

آسیب شناسی حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی با ساز و کارهای داخلی قوه مجریه در چارچوب اصل ۱۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

پرویز کهندل^۱، معین صباحی^۲، طیبه بلوردی^۳، ابوالفضل جعفرقلی خانی^۴

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۳/۰۲ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۳/۳۱

چکیده:

بررسی‌ها نشان می‌دهد که هیأت دولت از دیر باز همواره به دنبال قضازدایی و درونی کردن شیوه حل و فصل سریع، تخصصی، قانونمند و بدون هزینه اختلافات با ماهیت غیر قضایی بین دستگاه‌های اجرایی تحت مدیریت خود با سازوکارهای داخلی قوه مجریه در چارچوب اصل ۱۳۴ و با رعایت اصل ۱۵۹ قانون اساسی بوده است و این سیاست را در قالب مصوبات هیأت وزیران و با تدوین آیین نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی توسط استانداران و معاونت حقوقی رییس جمهور و درج ممنوعیت پرداخت وجوه دولتی برای طرح اختلافات بین وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی در مراجع قضایی در ضوابط بودجه سالانه کشور تعقیب و عملیاتی نموده است. با این وجود به لحاظ نبود زیر ساخت‌های قانونی و همچنین عدم پیش بینی تشکیلات اداری و اجرایی منسجم در استانداری‌ها، نتایج مطلوب و قابل توجهی حاصل نشده است. لذا در این پژوهش که به روش کتابخانه‌ای و به شکل توصیفی - تحلیلی تنظیم گردیده، ضمن شناسایی موانع، نقاط قوت و ضعف، ابهام، سکوت، تناقض و تعارض در قوانین و مقررات موجود، سعی کرده‌ایم راهکارهایی را به منظور توانمندسازی، اصلاح و بازنگری در فرایند قانونی حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی با ساز و کارهای درونی قوه مجریه ارائه نمائیم.

واژگان کلیدی: استاندار، حل و فصل اختلافات، دستگاه اجرایی، دستگاه دولتی، قضازدایی، هیأت وزیران

1 دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد سیرجان، سیرجان، ایران

2 استادیار، گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد کرمان، کرمان، ایران. (نویسنده مسئول) MoienSabahi@yahoo.com

3 استادیار، گروه معارف، دانشگاه آزاد اسلامی واحد سیرجان، سیرجان، ایران

4 استادیار، گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بافت، بافت، ایران

۱- مقدمه

اجرای سیاست درونی کردن حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی (دولتی) با هدف قضازدایی از طریق ظرفیت‌های قانونی موجود و ساز و کارهای داخلی قوه مجریه و با رعایت سیاست‌های کلی کشور مبنی بر کاهش مخارج اضافی و تحمیل هزینه به دولت با عناوین هزینه دادرسی، حق الوکاله و حق کارشناسی و... ایجاد سرعت در حل و فصل اختلافات اعم از کیفری یا مدنی، تسریع در نهایی شدن احکام اصداری، کاهش اطاله دادرسی و تنزل حجم پرونده‌های ورودی به مراجع قضایی با عطف توجه به الزامات مندرج در اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر مرجعیت عام دادگاه در رسیدگی به دعاوی و... از اهمیت بالایی برخوردار است و به همین دلیل همواره کانون توجه دولت (هیأت وزیران) در طول چهار دهه اخیر بوده تاجایی که ضمانت اجرایی این مهم در قوانین خاص، مصوبات و بخشنامه‌های هیأت وزیران، قوانین و ضوابط اجرایی بودجه سنواتی کشور و برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه کشور تجلی یافته است. هیأت وزیران از سال ۵۷ تا سال ۸۶ طی مصوباتی، مراجعی را برای رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی با یکدیگر تعیین نموده است، اما هر یک از مصوبات مذکور یا با آرای هیأت عمومی دیوان عالی کشور یا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و یا نظریه تفسیری شورای نگهبان مواجه و نافرجام ماندند. تا اینکه در سال ۸۶ جهت اجرای اصل ۱۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی، هیأت وزیران آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق ساز و کار داخلی قوه مجریه را تصویب نمود.

به موجب ماده ۳ این آیین‌نامه، آن دسته از اختلافات بین دستگاه‌های استانی که توسط روسای دستگاه‌های مذکور با استفاده از اختیارات قانونی آنان مرتفع نشود، به استاندار منعکس تا در حدود اختیارات قانونی وی و راهکارهای مندرج در قوانین از جمله تبصره ۸ ماده ۸۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مورد تصمیم‌گیری قرار گیرد. در مواردی که حل و فصل این اختلافات نیاز به تصمیم‌گیری در هیأت وزیران داشته باشد، موضوع توسط استاندار همراه با نظریه مستند و مستدل استانداری به معاونت حقوقی رییس جمهور منعکس و با پیشنهاد معاونت مزبور (همراه با نظریه حقوقی و ارائه راهکار) موضوع در جلسه هیأت وزیران مطرح و اتخاذ تصمیم خواهد شد.

با این وجود تلقی دادگستری از الزامات ناشی از اجرای اصول ۵۷ و ۱۵۹ قانون اساسی، و داشتن نگاه انحصاری، عام و مطلق به صلاحیت ترافیعی خود و به طور کلی ابهامات موجود در مرز بین اجرای اصول ۵۷، ۱۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی، وجود برخی تفاسیر و نیز عدم وجود قانون عادی مستقل و شفاف و نیز عدم استقرار نهادی قانونی در این رابطه با شرح وظایف و چارت تشکیلاتی مشخص و مصوب، در حال حاضر قوه مجریه را با چالش‌ها، ابهامات و خلاءهای جدی مواجه ساخته، بطوریکه تاکنون نتوانسته‌اند به تصمیمات قانونی با ضمانت اجرایی قابل قبولی دست یابند و همین علل و عوامل موجب عدم تحقق مطلوب اصل درونی کردن حل اختلافات در قوه مجریه گردیده است.

۲- مبانی نظری تحقیق

اساساً قانون اساسی دادگستری را مرجع عام رسیدگی به تظلمات و حل و فصل دعاوی می‌داند. این راه حل، وقتی که اشخاص حقیقی یا حقوقی رو در روی یکدیگر قرار گیرند، منطقی خواهد بود، اما در اینجا اختلاف مورد نظر، اختلافات بین دستگاه‌های دولتی است که همگی از اجزاء دولت می‌باشند. در این صورت، طرح یک دعوی داخلی در قوه قضائیه با منطق هماهنگی که از

لوازم موجودیت دولت است، سازگاری ندارد. رئیس جمهور در مقام ریاست هیأت وزیران طبق اصل قانون اساسی مسئولیت هماهنگی بین وزارتخانه را برعهده دارد و قادر به هماهنگی ساختن وزیران می‌باشد. هیأت وزیران نیز از طریق بحث و مذاکره و تصویب با اکثریت آراء به نحو شایسته قادر به اتخاذ تصمیم است. بنابراین تا زمانی که امکان حل اختلاف در دولت وجود داشته باشد، نیاز به طرح دعوی در دادگستری نخواهد بود. تجربه چندین ساله دولت پس از انقلاب درباره بروز اختلاف بین دستگاه‌ها، موجب گردید در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، عبارت قانونی ذیل به اصل ۱۳۴ اضافه شد: «در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی و در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود، لازم الاجرا است». «... با اصلاح اصل ۱۳۴ مجدداً زمینه حل اختلاف دستگاه‌های دولتی فراهم شد» (هاشمی، ۱۳۷۲: ۴۴۲). بنابراین اگر اختلاف در مورد استنباط از قانون و یا ناشی از اقدام قانونگذار باشد، دولت با تقدیم لایحه، تفسیر و نظر نهایی مجلس شورای اسلامی را جویا می‌شود که در این صورت مصوبه مجلس تکلیف را معین می‌کند و لازم الاجرا خواهد بود. ولی اگر اختلاف ماهیت اجرایی غیرقضایی داشته باشد، طبیعتاً هیأت وزیران مقام صالح برای حل و فصل آن می‌باشد. در این صورت، پس از طرح و بررسی آن در دولت، تصمیم هیأت وزیران برای آن‌ها لازم الاجرا خواهد بود.

۳- پیشینه موضوع تحقیق

بنابر تحقیقات انجام شده در سامانه‌های رسمی موجود در زمینه مقالات و پایان نامه‌های کشور و همچنین کتب نگاشته شده در حوزه حقوق عمومی (اساسی و اداری)، اگر چه در زمینه حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی به صورت خاص مطالب مختلفی قابل مشاهده و دسترسی است، اما با توجه به هدف این مقاله که در پی آسیب شناسی فرایند فعلی حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی با ساز و کارهای داخلی قوه مجریه می‌باشد، برای اولین بار در صدد برآمده است تا با ارائه راهکارهای عملی جهت اصلاح و تقویت قانونی ساختار مراجع حل اختلاف در استانداری‌ها و ایجاد چارت تشکیلاتی و اداری منسجم برای آن‌ها گام بردارد و با ارتقای کارآمدی مراجع مذکور از طریق اعمال سیاست قضازدایی و درونی کردن فرایند حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی با ساز و کارهای داخلی قوه مجریه، به حل و فصل سریع و کاهش اطاله دادرسی، دقیق، تخصصی، کم هزینه، منعطف و قانونمند حل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی، توأم با رعایت اصل تفکیک قوا و اصل مرجعیت عام دادگستری در تظلم خواهی دست یابند. لذا تلاش بر آن بوده است تا ضمن استفاده از یافته‌های سایر کتب، مقالات، آراء وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور و... طرحی کارآمد و عملیاتی در زمینه حل اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی پیش بینی نماید که فاقد اشکالات اصلی موجود باشد. از وجوه تمایز این اثر با سایر آثار در این زمینه آن است که در پژوهش حاضر علاوه بر آسیب شناسی موضوع، با پیشنهاد ساز و کارهایی که برخی از آن‌ها برای اولین بار در نظام حقوقی کشور مطرح می‌شوند، تلاش خواهد شد تا به تقویت مراجع داخلی قوه مجریه در زمینه حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی پرداخته شود و حال آنکه بخش عمده‌ای از مولفه‌های مد نظر نگارنده مقاله در آثار سایر نویسندگان حقوقی مغفول بوده و یا به درستی بدان پرداخته نشده است. لذا، تاکید نگارنده این مقاله بر آن است که در وهله اول به بررسی و تحلیل موضوعاتی بپردازد که در سایر آثار علمی منتشره مغفول مانده‌اند، در وهله دوم تلاش شده تا در آن قسمت‌هایی که حقوق دانان اقدام به بررسی و تحلیل موضوع کرده‌اند، یافته‌هایی جدید به آثار منتشره افزوده گردد.

۴- ضمانت اجرا برای تصمیمات مراجع رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی در قوانین و مقررات جاری

از پیشینه ای که ذکر شد چنین بر می‌آید که دولت درصدد حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی زیر مجموعه خود به شیوه غیرقضایی است، اما این هدف در سال ۱۳۸۶ تبلور مضاعفی یافته است. در ماده ۲۶ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۶، نه با حکم مستقیم، بلکه از طریق منع پرداخت هزینه، عملاً راه مراجعه دستگاه‌های اجرایی بر دادگستری مسدود می‌شود.

از طرف دیگر در سنوات قبل نیز در همین راستا و به منظور اعمال صلاحیت‌های ناشی از اصل ۱۳۴ قانون اساسی، در تبصره ۱۲ قوانین بودجه سال‌های ۶۹ تا ۷۵ ساز و کاری را برای حل اختلافات ملکی بین دستگاه‌های اجرایی پیش بینی نمودند

در سال ۱۳۸۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت تصویب شد و تبصره ۸ ماده ۶۹ آن، کمیسیونی مرکب از نمایندگان چند وزارتخانه و سازمان با مسئولیت معاون حقوقی رئیس جمهور را برای حل اختلافات دستگاه‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و نیروهای نظامی و انتظامی در مورد ساختمان‌ها، تأسیسات و اراضی آن‌ها تعیین نمود و این کمیسیون جایگزین کمیسیون موضوع تبصره ۱۲ قوانین بودجه در سنوات قبل گردید. دومین مقررده دولت که می‌توان آن را به منزله نقطه پایان طرح دعاوی دستگاه‌های دولتی در مراجع قضایی دانست، درج این ممنوعیت در قوانین و ضوابط اجرایی بودجه سالانه کل کشور بویژه، بند ۲۲ ضوابط اجرایی بودجه سال ۸۷ و تکرار آن در سال ۸۸، بند ۱۹ ضوابط اجرایی بودجه سال ۸۹، بند ۸ ضوابط اجرایی بودجه سال ۹۰، بند ۳ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۹۱، بند ۲۵ ضوابط اجرایی بودجه سال ۹۲، ماده ۲۰ ضوابط بودجه سال ۹۳، ماده ۱۷ ضوابط اجرایی بودجه سال ۹۴، ماده ۱۷ ضوابط اجرایی بودجه سال ۹۵، ماده ۱۶ ضوابط اجرایی بودجه سال ۹۶، بند «د» تبصره «۱۰» قانون بودجه سال ۹۷ و ماده «۱۶» ضوابط اجرایی قانون مذکور، ماده ۱۶ ضوابط اجرایی بودجه سال ۹۸، ماده ۱۴ ضوابط اجرایی بودجه سال ۹۹، ماده ۱۴ ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۴۰۰ و ماده ۱۴ ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۴۰۱ می‌باشد.

ضمانت اجرایی مندرج در بند (د) ماده ۲۱۶ قانون برنامه پنجم توسعه کشور و همچنین معرفی متخلفین و مستنکفین از اجرای تصمیم‌های مراجع رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی به هیأت‌های بدوی رسیدگی به تخلفات اداری از دیگر ابزارهای قانونی برای اجرای تصمیم‌های مراجع یاد شده می‌باشند.

۵- صلاحیت قانونی استانداران در حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی استان

در ساختار سازمان نظام متمرکز اداری ایران، استاندار بالاترین مقام اداری و سیاسی محلی است که از طرف مقامات مرکزی برای اداره استان برگزیده می‌شود. به موجب ماده ۳ آیین نامه رفع اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی، در صورتی که اختلافات بین دستگاه‌های استانی، توسط روسای دستگاه‌های مذکور با استفاده از اختیارات قانونی آنان مرتفع نشود، موضوع را به استاندار منعکسی کنند تا در حدود اختیارات قانونی وی و راهکارهای مندرج در قوانین از جمله ماده ۸۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت 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 مستند و مستدل استانداری به معاونت حقوقی رییس

جمهور منعکس و با پیشنهاد معاونت مزبور همراه با نظریه حقوقی و ارائه راهکار در هیأت وزیران مطرح خواهد شد. ضمناً اختلاف بین استانداری‌ها در صورتی که به یک دستگاه اجرایی دیگر ارتباطی نداشته باشد، توسط وزارت کشور در حدود اختیارات قانونی رفع خواهد شد، در غیر این صورت اختلافات بین دو یا چند دستگاه ستادی توسط وزراء و یا روسای دستگاه‌های یاد شده در چارچوب اختیارات قانونی آن‌ها مرتفع می‌گردد. چنانچه اختلافات دستگاه‌های مزبور توسط وزراء یا روسای آن‌ها مرتفع نشود، مراتب به معاونت حقوقی رییس جمهور (دفتر هماهنگی رفع اختلافات حقوقی) منعکس می‌گردد تا در حدود اختیاراتی که مطابق اصل ۱۲۴ قانون اساسی به وی تفویض گردیده، با اتخاذ تدابیر و راهکارهای قانونی لازم، رفع اختلاف شود. در مواردی که حل اختلاف مستلزم تصمیم‌گیری در هیأت وزیران باشد، پیشنهاد معاونت مذکور همراه با نظریه حقوقی مستدل و ارائه راهکار در جلسه هیأت وزیران مطرح خواهد شد. شایان ذکر است که اختیارات هیأت وزیران مندرج در این آیین‌نامه به کمیسیون لوایح هیأت وزیران تفویض شده است. جلسه کمیسیون مذکور برای رسیدگی به اختلافات با دعوت از وزراء و روسای دستگاه‌های ستادی طرف اختلاف برگزار خواهد شد. ملاک تصمیم‌گیری، موافقت اکثریت وزراء عضو کمیسیون می‌باشد و مصوبات کمیسیون در صورت تایید رییس جمهور با رعایت ماده ۱۹ آیین‌نامه داخلی دولت، قابل صدور است.

۶- بررسی فرایند فعلی حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی توسط قوه مجریه

۶-۱ شناسایی موارد سکوت، ابهام، تناقض و تعارض در قوانین و مقررات جاری

۶-۱-۱- در قوانین اساسی و عادی ایران، تعریفی از قوه مجریه به عمل نیامده است. نظر به اصل ۱۳۴ قانون اساسی، دستگاه اجرایی بایستی زیرمجموعه قوه مجریه باشد تا بتوان هماهنگی لازم را با آن ایجاد کرد؛ اما نظر به ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم (که مورد استناد ماده ۱ آیین‌نامه رفع اختلاف است) و نیز قوانین و مقررات موجود در این عرصه، به ما می‌نمایاند که دستگاهی که برای رفع اختلاف رجوع می‌کند، ممکن است زیر مجموعه قوه مجریه نباشد.

۶-۱-۲- در بند الف ماده ۱ آیین‌نامه، مشمولان آن به این شرح احصا شده‌اند: هر یک از دستگاه‌های موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج. ۱، ۱، مصوب ۱۳۸۳ که زیر مجموعه قوه مجریه هستند که در این آیین‌نامه حسب مورد به دستگاه ستادی، دستگاه زیر مجموعه و دستگاه استانی تقسیم می‌شوند. با دقت نظر در متن فوق و ماده ۱۶۰، در می‌یابیم که سخنی از موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی به میان نیامده است، در حالی که در مصوبات پیشین، بعضاً این دسته از سازمان‌ها هم مشمول مصوبه می‌شدند. همچنین از نیروهای نظامی و انتظامی ذکر نشده است.

۶-۱-۳- در بخشی از اصل ۱۳۴ قانون اساسی آمده است «در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظائف قانونی دستگاه‌های دولتی...» در حالی که عنوان آیین‌نامه، چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی می‌باشد. همچنین در بند (د) ماده ۲۱۶ قانون پنجم توسعه گفته شده «در مورد آراء حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی که در اجرای اصل ۱۳۴ صادر می‌شود...» از طرف دیگر در قانون مدیریت خدمات کشوری ذکر از دستگاه دولتی نشده ولیکن در ماده ۵ این قانون، کلیه وزارت خانه‌ها، موسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و موسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی را دستگاه‌های اجرایی نامیده است. با توجه به اینکه در متون قانونی به صراحت تعریفی از دستگاه دولتی و دستگاه اجرایی نشده و مشخص نگردیده آیا این دو واژه معنای واحدی دارند یا

مجزا از یکدیگر هستند، موجب گردیده تا پیرامون دستگاه‌های مشمول یا عدم مشمول آیین نامه چگونگی رفع اختلاف دچار تردید شوند.

۶-۱-۴- در نظام حقوقی ایران، عبارت اموال دولتی در اصول ۸۳ و ۱۳۹ قانون اساسی و ماده ۲۶ قانون مدنی و همچنین ماده ۴۵۷ ق.آ.د.م آمده است. منتها در هیچ یک از این قوانین اموال دولتی تعریف نشده است.

۶-۱-۵- ابهام دستگاه‌های اجرایی در مورد حقوق و اموال دولتی و اموال عمومی، قراردادها و مرجع و آیین رسیدگی به اختلافات با ماهیت غیر قضایی آن‌ها.

۶-۱-۶- در تعریف اموال دولتی، این پرسش پیش می‌آید که منظور از دولت به معنای عام آن و هر یک از سه قوه می‌باشد یا تنها قوه مجریه مد نظر است؟ در هیچ یک از متون قانونی، به تفکیک فوق اشاره نشده است لذا از منظر منطق حقوقی باید اذعان کرد عبارت اموال دولتی دارای دو معنای خاص و عام می‌باشد. اموال دولتی در معنای عام هم شامل اموال قوه مجریه و هم شامل دولت به معنای عام یا حکومت می‌گردد؛ و در مقابل عبارت اموال دولتی به معنای خاص، تنها شامل اموال قوه مجریه می‌گردد.

۶-۱-۷- نکته قابل ذکر اینکه ضمانت اجرایی مقرر در تبصره ۱۲ راجع به موسسات عمومی غیر دولتی که نوعاً در بودجه کل کشور ردیف و اعتباری ندارند، براحتی قابل اجرا نیست.

۶-۱-۸- عدم وجود قانون عادی مستقل و شفاف جهت حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی با سازو کار داخلی قوه مجریه.

۶-۱-۹- ترسیم ساز و کار داخلی قوه مجریه جهت حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی بر بنیاد آیین نامه‌ها و شیوه نامه‌های مصوب هیأت وزیران.

۶-۱-۱۰- پیش بینی ممنوعیت طرح شکایت در مراجعی خارج از قوه مجریه به صورت پراکنده در قوانین مختلف و ضوابط اجرایی بودجه سالیانه کل کشور.

۶-۱-۱۱- عدم پیش بینی و استقرار نهاد قانونی، خاص و مستقل با شرح وظایف و چارت تشکیلاتی مشخص و مصوب در سطح ملی.

۶-۱-۱۲- اشکالات موجود در ساختار اداری همچنین عدم وجود تشکیلات اداری مستقل و منسجم (در قالب هیأت، کارگروه، کمیته، کمیسیون و...) در چارت تشکیلات اداری استانداردها، با ترکیب اعضای مشخص به ریاست استاندار به عنوان مرجع حل اختلاف مستقر در استانداری‌ها. (ضرورت ایجاد انسجام تشکیلاتی)

۶-۱-۱۳- عدم تبیین دقیق، صریح و روشن صلاحیت‌های مراجع رفع اختلاف.

۶-۱-۱۴- عدم صلاحیت مرجع حل اختلاف استانداری جهت حل و فصل اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی با منشاء جرم، و یا وقوع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی با نیروهای مسلح، صداوسیما، مخابرات بانک‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازمان تامین اجتماعی، نهادهای انقلابی، سایر موسسات عمومی غیر دولتی، سازمان تبلیغات اسلامی، کمیته امداد، بنیاد مسکن، دهیاری‌ها و...

ولیکن در حال حاضر بر طبق نظریات مشورتی معاونت حقوقی ریاست جمهوری مبنی بر داشتن یا نداشتن صلاحیت اقدام می کنند. ضمن اینکه در قوانین و مقررات و آیین نامه و شیوه نامه صلاحیتی برای ارائه نظریه مشورتی به معاونت حقوقی ریاست جمهوری داده نشده است.

۶-۱-۱۵- ابهام و سکوت در قوانین و مقررات جاری پیرامون امکان یا عدم امکان ورود اشخاص ثالث در اختلافات بین دو دستگاه اجرایی. آیا دستگاه ثالث می تواند وارد شود؟ آیین نامه و شیوه نامه در این رابطه ساکت است. یا اینکه خواهان هست یا خوانده؟ فقط در ماده یک شیوه نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه های اجرایی مصوب سال ۱۳۸۷ از «دستگاه مرتبط» نام برده و طرفین اختلاف را شامل دستگاه های متقاضی و طرف اختلاف دانسته است.

۶-۱-۱۶- تعارض قوانین بین قانون سازمان صمت، قانون نظام صنفی و قانون شهرداری ها از جمله در خصوص صدور پروانه ها.

۶-۱-۱۷- در مواقعی که موضوعی واجد وصف و ماهیت کیفری باشد نظیر جرائم زیست محیطی، متجاوزین به انفال و ثروت ها و اموال عمومی و همچنین رسیدگی به دعاوی کیفری از جمله دعوی مطالبه خسارت طبق رای شماره ۲۱۴/۰۸۵۰۰۹۹۷۰۹۲۰ مورخ ۱۳/۵/۹۲ دیوان عالی کشور اگر چه بین دو دستگاه اجرایی یا دولتی باشد، امری قضایی و در صلاحیت محاکم عمومی بوده و مرجع رفع اختلاف استانداری صالح به رسیدگی نمی باشد.

طبق بند ۲ بخشنامه سال ۹۳ و بند ۳ بخشنامه سال ۱۴۰۰ معاون اول رییس جمهور دستگاه اجرایی مکلف است برای طرح و پیگیری شکایت کیفری به طرفیت دستگاه اجرایی، بدو مراتب را به معاونت حقوقی رئیس جمهور اعلام تا حتی الامکان با رعایت غبطه و مصلحت دولت نسبت به حل آن اقدام و در صورت احراز ضرورت طرح شکایت به جهت وقوع جرم، مراتب به دستگاه ذیربط اعلام می شود تا نسبت به پیگیری قضایی آن اقدام نمایند.

۶-۱-۱۸- در حال حاضر مرجع رفع اختلاف استانداری ها فاقد تشکیلات اداری و عضو ثابت بوده و تنها استاندار با توجه به محتویات پرونده تنظیم شده توسط کارشناسان دفتر امور حقوقی استانداری پیرامون اختلافات بین دستگاه های اجرایی اتخاذ تصمیم می نماید. که خود محل اشکال است.

آیا مصوبات این مرجع جنبه مشورتی دارد و یا نظر استاندار لازم الاجراست؟ آیا می توان از آن در دیوان عدالت اداری شکایت نمود؟ (با توجه با قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری مبنی رسیدگی به شکایت اشخاص از اقدامات قوه مجریه)

۶-۱-۱۹- یکی از اهداف مهم اجرای سیاست درونی کردن رفع اختلافات بین دستگاه های اجرایی با ساز و کارهای داخلی قوه مجریه ضرورت حل و فصل سریع، تخصصی، قانونمند، منعطف و بدون هزینه اختلافات بین دستگاه های اجرایی و کاهش مخارج اضافی و تحمیل هزینه به دولت و ممنوعیت پرداخت وجه از هر محل تحت عناوین مختلف هزینه دادرسی، حق الوکاله و حق کارشناسی و... در مراجع قضایی می باشد که هر ساله با درج این ممنوعیت در قوانین و ضوابط بودجه دستگاه های اجرایی را محدود ساخته اند.

در مقابل، طبق ماده ۱۱ آیین نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه، در مواردی که رفع اختلاف مستلزم بررسی هریک از کارشناسان دستگاه‌های اجرایی علاوه بر وظائف اصلی آنان و خارج از ساعات اداری باشد، پرداخت حق الزحمه کارشناسی به ترتیب مقرر در قوانین و مقررات مربوط مجاز خواهد بود. به نظر می‌رسد مجوز پرداخت حق الزحمه کارشناسی طبق ماده مذکور به نوعی «نقض غرض و در تضاد و تعارض» با هدف درونی کردن رفع اختلافات بین دستگاه‌های با ساز و کارهای داخلی قوه مجریه مبنی بر کاهش مخارج اضافی و تحمیل هزینه به دولت باشد.

۶-۱-۲۰- طبق تبصره ذیل ماده ۸ شیوه نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی: «در مواردی که مرجع رفع اختلاف استاندار باشد، مسئول رسیدگی به اداری مرجع مذکور مسئول دفتر استاندار و در مواردی که مرجع رفع اختلاف رییس دستگاه ستادی است مسئول رسیدگی و انجام امور فوق دفاتر حقوقی مربوط خواهد بود.»

ملاحظه: در حال حاضر مرجع رفع اختلاف استانداری‌ها در دفتر ارزیابی عملکرد، بازرسی و امور حقوقی استانداری مستقر می‌باشد و کلیه امور را پیگیری می‌نمایند.

۶-۱-۲۱- آیین نامه در خصوص نحوه رفع اختلاف بین دو اداره استانی زیر مجموعه یک وزارت خانه ساکت است که با وحدت ملاک از تبصره ذیل ماده ۳ آیین نامه مذکور پیشنهاد می‌گردد در صورتی که اختلاف به دستگاه‌های اجرایی دیگر ارتباطی نداشته باشد و در مرجع استانی حل و فصل نشود موضوع توسط وزیر مربوطه در حدود اختیارات قانونی مرتفع در غیر این صورت به ترتیب مقرر در ماده ۴ این آیین نامه اقدام لازم صورت پذیرد.

۶-۲- محاسن حل و فصل اختلافات با ساز و کارهای درونی قوه مجریه

در این گفتار ابتدا به ذکر دلایلی می‌پردازیم که رفع اختلافات بین دستگاه‌های از طریق خود دولت (در مفهوم قوه مجریه) یا حل اداری اختلاف را توجیه می‌کند، برای اثبات حسن مراجعه به شیوه اداری حل اختلاف، سه دلیل به ذهن خطور می‌کند که به آن‌ها اشاره می‌کنیم:

۶-۲-۱- مصلحت طرفین اختلاف

«از این نکته اصلی نباید غافل ماند که دستگاه‌های دولتی به عنوان اجزای شخصیت و هسته واحدی به نام دولت ظهور دارند و فعالیت می‌کنند، این دستگاه‌ها در قبال یکدیگر ذی حق نیستند، بلکه حداکثر می‌توان گفت که در حیطه و موضوع خاص صالح هستند و البته این صلاحیت نیز باز مطلق نیست و به وظایف و اهداف دولت محدود می‌باشد. پس می‌توان گفت که آنان تکلیف به همکاری و مساعدت دارند نه حق مبارزه و رقابت. دادگستری نیز طرح دعوی دولت علیه دولت در دادگستری را عبث می‌پندارد و بر این باور است که در اختلاف دو دستگاه دولتی با یکدیگر، ورود ضرر به یک دستگاه اثر انتفاع دستگاه دیگر است و تبعاً در صورت تأمل، ضرری متوجه خزانه دولت نخواهد شد. بند دوم اصل ۱۳۴ قانون اساسی نیز با سیاست درونی کردن حل اختلاف مقرر می‌دارد در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولت در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود، لازم الاجرا است و مطالعه مشروح مذاکراتی که به هنگام تصویب به عمل آمده، حکایت از این دارد که قید این بند معنی و

شمول عام داشته و حتی مصادیقی از اختلاف مالی از طرف دیگر، حل اختلاف توسط خود دولت یا هر مرجع غیرقضایی، با سرعت زیاد و هزینه کمتری به نتیجه منجر می‌شود. زیرا اولاً تشریفات و آیین دادرسی دادگاه‌ها آرمه می‌باشد و از پیچیدگی زیادی برخوردار است. ثانیاً به هنگام مالی بودن دعوا و بالا بودن ارزش مالی آن، مبلغی که دولت باید به عنوان هزینه دادرسی یا هزینه کارشناسی یا ترجمه و تطبیق اسناد و اوراق پرداخت نماید قابل توجه و تحمل نمی‌باشد.

۶-۲-۲- کاهش مراجعات به دادگستری

منظور از مصلحت جامعه، کاهش مراجعات به دادگستری و تقلیل از تراکم دعاوی در دادگستری می‌باشد. یکی از عمده ترین هدف‌های تهیه کنندگان تصویب نامه یا آیین‌نامه‌های مربوط به حل اختلاف دستگاه‌های دولتی در خود دولت، این است که از تراکم بیش از حد دعاوی در دادگستری جلوگیری شود و زمینه رسیدگی سریع و دقیق به آن نوع دعاوی که رسیدگی دادگستری به آن‌ها غیرقابل اجتناب است، مهیا شود» (نعم، ۱۳۸۶: ۲۲-۲۰).

۶-۲-۳- تخصصی بودن موضوع

«در قبال ایراد موافقان صلاحیت عام دادگستری که دادرسی کردن خود قوه مجریه و وجود دادگاه‌های اداری را خلاف اصل تفکیک قوا می‌دانند، مخالفان صلاحیت دادگستری معتقدند که دعوی مربوط به دستگاه‌های اجرایی و اداری، فنی و حرفه‌ای است و به تخصص لازم در حقوق اداری و احکام و مقررات حاکم بر اداره و دولت نیاز دارد» (انصاری، ۱۳۷۴: ۵۷).

۶-۳- رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های دولتی به موجب قوانین خاص

برای رسیدگی به برخی از اختلافات بین دستگاه‌های دولتی در قوانین مختلف ساز و کارهای ویژه طراحی شده است که در این قبیل موارد هم، بنابر اصول، دادگاه‌های عمومی باید از پذیرش دعاوی دستگاه‌های مذکور در قوانین خاص در موضوع‌های تعیین شده، امتناع ورزند. در ذیل به بررسی چند مورد از این قوانین می‌پردازیم.

۶-۳-۱- تبصره ۱۲ قانون بودجه سنواتی

با استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران و ایجاد برخی نهادهای انقلابی در سازمان و تشکیلات اداری کشور و بی‌نظمی‌هایی که بر اثر انجام نشدن وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی رخ می‌داد یا نیازهای فوری که در جریان جنگ وجود داشت، باعث گردید که اموال و تاسیسات برخی از دستگاه‌های دولتی با مجوز، یا بدون آن در اختیار دستگاه‌های دیگر قرار گیرد. پس از آنکه دوره تثبیت انقلاب پایان یافت و جنگ متوقف شد، دستگاه‌هایی که بنا به ضرورت‌های پیش گفته، اموالشان در اختیار نهادها و سازمان‌های دولتی دیگر قرار داشت، تلاش‌هایی را برای پس گرفتن اموال و تجهیزات متعلق به سازمان خود آغاز و دعاوی مختلفی را در مراجع قضایی اقامه کردند، تا اینکه دولت در تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۲ ترتیباتی را برای رسیدگی به اختلافات بین دستگاه‌های دولتی در خصوص اراضی و املاک و تاسیسات فوق‌الذکر پیش بینی نمود.

متولی اداره تبصره ۱۲ سازمان برنامه و بودجه وقت بود و اختلافات با حضور نمایندگان دستگاه‌های طرف اختلاف رسیدگی می‌شد. آرای صادره برای دستگاه‌های ذیربط لازم‌الاجرا بوده و در صورتی که دستگاه مذکور از اجرای رای خودداری می‌کرد،

معادل قیمت تاسیسات از سرجمع اعتبارات دستگاه ذی نفع افزوده می‌گردید. دستگاه‌های موضوع تبصره شامل "وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای نظامی و انتظامی، شهرداری‌ها، سازمان تامین اجتماعی و هلال احمر" بودند. این تبصره در سنوات بعد در قوانین بودجه تکرار شد و آیین‌نامه‌ای برای آن در هر سال تصویب می‌شد.

نکته قابل ذکر اینکه ضمانت اجرایی مقرر در تبصره راجع به موسسات عمومی غیر دولتی که نوعاً در بودجه کل کشور ردیف و اعتباری ندارند، براحتی قابل اجرا نیست.

۶-۳-۲- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

در سال ۱۳۸۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در ۱۱۴ ماده تصویب شد و تبصره ۸ ماده ۶۹ آن، جایگزین ضوابط مقرر در تبصره ۱۲ قانون بودجه گردید. دستگاه‌های مشمول تبصره ۸ از دستگاه‌های دولتی فراتر رفت و موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی را هم در بر گرفت. مقرر شد که رسیدگی به اختلافات در کمیسیونی مرکب از نمایندگان تام‌الاختیار و وزرای امور اقتصادی و دارایی، مسکن و شهرسازی، جهاد کشاورزی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (وقت) و نماینده تام‌الاختیار یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه‌های مستقل طرف اختلاف با مسئولیت معاونت حقوقی و امور مجلس رییس جمهور صورت گیرد. اجرای حکم تبصره در مورد ساختمان‌هایی که در تصرف نیروهای مسلح زیر نظر مقام معظم رهبری است، با رعایت نظر موافق آن مقام خواهد بود. البته، بیشتر اختلافات هم مربوط به نهادهای انقلاب با سایر دستگاه‌های دولتی بوده است. سایر موارد مذکور در تبصره ۸ عیناً شبیه تبصره ۱۲ قانون بودجه می‌باشد. نکته قابل ذکر اینکه ضمانت اجرایی مقرر در تبصره راجع به موسسات عمومی غیر دولتی که نوعاً در بودجه کل کشور ردیف و اعتباری ندارند، براحتی قابل اجرا نیست.

به ترتیب فوق، انتظار می‌رفت در اختلافات موضوع تبصره‌های گفته شده که در نوع خود محدود بود، هم دستگاه‌های دولتی از طرح دعوا علیه یکدیگر در دادگاه‌های دادگستری خود داری کنند و هم محاکم از رسیدگی به دعاوی موضوع تبصره ۱۲ قانون بودجه و بعداً تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم، امتناع ورزند، اما این انتظار معقول از سوی هیچ یک از طرفین به طور کامل برآورده نشد و دستگاه‌های دولتی، اختلاف خود با یکدیگر را به دادگاه‌های عمومی می‌بردند و دادگاه‌ها نیز به آن رسیدگی و رای صادر می‌کردند.

۷- آسیب شناسی ساز و کارهای درونی موجود در قوه مجریه برای حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی

۷-۱- آیین نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی مصوب هیأت وزیران:

«هیأت وزیران با عنایت به اصول ۱۳۸-۱۳۴-۱۲۴ و سایر قوانینی که پیشتر به آن اشاره کردیم و تا حدی با اتکا به شخصیت حقوقی یکپارچه و واحد دولت در سال ۱۳۸۶، دو تصویب نامه مهم برای رسیدگی و رفع اختلاف بین دستگاه‌های دولتی تصویب نمود که ذیلاً به بررسی آن‌ها می‌پردازیم:

۷-۱-۱- آسیب شناسی دستگاه‌های مشمول آیین نامه

در بند الف ماده ۱ آیین نامه، مشمولان آن به این شرح احصا شده‌اند: هر یک از دستگاه‌های موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج. ۱، ۱۳۸۳ مصوب که زیر مجموعه قوه مجریه هستند و در این آیین نامه حسب مورد به دستگاه ستادی، دستگاه زیر مجموعه و دستگاه استانی تقسیم می‌شوند.

در متن فوق و ماده ۱۶۰، سخنی از موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی نیامده است، در حالی که در مصوبات پیشین، بعضاً، این دسته از سازمان‌ها هم مشمول مصوبه می‌شدند. ضمن اینکه در این ماده هدف دستگاه‌های زیر مجموعه قوه مجریه می‌باشد نه تمامی دستگاه‌های اجرایی. همچنین از نیروهای نظامی و انتظامی ذکری نشده است. البته، وزارتخانه‌های دفاع و کشور که متولی امور واحدهای نظامی و انتظامی هستند، جزء مشمولان آیین نامه هستند، ولی بعید به نظر می‌رسد که تصمیمات مراجع حل اختلاف در مورد واحدهای گفته شده بدون جلب نظر مقام رهبری قابل اجرا باشد. همچنین به نظر می‌رسد عبارت "زیر نظر قوه مجریه" در متن مورد بررسی از باب تاکید باشد؛ چه اینکه پس از ذکر ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه که در آن همه دستگاه‌های مورد نظر نام برده شده‌اند؛ یعنی ذکر آن عبارت نمی‌تواند بهانه اضافه شدن دستگاه‌های دیگر به مشمولان آیین نامه شود» (کاشانی، ۱۳۸۹: ۲۱۹).

۲-۱-۲- آسیب شناسی موضوع های قابل رسیدگی طبق آیین نامه چگونگی رفع اختلاف دستگاه های اجرایی

«اختلافات قابل رسیدگی در بند (ه) ماده ۱ آیین نامه معین شده‌اند که عبارتند از:

الف - اختلاف نظر دستگاه‌های اجرایی در برداشت از قوانین و مقررات

ب - اختلاف ناشی از تداخل وظایف قانونی

ج - اختلاف در مورد اموال و حقوق مالی.

هیأت وزیران علاوه بر ذکر موضوع های قابل رسیدگی، در ماده ۷ آیین نامه تاکید کرده است که برخی اختلافات مشمول این آیین نامه نیست. کلمه «مانند» در ماده حاکی از آن است که در هر مورد که قانون مرجع خاصی را برای رسیدگی به اختلافی معین کرده باشد، رسیدگی به آن اختلاف طبق آیین نامه ممکن نیست. با اینکه در ماده ۷ تصریح شده است که اختلافات مالیاتی در مراجع قانونی مربوط رسیدگی خواهد شد، با این وصف در اختلافی بین وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت صنایع، مربوط به اخذ مالیات یک دوازدهم از شرکت‌های دولتی که در فهرست واگذاری به بخش خصوصی قرار دارند، اکثریت وزرای عضو کمیسیون لوایح دولت، بر اساس گزارش معاونت حقوقی و امور مجلس رییس جمهور، به اختلاف رسیدگی کرده، رای به لزوم پرداخت مالیات بر اساس حکم مندرج در قانون بودجه صادر نمودند. دقت در این تصمیم، البته نشان می‌دهد که اولاً اختلاف نباید در مورد «مبنای مالیات» باشد، چرا که وضع مالیات منحصر در اختیار مجلس شورای اسلامی است؛ ثانیاً اینکه اختلاف مربوط به زمان پرداخت مالیات باشد، چه اینکه در این اختلاف بین دستگاه‌های گفته شده، وزارت صنایع معتقد به پرداخت مالیات شرکت‌های دولتی در فهرست واگذاری، همانند شرکت‌های موضوع قانون تجارت بوده، طرف مقابل معتقد به پرداخت آن در پایان هر ماه بود. یکی از ابهامات احتمالی در مورد موضوع های قابل رسیدگی به موجب آیین نامه، رسیدگی به اختلافات قراردادی یا مسئولیت قهری است. امروزه شرکت‌های دولتی که از تنوع و تکثیر که قابل ملاحظه‌ای برخوردارند و همگی مشمول آیین نامه‌اند،

روابط قراردادی گسترده‌ای با هم دارند و در بسیاری از موارد به دلیل تخلف از تعهدات قراردادی یا عدم تادیه دیون خود به یکدیگر، به اختلاف می‌رسند. برای مثال، قراردادی بین شرکت راه آهن ایران با یکی از وزارتخانه‌ها، با یکی از شرکت‌هایی که ۱۰۰ درصد سهام آن متعلق به سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران است، منعقد شده است و هر دو طرف در انجام تعهدات قراردادی خود قصور کرده‌اند و به یکی یا هر دو از این بابت خسارت وارد شده است. پرسش قابل طرح این است که آیا طرفین باید اختلاف خود را منحصر از طریق آیین نامه حل و فصل نمایند؟ پاسخ به این پرسش چندان آسان نیست و هنوز رویه‌ای در این خصوص دیده نشده و عملاً هم دستگاه‌های گفته شده تمایل دارند این قبیل اختلافات خود را در دادگستری مطرح کنند» (کاشانی، ۱۳۸۹: ۲۲۰).

۲-۲- آسب شناسی نظریات مشورتی معاونت حقوقی ریاست جمهوری (پاسخ به استعلام‌ها)

۲-۲-۱- تحلیل حقوقی نظریات مشورتی معاونت حقوقی ریاست جمهوری

در یک نگاه کلی به آیین نامه مذکور مشخص می‌شود که تنظیم آن به نوعی تدبیر و روشن‌گری مسیر توسط هیأت وزیران جهت ساماندهی فرایند رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی با ساز و کارهای داخلی قوه مجریه می‌باشد که توسط وزرای عضو کمیسیون لوایح هیأت دولت تصویب شده و طبق ماده ۵ این آیین نامه اختیارات هیأت وزیران در آیین نامه مذکور و همچنین اصلاح آن به کمیسیون لوایح هیأت دولت تفویض گردیده است. براساس ماده ۳ آیین نامه در صورتی که اختلاف بین دستگاه‌های استانی که توسط روسای دستگاه‌های مذکور مرتفع نشود به استاندار منعکس می‌گردد تا در حدود اختیارات قانونی خود 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 ریاست جمهوری ارسال و با پیشنهاد معاونت مذکور همراه با نظریه حقوقی و ارائه راهکار در هیأت وزیران مطرح خواهد شد. همچنین طبق ماده ۴ این آیین نامه چنانچه اختلافات بین دو یا چند دستگاه ستادی توسط وزرا یا روسای آنان مرتفع نشود مراتب به معاونت حقوقی منعکس تا با اتخاذ تدابیر لازم و از طریق راهکارهای قانونی مرتفع گردد. در مواردی که نیاز به تصمیم‌گیری در هیأت وزیران باشد پیشنهاد معاونت حقوقی همراه با نظریه مستدل و ارائه راهکار در هیأت وزیران مطرح خواهد شد.

در صورتی که اختلاف به ترتیب مذکور در مواد ۳ و ۴ مرتفع، مراتب همراه با نظریه معاونت حقوقی برای حل اختلاف و تصمیم‌گیری به رییس جمهور منعکس خواهد شد.

به تجویز عبارت آخر ماده ۱۱ آیین نامه «در صورتی که مراجع مذکور برای تصمیم‌گیری نیازمند (استعلام) از معاونت حقوقی باشند، مراتب را همراه با سوابق امر و نظریه طرف‌های اختلاف (در ماهیت امر) به معاونت مذکور منعکس می‌نمایند.» همچنین طبق ماده ۱۶ شیوه نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۸ تصویب نامه شماره ۲۱۲۷۶۷/ت/۳۷۵۵۰ ک مورخ ۸۶/۱۲/۲۷ «روسای دستگاه ستادی و استانداران در رسیدگی به پرونده‌های مطروحه، در موارد ابهام، اجمال، تعارض یا اختلاف برداشت از قوانین و مقررات مراتب را همراه با نظریه حقوقی دستگاه متبوع از معاونت حقوقی (استعلام) کرده و بر مبنای آن اقدام خواهند نمود.»

در همین راستا نیز معاون حقوقی رییس جمهور طی بخشنامه‌های شماره ۱۶۵۷۸۱ مورخ ۹۲/۱۰/۳ و شماره ۴۱۰۰۸ مورخ ۹۸/۴/۱۰ کلیه دستگاه‌های اجرایی را ملزم کرده، (استعلام) را نخست به معاونت حقوقی یا واحد مشابه در دستگاه متبوع منعکس کرده سپس در صورت بقای ابهام یا مغایرت احتمالی و عدم حصول نتیجه، معاونت حقوقی مربوطه آن را به همراه نظریه تحلیلی خود (در ماهیت و شکل امر) جهت تعیین تکلیف از جانب بالاترین مقام دستگاه، به معاونت مذکور ارسال نمایند.

مطابق مستندات فوق الذکر اداره هماهنگی و برنامه‌ریزی امور حقوقی دستگاه‌های اجرایی مستقر در حوزه معاونت حقوقی ریاست جمهوری، در موارد سکوت، ابهام، تناقض و یا تعارض پیرامون موضوعات مندرج در پرونده‌های مفتوحه در مراجع رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی مستقر در استانداری‌های سراسر کشور، مبادرت به ارائه نظریات مشورتی در پاسخ به (استعلام) مراجع مذکور می‌نماید. قبلاً این نکته را بیان کردیم که در اصل ۱۳۴ قانون اساسی به عنوان قانون مادر، هدف اصلی قانون گذار، حل اختلاف بین «دستگاه‌های دولتی» با سازوکارهای داخلی قوه مجریه و در خارج از قوه قضائیه بوده است. با این وجود آیین نامه تنظیمی توسط هیأت وزیران تحت عنوان آیین نامه چگونگی رفع اختلاف بین «دستگاه‌های اجرایی» نام گذاری شده است. در یک نگاه کلی متوجه می‌شویم که نقطه آسیب از همین جا آغاز شده است، چون طبق اصل (۱۳۴) قانون اساسی، مراجع رفع اختلاف صرفاً صلاحیت حل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی را دارند نه دستگاه‌های اجرایی. از طرف دیگر گستره دستگاه‌های اجرایی وسیع‌تر از دستگاه‌های دولتی است و شامل دستگاه‌هایی می‌شود که در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری قید شده است. در ماده یک دستورالعمل اجرایی بند (خ) ماده ۱۱۳ قانون برنامه ششم توسعه کشور هم دستگاه‌های اجرایی را شامل دستگاه‌های موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری دانسته و بر آن صحنه گذاشته است. بنابراین دولت در معنای خاص یعنی قوه مجریه و در معنای عام یعنی کل حاکمیت نظام جمهوری اسلامی ایران. لذا لازم و ضروری است که مفهوم کلمه «دولتی» در اصل ۱۳۴ طبق اصل ۹۸ قانون اساسی توسط شورای نگهبان تفسیر و تعیین تکلیف شود که آیا قرینه آن قوه مجریه است و یا معنای عام دولت مدنظر است. از طرف دیگر با ملاحظه ماده یک آیین نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه مصوب ۸۶/۱۲/۲۷ مشخص می‌شود که در این آیین نامه هم منظور از دستگاه اجرایی، هر یک از دستگاه‌های موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه کشور مصوب سال ۱۳۸۳، زیر مجموعه قوه مجریه می‌باشند. مع الوصف طبق ماده یک «عنوان آیین نامه» هم باید به «دستگاه‌های دولتی» تغییر یابد. با این وجود در حال حاضر ابهام پیرامون صلاحیت مرجع رفع اختلاف تا جایی ادامه پیدا کرده و منجر به بروز این آسیب گردیده که معاونت حقوقی ریاست جمهوری در نظریات مشورتی خود در پاسخ به استعلام استانداری‌ها، مراجع رفع اختلاف را با استدلالاتی صالح به رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های دولتی با نیروهای مسلح، شهرداری‌ها، سازمان تامین اجتماعی، سازمان همیاری شهرداری‌ها، شرکت شهرک‌های صنعتی و... دانسته‌اند که در ذیل چند نمونه از نظریات مشورتی معاونت حقوقی ریاست جمهوری (پاسخ به استعلام‌ها) را مورد نقد و بررسی قرار می‌دهیم:

۱- آیا مراجع رفع اختلاف، صلاحیت حل و فصل اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی با شهرداری‌ها را دارند؟

پاسخ شماره ۶۵۶۶۹ مورخ ۹۳/۷/۷ اداره امور هماهنگی و رفع اختلاف حقوقی معاونت حقوقی ریاست جمهوری: «... از این حیث که شهرداری‌ها در انجام بخشی از وظائف و تکالیف خود ناگزیر از هماهنگی با وزارت کشور و استانداری‌ها می‌باشند و از طرفی اجرای آیین نامه مذکور بر مبنای رسیدگی غیر قضایی و به نحو تعامل دستگاه‌ها استوار می‌باشد لذا با توجه به اطلاق عنوان دستگاه‌های اجرایی در بند «د» ماده ۲۱۶ قانون برنامه پنجم توسعه کشور، همچنین با توجه به ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری

(به عنوان قانون موخر بر قانون برنامه چهارم توسعه) این امر نافی رسیدگی مراجع حل اختلاف موضوع آیین نامه مزبور به اختلافات شهرداری ها با دستگاه های اجرایی بویژه در مواردی که طرفین اختلاف بر رسیدگی به نحو موصوف موافقت دارند و یا حسب ارجاع مراجع قضایی، مرجع حل اختلاف وارد رسیدگی می شود، نمی باشد.»

۲- آیا مراجع رفع اختلاف، صلاحیت حل و فصل اختلاف بین دستگاه های اجرایی با سازمان تامین اجتماعی و سایر دستگاه های اجرایی (از جمله شرکت شهرک های صنعتی) را دارند؟

پاسخ شماره ۱۱۵۵۷۲ مورخ ۱۰/۹/۹۴ اداره امور هماهنگی و رفع اختلاف حقوقی معاونت حقوقی ریاست جمهوری: «... به موجب قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشور (مصوب ۸۸/۱۲/۵) به عنوان قانون موخر مقرر گردید، سازمان تامین اجتماعی زیر مجموعه وزارت رفاه باشد و وزیر در این خصوص در برابر مراجع قانونی ذیربط پاسخگو می باشد، و از طرفی اجرای آیین نامه مذکور بر مبنای رسیدگی غیر قضایی و به نحو تعامل دستگاه ها استوار می باشد لذا توجه ها به قانون اخیر الذکر و با توجه به اطلاق عنوان دستگاه های اجرایی در بند «د» ماده ۲۱۶ قانون برنامه پنجم توسعه کشور همچنین با توجه به ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری (به عنوان قانون موخر بر قانون برنامه چهارم توسعه) این امر نافی رسیدگی مراجع حل اختلاف موضوع آیین نامه مزبور به اختلافات سازمان تامین اجتماعی با دستگاه های اجرایی بویژه در مواردی که طرفین اختلاف بر رسیدگی به نحو موصوف موافقت دارند و یا حسب ارجاع مراجع قضایی، مرجع حل اختلاف وارد رسیدگی می شود، نمی باشد.»

۳- آیا مراجع رفع اختلاف، صلاحیت حل و فصل اختلاف بین دستگاه های اجرایی با شرکت مخابرات، بانک های دولتی، صداوسیما مرکز استان و نیروهای مسلح را دارند؟

پاسخ شماره ۲۳۳۴۱ مورخ ۳۰/۲/۹۷ اداره امور هماهنگی و رفع اختلاف حقوقی معاونت حقوقی ریاست جمهوری: «... چنانچه درخواست رسیدگی از طرف یک دستگاه غیر مشمول آیین نامه به طرفیت دستگاه های مشمول مطرح شود، استناداری رسیدگی و اقدام لازم را در جهت حل و فصل غیر قضایی اختلاف در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه معمول دارد.»

۴- آیا مراجع رفع اختلاف صلاحیت حل و فصل اختلاف بین دستگاه های اجرایی با یگان های نظامی را دارند؟

پاسخ شماره ۴۵۴۱۱ مورخ ۲۹/۴/۹۹ اداره امور هماهنگی و رفع اختلاف حقوقی معاونت حقوقی ریاست جمهوری: «... نظر به اینکه وزارت دفاع همچون سایر وزارت خانه ها، از مصادیق بارز واحدهای سازمانی دولتی موضوع ماده یک قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی است و اموال و املاک متعلق به آن، در زمره اموال دولتی به شمار می آید، لذا به اعتبار موضوع اختلاف که اموال دولتی تلقی می گردد، طرف اختلاف اعم از یگان نظامی و غیره که اموال مزبور را در اختیار و تصرف داشته و از آن استفاده می نمایند، در واقع قائم مقام وزارت دفاع محسوب و از این حیث، مشمول مقررات آیین نامه مورد بحث خواهد بود و در صورت استنکاف از حضور در مرجع حل اختلاف و اجرای آن رای مرجع یاد شده، اموال در اختیار آن می بایست از طریق معاونت حقوقی ریاست جمهوری و وزارت دفاع براساس مقررات ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، تعیین تکلیف گردد.»

۵- آیا مراجع رفع اختلاف، صلاحیت حل و فصل اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی با نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی، نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری و دانشگاه‌ها را دارند؟

پاسخ شماره ۵۷۸۶۵ مورخ ۱۹۹/۵/۲۶ اداره امور هماهنگی و رفع اختلاف حقوقی معاونت حقوقی ریاست جمهوری: «... با عنایت به اطلاق عبارت «دستگاه‌های اجرایی» در بند «ب» تبصره ۱۰ قانون بودجه سال ۹۹ کل کشور و اطلاق عبارت «موسسات دولتی» در ماده ۱۴ ضوابط اجرایی بودجه سال ۹۹، کلیه دستگاه‌های اجرایی از جمله دانشگاه‌ها و نهادها موضوع استعلام (به استثناء نهادها و دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری که شمول قوانین و مقررات بر آنها منوط به اذن معظم له می‌باشد)، مشمول ساز و کار حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی موضوع مقررات فوق‌الاشاره در چارچوب آیین‌نامه رفع اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی از طریق ساز و کارهای داخلی قوه مجریه می‌باشند. لازم به ذکر است در موارد عدم شمول صلاحیت نیز استناداری می‌تواند در راستای حل و فصل غیر قضایی اختلاف، اقدامات لازم را جهت حصول توافق و سازش بین دو دستگاه اجرایی معمول دارد.»

۶- آیا مراجع رفع اختلاف، صلاحیت حل و فصل اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی با سازمان همیاری شهرداری‌های استان را دارند؟

پاسخ شماره ۷۶۲۹۹ مورخ ۱۴۰۰/۷/۲۰ اداره امور هماهنگی و رفع اختلاف حقوقی معاونت حقوقی ریاست جمهوری: «... از یک سازمان همیاری شهرداری‌های استان با توجه به اینکه به عنوان یک موسسه غیر تجاری که سهام داران آن، شهرداری‌ها می‌باشند، مشمول تبصره یک ماده واحده قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی مصوب سال ۱۳۷۳ است و از سوی دیگر طبق ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان دستگاه اجرایی شناسایی شده‌اند و نظر به اطلاق عبارت «دستگاه اجرایی» در بند (ب) تبصره ۱۰ قانون بودجه سال ۱۴۰۰ که تاکید بر حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی در چارچوب مقررات مربوط و لزوم اجرای تصمیمات مراجع رفع اختلاف دارد، لذا اختلافات سازمان همیاری شهرداری‌های استان با سایر دستگاه‌های اجرایی نیز مشمول نظام حل اختلاف موضوع آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق ساز و کارهای داخلی قوه مجریه می‌باشد.»

ملاحظه یک: معاونت حقوقی ریاست جمهوری در نظریه مشورتی شماره ۱۱۷۸۷۰ مورخ ۹۴/۱۲/۵ راجع به ماهیت حقوقی سازمان همیاری شهرداری‌های استان از حیث دولتی یا غیر دولتی بودن اعلام داشته: «به استناد تبصره یک ماده واحده قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی مصوب سال ۱۳۷۳ با اصلاحات بعدی، سازمان همیاری شهرداری‌های استان به عنوان موسسه وابسته به شهرداری از جمله موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی موضوع قانون یاد شده محسوب می‌گردند.»

ملاحظه دو: طبق ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ «موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون تشکیل شده یا می‌شوند. فهرست این قبیل موسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.»

ملاحظه سه: طبق ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (به عنوان قانون خاص موخر): «موسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود.»

ملاحظه چهارم: اساسنامه اولیه سازمان همیاری شهرداری‌های استان در سال ۱۳۷۸ به استناد ماده ۸۴ قانون شهرداری‌ها و بند ۱۵ ماده ۸۰ قانون شوراهای اسلامی کشور در وزارت کشور تدوین و توسط وزیر کشور وقت به استانداری‌های سراسر کشور ابلاغ شده است. این اساسنامه در سال ۹۹ در وزارت کشور اصلاح و بازنگری شد و طی نامه شماره ۷۲۶۲ مورخ ۹۹/۱/۲۷ وزیر کشور وقت نیز به استانداری‌های سراسر کشور ابلاغ و در آن هیچ اشاره‌ای به طی شدن فرایند قانونی فوق الذکر نشده است.

نظریه حقوقی نگارنده این رساله: با توجه به موارد فوق الذکر بویژه تبصره ذیل ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور و ماده سه قانون مدیریت خدمات کشوری، نام این سازمان باید به پیشنهاد دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده باشد که ظاهراً تاکنون چنین اقدامی صورت نگرفته و نام این سازمان در لیست قانون نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی دیده نمی‌شود. ضمن اینکه مجدداً این اساسنامه مطابق روند قبلی در وزارت کشور اصلاح و توسط وزیر کشور وقت به استانداری‌های سراسر کشور ابلاغ شده است.

۷- آیا مراجع رفع اختلاف، صلاحیت حل و فصل اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی با استانداری‌ها را دارند؟

پاسخ شماره ۸۵۵۹ مورخ ۱۳۸۰/۱/۱۹ اداره امور هماهنگی و رفع اختلاف حقوقی معاونت حقوقی ریاست جمهوری: «... در مواردی که یکی از طرفین اختلاف استانداری استان مربوط باشد با وحدت ملاک از مفاد ماده ۴ آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق ساز و کارهای داخلی قوه مجریه مصوب ۸۶/۱۰/۳۰، توجه به اینکه اجرای آیین‌نامه یاد شده بر مبنای رسیدگی غیر قضایی و به نحو تعامل دستگاه‌ها استوار می‌باشد، بدو موضوع از طریق مذاکره و تفاهم طرفین حل و فصل می‌گردد. چنانچه موضوع به روش یاد شده مرتفع نگردد، مراتب به معاونت حقوقی ریاست جمهوری منعکس تا تصمیم مقتضی از طریق ساز و کارهای داخلی قوه مجریه اتخاذ گردد.»

ملاحظه: از بابت اینکه استانداری خود نیز زیر مجموعه وزارت کشور و به تبع آن زیر مجموعه قوه مجریه است، امکان طرح موضوع اختلاف در مرجع مزبور وجود دارد، اما از جهت اینکه استاندار رییس مرجع رفع اختلاف است (به تعبیری عدم امکان جمع ناظر و مجری یا قاضی و متهم در یک شخص)، امکان طرح موضوع در این مرجع وجود ندارد و با توجه به سکوت آیین‌نامه مذکور در این رابطه، پیشنهاد می‌شود ضمن اصلاح آیین‌نامه، موضوع بجای معاونت حقوقی ریاست جمهوری بدو توسط وزیر کشور و وزیر یا رییس سازمان مرکزی طرف اختلاف با استانداری مرتفع گردد و در غیر این صورت به معاونت حقوقی ریاست جمهوری برای حل و فصل آن منعکس گردد.

۱- نتیجه گیری

رفع اختلافات با ماهیت غیر قضایی بین دستگاه‌های دولتی از طریق مذاکره و استفاده از ظرفیت‌های قانونی در اختیار قوه مجریه و عدم ارجاع چنین اختلافاتی به قوه قضاییه از جهات مختلف برای مسئولان قوه مجریه مطلوبیت داشته، مورد علاقه مقامات قضایی نیز می‌باشد. از سالیان پیش تاکنون تلاش‌های وثیقی انجام شده است تا هدف گفته شده محقق شود ولی نقص ساز و کارهای در نظر گرفته شده و مخالفت‌های ابراز شده از سوی مراجع مختلف، قوه مجریه را در رسیدن به اهداف خود در این زمینه به نوعی ناکام گذاشته است.

در سال ۱۳۸۶، دولت از یک سو با تدوین آیین‌نامه و شیوه‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی و از سوی دیگر به عنوان ضمانت اجرای تصمیم‌های مراجع ذی صلاح در آیین‌نامه مذکور، کلیه دستگاه‌های دولتی را کمافی‌السابق از پرداخت هرگونه وجهی از بودجه جاری خود بابت هزینه دادرسی، حق‌الوکاله و کارشناسی در مراجع قضایی ممنوع کرد، و با استقرار تشکیلات اداری در دفاتر حقوقی استانداری‌های سراسر کشور و تنظیم مقرراتی به نظر می‌رسد کارهای انجام شده و مساعدت قوه قضاییه در دلالت دستگاه‌های دولتی، به رفع اختلافات خود از طریق ساز و کارهای داخلی قوه مجریه نتایجی را به دنبال داشته ولیکن نمی‌توان مدعی بود که بدون تصویب قانون خاص و جامعی از طرح چنین دعاوی به طور مطلق در مراجع قضایی جلوگیری خواهد شد. بی تردید، در صورت توفیق دولت در اجرای شایسته مقررات گفته شده، هم در هزینه‌های دولت صرفه جویی می‌شود و هم اختلافات سریعتر رسیدگی و رفع می‌گردد و همچنین باعث ترویج فرهنگ رفع اختلاف از طرق غیرقضایی خواهد شد. قابل ذکر است که رفع اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی با سازوکارهای درونی قوه مجریه در مراجع پیش‌بینی شده در آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی و شیوه‌نامه آن و همچنین سایر قوانین و مقررات ذیربط (هیأت وزیران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، استانداری‌ها) محدود به رعایت تشریفات مضیق دادرسی نیست؛ اما قواعد حاکم عمدتاً برگرفته از حقوق عمومی کشور است؛ از جمله، در رسیدگی، سعی در «رفع» اختلاف وجود دارد تا «حل» آن؛ بنابراین، مراجع مذکور دنبال آن هستند که به فراتر از خواسته طرف بیاندیشد و با بهره‌گیری از قوانین و مقررات جاری و آرای قبلی صادره (اصل یگانگی) راه حلی را بیابند که هماهنگی بیشتری را در بین تمامی دستگاه‌ها ایجاد کند. همچنین، تلاش بر این است که اصول حاکم بر عمل مأموران که اقتضای آزادی عمومی مردم و نظام مردم‌سالاری دارد، مثل اصل عدم صلاحیت مأموران دولتی رعایت شود و در این راستا، رأیی صادر شود که ناقض مفاد مندرج در قوانین و ضوابط اجرایی بودجه سالیانه کل کشور نباشد و کمتر سبب شود تا بواسطه آن تخلفی به کسی منتسب شود، مگر اینکه چاره‌ای جز این نباشد.

۹- پیشنهادات:

- ۱) ضرورت تصویب قانون جامع، مستقل و شفاف جهت حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی با ساز و کار داخلی قوه مجریه.
- ۲) باتوجه به اینکه در متون قانونی به صراحت تعریفی از دستگاه دولتی و دستگاه اجرایی نشده و مشخص نگردیده آیا این دو معنای واحدی دارند یا مجزا از یکدیگر هستند و همین امر موجب گردیده تا پیرامون دستگاه‌های مشمول یا عدم مشمول آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف دچار تردید شوند. لذا پیشنهاد می‌گردد مجلس شورای اسلامی با تفسیر قوانین موجود یا تصویب قانون جدید شفاف‌سازی نماید.
- ۳) پیشنهاد می‌گردد که مفهوم کلمه «دولتی» در اصل ۱۳۴ طبق اصل ۹۸ قانون اساسی توسط شورای نگهبان تفسیر و تعیین تکلیف شود که آیا قرینه آن قوه مجریه است و یا معنای عام دولت مد نظر است.
- ۴) با ملاحظه ماده یک آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق ساز و کارهای داخلی قوه مجریه مصوب ۸۶/۱۲/۲۷ مشخص می‌شود که در این آیین‌نامه منظور از دستگاه اجرایی، هریک از دستگاه‌های موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه کشور مصوب سال ۱۳۸۳، زیر مجموعه قوه مجریه می‌باشند، لذا پیشنهاد می‌گردد برای رفع ابهام مراجع رفع اختلاف استانداری‌ها، طبق ماده یک فوق‌الذکر «عنوان آیین‌نامه» به «دستگاه‌های دولتی» تغییر یابد.

۵) در نظام حقوقی ایران، عبارت اموال دولتی در اصول 83 و 139 قانون اساسی و ماده ۲۶ قانون مدنی و همچنین ماده 457 ق.آ.د.م آمده است. منتها در هیچ یک از این قوانین اموال دولتی تعریف نشده است. لذا پیشنهاد می گردد مجلس شورای اسلامی با تفسیر قوانین عادی موجود یا تصویب قانون عادی جدید شفاف سازی نماید.

۶) پیش بینی واستقرار نهاد قانونی، خاص ومستقل باشرح وظایف وچارت تشکیلاتی مشخص ومصوب درسطح ملی.

۷) رفع اشکالات موجود در ساختار اداری موجود و ایجاد تشکیلات اداری مستقل ومنسجم (در قالب هیأت، کارگروه، کمیته، کمیسیون و...) درچارت تشکیلات اداری استانداریها، با ترکیب اعضای مشخص به ریاست استاندار به عنوان مرجع حل اختلاف مستقر در استانداریها. درحال حاضر مراجع رفع اختلاف استانداریها فاقد عضو بوده وتنها استاندار با توجه به محتویات پرونده تشکیل شده توسط کارشناسان دفتر امور حقوقی استانداری پیرامون اختلافات بین دستگاههای اجرایی اتخاذ تصمیم می نماید.

۸) تبیین دقیق، صریح و روشن صلاحیت مراجع رفع اختلاف توسط مجلس یا هیأت وزیران مبنی براینکه آیا صلاحیت مرجع مذکور حل وفصل اختلافات بین دستگاههای اجرایی است یا صرفا بین دستگاههای دولتی.

۹) رفع تعارض قوانین بین دستگاههای اجرایی توسط مجلس شورای اسلامی از جمله تعارض قوانین بین قانون سازمان صمت، قانون نظام صنفی وقانون شهرداریها.

۱۰) آیین نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاههای اجرایی در خصوص نحوه رفع اختلاف بین دو اداره استانی زیر مجموعه یک وزارت خانه ساکت است که با وحدت ملاک از تبصره ذیل ماده ۳ آیین نامه مذکور پیشنهاد می گردد در صورتی که اختلاف به دستگاههای اجرایی دیگر ارتباطی نداشته باشد و در مرجع استانی حل و فصل نشود موضوع توسط وزیر مربوطه در حدود اختیارات قانونی مرتفع در غیر این صورت به ترتیب مقرر در ماده ۴ این آیین نامه اقدام لازم صورت پذیرد.

۱۱) در مواقع ای که یک طرف اختلاف استانداری استان باشد، از بابت اینکه استانداری خود زیر مجموعه وزارت کشور و به تبع آن زیر مجموعه قوه مجریه است، امکان طرح موضوع اختلاف در مرجع مزبور وجود دارد، اما از جهت اینکه **استاندار** رییس مرجع رفع اختلاف است (به تعبیری عدم امکان جمع ناظر و مجری یا قاضی و متهم در یک شخص)، امکان طرح موضوع در این مرجع وجود ندارد و با توجه به سکوت آیین نامه مذکور در این رابطه، پیشنهاد می شود ضمن اصلاح آیین نامه، موضوع بجای معاونت حقوقی ریاست جمهوری بدوا توسط وزیر کشور و وزیر یا رییس سازمان مرکزی طرف اختلاف با استانداری مرتفع گردد ودر غیر این صورت به معاونت حقوقی ریاست جمهوری برای حل وفصل آن منعکس گردد.

لذا می طلبد که مجلس شورای اسلامی با تدوین قانونی خاص در این رابطه به این چالشهای قانونی که سالیان متمادی قوه مجریه و استانداریها و مردم را با مشکلات زیادی مواجه ساخته، پایان دهد.

اگر چه نمی توان گفت که بدون تصویب قانون خاص و جامع از طرح چنین دعاوی به طور مطلق در مراجع قضایی جلوگیری کرد. بنابراین یافتن سازو کارهایی انحصاری برای رفع و حل فوری و حتی الامکان کم هزینه اختلافات گفته شده، به رغم اینکه

دادگستری بر اساس اصل ۱۵۹ قانون اساسی مرجع عام رسیدگی به تظلمات و حل و فصل دعاوی است، از هر حیث مطلوب و مناسب است.

۱۰- فهرست منابع

الف. کتاب‌ها

- ۱- انصاری، ولی‌الله، (۱۳۷۴)، کلیات حقوق اداری، تهران، نشر میزان.
- ۲- صفار، محمدجواد، (۱۳۷۳)، شخصیت حقوقی، تهران، نشر دانا.
- ۳- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۷۹)، حقوق اداری، تهران، انتشارات سمت.
- ۴- هاشمی، سید محمد (۱۳۷۲) حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.

ب. مقاله‌ها

- ۵ - ابوالحمد، عبدالحمید، «پیرامون یک رای وحدت رویه دیوان عالی کشور و شخصیت حقوقی دولت»، نشریه دانشکده حقوق دانشگاه تهران، ۱۳۶۹، شماره ۲۵، صص ۱۱-۱.
- ۶- کاشانی، جواد، «چگونگی رفع اختلافات بین دستگاه‌های دولتی»، ویژه نامه هفته پژوهش، ۱۳۸۹، سال ۱۲، شماره ۳، صص ۲۲۶-۲۰۶.
- ۷- مبارکی، مصطفی و همکاران، «شیوه‌های غیر ترافی حل اختلاف اداری در نظام حقوقی معاصر»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۸، دوره ۴۹، شماره ۱، صص ۵۶-۳۹. (مورد مطالعه)
- ۸- نادری فرد، محمد و همکاران، «تاثیر اصل تقدم صلاحیت دادگاه‌های اداری در تحقق عدالت در فرانسه با نگاهی به اجرای آن در نظام حقوق اداری ایران»، مجله پژوهش‌های حقوقی، ۱۴۰۰، دوره ۲۰، شماره ۴۸. (مورد مطالعه)
- ۹- نعم، مختار، «حل اختلاف دستگاه‌های دولتی از قضاوت تامدیریت»، فصلنامه اطلاع رسانی، ۱۳۸۶، سال ۶، شماره ۱۲، صص ۳۰-۸.

ج. قوانین و مقررات

- ۱۰- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بازنگری سال ۱۳۶۸.
- ۱۱- قانون بودجه سنواتی کل کشور و ضوابط اجرایی آن از سال ۱۳۸۶ تا سال ۱۴۰۱.
- ۱۲- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰.
- ۱۳- قانون برنامه چهارم توسعه کشور مصوب سال ۱۳۸۳.
- ۱۴- قانون برنامه پنجم توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۲.

۱۵- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶.

۱۶- قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶.

۱۷- آیین نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی مصوب سال ۸۶.

۱۸- مکاتبات و پاسخ به استعلام‌های استانداری‌ها توسط معاونت حقوقی ریاست جمهوری

۱۹- مجموعه آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور در امور حقوقی، تهران انتشارات فردوسی.

Pathology of resolving disputes between executive bodies with the internal mechanisms of the executive branch within the framework of Article 134 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran

Abstract

Investigations show that the government has long sought to de-judge and internalize the method of quick, specialized, legal and cost-free resolution of disputes of a non-judicial nature between the executive bodies under its management and the internal mechanisms of the executive branch within the framework of Article 134 and in compliance with Article 159 of the Constitution and this policy was implemented in the form of approvals of the Council of Ministers and by drafting regulations on how to resolve disputes between executive bodies by the governors and the legal assistant of the president and including the prohibition of paying government funds to raise disputes between ministries and government institutions in judicial proceedings. The country's annual budget has been followed and implemented. However, due to the lack of legal infrastructures and the lack of planning for coherent administrative and executive structures in the governorates, no significant results have been achieved. Therefore, in this research, which is organized in a descriptive-analytical and library method, while identifying the obstacles, strengths and weaknesses, ambiguity, silence, contradiction and conflict in the existing laws and regulations, we have tried to find solutions to empower, modify and revise the process. We present the law for resolving disputes between the executive bodies and the internal mechanisms of the executive branch.

Keywords

Governor, Pathology, Dispute Resolution, Executive, Government, Judiciary, Council of Ministers.