

Pathology of execution of judgments of Administrative Justice Court in order to guarantee public rights

Adel Sheibani*

Zahra Bidar**

Gholamreza Molabeigi***

Received: 2019/04/05

Accepted: 2019/06/18

The correct and effective implementation of judicial rulings confirms the establishment of the rule of law and demonstrates the ability and efficiency of the judiciary in the system of governance of societies. This issue is doubly important in the case of judicial authorities that deal with citizens' complaints against government and administrative bodies. The necessity of studying and pathology of the mechanism of execution of judgments in the Court of Administrative Justice also stems from this fact, because for the above reasons, the execution of judgments issued by this body is fundamentally different from other judicial authorities and can be used as an indicator of citizens' rights and freedoms. He counted. For this purpose, the present study, with a descriptive-analytical and pathological method, has designed and studied some of the most important issues and challenges of implementing the rulings of the branches of the Administrative Justice Court. The research has divided the challenges in this field into three parts: structure, process and procedure, and while examining the examples of each title has provided solutions to improve and streamline the enforcement mechanism of the rulings of the Court of Administrative Justice.

Keywords: Enforcement of sentences, public law, administrative justice court, administrative proceedings, judicial procedure.

* PhD Student in Public Law, University of Qom, Qom, Iran.

adel.sheibani@yahoo.com

** PhD Student in Public Law, University of Qom, Qom, Iran (Corresponding Author).

zb.zahrabidar@gmail.com

*** PhD in Public Law, Islamic Azad University, Sciences and Research Branch & Judge of the Court of Administrative Justice, Tehran, Iran.

Saleh.mowla@gmail.com

آسیب‌شناسی سازوکار کلی اجرای احکام شعب دیوان عدالت اداری

در راستای تضمین حقوق عامه

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۱/۱۶

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۳/۲۸

نوع مقاله: پژوهشی

عادل شبیانی*

زهرا بیدار**

غلامرضا مولایی***

چکیده

اجرای صحیح و مؤثر احکام قضائی، مؤید استقرار حاکمیت قانون و نشان‌دهنده توانایی و کارآمدی نهاد دادگستری در نظام حکمرانی جوامع است. این موضوع در آن دسته از مراجع قضائی که به شکایات شهروندان علیه دستگاه‌های دولتی و اداری رسیدگی می‌کنند، اهمیت دوچندانی دارد. ضرورت مطالعه و آسیب‌شناسی سازوکار اجرای احکام در دیوان عدالت اداری نیز برآمده از همین واقعیت است چراکه به دلایل پیش گفته، می‌توان اجرای احکام صادرشده از این نهاد را به مثابه شاخص حقوق و آزادی‌های شهروندان در برابر دولت، به‌شمار آورد. علی‌رغم این اهمیت آمار نشان می‌دهد بیشترین تراکم پرونده‌های معوقه در دیوان، مربوط به شعب اجرای احکام است. سؤال این است؛ موانع و کاستی‌های این وضعیت چیست و مهم‌تر از آنچه راهکارهایی برای غلبه بر این موانع و کاستی‌ها وجود دارد؟ در جستجوی پاسخ، پژوهش حاضر با روش توصیفی تحلیلی، برخی از مهم‌ترین مسائل و چالش‌های اجرای احکام شعب دیوان عدالت اداری را در سه بخش ساختار، فرایند و رویه قضائی بررسی کرده است. مطابق یافته‌های پژوهش می‌توان با استفاده از ظرفیت ماده (۹) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تشکیل کارگروه‌های کارشناسی و تخصصی برای به‌روزرسانی و ارتقاء فرایندهای اداری - قضائی و ارائه محتوای آموزشی متناسب برای دادرسان و دست‌اندرکاران اجرای احکام دیوان عدالت اداری بر مسائل موجود غلبه کرد.

واژگان کلیدی: اجرای احکام، حقوق عامه، دادرسی اداری، دیوان عدالت اداری، رویه قضائی.

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه قم، قم، ایران.

adel.sheibani@yahoo.com

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه قم، قم، ایران (نویسنده مسئول).

zb.zahrabidar@gmail.com

*** دکتری حقوق عمومی، عضو حقوقدان شورای نگهبان، تهران، ایران.

Saleh.mowla@gmail.com

Pathology of execution of judgments of Administrative Justice Court in order to guarantee public rights

Adel Sheibani*

Zahra Bidar**

Gholamreza Molabeigi***

Received: 2019/04/05

Accepted: 2019/06/18

The correct and effective implementation of judicial rulings confirms the establishment of the rule of law and demonstrates the ability and efficiency of the judiciary in the system of governance of societies. This issue is doubly important in the case of judicial authorities that deal with citizens' complaints against government and administrative bodies. The necessity of studying and pathology of the mechanism of execution of judgments in the Court of Administrative Justice also stems from this fact, because for the above reasons, the execution of judgments issued by this body is fundamentally different from other judicial authorities and can be used as an indicator of citizens' rights and freedoms. He counted. For this purpose, the present study, with a descriptive-analytical and pathological method, has designed and studied some of the most important issues and challenges of implementing the rulings of the branches of the Administrative Justice Court. The research has divided the challenges in this field into three parts: structure, process and procedure, and while examining the examples of each title has provided solutions to improve and streamline the enforcement mechanism of the rulings of the Court of Administrative Justice.

Keywords: Enforcement of sentences, public law, administrative justice court, administrative proceedings, judicial procedure.

* PhD Student in Public Law, University of Qom, Qom, Iran.

adel.sheibani@yahoo.com

** PhD Student in Public Law, University of Qom, Qom, Iran (Corresponding Author).

zb.zahrabidar@gmail.com

*** PhD in Public Law, Islamic Azad University, Sciences and Research Branch & Judge of the Court of Administrative Justice, Tehran, Iran.

Saleh.mowla@gmail.com

مقدمه

ضمانت اجرا^۱ از جمله تفاوت‌های بنیادین قواعد حقوقی با دیگر هنجارها از جمله هنجارهای اخلاقی و مذهبی است (کاتوزیان، ۱۳۸۱، ص. ۵۴). در خصوص قواعد حقوقی، ضمانت اجرا در زمان اجرای قهری و قطعی آرای محاکم به منصفه ظهور می‌رسد و به همین دلیل اجرای احکام قضائی از مهم‌ترین مراحل دادرسی محسوب می‌شود. به عبارت دیگر هدف از دادرسی و صدور حکم، با اجرای آن محقق می‌شود و مادامی که رأی به اجرا گذاشته نشود، نمی‌توان گفت مرجع قضائی در مقام رسیدگی و احقاق حق به وظیفه خود عمل کرده است (مولایی، ۱۳۹۴، ص. ۳۱۹). بنابراین اجرای احکام مرحله نهایی دادرسی، محل تجلی نتیجه رسیدگی و پایان انتظار محکوم‌له برای اعاده حقوق‌اش می‌باشد. چنانچه این مرحله به درستی انجام نشود یا در اجرای صحیح و کامل احکام قضائی تعلل ورزیده شود، فلسفه وجودی و کارایی دستگاه قضائی مورد تردید قرار می‌گیرد (عاشق معلا، ۱۳۹۰، ص. ۴) و حقوق عامه از دست می‌رود.

مرحله اجرای احکام در دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجعی که وفق اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به شکایت‌ها، اعتراض‌ها و تظلمات مردم نسبت به مأمورین، واحدها و دستگاه‌های دولتی رسیدگی می‌کند از اهمیت بیشتری برخوردار است. علت اهمیت مضاعف، قرار گرفتن دولت به‌عنوان محکوم‌علیه در آرای این نهاد قضائی است.^۲ برخلاف احکام دادگاه‌های عمومی، محکوم‌علیه احکام دیوان عدالت اداری عموماً دولت است؛ تشکیلاتی که بر قدرت عمومی تکیه دارد و اراده افراد در برابر اقتدار آن چنانچه به وجه مطلوبی مورد حمایت قرار نگیرد به راحتی مغلوب می‌گردد. درعین حال باید ملاحظات دیگری را که اجرای آرای قضائی به طرفیت دولت پدید می‌آورد، مدنظر قرار داد. امروزه دولت اساس تنظیم اجتماعی و ابزار اصلی مواجهه با چالش‌های روزافزون زمانه است؛ برخلاف تصور ابتدایی از اهمیت فرد و جایگاه حقوق فردی در جهان معاصر، ضرورت وجود دولت و کارکردهای رو به گسترش آن بار دیگر تجلی آشکاری یافته است، آنچنان‌که به تعبیری امروزه می‌توان از شکل‌گیری «قوه چهارم» در سازوکار حکمرانی جوامع سخن گفت (هداوند و آقای طوق، ۱۳۹۶، ص. ۱۶). روشن است که اجرای آرای محاکم علیه این تشکیلات پیچیده

نمی‌تواند بدون در نظر داشتن ضرورت و کارکردهای آن صورت گیرد و سازوکار اجرایی ویژه‌ای طلب می‌کند. چارچوب اصلی این سازوکار در نظام حقوقی ایران، همان است که در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ خصوصاً در بخش چهارم قانون (مواد ۱۰۷ تا ۱۱۹) ذکر شده است. همین مقدار کافی است تا ضرورت آسیب‌شناسی و مطالعه خلأهای موجود در این سازوکار را دریابیم. باید دید چه موانع و چالش‌های موجب شده است - آن‌طور که آمارها نشان می‌دهند - بیشترین حجم پرونده‌های معوقه مربوط به شعب اجرای احکام باشند؟^۳ این موانع و چالش‌ها معلول چه نواقص و نارسایی‌هایی است؟ چگونه می‌توان بر این موانع و چالش‌ها فائق آمد و شرایط اجرای مساعدتری را فراهم ساخت؟

در ادبیات حقوقی موجود آثاری مرتبط با موضوع پژوهش حاضر وجود دارد. از جمله منابع موجود در این زمینه کتاب «اجرای احکام دیوان عدالت اداری» به قلم فرخنده عاشق معلا است. در این اثر نویسنده تلاش کرده است سیر عملی اجرای احکام شعب و هیئت عمومی را تحلیل کند. ویژگی اثر مذکور این است که موضوع آن عموماً ناظر به نحوه اجرای احکام است. از سوی دیگر این منبع بر اساس قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ تدوین شده است. بنابراین وجه تمایز این اثر با پژوهش حاضر این است که پژوهش پیش رو بر تحلیل موانع اجرای احکام متمرکز است و نیز قلمرو آن آخرین قانون حاکم بر دیوان عدالت اداری است. منبع قابل توجه دیگر کتاب «چالش‌های اجرای احکام در دیوان عدالت اداری» نوشته مسلم میری است. این کتاب بر اساس قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ نگارش یافته و از حیث اطلاعات و مستندات به‌روز است. نویسنده در بخش دوم این کتاب سعی کرده است ابتدا موانع اجرای احکام دیوان عدالت اداری را معرفی و سپس به ارائه راهکار بپردازد. در خصوص این کتاب اولین نکته این است که نویسنده تفکیک مشخصی میان چگونگی اجرای احکام شعب و هیئت عمومی قائل نشده است؛ حال آنکه با توجه به تفاوت ماهیت این دو دسته از احکام، موانع و راهکارهای آنها متفاوت است. همچنین اگرچه برخی از موانع اجرای احکام در این اثر بیان شده اما از حیث کمیت، موارد بیشتری وجود دارد که در این اثر تحلیل نشده است. طبعاً همین نقد را می‌توان در خصوص راهکارهای این تحقیق نیز بیان کرد.

وجه تمایز پژوهش حاضر در قیاس با منبع اخیر، تعدد موانع و چالش‌های بررسی شده و نیز راهکارهای مواجهه با آنهاست. علاوه بر آن رویکرد کاربردی تحقیق پیش‌رو نیز خصیصه‌ای است که می‌توان آن‌را وجه بدیع این اثر در قیاس با آثار مذکور دانست. در خصوص روش و رویکرد پژوهش، توضیح سه نکته دیگر مفید خواهد بود. نخست اینکه در پژوهش پیش‌رو صرف‌نظر از معضلاتی که اجرای احکام صادره در خصوص یک موضوع (مثلاً در حوزه دعاوی استخدامی یا مالیاتی) با آن مواجه است، تلاش می‌شود چرایی عدم توفیق کلیت نظام اجرای احکام شعب دیوان مورد پرسش قرار گیرد. دوم اینکه قلمرو پژوهش ناظر به آرای صادره از شعب دیوان عدالت اداری است و بنابراین پژوهش به مسائل اجرای احکام آرای هیئت عمومی دیوان نخواهد پرداخت. موضوع اخیر مستلزم مطالعه‌ای دیگر است که نویسندگان امید دارند مجال آن در آینده ایجاد شود. نکته آخر اینکه طبعاً هدف از آسیب‌شناسی، یافتن راهکارها و شیوه‌های پاسخ‌گویی به یک نابسامانی است، لذا این امر نیز در شیوه تحلیل مدنظر قرار گرفته است به این صورت که در هر قسمت پس از اشاره و تحلیل یک معضل، راهکار متناسب برای غلبه بر آن نیز ارائه خواهد شد. با توجه به نکات گفته شده، روش پژوهش حاضر تحلیلی، توصیفی و آسیب‌شناسانه است و تلاش می‌کند با استفاده از منابع کتابخانه‌ای، متون قانونی و نظریه‌های حقوقی، یافته‌های خود را ارائه دهد.

از نظر نویسندگان اولین قدم به‌منظور یافتن موانع و چالش‌های اجرای احکام شعب دیوان عدالت اداری، مطالعه آسیب‌شناسانه سازوکار کلی اجرای احکام در قانون و رویه کنونی دیوان است. البته عبارت «سازوکار کلی» نیازمند توضیح و تبیین است. در توضیح می‌توان این عبارت را ناظر به مجموعه کلی عملیات، اقدامات، فرایندها، رویه‌ها و دستورهای قضائی دانست که با هدف اجرایی کردن مدلول آرای قضائی شعب بر اساس قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۹ شکل گرفته است. برای شناخت بهتر این سازوکار، بهتر است اجزای اصلی آن را تبیین و بر هریک از آنها متمرکز شد. به‌نظر می‌رسد سازوکار کلی قابل تجزیه به سه حوزه ساختار، فرایندها و شیوه‌های خاص تصمیم‌گیری قضائی است. همین تفکیک را مبنای سازمان پژوهش قرار داده و مطالب ذیل سه عنوان چالش‌های ساختاری، نواقص فرایندی و ایرادهای ناظر به تصمیم‌های قضائی عرضه می‌شود.

۱. چالش‌های ساختاری

منظور از ساختار، موقعیت و شیوه آرایش اجزای مرتبط در یک سیستم است و ساختار هر سازمان، معرف روش‌هایی است که به وسیله آن فعالیت‌های آن سازمان تقسیم، هماهنگ و سازماندهی می‌شود (Pugh, 1990, p. 13). بنابراین در این بخش نارسایی‌های که از جهت موقعیت سازمانی و چگونگی فعالیت واحد اجرای احکام متصور است، بررسی خواهد شد. واحد اجرای احکام دیوان عدالت اداری برای اولین بار به‌عنوان یکی از اداره‌های تابعه معاونت نظارت و ارزشیابی در سال ۱۳۸۶ و در اجرای مواد (۳۵) تا (۳۷) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۰۹/۲۵ شکل گرفت. تجربه سال‌های حاکمیت قانون مذکور و ضرورت پیش‌بینی ساختار و مقررات کارآمدتر موجب شد قانون‌گذار در سال ۱۳۹۲ با تفصیل بیشتری به بحث ساختار اجرای احکام دیوان عدالت اداری بپردازد. با این وجود همچنان پاره‌ای نواقص و نارسایی‌ها در این زمینه وجود دارد که برطرف کردن آنها ضروری به نظر می‌رسد. در ادامه برخی از مهم‌ترین معضلات ساختاری کنونی به اختصار تشریح و راهکار متناسب آن نیز ارائه می‌شود.

۱-۱. عدم شناسایی واحد اجرای احکام به‌عنوان یکی از ارکان مستقل دیوان

ماده (۲) قانون تشکیلات و آیین دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵ در بیان تشکیلات دیوان چنین مقرر کرده است: «دیوان در تهران مستقر است و متشکل از شعب بدوی، تجدیدنظر، هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی می‌باشد. تشکیلات قضائی، اداری و تعداد شعب دیوان با تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود». همان‌طور که ملاحظه می‌شود در این ماده سخنی از بخش متولی اجرای احکام به میان نیامده است. قانون‌گذار در ماده (۹) در خصوص ارگان متولی اجرای احکام دیوان عنوان کرده: «واحد اجرای احکام دیوان زیر نظر رئیس دیوان یا معاون وی، انجام وظیفه می‌شود که از تعداد کافی دادرس اجرای احکام، مدیر دفتر و کارمند برخوردار است». از جمع مدلول مواد مذکور می‌توان چنین برداشت کرد که قانون‌گذار حوزه اجرای احکام را از نظر ساختاری جزو ارکان مستقل دیوان تلقی نکرده است. البته این رویکرد مقنن مختص تشکیلات دیوان نیست، در دادگاه‌های حقوقی نیز ساختار مشابهی

پیش‌بینی شده است.^۴ چنین مواجهه‌ای شاید به این دلیل است که در نظر مقنن کارویژه اجرای احکام از جنس اجرایی است و خصلت قضائی ندارد، لذا نیازی به تدارک شعب مستقل برای آن متصور نیست؛ رویکردی که به نظر می‌رسد ریشه اصلی برخی نابسامانی‌ها و ابهام‌های اجرای احکام در مراجع قضائی است و در سال‌های اخیر تلاش‌هایی برای اصلاح آن صورت گرفته است.^۵

برخلاف ظاهر ماده (۹) در عمل تشکیلات اجرای احکام در دیوان عدالت اداری به صورت شعب اجرا و در عرض شعب بدوی و تجدیدنظر معاونت‌های قضائی سه‌گانه دیوان تأسیس شده است. این شیوه نیز در مراجع قضائی حقوقی مسبوق به سابقه و در تبصره (۲) ماده (۳۴) آیین‌نامه اصلاحی قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب با اصلاحات بعدی، تجویز شده است.^۶ با این وجود به نظر می‌رسد با توجه به تفاوت‌های محکوم‌علیه در دیوان عدالت اداری با مراجع حقوقی، موقعیت شعب اجرای احکام در تشکیلات فعلی دیوان نمی‌تواند پاسخ‌گوی مأموریت‌های آن باشد. آمار نیز مؤید این دیدگاه است به گونه‌ای که در حال حاضر بیشترین پرونده‌های معوقه در دیوان عدالت اداری، مربوط به شعب اجرای احکام است.^۷ برای درک بهتر چالش‌هایی که عدم تناسب ساختاری به وجود آورده می‌توان مثال‌هایی چند ذکر کرد. اصولاً مرحله اجرایی در دیوان برخلاف وضعیت منفعلانه فعلی، نیازمند مواجهه فعال و تخصصی با سازمان‌های اداری است؛ امری که تحقق آن منوط به استفاده از کادر اداری متخصص و باتجربه است. اما چنان‌که در بخش ۳-۱ بیان خواهد شد یکی از چالش‌های فعلی شعب اجرای احکام عدم ثبات کادر قضائی و استفاده از قضات تازه‌وارد و کم‌تجربه در حوزه دادرسی اداری است. از جمله علل این امر عدم امکان صدور ابلاغ ریاست یا مستشار شعبه اجرای احکام برای قضات این بخش است، امری که موقعیت شغلی و جذابیت آن را برای قضات باسابقه و محض پایین می‌آورد. به نظر می‌رسد اگر مقنن شعب اجرای احکام را به‌عنوان یکی از ارکان موضوع ماده (۲) اعلام کرده بود، این ایراد مرتفع می‌شد. از این‌رو برطرف ساختن معضل یادشده مستلزم اصلاح قانون و طراحی سازوکاری است که بتوان در چارچوب آن با به‌رسمیت شناختن شعب اجرای احکام به‌عنوان یکی از ارکان دیوان عدالت اداری، از قضات زبده و متخصص به‌عنوان رؤسا و مستشاران این شعب بهره گرفت.

البته در مقابل ممکن است برخی متمایز بودن واحد اجرای احکام را موجب اطلاع دادرسی تلقی کنند چراکه وحدت بخش صدور حکم با واحد اجرای آن - با توجه به اشراف قاضی صادرکننده رأی - می‌تواند هرگونه ابهام را نسبت به جنبه‌های اجرایی رأی از بین برده و در نتیجه روند اجرای رأی با سرعت بیشتری همراه شود. در پاسخ به این ایراد باید گفت هدف از توجیه استقلال ساختاری، ارتقاء تخصص و کارآمدی شعب اجرای احکام به مثابه یکی از ارکان تأثیرگذار دیوان عدالت اداری است و این امر به هیچ وجه اتصال واحد صدور و اجرای رأی را کم‌رنگ نمی‌کند. همچنین لازم به ذکر است که با توجه به مشابهت و خصلت نوعی بسیاری از پرونده‌های موجود، اساساً ابهام در اجرای آرا امری نادر است و معمولاً ابهام‌های ناشی از کمبود وقت، کم‌توجهی و سهو قلم انشاءکنندگان رأی است و کمتر به ماهیت حکم بازمی‌گردد.

۲-۱. عدم پیش‌بینی مأمور اجرا (دادورز اداری)

هر چند اجرای احکام مرحله نهایی دادرسی و سازوکار آن بخشی از ساختار هر واحد قضائی است، اما واقعیت این است که این بخش از دادرسی ماهیت اجرایی دارد. به همین دلیل فرایند اجرای حکم همواره نیازمند کارمندانی است که دانش و تخصص اجرایی داشته باشند. دادورز یا مأمور اجرا همان‌گونه که از عنوان آن به ذهن متبادر می‌شود، مجری رأی دادگاه و مباشر عملی کردن مدلول احکام قضائی است (بهرامی، ۱۳۸۳، ص. ۱۹). حدود صلاحیت و اختیارات دادورزها عمدتاً در مبحث دوم فصل اول قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶/۰۸/۰۱ ذکر شده است. با وجود تمام مشکلاتی که اجرای احکام دیوان عدالت اداری با آن مواجه است، نمودار سازمانی دیوان فاقد پست‌های لازم با عنوان مأمور اجرا می‌باشد. واقعیت این است که اجرا یا دست‌کم تسریع در اجرای برخی از احکام صادره با توجه به ماهیت یا گستردگی ذی‌نفعان آن مستلزم بررسی میدانی، مراجعه به سازمان محکوم‌علیه، مشاهده اسناد و مکاتبات، مصاحبه با مقامات سازمان، تهیه گزارش و غیره است. کادر قضائی و اداری فعلی فاقد چنین فرصت و توانی است. البته به نظر می‌رسد ماده (۹) قانون تشکیلات آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ظرفیت پاسخ‌گویی به این مسئله را دارد، ذیل این ماده مقرر شده: «واحد اجرای احکام... از تعداد کافی دادرس اجرای احکام، مدیر دفتر

و کارمند برخوردار است». می‌توان با استفاده از همین ظرفیت پست سازمانی دادورز اداری را در معیت دادرسان و مدیران دفاتر تعریف و برخی مأموریت‌های مهم اجرایی را به آنان واگذار کرد؛ امری که بدون تردید می‌تواند تحول قابل‌قبولی در حوزه اجرای احکام دیوان عدالت اداری به‌وجود آورد.

۳-۱. حقوق و مزایای استخدامی کارکنان اجرای احکام

کادر قضائی شعب اجرای احکام دیوان عمدتاً از قضات تازه‌وارد و کم‌تجربه در مسائل دیوان تشکیل شده است. علت این امر فقدان پست ریاست شعبه در نمودار سازمانی موجود و عدم امکان ارتقاء شغلی قضات اجرای احکام است. معمولاً این قضات پس از مدتی کسب تجربه و آشنایی با چارچوب رسیدگی در دیوان، اجرای احکام را ترک کرده و در شعب بدوی مشغول خدمت می‌شوند. در حال حاضر عدم ثبات کادر قضائی یکی از چالش‌های جدی در شعب اجرای احکام دیوان عدالت اداری است. معمولاً دادرس شعبه پیش از به نتیجه رسیدن اقدامات اجرایی پرونده‌هایی که اجرای حکم آنها چالش‌برانگیز و دشوار است تغییر می‌کند و دادرس جدید پس از استقرار، مدتی را به شناخت موضوع، کسب تجربه و تکرار همان اقدامات سپری می‌کند و چه‌بسا پیش از به نتیجه رسیدن پرونده، جای خود را به دادرس بعدی بدهد. این‌گونه است که برخی پرونده‌ها مدت زیادی در شعب اجرا باقی مانده و تبعات سوء و نارضایتی فراوانی به‌وجود می‌آورند. در خصوص کادر اداری نیز معضلات مشابهی وجود دارد. با توجه به تراکم پرونده‌ها در این شعب و عدم تناسب کارانه پرداختی، معمولاً کارکنان شعب مذکور در شرایط سخت‌تری نسبت به سایر کارکنان قرار دارند که این امر مغایر با عدالت استخدامی است و موجب ازدست رفتن توان و کارایی مستخدمین مذکور می‌شود.

برای غلبه بر معضلات مذکور، به‌نظر لازم است واحد اجرای احکام به‌عنوان رکنی مستقل از ارکان دیوان شناسایی شود؛ در این صورت می‌توان سمت ریاست شعبه اجرای احکام را برای دادرسان شعب اجرا پیش‌بینی کرد. در غیر این صورت و به‌عنوان راهکار عملی‌تر، بایستی به وضعیت ارتقاء قضات اجرای احکام از نظر ارتقاء گروه قضائی و مانند آن توجه شود؛ این موضوع در تبصره ماده ۱۵ دستورالعمل سامان‌دهی و تسریع در اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۹۸/۰۷/۳۰ رئیس قوه قضائیه نیز پیش‌بینی

شده است.^۸ همچنین می‌توان با صدور ابلاغ قضائی هم‌زمان از قضات باتجربه که رئیس یا مستشار سایر شعب هستند، در شعب اجرا استفاده کرد. ارائه آموزش‌های تخصصی به دادرسان اجرای احکام نیز محور دیگری است که می‌تواند دانش و تجربه آنها را در مواجهه با چالش‌های اجرای احکام ارتقاء دهد.^۹ در خصوص وضعیت کارکنان اداری نیز، لازم است اقدامات جبرانی و حمایتی مناسب تدارک دیده شود و به‌عنوان نمونه با تغییر مبلغ کارانه دفاتر اجرای احکام، خدمت در این بخش جذابیت بیشتری نسبت به سایر دفاتر شعب پیدا کرده و تلاش کارکنان اداری بی‌پاسخ نماند.

۲. موانع و چالش‌های فرایندی

پس از ارجاع پرونده‌ها به شعب اجرای احکام، مجموعه‌ای از اقدام‌ها و مکاتبه‌ها به‌صورت معمول انجام می‌شود. این اقدامات در راستای مقررات بخش چهارم قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و مواد ۱۰۷ الی ۱۱۹ قانون مذکور صورت می‌گیرد. ثبت ردیف فرعی یا شماره جدید برای پرونده، صدور اخطاریه‌ها، دعوت‌نامه‌ها، استعلام از مراجع مختلف و غیره از جمله این امور هستند. در این زمینه نیز پاره‌ای نواقص و ناکارآمدی‌ها قابل مشاهده است که در ادامه بررسی می‌شود.

۲-۱. فقدان رویه و دستورالعمل واحد

همان‌طور که گفته شد فرایند ارسال پرونده‌ها به اجرای احکام شامل مجموعه‌ای از اقدامات از جمله تجدید ردیف فرعی، اعطای وقت نظارت، سه‌گانه‌سازی پرونده، اختصاص شماره جدید و غیره است. معمولاً هر معاونت یا حتی هر شعبه اجرای احکام روش منحصر به فردی در این زمینه دارد و شاهد یک رویه یکسان در این خصوص نیستیم. هر چند رویه‌های موجود مغایرتی با آیین دادرسی و احکام مقنن ندارد اما می‌تواند موجب بروز مشکلات و سردرگمی ارباب رجوع می‌شود. لازم به توضیح است که رویه‌های موضوع این بخش، عموماً شامل ثبت داده‌ها و فرایندهای سیستمی است که در راستای پیاده‌سازی احکام مقنن صورت می‌گیرد. با توضیح فوق به‌نظر می‌رسد مؤثرترین راه برای برطرف ساختن آن تشکیل کارگروه یکسان‌سازی فرایندهای اجرای احکام تحت نظر ریاست دیوان و با حضور نمایندگان و کارشناسان

بخش‌های مختلف دیوان است. این کارگروه می‌تواند با لحاظ جوانب تخصصی در مورد فرایندهای اجرای احکام تصمیم‌گیری و دستورالعمل یکسان‌سازی فرایندهای ورود و خروج پرونده به این شعب را تدوین و ابلاغ کند.

۲-۲. تأخیر در مطالبه نتیجه اجرای حکم

وفق مواد ۱۰۷ و ۱۰۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^{۱۱}، دستگاه‌های طرف شکایت مکلف به اجرای فوری آرای شعب و گزارش آن به واحد اجرای احکام می‌باشند. اما در عمل سازمان‌های محکوم دریافته‌اند استلزامی بین ابلاغ رأی محکومیت به آنها و اجرای آن وجود ندارد و می‌توانند اجرای رأی را موکول به اقدام‌های بعدی محکوم‌له و دیوان در مرحله اجرای حکم کنند. این موضوع خصوصاً با توجه به اینکه حسب بخشنامه شورای معاونین دیوان عدالت اداری^{۱۲} ارسال پرونده به اجرای احکام وفق ماده ۲ قانون اجرای احکام مدنی^{۱۳} مصوب ۱۳۵۶/۰۸/۰۱ مستلزم وصول درخواست ذی‌نفع است و افراد نیز از لزوم ارسال درخواست بی‌اطلاع هستند، امکانی برای خروج از حاکمیت قانون و به تعویق انداختن اجرای آرای شعب دیوان را فراهم کرده است.

اجتناب از وضعیت مذکور نیز با اصلاح برخی فرایندهای قضائی و اداری قابل تحقق است. به‌عنوان مثال با توجه به اینکه اولین اقدام شعب اجرای احکام پس از وصول پرونده، ارسال اخطاریه موضوع مواد ۱۰۷، ۱۰۸ و ۱۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است، می‌توان مفاد این اخطاریه را در متن ابلاغیه دادنامه ارسالی برای سازمان‌های محکوم‌علیه درج کرد. به‌عبارت‌دیگر با هوشمندسازی و اعمال تغییرهای بسیار ساده در سامانه CMS^{۱۴}، می‌شود سیستم را به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کرد که هنگام تنظیم متن ابلاغیه دادنامه برای سازمانی که محکوم‌علیه رأی قطعی دیوان واقع شده، به‌صورت خودکار متن اخطاریه مواد ۱۰۷، ۱۰۸ و ۱۱۲ را به متن ابلاغیه دادنامه اضافه کند. یادآور می‌شود سابقاً به موجب بخشنامه‌ای کارکنان دفاتر شعب مکلف شده بودند هنگام صدور ابلاغیه رأی قطعی برای سازمان محکوم‌علیه، مفاد اخطاریه فوق‌الذکر در خصوص لزوم اجرای رأی را نیز به انضمام برگ ابلاغ دادنامه ارسال کنند که البته در حال حاضر بخشنامه مذکور اجرا نمی‌شود. با احیای موضوع بخشنامه یاد

شده و ارتقاء فرایند آن به ترتیب فوق، این امکان میسر می‌شود که اولین مرحله از عملیات شعب اجرای احکام را هم‌زمان با ابلاغ دادنامه به انجام رساند. با این اقدام، علاوه بر اینکه فرایند مطالبه اجرای حکم دیوان تسریع می‌شود، بخشی از بار کاری دفاتر و شعب اجرای احکام نیز کاهش می‌یابد.

۲-۳. ارسال دستی اخطاریه‌ها و عدم استفاده از سامانه ابلاغیه الکترونیک

در حال حاضر کلیه مکاتبات و اخطاریه‌های مربوط به تعیین مستنکف، دعوت نامبرده و محکومیت وی (موضوع تبصره ۳ ماده ۱۱۰ قانون)^{۱۵} به صورت دستی تنظیم و از طریق پست به نشانی سازمان ارسال می‌شود. این امر نه تنها هزینه مادی گزافی ایجاد می‌کند، بلکه از نظر زمانی نیز یکی از علل اطاله دادرسی در مرحله اجرای حکم و رسیدگی به استنکاف می‌باشد و فرصت قانون‌گریزی و عدم اجرای آرای دیوان را برای متخلفین ایجاد می‌کند. جهت پاسخ‌گویی به این معضل می‌توان با انعقاد تفاهم‌نامه با سازمان اداری و استخدامی کشور، دسترسی به بانک اطلاعاتی مدیران دستگاه‌های اجرایی را برای شعب اجرای احکام دیوان فراهم کرد تا از طریق جستجو و ثبت کد ملی مدیران مورد نظر در سامانه، کلیه مکاتبه‌ها و اخطاریه‌ها به صورت الکترونیک با کمترین هزینه و بیشترین اثر بخشی به مقامات مذکور ابلاغ شود.

۲-۴. عدم سامان‌دهی مراجعات به دفاتر و شعب اجرای احکام

هر چند با وجود الکترونیکی شدن فرایندهای رسیدگی (برای مطالعه بیشتر در این خصوص نک: صفری، ۱۳۹۴، صص. ۶۹-۸۲) اصولاً حضور طرف‌های دعوی در دفاتر توجیه‌چندانی ندارد، اما بسیاری از اشخاص با توجه به طولانی شدن روند رسیدگی به پرونده خود، جهت پیگیری و درخواست تسریع در حصول نتیجه به شعب دیوان مراجعه می‌کنند. نکته قابل توجه اینکه عموماً ارباب رجوع‌های مراحل متأخر دادرسی مانند تجدیدنظر و اجرای احکام، نسبت به ارباب رجوع‌های مراحل متقدم، از نظر کمی بیشتر هستند. از جمله علل این موضوع علاوه بر موجودی بیشتر پرونده‌ها در شعب متأخر، گذر زمان و طولانی شدن روند رسیدگی به دعوی است. نتیجه اینکه شعب اخیر با سیل مراجعه‌کنندگان روبرو هستند که به دنبال پیگیری امور قضائی خود هستند و

همین امر شرایط دشواری را برای کارکنان قضائی و اداری آن شعب رقم زده و عملاً موجب اخلال در عملکرد آنها شده است. برای غلبه بر این معضل باید تلاش شود رسیدگی به پرونده‌های اجرایی معوقه و تعیین تکلیف آنها به‌عنوان علت اصلی افزایش مراجعات، در اولویت قرار گیرد؛ چنان‌که ماده (۱۳) دستورالعمل سامان‌دهی و تسریع در اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۹۸/۰۷/۳۰ نیز بر این مورد تأکید کرده است.^{۱۶} در کنار موارد مذکور، ارتقاء راه‌های اطلاع‌رسانی مراحل اجرای رأی از طریق پیامک یا سامانه‌های الکترونیکی نیز می‌تواند بخشی از مراجعات غیرضروری را کاهش دهد.^{۱۷}

۲-۵. نارسایی در اجرای آرای دعاوی خرد

در حال حاضر بخش قابل توجهی از آمار شعب دیوان عدالت اداری، مربوط به دعاوی خرد یا پرونده‌های سریالی است.^{۱۸} در رویه شعب دیوان رسیدگی به این دسته از دعاوی بر اساس نوعی نظام دادرسی اختصاری^{۱۹} صورت می‌گیرد. نکته قابل توجه این است که دعاوی سریالی اصولاً نتیجه یک معضل اجرایی مانند فقدان بودجه هستند و همان‌طور که گفته شد وضعیت حقوقی آنها روشن و در نتیجه رسیدگی به آنها سریع و اختصاری است؛ برعکس، اجرای احکام این دست پرونده‌ها دشوار و چالش‌برانگیز است و به همین دلیل تعداد زیادی از این پرونده‌ها در شعب اجرای احکام رسوب می‌کنند. در واقع هر چقدر رسیدگی به این پرونده‌ها دست‌کم از نظر آماری برای شعب بدوی و تجدیدنظر مغتنم است، اما با توجه به اینکه رأی اصداری شعب مذکور تقریباً هیچ تأثیری در حل معضل اجرایی پرونده‌ها ندارد، به نوعی شعب اجرای احکام ادامه بار نظام ناکارآمد بوروکراسی کشور را بر دوش کشیده، و خود نیز به بخشی از این فرایند تبدیل می‌شوند.

همان‌طور که رسیدگی به این پرونده‌ها سازوکار خود را می‌طلبد و شعب دیوان نیز به‌طور رسمی و غیررسمی چنین سازوکارهایی را در پیش گرفته‌اند، اجرای احکام پرونده‌های سریالی نیز مستلزم داشتن رویکرد کارآمد و استفاده از روش‌های متناسب است. از نظر نویسندگان مهم‌ترین راهبرد درخصوص اجرای احکام این پرونده‌ها، اتخاذ رویکرد موضوع محور، به‌جای نگاه پرونده‌محور است، به این معنی که باید اقدام‌های دیوان متمرکز بر حل مشکل اجرایی کلیه شکایات سریالی مطروحه با موضوع

یکسان باشد. علاوه بر آن تشکیل کارگروه ویژه با حضور مقامات ذی‌ربط سازمان طرف شکایت و نماینده دولت، به‌کارگیری دادورز اداری متبحر در موضوع و نیز فعال‌سازی اقدامات پیشگیرانه از جمله دیگر توصیه‌هایی است که می‌توان در این زمینه ارائه داد.

۳. ایرادهای رویه قضائی

پس از وصول پرونده از شعب صادرکننده رأی قطعی، دادرسان اجرای احکام مجموعه‌ای از اقدام‌ها و دستورهای قضائی را در اجرای الزام‌های بخش چهارم قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و مواد (۱۰۷) الی (۱۱۹) قانون مذکور، اتخاذ می‌کنند. با توجه به محتوای قانون و ماهیت مرحله اجرای حکم، قاضی اجرای احکام باید در چارچوب اختیارات اعطایی در مواد قانونی مذکور، عنصری کنشگر و فعال باشد. طبیعتاً با امضای چند دستور قضائی که متن آن از پیش آماده شده است، نمی‌توان اجرای مطلوب احکام دیوان را محقق کرد. صرف‌نظر از آن، اساساً قاضی صادرکننده رأی نیز باید هنگام صدور رأی ابعاد اجرایی و عملیاتی آن را مدنظر قرار دهد و با آگاهی از کلیه جوانب امر اظهارنظر کند. در صورت عدم اهتمام به موارد فوق، رأی صادره قابلیت اجرای مطلوب و جبران‌کننده نخواهد داشت. می‌توان این دسته از چالش‌ها را ذیل عنوان چالش‌های رویه قضائی دسته‌بندی و مطالعه کرد. در ادامه به چند مورد از آنها اشاره می‌کنیم.

۳-۱. عدم اجرای صحیح و دقیق معافیت‌های موقت اجرایی

در خصوص احکامی که علیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شهرداری‌ها صادر شده و شعب اجرای احکام مترصد اجرای آنها هستند، ممکن است واحد حقوقی دستگاه مربوطه به قوانین معاف‌کننده موقت، از جمله «قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱/۰۲/۱۴» و قانون «نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولت مصوب ۱۳۶۵/۰۸/۱۵» استناد کنند. این موضوع روند اجرای احکام را با مشکل مواجه کرده و احقاق حقوق اشخاص را دشوار می‌سازد.

برای اعمال اصولی و دقیق قوانین معاف‌کننده موقت، اولاً باید قوانین مذکور

به صورت مضیق تفسیر و اجرا شوند به این معنی که دایره شمول آنها به سایر دستگاه‌ها از جمله مؤسسات عمومی غیردولتی تسری پیدا نکند؛ ثانیاً. پذیرش معافیت موقت دستگاه‌های محکوم‌علیه نیازمند اثبات قیود مقرر در قوانین فوق است و نمی‌توان به صرف ادعای نمایندگان حقوقی دستگاه، اجرای حکم را در چارچوب مدت‌های ذکر شده به تعویق انداخت؛ قاضی اجرای احکام باید تلاش کند حکم را از محل دیون بلامحل موضوع ماده (۸) قانون محاسبات عمومی^{۲۰}، یا اعتبارات هزینه‌های پیش‌بینی نشده موضوع ماده (۵۵) قانون محاسبات عمومی^{۲۱} اجرا کند و تنها در صورت ارائه مستندات معتبر از جمله گواهی عامل ذیحساب دستگاه و مانند آن، تعویق اجرا را مورد پذیرش قرار دهد (نک: رستمی و سپهری، ۱۳۸۹: ۱۵۹-۱۷۷).

۲-۳. عدم استفاده مؤثر از ضمانت اجراهای قانونی در روند اجرای احکام و برخورد با مستنکفین

ماده ۱۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری علاوه بر انفصال مقام اداری مستنکف، مسئولیت مدنی و جبران خسارت محکوم‌له را نیز پیش‌بینی کرده است. حسب بررسی از سال ۹۶ تا کنون کمتر از ۵۰۰ رأی استنکاف در برابر حدود ۴۰۰۰ رأی براءت در شعب دیوان عدالت اداری صادر شده است.^{۲۲} البته بسیاری از آرای محکومیت نیز پس از اعتراض محکوم علیه (از طریق تجدیدنظرخواهی یا اعاده دادرسی یا حتی اعمال ماده ۷۹)، منجر به صدور رأی براءت شده است. بدین ترتیب تعداد آرای که در عمل منجر به انفصال مقامات دولتی به دلیل عدم اجرای حکم دیوان شده، بسیار ناچیز است. در خصوص جبران خسارت وضعیت از این هم ناگوارتر است؛ به گونه‌ای که برخی شعب دیوان در آرای محکومیت خود، صرفاً به صدور حکم انفصال بسنده کرده و حتی رأی به جبران خسارت نیز صادر نمی‌کنند، حال آنکه ماده (۱۱۲) قانون جبران خسارت توسط مستنکف را الزام کرده است.^{۲۳} از سوی دیگر هر چند در خصوص روند اجرای حکم قانون فعلی ظرفیت خوبی برای اعمال فشار و الزام مقامات اداری در اختیار قضات اجرای احکام قرار داده^{۲۴}، اما در عمل قضات در به‌کارگیری این ابزارهای قانونی تعلل کرده و قاطعیت کافی نشان ندهند. رویه فوق با تشکیل جلسات هم‌اندیشی و آموزشی و تأکید بر اهمیت استفاده

قضات از ضمانت‌اجراهای قانونی خصوصاً در بحث جبران خسارت قابل اصلاح است. در شرایط اقتصادی فعلی به نظر می‌رسد لزوم جبران خسارت حتی از صدور حکم انفصال نیز بازدارندگی بیشتری می‌تواند ایجاد کند، لذا لازم است قضات رسیدگی‌کننده به استنکاف این مهم را مدنظر قرار داده و حتی در صورت فسخ رأی محکومیت صادره، قسمت جبران خسارت شاکی را تأیید و برقرار کنند. قضات مجری حکم نیز لازم است از طریق شرکت در دوره‌های آموزشی و کارگروه‌های تخصصی مهارت‌های حقوقی متناسب راجع به نحوه به‌کارگیری ضمانت‌اجراهای بخش چهارم قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری را ارتقاء داده تا بتوانند ضمانت‌اجراهای قانونی را به‌طور کامل و مؤثر به‌کار گیرند.

۳-۳. صدور آرای کلی، مبهم و کارشناسی نشده

گاه در آرای صادره از شعب قضات صادرکننده رأی از عباراتی نظیر «حکم به ورود شکایت و بهره‌مندی از... به تناسب سال‌های خدمت»، یا «حکم به ورود شکایت در حد ادامه اقدامات...» یا «حکم به ورود شکایت و پرداخت مطالبات شاکی» استفاده می‌کنند. طبعاً اجرای این دسته از آراء کار ساده‌ای نیست و خود نیازمند رسیدگی مجدد در خصوص محتوا و محدوده حکم صادره است. به همین دلیل شعب اجرا ناگزیر به استعلام‌های مکرر و استفاده از کارشناسان رسمی دادگستری و حتی بررسی ادله و استندات طرفین هستند و این امور روند اجرای مطلوب آرای شعب دیوان را با مشکلاتی مواجه می‌کند، حال آنکه مرحله اجرا علی‌الاصول محل رسیدگی و تقابل ادله و اظهارات طرفین نیست و نباید پیش از روشن شدن تمام ابعاد و جزئیات خواسته، حکم به اجابت آن صادر کرد. ماده ۳ قانون اجرای احکام مدنی نیز که عنوان داشته: «حکمی که موضوع آن معین نیست قابل اجراء نمی‌باشد»، مؤید همین نظر است.^{۲۵} صدور آرای کلی و کارشناسی نشده طبعاً معلول حجم بالای پرونده‌های ورودی شعب و محدود بودن زمان اختصاصی رسیدگی به هر پرونده است. علاوه بر آن خصلت نوعی و مشابهت موضوعی دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری گرایش به استفاده از آرای فرمی (کلیشه‌ای) با متون یکسان را تقویت کرده است. این موضوع نیز می‌تواند وجاهت حقوقی آرای صادره را خدشه‌دار کند، کما اینکه ماده ۶۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

تصریح کرده است: «شعب دیوان مکلفند در مورد هر شکایت، به‌طور خاص تعیین تکلیف نمایند و نباید به‌صورت عام و کلی، حکم صادر کنند».^{۲۶}

برای اصلاح رویه جاری و تقلیل آرای کلی، مبهم و کارشناسی نشده یک راهکار این است که با استفاده از ابزارهای نظارتی، آرای اصداری شعب رصد شده و قضات صادرکننده رأی تشویق به صدور آرای مستند و مستدل شوند، همچنین لازم است در خصوص موضوع‌هایی که نیاز به أخذ نظر کارشناسی دارند با استفاده از آموزش‌های توجیهی قضات را به انجام کارشناسی پیش از صدور رأی، متقاعد کرد. تأکید بر رعایت دستورالعمل‌های موجود نیز می‌تواند در این زمینه راهگشا باشد.^{۲۷} البته واضح است که در صورت کاهش پرونده‌های شعب طبعاً قضات مجال فحص و مذاقه بیشتری پیدا کرده و کیفیت رسیدگی‌ها از این نظر ارتقاء خواهد یافت و مادامی که این اتفاق به‌وقوع نپیوندد، سایر راهکارها توفیق مستدامی نخواهند داشت. لذا راه‌حل بلندمدت و پایدار در این خصوص، تلاش برای کاهش ورودی و تراکم پرونده‌ها در دیوان عدالت اداری است.

۳-۴. امور طاری در اجرای حکم

منظور از امور طاری، از یک‌سو مواردی مانند اعمال مواد ۱۱۵ و ۱۱۷ قانون^{۲۸} و^{۲۹} توسط دادرس مجری حکم، و از سوی دیگر درخواست مواردی چون اعاده دادرسی (ماده ۹۸) و مواد ۷۹ یا ۱۱۳ (اعلام خلاف بین قانون بودن رأی) از سوی محکوم‌علیه می‌باشد. اینکه درخواست و استناد به مواد فوق در چه زمانی و با چه هدفی صورت گیرد، می‌تواند به‌عنوان مانعی برای اجرای مطلوب احکام یا حتی بهانه‌ای برای عدم اجرای رأی به‌شمار رود. از این‌رو لازم است چگونگی اعمال مواد مذکور مورد تأمل قرار گیرد. در خصوص اعمال مواد ۱۱۵ و ۱۱۷ قانون، مقتضی است دادرس اجرای حکم در بدو ورود پرونده به شعبه، رأی موضوع اقدام خود را با دقت بررسی و ابعاد مختلف اجرایی آن را ارزیابی کند. در این صورت چنانچه استفاده از ظرفیت مواد ۱۱۵ و ۱۱۷ قانون را ناگزیر یافت، هم‌زمان با اقدامات اولیه و احضار مستنکف، مکاتبات لازم را با شعبه صادرکننده رأی قطعی انجام داده و مثلاً رفع ابهام از رأی را همان ابتدای کار از شعبه مربوطه درخواست کرده و آن‌را به آینده موکول نکنند. همچنین در خصوص مواردی مانند اعاده دادرسی یا اعمال مواد ۷۴، ۷۵، ۷۹ نسبت به رأی، لازم است فرایند

جابجایی و بررسی پرونده به گونه‌ای طرح‌ریزی شود که اولاً. مانع و دستاویزی در برابر اجرای رأی قرار نگیرد؛ ثانیاً. آرای خلاف قانون یا قابل نقض در اسرع وقت تعیین تکلیف و از روند اجرایی خارج شوند.

نتیجه‌گیری

درحالی‌که هدف غایی دادرسی و احقاق حق با اجرای احکام دادگاه‌ها محقق می‌شود، عملی ساختن مدلول آرای محاکم به نحو قاطع، کامل و مطلوب از دیرباز یکی از چالش‌هایی بوده که در برابر مراجع قضائی کشور قرار گرفته است. در پاسخ به مسائل این حوزه همواره تلاش‌هایی انجام شده که نمونه اخیر آن تدوین و ابلاغ دستورالعمل سامان‌دهی و تسریع در اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۹۸/۰۷/۳۰ توسط رئیس وقت قوه قضائیه است. دیوان عدالت اداری نیز وضعیت مشابهی را از نظر مواجهه با چالش‌های اجرای احکام تجربه کرده و همان‌طور که توضیح داده شد، در برخی موارد با توجه به جایگاه محکوم‌علیه در این نهاد قضائی، چه‌بسا اجرای احکام آن با معضلات پیچیده‌تری (از جمله قوانین معاف‌کننده موقت) مواجه بوده است. به هر روی آنچه را که می‌توان سازوکار اصلی اجرای احکام در دیوان عدالت اداری قلمداد کرد، همان است که در بخش چهارم قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ (مواد ۱۰۷ تا ۱۱۹) ذکر شده و چنان‌که توضیح داده شد جنس مسائل این حوزه یا مربوط به ساختار و قوانین ناظر به تشکیلات دیوان است؛ از جمله در خصوص پذیرش واحد اجرای احکام به‌عنوان یکی از ارکان دیوان و لزوم تعریف پست سازمانی دادورز اداری در تشکیلات اجرای احکام، یا مربوط به فرایندهای موجود از جمله تشتت رویه در امور ثبت و ارجاع پرونده‌ها و عدم استفاده از سامانه ابلاغ الکترونیک و یا ناظر است به رویه قضائی در موضوع ضمانت اجراها و امور طاری اجرای احکام. درنهایت می‌توان با جمع‌بندی راهکارهای پژوهش‌اذعان داشت مهم‌ترین راه‌حل‌ها در خصوص مسائل ساختاری استفاده از ظرفیت ماده (۹) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و دستورالعمل سامان‌دهی و تسریع در اجرای احکام مدنی است. در ارتباط با چالش‌های فرایندی، بهترین راهکار تشکیل کارگروه‌های کارشناسی و تخصصی تحت نظر ریاست دیوان برای بازبینی، به‌روزرسانی و ارتقاء

دستورالعمل‌های کاری است و در خصوص نواقص رویه قضائی نیز تولید و ارائه محتوای آموزشی متناسب برای دادرسان و دست‌اندرکاران به همراه تلاش برای کاهش تراکم پرونده‌های مطروحه در دیوان می‌تواند مؤثر باشد. با به‌کار بستن این راهکارها، می‌توان اجرای مؤثر احکام دارای شئون عمومی را محقق ساخت و قدمی در راه صیانت و تضمین حقوق عامه به پیش برد.

یادداشت‌ها

1. Sanction

۲. البته در پاره‌ای موارد استثنایی ممکن است محکوم علیه نهایی رأی صادره اشخاص خصوصی باشند، به‌عنوان نمونه در شکایت از آرای مراجع تشخیص و حل اختلاف قانون کار، یا در خصوص مستنکفین از اجرای آرای شعب و یا هیئت عمومی دیوان (موضوع مواد ۹۳ و ۱۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری).

۳. نک. آمار منتشر شده توسط اداره کل آمار دیوان عدالت اداری:

<https://divan-edalat.ir/detail/2502>

۴. ماده ۳۴ آیین‌نامه اصلاحی قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب با اصلاحات بعدی (اصلاحی ۲۲ فروردین ۱۳۹۵): در هر حوزه قضائی شهرستان و هر یک از مجتمع‌های قضائی کلانشهرها یک یا حسب ضرورت چند واحد اجرای احکام مدنی به‌صورت متمرکز تشکیل می‌شود. واحد اجرای احکام مدنی به تعداد لازم مدیر اجرا، دادورز و متصدی دفتری خواهد داشت. رئیس واحد اجرای احکام مدنی، رئیس حوزه قضائی یا معاون وی و در کلانشهرها سرپرست مجتمع قضائی یا معاون وی می‌باشد. در حوزه‌های قضائی بخش، اجرای احکام مدنی بر عهده رئیس حوزه قضائی یا جانشین وی خواهد بود. پرونده‌های اجرای احکام مدنی تحت نظر دادگاه صادرکننده رأی بدوی یا اجرائیه با ارجاع به یکی از دادرسان علی‌البدل مطابق قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶، قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی (مصوب ۱۳۹۴) و سایر قوانین و مقررات مربوط اجرا می‌شود.

۵. نک: دستورالعمل سامان‌دهی و تسریع در اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۹۸/۰۷/۳۰ رئیس

قوه قضائیه، قابل دسترسی در: <https://rrk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=18399>

۶. تبصره ۲- واحدهای اجرای احکام مدنی حسب ضرورت دارای شعب متعدد خواهد بود. ساختار، نحوه فعالیت و سامان‌دهی این واحدها بر اساس ضوابط قانونی و دستورالعمل مصوب رئیس قوه قضائیه می‌باشد.

۷. نک: شماره ۳
۸. تبصره ماده ۱۵- رؤسا و دادرسان واحد اجرا با تصویب کمیسیون نقل و انتقالات قضات از امتیاز یک گروه بالاتر بهره‌مند می‌شوند.
۹. نک: بند ب ماده ۱۴ دستورالعمل ساماندهی و تسریع در اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۹۸/۰۷/۳۰
۱۰. ماده ۱۰۷- کلیه اشخاص و مراجع مذکور در ماده (۱۰) این قانون مکلفند آراء دیوان را پس از ابلاغ به فوریت اجراء کنند.
۱۱. ماده ۱۰۸- شعب دیوان پس از ابلاغ رای به محکوم‌علیه یک نسخه از آن را به انضمام پرونده به واحد اجرای احکام دیوان ارسال می‌کنند. محکوم‌علیه مکلف است ظرف مدت یک ماه نسبت به اجرای کامل آن یا جلب رضایت محکوم‌له اقدام و نتیجه را به‌طور کتبی به واحد اجرای احکام دیوان گزارش کند.
۱۲. بخشنامه مذکور در سال ۱۳۹۵ تصویب و به دفاتر شعب ابلاغ شده است.
۱۳. ماده ۲- احکام دادگاه‌های دادگستری وقتی به موقع اجرا گذارده می‌شود که به محکوم‌علیه یا وکیل یا قائم‌مقام قانونی او ابلاغ شده و محکوم‌له یا نماینده و یا قائم‌مقام قانونی او کتباً این تقاضا را از دادگاه بنماید.

14. Case Management System

۱۵. تبصره ۳- شعبه رسیدگی‌کننده به استنکاف ابتداء شخص یا اشخاص مستنکف را احضار و موضوع را به آنها تفهیم می‌کند. چنانچه مستنکف استمهال کند، حداکثر یک هفته جهت اجرای حکم و اعلام به دیوان به وی مهلت داده می‌شود و در غیر این صورت و یا پس از انقضای مهلت، مشمول حکم مقرر در ماده (۱۱۲) این قانون قرار می‌گیرد.
۱۶. ماده ۱۳- قضات و مدیران اجرای احکام موظفند نسبت به اجرای احکام پرونده‌های معوقه تسریع نمایند. رؤسای واحدهای قضائی نیز مکلفند در پایان هر سال آمار و وضعیت این دسته از پرونده‌ها را بررسی و اقدامات لازم جهت تسریع در اجرا را اعمال کنند.
۱۷. نک: ماده ۱۸ دستورالعمل ساماندهی و تسریع در اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۹۸/۰۷/۳۰ رئیس قوه قضائیه.
۱۸. منظور از دعاوی خرد آن دسته از پرونده‌هایی است که پیش از طرح شکایت در دیوان نتیجه رسیدگی به آنها قابل پیش‌بینی و به‌عبارت‌دیگر وضعیت حقوقی آنها کاملاً روشن است. به‌عنوان نمونه کلیه دعاوی که در خصوص آنها رأی ایجاد رویه وجود دارد، از مصادیق دعاوی خرد به‌شمار می‌روند.

19. Summary Trial

۲۰. دیون بلامحل عبارت است از بدهی‌های قابل پرداخت سنوات گذشته که در بودجه مربوط اعتباری برای آنها منظور نشده و یا زائد بر اعتبار مصوب و در هر دو صورت به یکی از طرق زیر بدون اختیار دستگاه ایجاد شده باشد:

(الف) احکام قطعی صادره از طرف مراجع صالحه.

(ب) انواع بدهی به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی ناشی از خدمات انجام شده مانند حق اشتراک برق، آب، هزینه‌های مخابراتی، پست و هزینه‌های مشابه که خارج از اختیار دستگاه اجرائی ایجاد شده باشد.

(ج) سایر بدهی‌هایی که خارج از اختیار دستگاه ایجاد شده باشد. انواع دیون بلامانع موضوع این بند از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین و اعلام خواهد شد.

۲۱. اعتباری که تحت عنوان هزینه‌های پیش‌بینی نشده در قانون بودجه کل کشور منظور می‌شود، بنا به پیشنهاد وزرای ذیربط و تأیید سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیئت وزیران و سایر مقررات عمومی دولت قابل مصرف می‌باشد و هیئت وزیران مجاز است در مورد دستگاه‌های اجرایی که دارای مقررات قانونی خاص می‌باشند اجازه دهد که اعتبار واگذاری از محل اعتبارات موضوع این ماده طبق مقررات خاص دستگاه مربوط مصرف شود.

۲۲. آمار با استفاده از سامانه مدیریت پرونده قضائی (سمپ) و جستجوی کلیدواژه‌های «محکومیت مستنکف» و «برائت مستنکف» در بخش موضوع تصمیم نهایی به‌دست آمده است.

۲۳. ماده ۱۱۲- در صورتی که محکوم‌علیه از اجرای رأی، استنکاف نماید با رأی شعبه صادرکننده حکم، به انفصال موقت از خدمات دولتی تا پنج سال و جبران خسارت وارده محکوم می‌شود.

۲۴. نک: مواد ۱۱۱ و ۱۱۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.

۲۵. وفق ماده ۱۲۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رعایت احکام قانون اجرای احکام مدنی در چنین مواردی الزامی است.

۲۶. همچنین نک: ماده ۴ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی.

۲۷. نک: دستورالعمل ارزیابی اتقان آراء قضائی مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۹ رئیس قوه قضائیه. قابل دسترسی در:

<https://dotic.ir/news/8363>

۲۸. ماده ۱۱۵- در مواردی که محکوم‌علیه در مقام اجرای احکام قطعی دیوان، به موانع قانونی استناد نماید و یا به جهتی امکان عملی اجرای حکم نباشد و این جهات به تشخیص دادرس اجرای احکام دیوان، موجه شناخته شود، از موارد اعاده دادرسی تلقی و پرونده به منظور

رسیدگی به این جهات به شعبه صادرکننده رأی قطعی ارجاع می‌شود. شعبه مزبور در صورت تأیید وجود مانع قانونی و یا عدم امکان اجرای حکم، رأی مقتضی به جبران خسارت و یا تعیین جایگزین محکوم‌به صادر می‌نماید. در غیر این صورت قرار رد صادر و پرونده برای ادامه عملیات اجرائی به واحد اجرای احکام دیوان اعاده می‌شود. رأی و یا قرار صادر شده در این مرحله قطعی است.

۲۹. ماده ۱۱۷- چنانچه دادرسی اجرای احکام دیوان، رأی شعبه دیوان را مبهم بداند، به‌نحوی که اجرای آن امکان نداشته باشد با ذکر مورد ابهام از شعبه صادرکننده رأی تقاضای رفع ابهام می‌نماید. نظر شعبه در خصوص رفع ابهام، برای دادرسی اجرای احکام دیوان، لازم‌الاتباع است.

کتابنامه

۱. بهرامی، بهرام (۱۳۸۳). *اجرای احکام مدنی*. تهران: مؤسسه فرهنگی انتشاراتی نگاه بینه.
۲. رستمی، ولی و سپهری، کیومرث (۱۳۸۹). «اجرای احکام مدنی علیه اشخاص حقوقی حقوق عمومی؛ موانع و راهکارها». *مجله حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، ۴۰(۲)، صص. ۱۵۹-۱۷۷.
۳. صفری، مه‌ری (۱۳۹۴). *ابلاغ الکترونیک*. تهران: نشر میزان.
۴. عاشق معلا، فرخنده (۱۳۹۰). *اجرای احکام دیوان عدالت اداری*. تهران: انتشارات جنگل.
۵. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۱). *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوق ایران*. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۶. محمودی، جواد (۱۳۸۵). «ضمانت اجرای آرای صادره از دیوان عدالت اداری و چالش‌های آن». *نشریه حقوق اساسی*، سال چهارم، (۶۷)، صص. ۴۳۶-۴۵۲.
۷. مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۴). *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*. تهران: انتشارات جنگل.
۸. میری، مسلم (۱۳۹۴). *چالش‌های اجرای احکام در دیوان عدالت اداری*. تهران: انتشارات مجد.
۹. هداوند، مهدی و آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۶). *دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه*. تهران: انتشارات خرسندی.

