

تحولات بخش اجرای احکام قانون دیوان عدالت اداری با تأکید بر دادرسی منصفانه

سید محمد حمید حسینی یزدی^۱

چکیده

دادرسی منصفانه از مهم‌ترین گفتمان‌های مطرح در ادبیات حقوقی است که در پی نیل به نظام حقوقی و قضایی مطلوبی است که حقوق و آزادی‌های اشخاص را در بهترین وجه ممکن حفظ نماید و عدالت را در همه حوزه‌ها تحقق بخشد. دادرسی‌های اداری نیز از این امر استثنا نیستند و می‌بایست تحت موازین و اصول دادرسی منصفانه قرار گیرند. اصول دادرسی منصفانه را به دو دسته تقسیم می‌کنند: استانداردهای عام و فراگیر دادرسی منصفانه و استانداردهای خاص دادرسی منصفانه که ناظر بر مراحل سه گانه دادرسی و دعاوی اداری (طرح دعوی، رسیدگی به دعوا و اتخاذ تصمیم راجع به دعوی و اجرای آن) است. در این مقاله، که با روش توصیفی-تحلیلی نگارش یافته، تحولات و اصلاحات اخیر قانون دیوان عدالت اداری در بخش اجرای احکام از منظر اصول دادرسی منصفانه در مرحله صدور حکم و اجرا مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد و به این نتیجه می‌رسد که بخش قابل توجهی از تحولات اخیر در حوزه اجرای احکام گامی مثبت در جهت تحقق دادرسی منصفانه بوده است.

کلیدواژگان: دیوان عدالت اداری، اصول دادرسی منصفانه، اجرای احکام، قانون دیوان عدالت اداری.

۱- مدرس دانشگاه، دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران؛ h.hosseiniyazdi@gmail.com

مقدمه

انطباق اعمال حاکمیتی با اصول و قواعدی فرادست و برتر با هدف حفظ ارزش‌های جامعه بشری و یا تضمین حقوق عمومی و آزادی‌های همگانی از دیرباز دغدغه اندیشمندان و مصلحان اجتماعی بوده است. در تعاقب این دغدغه ابتدا لزوم تطابق عمل حاکمیتی قانون‌گذاری با قواعد حقوق بشر و شهروندی و آزادی‌های عمومی مطرح شد و اسناد مهمی همچون بیانیه حقوق بشر و شهروند فرانسه و قوانین اساسی به منصفانه ظهور رسیدند. جوامع بشری پس از عبور از جنبش دستورگرایی و تدوین قوانین اساسی و به لگام کشیدن نظام قانون‌گذاری و تصمیم‌گیری متوجه نظام قضایی و عمل حاکمیتی دادرسی شدند و تبعات دادرسی بدون قاعده و قانون را یادآور شدند. اصولی همچون اصل قانونی بودن جرم و مجازات از اولین دستاوردهای این دغدغه اجتماعی بود. اما این اصل برای دستیابی به یک دادرسی مطلوب کفایت نمی‌کرد و لازم بود اصول و باید‌ها و نباید‌هایی در حوزه ساختارها و رویه‌های دادرسی نیز به وجود بیاید که ابداع اصطلاح «دادرسی منصفانه» سوغات این رهاورد فکری است. در کنار تلاش جهت تثبیت اصول دادرسی منصفانه، تلاش‌های دیگری نیز جهت تثبیت اصطلاح «نظارت قضایی بر اعمال اداره» در جریان بود و ثمرات خوبی هم دربرداشت و نهایتاً این دو خط در جایی به هم رسیدند و ما را به دادرسی منصفانه اداری و اصول راهنمای آن رهنمون ساختند.

دیوان عدالت اداری که به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی تأسیس شده بود به موجب قوانین دیوان عدالت اداری سامان و سازمان یافت و اکنون تجربه‌ای ۴۰ ساله را پشت سر دارد. قانون دیوان عدالت اداری یکی از منعطف‌ترین و متغیرترین قوانین کشور ما بوده است. در طول ۴۰ سال فعالیت دیوان عدالت اداری، قانون آن سه بار در سال‌های ۱۳۶۱، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ تصویب شده و یک بار نیز در سال جاری با اصلاحات اساسی و عمده‌ای مواجه شده است. یکی از بخش‌هایی که به موجب اصلاحیه اخیر با تغییرات قابل توجهی مواجه شده است، بخش چهارم - اجرای احکام - است و از آنجایی که اجرای احکام بخش پایانی فرایند دادرسی است و با اجرای تام و کامل حکم دادرسی پایان می‌پذیرد لذا رعایت اصول دادرسی منصفانه در این حوزه هم بسیار اهمیت دارد.

در این مقاله که داده‌های آن به روش کتابخانه‌ای جمع‌آوری شده، سعی شده است تحولات اخیر دیوان در بخش اجرای احکام از منظر اصول دادرسی منصفانه مورد ارزیابی قرار گیرد. بررسی‌های انجام شده، نشان داد پژوهش مشابهی که مترصد تطبیق اصول دادرسی منصفانه با قواعد اجرای احکام باشد، یافت نگردید.

ابتدا در بخش اول اصول دادرسی منصفانه به ویژه در مرحله اجرای حکم تبیین شده است و در مرحله دوم صرفاً تحولات قانون دیوان در این بخش از منظر دادرسی منصفانه مورد مذاقه قرار گرفته و سعی شده است با استعانت از اصول دادرسی منصفانه قواعد جزئی‌تری در بخش اجرای احکام نیز تفریع گردد.

۱. مفهوم و اصول دادرسی منصفانه

در این بخش به طور مختصر مفهوم و اصول دادرسی منصفانه تبیین خواهد شد.

۱.۱. مفهوم دادرسی منصفانه

واژه دادرسی در لغت به معنای «به داد کسی رسیدن» یا «به دادخواهی کسی رسیدگی کردن» است (معین، ۱۳۶۳: ج ۶، ۵۲۴). واژه دادرسی در اصطلاح حقوقی، مجموعه‌ای از مقررات است که به منظور رسیدگی به مرافعات یا شکایات یا درخواست‌های قضایی و مانند آنها وضع و به کار می‌رود (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶: ج ۶، ۲۶۹).

منصفانه در لغت به معنای رفتاری برابر و مطابق با قواعد و حقوق معقول (عادلانه یا متناسب شرایط) آمده است (دهخدا، ۱۳۷۴، ج ۱۲: ۱۱۲۷). در اصطلاح حقوقی نیز به معنای بیطرفی، خالی از تعصب، جانبداری و نفع شخصی، عادلانه، غیرجانبدارانه و برابری میان طرفین اختلاف است (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶: ج ۹، ۴۳۵).

با پیچیده‌تر شدن روابط اجتماعی و پیدایش مفاهیم حقوقی و آزادی‌های اساسی انسان و با تشکیل دادگستری با سازمان امروزی، دیگر نمیتوان به این بسنده کرد که قاضی شخصاً عادل باشد؛ زیرا عدالت و درستکاری قاضی، شرط الزامی و قطعی است؛ ولی کافی نیست (فتحی، ۱۳۸۸: ۱۱). دادرسی عادلانه را به مجموعه معیارها و تضمیناتی که جهت رعایت حقوق طرفین در فرایند دادرسی انواع دعاوی نزد دادگاهی صلاحیت دار، مستقل، بیطرف و قابل پیش‌بینی در مکانیزم قضایی پیش‌بینی شده است، تعریف نموده‌اند (رستمی و دیگران، ۱۳۸۸: ۸۹؛ فضائلی، ۱۳۸۷: ۳۷). به عبارت دیگر دادرسی عادلانه، عدالت شکلی در قضاوت است. چنین قضاوتی هنگامی تحقق می‌یابد که به هریک از طرف‌های دعوا، آنچه سزاوار اوست، «حق» اعطا شود. به عبارت دیگر، این حق تضمینی است که در صورت نقض هریک از حقوق شناخته‌شده، فرد می‌تواند با توسل به اقامه دعوی و از طریق دادرسی منصفانه، به آن اعتراض کرده یا در صورت متهم شدن به نقض حقوق دیگری یا جامعه، انتظار رسیدگی عادلانه از سوی مقام صالح را در طی مراحل قانونی رسیدگی داشته باشد (فلاح‌زاده و کامرانی، ۱۳۹۸: ۱۸۹).

رعایت انصاف در حوزه حقوق اداری و به ویژه دادرسی اداری در خصوص رعایت حقوق بنیادین شهروندان دارای اهمیت خاصی است؛ چراکه اولاً وضع قوانین ماهوی در این حوزه همواره با استناد به وظایف و کارکردهای دولت و تأمین و حفظ منفعت عمومی و با استفاده از ابزارها و امتیازات محدودکننده حقوق و آزادی‌های بنیادین بوده است و ثانیاً به رغم برخی اصلاحات و تغییرات در حقوق آیینی و رسیدگی به دعاوی میان دولت و شهروند، نابرابری میان این دو در دعاو هم چنان به انحای مختلف دیده می‌شود (یاوری، ۱۳۹۳: ۲۱۸).

۱.۲. اصول دادرسی منصفانه

اصول دادرسی منصفانه آن دسته از اصول آیین دادرسی هستند که مفاهیم اصلی عدالت را در حل و فصل اختلافات تبیین می‌نمایند (پوراستاد، ۱۳۸۷: ۱۳). مفهوم دادرسی منصفانه یکی از بنیان‌های حاکمیت قانون است. منشأ مشترک فلسفی و بنابراین وابستگی متقابل حاکمیت قانون و حقوق بشر در حق بر دادرسی منصفانه بسیار آشکار است (روناک، ۱۳۸۸: ۳۰۵).

اصول دادرسی منصفانه از منظرهای مختلفی تقسیم‌بندی شده است. از یک منظر اصول دادرسی منصفانه به دو دسته اصول نهادی و اصول فرایندی و یا رویه‌ای تقسیم شده است (فلاح‌زاده، ۱۳۹۴: ۶۲).

اصول نهادی دادرسی منصفانه اصول عامی هستند که در پی تضمین مشروعیت نهادی و ساختاری رسیدگی‌ها هستند. اصولی چون حق بر دادخواهی، استقلال مرجع رسیدگی، قانونی بودن دادگاه، قانون بودن جرم و مجازات، براءت، علنی بودن، حق تجدیدنظرخواهی، تساوی امکانات دفاع و حق رسیدگی در مهلت معقول از جمله این اصول هستند.

اصول رویه‌ای یا فرایندی در پی تضمین مشروعیت و منصفانه کردن فرایند رسیدگی می‌باشند. تفهیم فوری اتهام با بیانی ساده، حق برخورداری از وکیل و حق برخورداری از کمک رایگان مترجم از جمله اصول فرایندی هستند (فتحی، ۱۳۹۴: ۳۴).

رویکرد دیگری که در تقسیم‌بندی اصول دادرسی منصفانه وجود دارد، تقسیم‌بندی این اصول به دو دسته اصول عام و فراگیر دادرسی منصفانه که در مراحل موضوعیت داشته و قابل اعمال می‌باشند همچون حق استماع منصفانه، استقلال و بی‌طرفی دادگاه، استماع علنی و جبران کارآمد، و اصول خاص دادرسی منصفانه که ناظر بر مراحل سه‌گانه دادرسی می‌باشد (همتی، همان: ۲۴۷).

۱.۳. دادرسی منصفانه در مرحله اجرای احکام

مراحل سه‌گانه دادرسی اخیرالذکر ناشی از تفسیر دیوان اروپایی حقوق بشر است. دیوان اروپایی در تفسیر و رویه خود سه مرحله دادرسی را از هم تفکیک کرده است: مرحله مقدماتی یا پیش از جریان

رسیدگی، مرحله رسیدگی و مرحله تصمیم‌گیری و اجرای حکم (پس از رسیدگی و صدور رأی). با این تفسیر، می‌توان از یکسو حق دسترسی به دادگاه و از سوی دیگر حق بر اجرای حکم را جزئی از دادرسی تلقی کرد یا به عبارتی دیگر مرحله اجرای احکام، مرحله نهایی و جزئی از فرایند دادرسی است (یاوری، ۱۳۹۳: ۲۲۴). لذا اجرای احکام واپسین مرحله دادرسی است که اصول دادرسی منصفانه نیز بر این بخش بار می‌گردد.

همچنانکه براساس قاعده ۲۹ اصول آیین دادرسی مدنی فراملی که دو موسسه حقوقی بین‌المللی آن را تهیه و پیشنهاد کرده‌اند و یکی از اسناد ارشادی بین‌المللی در سلسله مراتب منابع آیین دادرسی مدنی است، اصولاً رأی نهایی دادگاه نخستین فوراً قابل اجراست و دادگاه رأسا یا به درخواست هر طرف می‌تواند اجرای رأی قطعی که مورد فرجام‌خواهی واقع شده را معلق کند (غمامی و محسنی، ۱۳۸۲: ۴۵). اصولاً تعهد به اجرای آرای نهایی قضایی با دولت است و آرا فارغ از اینکه دادگاهها یا سایر مراجع مسئول اجرای آن باشند معتبر هستند. مرجع قضایی بایستی در جایگاهی باشد که آرای خود را در بازه زمانی معقول اجرا یا اجرای آن را از طریق مراجع ذیربط در زمان معقول تضمین نماید. دادگاه یا دیوان اداری بایستی صلاحیت تصمیم‌گیری راجع به جبران موثر و اجرا یا تضمین اجرای احکام خود را داشته باشد و مراجع اداری بایستی در صورتی که از اجرای تصمیمات قضائی خودداری کرده یا کوتاهی میکنند مسئول شناخته شوند و بدین منظور یک آئین مناسب لازم است. نبود منابع مالی دولتی یا سایر منابع، دلیل کافی برای کوتاهی دولت در اجرای رأی نیست و بار توجیه هر نوع تاخیر بر عهده دولت است (همتی، ۱۳۹۵: ۲۶۳).

اگر آرای نهایی هر مرجع قضایی از جمله دادگاههای اداری اجرا نشود، حق دادرسی منصفانه می‌تواند غیرواقعی باشد^۱ اجرای آرای دادگاه باید به عنوان بخش جدایی‌ناپذیر یک دادرسی برای اهداف حق بر دادرسی منصفانه باشد^۲. لذا حق بر اجرای تمام آرای صادره در مراحل رسیدگی‌های مقدماتی و صدور رأی قطعی، توسط دادرسی اداری نیز با حق دادخواهی ارتباط وثیق دارد. بدون اجرای احکام صادره حق دادخواهی معنای واقعی خود را نخواهد یافت (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۸۶). قصور مراجع اجرای آرا یا تاخیر بیش از اندازه در اجرای تصمیمات دادگاه، نقض حق دادرسی منصفانه و حق بر جبران موثر است (همتی، همان: ۲۶۴).

1- Czernin v Czech Republic, HRC Communication 823/1998, UN Doc

CCPR/C/83/D/823/ 1998 (2005), para 7.5.

2- Hornsby v Greece, ECtHR, 19 March 1997, para 40; Plazonić v Croatia, ECtHR, 6 March 2008, para 47.

آنچه در اصول دادرسی منصفانه مربوط به اجرای احکام دیوان عدالت اداری اهمیت دارد در نظر داشتن این نکته مهم است که برخلاف دعاوی حقوقی که طرفین دعوا جزو اشخاص حقوق خصوصی هستند و علی‌الاصول از موضع برابر برخوردارند، در دعاوی اداری که محکوم علیه دعوی دولت، اداره و قدرت عمومی است و موضعی برتر از محکوم له دعاوی اداری دارد، اجرای حکم از اهمیت بیشتری برخوردار است، زیرا ممکن است محکوم علیه با تکیه بر قدرت عمومی خود از اجرا و یا اجرای کامل محکوم به سرباز زند و حق محکوم له تضییع گردد (AJTC, 2016: 28). به عبارت دیگر اگر آرای صادره از محاکم قضایی علی‌الخصوص محاکم اداری اجرا نگردد بدین معناست که دادرسی به هدف خویش که همانا فصل اختلافات و احقاق حق ذیحق است نائل نیامده است (مولاییگی، ۱۳۹۳: ۳۱۸).

بنابراین اجرای حکم به هنگام، فوری، کامل و تضمین شده توسط دولت را می‌توان از استانداردهای دادرسی منصفانه در این مرحله دانست.

۲. تحولات قواعد اجرای احکام دیوان عدالت اداری

همانطور که آمد، دادرسی منصفانه در مرحله اجرای احکام با دو شاخص اجرای فوری و بهنگام و اجرای تضمین شده توسط دولت قابل ارزیابی و سنجش است. در این قسمت سعی می‌شود تحولات دیوان در بخش اجرای احکام از منظر دادرسی منصفانه بررسی و شاخص‌های جزئی‌تری نیز تفریع گردد.

۲.۱. فوری بودن اجرای احکام

ماده ۱۰۷ قانون دیوان عدالت اداری تصریح دارد کلیه اشخاص و مراجع مذکور در ماده ۱۰ قانون دیوان مکلفند آرای دیوان را پس از ابلاغ به فوریت اجرا نمایند. قانون‌گذار در این ماده با استفاده صریح از واژه «فوریت» اهمیت اجرای فوری آرای دیوان را به صراحت نشان داده و بهانه‌ای برای تاخیر در اجرای آرای دیوان را باقی نگذاشته است (نژادی، ۱۳۹۵: ۱۸).

به‌طور کلی اصل بر این است که اجرای احکام صادره از مراجع قضایی اعم از مراجع اداری و حقوقی وصف فوریت دارند. اداره کل حقوقی قوه قضاییه در این مورد به شرح نظریه مشورتی شماره ۷/۳۷۵۸ مورخ بیست و یکم مرداد ۱۳۸۵ چنین اعلام نظر کرده است: «اصل بر اجرای فوری احکام قطعی دادگاه‌هاست و تأخیر در اجرا یا عدم اجرای حکم، امری استثنائی است که محتاج مجوز قانونی است...»^۱.

۱- روزنامه رسمی، شماره ۱۸۶۰۰، مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۱۵

با عنایت به اشاره ماده ۱۰۷ به اشخاص و مراجع مذکور در ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، این نکته قابل برداشت است که تکلیف اجرای فوری احکام دیوان منحصر به آراء صادره از شعب دیوان است و قانونگذار اهمیت بیشتری برای آراء شعب از حیث فوریت اجرا قائل شده است. گرچه این برداشت قابل تأمل است اما باید در نظر داشت که از حیث مطلوبیت اجرای فوری آرای صادره و هماهنگی بیشتر آن با اصول دادرسی منصفانه، هیچ فرقی بین احکام صادره از شعب و هیئت‌های عمومی و تخصصی نیست و مسامحه قانونگذار در عدم اطلاق حکم اجرای فوری آراء و انصراف آن به آراء صادره از شعب محل نقد است. لذا اصلح بود قانونگذار در ماده ای که به بیان حکم فوری بودن اجرا که یکی از شاخص‌های دادرسی منصفانه است می‌پردازد، از عبارتی استفاده می‌کرد که مفید اطلاق بود و برداشت‌های مختلفی را ناشی نمی‌شد.

البته ذکر این نکته خالی از لطف نیست که اجرای حکم مقرر در ماده ۱۰۷ مقید به چند شرط است: اول ابلاغ رأی است و قبل از ابلاغ رأی به محکوم علیه امکان اجرا وجود ندارد، دوم مستفاد از ماده یک قانون اجرای احکام مدنی^۱ آرای قطعی دیوان قابل اجراست و تا قبل از قطعیت امکان اجرا ندارد (میری، ۱۳۹۴: ۳۸).

ماده ۱۰۸ قانون دیوان در مقام بیان نحوه اجرای فوری و به هنگام آرای صادره موضوع ماده ۱۰۷ است گرچه نظر مخالفی نیز در این خصوص وجود دارد و معتقد است که بین ماده ۱۰۷ و ۱۰۸ تقدیم و تقدم زمانی وجود دارد و در صورتی حکم ماده ۱۰۸ اجرا می‌گردد که حکم ماده ۱۰۷ اجرا نشده باشد و با اجرای فوری رأی موجبی برای تحقق مفاد ماده ۱۰۸ باقی نمی‌ماند^۲ است که صراحت ماده ۱۰۸ به شرح زیر این نظر را تضعیف می‌کند.

ماده ۱۰۸ سابق مقرر کرده بود شعبه صادرکننده رأی پس از ابلاغ رأی به محکوم علیه، یک نسخه از آن به انضمام پرونده را به واحد اجرای احکام دیوان ارسال می‌کند و محکوم علیه مکلف است ظرف یک ماه نسبت به اجرای کامل رأی و یا جلب رضایت محکوم له اقدام و نتیجه را به واحد اجرای احکام گزارش نماید.

به نظر می‌رسد اولا اجرای فوری رأی برای قانونگذار از چنان اهمیتی برخوردار بوده که تحقق وصف فوریت و اجرا را به واحد اجرای احکام سپرده و منتظر اجرای احتمالی رأی توسط دستگاه

۱- ماده ۱- هیچ حکمی از احکام دادگاههای دادگستری به موقع اجرا گذارده نمی‌شود مگر این که قطعی شده یا قرار اجرای موقت آن در مواردی که قانون معین می‌کند صادر شده باشد.

۲- رک: مولایی، غلامرضا (۱۳۹۳)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، صص ۲۲۰ - ۲۲۲.

اجرایی نمانده است و ثانياً از آنجاییکه محکوم علیه نهادی دولتی و واجد قدرت عمومی است و ممکن است با استفاده از ابزارهای مختلف مانع درخواست اجرای رأی توسط محکوم له شود، قانونگذار اراده بر آن داشته است که برخلاف اجرای احکام در دعاوی حقوقی که منوط به درخواست محکوم له است، شروع فرآیند اجرای آرای دیوان عدالت اداری منوط به درخواست محکوم له نباشد و رأی صادره در فرایندی تعریف شده جهت اجرا به واحد اجرای احکام ارجاع شود تا در صورت عدم اجرای حکم در مهلت مقرر مراتب اعمال ضمانت اجراها صورت پذیرد. بنابراین قانونگذار علاوه بر قید عبارت «به فوریت» در ماده ۱۰۷ و لحاظ «ظرف یک ماه» در ماده ۱۰۸ تأکید ویژه ای بر سرعت در امر اجرا داشته است.

همچنین با منوط نکردن ارسال پرونده به واحد اجرای احکام به درخواست محکوم له و حرکت برخلاف مفاد قانون اجرای احکام مدنی خود در قامت قائم مقام محکوم له ظاهر شده و جهت استیفای کامل حقوق محکوم له از طریق اجرای رأی دیوان نقش پررنگی در تضمین فوریت اجرای حکم ایفا نموده است (نژادی، همان: ۱۸-۱۹).

اما این نکته مثبت که منطبق با استانداردهای دادرسی منصفانه در مرحله اجرا بود، به موجب اصلاحات اخیر قانون دیوان دستخوش دگرگونی قرار گرفته است. در ماده ۱۰۸ جدید قانون دیوان گرچه مجدداً با قید مهلت «ظرف یک ماه» بر اجرای فوری آراء صادره تأکید شده است اما قانونگذار فرآیند ارسال پرونده به واحد اجرای احکام را اصلاح نموده و انجام این فرآیند را منوط به درخواست محکوم له نموده است. به بیانی ساده تر در صورت صدور رأی له شاکی و در صورت عدم اجرا توسط محکوم علیه و عدم درخواست اجرا توسط محکوم له به هردلیلی رأی صادر شده اجرا نخواهد شد.

این تغییر رویکرد شگرف توسط قانونگذار ممکن است از دیدگاه مدیریتی موجه باشد بدین صورت که با اصلاح جدید و منوط شدن ارسال پرونده به اجرای احکام به درخواست محکوم له، از حجم پرونده ها در واحد اجرای احکام کاسته شده و به تبع هزینه های سازمانی کاسته خواهد شد و همچنین بار ناشی از اجرای آرای صادره بر دولت نیز کاهش پیدا می کند اما از منظر اصول دادرسی منصفانه و حاکمیت قانون و نظارت قضایی بر اداره موجه نیست. این اصلاح باعث اطاله اجرای رأی به واسطه منوط شدن به درخواست محکوم له و بعضاً عدم اجرای رأی خواهد شد و به نظر می رسد حکم ماده ۱۰۸ از منظر شاخص اجرای فوری رأی محل نقد باشد.

در خصوص آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز اصل اجرای فوری موضوعیت دارد. ماده ۱۰۹ قانون دیوان در مقام بیان تشریفات اجرای آرای هیئت عمومی دیوان است. ماده ۱۰۹ سابق مقرر

کرده بود که در صورت استنکاف مقامات ذریبط از اجرای رأی هیئت عمومی به تقاضای ذینفع یا رئیس دیوان مراتب جهت اعمال انفصال به شعب دیوان ارسال می‌شد. در این ماده برخلاف ماده ۱۰۸ هیچگونه مهلت و فرجه زمانی جهت اجرای رأی هیئت عمومی وجود نداشت و مستفاد از تبصره آن نیز شروع فرآیند اعمال انفصال منوط به اطلاع و درخواست ذینفع و یا اطلاع و تقاضای رئیس دیوان شده بود. بدیهی است از آنجاییکه آرای هیئت عمومی دایره تأثیر گسترده تری بر افراد جامعه دارد و اجرای رأی هیئت عمومی به تضمین حقوق کثیری از شهروندان منجر می‌شود، اهمیت اجرای فوری و تضمین شده آن از اجرای آرای شعب که ذینفع محدودی دارد بیشتر است که این مهم در ماده ۱۰۹ سابق مورد غفلت واقع شده بود.

در ماده ۱۰۹ جدید قانون دیوان نوآوری‌هایی وجود دارد. اول آنکه بین آرای که اجرای آنها مستلزم عملیات اجرایی باشد و آرای که عملیات اجرایی بر آنها مترتب نیست تفاوت گذاشته است، دوم آنکه رئیس دیوان را موظف نموده تا ضمن شناسایی آرای نیازمند عملیات اجرایی پرونده را به واحد اجرای احکام دیوان ارسال نماید که در این صورت دستگاه‌های اجرایی ذریبط موظفند ظرف پانزده روز پس از انتشار رأی در روزنامه رسمی و در موارد خاص به موجب اعلام رئیس دیوان تا حداکثر سه ماه نسبت به اجرای رأی اقدام کنند. لذا به نظر می‌رسد پیش بینی فرجه زمانی برای اجرای آرای هیئت عمومی در اصلاحیه اخیر قانون گامی رو به جلو و مثبت باشد.

یکی دیگر از اصلاحات ارزشمند ولی ناقص ماده ۱۰۹ قانون دیوان عدالت اداری حذف ذینفع از عداد افرادی بود که می‌توانستند اجرای رأی هیئت عمومی را درخواست کنند. زیرا به نظر می‌رسد هرکسی که حق شکایت دارد همان فرد نیز می‌تواند اجرای رأی صادره را بخواهد. محدود کردن حق درخواست اجرای رأی هیئت عمومی به فرد ذی‌نفع که وفق رأی هیئت عمومی دیوان^۱ به فردی اطلاق می‌شود که نفع شخصی و مستقیم می‌برد با اطلاق ذیل اصل ۱۷۰ قانون اساسی مبنی بر اینکه هر شخصی می‌تواند از مقررات دولتی شکایت کند هم‌خوانی ندارد. البته بنظر می‌رسد ماده ۱۰۹ اصلاحی نیز در این زمینه ناقص است و اصلح آن بود که برای عموم مردم حق درخواست اجرای رأی هیئت عمومی فراهم گردد.

۲،۲. امکان اعتراض به نحوه اجرای احکام

همان‌طور که آمد علاوه بر فوریت اجرای حکم، اجرای کامل مفاد حکم نیز از دیگر شاخص‌های دادرسی منصفانه در مرحله اجرای حکم است زیرا اجرای ناقص حکم نقض غرض دادرسی است و

هدف از رسیدگی به دعاوی در اجرای کامل آن نهفته است (مولایی، همان: ۳۱۹). به نظر می‌رسد قانون‌گذار علاوه بر تصریح به فوریت اجرای آرا در ماده ۱۰۷ به طور ضمنی و با آوردن وصف «اجرای کامل رأی» در ماده ۱۰۸ نسبت به این مهم تأکید کرده است. به نظر می‌رسد وصف «اجرای کامل رأی» در خصوص آرای است که اجرای آن‌ها نیازمند طی تشریفات و فرایندهای اداری است. در اینگونه از آرا بیم اجرای ناقص رأی می‌رود. از طرف دیگر تاکنون نیز هیچ سازوکار قانونی جهت اعتراض محکوم له به نحوه اجرای رأی پیش بینی نشده بود و وفق ماده ۱۰۸ و ماده ۱۰۹ جدید قانون صرفاً به گزارش اجرای رأی توسط محکوم علیه به واحد اجرای احکام بسنده شده و هیچ تکلیفی مبنی بر بررسی نحوه اجرای حکم در نظر گرفته نشده بود که همین امر موجبات اجرای ناقص آرا و ایجاد نارضایتی برای محکوم له را در پی داشت که قطعاً با اصول داری منصفانه مغایرت دارد.

یکی از ابداعات تحولات اخیر قانون دیوان عدالت اداری، پیش بینی قرار جدیدی تحت عنوان «قرار خاتمه اجرای حکم» است. وفق تبصره الحاقی به ماده ۱۱۱ قانون در صورتی که قاضی اجرای احکام تشخیص دهد رأی صادره توسط محکوم علیه اجرا شده است و اقدام دیگری ندارد قرار خاتمه اجرای حکم صادر و به محکوم له ابلاغ می‌کند. در صورتی که محکوم له ادعای عدم اجرای کامل یا بخشی از رأی را داشته باشد ظرف یک ماه به قرار صادره اعتراض و پرونده جهت بررسی به شعبه صادرکننده رأی قطعی ارسال می‌شود. تبصره الحاقی مذکور گامی مهم در جهت تضمین اجرای کامل آرای صادره از دیوان و تحقق دادرسی منصفانه در مرحله اجرای حکم است. چون هرچند ذیل ماده در خصوص حدود اختیارات شعبه صادرکننده رأی ساکت است اما از سیاق ماده ۱۱۰ قانون چنین برمی‌آید که در فرض این تبصره نیز در صورت اعتراض به قرار خاتمه اجرا و احراز اجرای ناقص رأی توسط شعبه صادرکننده رأی، مراتب از مصادیق استتکاف است و محکوم علیه مشمول حکم ماده ۱۱۲ قانون خواهد شد. به عبارت دیگر علاوه بر ضمانت اجرای عدم اجرای رأی، به موجب این تبصره اجرای ناقص رأی نیز دارای ضمانت اجرا می‌گردد.

۲,۳. جامعیت مصادیق استتکاف

یکی از قواعدی که اصل اجرای فوری و کامل احکام تفریع می‌شود قاعده اعمال ضمانت اجرا برای مستنکفین از اجرای آراء است. معمولاً در قوانین و مقررات برای اینکه بطور کلی از اجرای اجکام مراجع قضایی صرف نظر از موثر یا موثر نبودن ضمانت اجرای آن سرپیچی نشود، ضمانت اجراهایی در نظر گرفته می‌شود. این مهم در خصوص مواردی که محکوم علیه حکم دستگاه و مقام دولتی و عمومی است واجد اهمیت بیشتری است (میری، همان: ۴۳). در دعاوی حقوقی بین اشخاص حقیقی و

حقوقی حقوق خصوصی آنچه اهمیت دارد استیفای حق محکوم له است و کلیه ضمانت اجراها و امکان استفاده از قوه قهریه ای که در قوانین مرتبط از جمله قانون اجرای احکام مدنی و قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی داده شده است با همین هدف است و نفس استنکاف از اجرای حکم واجد ضمانت اجرا نیست، اما در دعاوی که محکوم علیه دولت است، نفس استنکاف واجد ضمانت اجراست و حتی در ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات) جرم انگاری شده است.^۱ قانون‌گذار در تحولات اخیر که در قانون دیوان اعمال نموده سعی در جامعیت اعمال ضمانت اجرا بر صور مختلف استنکاف داشته است. این درحالی است که تا قبل از اصلاحات اخیر در قانون دیوان برخی از مصادیق استنکاف فاقد ضمانت اجرا بودند که در ادامه به تفصیل تشریح خواهند شد. تلاش قانونگذار در اعمال ضمانت اجرا بر کلیه مصادیق استنکاف، اقدام موثری در تضمین اجرای احکام و در چارچوب استانداردهای دادرسی منصفانه است.

آرای دیوان اعم است از آرای شعب و آرای هیئت عمومی و تخصصی. قانون دیوان در خصوص استنکاف از آرای شعب واجد ضمانت اجرا است. این ضمانت اجرا در ماده ۱۱۰ قانون دیوان و تبصره ۳ آن پیش‌بینی شده است. مهمترین و مترقی‌ترین تحولی که در راستای دادرسی منصفانه در اینخصوص به موجب اصلاحات اخیر اعمال شده است، حذف فرجه یک هفته ای برای مستنکف جهت اجرای حکم است. به موجب تبصره ۳ سابق، مستنکف از اجرای حکم و پس از پایان مهلت یک ماهه اجرای حکم به واحد اجرای احکام احضار و پس از تفهیم اتهام در صورت استمهال فرجه یک هفته ای به وی اعطا می‌شود. با عنایت به اینکه مستنکف یک ماه برای اجرای رأی وقت داشته است، اعطای فرجه ای دیگر مغایر حقوق محکوم له و نافی اصل اجرای به هنگام رأی بود که قانون‌گذار در اصلاحات اخیر فرجه مذکور را حذف و مقرر نموده است پس از احضار و تفهیم اتهام و به مجرد احراز استنکاف ضمانت اجرای موضوع ماده ۱۱۲ قانون اعمال می‌شود. به موجب ماده ۱۲ قانون، آرای صادره از هیئت عمومی سه دیوان سه دسته‌اند: آرای که در مقام رسیدگی به شکایت از مقررات و آیین‌نامه‌ها و نظامات دولتی صادر می‌شود، آرای وحدت رویه و آرای ایجاد رویه و هر کدام از این آرا، حکم قضایی و واجد اثر و اعتبار حقوقی است.

۱ - ماده ۵۷۶ - چنانچه هر یک از صاحب منصبان و مستخدمین و مامورین دولتی و شهرداریها در هر رتبه و مقامی که باشند از مقام خود سوء استفاده نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا اجرای احکام یا اوامر مقامات قضائی یا هر گونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشد جلوگیری نماید به انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد.

در خصوص آرای که در مقام رسیدگی به شکایات از مقررات صادر می‌شوند، به موجب ماد ۱۰۹ه سابق قانون ضمانت اجرا و مجازات مستقلی برای مستنکفین از اجرای رأی وجود داشت، اما در ماده ۱۰۹ جدید قانون صرفا در مورد آرای که اجرای آنها مستلزم عملیات اجرایی باشد فرایند اجرای احکام آغاز می‌شود و ضمانت اجرای استنکاف از اینگونه آرا نیز همانند مستنکفین از آرای شعب در ماده ۱۱۲ قانون پیش بینی شده است. از سیاق ماده ۱۰۹ و استعمال عباراتی چون «اجرای مفاد رأی» و یا «ابلاغ به واحدهای تابعه جهت اجرا» چنین استنباط می‌شود که مفاد این ماده صرفا در مورد آرای است که اجرای آن به طور مستقیم برعهده دستگاه یا دستگاه‌های مشخص می‌باشد.

اما تا قبل از تحولات اخیر قانون دیوان، برای استنکاف از تبعیت از مفاد آرای هیئت عمومی در مصوبات بعدی دستگاه‌ها و استنکاف از مفاد آرای وحدت رویه و یا ایجاد رویه ضمانت اجرایی پیش‌بینی نشده بود. در اصلاحات جدید قانون، به موجب ماده ۹۲ هرگاه مصوبه جدیدی مغایر رأی هیئت عمومی و به جهت عدم تبعیت از آرای قبلی تصویب شود این امر به منزله استنکاف است. همچنین به موجب ماده ۹۵ هرگاه عدم اجرای مفاد آرای وحدت رویه و ایجاد رویه توسط دستگاه منجر به طرح شکایات جدید شود، مقام اداری ذی‌ربط مستنکف شناخته می‌شود و در هر دو فرض بالا مشمول ضمانت اجرا و مجازات مقرر در ماده ۱۱۲ می‌گردند.

یکی دیگر از مواردی که قانون‌گذار دامنه استنکاف را تسری داده است، مراجع مذکور در ماده ۱۱۶ قانون می‌باشد. وفق ماده ۱۱۶ سابق در مواردی که اجرای حکم قطعی دیوان موکول به تمهید مقدماتی توسط مرجع دیگری باشد که در جریان رسیدگی نیز وارد نشده باشد، ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ اجرای احکام، مرجع یادشده می‌تواند به رأی اعتراض کند و شعبه صادرکننده رأی موظف به رسیدگی و اظهارنظر است. این ماده در مورد فرضی که مرجع ثانوی علی‌رغم ابلاغ رأی به آن اعتراض نمی‌کند، ساکت بود اما در ماده ۱۱۶ اصلاحی این سکوت برطرف شده و در صورت عدم اعتراض ظرف مهلت یک ماهه مکلف به اجرای رأی است و در صورت عدم تمکین مستنکف شناخته می‌شود. بنابراین قانون‌گذار در این قسم نیز اقدام به جامعیت مصادیق استنکاف نموده و دستگاهی که طرف دعوا نبوده و رأی علیه اش صادر نشده و در مهلت مقرر هم اعتراض و اجرا نکرده مستنکف شناخته است.

بنابراین به نظر می‌رسد قانونگذار با اصلاحات اخیر و در جهت ارتقای تضمین اجرای احکام صادره از دیوان، مصادیق بیشتری از استنکاف از اجرای رأی را احصا و مشمول مجازات نموده که باعث جامعیت نظام ضمانت اجرای قانون شده است.

نتیجه گیری

دادرسی منصفانه مجموعه مفاهیم و اصولی است که رعایت آن از سوی هر دادگاه و مرجعی رأی صادر می‌کند، لازم است تا از این طریق حقوق و آزادی‌های مشروع اشخاص تضمین شود. رعایت این اصول در دعاوی اداری که یک طرف آن قدرت عمومی و دستگاه دولتی است ضرورت و اهمیت بیشتری دارد. این ضرورت و اهمیت از آن روست که برخلاف دعاوی بین اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی که علی‌الاصول از شرایط برابر و یکسانی برخوردارند، در دعاوی اداری به دلیل بهره‌مندی طرف اداره از امتیازات و اقتدارات عمومی خوف تضييع حقوق طرف خصوصی وجود دارد و لذا رعایت اصول دادرسی منصفانه باید با حساسیت بیشتری دنبال شود.

اصول دادرسی منصفانه از رویکردهای مختلف قابل تقسیم‌بندی است. در یک رویکرد اصول دادرسی منصفانه به دو دسته اصول عام همچون قانونی بودن جرم و مجازات، اصل برابری و... و اصول خاص به مراحل دادرسی تقسیم می‌شود. آخرین مرحله از مراحل دادرسی، مرحله تصمیم‌گیری و صدور و اجرای رأی است که یکی از اصول ناظر بر این مرحله، اجرای رأی با فوریت و به طور کامل است.

اصلاحات و تحولات اخیر قانون دیوان عدالت اداری احکام قانونی مندرج در بخش اجرای احکام قانون را نیز دستخوش تغییر و تحول کرده است که بررسی این تغییرات از منظر اصول دادرسی منصفانه موضوع این مقاله می‌باشد. تحولات اخیر در حوزه اجرای احکام را می‌توان در سه دسته تحولات ناظر بر اجرای فوری احکام، تحولات ناظر بر امکان اعتراض به نحوه اجرای حکم و تحولات ناظر بر جامعیت مصادیق استنکاف و اعمال ضمانت اجراها تقسیم‌بندی نمود. با بررسی این سه دسته تحولات و بار نمودن دو شاخص اجرای فوری و به‌هنگام و اجرای کامل احکام می‌توان چنین نتیجه گرفت که تحولات قانون دیوان در بخش اجرای احکام، به جز در مورد منوط نمودن ارجاع پرونده به واحد اجرای احکام به تقاضای محکوم له، جملگی در مسیر تحقق دادرسی منصفانه در مرحله اجرا بوده است.

کتابنامه

۱. پوراستاد، مجید (۱۳۸۷). اصول و قواعد آیین دادرسی فراملی، تهران: انتشارات شهر دانش.
۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۶). مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش.
۳. دهخدا، علی اکبر (۱۳۸۴). لغت نامه، تهران: موسسه دهخدا.
۴. رستمی، ولی؛ آقایی طوق، مسلم؛ لطفی، حسن (۱۳۸۸). دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران: گرایش.
۵. روناک م. اسمیت (۱۳۸۸). قواعد حقوق بین‌المللی بشر، ترجمه فاطمه کیهانلو، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۶. غمامی، مجید؛ محسنی، حسن (۱۳۸۲). آیین دادرسی مدنی فراملی، چاپ سوم، تهران: انتشارات شرکت سهامی انتشار.
۷. فتنحی، جواد (۱۳۸۸). اعمال اصول دادرسی عادلانه در دیوان عدالت اداری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی.
۸. فتنحی، یونس (۱۳۹۴). نظام مطلوب دادرسی در مراجع اختصاصی اداری، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
۹. فضائلی، مصطفی (۱۳۸۷). دادرسی عادلانه در محاکمات کیفری بین‌المللی، چاپ دوم، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۱۰. فلاح‌زاده، علی محمد (۱۳۹۴). حقوق اداری تطبیقی؛ عدالت رویه‌ای، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۱۱. فلاح‌زاده، علی محمد؛ کامرانی، محیا (۱۳۹۸). ارزیابی آیین رسیدگی دیوان محاسبات کشور از منظر دادرسی منصفانه، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۱۰۸.
۱۲. گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۸۷). حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری، نشریه حقوق اساسی، سال پنجم، شماره ۹.
۱۳. معین، محمد (۱۳۶۳). فرهنگ فارسی، تهران: انتشارات امیرکبیر.
۱۴. مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل.
۱۵. میری، مسلم (۱۳۹۴). چالش‌های اجرای احکام در دیوان عدالت اداری، تهران: مجلد.

۱۶. نژادی، محمدحسن (۱۳۹۵). *درآمدی بر اجرای احکام دیوان عدالت اداری*، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.

۱۷. همتی، مجتبی (۱۳۹۵). *تحلیل قانون دیوان عدالت اداری از منظر استانداردهای خاص دادرسی منصفانه اداری؛ با نگاهی به رویه دادگاه اروپایی حقوق بشر*، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۵۵.

۱۸. یآوری، اسداله (۱۳۹۳). *از دادرسی تا دادرسی منصفانه: تحول در مفهوم و قلمرو کلاسیک دادرسی و تضمینات آن*، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۶۸.

19. Administrative Justice and Tribunals Council (AJTC), "Principles for Administrative Justice", (2010). available at: http://ajtc.justice.gov.uk/docs/principles_web.pdf, last visited: 2016
20. Czernin v Czech Republic, HRC Communication 823/1998, UN Doc CCPR/C/83/D/823/1998 (2005). para 7.5.
21. Hornsby v Greece, ECtHR, 19 March 1997, para 40; Plazonić v Croatia, ECtHR, 6 March 2008, para 47.