دادرسی در مورد آرای فوق اقدام می‌کند. با توجه به موقعیت قانونی و مرجعیت معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در نظارت بر اقدامات حقوقی دستگاه‌های اجرایی، به نظر می‌رسد قائل شدن به نقش مرجع مذکور به عنوان تأیید کننده در خواست‌های مزبور یا دست کم هماهنگی مراتب با آن معاونت، ضرورت داشته باشد.

۴. راهکارها

در واپسین بند این نوشتار، متناظر با چالش‌هایی که بدان اشاره شد، سعی می‌شود راهکارهای قابل ارائه به منظور رفع موارد مذکور ارائه گردد.

۴-۱. تثبیت دستگاه‌های مشمول و تعیین تکلیف دعاوی کیفری

در تحلیل چرایی ابهامات موجود در مورد قلمرو دستگاه‌های مشمول مقررات پیش گفته راجع به حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی، به نظر می‌رسد بخشی از علل آن به الگوی تفکیک قوا در نظام حقوق اساسی ایران مربوط می‌شود که تا اندازه‌ای به الگوی نظام نیمه ریاستی نزدیک است (جوان‌آراسته، ۱۳۹۷: ۶۵) و برداشتی که از دولت در معنای عام و قوه مجریه در معنای خاص آن وجود دارد، مبنای نظری مهمی در تعیین مفهوم و مصادیق دستگاه‌های دولتی و نظام حاکم بر حل اختلافات میان آنان قلمداد می‌گردد؛ به‌طور کلی همان‌گونه که ذکر شد همه دستگاه‌های دولتی به عنوان مراجع ذیل قوه مجریه محسوب نشده و اساساً هیأت وزیران مرجعیتی در حل اختلاف میان آنان ندارد؛ همین واقعیت، نافی جامعیت سازکار موضوع اصل یکصد و سی چهارم قانون اساسی و تحدید آن صرفاً نسبت به دستگاه‌های اجرایی ذیل قوه مجریه است. هم‌چنین در مورد شمول صلاحیت موضوع اصل یکصد و سی چهارم قانون اساسی نسبت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و شرکت‌های دولتی، نکاتی به شرح زیر قابل طرح است: نخست این‌که صرفاً برخی از مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی به لحاظ سازمانی ذیل قوه مجریه قرار دارند؛ لذا مقررات مذکور شامل نهادهای غیر وابسته به قوه مجریه نمی‌شود. هم‌چنین باید تأکید داشت قید «غیر دولتی» به معنای غیر حاکمیتی بودن این قبیل نهادها نیست؛ دوم در مورد شرکت‌های دولتی با توجه به تعاملات گسترده قراردادی و اقتصادی آن‌ها و نیز تعدد دستگاه‌های مزبور، به نظر می‌رسد اقتضائات رسیدگی به اختلافات آن‌ها تا حدودی متفاوت از سایر دستگاه‌های اجرایی هم‌چون وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی باشد. بر همین اساس بوده که در ضوابط اجرایی قوانین بودجه کل کشور (تا پیش از سال ۱۴۰۳) به لزوم حل اختلافات شرکت‌های دولتی با

۱. برای مثال سازمان تأمین اجتماعی به موجب ماده ۱ قانون تأمین اجتماعی وابسته به وزارت بهداری و بهزیستی [هم‌اکنون وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی] است، اما نهادی هم‌چون شهرداری با توجه به مقررات قانونی حاکم بر آن از جمله قانون شهرداری وابسته به هیچ وزارت‌خانه‌ای نیست.

سایر دستگاه‌های دولتی اشاره‌ای نشده بود. با عنایت به مجموع مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و اقتضائات خاص عملکردی آن‌ها و نیز تعدد آن‌ها و تعاملات قراردادی متنوع و متعددی که ممکن است شرکت‌های دولتی با یکدیگر داشته باشند، حل اختلاف شرکت‌های دولتی با یکدیگر (و نه با وزارت خانه‌ها و مؤسسات دولتی)، توسط مرجع قضایی قابل دفاع به نظر می‌رسد.

در خصوص دعاوی کیفری نیز با عنایت به صلاحیت ذاتی دادگستری و لزوم رسیدگی به آن توسط دارندگان پایه قضایی هم‌چنین با توجه به اهمیت صیانت از حقوق و منافع عمومی، عمل به تکلیف مقنن مورد تأکید است؛ مقنن در این قبیل موارد، طرح شکایت یا پیگیری آن را منوط به هماهنگی با مرجع خاصی نکرده است. در صورت وقوع اختلاف میان دو دستگاه دولتی خارج از قوه مجریه اعم از این‌که هر دو خارج از قوه مذکور باشند یا یکی از آن‌ها خارج از قوه مجریه باشد، رسیدگی به اختلافات مزبور داخل در قلمرو صلاحیتی دادگستری است، اما چنانچه اختلاف مزبور در سطح روابط کلان قوا باشد، موضوع مشمول بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است (گرچی از ندریانی و رضایی، ۱۳۹۳: ۱۱۴-۱۱۷) که بر اساس آن «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» یکی از اختیارات مقام رهبری برشمرده شده است.

۲-۴. پیش‌بینی اصول، الزامات و آیین رسیدگی

حل و فصل اختلاف میان دستگاه‌های دولتی از طریق سازکارهای غیر قضایی واجد برخی الزامات متفاوت با حل و فصل قضایی اختلافات است. در مورد اخیر بایسته‌هایی (هم‌چون رعایت اصول آیین دادرسی، مستند و مستدل بودن آرای قضایی) حاکم بر دستیابی به راه حل اختلافات است که رعایت آن‌ها در حل غیر قضایی اختلافات به ویژه با عنایت به عنصر مصلحت سیاسی، اجرایی و برقراری توازن میان دستگاه‌های دولتی محل ابهام است (تنگستانی، ۱۳۹۸: ۱۰۸).

در سازکارهای داخلی قوه مجریه برای حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی، بدون تشریفات مضیق دادرسی و بر اساس قواعد برگرفته از حقوق عمومی، سعی در «رفع» اختلاف می‌شود تا «حل» آن. به عبارت دیگر، در این قبیل رسیدگی‌ها تلاش بر این است که فراتر از خواسته طرفین بررسی شده با بهره‌گیری از قوانین

و مقررات راه حلی ارائه شود که هماهنگی بیشتری را در این دستگاه‌ها ایجاد کند (کهندل و همکاران، ۱۴۰۲ الف: ۸۲). به‌رغم تفکیک ارائه شده میان «حل» و «رفع» در عبارت فوق، به نظر می‌رسد هدف نهایی رسیدگی، حل و فصل اختلاف است و تفاوت میان دو واژه فوق چندان روشن نیست.

به لحاظ ماهوی، تصمیمات مراجع حل و فصل‌کننده نمی‌تواند و نباید صراحتاً مغایر قوانین معتبر و آرای وحدت رویه قضایی باشد؛ به عبارت دیگر، عدول از ضوابط و قواعد امره قانونی ماهوی در صدور آرای مراجع مزبور جایز نیست.

در مورد این‌که ضوابط موجود از جمله مقررات مربوط به صلاحیت، آیین رسیدگی، قالب‌های صدور رأی، اجرا و ضمانت اجرا و نیز اصول حاکم بر این قبیل رسیدگی‌ها (نظیر اصل مستند و مستدل بودن رسیدگی‌ها، مستند سازی فرایند رسیدگی، رعایت اصل تناظر در رسیدگی‌ها و امکان دفاع طرفین اختلاف) باید در چه قالبی عرضه شود، برخی نویسندگان، تصویب لایحه قانونی مربوط به سازکار اجرایی اصل یکصد و سی چهارم قانون اساسی را پیشنهاد داده‌اند (صادقی و مرندی، ۱۴۰۱: ۲۸۶). گرچه به لحاظ حقوقی امکان تصویب قانون مورد اشاره منتفی نیست، اما ضرورتی هم به تصویب آن وجود ندارد؛ به عبارت دیگر، تکمیل مقررات و ضوابط مندرج در آیین‌نامه حل اختلاف مصوب ۱۳۸۶ و پرهیز از صدور بخش‌نامه‌های متعارض با آن، راه حل قابل دفاع‌تری به نظر می‌رسد.

۳-۴. تکمیل نظام ضمانت اجراها متناسب با تنوع موضوعات تحت

رسیدگی

همان‌طور که اشاره شد، ضمانت اجرای پیش‌بینی شده برای اجرای تصمیم مراجع حل و فصل‌کننده اختلاف شامل تضمین اجرای مفاد تصمیم و ضمانت اجرای برخوردار قانونی با عدم اجرای تصمیم می‌شود. در قسمت نخست، در مورد اختلافات غیر مالی دستگاه‌های دولتی به صورت خاص حکمی پیش‌بینی نشده است. هنوز این نقیصه مطرح است که در صورت عدم اجرای تصمیمات با ماهیت غیر مالی، چه سازکار مشخصی برای اجرایی کردن تصمیم مراجع حل و فصل‌کننده وجود دارد؟ در این قبیل موارد، آیا امکان اتخاذ تصمیم به جانشینی دستگاه مربوطه وجود دارد؟ با توجه به این‌که شرح وظایف هر دستگاه بر اساس مقررات قانونی حاکم بر ایجاد

و فعالیت آن دستگاه تعیین شده است، پیش‌بینی ضمانت اجرای فوق نیازمند تقنین است. هم‌چنین شایسته است تضمینات اجرایی کافی برای اجرای آرای غیر مالی مرجع حل و فصل‌کننده اختلاف پیش‌بینی شود.

در خصوص مورد دوم، امکان پیگیری موضوع به علت ارتکاب تخلف اداری وجود دارد. البته ضمانت اجرای سیاسی به قوت خود باقی است. بنا به تصریح ذیل حکم بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم، پیگیری اجرای تصمیمات صادره بر مبنای اصل یکصد و سی چهارم قانون اساسی، بر عهده معاونت حقوقی رئیس‌جمهور است. بی‌تردید هدف مقنن از وضع حکم مذکور صرفاً انجام پیگیری اداری موضوع به نظر نمی‌رسد بلکه معاونت مذکور منطقی‌اً باید دارای ابزارهای نظارتی لازم در مواجهه با موارد عدم اجرای تصمیمات مربوط باشد؛ امری که نیازمند تصریح است.

۴-۴. امکان‌سنجی تدوین شاخص‌های ارجاع اختلاف به مرجع قضایی

در قانون برنامه هفتم، ارجاع اختلاف میان دو دستگاه دولتی به مرجع قضایی، ممنوع نشده؛ بلکه در صورت تصویب هیأت وزیران، چنین امکانی فراهم شده است. پرسشی که مطرح می‌شود این است که چه اختلافاتی منطقی‌اً باید به مرجع قضایی ارجاع شود؟ چه ملاحظاتی موجب می‌شود که به‌رغم امکان قانونی حل و فصل اختلاف توسط هیأت وزیران، موضوع به مرجع قضایی ارجاع شود؟ آیا هیأت وزیران باید در این زمینه به صورت موردی تصمیم‌گیری کند یا امکان تعیین شاخص‌هایی وجود دارد؟ در پاسخ به پرسش نخست، به نظر می‌رسد شاخص‌های زیر می‌تواند برای ارجاع اختلاف به دادگستری مورد توجه قرار گیرد: درخواست هر دو طرف اختلاف و تأیید هیأت وزیران، اهمیت و حساسیت بالای موضوع اختلاف و تأثیر فراوان موضوع بر عملکرد و فعالیت‌های سایر دستگاه‌های دولتی به تشخیص معاونت حقوقی رئیس‌جمهور.

۴-۵. پیش‌بینی تشکیلات مناسب برای مرجع رسیدگی‌کننده

برخی از نویسندگان پیشنهاد تصویب قانون جامع در مورد حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی را ارائه نموده و بر لزوم پیش‌بینی نهاد قانونی خاص و مستقل با شرح وظایف و ساختار تشکیلاتی در سطح ملی تأکید کرده‌اند (کهندل و همکاران، ۱۴۰۲ الف: ۸۳-۸۲). ساختار سازمانی معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در

زمان تدوین نوشتار حاضر (مردادماه ۱۴۰۳) بر اساس اطلاعات مندرج در پرتال معاونت مذکور، شامل ۵ معاونت «امور حقوقی دولت»، «هماهنگی و برنامه‌ریزی امور حقوقی دستگاه‌های اجرایی»، «تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی»، «قانون اساسی»، «تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات» و «مرکز امور حقوقی بین‌المللی» می‌شود. هم‌چنین تاکنون دو سامانه «پیگیری اجرای قانون اساسی» و «ملی قوانین و مقررات» در این معاونت طراحی و اجرا شده است.^۱ صرف نظر از این که حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی صرفاً بخشی از شرح وظایف معاونت دوم محسوب می‌شود و به نظر نمی‌رسد با توجه به تعدد و تنوع دستگاه‌ها و موضوعات مشمول، از کفایت لازم برخوردار باشد، ضرورت دارد به منظور اجرای اصول حکمرانی الکترونیک، سامانه‌ای برای دریافت، رسیدگی، انعکاس نتیجه رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های دولتی و اعتراض به آن پیش‌بینی شود. البته ضرورتی به ایجاد نهاد خاصی به منظور رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های دولتی نیست؛ بلکه با تقویت ساختار و تشکیلات معاونت حقوقی رئیس‌جمهور نیز می‌توان به هدف فوق‌نایل آمد؛ خاصه آن‌که به موجب بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی از الزامات ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضروری افزون بر تشکیلات غیر ضرور موجود، شامل پرهیز از ایجاد تشکیلات غیر ضروری در آینده نیز می‌گردد (تنگستانی و مرادی برلیان، ۱۴۰۲: ۶۴).

۶-۴. تعیین تکلیف اختلافات دستگاه‌های اجرایی غیر وابسته به قوه

مجریه

با عنایت به محدود بودن سازکار مندرج در آیین‌نامه حل اختلاف مصوب ۱۳۸۶ به دستگاه‌های اجرایی ذیل قوه مجریه، ممکن است این پیشنهاد مطرح شود که مجلس قانون‌جامعی را برای رسیدگی به اختلافات کلیه دستگاه‌های دولتی (اعم از این که ذیل قوه مجریه باشند یا نباشند) وضع کند. در این زمینه به نظر می‌رسد پیش‌بینی سازکار مناسب از طریق ایجاد هیأت رسیدگی‌کننده میان قوه‌ای با وضع قانون با ایراد حقوقی مواجه نیست. بدیهی است نظام حقوقی حاکم بر حل اختلافات اخیر، مبتنی بر اصل یکصد و سی چهارم قانون اساسی نخواهد بود. شایان ذکر است

1. <https://lvp.iripo.ir>

در نظام حقوقی کنونی ایران مراجع شبه قضایی متعددی به موجب قوانین عادی ایجاد شده‌اند؛ بدون این‌که قانون اساسی در این زمینه حکمی داشته باشد. صرف نظر از مغایرت یا عدم مغایرت ایجاد مراجع مزبور با قانون اساسی، در شرایط کنونی امکان ایجاد هیأت رسیدگی کننده میان قوه‌ای برای حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی ذیل قوای متعدد به لحاظ حقوقی وجود دارد.

۷-۴. دسته‌بندی و انتشار اعلام نظرهای معاونت حقوقی رئیس‌جمهور و

دیگر مراجع ذی صلاح در پاسخ به استعلامات حقوقی

پیش از پرداخت به موضوع فوق باید بر شناسایی صلاحیت قوه مجریه و به‌طور کلی، دستگاه‌های اجرایی در تفسیر یا تبیین مقررات قانونی تأکید کرد. برخی صاحب نظران به درستی قائل به تفکیک میان «معناشناسی» و «تفسیر» هستند. «معناشناسی» برخلاف تفسیر به جنبه‌های معناشناختی که عرف یا قاعده‌مدار هستند، می‌پردازد. در توضیح معنای یک عبارت مشخص، نوعاً به قواعد زبان ارجاع می‌شود. در حالی که تفسیر توسط قواعد یا عرف‌ها تعیین تکلیف نشده است. لذا تفسیر در معنای مضیق آن به معنای هرگونه توضیحی نیست. به عبارتی، وقتی قضات، قانون را تفسیر می‌کنند قصد توضیح آن را ندارند. حتی در صورتی که تفسیر را در معنای عام آن شامل هرگونه فهم و توضیح از مقررات قانونی تلقی کنیم، باید اذعان داشت انتظار اجرای مقررات مزبور نوعاً از مسیر فهم و تفسیر آن در معنای عام کلمه می‌گذرد و لذا اجرای قانون در بسیاری از موارد مستلزم تفسیر قانون است (توازی زاده، ۱۳۹۳: ۴۵-۴۷). پاسخ‌گویی به استعلامات دستگاه‌های دولتی توسط معاونت حقوقی رئیس‌جمهور مستلزم شناسایی امکان تفسیر مقررات قانونی توسط آن مرجع است. لزوم اتخاذ سیاست اجرایی واحد، وحدت رویه در عمل به قوانین و مقررات دولتی و جلوگیری از تشتت در فهم و استنباط از قوانین و مقررات، بر ضرورت شناسایی جایگاه مراجع مزبور در تفسیر مقررات قانونی تأکید دارد. البته چنین جایگاهی صرفاً به معاونت مزبور محدود نمی‌شود. برخی دیگر از مراجع قانونی حسب حکم صریح قانون و برخی دیگر بر اساس عرف اداری، مورد استعلام دستگاه‌های دولتی قرار می‌گیرند. در خصوص مورد نخست، حکم جزء ۴ از بند ب ماده ۱۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری که «هماهنگی در اظهار نظر و پاسخ‌گویی به استعلامات و ابهامات

اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی در اجرای مفاد این قانون» را بر عهده شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی گذاشته است، قابل ذکر است. در خصوص مورد دوم می‌توان به جایگاه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در تفسیر قوانین و مقررات کار و تعاونی‌ها اشاره کرد. هم‌چنین است جایگاه سازمان برنامه و بودجه کشور در تفسیر مقررات مرتبط با بودجه.

با عنایت به مراتب فوق پیشنهاد می‌شود ضمن جمع‌آوری و دسته‌بندی موضوعی پاسخ‌های معاونت حقوقی رئیس‌جمهور و سایر مراجع ذی‌صلاح در تفسیر قوانین و مقررات (مورد استعلام دستگاه‌های دولتی)، امکان دسترسی به آن برای کلیه اشخاص فراهم شود تا بدین طریق از طرح برخی اختلاف نظرها جلوگیری گردد. در زمینه کارکرد معاونت مزبور برای حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی نیز با توجه به اهمیت شرایط و مختصات هر پرونده، ذکر توضیح مختصر در مورد شرایط هر پرونده، در مقدمه هر تصمیم یا رأی، ضروری است. باری، به علت مرجعیت حقوقی معاونت حقوقی رئیس‌جمهور برای دستگاه‌های اجرایی، اطلاع از دیدگاه مرجع مذکور می‌تواند مانع از بروز برخی اختلافات شود. هم‌چنین است آرا و تصمیماتی که معاونت مذکور در رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های دولتی با یکدیگر صادر یا اتخاذ می‌نماید.

برآمد

۱- طراحی نظام حقوقی مناسب برای رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های دولتی، تأثیر به‌سزایی در ارتقای سطح قانون‌مداری و کارآمدی دستگاه‌های دولتی (و دولت در سطح کلان) دارد. در نظام حقوقی ایران به‌رغم سپری شدن بیش از سه دهه از اصلاح اصل یکصد و سی چهارم قانون اساسی، هم‌چنان نظام رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های دولتی با مشکلات و چالش‌های جدی مواجه است. در ارزیابی مقررات حاکم بر رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی به نظر می‌رسد مجموعه مقررات حاکم بر حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی در وضعیت کنونی، تشکیل‌دهنده یک «نظام حقوقی» جامع و منسجم در این زمینه نیست. الزامات ساختاری و هنجاری لازم برای این قبیل رسیدگی‌ها در نظام اداری و حقوقی کشور به نحو مقتضی فراهم نشده است. ساختار و تشکیلات فعلی معاونت حقوقی رئیس‌جمهور و نیز استانداردهای تکافوی رسیدگی به موقع و مطلوب به اختلافات دستگاه‌های اجرایی را نمی‌کند؛ ضمن این‌که برخی از مقررات مهم حاکم بر موضوع در قالب اسناد نامتناسب هم‌چون ضوابط اجرایی بودجه و قانون برنامه هفتم تدوین شده است. هم‌چنین برخی احکام مهم موضوع در قالب بخش‌نامه معاون اول رئیس‌جمهور ابلاغ شده که ماهیت مقررات‌گذاری داشته و علی‌القاعده در صلاحیت مقام مذکور نیست.

۲- در شرایط کنونی ملاک و معیار مشخصی برای تصمیم‌گیری هیأت وزیران برای ارجاع برخی از اختلافات دستگاه‌های اجرایی به مرجع قضایی پیش‌بینی نشده و به نظر می‌رسد تصمیم دولت در این زمینه مبتنی بر وضعیت هر پرونده است. ویژگی مثبت این وضعیت، امکان انعطاف در تصمیم‌گیری و لحاظ شرایط و اقتضائات هر پرونده است، اما اصلح آن است که معیار(های) مشخصی در این زمینه وجود داشته باشد؛ برای مثال، مبلغ موضوع اختلاف، دخیل بودن دستگاه اجرایی خارج از قوه مجریه در موضوع، ابعاد امنیتی و ملی موضوع و تعدد طرفین اختلاف.

۳- یکی از نواقص مهم وضعیت فعلی نظام حاکم بر رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی، نبود ضمانت اجرای کافی و مناسب برای اجرای تصمیمات مراجع حل و فصل‌کننده اختلافات است. در مقررات موجود به ویژه بند ب ماده ۱۷۷ قانون برنامه هفتم، صرفاً به ضمانت اجرای پرونده‌های مالی اشاره شده و هیچ‌گونه حکمی در مورد نحوه اجرای احکام غیر مالی مقرر نشده است.

۴- با عنایت به این‌که بخش قابل توجهی از دستگاه‌های دولتی ذیل قوه مجریه نیستند، حل اختلافات آن‌ها با سایر اشخاص و نیز با دستگاه‌های ذیل قوه مذکور علی‌القاعده و با توجه به صلاحیت عام دادگستری، در صلاحیت مراجع قضایی است.

۵- معیار بازنگری در تصمیمات هیأت وزیران بر اساس اصل یکصد و سی چهارم قانون اساسی در مقام حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی، صرفاً اصل قانونی بودن^۱ است. البته افزون بر رعایت احکام قانونی مربوط، تصمیم هیأت وزیران در این مقام نباید ناقض مصوبات قبلی هیأت وزیران و سایر مراجع ذی‌صلاح (غیر از مراجع ذیل این قوه) باشد؛ به عبارت دیگر، تصمیم هیأت وزیران در مقام حل اختلاف نمی‌تواند مغایر مصوباتی هم‌چون آیین‌نامه‌های اجرایی و مستقلاً باشد که در زمان رسیدگی به اختلاف، به عنوان مصوبه معتبر (از حیث حقوقی) محسوب می‌شدند. هم‌چنین امکان عدول از موازین حقوقی حاکم بر رسیدگی به اختلافات (حق دفاع طرفین، استماع منصفانه و ...) وجود ندارد. نظارت بر این قبیل تصمیمات از طریق نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت و نیز شکایت از آن‌ها نزد دیوان عدالت اداری امکان‌پذیر است.

۶- به نظر می‌رسد ضرورتی به وضع قانون خاص برای تجمیع احکام حقوقی لازم برای رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی ذیل قوه مجریه وجود نداشته باشد. تمرکز مقررات مذکور در آیین‌نامه حل اختلاف، عدم وضع و ابلاغ مقررات پراکنده توسط سایر مراجع و مقامات و تکمیل آیین‌نامه فوق با تمرکز بر مؤلفه‌هایی هم‌چون شفافیت در قلمرو دستگاه‌های مشمول و مراجع ذی‌صلاح برای رسیدگی به اختلافات، مشخص بودن موضوعات قابل رسیدگی، آیین و روش رسیدگی، قالب و مبانی حقوقی صدور آراء، تکمیل نظام ضمانت اجراها، پیش‌بینی سازکارهای اجرای مؤثر آراء و تصمیمات و نحوه برخورد با موارد تخلف، گزینه موجه‌تری به نظر می‌رسد. در شرایط کنونی، با وجود اقتضائات خاص رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های دولتی، عدم رفع چالش‌های مذکور، عملاً موجب سوء استفاده برخی دستگاه‌ها، لوٹ شدن مسؤولیت‌ها و در نهایت تنزل سطح قانون‌مداری و کارآمدی دستگاه‌های دولتی می‌شود.

فهرست منابع

- * ازاری، پردیس و ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۴۰۴)، «امکان‌سنجی طرح دعوی متقابل در دیوان عدالت اداری»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۹، شماره ۱۲۹.
- * استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۸)، «مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، حقوق اساسی، دوره ۶، شماره ۱۱.
- * تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۹)، «ابهام در ماهیت حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و پیامدهای آن»، مجلس و راهبرد، دوره ۲۷، شماره ۱۰۳.
- * تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۸)، «حل و فصل اجباری اختلافات از طرق غیر قضایی»، تعالی حقوق، دوره ۵، شماره ۱.
- * تنگستانی، محمدقاسم و مرادی برلیان، مهدی (۱۴۰۲)، «درآمدی بر تکلیف دولت در حذف تشکیلات غیر ضرور»، دانش حقوق عمومی، دوره ۱۲، شماره ۱ (پیاپی ۳۹).
- * توازنی‌زاده، عباس (۱۳۹۳)، «تأملی در رأی شماره ۳۰۸ مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص مفهوم و مرجع تفسیر»، فصل‌نامه رأی، دوره ۳، شماره ۹.
- * جوان آراسته، حسین (۱۳۹۷)، «میزان انطباق نظام‌های پارلمانی، ریاستی و نیمه‌ریاستی با نظام ولایی»، فقه حکومتی، دوره ۳، شماره ۶.
- * صادقی، حسین و مرندی، الهه (۱۴۰۱)، «نسبت‌سنجی نظام حقوقی - اجرایی حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی با قانون اساسی»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۳.
- * کاشانی، جواد (۱۳۸۹)، «چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های دولتی»، پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۳۰.
- * گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و رضایی، مرتضی (۱۳۹۳)، «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در جمهوری اسلامی ایران»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۷۸، شماره ۸۵.

- * کهندل، پرویز و صباحی، معین و بلوردی، طیبه و جعفرقلی‌خانی، ابوالفضل (۱۴۰۲ الف)، «آسیب‌شناسی حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی با سازکارهای داخلی قوه مجریه در چارچوب اصل ۱۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، دستاوردهای نوین در حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۸.
- * کهندل، پرویز و صباحی، معین و بلوردی، طیبه (۱۴۰۲ ب)، «جایگاه قانونی استانداران در حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۴.
- * مولاییگی، غلامرضا و قطبی، میلاد و محمدی احمدآبادی، حسین (۱۴۰۳)، «تحلیلی بر دادخواهی سازمان بازرسی کل کشور در شعب دیوان عدالت اداری»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۸، شماره ۱۲۶.
- * واعظی، سیدمجتبی (۱۴۰۲)، «نظریه نفع عمومی و جایگاه آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران: از نظریه دولت تا نظریه حقوق عمومی»، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۳، شماره ۴.
- * یآوری، اسدالله (۱۳۹۲)، «نقش و جایگاه رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی: تحلیلی بر اصل ۱۱۳ قانون اساسی»، در: مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، معاونت تدوین، تحقیق و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری.
- * هاشمی، سید محمد (۱۳۹۳)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، جلد دوم، چاپ بیست و پنجم، تهران: میزان.
- * مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۸)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگاری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد چهارم، تهران: اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی.