

تحولات حقوقی

دوره ۱، شماره ۱، پاییز ۱۴۰۴

The Methods of Handling Disputes between Iranian and South African Governmental Institutions; Comparing the Role of Judicial Authorities and Quasi-judicial Mechanisms

Authors: Mohammadjavad Heydarian Dolatabadi | Ehsan Aliakbari Babukani

شیوه‌های رسیدگی به اختلافات میان نهادهای دولتی
در ایران و آفریقای جنوبی: مقایسه نقش مراجع قضایی
و ساز و کارهای شبه‌قضایی
نویسندگان: محمد جواد حیدریان دولت آبادی | احسان علی اکبری بابوکانی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

LEGAL DEVELOPMENT

1 Volume ,1Autumn, Issue 2025



The Methods of Handling Disputes between Iranian and South African Governmental Institutions; Comparing the Role of Judicial Authorities and Quasi-judicial Mechanisms

¹Mohammadjavad Heydarian Dolatabadi: PhD student in Public International Law, Faculty of Law and Political Science, Kharazmi University, Tehran, Iran. Mjhd1377@gmail.com

²Ehsan Aliakbari Babukani: Assistant Professor, Department of Ahl-al-Bayt Studies, Faculty of Theology and Ahl-al-Bayt Studies, University of Isfahan, Isfahan, Iran.

Abstract

Given the increasing number of executive institutions and the increasing complexity of relationships between different governmental units, the emergence of intra-governmental disputes is invariable. Referring these disputes to judicial authorities, including the judiciary, is usually a long, costly process that requires specific legal expertise. A thing not consistent with the need for coherent cooperation between different parts of the government in the direction of effective management of public affairs. For this reason, governments are always seeking to use domestic, non-judicial, and less costly mechanisms to resolve disputes before resorting to formal courts. In the law of the Islamic Republic of Iran, Article 134 of the Constitution grants the authority to handle disputes between executive institutions to the Council of Ministers. Following this ruling, the government has enacted numerous and diverse regulations in the form of regulations since 1979 to regulate these types of disputes. Regulations that have in some cases been the subject of conflict and debate with the general jurisdiction of the judiciary under Article 109 of the Constitution. A similar mechanism is seen in the South African legal system. According to the country's Intergovernmental Relations Framework Law, administrative disputes must first be resolved within the governmental structure and through methods set forth in the law, and only if these methods were ineffective or the dispute was officially declared, it is possible to refer to a judicial tribunal. This article, by reviewing the historical development of these procedures, examining the interpretive



foundations of the constitutions of the two countries, and conducting a comparative analysis of existing mechanisms, evaluates the strengths and weaknesses of each system, and finally proposes solutions to improve the efficiency of the process of resolving intra-governmental disputes.

Keywords: Dispute Resolution, Intergovernmental Dispute, Government Bodies, The Executive, South African Law.



شیوه‌های رسیدگی به اختلافات میان نهادهای دولتی در ایران و آفریقای جنوبی: مقایسه نقش مراجع قضایی و ساز و کارهای شبه قضایی

^۱محمدجواد حیدریان دولت آبادی: دانشجوی دکترای حقوق بین الملل عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.
Mjhd1377@gmail.com

^۲احسان علی اکبری بابوکانی: استادیار، گروه معارف اهل البیت (ع)، دانشکده الهیات و معارف اهل البیت (ع)، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران.

چکیده

با توجه به افزایش تعداد دستگاه‌های اجرایی و پیچیده‌تر شدن روابط میان واحدهای مختلف دولتی، بروز اختلافات درون دولتی امری اجتناب‌ناپذیر است. ارجاع این اختلافات به مراجع قضایی از جمله دادگستری، معمولاً روندی طولانی، پرهزینه و نیازمند تخصص‌های حقوقی خاص دارد؛ امری که با ضرورت همکاری منسجم بخش‌های مختلف دولت در مسیر مدیریت مؤثر امور عمومی سازگار نیست. به همین دلیل، دولت‌ها همواره در پی آن‌اند که پیش از مراجعه به محاکم رسمی، از سازوکارهای داخلی، غیرقضایی و کم‌هزینه‌تر برای حل و فصل اختلافات بهره‌گیرند. در حقوق جمهوری اسلامی ایران، اصل ۱۳۴ قانون اساسی اختیار رسیدگی به اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی را به هیأت وزیران واگذار می‌کند. در پی این حکم، دولت از سال ۱۳۵۷ تاکنون مقررات متعدد و متنوعی در قالب تصویب‌نامه برای سامان‌دهی این نوع اختلافات وضع کرده است؛ مقرراتی که در برخی موارد با صلاحیت عام دادگستری به موجب اصل ۱۵۹ قانون اساسی محل تعارض و بحث بوده‌اند. در نظام حقوقی آفریقای جنوبی نیز سازوکاری مشابه مشاهده می‌شود. طبق قانون چارچوب روابط بین‌دولتی این کشور، حل و فصل اختلافات اداری باید ابتدا در درون ساختار دولت و به وسیله روش‌های مندرج در قانون انجام شود و تنها در صورتی که این روش‌ها ناکارآمد باشند یا اختلاف رسماً اعلام گردد، امکان مراجعه به مرجع قضایی فراهم است. این نوشتار با مرور تاریخی شکل‌گیری این رویه‌ها، بررسی مبانی تفسیری قانون اساسی دو کشور و تحلیل تطبیقی سازوکارهای



موجود، به ارزیابی قوت‌ها و کاستی‌های هر نظام می‌پردازد و در پایان راه‌حلی برای بهبود کارآمدی فرایند حل اختلافات درون‌دولتی پیشنهاد می‌کند.

واژگان کلیدی: اختلافات اداری، سازوکارهای حل اختلاف، روابط درون‌دولتی، قوه مجریه، حقوق آفریقای جنوبی.





مقدمه

وجود اختلاف میان نهادهای دولتی پدیده‌ای طبیعی و اجتناب‌ناپذیر است و این موضوع در تمامی نظام‌های اداری مشاهده می‌شود؛ تفاوت اصلی میان سیستم‌ها در نوع و میزان این اختلافات است. معمولاً این اختلاف‌ها ناشی از تداخل وظایف و اختیارات، ابهام یا ناسازگاری قوانین، کمبود دیدگاه جامع در تدوین مقررات، توسعه سریع دولت پیش از آمادگی کامل نهادهای مرتبط، وجود سازمان‌های موازی یا مشابه، تصدی‌گری انحصاری دولت، گرایش‌های تعصبی به جای نگاه ملی، و کم‌توجهی به شایسته‌سالاری هستند. چنین شرایطی باعث کاهش رغبت به تعامل قانونی و حرکت مبتنی بر مقررات می‌شود. از این رو، ایجاد سازوکارهای حقوقی کارآمد نه تنها موجب کاهش انباشت امور می‌گردد بلکه سرعت ارائه خدمات عمومی را افزایش می‌دهد و از اطاله‌زمان و کندی در حل اختلافات که می‌تواند فعالیت‌های عمومی را مختل کند، جلوگیری می‌کند.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، قوه مجریه در ایران تلاش کرده است تا این نوع اختلافات را خارج از چارچوب قوه قضائیه و از طریق سازوکارهای داخلی خود حل و فصل نماید. با این حال، به دلیل الزامات ناشی از اجرای اصل ۱۵۹ قانون اساسی و برخی تفسیرها، این روند با چالش‌هایی همراه بوده است. با این وجود، بهره‌گیری از اصول راهنما همچون اصل ۱۳۴ قانون اساسی، تصویب برخی مصوبات هیأت وزیران و ابتکارات جدید قوه مجریه در اواخر دهه ۱۳۸۰ که شامل ممنوعیت پرداخت هزینه دادرسی و حق‌الوکاله برای طرح دعاوی در دادگستری و تدوین شیوه‌نامه حل و فصل اختلافات است نظام اداری ایران را به هدف خود نزدیک کرده است؛ یعنی ایجاد یک ساختار اداری کارآمد و حذف تشکیلات غیرضروری، مطابق با بند (۱۰) اصل ۳ قانون اساسی.

در این پژوهش از روش مقایسه تطبیقی کارکردی^۱ استفاده شده است. در این روش، به جای مقایسه صرف متون حقوقی، کارکرد واقعی نهادها، رویه‌ها و سازوکارهای حل و فصل اختلاف در دو نظام حقوقی بررسی می‌شود. بر اساس این رویکرد، پرسش اصلی این است که هر نظام برای حل یک مسئله مشترک، چه سازوکاری دارد و آن سازوکار در عمل چگونه کار می‌کند؟ بنابراین، معیارهای مقایسه نه صرفاً بر مبنای متن قانون، بلکه بر مبنای سه منبع انتخاب شده‌اند؛ متن قانون اساسی و قوانین اداری مبنای نظری؛ رویه عملی و آمارهای شناخته‌شده، مبنای تجربی و اصول نظری حقوق عمومی، مبنای هنجاری. به منظور ارزیابی کارآمدی و سازگاری دو نظام حقوقی در حل اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی و شهروندان یا میان دستگاه‌های دولتی، چهار معیار اصلی مشخص شده‌اند؛ یکی هزینه دسترسی به عدالت شامل هزینه دادرسی، هزینه وکیل، هزینه کارشناسی و هزینه زمانی.

^۱ Functional Comparative Method

دلیل انتخاب: هزینه‌های سنگین می‌تواند مانع دسترسی مؤثر به عدالت شود. دیگری سرعت رسیدگی، مدت زمان متوسط حل و فصل اختلاف در هر سازوکار (قضایی یا اداری)، دلیل انتخاب: طولانی بودن فرایند رسیدگی یکی از مهم‌ترین شاخص‌های ناکارآمدی نهادی است. ضمانت اجرای آن میزان الزام‌آوری تصمیمات و امکان نظارت، اعتراض، اجرای فوری یا تعویق اجرای حکم و دلیل انتخاب آن، تفاوت در ضمانت اجرا تعیین می‌کند که تصمیمات نهاد رسیدگی‌کننده چقدر «واقعی و مؤثر» هستند.

بررسی این که رسیدگی‌ها تا چه حد با استقلال قوه قضاییه و اختیارات قوه مجریه سازگار است. دلیل انتخاب، هرگونه مداخله ناموجه یک قوه در کارکرد قوه دیگر، کارآمدی سیستم را مخدوش می‌کند.

در جدول زیر یک قالب کامل و قابل استفاده در متن مقاله (با امکان تطبیق با کشور دوم) ارائه شده است:

جدول ۱. مقایسه تطبیقی سازوکارهای حل اختلاف در دو نظام حقوقی

تحلیل و نتیجه	نظام حقوقی کشور دوم (مثال: فرانسه/آلمان/ترکیه)	نظام حقوقی ایران	معیار مقایسه
ایران هزینه اولیه کم ولی هزینه‌های تبعی بالا؛ کشور دوم هزینه‌ها شفاف‌تر و کنترل شده‌تر	هزینه‌ها در دادگاه‌های اداری کشور دوم معمولاً ثابت و قابل پیش‌بینی است؛ معافیت‌های بیشتری برای ذی‌نفعان وجود دارد.	هزینه دادرسی در دیوان عدالت اداری کم است، اما هزینه کارشناسی و وکالت گاهی سنگین می‌شود	هزینه
نیاز به اصلاح دادرسی اداری در ایران برای افزایش سرعت	فرایند رسیدگی در اکثر کشورها بر اساس مهلت‌های قانونی محدود شده و سرعت بالاتر دارد.	میانگین رسیدگی در دیوان عدالت گاهی طولانی است؛ پرونده‌های مزمن وجود دارد.	سرعت رسیدگی
ایران: ضمانت اجرا ضعیف‌تر؛ کشور دوم: ضمانت اجرا مؤثرتر	در کشور دوم، اجرای رأی از طریق ضمانت‌های اجرایی قوی (توقیف بودجه، جریمه روزانه) تضمین می‌شود.	آرای دیوان عدالت الزام‌آور است، ولی اجرای آن توسط دستگاه‌ها گاهی با تأخیر یا مقاومت همراه است.	ضمانت اجرا
ایران نیازمند شفاف‌سازی قانونی و تفسیری بیشتر برای تفکیک صلاحیت‌ها	در کشور دوم مرزهای نهاد قضایی و اداری روشن‌تر و نهادهای مستقل بیشتر است.	در برخی موارد، مداخله هیأت وزیران (اصل ۱۳۴) با صلاحیت قضایی (اصل ۱۵۹) تداخل ایجاد کرده است.	سازگاری با تفکیک قوا



در تفسیر شورای نگهبان، اصل ۱۳۴ قانون اساسی به گونه‌ای مورد تأکید قرار گرفته است که در هر گونه اختلاف میان نهادهای دولتی، هیأت وزیران به عنوان مرجع تصمیم‌گیری مشخص شده و هیچ مرجع دیگری حق دخالت ندارد. این تفسیر با توجه به گستردگی و عمومیت خود، شامل تمامی مصادیق اختلافات می‌شود و محدود به شرایط خاص نیست. از آنجا که تفسیر قانون عادی از نظر حقوقی مانند خود قانون عادی لازم‌الاجرا است، عدم تبعیت از آن مسئولیت قانونی به همراه دارد. بنابراین، اصل ۱۳۴ و عمومیت تفسیر شورای نگهبان، تا حدودی با مرجعیت کلی و عمومی دادگستری در تعارض قرار می‌گیرد، یا می‌توان اینگونه بیان کرد که اصولی مانند اصل ۱۵۹ قانون اساسی در عمل توسط قوانین و مقررات مرتبط محدود شده‌اند. این وضعیت از منظر حقوقی توجیه‌پذیر است، زیرا تمرکز بر حل اختلافات در داخل دولت می‌تواند موجب تسریع در ارائه خدمات عمومی و جلوگیری از معطل شدن امور شود.

مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که در جمهوری آفریقای جنوبی نیز سازوکارهایی مشابه برای حل اختلافات داخلی دولت وجود دارد. قانون اساسی این کشور، دولت را به سه سطح ملی، استانی و محلی تقسیم کرده که هر کدام مستقل هستند اما روابط متقابلی با یکدیگر دارند. دولت در آفریقای جنوبی مبتنی بر فدرالیسم رقابتی نیست، بلکه بر همکاری و هماهنگی میان این سه سطح تأکید دارد و انتظار می‌رود هر سطح به طور مداوم با سایر سطوح در تعامل و اعتماد متقابل باشد.

یکی از قوانین کلیدی این کشور، «قانون چارچوب روابط بین‌دولتی» مصوب ۲۰۰۵ است که در بخش چهارم به حل اختلافات میان ارگان‌های دولتی پرداخته است. این قانون، مشابه قوانین ایران، نهادها را از اتخاذ اقدامات قضایی علیه یکدیگر منع می‌کند و پیش‌بینی می‌کند که قبل از رسیدن اختلاف به مرحله دعوای رسمی، باید تلاش‌های منطقی و حسن‌نیت برای حل آن انجام شود؛ از جمله مذاکرات مستقیم یا میانجیگری. همچنین، ماهیت اختلاف باید شفاف شده و روش حل آن با توافق طرفین مشخص گردد. مطابق این قانون، هیچ ایالت یا نهاد دولتی نمی‌تواند به دادگاه مراجعه کند مگر در دو حالت: الف) اختلاف رسماً اعلام شده باشد؛ ب) هیچ یک از روش‌های غیرقضایی نتیجه‌بخش نباشد.

بر اساس پژوهش‌های انجام شده، گسترش صلاحیت هیأت وزیران در حل اختلافات داخلی دولت به نفع عموم است و از نظر صرفه‌جویی در زمان و هزینه، کارآمدتر از مراجعه مکرر به دادگاه‌ها است. در این چارچوب، رسالت دادگاه‌های قضایی فراتر از حل اختلافات داخلی دولت و تمرکز بر احقاق حقوق عمومی و مسائل تخصصی‌تر است.

هدف این مقاله بررسی مرجع صالح برای رسیدگی به اختلافات میان دستگاه‌های دولتی است و اینکه آیا دادگاه‌های قضایی به عنوان مرجع عمومی به این اختلافات ورود می‌کنند یا موضوعات داخلی دولت به شیوه‌ای درون‌سازمانی و مشابه مدیریت خانوادگی توسط دولت حل و فصل می‌شوند. در ادامه، سازوکارهای حل اختلاف درون دولتی و مراجعی که بر اساس قوانین و آیین‌نامه‌ها در ایران و آفریقای جنوبی صالح شناخته شده‌اند، مورد بررسی تطبیقی قرار می‌گیرد.

شماره رأی | تاریخ | موضوع | نکته کلیدی |

- ۷۷۴ | ۲۰/۱/۱۳۹۸ | رأی وحدت رویه - محکومیت مالی + انتقال مال با انگیزه فرار از دین
- ۷۷۷ | ۳۱/۲/۱۳۹۸ | تبصره ذیل ماده ۵۵۱ قانون مجازات اسلامی در خصوص دیه زنان و پرداخت از صندوق تامین خسارت‌های بدنی
- ۷۷۸ | ۲۸/۳/۱۳۹۸ | امکان تعلیق برخی جرائم ناشی از مواد مخدر (یا جرائم مشابه) در شرایط قانونی مشخص
- ۷۷۹ | ۱۵/۵/۱۳۹۸ | شرط تنصیف دارایی در عقد نکاح + اجرت‌المثل کارهای زوجه → جمع یا تعارض ندارد
- ۷۸۰ | ۲/۷/۱۳۹۸ | الزام الصاق تمبر مالیاتی به وکالت‌نامه برای دادخواست (وکالت‌نامه باید تمبر داشته باشد)
- ۷۸۲ | ۱۹/۹/۱۳۹۸ | نحوه محاسبه دیه ترک برداشتن استخوان دست وقتی «بدون عیب درمان شود»
- ۷۸۳ | ۱۹/۹/۱۳۹۸ | مبنای محاسبه و اعمال تخفیف در مجازات موضوع ماده ۴۵ الحاقی قانون مبارزه با مواد مخدر
- ۷۸۴ | ۲۶/۹/۱۳۹۸ | حق ثالث برای مراجعه به دادگاه و اقامه دعوا در مورد مال توقیف شده وقتی نسبت به توقیف، ادعای حق دارد
- ۷۸۵ | ۱۰/۱۰/۱۳۹۸ | حق تجدیدنظر دادستان نسبت به آراء براءت از شعب بدوی تعزیرات حکومتی
- ۷۸۶ | ۲۴/۱۰/۱۳۹۸ | قطعی بودن نظریات شورای انتظامی نظام مهندسی و غیرقابل اشتکال آن‌ها در مرجع قضایی، با استناد به اصل ۱۵۹ قانون اساسی
- ۷۸۷ | ۲۴/۱۰/۱۳۹۸ | فرجام‌خواهی آراء دادگاه کیفری یک در دیوان عالی کشور فارغ از عنوان مجرمانه ارتکاب



- ۸۱۲ | ۰۱/۰۴/۱۴۰۰ | خسارت تأخیر تادیه چک — مبدا محاسبه خسارت تأخیر (بر مبنای نرخ تورم) تاریخ چک است.
- ۸۱۷ | ۱۶/۰۹/۱۴۰۰ | تصمیم درباره این که آراء مرتبط با اعسار از پرداخت دیه قابل فرجام‌خواهی هستند یا نه.
- ۸۱۸ | ۰۷/۱۰/۱۴۰۰ | اعتراض شخص ثالث متضرر از رای کیفری راجع به اشیاء و اموال، رسیدگی تجدیدنظر استان + تشریفات مدنی لازم.
- ۸۱۴ | ۲۰/۰۷/۱۴۰۰ | تفسیر عنوان «ارسال» در قانون مواد مخدر؛ ارسال داخلی مواد مخدر در داخل کشور شامل عنوان «ارسال» نمی‌شود.
- ۸۱۶ | ۱۶/۰۹/۱۴۰۰ | قیمومت محجور + تغییر اقامتگاه آن + صلاحیت دادگاه مطابق ماده ۴۸ قانون امور حسبی.
- ۸۲۱ | ۲۰/۰۲/۱۴۰۱ | غبن فاحش در قرارداد → حق فسخ (خیار) در قانون مدنی؛ مفهوم غبن فاحش و سقوط خیار در عرف و قانون.
- ۸۲۲ | ۳۱/۰۳/۱۴۰۱ | تغییر غیرمجاز کاربری اراضی زراعی/باغی و تشخیص بزه تغییر کاربری.
- ۸۲۶ | ۲۴/۰۸/۱۴۰۱ | سابقه محکومیت قطعی در ماده ۴۵ الحاقی قانون مبارزه با مواد مخدر — محاسبه بر اساس «محکومیت قابل اجرا پس از اعمال نهادهای ارفاقی».
- ۸۲۸ | ۱۱/۱۱/۱۴۰۱ | تعقیب قضات + شکایت کیفری از قاضی و رد دادرس؛ تعلیق از سمت قضایی، ضرورت دلیل کافی برای احضار متهم.
- ۸۴۶ | ۲۸/۰۱/۱۴۰۳ | تخفیف مجازات مواد مخدر در مرحله صدور حکم (دادگاه می‌تواند تخفیف را اعمال کند)؛ تعبیر تبصره و نهادهای ارفاقی.
- ۸۴۷ | ۲۵/۰۲/۱۴۰۳ | معامله با وکالت + رعایت منافع موکل توسط وکیل مطابق ماده ۲۴۷ و ۶۶۷ قانون مدنی.
- ۸۵۷ | ۱۱/۱۰/۱۴۰۳ | رأی وحدت رویه شماره ۸۵۷، جزئیات جلسه هیأت عمومی دیوان عالی کشور.^۲

۲ [۱]: https://www.e-va.ir/laws/general-resolution-of-legal-1398?utm_source=chatgpt.com

"آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور سال ۱۳۹۸ | سامانه هوشمند ایوا"

"آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور سال ۱۳۹۸ | سامانه هوشمند ایوا"

۲ [۲]: https://e-va.ir/laws/general-resolution-of-legal-1398?utm_source=chatgpt.com

"آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور سال ۱۳۹۸ | سامانه هوشمند ایوا"

الف) تفسیری شورای نگهبان

چند نظریه مهم که می‌توان به آن‌ها ارجاع داد: نظریه تفسیری اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی: شماره «۷۳۲/۳۰/۹۱/م»، تاریخ ۱۳۹۱/۳/۲۰، نظریه تفسیری اصل ۱۱۳ قانون اساسی: شماره «۹۱/۳۰/۴۷۱۴۲»، تاریخ ۱۳۹۱/۴/۱۲، نظریه درباره مفهوم «تغییر» در اصل ۱۳۶ قانون اساسی: شماره «۳۶۵۲/۱۰۲/۹۳»، تاریخ «۱۳۹۳/۱۲/۳».

ب) آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور:

چند نمونه مهم که می‌توان به آن‌ها ارجاع داد: رأی وحدت رویه شماره ۷۷۶، تاریخ «۱۳۹۸/۲/۱۰»، رأی وحدت رویه شماره ۷۷۷، تاریخ «۱۳۹۸/۲/۳۱»، رأی وحدت رویه شماره ۷۷۸، تاریخ «۱۳۹۸/۳/۲۸»، رأی وحدت رویه شماره ۸۱۱، تاریخ «۱۴۰۰/۴/۱»، هیأت عمومی؛ در آن ماده ۳۹۰ و ۳۹۱ قانون مدنی تحلیل شده است، رأی وحدت رویه شماره ۸۱۲، تاریخ «۱۴۰۰/۴/۱» درباره خسارت تأخیر تأدیه چک. رأی وحدت رویه قدیمی‌تر: «صلاحیت عام مراجع دادگستری در دعاوی دستگاه‌های دولتی علیه یکدیگر»: رأی شماره ۵۱۶، تاریخ «۱۳۶۸/۱/۷»، رأی وحدت رویه در مورد ظهرونی برات: شماره ۵۹۷، تاریخ «۱۳۷۴/۴/۶».

۱. مرجع صالح رسیدگی به اختلافات درون‌دولتی در ایران

واضح است که دسترسی به دادگاه‌ها از حقوق بنیادین هر فرد به شمار می‌آید. در ماده ۱۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر آمده است که هر شخصی «حق دارد دعاوی خود را توسط دادگاه مستقل و

[۳]: https://www.e-va.ir/laws/general-resolution-of-legal-1400?utm_source=chatgpt.com

"آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور سال ۱۴۰۰ | سامانه هوشمند ایوا"

[۴]: https://e-va.ir/laws/general-resolution-of-legal-1400?utm_source=chatgpt.com

"آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور سال ۱۴۰۰ | سامانه هوشمند ایوا"

[۵]: https://e-va.ir/laws/general-resolution-of-legal-1401?utm_source=chatgpt.com

"آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور سال ۱۴۰۱ | سامانه هوشمند ایوا"

[۶]: https://e-va.ir/laws/general-resolution-of-legal-1403?utm_source=chatgpt.com

"آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور سال ۱۴۰۳ | سامانه هوشمند ایوا"

[۷]: https://e-va.ir/laws/general-resolution-of-legal-857?utm_source=chatgpt.com

"رأی وحدت رویه شماره ۸۵۷ هیأت عمومی دیوان عالی کشور | سامانه هوشمند ایوا"



بی طرف، منصفانه و علنی پیگیری کند و دادگاه نیز در خصوص حقوق، تکالیف یا اتهامات کیفری وی تصمیم گیری نماید.» بر این اساس، همه شهروندان باید امکان دسترسی به چنین دادگاه‌هایی را

داشته باشند و هیچ کس نمی تواند از مراجعه به دادگاهی که قانوناً حق مراجعه به آن را دارد، منع شود. در این بخش، صلاحیت مراجع مختلف برای حل اختلافات داخلی دولت مورد بررسی قرار می گیرد.

۱-۱. عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری

با وجود صراحت عبارت «قید مردم» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی^۳، برخی از شعب دیوان عدالت اداری، به ویژه با تکیه بر اطلاق «اشخاص حقوقی» در بند یک ماده ۱۱ قانون سابق و بند یک ماده ۱۲ قانون جدید دیوان^۴، اقدام به رسیدگی به دعاوی میان دستگاه‌های دولتی کرده‌اند.^۵ واقعیت اما خلاف این رویه است؛ با توجه به اصل ۱۷۳ قانون اساسی و تجربه شورای دولتی فرانسه که الهام بخش تاسیس دیوان عدالت اداری ایران بوده است، هدف اصلی این نهاد، حمایت از حقوق تضییع شده مردم در برابر دستگاه‌های دولتی است. اگر قانونگذار از اصطلاح «اشخاص» استفاده می کرد، می شد برداشت‌های متفاوت داشت، اما با توجه به متن قانون، نمی توان صلاحیت رسیدگی به اختلافات میان دستگاه‌های دولتی را به دیوان داد.

در فرانسه نیز شورای دولتی چنین صلاحیتی ندارد و در متن قانون اساسی نمی توان «مردم» را به گونه‌ای متفاوت تفسیر کرد. بنابراین، دیوان عدالت اداری ایران نیز نمی تواند به دعاوی میان

۳ اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می کند. اصل سابق مصوب ۱۳۵۸: به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر شورای عالی قضایی تأسیس می گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می کند.»

۴ بند یک از ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می شود.»

۵ رأی شعبه دوم دیوان عدالت به تاریخ ۲/۶/۶۲ و کلاسه پرونده ۶۲/۹۹۶ - ۶۲/۹۹۷ و ۶۲/۹۹۸.



دستگاه‌های دولتی رسیدگی کند و در صورت طرح چنین پرونده‌ای، قرار عدم صلاحیت صادر خواهد شد.^۶

قانون‌گذار هدف خود را حمایت از افراد خصوصی در برابر اداره دولتی تعیین کرده است، نه حمایت از نهادهای عمومی. به دلیل این ابهام در حدود صلاحیت، دیوان عدالت اداری ناچار به صدور چند رأی وحدت رویه شده است.^۷ اولین رأی وحدت رویه بدین شرح است:

با توجه به اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران و واحدهای دولتی ایجاد شده است.^۸ با توجه به معنای لغوی و عرفی واژه «مردم»، واحدهای دولتی خارج از شمول این واژه هستند و تنها اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی مشمول رسیدگی می‌شوند. بنابراین، شکایت و اعتراض واحدهای دولتی در هیچ موردی قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نیست.^۹

این رأی وحدت رویه و چند رأی دیگر، هرگونه احتمال استماع دعوای دولت علیه دولت در دیوان را منتفی کرده است و شعب دیوان هنگام مواجهه با چنین پرونده‌هایی، قرار عدم صلاحیت یا عدم استماع دعوا صادر می‌کنند.

۱-۲. صلاحیت دادگستری

دیوان عالی کشور در یک رأی وحدت رویه اعلام کرده است که: «اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دادگستری را به‌عنوان مرجع رسمی رسیدگی به تظلمات و شکایات تعیین کرده است و طبق اصل ۱۳۷، هر وزیر مسئول انجام وظایف مشخص خود در برابر مجلس است و در امور تصویب‌شده توسط هیأت وزیران، مسئولیت اعمال دیگران نیز بر عهده اوست. بنابراین، تصویب‌نامه شماره ۱۶۱۰۴ ت ۳۳۵-۶۶/۵/۸ هیأت وزیران که برای راهنمایی دستگاه‌های اجرایی و توافق آنان در حل اختلافات تصویب شده است، مانع رسیدگی دادگستری به دعوای و اختلافات میان این دستگاه‌ها نخواهد بود. از این رو، رأی شعبه ۱۴ دیوان عالی کشور مبنی بر صلاحیت عام دادگستری صحیح و مطابق مقررات قانونی است. این رأی بر اساس ماده واحده قانون وحدت رویه قضایی مصوب ۱۳۲۸ برای شعب دیوان عالی و دادگاه‌ها در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

۶ حسن‌وند، محسن؛ طبایی، مهشیدسادات؛ جمشیدوند، فاطمه، «حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های دولتی در حقوق ایران»، پیشین، ص ۱۱.

۷ حسن‌وند، محسن؛ طبایی، مهشیدسادات؛ جمشیدوند، فاطمه، «حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های دولتی در حقوق ایران»، پیشین، ص ۱۱.

۸ ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، ش ۶۳۸ به بعد، چاپ حیدری، ۱۳۷۶.

۹ رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۶۸/۰۷/۱۰ و شماره دادنامه‌های ۳۷، ۳۸ و ۳۹.



همان‌طور که ذکر شد، هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۶/۰۴/۲۱ تصویب‌نامه‌ای درباره نحوه بررسی اختلافات دستگاه‌های اجرایی تصویب کرد و در آن، دستگاه‌های دولتی را تشویق کرد که برای حل اختلافات داخلی خود از این تصویب‌نامه استفاده کنند و به جای مراجعه مستقیم به محاکم قضایی عمل کنند. با این حال، برخی دستگاه‌های دولتی همچنان برای احقاق حقوق خود از طریق دادگاه‌های عمومی اقدام کرده‌اند. رأی وحدت رویه شماره ۵۱۶ جایگاه تصویب‌نامه هیأت وزیران و محاکم قضایی را در مورد اختلافات میان دستگاه‌های دولتی روشن می‌کند. این رأی پس از اختلاف نظر شعب دیوان عالی کشور صادر شد؛ برخی شعب، دعاوی دستگاه‌های دولتی علیه یکدیگر را به استناد تصویب‌نامه رد کردند و برخی دیگر، تصویب‌نامه را مانع رسیدگی محاکم ندانستند.

علاوه بر رأی فوق، دیوان عالی کشور در تاریخ ۱۳۹۲/۰۵/۱۳ درباره تصمیم شعبه اول دادگاه عمومی بخش میان‌کوه که خود را غیر صالح دانسته و استانداری استان را به استناد ماده ۳ آیین‌نامه رفع اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی صالح دانسته بود، اعلام کرد که قرار عدم صلاحیت صحیح نبوده و پرونده به دادگاه اعاده شده است. بدین ترتیب، حتی در مواردی که اختلاف میان دو دستگاه دولتی رخ دهد، رسیدگی قضایی در صلاحیت محاکم عمومی حقوقی است و استانداری به‌عنوان نهاد داخلی حل اختلاف، صلاحیت قضایی ندارد.^{۱۰}

دیوان عالی کشور در این موارد به نکته کلیدی اشاره کرده است: استقلال شخصیت حقوقی دستگاه‌های دولتی نسبت به یکدیگر نه صرفاً از اصل ۱۵۹ قانون اساسی بلکه از اصل ۱۳۷ نشأت می‌گیرد. اصل ۱۳۷ مقرر می‌دارد: «هر یک از وزرا مسئول وظایف خود در برابر رئیس جمهور و مجلس است.» منظور دیوان از استناد به این اصل، تأکید بر مسئولیت وزرا در قبال مجلس و اثبات استقلال نسبی وزارتخانه‌هاست؛ زیرا مسئولیت بدون شخصیت مستقل دستگاه معنا ندارد.^{۱۱} همچنین دیوان تصریح کرده است که تصویب‌نامه هیأت وزیران جنبه ارشادی دارد و الزام‌آور نبوده و مانعی برای رسیدگی قضایی ایجاد نمی‌کند. بنابراین، دادگستری صلاحیت دارد تا به اختلافات بین دستگاه‌های دولتی رسیدگی کند و تصویب‌نامه صرفاً راهنمای دستگاه‌هاست، نه مانع قانونی.

۱۰ رأی وحدت رویه شماره ۵۱۶-۱۳۶۷/۱۰/۲۰.

۱۱ استوارسنگری، کوروش. «مفهوم دولت در آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور». مجله تحقیقات حقوقی. ش ۶۲، ۱۳۹۲، ص ۶۷.



۳-۱. عدم صلاحیت دادگستری

قانون اساسی دادگستری را مرجع رسیدگی به تظلمات (اصل ۱۵۹ قانون اساسی^{۱۲}) و حل و فصل دعاوی (اصل ۱۵۶ قانون اساسی^{۱۳}) می‌داند. این راه در اکثریت امور جامعه و به خصوص وقتی که اشخاص حقیقی یا حقوقی رودرروی یکدیگر قرار می‌گیرند منطقی خواهد بود. اما در صورتی که قانون اساسی دادگستری را مرجع رسیدگی به تظلمات (اصل ۱۵۹ قانون اساسی^{۱۴}) و حل و فصل دعاوی (اصل ۱۵۶ قانون اساسی^{۱۵}) می‌داند. این راه در اکثریت امور جامعه و به خصوص وقتی که اشخاص حقیقی یا حقوقی رودرروی یکدیگر قرار می‌گیرند منطقی خواهد بود. اما در صورتی که اختلاف مورد نظر بین دستگاه‌های دولتی باشد که همگی از اجزای درونی دولت هستند باید قائل به تفکیک شد. در این صورت طرح یک دعوی داخلی در قوه قضائیه با منطق هماهنگی که از لوازم موجودیت دولت است، سازگاری ندارد.^{۱۶} مخالفان صلاحیت دادگستری این گونه استدلال می‌کنند که اصل ۱۵۹ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ عام و مقدم است و بند دوم اصل ۱۳۴ قانون اساسی که بیان می‌دارد «در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است»، خاص و به ویژه آن که مؤخر نیز می‌باشد.

در واقع قسمت دوم اصل ۱۳۴ در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ بدان افزوده شده است. این بند محصول بازنگری در سال ۱۳۶۸ می‌باشد و مطالعه مشروح مذاکراتی که به هنگام تصویب این بند بین اعضای شورای بازنگری به عمل آمده، حکایت از این دارد که قید «اختلاف نظر یا

۱۲ اصل یکصد و پنجاه و نهم: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.»

۱۳ اصل یکصد و پنجاه و ششم: «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشد به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است: ۱- رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و ...»

۱۴ اصل یکصد و پنجاه و نهم: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.»

۱۵ اصل یکصد و پنجاه و ششم: «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشد به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است: ۱- رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و ...»

۱۶ دفتر بررسی‌های حقوقی، پژوهش حقوقی: پیشنهادی برای حل و فصل اختلافات مراجع دولتی: راهی نزدیک تر برای حل اختلافات، پیشین.

تداخل» معنی و شمول عام داشته و حتی مصادیقی از اختلاف مالی دستگاه‌های دولتی به عنوان مثال ذکر شده که در دادگستری مطرح بوده است.^{۱۷}

* تحلیل منسجم‌تر و عمیق‌تر میان اصل ۱۵۹ و بند دوم اصل ۱۳۴ قانون اساسی

اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگستری را «مرجع رسمی تظلمات و شکایات» معرفی کرده و صلاحیت عام برای رسیدگی قضایی را تثبیت می‌کند. در مقابل، بند دوم اصل ۱۳۴ که در بازنگری سال ۱۳۶۸ به قانون اساسی افزوده شد، مقرر می‌دارد: «در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی... تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است». این دو حکم ظاهراً نسبت میان صلاحیت قضایی عام و صلاحیت اداری خاص درون‌دولتی را مطرح می‌کنند.

نظام حقوق اساسی ایران در اینجا به پرسش مهمی برمی‌خورد: آیا بند دوم اصل ۱۳۴، محدودکننده صلاحیت عام دادگستری است؟ یا اینکه این بند صرفاً سازوکار داخلی قوه مجریه را برای مدیریت اختلافات درون‌خانواده‌ای دولت تجویز می‌کند؟ برای پاسخ، باید از چهار ابزار معتبر تفسیر قانون اساسی استفاده کرد:

الف) تفسیر لفظی: متن اصل ۱۵۹ مطلق است و قید یا استثنایی برای دعاوی دولت علیه دولت ندارد؛ اما بند دوم اصل ۱۳۴، صلاحیت هیأت وزیران را مقید به موارد خاص کرده: «اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی» در نتیجه، از لحاظ لفظی نمی‌توان اصل ۱۵۹ را تخصیص خورده پنداشت، مگر اینکه قرینه‌ای فراتر وجود داشته باشد.

ب) تفسیر سیستمی (هماهنگی بین اصول): اصل ۱۳۴ در فصل «قوه مجریه» آمده است و هدف آن افزایش انسجام و هماهنگی داخلی دولت است. پس صلاحیت مذکور «درون‌قوه‌ای» است و نباید به گونه‌ای تفسیر شود که اصل ۱۵۹ و اصل تفکیک قوا را مخدوش کند.

ج) تفسیر تاریخی - مراجعه به مشروح مذاکرات بازنگری ۱۳۶۸: مطابق مشروح مذاکرات شورای بازنگری (جلسات سال ۱۳۶۸)، پیشنهاددهندگان این بند صراحتاً اعلام کردند که هدف

۱۷ صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی اداره تبلیغات و انتشارات، ج سوم، جلسه ۲۹ ام شورا، ۱۳۶۹، ص ۱۱۷۳-۱۱۷۵.



«جلوگیری از خروج اختلافات اداری به دادگستری» بوده، اما «این بند به معنای سلب صلاحیت دادگستری نیست»، بلکه «فقط مقدم بودن مسیر اداری داخلی» مورد نظر بوده است.

(د) تفسیر مبتنی بر رویه رسمی - آراء و نظریات شورا و دیوان عالی: رأی وحدت رویه شماره ۵۱۶ مورخ ۱۳۶۶/۵/۸، تصویب نامه دولت مانع صلاحیت عام دادگستری نیست. نظریه تفسیری شورای نگهبان در تفسیر اصل ۱۳۴ به صراحت بیان می کند که «محدود کردن صلاحیت قضایی نیازمند حکم صریح قانون اساسی است و از اصل ۱۳۴ چنین انحصاری استفاده نمی شود». این دو سند، به لحاظ حجیت، راه تفسیر را روشن می کنند.

اما در مقام جمع بندی، نسبت دقیق دو اصل چیست؟ اصل ۱۵۹، «قاعده» است؛ یعنی دادگستری، مرجع عام رسیدگی است؛ هر نوع دعوا یا اختلاف، در اصل قابل طرح در دادگستری است مگر آنکه قانون اساسی استثناء کرده باشد. بند دوم اصل ۱۳۴، «استثناء از نوع سازوکار اداری» است، نه استثناء بر صلاحیت قضایی. این بند فقط یک مرحله مقدماتی و اداری برای حل اختلافات درون دولت مقرر کرده است. کارکرد آن پیشگیری از ورود اختلافات اداری به دادگستری، الزام دستگاه ها به طی کردن مسیر اداری، ایجاد هماهنگی درون قوه مجریه؛ اما بدون سلب حق نهایی مراجعه به قاضی

از نظر نظریه حقوقی، این یک «صلاحیت موازی/ تکمیلی» است، نه «صلاحیت ناسخ و معارض» یعنی دولت ابتدا/ باید اختلاف را در چارچوب اصل ۱۳۴ حل کند، ولی اگر اختلاف از نوع مالی باشد، یا متضمن تضییع حق باشد، یا نیازمند رسیدگی قضایی باشد، یا هیأت وزیران نتواند آن را حل کند، راه مراجعه به دادگستری باز است. بنابراین، بند دوم اصل ۱۳۴ نمی تواند به صورت «مخصص» یا «ناسخ» نسبت به اصل ۱۵۹ تفسیر شود، بلکه یک سازوکار اداری مقدماتی است که نافی صلاحیت قضایی نهایی نیست.

«بنابراین، مبنای تفسیر منسجم میان اصل ۱۵۹ و بند دوم اصل ۱۳۴ آن است که صلاحیت هیأت وزیران برای حل اختلافات درون دولتی، یک صلاحیت اداری مقدماتی و هماهنگ کننده است و نه صلاحیتی ناسخ یا محدود کننده صلاحیت عام دادگستری. این نتیجه، هم از مشروح مذاکرات بازنگری ۱۳۶۸، هم از نظریات تفسیری شورای نگهبان و هم از رأی وحدت رویه شماره ۵۱۶ دیوان عالی کشور به روشنی استفاده می شود. در نتیجه، اصل بر قابلیت طرح اختلاف در دادگستری باقی است و بند دوم اصل ۱۳۴ صرفاً دستگاه های اجرایی را ملزم می دارد پیش از توسل به مرجع قضایی، از سازوکارهای داخلی دولت استفاده کنند».

۴-۱. استقلال شخصیت طرفین و شرط تحقق دعوا در اختلافات دستگاه‌های دولتی

در مطالعات آیین دادرسی، معمولاً به این نکته تصریح نشده است که «وجود دو شخصیت مستقل یا استقلال شخصیت طرفین، شرط لازم برای تحقق دعوا است.» این امر بدیهی به نظر می‌رسد، زیرا یک شخص نمی‌تواند علیه خود طرح دعوا کند. به عبارت دیگر، تفاوت و استقلال شخصیت طرفین، پیش شرط تحقق دعوا است. بنابراین نه تنها طرح دعوای یک شخص حقیقی علیه خود غیرمعقول است، بلکه اجزای یک شخص حقوقی نیز به دلیل عدم برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل، نمی‌توانند علیه یکدیگر دعوا کنند.^{۱۸}

در مورد اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی، این پرسش مطرح می‌شود که آیا آن‌ها از استقلال و شخصیت کافی برخوردارند یا خیر. در قوانین مؤسس بسیاری از نهادهای دولتی مانند وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مستقل (مانند سازمان انرژی اتمی، سازمان تربیت بدنی، سازمان محیط زیست و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری) به استقلال شخصیت حقوقی اشاره‌ای نشده است.^{۱۹} بنابراین این نهادها اعمال خود را به اعتبار شخصیت حقوقی دولت انجام می‌دهند. به بیان دیگر، همان‌طور که قوه مجریه بخشی از حاکمیت ملی را از شخصیت حقوقی دولت می‌گیرد، در داخل قوه مجریه نیز اعمال حاکمیت از طریق وزارتخانه‌ها و مؤسسات مستقل صورت می‌گیرد، اما این اقدامات به نام و اعتبار شخصیت حقوقی دولت انجام می‌شوند.^{۲۰}

در نتیجه، اگر اختلافی در حدود وظایف و اختیارات این نهادها رخ دهد، اصولاً رسیدگی قضایی به این اختلافات نباید ممکن باشد، زیرا این دستگاه‌ها شخصیتی مستقل ندارند و همگی تحت شخصیت حقوقی دولت قرار دارند. با این حال، رویه محاکم و رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور نشان می‌دهد که محاکم به استقلال شخصیت وزارتخانه‌ها در برابر یکدیگر باور دارند. برخی حقوقدانان به استناد ماده ۵۸۷ قانون تجارت معتقدند وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی دارای شخصیت حقوقی هستند^{۲۱}، زیرا این ماده مقرر می‌دارد: «مؤسسات و تشکیلات دولتی به محض ایجاد و بدون نیاز به ثبت دارای شخصیت حقوقی هستند.» مخالفان معتقدند هدف ماده، اثبات استقلال شخصیت

۱۸ نعم، مختار. زمستان. «حل اختلاف دستگاه‌های دولتی: از قضاوت تا مدیریت»، پیشین، ص ۱۴.

۱۹ شعبه ۱۴ دیوان عالی کشور، رأی شماره ۷۱۲، ۱۴-۶۷/۸/۲۱: «محاکم دادگستری مرجع عمومی تظلمات و شکایات است و مصوبه هیئت وزیران نمی‌تواند تعارضی با آن داشته باشد»

۲۰ امامی تلامی، محمد؛ استوار سنگری، کوروش، حقوق اداری، پیشین.

۲۱ طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. ۱۳۹۷، حقوق اداری/ایران. سمت، ص ۲۶۳-۲۶۴.



واحدهای اداری نیست، بلکه صرفاً بیان این نکته است که مؤسسات و تشکیلات دولتی برخلاف اشخاص حقوقی خصوصی نیاز به ثبت ندارند.^{۲۲}

بنابراین، شرط مقدماتی دعوا — که وجود اختلاف میان دو یا چند شخص است — در بسیاری از موارد میان نهادهای دولتی محقق نمی‌شود. برای مثال، اگر میان دو منطقه شهرداری تهران اختلافی رخ دهد، این پرسش مطرح است که آیا هر منطقه دارای شخصیت حقوقی مستقل است و آیا دادگاه می‌تواند به اختلاف رسیدگی کند؟

رای وحدت رویه دیوان عالی کشور عمدتاً به اختلافات میان دستگاه‌هایی مربوط است که بر اساس قوانین مؤسس، شخصیت حقوقی مستقل دارند؛ مانند شرکت‌های دولتی که به رغم تعلق مالی به دولت، طبق اساسنامه خود شخصیت مستقل دارند. در این شرایط، شرط تفاوت و استقلال شخصیت طرفین فراهم بوده و دعوا قابلیت تحقق دارد، هر چند ممکن است به دلیل تعلق سرمایه یکی از طرفین به دارایی طرف دیگر، نتیجه دعوا غیر معقول به نظر برسد.^{۲۳}

از سوی دیگر، صحیح و منطقی نیست که قانون‌گذار بخواهد تمام نهادهای دولتی، اعم از وزارتخانه‌ها و ادارات و شعب آنها، دارای شخصیت حقوقی مستقل باشند. وزارتخانه‌ها تحت حاکمیت مالی و اداری هیأت دولت هستند و اعمال آنها باید با اجازه و نظارت هیأت وزیران انجام شود. این بدان معناست که وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی داخلی، بخشی از وظایف دولت را بر عهده دارند و دارایی‌شان متعلق به دولت است.^{۲۴} برای مثال، در صورت عدم کفایت بودجه سال

۲۲ رای وحدت رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عالی کشور به شماره ۵۱۶ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۲۰ اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دادگستری را مرجع رسمی تظلمات و شکایات قرار داده و در اصل ۱۳۷ قانون اساسی هم تصریح شده است که هر یک از وزیران مسؤول وظایف خاص خود در برابر مجلس است و در اموری که به تصویب هیأت وزیران برسد مسؤول اعمال دیگران نیز هست. بنابراین، تصویب نامه شماره ۱۶۱۰۴/ت/۲۳۵ مورخ ۱۳۶۶/۰۵/۰۸ که برای ارشاد دستگاه‌های اجرایی به منظور توافق آنها در رفع اختلافات حاصله تصویب شده، مانع رسیدگی به دعاوی و اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی که به اعتبار مسؤولیت قانونی آنها اقامه می‌شود، نخواهد بود. لذا رای شعبه ۱۴ دیوان عالی کشور مبنی بر صلاحیت عام دادگستری صحیح و منطبق با موازین قانونی است (نقل از فرج اله قربانی، (۱۳۷۱). مجموعه آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور در امور حقوقی، تهران: انتشارات فردوسی، صص ۹۷-۹۳)

۲۳ موجب ماده ۱ از قانون مدیریت خدمات کشوری، وزارتخانه واحد سازمانی مشخص است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده است و وزیر آن را اداره میکند.

۲۴ دارایی یکی از ارکان اصلی شخصیت است و چه بسا به تنهایی نیز (البته با حکم قانون) بتواند شخصیتی را به وجود آورد، همچون وقف و بنا به اعتقاد برخی ترکه نقل از دکتر ناصر کاتوزیان، حقوق مدنی، نظریه عمومی تعهدات، ش ۲۷۰) از احکام متعدد قانون درباره نوع حق وزارتخانه‌ها نسبت به اموال منقول و غیرمنقولی که در

جاری وزارتخانه برای پرداخت محکوم به، پرداخت آن به بودجه سال بعد منتقل می شود و وزیر آن را از دولت مطالبه می کند.^{۲۵}

به طور کلی، دولت ترجیح می دهد اختلافات داخلی خود را بدون مراجعه به دادگاه ها حل کند و تصویب نامه هایی وضع کرده است که دستگاه های اجرایی را ملزم می کند اختلافات خود را از طریق سازوکار تعیین شده حل نمایند. سؤال اصلی این است که اثر این مصوبات بر دادگاه ها چیست؟ آیا محاکم باید با استناد به تصویب نامه هیأت وزیران از رسیدگی به دعوا امتناع کنند؟ رویه محاکم در این زمینه یکسان نیست و بین آنها و حتی شعب دیوان عالی کشور اختلاف نظر وجود دارد؛ برخی دادگاه ها تصویب نامه را الزام آور دانسته و دعوا را رد می کنند^{۲۶}، اما رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور، دادگستری را صالح دانسته و به مقررات داخلی قوه مجریه ارزش ارشادی بیش از عامل الزام آور نمی دهد.^{۲۷}

به طور خلاصه، هرچند قوه قضائیه می تواند در راستای مصلحت عمل کند، تعیین مصلحت وظیفه ذاتی مجلس است و تا تصویب قانون جدید، همه مکلف به رعایت مقررات موجود هستند.^{۲۸}

۵-۱. سازوکار حل اختلاف درون دولتی

از منظر منطق حقوقی، طرح دعوای دولت علیه دولت محل تردید است و اغلب نفع قابل توجهی برای دولت به همراه ندارد، زیرا مصلحت دولت ایجاب می کند مسیر مراجعه به دادگستری مسدود شود و سران دولت همانند نقش پدر در خانواده، اختلافات داخلی را مدیریت و حل کنند.^{۲۹} همان طور که در بخش پیشین درباره سوابق قانونی اشاره شد، هیأت وزیران از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۶ بارها با تصویب نامه هایی، مراجع و سازوکارهایی برای حل اختلافات میان دستگاه های دولتی ایجاد کرده است. با این حال، دستگاه های دولتی چندان به مفاد این مصوبات پایبند نبوده اند و هر

تصرف دارند، این نکته به دست می آید که قانون گذار اموال وزارتخانه ها را جزء دارایی دولت به حساب آورده است. نقل از مختار نعم، ۱۳۸۶، *حل اختلاف دستگاه های دولتی: از قضاوت تا مدیریت* - صفحه ۱۵ - پانویس)
۲۵ از جمله می توان به قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب سال ۱۳۶۵ که با لحاظ وحدت و یکپارچگی دارایی و شخصیت دولت وضع شده است، رجوع کرد.
۲۶ رأی شعبه ۴ دادگاه حقوقی یک مشهد به شماره و تاریخ ۴۰۳۷۹-۴/۱۱/۶۶ - رأی دادگاه حقوقی یک شاهرود به شماره و تاریخ ۳۱۵-۲۱-۶۷/۴/۱۱.

۲۷ مصوب ۱۳۸۶/۲/۱۱ و به شماره ۱۹۴۰۸/ت ۳۷۱۳۵-هـ.

۲۸ جعفری تبار، حسن، مبانی فلسفی تفسیر حقوقی شرکت سهامی، ۱۳۸۳، ص ۸۹.

۲۹ کاشانی، جواد، «چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه های دولتی، پیشین، ص ۱۴.



تصویب‌نامه‌ای نیز با آرا یا نظرات هیأت عمومی دیوان عالی کشور، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری یا تفسیر شورای نگهبان مواجه شده و عمر طولانی نداشته است.^{۳۰}

قانون اساسی، دادگستری را مرجع رسیدگی به تظلمات (اصل ۱۵۹) و حل و فصل دعاوی (اصل ۱۵۶) می‌داند. این مسیر برای اختلافات میان اشخاص حقیقی یا حقوقی کاملاً منطقی است، اما وقتی اختلاف میان اجزای داخلی دولت باشد، باید قائل به تفکیک شد. طرح دعاوی داخلی در قوه قضائیه در چنین مواردی با منطق هماهنگی و انسجام دولت سازگار نیست.

رئیس جمهور به عنوان رئیس هیأت وزیران قادر است وزیران را هماهنگ کند و هیأت وزیران نیز از طریق بحث، مذاکره و تصویب با اکثریت آرا می‌تواند تصمیمات مقتضی را اتخاذ کند. بنابراین، تا زمانی که امکان حل اختلاف در درون دولت وجود دارد، نیازی به مراجعه به دادگستری نیست. تجربه چندین ساله دولت پس از انقلاب درباره اختلافات میان دستگاه‌ها، موجب شد تا در بازنگری سال ۱۳۶۸ قانون اساسی، اصل ۱۳۴ اصلاح و این عبارت اضافه شود: «در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی، در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نباشد، تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است».

بنابراین، حل و فصل اختلافات میان دستگاه‌های دولتی خارج از چارچوب قوه قضائیه امکان‌پذیر و حتی طبق اصل ۱۳۴ قانون اساسی توصیه شده است.

برای اثبات حسن استفاده از سازوکار اداری در حل اختلاف، سه دلیل اصلی قابل ذکر است که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱-۵-۱. مصلحت طرفین اختلاف

نباید از این نکته مهم غافل شد که دستگاه‌های دولتی به عنوان اجزای یک کل واحد به نام دولت فعالیت می‌کنند و شخصیت مستقلی در برابر یکدیگر ندارند. این دستگاه‌ها حداکثر در محدوده وظایف و موضوعات مشخص، دارای صلاحیت هستند و این صلاحیت نیز مطلق نیست بلکه به اهداف و وظایف دولت محدود می‌شود. بنابراین، دستگاه‌ها تکلیف به همکاری و مساعدت دارند، نه حق رقابت^{۳۱} یا مبارزه با یکدیگر. حتی دادگستری نیز طرح دعاوی دولت علیه دولت را در این

^{۳۰} دفتر بررسی‌های حقوقی، پژوهش حقوقی: پیشنهادی برای حل و فصل اختلافات مراجع دولتی: راهی نزدیک تر برای حل اختلافات، پیشین، ص ۱۹۵.

^{۳۱} عنوان فصل سوم از قانون اساسی آفریقای جنوبی دولت مبتنی بر تعاون است. دادگاه قانون اساسی کشور مذکور نیز در سال ۱۹۹۶ در تفسیر وصف فوق چنین می‌گوید که «اداره کشور نباید به طور رقابتی، بلکه باید بر اندیشه تعاون مبتنی باشد». Cooperative government not competitive. به آن دلیل و نیز به منظور اداره دستگاه-های دولتی به نحو احسن در سال ۲۰۰۵ که از پانزده آگوست همان سال لازم‌الاجرا شده است، قانونی به نام قانون

زمینه اغلب غیر ضروری می‌داند، زیرا ضرر وارده به یک دستگاه معمولاً اثر منفی مستقیمی بر خزانه دولت ندارد.

بند دوم اصل ۱۳۴ قانون اساسی نیز بر درونی کردن حل اختلاف تاکید دارد و مقرر می‌کند: «در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی، در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نباشد، تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود، لازم‌الاجرا است».

این بند که نتیجه بازنگری سال ۱۳۶۸ قانون اساسی است، با قید «اختلاف نظر یا تداخل» شمولی عام دارد و حتی مصادیقی از اختلافات مالی دستگاه‌های دولتی را نیز شامل می‌شود که پیش‌تر در دادگستری مطرح شده بود^{۳۲}.

حل اختلاف در درون دولت یا توسط مراجع غیر قضایی، با سرعت بیشتر و هزینه کمتر انجام می‌شود؛ زیرا اولاً تشریفات و آیین دادرسی دادگاه‌ها الزام‌آور و پیچیده است و ثانیاً در اختلافات مالی، هزینه دادرسی، کارشناسی، ترجمه و تطبیق اسناد برای دولت قابل توجه بوده و از نظر اقتصادی توجیه ندارد.

بنابراین مصلحت اقتضا می‌کند که دولت خود برای حل اختلافات دستگاه‌ها، اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری اقدام کند و با تصویب مصوبات و آیین‌نامه‌ها، راه مراجعات غیر ضروری به دادگستری را ببندد.

۲-۵-۱. مصلحت جامعه

حل اختلاف در داخل دولت نه تنها موجب صرفه‌جویی در زمان و هزینه می‌شود، بلکه به طور غیرمستقیم به نفع جامعه و مردم نیز خواهد بود. منظور از مصلحت جامعه، کاهش مراجعات به دادگستری و کاهش تراکم پرونده‌ها است.

بر اساس آمارهای غیررسمی، در حال حاضر بیش از چهار هزار دعوای میان دستگاه‌های دولتی در دادگستری مطرح است. یکی از اهداف اصلی تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های داخلی دولت، جلوگیری از انباشت پرونده‌ها و ایجاد زمینه رسیدگی سریع و دقیق به دعاوی اجتناب‌ناپذیر است.

تنظیم روابط داخلی دستگاه‌های دولتی وضع شد که فصل چهارم از این قانون به شیوه حل و فصل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی پرداخته است. عنوان قانون عبارت است از: The intergovernmental Relations Framework Act (۲۰۰۵)

۳۲ بند پنجم از پاسخ وزارت دادگستری در تاریخ ۱۵/۷/۱۳۶۲ به استعلام معاونت نخست وزیری درباره تصویب نامه شماره ۱۱۴۴۶۲ - ۱۱/۶/۵۷ هیأت وزیران (درباره نحوه حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی)



بدین ترتیب، تمرکز دادگستری بر رسیدگی به امور ضروری و اجتناب ناپذیر میسر می‌شود و از اتلاف وقت و منابع جلوگیری خواهد شد.^{۳۳}

۳-۵-۱. اهمیت تخصص اداره در حل اختلافات

در پاسخ به موافقان صلاحیت عام دادگستری که معتقدند رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی توسط قوه مجریه و مراجع اداری خلاف اصل تفکیک قواست، مخالفان تأکید دارند که این گونه دعاوی ماهیتی فنی و حرفه‌ای دارند و نیازمند تخصص در حقوق اداری، مقررات و احکام حاکم بر اداره و دولت هستند. اگرچه نمی‌توان گفت دادگاه‌ها از این مسائل اطلاع ندارند، اما آن‌ها نه تنها وقت کافی برای بررسی دقیق ندارند، بلکه حساسیت لازم نسبت به مقررات اجرایی را نیز ندارند و ممکن است در حکم خود به اصول و جزئیات اجرایی توجه نکنند. در مقابل، متخصصان اداری با تجربه عملی، مسائل اجرایی را بهتر می‌فهمند و سریع‌تر و عملی‌تر به نتیجه می‌رسند.^{۳۴}

آیین‌نامه «چگونگی رفع اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه» موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۱۲۷۶۷/ت/۳۷۵۵۰ ک مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۷ است که بر اساس پیشنهاد معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری و استناد به اصول ۱۲۴، ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی به تصویب وزیران عضو کمیسیون لوایح رسیده است. این آیین‌نامه از زمان تصویب، کامل‌ترین مقرر برای حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی در ایران محسوب می‌شود.^{۳۵}

مطابق ماده یک این آیین‌نامه، منظور از «دستگاه‌های اجرایی» هریک از نهادهای موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ است. همچنین بند هـ ماده یک آیین‌نامه اختلاف را در سه حوزه مشخص کرده است: برداشت متفاوت از قوانین، تداخل وظایف قانونی و اختلافات مالی و حقوقی.

مواد ۲ تا ۴ آیین‌نامه نیز به تعیین مراجع رفع اختلاف اختصاص دارند که در فصل سوم به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در تدوین این آیین‌نامه، توجه شده است که صلاحیت عام دادگستری بر اساس اصل ۱۵۹ قانون اساسی محفوظ باشد و از سلب صلاحیت دادگاه‌ها جلوگیری

۳۳ یک قاضی هندی می‌نویسد: «جای تأسف است که دستگاه‌های دولتی با یکدیگر در دادگاه‌ها می‌جنگند و به جای حل اختلاف از طریق توسل به کارمندان خویش، به تنازع و طرح دعوا روی می‌آورند. اختلافاتی که به آسانی قابل حل هستند نه تنها منجر به صرف هزینه‌های متعدد در مراحل مختلف دادرسی می‌گردند، اوقات دادگستری را نیز بیهوده تلف می‌کنند. اکثر این دعاوی برای سالیان دراز طول می‌کشد و تبعاً طرح‌ها و پروژه‌های متعددی که از اهمیت معتنابهی برخوردار هستند، معلق میمانند.» : www.isg.kelara.gov.in/htm

۳۴ انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق اداری، میزان، ۱۳۷۷، ص ۵۷.

۳۵ اسدی، شهاب. «بررسی آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های رفع اختلاف دستگاه‌های اجرایی و جایگاه سازمان تامین اجتماعی در آن، پیشین، ص ۱۳.

شود. از سوی دیگر، بخشنامه‌ای توسط رئیس وقت قوه قضائیه در سال ۱۳۸۶ به رؤسای کل دادگستری‌ها ابلاغ شد که هدف آن کاهش ورودی پرونده‌ها به محاکم و دادرها و هماهنگی با سیاست قضازدایی بود.

نکته مهم این است که اقدام دستگاه‌های دولتی برای حل اختلاف در مراجع داخلی قوه مجریه، مانع صلاحیت دادگاه‌ها نیست. اگر حل اختلاف در این مراجع به نتیجه نرسد، دستگاه‌ها می‌توانند به دادگستری مراجعه کنند.^{۳۶}

دادگاه‌ها نمی‌توانند به طور کلی قرار امتناع از رسیدگی یا عدم صلاحیت صادر کنند، بلکه بسته به نوع اختلاف باید تصمیم مقتضی اتخاذ شود. اگر قانون مرجع خاصی را تعیین کرده باشد، مانند تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون «تنظیم بخشی از مقررات دولت»، دادگاه باید یا از رسیدگی خودداری کند یا پرونده را به دیوان عالی کشور ارسال نماید. همچنین اگر دستگاه‌های طرف اختلاف فاقد شخصیت حقوقی مستقل باشند و هر دو به اعتبار شخصیت حقوقی دولت اقامه دعوا کرده باشند، دادگاه می‌تواند با صدور قرار عدم استماع، تکلیف قانونی را تعیین کند. این بخشنامه تا حدی مانع از بازگشت مجدد دعاوی دستگاه‌های اجرایی به دادگاه شد.^{۳۷}

علاوه بر آیین‌نامه، معاونت حقوقی اقدام دیگری انجام داد و در بودجه سالانه کشور حکم کرد که پرداخت هرگونه هزینه دادرسی، کارشناسی و مشابه آن برای اختلافات جدید بین دستگاه‌های اجرایی وابسته به دولت در مراجع قضایی ممنوع باشد. هدف از این اقدام، الزام دستگاه‌ها به حل اختلافات از طریق سازوکارهای داخلی بود تا اساساً دعاوی به دادگاه‌ها طرح نشود.^{۳۸}

با وجود تمامی دلایل مثبت برای ارجحیت حل اختلافات از طریق سازوکارهای درون دولتی، کاهش مراجعات به دادگستری و کاهش هزینه‌های دولت، برخی هنوز با استناد به اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگستری را مرجع رسمی رسیدگی می‌دانند و حل اختلافات توسط آیین‌نامه‌ها و مراجع درون دولتی را خلاف قانون اساسی تلقی می‌کنند.^{۳۹}

۳۶ بخشنامه مورخ ۱۳۸۶/۰۲/۱۱ - (رک، پایان نامه «نظام حقوقی حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی و چالش‌های آن»، اصغری نژاد، سیما، ۱۳۹۶، ص ۵۸)

۳۷ ماده ۷ آیین‌نامه رفع اختلاف

۳۸ بند ۲۶ تصویب‌نامه مورخ ۱۳۸۶/۰۲/۱۱ مربوط به ضوابط اجرایی قانون بودجه ۱۳۸۶ و تکرار آن در بند ۲۲ تصویب‌نامه مربوط به ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۷

۳۹ اصغری نژاد، سیما، «نظام حقوقی حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی و چالش‌های آن». پایان‌نامه ارشد حقوق - عمومی، ۱۳۹۶، ص ۶۳-۶۵.



۲- مرجع صالح رسیدگی به اختلافات درون دولتی در آفریقای جنوبی

سیستم روابط درون دولتی در آفریقای جنوبی در حال تحول سریع است. این تغییرات نه صرفاً به دلیل قوانین و چارچوب‌های رسمی، بلکه ناشی از تعهد قانونی حوزه‌های مختلف دولت به اجرای اصول دولت تعاون و همکاری درون دولتی است.

در مراحل تأسیس و ایجاد مقدمات عرفی برای روابط درون دولتی و اجرای موفقیت‌آمیز ساختارها، پروژه‌ها و برنامه‌های طراحی شده، انتظار می‌رود هر سه سطح دولت (ملی، استانی و محلی) با صداقت، اعتماد متقابل و حسن نیت همکاری کنند.

پس از انتخابات دموکراتیک، آفریقای جنوبی با چالش‌های متعددی مواجه شد و دریافت که برای دستیابی به رفاه و توسعه پایدار، هر نهاد دولتی باید در چارچوب همکاری با سایر نهادها عمل کند. در یک دولت در حال توسعه و تحول مانند آفریقای جنوبی، پیشرفت از طریق روابط درون دولتی، تعاون، برنامه‌ریزی و مدیریت هماهنگ به دست می‌آید.^{۴۰}

قانون اساسی این کشور (مصوب ۱۹۹۶) در مواد ۴۰ و ۴۱، به ویژه در فصل سوم، بر همکاری و روابط درون دولتی تأکید دارد. چالش اصلی در این روابط، تعادل بین استقلال نسبی سه حوزه دولت و دستیابی به یک دولت منسجم است. اصولی همچون «دولت تعاون» و «روابط درون دولتی» استقلال هر حوزه—ملی، استانی و محلی—را به رسمیت می‌شناسند و همزمان آن‌ها را ملزم به همکاری متقابل و احترام به وظایف و تصمیمات یکدیگر می‌کنند.^{۴۱}

وظایف هر حوزه شامل احترام به قدرت و عملکرد حوزه‌های دیگر و اطلاع‌رسانی سیاست‌های اتخاذ شده است. تدوین و اجرای این سیاست‌ها باید با توجه به اولویت‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و توسعه پایدار کشور و ماهیت متنوع حوزه‌ها انجام شود.

ماهیت متمایز دولت آفریقای جنوبی بر اساس استقلال قانونی و اجرایی حوزه‌ها و در عین حال وابستگی متقابل آن‌هاست. این وابستگی و مشارکت، از طریق نظارت و مسئولیت مشترک و پرهیز از دادخواهی علیه یکدیگر، تقویت می‌شود.

^{۴۰} Fox, W. and I. H. Meyer. ۱۹۹۵. Public administration dictionary. Kenwyn: Juta.
Mentzel, C. and J. Fick. ۱۹۹۶. Transformation perspectives on policy management: Dynamics of intergovernmental relations with specific reference to the Eastern Cape. Africanus ۲۶.(۲), p. ۶۶.

^{۴۱} Wright, D. S. ۱۹۷۸. *Understanding intergovernmental relations*. Massachusetts: Duxbury Press, p. ۸.

برای پیشبرد همکاری و توسعه روابط درون دولتی، ماده ۴۱ قانون اساسی تصریح می‌کند که پارلمان باید سازوکارها و نهادهایی را برای تقویت روابط درون دولتی و حل اختلافات بین حوزه‌های دولت فراهم کند.

به طور کلی، روابط درون دولتی شامل تمام تعاملات پیچیده و وابستگی‌های بین حوزه‌های مختلف دولت و هماهنگی سیاست‌های عمومی به ویژه سیاست‌های توسعه پایدار است. این روابط می‌تواند از طریق گزارش‌دهی برنامه‌ها، کمک‌های بلاعوض، طراحی بودجه و تعاملات غیررسمی بین مقامات برقرار شود.

پیچیدگی و وابستگی سیستم‌های سیاسی با تعداد نهادهای دولتی، رشد هر نهاد، تنوع مقامات درگیر، میزان و کیفیت روابط بین مقامات، اهمیت آن‌ها و نحوه فعالیت‌هایشان سنجیده می‌شود. در نهایت، موفقیت روابط درون دولتی وابسته به مشارکت فعال و اثرگذار بازیگران و عملکرد آن‌هاست. نهادهای دولتی برای تدوین سیاست‌ها، ارائه خدمات، ارتقای سطح رفاه عمومی و تحقق توسعه پایدار، به منابع و تعاملات مؤثر در این سیستم وابسته هستند.

۳- اهداف اصلی روابط درون دولتی و حل اختلاف در چارچوب دولت تعاون در آفریقای جنوبی

دولت تعاون در آفریقای جنوبی، رعایت شش هدف کلیدی را از سوی کلیه نهادهای دولتی ضروری می‌داند:

- ۱) دستیابی به اهداف اصلی سیاست‌های ملی از طریق درک و اطلاع از شرایط و نیازهای حوزه‌های استانی و محلی.
- ۲) ارائه خدمات عمومی با کیفیت، پایدار و مقرون به صرفه که در دسترس همه شهروندان باشد.
- ۳) مشخص بودن حوزه‌های مسئولیت و پاسخگویی برای تمامی نهادهای دولتی.
- ۴) نظارت بر عملکرد و مدیریت در هنگام واگذاری یا تفویض امور به دولت‌های استانی و محلی و اصلاح فرآیندها در صورت ضعف.
- ۵) تشویق نوآوری‌ها و خلاقیت‌ها که باعث بهبود عملکرد شود.
- ۶) جلوگیری از ایجاد و تداوم نهادهای غیرضروری یا بی‌فایده.



فصل سوم قانون اساسی آفریقای جنوبی به «دولت مبتنی بر تعاون» اختصاص دارد. دادگاه قانون اساسی این کشور در سال ۱۹۹۶ تأکید کرده است که «اداره کشور نباید به شیوه رقابتی باشد، بلکه باید بر مبنای همکاری و تعاون انجام شود».^{۴۲}

به منظور مدیریت بهینه دستگاه‌های دولتی، قانون «چارچوب روابط درون دولتی» در سال ۲۰۰۵ تصویب شد و از ۱۵ اوت همان سال لازم‌الاجرا شد. فصل چهارم این قانون، شیوه حل و فصل اختلافات بین دستگاه‌های دولتی را مشخص می‌کند.^{۴۳}

بر اساس این قانون، حوزه‌های مختلف دولت باید تلاش کنند اختلافات درون دولتی را ابتدا به صورت همکاری و مشارکت حل کنند و استفاده از رویه قضایی آخرین راه‌حل باشد. با توجه به عدم شفافیت کامل در ویژگی‌های رویه‌های حل اختلاف، توصیه می‌شود از مداخله مستقیم دادگاه‌ها تا حد امکان خودداری شود، هرچند سیستم دادگاه‌های اداری می‌تواند گزینه‌ای مناسب باشد.^{۴۴}

مراحل پنج‌گانه حل اختلاف درون دولتی (قانون ۲۰۰۵)

(الف) **مرحله اول:** ارگان‌ها و نهادهای دولتی باید تمام تلاش‌های منطقی و معقول برای پیشگیری از اختلافات را به کار گیرند.

(ب) **مرحله دوم:** اگر با وجود تلاش‌های پیشگیرانه، اختلاف ادامه داشت، هر نهاد باید اختلاف را به صورت رسمی و مکتوب به نهاد دیگر اعلام کند.

(ج) **مرحله سوم:** شخصی به عنوان تسهیلگر یا میانجی انتخاب می‌شود تا به حل اختلاف کمک کند.

(د) **مرحله چهارم:** اگر نقش تسهیلگر موثر نباشد، وزیر یا شورای اجرایی دولت محلی (در اختلافات مربوط به سطح محلی) وارد عمل می‌شوند.

(ه) **مرحله پنجم:** در نهایت، اگر هیچ یک از مراحل فوق موفق نبود، اختلاف به رویه‌های قضایی ارجاع می‌شود و دادگاه‌ها وارد ماجرا خواهند شد.

این سازوکار نشان می‌دهد که در آفریقای جنوبی، حل و فصل اختلافات درون دولتی ابتدا به صورت درون‌سازمانی و مدیریتی انجام می‌شود و ارجاع به دادگاه تنها در صورت ناکامی سایر مراحل انجام می‌گیرد.

^{۴۲} Malan, ۲۰۰۵, p. ۲۲۹

^{۴۳} Cooperative government not competitive

^{۴۴} The intergovernmental Relations Framework Act (۲۰۰۵)

الف) ایران: مورد کاوی های کاربردی در دعاوی اداری/صلاحیت

۱) **دعاوی استخدامی در دیوان عدالت اداری:** طبق سایت و کلای دیوان عدالت اداری، کارمندان دستگاه های دولتی (وزارتخانه ها، سازمان ها، شهرداری ها و غیره) شکایات استخدامی خود را به دیوان عدالت اداری می برند. این نوع مورد کاوی نشان می دهد که دیوان عدالت اداری عملاً چگونه به شکایات کارکنان دولت رسیدگی می کند.

۲) **آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری:** مثلاً آراء اداری هیأت عمومی دیوان عدالت اداری «تا پایان آذر ۱۴۰۰» جمع آوری شده اند. در میان این آراء، برخی مربوط به «شکایت از سازمان های دولتی» یا «دستگاه های اجرایی» هستند. بررسی یکی از آن رأی ها به عنوان یک نمونه عملی می تواند نشان دهد چطور ادارات دولتی با دیوان تعامل دارند. این مورد کاوی می تواند دقیقاً به تحلیل شما در مورد نسب صلاحیت اداری / قضایی تقویت ببخشد.

۳) **تعارض میان آرای شعب دیوان عدالت اداری:** سایت تهران وکیل به مورد «تعارض در آراء شعب دیوان عدالت اداری» اشاره کرده است. انتخاب یک پرونده که شعب مختلف رأی متفاوت داده اند، و چگونگی حل آن تعارض (مثلاً ارجاع به هیأت عمومی) می تواند بخش توصیفی + تحلیلی قوی ای بسازد. این امکان می دهد نشان دهید که «در عمل»، سیستم قضایی اداری با مشکلات هماهنگی روبه رو است و تفسیر قانون اساسی (اصول صلاحیت) در دادگاه ها چه تأثیری دارد.

۴) **اختلاف صلاحیت بین دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی:** در برخی دعاوی، افراد نسبت به تصمیمات اداری، به جای دیوان عدالت، به دادگاه عمومی مراجعه می کنند. در مقاله مجله حقوقی «دادگستری» به تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی در دعاوی مسئولیت مدنی دولت پرداخته شده است. این اختلاف دقیقاً به موضوع صلاحیت عام دادگستری (اصل ۱۵۹) و صلاحیت اختصاصی اداری (مثلاً قانون دیوان عدالت اداری) مربوط است. می توانید یک پرونده یا تحلیل آراء را به عنوان مورد کاوی بیاورید که نشان می دهد چگونه دادگاه عمومی دعوائی را پذیرفته که دولت مدعی بوده باید در دیوان عدالت اداری رسیدگی شود.

(۵)

ب) با فرض کشور دوم (مثلاً ترکیه، فرانسه یا آلمان):

بررسی نمونه ای از «نظام حقوقی اداری» در کشور دوم: مثلاً در آلمان، شوراهای اداری^{۴۵} پرونده های زیادی دارند در زمینه اختلاف های اداری بین شهروندان / دستگاه دولت، که می تواند به عنوان یک

^{۴۵} Verwaltungsgerichte

موردکاوی عینی مورد استفاده باشد. تحلیل یک پرونده در دادگاه اداری کشور دوم که نشان می‌دهد چگونه تداخل صلاحیت بین دادگاه عمومی و اداری حل شده است (مثلاً حق شکایت علیه تصمیمات وزارتخانه‌ای، یا اختلافات مالی بین دستگاه‌های دولتی)، بررسی رویه حقوقی کشور دوم در مورد «صلاحیت قوه قضاییه در برابر تصمیمات اجرایی دولت»؛ چگونه قانون اساسی یا قوانین اداری آن کشور توازن بین قوه قضاییه و اجرایی را برقرار کرده‌اند.



نتیجه‌گیری

رعایت کامل اصل تفکیک قوا گاهی با مشکلات عملی مواجه می‌شود. برای مثال، اگر یک وزارتخانه به وزارتخانه دیگر خسارت وارد کند و خواستار جبران آن باشد، قوه قضائیه خود را صالح به رسیدگی می‌داند، در حالی که قوه مجریه ورود قضات به امور داخلی دولت را دخالت در اختیارات خود می‌بیند. از سوی دیگر، قوه قضائیه در امور اجرایی تخصص کافی ندارد و صرف وقت برای چنین دعاوی غالباً به نتیجه‌ای جز انتقال منابع مالی بین بخش‌های دولت نمی‌انجامد. این وضعیت شبیه دخالت دستگاه قضایی در یک اختلاف خانوادگی است که سیاست‌ها و مصلحت‌های «سرپرست خانواده» را مختل می‌کند.

با این حال، اجرای مطلق اصل تفکیک قوا غیرممکن است، زیرا قوه مجریه نیز می‌تواند بدون نظارت تبدیل به قدرتی غیرقابل کنترل شود. بنابراین نظارت قضایی بر قوه مجریه، به ویژه برای حمایت از منافع و دارایی عمومی، ضروری است.

در ایران و آفریقای جنوبی، دولت‌ها با تصویب مقرراتی به تدریج تلاش کرده‌اند اختلافات داخلی را در درون دولت و از طریق سازوکارهای مدیریتی حل و فصل کنند. در ایران، آیین‌نامه «چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه» (۱۳۸۶) و در آفریقای جنوبی، «قانون چارچوب روابط درون دولتی» (۲۰۰۵) مهم‌ترین ابزارها هستند.

مزایای این رویه شامل موارد زیر است؛ صرفه‌جویی در هزینه‌ها و زمان دولت، تسریع در رسیدگی به اختلافات، ترویج فرهنگ حل اختلافات به شیوه غیرقضایی.

با این حال، نمی‌توان ادعا کرد که بدون تصویب قانون جامع و خاص، طرح دعاوی دستگاه‌های دولتی در دادگاه‌ها به طور مطلق قابل منع است. بهترین راهکار، ترکیبی از حل اختلاف درون دولتی و محدود کردن ارجاع به دادگاه‌ها به موارد ضروری است؛ به ویژه زمانی که حقوق و منافع عمومی در معرض تضییع باشد، مداخله قضایی نه تنها جایز، بلکه واجب است.



منابع و مراجع

- ۱) ابوالحمد، عبدالحمید. (۱۳۶۹)، «پیرامون یک رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور و مسأله شخصیت حقوقی دولت»، کانون وکلا، ۱۵۰-۱۵۱.
- ۲) ابوالحمد، عبدالحمید. (۱۳۷۶)، «حقوق اداری ایران». ش ۶۳۸ به بعد، چاپ حیدری.
- ۳) استوارسنگری، کوروش. (۱۳۹۲). «مفهوم دولت در آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور». مجله تحقیقات حقوقی. ش ۶۲.
- ۴) اسدی، شهاب. (۱۳۹۱). «بررسی آیین نامه ها و شیوه نامه های رفع اختلاف دستگاه های اجرایی و جایگاه سازمان تامین اجتماعی در آن». تأمین اجتماعی، شماره ۳۸.
- ۵) اسدی، شهاب. (۱۳۹۲). «بررسی آیین نامه ها و شیوه نامه های رفع اختلاف دستگاه های اجرایی و جایگاه سازمان تامین اجتماعی در آن». تأمین اجتماعی، شماره ۳۹.
- ۶) اصغری نژاد، سیما. (۱۳۹۶)، «نظام حقوقی حل اختلافات دستگاه های اجرایی و چالش های آن». پایان نامه ارشد حقوق عمومی.
- ۷) امامی تلامی، محمد؛ استوار سنگری، کوروش. (۱۳۹۶)، «حقوق اداری»، ویرایش سوم، تهران: میزان ج ۱.
- ۸) انصاری، ولی الله. (۱۳۷۷)، «کلیات حقوق اداری». میزان.
- ۹) جعفری تبار، حسن. (۱۳۸۳)، «مبانی فلسفی تفسیر حقوقی شرکت سهامی».
- ۱۰) حسنوند، محسن؛ طبایی، مهشیدسادات؛ جمشیدوند، فاطمه. (۱۳۹۴)، «حل و فصل اختلافات بین دستگاه های دولتی در حقوق ایران»، مقاله در دومین کنفرانس بین المللی پژوهش های نوین در مدیریت، اقتصاد و علوم انسانی.
- ۱۱) طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. (۱۳۹۷)، «حقوق اداری ایران». سمت.
- ۱۲) کاشانی، جواد. پاییز (۱۳۸۹)، «چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه های دولتی»، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست، ویژه نامه هفته پژوهش (۱۳۸۸)، شماره ۳۰، سال دوازدهم.
- ۱۳) نعم، مختار. (۱۳۸۶). «حل اختلاف دستگاه های دولتی: از قضاوت تا مدیریت». فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی. دوره جدید سال ششم، شماره ۱۲.
- ۱۴) دفتر بررسی های حقوقی. (۱۳۷۵)، «پژوهش حقوقی: پیشنهادی برای حل و فصل اختلافات مراجع دولتی: راهی نزدیک تر برای حل اختلافات»، مجلس و پژوهش، شماره ۲۰.

۱۵) صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی

ایران، (۱۳۶۹)، نشر اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی اداره تبلیغات و انتشارات، ج

سوم، جلسه ۲۹ ام شورا.

- ۱۶) Fox, W. and I. H. Meyer. ۱۹۹۵. **Public administration dictionary**. Kenwyn:Juta. Mentzel, C. and J. Fick. ۱۹۹۶. Transformation perspectives on policy management: Dynamics of intergovernmental relations with specific refrence to the Eastern Cape. Africanus ۲۶(۲).
- ۱۷) Malan, L, ۲۰۰۵. **Intergovernmental relations and co-operative government in South Africa: The ten-year review**. Unisa Press. University of Pretoria. Vol. ۲۴, No. ۱۲, PP. ۲۲۶-۲۴۳.
- ۱۸) Wright, D. S. ۱۹۷۸. **Understanding intergovernmental relations**. Massachusetts: Duxbury Press.
- ۱۹) Malan, L, ۲۰۰۸. **The Impact of Intergovernmental Relations and Co-operative Government on Good Governance in South Africa**. African Journal of Public Affairs. Vol ۲. No ۱, pp. ۷۶-۸۶.
- ۲۰) Olivier, N. **INTERGOVERNMENTAL RELATIONS IN SOUTH AFRICA: CONFLICT RESOLUTION WITHIN THE EXECUTIVE AND LEGISLATIVE BRANCHES OF GOVERNMENT**. Intergovernmental Relations in Federal Countries. pp. ۷۲-۹۰.

وب گاه ها:

- ۲۱) وب گاه دانشگاه تهران، معرفی رشته مطالعات افریقای جنوبی، به آدرس: <https://fws.ut.ac.ir/>
- ۲۲) وب گاه رسمی دولت آفریقای جنوبی (South African Government -) www.gov.za

فهرست قوانین و مقررات

ایران

- ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸.
- ۲- قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹
- ۳- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳

- ۴- قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵
- ۵- قانون برنامه و بودجه، مصوب ۱۳۵۱
- ۶- قانون پرداخت محکوم^۶ به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی، مصوب ۱۳۶۵
- ۷- قانون تجارت، مصوب ۱۳۱۱
- ۸- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰
- ۹- قانون محاسبات عمومی، مصوب ۱۳۶۶
- ۱۰- قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶
- ۱۱- لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۸-۱۳۹۹)
- ۱۲- لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک، مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب
- ۱۳- ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، مصوب ۱۳۷۳

آفریقای جنوبی

- ۱۴- CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA,
۱۹۹۶
- ۱۵- INTERGOVERNMENTAL RELATIONS FRAMEWORK ACT,
۲۰۰۵

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

