فصلنامه حقوق اداری
سال سیزدهم، تابستان ۱۴۰۵، شماره ۴۷
مقاله علمی پژوهشی

نظام حل و فصل اختلافات قراردادهای EPC وزارت نفت از منظر حقوق اداری؛ با تأکید بر کمیته دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف

ساجده عزیزی[۱]، محمدرضا افشاری[۲]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۲/۱۷
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۵/۲۲

چکیده

قراردادهای مهندسی و طراحی، تأمین کالا و تجهیزات، ساختمان و نصب (EPC) از مهم‌ترین قراردادهای پایین‌دستی نفت و گاز است. در سال‌های اخیر، توجه به خصوصی‌سازی و ضرورت انعقاد چنین قراردادهایی میان کارفرمایان دولتی و پیمانکاران خصوصی، منجر به افزایش چشمگیر کاربرد این قراردادها شده است. از سویی، دولتی بودن کارفرما در این قراردادها، الزامات خاصی را بر آن‌ها حاکم می‌کند و از سوی دیگر، تخصصی‌تر شدن پروژه‌ها، ضرورت تنظیم مقررات توسط نهادهای دولتی مرتبط با پروژه را آشکار می‌سازد. وزارت نفت نیز به تنظیم شرایط عمومی پیمان‌های EPC اقدام نموده که آخرین نسخه آن در سال ۱۴۰۳ ابلاغ شده است. این پژوهش با روش توصیفی ـ تحلیلی و با بهره‌گیری از مطالعات کتابخانه‌ای انجام شده است. در این پژوهش، ضمن تحلیل مقررات حاکم بر شرایط عمومی پیمان‌های EPC وزارت نفت، نظام حل‌وفصل اختلافات این قراردادها از منظر حقوق اداری و با تأکید بر جایگاه، صلاحیت و کارکرد کمیته دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف بررسی شده است. ماده ۷۵ این سند، برای حل‌وفصل اختلافات میان طرفین، الزاماتی را معین کرده و از نهادی به نام کمیته دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف نام برده است که در مقایسه با سایر طرق حل اختلاف، ویژگی‌های منحصربه‌فردی دارد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که بررسی این کمیته از منظر حقوق اداری، مستلزم توجه به جایگاه آن در ساختار تنظیم‌گری وزارت نفت، حدود صلاحیت آن در رسیدگی به اختلافات قراردادی و نسبت آن با اصول حاکم بر روابط اداری و قراردادی دولت است. این کمیته، در صورت ایجاد سازوکارهای منسجم‌تر و رعایت الزامات حقوق اداری، می‌تواند به‌عنوان یکی از سازوکارهای کارآمد حل‌وفصل اختلافات در پیمان‌های EPC مورد استفاده قرار گیرد.

واژگان کلیدی: شرایط عمومی پیمان‌های EPC صنعت نفت، حل و فصل اختلافات، کمیتهٔ دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف، خصوصی‌سازی، قراردادهای پایین‌دستی نفت و گاز

---

۱. فارغ‌التحصیل کارشناسی ارشد حقوق نفت و گاز، دانشگاه صنعت نفت، دانشکدهٔ نفت تهران، تهران: ایران. (نویسندهٔ مسئول)؛ S.azizi@tfp.put.ac.ir
۲. استادیار گروه حقوق خصوصی، دانشگاه شیراز، شیراز: ایران؛ Mra_87@yahoo.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

مقدمه

قراردادهای EPC نمونه‌ای از قراردادهای مشمول سیستم‌های قراردادی یکپارچه[۱] هستند که از مهم‌ترین الگوهای قراردادی در اجرای پروژه‌های بزرگ صنعتی و زیربنایی به شمار می‌روند. در این نوع قراردادها، عملیات مهندسی و طراحی (E)، تأمین کالا و تجهیزات (P) و ساختمان و نصب (C) به‌صورت یکپارچه بر عهده پیمانکار قرار می‌گیرد و پیمانکار متعهد می‌شود پروژه را از مرحله طراحی اولیه تا نصب، پیش‌راه‌اندازی و راه‌اندازی به انجام رساند. یکپارچگی این قراردادها، ضمن کاهش تعدد روابط قراردادی، با هدف ایجاد هماهنگی میان مراحل مختلف پروژه، کاهش تعارضات، افزایش بهره‌وری و دستیابی به نتایج مطلوب از حیث کیفیت، زمان و هزینه صورت می‌گیرد.

در خصوص کارفرما، محدودیتی از حیث دولتی یا خصوصی بودن نیست و کارفرما می‌تواند خصوصی یا دولتی باشد؛ به ویژه توجه به موضوع خصوصی‌سازی در سالهای اخیر، بیش از پیش ضرورت برون‌سپاری[۲] را مشخص کرده و منجر به افزایش چشمگیر قراردادهای EPC شده که در آنها، دولت به عنوان کارفرما، پروژه‌ها را به بخش خصوصی واگذار می‌کند. بنابراین، قراردادهای EPC ممکن است میان اشخاص خصوصی یا با حضور دولت و نهادهای عمومی منعقد شوند. با این‌حال، هنگامی که دولت، وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی یا نهادهای وابسته به دولت در مقام کارفرما قرار می‌گیرند، رابطه قراردادی صرفاً تابع قواعد عمومی قراردادهای خصوصی نیست؛ بلکه علاوه بر اصول حاکم بر قراردادها، تحت تأثیر الزامات و ملاحظات حقوق عمومی و به‌ویژه حقوق اداری نیز قرار می‌گیرد. در این وضعیت، دولت از یک‌سو در مقام طرف قرارداد و متعهد به رعایت تعهدات قراردادی قرار دارد و از سوی دیگر، به‌عنوان نهاد عمومی، مکلف است در انعقاد و اجرای قرارداد، اصول قانونی بودن، رعایت مصلحت عمومی، شفافیت، پاسخ‌گویی، منع تبعیض و تضمین حقوق اشخاص را رعایت کند. ازاین‌رو، تنظیم روابط قراردادی دولت با پیمانکار خصوصی، مستلزم ایجاد تعادلی میان اقتضائات اجرای پروژه‌های عمومی و حمایت از حقوق و منافع قراردادی طرف خصوصی است.

یکی از مهم‌ترین جلوه‌های این وضعیت، وجود مقررات و شرایط عمومی ویژه برای قراردادهای دولتی است. برخلاف قراردادهای میان اشخاص خصوصی که اختلافات آن‌ها غالباً از

---

۱. سیستم قراردادی یکپارچه، تلاش می‌کند تمامی مراحل اجرای پروژه را تحت یک چارچوب قراردادی مشترک و یکپارچه قرار دهد. هدف اصلی از این یکپارچگی، کاهش تعارضات، بهبود همکاری میان ذی‌نفعان، افزایش بهره‌وری و در نهایت، دستیابی به نتایج مطلوب‌تر در کیفیت، زمان و هزینه پروژه است.

2. Outsourcing

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

طریق مراجعه به دادگاه یا داوری مورد توافق طرفین حل‌وفصل می‌شود، قراردادهای دولتی معمولاً از الگوهای قراردادی و مقرراتی پیروی می‌کنند که توسط نهادهای عمومی ذی‌صلاح تدوین و تصویب شده‌اند. شرایط عمومی پیمان‌هایEPC ، به‌ویژه اسناد مصوب سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت نفت، صرفاً مجموعه‌ای از شروط قراردادی نیستند؛ بلکه دربردارنده قواعدی درباره نحوه تشکیل و اجرای رابطه قراردادی، حدود اختیارات کارفرما، تعهدات پیمانکار و همچنین شیوه رسیدگی به اختلافات هستند. بنابراین، بررسی این اسناد، از حیث تعیین جایگاه و حدود صلاحیت نهادهای پیش‌بینی‌شده در آن‌ها، واجد جنبه‌ای آشکار از حقوق اداری است.

در سال‌های اخیر، توسعه خصوصی‌سازی و واگذاری بخشی از فعالیت‌های اقتصادی دولت به اشخاص خصوصی، به‌ویژه در حوزه صنایع پایین‌دستی نفت و گاز، موجب افزایش استفاده از قراردادهای EPC شده است. هرچند خصوصی‌سازی با هدف افزایش کارایی، ارتقای بهره‌وری، تقویت رقابت و تغییر نقش دولت از مالک و مدیر به ناظر و تنظیم‌گر انجام می‌شود، خروج فعالیت‌ها از تصدی مستقیم دولت به معنای زوال نقش حقوق عمومی در این حوزه نیست. برعکس، با افزایش حضور اشخاص خصوصی در اجرای پروژه‌های مرتبط با منافع عمومی، ضرورت تنظیم‌گری، نظارت، تضمین رقابت و پیش‌بینی سازوکارهای منصفانه برای حل اختلافات افزایش می‌یابد. در همین راستا، وجود مقررات یکپارچه و روشن برای قراردادهای EPC، به‌ویژه در پروژه‌هایی که تأمین مالی آن‌ها تماماً یا جزئاً از محل وجوه عمومی صورت می‌گیرد، اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند.

حل‌وفصل اختلافات در قراردادهایEPC ، از این منظر، تنها مسئله‌ای ناظر بر کارآمدی قراردادی یا جلوگیری از طولانی‌شدن رسیدگی نیست؛ بلکه با موضوعاتی همچون مبنای صلاحیت مراجع حل اختلاف، حدود اختیارات آن‌ها، میزان استقلال و بی‌طرفی اعضا، امکان الزام‌آوری تصمیمات و تضمین حقوق دفاعی طرفین ارتباط مستقیم دارد. در قراردادهای دولتی، هر سازوکاری که برای رسیدگی به اختلاف پیش‌بینی می‌شود، باید به‌گونه‌ای طراحی و تفسیر شود که ضمن تأمین استمرار و انتظام اجرای پروژه، از توسعه ناموجه اختیارات اداری و تضییع حقوق پیمانکار نیز جلوگیری کند. ازاین‌رو، الزام به مذاکره یا استفاده از سازوکارهای مقدماتی حل اختلاف، هرچند می‌تواند در دستیابی به توافق سریع‌تر، جلوگیری از توقف پروژه و حفظ روابط قراردادی مؤثر باشد، باید از منظر حقوق اداری نیز مورد ارزیابی قرار گیرد تا مشخص شود این الزامات چه مبنای حقوقی دارند و چه آثاری بر حق مراجعه طرفین به مراجع صالح ایجاد می‌کنند.

شرایط عمومی پیمان‌های EPC در دوره‌های مختلف، به‌موجب مقررات و دستورالعمل‌های گوناگون تدوین و تصویب شده‌اند. در ابتدا، مقررات اختصاصی برای این دسته از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

قراردادها وجود نداشت و شرایط عمومی و خصوصی پیمان‌های ابلاغی سازمان برنامه و بودجه کشور بر قراردادهای EPC حاکم بود. سپس، با توجه به ویژگی‌های فنی و قراردادی این پروژه‌ها، اسناد اختصاصی برای قراردادهایی که عملیات مهندسی، تأمین کالا و تجهیزات و ساختمان و نصب را به‌صورت یکپارچه بر عهده پیمانکار قرار می‌دهند، تدوین شد. بررسی سیر تحول این اسناد نشان می‌دهد که نظام حل‌وفصل اختلافات نیز به‌تدریج از الگوهای سنتی کارشناسی و داوری به سمت پیش‌بینی سازوکارهای تخصصی‌تر و چندمرحله‌ای حرکت کرده است. در این میان، «موافقت‌نامه، شرایط عمومی، شرایط خصوصی و پیوست‌های پیمان طراحی و مهندسی، تأمین مصالح و تجهیزات، ساختمان و نصب «(EPC) مصوب تیرماه ۱۴۰۳ که به‌صورت مشترک توسط معاونت تولیدی، فنی و زیربنایی سازمان برنامه و بودجه کشور و معاونت مهندسی، پژوهشی و فناوری وزارت نفت تصویب و ابلاغ شده است[۱]، اهمیت ویژه‌ای دارد. رعایت این شرایط عمومی در قراردادهای EPC که تمام یا بخشی از تأمین مالی آن‌ها از محل وجوه عمومی صورت می‌گیرد، الزامی است. ماده ۷۵ این سند، با پیش‌بینی نظامی چندمرحله‌ای برای حل‌وفصل اختلافات و ایجاد نهادی با عنوان «کمیته دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف»، تحول قابل‌توجهی در ساختار رسیدگی به اختلافات قراردادی ایجاد کرده است.

کمیته دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف، نهادی است که در بستر قراردادهای دولتی و با هدف پیشگیری از بروز اختلاف، بررسی اختلافات و کمک به استمرار اجرای پروژه پیش‌بینی شده است. با این‌حال، جایگاه این کمیته، مبنای صلاحیت آن، رابطه‌اش با کارفرما و پیمانکار، میزان استقلال و بی‌طرفی اعضا، ماهیت نظرات صادرشده و نسبت آن با سایر مراجع حل اختلاف، پرسش‌هایی را از منظر حقوق اداری مطرح می‌کند. به‌ویژه آنکه اعضای کمیته، نحوه تشکیل آن و کارکردهای پیش‌بینی‌شده در سند، می‌تواند این نهاد را در مرز میان یک سازوکار قراردادی و یک مرجع تخصصی مستقر در ساختار اداری دولت قرار دهد. تعیین ماهیت و جایگاه حقوقی این کمیته، در ارزیابی اعتبار تصمیمات آن و نیز در سنجش میزان تضمین حقوق طرفین قرارداد نقش اساسی دارد.

بر این اساس، مسئله اصلی پژوهش حاضر آن است که نظام حل و فصل اختلافات قراردادهای EPC وزارت نفت، به‌ویژه کمیته دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف، از منظر حقوق اداری چه جایگاهی دارد و حدود صلاحیت، استقلال، بی‌طرفی و آثار تصمیمات آن چگونه قابل تحلیل است. در این راستا، ضمن بررسی سیر تحول مقررات حل و فصل اختلافات در

۱بیان این نکته ضرورت دارد که این نسخه ابتدا در سال ۱۴۰۲ به‌صورت آزمایشی توسط وزارت نفت منتشر و در تیرماه سال ۱۴۰۳ بدون تغییر، تصویب شد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

شرایط عمومی پیمان‌های EPC سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت نفت، مقررات سند مصوب سال ۱۴۰۳ و به‌طور خاص ماده ۷۵ آن بررسی می‌شود. هدف پژوهش، صرفاً ارزیابی کارآمدی این کمیته نیست؛ بلکه تبیین مبنای حقوقی و جایگاه اداری آن، تحلیل حدود اختیارات و ضمانت اجرای تصمیمات آن و بررسی میزان انطباق سازوکار مذکور با الزامات حقوق اداری و حقوق قراردادی طرفین است. در پایان نیز، با شناسایی ابهامات و تعارضات موجود، پیشنهادهایی برای تقویت مشروعیت، بی‌طرفی، پاسخ‌گویی و کارآمدی این نهاد ارائه خواهد شد.

در این مقاله کوشیده شده تا ضمن بیان ارتباط خصوصی‌سازی فعالیت‌های پایین دستی با قراردادهای EPC، به بررسی سیر حل و فصل اختلاف در شرایط عمومی پیمان‌های مصوب سازمان برنامه و بودجه و وزارت نفت و در نهایت با تأکید بر شرایط عمومی پیمان‌های EPC مصوب سال ۱۴۰۳، به بررسی نهاد حل و فصل اختلاف جدیدالتأسیس این سند –کمیتهٔ دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف– پرداخته شود. در ادامه، ویژگی‌ها و نقش‌های مختلف این کمیته با بررسی تعارضات موجود در کارکرد تعریف شده در سند برای این نهاد، مورد توجه قرار گرفته و در پایان، به ارائه پیشنهاداتی در راستای کارآمد نمودن این نهاد به‌عنوان نهاد حل و فصل اختلافی منسجم با تصمیمات لازم‌الاجرا، پرداخته شده است.

۱. خصوصی‌سازی[۱] فعالیت‌های پایین دستی و ارتباط با قراردادهای EPC

خصوصی‌سازی به فرآیند انتقال مالکیت، مدیریت یا کنترل فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی از بخش دولتی به بخش خصوصی اطلاق می‌شود؛ فرآیندی که با هدف افزایش کارایی، ارتقای بهره‌وری، تقویت رقابت و تغییر نقش دولت از مالک و مدیر به ناظر و تنظیم‌گر انجام می‌گیرد. هرچند مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی، صنایع بزرگ و معادن، منحصراً در اختیار دولت قرار داده شده که صنایع نفت و گاز نیز از شمول آن خارج نیست، لکن فقدان دانش و تجربه، سرمایه، تکنولوژی و نیروی کار متخصص کافی در بخش دولتی، ضرورت تعدیل این اطلاق را فراهم آورده است. به همین علت، در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴[۲] که تصویب آن گامی به جلو در آزادسازی بخش پایین‌دست نفت و گاز به‌شمار می‌آید (شیروی، ۱۴۰۴)، سه گروه فعالیت تعریف شده است که فعالیت‌های گروه اول باید تماماً به بخش خصوصی واگذار شوند، فعالیت‌های گروه دوم، فعالیت‌هایی است که دولت می‌تواند در ۲۰ درصد بخش‌های این دسته فعالیت کند و گروه سوم، فعالیت‌هایی است که همچنان دولتی باقی می‌مانند. فعالیت‌های پایین

۱. خصوصی‌سازی مقابل جریانی است که اقتصاد را به سمتی سوق می‌دهد که عوامل تولید در دست دولت قرار گیرد.
۲. مصوب ۱۳۸۷ با اصلاحات بعدی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

دستی در حوزهٔ نفت و گاز، در گروه دوم قرار دارند و سهم دولت از این صنایع، حداکثر می‌تواند ۲۰ درصد باشد و مابقی فعالیت‌های مرتبط، باید توسط بخش خصوصی انجام شود؛ لذا در سالهای اخیر، علاوه بر قراردادهای EPC منعقد شده میان اشخاص خصوصی برای پروژه‌های غیردولتی، به دلیل توجه به ساز و کار خصوصی‌سازی و ضرورت انجام عمدهٔ فعالیت‌های پایین‌دستی توسط اشخاص غیردولتی، قراردادهای پایین‌دستی نفت و گاز و در رأس آنها قراردادهای EPC رو به فزونی بوده و وجود مقررات و نظامات یکپارچه بر اینگونه قراردادها، به‌ویژه به دلیل ماهیت غالباً دولتی آنها، ضروری است. از جمله مقررات مربوط به رعایت حداقل سهم طرف ایرانی یا انجام حداقل ۵۱ درصد از ارزش کار در داخل (صادقی و گودرزی، ۱۳۸۷). واگذاری بخشی از فعالیت‌های صنعت نفت و گاز به اشخاص خصوصی و استفاده گسترده از قراردادهایEPC ، لزوماً به معنای خروج کامل روابط ناشی از اجرای این قراردادها از قلمرو حقوق عمومی نیست. هرچند در این قراردادها پیمانکار معمولاً شخصی خصوصی و مستقل از ساختار اداری دولت است؛ اما حضور کارفرمای دولتی، ارتباط موضوع قرارداد با اجرای وظایف و مأموریت‌های عمومی و نقش دستگاه‌های اجرایی در تنظیم مقررات و نظارت بر اجرای پروژه، موجب می‌شود که روابط قراردادی طرفین واجد برخی ویژگی‌های خاص حقوق اداری باشد. در چنین وضعیتی، دولت صرفاً یکی از طرفین یک رابطه قراردادی خصوصی تلقی نمی‌شود؛ بلکه به واسطهٔ مسئولیت خود در تأمین و اداره منافع عمومی و همچنین اختیارات قانونی دستگاه‌های اجرایی در تنظیم و نظارت بر پروژه، دارای جایگاهی متفاوت از یک شخص خصوصی است. ازاین‌رو، بررسی قراردادهایEPC ، به‌ویژه در بخش‌هایی که به تنظیم شرایط عمومی پیمان، تعیین سازوکارهای حل‌وفصل اختلاف و ایجاد نهادهای تخصصی رسیدگی‌کننده مربوط می‌شود، نمی‌تواند صرفاً بر مبنای قواعد عمومی قراردادها صورت گیرد.

این ویژگی در نظام حل‌وفصل اختلافات نیز اهمیت ویژه‌ای دارد. سازوکارهای پیش‌بینی‌شده برای رسیدگی به اختلافات ناشی از قراردادهای دولتی، افزون بر تأمین حقوق قراردادی طرفین، در جهت تضمین استمرار اجرای پروژه، جلوگیری از توقف فعالیت‌های عمومی و حفظ نظم در روابط میان دستگاه اجرایی و پیمانکار عمل می‌کنند. با وجود این، برخورداری دستگاه‌های عمومی از اختیارات قانونی و سازمانی نباید به توسعه نامحدود اختیارات آنان در روابط قراردادی منجر شود. بنابراین، سازوکارهای حل اختلاف در قراردادهای EPC باید به‌گونه‌ای تنظیم و تفسیر شوند که ضمن تأمین منافع عمومی و استمرار اجرای پروژه، اصولی نظیر قانونی بودن صلاحیت، بی‌طرفی مرجع رسیدگی‌کننده و تضمین حقوق طرف خصوصی نیز رعایت شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

یکی از مهم‌ترین الزامات، قواعد ناظر به حل و فصل اختلافات میان طرفین است که در تمام اسناد شرایط عمومی پیمان‌های EPC موادی را به خود اختصاص داده است. از جمله شروط اصلی پیش‌بینی شده در اسناد برای طی فرآیند صحیح رسیدگی به اختلاف میان طرفین، توسل به اقداماتی ضروری برای حل اختلاف _از جمله مذاکره_ پیش از مراجعه به نهاد اصلی حل اختلاف و عدم دستیابی به توافق و حل و فصل نشدن اختلاف میان طرفین است که این الزام می‌تواند به دلایل گوناگونی از جمله دستیابی به مصالحهٔ سریع‌تر و جلوگیری از توقف پروژه بر اثر طولانی بودن رسیدگی در مراجع و یا حفظ اعتبار طرفین و حفظ روابط مسالمت‌آمیز آنها باشد.

مقررات مربوط به حل و فصل اختلافات در قرارداد میان اشخاص خصوصی، از شمول این الزامات خارج است و اختلافات موجود در قرارداد میان این افراد، اغلب مستقیماً به داوری یا دادگاه ارجاع داده می‌شود و یا در صورت پیش‌بینی مذاکره پیش از مراجعه به نهاد اصلی، عدم انجام این مرحله، به صحت سایر مراحل حل و فصل اختلاف، خللی وارد نمی‌کند. لکن اشخاص خصوصی نیز می‌توانند با توافق از الزامات مربوط به نهادهای حل و فصل اختلاف، در قراردادهای خود بهره جویند و در بند حل و فصل اختلافات قراردادهای خود، از این مقررات استفاده کنند. با عنایت به هدف این پژوهش، موارد وابسته به توافق طرفین قرارداد، از شمول این پژوهش خارج است؛ لذا در بخش‌های بعد، به الزامات حل و فصل اختلافات اسناد شرایط عمومی پیمان‌های مربوط به EPC می‌پردازیم.

۲. نظام حل و فصل اختلاف قراردادهای EPC؛ پیش از تصویب شرایط عمومی پیمان‌های EPC ویژهٔ صنعت نفت

شرایط عمومی پیمان‌های EPC، در دوره‌های زمانی مختلف، به‌موجب مقررات و دستورالعمل‌های متعددی تدوین شده و به تصویب رسیده که برخی از آنها جایگزین مقررات پیشین شده و عملاً موجب نسخ یا بی‌اعتباری آنها گردیده‌اند و برخی دیگر در جهت تکمیل، تبیین و رفع ابهام از قواعد موجود منتشر شده‌اند. با این حال، از منظر اهمیت و نقش آنها در سامان‌دهی و انتظام‌بخشی به روابط قراردادی، می‌توان مجموعه اسناد مرتبط با مقررات حاکم بر پیمان‌های EPC را در یک تقسیم‌بندی تحلیلی به دو دوره یا مرحلهٔ عمده دسته‌بندی کرد. شرایط عمومی پیمان‌های EPC پیش از تصویب شرایط عمومی پیمان‌های EPC ویژهٔ صنعت نفت و شرایط عمومی پیمان‌های EPC پس از تصویب شرایط عمومی پیمان‌های EPC ویژهٔ صنعت نفت. مقررات حاکم بر قراردادهای EPC پیش از تصویب شرایط عمومی پیمان‌های EPC ویژهٔ صنعت نفت نیز از نظر زمانی به دو بخش تقسیم می‌شوند. ابتدا مقررات ویژه‌ای برای این دسته از پیمان‌ها وجود نداشت و شرایط عمومی و خصوصی پیمان برای کارهای پیمانکاری

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

ابلاغی از سوی سازمان برنامه و بودجهٔ کشور به‌طور کلی بر این دسته از پیمان‌ها حاکم بود. پس از آن، شرایط عمومی ویژهٔ پیمان‌های EPC منتشر شد که منحصراً بر پیمان‌هایی حاکم بود که هر سه عملیات مهندسی و تأمین کالا و تجهیزات و راه‌اندازی بر عهدهٔ پیمانکار بود. در ادامه، ضمن بررسی سیر تصویب این اسناد، به بررسی نظام حل و فصل اختلاف در هریک از آنها می‌پردازیم. لازم به ذکر است که از رایج‌ترین انواع اختلافات در پیمان‌های EPC، می‌توان به اختلاف در خصوص پرداخت دستمزد، کیفیت انجام کار و تأخیر در انجام کار اشاره نمود (یعقوبی مقدم و همکاران، ۱۴۰۲). بررسی تحولات مقررات مربوط به حل‌وفصل اختلافات در پیمان‌های EPCنشان می‌دهد که تغییر در شیوه‌های رسیدگی صرفاً ناظر بر انتخاب یک روش کارآمدتر برای حل اختلاف نبوده است، بلکه با تحول در جایگاه و نقش نهادهای عمومی در روابط قراردادی نیز ارتباط داشته است. در برخی از سازوکارهای پیشین، دستگاه‌ها و سازمان‌های عمومی، افزون بر نقش خود در تنظیم شرایط عمومی پیمان، در تفسیر مقررات و حتی تعیین یا هدایت فرآیند رسیدگی به اختلاف نیز دارای نقش مؤثر بوده‌اند.

این وضعیت از منظر حقوق اداری واجد اهمیت است؛ زیرا هرچه نقش یک نهاد عمومی در تعیین صلاحیت، تفسیر مقررات یا رسیدگی به اختلافات گسترده‌تر باشد، ضرورت توجه به مبنای قانونی اختیارات آن، حدود صلاحیت، استقلال و بی‌طرفی آن نیز افزایش می‌یابد. به‌ویژه در قراردادهایی که یک طرف آن دستگاه یا شرکت وابسته به دولت و طرف دیگر شخصی خصوصی است، سازوکار حل اختلاف باید به نحوی طراحی شود که حضور و اختیارات نهادهای عمومی موجب برتری غیرموجه یکی از طرفین در فرآیند رسیدگی نشود.

بر این اساس، تحول نظام حل‌وفصل اختلافات در قراردادهای EPC را می‌توان از منظر تغییر در میزان و نحوه مداخله ساختار اداری در فرآیند رسیدگی نیز تحلیل کرد. این تحول در نهایت زمینه را برای بررسی سازوکارهای جدیدتر، به‌ویژه کمیته دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف، از حیث ماهیت حقوقی، مبنای صلاحیت و میزان استقلال آن فراهم می‌سازد.

۱-۲. شرایط عمومی پیمان مصوب سال ۱۳٤۲ (اصلاحات و اضافات سال ۱۳۵۳)

سازمان برنامه و بودجه کشور، به‌عنوان مرجع تدوین مقررات حاکم بر قراردادهای دولتی، نخستین نسخهٔ شرایط عمومی پیمان را در سال ۱۳۴۲ شمسی تدوین و ابلاغ کرد؛ این نسخهٔ مختصر، شامل مواد پایه برای قراردادهای عمرانی بود. نسخهٔ اولیهٔ سال ۱۳۴۲ بعدها نیازمند اصلاحات شد و در سال ۱۳۵۳ شمسی، در راستای پوشش خلاءها و به‌روزرسانی سند مطابق پروژه‌ها، الحاقیه‌هایی به آن افزوده شد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

نحوهٔ حل اختلاف در این سند، همچون اسناد امروزی، در وهلهٔ اول متکی بر توافق و جلساتی در راستای حصول توافق پیش از مراجعه به مراجع قضایی است. لذا پس از وقوع اختلاف میان طرفین، ابتدا جلساتی با حضور طرفین به انضمام نمایندگان سازمان برنامه و بودجه برگزار خواهد شد.

به‌نظر می‌رسد برای نمایندگان فوق، باید نقشی مشابه میانجی متصور باشیم؛ چراکه سند، ضمن معرفی محاکم صالح دادگستری به‌عنوان مرجع بعدی اختلاف در صورت عدم حصول توافق میان طرفین در این مرحله، بر الزام‌آور نبودن نظر این نمایندگان، صحه گذاشته و همانطور که نظر میانجی، بر خلاف نظر داور، هیچگونه قدرت الزامی نداشته و جنبهٔ مشورتی دارد و طرفین در حل اختلاف، ملزم به اطاعت از آن نیستند، نمایندگان فوق چنین نقشی دارند. ضمن اینکه موضوع هیأتی از نمایندگان و لزوم انتخابی بودن نماینده توسط طرفین چنانچه در بحث داوری الزامی است، مطرح نمی‌شود و حضور یک نماینده به انتخاب سازمان برنامه و بودجه، متضمن ایفای شرط مندرج در این بند است. چنانچه در ادامهٔ مادهٔ مربوط به حل و فصل اختلاف این سند آمده، اگر اقدامات مندرج در مرحلهٔ قبل به حل اختلاف و توافق میان طرفین منجر نشد، طرفین با مراجعه به محاکم صالح دادگستری، به رفع اختلاف مبادرت می‌نمایند.

۲-۲. شرایط عمومی پیمان مصوب سال ۱۳۵۹

شرایط عمومی پیمان مصوب ۱۳۵۹ اصولی را برای پیمان‌های کارهای ساختمانی و تأسیساتی مربوط به طرح‌های عمرانی تعیین کرده که در فقدان مقررات ویژه برای پروژه‌های EPC مختص نفت و گاز، قابل تطبیق با این پروژه‌ها نیز هست؛ به‌ویژه اگر این پروژه‌ها از منابع بودجه عمومی یا شرکت‌های دولتی (مثل شرکت ملی نفت ایران) تأمین مالی شده باشند.

پروژه‌هایی که توسط شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت در حوزه نفت و گاز اجرا می‌شدند (مثل شرکت ملی نفت، گاز، پتروشیمی، مناطق نفت‌خیز جنوب و...)، اغلب از قالب شرایط عمومی پیمان استفاده می‌کردند. البته در مواردی که پروژه‌های نفت و گاز ویژگی‌های فنی و مالی خاص داشتند (مانند پیچیدگی بالا، تکنولوژی پیشرفته، نیاز به سرمایه‌گذاری خارجی)، ممکن بود شرایط عمومی پیمان ۱۳۵۹ به صورت کامل قابل استفاده نباشد و نیاز به تغییرات یا اعمال مقررات خاص دیگری باشد؛ اما اساساً چهارچوب کلی قراردادهای مربوطه، شرایط عمومی پیمان سازمان برنامه و بودجه بود.

مطابق مادهٔ ۵۳ این سند، در صورت بروز اختلاف میان طرفین، اعم از اینکه این اختلاف مربوط به اسناد و مدارک پیمان یا تفسیر مواد پیمان یا شرایط عمومی یا موضوع پیمان باشد، طرفین ابتدا باید موضوع را از راه توافق حل نمایند؛ اگر توافقی حاصل نشود، موضوع اختلاف به

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

دادگاه ارجاع خواهد شد. هرچند نحوهٔ توافق و شیوهٔ برگزاری جلسات مشخص نشده، لکن به دلیل لزوم انجام این مرحله با حسن نیت، وجود مدارکی دال بر برگزاری جلسات یا مکاتباتی با موضوع حل اختلاف در موضوع مربوطه، ضروری است. صلاحیت دادگاه، منطبق بر استدلال آن دسته از صاحب‌نظران است که قراردادهای EPC با کارفرمای دولتی را نوعی قرارداد اداری تابع قانون محاسبات عمومی و آیین‌نامه‌های معاملات دولتی و در نتیجه، رسیدگی به اختلافات ناشی از آن را در صلاحیت دادگاه‌های اداری کشور می‌دانند (ابراهیمی، سیدنصرالله و مسعودی، فرزاد، ۱۴۰۳).

البته تا قبل از صدور رأی دادگاه و حل اختلاف، طرفین موظف‌اند مطابق آنچه در پیمان آمده، وظایف و تعهدات خود را در مقابل یکدیگر انجام دهند و نمی‌توانند به بهانهٔ رسیدگی به اختلاف توسط محاکم، از انجام تعهدات سر باز بزنند[1]. در اکثر قراردادهای EPC، بروز اختلاف، موجب تعلیق یا توقف اجرای تعهدات نمی‌شود. (Pakistan EPC, 2010, p. 137) این رویکرد، در حقوق قراردادها مبتنی بر اصول حسن نیت، لزوم قرارداد و جلوگیری از سوءاستفاده از حق است. همچنین این موضوع که ارجاع اختلاف به مراجع قضایی، معاف‌کنندهٔ طرفین از ایفای تعهدات نیست، نوعی پیشگیری در قبال تأخیرات پروژه‌ای بوده و از منظر اقتصادی و حقوقی، ابزاری برای حفظ نظم قراردادی و کاهش ریسک توقف پروژه‌ها در جریان اختلافات است که خود می‌تواند موجب اختلافات گسترده‌تر در آینده شود.

۳-۲. نشریه ٤۳۱۱ (شرایط عمومی و خصوصی پیمان) مصوب سال ۱۳۷۸

شرایط عمومی پیمان مصوب سال ۱۳۵۹، برای قراردادهایی که پس از تاریخ ۱۳۷۸/۳/۳ منعقد می‌شوند، فاقد اعتبارند؛ زیرا در این تاریخ، موافقتنامه، شرایط عمومی و شرایط خصوصی پیمانکاری‌ها و مقررات مربوط به آنها ابلاغ شد. این سند نیز توسط سازمان برنامه و بودجه ابلاغ شد و تفاوت‌های گسترده‌ای از نظر شکلی و ماهوی با سند قبلی دارد و به‌روزتر، با نیاز پروژه‌های جدید، منطبق‌تر و اساساً در نوع خود، سندی تکامل‌یافته‌تر است؛ به‌نحوی که استفاده از این سند همچنان در پروژه‌های دولتی رایج است.

همچنین این سند به دستگاه‌های اجرایی مجوز داده که درصورت عدم کفایت مقررات، دستگاه‌ها تغییرات موردنظر خود را به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد دهند تا پس از تأیید این سازمان، به اجرا گذاشته شود.

بند حل و فصل اختلاف نشریهٔ ۴۳۱۱ (شرایط عمومی پیمان مصوب ۱۳۷۸)، از بندهای کلی تشکیل شده که در ادامه بدان می‌پردازیم. شایان ذکر است علی‌رغم تفکیک‌های این ماده و

1.Works to Continue or Performance during Arbitration or Obliging the contractor to continue to execute the works pending resolution of the dispute.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

مفصل‌تر بودن مفاد آن نسبت به بند حل و فصل اختلاف اسناد پیشین، انتقاداتی بر آن وارد است.

بند الف ماده، بدون ملزم کردن طرفین، به طرفین اختیار داده که برای حل سریع اختلافات، قبل از مراجعه به روش‌های پیش‌بینی شده در بندهای بعدی، چنانچه اختلاف به دلیل برداشت متفاوت آنها از بخشنامه‌های ابلاغی سازمان برنامه و بودجه باشد، هریک از طرفین بتواند از سازمان برنامه و بودجه در خصوص آن موضوع استعلام نموده و طرفین باید مطابق آن عمل نمایند. چنین برمی‌آید که نظر سازمان برنامه و بودجه برای طرفین الزام‌آور است. این ساختار با داوری خصوصی تفاوت دارد و بیشتر به‌عنوان تفسیر اداری مقررات شناخته می‌شود.

شایان ذکر است که در چنین قراردادهایی، اگر پیمانکار خارجی باشد، اتکای صرف به یک مرجع داخلی اداری می‌تواند باعث سلب بی‌طرفی و کاهش اعتماد طرف خارجی شود؛ به‌ویژه اگر سازمان برنامه خود تهیه‌کننده دستورالعمل باشد؛ مگر اینکه در مقام تفسیر، دارای محدودیت‌هایی باشد و یا نهاد نظارتی وجود داشته باشد که در چنین مواردی، سازمان برنامه و بودجه، از مقصود واقعی و اولیه خود در زمان ابلاغ بخشنامه، فراتر نرود.

بند ب بیان کرده که اگر اختلافات خارج از موارد مربوط به تفسیر متن بخشنامه‌های سازمان برنامه و بودجه باشد، طرفین با توافق، یک کارشناس یا هیأت کارشناسی منتخب خود را تعیین کرده و حل موضوع ختلاف را به آنها محول می‌کنند. پس از اظهارنظر کارشناس یا هیأت کارشناسی، رأی آن، الزام‌آور است و طرفین باید مطابق آن عمل کنند؛ لکن در رابطه با ماهیت، نحوه و زمان انتخاب کارشناسان، در سند حاضر مقرراتی پیش‌بینی نشده که خود می‌تواند منجر به بروز اختلافات ثانویه شود. عبارت «در چارچوب پیمان و قوانین و مقررات مربوط» نیز عبارت مبهمی است که نمی‌تواند به‌طور کامل مقررات حاکم بر این بخش را پوشش دهد. در خصوص تعداد کارشناسان نیز موضوعی بیان نشده؛ لکن به دلیل جلوگیری از تساوی آرا و تبعات منفی ناشی از آن، تعداد آنها باید فرد باشد. همچنین در خصوص حق‌الزحمهٔ کارشناسان نیز این بند صراحتی ندارد و می‌توان با استدلال، حق‌الزحمهٔ کارشناسان را به تساوی بین طرفین تقسیم کرد و یا آن را بر عهدهٔ کسی قرار داد که در نهایت رأی کارشناس علیه او صادر می‌شود.

علی‌رغم اینکه در متن ماده برای نظر این دو نهاد (استعلام از سازمان برنامه و بودجه و کارشناسان منتخب طرفین)، نوعی الزام‌آوری را قائل شده، لکن در بند بعد بیان می‌کند که اگر نظر این نهادها مورد قبول طرفین نباشد، طرفین با موافقت رئیس سازمان برنامه و بودجه، به داوری شورای عالی فنی مراجعه می‌کنند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

به عبارتی، میان بخش اول و دوم ماده، تعارض وجود دارد. در بخش اول بیان شده که طرفین «می‌توانند» قبل از درخواست ارجاع به داوری که در ادامه به تفصیل توضیح داده می‌شود، موضوع را از سازمان برنامه و بودجه استفسار نموده یا با توافق، به تعیین کارشناس مبادرت نمایند؛ لکن در ادامه، بیان کرده چنانچه اقدامات مربوط به استفسار یا انتخاب کارشناس، مورد قبول طرفین نبوده یا موضوع از این طریق قابل حل نباشد، طرفین مطابق داوری مطروحه در این ماده اقدام می‌نمایند و گویی مراحل قبل از درخواست داوری را الزامی دانسته است.

برای بیان اهمیت این موضوع، باید ابتدا به این سوال پاسخ داد که الزامات مندرج در بند حل و فصل اختلاف پیش از داوری، شکلی هستند یا ماهوی؟ چنانچه الزامات شکلی باشند، اساساً نمی‌توان بدون طی کردن آنها، به داوری مراجعه نمود و اگر ماهوی باشند، عدم رعایت آنها، نهایتاً تخلف است. روال غالب این است که الزامات قبل از داوری، الزاماتی شکلی هستند و باید مراحل ماقبل داوری طی شود تا به داوری برسد. هدف غایی این است که هر اختلاف، در جای درست خود حل شود؛ بدون اینکه نیازمند طی کردن مراجع بالاتر و پرهزینه‌تر باشد. مراحل پیش از داوری در این ماده، شکلی و طی آنها، الزامی است.

این داوری، نوعی داوری دولتی و داخلی است و بر خلاف داوری مستقل، صرف اراده‌ها و توافق طرفین کافی نیست و ارجاع به موضوع مورد اختلاف به داوری، منوط به اجازۀ مقام اداری (رئیس سازمان برنامه و بودجه) است. همچنین برخلاف اکثر داوری‌ها که ماهیتی قراردادی دارند، این داوری، به نوعی الزام‌آور و مشروط است و وابستگی آن به یک دستگاه اجرایی دولتی، موجب خدشه به اصل استقلال و بی‌طرفی مرجع داوری می‌شود؛ علی‌الخصوص اگر پیمانکار، خارجی باشد. ضمن اینکه ریاست سازمان برنامه و بودجه که داوری منوط به اجازۀ اوست، خود یک سمت دولتی است و این امر، حاکی از عدم توازن میان طرفین است؛ زیرا پیمانکار خصوصی در انتهای این روند، نه تنها ابتدا باید منتظر اجازۀ رئیس یک بخش دولتی برای ارجاع به داوری باشد، بلکه حتی در صورت اجازۀ وی، داوری توسط بخش دولتی، یعنی شورای عالی فنی انجام خواهد شد که شائبۀ اساسی در خصوص بی‌طرفی آن وجود خواهد داشت.

لذا این داوری، اولاً اصول اساسی داوری را ندارد، ثانیاً شرایط برابری برای داوری میان طرفین وجود ندارد.

نتیجتاً ساختار حل اختلاف مندرج در مادۀ ۵۳ نشریۀ ۴۳۱۱، به رغم ایجاد سطوح متوالی برای رفع اختلاف و تلاش جهت عدم توقف یا تعطیلی پروژه‌ها، از منظر اصول دادرسی عادلانه، بی‌طرفی مرجع رسیدگی و استقلال داوری با نواقصی مواجه است. این ضعف‌ها به‌ویژه در

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

قراردادهای EPC که با پیمانکار خارجی منعقد می‌گردد، منجر به سلب اعتماد آنها و یا عدم تمایل پیمانکاران برای انجام پروژه‌ها شود.

نقش سازمان‌های عمومی در تنظیم و اجرای سازوکارهای حل‌وفصل اختلاف، از منظر حقوق اداری نیازمند بررسی دقیق‌تری است. هنگامی که یک نهاد عمومی علاوه بر مشارکت در تدوین یا ابلاغ مقررات حاکم بر قرارداد، صلاحیت تفسیر مفاد آن مقررات را نیز دارا باشد و نظر وی در روابط طرفین مؤثر یا الزام‌آور تلقی شود، این پرسش مطرح می‌شود که حدود صلاحیت چنین نهادی و ماهیت حقوقی تصمیمات آن چیست.

در این وضعیت، مرز میان تفسیر مقررات و اعمال اختیار اداری اهمیت پیدا می‌کند. تفسیر یک‌جانبه شرایط عمومی پیمان از سوی مرجع صادرکننده، هرچند ممکن است به ایجاد وحدت رویه و جلوگیری از برداشت‌های متفاوت کمک کند، اما در روابط میان دستگاه عمومی و پیمانکار خصوصی می‌تواند مسئله بی‌طرفی را نیز مطرح سازد؛ زیرا یکی از طرفین اختلاف، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در ساختار عمومی مرتبط با مرجع تفسیرکننده قرار دارد.

ازاین‌رو، اعطای صلاحیت به نهادهای اداری در فرآیند حل اختلاف باید با تضمین‌های لازم همراه باشد. تعیین دقیق حدود صلاحیت، شفافیت در فرآیند تصمیم‌گیری، امکان طرح دیدگاه هر دو طرف و جلوگیری از مداخله یک‌جانبه دستگاه ذی‌نفع، از جمله الزامات اساسی در این زمینه محسوب می‌شود. فقدان چنین تضمین‌هایی می‌تواند اعتماد طرف خصوصی به بی‌طرفی سازوکار حل اختلاف را کاهش دهد و تعادل میان اقتضائات اداری و حقوق قراردادی طرفین را بر هم زند.

۳. نظام حل و فصل اختلاف قراردادهای EPC؛ پس از تصویب شرایط عمومی پیمان‌های EPC ویژهٔ صنعت نفت

با توسعهٔ پروژه‌های صنعتی و ضرورت برون‌سپاری پروژه‌ها از سوی نهادهای دولتی به بخش خصوصی که منجر به افزایش شمار قراردادهای EPC گردید، شرایط عمومی پیمان‌های ابلاغ‌شده از سوی سازمان برنامه و بودجه، پاسخگوی نیازهای تخصصی پروژه‌ها نبود. الزامی و آمره بودن مقررات شرایط عمومی پیمان در پروژه‌های دولتی و محدود نمودن توافقات طرفین در شرایط خصوصی به موارد تعمیم‌داده شده در شرایط عمومی، عملاً منجر به عدم تعیین تکلیف در خصوص برخی ویژگی‌های منحصر به فرد پروژه‌ها شده بود. لذا برخی نهادهای دولتی، از جمله وزارت نفت، به تدوین و ابلاغ شرایط عمومی پیمان‌های EPC مطابق با ویژگی‌ها و الزامات خاص پروژه‌های صنایع خود پرداخته و ضمن ابلاغ به شرکت‌های تابعهٔ خود، آنها را ملزم نمودند

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

تا پیمان‌های EPC خود را ذیل این مقررات منعقد نمایند. با عنایت به موضوع پژوهش، در این بخش به شرایط عمومی پیمان‌های EPC ابلاغی خاص وزارت نفت می‌پردازیم.

۱-۳. شرایط عمومی پیمان‌های EPC مصوب ۱۳۹۸ صنعت نفت و نظام حل و فصل اختلاف

نخستین تلاش وزارت نفت برای تدوین شرایط عمومی پیمان‌های EPC اختصاصی صنعت نفت، در سال ۱۳۹۶ با ابلاغ «موافقتنامه، شرایط عمومی و شرایط خصوصی پیمان‌های مهندسی، تأمین کالا و تجهیزات، ساختمان و نصب (EPC) اختصاصی صنعت نفت» آغاز شد. به استناد جزء ۶ بند ب مادهٔ ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مبنی بر «اعمال نظارت و کنترل عملکرد شرکت‌های تابعه در زمینه‌های مالی، فنی، اداری، حقوقی و قراردادی و سایر امور»، معاونت مهندسی، پژوهش و فناوری وزارت نفت، این سند را برای پیمان‌های EPC که کارفرمای آنها، شرکت‌های تابعهٔ وزارت نفت است منتشر و مفاد سند فوق را برای شرکت‌های تابعه، لازم‌الاجرا مقرر نمود.

علی‌رغم آنکه مدت اجرای آزمایشی سند فوق، ۴ ماه در نظر گرفته شده بود، لکن دورهٔ اجرای آزمایشی آن نزدیک به ۲ سال طول کشید و در سال ۱۳۹۸، همین سند بدون تغییر عمده و با اعمال نظرات شرکت‌های تابعهٔ وزارت نفت، به تصویب رسید و به مدیرعامل وقت شرکت‌های اصلی تابعهٔ وزارت نفت[۱] جهت اجرا، ابلاغ شد.

مادهٔ مربوط به حل و فصل اختلاف این سند[۲]، متضمن سه مرحله حل و فصل اختلاف است که در مراحلی، متضمن نوآوری و نهادهای تخصصی است. مرحلهٔ نخست حل اختلاف، همچون سایر اسناد، به مذاکره و تفاهم طرفین اشاره دارد که برای ممانعت از تکرار، به بررسی مطالب پیش‌گفته در این مورد نمی‌پردازیم. بدیهی است که در صورت عدم توافق در این مرحله، طرفین به مرحلهٔ دوم حل و فصل اختلاف متوسل می‌شوند.

نوآوری این سند، ارجاع به شیوه‌نامهٔ تعیین‌شده در مرحلهٔ دوم حل اختلاف است. در این مرحله، اختلافات به هیأتی به نام «هیأت حل اختلاف قراردادی وزارت نفت» ارجاع می‌گردد که ساز و کار ویژهٔ خود را دارد. این هیأت، با استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی، مادهٔ ۱۳۳ قانون برنامهٔ چهارم توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، جزء ۶ بند ب مادهٔ ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، بند ۶ مادهٔ ۳۳ قانون اساسنامهٔ شرکت ملی نفت ایران و رأی وحدت رویهٔ

---

۱. مدیرعامل شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران

۲. مادهٔ ۵۱

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

شمارهٔ ۱۵۷۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری[۱] (مجموعه مقررات هیأت حل اختلاف قراردادی، ۱۴۰۳) تشکیل شده و جلسات هیأت حل اختلاف قراردادی، با حضور کارشناس حقوقی، کارشناس مالی، کارشناس فنی و با حضور نمایندهٔ مدیرعامل شرکت اصلی[۲] تشکیل شده و اعضاء در این جلسات، به اختلافات میان کارفرمایان دولتی وزارت نفت (اعم از شرکت‌های اصلی، شرکت‌های تابعه و شرکت‌های فرعی[۳]) و پیمانکاران می‌پردازند. موضوع حائز اهمیت در خصوص این مرحله از رسیدگی به اختلافات، این است که شخص متقاضی رسیدگی، در زمان ارجاع موضوع به هیأت حل اختلاف و ارائه مدارک و مستندات، برگه‌ای (کاربرگ شمارهٔ ۴) را امضا کرده که به‌موجب آن متعهد می‌گردد تصمیمات هیأت حل اختلاف را چه له و چه علیه او باشد، بپذیرد؛ اما چنانچه هم در رویهٔ عملی رسیدگی‌ها مشهود است و هم در ادامهٔ روند حل و فصل اختلاف مندرج در شرایط عمومی پیمان‌های EPC مصوب ۱۳۹۸ صنعت نفت به صراحت بیان شده، درصورتی که اختلاف در این مرحله حل و فصل نشود، موضوع به دادگاه‌های صالحه ایران ارجاع می‌گردد؛ لذا به‌نظر میرسد که آراء هیأت حل اختلاف، لازم‌الاجرا نبوده و چنانچه حتی متقاضی رسیدگی آن را نپذیرد، بر خلاف تعهدی که به‌موجب کاربرگ ۴ برای خود ایجاد کرده، می‌تواند موضوع اختلاف را به دادگاه ارجاع دهد. یکی از مهم‌ترین ابهامات و ایرادات دستورالعمل حل اختلاف قراردادی مصوب ۱۴۰۰ در همین زمینه یعنی عدم وجود ضمانت اجرای مناسب و عدم ذکر تکلیف طرفین در صورت عدم حصول نتیجه در هیأت است (غم‌افروز و همکاران، ۱۴۰۳). اما در هر صورت طی این فرآیند به‌عنوان مرحله‌ای از مراحل حل اختلاف برای پیمان‌های EPC مشمول این سند، الزامی است.

۲-۳. شرایط عمومی پیمان‌های EPC مصوب ۱۴۰۳ صنعت نفت

پس از ابلاغ شرایط عمومی پیمان‌های EPC مصوب ۱۳۹۸، به دلیل تغییرات شرایط حاکم بر بازارهای داخلی و خارجی و به جهت رفع نیازهای مقتضی این صنعت پیچیده با بهره‌گیری از تجربیات گذشته (افشاری و همکاران، ۱۴۰۳)، در سال ۱۴۰۲، وزارت نفت بار دیگر به انتشار شرایط عمومی پیمان‌های EPC خاص این صنعت به‌صورت آزمایشی مبادرت ورزید. با وجود ابقای برخی مقررات سابق، برخی مفاد شرایط عمومی جدید، نه‌تنها به اصلاح مفاد مقررات سابق

---

۱. مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۳۰

۲. اعضاء هیأت حل اختلاف، از سوی مدیرعامل شرکت اصلی تابعهٔ وزارت نفت، به هیأت عالی معرفی شده و پس از تأیید صلاحیت و تصویب هیأت مدیرهٔ شرکت اصلی، با حکم مدیرعامل، برای مدت ۲ سال منصوب می‌شوند.

۳. شرکت‌های فرعی وزارت نفت، به شرکت‌هایی اطلاق می‌گردد که بیش از ۵۰ درصد سهام آنها متعلق به شرکت‌های اصلی وزارت نفت است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

محدود نشد، بلکه متضمن مقررات بدیع و ویژه‌ای بود که تا آن زمان در شرایط عمومی پیمان‌های EPC صنعتی ایران بی‌سابقه بود. نسخهٔ آزمایشی سند فوق، یک‌سال بعد، بدون تغییر، در قالب دو سند مشابه، تحت عنوان «پیمان تأمین مصالح و تجهیزات، ساختمان و نصب (PC) برای کارهای صنعتی» برای پیمان‌های PC که تأمین مالی تمام یا بخشی از آنها از محل وجوه عمومی باشد، به تصویب سازمان برنامه و بودجه و وزارت نفت به‌طور مشترک و «پیمان طراحی و مهندسی، تأمین مصالح و تجهیزات، ساختمان و نصب (EPC) برای کارهای صنعتی» برای پیمان‌های EPC شرکت‌های تابعهٔ وزارت نفت، به تصویب وزارت نفت رسید و لازم‌الاجرا شد.

تفاوت دو سند فوق علاوه بر تصویب مشترک سند اول توسط دو نهاد دولتی، در این است که در پیمان‌های PC، علاوه بر طراحی مفهومی و مهندسی پایه، مهندسی تفصیلی نیز توسط کارفرما انجام شده و مراحل بعدی به پیمانکار ارجاع می‌شود. اما در پروژه‌های EPC، غالباً فقط طراحی مفهومی و مهندسی پایه توسط کارفرما انجام شده و پروژه از مرحلهٔ مهندسی تفصیلی به بعد، به پیمانکار ارجاع می‌شود و مشتمل بر مقررات مهندسی قابل ارجاع به پیمانکار نیز می‌باشد.

بنا به توضیحات فوق، استفاده از شرایط عمومی پیمان‌های EPC وزارت نفت مصوب ۱۳۹۸ برای پیمان‌های EPC، با ابلاغ شرایط عمومی اسناد همسان پیمان طراحی و مهندسی، تأمین مصالح و تجهیزات، ساختمان و نصب (EPC) در سال ۱۴۰۳، نسخ و استفاده از آن برای انعقاد پیمان‌های EPC به موجب سند اخیرالتصویب، غیرمجاز گردید. علی‌رغم آنکه برخی مفاد و برخی وظایف کارفرما و پیمانکار در این سند، تکرار موارد مندرج در شرایط عمومی پیمان‌های EPC مصوب ۱۳۹۸ وزارت نفت است، لکن از سه جهت با سند قبلی متفاوت است.

اول: بر خلاف تمام اسناد پیشین – اعم از خاص وزارت نفت و جز آن– این سند، به‌جز پیمان‌های EPC، برای پیمان‌های PC نیز لازم‌الاجراست؛ یعنی پروژه‌هایی که طراحی و مهندسی تفصیلی آن را کارفرما خود بر عهده گرفته و حال برای ادامهٔ پروژه و انجام مراحل تأمین مصالح و تجهیزات، ساختمان و نصب (PC) پیمانکار دیگری ادامهٔ کار را بر عهده می‌گیرد. علت این امر، وجود پروژه‌های عدیدهٔ نیمه تمامی است که تا مرحلهٔ مهندسی انجام شده و به اتمام رسیده؛ لکن ادامهٔ پروژه به علل مختلفی که برای پروژه‌های غیرقابل اجتناب است، غیرممکن یا متعسر شده و حال برای ادامهٔ عملیات و ناتمام نماندن پروژه، نیاز به انعقاد پیمان وجود دارد. هزینه‌بر بودن مرحلهٔ مهندسی، جلوگیری از اتلاف هزینه و زمان انجام‌شده برای پروژه تا آن مرحله و تحقق اهداف خاص کارفرما از انجام پروژه، انگیزهٔ ادامهٔ این پروژه‌ها است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

دوم: این سند، نخستین سند مشترک ابلاغی وزارت نفت و سازمان برنامه و بودجه برای کارهای صنعتی است. البته نسخهٔ آزمایشی آن، نخست توسط وزارت نفت به‌تنهایی منتشر گردید؛ لکن در ادامه، به‌موجب نسخهٔ نهایی ابلاغ‌شده، همکاری هر دو نهاد در سند اول (PC) نمود یافت و سند دوم (EPC) همچنان توسط وزارت نفت به تنهایی منتشر شد.

سوم: در برخی مفاد سند، تغییرات اساسی وجود دارد که پیش از این سابقه نداشته و مشتمل بر نوآوری‌هایی است. تغییر شکلی و ماهوی در نظام حل و فصل اختلافات و ایجاد نهادهای جدید برای حل و فصل اختلاف، از جملهٔ آنهاست که موضوع اصلی پژوهش را در برمی‌گیرد و در ادامه به تفصیل به آن می‌پردازیم.

۳-۳. نظام حل و فصل اختلاف مندرج در شرایط عمومی پیمان‌های EPC مصوب ۱۴۰۳ صنعت نفت

در مادهٔ ۷۵ شرایط عمومی پیمان‌های EPC مصوب ۱۴۰۳ اختصاصی صنعت نفت، به مراحل حل اختلاف میان طرفین پیمان پرداخته شده که حاکی از طولانی کردن روند رسیدگی نسبت به اسناد سابق است. این چندمرحله‌ای بودن رسیدگی و لزوم طی مراحل مختف دادرسی، علی‌رغم رسم معمول فرآیند حل اختلاف و به نوعی پذیرش به عنوان اصول حل اختلاف (EPC CONTRACTS IN THE POWER SECTOR ,2011 . p23)، به مذاق پیمانکاران خوش نمی‌آید. علت آن است که اغلب اختلافات میان طرفین، به امور مالی و صورت‌وضعیت‌های پروژه مربوط است و طولانی بودن روند رسیدگی به اختلافات حادث‌شده در این زمینه، منجر به پرداخت دیرتر مبالغ صورت‌وضعیت‌ها و کاهش نقدینگی پیمانکاران برای اجرای پروژه است. مسائل مربوط به اتلاف زمان و هزینه در مسیر رسیدگی به اختلافات نیز قابل‌توجه است.

مادهٔ ۷۵ سند حاضر، مانند سایر اسناد، توسل به مذاکره را مرحلهٔ اول حل اختلاف به شمار آورده؛ لکن بر خلاف سایر موارد، به‌جای بیان صریح مذاکره، از عبارت «نهایت کوشش با حسن نیت» بهره جسته که مفهومی عام‌تر از مذاکره دارد و می‌تواند شامل روش‌هایی چون توسل به میانجی‌گری، روش کدخدامنشی و حتی کارشناسی نیز باشد؛ بیان عام این بخش، شامل هرگونه تلاشی در راستای رفع اختلاف در این مرحله شده و بدون محدود کردن طرفین به مذاکره، آنها را در انتخاب روش حل اختلاف مختار دانسته که خود می‌تواند مانع اتلاف رسیدگی و به تبع، توقف پروژه گردد. پس از این روش، روش دیگری بیان شده که هرچند در ظاهر جدا از مرحلهٔ قبل است؛ لکن به دلیل عمومیت مرحلهٔ اول حل اختلاف، می‌تواند ذیل نهایت کوشش با حسن طرفین قرار بگیرد و آن، «استفسار» از مرجع صدور مقررات، دستورالعمل‌ها و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

بخشنامه‌هاست که هریک از طرفین صلاحیت این امر را دارد و پس از اقدامات انجام شده و اخذ نظر مرجع ذی‌ربط، نظر وی در زمینهٔ موردنظر، برای طرفین لازم‌الاجراست.

اگر تلاش‌های طرفین برای حل اختلاف به‌شیوهٔ دوستانه و با حسن نیت به نتیجه منتهی نشد، طرفین موضوع اختلاف را به کمیتهٔ پیش‌بینی شده در پیمان به‌نام «کمیتهٔ دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف» ارجاع می‌کنند. این کمیته از ابداعات سند حاضر و محور این پژوهش است که ذیل مبحث بعدی به تفصیل به آن می‌پردازیم؛ لکن در این بخش صرفاً به بیان این موضوع اکتفا می‌کنیم که چنانچه مراحل پیش‌گفته در حل اختلاف موثر واقع نشود، هریک از طرفین می‌توانند موضوع اختلاف را به کمیتهٔ دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف ارجاع کنند. تفاوت عمدهٔ این کمیته با هیأت حل اختلاف که در گفتار قبل بیان شد، این است که کمیتهٔ مذکور، از ابتدای پیمان با طرفین همراه بوده و اعضای آن، به جزئیات پروژه آگاهی نسبی داشته و چنانچه موضوعی به آنها ارجاع شود، اعضا با پیش‌زمینهٔ ذهنی و آگاهی نسبی قبلی به بررسی موضوع و ارائه نظرات می‌پردازند. تصمیمات کمیته، با اکثریت آراء اتخاذ شده و به طرفین اعلام می‌گردد. طرفین نیز در رد و پذیرش نظرات کمیته مخیر بوده و در صورت عدم پذیرش نظرات آن یا عدم اعلام نظر توسط کمیته، موضوع به هیئت حل اختلاف دستگاه مرکزی کارفرما ارجاع می‌گردد. از آنجایی که کارفرمای این دسته از پیمان‌ها، بخش دولتی بوده و در پروژه‌های زیرمجموعهٔ وزارت نفت نیز کارفرما، شرکت‌های اصلی و فرعی تابعهٔ وزارت نفت است، هیأت حل اختلاف دستگاه مرکزی کارفرما در پیمان‌های مرتبط با صنعت نفت، همان هیأت حل اختلاف قراردادی وزارت نفت مندرج در شرایط عمومی پیمان‌های EPC مصوب ۱۳۹۸ خاص صنعت نفت با همان ویژگی‌هاست. تفاوت حل اختلاف در این دو سند، در مراجعه به مرحلهٔ بعدی حل اختلاف در صورت عدم حصول نتیجه در ارجاع موضوع به هیأت حل اختلاف قراردادی است. در سند مصوب سال ۹۸، چنانچه گفته شد، درصورت عدم توفیق در این مرحله، هریک از طرفین می‌توانند موضوع را به مراجع صالح قضایی ارجاع دهند؛ لکن سند مصوب ۱۴۰۳، نوعی داوری اجباری را پیش‌بینی کرده و آن، درخواست داوری هر یک از طرفین از رئیس سازمان برنامه و بودجهٔ کشور است و چنانچه وی موافقت نماید، موضوع اختلاف برای داوری، به شورای عالی فنی ارجاع می‌گردد که مطابق شیوه‌نامهٔ داوری ابلاغی سازمان برنامه و بودجه صورت می‌پذیرد. تبصرهٔ بند ۳ مادهٔ ۷۵، داوری نهادهای دیگر را نیز پذیرفته؛ لکن به‌شرط آنکه بر اساس قوانین و مقررات، آن مراجع صالح به داوری باشند (مانند هیأت داوری اجباری شورای عالی بورس به موجب قانون بازار اوراق بهادار) که این موارد نیز مشمول داوری اجباری است؛ بنابراین اساساً امکان داوری توافقی و اختیاری به‌شیوهٔ رایج و به انتخاب طرفین در پیمان‌های

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

مشمول این سند، قابل تصور نیست. نکتهٔ مورد انتقاد در خصوص هیأت حل اختلاف و داوری شورای عالی فنی، دولتی بودن هردو نهاد و شائبهٔ عدم استقلال نهادهای صادرکنندهٔ رأی است. همچنین وابستگی مالی و اداری اعضا می‌تواند روی بی‌طرفی آنها تاثیر گذاشته و آنها را بابت تبعات تصمیماتشان نگران و از حالت بی‌طرفی و استقلال خارج نماید. علی‌رغم ابهامات بسیار در استقلال اعضا، استدلال‌های مخالفی نیز بیان شده. از جمله اینکه مبنای اصلی در اظهارنظر، داوری و تصمیم نهایی اعضا، قرارداد فی‌مابین طرفین، شرایط مقرر در آن و قوانین حاکم بر قرارداد است؛ این تمرکز بر قرارداد و توافقات طرفین، اعضا را در تصمیم‌گیری محدود می‌کند. همچنین اختلافات ارجاع‌شده به این نهادها، معمولاً فنی و تخصصی بوده و اعضا بر اساس دانش تخصصی خود یا با توسل به نظرات کارشناسی تصمیم بگیرند. این تمرکز بر جنبه‌های فنی، می‌تواند منجر شود که این نهادها کمتر تحت تاثیر ملاحظات اداری صرف قرار گیرند.

٤. کمیتهٔ دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف

چنانچه در بخش سوم بیان شد، کمیتهٔ دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف، به عنوان نهادی تازه تأسیس، لایهٔ سوم حل و فصل اختلافات در پیمان‌های مشمول مقررات شرایط عمومی پیمان‌های EPC مصوب ۱۴۰۳ است. بند ۱ مادهٔ ۷۵ شرایط عمومی پیمان‌های EPC، طرفین را موظف به تشکیل کمیته به وسیله معرفی نمایندگان خود ظرف ۲۸ روز از تاریخ شروع اعتبار پیمان نموده است (Constitution of the DAAB, Article 21.1,FIDIC)؛ بنابراین ایجاد کمیته در مدت مقرر، نه اختیار، که وظیفهٔ طرفین پیمان است. هزینه‌های مربوط به تشکیل و حق‌الزحمهٔ اعضا نیز در هزینه‌های پروژه منظور می‌گردد. این هزینه‌ها، کمتر از هزینه‌های داوری می‌باشد و همچنین ساختار محاسبه و پرداخت آن نیز بسیار ساده تر از داوری است (Arbitration Rules,2017, 51).

فرآیند انتخاب اعضای کمیته، فرآیندی نسبتاً عادلانه و گامی اساسی در راستای ایجاد استقلال اعضای کمیته است؛ زیرا نه تنها هر طرف یک نماینده معرفی نموده و رئیس کمیته که به‌صراحت به ضرورت بی‌طرفی وی در متن ماده تصریح شده با توافق طرفین انتخاب می‌شود، بلکه در صورت عدم توافق طرفین برای انتخاب رئیس کمیته، کارفرما باید سه‌نفر را به پیمانکار معرفی کند تا پیمانکار از میان آنها شخص موردنظر خود را انتخاب کند و نکتهٔ قابل توجه این است که این سه‌نفر معرفی‌شده از جانب کارفرما، علاوه بر اینکه باید خارج از سازمان کارفرما باشند، نباید با هیچیک از طرفین رابطهٔ کاری داشته باشند و این موضوع، استقلال اعضای کمیته را بیش از پیش تضمین می‌کند؛ این درحالیست که اعضای هیأت حل اختلاف چنانکه پیشتر بیان شد، نه تنها خود وابسته به دستگاه کارفرما هستند، بلکه توسط مدیرعامل و هیأت مدیرهٔ شرکت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

اصلی برگزیده می‌شوند. موضوع دیگری که منجر به عادلانه‌تر شدن روند رسیدگی در کمیته است، حضور نماینده‌ای برگزیده و معرفی‌شده از جانب پیمانکار است که از منافع وی دفاع کند؛ درحالیکه در هیأت حل اختلاف و داوری شورای عالی فنی، اساساً پیمانکار نماینده‌ای ندارد و همین امر، موجب عدم برابری طرفین در فرآیند رسیدگی و ایجاد شبهاتی در خصوص خلل به رسیدگی عادلانه می‌گردد.

با انتخاب هر سه عضو از جانب طرفین، کمیتهٔ دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف تشکیل شده و مأموریتش آغاز می‌گردد.

۱-٤. ماهیت و جایگاه حقوقی کمیته دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف

تعیین ماهیت حقوقی کمیته دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف، از مسائل اساسی در تحلیل سازوکار پیش‌بینی‌شده در شرایط عمومی پیمان‌های EPC مصوب ۱۴۰۳ است. این کمیته از یک سو در بستر رابطه قراردادی میان کارفرما و پیمانکار تشکیل می‌شود و صلاحیت آن نیز به اختلافات ناشی از اجرای پیمان ارتباط دارد؛ اما از سوی دیگر، تشکیل و فعالیت آن بر اساس مقرراتی صورت می‌گیرد که در چارچوب اسناد تنظیم‌شده از سوی نهادهای عمومی و در ارتباط با قراردادهای دولتی پیش‌بینی شده است. همین ویژگی دوگانه، تعیین ماهیت حقوقی کمیته را با پیچیدگی مواجه می‌سازد. چنانچه منشأ صلاحیت کمیته صرفاً توافق طرفین قرارداد تلقی شود، این نهاد را باید در شمار سازوکارهای قراردادی حل‌وفصل اختلاف دانست. در مقابل، نحوه پیش‌بینی کمیته در شرایط عمومی پیمان، الزامی بودن تشکیل آن برای طرفین و ارتباط کارکرد آن با نظام اجرایی پروژه‌های دولتی، بیانگر آن است که نمی‌توان نقش ملاحظات حقوق عمومی و اداری را در تحلیل جایگاه آن نادیده گرفت.

به نظر می‌رسد کمیته دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف را نمی‌توان به طور کامل در زمره مراجع اداری قرار داد؛ زیرا این نهاد بخشی از سلسله‌مراتب سازمانی دستگاه اجرایی محسوب نمی‌شود و اعضای آن نیز لزوماً مقام یا مأمور اداری نیستند. همچنین تصمیمات کمیته، دست‌کم بر اساس مقررات موجود، واجد تمام ویژگی‌های تصمیمات اداری یک‌جانبه نیست. با وجود این، کمیته صرفاً یک نهاد قراردادی خصوصی نیز محسوب نمی‌شود؛ زیرا فعالیت آن در بستری شکل می‌گیرد که دولت و دستگاه‌های وابسته به آن نقش مؤثری در تنظیم مقررات، اجرای پروژه و تعیین چارچوب حقوقی روابط طرفین دارند.

بر این اساس، می‌توان کمیته دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف را نهادی قراردادی با کارکردی واجد جنبه‌های اداری دانست. این ماهیت دوگانه اقتضا می‌کند که فعالیت کمیته علاوه بر اصول حاکم بر روابط قراردادی، با برخی الزامات بنیادین حقوق اداری نیز مورد ارزیابی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

قرار گیرد. از جمله این الزامات می‌توان به ضرورت تعیین دقیق مبنای صلاحیت، شفافیت در حدود اختیارات، رعایت استقلال و بی‌طرفی، تضمین حق استماع اظهارات طرفین و روشن بودن آثار حقوقی تصمیمات اشاره کرد.

اهمیت این موضوع از آن جهت بیشتر می‌شود که کمیته تنها وظیفه رسیدگی پسینی به اختلافات ایجادشده را بر عهده ندارد، بلکه دارای کارکرد پیشگیرانه نیز هست. ایفای چنین نقشی می‌تواند کمیته را به یکی از ابزارهای انتظام‌بخشی روابط قراردادی و تضمین استمرار اجرای پروژه تبدیل کند. با این حال، گسترش وظایف پیشگیرانه کمیته نباید به توسعه نامحدود صلاحیت آن منجر شود. هرگونه اقدام یا مداخله کمیته باید در محدوده اختیارات پیش‌بینی‌شده در مقررات و قرارداد صورت گیرد تا از ورود آن به حوزه اختیارات طرفین یا سایر مراجع صلاحیت‌دار جلوگیری شود.

بنابراین، تحلیل جایگاه کمیته صرفاً با بررسی کارآمدی آن در کاهش اختلافات کامل نمی‌شود، بلکه باید به این پرسش نیز پاسخ داده شود که این نهاد بر چه مبنایی صلاحیت پیدا می‌کند، حدود صلاحیت آن تا کجاست، چه تضمین‌هایی برای بی‌طرفی اعضای آن وجود دارد و تصمیمات صادرشده از سوی آن دارای چه آثار حقوقی هستند. پاسخ به این پرسش‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای در ارزیابی مشروعیت و کارآمدی کمیته در نظام حل‌وفصل اختلافات قراردادهای EPC خواهد داشت.

۲-٤. وظایف کمیتهٔ دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف

کمیته دو وظیفه عمده بر عهده دارد: نخست پیشگیری از اختلاف و دیگری حل اختلاف. وظیفه اخیر کمیته، نقطه آغازین و پایانی در مسیر حل اختلاف نیست؛ زیرا قبل از ارجاع اختلاف به کمیته، باید مسیری طی شود و نهایتاً بعد از اعلام تصمیم کمیته نیز، سند امکان ادامهٔ راه حل اختلاف از سایر مراجع را گشوده است. نقش کمیته، صرفا مختص بروز اختلاف نیست و در شرایط عدم اختلاف نیز کمیته می‌تواند وظایفی داشته باشد که این مساله توجیه‌کنندهٔ حضور اعضای کمیته و تشکیل کمیته از ابتدای پیمان و مشروط نکردن آن به بروز اختلاف می‌باشد. من حیث المجموع، حضور کمیته در تمام مراحل پیمان، به پیشبرد بهتر تصمیمات اعضای پیمان کمک کرده و نوعی پشتوانه جهت تضمین نسبی مفاد پیمان می‌باشد. برای کمیته پیش از بروز اختلاف، دو نقش کلی قابل تصور است. در یک حالت، طرفین پیمان در صورتی که احتمال دهند موضوعی در وضعیت فعلی وجود دارد که ممکن است در آینده طرفین را در وضعیت اختلاف قرار دهد، می‌توانند به‌طور مشترک از کمیته درخواست ارائه نظرات مشورتی نمایند. نظریهٔ مشورتی می‌تواند به طرفین در روند اجرای تعهدات و اتخاذ تصمیم درست یاری برساند. در خصوص اینکه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

نظریهٔ مشورتی کمیته پس از ارائه لازم الاجرا خواهد بود یا خیر، حکم صریحی وجود ندارد؛ از جهاتی، بنا به اصول کلی نظریه مشورتی رایج، برای طرفین هیچ الزامی به اجرای این نظریات نیست و از جهاتی دیگر، طرفین به‌طور مشترک خواستار ارائه نظریه مشورتی شده‌اند؛ لذا اراده هر دو طرف در ارائه نظریه مشورتی وجود داشته و می‌توان نتیجه اعمال اراده را، الزام طرفین به پذیرش و اجرای نظرات کمیته دانست. لکن می‌توان اظهار داشت در شرایطی که ماهیت کمیته غیر الزام‌آور بوده و نتیجهٔ ارجاع اختلاف به آن، الزاماً حل و فصل اختلاف نیست و متن سند پیش‌بینی کرده که حتی اگر یکی از طرفین پیمان نظرات کمیته را نپذیرد، موضوع توسط نهادهای دیگر رسیدگی می‌شود، به طریق اولی نمی‌توان نظریه مشورتی کمیته را الزام‌آور دانست؛ ولو آنکه طرفین خود مبادرت به درخواست ارائه نظریه مشورتی از کمیته نموده باشند.

طریق دیگر ورود کمیته در شرایط عدم اختلاف، تکلیفی است که مطابق سند بر عهده کمیته قرار داده شده است. کمیته مکلف است در صورت مواجهه با مسائلی که پیش‌بینی می‌کند در آینده منجر به اختلاف بین طرفین گردد، موضوع را به اطلاع طرفین برساند. حسن اجرای این تکلیف نیازمند داشتن اطلاعات و تجربه از اختلافات و چرایی حدوث آنها در قراردادهای نفتی مشابه است (Oil and Gas Disputes Survey,2021:13). علی‌رغم آنکه سند تصریح نکرده که صرف اعلام موضوع به طرفین، تکلیف را از کمیته ساقط می‌نماید یا نیاز به ارائه نظریه مشورتی و پیشنهاداتی با ارادهٔ خود کمیته نیز هست، به نظر می‌رسد که سند صرف اطلاع به اعضا را به‌عنوان وظیفهٔ اجباری کمیته برشمرده و کمیته تکلیفی به ارائه راهکار برای پیشگیری از حل و فصل اختلاف ندارد؛ لکن از آنجایی که هدف از تاسیس نهاد کمیته، از طریق اطلاع صرف موضوع توسط کمیته محقق نمی‌گردد، با وجود عدم تصریح ارائه راهکار حل و فصل اختلاف توسط کمیته در چنین شرایطی، به نظر می‌رسد کمیته باید راه‌حل پیشنهادی خود را نیز ارائه دهد.

پس از بروز اختلاف نیز، هر یک از طرفین، صلاحیت ارجاع موضوع مورد اختلاف ناشی از قرارداد یا در ارتباط با قرارداد را مشروط به رعایت بخش اول ماده ۷۵ سند، به همراه ارائه مدارک و مستندات مربوطه به کمیته خواهند داشت. ضمن اینکه حصری نبودن اختلافات قابل ارجاع به موارد مندرج در سند مورد توجه قرار گرفته، در متن سند نیز به برخی اختلافات قابل ارجاع به کمیته اشاره شده است[۱].

شایان ذکر است یکی از الزامات طرفین که از مزایای رسیدگی در کمیته نیز به شمار می‌رود، عدم تعطیلی پروژه در بازه‌ای است که کمیته نظر نهایی خود را اعلام کرده و طرفین یا

۱. از جمله مواد ۳، ۷، ۲۸، ۴۰، ۴۹، ۵۱، ۵۷، ۵۹، ۶۰، ۶۴، ۶۵ و ۶۹

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

یکی از آنها، تصمیم به ارجاع آن به مراجع بالاتر دارند. در این صورت، تا زمان تعیین تکلیف نهایی موضوع مورد اختلاف توسط مرجع بالاتر، طرفین ملزم به اجرای موقت نظرات کمیته هستند و این موضوع از جهت عدم توقف پروژه و عدم ترتب هزینه‌های غیرضروری بابت توقف پروژه، واجد اهمیت است.

۳-٤. اعتبار نظر اعلامی کمیتهٔ دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف

نظر اعلام‌شده توسط کمیته، بر خلاف رأی داوری که لازم الاجراست، برای طرفین الزامی در خصوص پذیرش و اجرای تصمیم ایجاد نمی‌کند و طرفین می‌توانند آن را بپذیرند و مبنای حل اختلاف خود قرار دهند و یا آن را رد کنند و از سایر ساز و کارهای پیش‌بینی شده در متن پیمان که در ادامه آمده استفاده کنند. پرسشی که قابلیت طرح دارد، این است که آیا طرفین می‌توانند با توافق خود، نظرات کمیته را لازم الاجرا دانسته و خود را ملزم به پذیرش و اجرای نظرات کمیته نمایند؟

از نظر نگارندگان، با توجه به متن پیمان و ساز و کارهای بعدی که در خصوص حل و فصل اختلافات بین طرفین پیش‌بینی شده، نظر کمیته، صرفا در صورتی ملاک عمل خواهد بود که توافق واقعی بین طرفین حاصل شود و در صورت عدم پذیرش نظرات کمیته توسط یکی از طرفین، در عمل اختلاف به شکل واقعی آن حل و فصل نشده و الزامی به عمل مطابق آن، وجود نخواهد داشت و هر یک از طرفین حتی بدون ارائه دلیل، می‌تواند تصمیم کمیته را نپذیرفته و موضوع را با سایر مراجع پیش‌بینی شده در متن پیمان ارجاع دهند که به نظر می‌رسد در چنین حالتی، می‌بایست مستنکف را از طریق دادگاه به اجرای تعهد ملزم کرد. امری که به طولانی شدن فرآیند حل اختلاف می‌انجامد (مجموعه مقالات همایش، ۱۳۹۹).

پرسش قابل تأمل دیگر این است که پس از اتخاذ تصمیم کمیته در خصوص موضوع مورد نظر و اعلام به طرفین و عدم پذیرش نظرات کمیته توسط طرفین یا یکی از آنها و ارجاع موضوع به مراجع دیگر، آیا نظر کمیته در مراحل بعدی رسیدگی، می‌تواند توسط هیات حل اختلاف دستگاه مرکزی یا داوری مورد استناد قرار گیرد؟

مستقل بودن کمیته و سایر مراجع رسیدگی و همچنین عدم الزام طرفین به پذیرش نظرات کمیته، موجب می‌شود تا مراجع بعدی رسیدگی، الزامی به استناد به نظرات این نهاد حل و فصل اختلاف را نداشته باشند؛ لکن در راستای سهولت و تسریع در روند رسیدگی، این مراجع می‌توانند از استدلال‌های اعضای کمیته و به خصوص گزارشات و نظرات مرجع فنی کمیته بهره جسته و در فرآیند رسیدگی به آنها توجه داشته باشند. اما به هرحالی الزامی به این امر نداشته و می‌توانند به موضوع مورد اختلاف، به‌طور مبنایی و از ابتدا رسیدگی کنند. میزان اعتبار تصمیمات

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

کمیته، از اعتبار مراحل بعدی پیش‌بینی شده در پیمان برای حل و فصل اختلافات کمتر بوده و چنانکه بیان شد، نظرات کمیته، لازم الاجرا نیست.

موضوع بعدی که در متن پیمان به آن پاسخ داده نشده، ضمانت اجرای تخلف از تصمیمات کمیته است. در صورتی که طرفین نظرات کمیته را بپذیرند؛ لکن یکی از آنها در اقدامات بعدی به آن توجه ننماید، طرف دیگر چگونه می‌تواند الزام وی را به اجرای نظرات کمیته بخواهد؟ مرجع اعتراض چیست؟ همچنین این سوال در مواردی که باید تصمیم کمیته به صورت موقت مبنای عمل قرار گیرد، قابل طرح است. یکی از نقدهای اساسی متن پیمان همین مساله است. اگر به‌طور کلی هیچگونه نتیجه‌ای را برای رسیدگی موضوع اختلاف در کمیته و عدم اجرای تصمیمات اتخاذ شده در آن حتی در صورت پذیرش طرفین متصور نباشیم، تشکیل و وجود کمیته، صرفاً تحمیل هزینه اضافی بر پروژه و در عمل نهادی بی‌فایده خواهد بود. در پیوست ۲۱، نحوۀ گردش مدارک و مستندات موضوعات مورد اختلاف بیان می‌شود و برای رفع این مسأله، توافق طرفین در خصوص ضمانت اجرای ناشی از عدم اجرای تصمیمات کمیته در صورت پذیرش آن، راهکاری منطقی به نظر می‌رسد.

نتیجه‌گیری

بررسی نظام حل‌وفصل اختلافات در قراردادهای EPC وزارت نفت نشان می‌دهد که با توجه به دولتی بودن کارفرما و حاکمیت الزامات خاص اداری بر این قراردادها، سازوکار حل اختلاف را نمی‌توان صرفاً در چارچوب روابط قراردادی طرفین تحلیل کرد؛ بلکه جایگاه و صلاحیت نهادهای رسیدگی‌کننده، نحوه شکل‌گیری آنها، میزان استقلال و بی‌طرفی و آثار تصمیمات آنان نیز باید از منظر حقوق اداری مورد ارزیابی قرار گیرد. در این میان، کمیته دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف پیش‌بینی‌شده در شرایط عمومی پیمان‌های EPC مصوب ۱۴۰۳، از حیث ساختار و نحوه تشکیل، نسبت به برخی سازوکارهای پیشین، ظرفیت بیشتری برای رعایت ملاحظات بی‌طرفی و مشارکت طرفین در فرآیند رسیدگی دارد.

با وجود این، بررسی مقررات نشان می‌دهد که جایگاه حقوقی کمیته، حدود صلاحیت آن و آثار تصمیمات صادره، به‌طور کامل و صریح تبیین نشده است. غیرالزام‌آور بودن تصمیمات کمیته و فقدان ضمانت اجرای مشخص، در کنار امکان ارجاع اختلاف به مراجع اداری و داوری دولتی، موجب شده است که نقش این نهاد در سلسله‌مراتب حل اختلاف به‌طور کامل تثبیت نشود. از منظر حقوق اداری، این وضعیت ضرورت تعیین دقیق مبنای صلاحیت کمیته، حدود اختیارات آن، رابطه آن با هیأت حل اختلاف دستگاه مرکزی و سایر مراجع رسیدگی و همچنین پیش‌بینی سازوکار روشن برای تضمین بی‌طرفی و استقلال اعضا را آشکار می‌سازد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

بر این اساس، می‌توان کمیته دائمی پیشگیری و رسیدگی به اختلاف را نهادی قراردادی با کارکردی واجد جنبه‌های اداری دانست که کارآمدی آن، بیش از هر چیز، به انسجام مقررات ناظر بر جایگاه و صلاحیت آن وابسته است. بنابراین، اصلاح مقررات مربوط به تعیین صلاحیت، تضمین استقلال اعضا، تعیین آثار حقوقی تصمیمات و پیش‌بینی ضمانت اجرای مناسب، می‌تواند ضمن افزایش کارآمدی این نهاد، به انتظام‌بخشی روابط قراردادی دولت و پیمانکار و کاهش ارجاع اختلافات به مراحل بعدی کمک کند. در نتیجه، تقویت این سازوکار در چارچوب اصول حاکم بر حقوق اداری، می‌تواند گامی مؤثر در جهت ایجاد نظامی منسجم‌تر، شفاف‌تر و عادلانه‌تر برای حل اختلافات ناشی از قراردادهای EPC وزارت نفت باشد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

فهرست منابع

فارسی

الف- کتب

۱) ابراهیمی، سیدنصرالله و مسعودی، فرزاد (۱۴۰۳). قراردادهای EPC در صنعت نفت و گاز، تهران: انتشارات سمت.
۲) شیروی، عبدالحسین (۱۴۰۰). حقوق اقتصادی، تهران: انتشارات سمت.
۳) شیروی، عبدالحسین (۱۴۰۴). حقوق انرژی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۴) شیروی، عبدالحسین (۱۴۰۰). حقوق نفت و گاز، تهران: نشر میزان.
۵) مجموعه مقالات همایش(۱۳۹۹)، «حل و فصل اختلافات در صنعت انرژی»، انتشارات دانشگاه تهران.
۶) مجموعه مقررات هیأت حل اختلاف قراردادی شرکت ملی نفت ایران (۱۴۰۳). تهران: شرکت ملی نفت ایران.

ب) مقالات

۷) صادقی، محسن و گودرزی، حبیب (۱۳۸۷). «بررسی قراردادهای بین‌المللی طراحی، تهیهٔ تجهیزات و ساخت با نگاهی به جایگاه آن در نظام حقوقی ایران»، فصلنامهٔ حقوق، مجلهٔ دانشکدهٔ حقوق و علوم سیاسی، دورهٔ ۳۸، ش ۲,
۸) غم‌افروز، شیدا و افشاری، محمدرضا و پیری، مهدی (۱۴۰۳). «ماهیت و ابعاد حقوقی دستور موقت صادره از هیئت حل اختلاف قراردادی وزارت نفت»، مجلهٔ تمدن حقوقی، دورهٔ ۷، ش ۲۱,
۹) یعقوبی مقدم، آرمان و غلام‌پور ویشکائی، محمد و یار ارشدی، محمد. (۱۴۰۲). «روش‌های حل و فصل اختلافات در قرادادهای فیدیک، مجله تمدن حقوقی»، دوره ۶، شماره ۱۷,
۱۰) افشاری، محمدرضا و جهانزاده، فاطمه و شریفی، زهرا (۱۴۰۳). «بررسی تغییرات و نوآوری‌های سند پیمان طراحی و مهندسی، تأمین مصالح و تجهیزات، ساختمان و نصب برای کارهای صنعتی در صنعت نفت با تأکید بر حفظ منافع کارفرما»، فصلنامهٔ حقوق اداری، سال ۱۲، ش ۴۱.

ج) اسناد

۱۱) شرایط عمومی پیمان، (۱۳۴۲). سازمان برنامه و بودجه.
۱۲) شرایط عمومی پیمان، (۱۳۵۹) سازمان برنامه و بودجه.
۱۳) شرایط عمومی پیمان، (۱۳۷۸) سازمان برنامه و بودجه (نشریهٔ ۴۳۱۱).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]

۱۴) شرایط عمومی پیمان‌های EPC (۱۳۹۸)، وزارت نفت.
۱۵) شرایط عمومی پیمان‌های EPC (۱۴۰۳)، وزارت نفت و سازمان برنامه و بودجه.

انگلیسی

16) Arbitration Rules, In force as from 1 March 2017, International Chamber of Commerce.
17) EPC CONTRACTS IN THE POWER SECTOR, 2011, www.dlapiper.com.
18) FIDIC Conditions of Contract for EPC/TURNKEY PROJECTS, Second Edition 2017.
19) Oil and Gas Disputes Survey, 2021, Managing disputes risk – the in-house perspective.
20) STANDARD FORM OF BIDDING DOCUMENTS FOR EPC/TURNKEY CONTRACT, July 2010, PAKISTAN ENGINEERING COUNCIL.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-03]