

چالش‌های اجرای احکام در دیوان عدالت اداری

تألیف:

مسلم میری

پژوهشگر حقوق عمومی

با مقدمه:

دکتر محمد رضا ویژه

عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی

دانشگاه علامه طباطبائی



مجمع علمی و فرهنگی مجد

سرشناسه : میری، مسلم
عنوان و نام پدیدآور : چالش‌های اجرای احکام در دیوان عدالت اداری
مشخصات نشر : تهران: مجد، ۱۳۹۴
شابک : ۹۷۸-۶۰۰-۱۹۳-۴۱۸-۶
وضعیت فهرست نویسی : فبیای مختصر
یادداشت : فهرست نویسی کامل این اثر در نشانی:
<http://opac.nlai.ir> قابل دسترسی است.
شماره کتابشناسی ملی : ۳۸۷۰۸۳۰

هرگونه تکثیر کامل یا قسمتی از کتاب بدون اجازه پدیدآورنده، با ناشر خلاف قانون، شرع و اخلاق است.
موارد تخلف را به دفتر مرکزی «مجد» گزارش فرمایید.

چالش‌های اجرای احکام در دیوان عدالت اداری

تألیف: مسلم میری

انتشارات مجد

چاپ اول: ۱۳۹۴ تعداد: ۵۰۰ نسخه

حق چاپ محفوظ و منحصر «مجد» است.

دفتر مرکزی:

تهران، خیابان ۱۲ فروردین، تقاطع خیابان وحید نظری، پلاک ۱۰۸

تلفن و دورنگار: ۶۶۴۹۵۰۳۴ - ۶۶۴۰۹۴۲۲ - ۶۶۹۶۳۳۸۶

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۹۳-۴۱۸-۶

ISBN: 978-600-193-418-6

شعبه فروردین: خیابان ۱۲ فروردین، مقابل تمبرات، پلاک ۲۸۳، طبقه دوم تلفن: ۶۶۴۹۰۹۹۸

شعبه اردیبهشت: خیابان اردیبهشت (میری جاوید)، تقاطع شهدای ژاندارمری، پلاک ۵۷ تلفن: ۶۶۴۸۶۸۷۴

www.majdlaw.ir

E-mail: majdlaw92@gmail.com

سیستم اشتراک پذیری «مجد»:

ارسال پیامک حاوی نام و نام خانوادگی و شغل (در صورت تمایل) به شماره ۰۲۱۶۶۴۹۰۹۹۸
فصلنامه حقوقی مجد با ارائه مقالات اساتید میرز حقوق کشور بطور منظم منتشر می‌شود.

فهرست مطالب

۱۱.....	دیباچه
۱۵.....	مقدمه
۲۳.....	بخش اول: استنکاف از اجرای احکام دیوان عدالت اداری
۲۶.....	فصل اول: تحلیل حقوقی مفهوم استنکاف
۲۶.....	گفتار اول: استنکاف
۲۷.....	بند اول: استنکاف، جرم یا تخلف؟
۳۰.....	بند دوم: عناصر استنکاف
۳۰.....	۱. عنصر قانونی
۳۱.....	۲. عنصر مادی
۳۲.....	۳. عنصر معنوی
۳۳.....	بند سوم: اشکال استنکاف از اجرای رأی
۳۴.....	۱. استنکاف صریح
۳۵.....	۲. استنکاف ضمنی
۳۶.....	۳. استنکاف عملی
۳۶.....	گفتار دوم: احراز استنکاف
۳۷.....	بند اول: فرایند رسیدگی دیوان در احراز استنکاف
۴۰.....	بند دوم: مستنکف کیست؟
۴۳.....	فصل دوم: ضمانت اجرای احکام دیوان عدالت اداری
۴۳.....	گفتار اول: ضمانت اجرای احکام دیوان عدالت اداری در قوانین
۴۳.....	بند اول: قانون دیوان عدالت اداری
۴۴.....	بند دوم: قانون رسیدگی به تخلفات اداری
	گفتار دوم: تقابل ضمانت اجرای مندرج در مواد ۱۱۲ قانون دیوان عدالت
۴۵.....	اداری و ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی (تغزیرات مصوب ۱۳۷۵)
۴۶.....	بند اول: وجوه اشتراک دو ماده
۴۷.....	بند دوم: وجوه افتراق بین دو ماده
	بند سوم: استنکاف از اجرای احکام دیوان عدالت اداری : ماده ۱۱۲
۴۹.....	قانون دیوان یا ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی؟

۵۲.....	گفتار سوم: انفصال
۵۲.....	بند اول. موارد صدور رأی انفصال
۵۲.....	۱. پیش از صدور حکم قطعی
۵۲.....	الف) انفصال مستتکف از اجرای دستور موقت دیوان
	ب) انفصال شخص حقیقی یا نماینده اشخاص حقوقی به دلیل
۵۶.....	عدم حضور در دیوان
۵۷.....	پ) انفصال به دلیل عدم ارسال اسناد و مدارک
۶۰.....	۲. پس از صدور حکم قطعی
۶۰.....	الف) حکم انفصال توسط شعبه
۶۱.....	ب) حکم انفصال توسط هیأت عمومی
۶۴.....	بند دوم. ماهیت رأی انفصال
۶۴.....	۱. ماهیت حقوقی انفصال
۶۵.....	۲. ماهیت مجازات اداری انفصال
۶۶.....	۳. ماهیت کیفری انفصال
۶۹.....	بند سوم. قابلیت شکایت از حکم انفصال و یا قطعیت آن
۷۱.....	بند چهارم. گستره شمول حکم انفصال
۷۳.....	۱. گستره حکم به انفصال در قوه مجریه
۷۴.....	الف) رئیس جمهوری
۷۵.....	ب) وزیران
۷۶.....	پ) فرماندهان نیروهای مسلح
۷۷.....	۲. گستره حکم به انفصال در قوه قضاییه
۷۸.....	۳. گستره حکم به انفصال در قوه مقننه
۷۹.....	الف) مجلس شورای اسلامی
۷۹.....	ب) در شورای نگهبان
۸۰.....	بند پنجم. نحوه اجرای حکم انفصال

بخش دوم: موانع اجرای احکام دیوان عدالت اداری و راهکارهای

۸۳.....	رفع آنها
۸۶.....	فصل اول: چالش‌های اجرای احکام دیوان عدالت اداری
۸۶.....	گفتار اول: دولت، محکوم علیه احکام دیوان عدالت اداری
۸۸.....	بند اول. هنجار شکنی با دخالت در احکام دیوان

بند دوم. قانون گریزی مقامات دولتی.....	۹۱
گفتار دوم: واکاوی علل امتناع در اجرای حکم توسط مخاطبین احکام دیوان.....	۹۲
بند اول. موانع قانونی و عملی.....	۹۳
۱. موانع قانونی.....	۹۴
۲. معضلات عملی.....	۹۷
بند دوم. موانع غیر قابل اجرای نسبی.....	۹۸
بند سوم. معضلات قانون دیوان در ارتباط با اجرای احکام.....	۱۰۲
۱. عدم کفایت مدت تعیین شده جهت اجرای حکم در قانون دیوان.....	۱۰۲
۲. ایرادات مرتبط با مراحل اجرای حکم در قانون دیوان.....	۱۰۳
۳. عدم ارائه تعریفی از مفهوم استنکاف در قانون دیوان.....	۱۰۴
بند چهارم. هزینه بر بودن اجرای برخی از آرای دیوان.....	۱۰۴
بند پنجم. چالش‌های مرتبط با دادنامه‌های شعب دیوان.....	۱۰۷
۱. عدم شفافیت احکام دیوان.....	۱۰۷
۲. عدم استفاده از نظر کارشناسان رسمی دادگستری و مشاوران قبل از صدور رأی.....	۱۰۹
۳. عدم شناسایی دقیق مستنکف.....	۱۰۹
بند ششم. حجم زیاد پرونده‌ها در دیوان.....	۱۱۰
بند هفتم. عدم تناسب مهلت داده شده جهت اجرای حکم.....	۱۱۰
بند هشتم. عدم توجه به فرامین مقام رهبری.....	۱۱۱
بند نهم. جهل به قوانین و مقررات یا برداشت ناصواب از آن توسط محکوم علیه.....	۱۱۱
گفتار سوم: مورد کاوی موارد استنکاف از اجرای احکام دیوان توسط مقامات دولتی.....	۱۱۲
بند اول. عدم اجرای رأی دیوان با توسل به حیل قانونی در دعوای تأمین اجتماعی.....	۱۱۳
بند دوم. عدم اجرای رأی دیوان در اعطای کاربری به مالک توسط محکوم علیه.....	۱۱۵
بند سوم. تقابل با قانون در دعوای استعمال قلیان در اماکن عمومی.....	۱۱۷
فصل دوم: راهکارهای لازم برای اجرای مؤثر و مطلوب احکام دیوان عدالت اداری.....	۱۲۰
گفتار اول: راهکارهای حقوقی.....	۱۲۰

۸ □ چالش های اجرای احکام در دیوان عدالت اداری

- ۱۲۱..... بند اول. تشدید مجازات ها
- ۱۲۳..... بند دوم. شفافیت احکام دیوان
- ۱۲۵..... بند سوم. رفع معضلات تقنینی و اجرایی اجرای احکام
- ۱۲۶..... گفتار دوم: راهکارهای فرهنگی و اجتماعی
- ۱۲۷..... بند اول. نظارت اجتماعی و فرهنگ سازی
- ۱۳۰..... بند دوم. ایجاد تعامل میان دیوان و دستگاه های دولتی

- ۱۳۳..... نتیجه
- ۱۳۷..... فهرست منابع

www.ketab.ir

دیباجه

نظام حقوقی در هر جامعه شاکله‌ای است که هنجارهای حقوقی در درون آن اعمال می‌شوند. به دیگر سخن، اگر نظم حقوقی را مجموعه‌ای از هنجارهای حقوقی و روابط میان آنها بدانیم، این روابط در درون ساختارها و توسط سازوکارهای نظام حقوقی اعمال می‌شوند. بدیهی است که ساختارها و سازوکارهای مذکور نیز با توجه به کارکردهای مورد نظر (حسب ارزش‌های اجتماعی، دینی و ... هر جامعه) در نظام حقوقی طراحی و اجرا می‌شوند. اگر نظام حقوقی با عناصری مانند ساختار، هنجارها و سازوکارها شناخته می‌شود بی‌تردید یکی از مهمترین گروه از عناصر مذکور مربوط به کارکرد نظارتی هستند. نظارت بر اعمال اداری دغدغه‌ی همیشگی اندیشمندان حقوق عمومی بوده و آن‌ها همواره از نوع این نظارت، مرجع اعمال و حدود آن سخن گفته‌اند. به عبارت دیگر، «نظارت» یکی از کلیه‌واژه‌های حقوق عمومی و شرط لازم برای تحقق تمامی اصول دیگر حقوق عمومی نظیر تفکیک قوا، صیانت از قانون اساسی و قانون مداری است. در میان انواع نظارت، «نظارت قضایی» با توجه به ضمانت‌اجرای موثر آن توجه بیشتری را به خود جلب می‌نماید.

پس از انقلاب اسلامی، این دغدغه وجود داشت که در صورت تجاوز مقام‌های اجرایی از قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و حدود مقرر توسط قانون‌گذار چه باید کرد؟ یکی از این سازوکارها، نظارت قضایی دادگاه‌های اداری بر تصمیم‌های مقام‌های عمومی است. اصول ۱۲۶، ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پاسخ‌های مطلوب به این دغدغه بودند. در واقع، سه سازوکار بدین منظور اختصاص یافتند: نظارت رئیس‌جمهور و سپس رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبه‌های دولتی، نظارت قضات و خودداری از اجرای مصوبه‌های خارج از حدود اختیارات قوه مجریه و دیوان عدالت اداری. نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی وفق اصول ۸۵ و ۱۳۸ اعمال می‌شود و نظارت قضایی که وفق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ انجام می‌گیرد.

نظارت قضایی بر اعمال اداری برخلاف کشورهایی مانند فرانسه، در کشور ما از پیشینه‌ی طولانی برخوردار نیست. پیش از انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۳۹، قانون تاسیس شورای دولتی به تصویب رسید ولی هیچگاه اجرا نشد و همواره در کتب مرجع

حقوقی از آن به عنوان مثال بارز قانون متروک یاد می کنند. تصریح تاسیس دیوان عدالت اداری، به عنوان مرجع تظلمات اداری، موجب شد تا برای نخستین بار در تاریخ حقوق ایران مرجعی عالی به تخلفات مراجع اداری رسیدگی نماید. حوزه صلاحیت گسترده دیوان عدالت اداری در ماده ۱۱ قانون مصوب ۱۳۶۰، ماده ۱۳ قانون مصوب سال ۱۳۸۵ و ماده ۱۰ قانون مصوب سال ۱۳۹۲ که مراجع و مقام های اداری و مراجع گوناگون شبه قضایی را در بر می گیرند، دلالت بر عزم قانون گذار برای نظارت بر قانون مداری مقررات و تصمیم های اجرایی دارد. علاوه بر این، تاسیس دیوان عدالت اداری پاسخ به دغدغه خروج قوه مجریه از حدود مقرر در قوانین عادی بود زیرا بعضاً دیده می شد که مقام های اجرایی در وضع مقررات اجرایی و تفسیرهای خویش از قوانین عادی از حدود مقرر خارج می شدند. نهاد دیوان عدالت اداری این امکان را برای شهروندان فراهم می آورد تا از اجرای این گونه مقررات جلوگیری شود. افزون بر مورد فوق، در ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۶۰، ماده ۴۱ قانون مصوب سال ۱۳۸۵ و ماده ۸۷ قانون مصوب ۱۳۹۲ نیز عدم مغایرت مقررات اجرایی با شرع نیز پیش بینی شده است تا دیوان عدالت اداری راجع به این موضوع از شورای نگهبان استعلام نماید و بر اساس آن تصمیم لازم در مورد ابقاء یا ابطال مصوبه ای اجرایی را اتخاذ نماید. در واقع، بر اساس اصل ۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سازوکاری پیش بینی شده است تا علاوه بر نظارت بر قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، مقررات اجرایی نیز مغایرتی با شرع مقدس نداشته باشند.

با این اوصاف، باید توجه داشت که اعمال موثر هر کارکرد نظارتی منوط به ضمانت اجرای آن است. به دیگر سخن، اگر در نظام حقوقی ساختاری عریض و طویل و سازوکارهای فراوان برای نظارت طراحی شود مادام که ضمانت اجرای کارآمد برای آن وجود نداشته باشد، بهره ای برای نظام حقوقی در بر نخواهد داشت. اگر فراتر برویم اجرای ضمانت اجرا نیز در امتداد آن اهمیتی افزونتر دارد. برای مثال، در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری برای تصمیم خلاف قانون مقام اداری ضمانت اجرای «ابطال» در نظر گرفته شده است یا اگر مقام اداری به تکلیف قانونی خویش عمل ننماید دیوان عدالت اداری می تواند وی را ملزم به انجام آن تکلیف نماید. در این وضعیت «الزام» ضمانت اجرای عدم انجام تکلیف قانونی توسط مقام اداری است. اما صرف پیش بینی ضمانت اجرا، اگرچه مفید است، کافی نیست بلکه اجرای آن ضمانت اجرا مهم تر می نماید بدین معنا که مقام اداری به ابطال مصوبه خویش تن دهد

و بر خلاف آن عمل نکند و در ضمانت اجرای «الزام» به تکلیف قانونی خویش عمل نماید. در اینجا، با یکی از مهم‌ترین نهادهای دیوان عدالت اداری، یعنی اجرای احکام، مواجه می‌شویم. بی‌گمان، اگر شعب و هیات عمومی دیوان عدالت اداری پویاترین رویه‌ی قضایی را در پاسداری از قانون‌مداری اعمال اداری و حق‌های شهروندی ایجاد نمایند ولی آراء صادره اجرا نشوند و با استنکاف مراجع و مقام‌های اداری مواجه شوند، هدف از تشکیل این نهاد بدیع در نظام حقوقی کشورمان، که همانا ایجاد امنیت حقوقی شهروندان در قبال اعمال اداری است، محقق نخواهد شد. از این روی، اجرای احکام دیوان عدالت اداری اگر اهمیتی فراتر از آراء صادره نداشته باشد، کم‌اهمیت‌تر از آنها نیست.

ویژگی مهم دیگری که اجرای احکام را از سایر نهادهای نظارت قضایی متمایز می‌سازد، پویایی آن است: در اجرای احکام، قضات هر روز با اشکال جدیدی از استنکاف مواجه می‌شوند و گاه نیز وضعیت به گونه‌ای رقم می‌خورد که احکام قابل اجرا نیست ولی مقام اداری استنکاف نیز ننموده است. این ویژگی اجرای احکام را به یکی از جذاب‌ترین و در عین حال پیچیده‌ترین مباحث دیوان عدالت اداری تبدیل نموده است. خوشبختانه، در قانون مصوب سال ۱۳۹۲ قانون‌گذار برخی از این مشکلات را در اجرای احکام دیوان عدالت اداری در مواد ۱۱۵ و ۱۱۶ و مواد دیگر پیش‌بینی نموده است و این امر حاکی از اراده قانون‌گذار در تشخیص پویایی اجرای احکام این مرجع قضایی است.

البته، به رغم موارد فوق، به نظر می‌رسد که مقررات مربوط به اجرای احکام دیوان عدالت اداری در بازه زمانی سی و اندی سال از تاسیس این مرجع تحولات چشمگیری را به خود ندیده است و هنوز قانون‌گذار در اعمال ضمانت‌اجراهای موثر برای استنکاف مقام‌ها و مراجع اداری محتاطانه رفتار می‌کند و حزم فراوان پیشه نموده است. به یقین، اجرای موثر احکام عنصر کلیدی در کارآمدی رویه‌ی قضایی دیوان عدالت اداری و امنیت قضایی شهروندان می‌باشد و امید است که در آینده تکامل فزونتری را در این حوزه شاهد باشیم.

پژوهش حاضر پایان‌نامه جناب آقای مسلم میری، دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، است که با توجه به دغدغه‌های فوق، ریشه‌های آن نصح گرفت و در نهایت با علاقه‌مندی و تلاش وافر ایشان به انجام رسید. جناب آقای میری در این کتاب چالش‌های فراروی اجرای احکام دیوان عدالت

اداری را در تلاشی در خور تحسین واکاوی و تلاش نموده است تا با آسیب شناسی جنبه های گوناگون، راهکارهای گوناگونی را برای رفع این چالش ها ارائه نماید. کمبود منابع در این زمینه و پویایی مباحث مربوط به اجرای احکام دیوان عدالت اداری و البته جنبه ی عملی پررنگ موضوع از دشواری های پژوهش در این حوزه است که مولف با کامیابی آنها را درنور دیده و توانسته است پژوهشی قابل استفاده برای دانشجویان و پژوهشگران حقوق عمومی، به ویژه علاقه مندان مباحث حقوق اداری ارائه نماید. امید است که مولف محترم در آینده این پژوهش را با تفصیل بیشتر گسترش دهد و جامعه ی حقوق عمومی کشورمان آثار بیشتری را از این پژوهشگر جوان شاهد باشد.

دکتر محمدرضا ویژه

عضو هیات علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی
دانشگاه علامه طباطبائی

مقدمه

تحقق عدالت در هر جامعه‌ای، مولود سه عامل قانون، قاضی و اجرا است که نقش اجرای حکم صادره در تحقق این مهم، بیش از دو عامل دیگر تأثیرگذار می‌باشد، زیرا حکمی که قاضی صادر می‌نماید، قدرت اجرائی دارد و وظیفه قضات مجری حکم است که نظارت، اهتمام و تلاش نمایند تا حکم اجرایی شود. در واقع، ثمره عملی صدور رأی توسط قاضی، در اجرای آن دیده می‌شود. اجرای مطلوب احکام مراجع قضایی، علاوه بر اثر بازدارندگی در جامعه و خوشنودی محکوم له از اجرای آن، رضایت جامعه را نیز فراهم می‌نماید. اگر حکم صادره اجرا نشود، عدالت، ساختاری پوشالی پیدا کرده و متجاوزین به حقوق افراد را در موضعی سرکش گریانه قرار خواهد داد تا دیگر بار، جامعه را به هرج و مرج بکشانند. از طرف دیگر، عدم اجرا یا اجرای احکام به صورت ناقص، فلسفه‌ی صدور حکم را نیز، زیر سؤال می‌برد. حکم صادر می‌شود تا حقوق تضییع شده مظلوم به او بازگردد یا حداقل التیام بخشیده شود. در واقع، آن هنگامی می‌توان به احقاق حقوق افراد در جامعه امیدوار بود که احکام مراجع قضایی، قاطعانه و سریع اجرا گردد.

اجرای احکام، در هنگامی که افراد محکوم علیه آن هستند، معمولاً با مشکل خاصی روبرو نمی‌باشد ولی باید گفت که همیشه، افراد محکوم علیه مراجع قضایی نیستند. گاه، ممکن است دولت به عنوان محکوم علیه شناخته شود. در این حالت، بر خلاف اجرای حکم علیه افراد، دولت می‌تواند چالشی برای اجرای احکام مرجع قضایی مورد نظر ایجاد نماید. این مرجع، همان دیوان عدالت اداری است که تلاش می‌کند تا اعمال خلاف قانون دولت را مورد رصد قرار دهد و در نهایت به ابطال تصمیمات غیر قانونمدارانه آن اقدام نماید. علاوه بر ایران، در سایر کشورها نیز به نوعی اعمال دولت مورد نظارت قرار می‌گیرد. توضیح اینکه «دستگاه قضایی ذی صلاح برای تضمین عملی مسئولیت اداری دولت از دیرباز تا کنون مورد توجه

مغرب زمین بوده است. امروز بسیاری از کشورهای دنیا این سیستم حقوقی را پذیرفته و مورد توجه قرار داده‌اند.^۱

در ایران، دیوان عدالت اداری این وظیفه‌ی مهم را پس از پیروزی انقلاب اسلامی به دست گرفت. این رهاورد مثبت نظام قضایی کشورمان، با تصویب اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، به خود جلوه عینی بخشید. مرجع قضایی مزبور، نقش مهمی در تضمین قانونمندی اعمال و تصمیمات اداری دولت ایفا کرده و این عملکرد روز به روز برجسته تر می‌شود.

نظارت قضایی، از جمله نظارت‌های مهم و اساسی است که از آن به عنوان حکومت قانون در اداره تعبیر می‌شود. نقش دیوان، به عنوان ناظر بر قانون مداری مقررات اجرایی، از اهمیت خاصی برخوردار بوده و این نقش قابل انکار نیست ولی مادام که آرای دیوان، اعم از آرای شعب و هیأت عمومی، توسط مقامات دولتی اجرا نشوند، نمی‌توان نقش شایسته‌ای را برای دیوان، در نظام قضایی کشور قائل شد. در واقع، اجرای مؤثر، دقیق و سریع آرای دیوان ضامن تحقق نقش دیوان به عنوان ناظر قضایی بر قانونمندی اعمال دولت است و در این راستا است که اجرای احکام توسط مقامات دولتی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌باشد. این نظارت قضایی، باید وسیع و مؤثر باشد. در غیر این صورت، حکومت قانون تحقق پیدا نمی‌کند. «لذا اگر هیچ نیروی مافوقی در جهت اجبار مجریان دستگاه‌های اداری کشور به متابعت از آرای دیوان وجود نداشته باشد، امنیت اداری و شغلی افراد در جامعه متزلزل و بدون پشتوانه و حامی، خواهد ماند و هیچ صاحب حقی به حق خود نخواهد رسید».^۲

اجرای احکام در دیوان عدالت اداری، مرحله نهایی دادرسی می‌باشد و محکوم له، خواهان آن است که مقامات دولتی به عنوان محکوم علیه، احکام دیوان را فوراً اجرا نمایند و به عذر، بهانه و اشکال تراشی از اجرای احکام امتناع نمایند. اگر حکم دیوان اجرا نشود، دیگر دیوان عدالت اداری نمی‌تواند اعتبار لازم را داشته باشد و به وظایف خود قیام نماید. به دیگر روی، استنکاف از اجرای احکام دیوان، موجب به چالش

۱. حیدری، مسعود، شورای دولتی و مطالعه تطبیقی در واحدهای اداری، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۴۷، ص ۲۱

۲. شهنازی، خلیل، «جایگاه دیوان عدالت اداری در تأمین عدالت اداری و اجتماعی»، پژوهشنامه حقوقی و فقهی، شماره ۱، ۱۳۸۶، صفحه ۵۶

کشیده شدن فلسفه ی وجودی و اهداف دیوان خواهد شد. زیرا با تحقق استتکاف، آرای دیوان عدالت اداری فقط شکل تشریفاتی به خود گرفته و تبعاً مقامات دولتی به خود هراسی راه نمی دهند که احکام دیوان را اجرا نمایند.

به علاوه، اگر این استتکاف ضمانت اجرای کافی و وافی نداشته باشد، موجب این امر خواهد شد که صلاحیت مأمورین اداری در اتخاذ و انجام اعمال اداری محل تردید باشد. مأموری که حتی رأی قضایی را اجرا نمی کند، بالتبع نمی توان از صلاحیت او در امور اداری اطمینان کافی داشت. حال، اگر احکام دیوان که در پاسخ به تظلم افراد صادر شده، اجرا نشود، باید منتظر واکنش افراد جامعه به علت عدم پاسخ مثبت به احقاق حق آنان بود. عدم اجرای مطلوب احکام دیوان، نه تنها صلاحیت دیوان به عنوان مرجع تظلم خواهی افراد را زیر سؤال خواهد برد، بلکه موجب یأس و ناامیدی افراد از این مرجع قضایی خواهد شد. علاوه بر این، اگر امر استتکاف به صورت یک رویه در دستگاه های مخاطب اجرای احکام دیوان شکل بگیرد و ضمانت اجرای مطلوبی برای آن وجود نداشته باشد، آثار سوء و غیر قابل جبرانی را در جامعه به دنبال خواهد داشت.

۱. بیان مسأله

دیوان عدالت اداری، مرجعی است که نظارت قضایی بر قانونمندی اعمال اداری و رسیدگی به شکایات مردم از تصمیمات و اقدامات دولت و مأمورین دولتی را بر عهده دارد. در رسیدگی به دعاوی مطروحه در دیوان، در بسیاری از موارد مصوبات دولتی ابطال و دولت و مأمورین دولتی محکوم می شوند. در اجرای این احکام مشکل بزرگی که رخ می نماید این است که، مخاطب اجرای احکام دیوان، دولت می باشد و چون دولت بر خلاف اشخاص حقیقی از اقتدار خاصی (بر اساس منافع عمومی) برخوردار می باشد، زمینه برای امکان عدم اجرا، اجرای نادرست یا ناقص احکام صادره از سوی دیوان فراهم می شود. علت و دغدغه بررسی اجرای احکام دیوان عدالت اداری وجود چالش ها و مشکلات عدیده پیش روی این نهاد، از جمله استتکاف مقامات دولتی از اجرای صحیح احکام صادره و فقدان ضمانت اجرای کافی در این خصوص است که بدون تردید، به حق دادخواهی شهروندان آسیب جدی وارد می آورد و باید راهکارهایی برای رفع آنها یافت.

۲. اهداف پژوهش

با توجه به اهمیت و جایگاه اجرای احکام در دیوان عدالت اداری، در این پژوهش سعی خواهد شد تا اهداف زیر دنبال شود:

الف. تلاش در این جهت که، مفهوم استنفاد، شناسایی مستنکف، علل بروز آن و ضمانت اجراهای آن در قانون دیوان و سایر قوانین به نحو کاملاً تخصصی و علمی، مورد تحلیل قرار گیرد.

ب. چالش های اجرای احکام دیوان عدالت اداری شناسایی شود و سپس راهکارهایی برای محو این چالش ها ارائه خواهد شد.
پ. در نهایت، به بیان دستاوردهای جدید پژوهش حاضر در مقایسه با سایر تحقیقات صورت گرفته با موضوع، اشاره خواهیم کرد.

۳. پرسش های پژوهش

ما در این پژوهش، به دنبال یافتن پاسخ به این سوالات هستیم.

الف. پرسش اصلی

علل عدم اجرای احکام دیوان عدالت اداری چیست؟

ب. پرسش های فرعی

- اشکال استنفاد مقامات دولتی از اجرای احکام صادره از سوی دیوان عدالت اداری چیست؟

- راهکارهای لازم برای اجرای مؤثر احکام دیوان عدالت اداری و بالمال ارتقای جایگاه این مرجع چیست؟

۴. فرضیه های پژوهش

در این پژوهش، برای پرسش های فوق، فرضیه های زیر مطرح شده است.

الف. فرضیه اصلی

علل عدم اجرای احکام دیوان عدالت اداری در بیشتر موارد به خود دیوان و احکام آن مربوط می شود.

ب. فرضیه های فرعی

- به دلیل نقش محکوم علیه در اجرای حکم (بر خلاف دادگاه های عمومی) و قدرت دولت و مأمورین دولتی، آنها از اجرای برخی احکام استنفاد می کنند و این استنفاد می تواند به صورت صریح، ضمنی و عملی تحقق یابد.

- تعیین مدت معین جهت پاسخگویی مخاطب اجرای حکم دیوان، لزوم ضمانت اجرای مناسب در صورت عدم اجرای آن در مهلت تعیین شده، فرهنگ سازی، تعامل دیوان با دستگاه های دولتی و اصلاح قانون دیوان با پیش بینی ضمانت اجرای موثرتر جهت اجرای حکم، از جمله راهکارهای لازم برای اجرای احکام دیوان است.

۵. پیشینه پژوهش

در پژوهش حاضر تلاش شده است تا از منابع گوناگونی که در ارتباط با موضوع مورد بحث وجود دارد، بهره و مورد استفاده قرار گیرد. به منابعی که به صورت مستقیم به پژوهش مزبور اشاره دارند، به شرح زیر ذکر می شود.

الف. کتب فارسی

امامی، محمد و استوار سنگری، کورش، حقوق اداری، چاپ دهم، تهران، میزان، ۱۳۸۹.

دلاوری، محمد رضا، شرح و تحلیل قانون دیوان عدالت اداری، تهران، جنگل، ۱۳۹۰.

شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی (دوره بنیادین)، جلد نخست، چاپ بیست و هفتم، تهران، دراک، ۱۳۹۲.

صدر الحفاظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، شهریار، ۱۳۷۲.

عاشق معلا، فرخنده، اجرای احکام دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران، جنگل، ۱۳۸۸.

نجابت خواه، مرتضی، قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، چاپ اول، تهران، جنگل، ۱۳۹۰.

ب. مقالات و تقریرات

دانشپور بخشایشی، عیسی، «بررسی تقابل بین ماده ۲۱ قانون دیوان عدالت اداری و ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی»، دادرسی، شماره ۶۹، ۱۳۸۷، صفحه

شهناپی، خلیل، «جایگاه دیوان عدالت اداری در تأمین عدالت اداری و اجتماعی»، پژوهشنامه حقوقی و فقهی، شماره ۱، ۱۳۸۶، صفحه ۵۶
 کاشانی، جواد، «مطالعه ئی در قانون جدید دیوان عدالت اداری»، مجله پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۲۲، ۱۳۸۶، صفحه ۹۴

کشوری، عیسی، «صلاحیت ها و استثنائات وارده بر صلاحیت دیوان عدالت اداری»، پیام آموزش، معاونت آموزش قوه قضاییه، شماره یک، ۱۳۸۲، صفحه

۳۱

گرچی، علی اکبر، «حاکمیت قانون و محدودیت های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، نشریه حقوق اساسی، شماره نهم، تابستان ۱۳۸۷، صفحه ۲۲
 گروه پژوهشی حقوق عمومی و بین الملل پژوهشکده حقوقی شهر دانش، «ارزیابی و نقد برخی محور های قانون جدید دیوان عدالت اداری»، پژوهش های حقوقی، شماره ۱۱، ۱۳۸۶، صفحه ۳۷۹

محمودی، جواد، «ضمانت اجرای صادره از سوی دیوان و چالش های آن»، نشریه حقوق اساسی، شماره ششم و هفتم، ۱۳۸۵، صفحه ۴۳۹ الی ۴۳۷
 محمودی، جواد، «قانون جدید دیوان عدالت اداری در بوتۀ نقد»، نشریه حقوق اساسی، شماره هشتم، ۱۳۸۶، صفحه ۲۳۰

رامندی، احمد، «نشست تخصصی استنفاف از اجرای احکام دیوان عدالت اداری» پژوهشگاه قوه قضاییه، پژوهشکده حقوق عمومی و بین الملل، ۱۳۹۲/۴/۱۶
 ویژه، محمد رضا، «ضمانت اجرای استنفاف از احکام دیوان»، میز گرد حقوقی روزنامه حمایت، ۱۳۸۹/۱۲/۱۹

با توجه به جستجوی انجام شده در سایر دانشگاه ها و در منابع اطلاعاتی در دسترس، از جمله نمایه ها و مجلات علمی - پژوهشی منتشر شده، هر چند در مورد موضوع تحقیقاتی صورت گرفته است، اما هیچگونه تحقیقی که مستقیماً در خصوص موضوع مورد بررسی باشد، تاکنون انجام نگردیده است. در منابعی که ذکر شد، به صورت بسیار جزئی و غیر مستقیم به پاره ای از معضلات اجرای احکام اشاره شده بود. پژوهش حاضر، اولین پژوهشی است که به صورت مستقیم به تحلیل قانون جدید دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲، و به طور خاص به مباحث اجرای احکام آن پرداخته است. در پژوهش مزبور تلاش شده است تا پیشرفت ها و تحولاتی را که

قانون جدید دیوان در ارتباط با اجرای احکام نسبت به قوانین سابق داشته است، مورد تحلیل و بررسی قرار دهد. همچنین، از نوآوری های این پژوهش، تلاش در ارائه راهکارهایی برای ارتقای جایگاه اجرای احکام دیوان عدالت اداری است. در واقع، سعی خواهد شد تا پس از شناسایی چالش های اجرای احکام، راه حل هایی نیز برای برون رفت از معضلات مزبور، پیشنهاد شود. امری که تاکنون در کمتر پژوهشی به آن پرداخته شده است.

۶. روش شناسی پژوهش

نوع روش پژوهش: توصیفی و تحلیلی
روش گردآوری اطلاعات و داده ها: کتابخانه ای

۷. تعریف مفاهیم و واژگان اختصاصی پژوهش

اجرای احکام: به مجموعه اعمالی که به منظور به مرحله عمل در آوردن حکم دادگاه انجام می گیرد اجرای احکام می گویند. اجرا در مفهوم قانونی و قضایی آن عبارت است از: اعمال قدرت عمومی برای تحمیل حکم مرجع قضایی به محکوم علیه و یا اجبار وی به انجام تعهدات و الزاماتی که با تمایل و یا به امر قانون* عهده دار گردیده است.

مفهوم استتکاف: استتکاف، امتناع یا تمرد از اجرای حکم با وصف امکان عملی می باشد.

اشکال استتکاف: استتکاف، به اشکال زیر تجلی می نماید.

۱. استتکاف صریح: در مواقعی که مسئول و مخاطب اجرای حکم دیوان، به صراحت به عدم اجرای رأی قطعی معترف می شود و به صورت کتبی و شفاهی به این موضوع اذعان می نماید، مستتکف صریح تلقی می گردد.

۲. استتکاف ضمنی: جلوه این نوع از استتکاف زمانی است که مسئول و مخاطب اجرای حکم دیوان با توجیه دلائل عدم اجرای رأی و تمسک به مسئولیتهای ناشی از اجرای حکم، با درنگ و تردید و بدون رعایت موازین قانونی، در خلاف جهت رأی، از اجرای رأی دیوان خودداری می نماید.

۳. استتکاف عملی: در این نوع استتکاف، محکوم علیه ممکن است صراحتاً حکم دیوان را بپذیرد یا به طور ضمنی آن را قبول یا رد نماید، اما عملاً رأی را اجراء نمی کند.

۸. مشکلات و تنگناهای پژوهش

- عدم دسترسی آسان به منابع موجود
- کمبود منابع مستقیم فارسی
- عدم همکاری لازم توسط نهادهای مرتبط با پژوهش.

۹. سازماندهی پژوهش

پژوهش حاضر از دو بخش تشکیل شده است:

در بخش اول، استتکاف از اجرای احکام دیوان عدالت اداری مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد. در این بخش تلاش شده است تا مفهوم، عناصر، اشکال، علل استتکاف و ضمانت اجرای آن در قوانین، واکاوی و تحلیل شود. علت بررسی تحلیل استتکاف در بخش اول، احساس نیاز به بازشناسی این مفهوم است. عدم اجرای احکام دیوان که به صورت استتکاف محقق می‌شود، نیازمند تحلیل مفهوم استتکاف است و تا زمانی که این مفهوم شناسایی نشود، تبعاً درک صحیحی از چالش ها و راهکارهای اجرای احکام دیوان نخواهیم داشت. در واقع، پیش نیاز درک دقیق چالش ها و راهکارهای اجرای احکام، تحلیل مباحث مرتبط با استتکاف و شناسایی اصول و قواعد آن است تا بتوانیم معضلات اجرای احکام را شناسایی کنیم.

پس از تحلیل استتکاف از اجرای احکام در بخش اول، در بخش دوم، ابتدا به بررسی موانع پیش روی اجرای احکام دیوان پرداخته و پس از آن، راهکارهایی برای اجرای مطلوب احکام این مرجع قضایی ارائه خواهیم داد. زیرا تا هنگامی که موانع شناسایی نشود، تعیین راهکارها امکان پذیر نخواهد بود. توضیح اینکه، شناسایی دقیق معضلات اجرای احکام، راه را به ما نشان خواهد داد که چالش واقعی و اصلی اجرایی نشدن احکام به چه چیزی بر می‌گردد تا ما پس از آن قادر باشیم برای حل آن، راهکار مناسب ارائه دهیم.