

Criteria for Determining “Important Domestic Cases” in Peace or Referring State Claims to Arbitration Based on Principle 139 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran

Mohammad Ghsem Tangestani¹

Abstract

Principle 139 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran is one of the most important tools for parliamentary oversight of government decisions in the field of government litigation, based on which, reconciliation or referral of litigation regarding public and government property to arbitration is subject to the approval of the Council of Ministers, and in important domestic cases and litigation with foreign parties, it is subject to the approval of the Islamic Consultative Assembly. Despite this, and despite the passage of nearly five decades since the ratification of the Constitution, the legislator has not provided specific criteria for identifying “important domestic cases”, which has created widespread ambiguity in the understanding and implementation of the above

1. assistant professor of international law, faculty of law and politics sciences, kharazmi university, tehran, Iran
m.tangestani@yahoo.com

principle. In practice, given the lack of a legal criterion for identifying important cases, the executive branch has considered almost all cases related to arbitration or conciliation of disputes with domestic parties as unimportant cases and has not sent the cases for ratification in the Islamic Consultative Assembly. Different interpretations of this concept have led to procedural fragmentation, reduced accountability, and weakened the oversight role of the parliament. This article, with a critical-analytical approach, attempts to examine the concept of “important domestic cases” from a fundamental rights perspective and proposes a multi-stage framework for identifying important domestic cases to provide a basis for transparency and disciplined implementation of Principle 139. The research findings show that the importance of a public lawsuit is not simply a function of its volume or financial value, but should be assessed based on financial-economic, governance, strategic, institutional, and precedent-setting criteria. Providing this framework can help reduce bias, strengthen parliamentary oversight, increase predictability, and protect public assets.

Keywords: Arbitration, Litigation, Parliamentary Oversight, Public Property, Public Interest.

Introduction

Principle 139 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran is one of the most important tools for parliamentary oversight of government decisions in the field of government litigation, based on which, reconciliation or referral of litigation regarding public and government property to arbitration is subject to the approval of the Council of Ministers, and in important domestic cases and litigation with foreign parties, it is subject to the approval of the Islamic Consultative Assembly. Despite this, and despite the passage of nearly five decades since the ratification of the Constitution, the legislator has not provided specific criteria for identifying “important domestic cases”, which has created widespread ambiguity in the understanding and implementation of the above principle. In practice, given the lack of a legal criterion for identifying important cases, the executive branch has considered almost all cases related to arbitration or conciliation of disputes with domestic parties as unimportant cases and has not sent the cases for ratification in the Islamic Consultative Assembly. Different interpretations of this concept have led to procedural fragmentation, reduced accountability, and weakened the oversight role of the parliament. This article, with a critical-analytical approach, attempts to examine the concept of “important domestic cases” from a fundamental rights perspective and proposes a multi-stage framework for identifying important domestic cases to provide a basis for transparency and disciplined implementation of Principle 139. The research findings show that the importance of a public lawsuit is not simply a function of its volume or financial value, but should be assessed based on financial-economic, governance, strategic, institutional, and precedent-setting criteria. Providing this framework can help reduce bias, strengthen parliamentary oversight, increase predictability,

and protect public assets.

In addition to settlement, the referral of disputes to arbitration - as a method of dispute resolution - holds an established place in various legal systems. However, when one of the parties to the dispute is the state or an affiliated entity, or when the subject matter relates in any way to public or state assets, the decision to settle or arbitrate is not viewed merely as a technical or contractual matter; rather, it assumes heightened significance due to its direct connection to public rights and interests, as well as the exercise of sovereign authority. Recognizing this very sensitivity, Article 139 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran makes the submission of disputes concerning public and state property to arbitration - or their settlement by compromise - conditional upon obtaining authorization from the Islamic Consultative Assembly, while distinguishing between significant and non-significant domestic cases. Pursuant to the aforementioned Article, “the settlement of disputes concerning public and state property or their submission to arbitration is, in each instance, subject to the approval of the Council of Ministers and must be reported to the Assembly. In cases where the other party to the dispute is foreign, as well as in significant domestic cases, the approval of the Assembly is also required. Significant cases are to be determined by law.”

Discussions and Results

Article 139 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran serves as a crucial mechanism for parliamentary oversight - specifically, substantive parliamentary review - regarding government decisions to refer disputes to arbitration or to resolve them through amicable settlement. However, ambiguity surrounding the concept of “important domestic cases” has led to serious practical challenges, thereby undermining the Parliament’s su-

pervisory role in scrutinizing government decisions. Given the frequency with which government contracts are concluded and the significant, growing number of disputes arising between government agencies and other (non-governmental) parties - coupled with the fact that the majority of such disputes involve domestic parties - it is essential to clarify the concept and specific instances of the “important domestic cases” referred to in the aforementioned principle. The term “important cases” serves as a qualifier that can be defined through the establishment of legal criteria, contingent upon the nature of the contract or the circumstances of the specific dispute; thus, the scope is not limited solely to the contract itself but may extend beyond it.

Undoubtedly, the continuation of the current situation - aside from leaving a portion of Article 139 of the Constitution unimplemented - risks compromising the public interest, undermining the Parliament’s supervisory role, and ultimately diminishing legal predictability; this underscores, above all, the necessity of drafting legislation to implement Article 139, with a specific focus on defining the criteria and (illustrative) examples of “important domestic cases.” To draft the aforementioned document, it is essential to define the concept of “significant internal matters” by establishing specific criteria for their identification. While defining the term through specific instances is one possible approach, a combined approach - entailing the provision of clear criteria alongside illustrative examples of key instances - appears justifiable.

This research demonstrated that “significance” - within the context of Article 139 - is not a one-dimensional concept; rather, it is dynamic and multifaceted, requiring assessment based on a set of financial, governance, strategic, institutional, and precedent-setting criteria. The proposed multi-stage model facilitates a

more disciplined and monitorable approach to identifying significant domestic cases and can serve as a basis for reforming current practices. Under this model, the initial step involves evaluating the financial and economic dimensions and implications of the case. Of course, this is subject to the condition that the measurement criterion be designed to adapt to changing circumstances over time - particularly in light of currency devaluation. The second step involves examining the relationship of the subject matter of the dispute to *Anfal* (publicly owned natural resources), public assets, and acts of state sovereignty. The third step entails assessing the strategic and policy implications of the lawsuit. Subsequently, the institutional standing of the disputing parties must be considered, and finally, the potential for the resulting ruling to establish a precedent or legal practice must be evaluated.

Ultimately, the full realization of the philosophy behind Article 139 requires that the determination of significant domestic matters - as opposed to mere discretionary executive decisions - be transformed into a transparent and accountable legal process. Only then can Article 139 serve as an effective instrument for safeguarding the public interest and strengthening the rule of law. This matter should not be viewed merely as a restriction on the executive branch's powers; rather, by clarifying the boundaries of action, it can also define the scope of intervention for supervisory bodies and authorities.

Conclusion

In light of the foregoing, the drafting of a bill (or legislative proposal) to implement Article 139 of the Constitution - incorporating specific provisions regarding the criteria and key examples of "important domestic matters" - should be placed on the agenda of the Vice Presidency for Legal Affairs or research bodies such as the Islamic Consultative Assembly Research Cen-

ter. However, as previously noted, the present text addresses only a portion of Article 139; therefore, the aforementioned draft must - while adhering to legislative principles and - comprehensively and coherently address all components of the Article and the legislative mechanisms required for its implementation.

معیارهای تشخیص «موارد مهم داخلی» در صلح یا ارجاع دعاوی دولتی به داوری

محمد قاسم تنگستانی^۱

چکیده

اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یکی از مهم‌ترین ابزارهای نظارت استصوابی پارلمانی بر تصمیمات دولت در حوزه دعاوی دولتی است که بر اساس آن، صلح یا ارجاع دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی به داوری منوط به تصویب هیأت وزیران و در موارد مهم داخلی و دعاوی با طرف خارجی، منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی است. با وجود این و به‌رغم سپری شدن قریب به پنج دهه از تاریخ تصویب قانون اساسی، قانون‌گذار معیارهای مشخصی را برای تشخیص «موارد مهم داخلی» ارائه نکرده و همین امر، ابهام گسترده‌ای را در فهم و اجرای اصل فوق ایجاد نموده است. در عمل، قوه مجریه با توجه به نبود ضابطه قانونی برای تشخیص موارد مهم، تقریباً تمامی موارد مربوط به داوری یا صلح دعا با طرف داخلی را از موارد غیرمهم تلقی کرده و مراتب را برای سیر مراحل تصویب در مجلس شورای اسلامی ارسال ننموده است. ارائه برداشت‌های متفاوت از این مفهوم، به تشتت رویه، کاهش سطح پاسخ‌گویی و تضعیف نقش نظارتی مجلس منجر شده است. این مقاله با رویکرد نقدانه تحلیلی تلاش می‌کند مفهوم «موارد مهم داخلی» را از منظر حقوق اساسی بررسی نموده و چارچوبی چندمرحله‌ای برای تشخیص موارد مهم داخلی پیشنهاد دهد تا زمینه شفافیت و اجرای منضبط اصل یکصد و سی و نهم فراهم شود. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که اهمیت یک دعاوی عمومی صرفاً تابع حجم یا ارزش مالی آن نیست، بلکه باید بر اساس معیارهای مالی اقتصادی، حاکمیتی، راهبردی، نهادی و سابقه‌ساز ارزیابی شود. ارائه این چارچوب می‌تواند به کاهش سلیقه‌گرایی، تقویت نظارت پارلمانی، افزایش پیش‌بینی‌پذیری و صیانت از اموال عمومی کمک کند.

واژگان کلیدی: داوری، صلح دعا، نظارت پارلمانی، اموال عمومی، منفعت

عمومی.

۱. دانشیار گروه حقوق بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی تهران، ایران (نویسنده مسئول)

درآمد

با عنایت به مداخلات دولت‌ها در نظام اقتصادی و اجتماعی و افزایش روبه‌رشد تعاملات بین‌المللی دولت‌ها، امکان افزایش میزان اختلافات وجود دارد. طبعاً شرکت‌های خارجی از قبول صلاحیت دادگاه‌های دولت طرف معامله خودداری می‌کنند؛ زیرا بیم آن را دارند که دادگاه‌های مذکور، تحت تأثیر سیاست دولت متبوع خود اتخاذ تصمیم نمایند. ارجاع اختلاف به دادگاه کشور ثالث نیز میسر نیست (اسکینی، ۳۳-۳۴). در این شرایط، ارجاع اختلاف به داوری، یکی از پذیرفته‌شده‌ترین سازوکارهای مسالمت‌آمیز حل اختلاف است.

افزون بر صلح، ارجاع دعاوی به داوری به‌عنوان یکی از شیوه‌های حل و فصل اختلافات، در نظام‌های حقوقی مختلف جایگاهی تثبیت‌شده دارد. باین‌حال، هنگامی که یکی از طرفین دعوا، دولت یا نهادهای وابسته به آن باشد یا موضوع به نحوی از انحاء مرتبط با اموال عمومی یا دولتی باشد، موضوع صلح یا داوری صرفاً یک تصمیم فنی یا قراردادی تلقی نمی‌شود، بلکه به‌واسطه ارتباط مستقیم با حقوق و منافع عمومی و نیز اعمال حاکمیت، واجد اهمیت مضاعف است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با درک همین حساسیت، در اصل یکصد و سی و نهم ارجاع دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی به داوری یا صلح آنها را مشروط به اخذ مجوز مجلس شورای اسلامی کرده و میان موارد مهم و غیر مهم داخلی تفکیک قائل شده است. به موجب اصل فوق، «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد موکول به تصویب هیأت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند».

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، بر اساس اصل فوق، در کلیه موارد خارجی و نیز در موارد مهم داخلی، علاوه بر تصویب هیأت وزیران، اخذ مصوبه مجلس شورای اسلامی الزامی است. این تفکیک نشان‌دهنده اراده قانون‌گذار اساسی بر تقویت نظارت استصوابی پارلمان در تصمیماتی است که می‌تواند آثار مالی، حقوقی یا حاکمیتی گسترده‌ای بر کشور داشته باشد. با وجود این، قانون اساسی و قوانین

عادی تاکنون هیچ تعریف یا معیار روشنی برای تشخیص «موارد مهم داخلی» ارائه نکرده‌اند. این سکوت تقنینی موجب شده است که تشخیص اهمیت یک دعوی، عملاً به صلاحدید قوه مجریه واگذار شود؛ امری که با فلسفه نظارتی مورد نظر از وضع اصل یکصد و سی و نهم در تعارض قرار می‌گیرد.

مسئله اساسی این پژوهش آن است که آیا می‌توان با استخراج معیارهای مشخص، مفهوم «موارد مهم داخلی» را از حالت مبهم و سلیقه‌ای خارج و به یک مفهوم قابل اعمال و نظارت‌پذیر تبدیل کرد؟ پژوهش حاضر با رویکردی تحلیلی درصدد شناسایی و تبیین معیارهای تشخیص موارد مهم داخلی در ارجاع دعاوی دولتی به داوری است. فرضیه اصلی مقاله آن است که «مهم بودن» در اصل یکصد و سی و نهم مفهومی تک‌بعدی نیست، بلکه مبتنی بر مجموعه‌ای از معیارهای مالی، حاکمیتی، راهبردی و نهادی است که باید به‌صورت توأمان مورد توجه قرار گیرد. معیارهای مذکور علی‌القاعده باید در پیش‌نویس قانون اجرای اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی درج شود؛ امر مهمی که تاکنون نسبت به آن اقدام خاصی صورت نگرفته است.

در وضعیت کنونی، نقش نظارتی مجلس اغلب به شکل واکنشی و نه پیشگیرانه قابل اعمال بوده و منجر به عدم پیش‌بینی‌پذیری حقوقی شده است. ضرورت پژوهش حاضر از چند منظر قابل توجیه است. نخست، تقویت نظارت پارلمانی است؛ اصل یکصد و سی و نهم با هدف پیشگیری از تصمیمات خودسرانه دولت برای تعیین تکلیف اختلافات راجع به اموال عمومی و دولتی وضع شده و بدون وجود معیارهای روشن، نظارت پارلمان به شدت تضعیف می‌شود. دوم، حفاظت از اموال عمومی و سوم، فراهم کردن یکی از پیش‌نیازهای لازم برای تأمین پیش‌بینی‌پذیری حقوقی است. فقدان معیارهای روشن باعث می‌شود دولت‌ها از تفسیر سلیقه‌ای بهره بگیرند؛ امری که با فلسفه حاکمیت قانون و نظم حقوقی ناسازگار است.

نوشتار پیش‌رو با برگرفتن روش توصیفی تحلیلی درصدد پاسخ‌گویی به این پرسش مشخص است که تعیین «موارد مهم داخلی» مندرج در اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی با چه معیارها یا مصادیقی امکان‌پذیر است؟ به عبارت دیگر، محتوای مطلوب قانون مورد اشاره در انتهای اصل مذکور باید به چه ترتیبی باشد؟

با بررسی پیشینه موضوع در آثار پژوهشی، مقالات متعددی در مورد اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی نگارش شده است که حسب اقتضای بحث مورد استفاده و ارجاع قرار خواهد گرفت. با وجود این، در بسیاری از آثار پژوهشی انجام شده از جمله کتب حقوق اداری و نیز آیین دادرسی مدنی اساساً بحثی در مورد موارد مهم داخلی مطروحه در این اصل به میان نیامده و در معدود مواردی، ضمن اشاره به عدم تصویب قانون مربوط به تعیین موارد مهم (پیری، ۱۳۹۶: ۱۹؛ محمدی و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۴)، صرفاً به ضرورت تهیه و تصویب قانون تعیین کننده موارد مهم داخلی اشاره شده است (علیدوستی، ۱۳۸۷: ۹۰؛ کرمی و محبی، ۱۳۹۷: ۱۱۸؛ بهمنی، ۱۳۹۴: ۱۳)؛ بدون این که ایده مشخصی در مورد محتوای قانون مذکور و نحوه اجرای قسمت اخیر اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی در آن ها ارائه شده باشد. بر این اساس، پرسش اصلی پژوهش فوق تاکنون مبنای انجام پژوهش مستقلی قرار نگرفته و لذا موضوع اصلی نوشتار حاضر فاقد هر گونه پیشینه در آثار پژوهشی موجود بوده و بر این اساس، دارای نوآوری است. نتایج حاصل از مطالعه پیش رو می تواند به سیاست گذاران نظام حقوقی برای تدوین پیش نویس قانون اجرای اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی، رهنمودهایی را عرضه کند. در نوشتار حاضر، ابتدا تاریخچه موضوع در نظام حقوقی ایران تبیین می شود و سپس با بررسی مبانی وضع اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی و مفهوم «موارد مهم» در حقوق اساسی، معیارهای پیشنهادی برای تشخیص موارد مذکور و راهکارهای قابل اقدام در این زمینه، ارائه خواهد شد.

۱. پیشینه و سیر تصویب

در نظام حقوقی قبل از انقلاب اسلامی، به موجب مصوبه هیأت وزیران در جلسه ۱۳۲۴/۷/۲۳ مقرر شد که «از تاریخ این تصویب نامه در پیمان هایی که وزارتخانه ها با اشخاص یا مؤسساتی که شخصیت حقوقی دارند منعقد می نمایند، قید ارجاع اختلاف به حکمیت فقط موکول به صدور تصویب نامه از طرف هیأت وزیران خواهد بود و نیز هیچ یک از وزارتخانه ها نمی توانند بدون صدور تصویب نامه مخصوص، اختلافی را که در آن طرف می باشند، به حکمیت رجوع کنند ...» (به نقل از: نیکبخت و همتی کلوانی، ۱۳۹۹: ۱۲-۱۱).

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و به هنگام تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حکمی درخصوص موضوع اصلی نوشتار حاضر در پیش‌نویس اصول قانون مزبور پیش‌بینی نشده بود. اصل یکصد و یازدهم پیش‌نویس قانون اساسی چنین تنظیم شده بود: «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی دولتی و ارجاع آن به داوری، موکول به تصویب هیأت وزیران در هر مورد است» (راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸: ۱۶-۱۷). در گروه بررسی اصول قانون اساسی، شماره اصل مذکور به اصل ۱۱۴ تغییر یافت و محتوای آن نیز به این ترتیب تکمیل شد: «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی و ارجاع آن به داوری در هر مورد موکول به تصویب هیأت وزیران است. در مواردی که طرف دعوا خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به اطلاع مجلس برسد» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۱۳۰۶). بر این اساس، لزوم تصویب موارد مهم داخلی به موجب قانون در پیشنهاد گروه بررسی اصول قانون اساسی لحاظ شده بود.

یکی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، گلزاده غفوری، در نقد به مفاد اصل مذکور بیان داشته: «به نظر می‌رسد که مسأله اموال عمومی یک مسأله خیلی دامنه‌داری است و اختیارش را به هیأت وزیران دادن خیلی خطرناک است و انگهی اینجا نوشته است «در هر مورد» و موارد مهم را هم مستثنی کرده و ملاک تشخیص مهم از غیرمهم باز به اختلاف برمی‌خورد. به نظر می‌رسد که اصولاً این گونه تصمیمات بستگی به تصویب مجلس داشته باشد و ... به نظر می‌رسد که مجلس در امانتداری سهم بیشتری دارد» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۱۳۰۸).

گرچه موارد مهم داخلی توسط قانون‌گذار مؤسس تعیین نشده است، اما تعیین این مهم بر عهده مجلس شورای اسلامی است که باید با تصویب قانون مربوط به نحوه اجرای اصل مذکور، در این زمینه تعیین تکلیف کند. در هم زمینه، یکی دیگر از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، سید حسن آیت، بیان داشته است: «درباره موارد مهم داخلی هم باید با تصویب مجلس باشد منتها تشخیص موارد مهم

را می‌گذاریم به اختیار خود مجلس. قانون تعیین می‌کند که چه مواردی مهم است و چه مواردی غیر مهم است» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۱۳۰۸).

آنچه در ذهن قانون‌گذار مؤسس بوده، عمدتاً معیار اقتصادی برای تعیین موارد مهم است، در این زمینه، از نظر تهرانی، «مهم از حیث رقم معلوم است اگر از چند صد هزار تومان به بالا باشد مهم است ولی اگر در سطح صد هزار و دویست هزار ... پائین می‌آید و اشکالی ندارد و اگر به همین متن که مطرح است رأی بدهند، اشکالی ندارد» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۱۳۰۹).

از نظر نائب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، «وقتی گفته می‌شود «موارد مهم»، شامل همه می‌شود، آخر مصداق که گفته می‌شود مثلاً مصداق جنس اعلی، اجناس بعدی هستند که آن‌ها هم کلی هستند، معیار اهمیت را قانون معین می‌کند. شاید بهتر این باشد که بنویسیم «معیار اهمیت را قانون تعیین می‌کند»» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۱۳۵۱).

در نهایت اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی از میان پنجاه و نه رأی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، با رأی بالایی شامل پنجاه و سه رأی موافق در برابر دو رأی مخالف و چهار رأی ممتنع به تصویب رسید (راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸: ۲۲۳).

مفاد اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی با تغییراتی در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ مواجه نشده است. به‌رغم سپری شدن قریب به پنج دهه از تصویب قانون اساسی، تاکنون اقدام خاصی برای تصویب قانون عادی که «موارد مهم داخلی» مذکور در این اصل را تعیین کند، صورت نگرفته است. همین امر موجب شده میدان بازی برای قوه مجریه ایجاد شود که عملاً کلیه اختلافات مربوط به اموال عمومی و دولتی که طرف دعوا، داخلی باشد را بدون ارسال به مجلس و اخذ مجوز آن مرجع به منظور ارجاع به داوری یا صلح، مورد بررسی و تصمیم‌گیری قرار دهد.

۲. فلسفه وضع اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی

اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی را باید در زمره اصولی دانست که مستقیماً با کنترل حقوقی تصمیمات دولت در حوزه اموال و منافع عمومی ارتباط دارد. قانون‌گذار اساسی با پیش‌بینی این اصل، کوشیده است میان کارآمدی دولت در حل و فصل اختلافات و ضرورت صیانت از منافع عمومی تعادل برقرار کند. برخلاف دعاوی خصوصی که طرفین از آزادی قراردادی گسترده‌ای در انتخاب شیوه حل اختلاف برخوردارند، دعاوی دولتی به دلیل ارتباط با بیت‌المال و حقوق عمومی، نمی‌توانند صرفاً تابع اراده قوه مجریه و توافق آن با طرف قرارداد یا طرف اختلاف باشند. گرچه برخی از روش‌های غیرقضایی حل و فصل اختلافات مثل داوری دارای مزایایی همچون افزایش سرعت در رسیدگی و کاهش هزینه‌های رسیدگی است، اما این قبیل مزایا در مقابل ملاحظات مربوط به لزوم صیانت از حقوق و منافع عمومی، تاب مقاومت ندارد.

تفکیک میان موارد مهم و غیر مهم داخلی در اصل یکصد و سی و نهم نشان‌دهنده پذیرش این واقعیت است که همه دعاوی دولتی از حیث آثار و پیامدها یکسان نیستند. برخی دعاوی، صرفاً آثار محدود مالی یا اداری دارند و می‌توان تصمیم‌گیری درباره آن‌ها را به دولت واگذار کرد، اما برخی دیگر به دلیل حجم تعهدات مالی، ارتباط با اموال عمومی یا اثرگذاری بر سیاست‌های کلان، واجد اهمیت ویژه‌اند و نیازمند مداخله نهاد نمایندگی ملت یعنی مجلس شورای اسلامی هستند.

از منظر حقوق عمومی، اصل یکصد و سی و نهم را باید یکی از جلوه‌های نظارت استصوابی پارلمانی بر تصمیمات دولت دانست. برخلاف نظارت‌های پسینی مانند سؤال یا استیضاح، در این اصل، مجلس پیش از تحقق تصمیم نهایی دولت، در فرایند تصمیم‌گیری دخالت می‌کند. این نوع نظارت، به‌ویژه در حوزه‌هایی که آثار مالی و حقوقی بلندمدت دارند، از اهمیت مضاعفی برخوردار است.

از نظر برخی نویسندگان، با عنایت به مشکلات موجود در زمینه اجرای اصل ۱۳۹ قانون اساسی، حذف اصل مذکور مشکل‌چندانی را در حمایت از بین‌المال ایجاد نمی‌کند. به جای اجرای اصل مذکور می‌توان با استفاده از روش‌های دقیق

نظارتی بر داوری نسبت به اموال عمومی و دولتی، از منافع آن بهره بیشتری را برد. در توجیه این نظر چنین بیان شده که اقتضائات زمانی و گذر از بحران‌های اولیه ابتدای انقلاب و نیز افزایش حجم تعاملات بازرگانی بین‌المللی منجر به آن شده که مفاد اصل مزبور پاسخگوی موارد اخیر نباشد و در عمل، مانع بزرگی برای دستیابی به توافق ایجاد شود (دشتی و حائری اصفهانی، ۱۳۹۹: ۱۵۰). در ارزیابی دیدگاه اخیر به نظر می‌رسد مبانی مورد اشاره برای توجیه حذف اصل ۱۳۹ چندان قابل دفاع و موجه نیست.

برخی از نویسندگان برای تسهیل روند اجرای اصل مذکور، استفاده از ظرفیت اصل ۱۲۷ قانون اساسی را پیشنهاد داده‌اند (فتاحی، ۱۳۹۴: ۳۱)؛ این در حالی است که موارد مشمول اصل ۱۳۹ نیاز به اخذ مصوبه هیأت وزیران دارد و هیچ ارتباطی با موضوع اصل یکصد و بیست و هفتم که ناظر بر تعیین نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور است، ندارد و لذا موضوع این دو اصل، دو مقوله کاملاً مستقل از یکدیگر بوده و امکان استناد به اصل یکصد و بیست و هفتم در موارد مشمول اصل یکصد و سی و نهم وجود ندارد.

الزام به اخذ مصوبه مجلس در موارد مهم داخلی، مانع از آن می‌شود که دولت به‌تنهایی و بدون پاسخ‌گویی عمومی، دعاوی حساس را به داوری ارجاع دهد یا از طریق صلح، حل و فصل نماید. با این حال، کارآمدی این سازکار نظارتی منوط به شفاف بودن معیار تشخیص مهم بودن دعوا است. در غیاب چنین معیارهایی، اصل یکصد و سی و نهم از یک ابزار نظارتی مؤثر به یک حکم کلی و قابل تفسیر سلیقه‌ای تنزل می‌یابد.

نکته دیگر آن‌که قانون‌گذار اساسی از میان روش‌های غیر قضایی حل و فصل اختلافات، صرفاً به داوری و صلح دعوا اشاره داشته و هیچ حکم صریحی در مورد سایر روش‌ها نظیر سازش، میانجی‌گری و مذاکره ندارد؛ این در حالی است که مبنای وضع حکم اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی در خصوص موارد فوق نیز وجود دارد. نکته قابل تأمل آن‌که وفق نظریه تفسیری شماره ۷۴۸۴ مورخ ۱۳۶۵/۱۰/۱۱ شورای نگهبان، «انجام تشریفات مذکور در اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی منحصرأً مربوط به صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی و یا ارجاع دعاوی به

داوری می‌باشد و شامل طرح دعوی در مراجع قضایی نمی‌باشد» (صالحی، ۱۳۹۶: ۶۸)؛ این در حالی است که مبنای وضع اصل فوق (صیانت از منافع عمومی) در خصوص پذیرش صلاحیت محاکم سایر کشورها نیز مطرح است. از حیث تطبیقی، حسب بررسی انجام‌شده در یک مطالعه، کشورها از حیث ارجاع اختلافات مربوط به اموال عمومی و دولتی، به سه روش اقدام کرده‌اند. دسته نخست به سمت حذف این قبیل محدودیت‌ها حرکت کرده‌اند (کشورهایی نظیر امریکا، بریتانیا و اکثر کشورهای اروپایی). دسته دوم ارجاع اختلافات مذکور به داوری را ممنوع اعلام کرده‌اند (کشورهایی نظیر عربستان و اکثر کشورهای امریکای لاتین). دسته سوم (که ایران نیز در این دسته قرار می‌گیرد) قائل به لزوم شناسایی برخی محدودیت‌ها و تشریفات خاص برای ارجاع اختلافات مذکور به داوری هستند (میرزائزادجویباری، ۱۳۹۴: ۱۳۴). کشورهای در حال توسعه که به منظور صنعتی شدن به ناچار باید با شرکت‌های خارجی قرارداد منعقد کنند، ناگزیر باید رویکرد منعطفانه‌ای نسبت به این موضوع اتخاذ نمایند (علوی و ابراهیم‌پور ارسنجان، ۱۳۹۳: ۶۱).

در نظام حقوقی فرانسه به موجب ماده ۲۰۶۰ قانون مدنی^۱، ارجاع اختلافات ناشی از قراردادهایی که با دولت و اشخاص عمومی منعقد شده‌اند، به داوری ممنوع است. البته دیوان عالی این کشور در سال ۱۹۶۶ در پرونده گالاکیس اعلام نمود که ممنوعیت مزبور شامل قراردادهای بین‌المللی نمی‌شود. قابل توجه آن‌که شورای دولتی در پرونده والت در سال ۱۹۸۶ اعلام داشت که دولت و اشخاص عمومی در قراردادهای اداری منعقد با شرکت‌های خارجی، صرفاً پس از ایجاد اختلاف می‌توان آن را به داوری ارجاع کرد. متعاقب رأی مذکور، پارلمان در همان سال اجازه درج شرط مراجعه به داوری را در قراردادهای فوق پیش‌بینی نمود. در نظام حقوقی

1. Article 260- On ne peut compromettre sur les questions d'état et de capacité des personnes, sur celles relatives au divorce et à la séparation de corps ou sur les contestations intéressant les collectivités publiques et les établissements publics et plus généralement dans toutes les matières qui intéressent l'ordre public. Toutefois, des catégories d'établissements publics à caractère industriel et commercial peuvent être autorisées par décret à compromettre

بلژیک نیز تا قبل از اصلاحات ۱۹۹۸، بند ۲ ماده ۱۶۷۶ قانون قضایی این کشور^۱، اشخاص حقوقی حقوق عمومی را از انعقاد قرارداد داوری منع می‌کرد. البته ارجاع اختلافات ناشی از معاهدات بین‌المللی به داوری، مجاز بود.

۳. مفهوم «اهمیت» در حقوق عمومی

در حقوق عمومی، مفهوم «اهمیت»، یک مقوله نسبی، سیال و وابسته به آثار و پیامدهای تصمیمات عمومی است. برخلاف حقوق خصوصی که اهمیت غالباً با اراده طرفین یا ارزش اقتصادی موضوع سنجیده می‌شود، در حقوق عمومی، اهمیت یک تصمیم یا اقدام، به میزان تأثیر آن بر منافع عمومی، اموال عمومی، حقوق شهروندان و ساختار حکمرانی وابسته است. از این رو، تفسیر مفهوم «موارد مهم داخلی» در اصل یکصد و سی و نهم را نمی‌توان به تشخیص صرفاً اداری یا مدیریتی دولت فروکاست.

با این حال، در رویه عملی، دولت‌ها غالباً «اهمیت» را به گونه‌ای تفسیر کرده‌اند که با منطق کارآمدی اداری یا تسهیل یا از حیث سیاسی حساس باشد یا به‌طور مستقیم هزینه‌های سنگینی را متوجه دولت کند. این در حالی است که اهمیت حقوق عمومی، لزوماً با حساسیت سیاسی یا عدد و رقم بودجه‌ای هم‌پوشانی کامل ندارد. گاه یک دعوی با مبلغ مالی محدود، اما با آثار سابقه‌ساز حقوقی، می‌تواند به مراتب مهم‌تر از یک اختلاف مالی پرهزینه اما مقطعی باشد.

از حیث نظری، «اهمیت» در اصل یکصد و سی و نهم باید ناظر به پیامدهای حقوقی و حاکمیتی تصمیم داوری باشد، نه صرفاً دشواری یا سهولت حل اختلاف برای دولت. نادیده گرفتن این تمایز، عملاً اصل یکصد و سی و نهم را از یک قاعده حقوق عمومی به یک ابزار اداری در اختیار قوه مجریه تقلیل می‌دهد.

اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی بدون ارائه هرگونه تعریف یا معیار، از «موارد مهم داخلی» سخن گفته است. این سکوت را نمی‌توان به سادگی به اعتماد مطلق قانون‌گذار اساسی به دولت تعبیر کرد؛ چراکه فلسفه وجودی اصل یکصد و

1. Article 1676, alinéa 2 (version antérieure à la loi du 19 mai 1998)- Hormis les personnes morales de droit public, quiconque a la capacité ou le pouvoir de transiger peut conclure une convention d'arbitrage. L'État peut conclure pareille convention lorsqu'un traité l'autorise à recourir à l'arbitrage.

سی و نهم، اساساً محدودسازی اختیار دولت در ارجاع دعاوی حساس به داوری است؛ بنابراین سکوت تقنینی در این اصل را باید یک خلأ خطرناک دانست که در عمل، کارکرد نظارتی مجلس را تضعیف کرده است.

تفکیک میان «موارد داخلی» و «موارد خارجی» در اصل یکصد و سی و نهم روشن و غیرقابل مناقشه است؛ به گونه‌ای که در کلیه موارد خارجی، بدون توجه به میزان اهمیت، اخذ مصوبه مجلس الزامی است. اما در حوزه داخلی، قانون‌گذار اساسی آگاهانه مرزی مبهم ترسیم کرده و تشخیص آن را به نظام حقوقی واگذار نموده است. مشکل از آنجا آغاز می‌شود که این نظام حقوقی، در طول بیش از چهار دهه، نتوانسته است این مرز را شفاف‌سازی کند. در این زمینه صرفاً ماده ۴۵۷ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی (مصوب ۱۳۷۹) مقرر داشته: «ارجاع دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی به داوری پس از تصویب هیئت وزیران و اطلاع مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد. در مواردی که طرف دعوا خارجی و یا موضوع دعوا از موضوعاتی باشد که قانون آن را مهم تشخیص داده، تصویب مجلس شورای اسلامی نیز ضروری است». در سایر مواد قانون مذکور نیز موضوعات مهم، تعریف یا تعیین نشده است.

همچنین باید تأکید داشت که در اصل فوق، طرف خارجی به صورت مطلق آمده است. بدین ترتیب، حتی مواردی که اختلاف ناشی از قرارداد منعقد میان یک دستگاه دولتی ایرانی با یک شرکت خصوصی خارجی است نیز مشمول حکم اصل فوق مبنی بر لزوم اخذ مصوبه مجلس می‌شود. در اینجا باید توجه داشت که گرچه بر اساس نظریه تفسیری شماره ۳۹۰۳ مورخ ۱۳۶۰/۸/۷ شورای نگهبان، «قراردادهایی که یک طرف آن وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی و طرف دیگر قرارداد، شرکت خصوصی خارجی می‌باشد، قرارداد بین‌المللی محسوب نمی‌شود و مشمول اصل ۷۷ قانون اساسی نمی‌باشد»، اما در هر حال، قراردادهای اخیر مشمول حکم اصل یکصد و سی و نهم خواهد بود. نظریه تفسیری مورخ ۱۳۶۴/۴/۱۹ شورای نگهبان نیز بر همین تفکیک تأکید دارد.

نکته قابل تأمل آن‌که در اصل فوق، ذکری از این‌که یک طرف اختلاف، دستگاه دولتی باشد، نشده است. بدین ترتیب، آنچه مهم است این است که اختلاف

راجع به اموال عمومی یا دولتی باشد. در فرضی که اموال عمومی یا دولتی در اختیار اشخاص غیردولتی باشد نیز اجاع اختلاف مربوطه مشمول اصل یکصد و سی و نهم است و به عکس، در مواردی که اموال غیر دولتی در اختیار دستگاه دولتی باشد، موضوع اختلاف مشمول اصل فوق نیست (هندی، ۱۳۸۶: ۶۶). برخی نویسندگان بیان کرده‌اند، اصل یکصد و سی و نهم ناظر به دعاوی ناشی از قراردادهایی که دولت متعهد به پرداخت وجه است، نمی‌باشد. فلذا در فرضی مصداق دارد که اموال عمومی یا دولتی (غیر نقد) موضوع قرارداد یا اختلاف باشد. همچنین اصولاً هدف قانون‌گذار، لزوم تصویب هیأت وزیران برای هر گونه صلح دعوا و ارجاع به داوری در مورد اموال دولتی و عمومی با هر سطح از ارزش اقتصادی آن نیست (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۳۰۵). هر دو دیدگاه فوق منطبق با مفاد اصل یکصد و سی و نهم نبوده و هیچ مبنای قابل دفاعی برای محدود کردن دامنه شمول اصل مزبور به شرح فوق ملاحظه نمی‌گردد.

همان طور که اشاره شد، در عمل، این ابهام به نفع قوه مجریه تفسیر شده است. دولت‌ها غالباً با این استدلال که دعوی موردنظر «مهم» تلقی نمی‌شود، از ارسال لایحه اجازه ارجاع به داوری یا صلح آن، به مجلس خودداری کرده‌اند. این رویه، نه تنها اصل یکصد و سی و نهم را از محتوای نظارتی آن تهی می‌کند، بلکه اصل را به قاعده‌ای تشریفاتی تبدیل می‌کند که اجرای آن به اراده همان نهادی وابسته است که باید تحت نظارت قرار گیرد.

۴. پیامدهای حقوقی ابهام

ابهام در مفهوم «موارد مهم داخلی» صرفاً یک مشکل نظری یا تفسیری نیست، بلکه پیامدهای عملی و نهادی قابل توجهی دارد. نخست آن‌که این ابهام، نظارت پارلمانی پیش‌بینی شده در اصل یکصد و سی و نهم را تضعیف می‌کند. هنگامی که تشخیص اهمیت یک دعوی در اختیار نهادی قرار گیرد که خود ذی‌نفع تصمیم است، نظارت مؤثر عملاً بی‌معنا می‌شود. دوم آن‌که، این وضعیت زمینه مسؤولیت‌گریزی نهادی را فراهم می‌کند. در صورت بروز خسارت ناشی از رأی داوری، دولت می‌تواند با استناد به عدم الزام قانونی به اخذ مجوز مجلس، مسؤولیت سیاسی و حقوقی تصمیم خود را کاهش دهد. این در حالی است که اگر معیارهای

روشنی وجود داشت، امکان ارزیابی و پاسخ‌گویی تصمیمات دولت به مراتب افزایش می‌یافت.

در شرایط کنونی، مصوبه هیأت وزیران برای صدور اجازه ارجاع اختلاف با طرف داخلی به داوری یا حل آن از طریق صلح، علی‌القاعده در اجرای اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی برای رئیس مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود. اما با توجه به این‌که مقام اخیر صرفاً می‌تواند انطباق مصوبات دولت با قوانین عادی را مورد ارزیابی قرار دهد و نظر به این‌که در وضعیت کنونی، قانون عادی خاصی برای تشخیص موارد مهم به تصویب نرسیده است، فلذا رئیس مجلس قادر به طرح ایراد قانونی و لغو اثر مصوبه هیأت وزیران به تشخیص خود مبنی بر مهم بودن موضوع داخلی ندارد. همچنین به نظر می‌رسد در این وضعیت، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز قادر به ابطال مصوبه فوق نیست. موارد اخیر جملگی حاکی از تضعیف موقعیت مراجع نظارتی و قضایی در فضای فقدان مصوبه قانونی مربوط به تعیین موارد مهم داخلی است؛ امری که اقتضای رفع آن خلأ را ضروری می‌نماید.

یکی از موارد ابهامی که لازم است در قانون اجرای اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی، تعیین تکلیف شود، فرضی است که طرف اختلاف دستگاه اجرایی در موارد غیرمهم، شخص داخلی و خارجی به صورت توأمان است. در این مورد، با توجه به دخیل بودن طرف خارجی، علیرغم این‌که موضوع دعوا از حیث معیارهای قانونی از پیش تعیین شده، مهم نیست، اما باید آن را مشمول لزوم اخذ مصوبه مجلس شورای اسلامی جهت ارجاع به داوری یا حل اختلاف از طریق صلح دانست. نکته دیگر آن‌که ممکن است موضوع قرارداد منعقد مهم باشد اما موضوع اختلاف، چندان اهمیتی نداشته باشد. در این شرایط، با توجه به درجه اهمیت موضوع اختلاف، طبعاً ضرورتی به طی مراحل استصوابی در مجلس برای ارجاع دعوا به داوری یا صلح مورد اختلاف نیست.

در نهایت، ابهام موجود امنیت حقوقی را نیز مخدوش می‌سازد. طرف‌های قرارداد با دولت در نبود رویه‌ای شفاف نمی‌دانند آیا ارجاع دعوی به داوری نیازمند طی فرایند تقنینی است یا خیر. این عدم پیش‌بینی‌پذیری، برخلاف اصول بنیادین حاکمیت قانون و حسن اداره امور عمومی است.

۵. معیارهای تشخیص «موارد مهم داخلی» در نظام حقوقی

ایران

اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی، به وضوح بر ضرورت نظارت پارلمانی در ارجاع دعاوی حساس به داوری تأکید دارد. «اهمیت» در اصل فوق را می‌توان در محورهای مالی و اقتصادی (بار مالی مستقیم و غیرمستقیم موضوع دعوا)، راهبردی و سیاسی (تأثیر تصمیم بر سیاست‌های کلان اقتصادی، توسعه زیرساخت‌ها یا تنظیم بازار)، تأثیرات نهادی (ارتباط دعوا با نهاد خاص دولتی) و امکان ایجاد رویه حقوقی (مبنای تصمیمات مشابه در آینده) بررسی کرد.

بررسی نظریات تفسیری شورای نگهبان نشان می‌دهد که تاکنون تفسیر جامع و مستقلی درباره معیارهای تشخیص موارد مهم داخلی ارائه نشده است. این رویکرد احتیاط‌آمیز، اگرچه ممکن است از منظر تعادل نهادی قابل توجیه به نظر برسد، اما در عمل به تقویت موقعیت قوه مجریه انجامیده است. هنگامی که مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی معیارهای روشنی در این زمینه ارائه نکرده است، خلأ تفسیری ایجادشده ناگزیر توسط رویه اجرایی پر می‌شود؛ رویه‌ای که معمولاً به نفع گسترش اختیارات دولت شکل می‌گیرد.

بررسی منابع مختلف در خصوص تشخیص موارد مهم داخلی نشان می‌دهد که هیچ‌یک از نهادها نتوانسته‌اند معیارهای روشن و الزام‌آوری برای اجرای اصل یکصد و سی و نهم ارائه دهند. در نتیجه، تشخیص موارد مهم داخلی به یک تصمیم موردی و عمدتاً اجرایی تقلیل یافته است. این وضعیت، ضرورت تدوین یک چارچوب تحلیلی منسجم از معیارهای تشخیص را برجسته می‌کند.

در محور اقتصادی و مالی مربوط به تعیین موارد مهم، تعیین مبلغ ثابت در قانون عادی برای تشخیص موارد مهم، گرچه در سال‌های نخستین تصویب قانون مربوطه، به جهت شفافیت و ارائه ملاک مشخص، اجرای قانون را با سهولت مواجه خواهد نمود، اما دارای این چالش جدی و مهم است که با کاهش ارزش پول در نتیجه تورم، نیاز به بازنگری در مبلغ مذکور وجود خواهد داشت. گزینه بعدی، ارجاع به نصاب معاملات موضوع ماده ۳ قانون برگزاری مناقصات (مصوب

۱۳۸۳ با اصلاحات بعدی) است که براساس آن، معاملات از نظر نصاب (قیمت معامله) به سه دسته کوچک، متوسط و بزرگ (عمده)، تقسیم‌بندی شده است. با عنایت به این‌که وزارت امور اقتصادی و دارایی در ابتدای هر سال نصاب مذکور را بر اساس شاخص بهای کالاها و خدمات اعلام شده توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، جهت تصویب به هیئت وزیران پیشنهاد می‌نماید، در صورت مبنا قرار دادن ملاک فوق برای تعیین موارد مهم، ایراد مذکور در ابتدای این بند مرتفع خواهد شد.

ضمن تأکید بر این‌که معیار اقتصادی به تنهایی کافی نیست، به نظر می‌رسد یکی از ضوابط تشخیص موارد مهم، طول مدت اجرای قرارداد باشد. در مواردی که بهره‌گیری از یک منبع ثروت عمومی یا ارائه خدمت مشخصی برای مدت زمان قابل توجه به شخصی واگذار می‌شود، حتی اگر مبلغ موضوع قرارداد یا مبلغ مورد اختلاف، قابل توجه نباشد نیز با توجه به مدت اجرای قرارداد می‌توان آن را از مصادیق موارد مهم تلقی کرد. گرچه باید اذعان داشت، در مواردی که مدت اجرای قرارداد، طولانی است، نوعاً مبلغ موضوع قرارداد نیز قابل توجه است. با وجود این، مورد اخیر را نمی‌توان قاعده کلی در این زمینه لحاظ کرد. مورد اخیر را به‌ویژه در قراردادهای واگذاری امتیاز در بخش عمومی می‌توان ردیابی کرد.

۶. مدل چندمرحله‌ای تشخیص موارد مهم داخلی در ارجاع دعاوی دولتی به داوری یا صلح دعوا

به‌جای ارائه یک تعریف انتزاعی و کلی، این پژوهش بر آن است تا با اتخاذ رویکرد کارکردی، مدلی چندمرحله‌ای برای تشخیص موارد مهم داخلی پیشنهاد دهد. این مدل، به‌گونه‌ای طراحی شده است که بتواند به‌عنوان یک ابزار تحلیلی در تصمیم‌گیری دولت و نظارت مجلس مورد استفاده قرار گیرد و از تفسیرهای سلیقه‌ای بکاهد.

۶-۱. مرحله اول: سنجش ابعاد و آثار مالی و اقتصادی دعوا

نخستین مرحله در تشخیص اهمیت یک دعوا، بررسی ابعاد مالی و اقتصادی آن است. دعاوی‌ای که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم موجب ایجاد تعهدات مالی

قابل توجه برای دولت می‌شوند، در زمره مصادیق بارز موارد مهم داخلی قرار می‌گیرند. این معیار نه تنها شامل مبلغ خواسته یا میزان خسارت ادعایی است، بلکه آثار مالی بالقوه رأی داوری را نیز در بر می‌گیرد. در این مرحله، با توجه به نکاتی که پیش‌تر گفته شد، باید فرمولی ارائه شود که با کاهش ارزش پول، امکان تعیین موارد مهم در سنوات مختلف بدون نیاز به اصلاح مستمر قانون مربوطه، وجود داشته باشد و بدین ترتیب، از تعیین مبلغ مقطوع و مشخص خودداری شود. برای مثال، اختلافات ناشی از قراردادهای بزرگ پیمانکاری، پروژه‌های عمرانی ملی یا قراردادهای تأمین مالی، حتی اگر مبلغ مورد اختلاف در ظاهر محدود باشد، می‌توانند به ایجاد تعهدات مالی گسترده در آینده منجر شوند. نادیده گرفتن این آثار بالقوه، تشخیص اهمیت را به یک محاسبه سطحی تقلیل می‌دهد.

۲-۶. مرحله دوم: ارزیابی ارتباط دعوی با اموال عمومی و اعمال

حاکمیت

در مرحله دوم، باید بررسی شود که آیا موضوع دعوی با اموال عمومی، انفال یا اعمال حاکمیت دولت ارتباط دارد یا خیر. دعاوی‌ای که مستقیماً به بهره‌برداری یا مدیریت اموال عمومی مربوط می‌شوند، حتی در صورت محدود بودن مبلغ مالی، واجد اهمیت ویژه‌اند. برای نمونه، اختلافات مربوط به واگذاری یا بهره‌برداری از اموال دولتی، فسخ قراردادهای بهره‌برداری بلندمدت یا دعاوی مرتبط با حقوق ارتفاقی اموال عمومی، همگی از مصادیقی هستند که نمی‌توان آن‌ها را صرفاً یک اختلاف قراردادی عادی تلقی کرد. در این موارد، رأی داوری می‌تواند بر نحوه اعمال حاکمیت دولت و مدیریت منابع عمومی اثرگذار باشد. نادیده گرفتن این معیار، به‌ویژه در دعاوی مرتبط با خصوصی‌سازی یا مشارکت عمومی خصوصی، موجب شده است که برخی تصمیمات داوری بدون نظارت پارلمانی اتخاذ شوند؛ تصمیماتی که آثار آن‌ها فراتر از یک اختلاف دوجانبه میان دولت و طرف قرارداد است.

۳-۶. مرحله سوم: تحلیل آثار راهبردی و سیاستی دعوی

در این مرحله باید پیامدهای راهبردی و سیاستی ارجاع دعوی به داوری مورد بررسی قرار گیرد. برخی دعاوی، به‌واسطه ارتباط با سیاست‌های کلان اقتصادی،

اجتماعی یا اداری، واجد اهمیتی هستند که با معیارهای صرفاً مالی قابل سنجش نیست. برای مثال، دعاوی مرتبط با اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، برنامه‌های توسعه یا اصلاحات ساختاری در نظام اداری، به دلیل تأثیرگذاری بر جهت‌گیری‌های کلان کشور، باید در زمره موارد مهم داخلی قرار گیرند. در این موارد، رأی داوری می‌تواند به‌طور غیرمستقیم مسیر سیاست‌گذاری عمومی را تحت تأثیر قرار دهد. بدین ترتیب، تقلیل اصل یکصد و سی و نهم به یک قاعده صرفاً مالی با روح حقوق عمومی ناسازگار است.

۶-۴. مرحله چهارم: بررسی جایگاه نهادی طرفین دعوی

دعاوی‌ای که یکی از طرفین آن‌ها یک دستگاه دولتی با نقش حاکمیتی برجسته است، به‌طور طبیعی حساسیت بیشتری دارند. برای مثال اختلافات مربوط به شرکت‌های دولتی مادر تخصصی یا دستگاه‌هایی که وظایف تنظیم‌گری بر عهده دارند، حتی در صورت داخلی بودن، نمی‌توانند خارج از نظارت پارلمانی مورد رسیدگی داوری قرار گیرند. رأی داوری در این موارد، ممکن است به تضعیف یا محدودسازی اختیارات تنظیم‌گری دولت بینجامد. در مقابل، دعاوی‌ای که صرفاً میان شرکت‌های دولتی با فعالیت‌های تجاری محدود مطرح می‌شوند، در صورت فقدان سایر معیارهای اهمیت، ممکن است در زمره موارد غیرمهم قرار گیرند. این تمایز نهادی، به تشخیص دقیق‌تر اهمیت کمک می‌کند. از جمله موارد مذکور می‌توان به قراردادهای منعقدۀ توسط وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح با موضوع خرید تسلیحات نظامی و دفاعی و نیز قراردادهای منعقدۀ توسط سازمان انرژی اتمی با شرکت‌های فعال در زمینه موضوع فعالیت نهاد مذکور اشاره کرد.

۶-۵. مرحله پنجم: سنجش سابقه‌سازی و رویه‌آفرینی رأی

داوری

آخرین مرحله مدل پیشنهادی، ارزیابی میزان سابقه‌سازی رأی داوری است. برخی دعاوی، به دلیل ماهیت موضوع یا استدلال‌های حقوقی مطروحه، می‌توانند به ایجاد رویه‌ای الزام‌آور یا اثرگذار برای دعاوی مشابه آینده منجر شوند. برای نمونه دعاوی مرتبط با تفسیر قراردادهای نمونه دولتی، شرایط عمومی پیمان یا

مقررات حاکم بر واگذاری‌ها، در صورت ارجاع به داوری، ممکن است مبنای تصمیم‌گیری‌های بعدی دولت یا حتی محاکم قرار گیرند. چنین دعاوی‌ای حتی اگر از حیث مالی محدود باشند، به دلیل اثرگذاری بر نظام حقوقی دولت واجد اهمیت ویژه‌اند. بی‌توجهی به این معیار موجب می‌شود که تصمیمات داوری به‌صورت پراکنده و بدون نظارت نهادی اتخاذ شوند و به‌تدریج یک رویه غیررسمی اما مؤثر در حوزه حقوق عمومی شکل گیرد.

مدل چندمرحله‌ای پیشنهادی فوق نشان می‌دهد که تشخیص موارد مهم داخلی در اصل یکصد و سی و نهم، نیازمند ارزیابی هم‌زمان مجموعه‌ای از معیارهای مالی، حاکمیتی، راهبردی، نهادی و سابقه‌ساز است. اتکای صرف به یک معیار، نه‌تنها ناقص است، بلکه می‌تواند به سوءاستفاده از ابهام موجود بینجامد. این مدل می‌تواند به‌عنوان مبنایی برای تدوین ضوابط قانونی و همچنین تقویت نقش نظارتی مجلس مورد استفاده قرار گیرد.

۷. مصادیق عملی موارد مهم

یکی از مهم‌ترین حوزه‌هایی که اصل یکصد و سی و نهم در آن با چالش اجرایی مواجه شده، دعاوی ناشی از قراردادهای عمرانی و زیرساختی است که تعداد قابل توجهی نیز دارد. این قراردادها غالباً دارای ویژگی‌هایی همچون حجم مالی بالا، مدت زمان طولانی اجرا، تعدد اصلاحات قراردادی و ارتباط مستقیم با خدمات عمومی هستند. از منظر مدل چندمرحله‌ای ارائه شده در این پژوهش، دعاوی عمرانی کلان معمولاً هم‌زمان واجد معیار مالی، حاکمیتی و سابقه‌ساز هستند و به‌سختی می‌توان آن‌ها را خارج از شمول موارد مهم داخلی دانست. بااین‌حال، رویه عملی قوه مجریه در ادوار مختلف غالباً این ویژگی‌ها را نادیده گرفته است.

دعاوی ناشی از خصوصی‌سازی و واگذاری اموال و بنگاه‌های دولتی، از مصادیق بارز اختلافاتی هستند که آثار آن‌ها فراتر از یک دعوی دوجانبه میان دولت و طرف قرارداد است. این دعاوی، به‌طور مستقیم با سیاست‌های کلان اقتصادی، حقوق اشخاص ثالث، امنیت سرمایه‌گذاری و اعتماد عمومی به فرآیند واگذاری‌ها ارتباط دارند. رأی داوری در چنین دعاوی‌ای می‌تواند به تغییر جهت سیاست

خصوصی سازی یا ایجاد رویه‌ای الزام‌آور برای واگذاری‌های آتی منجر شود. بدین ترتیب، یکی از موارد مهم داخلی، دعاوی فوق به نظر می‌رسد.

۸. راهکارهای حقوقی و نهادی برای اجرای منضبط اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی

نخستین و مهم‌ترین راهکار، تدوین ضوابط قانونی مشخص برای تشخیص موارد مهم داخلی است. این ضوابط می‌تواند مبتنی بر مدل چندمرحله‌ای ارائه‌شده در این پژوهش باشد و دولت را ملزم به ارزیابی مستند هر دعوی پیش از ارجاع به داوری کند. انجام این مهم در قالب تهیه لایحه یا طرح قانونی برای تصویب در قالب قانون اجرای اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی توسط قوه مجریه یا نمایندگان مجلس شورای اسلامی است؛ امری که تاکنون مورد اقدام قرار نگرفته است.

دوم، تدوین ضمانت اجرای مناسب برای موارد عدم رعایت ضوابط قانونی فوق است. در صورتی که قوه مجریه، بدون طی تشریفات تصویب موضوع در مجلس، یک موضوع مهم داخلی را به داوری ارجاع دهد یا از طریق صلح حل و فصل کند، مطابق قاعده، صلح یا داوری مذکور باطل است و قابلیت استناد حقوقی و قضایی را ندارد. ملاک بطلان صلح یا داوری، عدم اخذ مجوز مجلس است و نه اعلام مخالفت مجلس با صلح یا داوری انجام شده. همچنین آن شرط قراردادی که متضمن حکم فوق (بدون رعایت تشریفات اخذ مصوبه مجلس) باشد نیز باطل است. در اینجا به سختی می‌توان قائل به بطلان کل قرارداد شد. برخی نویسندگان نیز در این زمینه نظر به عدم بطلان قرارداد اصلی داده‌اند (علیدوستی، ۱۳۸۷: ۷۹). به نظر می‌رسد بطلان ماده مربوط به یا شرط مراجعه به داوری یا صلح بدون رعایت اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی، موجه‌تر است. افزون بر موارد فوق، لازم است ضمانت اجرای کیفری و اداری مناسبی نیز برای متخلفین از حکم قانونی مربوط تعیین شود.

یکی دیگر از موضوعات قابل تأمل، بحث مسئولیت مدنی داوران در صورت عدم احراز شرایط صلاحیتی خود است. صرف‌نظر از مبانی نظری احراز مسئولیت مدنی داور در نظام حقوقی ایران (چراغی، انصافی‌آذر و عسکری: ۱۴۰۴، ۲۸۳-۲۸۴-۲۸۵).

۲۸۴). با عنایت به مفاد ماده ۵۰۱ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، در صورت احراز تقصیر داور از انجام وظایف وی، مسئولیت مدنی وی منتفی به نظر نمی‌رسد. همچنین است در صورتی که اعمال داور به ترتیبی که در ماده ۴۷۳ قانون فوق تصریح شده، سبب ورود خسارت مالی شود، داوران مسئولیت مدنی دارند (شمس، ۱۳۸۶: ۱۸۹). گرچه برخی از نویسندگان قائل به این دیدگاه هستند که جز در مورد تخلفات عمدی و یا تقصیرات فاحش، نباید مسئولیت مدنی برای داوران را شناسایی کرد (میرفخرائی و منینجر، ۱۳۷۰: ۳۳۶). همچنین برخی دیگر از نویسندگان قائل به این نظر هستند که چنانچه قصد و عمدی در ورود ضرر توسط داور وجود نداشته باشد، نباید مسئولیت مدنی داور را محرز دانست (مافی و حسینی مقدم، ۱۳۹۳: ۹۶).

سوم، الزام دولت به ارائه گزارش توجیهی در موارد ارجاع دعوی به داوری به مجلس شورای اسلامی است. این گزارش باید به صورت شفاف معیارهای تشخیص اهمیت یا عدم اهمیت دعوی را بیان کند و امکان نظارت مؤثر مجلس و سایر نهادهای نظارتی را فراهم سازد. طبعاً در موارد غیرمهم داخلی، مراتب به اطلاع رئیس مجلس خواهد رسید. در موارد مهم نیز باید مصوبه مجلس اخذ شود. اما برای طی تشریفات هر دو دسته از موارد فوق، در مقدمه مجوز هیأت وزیران یا لایحه مربوط به اخذ مجوز از مجلس، باید توضیحات توجیهی در مورد مهم یا غیرمهم تلقی شدن آن درج شود. همچنین ارائه گزارش سالانه به مجلس در خصوص آمار کلی نحوه حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای قضایی و غیرقضایی، به منظور روشن‌نگری جهت هر گونه سیاست‌گذاری، مناسب و البته ضروری به نظر می‌رسد.

در همین راستا، تقویت نقش فعال مجلس در اجرای اصل یکصد و سی و نهم ضروری است. مجلس می‌تواند با تدوین رویه‌های داخلی و تصویب قانون عادی، دامنه شمول موارد مهم داخلی را مشخص‌تر کند و از تبدیل اصل یکصد و سی و نهم به یک قاعده تشریفاتی جلوگیری نماید.

چهارم، تعیین تکلیف زمان اخذ مجوز مجلس شورای اسلامی برای موافقت با ارجاع دعاوی مهم داخلی یا دعاوی خارجی، به داوری یا رفع آن از طریق صلح،

در قانون اجرای اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی لازم است. توضیح آن که در وضعیت فعلی این پرسش مطرح شده که در فرضی که نظر به انعقاد قرارداد میان دستگاه اجرایی با طرف داخلی در موارد مهم یا با طرف خارجی در کلیه موارد است، در چه مرحله‌ای باید مجوز مجلس برای موافقت با شرط ارجاع به داوری را اخذ کرد. در این خصوص دیدگاه‌های متفاوتی عرضه شد تا این که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۱۳۹-۱۳۸ مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۲ اشعار داشت: «مستفاد از اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ... علی‌الاصول مأموران دولت در زمان انعقاد قرارداد داوری مکلف هستند حسب مورد مصوبه هیأت وزیران یا مصوبه مجلس شورای اسلامی را اخذ کنند. نظر به این که مصوبه معترض‌عنه پس از تنظیم قرارداد داوری صادر شده است و مفاد اصل ۱۳۹ قانون اساسی در آن رعایت نشده است خلاف قانون تشخیص داده می‌شود و با استناد به بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود». بدین ترتیب، در شرایط کنونی، قبل از انعقاد هر گونه قرارداد با طرف داخلی در موارد مهم، که در آن شرط داوری درج شده است، باید مجوز مجلس اخذ شود. البته ممکن است این نقد مطرح شود که دادنامه اخیر با اقتضائات اجرایی مربوط به انعقاد قراردادها و نیز زمان‌بر بودن طی تشریفات قانونی مربوط به اخذ مجوز مجلس، سازگار نباشد، اما تا زمانی که در قانون اجرای اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی، در این زمینه تعیین تکلیف نشود یا دادنامه مغایری توسط هیأت عمومی دیوان صادر نشود، تبعیت از آن توسط دستگاه‌های اجرایی الزامی است. البته الزام قانونی برای محاکم عمومی دادگستری در تبعیت از آرای دیوان عدالت اداری وجود ندارد و همین امر می‌تواند منشأ اختلافاتی در این زمینه شود.

از نظر برخی نویسندگان، مطالعه و بررسی رویه دولت‌های در سی و پنج سال گذشته حاکی از آن است که اجازه دولت برای ارجاع اختلاف به داوری، پس از امضای قرارداد و حتی غالباً پس از بروز اختلاف بوده است (میرزائزاد جویباری، ۱۳۹۴: ۱۳۰). از نظر برخی دیگر، نیازی به اخذ مجوز مجلس برای ارجاع اختلاف به داوری در هنگام انعقاد قرارداد نیست؛ بنابراین اخذ مجوز مذکور در زمان وقوع اختلافات کفایت می‌کند (علوی و ابراهیم‌پور ارسنجان،

۱۳۹۳: ۸۶). همچنین در این زمینه بیان شده که امکان اخذ مجوز ارجاع اختلاف به داوری در هنگام ایجاد اختلاف، هم با مصالح و منافع ملی سازگار است و هم مشکلاتی را که در رابطه با جلب سرمایه‌گذار خارجی و حضور در تجارت و داوری بین‌المللی و امکان الحاق به سازمان جهانی تجارت مطرح می‌شود را تا حدود زیادی مرتفع می‌کند (یاوری و باقری، ۱۳۹۸: ۲۷۴). این در حالی است که از منظر دیدگاه مخالف، قائل شدن به لزوم اخذ مصوبه در مرحله حدوث اختلاف (و نه زمان انعقاد قرارداد)، عملاً موجب تضعیف کارایی اصل ۱۳۹ قانون اساسی می‌شود (پیری، ۱۳۹۶: ۲۸-۲۷).

از یک نظر، ایجاد رویه تفسیری منسجم از سوی شورای نگهبان می‌تواند به رفع بخش مهمی از ابهام‌های موجود کمک کند. تفسیر رسمی شورا درباره معیارهای تشخیص موارد مهم داخلی، می‌تواند نقطه اتکایی برای وحدت رویه نهادی باشد. از نظر برخی نویسندگان، تا زمانی که قانون مربوط به تعیین موارد مهم داخلی به تصویب نرسیده است، «می‌توان تفسیری مبنایی با تکیه بر الزامات اجرایی آن ارائه نمود تا راهگشا باشد» (کرمی و محبی، ۱۳۹۷: ۱۱۸). چنانچه منظور، ارائه تفسیر توسط شورای نگهبان باشد، با توجه به این که در اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی به لزوم تدوین قانون اجرای اصل مذکور تصریح شده است، به نظر می‌رسد خلاً مذکور با تفسیر شورای نگهبان مرتفع نمی‌شود.

برآمد

۱- اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، یکی از مهم‌ترین ابزارهای نظارت استصوابی پارلمانی بر تصمیمات دولت در حوزه ارجاع دعاوی به داوری و نیز حل و فصل آن‌ها از طریق صلح است؛ با این حال، ابهام در مفهوم «موارد مهم داخلی» موجب شده است که این اصل در عمل با چالش‌های جدی مواجه شود و کارکرد نظارتی مجلس در کنترل تصمیمات دولت تضعیف گردد. با عنایت به تعدد موارد انعقاد قراردادهای دولتی و نیز شمار قابل توجه و فزاینده دعاوی مطروحه میان دستگاه‌های دولتی با سایر اشخاص (غیردولتی)، همچنین با توجه به این‌که عمده اختلافات دستگاه‌های دولتی با اشخاص داخلی است، تعیین تکلیف مفهومی و مصداقی «موارد مهم داخلی» مذکور در اصل فوق، ضرورت دارد. موارد مهم، قیدی است که با توجه به نوع قرارداد یا شرایط هر اختلافی، قابلیت تعیین از طریق تعیین ضوابط قانونی را دارد. فلذا صرفاً قید قرارداد موضوع اختلاف نیست بلکه می‌تواند فراتر از آن باشد. ادامه وضعیت موجود، صرف‌نظر از این‌که بخشی از اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی را بلااجرا می‌گذارد، می‌تواند موجب تضییع منافع عمومی و تضعیف موقعیت نظارتی مجلس و مآلاً، کاهش پیش‌بینی‌پذیری حقوقی گردد؛ امری که بیش از هر چیز، بر لزوم تدوین پیش‌نویس قانون اجرای اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی با تأکید بر مشخص نمودن معیارها و مصادیق (تمثیلی) «موارد مهم داخلی» تأکید دارد. به منظور تهیه پیش‌نویس مذکور ناگزیر باید مفهوم «موارد مهم داخلی» را از طریق ارائه معیارهای مشخصی جهت بازشناسی آن تعریف نمود. البته یک رویکرد نیز تعریف به مصداق است. رویکرد ترکیبی متضمن ارائه معیارهای مشخص برای موارد مهم داخلی به همراه تبیین برخی مصادیق مهم آن به صورت تمثیلی، قابل توجیه به نظر می‌رسد.

۲- این پژوهش نشان داد که «مهم بودن» در اصل یکصد و سی و نهم مفهومی تک‌بعدی نیست، بلکه افزون بر این‌که یک مفهوم پویا و چندبعدی است، باید بر اساس مجموعه‌ای از معیارهای مالی، حاکمیتی، راهبردی، نهادی و سابقه‌ساز مورد ارزیابی قرار گیرد. مدل چندمرحله‌ای پیشنهادی به شرحی که در این پژوهش

بیان شد، امکان تشخیص منضبط‌تر و قابل نظارت موارد مهم داخلی را فراهم می‌سازد و می‌تواند مبنایی برای اصلاح رویه موجود قرار گیرد. براساس مدل فوق، در گام نخست، باید ابعاد و آثار مالی و اقتصادی دعوی سنجیده شود. البته با این قید که معیار سنجش باید به گونه‌ای طراحی شود که در گذر زمان و با کاهش ارزش پول، قابلیت تطبیق با شرایط روز را داشته باشد. در گام دوم، باید ارتباط موضوع دعوا با انفال و اموال عمومی و نیز اعمال حاکمیتی بررسی شود. در گام سوم، آثار راهبردی و سیاستی دعوا سنجیده شود. در وهله بعد، جایگاه نهادی طرفین اختلاف مورد توجه قرار گیرد و دست آخر، قابلیت سابقه‌سازی و رویه‌آفرینی رأی احتمالی، ارزیابی شود.

۳- تحقق کامل فلسفه اصل یکصد و سی و نهم مستلزم آن است که تشخیص موارد مهم داخلی از یک تصمیم اجرایی و سلیقه‌ای، به یک فرایند حقوقی شفاف و پاسخ‌گو تبدیل شود. تنها در این صورت است که می‌توان از اصل یکصد و سی و نهم به‌عنوان ابزاری مؤثر برای صیانت از منافع عمومی و تقویت حاکمیت قانون بهره برد. این مهم را نباید صرفاً محدود کننده صلاحیت‌های قوه مجریه در نظر گرفت بلکه با روشن شدن مرزهای اقدام، می‌تواند مشخص‌کننده محدوده ورود نهادها و مراجع نظارتی نیز باشد.

۴- تدوین لایحه (یا طرح) قانون اجرای اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی متضمن ارائه احکام مشخصی در مورد معیارها و البته برخی از مصادیق شاخص «موارد مهم داخلی» باید در دستور کار معاونت حقوقی رئیس‌جمهور یا نهادهای پژوهشی مثل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. البته همان‌طور که اشاره شد، نوشتار حاضر، راجع به بخشی از اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی است و ضرورت دارد در پیش‌نویس فوق با لحاظ اصول و فنون قانون‌گذاری، به صورت جامع و منسجم، در خصوص تمامی اجزای اصل فوق و سازکارهای تقنینی اجرای آن تعیین تکلیف شود.

فهرست منابع

- * اسکینی، ربیعا (۱۳۶۹)، «اختیار دولتها و سازمان‌های دولتی در مراجعه به داوری تجاری بین‌المللی»، نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۲۵، صص ۳۱-۷۷.
- * امامی، محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۹۱). حقوق اداری، جلد دوم، چاپ نخست، تهران: میزان.
- * بهمنی، اعظم (۱۳۹۴)، «داوری‌پذیری دعاوی دولتی در حقوق ایران با تأکید بر اصل ۱۳۹ قانون اساسی»، در: کنفرانس بین‌المللی علوم انسانی، روانشناسی و علوم اجتماعی، تهران: شرکت مدیران ایده‌پردازان پایتخت ایلیا.
- * پیری، فرهاد (۱۳۹۶). «تفسیر اصل ۱۳۹ قانون اساسی ایران؛ درس‌هایی از دعاوی گذشته»، فصل‌نامه رأی: مطالعات آرای قضایی، شماره ۱۹، صص ۳۴-۱۷.
- * چراغی، محمدجواد و انصافی‌آذر، بهنام و حکمت‌الله عسکری (۱۴۰۴)، «گستره موضوعی مسئولیت مدنی داور از حیث تصمیمات صادره از سوی او»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۹، شماره ۱۲۹، صص ۲۸۷-۲۶۵.
- * دشتی، تقی و شهاب حائری اصفهانی (۱۳۹۹)، «داوری در دعاوی دولتی با نگاهی تحول‌گرایانه به اصل ۱۳۹ قانون اساسی»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۲، صص ۱۵۳-۱۳۵.
- * اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۸)، راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ نخست، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- * سیفی، سیدجمال (۱۴۰۳)، «اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در آئینه آرای داوری بین‌المللی و تحفظ‌های ایران در معاهدات سرمایه‌گذاری»، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۴، شماره ۱، صص ۲۳۴-۲۰۳.
- * شمس، عبدالله (۱۳۸۶)، آیین دادرسی مدنی، دوره بنیادین، جلد سوم، چاپ نخست، تهران: دراک.

* صالحی، محمد (۱۳۹۶)، «اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان: اصل یکصد و سی و نهم»، گزارش پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۶۰۰۷۰.

* اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ نخست، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

* علوی، سید محمدتقی و ابراهیم پور اسنجان، عادل (۱۳۹۳)، «روش‌های نظارتی بر نحوه ارجاع اختلافات اموال عمومی و دولتی به داوری؛ مطالعه موردی قراردادهای حوزه نفت و گاز»، حقوق اداری، سال نخست، شماره ۴، صص ۷۳-۴۹.

* علیدوستی، ناصر (۱۳۸۷)، «ظرفیت‌های اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مطالعات راهبردی، سال یازدهم، شماره ۱ (پیاپی ۳۹)، صص ۹۸-۷۵.

* فتاحی، مهدی (۱۳۹۴). «داوری راجع به اموال عمومی و دولتی در رویه قضایی دادگاه‌های جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه رأی: مطالعات آرای قضایی، شماره ۱۱، صص ۳۶-۱۷.

* کرمی، حامد و محبی، داود (۱۳۹۷)، «تحلیل اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر ماهیت اموال عمومی»، دانش حقوق عمومی، سال هفتم، شماره ۲۲، صص ۱۲۲-۱۰۱.

* مافی، همایون و حسینی‌مقدم، سید حسن (۱۳۹۳)، «مفهوم و قلمرو مسئولیت مدنی داوران»، تحقیقات حقوقی، شماره ۶۶، صص ۱۱۱-۸۱.

* محمدی، محمدعلی و همکاران (۱۴۰۰)، «صلاحیت دولت و مجلس در صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی و ارجاع این دعاوی به داوری (مدیریت اموال اشخاص عمومی و دولتی در تحلیل ظرفیت‌های اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)»، رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، سال پنجم، شماره ۸۲، صص ۳۰۷-۲۹۱.

* میرزائزاد جویباری، اکبر (۱۳۹۴)، «ارجاع دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی به داوری در آیینہ رأی شماره ۱۳۹-۱۳۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری»، حقوق اداری، سال ۲، شماره ۸، صص ۱۴۲-۱۱۵.

* میرفخرائی، محمدجواد و هاوس منینجر، کریشین (۱۳۷۰)، «مسئولیت مدنی داوران؛ مطالعه‌ای تطبیقی همراه با پیشنهادهای اصلاحی»، مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی، دوره ۱۱، شماره ۱۴-۱۵، صص ۲۲۳-۳۳۷.

* نیکبخت، حمیدرضا و احمد همتی کلوانی (۱۳۹۹)، «اصل ۱۳۹ قانون اساسی در پرتو رویه قضایی و داوری»، پژوهش‌های حقوق خصوصی، سال ۸، شماره ۳۰، صص ۱-۳۰.

* هندی، سید اصغر (۱۳۸۶)، «بررسی تسری شروط اصل ۱۳۹ قانون اساسی به اموال شرکت‌های دولتی»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۶۱، صص ۸۶-۶۳.

* یآوری، اسدالله و یوسف باقری (۱۳۹۸)، «زمان اخذ مجوز ارجاع به داوری موضوع اصل ۱۳۹ قانون اساسی در پرتو آرای قضایی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۳، شماره ۱۰۶، صص ۲۷۶-۲۵۹.