

Inter-Institutional Dispute Resolution under Article 134 of the Constitution: Assessing the Possibility of Judicial Review by the Administrative Court of Justice

Mohammad Shafaghi¹, Nader Mirzadeh Koohshahi²

Abstract

The mechanism for resolving disputes among government institutions, as one of the important and noteworthy matters within the country's administrative system, is sometimes pursued through arbitral dispute resolution and, at other times, through the application of mechanisms at both the macro and lower levels. One of the mechanisms falling within the latter category, and the subject of this article, consists of the resolutions of the Board of Ministers referred to in Article 134 of the Constitution, concerning the resolution of disputes among government institutions. In

1. University of Tehran, faculty of law and political science, PHD student in public law

m.shafaghi@ut.ac.ir

2. Assistant Professor. Department of Public Law. Faculty of Law and Political Science. University of Tehran

mizadeh@ut.ac.ir

certain cases, such resolutions may result in the infringement of the rights of public-law and private-law legal persons. Adopting a descriptive-analytical method and relying on documentary and library-based sources, this article seeks to answer the question of how, and subject to which legal standards, the Administrative Justice Court has jurisdiction to review the resolutions of the Board of Ministers issued pursuant to Article 134 of the Constitution for the purpose of resolving disputes among government institutions. Following an examination of the principal mechanisms for resolving disputes among the government branches and the government institutions in the Islamic Republic of Iran at both the constitutional and administrative levels, this study concludes that, by virtue of the Constitution, the unrestricted scope of the Administrative Justice Court Act, and legal principles - including the principle of subjecting the administration to judicial review in order to ensure the accountability of the institutions, as well as the unrestricted nature of the right to seek judicial redress and judicial adjudication - the Administrative Justice Court has jurisdiction to hear complaints against the decisions and resolutions of the aforementioned Board.

Keywords: Administrative Justice Court, Article 134 of the Constitution, Administrative Adjudication, Board of Ministers, Dispute Resolution, Executive Body

Introduction

In the legal system of the Islamic Republic of Iran, mechanisms for resolving disputes among public institutions may be divided, according to the level and nature of the dispute, into two broad categories. The first category comprises mechanisms governing constitutional and high-level disputes among the branches of government and the country's supreme institutions. Such disputes are addressed through institutions such as the Supreme Leader, the Expediency Discernment Council, and the High Council for Dispute Resolution and Regulation of Relations among the Three Branches of Government. The second category concerns administrative disputes among ministries, governmental institutions, state-owned companies, and other executive bodies, which may be resolved through judicial proceedings, arbitration, conciliation, or intra-governmental arrangements. One of the most significant mechanisms within the latter category is the arrangement established under Article 134 of the Constitution.

Under Article 134 of the Constitution, where a difference of opinion or an overlap in the statutory functions of governmental bodies arises, and provided that resolving the dispute does not require the interpretation or amendment of legislation, the decision of the Council of Ministers, adopted upon the proposal of the President, shall be binding. This mechanism is intended to prevent the continuation of disputes within the executive branch, promote coordination among governmental bodies, and ensure the orderly conduct of administrative affairs. The regulations governing the resolution of disputes among executive bodies also establish a multi-level process for resolving disputes at provincial and national levels. Under these arrangements, a dispute among provincial bodies must initially be addressed by the heads of the bodies concerned, acting within the scope of their statutory powers. Where no resolution is achieved, the matter is referred to the

relevant governor-general, who must decide the matter by exercising the powers and applying the legal mechanisms available to that office, including those provided for under Article 89 of the Law on the Regulation of Certain Provisions of the Government's Financial Regulations of 2001.

Notwithstanding the intra-governmental character of this mechanism, decisions and resolutions adopted pursuant to Article 134 may not remain confined to the internal relations of executive bodies. They may directly or indirectly affect the rights and interests of public-law legal persons, private-law legal persons, or natural persons. The principal question examined in this study is whether decisions and resolutions adopted under Article 134 are subject to judicial review by the Administrative Justice Court. A related question is whether interested persons may challenge such measures before the Court in order to prevent the infringement of their rights.

This study employs a descriptive-analytical method and draws upon library-based sources, statutory and regulatory materials, constitutional principles, and relevant examples from the case law of the Administrative Justice Court. It first examines the principal mechanisms for resolving disputes among the branches of government, constitutional institutions, and executive bodies, and subsequently analyses the legal nature of decisions adopted under Article 134. It then evaluates the scope of the Administrative Justice Court's jurisdiction in light of Articles 34, 170, and 173 of the Constitution, the Law on the Administrative Justice Court, the principle of judicial review of administrative action, the right of access to justice, and the requirement that administrative authorities remain subject to legal accountability. The study also considers the relationship between this jurisdiction and Article 117(b) of the Seventh Development Plan Law, under which

the referral of disputes among executive bodies to the judiciary is conditional upon the approval of the Council of Ministers.

Discussions and Results

The findings demonstrate that decisions and resolutions adopted under Article 134, although binding upon the governmental bodies involved, are neither judicial nor legislative in nature. Rather, they constitute administrative decisions or administrative regulations. The designation attached to a measure—such as “dispute resolution,” “coordination,” or “determination of the matter”—does not alter its administrative character. The decisive criteria are the issuing authority, the legal basis of the measure, its legal effects, and its impact on the rights and interests of persons. Accordingly, the mere fact that a decision has been adopted through an intra-governmental mechanism does not remove it from the scope of judicial review.

Articles 34 and 173 of the Constitution recognize the right of access to justice and establish the Administrative Justice Court to hear complaints and objections against administrative officials, governmental units, regulations, and decisions. Article 170 further requires judges to refrain from enforcing governmental regulations that are contrary to statutes or Islamic rules, or that have been adopted beyond the scope of the executive branch’s authority, and recognizes the right to seek their annulment before the Administrative Justice Court. Taken together, these constitutional provisions, alongside the broad wording of the Law on the Administrative Justice Court, indicate that resolutions of the Council of Ministers adopted under Article 134 are judicially reviewable where they contravene the law, exceed the limits of authority, infringe individual rights, or fail to comply with legally prescribed procedures.

For the purpose of determining the competent organ

within the Administrative Justice Court, a distinction must be drawn between individual administrative decisions and general administrative regulations. Where a dispute-resolution measure is adopted by an administrative official, a governor-general, or a specialized administrative authority and produces individual and case-specific effects, a challenge against it falls, as appropriate, within the jurisdiction of the Court's chambers. By contrast, where a decision of the Council of Ministers is general, impersonal, and regulatory in nature, an application for its annulment falls within the jurisdiction of the General Assembly of the Administrative Justice Court. The competent judicial organ should not be determined solely by the formal title of the instrument or the identity of the adopting authority. Its content, scope of application, and legal effects must also be examined.

Conclusion

The findings further indicate that Article 117(b) of the Seventh Development Plan Law must be interpreted as regulating intra-governmental relations and preventing executive bodies from directly referring their internal disputes to judicial authorities without first using the dispute-resolution mechanisms available within the executive branch. The purpose of this provision is not to confer judicial immunity upon administrative decisions or to deprive the Administrative Justice Court of its supervisory jurisdiction. Even under a restrictive interpretation, the provision applies, at most, to proceedings brought by one executive body against another. It cannot deprive third parties of the right to challenge a decision affecting their legally protected rights or interests. Any restriction on the right of access to justice or on the supervisory jurisdiction of the Administrative Justice Court requires an express statutory basis. Ambiguous or exceptional provisions must therefore be interpreted narrowly and consistently with constitutional principles.

حل اختلاف میان نهادهای مبتنی بر سازکار اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی؛ با تأکید بر امکان سنجی نظارت قضایی دیوان عدالت اداری

محمدجواد شفقی^۱، نادر میرزاده کوهشاهی^۲

چکیده

سازکار حل اختلاف میان نهادهای دولتی به عنوان یکی از موارد مهم و قابل توجه در نظام اداری کشور، گاهی از طریق پیمودن طریق حل اختلاف داوری است و گاه از طریق کاربست سازکارهایی در سطح کلان و خرد. از موارد طریق دوم که موضوع این نوشتار است، مصوبات هیأت وزیران مذکور در اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی مبنی بر حل اختلاف میان دستگاهها است. این مصوبات در مواردی ممکن است منجر به تضییع حقوق اشخاص حقوقی حقوق عمومی و حقوق خصوصی شود. نوشتار حاضر با روش توصیفی تحلیلی و با تکیه بر اسناد کتابخانه‌ای، به دنبال پاسخ به این پرسش است که صلاحیت دیوان عدالت اداری در ورود به مصوبات هیأت وزیران موضوع اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی مبنی بر حل اختلاف میان دستگاهها، چگونه و تابع کدام ضوابط است. در این تحقیق پس از تشریح مهم‌ترین سازکارهای حل اختلاف میان قوا و نهادها در جمهوری اسلامی ایران در سطح اساسی و اداری، مشخص شد که مستند به قانون اساسی و اطلاق قانون دیوان عدالت اداری و نیز اصول حقوقی از جمله اصل اعمال نظارت قضایی بر اداره در راستای نظارت‌پذیری نهادها و همچنین عمومیت و اطلاق حق بر دادخواهی و دادرسی، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات نسبت به تصمیمات و مصوبات هیأت مزبور را دارا است.

واژگان کلیدی: اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی، دیوان عدالت اداری، دادرسی اداری، دستگاه اجرایی، حل اختلاف، هیأت وزیران

۱. دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشجوی دکتری حقوق عمومی
m.shafaghi@ut.ac.ir

۲. استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران
mizadeh@ut.ac.ir

درآمد

رخداد اختلاف در میان نهادهای حقوقی اداری و دستگاه‌ها گریزناپذیر است. این اختلاف عوامل گوناگونی چون خلأ و نقص در قوانین و مقررات، ابهام در قوانین و مقررات و در نتیجه وجود تفاسیر و برداشت‌های متعدد از قانون، پراکندگی و تورم قوانین و مقررات، عدم تعیین دقیق حدود و اختیارات دستگاه‌ها و تداخل صلاحیت آن‌ها، اتخاذ برخی رویکردها و رویه‌های نادرست در مقام عمل از سوی دستگاه‌ها و کوتاهی و قصور مقامات و نهادهای نظارتی در گزارش رویه‌های ناصواب اداری می‌تواند داشته باشد. یکی از لوازم بسیار مهم و حیاتی در هر نظام حقوقی، گذشته از بذل توجه جدی در راستای اصلاح قوانین و مقررات مربوط و اصلاح رویه‌های ناصواب، پیش‌بینی سازکارهای مؤثر، کارا و سریع حل اختلاف میان این قبیل دستگاه‌ها است (گرجی ازندیانی و رضایی، ۱۳۹۳: ۱۱۴) تا ضمن جلوگیری از تضییع حقوق عمومی مردم و بیت‌المال، کارایی نظام حقوقی را به تصویر کشیده و از رخداد بن‌بست در روال خدمات اداری جلوگیری کند.

در نظام حقوقی ایران حل اختلاف میان قوا و نهادها در سطح اساسی و کلان و نیز در سطح اداری و خردتر از طریق مراجع مختلفی صورت می‌پذیرد. از یک بعد و از حیث نوع دستگاه‌های طرف اختلاف، حل اختلاف به اداری و اساسی قابل تقسیم است. مراد از حل اختلاف میان نهادهای حقوق اساسی، نهادهای کلان و حل اختلاف میان قوا است و مراد از حل اختلاف اداری، نهادها و دستگاه‌های اداری خردتر است. سازکارهای حل اختلاف میان نهادهای کلان در حقوق اساسی کشور مانند نهادهای حل اختلاف میان قوا از قبیل مجمع تشخیص مصلحت نظام^۱

۱. با اصلاح قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸، مطابق اصول یکصد و ده تا یکصد و دوازده و یکصد و هفتاد و هفت، مجمع تشخیص مصلحت نظام با اختیاراتش در ساختار قانون اساسی جای گرفت که از جمله این اختیارات، امر تشخیص مصلحت میان نظرات مجلس و شورای نگهبان و نیز بحث حل معضلات نظام با ارجاع از سوی مقام رهبری است. این مجمع در دو حوزه حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان و حل معضلات نظام با ارجاع موضوع از سوی مقام معظم رهبری، نهادی کلیدی و قابل توجه در رفع اختلاف نهادهای کلان حقوق اساسی محسوب می‌شود.

و هیأت عالی حل اختلاف قوا^۱ است و مراد از حل اختلاف میان نهادهای اداری و دستگاه‌ها، اختلافات خردتر ذیل قوای سه‌گانه و به خصوص قوه مجریه است که حل این اختلافات حسب مورد در صلاحیت محاکم عام دادگستری^۲ و برخی مراجع ویژه^۳ می‌باشد.

۱. بر اساس بند ۷ اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» از وظایف و اختیارات رهبر جمهوری اسلامی است. در سال ۱۳۹۰ هیأتی پنج نفره با همین عنوان تشکیل شد که وظیفه آن بررسی و ارائه نظرات مشورتی در موارد حل اختلاف و تنظیم روابط سه قوه و در اجرای بند پیش‌گفته از اصل یکصد و دهم عنوان گردید. (برای مطالعه بیشتر در این خصوص، بنگرید به: غمامی و خلف رضایی، ۱۳۹۲: ۶۹).

۲. محاکم دادگستری بر مبنای اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی دارای صلاحیت عام هستند. با وجود نص خاص قانون اساسی در اصل یکصد و سی و چهارم در موارد اختلاف میان دستگاه‌های دولتی، محاکم دادگستری همچنان مرجع رسیدگی به شکایات و اختلافات هستند و به واقع اصل پیش‌گفته، اصل یکصد و پنجاه و نهم را تخصیص زده و موارد اختلاف میان دستگاه‌های دولتی را از شمول این اصل و صلاحیت دادگستری خارج کرده است، اما این تخصیص به نحو مطلق نیست و حل اختلاف در وهله اول با هیأت است و در صورت عدم توفیق، محاکم دادگستری مرجع تظلم‌خواهی هستند. در این رابطه می‌توان به بخشنامه شماره ۱۳۸۶/۶۲۵۶-۱/۸۶/۶/۵-۱ رئیس قوه قضاییه خطاب به رؤسای کل دادگستری‌های کشور اشاره کرد. همچنین می‌توان به دادنامه هیأت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۲۲۲ اشاره کرد. در پرونده موضوع این دادنامه، شاکی نسبت به طرح شکایت علیه آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازکارهای داخلی قوه مجریه به شماره ۳۷۵۵۰/۲۱۲۷۶۷-۱۳۸۶/۱۲/۲۷ و بخشنامه شماره ۵۰۶۶۹/۲۹۸۰۹ مورخ ۱۳۹۳/۳/۲۰ معاونت ریاست جمهوری در رابطه با اعلام شرایط بررسی و طرح اختلافات دستگاه‌های اجرایی و نیز شیوه‌نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۷/۴/۱۱ اقدام نموده و تقاضای ابطال آن‌ها به علت مغایرت با اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی را داشت. هیأت تخصصی دیوان عدالت اداری با اتفاق نظر اعضا معتقد بود که ارجاع امر در موارد اختلاف به بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی و در صورت لزوم در هیأت وزیران، امری پسندیده و متفاوت از رسیدگی به تظلمات و شکایات در مراجع دادگستری است و لذا منطبق با اصل یکصد و سی و چهارم است.

۳. مطابق ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی، کلیه اراضی، املاک و ابنیه‌ای که برای استفاده وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی خریداری شده یا می‌شود متعلق به دولت بوده و تغییر دستگاه بهره‌بردار در هر مورد به عهده هیأت وزیران است. در رابطه با اختلافات خاص موضوع این ماده، تبصره ۸ ذیل آن تعیین تکلیف نموده است و کمیسیون مرکب از نمایندگان تام‌الاختیار وزرای امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی، جهاد کشاورزی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و نماینده تام‌الاختیار وزرا یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه‌های مستقل طرف اختلاف با مسئولیت معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور تشکیل شد که آراء آن برای دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط لازم‌الاجرا است.

این مقاله با روش توصیفی تحلیلی و با تکیه بر منابع معتبر کتابخانه‌ای، در پاسخ به این پرسش است که آیا افراد می‌توانند جهت احقاق حقوق و جلوگیری از تضییع حقوق خود در دیوان عدالت اداری، علیه مصوبات هیأت وزیران بر اساس اصل یکصد و سی و چهارم شکایت کنند، صلاحیت و جایگاه مصوبه هیأت وزیران در اصل پیش‌گفته را مورد بررسی قرار می‌دهد و شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری بر مصوبات مذکور را ارزیابی می‌کند و چگونگی تحقق نظارت قضایی بر اداره در مورد مصوبات موضوع این اصل را مورد بررسی قرار می‌دهد.

تاکنون تحقیق مستقلی در خصوص موضوع مقاله انجام نشده است، اما می‌توان به دو مقاله با عناوین «چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های دولتی» از دکتر جواد کاشانی^۴ و «نسبت‌سنجی نظام حقوقی اجرایی حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی با قانون اساسی» از حسین صادقی و الهه مرندی^۵ اشاره کرد که تنها در مورد معرفی و تشریح سازکار اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی بوده و در مورد صلاحیت دیوان عدالت اداری در رابطه با شکایت از این نوع مصوبات و ابعاد مرتبط آن بحث نکرده‌اند.

۱. هیأت وزیران موضوع اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی

اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هیأت وزیران را مرجع حل اختلاف میان دستگاه‌های دولتی می‌داند. بر اساس ذیل این اصل: «در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است». به منظور اجرای این اصل، آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازکارهای داخلی قوه مجریه توسط هیأت وزیران در سال ۱۳۸۶^۶ تدوین شد و به دنبال آن شیوه‌نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۳۸۷ به تصویب هیأت وزیران

۴. کاشانی، جواد (۱۳۸۹)، «چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های دولتی»، پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۳۰.

۵. صادقی، حسین و مرندی، الهه (۱۴۰۱)، «نسبت‌سنجی نظام حقوقی-اجرایی حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی با قانون اساسی»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره ۴، شماره ۱۳، صص ۲۶۳-۲۸۸.

۶. از این پس با عنوان آیین‌نامه رفع اختلاف ذکر می‌شود.

رسید. همچنین به منظور اجرای مقررات فوق، بخشنامه‌های مختلفی از سوی دولت به نهادهای مرتبط ابلاغ گردید. در ادامه ضمن تشریح ابعاد مختلف مربوط به رفع اختلاف توسط این سازکار، صلاحیت دیوان عدالت اداری در این رابطه تبیین می‌شود.

۱-۱. حدود صلاحیت هیأت وزیران در موارد رفع اختلاف

صلاحیت هیأت وزیران در اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی محدود به موارد خاص و تحت ضوابط خاصی است و این‌طور نیست که هرگونه اختلاف میان دستگاه‌ها به هیأت وزیران ارجاع شود. مرجع صالح برای رسیدگی به اختلافات ملکی میان دستگاه‌ها کمیسیون مستندسازی است. در خصوص سایر اختلافات مستنبط از اصل یکصد و سی و چهارم آن است که با لحاظ نکات ذیل قابل طرح در هیأت وزیران است:

- اختلاف نظر صرفاً دستگاه‌های دولتی 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؛

- رفع اختلاف به تفسیر و تغییر قانون نیاز نداشته باشد؛ چراکه در این صورت مرجع صالح جهت تفسیر یا تغییر قانون، مجلس شورای اسلامی است؛
- رئیس‌جمهوری چگونگی حل و فصل اختلاف را به هیلت وزیران پیشنهاد دهد؛

در این رابطه ماده ۷ آیین‌نامه رفع اختلاف ابراز داشته که اختلافاتی که در قوانین برای رسیدگی آن‌ها مرجع یا مراجع خاصی پیش‌بینی شده است مانند اختلافات مالیاتی و کارگری و کارفرمایی و اختلاف موضوع ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مشمول این آیین‌نامه نبوده و به ترتیب مقرر در قوانین مربوط تصمیم‌گیری خواهد شد.

۱-۲. عدم امکان تفویض

سؤالی که در خصوص اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی ممکن است طرح شود آن‌که آیا صلاحیت مندرج در این اصل قابلیت تفویض از هیأت وزیران به مرجع دیگری دارد. واقعیت آن است که صلاحیت موضوع اصل یکصد و

سی و چهارم به هیأت وزیران انحصاری و غیر قابل تفویض است. باید گفت رئیس مجلس شورای اسلامی به تصویب نامه شماره ۳۵۶۰۰/ت ۲۰۷ ه مورخ ۱۳۷۲/۷/۵ هیأت وزیران که نظر معاونت حقوقی را در مقام حل اختلاف میان دستگاه‌هایی که از معاونت مزبور استعلام می‌کنند، لازم‌الاتباع می‌دانست (در صورتی که موضوع اختلاف نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد)، اعتراض کرده و در این رابطه از شورای نگهبان استفسار نمود. شورای نگهبان در پاسخ و طی نظر تفسیری شماره ۵۴۶۲ مورخ ۱۳۷۲/۸/۵ اعلام کرد که «از اصل ۱۳۴ قانون اساسی استفاده می‌شود که در هر یک از موارد اختلاف، هیأت وزیران، مرجع اتخاذ تصمیم است و لاغیر» که در واقع نظر رئیس مجلس وقت را تأیید نمود. پس از آن دولت تلاش کرد تا به موجب مصوبه ۳۴۱۰۴/ت ۲۵۳۵۹ با استفاده از ظرفیت اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی (تعیین نماینده ویژه رئیس‌جمهور در موارد خاص و بر حسب ضرورت) برای حل اختلاف میان دستگاه‌های دولتی استفاده کند که در این راستا معاون حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور جهت حل اختلاف معرفی شد (بنگرید به: صادقی و مرندی، ۱۴۰۱: ۲۷۲). این مصوبه با رأی شماره ۱۱۹ مورخ ۱۳۸۳/۳/۳۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال گردید. هیأت عمومی در این رابطه استدلال کرد که نظر به عدم جواز تفویض اختیارات و مسئولیت‌های اختصاصی هیأت وزیران به سایر اشخاص و این که حکم مقرر در اصل یکصد و بیست و هفتم اصلاحی قانون اساسی در باب انتخاب نماینده یا نمایندگان ویژه توسط ریاست جمهوری ناظر به موارد خاص و اختیارات مشخص و منصرف از موارد مصرح در اصل یکصد و سی و چهارم است و تعمیم این حکم خاص به مطلق امور و موارد مقرر در اصل یکصد و سی و چهارم اصلاحی، موافق اهداف و احکام متمایز مقنن به شرح دو اصل فوق‌الذکر نیست.

۳-۱. طرف‌های اختلاف

اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی دستگاه‌های دولتی را طرف اختلاف برشمرده است. در آیین‌نامه رفع اختلاف، به هر یک از دستگاه‌های موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ که زیرمجموعه قوه مجریه هستند تعریف شده و در آیین‌نامه

مزبور حسب مورد به دستگاه ستادی، دستگاه زیرمجموعه و دستگاه استانی^۱ تقسیم گردیده‌اند. ماده ۱۶۰ بیان می‌کند کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی موضوع ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و سایر شرکت‌های که بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آن‌ها منفرداً یا مشترکاً به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی، به استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه قانونی تعلق داشته باشند و همچنین شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی به آن‌ها، مستلزم ذکر یا تصریح نام است از جمله شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه وابسته به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آن‌ها، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و شرکت‌های تابعه، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه در موارد مربوط، مشمول مقررات قانون مزبور هستند. علاوه بر آن دستگاه اجرایی در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و نیز ماده ۱ قانون برنامه ششم مصوب ۱۳۹۶ بیان شده است که با آیین‌نامه مذکور در حدود و ثغور دستگاه اجرایی اختلافاتی دارد، اما به هر حال مبنای آیین‌نامه، ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم است؛ با این حال در آخرین نسخه بخشنامه به کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی در خصوص چگونگی رفع اختلافات مصوب ۱۴۰۲/۴/۳۱ که در راستای اجرای آیین‌نامه رفع اختلاف ابلاغ شده، کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ اعم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی از جمله بنیاد شهید و امور ایثارگران، سازمان تأمین اجتماعی، شهرداری‌ها، صندوق کارآفرینی امید و جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران موظف به اجرای مفاد آن شده‌اند.

در این رابطه باید توجه داشت که اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی در مقام تنظیم روابط درون قوه مجریه است و مقرر می‌کند در موارد اختلاف نظر یا

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

تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی، چنانچه موضوع نیازمند تفسیر یا تغییر قانون نباشد، تصمیم هیأت وزیران به پیشنهاد رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست؛ بنابراین نقطه اصلی بحث، مفهوم «دستگاه‌های دولتی» است. از منظر تفسیر لفظی و ساختاری قانون اساسی، عنوان «دستگاه‌های دولتی» ظهور در وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و واحدهای وابسته به دولت دارد؛ یعنی دستگاه‌هایی که در سلسله مراتب قوه مجریه قرار می‌گیرند یا از حیث سازمانی و مالی وابسته به دولت‌اند. این برداشت با جایگاه اصل یکصد و سی و چهارم نیز سازگار است؛ زیرا صدر و ذیل اصل درباره ریاست رئیس‌جمهور بر هیأت وزیران، هماهنگی تصمیم‌های وزیران و مسئولیت او در برابر مجلس نسبت به اقدامات هیأت وزیران است. در نتیجه، ظاهر اصل ناظر به اختلافات درون دولت و قوه مجریه است.

در مقابل، ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مفهوم وسیع‌تری به نام «دستگاه اجرایی» ارائه کرده که می‌تواند برخی نهادهای عمومی غیر دولتی را نیز در برگیرد. از همین منظر، بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم پیشرفت^۱ به عنوان آخرین اراده قانون‌گذار (و بخشنامه ۱۴۰۲/۴/۳۱) دامنه اجرای سازکار رفع اختلاف را به همه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵، از جمله شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی و هلال احمر، تسری داده است و مورد ایراد شورای نگهبان نیز واقع نشده است. از نظر سلسله‌مراتب هنجارها، بخشنامه، آیین‌نامه و حتی قانون نمی‌تواند مفهوم اصل یکصد و سی و چهارم را توسعه دهد یا دستگاه دولتی را به دستگاه اجرایی تبدیل کند؛ بنابراین، اگر شمول این سازکار نسبت به نهادهای عمومی غیردولتی پذیرفته

۱. ب- اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که ذیل قوه مجریه می‌باشند با رعایت اصل یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) قانون اساسی حل و فصل می‌شود. چنانچه دستگاه‌های اجرایی به هر دلیلی از اجرای تصمیم خودداری کنند، سازمان 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 غیردولتی 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 می‌باشد. در هر حال ارجاع اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی به قوه قضاییه منوط به تایید هیأت وزیران است. معاونت حقوقی ریاست جمهوری اجرای تصمیمات متخذه را پیگیری می‌کند. دعوای کیفری از شمول مقررات این بند خارج است.

شود، باید آن را نه اجرای مستقیم اصل یکصد و سی و چهارم، بلکه مبتنی بر قوانین عادی و ملاحظات اداری برای هماهنگی اداره عمومی دانست. در واقع تفسیر موسع از دولتی به معنای متصدی خدمت عمومی و دستگاه‌های قوه مجریه (مولایی و محمدی، ۱۴۰۴: ۵۴). ممکن است از حیث کارکردی قابل طرح باشد؛ چنان‌که در عمل و رویه کنونی چنین است و همین تفسیر مبنای عمل قرار گرفته است، اما با ظاهر اصل سازگاری کامل ندارد.

۴-۱. سازکار رسیدگی

علاوه بر آیین‌نامه رفع اختلاف که به بیان بخشی از سازکار رسیدگی هیأت وزیران پرداخته، شیوه‌نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۷ هیأت وزیران نیز نحوه رسیدگی مراجع مادون هیأت وزیران،^۱ منعکس در ماده ۲ و ۳ و ۴ آیین رفع اختلاف را بیان کرده است. بر این اساس سه سطح رفع اختلاف پیش‌بینی شده است:

یکم، وزیر یا بالاترین مقام دستگاه ستادی: اختلاف بین دستگاه‌های زیرمجموعه یک دستگاه ستادی که توسط رؤسای دستگاه‌های زیرمجموعه با استفاده از اختیارات قانونی آن‌ها مرتفع نشود، حسب مورد به وزیر یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه ستادی منعکس می‌گردد تا در حدود اختیارات و مسؤولیت‌های قانونی آنان مورد تصمیم‌گیری قرار گیرد.

دوم، استاندار: اختلافات بین دستگاه‌های استانی که توسط رؤسای دستگاه‌های مذکور با استفاده از اختیارات قانونی آنان مرتفع نشود، به استاندار استان مربوط منعکس می‌گردد تا در حدود اختیارات قانونی وی و راهکارهای مندرج در قوانین از جمله ماده ۸۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ مورد تصمیم‌گیری قرار گیرد. ذیل ماده ۳ آیین‌نامه بیان شده که در مواردی که حل و فصل این اختلافات نیاز به تصمیم‌گیری هیأت وزیران داشته باشد، موضوع توسط استاندار همراه با نظریه مستدل و مستند استانداری به معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور منعکس و با پیشنهاد معاونت مزبور همراه با نظریه حقوقی و

۱. جهت مطالعه بیشتر در خصوص سلسله مراتب مذکور، مراجعه کنید به: کاشانی، جواد (۱۳۸۹)، «چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های دولتی»، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۳۰، ص ۲۲۲.

ارائه راهکار در هیأت وزیران مطرح خواهد شد. همچنین چنانچه بین استانداری‌ها اختلافی حادث شود که به یک دستگاه‌های اجرایی دیگر ارتباطی نداشته باشد، توسط وزارت کشور در حدود اختیارات قانونی رفع خواهد شد، در غیر این صورت به ترتیب بند بعدی اقدام می‌گردد.

سوم، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور: اختلافات بین دو یا چند دستگاه ستادی توسط وزرا و رؤسای دستگاه‌های یادشده در چارچوب اختیارات قانونی آنان مرتفع می‌گردد. چنانچه اختلافات دستگاه‌های مزبور توسط وزرا یا رؤسای آنان مرتفع نشود، مراتب به معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور منعکس می‌گردد با اتخاذ تدابیر لازم و از طریق راهکارهای قانونی رفع اختلاف گردد. در مواردی که برای حل و فصل موضوع اختلاف در جهت وضعیت مطلوب، نیاز به تصمیم‌گیری هیأت وزیران باشد، همچنین در مواردی که حل اختلاف طبق قوانین مستلزم تصمیم‌گیری هیأت وزیران است، پیشنهاد معاونت یادشده همراه با نظریه حقوقی مستدل و ارائه راهکار در هیأت وزیران مطرح خواهد شد.

در این رابطه باید توجه داشت که حل اختلاف وزیر، استاندار یا معاونت حقوقی، جایگزین هیأت وزیران و در نتیجه نوعی تفویض اختیار مخالف با اصل یکصد و سی و چهارم که پیش‌تر اشاره شد نیست؛ زیرا وزرا و استانداران در این رابطه وظایف قانونی داشته و این قبیل امور به صورت مشورتی در حوزه صلاحیت ایشان قرار می‌گیرد. برای مثال ماده ۸۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به نحو قانونی به استاندار صلاحیت تصمیم‌گیری در مورد حق استفاده از ساختمان‌های مازاد تحت شرایط خاصی را اعطا نموده است؛^۱ در غیر مورد فوق نیز وزیر و استاندار در مقام تشخیص، مواردی که در صلاحیت خود باشد تعیین تکلیف می‌کند و مواردی که نیاز به تصمیم‌گیری هیأت وزیران داشته باشد، به هیأت وزیران ارسال می‌کند، (کهندل و صباحی و بلوردی، ۱۴۰۲: ۲۶۳)؛ نه آن‌که به جای هیأت وزیران تصمیم‌گیری کند. به همین دلیل در آیین‌نامه رفع اختلاف، ذیل هر سه مورد فوق

۱. بند ب ماده ۸۹: حق استفاده از ساختمان‌های مازاد بر نیاز دستگاه‌های وابسته به وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی در مرکز به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیأت وزیران در استان‌ها به پیشنهاد استاندار یا رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و تصویب شورای برنامه‌ریزی بلاعوض به دستگاه‌های دولتی نیازمند واگذار گردد.

بیان شده که طی تشریفات خاصی چنانچه نیاز باشد موضوع جهت تصمیم‌گیری به هیأت وزیران ارسال می‌شود.

بر اساس شیوه‌نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۷ دستگاه‌های اجرایی بدو با توجه به نظریه واحد یا کارشناس حقوقی و در حدود اختیارات مقامات اجرایی و اداری خود رفع اختلاف نشود، دستگاه متقاضی با تکمیل «درخواست‌نامه رسیدگی و رفع اختلاف» بر اساس فرمی که معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در اختیار دستگاه‌ها قرار داده، از مرجع رفع اختلاف درخواست رسیدگی می‌نماید. چنانچه مرجع رفع اختلاف درخواست‌نامه و ضمایم آن را کامل تشخیص دهد، نسبت به تشکیل و ثبت پرونده اقدام می‌نماید. مرجع رفع اختلاف پس از تکمیل و ثبت پرونده، ابلاغیه درخواست‌نامه رسیدگی به دستگاه طرف اختلاف را همراه با نسخه‌ای از درخواست‌نامه و مدارک ضمیمه آن به دستگاه طرف اختلاف ارسال می‌نماید تا ظرف مهلت سی روز از تاریخ وصول نسبت به تکمیل و ارسال دفاعیه متضمن لایحه دفاعیه، اختیارنامه تعقیب درخواست رسیدگی و رفع اختلاف و دفاع و مستندات و ادله مثبت دفاع یا ادعا و راهکار موردنظر اقدام نماید. مرجع رفع اختلاف ابتدا صلاحیت خود را مورد رسیدگی قرار می‌دهد و پس از احراز صلاحیت خود، نسبت به رسیدگی اقدام می‌کند. مطابق ماده ۱۴ شیوه‌نامه فوق، پس از اختتام رسیدگی، تصمیم‌نامه مرجع رفع اختلاف صادر می‌گردد که باید متضمن این موارد باشد: دستگاه‌های طرف اختلاف، موضوع اختلاف، گردشکار رسیدگی و اقدامات صورت گرفته برای رسیدگی و رفع اختلاف، وقایع موضوعی و ادله اثبات آن، احکام قانونی ناظر بر موضوع، مفاد تصمیم‌نامه و اقداماتی که بر مبنای استنادات صورت گرفته باید توسط طرفین انجام گیرد و تعیین روش اجرای تصمیم‌نامه و مرجع اجرا.

در رابطه با رسیدگی در هیأت وزیران و در صورت نتیجه ندادن رسیدگی در مراجع مادون، به لحاظ شکلی لازم است در مواردی که برای حل و فصل موضوع اختلاف در جهت وضعیت مطلوب، نیاز به تصمیم‌گیری هیأت وزیران باشد، همچنین در مواردی که حل اختلاف طبق قوانین مستلزم تصمیم‌گیری هیأت وزیران است، پیشنهاد معاونت یادشده همراه با نظریه حقوقی مستدل و ارائه راهکار

در هیأت وزیران مطرح شود.

۱-۵. ضمانت اجرا

در رابطه با ضمانت اجرای تصمیمات مقرر در مرجع حل اختلاف، علاوه بر قوانین عام مانند قانون رسیدگی به تخلفات اداری ناظر به تخلف مقام اداری از اجرای دستور مقام مافوق، می‌توان به بند د ماده ۲۱۶ قانون برنامه پنجم اشاره کرد که مطابق آن: در مورد آراء حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی که در اجرای اصول یکصد و سی و چهارم و یکصد و سی و نهم قانون اساسی و یا در اجرای قوانین و مقررات مربوط صادر می‌شود، چنانچه به هر دلیل دستگاه اجرایی ذی‌ربط از اجرای تصمیم مرجع حل اختلاف خودداری نماید، معاونت مطابق رأی مرجع مذکور، بدون الزام به رعایت محدودیت‌های جابه‌جایی در بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌ای، از بودجه سنواتی دستگاه مربوط کسر و به بودجه دستگاه اجرایی ذی‌نفع اضافه و یا با مطالبات تهاثر می‌نماید.

بند ۲ بخشنامه به کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی در خصوص چگونگی رفع اختلافات مصوب ۱۴۰۲/۴/۳۱ 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 نمی‌باشد. حسب مورد وزیر، معاون رئیس‌جمهور یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی ملزم است بر اجرای رأی در موعد قانونی و مشخص شده در رأی نظارت مند. مفاد بند د پیش‌گفته به نحو کامل‌تری در بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم تنفیذ و تکمیل شده است. این بند مقرر داشته چنانچه دستگاه‌های اجرایی به هر دلیلی از اجرای تصمیم خودداری کنند، سازمان 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 غیردولتی 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 می‌باشد.

۲. تحلیل صلاحیت دیوان عدالت اداری در حوزه مصوبات هیأت وزیران موضوع اصل یکصد و سی و چهارم

با شناخت ماهیت و جایگاه مصوبات موضوع اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی، می‌توان امکان‌سنجی و حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در این رابطه را تحلیل نمود. یکی از دلایلی که در راستای عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری ممکن است مطرح شود تمسک به مبنای این اصل و رویه اجرایی آن در دولت تاکنون بوده است. با این شرح که با عنایت به آن‌که پیش‌بینی سازکار اصل مذکور در راستای تسریع در رسیدگی از طریق مراجعه به مراجع حل اختلاف درون دولت و عدم تحمیل هزینه‌های اضافه بر بیت‌المال به واسطه پرداخت هزینه‌های مربوط به دادرسی و پیگیری‌های حقوقی پرونده در قوه قضاییه بوده است؛ لذا ماهیت رسیدگی مراجع حل اختلاف در دولت و بالاترین سطح آن هیأت وزیران در اصل یکصد و سی و چهارم و نیز رویکرد و رویه معاونت حقوقی ریاست جمهوری، بیشتر بر مبنای ایجاد نوعی صلح و سازش و حل اختلاف غیر قضایی مبتنی بر تراضی طرفین شامل مذاکره، سازش و کارشناسی بوده (صادقی و مرندي، ۱۴۰۱: ۲۷۲ و ۲۸۰؛ دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲: ۳) و رسیدگی شبه قضایی و دادرسی اداری نبوده تا قابل شکایت در دیوان عدالت اداری باشد؛ چنان‌که تسمیه سازکار فوق به حل اختلاف یا رفع اختلاف مؤید این نگاه است.

از سوی دیگر با تصویب بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم و با توجه به حکم اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی، اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه قوه مجریه، به‌ویژه اختلافات مربوط به حدود صلاحیت، تداخل وظایف و اختیارات قانونی، باید ابتدا از طریق سازکار داخلی قوه مجریه و با تصمیم هیأت وزیران حل و فصل شود و تا زمانی که هیأت وزیران نسبت به رفع اختلاف اقدام نکرده یا ارجاع موضوع به مرجع قضایی را تأیید ننموده باشد، طرح دعوا در دیوان عدالت اداری یا سایر مراجع قضایی قابل استماع نیست. بر این مبنای، هدف قانون‌گذار جلوگیری از انتقال اختلافات درون‌قوه‌ای به دستگاه قضایی و حفظ انسجام مدیریتی

قوه مجریه بوده است. همچنین از آنجا که شورای نگهبان حکم مزبور را مغایر قانون اساسی نشناخته^۱ و رویه‌های سابق دیوان عدالت اداری نیز مربوط به پیش از تصویب قانون برنامه هفتم است، نمی‌توان با استناد به آن‌ها محدودیت جدید قانونی را نادیده گرفت؛ بنابراین در مواردی که منشأ اختلاف، صلاحیت یا تداخل وظایف دستگاه‌های اجرایی باشد، اصل بر عدم امکان مراجعه مستقیم به مرجع قضایی است، مگر آنکه هیأت وزیران پس از بررسی موضوع، ارجاع اختلاف به قوه قضاییه را تجویز کند^۲ (مولاییگی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۴: ۵۹).

در ادامه ضمن رد دیدگاه فوق، ادله صلاحیت دیوان عدالت اداری و ابعاد موضوع در کنار اشاره به برخی آرا قضایی بررسی می‌شود.

۲-۱. صلاحیت دیوان عدالت اداری

صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به تصمیمات و مصوبات اداری از جمله تصمیمات هیأت وزیران در مقام حل اختلاف موضوع اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی، مستند به اصول یکصد و هفتاد و یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی است. اصل یکصد و هفتادم با تجویز درخواست ابطال تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی مغایر قانون یا خارج از حدود اختیار از دیوان عدالت اداری و اصل یکصد و هفتاد و سوم با تأسیس دیوان برای رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی، مبنای عام نظارت قضایی بر اعمال اداری دولت را مقرر کرده‌اند. بر این اساس، تصمیمات و مصوبات هیأت وزیران که در چارچوب اصل یکصد و سی و چهارم و به منظور حل اختلاف یا ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی اتخاذ می‌شوند، اصولاً از شمول نظارت دیوان خارج نیستند. اعطای اختیار حل اختلاف به رئیس جمهور یا هیأت وزیران

۱. با توجه به این که این قانون یک‌سال پس از اصلاح قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲ تصویب شد، به نظر می‌رسد شورای نگهبان می‌توانست در راستای ناسازگاری با تبصره ۲ ماده ۳ قانون دیوان که اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی را (از جمله دولت) دارای حق شکایت می‌داند، از باب عدم رعایت نظام اداری صحیح مندرج در بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی و بند یک اصل یکصد و دهم (در باب لزوم رعایت سیاست‌های کلی قانون‌گذاری که چنین قانون‌گذاری با سیاست‌های مذکور ناسازگار است) و همچنین ناسازگاری با اصل سی و چهارم قانون اساسی در رابطه با عمومیت حق دادخواهی، ایراد مغایرت بگیرد.

۲. در رابطه با استناد به مرجع فوق باید توجه داشت که نویسنده اثر فوق، ظاهراً به این دیدگاه معتقد نبوده و آن را به عنوان دیدگاه رقیب بیان نموده است.

به معنای مصونیت تصمیمات ناشی از آن از کنترل قضایی نیست (واعظی، ۱۴۰۳: ۱۱۱-۱۱۲)؛ (تنگستانی و مرادی برلیان، ۱۴۰۴: ۳۵۱)؛ زیرا اصل بر آن است که هر تصمیم اداری واجد اثر حقوقی، به‌ویژه تصمیمی که بر حقوق یا منافع اشخاص اثر می‌گذارد، قابل اعتراض و نظارت قضایی باشد، مگر آن‌که قانون به‌صراحت خلاف آن را مقرر کرده باشد.

از سوی دیگر استدلال به این‌که تصمیمات موضوع اصل یکصد و سی و چهارم صرفاً ماهیت سازشی یا هماهنگ‌کننده دارند نیز نمی‌تواند موجب خروج آن‌ها از صلاحیت دیوان شود. در عمل، بسیاری از این تصمیمات متضمن تشخیص، احراز، الزام یا تعیین تکلیف حقوقی‌اند و ممکن است آثار قابل توجهی بر وضعیت اشخاص حقیقی یا حقوقی بر جای گذارند؛ بنابراین معیار اصلی در قابلیت رسیدگی، عنوان شکلی تصمیم نیست، بلکه ماهیت اداری و اثر حقوقی آن است که این موارد را ذیل نوعی دادرسی اداری دسته‌بندی می‌کند. (استوارسنگری، ۱۳۹۹: ۱۵۲)

افزون بر مبانی قانون اساسی، قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات ۱۴۰۲ نیز مؤید این دیدگاه است. مطابق تبصره ۲ ماده ۳ این قانون، شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی، اعم از عمومی^۱ و خصوصی، از آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری مستقیماً در شعب تجدیدنظر دیوان مطرح می‌شود. تبصره ۳ همان ماده نیز مراجع اختصاصی اداری را شامل کلیه مراجع و هیأت‌هایی می‌داند که خارج از مراجع قضایی و به موجب قوانین و مقررات قانونی، به رسیدگی به اختلافات، تخلفات، شکایات یا تشخیص موضوعات محوله می‌پردازند. با توجه به این تعریف، سازکار حل اختلاف موضوع اصل یکصد و سی و چهارم در مقام رسیدگی، تشخیص و تعیین تکلیف، می‌تواند در مفهوم مراجع اختصاصی اداری قرار گیرد (امامی و سلیمانی، ۱۳۹۲: ۱۸) یا دست‌کم تصمیمات

۱. طرح شکایت از سوی اشخاص حقوق عمومی یکی از اصلاحات و نوآوری‌های قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲ بود. در مورد طرح شکایت از سوی دولت قبل از تصویب و اصلاح این ماده رای وحدت رویه ۷۹۲ هیأت عمومی دیوان عالی کشور در سال ۱۳۹۹ در مواردی این امر را تجویز می‌نمود، اما پیش از صدور این رای، با توجه به ظاهر اصل یکصد و هفتاد و سوم (شکایت مردم علیه دولت و نه برعکس) تلقی بر منع چنین امری بود (بنگرید به: استوارسنگری، ۱۴۰۰: ۱۳-۱۴).

آن از حیث ماهیت و آثار، در زمره تصمیمات اداری قابل نظارت تلقی شود؛^۱ به‌ویژه در مواردی که آثار تصمیم از روابط درونی دستگاه‌های اجرایی فراتر رفته و حقوق اشخاص را متأثر می‌کند.

از حیث اصول بنیادین حقوق عمومی نیز، ضرورت نظارت قضایی بر اعمال اداری، اصل حاکمیت قانون، منع خودسری اداری، اصل پاسخ‌گویی دولت و حق دادخواهی، همگی مؤید صلاحیت دیوان در این زمینه‌اند. اصل سی و چهارم قانون اساسی، دادخواهی را حق مسلم افراد دانسته و امکان رجوع به دادگاه صالح را تضمین کرده است. این اصل در کنار اصول یکصد و هفتاد و یکصد و هفتاد و سوم، ایجاب می‌کند که صلاحیت دیوان به‌گونه‌ای تفسیر شود که امکان اعتراض نسبت به تصمیمات و مصوبات اداری از جمله مصوبات موضوع اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی فراهم شود؛ نه آن‌که با تفسیری مضیق، از شمول نظارت قضایی خارج شوند. افزون بر این، در رویه عملی دیوان عدالت نیز آرا متعددی در رابطه با صلاحیت دیوان وجود دارد که هیأت‌های تخصصی یا عمومی در رابطه با مصوبه هیأت وزیران صلاحیت خود را احراز نموده و در مواردی منجر به ابطال مصوبه مذکور شده است که در ادامه اشاره خواهد شد.

۲-۲. سازکار رسیدگی در دیوان عدالت اداری

چنان‌که اشاره شد رفع اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی در سطوح مختلفی انجام می‌شود. بر اساس مواد ۲ و ۳ و ۴ آیین‌نامه رفع اختلاف، حل اختلاف می‌تواند حسب مورد توسط استاندار، وزیر یا بالاترین مقام دستگاه ستادی یا معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور صورت پذیرد؛ لذا باید میان تصمیمات مقامات یا معاونت حقوقی با مصوبات هیأت وزیران تفکیک قائل شد؛ چرا که به لحاظ اعتبار مرجع تصمیم‌گیرنده یا تصویب‌کننده و نیز به اعتبار مرجع دارای صلاحیت در دیوان

۱. با توجه به تعریف قانونی و کارکردی مراجع اختصاصی اداری، هرگاه مرجع پیش‌بینی‌شده در سازکار اصل یکصد و سی و چهارم، در مقام رسیدگی به اختلاف، استماع مستندات طرفین و اتخاذ تصمیم الزام‌آور درباره حقوق و تکالیف دستگاه‌ها عمل کند، از حیث کارکرد به یک مرجع اداری ترافیعی نزدیک می‌شود؛ با این حال، این وصف را نمی‌توان به همه مراحل هماهنگی، مذاکره، اظهار نظر حقوقی یا اقدامات مشورتی موجود در این فرایند تسری داد؛ زیرا ملاک، کارکرد واقعی مرجع و ماهیت تصمیم صادرشده است، نه صرف حضور در فرایند رفع اختلاف (بنگرید به: شبیانی و بیدار، ۱۴۰۳: ۲۰۸-۲۰۹).

عدالت اداری برای رسیدگی (حسب مورد شعب یا هیأت عمومی) تفاوت وجود دارد که در ادامه تبیین می‌شود.

۱-۲-۲. اعتراض به تصمیمات

در رابطه با رسیدگی به تصمیمات مقامات اداری فوق‌الذکر که حسب مورد توسط استاندار، وزیر یا بالاترین مقام دستگاه ستادی یا معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور صورت می‌پذیرد، شعب دیوان به موجب ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ با اصلاحات سال ۱۴۰۲ صلاحیت دارد. تصمیمات مقامات ذیل هر یک از بندهای ۱، ۲ و ۴، در شعب دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی و اعمال نظارت قضایی است. لازم به ذکر است رسیدگی به شکایت از تصمیمات مقامات پیش گفته دو مرحله‌ای بوده و مشمول اصلاحات صورت گرفته سال ۱۴۰۲ در قانون پیش‌گفته نمی‌شود. بر اساس اصلاحات تبصره ۲ ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی از آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون، مستقیماً در شعب تجدیدنظر مطرح و مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و رأی صادره قطعی است. البته باید توجه داشت که با وجود معرفی مقامات فوق به عنوان مرجع حل اختلاف، این امر مانع از تصمیم‌گیری در قالب هیأت حل اختلاف که صلاحیت آن از سوی مقامان مزبور تفویض گردیده باشد نیست که در این حالت شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری مستند به بند ۳ از ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری نسبت به آراء هیأت‌های مذکور رسیدگی کرده و آراء قطعی صادر خواهند کرد.

۲-۲-۲. اعتراض به مصوبات و آراء هیأت‌های رفع اختلاف

چنانچه اختلافات دستگاه‌ها بر اساس تصمیمات مقامات مندرج در شیوه‌نامه حل اختلاف رفع نشود، مرجع حل اختلاف هیأت وزیران خواهد بود. بر اساس بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ با اصلاحات سال ۱۴۰۲، صلاحیت و حدود اختیارات هیأت عمومی دیوان شامل مصوبه هیأت وزیران خواهد بود. در همین راستا، دادنامه شماره ۱۳۱۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره پرونده ۹۹۰۰۳۵۵ مورخ ۱۴۰۰/۵/۱۲ نیز مؤید این برداشت است. این رأی در

پی شکایت برخی شهروندان و مالکان نسبت به دستور رئیس جمهور، ابلاغ شده طی نامه شماره ۱۳۶۲۴۲ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۳ رئیس دفتر رئیس جمهور صادر شد. این دستور ناظر به لازم الاجرا دانستن نظر معاونت حقوقی رئیس جمهور درباره مخالفت مصوبه شماره ۳۰۰/۳۳۶۵۲ مورخ ۱۳۹۸/۲/۲۵ شورای عالی شهرسازی و معماری با قوانین، در ارتباط با طرح توسعه دانشگاه تهران بود. اهمیت این رأی از آن جهت است که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ضمن ورود به موضوع و ابطال دستور مورد شکایت، به نحوی صلاحیت خود را در نظارت بر چنین تصمیماتی تأیید کرده است. کانون استدلال دیوان، نحوه تعامل میان معاونت حقوقی رئیس جمهور، هیأت وزیران و دستگاه‌های اجرایی بر اساس اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی و آیین‌نامه مربوط به چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی بود.

دیوان در این رأی چند نکته اساسی را مورد توجه قرار داد. نخست آن‌که اختلاف مطرح شده از سنخ اختلافات موضوع آیین‌نامه مانند تداخل وظایف، اختلاف در برداشت از قوانین و مقررات یا اختلاف در اموال و حقوق مالی دولت تشخیص داده نشد و بنابراین اساساً در قلمرو صلاحیت معاونت حقوقی برای رفع اختلاف قرار نمی‌گرفت؛ دوم آن‌که حتی اگر موضوع در صلاحیت معاونت حقوقی قرار می‌داشت، این معاونت صرفاً مرجع کارشناسی و پیشنهاد است و صلاحیت اتخاذ تصمیم نهایی ندارد؛ بلکه باید نظر خود را برای تصمیم‌گیری به هیأت وزیران ارائه کند؛ از این رو، تبدیل نظر معاونت حقوقی به دستور لازم‌الاجرا، بدون طی تشریفات قانونی، فاقد وجاهت دانسته شد. نکته مهم‌تر آن است که دیوان، ورود معاونت حقوقی به ماهیت مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری و اعلام مغایرت آن با قوانین را خروج از حدود صلاحیت این معاونت تلقی کرد. به نظر هیأت عمومی، چنین اقدامی در واقع نوعی مداخله در صلاحیت مرجع تخصصی و نوعی فصل خصومت است که در صلاحیت معاونت حقوقی رئیس جمهور قرار ندارد. بر این اساس، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری دستور ابلاغی رئیس جمهور را به دلیل عدم رعایت تشریفات مقرر در اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی و آیین‌نامه‌های مربوط، فاقد وجاهت قانونی دانست. این رأی نشان

می‌دهد که سازکار حل اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی مانع اعمال نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر تصمیمات و مصوبات اداری نیست؛ به‌ویژه در مواردی که اشخاص ثالث ذی‌نفع، به دلیل تضییع حقوق خود، ابطال تصمیم یا مصوبه اداری را درخواست می‌کنند.

در تحلیل دادنامه فوق باید دقت داشت که رأی یادشده را نباید به معنای شناسایی صریح یا ضمنی صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در رسیدگی به تصمیمات مربوط به مرجع حل اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی دانست؛ چرا که دادنامه در مقام ابطال دستور رئیس جمهور و به دلیل طی نکردن سازکار و تشریفات قانونی و خروج از حدود صلاحیت مرجع صادرکننده بوده و لزوماً صرف این رای به معنای صلاحیت دیوان نیست؛ چنان‌که استدلال‌های رای نیز ناظر به عدم صلاحیت معاونت حقوقی است، اما می‌توان به عنوان موید بر مدعا مد نظر قرار گیرد. در این راستا می‌توان به دادنامه شماره ۶۶۱۸۴۹ مورخ ۱۴۰۳/۳/۲۱ و نیز دادنامه شماره ۳۶۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۴ هیأت تخصصی شهرسازی، منابع طبیعی و محیط‌زیست در مقام رسیدگی به ابطال مصوبه هیأت وزیران در مقام رفع اختلاف میان دستگاه‌ها اشاره کرد. همچنین در مواردی دستگاه‌های اجرایی حتی بدون رعایت تشریفات مندرج در اصل یکصد و هفتاد و سوم در دیوان عدالت اداری طرح شکایت نموده‌اند و به‌رغم ایراد طرف شکایت به این موضوع، هیأت عمومی خود را صالح به رسیدگی تشخیص داده است. مواردی چون دادنامه شماره ۱۶۴۹ مورخ ۱۳۹۷/۷/۲۴ و دادنامه شماره ۱۱۵۳ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۰ و دادنامه شماره ۸۸۸-۸۸۹ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۴ و دادنامه شماره ۲۶۸-۲۷۰ مورخ ۱۳۹۶/۳/۳۰ هیأت عمومی، از این دست محسوب می‌شوند. (مولایی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۴: ۶۰)

ممکن است استدلال شود که بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم، به عنوان حکم متأخر نسبت به قانون دیوان عدالت اداری، صلاحیت دیوان را در رسیدگی به اختلافات میان دستگاه‌های اجرائی تخصیص زده و طرح شکایت یک دستگاه اجرایی علیه دستگاه دیگر از جمله نسبت به مصوبات موضوع اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی را منوط به تأیید هیأت وزیران کرده است؛ به‌ویژه آن‌که آرا مورد اشاره دیوان در این زمینه پیش از تصویب قانون برنامه هفتم صادر شده است.

چنین برداشتی با اصول کلی حقوق عمومی، حق دادخواهی، اصل حاکمیت قانون، صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری و سایر اصول قانون اساسی سازگار نیست و بند یادشده باید به گونه‌ای تفسیر شود که صرفاً ناظر بر سازکار حل اختلافات درون‌دولتی میان دستگاه‌های اجرایی باشد و موجب نفی یا تحدید صلاحیت دیوان در نظارت قضایی بر مصوبات و تصمیمات اداری نشود. حتی در فرض پذیرش تفسیر محدود کننده، اثر این ماده نهایتاً به شکایت یک دستگاه اجرایی علیه دستگاه دیگر محدود است و به هیچ‌وجه مانع شکایت اشخاص ثالث ذی‌نفع از مصوبات هیأت وزیران یا تصمیمات اداری مربوطه در دیوان عدالت اداری نخواهد بود.

برآمد

۱- مطابق اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است. بر اساس آیین‌نامه رفع اختلاف مربوط به اصل، چنان‌که اختلافات بین دستگاه‌های استانی که توسط رؤسای دستگاه‌های مذکور با استفاده از اختیارات قانونی آنان رفع نشود، به استاندار استان مربوط منعکس می‌شود تا در حدود اختیارات قانونی وی و راهکارهای مندرج در قوانین از جمله ماده ۸۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ مورد تصمیم‌گیری قرار گیرد. در مواردی که حل و فصل این اختلافات نیاز به تصمیم‌گیری هیأت وزیران داشته باشد، موضوع توسط استاندار همراه با نظریه مستدل و مستند استانداری به معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور منعکس و با پیشنهاد معاونت مزبور همراه با نظریه حقوقی و ارائه راهکار در هیأت وزیران مطرح می‌شود.

۲- مصوبات و تصمیمات موضوع اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی، صرف نظر از آن‌که در چارچوب حل اختلاف و هماهنگی درون قوه مجریه صادر می‌شود، اصولاً از نظارت قضایی دیوان عدالت اداری خارج نیست. از حیث سازکار رسیدگی باید میان تصمیمات مقامات اداری و مصوبات هیأت وزیران تفکیک کرد؛ بدین صورت که تصمیمات مقامات اداری یا مراجع اختصاصی، حسب مورد در شعب دیوان قابل رسیدگی است؛ در حالی که مصوبات هیأت وزیران در صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار می‌گیرد.

۳- در رابطه با اصل نظارت قضایی دیوان ممکن است گفته شود فلسفه اصل یکصد و سی و چهارم و نیز بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم، جلوگیری از طرح مستقیم اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی در مراجع قضایی و تأکید بر حل و فصل درون‌دولتی است، اما این امر به معنای مصونیت تصمیمات اداری دولت از کنترل قضایی نیست. در حقیقت مبنای صلاحیت دیوان در این زمینه را باید در اصول سی و چهار، یکصد و هفتاد و یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جست‌وجو کرد.

این اصول از یک سو حق دادخواهی را برای افراد تضمین می‌کنند و از سوی دیگر، نظارت دیوان عدالت اداری بر تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و تصمیمات اداری دولت را به رسمیت می‌شناسند؛ بنابراین هر تصمیم اداری که واجد اثر حقوقی باشد و بر حقوق یا منافع اشخاص اثر بگذارد، اصولاً باید قابل اعتراض و رسیدگی قضایی باشد و موارد مبهم یا احتمال استثناء باید مضیق و در راستای این نگاه تفسیر شود. در این میان، عنوان تصمیم مانند رفع اختلاف یا ایجاد هماهنگی، ملاک نیست؛ زیرا تصمیمات و مصوبات مذکور ماهیت اداری دارد و آثار حقوقی آن تعیین‌کننده است. رویه قضایی دیوان نیز این برداشت را تأیید می‌کند و در مواردی که اشاره شد، دیوان با ابطال تصمیمات یا مصوبات مرتبط با سازکار اصل یکصد و سی و چهارم بر امکان اعمال نظارت قضایی تأکید کرده است. در نتیجه به نظر می‌رسد بند ب ماده ۱۱۷ قانون برنامه هفتم باید ناظر بر تنظیم حل اختلافات درون‌دولتی تفسیر شود؛ نه سلب صلاحیت دیوان عدالت اداری. حتی در تفسیر محدود‌کننده نیز، این حکم حداکثر به اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی مربوط است و مانع شکایت اشخاص ثالث ذی‌نفع از تصمیمات و مصوبات نخواهد بود.

فهرست منابع

- * استوارسنگری، کورش (۱۳۹۹)، «چیستی دادرسی اداری در ایران: دادرسی در اداره یا دادرسی بر اداره»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره ۲، شماره ۴.
- * استوارسنگری، کوروش (۱۴۰۰)، «رأی وحدت رویه ۷۹۲ مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور و تأثیر آن بر صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۵، شماره ۱۱۵.
- * امامی، محمد و سلیمانی، مهستی (۱۳۹۲)، «ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۷۷، شماره ۸۲.
- * تنگستانی، محمدقاسم و مرادی برلیان، مهدی (۱۴۰۴)، «تحلیل نظام حقوقی حاکم بر حل و فصل اختلافات دستگاه‌های دولتی؛ چالش‌ها و راهکارها». مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۹، شماره ۱۳۰.
- * دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۲)، شیوه‌های جایگزین حل اختلاف در حقوق داخلی، شماره مسلسل ۶۸۱۸، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- * شبیانی، عادل و بیدار، زهرا (۱۴۰۳)، «دادرسی حکمی یا موضوعی؛ رسیدگی به تصمیمات مراجع اختصاصی اداری»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۸، شماره ۱۲۷.
- * صادقی، حسین و مرنندی، الهه (۱۴۰۱)، «نسبت‌سنجی نظام حقوقی - اجرایی حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی با قانون اساسی»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره ۴، شماره ۱۳.
- * غمامی، سید محمد مهدی و خلف رضایی، حسین (۱۳۹۲)، «سازوکارهای حل اختلاف و تنظیم روابط قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران؛ با مطالعه تطبیقی دیگر نظام‌های حقوقی»، دانش حقوق عمومی، دوره ۲، شماره ۵.
- * کاشانی، جواد (۱۳۸۹)، «چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های دولتی»، پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۳۰.

* کهندل، پرویز و صباحی، معین و بلوردی، طیبه (۱۴۰۲)، «جایگاه قانونی استانداران در حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره ۵، شماره ۱۴.

* 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.

* مولابیگی، غلامرضا و محمدی احمدآبادی، حسین (۱۴۰۴)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری؛ منطبق با آخرین اصلاح قانون دیوان عدالت اداری، چاپ هشتم، تهران: جنگل.

* واعظی، سید مجتبی (۱۴۰۳)، «مطالعه تطبیقی مبانی و مؤلفه‌های دادرسی اداری»، حقوق عمومی تطبیقی، دوره ۱، شماره ۱.