

جایگاه قانونی استانداران در حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی

پرویز کهندل *

معین صباحی **

طیبه بلوردی ***

چکیده

با عنایت به بند ۱۲ سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر توجه به اثربخشی و کارایی در فرآیندها و روش‌های اداری و با هدف قضا‌دایی و کاهش مراجعه دستگاه‌های اجرایی به مراجع قضایی برای حل و فصل سریع و بدون هزینه اختلافات دستگاه‌های اجرایی اعم از ملی و استانی در اجرای اصل ۱۳۴ قانون اساسی، بر اساس آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی، شیوه‌نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی، قوانین و ضوابط بودجه سالیانه کشور، قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه کشور و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، این دستگاه‌ها باید اختلافات خود را بر اساس سازوکارهای داخلی قوه مجریه حل و فصل کنند. هیئت وزیران در سال ۱۳۸۶، آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی را تصویب کرد. به موجب ماده ۳ این آیین‌نامه، اختلافات بین دستگاه‌های استانی که رؤسای این دستگاه‌ها نتوانند آن را با استفاده از اختیارات قانونی خود برطرف کنند، به استاندار منعکس می‌شود تا وی در حدود اختیارات قانونی خود و راهکارهای مندرج در قوانین تصمیم بگیرد. پرسش اصلی در این پژوهش آن است که نقش استاندار در فرآیند حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی چیست؟ با توجه به مقررات موجود، در مواردی که حل و فصل این اختلافات به تصمیم‌گیری هیئت وزیران نیاز داشته باشد، استاندار، موضوع را با نظریه مستند و مستدل خود به معاونت حقوقی ریاست جمهوری منعکس می‌کند. با پیشنهاد این معاونت، همراه با نظریه حقوقی و ارائه راهکار، هیئت وزیران به این موضوع رسیدگی می‌کند و درباره آن تصمیم می‌گیرد. روش این پژوهش از نوع توصیفی - تحلیلی است و در گردآوری منابع از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است.

کلیدواژه‌ها: هیئت وزیران، استاندار، دستگاه اجرایی، حل اختلافات، دادگستری، آیین‌نامه، رفع اختلاف، قضا‌دایی.

*. دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد سیرجان.

pkoandel3@gmail.com

moeinsabahi@yahoo.com

balvardit@gmail.com

** استادیار گروه حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمان. (نویسنده مسئول)

*** استادیار گروه معارف دانشگاه آزاد اسلامی واحد سیرجان.

مقدمه

اصل اساسی نظارت، مدیریت و حاکمیت یک پارچه دولت بر اموال، وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه قوه مجریه و اصل مهم قضا دایمی و کاهش مراجعه دستگاه‌های دولتی برای حل و فصل اختلافات خود به مراجع قضایی، ضرورت حل و فصل سریع، تخصصی، قانون‌مند و بدون هزینه اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی تحت مدیریت دولت را بر اساس سازوکارهای داخلی قوه مجریه به امری اجتناب‌ناپذیر تبدیل کرده است. به همین دلیل، از دیر باز، همواره این موضوع در قوانین بودجه سالانه کشور، قوانین برنامه سوم، چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و برخی قوانین خاص و نیز مصوبات هیئت وزیران کانون توجه قرار گرفته است. به لحاظ تخصیص موادی از قوانین و مقررات یادشده به این امر، قوه مجریه درصدد برآمده است اختلافات را خارج از قوه قضاییه و با سازوکارهای داخلی خود حل و فصل کند.

بروز اختلاف بین دستگاه‌های دولتی، امری شایع و اجتناب‌ناپذیر است. این قبیل اختلافات معلول عوامل متعدد و متفاوت است. اصلی‌ترین علل بروز این اختلافات را می‌توان نبود جامع‌نگری در تدوین قوانین و مقررات، بزرگ شدن اندازه دولت قبل از آمادگی نهادهای مستقر در آن، وجود سازمان‌های موازی یا مشابه، کم‌رغبتی در استفاده از دستاوردهای حقوق عمومی، اشتغال گسترده عامیانه یا ناخواسته دولت به امور تصدی‌گری، وجود تعصب‌های بخشی به جای نگاه ملی، کمبود آموزش لازم برای متصدیان امور اداری، کم‌توجهی به شایسته‌سالاری در مدیریت نیروهای انسانی و کم‌رغبتی به تعامل قدرتمند و حرکت بر محور قانون دانست.^۱ در راستای اجرای اصل ۱۳۴ قانون اساسی و با عنایت به بند ۱۲ سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر توجه به اثربخشی و کارآیی در فرآیندها و روش‌های اداری به منظور تسریع و تسهیل در خدمات‌رسانی کشوری و با هدف قضا دایمی و کاهش مراجعه دستگاه‌های اجرایی به مراجع قضایی برای حل و فصل سریع، تخصصی، قانون‌مند، منعطف و بدون هزینه اختلافات، دستگاه‌های اجرایی (اعم از ملی و استانی) با سازوکارهای درونی قوه مجریه، تاکنون هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی تلاش‌های زیادی برای جلوگیری از طرح دعوا بین دستگاه‌های اجرایی در دستگاه قضایی و قانونی کردن منع طرح شکایت در مراجعی خارج از قوه مجریه صورت پذیرفته است. از جمله این تدبیرها به تدوین آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی، شیوه‌نامه رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی، پیش‌بینی الزاماتی در قوانین و ضوابط بودجه سالانه کشور، قوانین برنامه چهارم و

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

۱۳۸۹، سال دوازدهم، شماره ۳۰، ص ۲۰۵.

پنجم توسعه کشور و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت می‌توان اشاره کرد که در آن، دستگاه‌های اجرایی ملزم شده‌اند اختلافات خود را بر اساس سازوکارهای داخلی قوه مجریه حل و فصل کنند.

اصل ۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌کند: «دادخواهی، حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون، حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد.» صلاحیت عام دادگستری در رسیدگی به تظلمات و شکایات به عنوان امور دارای ماهیت قضایی در رویه قضایی نیز منعکس شده است.^۱

در کنار این حق مسلم، دادگاه‌های ایران با تراکم پرونده‌های مربوط به اختلافات افراد اعم از اختلافات مربوط به امور حقوقی و کیفری روبه‌رو هستند. یکی از روش‌های مؤثر برای کاهش بار پرونده‌های دادگاه‌ها می‌تواند حل و فصل اختلافات در خارج از چارچوب قوه قضاییه و دادگاه‌ها باشد. قانون اساسی، دادگستری را مرجع رسیدگی به تظلمات و حل و فصل دعاوی می‌داند. این راه حل در اکثریت امور جامعه و به خصوص وقتی که اشخاص حقیقی یا حقوقی رویاروی یکدیگر قرار می‌گیرند، منطقی خواهد بود. با این حال، اگر اختلاف مورد نظر بین دستگاه‌های دولتی باشد، باید قائل به تفکیک شد. در این صورت، طرح یک دعوی داخلی در قوه قضاییه با منطق هماهنگی که از لوازم موجودیت دولت است، سازگاری ندارد. تجربه چندین ساله دولت پس از انقلاب، درباره بروز اختلاف بین دستگاه‌ها موجب طرح اصل جدیدی در بازنگری سال ۱۳۶۸ قانون اساسی شد و در نهایت، این عبارت قانونی به اصل ۱۳۴ اضافه گردید: «در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی، در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رییس جمهور اتخاذ می‌شود، لازم‌الاجراست.»^۲

تأثیر اندیشه قضا‌دایی بر حقوق اداری، کاهش دامنه وظایف و صلاحیت‌های دادگاه‌های عمومی و اختصاصی و فربه کردن اختیارات و سازوکارهای اداری و اجرایی است. هم‌چنین قانون‌گذار در کنار توسعه اختیارات مراجع اداری موجود می‌تواند در جریان قضا‌دایی به تأسیس مراجع غیر قضایی نو با ترکیب و صلاحیت‌های تازه بپردازد. به این ترتیب، فرآیند

۱. جمشیدی، علی‌رضا و امید رستمی غازانی، «قضا و نظام قضایی: تمرکز امور قضایی در قوه قضاییه»،

فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۲، شماره ۶۳، ص ۴۱.

۲. دفتر بررسی‌های حقوقی، «پیشنهادی برای حل و فصل اختلافات مراجع دولتی: راهی نزدیک‌تر

برای حل اختلافات»، نشریه مجلس و راهبرد، ۱۳۷۵، شماره ۲۰، ص ۱۰

قضا‌زدایی به صورت ضمنی، تقویت‌کننده راه‌حل‌های سریع با تشریفات اندک در قالب تجویز دادرسی‌های اداری در دستگاه اجرایی کشور است.^۱

در راهبردهای طراحی روش‌ها، دستیابی سریع به حل یک مرافعه از مؤلفه‌های توسعه اقتصادی محسوب می‌شود و در اجرای روش‌های غیر ترافیعی، ظرف زمانی برای کسب نتیجه وجود ندارد و گاهی صرف دیدار فوری و غیر رسمی دو طرف می‌تواند به حل و فصل اختلاف منجر شود.^۲

طبق استدلال‌های داخلی معاونت حقوقی ریاست جمهوری، آسیب‌های اساسی و اثرگذاری در حال حاضر، قوه مجریه (استانداری‌ها) را با چالش‌ها، ابهام‌ها و خلأهای جدی مواجه ساخته است که عبارتند از: 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، ابهام‌های موجود در مرز بین اجرای اصول ۵۷، ۱۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی، وجود برخی تفاسیر، ابهام، سکوت، اجمال، تناقض و تعارض و همچنین استفاده نادرست از اصطلاحات حقوقی (که مفاهیم متفاوت دارند) در قوانین و مقررات یادشده، نبود قانون عادی مستقل و شفاف، ترسیم سازوکار داخلی قوه مجریه برای حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی بر بنیاد آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران و پیش‌بینی ممنوعیت طرح شکایت در مراجعی خارج از قوه مجریه به صورت پراکنده در قوانین مختلف و ضوابط اجرایی بودجه سالانه و نیز پیش‌بینی نکردن و استقرار نیافتن نهادی قانونی با شرح وظایف و چارچوب تشکیلاتی مشخص و مصوب و نبود تشکیلات اداری مستقل و منسجم (هیئت، کارگروه، کمیته و کمیسیون) در چارت تشکیلات اداری استانداری‌ها، با ترکیب اعضای مشخص به ریاست استاندار به عنوان مرجع حل اختلاف مستقر در استانداری‌ها، صلاحیت نداشتن مرجع حل اختلاف استانداری برای حل و فصل اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی با منشأ جرم یا وقوع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی با نیروهای مسلح، صدا و سیما، مخابرات، بانک‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، نهادهای انقلابی، سایر مؤسسات عمومی غیر دولتی، سازمان تبلیغات اسلامی، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد مسکن و دهیاری‌ها. به همین دلیل، استانداری‌ها تا کنون نتوانسته‌اند به تصمیم‌های قانونی با ضمانت اجرایی قابل قبولی دست یابند و همین علل و عوامل موجب تحقق نیافتن مطلوب اصل درونی کردن حل اختلافات در قوه مجریه شده است.

۱. محمودی، جواد، «قضا‌زدایی و جرم‌زدایی از منظر قانون اساسی و حقوق اداری»، مجله الهیات و حقوق، ۱۳۸۵، شماره ۱۹، ص ۸.

۲. مبارکی، مصطفی و همکاران، «شیوه‌های غیر ترافیعی حل اختلاف اداری در نظام‌های حقوقی معاصر»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۸، دوره چهل و نهم، شماره ۱، ص ۴۰.

در خصوص پیشینه پژوهش، کتاب‌ها و مقالات زیادی در این زمینه تهیه و تنظیم شده است که به مواردی از آن‌ها اشاره می‌شود. یوسف درویشی هویدا در «شیوه‌های جای‌گزین حل و فصل اختلافات» به روش‌هایی مانند داوری، میانجی‌گری و سازش پرداخته و بیش‌تر در مورد سازوکارهای حل و فصل اختلافات در حوزه حقوق خصوصی بحث کرده است. آرمان سیفاللهی و فرهاد جم در کتاب «روش‌های غیر قضایی حل و فصل اختلافات اداری»، به طور خاص به بحث حل و فصل اختلافات اداری پرداخته‌اند. حوزه مورد مطالعه در این اثر، گسترده‌تر از موضوع این پژوهش است. جواد کاشانی در مقاله «چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های دولتی» چنین نتیجه گرفته است که مسئولان قوه مجریه و قضایی به «رفع اختلاف بین دستگاه‌های دولتی از طریق مذاکره و استفاده از ظرفیت‌های قانونی در اختیار قوه مجریه و ارجاع نشدن چنین اختلافاتی به قوه قضاییه» علاقه دارند. البته نویسنده تأکید کرده است که نمی‌توان ادعا کرد بدون تصویب قانون خاص و جامعی بتوان از طرح این دعاوی به طور مطلق در مراجع قضایی جلوگیری کرد.

محمدقاسم تنگستانی در مقاله خود با عنوان «حل و فصل اجباری اختلافات از طرق غیر قضایی» با بیان دیدگاه‌های موافقان و مخالفان روش‌های جای‌گزین حل و فصل اختلافات معتقد است که مصالح عملی ناشی از حجم فزاینده دعاوی و کمبود منابع و امکانات انسانی، مالی و تشکیلاتی موجب شده است امکان حل و فصل قضایی همه اختلافات در مدت زمان متعارف وجود نداشته باشد و در مواردی، طرفین اختلاف ملزم به استفاده از سازوکارهای غیر قضایی برای حل اختلافشان باشند. نویسنده با بررسی مبانی نظری به امکان‌سنجی استفاده از طرق غیر قضایی حل و فصل اختلافات با نگاهی تطبیقی پرداخته، ولی به طور خاص به حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی پرداخته است.

مصطفی مبارکی و همکارانش در مقاله «شیوه‌های غیر ترافیعی حل اختلاف اداری در نظام‌های حقوقی معاصر» به تبیین و امکان‌سنجی استفاده از روش‌هایی مانند داوری، میانجی‌گری، آمبودزمان و سازش و حقیقت‌یابی اشاره کرده‌اند. روش‌های مورد نظر در فرضی به کار بسته می‌شود که یک طرف دعوا، دولت یا شخص حقوقی حقوق عمومی است و طرف دیگر، شخص عادی اعم از حقیقی و حقوقی. فرض ما در مقاله پیش رو، حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی بین خود با محوریت نقش استاندار است. بنابراین، مقاله مورد نظر از این جنبه دارای نوآوری است.

تجربه موجود در نظام اداری نشان می‌دهد که حل و فصل اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی زمان‌بر است و سبب اتلاف وقت و انرژی زیادی از سوی کنشگران نظام اداری می‌شود. دلیل این امر را می‌توان در چند مورد از جمله ناآشنایی با مقررات و مصوبات مربوط به

حل و فصل اختلافات و نیز نبود روحیه تعامل میان مدیران در سطح کلان جست‌وجو کرد. موضوع اصلی این پژوهش، بررسی جایگاه استاندار به عنوان عالی‌ترین مقام دستگاه اجرایی در خصوص حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی است. فرضیه پژوهش نیز بر این مبنا استوار است که با تثبیت محوریت قوه مجریه برای حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی با سازوکارهای داخلی و با رویکرد شناسایی و رفع موانع قانونی، آفات، آسیب‌ها (سکوت، ابهام، تعارض و تناقض در قوانین و مقررات مربوط) و اعمال برخی اصلاحات در ساختار قانونی سازوکارها و عملکرد مرجع حل اختلاف مستقر در استانداری‌ها با تشکیلات اداری منسجم می‌توان استقرار یک تشکیلات اداری منسجم قانونی کم‌هزینه، سریع، کارآمد، تخصصی و با ضریب دقت بالا و پاسخ‌گو را بهتر تضمین کرد.

گفتار اول. مبانی نظری و سیر تحولات تاریخی در خصوص حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی

مسئله حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای درونی قوه مجریه، قدمتی طولانی دارد و در سیر تحولات صورت‌گرفته، موافقان و مخالفانی نیز داشته است. در این گفتار، ادله موافقان اختیارات اعطاشده به قوه مجریه برای حل و فصل اختلافات را بررسی می‌کنیم.

بند اول. قضا دایی

دادگستری در همه کشورهای دنیا، فارغ از مذهب، مسلک، ساختار و رویکردهای آن جامعه، به عنوان مرجع اعمال و احقاق حقوق فردی و اجتماعی شناخته می‌شود. از این رو، نقش این نهاد حاکمیتی در ایجاد عدالت، امنیت، نظم عمومی و حمایت از آزادی‌های مشروع، بی‌بدیل و بی‌نظیر است. حکومت‌ها و حاکمیت‌ها همواره می‌کوشند برای افزایش مقبولیت و مشروعیت خود و تحقق اهداف پیش‌گفته در یک جامعه، به دستگاه قضایی به عنوان قلب تپنده یک جامعه بنگرند و امور این نهاد را همیشه اصلاح کنند. اصلاحات قضایی با هدف افزایش امنیت قضایی و تضمین حقوق اشخاص با رویکرد کاهش اطاله دادرسی، حفظ استقلال قضایی، کاهش تراکم پرونده‌ها و ارتقای عدالت، برنامه‌های ثابت تلقی می‌شود که هیچ‌گاه نباید بازایستد.^۱

۱. پژوهشگاه قوه قضاییه، اصلاحات قضایی با رویکرد بهره‌گیری از ظرفیت بخش خصوصی: تجربیات خصوصی‌سازی در فرآیند دادرسی و خدمات قضایی، ترجمه: آزاده عبدالله‌زاده شهرباکی و همکاران، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول، ۱۳۹۷، ص ۳.

«قضازدایی» در ادبیات حقوقی انگلستان به معنای انحراف است و مراد از آن، مجموعه راهکارهایی است که برای خروج پرونده از مسیر اصلی و معمول آن و سوق دادن آن به سمت دیگر روش‌های حل و فصل قضیه استفاده می‌شود. به همین دلیل، اصطلاح «قضازدایی» در مفهوم فنی، حقوقی و قضایی آن به کار نرفته، بلکه نوعی تسامح در تغییر است. به نظر می‌رسد عبارت «تمرکززدایی از رسیدگی‌های قضایی» بهتر می‌تواند مفهوم ذاتی اصطلاح یادشده را منعکس سازد.^۱

در اصل ۱۵۶ قانون اساسی، برخی وظایف برای قوه قضاییه پیش‌بینی شده که فراتر از وظایف ذاتی این نهاد است. باید توجه داشت که در این زمینه، مشارکت و تصدی مستقیم قوه قضاییه، الزامی به نظر نمی‌رسد و انجام وظایف محول‌شده از سوی قانون اساسی می‌تواند با نظارت عالی قوه قضاییه و مسئولیت نهایی این نهاد، اما از طریق نهادهای خارج از این قوه صورت پذیرد.^۲ همچنین باید از مراجع شبه‌قضایی نام برد که تعداد آن‌ها در نظام حقوقی ایران قابل توجه است و طیف وسیعی از اختلافات را حل و فصل می‌کنند. بخش قابل توجهی از این مراجع به منظور رسیدگی به تخلفات اشخاص ایجاد شده‌اند، نه اختلافات، اما در میان آن‌ها، مراجع باصلاحیت رسیدگی به اختلافات نیز وجود دارند.^۳

بند دوم. ضرورت‌های عملی ناشی از تنوع و حجم دعاوی

قابل انکار نیست که اقتضای یک رسیدگی مطلوب، انجام شدن آن به وسیله اشخاص حرفه‌ای (قضات) در یک نهاد سازمان‌یافته برای این مهم، با رعایت اصول دادرسی منصفانه در قالب آیین دادرسی است. دستیابی به این مطلوب در هر وضعیتی امکان‌پذیر نیست. در روزگار فعلی با افزایش مناسبات و روابط اجتماعی، شاهد بروز اختلافات متعدد، گوناگون و پیچیده‌ای هستیم که حل و فصل عادلانه و به موقع آن‌ها گاهی بسیار دشوار است. تراکم رو به رشد پرونده‌ها، کمبود منابع و امکانات و افزایش درخواست‌ها برای رسیدگی سریع به اختلافات و رفع اطاله دادرسی، نظام‌های قضایی مختلف را به چاره‌اندیشی واداشته است تا بتوانند بخشی از اختلافات را در مراحل نخستین و با استفاده از سازوکارهای غیر قضایی حل و فصل کنند.

۱. آذرمنش، امیرحسین و طیبه بیژنی میرزا، «مبانی قضازدایی و جلوه‌های آن در نظام کیفری ایران و بین‌الملل»، فصل‌نامه پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۹۹، سال یازدهم، شماره ۴۲، ص ۳۳۴.

۲. غمامی، سید محمد مهدی و مهدی مرادی برلیان، «امکان یا امتناع خصوصی‌سازی امور مربوط به قوه قضاییه»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۹۷، سال هشتاد و دوم، شماره ۱۰۴، ص ۲۲.

۳. رستمی، ولی و همکاران، دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری، تهران: گرایش، چاپ اول، ۱۳۸۸، ص ۶۵.

دستگاه قضایی نیز مشابه دیگر نهادهای عمومی با محدودیت‌های مالی و انسانی مواجه است. حل و فصل مناسب بخشی از اختلافات که با توجه به نظریه تفکیک قوا در صلاحیت رکن قضایی حکومت است، به تدریج، به دیگر ارکان حکومت یا اشخاص غیر دولتی واگذار شده است. گسترش تعداد مراجع حل و فصل‌کننده اختلافات و مراجع رسیدگی به تخلفات اداری در دستگاه‌های زیرمجموعه قوه مجریه، واقعیتی انکارناپذیر است که امروزه در نظام‌های حقوقی مختلف پذیرفته شده است. در این تحول، نقش و چگونگی ورود دستگاه قضایی برای حل و فصل اختلافات تغییراتی کرده است. در صورت شناسایی روش‌های اجباری حل و فصل غیر قضایی اختلافات، این مراجع، صلاحیت رسیدگی اولیه به اختلاف یا تخلف ارتكابی را دارند و در صورت اعتراض، دستگاه قضایی از طریق بازنگری قضایی وارد می‌شود.^۱

بند سوم. ضرورت نداشتن مداخله قوه قضاییه

به نظر برخی صاحب‌نظران، این سازوکارها، مغایر حق بر دسترسی به دادگاه نیست؛ زیرا قطعاً امکان دسترسی به دادگستری پس از پیمودن مراحل وجود دارد. ایجاد دادگاه‌های دادگستری دارای صلاحیت رسیدگی به همه اختلافات به تنهایی، تضمین‌کننده حق دادخواهی و موجب ایجاد امکان دسترسی به عدالت نیست. در فرض حجم بالای پرونده‌های قضایی و اطاله دادرسی نمی‌توان از تأمین حق دادخواهی مطمئن بود. بر همین اساس، در توصیه‌نامه اروپایی، به وجود ارتباط میان دسترسی به عدالت و در پیش گرفتن تدبیرها و اقدامات لازم برای تشویق استفاده از روش‌های بی‌بدیل حل و فصل اختلافات تأکید و در این زمینه تصریح شده است.

«حجم زیاد دعاوی به جهت تأثیرگذاری بر عملکرد دادگاه‌ها در رسیدگی به اختلافات در مدت زمان معقول، مغایر حق دسترسی به عدالت و دادگاه است. بررسی سوابق قانونی در نظام حقوقی ایران در دوره‌های مختلف (قبل و بعد از انقلاب اسلامی)، حاکی از آن است که استفاده از سازوکارهای غیر قضایی حل و فصل اختلافات همواره مورد توجه قانون‌گذار بوده است. گرچه قانون اساسی در این خصوص ساکت است، اما به نظر می‌رسد ضرورت‌های عملی منجر به اتخاذ چنین تدبیری شده است. به دلیل افزایش میزان، گسترش تنوع و پیچیدگی روابط اجتماعی و طبعاً بروز اختلافات در روابط مزبور، به تدریج، دادگستری از رسیدگی به تمامی اختلافات مزبور بازماند. در مجموع، به نظر می‌رسد حق دادخواهی منافاتی با امکان مدیریت فرآیند رسیدگی به اختلافات و دعاوی حقوقی توسط دولت نداشته باشد».^۲

۱. تنگستانی، محمدقاسم، «حل و فصل اختلافات از طرق غیر قضایی»، گزارش پژوهشی پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۶، ص ۶.

۲. تنگستانی، محمدقاسم، «حل و فصل اختلافات از طریق غیر قضایی»، فصل‌نامه تعالی حقوق، ۱۳۹۸، شماره ۳، ص ۱۲۱.

شیوه‌های جای‌گزین حل و فصل اختلافات به تازگی وارد ادبیات حقوقی ایران شده است. بسیاری از این شیوه‌ها سابقه‌ای طولانی در تاریخ حل و فصل اختلافات بشری دارند. در دهه‌های اخیر ضمن این‌که اهمیت و نقش شیوه‌های یادشده در حل و فصل اختلافات داخلی و بین‌المللی بیش‌تر شده است، شیوه‌های جدیدتری نیز در نظام حل و فصل اختلافات پا به عرصه وجود نهاده‌اند. عنصر اصلی و تأکید تعریف‌های این روش‌ها بر حل و فصل اختلافات در خارج از دادگاه‌های دولتی است. شیوه‌های جای‌گزین حل اختلاف، مجموعه‌ای از سازوکارها و راه‌حل‌های غیر قضایی و غیر دولتی به صورت دوستانه، خصوصی و محرمانه هستند که طرفین اختلاف، آن‌ها را به جای دادگاه به عنوان مرجع حل اختلافشان برمی‌گزینند تا اختلافات خود را بدون مراجعه به دستگاه قضایی حل و فصل کنند.^۱ با این حال، در نظام حقوقی ایران به این شیوه‌ها توجه لازم نشده است و بیش‌تر این شیوه‌ها برای مردم و حتی حقوق‌دانان شناخته شده نیست. از همین رو، بنا به دلایل دیگر، رجوع طرفین اختلاف به شیوه‌های جای‌گزین حل و فصل اختلافات چنان گسترده و مؤثر نیست که بتواند نقشی مهم و بایسته در حل و فصل اختلافات و کاستن از بار دادگاه‌ها بر عهده بگیرد.^۲

بند سوم. تحولات تاریخی در خصوص حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی

اعطای اختیار حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی در طول زمان دست‌خوش تغییرات و تحولاتی شده که شناخت این تحول تاریخی در درک بهتر موضوع، راه‌گشاست. از این رو، در این گفتار، مصوبات هیئت وزیران را در مورد این موضوع بررسی می‌کنیم.

الف) دوره اول: سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۶

هیئت وزیران از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۶ با وضع مصوباتی، مراجعی را برای رسیدگی و رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی با یکدیگر تعیین کرد. همه این مصوبات یا با آرای هیئت عمومی دیوان عالی کشور یا آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری یا نظریه تفسیری شورای نگهبان

۱. توسلی جهرمی، منوچهر، «نگاهی به شیوه‌های جای‌گزین حل اختلاف در مقررات جدید اتان تجارت بین‌الملل»، نشریه مرکز امور حقوق بین‌المللی معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری، ۱۳۸۱، شماره ۲۶ و ۲۷، ص ۱۲۸.

۲. هادی، سولماز و مرتضی حاجی‌پور، «بررسی شیوه‌های جای‌گزین حل و فصل اختلاف از منظر حقوق ایران و فقه امامیه»، فصل‌نامه فقه و مبانی حقوق اسلامی، ۱۳۹۵، سال نهم، شماره ۱، ص ۸۷.

مواجه شدند و نافرجام ماندند. از طرف دیگر، به منظور اعمال صلاحیت‌های ناشی از اصل ۱۳۴ قانون اساسی، در تبصره ۱۲ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۵، سازوکاری برای حل اختلافات ملکی بین دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی شد. همچنین برای موارد خارج از تبصره ۱۲ قوانین بودجه سنوات، با استناد به اختیارات حاصل از اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی، نظر معاون حقوقی رییس جمهوری برای حل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی، معیار قرار گرفت. شورای نگهبان در نظر تفسیری خود از اصل ۱۳۴ قانون اساسی، صرفاً هیئت وزیران را مرکز تصمیم‌گیری در موارد اختلاف دانست و تفویض اختیار حل اختلاف به غیر از هیئت وزیران یا تعدادی از وزرا را نادرست اعلام کرد. در نتیجه، هیئت وزیران این مصوبه را لغو و به استناد اصل ۱۲۷ قانون اساسی، معاون حقوقی رییس جمهوری را به عنوان نماینده ویژه برای حل اختلافات بین دستگاه‌های دولتی تعیین کرد. این مصوبه هم بنا به دلایلی به موجب رأی وحدت رویه عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شد.

در سال ۱۳۸۰، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت تصویب گردید و تبصره ۸ ماده ۶۹ آن، کمیسیون مرکب از نمایندگان چند وزارتخانه و سازمان با مسئولیت معاونت حقوقی رییس جمهوری 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 کرد. این کمیسیون، جای‌گزین کمیسیون موضوع تبصره ۱۲ قوانین بودجه در سنوات قبل شد. به دنبال تمرکززدایی و اعطای اختیارات بیش‌تر به استانداری‌ها، شورای عالی اداری، شرح وظایف استانداران را تصویب کرد که بر اساس ماده ۱۱ آن، اگر بین فرماندار و مدیر کل یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی استان در خصوص نصب رؤسا و مسئولان اداره‌های شهرستان اختلاف نظر وجود داشته باشد، به منظور حل اختلاف، هیئتی مرکب از استاندار به عنوان نماینده رییس جمهوری، مدیر کل یا رییس سازمان مربوط و فرماندار شهرستان مربوط تشکیل می‌شود و تصمیم می‌گیرند. همچنین هیئت وزیران در تصویب‌نامه‌ای مقرر کرد: «در صورت بروز اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی استانی و سازمان‌ها و تشکیلات سازمان‌های اداری در استان‌ها، نظر استاندار که با رعایت قوانین و مقررات مربوط اتخاذ می‌شود، ملاک عمل خواهد بود».

ب) دوره دوم: تصویب آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی و شیوه‌نامه آن

هیئت وزیران برای اجرای اصل ۱۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی، تدبیر جدیدی را سال ۱۳۸۶ به کار بست و هم‌زمان دو مصوبه مکمل را تصویب کرد. اول، آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکار داخلی قوه مجریه بود که در آن،

دستگاه اجرایی، ستادی، زیرمجموعه و استانی و همچنین «اختلاف» تعریف شده است و به عبارت دیگر، ترتیب طولی مقامات برای حل و فصل اختلافات را رییس جمهوری، وزرای عضو کمیسیون لوایح از طرف هیئت وزیران، وزیر یا رییس دستگاه ستادی، رؤسای زیرمجموعه، وزیر کشور و استاندار تعیین کرده است. دوم، شیوه‌نامه این مصوبه بود که معاونت حقوقی و امور مجلس رییس جمهور تنظیم و به دستگاه‌های مشمول ابلاغ کرد. این شیوه‌نامه، نوعی آیین دادرسی اختصاری و اختصاصی قلمداد می‌شود. طبق بند ۲۲ این آیین‌نامه، پرداخت وجه از هر محل با نام‌های مختلف مانند هزینه دادرسی، هزینه کارشناسی و مشابه آن برای طرح اختلافات جدید بین دستگاه‌های اجرایی وابسته به دولت در مراجع قضایی ممنوع است و اختلافات دستگاه‌های زیرمجموعه وزارتخانه‌ها یا مؤسسات مستقل دولتی، دستگاه‌های استانی و دستگاه‌های ستادی باید به ترتیب از طریق وزارتخانه یا مؤسسه دولتی مربوط، استاندار مربوط و معاون حقوقی رییس جمهوری حل و فصل شوند.

دومین مقرر دولت که می‌توان آن را به منزله نقطه پایان طرح دعاوی دستگاه‌های دولتی در مراجع قضایی دانست، درج این ممنوعیت در قوانین و ضوابط بودجه به ویژه بند ۲۶ ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۸۶ و تکرار آن در سال ۱۳۸۷، بند ۸ ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۹۰، بند ۱۰۴ ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۹۱، ماده ۲۵ ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۹۲، ماده ۲۰ ضوابط بودجه سال ۱۳۹۳، ماده ۱۷ ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۹۴، ماده ۱۷ ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۹۵، ماده ۱۶ ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۹۶، بند «د» تبصره ۱۰ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و ماده ۱۶ ضوابط اجرایی این قانون، ماده ۱۶ ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۹۸، ماده ۱۴ ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۹۹، ماده ۱۴ ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۴۰۰ و ماده ۱۴ ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۴۰۱ است.

در ضمن، معاون اول رییس جمهوری نیز در سال ۹۳ با صدور بخش‌نامه‌ای به همه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و استانداری‌ها، خواستار طرح، پی‌گیری و حل و فصل اختلافات اعم از مالی یا غیر مالی صرفاً از طریق سازوکارهای مقرر در این آیین‌نامه و خودداری از طرح هر گونه دعوی علیه یکدیگر در دیگر مراجع به استثنای دعاوی قانونی مقرر در مصوبه شد.

قوه قضاییه در مقابل این آیین‌نامه با صدور بخش‌نامه‌ای خطاب به رؤسای کل دادگستری‌های کشور در اجرای سیاست قضازدایی و کم کردن ورودی پرونده‌ها به محاکم و دادرها و طبق بند ۲۶ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۶ از مسئولان همه واحدهای قضایی استان، خاصه مقامات ارجاع خواست که قبل از ارجاع این گونه پرونده‌ها، سازمان‌های یادشده را به مراجع موصوف در مصوبه راهنمایی کنند.

گفتار دوم. صلاحیت قانونی استانداران در حل و فصل اختلافات

بر اساس آخرین مصوبه مورد عمل، اختلافات دستگاه‌های اجرایی از طریق استانداران حل و فصل می‌شود و حل اختلاف در این مسیر از طریق سازوکاری خاص صورت می‌گیرد.

بند اول. جایگاه قانونی استاندار در نظام اداری

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. استاندار طبق مصوبه ۱۳۷۷/۷/۲۸ شورای عالی اداری، به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیئت وزیران و با حکم رئیس جمهوری منصوب می‌گردد و به پیشنهاد وزیر کشور و تأیید رئیس جمهوری و حکم وزیر کشور عزل می‌شود. استاندار، مقام سیاسی و نماینده عالی حکومت است. پس عزل و نصب او، تابع ضوابط استخدامی از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری نیست؛ چون دولت می‌تواند افرادی را که حتی مستخدم دولت نیستند، در صورتی که مشمول قانون بازنشستگی نباشند، به عنوان استاندار برگزیند.^۱

طبق ماده ۱ مصوبه شورای عالی اداری، «استانداران در قلمرو مأموریت خویش به عنوان نماینده عالی دولت، مسئولیت اجرای سیاست‌های عمومی کشور در ارتباط با وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند، نهادهای انقلاب اسلامی و نیروی انتظامی، شوراهای اسلامی شهر، شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیر دولتی را عهده‌دار خواهند بود.» بنابراین، استاندار در سازمان اداری کشور، عالی‌ترین مقام در محدوده استان محسوب می‌شود. استاندار در استان، تنها نماینده وزیر کشور نیست، بلکه نماینده حاکمیت یا دولت است. از این رو، جایگاه سازمانی، اداری و سیاسی استاندار در استان از جایگاه وزیر کشور در کشور برتر است و اختیاراتی که استاندار در محدوده استانی دارد، بیش از اختیاراتی است که وزیر کشور در محدوده کشور دارد. به لحاظ جایگاه ویژه استاندار در سازمان اداری کشور، وی می‌تواند مستقیم با مقامات عالی و رسمی جمهوری اسلامی ایران از جمله مقام رهبری ارتباط برقرار کند و مسائل مورد نظر در قلمرو خویش را مطرح سازد. در مورد وظایف و اختیارات استانداران، چندین قانون، آیین‌نامه و تصویب‌نامه وجود دارد که همین امر، دسته‌بندی وظایف را مشکل کرده است. از جمله می‌توان به تقسیمات کشوری (۱۳۱۶)، تصویب‌نامه استانداران و فرمانداران

۱. امامی، محمد و کورش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۸، ص ۱۲۵.

(۱۳۳۴)، قانون وظایف و اختیارات استانداران (۱۳۳۹)، لایحه قانونی استانداران کشور جمهوری اسلامی ایران (خرداد ۱۳۵۹) و قوانین دیگر از جمله قانون تعیین وظایف تشکیلات شورای امنیت کشور (شهریور ۱۳۶۲) اشاره کرد. در تاریخ ۱۳۷۷/۷/۲۸، شورای عالی اداری به استناد تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه، مصوبه‌ای را به تصویب رساند که در آن، وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران تا حدی سازمان یافته است. به همین دلیل، در مورد وظایف و اختیارات استانداران به این مصوبه استناد می‌شود.

در مصوبه شورای عالی اداری، چند وظیفه برای استاندار پیش‌بینی شده است که از آن‌ها به عنوان وظایف ویژه استاندار می‌توان یاد کرد. طبق ماده ۱۵ این مصوبه، در صورت موافقت رئیس جمهوری و تصویب هیئت وزیران، در شرایط خاص و بر حسب ضرورت به منظور فراهم‌سازی زمینه‌های رشد و پیشرفت منطقه‌ای و اداری و بهینه‌استان، استانداران به عنوان نماینده ویژه رئیس جمهوری تعیین می‌شوند. در این صورت، تصمیم آن‌ها در حدود اختیارات مشخص در حکم تصمیم رئیس جمهوری و هیئت وزیران خواهد بود. استاندار به عنوان نماینده عالی دولت در برابر رئیس جمهوری و هیئت وزیران مسئول است و به عنوان نماینده وزارت کشور و در مقابل وزیر کشور پاسخ‌گوست.

بند دوم. مفهوم اختلاف در دستگاه اجرایی

اختلاف با تخلف متفاوت است و هنگامی رخ می‌دهد که راجع به واقعیت یا حکمی، نظرها با هم منطبق نباشد. بنابراین، هر گاه دو یا چند دستگاه اجرایی راجع به موضوعی، نگاه یا عملی متفاوت داشته باشند یا راجع به حکمی، برداشت و تفسیر جداگانه‌ای کنند، اختلاف بین آن‌ها هست. هر گاه این اختلاف چهره عملی به خود گیرد و از جانب طرفین یا مراجع بالاتری مثل رئیس جمهوری به معاونت حقوقی ارجاع شود، مصداق اختلاف مورد نظر این نوشته خواهد بود. «رفع» به معنای از بین بردن و «رفع اختلاف» به معنای از بین بردن اختلاف است. آن‌چه در این جا مهم می‌نماید، شیوه از بین بردن است که ممکن است ناظر به رفع اسباب اختلاف باشد یا رفع آثار اختلاف.

اختلاف ارکانی دارد: یکی از مهم‌ترین ارکان آن، طرفین اختلاف است که باید دو شخص (حقیقی یا حقوقی) وجود داشته باشد که با هم اختلاف داشته باشند. اختلاف جنبه خصوصی دارد و در مراجع قضایی ویژه حل و فصل خواهد شد که می‌تواند کیفری یا مدنی باشد یا اختلاف می‌تواند بین یک شخص حقیقی و حقوقی و یک شخص حقوقی حقوق عمومی باشد که حل آن نیز به دیوان عدالت اداری سپرده شده است. رکن دوم آن است که

اختلاف باید بین دو شخص حقوقی باشد که این دو شخص باید متعلق به اشخاص حقوقی حقوق عمومی باشند. بزرگ‌ترین شخصیت حقوقی حقوق عمومی، دولت است و این به آن معناست که بین دستگاه‌های اجرایی اختلاف ایجاد شود.

اگر موضوعی واحد از جنبه‌های مختلف، به چند دستگاه مربوط باشد، باید مانند راه حل اولی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه حل و فصل شود و طبیعی است بروز این اختلافات بر اثر پای‌بندی و تعهد مسئولان به اهداف و رسالت‌های دستگاه‌های متبوع است. اگر تشکیلات مضاعف بر سر موضوعی واحد پدیدار شده باشد، باعث ایجاد اختلاف در انجام وظایف این دستگاه‌ها خواهد بود که باید از طریق راهکارهای داخلی قوه مجریه حل و فصل شود و طبعاً هیئت وزیران، مقام صالح برای حل اختلاف و فیصله دادن چنین اموری است. افزون بر آن، اختلاف باید در استنباط از قانون باشد یا ناشی از اقدام قانون‌گذار باشد. برای مثال، قانون‌گذار در دو قانون جداگانه، صلاحیت امری واحد را بر عهده دو دستگاه گذاشته باشد یا قانونی را که وضع کرده است، به روشنی معین نکرده باشد که در این صورت، اختلاف ماهیت اجرایی ندارد، بلکه ماهیت استنباط از قانون دارد. در این حالت، دولت با تقدیم لایحه تفسیری، نظر نهایی و قانونی مجلس را جویا می‌شود که در آن صورت، مصوبه مجلس، تکلیف را روشن می‌کند و لازم‌الاجرا خواهد بود.^۱

بند سوم. چگونگی حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی در درون قوه

مجریه

شورای عالی اداری به دنبال تمرکززدایی و اعطای اختیارات بیش‌تر به استانداری‌ها، شرح وظایف استانداران را تصویب کرد که طبق ماده ۱۱ آن، اگر بین فرماندار و مدیرکل یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی استان در خصوص نصب رؤسا و مسئولان ادارات شهرستان، اختلاف نظر وجود داشته باشد، به منظور حل اختلاف، هیئتی مرکب از استاندار به عنوان نماینده رییس جمهوری، مدیر کل یا رییس سازمان مربوط و فرماندار شهرستان یادشده تشکیل خواهد شد و تصمیم‌گیری می‌کند. هم‌چنین هیئت وزیران در تصویب‌نامه‌ای مقرر کرد: «در صورت بروز اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی استانی و سازمان‌ها و تشکیلات سازمان‌های اداری در استان‌ها، نظر استاندار که با رعایت قوانین و مقررات مربوط اتخاذ می‌شود، ملاک عمل خواهد بود.» در نهایت، تدبیر جدیدی را به کار بست و هم‌زمان دو مقررره مکمل را تصویب کرد. یکی، آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکار داخلی قوه مجریه بود که در آن، دستگاه اجرایی، ستادی، زیرمجموعه و

۱. سانیری، عبدالمحمد و احمد اسدیان، «تحلیل شخصیتی تربیتی طرفین اختلافات دستگاه‌های دولتی و مرجع صالح رسیدگی به آن‌ها»، مجله پژوهش‌های اخلاقی، ۱۳۹۷، سال نهم، شماره ۲، ص ۱۶۳.

استانی و هم‌چنین «اختلاف» تعریف شده است. شیوه‌نامه آن را نیز معاونت حقوقی و امور مجلس رییس جمهوری تنظیم و به دستگاه‌های مشمول ابلاغ کرد. این شیوه‌نامه، نوعی آیین دادرسی اختصاری و اختصاصی قلمداد می‌شود.

طبق بند ۲۲ این آیین‌نامه، پرداخت وجه از هر محل با نام‌های مختلف مانند هزینه دادرسی، هزینه کارشناسی و مشابه آن برای طرح اختلافات جدید بین دستگاه‌های اجرایی وابسته به دولت در مراجع قضایی ممنوع است و اختلافات دستگاه‌های زیرمجموعه وزارت‌خانه‌ها یا مؤسسات مستقل دولتی، دستگاه‌های استانی و دستگاه‌های ستادی باید به ترتیب از طریق وزارت‌خانه یا مؤسسه دولتی مربوط، استاندار مربوط و معاون حقوقی رییس جمهوری حل و فصل شوند.

در ضمن، معاون اول رییس جمهوری نیز در سال ۹۳ با صدور بخش‌نامه‌ای به همه وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و استانداری‌ها، خواستار طرح، پی‌گیری و حل و فصل اختلافات اعم از مالی یا غیر مالی صرفاً از طریق سازوکارهای مقرر در این آیین‌نامه و خودداری از طرح هر گونه دعوی علیه یکدیگر در دیگر مراجع به استثنای دعاوی قانونی مقرر در مصوبه شد.

بند چهارم. فرآیند رسیدگی به رفع اختلافات حقوقی دستگاه‌های اجرایی در استانداری

هیئت وزیران در سال ۱۳۸۶ پس از پیمودن فراز و نشیب‌های زیاد، آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی را از طریق سازوکار داخلی قوه مجریه تصویب کرد. به موجب ماده ۳ این آیین‌نامه، اختلافات بین دستگاه‌های استانی که رؤسای دستگاه‌های یادشده با استفاده از اختیارات قانونی آنان مرتفع نشود، به استاندار منعکس می‌شود تا در حدود اختیارات قانونی خود و راهکارهای مندرج در قوانین از جمله ماده ۸۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت تصمیم بگیرد.

در مواردی که حل و فصل این اختلافات به تصمیم‌گیری هیئت وزیران نیاز داشته باشد، استاندار آن موضوع را همراه با نظریه مستند و مستدل استانداری به معاونت حقوقی رییس جمهوری منعکس می‌کند و با پیشنهاد این معاونت به همراه نظریه حقوقی و ارائه راهکار در هیئت وزیران مطرح خواهد شد.

منظور از اختلاف، اختلاف نظر دستگاه‌های اجرایی در برداشت از قوانین و مقررات یا اختلاف ناشی از تداخل وظایف قانونی آن‌ها و هم‌چنین اختلاف آن‌ها در مورد اموال و حقوق

مالی است. اگر اختلاف بین استانداری‌ها به یک دستگاه اجرایی دیگر ارتباطی نداشته باشد، با دخالت وزارت کشور در حدود اختیارات قانونی رفع خواهد شد. در غیر این صورت، اختلافات بین دو یا چند دستگاه ستادی را باید وزیران و رؤسای دستگاه‌های یادشده در چارچوب اختیارات قانونی خود برطرف کنند. اگر این اختلافات حل نشود، مراتب به معاونت حقوقی رییس جمهوری (دفتر هماهنگی رفع اختلافات حقوقی) منعکس می‌گردد تا در حدود اختیاراتی که مطابق اصل ۱۲۴ قانون اساسی به وی محول شده است، با در پیش گرفتن تدبیرهای لازم و از طریق راهکارهای قانونی حل و فصل کند. اگر حل اختلاف طبق قانون مستلزم تصمیم‌گیری هیئت وزیران باشد، پیشنهاد معاونت حقوقی به همراه نظریه حقوقی مستدل و ارائه راهکار در جلسه هیئت وزیران مطرح خواهد شد. اختیارات هیئت وزیران مندرج در این آیین‌نامه به کمیسیون لوایح هیئت وزیران تفویض شده است. جلسه این کمیسیون برای رسیدگی به اختلافات با دعوت از وزیران و رؤسای دستگاه‌های ستادی طرف اختلاف برگزار خواهد شد.

ملاک تصمیم‌گیری، موافقت اکثریت وزیران عضو کمیسیون است. مصوبات کمیسیون در صورت تأیید رییس جمهوری با رعایت ماده ۱۹ آیین‌نامه داخلی دولت قابل صدور است. در مورد اختیارات خاص رییس جمهوری راجع به امور برنامه و بودجه و اداری و استخدامی، موضوع اصل ۱۲۶ قانون اساسی باید دانست که اگر اختلاف به ترتیب یادشده حل نشود، مراتب همراه با نظریه معاونت حقوقی رییس جمهوری برای حل اختلاف و تصمیم‌گیری به رییس جمهوری منعکس خواهد شد. رؤسای دستگاه‌های ستادی و استانداران باید تصمیم‌های خود را به ترتیب و در مهلت مقرر برای معاونت حقوقی رییس جمهوری بفرستند.

بند پنجم. آیین دادرسی رسیدگی به حل اختلاف

رسیدگی به موضوع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی در مرجع رفع اختلاف که حسب مورد، استاندار، رییس دستگاه ستادی و معاون حقوقی رییس جمهوری خواهند بود، مطابق تقاضای دستگاه اجرایی متقاضی و با استفاده از راهکارهای قانونی و سازوکارهای داخلی قوه مجریه به ویژه بر اساس اختیارات قانونی مقامات قوه مجریه و هیئت وزیران صورت می‌گیرد.

دستگاه اجرایی باید قبل از طرح درخواست‌نامه رسیدگی از مرجع رفع اختلاف، با توجه به نظریه واحد یا کارشناس حقوقی و در حدود اختیارات مقامات اجرایی و اداری خود برای حل و فصل موضوع تصمیم بگیرد. اگر اختلاف دستگاه‌های مربوط رفع نگردد، دستگاه متقاضی، درخواست‌نامه رسیدگی و رفع اختلاف از مرجع رفع اختلاف را تکمیل می‌کند و به

همراه مدارک و مستندات و ادله مثبت خواسته و تصویر اسناد و ادله و مهمور به مهر دستگاه متقاضی به دبیرخانه مرجع رفع اختلاف تسلیم خواهد کرد.

اگر مرجع رفع اختلاف در شیوه تکمیل درخواست‌نامه و ضمیمه تسلیمی دستگاه متقاضی، نقصی مشاهده کند، قبل از ثبت، ضمن بیان نقص یا نقایص، لزوم تکمیل درخواست‌نامه را در مهلت مقرر یادآوری می‌کند. اگر دستگاه مربوط در مهلت مقرر، پرونده را تکمیل نکند یا با ذکر دلایل موجه، درخواست تمدید مهلت نکند، مرجع رفع اختلاف به موجب اعلامیه، رد درخواست‌نامه رسیدگی را به دلیل برطرف نشدن نقص به دستگاه متقاضی ابلاغ خواهد کرد. اگر مرجع حل اختلاف، درخواست‌نامه و ضمیمه آن را کامل تشخیص دهد، پرونده تشکیل می‌دهد و آن را ثبت می‌کند و شناسه رقمی به پرونده اختصاص خواهد داد. چون همه مکاتبات مربوط به پرونده باید با درج شناسه مربوط انجام شود، مرجع رفع اختلاف برای همه درخواست‌ها و پرونده‌ها، دفتر ثبت اوقات تشکیل می‌دهد. سپس به محض ثبت هر درخواست‌نامه، اوقات مربوط به رسیدگی اعم از اوقات احتیاطی و اوقات رسیدگی را تعیین و درج خواهد کرد.

در مواردی که مرجع رفع اختلاف، استاندار باشد، مسئول رسیدگی به این امور، مسئول دفتر استاندار است و در مواردی که مرجع رفع اختلاف، رییس دستگاه ستادی باشد، مسئول رسیدگی و انجام امور یادشده، دفترهای حقوقی مربوط خواهند بود. مرجع رفع اختلاف پس از تکمیل و ثبت پرونده، با صدور ابلاغیه‌ای، درخواست‌نامه رسیدگی را به همراه مدارک ضمیمه به دستگاه طرف اختلاف ارسال می‌کند تا ظرف مهلت ۳۰ روز از تاریخ وصول 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 مورد نظر اقدام کند. در صورت لزوم و با درخواست دستگاه طرف اختلاف و تشخیص مرجع حل اختلاف می‌توان مدت مقرر را به موجب اعلامیه تمدید مهلت تمدید کرد.

مرجع رفع اختلاف ابتدا به صلاحیت خود رسیدگی می‌کند. اگر رسیدگی به اختلاف را در قلمرو صلاحیت و اختیارات قانونی خود نداند، با صدور اعلامیه رد درخواست رسیدگی، مراتب را به دستگاه متقاضی ابلاغ می‌کند. در صورت لزوم بنا به تشخیص مرجع حل اختلاف، از دستگاه یا دستگاه‌های مرتبط با موضوع نظرخواهی خواهد شد. اگر رسیدگی به موضوع بنا به تشخیص مرجع حل اختلاف، مستلزم حضور طرفین و ارائه توضیح در جلسه مشترک باشد، آن مرجع، طرفین اختلاف را برای حضور در جلسه با قید تاریخ، محل و دستور جلسه دعوت می‌کند. غیبت هر یک از طرفین اختلاف، مانع از شنیدن اظهارات طرف حاضر نخواهد بود. در مواردی که ادامه روند اجرایی موجود در موضوع مورد اختلاف به

تشخیص مرجع و مقامات زیر موجب بروز وضعیت یا خسارت جبران‌ناپذیر گردد، با رعایت قوانین و مقررات مربوط به این ترتیب عمل خواهد شد:

۱. در مواردی که مرجع حل اختلاف، رییس دستگاه ستادی باشد، بنا به تشخیص و دستور وی، روند اجرایی موجود ممکن است تا زمان مورد نظر متوقف شود.
۲. در مواردی که موضوع در استانداری رسیدگی می‌شود، در صورت اختیار قانونی استاندار طبق نظر وی عمل خواهد شد.
۳. در صورتی که به تصمیم مرجع دیگری نیاز باشد، مراتب برای اقدام مقتضی به معاونت حقوقی رییس جمهوری منعکس خواهد شد.
۴. در مواردی که موضوع در معاونت حقوقی رییس جمهوری در دست رسیدگی است و طرفین در خصوص توقف روند اجرایی موجود توافق ندارند، مراتب به ترتیبی انجام خواهد شد که معاونت تشخیص دهد.
۵. در مواردی که رفع اختلاف طبق ضوابط در صلاحیت مرجع قانونی دیگری مانند هیئت وزیران باشد، تصمیم‌نامه مرجع رفع اختلاف همراه با ارائه راهکار به مرجع مربوط اعلام خواهد شد.

رؤسای دستگاه‌های ستادی و استانداران هنگام رسیدگی به پرونده‌های مطرح، در موارد ابهام، اجمال، تعارض یا اختلاف برداشت از قوانین و مقررات، مراتب را همراه با نظریه حقوقی دستگاه متبوع از معاونت حقوقی رییس جمهوری استعلام می‌کنند و بر مبنای آن اقدام خواهند کرد. تصمیم‌نامه تنظیمی پس از ثبت در دبیرخانه به تعداد طرفین و با امضای مرجع حل اختلاف به طرفین اختلاف ابلاغ می‌شود. طرفین اختلاف باید ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ، تصمیم‌نامه را اجرا و نتیجه را به مرجع حل اختلاف ارسال کنند.

گفتار سوم. آسیب‌شناسی حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی بر اساس آیین‌نامه مقرر

آیین‌نامه مورد بحث، راهکاری جامع برای حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی ارائه کرده، ولی همچنان انتقادهایی به آن وارد است که بررسی می‌کنیم.

بند اول. دستگاه‌های مشمول آیین‌نامه

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 (۱۳۸۳) که زیرمجموعه قوه مجریه هستند و در این آیین‌نامه، حسب مورد به دستگاه

ستادی، دستگاه زیرمجموعه و دستگاه استانی تقسیم می‌شوند. در متن یادشده و ماده ۱۰۶، از مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی سخنی به میان نیامده است، در حالی که در مصوبات پیشین، این دسته از سازمان‌ها هم مشمول مصوبه می‌شدند.

هم‌چنین از نیروهای نظامی و انتظامی ذکری به میان نیامده است. البته وزارت‌خانه‌های دفاع و کشور که متولی امور واحدهای نظامی و انتظامی هستند، جزء مشمولان آیین‌نامه هستند، ولی بعید به نظر می‌رسد که تصمیم مراجع حل اختلاف در مورد واحدهای گفته‌شده بدون جلب نظر مقام رهبری قابل اجرا باشد. هم‌چنین عبارت «زیر نظر قوه مجریه» در متن مورد بررسی از باب تأکید است؛ چون پس از ذکر ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه آمده که در آن، همه دستگاه‌های مورد نظر نام برده شده‌اند. به سخن دیگر، ذکر آن عبارت نمی‌تواند بهانه اضافه شدن دستگاه‌های دیگر به مشمولان آیین‌نامه شود.

بند دوم. موضوعات قابل رسیدگی طبق آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی

اختلافات قابل رسیدگی در بند (ه) ماده ۱ آیین‌نامه 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.

هیئت وزیران علاوه بر شمارش موضوع‌های قابل رسیدگی، در ماده ۷ آیین‌نامه تأکید کرده است که برخی اختلافات مشمول این آیین‌نامه نیست. کلمه «مانند» در ماده نشان می‌دهد که در هر موردی که قانون، مرجع خاصی را برای رسیدگی به اختلافی معین کرده باشد، رسیدگی به آن اختلاف طبق آیین‌نامه ممکن نیست. در ماده ۷ تصریح شده است که اختلافات مالیاتی در مراجع قانونی مربوط رسیدگی خواهد شد، ولی در اختلافی بین وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت صنایع که به دریافت مالیات یک دوازدهم از شرکت‌های دولتی قرار گرفته در فهرست واگذاری به بخش خصوصی بود، اکثریت وزرای عضو کمیسیون لوایح دولت بر اساس گزارش معاونت حقوقی و امور مجلس رییس جمهوری به اختلاف رسیدگی کردند و به لزوم پرداخت مالیات بر اساس حکم مندرج در قانون بودجه رأی دادند. دقت در این تصمیم نشان می‌دهد که اولاً اختلاف نباید در مورد «مبنای مالیات» باشد؛ چون وضع مالیات منحصراً در اختیار مجلس شورای اسلامی است. ثانیاً اختلاف باید به زمان پرداخت مالیات مربوط باشد؛ چون در این اختلاف بین دستگاه‌های گفته‌شده، وزارت صنایع به پرداخت مالیات شرکت‌های دولتی در فهرست واگذاری همانند شرکت‌های موضوع قانون تجارت معتقد بود و طرف مقابل به پرداخت آن در پایان هر ماه اعتقاد داشت.

یکی از ابهام‌های احتمالی در مورد موضوعات قابل رسیدگی به موجب آیین‌نامه، رسیدگی به اختلافات قراردادی یا مسئولیت قهری است. امروزه شرکت‌های دولتی که تنوع و تکثر قابل ملاحظه دارند و همگی مشمول آیین‌نامه هستند، روابط قراردادی گسترده‌ای با هم دارند و در بسیاری از موارد به دلیل تخلف از تعهدات قراردادی یا پرداخت نکردن دیون خود به یکدیگر دچار اختلاف می‌شوند. برای مثال، قراردادی بین شرکت راه آهن ایران با یکی از وزارت‌خانه‌ها یا 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 منحصراً از طریق آیین‌نامه حل و فصل کنند؟ پاسخ به این پرسش چندان آسان نیست و هنوز رویه‌ای در این خصوص دیده نشده است. دستگاه‌های گفته‌شده هم تمایل دارند این قبیل اختلافات خود را در دادگستری مطرح کنند.

بند سوم. سلسله‌مراتب مقامات و دستگاه‌های رسیدگی‌کننده به اختلاف

ترتیب طولی مقامات برای حل اختلاف عبارتند از: رییس جمهوری، وزیر امور خارجه و وزیر کشور (از طرف هیئت وزیران)، وزیر، رییس دستگاه ستادی، رؤسای زیرمجموعه، وزیر کشور و استاندار. برای مثال، اگر بین سازمان جنگل‌ها و مراتع و سازمان دام‌پروری اختلاف رخ دهد که هر دو زیرمجموعه یک دستگاه ستادی به نام وزارت جهاد کشاورزی‌اند یا بین دو سازمان زیرمجموعه محیط زیست و رؤسای دستگاه‌های زیرمجموعه نتوانند اختلاف را در چارچوب اختیارات قانونی موجود رفع کنند، اختلاف به ترتیب به وزیر جهاد کشاورزی و رییس سازمان محیط زیست ارجاع می‌شود و این مقامات در چارچوب اختیارات قانونی موجود رفع اختلاف خواهند کرد. اگر رفع اختلاف به مصوبه دولت نیاز داشته باشد، این مقامات، پیشنهادهای لازم را به صورت مستقیم به هیئت وزیران تقدیم می‌کنند.

مثال دیگر این است که اگر بین دو اداره کل منابع طبیعی و آموزش و پرورش یک استان اختلاف ایجاد شود و رؤسای دو دستگاه نتوانند اختلافات خود را رفع کنند، مراتب طبق ماده ۳ به استاندار مربوط ارجاع می‌شود. اگر اختلاف بین دو استاندار باشد و آنان نتوانند رفع اختلاف کنند، مراتب طبق تبصره ماده ۳ به وزیر کشور ارجاع می‌شود. اگر وزیر کشور هم نتواند اختلاف را رفع کند، مسئله طبق ماده ۴ از طریق معاونت حقوقی رییس جمهوری با توجه به اختیاراتی که برابر اصل ۱۲۴ کسب کرده است، رفع خواهد شد. اگر رفع اختلاف به مصوبه دولت موکول باشد، هیئت وزیران بر اساس گزارش معاون حقوقی تصمیم می‌گیرد.

بند چهارم. شیوه بررسی اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی

الف) همه اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی اعم از وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی ابتدا به معاونان حقوقی وزارت‌خانه‌های مربوط ارجاع می‌شود تا اگر مشکل به دلیل نداشتن اطلاع کافی از قوانین و مقررات و اصول مسلم حقوقی رخ داده باشد، با توافق بر وجود حکم مشخص در منابع یادشده مرتفع گردد.

ب) در مورد اختلافات راجع به اموال دولتی که بعد از ارجاع به معاونان حقوقی وزارت‌خانه‌های مربوط به دلیل نبود صراحت یا حکم مناسب در قوانین و مقررات موضوعه از نظر حقوقی به توافق دو طرف نینجامد، باید گفت طرفین دعوا در صورت موافقت می‌توانند به استناد اختیارات قانونی وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های دولتی، مندرج در قوانین جاری کشور از جمله مواد ۸۱ و ۸۰ قانون محاسبات عمومی (مواد ۱۱۴ و ۱۰۶ قانون محاسبات عمومی) و ماده لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی (۱۳۵۸) مصوب شورای انقلاب، مشکل را رفع کنند.

در مورد اختلافاتی که از طریق بندهای یادشده حل نگردد، مراتب در کمیسیون مرکب از معاونت حقوقی و امور مجلس نخست وزیر، (در حال حاضر، معاونت حقوقی ریاست جمهوری) و معاونان حقوقی وزارت اقتصادی و دارایی و سازمان امور اداری و استخدامی کشور به ترتیب مقرر در این تصویب‌نامه مطرح و تصمیم‌گیری خواهد شد. مواردی که رفع اختلاف به تصمیم نخست وزیر یا وضع و اصلاح و تفسیر قوانین با مصوبات هیئت وزیران نیاز داشته باشد، مراتب بنا به تشخیص کمیسیون یادشده توسط رییس کمیسیون به همراه راه حل‌های پیشنهادی به نخست وزیری (در حال حاضر، معاونت حقوقی ریاست جمهوری) یا برای طرح و تصمیم‌گیری در هیئت وزیران به دفتر هیئت دولت ارجاع خواهد شد.

نتیجه‌گیری

ماهیت حل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه جنبه قضایی ندارد و با اصل ۱۵۹ قانون اساسی مبنی بر مرجعیت عام دادگستری در تظلم‌خواهی متعارض نیست. ارجاع امر در موارد اختلاف به بالاترین مقام دستگاه اجرایی استان (استاندار) و در صورت نیاز، به معاونت حقوقی رییس جمهوری و هیئت وزیران نیز متفاوت از رسیدگی به تظلمات و شکایات در مراجع دادگستری است. از این رو، منطبق با اصل ۱۳۴ قانون اساسی و در راستای سیاست‌های کلی کشور مبنی بر کاهش پرونده‌های ورودی به دستگاه قضایی و مصالح دولت و مبتنی بر کاهش مخارج اضافی و تحمیل هزینه به دولت است و در نهایت، سبب کاهش اطلاع دادرسی خواهد شد.

با این وجود، قوه مجریه (استاندار) به دلیل این موردها با چالش‌ها، ابهام‌ها و خلأهای جدی روبه‌روست: تلقی دادگستری از الزامات ناشی از اجرای اصول ۵۷ و ۱۵۹ قانون اساسی و داشتن نگاه انحصاری، عام و مطلق به صلاحیت ترافعی خود و به طور کلی، ابهام‌های موجود در مرز بین اجرای اصول ۵۷، ۱۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی، وجود برخی تفسیرها و نیز نبود قانون عادی مستقل و شفاف، ترسیم سازوکار داخلی قوه مجریه برای حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی بر بنیاد آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران و پیش‌بینی ممنوعیت طرح شکایت در مراجعی خارج از قوه مجریه و هم‌چنین در ضوابط اجرایی بودجه سالانه و نیز پیش‌بینی نشدن استقرار نهادی قانونی در این مورد با شرح وظایف و چارت تشکیلاتی مشخص و مصوب و نبود تشکیلات اداری مستقل و منسجم (هیئت، کارگروه، کمیته و کمیسیون) در سازمان اداری استانداری‌ها با ترکیب اعضای مشخص به ریاست استاندار به عنوان مرجع حل اختلاف مستقر در استانداری‌ها.

به همین دلیل، استانداری‌ها تا کنون نتوانسته‌اند به تصمیم‌گیری‌های قانونی با ضمانت اجرایی قابل قبول دست بزنند و اصل درونی کردن حل اختلافات در قوه مجریه به صورت مطلوب محقق نشده است. مجلس شورای اسلامی باید با تدوین قانونی خاص در این زمینه به چالش‌های قانونی پایان دهد که سالیان متمادی، قوه مجریه، استانداری‌ها و مردم را دچار مشکلات زیادی ساخته است.

در پایان، پیشنهادهای کاربردی برای بهبود وضعیت موجود در خصوص حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی به این شرح می‌آید:

۱. تصویب قانون جامع، مستقل و شفاف برای حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی با سازوکار داخلی قوه مجریه ضرورت دارد.
۲. در متون قانونی، دستگاه دولتی و دستگاه اجرایی به صراحت تعریف نشده است.

مشخص نیست که این دو، معنای واحدی دارند یا مجزا از یکدیگرند. همین امر موجب شده است درباره دستگاه‌های مشمول یا نامشمول آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف دچار تردید شوند. مجلس شورای اسلامی باید با تفسیر قوانین موجود یا تصویب قانون جدید شفاف‌سازی کند.

۳. پیشنهاد می‌شود که شورای نگهبان، مفهوم کلمه «دولتی» را در اصل ۱۳۴ طبق اصل ۹۸ قانون اساسی تفسیر و تعیین تکلیف کند که آیا قرینه آن، قوه مجریه است یا معنای عام دولت مورد نظر است.

۴. با ملاحظه ماده یکم آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه (۱۳۸۶/۱۲/۲۷) مشخص می‌شود که در این آیین‌نامه، منظور از دستگاه اجرایی، هر یک از دستگاه‌های موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه کشور (۱۳۸۳)، زیرمجموعه قوه مجریه هستند. پیشنهاد می‌شود برای رفع ابهام مراجع رفع اختلاف استناداری‌ها، طبق ماده یکم یادشده، عنوان آیین‌نامه از «دستگاه‌های اجرایی» به «دستگاه‌های دولتی» تغییر یابد.

۵. استقرار نهاد قانونی، خاص و مستقل با شرح وظایف و چارت تشکیلاتی مشخص و مصوب در سطح ملی پیش‌بینی شود.

۶. اشکال‌های موجود در ساختار اداری موجود برطرف و تشکیلات اداری مستقل و منسجم در قالب هیئت، کارگروه، کمیته و کمیسیون در چارت تشکیلات اداری استناداری‌ها با ترکیب اعضای مشخص به ریاست استاندار به عنوان مرجع حل اختلاف مستقر در استناداری‌ها مستقر شود. در حال حاضر، مراجع رفع اختلاف استناداری‌ها عضو ندارد و تنها استاندار با توجه به محتویات پرونده تشکیل‌شده از جانب کارشناسان دفتر امور حقوقی استناداری درباره اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی تصمیم می‌گیرد. پیشنهاد می‌شود برای مراجع رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی، تشکیلات اداری منسجم با چارت سازمانی مصوب سازمان امور اداری و استخدامی کشور و متشکل از کارشناسان زبده و کارآمد پیش‌بینی گردد و انجام کار کارشناسی در وظایف ذاتی آنان تعریف شود.

۷. تبیین دقیق، صریح و روشن صلاحیت مراجع رفع اختلاف توسط مجلس یا هیئت وزیران اهمیت دارد تا در بایم صلاحیت مرجع یادشده، حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی است یا صرفاً بین دستگاه‌های دولتی.

۸. رفع تعارض قوانین بین دستگاه‌های اجرایی توسط مجلس شورای اسلامی از جمله تعارض قوانین بین قانون سازمان صمت، قانون نظام صنفی و قانون شهرداری‌ها اهمیت دارد.

۹. آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی در خصوص نحوه رفع اختلاف

بین دو اداره استانی زیرمجموعه یک وزارت‌خانه ساکت است که با وحدت ملاک از تبصره ذیل ماده ۳ آیین‌نامه یادشده پیشنهاد می‌گردد اگر اختلاف به دستگاه‌های اجرایی دیگر ارتباطی نداشته باشد و در مرجع استانی حل و فصل نشود، وزیر مربوط در حدود اختیارات قانونی، مشکل را برطرف کند. در غیر این صورت، به ترتیب مقرر در ماده ۴ این آیین‌نامه، اقدام لازم صورت پذیرد.

۱۰. در مواقعی که یک طرف اختلاف، استانداری استان باشد، چون استانداری، زیرمجموعه وزارت کشور و به تبع آن، زیرمجموعه قوه مجریه است، امکان طرح موضوع اختلاف در مرجع یادشده وجود دارد. با این حال، چون استاندار، رییس مرجع رفع اختلاف است، امکان طرح موضوع در این مرجع وجود ندارد. به تعبیری دیگر، جمع ناظر و مجری یا قاضی و متهم در یک شخص امکان ندارد. با توجه به سکوت آیین‌نامه در این زمینه پیشنهاد می‌شود ضمن اصلاح آیین‌نامه، موضوع به جای معاونت حقوقی ریاست جمهوری ابتدا توسط وزیر کشور و وزیر یا رییس سازمان مرکزی طرف اختلاف با استانداری مرتفع گردد. در غیر این صورت، به معاونت حقوقی ریاست جمهوری برای حل و فصل ارجاع شود.

با این‌که دادگستری بر اساس اصل ۱۵۹ قانون اساسی، مرجع عام رسیدگی به تظلمات و حل و فصل دعاوی است، ولی یافتن سازوکارهایی انحصاری برای رفع و حل فوری و حتی‌الامکان، کم‌هزینه اختلافات گفته‌شده، از هر نظر، مطلوب و مناسب است. بدون تصویب قانون خاص و جامع از طرح چنین دعاوی به طور مطلق در مراجع قضایی می‌توان جلوگیری کرد. بنابراین، مجلس شورای اسلامی باید با تدوین قانونی خاص در این زمینه به چالش‌هایی قانونی پایان دهد که سالیان متمادی است قوه مجریه، استانداری‌ها و مردم را با مشکلات زیادی مواجه کرده است.

فهرست منابع

۱. کتاب

۱. امامی، محمد و کورش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد ۱)**، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۸.
۲. پژوهشگاه قوه قضائیه، **اصلاحات قضایی با رویکرد بهره‌گیری از ظرفیت بخش خصوصی: تجربیات خصوصی‌سازی در فرآیند دادرسی و خدمات قضایی**، ترجمه: آزاده عبدالله‌زاده شهربابی و همکاران، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، چاپ اول، ۱۳۹۷.
۳. رستمی، ولی و همکاران، **دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری**، تهران: گرایش، چاپ اول، ۱۳۸۸.

۲. مقاله

۱. آذرمنش، امیرحسین و طیبه بیژنی میرزا، «**مبانی قضا‌دایی و جلوه‌های آن در نظام کیفری ایران و بین‌الملل**»، فصل‌نامه پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۹۹، سال یازدهم، شماره ۴۲.
۲. تنگستانی، محمدقاسم، «**حل و فصل اختلافات از طرق غیر قضایی**»، گزارش پژوهشی پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۶.
۳. تنگستانی، محمدقاسم، «**حل و فصل اختلافات از طریق غیر قضایی**»، فصل‌نامه تعالی حقوق، ۱۳۹۸، شماره ۳.
۴. توسلی جهرمی، منوچهر، «**نگاهی به شیوه‌های جای‌گزین حل اختلاف در مقررات جدید اتاق تجارت بین‌الملل**»، نشریه مرکز امور حقوق بین‌المللی معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری، ۱۳۸۱، شماره ۲۶ و ۲۷.
۵. جمشیدی، علی‌رضا و امید رستمی‌غازانی، «**قضا و نظام قضایی: تمرکز امور قضایی در قوه قضائیه**»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۲، شماره ۶۳.
۶. دفتر بررسی‌های حقوقی، «**پیشنهادی برای حل و فصل اختلافات مراجع دولتی: راهی نزدیک‌تر برای حل اختلافات**»، نشریه مجلس و راهبرد، ۱۳۷۵، شماره ۲۰.
۷. سانیری، عبدالمحمد و احمد اسدیان، «**تحلیل شخصیتی تربیتی طرفین اختلافات دستگاه‌های دولتی و مرجع صالح رسیدگی به آن‌ها**»، مجله پژوهش‌های اخلاقی،

۱۳۹۷، سال نهم، شماره ۲.

۸. غمامی، سید محمدمهدی و مهدی مرادی برلیان، «امکان یا امتناع خصوصی‌سازی امور مربوط به قوه قضاییه»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۹۷، سال هشتاد و دوم، شماره ۱۰۴.
۹. کاشانی، جواد، «چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی»، فصل‌نامه پژوهش حقوق و سیاست، ۱۳۸۹، سال دوازدهم، شماره ۳۰.
۱۰. مبارکی، مصطفی و همکاران، «شیوه‌های غیر ترافیکی حل اختلاف اداری در نظام‌های حقوقی معاصر»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۸، دوره چهل و نهم، شماره ۱.
۱۱. محمودی، جواد، «قضازدایی و جرم‌زدایی از منظر قانون اساسی و حقوق اداری»، مجله الهیات و حقوق، ۱۳۸۵، شماره ۱۹.
۱۲. هادی، سولماز و مرتضی حاجی‌پور، «بررسی شیوه‌های جای‌گزین حل و فصل اختلاف از منظر حقوق ایران و فقه امامیه»، فصل‌نامه فقه و مبانی حقوق اسلامی، ۱۳۹۵، سال نهم، شماره ۱.

The legal position of governors in resolving disputes between executive bodies

Parviz Kohandel*

Moein Sabahi **

Tayyaba Belwardi***

Abstract:

According to paragraph 12 of the general policies of the administrative system based on attention to effectiveness and efficiency in administrative processes and methods, with the aim of decriminalizing and reducing the referrals of executive bodies to judicial authorities for quick and free resolution of disputes between executive bodies, both national and provincial, in accordance with Article 134 The Constitution, based on the regulations on how to resolve disputes, the laws and regulations of the country's annual budget, the laws of the fourth and fifth development programs of the country, and the law regulating part of the government's financial regulations. In 2016, the Council of Ministers approved the regulations on how to resolve disputes between executive bodies. According to Article 3 of this regulation, disputes between the provincial institutions that are not resolved by the heads of the aforementioned institutions by using their legal powers, will be referred to the governor to be decided within the limits of his legal powers and the solutions provided in the laws. The main question in this research is what is the role of the governor in the process of resolving disputes between executive bodies? According to existing regulations in cases where the resolution of these disputes requires the decision of the Board of Ministers, the issue will be reflected by the Governor along with the documented and substantiated theory of the Governor to the Legal Vice President and with the proposal of the said Vice President along with the legal theory.

Keywords: dispute resolution, justice, bylaws, dispute resolution, judicial review.

*. PhD student in Public Law, Islamic Azad University, Sirjan branch.

pkohandel3@gmail.com

** .Assistant Professor, Department of Education, Islamic Azad University, Sirjan branch. (Corresponding Author) balvardit@gmail.com

***. assistant professor of law department of Islamic Azad University, Kerman branch.

moeinsabahi@yahoo.com