

استنکاف مقامات اداری از اجرای آرای شعب دیوان

عدالت اداری*

محمدجواد رضایی زاده**

حسین عبداللهی***

چکیده

اجرای آرای دیوان عدالت اداری به مثابه نهادی که ضامن تحقق حکومت قانون^۳ است از اهمیت فراوانی برخوردار بوده و از این رو تدقیق پیرامون استنکاف مقامات دولتی از اجرای آرای این نهاد نیز، موضوعی ضروری به نظر می‌رسد. بر این اساس «استنکاف مقامات دولتی از اجرای آرای شعب دیوان» را نمی‌توان نوعی «جرم» اداری» در برابر اجرای رأی دیوان؛ به‌عنوان «بالاترین مرجع اختصاصی اداری» مرتکب شده و رسیدگی بدان صرفاً در صلاحیت «ذاتی و اختصاصی دیوان عدالت اداری» است.

* خواننده گرامی: قانون جدید دیوان عدالت اداری با عنوان قانون تشکیلات و قانون آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (۹۲/۰۳/۲۵) توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد و قانون دیوان عدالت اداری (۸۵/۳/۹) صریحاً نسخ گردید. مقاله حاضر پیش از تغییر قانون پذیرفته شده است. (مجله حقوقی دادگستری)

** استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران
MJ.REZAEI@YAHOO.COM

*** نویسنده مسئول، دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)

h.a.8314@yahoo.com

3. The Rule of Law

جهت ارائه تعریف از این نوع استنکاف بایدگفت: «هرگونه خودداری یا جلوگیری عامدانه در قالب فعل یا ترک فعل، نسبت به اجرای آرای شعب دیوان عدالت اداری؛ اعم از حکم و قرار دستور موقت است که پس از انجام «اقدامات اجرایی» و در صورت عدم وجود مانع قانونی و عملی در برابر محکوم‌علیه، محقق می‌گردد. این تخلف معمولاً توسط بالاترین مقام دستگاه ارتکاب یافته و مقید به نتیجه است.» نتیجتاً ضمانت اجرای این تخلف نیز «تنبیه اداری» قلمداد شده که اصل «سلسله مراتب قانونی»، گستره آن را تعیین می‌کند.

واژگان کلیدی: استنکاف مقامات دولتی، اجرای آرای شعب دیوان عدالت اداری، انفصال از خدمات دولتی، تخلف اداری، تنبیه اداری

درآمد

بدون تردید، حکومت قانون از مهم‌ترین بنیان‌های حقوق اداری و حقوق عمومی است و قانون اساسی در اصل ۱۷۳ خود، نهادی جهت ضمانت اجرای این بنیان در نظام اداری و دولتی، با نام «دیوان عدالت اداری» تأسیس نموده است. ظهور و بروز تمامی تلاش‌های این نهاد، جهت تحقق «حکومت قانون» را باید در آرای صادره از آن دانست و در واقع اجرایی‌شدن این آرا است که موجب تحقق «قانون‌مداری» در نظام اداری و دولتی خواهد شد. حال چنانچه مقامات دولتی که مسئول اجرای آرای دیوان عدالت اداری هستند از اجرای سریع، دقیق و کامل آن استنکاف ورزند، فلسفه وجودی و اهداف دیوان، زیر سؤال رفته و تصمیم‌های آن، ماهیت تشریفاتی به خود خواهد گرفت. از طرف دیگر، این امر، شایستگی و صلاحیت مسئولین مستنکف را در تصدی امور عمومی جامعه مورد تردید قرار داده و اعتماد مردم را به آنان سلب می‌نماید. همچنین محکوم‌له، تلاش‌ها و زحماتی را که جهت اخذ رأی از دیوان، متحمل شده، هنگام عدم اجرای آن توسط محکوم‌علیه، بیهوده تلقی کرده و دیگر امیدی به احقاق حق خود نخواهد داشت.

در برخی از نظام‌های اداری مانند نظام اداری فرانسه، به علت اینکه دادگاه‌های اداری در آن نظام، وابسته به قوه مجریه بوده و مقامات اداری، «قضات اداری» را به منزله ادامه «داره‌کردن» و نوعی از آن می‌دانند؛ نسبت به اجرای آرای آنان، چندان مقاومت نمی‌کنند و جهت اجرای حکم همراهی بهتری، از خود نشان می‌دهند^۱، در حالی‌که در سایر نظام‌ها^۲ مانند ایران که مرجعی وابسته به قوه قضاییه، اقدام به صدور رأی نسبت به شکایات مردم از نهادهای دولتی می‌نماید،

^۱ جهت مطالعه بیشتر ن.ک.: محمدجواد رضایی زاده، محاکم اداری فرانسه و صلاحیت آن‌ها در

رسیدگی به دعاوی اداری، مدیریت، ۱۳۸۴، ص ۳۹

^۲ از جمله سایر نظام‌هایی که دارای این ویژگی است نظام حقوقی امریکاست؛ چراکه به‌موجب بخش دوم اصل سوم قانون اساسی این کشور، رسیدگی به برخی دعاوی به لحاظ طرف‌های دعوا به دادگاه‌ها یفدرال ارجاع می‌گردد؛ که از آن جمله: دعاوی مربوط به سفرا، کنسول‌ها و مقامات بلند پایه دولت است. جهت مطالعه بیشتر ن.ک. تنک، آندره، حقوق ایالات متحده امریکا، ترجمه سیدحسین صفایی، انتشارات مؤسسه حقوق تطبیقی، چاپ دوم، ۱۳۵۸

متأسفانه در برخی موارد، ادارات با سختی بیشتری آن را اجرا کرده و با مقاومت‌هایی از طرف آنان مواجه می‌شوند. در این کشورها با این استدلال، مأمورین دولت در هر مقام و مرتبه‌ای که قرار دارند حق ندارند که بر مسند قضا بنشینند و در دعاوی ناشی از اعمال خود به داوری بپردازند. حکومت در دعاوی، مخصوص قوه قضاییه است و مداخله در آن، تجاوز آشکار اصل تفکیک قوا و سایر اصول قانون اساسی و مقررات مصوب قوه مقننه به شمار می‌رود.^۱

با توجه به آنکه سهم عمده‌ای از آرای دیوان، آرای صادره از شعب آن است، ابعاد موضوع «استنکاف مقامات اداری از اجرای آرای شعب دیوان» اهمیتی مضاعف پیدا نموده؛ خصوصاً آنکه اجبار برخی از مقامات اداری به اجرای احکام دیوان، با توجه به اینکه این مقامات، مسئولیتشان بیشتر سیاسی است تا اداری؛ مواجهه با مشکلاتی است. در این راستا، سوالات محوری که این مقاله به دنبال پاسخ به آن‌هاست، از این قرار است: در نظام حقوقی ایران، ماهیت استنکاف چیست؟ آیا این عمل، «جرم» تلقی شده یا آنکه صرفاً یک «تخلف اداری» محسوب می‌شود؟ تحقق عملی استنکاف، در چه زمانی است؟ و بر این اساس آیا می‌توان تعریفی جامع و مانع از این نوع استنکاف، ارائه نمود؟ و نهایتاً ضمانت‌های اجرایی این عمل، دارای چه ابعدی است؟

این نوشتار به دنبال اثبات این فرضیه است که اصولاً استنکاف مقامات اداری (موضوع ماده ۳۷ دیوان)، «جرم» نبوده؛ بلکه نوعی «تخلف اداری» به حساب می‌آید. همچنین استنکاف به معنای هرگونه خودداری یا جلوگیری عامدانه از اجرای حکم یا قرار دستور موقت است که پس از انجام اقدامات اجرایی توسط بالاترین مقام اداری محقق می‌شود و گستره تنبیه انفصال از خدمات دولتی، به عنوان اساسی‌ترین ضمانت اجرای آن، در عمل با مشکلاتی مواجه است. از این رو در این نوشتار، پس از بررسی اقسام آرای صادره از دیوان، ماهیت استنکاف و عناصر

^۱ . سیدنصرالله صدرالحفاظی ، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران،

شهریار، چاپ اول، ۱۳۷۲

سازنده آن، بررسی شده تا زمینه ارائه تعریف استنکاف، فراهم آید. همچنین در ادامه، انواع ضمانت‌های اجرایی این تخلف، در شعب دیوان و مراجع شبه قضایی مورد تحلیل و بررسی قرار خواهد گرفت. ماده محوری در این نوشتار، ماده ۳۷ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۸۵/۳/۹^۱ بوده و در زمانی که این سطور نگاشته می‌شود بخشی از مواد اصراری لایحه «تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۹۰/۵/۲ مجلس شورای اسلامی در «مجمع تشخیص مصلحت نظام» در حال بررسی است. از این رو این مقاله با نگاهی به مواد مرتبط از لایحه مذکور، که به تأیید نهایی شورای نگهبان رسیده است؛ در صدد مقایسه این دو منبع، در موضوع مورد بحث نیز خواهد بود.

۱- آرای دیوان عدالت اداری

جهت ارائه تحلیلی درباره استنکاف از اجرای آرای دیوان عدالت اداری، در ابتدا لازم است به تعریف «رأی قضایی» و به تبع، انواع «آرای دیوان عدالت اداری» به‌عنوان نمونه‌ای از آرای قضاییه صورت مختصر پرداخته شود.

در تعریف رأی قضایی آمده است: «نظری است که در زمینه حل مجهول قضایی، ابراز می‌شود».^۲ از نظر مقنن نیز به‌موجب ماده ۲۹۹ قانون «آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب»، مصوب ۷۹/۱/۲۱، «چنانچه رأی دادگاه راجع به ماهیت دعوا و قاطع آن به طور کلی یا جزئی باشد، حکم و در غیر این صورت، قرار نامیده می‌شود». بر این اساس، رأی قضایی، دارای مفهومی اعم از حکم و قرار است

^۱ ماده ۳۷: «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. رأی صادره ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در شعبه تشخیص دیوان می‌باشد»

همچنین در ماده ۱۱۱ لایحه جدید که به تصویب شورای نگهبان رسیده آمده است: «در صورتی که محکوم علیه از اجرای رأی استنکاف نماید با رأی شعبه صادرکننده رأی، حکم به انفصال موقت از خدمات دولتی تا پنج سال و جبران خسارت وارده محکوم می‌شود رأی صادره ظرف ۲۰ روز قابل تجدیدنظر در شعبه تجدیدنظر دیوان می‌باشد و در صورتی که رأی مذکور در شعبه تجدیدنظر صادر شده باشد به شعبه هم‌عرض ارجاع می‌شود»

^۲ محمد جعفر جعفری لنگرودی، «دانشنامه حقوقی»، چاپ پنجم، امیرکبیر، ۱۳۷۶

و به تبع آن، آرای دیوان عدالت اداری نیز شامل کلیه «حکم و قرارهای صادره» در نظر گرفته می‌شوند اما در موضوع مورد بررسی، با توجه به اینکه مقنن از میان انواع قرار، صرفاً استنکاف از اجرای قرار «دستور موقت» را به صورت مستقل در ماده ۲۶ قانون دیوان^۱، دارای ضمانت اجرا دانسته است شاید بتوان گفت از نظر قانونی، عملاً و تنها استنکاف از اجرای این نوع از قرارها برای مقامات اداری، دارای ضمانت اجراست و استنکاف از اجرای سایر قرارها، دارای چنین تبعات قانونی نخواهد بود. در تقسیم‌بندی دیگر، آرای دیوان عدالت اداری، شامل «آرای صادره از شعب بدوی»، «آرای صادره از شعب تشخیص»^۲ و نهایتاً «آرائی است که هیئت عمومی دیوان» صادر می‌نماید. همچنین در نوعی دیگر از تقسیم‌بندی، می‌توان آرای صادره را شامل: «آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان» و «آرای در نتیجه رسیدگی به شکایات، صادره از شعب و هیئت عمومی دیوان» دانست.

موضوعی که در این مقاله به آن پرداخته می‌شود صرفاً «استنکاف از آرای صادره از شعب» (بدوی یا تشخیص) دیوان بوده و باید توجه داشت «در حقوق ایران همواره برخی از اعمال دادگاه‌ها به تصمیمات اداری یا اوامر اداری معروف بوده است مانند دستور آگهی ابلاغ دادخواست در روزنامه و ...»^۳ باید توجه داشت که این نوع از اعمال دادگاه‌ها نیز در شمار آرای صادره به شمار نرفته و جلوگیری از اجرای این اوامر در دایره شمول ماده ۵۷۶ «قانون مجازات اسلامی»^۴ قرار می‌گیرد.

۱. ماده ۲۶: «سازمان‌ها، ادارات، هیأتها و مأموران طرف شکایت پس از صدور و ابلاغ دستور موقت، مکلفند بر طبق آن اقدام نمایند و در صورت استنکاف، شعبه صادرکننده دستور موقت، متخلف را به انفصال موقت از شغل به مدت شش ماه تا یک سال و جبران خسارت وارده محکوم می‌نماید»

۲. به موجب ماده ۱۱۹ لایحه «تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۹۰/۵/۲، شعب تشخیص دیوان پس از رسیدگی به پرونده‌های موجود، منحل شده و بر اساس ماده ۳ این لایحه، شعب تجدیدنظر از یک رئیس و دو مستشار تشکیل می‌شود.

۳. عبدالله شمس، آیین دادرسی مدنی، ۲ جلد، ج دوم، تهران، دراک، چاپ چهاردهم، ۱۳۹۰، ص ۱۳۵

۴. «چنانچه هر یک از صاحب‌منصبان و مستخدمین و مأمورین دولتی و شهرداری‌ها در هر رتبه و مقامی که باشند از مقام خود سوءاستفاد نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا اجرای احکام یا اوامر مقامات قضایی 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»

۲- اقسام استنکاف مقامات دولتی

در یک نگاه کلی، اقسام استنکاف مقامات دولتی در «قانون دیوان عدالت داری» مصوب ۸۵/۳/۹ از قرار ذیل است:

الف) استنکاف از ادا توضیح، طبق تبصره (۲) ماده ۳۱: «در صورتی که طرف شکایت، شخص حقیقی یا نماینده شخص حقوقی باشد و پس از احضار بدون عذر موجه، از حضور جهت ادای توضیح خودداری کند، شعبه او را جلب نموده یا به انفضال موقت از خدمات دولتی به مدت یک‌ماه تا یک‌سال محکوم می‌نماید»^۱.

ب) استنکاف از ارسال اسناد و پرونده‌های مورد مطالبه. طبق ماده ۳۲: «در صورت درخواست رئیس دیوان یا هریک از شعب دیوان، کلیه واحدهای دولتی، شهرداری‌ها و سایر مؤسسات عمومی و مأموران آن‌ها، مکلفاند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ نسبت به ارسال اسناد و پرونده‌های مورد مطالبه اقدام نمایند... متخلف به حکم شعبه به انفضال موقت از خدمات دولتی از یک ماه تا یک سال یا کسر یک‌سوم حقوق و مزایا به مدت سه‌ماه تا یک‌سال محکوم می‌شود»^۲.

ج) استنکاف از اجرای دستور موقت، طبق ماده ۲۶: «سازمان‌ها، ادارات، هیأت‌ها و مأموران طرف شکایت پس از صدور و ابلاغ دستور موقت، مکلفاند بر طبق آن اقدام نمایند و در صورت استنکاف، شعبه صادرکننده دستور موقت، متخلف را به انفضال

^۱ در «لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۹۰/۵/۲ ماده مربوطه از قرار ذیل است: تبصره (۲) ماده ۴۴: «در صورتی که طرف شکایت، شخص حقیقی یا نماینده شخص حقوقی باشد و پس از احضار بدون عذر موجه از حضور جهت ادای توضیح خودداری کند شعبه او را جلب می‌نماید یا به انفضال موقت از خدمات دولتی از یک ماه تا یک سال محکوم می‌نماید»

^۲ ماده ۴۵ لایحه جدید: «در صورت درخواست رئیس دیوان یا هریک از شعب دیوان، کلیه واحدهای واحدهای دولتی، شهرداری‌ها و سایر مؤسسات عمومی و مأموران آن‌ها مکلفاند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ نسبت به ارسال اسناد و پرونده‌های مورد مطالبه اقدام نمایند... مستنکف به حکم شعبه به انفضال موقت از خدمات دولتی از یک ماه تا یک سال یا کسر یک سوم از حقوق و مزایا به مدت سه ماه تا یک سال محکوم می‌شود»

موقت از شغل به مدت شش‌ماه تا یک سال و جبران خسارت وارده محکوم می‌نماید.^۱

د) استنکاف از اجرای آرای هیئت عمومی. به‌موجب ماده ۴۵: «هرگاه پس از انتشار رأی هیأت عمومی دیوان در روزنامه رسمی کشور، مسئولان ذی‌ربط از اجرای آن استنکاف نمایند به تقاضای ذی‌نفع یا رئیس دیوان و با حکم یکی از شعب دیوان، مستنکف به انفصال موقت از خدمات دولتی از سه‌ماه تا یک‌سال و یا پرداخت جزای نقدی از یک میلیون (۱.۰۰۰.۰۰۰) ریال تا پنجاه میلیون (۵۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال و جبران خسارت وارده محکوم می‌شود».^۲

ه) استنکاف از اجرای آرای شعب. به‌موجب ماده ۳۷: «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. رأی صادره ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در شعبه تشخیص دیوان می‌باشد».^۳

۱. ماده ۴۰ لایحه جدید: «سازمان‌ها، ادارات، هیئت‌ها و مأموران طرف شکایت پس از صدور و ابلاغ دستور موقت، مکلف‌اند طبق آن اقدام نمایند. در صورت استنکاف، شعبه صادرکننده دستور موقت، متخلف را به انفصال از خدمت به مدت شش ماه تا یک سال و جبران خسارت وارده محکوم می‌نماید»

۲. ماده ۹۵ لایحه جدید: احکام صادرشده از هیئت عمومی دیوان که مستلزم عملیات اجرایی باشد از طریق دفتر هیئت عمومی به واحد اجرای احکام دیوان ابلاغ می‌شود. واحد اجرای احکام دیوان موظف است مراتب را به مبادی ذی‌ربط اعلام نماید. مراجع مذکور مکلف به اجرای حکم و اعلام نتیجه به دیوان می‌باشند و در صورت استنکاف طبق ماده ۱۰۹ این قانون اقدام می‌شود. همچنین ماده ۹۵ برای استنکاف از انجام عملیات اجرایی احکام هیئت عمومی نیز ضمانت اجرا وضع نموده است: «احکام صادرشده از هیئت عمومی دیوان که مستلزم عملیات اجرایی باشد از طریق دفتر هیئت عمومی به واحد اجرای احکام دیوان ابلاغ می‌شود. واحد اجرای احکام دیوان موظف است مراتب را به مبادی ذی‌ربط اعلام نماید. مراجع مذکور مکلف به اجرای حکم و اعلام نتیجه به دیوان می‌باشند و در صورت استنکاف طبق ماده ۱۰۹ این قانون اقدام می‌شود»

۳. ماده ۱۱۱ لایحه جدید: «در صورتی که محکوم‌علیه از اجرای رأی استنکاف نماید با رأی شعبه صادرکننده رأی، حکم به انفصال موقت از خدمات دولتی تا پنج سال و جبران خسارت وارده محکوم می‌شود رأی صادره ظرف ۲۰ روز قابل تجدیدنظر در شعبه تجدیدنظر دیوان می‌باشد و در صورتی که رأی مذکور در شعبه تجدیدنظر صادرشده باشد به شعبه هم‌عرض ارجاع می‌شود.»

چنانکه از بررسی انواع استنکاف در دو قانون به دست می‌آید. اولاً حداقل یکی از مجازات‌های تمامی اقسام استنکاف، «انفصال موقت از خدمات دولتی» بوده و ثانیاً شدیدترین نوع آن مربوط به قسم اخیر، یعنی «استنکاف از اجرای آرای شعب» (موضوع ماده ۳۷ قانون و ۱۱۱ لایحه جدید) است، که این نوشتار به تحلیل این قسم خواهد پرداخت.

۲- پیشینه تقنینی استنکاف

بررسی پیشینه تقنینی یک موضوع حقوقی، کمک شایانی به درک صحیح از آن در زمان حاضر خواهد نمود. از این رو نگاهی مختصر بر مراجعی که از ابتدا عهده‌دار رسیدگی به «شکایات مردم از نهادهای دولتی» بوده‌اند و بررسی عکس‌العمل آن مراجع در برابر «استنکاف مقامات دولتی از اجرای آرا»، می‌تواند به تحلیل دقیق‌تری از موضوع، رهنمون شود.

«شورای دولتی» از آغازین مراجعی بود که صلاحیت «رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات کلیه مراجع و مؤسسات دولتی و شهرداری و...»^۱ را برعهده داشت. «تصویب قانون این نهاد، مولود نابسامانی‌های بزرگ در سیستم اداری مملکت، نارضایتی عمومی از تصمیمات و اقدامات خودسرانه اعمال دولت و تلاش و کوشش جمعی از حقوق‌دانان کشور بود.» (صدرالحفاظی، همان، ۳۷)

۱. ماده ۲ «قانون راجع به شورای دولتی» مصوب هفتم اردیبهشت ۱۳۳۹ کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین: «وظایف شورای دولتی عبارت است از:

الف - رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات کلیه مراجع و مؤسسات دولتی و شهرداری و تشکیلات وابسته به آن و ...

ب - رسیدگی به شکایت از احکام دیوان محاسبات به ترتیبی که در قانون دیوان محاسبات مذکور است

ج - رسیدگی به ادعای خسارت از ادارات دولتی و یا شهرداری‌ها یا تشکیلات وابسته به آن‌ها در صورتی که به علت تقصیر در انجام وظایف قانونی، اداره مسئول جبران خسارت باشد ولی تعیین میزان خسارت با دادگاه‌های عمومی است

د - رسیدگی به شکایت کارمندان از مؤسسات دولتی یا شهرداری یا تشکیلات وابسته به آن‌ها در مورد نقض مقررات به حقوق استخدامی.»

علی‌رغم امیدهایی که بزرگان حقوقی کشور در آن زمان به این نهاد بسته بودند و آن را عامل مؤثری جهت جلوگیری از ظلم و تعدی فراوان دولتمردان قلمداد می‌کردند^۱ نظام حاکم، اقدام به اجرای آن قانون نکرده و «به جای تأسیس شورای دولتی، به تشکیل محاکم اداری اختصاصی، متناسب با اهداف خود پرداخت»^۲. با بررسی «قانون راجع به شورای دولتی» مصوب ۳۹/۲/۷ کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین، علی‌رغم تعیین صلاحیت‌های وسیع برای شورا و پیش‌بینی تشکیلاتی منسجم برای آن، ضمانت اجرای مشخص و دقیقی برای ترتیب اثر دادن به آرا و تصمیمات قطعی آن شورا در نظر گرفته نشده و ماده ۲۹ این قانون به بیان اینکه «دولت مکلف است احکام و تصمیمات قطعی شورای دولتی را اجرا نماید» اکتفا نموده است. مطمئناً عدم تعیین ضمانت اجرای دقیق برای تصمیمات و احکام شورای دولتی را می‌توان از نقاط ضعف جدی قانون مذکور دانست.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با پیش‌بینی «دیوان عدالت اداری» به‌موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی؛ مجلس شورا، اقدام به وضع قوانین عادی راجع به آن نمود. به موجب ماده ۲۱ قانون «دیوان عدالت اداری» مصوب ۶۰/۱۱/۴ «واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و مؤسسات وابسته به آن‌ها و نهادهای انقلابی مکلفند احکام دیوان را در آن قسمت که مربوط به واحدهای مذکور است اجرا نمایند. در صورت استنفکاف، مرتکب به حکم دیوان به انفسال از خدمت دولتی و قانونی محکوم می‌شود.»

این ماده مدت انفسال را تعیین ننموده بود تا آنکه به‌موجب ماده ۲۱ اصلاحی ۷۸/۲/۱، «مدت یک تا پنج سال» برای آن معین شد. به علاوه ضمانت اجرای

۱. «...اگر شورای دولتی از ابتدای تشکیل عدلیه در ایران به‌وجود آمده بود و دهنه به مأمورین متجاوز می‌زد و مأمورین کج‌سلیقه یا بی‌سواد را ارشاد و راهنمایی می‌کرد، شاید دامنه ظلم و تعدی مأمورین این اندازه توسعه نمی‌یافت و از این تبعیض‌ها و خاصه ولخرجی‌هایی که اساس و منشأ عدم رضایت‌های مردم ایران است جلوگیری می‌شد...»

ر.ک.: سخنرانی دکتر متین دفتری، (تابستان ۱۳۸۷)، از شورای دولتی تا دیوان عدالت اداری،

مجله حقوق اساسی، شماره ۹، ۱۳۸۷، ص ۲۰۲

۲. همان، ۴۵.

استنکاف، همچنان دارای این نقص بود که نسبت به مسئولیت مدنی ناشی از آن، ساکت بود. همچنین این مواد هیچ‌گونه تصریحی مبنی بر چگونگی اعمال محکومیت انفصال و چگونگی تشریفات رسیدگی نداشت و معلوم نبود آیا باید اعمال محکومیت پس از تقاضای محکوم‌له صورت می‌گرفت یا آنکه شعبه و رئیس کل دیوان رأساً می‌توانستند نسبت به آن، اقدام لازم را انجام دهند.^۱ نهایتاً این نقایص، به‌موجب ماده ۳۷ قانون فعلی، برطرف شده لازم به ذکر است تنها تغییری که به‌موجب لایحه «تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۹۰/۵/۲ مجلس شورای اسلامی در مفاد این موضوع داده شده، اضافه‌شدن عبارت «... در صورتی که رأی مذکور در شعبه تجدیدنظر صادر شده باشد به شعبه هم‌عرض ارجاع می‌شود» در انتهای ماده ۱۱۱ آن است. در ادامه مقاله، دیگر تغییرات مربوطه نیز مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۴- ماهیت استنکاف

روشن شدن ماهیت استنکاف اثرات مهمی به همراه خواهد داشت چرا که مثلاً اگر ماهیت آن، «جرم» دانسته شود طبق ماده ۱ قانون آیین دادرسی کیفری، کشف و تحقیق پیرامون آن و حتی تعقیب مجرم و نحوه رسیدگی به جرم و ... تابع اصول و مقررات آیین دادرسی کیفری است و بدون رعایت ترتیبات و قواعد وضع شده برای کشف و تحقیق راجع به جرم و تعیین میزان مسئولیت مجرم بر حسب مقررات قانونی نمی‌توان نسبت به صدور حکم و تعیین مجازات برای مجرم اقدام نمود. حال آیا می‌توان این موضوع را از مصادیق «عمل مجرمانه» تلقی نمود یا آنکه صرفاً «تخلف اداری» است؟

۴-۱- استنکاف به‌عنوان عملی مجرمانه

«جرم»^۲ به معنی عام کلمه، عبارت است از «هر فعلی که به موجب قوانین کیفری، انجام‌دادن یا ترک آن با مجازات مقرر توأم باشد مانند قتل و کلاهبرداری و

^۱ محمد جواد رضایی زاده، حقوق اداری، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص ۲۶۵

^۲ Delit penal

سرتقت^۱، حال آیا برای عمل «استنکاف از اجرای آرای شعب دیوان عدالت اداری» به موجب «قوانین کیفری» مجازاتی مقرر گردیده است؟

بهموجب ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی، «چنانچه هر یک از صاحب‌منصبان و مستخدمین و مأمورین دولتی و شهرداری‌ها در هر رتبه و مقامی که باشند از مقام خود سوءاستفاده نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا اجرای احکام یا اوامر مقامات قضایی یا هرگونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشد جلوگیری نماید به انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد». چنانچه مشخص است، عنصر مادی تصریح‌شده در این ماده، «سوءاستفاده مأمورین دولتی و شهرداری‌ها از مقام خود و جلوگیری از اجرای احکام یا اوامر مقامات قضایی» است. حال آیا «استنکاف از اجرای آرای شعب دیوان عدالت اداری» را می‌توان از مصادیق «جلوگیری از اجرای احکام مقامات قضایی» به حساب آورد و نتیجتاً مدعی شد این نوع استنکاف، از مصادیق عمل مجرمانه است؟

در پاسخ باید گفت بهموجب ماده ۳۷ قانون دیوان، مرجع صالح جهت «تشخیص استنکاف» و «صدور حکم» مربوط به آن، صرفاً «شعبه‌ای از دیوان که صادرکننده رأی است» شناخته شده و هیچ مرجع قضایی دیگری، اعم از عمومی یا اختصاصی؛ صلاحیت تشخیص آن را نخواهد داشت و با توجه به آنکه «بخش تعزیرات قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵»؛ قانونی سابق و عام بوده و «قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵» به‌عنوان قانونی لاحق و خاص شناخته می‌شود، باید گفت ماده ۳۷ قانون دیوان، مخصص ماده ۵۷۶ «قانون مجازات اسلامی» است. از این رو چنانچه ادعا می‌شود^۲ که عبارت «احکام مقامات قضایی» شامل احکام و آرای صادره از «دیوان عدالت اداری» نیز هست، این به معنای نادیده‌گرفتن تصریح مقنن بر صلاحیت اختصاصی «شعبه صادرکننده رأی دیوان» مبنی بر «تشخیص مستنکف» در قانونی لاحق و خاص است. همچنین نظریه شماره ۷۳/۱۳-۷/۳۱۳۸-۵/۷۳ اداره

۱. محمد علی اردبیلی، حقوق جزای عمومی، ۲ جلد، ج اول، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۷۹، ص

۱۲۱

۲. رن: عیسی کشوری، صلاحیت‌ها و استثنائات وارد بر صلاحیت دیوان عدالت اداری، نشریه

پیام آموزش، شماره ۱، ۱۳۸۲، ص ۳۱

حقوقی قوه قضاییه مبنی بر اینکه «جلوگیری از اجرای رأی دیوان عدالت اداری، مشمول این ماده نیست»^۱ نیز موید این نوع برداشت است.

بنابر توضیحات فوق، نمی‌توان براساس ماده ۵۷۶ «قانون مجازات اسلامی»، «جرم بودن ماهیت استنکاف» را اثبات نمود.

۲- ماده دیگری که ممکن است مستند جرم‌بودن ماهیت استنکاف، قرار گیرد، ماده ۱۹ «قانون مجازات اسلامی»^۲ است که براساس آن گفته شود که «انفصال از خدمات دولتی» - به‌عنوان مجازات استنکاف - یکی از مصادیق «محرومیت از حقوق اجتماعی» بوده و چون در قانون مجازات بدان اشاره شده، «استنکاف مقامات دولتی از اجرای آرای شعب دیوان»، به‌عنوان «جرم» تلقی می‌شود.

جهت رد این نظر، به‌غیر از نکات بند (۱) این قسمت، مبنی بر تعیین مرجع اختصاصی صدور حکم استنکاف، باید گفت که به نظر می‌رسد منظور از حقوق اجتماعی، حقوقی است که مقنن برای اتباع کشور در رابطه با مؤسسات عمومی مقرر داشته است مانند حقوق سیاسی، حق استخدام، حق انتخاب‌کردن و انتخاب شدن و... بر این اساس، حق استخدام اگرچه از حقوق اجتماعی است، پس از تحقق استخدام، خدمت دولت، وظیفه شاغل به حساب آمده و از عنوان «حقوق اجتماعی» خارج می‌شود.^۳

ضمناً به نظر می‌رسد با توجه به آنکه جرائم معمولاً با «حبس و جزای نقدی» مجازات می‌شوند و «محرومیت از حقوق اجتماعی» نیز به‌عنوان «تتمیم این نوع مجازات‌ها» مورد استفاده قرار می‌گیرد، این نوع از ضمانت‌های کیفری، با

^۱ غلامرضا شهری و سروش ستوده جهرمی، نظریات اداره حقوقی قوه قضائیه در مسائل

کیفری، ۲، جلد، ج دوم، تهران، روزنامه رسمی کشور، چاپ اول، ۱۳۷۵، ص ۵۱۰

^۲ ماده ۱۹: «دادگاه می‌تواند کسی را که به علت ارتکاب جرم عمدی به تعزیر یا مجازات بازدارنده محکوم کرده است به‌عنوان تتمیم حکم تعزیری یا بازدارنده مدتی از حقوق اجتماعی محروم و نیز از اقامت در نقطه یا نقاط معین ممنوع یا به اقامت در محل معین مجبور نماید»

^۳ علیرضا مصالحي، قانون مجازات اسلامی در آرای دیوان عالی کشور، تهران، آریان، چاپ اول،

۱۳۷۹، ص ۳۱ و ۳۲

«انفصال» که مخصوص «مستخدمین و در رابطه با شغل افراد» است، تطابق نداشته و نتیجتاً نمی‌توان استنکاف را نیز جرم تلقی نمود.

۳- دلیل دیگر آنکه چنانچه استنکاف، جرم دانسته شود - همان طور که گفته شد - طبق ماده ۱ «قانون آیین دادرسی کیفری»^۱، لازم است کشف و تحقیق پیرامون آن و حتی تعقیب مجرم و نحوه رسیدگی به جرم و... تابع اصول و مقررات «آیین دادرسی کیفری» باشد و بدون رعایت ترتیبات و قواعد وضع شده برای کشف و تحقیق راجع به جرم و تعیین میزان مسئولیت مجرم بر حسب مقررات قانونی، نمی‌توان نسبت به صدور حکم و تعیین مجازات برای مجرم، اقدام نمود، در حالی که چنین ترتیباتی برای کشف و تحقیق پیرامون استنکاف، انجام نمی‌گیرد.

در جمع‌بندی باید گفت که بر مبنای استدلالات فوق، و اصل تفسیر مضیق قوانین جزایی، نمی‌توان بر اساس مادتين ۵۷۶ و ۱۹ «قانون مجازات اسلامی»، «استنکاف مقامات دولتی از اجرای آرای شعب دیوان» موضوع ماده ۳۷ قانون دیوان را از مصادیق جرم، تلقی نمود و آثار این ماهیت را بر آن مترتب دانست.

۲-۴- استنکاف به عنوان تخلف اداری

آیا می‌توان استنکاف مقامات دولتی را تخلفی اداری دانست؟ جهت بررسی این موضوع، لازم است «نوع صلاحیت دیوان عدالت اداری» لحاظ شود:

اصل ۱۷۳ قانون اساسی، موارد صلاحیت دیوان عدالت اداری را احصا نموده و بدین لحاظ، دیوان مزبور، مرجع قضایی اختصاصی به شمار می‌رود و صلاحیت آن از نوع صلاحیت خاص است^۲، این نکته در مورد مقایسه دیوان با «دادگاه‌های دادگستری» است اما در مقایسه صلاحیت دیوان با صلاحیت «سایر مراجع اختصاصی اداری» باید گفت چون آرای این مراجع، قابل شکایت شکلی و قانونی در دیوان عدالت اداری است، مرجع مزبور در عین حال «عالی‌ترین مرجع اداری ایران» نیز هست.^۳

۱. ماده ۱: «آیین دادرسی کیفری مجموعه اصول و مقرراتی است که برای کشف و تحقیق جرائم و تعقیب مجرمان و نحوه رسیدگی و صدور رای و تجدیدنظر و اجرای احکام و تعیین وظایف و اختیارات مقامات قضایی وضع شده است»

۲. صدرالحفاظی، همان، ۱۰۰.

۳. شمس، همان، ۵۳.

نتیجتاً دیوان، دارای «صلاحیت اختصاصی- اداری» بوده و در عین حال «بالاترین مرجع اداری ایران» نیز قلمداد می‌شود و می‌توان گفت که خودداری از اجرای آرا این مرجع اختصاصی اداری - تحت عنوان «استنکاف»- را باید نوعی «تخلف اداری» در نظر گرفت که «مقام اداری» مرتکب شده و رسیدگی به آن در «صلاحیت ذاتی و اختصاصی دیوان عدالت اداری» است.

۵- روند تحقق استنکاف

پس از صدور رأی و عدم اجرای آن توسط محکوم‌علیه، لازم است مراحل طی گردد تا تخلف استنکاف، قانوناً محقق شود. به موجب قانون دیوان مصوب ۱۳۸۵/۳/۹، ابتدا شعبه صادرکننده رأی با صدور اجرائیه^۱، عملیات اجرائی را در خصوص رأی صادره تعقیب نماید. در صورت عدم حصول نتیجه از اجرای رأی به رغم پیگیری‌های به عمل آمده و استنکاف شخص یا مرجع محکوم علیه از اجرای رأی، این شعبه به درخواست محکوم‌له، موضوع را به رئیس دیوان منعکس می‌کند. رئیس دیوان یا معاون او مراتب را جهت اجرا به یکی از دادرسان واحد اجرای احکام ارجاع می‌دهد.^۲ پس از ارجاع به دادرس مجری حکم، به موجب ماده ۳۶ قانون^۳ اقدامات چهارگانه موضوع این ماده که شامل: «احضار و اخذ تعهد از مسئول مربوطه»، «دستور توقیف حساب بانکی»، «دستور توقیف و ضبط اموال» و «دستور

^۱ لازم به ذکر است که صدور اجرائیه، مبتنی بر رویه دیوان عدالت اداری است و از الزامی قانونی نشأت نمی‌گیرد.

^۲ ماده ۳۵: «در صورت استنکاف شخص یا مرجع محکوم‌علیه از اجراء رأی، شعبه صادرکننده رأی، به درخواست محکوم‌له، موضوع را به رئیس دیوان منعکس می‌کند. رئیس دیوان یا معاون او مراتب را جهت اجرا به یکی از دادرسان واحد اجرای احکام ارجاع می‌نماید.»

^۳ ماده ۳۶: «دادرس اجرای احکام از طرق زیر مبادرت به اجرای حکم می‌کند:

(۱) احضار مسئول مربوطه و اخذ تعهد بر اجرای حکم یا جلب رضایت محکوم‌له در مدت معین.
(۲) دستور توقیف حساب بانکی محکوم‌علیه و برداشت از آن به میزان مبلغ محکوم‌به در صورتی که حکم یک‌سال پس از ابلاغ اجرا نشده باشد.

(۳) دستور توقیف و ضبط اموال شخص متخلف به درخواست ذی‌نفع بر طبق مقررات قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی)

(۴) دستور ابطال اسناد یا تصمیمات اتخاذشده مغایر با رأی دیوان»

ابطال اسناد یا تصمیمات» است، انجام می‌گیرد. چنانچه علی‌رغم انجام اقدامات مزبور، محکوم‌علیه همچنان از اجرای حکم، امتناع ورزد، با ارائه گزارش دادرس مجری حکم، شعبه صادرکننده حکم، با احراز تحقق استنکاف، مطابق ماده ۳۷ قانون دیوان، حکم صادر می‌نماید. از این رو باید گفت: تحقق کامل «تخلف استنکاف» پس از انجام «اقدامات اجرایی» موضوع ماده ۳۶ قانون مذکور و عدم حصول نتیجه و بعد از احراز تحقق آن توسط شعبه صادرکننده رأی است. البته این موضوع در لایحه جدید دیوان، دچار تغییراتی شده است، چرا که طبق ماده ۱۰۷ لایحه جدید دیوان، پس از ابلاغ رأی شعب دیوان به محکوم‌علیه، وی مکلف است ظرف مدت یک ماه نسبت به اجرای کامل و یا جلب رضایت محکوم‌له اقدام و نتیجه را به طور کتبی به واحد اجرای احکام دیوان گزارش نماید. در صورت استنکاف، بر اساس ماده ۱۰۹ لایحه مذکور، بعد از گزارش واحد اجرای احکام به رئیس دیوان، این مقام بلافاصله پرونده را به شعبه صادرکننده رأی ارجاع و این شعبه موظف است خارج از نوبت به موضوع استنکاف رسیدگی و رأی مقتضی را صادر و پرونده را جهت اقدامات بعدی به واحد اجرای احکام دیوان ارسال نماید. از این رو طبق این لایحه، بلافاصله پس از گذشت یک ماه از ابلاغ رأی و عدم اجرای آن توسط محکوم‌علیه یا جلب رضایت محکوم‌له، و قبل از انجام اقدامات اجرایی توسط واحد اجرای احکام؛ تخلف استنکاف، قانوناً محقق می‌شود. به نظر می‌رسد روند قانون جدید، امری مطلوب بوده و باعث افزایش بازدارندگی آن و تسریع در اجرای تنبیه مستنکف می‌شود.^۱

^۱ «اطاله دادرسی» از جمله مشکلاتی است که در گذشته نیز مورد توجه مسئولین وقت دیوان، قرار گرفته بود: «...در گذشته به دلیل وضعیت خاصی که موجود بود، از نظر تنوع مباحث و موضوعات و پیچیدگی بعضی از مسائل، عملاً پرونده‌ها در موارد زیادی بیش از ۲ سال معطل می‌شدند» ن.ک.: «تشریح ویژگی‌های قانون جدید دیوان عدالت اداری در گفت و گوی حجت الاسلام رازینی»، مجله کانون، دوره دوم، ۱۳۸۵، ص ۱۸۳

۶. تعریف استنکاف و عناصر آن

بر اساس آنچه پیرامون ماهیت استنکاف و روند تحقق آن بیان شد و با توجه به نکات ذیل، تعیین ابعاد و ارائه تعریفی جامع و مانع از آن، راحت‌تر می‌شود: به نظر می‌رسد هدف مقنن از وضع ضمانت اجرا جهت «استنکاف مقامات دولتی»، جلوگیری از هرگونه ممانعت این مقامات در برابر اجرای آرای دیوان است؛ از این رو هم «خودداری» مقامات از اجرای آراء، موجب تحقق عنصر مادی این تخلف است و هم چنانچه مقام مافوق اداری براساس «اصل سلسله‌مراتب اداری» و مستند به ماده ۹۶ «قانون مدیریت خدمات کشوری» مصوب ۸/۷/۸۶^۱ دستور «جلوگیری» از اجراء رأی را صادر نماید، «عنصر مادی استنکاف» محقق می‌شود. از جنبه دیگر، عنصر مادی این تخلف، هم به صورت «فعل» و هم به صورت «ترک فعل» محقق می‌شود؛ و چنانچه اشخاص مذکور بر خلاف رأی صادره اقدام کرده (فعل) یا اینکه اقدام مؤثری در خصوص رأی قطعی به عمل نیاورند (ترک فعل) در هر دو صورت، عنصر مادی، قابل اثبات است.

می‌توان گفت نوعی از استنکاف، مدنظر مقنن است که عملاً منتج به اجرانشدن رأی دیوان شود، بنابراین اگر استنکاف اثری نداشته باشد مشمول این ماده نخواهد بود، چراکه موضوع محوری برای دیوان، همان اجرانشدن عملی آرای این مرجع است. بر این اساس، مثلاً چنانچه شعبه دیوان، حکم به تبدیل وضعیت محکوم‌له از حق‌التدریسی به پیمانی صادر و دستور تخصیص ردیف و مجوز استخدام را به مدیرکل تشکیلات اداری آموزش و پرورش بدهد و حکم و دستور اجرا شود، اما قبل از اجرای حکم، معاونت برنامه‌ریزی و توسعه مدیریت وزارت آموزش و پرورش به مدیرکل امور اداری و تشکیلات آموزش و پرورش، دستور عدم تخصیص ردیف و

^۱ ماده ۹۶: «کارمندان دستگاه‌های اجرائی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نمایند. اگر کارمندان، حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، مکلفند کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند. در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجراء دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجرای دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستوردهنده می‌باشد»

مجوز استخدام را صادر کرده باشد اما مدیرکل مذکور به‌رغم تعارض دو دستور بر اساس مفاد حکم دیوان، دستور مقام قضایی را اجرا و حکم را اجرا نماید، استنکافی رخ نداده است.^۱

از دیگر عناصر تحقق استنکاف، «عدم وجود مانع قانونی و عملی جهت اجرای رأی شعبه» است. این نکته که از اصول حقوقی نیز قابل برداشت است، به‌صراحت در «قانون دیوان عدالت اداری» مصوب ۸۵/۳/۹ و «آیین دادرسی دیوان» مصوب ۷۹/۲/۱۹ قوه قضاییه مورد اشاره قرار نگرفته بود، اما در ماده ۱۱۴ لایحه جدید دیوان، صراحتاً به آن اشاره شده و از موارد اعاده دادرسی به شمار می‌رود.^۲ چنانچه در قسمت آغازین مقاله نیز بیان شد، مستفاد از ماده ۲۹۹ «قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب»^۳، ابتدائاً آرای دیوان عدالت اداری اعم از حکم و کلیه قرارهای صادره تلقی می‌شوند اما مقنن، صرفاً برای استنکاف از اجرای قرار دستور موقت توسط مقامات اداری، ضمانت اجرا در نظر گرفته است. از این رو استنکاف مورد بررسی، اعم از «استنکاف از اجرای حکم و قرار دستور موقت» خواهد بود.

به نظر می‌رسد عنصر معنوی این تخلف، سوءنیت عام است یعنی اینکه مقام دولتی قصد فعل را داشته باشد هرچند نتیجه آن را نخواهد. به عبارت دیگر، صرف آگاهی از تخلف‌بودن و تمرد در استنکاف، برای تحقق تخلف کفایت می‌کند.

در تعریف استنکاف، تعیین دقیق مستنکف، نقش اساسی دارد. در این مورد باید گفت قاعدتاً مستنکف، «بالاترین مقام دستگاه طرف شکایت است. زیرا اوست که بر عملکرد زیرمجموعه نظارت اداری دارد و دستور او طبق ماده ۹۶ «قانون مدیریت خدمات کشوری»، لازم‌الرعایه است مگر اینکه مخاطب و مسئول اجرای حکم دیوان

^۱. همان، ۲۱۸.

^۲. به‌موجب این ماده: «در مواردی که محکوم‌علیه در مقام اجرای احکام قطعی دیوان، به موانع قانونی استناد نماید و یا به چپ‌پای امکان عملی اجرای حکم نباشد و این جهات به تشخیص دادرسی اجرای احکام دیوان، موجه شناخته شود، از موارد اعاده دادرسی تلقی می‌گردد...»

^۳. «چنانچه رأی دادگاه راجع به ماهیت دعوا و قاطع آن به طور کلی یا جزئی باشد، حکم و در غیر این صورت قرار نامیده می‌شود»

ثابت نماید عدم اجرای رأی، منتسب به وی نبوده و به فرد دیگری مرتبط است»^۱. البته لازم به ذکر است که دیوان می‌تواند به وسایل مقتضی از جمله توسط بالاترین مقام اجرایی وزارتخانه یا سازمان یا شرکت دولتی و ... اطلاعات لازم در زمینه شناسایی مسئول اصلی مانع اجرای اوامر و احکام دیوان را به دست آورد.^۲ باتوجه به نکات فوق «استنکاف مقامات دولتی از اجرای آرای شعب دیوان عدالت اداری» (موضوع ماده ۳۷ قانون دیوان) را می‌توان اینگونه تعریف نمود: «هرگونه خودداری یا جلوگیری عامدانه در قالب فعل یا ترک فعل، نسبت به اجرای آرای شعب دیوان عدالت اداری؛ اعم از حکم و قرار دستور موقت^۳ است که پس از انجام «اقدامات اجرایی» (موضوع ماده ۳۶ قانون دیوان) و در صورت عدم وجود مانع قانونی و عملی در برابر محکوم‌علیه، محقق می‌شود. این تخلف معمولاً توسط بالاترین مقام دستگاه ارتکاب یافته و منتج به نتیجه است».

۷- انواع استنکاف

در مباحث فوق، بر یک اساس، استنکاف، به فعل و ترک فعل تقسیم شد. حال که تعریف استنکاف مشخص و ابعاد آن معین شد، از جهتی دیگر نیز می‌توان استنکاف را تقسیم‌بندی نمود و آثاری بر آن مترتب کرد:

۷-۱- استنکاف ضمنی :

این نوع از استنکاف به چند شکل، متصور است: الف) هنگامی که مسئول و مخاطب اجرای حکم دیوان با توجیه دلائل عدم اجرای رأی و تمسک به مسئولیت‌های ناشی از اجرای حکم و با درنگ و تردید بدون رعایت موازین قانونی و خلاف جهت رأی از اجرای رأی دیوان خودداری می‌نماید. ب) مخاطب و مسئول اجرای حکم، تظاهر به اجرای رأی می‌نماید و اگر اجرای حکم از او پیگیری گردد

^۱. همان، ۲۲۰.

^۲. صدرالحفاظی، همان، ۶۲۱.

^۳. البته چون استنکاف از اجرای دستور موقت، به صورت مستقل در «ماده ۲۶ قانون دیوان» دارای ضمانت اجراست، از شمول انواع استنکاف «موضوع ماده ۳۷ قانون مزبور» خارج است اما با توجه قرارگرفتن تحت عنوان کلی استنکاف، مسامحتاً در این تعریف، گنجانده شده است.

در پاسخ او ظاهراً هیچ امتناعی مشهود نبوده و لکن در عمل، رأی را اجرا ننموده است.^۱

(ج) دیوان، اقدام به ابطال اقدامی نموده و پس از آن توسط مقام دولتی، اقدامی جدید بر مبنای اقدام ابطال شده صورت می‌گیرد.

۲-۷- استنکاف عملی:

در حقیقت در این نوع از استنکاف، تمامی عناصر تحقق استنکاف، وجود داشته و به راحتی می‌توان به این تخلف، حکم نمود.

در مورد آثار حقوقی مترتب بر هریک از اقسام فوق، باید گفت که در مورد نوع (الف) از استنکاف ضمنی، یعنی «ارائه دلایل توجیهی جهت عدم اجرای حکم»، پس از احراز سایر شرایط استنکاف، می‌توان به ارتکاب تخلف، حکم نمود؛ هرچند این حق برای مستنکف باقی است که به وجود مانع قانونی یا عملی، استناد نماید.^۲

استنکاف محکوم‌علیه در نوع (ب) نیز پس از احراز سایر شرایط، مسلم بوده و حتی چنانچه محکوم‌علیه جهت تظاهر به اجرای رأی، جرمی مرتکب شود مانند آنکه اسناد و مدارک معمول ارائه دهد، مقامات و اشخاص رسمی موظف‌اند به موجب ماده ۲۹ «آیین دادرسی کیفری»^۳ عمل نمایند. اما در مورد نوع (ج) از استنکاف ضمنی باید گفت که هرچند می‌توان از ملاک نظر شورای نگهبان به شماره ۸۰/۲۱/۱۳۷۹ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸ که بیان می‌دارد: «اجرای مصوبه ابطال‌شده در مواردی که به مرحله اجرا درنیامده و نیز تصویب مصوبه‌ای به همان مضمون و یا مبتنی بر همان ملاکی که موجب ابطال مصوبه شده است مانند عدم وجود مجوز قانونی، بدون اخذ مجوز جدید... [ممنوع است]»^۴ استفاده نمود و ممنوعیت آن را

۱. دلاوری، همان، ۲۱۹.

۲. این امکان در ماده ۱۱۴ لایحه «تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۹۰/۵/۲، به صراحت منعکس شده است: «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 می‌گردد...»

۳. ماده ۲۹: «مقامات و اشخاص رسمی موظف‌اند به هنگام برخورد با امر جزایی در حوزه کاری خود، مراتب را به رئیس حوزه قضایی یا معاون وی اطلاع دهند»

۴. ن.ک. سایت رسمی شورای نگهبان به نشانی: <http://www.shora-gc.ir>

به «انجام اقدامات ابطال شده توسط شعب دیوان» نیز سرایت داد. اما تصریح به این نوع از استنکاف در قانون دیوان، موجب شفافیت بیشتر شده و آرای شعب دیوان را از استحکام بیشتری برخوردار می‌کند.

۸- ضمانت های اجرایی استنکاف از اجرای آرا

۸-۱- ضمانت های اجرایی در شعب دیوان

طبق نص ماده ۳۷ دیوان، این ضمانت‌ها شامل «انفصال از خدمات دولتی» و «مسئولیت مدنی ناشی از استنکاف» است.

۱) انفصال از خدمات دولتی

در قانون «دیوان عدالت اداری» مصوب ۸۵/۳/۹ در موارد متعددی از تنبیه انفصال برای مقامات مسئول واحدهای دولتی و مؤسسات عمومی، به‌عنوان ضمانت اجرای عدم وظایف قانونی استفاده شده است. این موارد از این قرار است:

الف) استنکاف از ادای توضیح^۱ ب) استنکاف از ارسال اسناد و پرونده‌های مورد مطالبه^۲ ج) استنکاف از اجرای دستور موقت^۳ د) استنکاف از اجرای آرای هیئت عمومی^۴ و نهایتاً ه) استنکاف از اجرای آرای شعب^۵. چنانچه مشاهده می‌شود مقنن برای انواع «استنکاف مقامات دولتی» از انجام وظایف قانونی محوله، از تنبیه «انفصال» استفاده کرده است. حال ابعاد مفهوم «انفصال موقت از خدمات دولتی»، موضوع این نوشتار، بررسی می‌شود:

الف) تعریف «خدمات دولتی»

اصولاً خدمات دولتی چیست و چه محدوده‌ای را به خود اختصاص می‌دهد؟ به موجب ماده ۱ قانون «استخدام کشوری» مصوب ۴۵/۳/۳۱، «خدمت دولت عبارت

۱. تبصره (۲) ماده ۳۱ قانون دیوان

۲. ماده ۳۲ قانون دیوان

۳. ماده ۲۶ قانون دیوان

۴. ماده ۴۵ قانون دیوان

۵. ماده ۳۷ قانون دیوان

از اشتغال به کاری است که مستخدم به موجب حکم رسمی مکلف به انجام آن می‌گردد». و به موجب همین ماده، «حکم رسمی عبارت از دستور کتبی مقامات صلاحیت‌دار وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در حدود قوانین و مقررات مربوط است».

همچنین ماده ۳ قانون «تشدید مجازات مرتکبین ارتشا و اختلاس و کلاهبرداری» مصوب ۶۷/۹/۱۵، مستخدمین و مأمورین دولتی را «...اعم از قضایی و اداری یا شوراها یا شهرداری‌ها یا نهادهای انقلابی و به‌طور کلی قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح یا شرکت‌های دولتی یا سازمان‌های دولتی وابسته به دولت و یا مأمورین به خدمات عمومی خواه رسمی یا غیررسمی» می‌داند.

از این رو بر مبنای تعاریفی که مقنن از «خدمات دولتی» ارائه نموده، باید گفت منظور از خدمات دولتی، اشتغال رسمی در هریک از دستگاه‌های حکومتی یا به عبارت دیگر، اشتغال رسمی در هریک از نهادهای عمومی است.^۱ با این توضیح، استدلال برخی مبنی بر اینکه «اعمال مجازات انفصال از خدمات دولتی در غیر کارمندان دولتی، لغو به نظر می‌رسد و اگر مسئول واحدی غیردولتی که مشمول صلاحیت دیوان است از اجرای حکم دیوان استنکاف نماید اجرای انفصال از خدمات دولتی هیچ تأثیری بر وی نخواهد گذاشت»^۲ نادرست به نظر می‌رسد چرا که نتیجه آن، خارج نمودن نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از شمول دستگاه‌های ارائه‌کننده «خدمات دولتی» است، در حالی که به‌موجب ماده واحده قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان مصوب ۷۴/۷/۱۶، «رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی احصاشده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد» و در نتیجه آن‌ها نیز مشمول حکم ماده ۳۷ قانون

^۱ شعبه ۷ دیوان عالی کشور در سال ۱۳۲۴ نیز خدمت دولت را این‌گونه تعریف نموده است: «خدمت دولت عبارت‌اند از انجام کارهایی برحسب حکم رسمی دولت اعم از اینکه محل خدمت در مؤسسات دولتی باشد یا بنگاه‌های ملی و...»

^۲ رسول مقصدپور، نقد و بررسی لایحه دیوان عدالت اداری، فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی، شماره ۳۶ و ۳۷، ۱۳۸۴، ص ۱۳۱

مزبور هستند و بر همان مبنا، رأی وحدت رویه ی «هیئت عمومی دیوان عدالت اداری» به شماره ۱۶۵ در تاریخ ۷۴/۹/۱۱ صادر شده است.^۱

ب) ماهیت رأی انفصال مقامات دولتی

با توجه به آنچه در تشخیص ماهیت استنکاف گفته شد، نمی‌توان براساس مادین ۵۷۶ و ۱۹ قانون مجازات اسلامی، «استنکاف مقامات دولتی از اجرای آرای شعب دیوان» موضوع ماده ۳۷ قانون دیوان را عملی مجرمانه تلقی نمود و آثارش را بر آن مترتب دانست. بر این مبنا می‌توان گفت که ماهیت رأی انفصال مقامات دولتی به عنوان ضمانت اجرای این تخلف، «تنبیه اداری» است چرا که ضمانت اجرای استنکاف از اجرای آرای دیوان عدالت اداری - به‌عنوان مرجع اختصاصی اداری - توسط یک مقام اداری را باید نوعی «تنبیه اداری» در نظر گرفت.^۲

ج) گستره حکم به انفصال

بهموجب ماده ۱۳ قانون دیوان، از جمله صلاحیت‌ها و حدود اختیارات دیوان، رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و ... است و با توجه به تعریف «مؤسسه دولتی» در قانون «مدیریت خدمات

^۱ «رأی هیئت عمومی: با توجه به ماده واحده قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۴/۷/۱۱ مجلس شورای اسلامی که به‌موجب آن نهادها و مؤسسات عمومی مذکور در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی از جمله بنیاد مستضعفان در اجرای قانون دیوان عدالت اداری در زمره واحدهای دولتی مذکور در بند الف ماده ۱۱ قانون اخیر الذکر شناخته شده است، بنابراین رأی شماره ۸۰۷/۲۳/۸/۷۳ -شعبه هفتم در حدی که متضمن این معنی است موافق قانون شناخته می‌شود. این رأی برابر ذیل ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوطه لازم‌الاتباع است. رئیس هیأت دیوان عدالت اداری اسماعیل فردوسی‌پور»
ن.ک.: <http://www.divan-edalat.ir/show.php?page=ahoshow&id>

همچنین: نصیریائی، سعید، مجموعه آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری ۶۱-۷۷، سکه، ۱۳۷۷

^۲ جهت بررسی بیشتر موضوع، ن.ک.: نجابت خواه، مرتضی، قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، جنگل، ۱۳۹۰

کشوری» مصوب ۱۳۸۶^۱ که کلیه سازمان‌هایی را که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی می‌داند، می‌توان گفت صلاحیت دیوان حتی «تصمیمات غیرقضایی دستگاه‌ها و مقامات قوه قضاییه و تصمیمات اداری مقامات قوه مقننه»^۲ را نیز در بر می‌گیرد.^۳

با این توصیفات باید دید آیا عملاً نیز تیغ انفصال از خدمات دولتی، تمامی ماموران دستگاه‌های اجرایی من جمله قوای مقننه و قضاییه و نهادهای مسلح، اعضای شورای نگهبان، هیئت رییس مجلس شورای اسلامی و ... را در بر خواهد گرفت؟ اصل «سلسله‌مراتب قواعد حقوقی» که هدف آن بر حسب اصل قانونی‌بودن امور، پیروی شبکه قواعد و احکام موجود از خط مشی‌ای معین است^۴، حکم می‌کند که اجرای قوانین عادی در چهارچوب و بر اساس قوانین برتر من جمله اصول قانون اساسی صورت پذیرد. از این رو لازم است حکم انفصال در تمامی دستگاه‌های موضوع ماده نیز بر این مبنا اجرا گردد یعنی چنانچه سازوکار خاصی برای نصب و عزل هریک از مقامات دستگاه‌های اجرایی در قانون اساسی پیش‌بینی شده باشد، به‌موجب اصل مذکور، رعایت آن الزامی است. حال، این وضعیت را در هریک از قوای سه گانه مختصراً بررسی می‌کنیم.

۱. ماده ۲: «مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود».

۲. محمد امامی و کورش استوار سنگری، **حقوق اداری**، تهران، میزان، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۹، ص ۱۷۵.

۳. طبق ماده ۱۰ لایحه جدید، از جمله صلاحیت‌ها و حدود اختیارات دیوان، ناظر بر تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های اجرایی و مأموران آن‌ها، موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۸۶/۷/۸ است. از این رو با توجه به تعریف این دستگاه‌ها در قانون مربوطه، در لایحه جدید نیز تمامی دستگاه‌های حکومتی من جمله کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکتهای دولتی و ... مشمول صلاحیت دیوان قرار می‌گیرند.

۴. ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران، میزان، چاپ چهارم، ۱۳۹۰، ص ۴۶.

۱- انفصال در قوه مجریه

نصب و عزل بالاترین مقامات قوه مجریه (شامل رئیس جمهوری، وزیران و فرماندهان ارشد نیروهای مسلح) تابع سازوکارهای مشخصی در قانون اساسی بوده و با الزام‌های مقرر در یک قانون عادی نظیر قانون دیوان عدالت اداری، نمی‌توان برخلاف آن عمل کرد. در قانون اساسی دو راهکار «سیاسی و قضایی»^۱ برای عزل رئیس جمهور مقرر شده است. همچنین وزیر مستنکف از اجرای آرای دیوان، به‌طور مستقیم و با استناد به حکم انفصال صادره از دیوان، از خدمت منفصل نمی‌شود چرا که قانون اساسی، شیوه پایان خدمت یک وزیر را عزل وی از سوی رئیس جمهور^۲ یا رأی عدم اعتماد مجلس به‌واسطه استیضاح^۳ می‌داند. نیروهای مسلح نیز از نظر ساختاری و سازمانی، متعلق به قوه مجریه‌اند و مدیریت آن‌ها با مقام رهبری است.^۴ عزل و نصب و قبول استعفای رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه و فرماندهان عالی این نیروها با این مقام است.^۵

^۱ بند (۱۰) اصل ۱۱۰ قانون اساسی: «وظایف و اختیارات رهبر: ...عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتماد و نهم»

^۲ اصل ۱۳۶: «رئیس جمهور می‌تواند وزرا را عزل کند و در این صورت باید برای وزیر یا وزیران جدید از مجلس رأی اعتماد بگیرد و در صورتی که پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت، نیمی از هیأت وزیران تغییر نماید باید مجدداً از مجلس شورای اسلامی برای هیأت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند»

^۳ اصل ۸۹: «۱- نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند هیأت وزیران یا هر یک از وزرا را استیضاح کنند... اگر مجلس رأی اعتماد نداد هیأت وزیران یا وزیر مورد استیضاح عزل می‌شود»

^۴ بند (۴) اصل ۱۱۰: «وظایف و اختیارات رهبر: ... ۴- فرماندهی کل نیروهای مسلح»

^۵ بند (۶) اصل ۱۱۰: «وظایف و اختیارات رهبر: ... ۶- نصب و عزل و قبول استعفای: ... د- رئیس ستاد مشترک. ه- فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی. و- فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی»

البته می توان گفت «در تمامی موارد فوق، صدور حکم به انفصال می تواند مستندی برای عزل رئیس جمهور، وزیر و فرمانده خاطی توسط مقام یا دستگاه ذی صلاح قرار گیرد»^۱.

۲- انفصال در قوه مقننه

چنانچه اشاره شد رسیدگی به تصمیمات اداری مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، به عنوان یکی از «مؤسسات دولتی» (موضوع ماده ۱۳ دیوان) نیز مشمول صلاحیت دیوان قرار می گیرد. در این مورد باید گفت اثر حکم انفصال در پایان بخشیدن به رابطه استخدامی مقامات یا مدیران شاغل در ساختار داخلی مجلس به دو شکل متصور است: شکل اول هنگامی است که یکی از نمایندگان دوره جاری مجلس، عهده دار این مقامات باشد که در این شرایط باید گفت مستند به شرایط خاصی که در آیین نامه داخلی مجلس در این مورد به تصویب رسیده است^۲، برکناری یا استعفای این مقامات باید به ترتیب مقرر در این مواد باشد. در شکل دوم که مقامات یا مدیران شاغل در ساختار داخلی مجلس، افرادی غیر از نمایندگان دوره جاری مجلس باشند به نظر نمی رسد مانعی در برابر اجرای حکم انفصال وجود داشته باشد. در مورد شورای نگهبان نیز باید گفت با توجه به شیوه خاص نصب و عزل اعضای حقوق دان و فقیه آن، مقرر در قانون اساسی^۳، اجرای حکم انفصال، امکان قانونی ندارد.

۳- انفصال در قوه قضاییه

۱. جواد محمودی، «ضمانت اجرای آرای صادره از دیوان عدالت اداری و چالش های آن»، مجله

حقوق اساسی، ۱۳۸۵، شماره ۶ و ۷، ص ۴۴۷

۲. مواد ۸۸ و ۹۲ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

۳. بند ششم اصل ۱۱۰ و بند دوم اصل ۹۱

با توجه به اصل ۱۵۷ قانون اساسی^۱ که عزل و نصب رییس قوه قضاییه را در صلاحیت مقام رهبری می‌داند، منفصل کردن این مقام از سوی شعب دیوان، غیرممکن است مگر اینکه این حکم، یکی از مستندات مقام رهبری جهت عزل این مقام قرار گیرد. همچنین عزل قضات نیز باید با توجه به شرایط مقرر در اصل ۱۶۴ قانون اساسی،^۲ و مستند به رأی دادگاه عالی انتظامی قضات صورت پذیرد، هرچند صدور حکم انفصال می‌تواند به‌عنوان دلیلی بر تعقیب قاضی مستنکف از اجرای رأی دیوان در دادگاه انتظامی قضات، مطرح شود. به استثنای دو مورد فوق، سایر مأموران بخش‌های اداری و مالی قوه قضاییه، موضوع حکم به انفصال قرار می‌گیرند.

۲) مسئولیت مدنی ناشی از استنکاف

با توجه به اصل ۱۵۹ قانون اساسی^۳، و ماده ۱ قانون آیین دادرسی مدنی^۴، دادگاه‌های دادگستری، مرجع عام رسیدگی به تمامی دعاوی مدنی هستند؛ هرچند خواهان یا خوانده یا هردوی آنان، نهادی دولتی باشد. همچنین به‌موجب تبصره (۱) ماده ۱۳^۵، دیوان صرفاً صلاحیت تصدیق خسارت وارده را داراست و تعیین میزان آن در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است. اما نکات فوق در مورد بحث

۱. اصل ۱۵۷: به منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضاییه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی، مقام رهبری، یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به‌عنوان رئیس قوه قضاییه تعیین می‌نماید که عالی‌ترین مقام قوه قضاییه است.

۲. اصل ۱۶۴: قاضی را نمی‌توان از مقامی که شاغل آن است بدون محاکمه و ثبوت جرم یا تخلفی که موجب انفصال است به طور موقت یا دائم منفصل کرد یا بدون رضای او محل خدمت یا سمتش را تغییر داد مگر به اقتضای مصلحت جامعه با تصمیم رئیس قوه قضاییه پس از مشورت با رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل. نقل و انتقال دوره‌ای قضات بر طبق ضوابط کلی که قانون تعیین می‌کند صورت می‌گیرد.

۳. اصل ۱۵۹: مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است.

۴. ماده ۱: آیین دادرسی مدنی، مجموعه اصول و مقرراتی است که در مقام رسیدگی به امور حسبی و کلیه دعاوی مدنی و بازرگانی در دادگاه‌های عمومی، انقلاب، تجدیدنظر، دیوانعالی کشور و سایر مراجعی که به‌موجب قانون موظف به رعایت آن می‌باشند به کار می‌رود.

۵. تبصره (۱) ماده ۱۳: «تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از تصدیق دیوان به عهده دادگاه عمومی است».

«استنکاف مقامات دولتی از اجرای آرای شعب»، استثنا شده است چراکه قانون دیوان، صراحتاً همان شعبه صادرکننده حکم را مرجع صالح جهت تعیین میزان مسئولیت مدنی ناشی از استنکاف می‌داند.

البته این امر که مقنن برای شعب دیوان، صلاحیت تعیین میزان مسئولیت مدنی را قائل شده است از دو جهت قابل بررسی است. از یک طرف عدم ارجاع پرونده به دادگاه‌های عمومی جهت این امر، خود باعث کمترشدن معضل اطاله دادرسی شده و از جهت دیگر، لزوم تعیین صحیح و دقیق خسارات وارده را توسط شعب دیوان می‌طلبد.

۲-۸. ضمانت‌های اجرایی در مراجع شبه قضایی

در بخش‌های گذشته به این نکته اشاره شد که اصولاً رسیدگی، احراز و صدور حکم در مورد استنکاف مقامات دولتی از اجرای آرای شعب دیوان، از صلاحیت «مراجع قضایی کیفری» خارج است. حال این سؤال باقی است که آیا «هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری» به‌عنوان مراجعی شبه‌قضایی، صلاحیت رسیدگی و صدور حکم در این مورد را دارا هستند؟

چنانچه گفته شد ماده ۳۷ قانون دیوان، مرجع صالح جهت «تشخیص استنکاف» و «صدور حکم» مربوط بدان را صرفاً «شعبه صادرکننده رأی دیوان» شناخته و این صلاحیت ذاتی را برای او قائل شده و هیچ مرجع قضایی دیگری، اعم از قضایی یا شبه‌قضایی (من جمله هیئت‌های مذکور)، صلاحیت تشخیص آن را نخواهد داشت. اما آیا این هیئت‌ها می‌توانند مستند به قانون «رسیدگی به تخلفات اداری» مصوب ۱۳۷۲ اقدام به صدور حکم نمایند؟

جهت پاسخ، باید قائل به تفصیل شد. چنانچه محکوم‌له، قبل از مراجعه به شعبه صادرکننده رأی در دیوان و صدور حکم تخلف استنکاف توسط آن شعبه، به «هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری» مراجعه نماید، به نظر می‌رسد این هیئت‌ها می‌توانند مستند به بند «۲» ماده ۸ «قانون رسیدگی به تخلفات اداری» که از جمله موارد تخلفات اداری را «نقض قوانین و مقررات مربوطه» دانسته، اقدام به صدور یکی از تنبیهات مصرح در ماده ۹ این قانون نمایند چرا که از جمله قوانین

مربوط به مقامات اداری، ماده ۳۴ قانون دیوان است که تصریح دارد «کلیه اشخاص و مراجع مذکور در ماده ۱۳ این قانون^۱ مکلفاند آرای دیوان را پس از ابلاغ، فوراً اجرا نمایند». از این رو استنکاف از اجرای آرای دیوان و نتیجتاً نقض ماده قانونی مزبور، به‌عنوان یکی از قوانین مربوطه، از موارد تحقق «تخلف اداری» است و رسیدگی بدان در صلاحیت هیئت مذکور قرار می‌گیرد.

با این وجود، با توجه به آنکه اعضای هیئت‌های رسیدگی، توسط وزیر یا بالاترین مقام دستگاه‌های مستقل اداری انتخاب می‌شوند^۲ و ممکن است مستنکف از اجرای رأی، خود این مقامات باشند شاید بهتر باشد که محکوم‌له جهت پیگیری اجرای حکم و اعمال ضمانت اجرا، به همان شعبه صادرکننده رأی مراجعه نماید. ضمناً مزیت دیگر پیگیری و تعقیب مستنکف از طریق شعب دیوان آن است که ماده ۳۷ دیوان، به طور مستقیم، محکومیت شخص مستنکف به جبران خسارت را نیز در نظر گرفته است، درحالی‌که مراجعه به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، چنین جبران خسارتی را مستقیماً در نظر نگرفته است.

۱. ماده ۱۳: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

(۱) رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها

ب- تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند (الف) در امور راجع به وظایف آنها.

(۲) رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها

(۳) رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند(۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تزییع حقوق استخدامی»

۲. ماده ۲: «قانون رسیدگی به تخلفات اداری» مصوب ۱۳۶۵: «هر یک از هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر دارای ۳ عضو اصلی و یک و یا دو عضو علی‌البدل می‌باشد که مستقیماً با حکم وزیر یا بالاترین مقام سازمان مستقل دولتی مربوط برای مدت دو سال منصوب می‌شوند و انتصاب مجدد آنان بلامانع است. اعضای علی‌البدل در غیاب اعضای اصلی به جای آنان انجام وظیفه خواهند نمود»

در دومین حالت مورد بررسی نیز باید گفت چنانچه شعبه صادرکننده رأی در دیوان، اقدام به صدور حکم نموده باشد نمی‌توان قائل به صلاحیت «هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری» جهت رسیدگی و صدور حکم در این مورد شد، چرا که در این صورت، برای فعلی واحد با دو مجازات روبرو خواهیم بود که این امر از نظر قواعد حقوقی و عدل و انصاف قضایی، پذیرفته‌شده نیست.

نتیجه

از جمله موارد استنکاف مقامات دولتی؛ مصرح در «قانون دیوان عدالت اداری»، استنکاف این مقامات از «اجرای آرای شعب دیوان» (موضوع ماده ۳۷ قانون دیوان) است. با توجه به مفهوم «جرم» و تحلیل مواد ۵۷۶ و ۱۹ «قانون مجازات اسلامی»، نمی توان ماهیت این نوع از استنکاف را «جرم» تلقی نمود بلکه باید آن را نوعی «تخلف اداری» محسوب کرد که یک «مقام اداری» در برابر اجرای رأی صادره از دیوان؛ به عنوان «بالاترین مرجع اختصاصی اداری» مرتکب می شود. جهت ارائه تعریف از این نوع استنکاف باید گفت: «هرگونه خودداری یا جلوگیری عمدانه در قالب فعل یا ترک فعل، نسبت به اجرای آرای شعب دیوان عدالت اداری؛ اعم از حکم و قرار، دستور موقت^۱ است که پس از انجام «اقدامات اجرایی» و در صورت عدم وجود مانع قانونی و عملی در برابر محکوم علیه، محقق می شود. این تخلف معمولاً توسط بالاترین مقام دستگاه ارتکاب یافته و منتج به نتیجه است». به موجب ماده ۳۷ دیوان، به غیر از «مسئولیت مدنی» ناشی از استنکاف، دیگر ضمانت اجرای این تخلف، «انفصال از خدمات دولتی تا پنج سال» است که منظور از «خدمات دولتی»، اشتغال رسمی در هریک از نهادهای عمومی است. در عین حال باید توجه داشت سازوکاری که تعدادی از اصول قانون اساسی، جهت عزل برخی مقامات سیاسی، مشخص نموده اند، اعمال این ضمانت اجرا را با محدودیت مواجه می سازد. باید اضافه نمود که پیش از صدور حکم استنکاف در شعب دیوان، «هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری» نیز جهت رسیدگی به این تخلف، صالح هستند، هر چند پیگیری و تعقیب مستنکف از طریق شعب دیوان، دارای مزیت های متعددی است. به عنوان مثال شعب دیوان، امکان رسیدگی مستقیم جهت جبران خسارت را داراست، در حالی که مراجعه به هیئت های مذکور، چنین جبران خسارتی را مستقیماً به همراه نخواهد داشت.

^۱ لازم به یادآوری است چون استنکاف از اجرای دستور موقت، به صورت مستقل در «ماده ۲۶ قانون دیوان» دارای ضمانت اجراست، از شمول انواع استنکاف «موضوع ماده ۳۷ قانون مزبور» خارج است. اما با توجه به قرارگرفتن تحت عنوان کلی استنکاف، مسامحتاً در این تعریف، گنجانده شده است.

فهرست منابع

- اردبیلی، محمد علی، **حقوق جزای عمومی**، ۲ جلد، ج اول، میزان، ۱۳۷۹.
- امامی، محمد و استوار سنگری، کورش، **حقوق اداری**، میزان، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۹.
- تنگ، آندره، **حقوق ایالات متحده امریکا**، ترجمه سیدحسین صفایی، مؤسسه حقوق تطبیقی، چاپ دوم، ۱۳۵۸.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، **دانشنامه‌ی حقوقی**، امیرکبیر، چاپ پنجم، ۱۳۷۶.
- دفتری، متین، «از شورای دولتی تا دیوان عدالت اداری»، مجله حقوق اساسی، شماره ۹، ۱۳۸۷.
- درگفت و گوی حجت الاسلام رازینی، «تشریح ویژگی های قانون جدید دیوان عدالت اداری»، مجله کانون، دوره دوم ۱۳۸۵.
- دلاوری، محمد رضا، **شرح و تحلیل قانون دیوان عدالت اداری**، جنگل، ۱۳۹۰.
- رضایی زاده، محمد جواد، **حقوق اداری**، ۱، میزان، ۱۳۸۵.
- رضائی زاده، محمد جواد، **محاکم اداری فرانسه و صلاحیت آن‌ها در رسیدگی به دعاوی اداری**، مدیریت، ۱۳۸۴.
- زراعت، عباس، **شرح قانون مجازات اسلامی - بخش تعزیرات**، فیض، ۱۳۷۷.
- شمس، عبدالله، **آیین دادرسی مدنی**، ۲ جلد، ج دوم، دراک، چاپ چهاردهم، ۱۳۹۰.
- شهری، غلامرضا و ستوده جهرمی، سروش، **نظریات اداره حقوقی قوه قضائیه در مسائل کیفری**، ۲ جلد، ج دوم، روزنامه رسمی کشور، ۱۳۷۵.
- صدرالحفاظی، سیدنصرالله، **نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری**، شهریار، ۱۳۷۲.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، **بایسته‌های حقوق اساسی**، میزان، چاپ چهلیم، ۱۳۹۰.
- کشوری، عیسی، صلاحیت ها و استثنائات وارد بر صلاحیت دیوان عدالت اداری، نشریه پیام آموزش، ۱۳۸۲، شماره ۱.
- محمودی، جواد، «ضمانت اجرای آرای صادره از دیوان عدالت اداری و چالش های آن»، مجله حقوق اساسی، ۱۳۸۵، شماره ۶ و ۷.
- مصالحي، علیرضا، **قانون مجازات اسلامی در آرای دیوان عالی کشور**، آریان، ۱۳۷۹.

- مقصودپور، رسول، نقد و بررسی لایحه دیوان عدالت اداری، فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی، شماره ۳۶ و ۳۷، ۱۳۸۴.
- نجابت‌خواہ، مرتضی، قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، جنگل، ۱۳۹۰.
- نصیریائی، سعید، مجموعه آرای وحدت رویہ دیوان عدالت اداری، سکہ، ۱۳۷۷.