

The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law

Legal and Economic Analysis of the Legal Dispute Resolution System among Executive Agencies

Maasoumeh Khakshour¹, Hossein Sadeghi*², Vali Rostami³

1. Ph.D. Student, Public Law, Aras International Campus, University of Tehran
2. Associate Professor, Department of New Business, Faculty of Entrepreneurship, University of Tehran, Tehran, Iran
3. Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

* Corresponding Author's Email: hosadeghi@ut.ac.ir

ABSTRACT

The legal dispute resolution system among executive agencies is one of the fundamental elements in realizing efficient, transparent, and law-governed administration within the system of public law. In administrative law, such disputes mainly arise from ambiguity and conflict in laws and regulations, overlap in duties and competences, weak institutional coordination, and the absence of coherent procedures; they may lead to the waste of public resources, prolonged decision-making, and reduced governance efficiency. This article, adopting a descriptive-analytical and interdisciplinary approach within the fields of public law and the economic analysis of law, and relying on library sources, laws and regulations, and administrative and judicial practices, examines the strengths and weaknesses of the existing dispute resolution system among executive agencies. The findings indicate that the institutional fragmentation of authorities, ambiguity in jurisdictional boundaries, weak enforcement guarantees, lack of coordination among certain regulations, and insufficient attention to the economic process of administrative disputes are among the main factors contributing to the inefficiency of the current situation. Drawing on the principles of the Constitution, the Seventh Five-Year Development Plan of the Islamic Republic of Iran, the Law on the Administrative Court of Justice, and the related regulations, the article identifies the characteristics of a proposed integrated model based on the functional differentiation of disputes, the strengthening of a central dispute resolution institution within the executive branch, and the purposeful use of alternative dispute resolution methods. The establishment of such a model can contribute to strengthening the rule of law and increasing governance efficiency by reducing the direct and indirect costs of litigation, accelerating decision-making, and enhancing institutional coordination.

Keywords: *legal disputes, economic analysis of law, executive agencies, administrative litigation, alternative dispute resolution methods (ADR)*

تاریخ ارسال: ۱۱ بهمن ۱۴۰۴
 تاریخ بازنگری: ۳ اردیبهشت ۱۴۰۵
 تاریخ پذیرش: ۱۴ اردیبهشت ۱۴۰۵
 تاریخ چاپ: ۱ دی ۱۴۰۵

دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی

تحلیل حقوقی و اقتصادی نظام حل و فصل اختلافات حقوقی دستگاه‌های اجرایی

معصومه خاکشور^۱، حسین صادقی^{۲*}، ولی رستمی^۳

۱. دانشجوی دکتری، حقوق عمومی، پردیس بین‌المللی ارس، دانشگاه تهران، ایران
 ۲. دانشیار، گروه کسب و کار جدید، دانشکده کارآفرینی، دانشگاه تهران، تهران، ایران
 ۳. استاد، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران
- * پست الکترونیک نویسنده مسئول: hosadeghi@ut.ac.ir

چکیده

نظام حل و فصل اختلافات حقوقی میان دستگاه‌های اجرایی، از عناصر بنیادی تحقق اداره کارآمد، شفاف و قانون‌مدار در نظام حقوق عمومی به شمار می‌آید. در نظام حقوق اداری، این اختلافات عمدتاً ناشی از ابهام و تعارض در قوانین و مقررات، تداخل وظایف و صلاحیت‌ها، ضعف هماهنگی نهادی و فقدان رویه‌های منسجم است و می‌تواند به اتلاف منابع عمومی، اطاله تصمیم‌گیری‌ها و کاهش بهره‌وری حکمرانی منجر شود. این مقاله با رویکردی توصیفی-تحلیلی و میان‌رشته‌ای در قلمرو حقوق عمومی و تحلیل اقتصادی حقوق، و بر پایه منابع کتابخانه‌ای، قوانین و مقررات، رویه‌های اداری و قضایی به واکاوی نقاط قوت و ضعف نظام موجود حل اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی می‌پردازد. یافته‌ها نشان می‌دهد پراکندگی نهادی مراجع، ابهام در حدود صلاحیت‌ها، ضعف ضمانت‌اجرا، عدم هماهنگی برخی مقررات با یکدیگر و عدم توجه به روند اقتصادی اختلافات اداری، از عوامل اصلی ناکارآمدی وضع موجود است. مقاله با تکیه بر اصول قانون اساسی، قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، قانون دیوان عدالت اداری و آیین‌نامه‌های مربوط به آن، ویژگی‌های یک الگوی پیشنهادی یکپارچه را بر می‌شمرد که بر تفکیک کارکردی اختلافات، تقویت نهاد مرکزی حل اختلاف در قوه مجریه و بهره‌گیری هدفمند از روش‌های جایگزین حل اختلاف استوار است. استقرار چنین الگویی می‌تواند با کاهش هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم دعوی، تسریع تصمیم‌گیری و ارتقای هماهنگی نهادی، به تحکیم حاکمیت قانون و افزایش کارآمدی حکمرانی یاری رساند.

کلیدواژگان: اختلافات حقوقی، تحلیل اقتصادی حقوق، دستگاه‌های اجرایی، دادرسی اداری، روش‌های جایگزین حل اختلاف (ADR)

نحوه استناددهی: خاکشور، معصومه، صادقی، حسین، و رستمی، ولی. (۱۴۰۵). تحلیل حقوقی و اقتصادی نظام حل و فصل اختلافات حقوقی دستگاه‌های اجرایی. *دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی*، ۴(۲۰)، ۱-۲۰.



مقدمه

اختلافات حقوقی میان دستگاه‌های اجرایی در هر نظام اداری، واقعیتی اجتناب‌ناپذیر است؛ اما شیوه سازمان‌دهی و حل‌وفصل این اختلافات بر کارآمدی اداره عمومی، انسجام تصمیم‌گیری و اعتماد عمومی اثر تعیین‌کننده دارد. در نظام اداری ایران، این اختلافات به دلایل گوناگونی همچون ابهام و تعارض در مقررات، تداخل وظایف و صلاحیت‌ها، فقدان تفسیرهای واحد و الزام‌آور و نبود یک نظام منسجم حل اختلاف درون قوه مجریه، به یکی از چالش‌های ساختاری حکمرانی تبدیل شده است. پیامد این وضعیت، افزایش دعاوی بین‌دستگاهی در مراجع قضایی و شبه‌قضایی، تحمیل هزینه‌های مالی و نیروی انسانی قابل توجه به دستگاه‌ها، تأخیر در اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمومی و تضعیف هماهنگی میان نهادهای متکثر اجرایی است.

دستگاه‌های اجرایی، به عنوان ارکان اصلی قوه مجریه، مأمور اجرای قوانین، سیاست‌های عمومی و برنامه‌های توسعه‌ای هستند و تعامل مستمر آن‌ها با یکدیگر، بخش خصوصی و شهروندان، زمینه بروز انواع اختلافات حقوقی را فراهم می‌کند. این اختلافات می‌تواند به حوزه‌هایی چون تفسیر و اجرای قوانین و مقررات، تعهدات ناشی از قراردادهای اداری، مسائل مالی و بودجه‌ای، تعارض در بهره‌برداری از اموال عمومی و تعیین حدود صلاحیت‌های قانونی مربوط باشد. در فقدان یک نظام حل اختلاف ساختارمند و شفاف در درون قوه مجریه، هریک از این تعارض‌ها قادر است به دعاوی طولانی‌مدت در دیوان عدالت اداری یا محاکم عمومی تبدیل شود و آثار منفی بر پایداری نظم اداری، بهره‌وری و اعتماد نهادی بر جای گذارد.

از منظر حقوق عمومی، وضع موجود نشان‌دهنده فاصله میان ساختار حقوقی و الزامات حکمرانی نوین است؛ بدین معنا که اصول بنیادینی مانند حاکمیت قانون، عدالت اداری، شفافیت، پاسخ‌گویی و تفکیک کارکردی صلاحیت‌ها در سازوکارهای حل

اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی به طور کامل محقق نشده است. از منظر تحلیل اقتصادی حقوق نیز، اختلافات طولانی، پراکنده و بدون سازوکار داخلی کارآمد، به افزایش «هزینه‌های معامله» و تحمیل هزینه‌های مستقیم، شامل هزینه دادرسی، کارشناسی و مشاوره حقوقی، و غیرمستقیم، شامل اتلاف زمان مدیران، تأخیر در اجرای طرح‌ها، کاهش بهره‌وری و فرسایش سرمایه نهادی، بر بودجه عمومی و کارایی اداری می‌انجامد. شواهد عملی حاکی از آن است که بخش معتناهی از منابع انسانی و مالی دستگاه‌ها به جای تمرکز بر مأموریت‌های اصلی، صرف پیگیری دعاوی و دفاع حقوقی در برابر سایر دستگاه‌ها می‌شود.

با وجود اهمیت این موضوع، ادبیات داخلی غالباً از منظر آیین دادرسی اداری و صلاحیت دیوان عدالت اداری به اختلافات میان دستگاه‌ها یا در قالب مباحث پراکنده درباره کمیسیون‌ها و مراجع اداری خاص، بدون آنکه چارچوبی منسجم برای طراحی «نظام حل‌وفصل اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی» بر پایه ترکیب تحلیل حقوقی و اقتصادی ارائه شود، پرداخته است. نوآوری این پژوهش در آن است که حل اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی را نه صرفاً یک مسئله آیین دادرسی اداری، بلکه مسئله‌ای ساختاری در حقوق عمومی با پیامدهای اقتصادی گسترده تلقی می‌کند و می‌کوشد با تلفیق حقوق اساسی، حقوق اداری و تحلیل اقتصادی حقوق، تصویری جامع‌تر از وضعیت موجود و الگوی مطلوب ارائه کند.

بر این اساس، مسئله اصلی پژوهش آن است که چرا نظام موجود حل‌وفصل اختلافات حقوقی میان دستگاه‌های اجرایی در ایران، از حیث ساختار حقوقی، کارآمدی نهادی و ملاحظات اقتصادی، پاسخ‌گوی الزامات حکمرانی کارآمد و قانون‌مدار نیست و چه ویژگی‌هایی باید در طراحی یک الگوی یکپارچه و مؤثر در چارچوب قانون اساسی و اسناد بالادستی در نظر گرفته شود. پرسش اصلی به این صورت مطرح می‌شود: «نقاط ضعف حقوقی،

مبانی قانونی و اسناد بالادستی نظام حل اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی

جایگاه قانون اساسی و اصل ۱۳۴ در سازمان‌دهی حل اختلافات اجرایی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به عنوان قانون برتر، چارچوب کلی سازمان، صلاحیت و روابط قوا و نهادهای عمومی را ترسیم می‌کند و به طور غیرمستقیم، بستر حقوقی شکل‌گیری نظام حل اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی را فراهم می‌آورد. در این میان، اصل شصتم قانون اساسی با تصریح بر اینکه اعمال قوه مجریه، جز در اموری که مستقیماً بر عهده رهبری است، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا انجام می‌گیرد، مبنای شخصیت حقوقی و مسئولیت واحد دولت در اعمال حاکمیت اجرایی را استقرار می‌بخشد. اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی نیز با تعیین مسئولیت رئیس‌جمهور در برابر مجلس در مقام رئیس هیأت وزیران و «هماهنگ‌کننده تصمیمات وزرا و اداره امور اجرایی کشور»، زمینه حقوقی لازم برای ایجاد سازوکارهای داخلی حل اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی وابسته به قوه مجریه را فراهم می‌کند (Ghazi Shariatpanahi, 2013; Mousazadeh, 2023).

بر اساس این اصول، آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه، مصوب ۱۳۷۶ هیأت وزیران، به استناد اصول یکصد و بیست و چهارم، یکصد و سی و چهارم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی به تصویب رسیده و سازوکاری سلسله‌مراتبی برای حل اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی کرده است. مطابق این آیین‌نامه، اختلافات ناشی از تداخل وظایف، برداشت متفاوت از قوانین و تعارض در حقوق مالی و اموال دولتی، ابتدا در استان توسط استاندار، در سطح ستادی توسط وزیر یا رئیس دستگاه و در نهایت در سطح ملی توسط معاونت حقوقی رئیس‌جمهور و

نهادی و اقتصادی نظام موجود حل‌وفصل اختلافات حقوقی دستگاه‌های اجرایی چیست و چگونه می‌توان بر اساس اصول قانون اساسی، قوانین برنامه‌ای و سیاست‌های کلی نظام اداری، الگوی کارآمدتری برای حل این اختلافات طراحی کرد؟»

در راستای پاسخ به این پرسش، اهداف فرعی پژوهش عبارت‌اند از: ۱- تحلیل ساختار حقوقی و نهادی نظام موجود حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی، ۲- تبیین پیامدهای اقتصادی اختلافات بین‌دستگاهی و هزینه‌های ناشی از آن‌ها، ۳- شناسایی چالش‌ها و نارسایی‌های آیین‌نامه‌ها و رویه‌های موجود، ۴- ارائه ویژگی‌های یک الگوی پیشنهادی یکپارچه و کارآمد برای حل‌وفصل اختلافات اداری.

روش پژوهش، توصیفی - تحلیلی و مبتنی بر مطالعات کتابخانه‌ای است و با رویکردی میان‌رشته‌ای، ضمن استفاده از منابع حقوق عمومی و حقوق اداری، از مفاهیم و ابزارهای تحلیل اقتصادی حقوق برای ارزیابی کارآمدی سازوکارهای موجود و طراحی الگوی پیشنهادی بهره می‌گیرد.

ساختار مقاله بدین ترتیب سامان یافته است: در بخش نخست، مبانی حقوقی و اسناد بالادستی ایجاد نظام خاص حل‌وفصل اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی بررسی می‌شود؛ در بخش دوم، مفاهیم و مبانی نظری ضروری تبیین می‌گردد؛ بخش سوم به واکاوی وضعیت موجود و چالش‌های حقوقی، نهادی و اقتصادی نظام فعلی اختصاص دارد؛ در بخش چهارم، ویژگی‌های الگوی پیشنهادی یکپارچه برای حل اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی تشریح می‌شود؛ و در پایان، نتیجه‌گیری و پیشنهادهای حقوقی و اقتصادی ارائه خواهد شد.

صرفاً وزارتخانه‌ای داشته و طیفی از نهادهای عمومی وابسته به قوه مجریه را در بر می‌گیرد.

با عنایت به این تعریف، اختلافات میان این دستگاه‌ها از حیث آثار مالی، اداری و اقتصادی، در سطح ملی اهمیت می‌یابد و اقتضا می‌کند نظام حل اختلافی متناسب با این گستره نهادی طراحی شود. در عین حال، برخی احکام برنامه‌ای پیشین که در آیین‌نامه‌های اجرایی حل اختلاف به آن‌ها استناد شده است، مانند ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه، به موجب «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه معدن» نسخ شده‌اند، در حالی که اصلاح لازم در متن آیین‌نامه صورت نگرفته است. این وضعیت نوعی «ابهام حقوقی در صلاحیت و شمول» ایجاد کرده و یکی از چالش‌های مهم کارآمدی نظام حل اختلاف فعلی محسوب می‌شود.

سیاست‌های کلی نظام اداری و الزامات حل اختلاف کارآمد
 «سیاست‌های کلی نظام اداری» ابلاغی مقام معظم رهبری، مصوب ۱۳۸۹/۰۱/۱۴، به عنوان سند بالادستی، اصولی چون کارآمدی، عدالت‌محوری، قانون‌گرایی، شفافیت، پاسخ‌گویی، تمرکز بر کاهش تشریفات زائد اداری، ارتقای سلامت اداری و کاهش اطاله دادرسی را تأکید می‌کند. چنین اصولی به طور مستقیم بر سامان‌دهی اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی اثرگذار است؛ زیرا اختلافات حل‌نشده یا طولانی‌شده، زمینه‌ساز بروز فساد اداری، رانت، موازی‌کاری و کاهش اعتماد عمومی است و با اهداف سیاست‌های کلی نظام اداری در تعارض قرار می‌گیرد. از این منظر، ایجاد سازوکار حل و فصل اختلافات درون‌قوه‌ای منسجم، شفاف و پاسخ‌گو، نه صرفاً یک ضرورت فنی حقوق اداری، بلکه الزامی ناشی از اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری است.

اجرای این سیاست‌ها مستلزم تقویت نظارت درونی و بیرونی بر عملکرد دستگاه‌ها و تضمین امکان دسترسی به اطلاعات و رویه‌های تصمیم‌گیری است. در این چارچوب، فقدان «بانک

هیأت وزیران قابل حل و فصل است. این ساختار، جلوه‌ای از اعمال «حاکمیت درونی» دولت و کوشش برای جلوگیری از ارجاع زودهنگام اختلافات بین‌دستگاهی به مراجع قضایی عمومی است و در رویه قضایی نیز، با استناد به رأی وحدت رویه شماره ۵۱۶ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۲۰ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، به صلاحیت عام مراجع دادگستری در رسیدگی به دعاوی دستگاه‌های دولتی علیه یکدیگر توجه شده است.

با این حال، قلمرو و کارآمدی این سازوکار مبتنی بر تفسیر دقیق از مفاهیم «دولتی» و «دستگاه اجرایی» در قانون اساسی و قوانین عادی است. در اصل یکصد و سی و چهارم، واژه «دستگاه دولتی» به کار رفته که دامنه آن لزوماً با مفهوم «دستگاه اجرایی» در قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۴۰۳، منطبق نیست. همین امر، ضرورت تفسیر اصل یکصد و سی و چهارم توسط شورای نگهبان را برای تعیین دقیق شمول مفهومی «دولتی» نسبت به «اجرایی» برجسته می‌سازد. منظور از «دستگاه دولتی»، واحدهای مربوط به سه قوه است (Emami & Ostovar-Sangari, 2018).

قانون پنج‌ساله برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران
 در سطح قوانین برنامه‌ای، به‌ویژه «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران ۱۴۰۳-۱۴۰۷»، دامنه و تکالیف «دستگاه‌های اجرایی» با دقت بیشتری تبیین شده است. بند «پ» ماده ۱ این قانون، دستگاه‌های اجرایی را شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی زیرمجموعه قوه مجریه و شرکت‌های دولتی موضوع ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور و ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری می‌داند و در تبصره‌های خود تأکید می‌کند که مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی مشمول قوانین خاص نیز در شمول این تعریف قرار می‌گیرند. بدین ترتیب، مفهوم «دستگاه اجرایی» در برنامه هفتم، گستره‌ای فراتر از سازمان‌های

تأمین هزینه‌های کارشناسی، عدم پیش‌بینی سازوکار روشن برای اختلافات دارای جنبه کیفری و حقوقی توأمان و سکوت نسبت به برخی وضعیت‌های خاص، از جمله نارسایی‌های این آیین‌نامه به شمار می‌رود. در سال‌های اخیر، بخشنامه قوه قضائیه و معاون اول رئیس‌جمهور نیز در راستای تقویت رجوع اولیه اختلافات بین دستگاه‌های دولتی به سازوکارهای داخلی قوه مجریه صادر شده، اما به دلیل عدم هم‌سویی کامل با اصلاحات قانونی و نسخ برخی احکام برنامه‌ای، در عمل به ایجاد ابهاماتی در حدود صلاحیت مراجع اداری و قضایی انجامیده است.

مجموع این اسناد نشان می‌دهد که اگرچه بنیان‌های حقوقی لازم برای ایجاد یک «نظام خاص حل اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی» در سطوح مختلف هنجاری وجود دارد، اما پراکندگی مقررات، ابهام در مفاهیم کلیدی، ناهماهنگی میان اسناد و ضعف در طراحی نهادی، مانع از شکل‌گیری ساختاری یکپارچه، کارآمد و شفاف شده است. مقاله حاضر در بخش‌های بعدی، با اتکا بر همین مبانی، مفاهیم نظری را تبیین، وضعیت موجود را نقد و ویژگی‌های الگوی پیشنهادی یکپارچه حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی را تحلیل می‌کند.

مفاهیم و مبانی نظری حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی

مفهوم اختلاف حقوقی در حقوق اداری

واژه «اختلاف» در ادبیات حقوقی، به معنای عدم توافق میان دو یا چند شخص حقوقی درباره وجود، حدود یا نحوه اجرای یک حق یا تکلیف قانونی است. در حقوق اداری، اختلاف حقوقی زمانی شکل می‌گیرد که میان نهادهای عمومی یا دستگاه‌های اجرایی در خصوص تفسیر قوانین، حدود صلاحیت‌ها، اجرای تعهدات یا مالکیت و بهره‌وری از اموال عمومی تعارض ایجاد شود. کلمه اختلاف در لغت‌نامه دهخدا به معنای عدم موافقت، ناسازگاری، با یکدیگر خلاف کردن، نزاع و منازعه است. در قوانین و مقررات مربوط به آیین دادرسی مدنی و کیفری، تعریفی از آن بیان نشده

اطلاعاتی جامع اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی» و نبود مستندسازی و انتشار آرای مراجع داخلی حل اختلاف، مانعی جدی در برابر شفافیت و یادگیری نهادی به شمار می‌رود و زمینه تکرار اختلافات مشابه را فراهم می‌کند. سیاست‌های کلی نظام اداری همچنین بر کاهش اطلاع دادرسی و تسهیل دسترسی به عدالت تأکید دارد که این هدف، با تقویت سازوکارهای درون‌قوه‌ای حل اختلاف و استفاده هدفمند از روش‌های جایگزین حل اختلاف *ADR* هم‌افزا است.

قوانین و مقررات عادی مرتبط با حل اختلاف میان دستگاه‌های

اجرایی

علاوه بر قانون اساسی، قوانین برنامه‌ای و سیاست‌های کلی، مجموعه‌ای از قوانین و مقررات عادی نیز بر قلمرو و شیوه حل اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی حاکم است. قانون مدیریت خدمات کشوری با تعریف دستگاه اجرایی و شمول آن بر سازمان‌های مذکور در قانون اساسی، چارچوب مفهومی لازم برای تشخیص طرفین اختلافات اداری را فراهم می‌کند. قانون دیوان عدالت اداری نیز با تعیین صلاحیت این دیوان در رسیدگی به شکایات و اختلافات، نقش نظارتی نهایی و قضایی تصمیمات مراجع اداری و اختصاصی را فراهم می‌سازد. در کنار این قوانین، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و تبصره ۸ ماده ۶۹ این قانون با ایجاد کمیسیون مستندسازی برای حل اختلافات خاص ملکی میان دستگاه‌های اجرایی، بخشی از صلاحیت عام دادگستری را به مرجع شبه‌قضایی اختصاصی منتقل می‌کند.

آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه، به عنوان سند محوری نظام فعلی، ضمن تعیین مرجع حل اختلاف در سطوح مختلف و تبیین دامنه اختلافات مشمول، می‌کوشد سلسله‌مراتبی درون‌قوه‌ای برای حل اختلاف ایجاد کند. با این حال، ایراداتی چون نبودن ضمانت اجرای تصمیمات، فقدان مرجع تجدیدنظر اداری، ابهام در نحوه

کشوری، مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های بعدی: «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام باشد، مانند شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی». در قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران ۱۴۰۳-۱۴۰۷، مصوب ۱۴۰۳، بند «پ» ماده ۱ «دستگاه‌های اجرایی: وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی زیرمجموعه قوه مجریه و شرکت‌های دولتی موضوع ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و موضوع ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، تبصره ۱ تعریف دستگاه اجرایی در سایر قوانین نسبت به غیر این قانون به قوت خود باقی است. تبصره ۲ مؤسسات دولتی زیرمجموعه قوه مجریه و نیز شرکت‌های دولتی مذکور در این بند که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است، مشمول این بند می‌باشند.» که در این پژوهش این تعاریف ملاک است.

بر اساس عبارت انتهایی ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، «ماده ۲- ... کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است، در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.» که در ماده ۵ همان قانون نیز به عنوان دستگاه اجرایی بیان شده است.

در ماده ۱۱ قانون برنامه و بودجه کشور، مصوب ۱۳۵۱، دستگاه‌های اجرایی به گونه‌ای تعریف شده‌اند که بر پیوند میان شخصیت حقوقی و بودجه عمومی تأکید دارد و دستگاه اجرایی را واحدی می‌داند که وظایف اجرایی مشخصی بر عهده داشته و اعتبار آن در بودجه کل کشور پیش‌بینی می‌شود. با ترکیب این تعاریف می‌توان گفت دستگاه اجرایی در این پژوهش به طیفی از نهادهای عمومی اطلاق می‌شود که: (۱) فاقد ماهیت صرفاً قانون‌گذاری یا قضایی هستند. (۲) در چارچوب قوه مجریه یا به

است. برخی از حقوق‌دانان، آن را مترادف دعوا قرار داده‌اند (Kashani, 2010). در بند «ه» ماده ۱ آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه، موضوع مصوبه شماره ۲۱۲۷۶۷/ت ۳۷۵۵۰ ک مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۷، اختلاف شامل «اختلاف نظر دستگاه‌های اجرایی در برداشت از قوانین و مقررات و یا اختلاف ناشی از تداخل وظایف قانونی آن‌ها و همچنین اختلاف آن‌ها در مورد اموال و حقوق مالی» قلمداد شده است. این تعریف، با برجسته کردن محورهای تفسیری، وظیفه‌ای و مالی، نشان می‌دهد که کانون اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی، نحوه برداشت و اجرای قوانین و چگونگی اعمال صلاحیت‌ها و منابع عمومی است. حل و فصل این اختلافات، در چارچوب آیین‌نامه یادشده، بر عهده مراجع اداری داخلی قوه مجریه، عبارت‌اند از استاندار، رئیس دستگاه ستادی و معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، قرار گرفته است.

در این میان، اصطلاح «حل اختلاف» از نظر واژه‌ای بسیار گسترده بوده و مفهوم آن بعد از وقوع یک اختلاف، تعارض یا چالش شکل می‌گیرد. بنابراین، حل اختلاف یک امر پسینی است؛ یعنی تا اختلافی ایجاد نشود، «حل اختلاف» کاربردی نخواهد داشت (Gorji-Azandaryani & Rezaei, 2014).

در حقوق اداری نوین، حل اختلاف اداری نه تنها ابزاری برای کاهش بار قضایی، بلکه سازوکاری برای ارتقای حکمرانی هماهنگ و پیشگیری از تعارض‌های نهادی تلقی می‌شود. از این منظر، حل اختلاف اداری بخشی از «حقوق اداری درونی» است که روابط میان سازمان‌های دولتی را تنظیم می‌کند و باید با اصول عدالت اداری، بی‌طرفی، شفافیت و پاسخ‌گویی سازگار باشد (Aghaei-Tough & Lotfi, 2019).

دستگاه اجرایی و دامنه شمول آن

تعریف دقیق و یکپارچه «دستگاه اجرایی» برای تعیین قلمرو نظام حل اختلاف اهمیت اساسی دارد. در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات

موجب قوانین عادی ایجاد شده‌اند، و ۳) بودجه آن‌ها به طور مستقیم یا غیرمستقیم از منابع عمومی تأمین می‌شود.

ابهام‌های موجود در استفاده از اصطلاحات «دولتی» و «اجرایی» در برخی متون، به‌ویژه در اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی و برخی بخشنامه‌ها، در عمل سبب تعارض برداشت‌ها و اختلاف در تعیین مرجع صالح شده است. همین مسئله، ضرورت تفسیر رسمی تعاریف در سطح قوانین عادی را برای ایجاد وحدت رویه در صلاحیت مراجع حل اختلاف برجسته می‌کند.

تحلیل اقتصادی حقوق و هزینه‌های اقتصادی اداری

«تحلیل اقتصادی حقوق» به رویکردی اطلاق می‌شود که با استفاده از مفاهیم و ابزارهای علم اقتصاد، پیامدهای اقتصادی قواعد و فرآیندهای حقوقی را بررسی کرده و به ارزیابی کارآمدی آن‌ها می‌پردازد. در این رویکرد، پرسش محوری آن است که نظام حقوقی چگونه بر رفتار کنشگران تأثیر می‌گذارد، چه هزینه‌ها و منافع ایجاد می‌کند و تا چه اندازه به تخصیص بهینه منابع و کاهش تعارضات کمک می‌کند. در زمینه اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی، تحلیل اقتصادی حقوق به‌ویژه در قالب تحلیل هزینه - فایده، اقتصاد نهادی و نظریه کارآمدی حقوق، ابزاری مفید برای سنجش اثربخشی سازوکارهای مختلف حل اختلاف به شمار می‌رود.

«هزینه‌های اقتصادی» اختلافات اداری، فراتر از هزینه‌های مستقیم دادرسی و کارشناسی، شامل هزینه‌های غیرمستقیم مانند اتلاف زمان مدیران و کارشناسان، تأخیر در اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمومی، کاهش بهره‌وری سازمانی، افزایش ریسک و بی‌ثباتی در برنامه‌ریزی و تضعیف اعتماد نهادی است. این هزینه‌ها، اگرچه در حساب‌های رسمی بودجه‌ای به صورت صریح منعکس نمی‌شوند، اما در عمل می‌توانند سهم قابل توجهی از منابع عمومی را مستهلک کنند و اثرات منفی دامنه‌داری بر رشد اقتصادی و رفاه عمومی داشته باشند (Shiroei, 2024).

از منظر تحلیل اقتصادی، نظام حل اختلاف کارآمد، نظامی است که در آن، مجموع هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم حل و فصل اختلاف، نسبت به منافع حاصل از احقاق حق، ایجاد قطعیت حقوقی و حفظ نظم اداری، در حداقل ممکن نگه داشته شود. بر این اساس، مقایسه‌ای میان دادرسی رسمی در محاکم و دیوان عدالت اداری با سازوکارهای درون‌قوه‌ای و روش‌های جایگزین حل اختلاف، از جمله میانجی‌گری و داوری اداری، به معنای سنجش نسبی هزینه - فایده آن‌ها در شرایطی است که طرفین اختلاف هر دو از منابع عمومی استفاده می‌کنند و تأخیر یا تشدید اختلاف، پیامدهای آن را به جامعه تحمیل می‌کند. بانک جهانی در گزارشی تحلیلی با بررسی تجربه کشورهای مختلف تأکید می‌کند: «روش‌های جایگزین حل اختلاف، به‌ویژه در نهادهای دولتی و عمومی، در صورت طراحی صحیح، موجب کاهش زمان رسیدگی، صرفه‌جویی اقتصادی و افزایش رضایت طرفین از عدالت رویه‌ای می‌شوند. این رویکردها همچنین فشار بر نهادهای قضایی را کاهش داده و امکان تمرکز آن‌ها بر دعاوی پیچیده‌تر را فراهم می‌آورند» (Lov, 2011).

چارچوب نظری حقوق عمومی و اداری

تحلیل نظام حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی، در سطح نظری، بر چند محور اساسی در حقوق عمومی و حقوق اداری استوار است. نخست، نظریه «صلاحیت اختصاصی» بر این ایده تأکید می‌کند که رسیدگی به اختلافات اداری باید توسط مراجع تخصصی‌ای صورت گیرد که شناخت کافی از ساختار و کارکرد اداره و قواعد حاکم بر روابط اداری دارند (Leyland & Anthony, 2016). تجربه نظام قضایی اداری فرانسه و جایگاه شورای دولتی آن کشور، نمونه بارزی از این رویکرد است؛ جایی که دعاوی اداری در یک سلسله‌مراتب اختصاصی اداری - قضایی رسیدگی می‌شوند و این تمرکز، به انسجام رویه و ارتقای کیفیت

حقوق عمومی با یکدیگر و نیز با اشخاص حقوق خصوصی می‌پردازد (Aghaei-Tough & Lotfi, 2019).

حقوق اداری به عنوان یکی از شاخه‌های مهم حقوق عمومی داخلی، به روابط میان شهروندان و اداره، یعنی حقوق اداری بیرونی، و روابط داخلی سازمان‌های مختلف اداری، یعنی حقوق اداری درونی، می‌پردازد (Aghaei-Tough & Lotfi, 2019). اصولی چون خدمت عمومی، تداوم و انتظام خدمات، برتری منافع عمومی، تقسیم و تحدید صلاحیت‌ها، مسئولیت‌پذیری اداری و لزوم وجود راهکارهای مؤثر اعتراض و بازرینی، در طراحی هر نظام حل اختلاف اداری باید مورد توجه قرار گیرد.

این رشته از حقوق درباره اشخاص حقوق اداری و تشکیلات و وظایف وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی و شهرداری‌ها و تقسیم‌های کشوری و روابط این سازمان‌ها با مردم گفت‌وگو می‌کند و رابطه نزدیکی با حقوق اساسی دارد (Katouzian, 2018).

هر سیستم حقوقی مجموعه‌ای از هنجارهاست که برگرفته از زندگی جمعی بوده و نمی‌تواند به یکباره به وجود بیاید. اصول حقوق اداری می‌توانند ضمن حداکثری نمودن عدالت اداری، در ایجاد نظم حقوق اداری و تضمین انسجام ساختاری حقوق اداری و جلوگیری از تشتت و آشفتگی تئوریک حقوق اداری در برخی از حوزه‌ها نقش اساسی داشته باشند. تلفیق این چارچوب‌های نظری حقوقی و اقتصادی در این پژوهش امکان می‌دهد که نظام موجود حل اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی، نه فقط از حیث انطباق با متون قانونی، بلکه از منظر کارکردی و کارآمدی نهادی نیز ارزیابی شود (Hedavand & Mashhadi, 2016).

چالش‌ها و مشکلات حقوقی، نهادی و اقتصادی نظام موجود

پس از تبیین مبانی حقوقی و مفهومی، می‌توان تصویری نسبتاً روشن از چالش‌ها و نارسایی‌های نظام فعلی حل و فصل اختلافات حقوقی میان دستگاه‌های اجرایی ترسیم کرد. این چالش‌ها در سه سطح حقوقی، نهادی و اقتصادی نمود می‌یابند و در تعامل با

تصمیم‌گیری کمک کرده است (Bell & Paterson, 2018; Brown & Bell, 2013).

در کنار آن، نظریه عدالت اداری بر تضمین برابری، بی‌طرفی، شفافیت و امکان دسترسی مؤثر به سازوکارهای رسیدگی، چه برای شهروندان و چه برای نهادهای عمومی، تأکید دارد (Craig & de Burca, 2015). از این منظر، نظام حل اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی زمانی عادلانه تلقی می‌شود که قواعد آن پیش‌بینی‌پذیر، رویه‌ها شفاف، مراجع رسیدگی مستقل و تصمیمات قابل کنترل باشند (Shapiro, 2016). نظریه حاکمیت قانون نیز مقرر می‌دارد که «یکی از اصول مهم قانون نظام اداری، اصل حاکمیت قانون است که بر اساس آن، انجام کلیه امور عمومی و اتخاذ هرگونه تصمیم از طرف مقامات و مسئولان اداری باید مطابق قانون و اصول حاکمیت ملت باشد و تفکیک قوا دستگاه‌های اجرایی را مقید به قانون و مطیع اراده عمومی می‌کند که در قوه مقننه متمرکز می‌شود» (Emami & Ostovar-Sangari, 2024; Hedavand & Mashhadi, 2016).

در نظریه حقوقی و سیاسی، حاکمیت قانونی یعنی اینکه حکومت باید تحت حاکمیت قانون و تابع آن باشد. آرمان حاکمیت قانون در این معنا این‌گونه بیان می‌شود: حکومت به وسیله قانون و نه توسط اشخاص. که محور اصلی بحث حقوق عمومی است که با تعبیری همچون دولت حقوقی، دولت قانونمند نیز از آن یاد می‌شود که منظور از دولت، دولتی است که مقید یا محصور به حقوق بوده و دولت هدف و علت وجودی تحقق حقوقی می‌باشد (Mousazadeh, 2023). این تئوری معتقد است که هیچ نهادی، از جمله دستگاه‌های اجرایی، نباید بالاتر از قانون باشد و تمامی اختلافات باید در چارچوب قانون بررسی شوند.

حقوق اداری را به نوعی حقوق مدنی حقوق عمومی دانسته‌اند که در حقوق مدنی به روابط خصوصی میان افراد عادی پرداخته می‌شود؛ حقوق اداری نیز به تنظیم روابط عمومی میان اشخاص

قانون اساسی، هیأت وزیران است و پیش‌بینی صلاحیت برای معاونت حقوقی و استاندار بدان جهت می‌باشد که از ظرفیت‌های حقوقی ممکن، از طریق تصمیم‌نامه یا رأی حل اختلاف، موضوع حل و فصل گردد؛ در غیر این صورت، در شرایطی که نیاز به صدور مصوبه باشد، از طریق هیأت وزیران انجام می‌شود (Sadeghi & Marandi, 2022).

۱- کافی نبودن ضمانت اجرای موجود در خصوص تصمیمات مأخوذه و آرای صادره به صورت کافی تبیین نشده و در عمل، تمکین برخی دستگاه‌ها به این تصمیم‌ها را با موانعی مواجه می‌سازد. فقدان سازوکارهای شفاف برای نظارت بر اجرای تصمیم‌ها، گزارش‌دهی و پاسخ‌گویی، موجب شده است که در مواردی، اختلافات پس از صدور رأی همچنان استمرار داشته باشند.

۲- عدم وجود مرجع تجدیدنظر و یا اعتراض نسبت به آرای صادره، به گونه‌ای که برای تصمیم‌های استاندار و وزیر، مسیر مشخص و مرحله‌بندی‌شده‌ای برای بازبینی اداری پیش‌بینی نشده و نقش معاونت حقوقی رئیس‌جمهور بیش از آنکه به عنوان مرجع تجدیدنظر ساختارمند تعریف شود، در عمل به شکل میانجی‌گری و هماهنگی اداری بروز یافته است.

۳- نحوه رسیدگی به اختلافات مربوط به شعب و نمایندگی‌های شرکت‌های دولتی خارج از کشور.

۴- عدم پیش‌بینی مرجع تأمین و پرداخت هزینه‌های کارشناسی مربوطه در موارد لزوم.

۵- عدم پیش‌بینی نحوه حل اختلاف در اختلافات واجد دو جنبه حقوقی و کیفی.

۶- عدم پیش‌بینی نحوه اجرای تصمیمات منجر به اصلاح اسناد اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی.

یکدیگر، به کاهش کارآمدی سازوکارهای موجود و افزایش گرایش به طرح دعاوی در مراجع قضایی منجر می‌شوند (Sadeghi & Marandi, 2022). در سطح حقوقی، پراکندگی مقررات، ابهام در تعیین مرجع صالح و تعارض برخی اسناد بالادستی و پایین‌دستی، مهم‌ترین مشکلات را تشکیل می‌دهند (Emami & Ostovar-Sangari, 2024; Shapiro, 2016). در سطح نهادی، ضعف ضمانت اجرا، فقدان نظام تجدیدنظر اداری، نبود بانک اطلاعاتی جامع اختلافات و ضعف رویکرد حل اختلاف داخلی، از موانع جدی عملکرد مؤثر سازوکارهای درون‌قوه‌ای به شمار می‌روند (Fallahi, 2013; Verkuil, 2017). در سطح اقتصادی نیز اطلاع در رسیدگی، هزینه‌های تکراری، کارشناسی و دادرسی و آثار منفی ناشی از تعویق اجرای طرح‌ها، هزینه‌های قابل توجهی بر بودجه عمومی تحمیل می‌کند (Posner, 2014; Shavell, 2004).

ایرادات حقوقی و ساختاری آیین‌نامه رفع اختلاف

بر اساس اختیار هیأت وزیران در تصویب آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه در اجرای جزء «د» بند ۱ تصویب‌نامه شماره ۱۵۸۸۱۶/ت ۳۸۸۵۷ هـ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۰۱، به وزیران عضو کمیسیون لوائح دفتر هیأت دولت واگذار و به مصوبه شماره ۲۱۲۷۶۷/ت ۳۷۵۵۰ ک مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۷ و در راستای آیین‌نامه یادشده، به مقررات مرتبط با آن نیز منجر شده است.

این آیین‌نامه به منظور حفظ استقلال قوا، صرفاً به اختلافاتی که مربوط به دستگاه‌های اجرایی وابسته به قوه مجریه می‌باشند رسیدگی می‌کند و در مواقعی که حل اختلاف با رفع ابهام از قوانین و مقررات یا از طریق روش‌های جایگزین میسر نباشد، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور به استناد اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی، پیشنهاد تصمیم‌گیری و حل و فصل آن را به هیأت وزیران می‌دهد. بنابراین، مرجع اصلی رفع اختلاف بر مبنای این اصل

شورای اسلامی، این ماده قانونی نسخ گردیده و تاکنون نیز این ماده اصلاح نشده است. موضوع قابل تأمل دیگر اینکه در بخشنامه شماره ۶۱۳۳۴/۷۳۶۴۶ مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۳۱ معاون اول محترم رئیس‌جمهور، با اصلاحیه و الحاقیه بعدی، بدون اینکه اصلاحی در آیین‌نامه مذکور صورت پذیرد، دامنه دستگاه‌های مشمول را گسترده‌تر نموده است. این ابهام هم ریشه در تعارض و هم‌پوشانی برخی مقررات دارد و هم ناشی از برداشت‌های متفاوت از مفاهیم «دولتی»، «اجرایی» و «نهاد عمومی» است. در مواردی، دستگاه‌های اجرایی با استناد به اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی مستقیماً به دادگستری مراجعه می‌کنند و دادگاه‌ها، با توجه به صلاحیت عام خود، به ماهیت دعوا ورود می‌نمایند، در حالی که در بخشنامه‌های شماره ۱/۸۶/۶۲۵۶ مورخ ۱۳۸۶/۰۶/۰۵ رئیس وقت قوه قضائیه و شماره ۹۰۰۰/۲/۲۹۵۰/۱۰۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۲۲ معاون اول محترم وقت قوه قضائیه و آیین‌نامه رفع اختلاف، به استفاده از سازوکارهای داخلی قوه مجریه تأکید شده است.

این تعارض رویکرد، به صدور آرای متفاوت در رویه قضایی، از جمله صدور قرار عدم استماع دعوا به استناد اینکه مسیر اداری مقرر در آیین‌نامه طی نشده است، منجر شده است. از سوی دیگر، صلاحیت کمیسیون‌های خاص، مانند کمیسیون مستندسازی تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰، در برخی موارد به گونه‌ای تفسیر شده است که صلاحیت عام دادگستری را تخصیص داده و دادگاه‌ها را مکلف به قرار عدم صلاحیت به اعتبار مرجع اداری کرده است. نبود یک قاعده کلی و شفاف برای تعیین مرجع صالح در تعارض میان این مراجع، به بلاتکلیفی و طولانی شدن حل اختلاف انجامیده است.

به بیان دیگر، نظام موجود به جای آنکه سلسله‌مراتب روشن «اداری، قضایی اداری، قضایی عمومی» عمل کند، ترکیبی از مسیرهای موازی و متداخل را پیش روی دستگاه‌ها قرار داده که

۷- نحوه حل اختلافاتی که هرچند در حوزه استانی می‌باشد، اما تصمیم در مورد آن با توجه به کلان بودن، صرفاً از طریق دستگاه‌های ستادی و وزارتخانه‌ها قابل انجام است.

۸- عدم وجود مشوق‌ها و شاخص‌های کیفی لازم برای مراجع حل اختلاف.

۹- عدم رعایت و تمرکز در رویه‌های اداری و سازمانی.

۱۰- در صورتی که اختلاف در زیرمجموعه‌های یک استانداری صورت گیرد، مرجع مشخصی برای آن تعیین نشده است.

۱۱- وجود کاستی در قلمرو رفع اختلاف، بند «الف» ماده ۱ آیین‌نامه یادشده که به ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۸۳، اشاره دارد، که به دلیل نسخ این ماده قانونی، در تعیین دامنه مشمول «دستگاه‌های مشمول» ابهام حقوقی به وجود آمده و این ابهام با بخشنامه‌های بعدی که دامنه مشمول را توسعه داده‌اند، تعارض‌هایی را ایجاد کرده است.

۱۲- فقدان نص صریح درباره تأمین هزینه‌های کارشناسی، حدود اختیار مراجع در استفاده از کارشناسان مستقل و عدم تعیین شاخص‌های ارزیابی عملکرد مراجع حل اختلاف، کارآمدی آیین‌نامه را از منظر حقوقی و اجرایی محدود کرده است (Fallahi, 2013).

۱۳- ابهام قانونی در صلاحیت و تعیین مرجع حل اختلاف، حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی در داخل قوه مجریه یکی از مشکلات مهم مربوط به آن ابهام در قوانین و مقررات است که در ماده ۱ آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه، مصوب ۱۳۸۶، دستگاه‌های مشمول را بر مبنای ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱، بیان کرده است که با توجه به قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه معدن، مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۴ مجلس

هم هزینه‌بر و زمان‌بر است و هم پیش‌بینی‌پذیری و امنیت حقوقی را کاهش می‌دهد.

چالش‌های مفهومی و ساختاری

یکی از مسائل بنیادین در نظام حل اختلاف، این است که تعریف دقیق و یکپارچه‌ای از دستگاه اجرایی وجود ندارد. معمولاً در قوانین، دستگاه‌های اجرایی مشمول احصاء می‌شوند و شاخص و تعریفی در مورد دستگاه اجرایی ارائه نمی‌شود، بلکه تعریف به مصداق می‌شود. علی‌رغم تصریح در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی، برخی نهادها در شمول یا عدم شمول این تعریف با ابهام مواجه هستند که این مسئله باعث اختلاف در صلاحیت مراجع رسیدگی می‌شود (Sadeghi & Marandi, 2022).

در اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مراجع حل اختلاف صرفاً صلاحیت رسیدگی به اختلاف بین دستگاه‌های دولتی را دارند، نه دستگاه‌های اجرایی؛ از طرف دیگر، گستره دستگاه‌های اجرایی وسیع‌تر از دستگاه‌های دولتی است و شامل دستگاه‌هایی که در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری ذکر شده است، می‌شوند. دولت در معنای خاص، یعنی قوه مجریه، و در معنای عام آن، یعنی کل حاکمیت نظام جمهوری اسلامی ایران. بنابراین، ضروری است که مفهوم کلمه «دولتی» که در اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی به آن اشاره شده است، طبق ماده نود و هشتم قانون اساسی توسط شورای نگهبان تفسیر شود که آیا قرینه آن قوه مجریه است و یا معنای عام دولت مدنظر است (Kohandel, 2023).

از جمله چالش‌هایی که قوه مجریه در حل اختلافات دستگاه‌های اجرایی با آن مواجه است، این می‌باشد که دستگاه‌ها برای حل اختلافات بر اساس اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی به دادگستری مراجعه می‌کنند و دادگاه بر مبنای این اصل قانون اساسی، صلاحیت عام و ذاتی برای رسیدگی به هر نوع اختلافی

را دارند و این اختیار قابل سلب نیست، مگر اینکه مرجعی اختصاصی توسط قانون وضع شود (Ostovar-Sangari, 2013).

با توجه به بخشنامه شماره ۱/۸۶/۶۲۵۶ مورخ ۱۳۸۶/۰۶/۰۵ رئیس وقت قوه قضائیه که بیان می‌دارد: «اختلافات دستگاه‌های زیرمجموعه وزارتخانه‌ها یا مؤسسات مستقل دولتی، دستگاه‌های استانی و دستگاه‌های ستادی، به ترتیب از طریق وزارتخانه یا مؤسسات مستقل دولتی ذی‌ربط، استاندار مربوط و معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور حل و فصل می‌شود. مسئولان کلیه واحدهای قضایی استان، خاصه مقامات قبل از ارجاع این‌گونه پرونده‌ها، نسبت به دلالت سازمان‌های مذکور به مراجع موصوف در مصوبه صدرالذکر اقدام نمایند. بدیهی است دلالت اولیه آن‌ها به مراجع مذکور در مصوبه اشعاری، نافی صلاحیت عام دادگستری در مراحل بعدی نمی‌باشد.» که در سال ۱۳۹۸ نیز معاون اول وقت قوه قضائیه، یک بخشنامه به رؤسای کل دادگستری‌های کشور در زمینه توجه به آیین‌نامه حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی ابلاغ نموده است.

بر همین اساس، در رویه‌های قضایی در دعاوی بین دو دستگاه دولتی بر پایه آیین‌نامه رفع اختلاف، مستنداً به ماده ۲ آیین دادرسی مدنی، با این استدلال که دعوا شرایط لازم را پیش از رعایت ترتیبات آیین‌نامه ندارد، قرار رد دعوا یا عدم استماع دعوا صادر می‌کنند.

در معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، عمدتاً حل و فصل اختلاف مبتنی بر سازش و مذاکره و میانجی‌گری و کارشناسی است.

در برخی قوانین، از جمله تبصره ۱۲ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۵ و آیین‌نامه اجرایی مربوط به آن که به سازوکارهای اختلافات ملکی بین دستگاه‌های اجرایی را بیان می‌کند، پرداخته است که با تصویب ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب سال ۱۳۸۰، در تبصره ۸ آن، کمیسیون مستندسازی

که مربوط به تصرفات دستگاه‌های اجرایی مشمول تبصره در بازه زمانی ابتدای انقلاب تا پایان جنگ تحمیلی است. چنانچه اختلاف مربوط به تصرفات مربوط به قبل از انقلاب یا بعد از پایان جنگ باشد، در صلاحیت این کمیسیون نیست و تابع آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف است.

صلاحیت کمیسیون موضوع تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم، مرجعی شبه قضایی و دارای صلاحیت خاصی است که صلاحیت عام مراجع دادگستری را تخصیص می‌دهد. دادگاه‌ها بر مبنای ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی، قرار عدم صلاحیت خود را به اعتبار مرجع غیرقضایی آن کمیسیون صادر می‌کنند و پرونده را قبل از ارسال به کمیسیون، برای تعیین مرجع به دیوان عالی کشور ارسال می‌کنند که در مواردی، دیوان عالی کشور به احراز رسیدگی کمیسیون مربوطه رأی داده است.

فقدان بانک اطلاعاتی جامع اختلافات

از جمله مواردی که در زمینه رسیدگی به اختلافات وجود دارد، فقدان شفافیت و مستندسازی در روند آن است. یک بانک اطلاعاتی متمرکز، که دستگاه‌ها از رویه‌های سابق و سوابق اختلافات دیگر نهادها مطلع باشند، وجود ندارد که این مسئله باعث تکرار اشتباهات و طرح دعاوی مشابه می‌شود و امکان استفاده از راهکارهای پیشگیرانه را سلب می‌کند.

تأخیر و اطاله تصمیم‌گیری

یکی دیگر از معضلاتی که در زمینه رسیدگی به اختلافات دستگاه‌های اجرایی وجود دارد، تأخیر در حل و فصل اختلافات داخلی است که گاهی در مورد جمع‌آوری اسناد، نظر کارشناسی، ارجاع به مراجع ذیصلاح و هماهنگی بین دستگاه‌ها باعث می‌شود که دستگاه به دادگاه‌ها مراجعه کند. این امر بر خلاف سازوکار و هدف ساختاری حل اختلاف از طریق قوه مجریه است.

پیش‌بینی شده است که جایگزین کمیسیون تبصره ۱۲ قوانین بودجه سنوات قبل شده است. ماهیت این کمیسیون، یک مرجع شبه قضایی است که به حل و فصل اختلافات خاص بین دستگاه‌های اجرایی می‌پردازد که سه‌شأن تصمیم‌گیری برای این کمیسیون مقرر گردیده است: ۱- شأن صلاحیت آن که به موجب ماده ۷ آیین‌نامه مستندسازی، که به عنوان کمیسیون تخصصی کمیسیون لوایح دفتر هیأت دولت، همه پیشنهادهاى مربوط به تعیین و تغییر بهره‌بردار، موضوع ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت را بررسی و نتیجه را به کمیسیون اصلی لوایح ارائه می‌کند که آن کمیسیون نیز برای تصمیم‌گیری به هیأت دولت منعکس می‌نماید. لذا، تصمیم کمیسیون در این مرحله غیرقطعی و مستقلاً حق بهره‌بردار و تصویب و واگذاری را ندارد.

۲- در خصوص اختلافات موضوع تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم، کمیسیون مستندسازی رسیدگی و تصمیم‌گیری می‌نماید، تصمیم آن قطعی است.

۳- رسیدگی کمیسیون به اختلافات ملکی که خارج از تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم است. طبق آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف، در صلاحیت مراجع تعیین شده در آن آیین‌نامه است که به موجب بخشنامه شماره ۵۰۶۶۹/۵۳۵۵۵ مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۰۶ معاون اول وقت رئیس‌جمهور و بند ۶ بخشنامه شماره ۶۱۳۳۴/۷۳۶۴۶ مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۳۱، با اصلاحیه و الحاقیه بعدی آن، رسیدگی به اختلافات ملکی را حسب مورد در کمیسیون مستندسازی متمرکز کرده است. که این بخشنامه و بند ۶ بخشنامه مورد اشاره که به اختلافات ملکی خارج از چارچوب تبصره ۸ ماده ۶۹ باید بر مبنای آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف رسیدگی شود، چون اگر اختلاف ملکی در استانی واقع شود، ابتدا بایستی استاندار همان استان موضوع را حل و فصل نماید.

لازم به ذکر است که صلاحیت کمیسیون تبصره ۸ ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، به اختلافاتی رسیدگی می‌کند

ضعف در نقد و بازطراحی سازوکارهای غیرقضایی

سازوکارهای غیرقضایی حل اختلاف، از جمله کمیسیون‌ها و هیأت‌های اداری و نیز سازوکارهای مبتنی بر میانجی‌گری و داوری، در ادبیات حقوق اداری عمدتاً به صورت توصیفی و بدون ارزیابی نظام‌مند نقد شده‌اند. در عمل نیز، بسیاری از این سازوکارها به گونه‌ای طراحی شده‌اند که بیش از آنکه نقش جایگزین یا تکمیل‌کننده دادرسی قضایی را ایفا کنند، صرفاً به عنوان حلقه اضافی در زنجیره رسیدگی تلقی می‌شوند. به عنوان نمونه، فرآیند داوری در قراردادهای دولتی به دلیل الزام به تصویب شرط داوری توسط هیأت وزیران، در موارد متعدد به مرحله اجرا نمی‌رسد و این امر یکی از ظرفیت‌های کاهش هزینه و زمان رسیدگی را بلااستفاده گذاشته است (Ahmadpour & Salimi, 2019).

همچنین، کمیسیون‌های تخصصی، مانند کمیسیون مستندسازی، اگرچه در حوزه‌ای محدود به عنوان مرجع شبه‌قضایی عمل می‌کنند، اما از حیث دسترسی به آراء، شفافیت در استدلال‌ها، امکان تجدیدنظر و نظارت مؤثر، با استانداردهای عدالت اداری فاصله دارند. به جای آنکه نقد این سازوکارها صرفاً به ذکر مشکلات پراکنده محدود شود، بازطراحی آن‌ها در پرتو تحلیل حقوقی و اقتصادی و با هدف کاهش هزینه‌های اختلاف و افزایش کیفیت تصمیم‌گیری در دستور کار قرار گیرد (Khezri, 2021).

پیامدهای اقتصادی و نهادی چالش‌های موجود

چالش‌های حقوقی، پیامدهای اقتصادی و نهادی قابل توجهی به همراه دارد. تأخیر در حل اختلافات، تکرار مراجعات میان مراجع مختلف، هزینه‌های متعدد کارشناسی و مشاوره حقوقی و اتلاف بخش قابل توجهی از وقت مدیران و کارشناسان در فرآیندهای رسیدگی، موجب افزایش هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم برای دستگاه‌ها و در نهایت برای بودجه عمومی می‌شود (Cooter & Ulen, 2016; Shavell, 2004). اختلافات حل‌نشده یا دیر حل‌شده، اجرای پروژه‌های عمرانی و خدمات عمومی را به تعویق

می‌اندازد، ظرفیت برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری را کاهش می‌دهد و در برخی موارد، به ایجاد تنش‌های نهادی و تضعیف اعتماد متقابل میان دستگاه‌ها منجر می‌شود (North, 1990; Ostrom, 2005).

از منظر حکمرانی، استمرار چنین وضعیتی، تصویر یک نظام اداری پراکنده و مستعد تعارض را تقویت می‌کند و می‌تواند تلاش‌ها برای تحقق حکمرانی قانون‌مدار، پاسخ‌گو و کارآمد را با چالش مواجه سازد (Emami & Ostovar-Sangari, 2024; Kaufmann et al., 2010). به همین دلیل، نقد نظام موجود حل اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی، صرفاً نقد یک آیین‌نامه یا چند بخشنامه نیست، بلکه بخشی از نقد ساختار کلی حقوق اداری و نظام تصمیم‌گیری عمومی در کشور است (Hedavand & Mashhadi, 2016; Hood & Lodge, 2006).

نتیجه‌گیری

بررسی مبانی حقوقی، مفاهیم نظری و وضعیت موجود نظام حل و فصل اختلافات حقوقی میان دستگاه‌های اجرایی نشان داد که با وجود بسترهای قانونی در سطح قانون اساسی، قوانین برنامه‌ای، قوانین عادی و آیین‌نامه‌ها، ساختار فعلی از منظر حقوقی، نهادی و اقتصادی با نارسایی‌های جدی مواجه است. از حیث حقوقی، پراکندگی و تعارض برخی مقررات، ابهام در تعریف «دستگاه اجرایی» و «دولتی»، تعیین نشدن شفاف حدود صلاحیت مراجع مختلف و فقدان سلسله‌مراتب روشن میان مراجع اداری و قضایی، مهم‌ترین چالش‌ها را تشکیل می‌دهند. از منظر نهادی، ضعف ضمانت اجرای تصمیم‌های مراجع داخلی، نبود نظام تجدیدنظر اداری، فقدان بانک اطلاعاتی جامع اختلافات و کم‌رنگ بودن ساختار حل اختلاف داخلی در میان مدیران اجرایی، کارآمدی سازوکارهای موجود را کاهش داده است.

از منظر اقتصادی، اختلافات طولانی، چندمرحله‌ای و پراکنده، هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم قابل توجهی بر بودجه عمومی و

۳- ایجاد سلسله‌مراتب اداری - قضایی منسجم: طراحی سلسله‌مراتبی از مراجع، شامل مرحله بدوی اداری، استاندار/وزیر، مرحله تجدیدنظر اداری، نهاد مرکزی حل اختلاف، و مرحله نظارت قضایی، دیوان عدالت اداری، با تعیین مهلت‌های مشخص، آیین دادرسی روشن و امکان استفاده از میانجی‌گری در هر مرحله.

۴- به کارگیری هدفمند روش‌های جایگزین حل اختلاف: توسعه میانجی‌گری اداری و داوری نهادی در روابط بین‌دستگاهی، با تعیین چارچوب‌های قانونی روشن برای دامنه کاربرد، نحوه انتخاب میانجی یا داور، حدود اختیار آن‌ها و نسبت آرای آن‌ها با نظام قضایی.

۵- شفافیت و داده‌محوری: ایجاد بانک اطلاعاتی متمرکز برای ثبت، طبقه‌بندی و مستندسازی اختلافات و تصمیمات اتخاذشده، به گونه‌ای که دستگاه‌ها از سوابق اختلافات مشابه آگاه شوند و امکان استفاده از تجربیات پیشین و طراحی سیاست‌های پیشگیرانه فراهم آید.

۶- تقویت فرهنگ حقوقی و آموزش مدیران: آموزش‌های مرتبط با حقوق اداری، حل اختلاف داخلی و تحلیل اقتصادی اختلافات در برنامه‌های توانمندسازی مدیران و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی، باعث می‌شود که طرح مستقیم دعوا در مراجع قضایی کاهش یابد و استفاده از سازوکارهای داخلی تقویت شود.

برای تحقق الگوی پیشنهادی، اصلاحات تقنینی و سیاستی متعدد ضروری است. در سطح قانون اساسی، تبیین جایگاه دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع اصلی دادرسی اداری و امکان صریح رسیدگی به برخی اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی، می‌تواند به انسجام بیشتر نظام منجر شود. همچنین، تفسیر رسمی اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی در خصوص دامنه «دستگاه‌های دولتی» و نسبت آن با «دستگاه‌های اجرایی» بر اساس اصل نود و هشتم قانون اساسی، می‌تواند بسیاری از ابهامات فعلی را برطرف کند.

کارایی دستگاه‌ها تحمیل می‌کند؛ هزینه‌هایی که شامل مخارج دادرسی و کارشناسی، زمان صرف‌شده توسط مدیران و کارشناسان، تأخیر در اجرای پروژه‌ها و کاهش بهره‌وری سازمانی است. تحلیل اقتصادی حقوق در این زمینه نشان می‌دهد که فقدان یک نظام یکپارچه و کارآمد حل اختلاف، موجب افزایش «هزینه‌های معامله» در درون دولت شده و بخشی از ظرفیت‌های توسعه‌ای را خنثی می‌سازد.

در عین حال، تحلیل تطبیقی با نظام‌های پیشرفته دادرسی اداری، به‌ویژه الگوی فرانسوی، نشان می‌دهد که امکان حرکت به سوی یک نظام منسجم‌تر و تخصصی‌تر وجود دارد؛ نظامی که در آن، مرجع قضایی اداری واحد و سلسله‌مراتبی، نقش اصلی را در حل اختلافات اداری ایفا می‌کند و سازوکارهای داخلی قوه مجریه و روش‌های جایگزین حل اختلاف نیز به عنوان مکمل‌های کارآمد به کار گرفته می‌شوند.

با اتکا به یافته‌های حقوقی و اقتصادی، الگوی پیشنهادی این پژوهش برای سامان‌دهی حل و فصل اختلافات حقوقی میان دستگاه‌های اجرایی را می‌توان در چند ویژگی اساسی خلاصه کرد:

۱- تفکیک کارکردی سلسله‌مراتب: تفکیک روشن میان اختلافات درون‌حاکمیتی، میان دستگاه‌های اجرایی، و اختلافات دولت با اشخاص خصوصی، به گونه‌ای که مسیر نخست عمدتاً سازوکارهای درون‌قوه‌ای یا دادرسی اداری اختصاصی دارد و مسیر دوم در نظام قضایی عمومی یا اداری انجام می‌شود.

۲- تقویت نهاد مرکزی حل اختلاف در قوه مجریه: ایجاد یا تقویت یک نهاد مرکزی در سطح ریاست‌جمهوری یا معاونت حقوقی، با اختیارات قانونی مشخص برای هماهنگی، میانجی‌گری و تصمیم‌گیری نهایی اداری در اختلافات مهم بین‌دستگاهی، همراه با تعیین ضمانت اجرای تصمیمات آن و امکان نظارتی قضایی محدود بر تصمیماتش، می‌تواند راهگشا باشد.

اقدام محدود در سطح آیین‌نامه‌ای نیست، بلکه نیازمند نگرشی ساختاری است که حقوق اساسی، حقوق اداری و تحلیل اقتصادی حقوق را در کنار هم قرار دهد. چنین دیدگاهی، اختلافات بین‌دستگاهی را به عنوان پدیده‌ای چندبعدی می‌نگرد که بر کارآمدی دولت، حاکمیت قانونی و رفاه عمومی اثرگذار است و برای مواجهه با آن، به الگوهایی نیاز است که هم مشروعیت حقوقی داشته باشند و هم از منظر اقتصادی و نهادی کارآمد باشند. الگوی پیشنهادی این مقاله، گامی در جهت ترسیم چنین چشم‌اندازی است که اجرای آن مستلزم اراده تقنینی، تدبیر اجرایی و همراهی نهادهای مختلف حاکمیتی خواهد بود.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

EXTENDED ABSTRACT

Legal disputes among executive agencies constitute one of the persistent structural challenges of administrative governance, because they directly affect legal certainty, institutional coordination, public expenditure, and the efficiency of public decision-making. In the Iranian administrative system, such disputes usually arise from ambiguity in statutory provisions, overlap of institutional duties, divergent interpretations of administrative competence, conflicts over public assets, contractual obligations, budgetary responsibilities, and the absence of a coherent intra-executive dispute resolution mechanism. From the perspective of public law, the issue is not limited to procedural disagreement between two administrative bodies, but reflects a broader gap between the formal legal structure of government and the functional requirements of modern, transparent, accountable, and law-governed administration. The principle of legality requires that every administrative decision

در سطح قوانین عادی، بازنگری در قانون دیوان عدالت اداری، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و آیین‌نامه رفع اختلاف، نظام تجدیدنظر اداری، مهلت‌های رسیدگی، نحوه استفاده از کارشناسی و چگونگی تعامل با دیوان عدالت اداری را به صورت دقیق و شفاف تنظیم کرد.

در سطح سیاست‌گذاری، تدوین برنامه‌های ملی برای کاهش دعاوی بین‌دستگاهی، شامل ایجاد بانک اطلاعاتی اختلافات، انتشار گزیده آراء و تجربیات موفق حل اختلاف داخلی، و طراحی مشوق‌هایی برای دستگاه‌هایی که اختلافات خود را بدون مراجعه به مراجع قضایی حل و فصل می‌کنند، می‌تواند به تغییر تدریجی فرهنگ حقوقی و اداری کمک کند.

در مجموع، پژوهش حاضر، نشان می‌دهد که اصلاح نظام حل و فصل اختلافات حقوقی میان دستگاه‌های اجرایی، صرفاً یک

and every inter-agency relationship be organized within a predictable and legally controlled framework (Emami & Ostovar-Sangari, 2024; Hedavand & Mashhadi, 2016). At the same time, the constitutional position of the executive branch, particularly the coordinating role of the President and the Council of Ministers under the constitutional structure of executive authority, provides the legal foundation for developing internal mechanisms for resolving disputes among executive agencies (Ghazi Shariatpanahi, 2013; Mousazadeh, 2023). However, the existing system remains fragmented and partly ambiguous, especially because the terms “governmental agency” and “executive agency” are not always used consistently across constitutional provisions, ordinary laws, administrative regulations, and government circulars (Kohandel, 2023). This ambiguity weakens legal predictability, creates institutional hesitation in determining competent authorities, and encourages agencies to bypass intra-executive

mechanisms and directly initiate litigation before judicial or quasi-judicial bodies. Therefore, the central problem addressed in this study is how the existing legal dispute resolution system among executive agencies can be evaluated from both legal and economic perspectives, and what features an integrated, efficient, and law-based model should possess. The study adopts a descriptive-analytical and interdisciplinary approach, drawing on public law, administrative law, and the economic analysis of law. In conceptual terms, a legal dispute in administrative law may be understood as a disagreement between public institutions or executive agencies concerning the existence, scope, interpretation, or implementation of a legal right, duty, competence, or public asset. In the Iranian regulatory context, disputes among executive agencies include disagreements over interpretation of laws and regulations, overlap of legal duties, and conflicts regarding property and financial rights. This understanding corresponds with the practical definition used in the regulation governing the resolution of disputes among executive agencies through internal mechanisms of the executive branch. The concept of dispute resolution is inherently subsequent to the emergence of disagreement; it becomes meaningful only when an actual conflict, contradiction, or challenge has occurred (Gorji-Azandaryani & Rezaei, 2014). In modern administrative law, however, administrative dispute resolution is not merely a technique for reducing judicial caseloads; it is also an instrument for strengthening coordinated governance, improving administrative justice, and preventing institutional conflict. Administrative law regulates not only the external relationship between administration and citizens, but also internal relationships among public bodies, and this internal dimension requires mechanisms compatible with transparency, impartiality,

accountability, continuity of public service, and the superiority of public interest (Aghaei-Tough & Lotfi, 2019). The concept of an executive agency is equally important because the scope of the dispute resolution system depends on identifying which institutions fall within its jurisdiction. Iranian legislation, including the Civil Service Management Law and the Seventh Five-Year Development Plan, adopts broad formulations that include ministries, governmental institutions, public bodies, state-owned companies, and entities whose inclusion requires express legal mention. Yet the practical coexistence of different legal definitions has caused interpretive uncertainty, particularly when administrative bodies invoke the general jurisdiction of ordinary courts or when internal executive mechanisms claim primary competence (Sadeghi & Marandi, 2022).

From the perspective of economic analysis of law, the inefficiency of the current dispute resolution structure is particularly significant because inter-agency disputes do not merely redistribute costs between private parties; rather, they consume public resources on both sides of the conflict. Economic analysis of law evaluates legal rules and institutional procedures by examining their effects on incentives, transaction costs, resource allocation, and institutional efficiency (Cooter & Ulen, 2016; Posner, 2014). In this context, prolonged administrative disputes generate direct costs, such as litigation expenses, expert fees, legal consultancy costs, and administrative processing expenses, as well as indirect costs, such as managerial time loss, delay in public projects, erosion of organizational productivity, duplication of procedures, and weakening of institutional trust. These costs are rarely visible in formal budget accounts, but they materially reduce the efficiency of governance and may undermine public welfare (Shavell, 2004; Shiroei, 2024). Institutional economics also

demonstrates that weak institutional arrangements, unclear rules, and fragmented decision-making structures increase transaction costs and reduce the capacity of public organizations to coordinate effectively (North, 1990; Ostrom, 2005). Therefore, an efficient legal dispute resolution system must minimize the combined direct and indirect costs of resolving disputes while preserving legality, procedural fairness, and administrative order. Alternative dispute resolution methods, including mediation, conciliation, and administrative arbitration, can play a constructive role in this regard when they are designed with clear jurisdictional boundaries, procedural safeguards, enforceable outcomes, and institutional accountability (Ahmadpour & Salimi, 2019; Khezri, 2021). Comparative administrative law further indicates that specialized administrative adjudication, such as the French model of administrative justice, may enhance coherence, expertise, and predictability in handling administrative disputes (Bell & Paterson, 2018; Brown & Bell, 2013). Similarly, broader comparative studies of courts and administrative systems emphasize that institutional design strongly affects the quality, legitimacy, and efficiency of public dispute resolution (Leyland & Anthony, 2016; Shapiro, 2016).

The findings of the study show that the current Iranian system of resolving legal disputes among executive agencies suffers from several legal, institutional, and economic deficiencies. Legally, the system is affected by dispersion of regulations, ambiguity in the definition of competent authorities, inconsistency between old program-law provisions and newer legislation, and uncertainty regarding the relationship between intra-executive mechanisms and the general jurisdiction of courts. The regulation on resolving disputes among executive agencies through internal executive mechanisms seeks to create a

hierarchical administrative path involving provincial, ministerial, presidential legal, and cabinet-level authorities. Nevertheless, its effectiveness is limited by insufficient enforcement guarantees, lack of a structured administrative appeal mechanism, uncertainty about expert costs, silence regarding disputes with simultaneous civil and criminal dimensions, and unclear rules for implementing decisions affecting public immovable property (Fallahi, 2013). In addition, subsequent circulars have sometimes expanded or modified the practical scope of dispute resolution without fully amending the underlying regulation, thereby increasing uncertainty in jurisdictional practice (Sadeghi & Marandi, 2022). Institutionally, the absence of a comprehensive database of inter-agency disputes prevents institutional learning, reduces transparency, and causes similar disputes to be repeated across agencies. The lack of systematic publication of decisions also weakens predictability and prevents the formation of stable administrative precedents. In economic terms, the existing system often forces agencies into long, parallel, and overlapping procedures, thereby increasing transaction costs within the state and diverting human and financial resources from public missions to defensive litigation and administrative conflict management. These conditions demonstrate that the issue is not merely the weakness of a single regulation, but a structural defect in the broader system of administrative coordination and public decision-making (Hood & Lodge, 2006; Verkuil, 2017).

Based on these findings, the study proposes an integrated model for resolving legal disputes among executive agencies. The first feature of this model is functional differentiation between intra-governmental disputes and disputes between the state and private persons. Inter-agency disputes should

primarily be resolved through intra-executive or specialized administrative mechanisms, while disputes involving private parties should remain within the appropriate judicial or administrative justice framework. The second feature is strengthening a central dispute resolution institution within the executive branch, preferably at the level of the Presidential Legal Deputy or a legally empowered central body, with clear authority for coordination, mediation, administrative decision-making, monitoring, and enforcement. The third feature is establishing a coherent administrative-judicial hierarchy, beginning with provincial or ministerial resolution, continuing through a central administrative review stage, and ending with limited judicial supervision by the Administrative Court of Justice where legality review is necessary. Such a hierarchy would reduce parallel proceedings, clarify jurisdiction, and improve procedural predictability. The fourth feature is the purposeful use of alternative dispute resolution methods, particularly administrative mediation and institutional arbitration, provided that the scope of application, selection of mediators or arbitrators, limits of authority, legal effects of decisions, and relationship with judicial review are clearly regulated (Craig & de Burca, 2015; Lov, 2011). The fifth feature is data-driven transparency through the creation of a centralized database for registering, classifying, and documenting disputes and decisions. This database would allow agencies to learn from previous cases and would support preventive legal planning. The sixth feature is strengthening legal culture and administrative capacity by training managers and legal experts in administrative law, internal dispute resolution, and economic analysis of legal conflict. These reforms should be supported by legislative amendments to the Law on the Administrative Court of Justice,

the Civil Service Management Law, the Law on the Regulation of Certain Financial Provisions of the Government, and the regulation on dispute resolution among executive agencies. They should also be accompanied by a formal interpretation of the constitutional concept of “governmental agencies” in relation to “executive agencies,” so that jurisdictional uncertainty can be reduced.

In conclusion, the legal dispute resolution system among executive agencies in Iran requires structural reform rather than merely technical amendment. The existing system contains important legal foundations, but these foundations have not yet been transformed into a coherent, enforceable, transparent, and economically efficient institutional framework. Fragmented regulations, jurisdictional ambiguity, weak enforcement mechanisms, absence of administrative appeal, lack of data transparency, and inadequate use of alternative dispute resolution have collectively reduced the effectiveness of the current model. A properly designed integrated system can reduce the direct and indirect costs of litigation, accelerate public decision-making, prevent duplication of administrative procedures, improve institutional coordination, and strengthen the rule of law in public administration. Such a model must treat inter-agency disputes as multidimensional phenomena with legal, institutional, economic, and governance implications. Its implementation requires legislative will, executive coordination, judicial cooperation, and the gradual development of a legal-administrative culture that prioritizes internal resolution, legality, transparency, and public efficiency over fragmented and costly litigation.

References

- Aghaei-Tough, M., & Lotfi, H. (2019). *Administrative Law I*. Enteshar Publishing Company.
- Ahmadpour, E., & Salimi, M. (2019). *Alternative Dispute Resolution Methods with Emphasis on*

- the Jurisdiction of the Dispute Resolution Council*. Majd Scientific and Cultural Association.
- Bell, J., & Paterson, L. (2018). *French Legal System* (11th ed.). Oxford University Press.
- Brown, N., & Bell, J. (2013). *French Administrative Law* (5th ed.). Oxford University Press.
- Cooter, R., & Ulen, T. (2016). *Law and Economics* (6th ed.). Pearson.
- Craig, P. P., & de Burca, G. (2015). *EU Administrative Law* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Emami, M., & Ostovar-Sangari, K. (2018). *Administrative Law, Volume 1* (22nd ed.).
- Emami, M., & Ostovar-Sangari, K. (2024). *Administrative Law, Volume 1* (24th ed.). Mizan Publications.
- Fallahi, H. (2013). *Non-Judicial Dispute Resolution Methods in the Executive Branch with Emphasis on Dispute Resolution between Government Agencies* Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University].
- Ghazi Shariatpanahi, S. A. (2013). *Essentials of Constitutional Law* (46th ed.). Mizan Publications.
- Gorji-Azandaryani, A. A., & Rezaei, M. (2014). Dispute Resolution and Regulation of Relations among the Three Branches of Government in the Islamic Republic of Iran. *Judicial Legal Journal*, 78(85), 115.
- Hedavand, M., & Mashhadi, A. (2016). *Principles of Administrative Law in Light of the Decisions of the Administrative Court of Justice, with a Comparative Study of French, Swiss, German, Egyptian, Lebanese, English, and American Law* (4th ed.). Khorsandi Publications.
- Hood, C., & Lodge, M. (2006). *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty, and Blame*. Oxford University Press.
- Kashani, J. (2010). How to Resolve Disputes between Government Agencies. *Journal of Law and Politics Research*, 12(30), 205-226.
- Katouzian, N. (2018). *Introduction to Legal Science and Study of the Iranian Legal System*. Ganj Danesh Publications.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*.
- Khezri, A. (2021). *Mediation and Conciliation in Iranian Law*. Judiciary Publications, Cultural Deputy.
- Kohandel, P. (2023). Pathology of Dispute Resolution between Executive Agencies through Internal Executive-Branch Mechanisms within the Framework of Article 134 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran. *Journal of Modern Achievements in Public Law*, 2(8), 66-86.
- Leyland, P., & Anthony, G. (2016). *Textbook on Administrative Law* (8th ed.). Oxford University Press.
- Lov, L. (2011). *Settling Out of Court: How Effective Is Alternative Dispute Resolution?* (Viewpoint: Public Policy for the Private Sector, Issue).
- Mousazadeh, E. (2023). *Constitutional Law*. Dadgostar Publications.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Ostovar-Sangari, K. (2013). The Concept of Government in the Unification Decisions of the Supreme Court. *Legal Research Journal*.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Posner, R. A. (2014). *Economic Analysis of Law* (9th ed.). Wolters Kluwer.
- Sadeghi, H., & Marandi, E. (2022). Legal-Executive Assessment of Dispute Resolution between Executive Agencies in Relation to the Constitution. *Modern Administrative Law Research*, 4(13), 263-345.
- Shapiro, M. (2016). *Courts: A Comparative and Political Analysis*. University of Chicago Press.
- Shavell, S. (2004). *Foundations of Economic Analysis of Law*. Harvard University Press.
- Shiroei, A. (2024). *Economic Law*. SAMT Publications.
- Verkuil, P. R. (2017). *Valuing Bureaucracy: The Case for Professional Government*. Cambridge University Press.