

اجرای احکام مدنی علیه اشخاص حقوقی عمومی، موانع و راهکارها

ولی رستنی*

استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

کیومرث سپهری

کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم شناسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۳/۱۷ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۹/۳/۳)

چکیده:

با صدور حکم در دعای مدنی، اصولاً اجرای آن باید با رعایت شرایط و تشریفات مندرج در قانون اجرای احکام مدنی باشد و داشتن مهلت‌های طولانی برای عدم اجرای آن امری غیرمنطقی و خلاف هدف و فلسفه دادرسی و لازم الاجرا بودن احکام است. اما قانون‌گذار بعد از انقلاب اسلامی مقرراتی وضع کرده است که به برخی از اشخاص حقوقی عمومی مهلت اضافی برای اجرای احکامی که علیه آنها صادر شده داده است. با توجه به عناوین و مفاد این قوانین، اینکه کدام یک از دستگاه‌های اجرایی مشمول این قوانین هستند و اصولاً با تصویب قوانین بعدی (قانون محاسبات عمومی) آیا این مقررات که در شرایط خاص به تصویب رسیده اند دارای اعتبار هستند و با فرض اعتبار، مراجع ذیربط با چه شرایطی می‌توانند به استناد آنها اجرای حکم را به تأخیر اندازند و در صورت تخلف و سوءاستفاده از ظاهر قانون چه آثاری برای آنها دارد و مسائلی در این ارتباط، مورد بحث این نوشتار است.

واژگان کلیدی:

فوریت اجرای حکم، مهلت اجرای حکم، اشخاص حقوقی عمومی، اموال دولتی، دولت، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، شهرداری‌ها، مؤسسات عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی، قانون محاسبات عمومی.

Email: arman13782000@yahoo.com

فاکس: ۶۶۴۰۹۵۹۵

* مسئول مقاله

برای اطلاع از دیگر مقالات منتشر شده از این نویسنده در همین مجله، به صفحه پایانی این مقاله نگاه کنید.

مقدمه و طرح بحث

براساس اصل سی و چهارم قانون اساسی، دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید و هدف اصلی دادخواهی تحصیل حکم قطعی و اجرای آن است. به عبارت دیگر، «غایت و هدف دادرسی اجرای حکم است، شخصی که حق او تضییع شده و جهت احقاق حق به دادگاه مراجعه کرده است می‌خواهد حق خود را بستاند، صرف اخذ برگه حکم مقصود او را تأمین نمی‌کند و حکمی که اجرا نگردد ارزشی نخواهد داشت، بنابراین، می‌توان گفت که اجرای حکم مهم تر از صدور حکم است و در نتیجه اجرای حکم است که حق دادخواه از غاصب ستانده می‌شود و صاحب حق به حق خود می‌رسد. براین اساس است که اجرای حکم اهمیت ویژه‌ای دارد» (مهاجری، ۱۳۸۶، ص ۹). در بسیاری از موارد محکوم علیه علی‌رغم قطعیت حکم، به انحاء مختلف سعی در عدم اجرای حکم یا بلااثر کردن عملیات اجرایی دارد، بنابراین، مرحله اجرای حکم نیاز به تداوم و استمرار عملیات و سرعت در اقدامات اجرایی دارد و نباید بدون دلیل و مستند صریح و یقینی اقدامات اجرایی را معوق گذاشت و گرنه «اگر حکم دادگاه اجرا نشود و یا در پیچ و خم کاغذبازی قرار گیرد و یا محکوم علیه به حيله‌هایی متوسل شود تا امر اجرا به طول انجامد و آثار حکم را از بین ببرد دستگاه قضایی نمی‌تواند اعتبار لازم را داشته باشد و به وظایف خود قیام نماید، مرحله اجرا مرحله‌ای نیست که با درنگ و تردید و شک و تقاضاهای این و آن از حرکت باز ماند؟» (مدنی، ۱۳۷۵، ص ۱۲). آنچه از مفاد مقررات قانون اجرای احکام مدنی نیز به دست می‌آید همین است.

قانون اجرای احکام مدنی از حیث چگونگی و زمان اجرای حکم هیچ تفاوتی میان اشخاص محکوم علیه اعم از شخص حقیقی و یا حقوقی حقوق خصوصی با شخص حقوقی حقوق عمومی قائل نشده است (ماده ۳۴ قانون) ولی بعد از انقلاب اسلامی در مورد محکوم علیه‌ی که دولت (وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی) یا شهرداری‌ها باشد، مقرراتی وضع شده که وضعیتی خاص را بوجود آورده است که از یک طرف خلاف اصول قانون اجرای احکام مدنی و فلسفه و اقتضای احکام قطعی است و خود به نوعی موجب طولانی شدن جریان دادرسی و تأخیر اجرای حکم گردیده و از جهتی باعث کاهش اعتبار احکام و از طرف دیگر در برخی موارد زمینه سوءبرداشت‌ها و تأخیر نابجا و عمدی ادای حق محکوم له را فراهم آورده است. یکی از این قوانین «قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی» مصوب ۱۳۶۵/۸/۱۵ می‌باشد که مقرر کرده است:

«ماده واحده: وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که درآمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور منظور می‌گردد، مکلفند وجوه مربوط به محکوم به دولت در مورد

احکام قطعی دادگاهها و اوراق لازم الاجراء ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و یا اجرای دادگاهها و سایر مراجع قانونی را با رعایت مقررات از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سالهای قبل منظور در قانون بودجه کل کشور و در صورت عدم وجود و عدم امکان تأمین از محل های قانونی دیگر در بودجه سال بعد خود منظور و پرداخت نمایند، اجرای دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی دیگر مجاز به توقیف اموال منقول و غیر منقول وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را جهت پرداخت محکوم به ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم نخواهند بود. ضمناً دولت از دادن هر گونه تأمین در زمان مذکور معاف می باشد. چنانچه ثابت شود وزارتخانه و مؤسسات یاد شده با وجود تأمین اعتبار از پرداخت محکوم به استتکاف نموده اند، مسئول یا مسئولین مستتکف و متخلف توسط محاکم صالحه به یک سال انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهند شد و چنانچه متخلف به وسیله استتکاف سبب وارد شدن خسارت بر محکوم له شده باشد، ضامن خسارت وارده می باشد.

تبصره ۱- دستگاه مدعی علیه با تقاضای مدعی باید تضمین بانکی لازم را به عنوان تأمین مدعی به به دادگاه بسپارد. در صورتی که دعوی یا مقداری از خواسته رد شود، به حکم دادگاه تضمین یا مبلغ مانده به دستگاه مدعی علیه رد خواهد شد. تبصره ۲- تبصره ۵۳ قانون بودجه سال ۱۳۵۷ و تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۳۴ لغو می شود.^۱

قانون دیگر که در این زمینه تصویب شده است: «قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیر منقول متعلق به شهرداریها» مصوب ۱۳۶۱/۲/۱۴ می باشد که در این قانون مقرر شده است: «ماده واحده - وجوه و اموال منقول و غیر منقول متعلق به شهرداریها اعم از این که در بانکها و یا در تصرف شهرداری و یا نزد اشخاص ثالث و به صورت ضمانتنامه به نام شهرداری باشد قبل از صدور حکم قطعی قابل تأمین و توقف و برداشت نمی باشد. شهرداریها مکلفند وجوه مربوط به محکوم به احکام قطعی صادره از دادگاهها و یا اوراق اجرایی ثبتی یا اجرای دادگاهها و مراجع قانونی دیگر

۱. تبصره ۵۳ قانون بودجه مقرر کرده بود: «وزارتخانهها و مؤسسات دولتی مکلفند وجوه مربوط به محکوم به دولت در مورد احکام قطعی دادگاهها موضوع تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۳۴ کل کشور را با رعایت حق تقدم از حیث تاریخ ابلاغ دادنامه قطعی حسب مورد از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سالهای قبل منظور در قانون بودجه کل کشور و یا از محل اعتبارات مصوب دیون بلامحل بودجه مربوط تأمین و پرداخت نمایند».

را در حدود مقدورات مالی خود از محل اعتبار بودجه سال مورد عمل و یا در صورت عدم امکان از بودجه سال آتی خود بدون احتساب خسارت تأخیر تأدیه به محکوم لهم پرداخت نمایند در غیر این صورت ذینفع می‌تواند برابر مقررات نسبت به استیفای طلب خود از اموال شهرداری تأمین یا توقیف یا برداشت نماید. تبصره - چنانچه ثابت شود که شهرداری با داشتن امکانات لازم از پرداخت دین خود استنکاف نموده است شهردار به مدت یک سال از خدمت منفصل خواهد شد».

با عنایت به مفاد قوانین مزبور، در پی بررسی و پاسخ به این سئوالات اساسی هستیم که با توجه به شرایط خاص تصویب این قوانین و وضع قوانین مؤخر مرتبط از جمله قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ آیا قوانین یاد شده کماکان معتبر و لازم الاجراء هستند و در صورت اعتبار آیا شامل کلیه اشخاص حقوقی حقوق عمومی و همه اموال دولتی می‌باشند؟ در این راستا، فرضیه اصلی تحقیق این است که قوانین موصوف با توجه به رویه و عملکرد مراجع قضایی و اداری کماکان معتبر و لازم الاجراء هستند لیکن دامنه شمول آنها عام و مطلق نبوده و شامل برخی اشخاص حقوقی حقوق عمومی و اموال آنها نمی‌گردند.

۱- اصول و کلیات

۱-۱- بعضی از اصول حاکم بر اجرای احکام مدنی

۱-۱-۱- اصل فوریت اجرای حکم: ماده ۳۴ قانون اجرای احکام مدنی تصریح کرده است: «همین که اجرائیه به محکوم علیه ابلاغ شد، محکوم علیه مکلف است ظرف ده روز مفاد آن را به موقع به اجرا بگذارد یا ترتیبی برای پرداخت محکوم به بدهد و یا مالی معرفی کند که اجرای حکم و استیفاء محکوم به از آن میسر باشد و...» بنابراین ملاحظه می‌شود که قانون‌گذار تأکید می‌نماید که محکوم علیه باید بدون تعلل و به فوریت حکم را اجرا نماید. اداره کل حقوقی قوه قضائیه در این مورد به شرح نظریه شماره ۷/۳۷۵۸ مورخ ۱۳۸۵/۵/۲۱ چنین اعلام نظر کرده است: «اصل بر اجرای فوری احکام قطعی دادگاههاست و تأخیر در اجراء یا عدم اجراء حکم، امری استثنایی است که محتاج مجوز قانونی است...» (روژنامه رسمی شماره ۱۸۶۰۰ مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۱۵).

۱-۱-۲- اصل تداوم عملیات اجرایی و عدم تأخیر اجرای حکم: ماده ۲۴ قانون اجرای احکام مدنی مقرر کرده است: «دادورز (مأمور اجرا) بعد از شروع به اجرا نمی‌تواند اجرای حکم را تعطیل یا توقیف یا قطع نماید یا به تأخیر اندازد مگر به موجب قرار دادگاهی که دستور اجرای حکم را داده یا دادگاهی که صلاحیت صدور دستور تأخیر اجرای حکم را دارد

یا ابراز رسید محکوم له دایر بر وصول محکوم به یا رضایت کتبی او در تعطیل یا توقیف یا قطع یا تأخیر اجراء».

این ماده یکی از مواد مهم قانون اجرای احکام مدنی است که بر اصل ضرورت اجرای حکم لازم الاجرا تأکید دارد. وقتی اراده دادگاه بر امری قرار گرفت و در قالب حکم به نفع خواهان و علیه خواننده ظاهر شد، این حکم باید اجرا شود (مهاجری، ۱۳۸۶، ص ۹۱).

همچنین ماده ۳۰ قانون تصریح کرده است که درخواست رفع اختلاف موجب تأخیر اجرای حکم نخواهد شد مگر اینکه دادگاه قرار تأخیر اجرای حکم را صادر نماید.

اصل لازم الاجرا بودن حکم است و به تأخیر انداختن یا عدم اجرای حکم به علت امور حادث تخلف است (رای شماره ۱۹۸ مورخ ۱۳۷۱/۹/۳۰ شعبه اول دادگاه انتظامی قضات. حسینی، ۱۳۸۳، ص ۷۲). ماده ۵۰ قانون موصوف نیز در این زمینه قابل توجه است.

۱-۱-۳- اصل ممنوعیت اشخاص و مقامات دولتی و عمومی در جلوگیری از اجرای حکم: ماده ۸ قانون آئین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی مقرر کرده است: هیچ مقام رسمی یا سازمان یا اداره دولتی نمی‌تواند حکم دادگاه را تغییر بدهد و یا از اجرای آن جلوگیری کند، مگر دادگاهی که حکم را صادر کرده و یا مرجع بالاتر، آن هم در مواردی که قانون معین نموده است.

هر چند موضوع بحث ممانعت از اجرای حکم نمی‌باشد، ولی اشاره به این موضوع از این جهت است که اهمیت و لوازم اجرای حکم قطعی دادگاه بیشتر نمایان شود و حتی اهمیت آن به درجه‌ای است که در کلیات قانون آئین دادرسی مدنی قانون‌گذار به آن تأکید نموده است و بر این اساس است که ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی نیز برای ممانعت کنندگانی که دارای مقام رسمی باشند، مجازات سختی در نظر گرفته است.

بنابراین، هیچ یک از مقامات دولتی و عمومی صلاحیت، قدرت و توانایی جلوگیری از اجرای حکم را ندارند.

۱-۲- مفهوم دولت و اموال دولتی

با توجه به کاربرد اصطلاحات «دولت» و «اموال دولتی» در عنوان و متن «قانون نحوه محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی» لازم است با مفاهیم آنها آشنا شویم.

۱-۱-۲- مفهوم دولت و حدود و ثغور آن

اصطلاح «دولت» در قوانین و مقررات و ادبیات حقوقی ما در مفاهیم مختلف به کار رفته است به نحوی که می‌توان گفت اشتراک لفظی دارد و بدین لحاظ تاکنون تعریف قانونی از آن به عمل نیامده است. به طور کلی این اصطلاح در سه مفهوم رواج پیدا کرده است: دولت، گاهی به معنای مجموعه قوای حاکم بر کشور یعنی قوای سه گانه مجریه، قضائیه و مقننه و در واقع معادل و مترادف «حکومت» به کار رفته است. این اصطلاح دولت را در مقابل مردم یا ملت که مرکب از اشخاص است قرار می‌دهد. دولت در برخی موارد به معنی «کشور» در نظر گرفته شده است که عبارت از گروهی معین از مردم که در سرزمین معینی تحت حکومتی معین قرار دارند. در این مفهوم موسع، حکومت یکی از ارکان دولت را تشکیل می‌دهد. دولت، عمدتاً در قوانین و مقررات در مفهوم دقیق و مضیق آن به معنی قوه مجریه به کار رفته است (ابوالحمد، ۱۳۶۹، ص ۱۵) که یکی از ارکان حکومت را تشکیل می‌دهد. اینک آیا منظور از واژه «دولت» در قانون مزبور نیز همین مفهوم اخیرالذکر و فقط ناظر بر قوه مجریه است؟ از ظاهر عبارت دولت و بویژه مصادیق ذکر شده آن در متن قانون یاد شده، یعنی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ابتدائاً همین مفهوم به ذهن متبادر می‌گردد. لیکن با توجه به هدف قانون‌گذار از تصویب قانون موصوف باید مفهوم دولت را به مفهوم گسترده‌تر آن بپذیریم و محدود به قلمرو قوه مجریه نکنیم و آن را شامل سایر قوای حاکم (حکومت) بدانیم زیرا در غیر این صورت نقض غرض حاصل می‌شود و اموال سایر قوا که وظایف آنها حاکمیتی است در معرض توقیف و تأمین قرار می‌گیرند.

۲-۱-۲- مفهوم اموال دولتی

تعریف و مفهوم «اموال دولتی» نیز محل بحث و بررسی است. طبق ماده (۲) آئین نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲ هیأت وزیران: «اموال دولت، اموالی است که توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی خریداری می‌شود و یا به هر طریق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده یا در می‌آیند». مع الوصف با توجه به ماده (۲۶) قانون مدنی که در آن از اموال دولتی که معد است برای مصالح یا انتفاعات عمومی و اموالی که دولت به عنوان مصالح عمومی و منافع ملی در تصرف دارد، نام می‌برد می‌توان گفت که اموال دولتی مفهوم موسع‌تری دارد که از آن به عنوان «اموال عمومی» نیز به کار می‌برند (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۸۱، ص ۲۷۲). اموال دولتی در این مفهوم علاوه بر اموال متعلق به دولت و سایر اشخاص حقوقی حقوق عمومی شامل اموال و مشترکات

عمومی نیز می باشد که در جهت مصالح و منافع عمومی قانوناً در اختیار آنها قرار دارد. که در بند بعدی به اقسام آن می پردازیم.

۱-۳- اقسام اموال دولتی و اصول حاکم بر آن

۱-۱-۳- اقسام اموال دولتی و شهرداریها

قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ در مواد مختلف از جمله مواد ۷۹، ۱۰۷، ۱۰۸ و ۱۱۵ از اموال منقول و غیرمنقول به عنوان اقسام اموال دولتی نام می برد و تبصره ماده (۲) آئین نامه اموال دولتی نیز تعریف آنها را به قانون مدنی احاله می دهد. ماده (۴) آئین نامه مزبور اموال منقول دولتی را به سه دسته شامل اموال منقول مصرفی، غیرمصرفی و در حکم مصرفی تقسیم و تعریف کرده است. ضمن اینکه ماده (۳) آن از اموال منقول و غیرمنقول امانی و مواد (۵) و (۶) از «اموال رسیده» و «اموال فرستاده» نام می برد و تعریف می کند. با وجود این، برخی حقوقدانان با توجه به مواد مربوط قانونی مدنی و سایر قوانین مرتبط از جمله قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۹/۱۱ تقسیم بندی دیگری از اموال دولتی ارائه نموده اند که شامل اموال دولتی به معنی اعم یا «اموال عمومی» و اموال دولتی به معنی اخص یا «اموال خصوصی» اشخاص حقوقی حقوق عمومی است (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۸۱، صص ۲۷۴-۲۷۱).

براین اساس، اموال دولتی به معنی اموال عمومی شامل اقسام زیر است:

۱- اموالی که به حکم قانون برای اداره خدمات عمومی اختصاص یافته اند مانند راه های آهن، بنادر و اسکله ها، استحکامات نظامی، کارخانجات نظامی (ماده ۲۶ قانون مدنی)

۲- موالی که مستقیماً مورد استفاده عموم هستند مانند راهها، خیابانها، بوستانها و گردشگاهها، ابنیه و آثار تاریخی (مواد ۲۴، ۲۵ و ۲۶ قانون مدنی، تبصره ماده (۹۶) قانون شهرداری).

۳- منابع ملی و طبیعی مانند جنگل ها و مراتع، رودخانهها، اراضی ساحلی و مستحده، معادن و مانند اینها که در اصطلاح فقهی انفال نامیده می شوند (قانون ملی شدن جنگل ها و مراتع، قانون توزیع عادلانه آب، قانون معادن و غیره).

اموال خصوصی اشخاص حقوقی حقوق عمومی، اموال منقول و غیرمنقول اختصاصی در تملک آنها است که صرفاً توسط آنها مورد استفاده قرار می گیرد مثل ساختمانهای اداری، اموال و تجهیزات اداری.

با توجه به قانون شهرداریها و آئین نامه مالی شهرداریها، این تقسیم بندی نیز در مورد اموال شهرداریها صدق می کند. کما اینکه تبصره ماده (۹۶) قانون شهرداری از اموال عمومی در مالکیت شهرداری نام می برد و ماده (۴۵) آئین نامه مالی شهرداریها مصوب ۱۳۴۶ نیز

صراحتاً اعلام می‌دارد، اموال عمومی شهرداری‌ها، اموالی است که متعلق به شهر بوده و برای استفاده عموم اختصاص یافته باشند. از سوی دیگر شهرداری‌ها مانند سایر اشخاص حقوقی حقوق عمومی از اموال خصوصی برخوردار می‌باشند.

شایان ذکر است که اموال دولتی و شهرداری‌ها موضوع قوانین مورد بحث شامل هر دو قسم اموال یاد شده می‌باشد که البته شمول آن به اموال شرکت‌های دولتی و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به شهرداری‌ها محل بحث و تردید است که بعداً به آن می‌پردازیم.

۲-۱-۳- اصول حاکم بر اموال دولتی

با توجه به اینکه اموال دولتی در واقع متعلق به عموم است لذا از نظام حقوقی متفاوتی با اموال خصوصی اشخاص تبعیت می‌کنند و اصولی خاص بر آنها حکمفرما است که مبین امتیازات و قواعدی ویژه به شرح زیر می‌باشد: (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۸۱، صص ۷۴-۱۷۳)

۱-۳-۱-۲- منع استفاده انحصاری از اموال دولتی: با توجه به تعلق اموال دولتی به عموم مردم اصل بر آن است که هیچکس نمی‌تواند از آنها استفاده انحصاری بکند و به خود اختصاص دهد و مانع استفاده دیگران شود.

۲-۳-۱-۲- منع انتقال و فروش اموال دولتی: منظور آن است که اموال دولتی را نمی‌توان بدون اجازه قانون منتقل کرد یا به فروش رساند. مواد ۱۱۲ و ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی نحوه فروش اموال غیرمنقول و منقول دولتی و مواد ۱۰۸، ۱۰۹، ۱۱۷ و ۱۱۸ قانون مذکور و ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نحوه نقل و انتقال آنها را بیان کرده و قانون شهرداری و آئین نامه مالی شهرداری‌ها نیز نحوه فروش اموال شهرداری‌ها را مقرر نموده است. به موجب اصل (۸۳) قانون اساسی: «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی، آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد، نباشد».

۳-۳-۱-۲- عدم اعتبار اماره تصرف درباره اموال دولتی: این اموال به استناد اماره تصرف قابل تملک خصوصی نیستند.

۴-۳-۱-۲- عدم جریان مرور زمان در مورد اموال دولتی: این قاعده، نتیجه منطقی غیرقابل انتقال و فروش بودن اموال عمومی است اگرچه اساساً مرور زمان در دعاوی مدنی طبق نظر شورای نگهبان خلاف موازین شرع اعلام و در حقوق ایران کاربرد ندارد.

۵-۳-۱-۲- تجاوز به اموال دولتی یا تصرف و تملک غیرقانونی آنها به موجب قوانین و مقررات جزایی جرم محسوب و مجازات کیفری دارد.

۲-۱-۳-۶- اموال دولتی در برابر عملیات اجرایی قابل تأمین و توقیف نیست: این موضوع در این نوشتار مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۴- اعتبار یا عدم اعتبار قوانین مورد بحث

۱-۴-۱- شرایط و اوضاع و احوال زمان تصویب: چنانکه واضح است قوانین موضوع بحث بعد از انقلاب اسلامی و در زمانی تصویب شده‌اند که کشور درگیر جنگ ناخواسته و دفاع بوده است و در آن زمان بسیاری از امکانات و اموال دولت و کشور در خدمت دفاع از حفظ کیان و تمامیت ارضی کشور بوده است و از طرف دیگر به خاطر مشکلات ناشی از جنگ، وضعیت بودجه و درآمد دولت مطلوب و عادی نبوده است. به علاوه با توجه به شرایط خاص آن زمان بسیاری از شهرداری‌ها نیز (که خودگردان و مستقل از دولت بودند) از نظر درآمد و امور مالی، به هیچ وجه در حد مطلوب نبوده و از انجام کامل وظایف و تعهدات خود ناتوان بوده‌اند. بنابراین، صرف نظر از سایر مسائل و مباحث، باید مدنظر داشته باشیم که قوانین مزبور در شرایط عادی وضع نگردیده و زاینده اوضاع و احوال خاصی بوده‌اند و بر این اساس در اجرای آنها نباید گشاده دستی به خرج داد.

از طرف دیگر، بعد از انقلاب نهادها و مؤسسات گوناگونی بوجود آمده و به فعالیت‌های مختلفی مشغول شده بودند، بدون اینکه در همه ابعاد قوانین و مقررات خاص آنها به تصویب رسیده باشد و کاملاً طبیعی بود که در امور مالی و محاسباتی خود در عمل با مشکلاتی مواجه شوند، و از سویی قوانین پیشین و از جمله قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۴۹ نیز نمی‌توانست جوابگوی وضعیت موجود باشد.

۱-۴-۲- بررسی موضوع از طریق قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶:

قانون محاسبات، اصول و ضوابط فعالیت‌های مالی و چگونگی معاملات و نحوه اداره اموال و وضعیت مالکیت دولت و مؤسسات و سازمان‌های دولتی را تعیین می‌نماید. همچنین این قانون چگونگی ایجاد تعهد (از هر طریق اعم از قراردادی و غیرقراردادی و ...) و کیفیت پرداخت‌های ناشی از آن را مشخص کرده است. یکی از تعهدات و دیونی که از نظر این قانون «دیون بلامحل» نامیده شده است، احکام قطعی صادره از طرف مراجع صالحه (مثل دادگاه‌ها، دیوان عدالت، هیأت‌های موضوع قانون کار و ...) می‌باشد. ماده ۸ قانون محاسبات عمومی در این زمینه اینگونه بیان می‌کند:

«دیون بلامحل عبارت است از بدهی‌های قابل پرداخت سنوات گذشته که

در بودجه مربوط اعتباری برای آنها منظور نشده و یا زاید بر اعتبار مصوب باشد

و در هر دو صورت به یکی از طرق زیر بدون اختیار دستگاه ایجاد شده باشد:

الف) احکام قطعی صادره از طرف مراجع صالحه...»

ماده ۱۹ همین قانون یکی از راههای ایجاد تعهد و ایجاد دین بر ذمه دولت را احکام صادر شده از طرف مراجع قانونی و ذیصلاح دانسته است. همچنین در ماده ۵۵ این قانون از تعیین اعتبار در قانون بودجه تحت عنوان «هزینه های پیش بینی نشده»، بحث شده است.

آنچه از بررسی مواد قانون محاسبات عمومی به دست می آید اینکه: اولاً برای تأمین محکوم به احکام محاکم و دیگر مراجع ذیصلاح علیه دولت و دستگاه‌های اجرایی راهکارهای قانونی پیش بینی نموده است. ثانیاً، این راهکارها نسبتاً گسترده بوده و دستگاه‌های اجرایی در صورت تمایل به راحتی می‌توانند از آنها استفاده نمایند. ثالثاً، با وجود اینکه این قانون بعد از قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی به تصویب رسیده است و تهیه کنندگان آن که متخصص در امور بودجه و درآمد و هزینه دستگاه‌های دولتی بوده‌اند، نه تنها هیچ اشاره‌ای به قانون مزبور ننموده‌اند، بلکه هیچ ضرورتی هم ندیده‌اند که برای اجرای محکوم به احکام محکومیت دولت و سازمان‌های دولتی مهلت تعیین نمایند، بلکه بر عکس روش‌ها و راهکارهایی برای پرداخت در نظر گرفته‌اند و در چند ماده اشاره به اجرای حکم نموده‌اند. بنابراین چون قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵/۸/۱۵ (حداقل در قسمت مربوط به داشتن مهلت اجرای حکم به میزان یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم)، مفاداً معایر قانون محاسبات عمومی است، با توجه به ماده ۱۴۰ این قانون، نسخ ضمنی شده است. به علاوه سکوت در مقام بیان خود بهترین دلیل بر این است که قانون‌گذار نظری بر دادن مهلت خاص نداشته است.

علاوه بر آن، به نظر می‌رسد در پیشنهاد قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت ناهماهنگی‌هایی صورت گرفته و ناشی از موارد خاصی بوده است و گرنه اگر قرار باشد مهلت خاصی برای دولت برای اجرای حکم تعیین شود باید در قانون اصلی و تخصصی مربوطه (که قانون محاسبات عمومی است) تعیین می‌شد.

همچنین در این زمینه می‌توان به ماده ۲ قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب سال ۱۳۷۷ نیز اشاره کرد، هر چند این قانون به گونه‌ای است که ظاهراً در مورد اشخاص حقیقی است، ولی با توجه به اینکه هیچ اشاره‌ای به استثنائات نکرده است، قرینه‌ای قوی بر تأکید قانون‌گذار برای اجرای فوری احکام و عدم وجود امتیاز برای اشخاص حقوقی حقوق عمومی است.

هر چند شاید تاکنون کسی شک در اعتبار قانون مورد بحث (قانون نحوه پرداخت محکوم، به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی) نکرده و اعلام نسخ آن به نوعی عجیب و غریب تصور شود، ولی به نظر می‌رسد استنباط و تفسیر فوق‌الذکر به واقعیت نزدیکتر باشد، با این

وجود با توجه به گستردگی عمل به قانون مزبور و با فرض اینکه قانون منسوخ نمی باشد، به ادامه بحث با بیان جزئیات بیشتری می پردازیم.

۲- اشخاص حقوقی عمومی مشمول قوانین مورد بحث

۲-۱- شهرداریها

به صراحت قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداریها مصوب سال ۱۳۶۱، فقط اموال شهرداریها قابل تأمین و توقیف نبوده و برای پرداخت وجوه محکوم به احکام قطعی دادگاهها یا اوراق اجرایی ثبتی یا مراجع قانونی دیگر تحت شرایطی تا یک سال فرصت دارند، بنابراین اشخاص حقوقی دیگری که ممکن است وظایف مشابه شهرداری داشته باشند، از این فرصت و استثناء قانونی بهره مند نخواهند بود. در این مورد می توان دهیاریها را مثال زد که کار و وظایف آنها چیزی شبیه شهرداریها ولی در محدوده کوچکتر است. بنابراین، چنانچه دهیاری در حق شخصی محکوم گردد نمی تواند به این قانون استناد نماید.

همچنین اشخاص حقوقی که وابسته به شهرداریها هستند ولی دارای شخصیت حقوقی مستقل می باشند و بطور مستقل اداره می شوند، نمی توانند مشمول عنوان شهرداری باشند، مثلاً اگر شهرداری فلان شهر، شرکتی تأسیس نماید که کار آن تولید و پخش آسفالت باشد و محکومیتی حاصل نماید، نمی تواند از فرصت های قانونی مذکور استفاده نماید. اما در شهرهای بزرگ شهرداریها برای انجام وظایف به نحو احسن و با توجه به گستردگی کار در داخل خود شهرداری، سازمان و تشکیلات مختلفی را با تعیین اساسنامه داخلی سازماندهی می نمایند، بدون اینکه شخصیت حقوقی مستقل واقعی داشته باشند مثل: سازمان خدمات موتوری، سازمان پارکها و فضای سبز، سازمان آرامستانها و... در این موارد به نظر می رسد این تشکیلات همان شهرداری است اما به شکل تخصصی تر فعالیت می نمایند. اداره حقوقی قوه قضائیه در یک نظریه این چنین اعلام نظر کرده است:

«قانون منع توقیف اموال شهرداریها مصوب ۱۳۶۱ یک استثناء بر قاعده عمومی است، لذا با فرض اینکه اموال سازمانهای تابعه شهرداری صد درصد هم متعلق به شهرداریهای صاحب سهم باشد، مشمول این قانون نمی گردد» (حسینی، ۱۳۸۳، ص ۹۱) که به نظر می رسد منظور سازمانهای دارای شخصیت حقوقی کامل و مستقل واقعی نظیر شرکت های تابعه شهرداری می باشد. لازم به ذکر است که اخیراً هیأت وزیران بنا به پیشنهاد وزارت کشور، لایحه اصلاح قانون منع توقیف اموال شهرداریها را به تصویب رسانده و به مجلس شورای اسلامی تقدیم

کرده است که به موجب آن، دهیاری‌ها و سازمان‌های تابعه شهرداری‌ها مشمول قانون مزبور خواهند شد.

۲-۲- دولت و مؤسسات دولتی

با فرض اینکه قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب سال ۱۳۶۵ دارای اعتبار باشد و نسخ نشده باشد، شامل همه اشخاص حقوقی دولتی به معنی اعم نمی‌گردد و فقط دو دسته از این اشخاص را شامل می‌گردد که عبارتند از: وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی.

بنابراین، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، مؤسسات انتفاعی دولتی مثل سازمان بنادر و دریانوردی، مؤسسات غیردولتی از قبیل سازمان جمعیت هلال احمر، سازمان تأمین اجتماعی، شرکت‌های عمومی غیردولتی (که ممکن است قبلاً هم دولتی بوده باشند) مانند شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و شرکت‌های توزیع نیروی برق، به هیچ وجه نمی‌توانند مشمول قانون مذکور باشند. همچنین نهادها و ارگان‌های انقلابی هم قاعداً نمی‌توانند تحت شمول این قانون قرار گیرند.

توضیح مطلب اینکه بر اساس قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری و برخی قوانین دیگر، تعریف و وضعیت اشخاص مزبور مشخص شده است. ماده دو قانون محاسبات عمومی و ماده یک قانون مدیریت خدمات کشوری وزارتخانه را و ماده سه قانون محاسبات عمومی و ماده دو قانون مدیریت خدمات کشوری موسسه دولتی را تعریف کرده اند. شرکت دولتی نیز در ماده چهار قانون محاسبات عمومی و ماده چهار قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف شده است.

همچنین ماده پنج قانون محاسبات عمومی و ماده سه قانون مدیریت خدمات کشوری موسسه و نهاد عمومی غیردولتی را تعریف نموده اند. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ با الحاقات بعدی، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده پنج قانون محاسبات عمومی را احصاء نموده است.

آنچه در قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و... موضوع حکم قانون‌گذار قرار گرفته است وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی است مثل: وزارت راه و ترابری یا ادارات وابسته آن در استانها، وزارت آموزش و پرورش و سازمان‌های وابسته آن در استان‌های کشور، سازمان تربیت بدنی و ادارت وابسته به آن، سازمان محیط زیست و ادارات آن در استانها و شهرستانها و ... اداره کل حقوقی قوه قضائیه در این زمینه طی نظریه شماره ۷/۱۰۶۵۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۱۷ اظهار نظر کرده است که: «تعریف موسسه دولتی و شرکت دولتی به ترتیب در مادتهای ۳ و ۴

قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ ذکر شده است، قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ منحصراً شامل وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی است که درآمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور منظور می‌گردد و به شرکت‌های دولتی و نهادها و بنیادها تسری ندارد، هر چند درآمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور منظور شده باشد» (معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه، ۱۳۸۶، ص ۴۳۱).

اداره کل حقوقی قوه قضائیه در نظریه مشورتی شماره ۷۲۴۶۶ مورخ ۱۳۷۱/۴/۲۳ این چنین نظر داده است: «شرکت‌های دولتی و تولیدی وابسته به نهادهای دولتی، تمامی سازمان‌هایی که دارای استقلال مالی و حقوقی هستند نظیر سازمان آب تهران، هلال احمر، بانک‌های ملی شده، شرکت مخابرات، اداره کل خدمات درمانی، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده پنج قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ نظیر کمیته امداد امام خمینی (ره) بنیاد شهید، بنیاد پانزده خرداد، بنیاد امور مهاجرین جنگ تحمیلی و امثال آنها، مشمول قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ نیستند» (حسینی، ۱۳۸۳، ص ۹۲) البته این نظر با این تلقی که منظور آن، شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی است صحیح و مطابق قانون است.

زیرا مؤسسات دولتی نظیر دانشگاهها که دارای استقلال مالی و حقوقی هستند بنا به تصریح قانون مورد بحث مشمول حکم آن می‌باشند.

بعضی از حقوقدانان شرکت‌های دولتی را هم جزء مؤسسات دولتی دانسته و آنها را هم تحت شرایطی مشمول قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت دانسته‌اند (مردانی و رودیجانی، ۱۳۸۵، ص ۲۱۱). در حالی که با توجه به تعاریف قانونی هر یک از اصطلاحات مزبور و با توجه به مقررات جاریه به هیچ وجه این طور نیست و از نظر قانونی و نیز ضوابط مالی و محاسباتی هیچ‌گاه شرکت دولتی مؤسسه دولتی تلقی نمی‌گردد، موادی متعدد از قانون محاسبات عمومی این موضوع را روشن کرده است از جمله مواد ۷۹، ۸۶، ۹۵، ۹۸، ۹۹، ۱۰۰، ۱۰۶ تا ۱۲۰.

علاوه بر آن مفاد آئین نامه اموال دولتی که مصوب سال ۱۳۷۲ هیأت وزیران است (روزنامه رسمی شماره ۱۴۱۵۲۵ مورخ ۱۳۷۲/۷/۱۸) خلاف استنباط فوق را ثابت می‌نماید. به عنوان نمونه ماده هشت آئین نامه اموال دولتی که به استناد ماده (۱۲۲) قانون محاسبات عمومی وضع شده است، مقرر کرده: «وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی در اجرای ماده ۱۱۰ قانون می‌توانند با هماهنگی دستگاه انتقال گیرنده شرایطی خاص را به منظور انجام تعمیرات ضروری اموالی که به صورت امانی منتقل می‌شوند و پرداخت هزینه آن و همچنین استفاده مطلوب از آن تعیین نمایند». همچنانکه ملاحظه می‌شود اگر منظور مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی هم بود چه نیازی به تصریح شرکت‌های دولتی بود؟ همچنین در این مورد ماده دو همین

آئین نامه در مقام تعریف اموال دولت مقرر کرده است که: «اموال دولت» اموالی است که توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی خریداری می‌شود یا به هر طریق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده یا در می‌آید. لازم به ذکر است در این ماده قبلاً شرکت‌های دولتی نیز ذکر شده بود که با دیگر مواد آئین‌نامه و مواد قانون محاسبات عمومی نیز همخوانی نداشت و بر این اساس در سال ۱۳۷۴ به موجب تصویب‌نامه شماره ۱۰۸۳۶-۱۵۰۸۱ مورخ ۱۳۷۴/۹/۵ اصلاح گردید. ماده ۲۶ همین آئین نامه نیز که در مورد اخذ سند مالکیت اموال غیرمنقول که تا آن زمان سند آن صادر نشده است، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی را مکلف کرده است که ظرف دو سال نسبت به اخذ سند به نام دولت اقدام نمایند، در حالی که املاک شرکت‌های دولتی به نام خود شرکت ثبت می‌شود نه به نام دولت. همچنین مقررات دیگری در این زمینه قابل استناد است (از جمله ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰) که به نظر می‌رسد لازم به تشریح آنها نباشد.

لازم به ذکر است که در زمان حکومت قانون آئین دادرسی مدنی سابق که دولت را از هزینه دادرسی معاف کرده بود دیوان عالی کشور طی رأی وحدت رویه‌ای اعلام کرده که شرکت‌های دولتی به علت داشتن بودجه مستقل و شخصیت حقوقی جداگانه، مشمول عنوان دولت نمی‌باشند و باید هزینه دادرسی بپردازند (ر.ک: ابوالمحمد، ۱۳۶۹، صص ۱-۳۱).

۳- شرایط استفاده از فرصت‌های قوانین مورد بحث

۳-۱- در مورد شهرداری‌ها

در قانون شهرداری‌ها و نیز آئین نامه مالی شهرداری‌ها هیچ تصریحی در مورد چگونگی اجرای آراء و احکام مراجع قضایی و قانونی وجود ندارد. البته این مقررات نسبتاً قدیمی و مربوط به زمانی است که شهرها آنچنان توسعه نیافته و اغلب امور در حیطه وظایف شهرداری‌ها بوسیله کارکنان و کارگران شهرداری‌ها انجام می‌شد و در نتیجه اختلاف و منازعه با شهرداری‌ها کمتر بوجود می‌آمد.

بعضی از نویسندگان عنوان نموده اند که واژه «مقررات» متن ماده واحده «... شهرداری‌ها مکلفند وجوه مربوط به محکوم به احکام قطعی صادره از دادگاهها و یا اوراق اجرایی ثبتی یا اجرایی دادگاهها و مراجع قانونی دیگر را در حدود مقررات مالی خود از محل اعتبار بودجه سال مورد عمل و ... پرداخت نمایند». «مقدورات» است و آن را از این جهت که به شهرداری اختیار می‌دهد احکام را به بهانه عدم اجازه مقدورات مالی اجراء ننماید، مورد انتقاد قرار داده‌اند (مدنی، ۱۳۷۵، ص ۱۰۲ به نقل از مردانی، ص ۲۱۵).

ماده واحده قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها، تکلیف کرده که شهرداری‌ها احکام قطعی را در سال مورد عمل یعنی در سالی که حکم قطعی صادر شده است، اجرا نمایند و در صورت عدم امکان باید در سال بعد حکم را اجرا نمایند. با توجه به متن تبصره ماده واحده که مقرر کرده است: «چنانچه ثابت شود که شهرداری با داشتن امکانات لازم از پرداخت دین استنکاف کرده است، شهردار به مدت یک سال از خدمت منفصل خواهد شد» به نظر می‌رسد شهرداری اگر به هر طریقی بتواند حکم را اجرا نماید، باید این کار را انجام دهد و مسایلی از قبیل اینکه مثلاً حکم مربوط به فلان طرح بوده که اعتبار و بودجه آن به اتمام رسیده است و مانند این، قابل پذیرش نخواهد بود، چون اجرای حکم به هر روشی و از هر محلی صورت گیرد مطابق قانون بوده و تخلف محسوب نمی‌گردد، ولی عدم اجرا در واقع تخلف است مگر اینکه دلایل عدم اجرا قوی باشد.

نکته قابل توجه دیگر اینکه با توجه به متن ماده که اشاره به سال مورد عمل و سال بعد کرده است، به نظر می‌رسد با حلول سال بعد (یعنی سالی که قبل از آن حکم قطعی صادر گردیده است) شهرداری باید حکم را اجرا نماید و نمی‌تواند عنوان نماید که در طول تمام سال دارای فرصت اجرا می‌باشد، گرچه می‌توان این استنباط را نیز مطابق قانون دانست ولی باید به خاطر داشت اولاً، اصل بر فوریت اجرای حکم است، ثانیاً، این مقررات (ماده واحده) استثناء و خلاف اصل است. بنابراین باید به قدر متیقن اکتفا کرد، یعنی با حلول سال جدید باید به محکوم له اجازه داد که اقدامات اجرایی را پیگیری و حکم اجرا گردد و براین اساس، خوشبینانه ترین حالت برای محکوم له و کمترین مدت اجرا برای شهرداری مثلاً صدور حکم قطعی در اواخر سال است که شهرداری باید اوایل سال بعد آن را اجرا نماید، در این حالت می‌توان گفت که قانون آنچنان نفعی برای شهرداری نخواهد داشت.

۳-۲- در مورد وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی

در خصوص شرایط مقرر در قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی نکاتی چند قابل توجه می‌باشد:

۳-۲-۱- شرط استفاده مؤسسات دولتی از فرصت قانونی این است که درآمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور درج شده باشد، به نظر می‌رسد این موضوع به این دلیل بوده است که هر مؤسسه و نهاد دولتی نتواند از این قانون به ناحق استفاده کند، بلکه فقط مؤسساتی بتوانند استفاده کنند که اولاً، چون درآمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور آمده است، محدودیت‌ها و تنگنای قانونی بیشتری دارند، ثانیاً، هر مؤسسه و نهاد دولتی یا عمومی خود را واجد شرایط تلقی نکند و برای اجرای حکم دادگاهها و سایر مراجع مانع تراشی کند. اما باید دانست

در حال حاضر بودجه نویسی تغییرات زیادی کرده است و باتوجه به ماده یک قانون محاسبات عمومی می‌توان گفت تمامی مؤسسات و شرکت‌ها و نهادهایی که به نوعی دولتی محسوب می‌گردند و حتی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی کمک بگیر از دولت در قانون بودجه دارای ردیف بودجه‌ای خاص می‌باشند و قید و شرط مزبور به نوعی خاصیت خود را از دست داده است (رک: امامی، ۱۳۸۴، صص ۱۱۸-۱۱۷). همچنین داور اجرای احکام نباید به صرف اینکه نام دستگاه اجرایی در قانون بودجه ذکر و درآمد و هزینه آن در قانون بودجه ذکر شده باشد، آن را مشمول قانون بدانند، ظاهراً رویه بر این است که از سازمان مدیریت و برنامه ریزی (سازمان برنامه و بودجه) یا نهاد جایگزین استعلام می‌گردد، بدون اینکه ابتدا اصولاً بررسی گردد آیا محکوم علیه مدعی شمول قانون، جزء وزارتخانه یا مؤسسات دولتی هست یا خیر، آنگاه استعلام گردد، یعنی صرف اینکه تأیید شود درآمد و هزینه محکوم علیه در بودجه کل کشور درج گردیده است، دلیل شمول قانون بر آن نمی‌باشد.

۳-۲-۲- وزارتخانه یا مؤسسات دولتی محکوم علیه باید محکوم به را از محل اعتبارات بودجه سال جاری و سال قبل تأمین نماید و در صورت عدم امکان باید از محل اعتبارات مربوط به دیون و تعهدات بلامحل (ماده هشت قانون محاسبات عمومی) و یا از هر طریق و وسیله ممکنه دیگر آن را پرداخت نماید، در صورتی که تمام این امکانات قانونی به کار گرفته شوند ولی نهایتاً امکان تهیه محکوم به وجود نداشته باشد، آنگاه می‌توان از فرصت قانونی استفاده نمود. اینکه به صرف ابلاغ اجرائیه دفاتر حقوقی دستگاه‌های دولتی طی نامه‌ای مراتب شمول قانون بر دستگاه اجرایی و عدم امکان اجرای حکم را اعلام نمایند به هیچ وجه قانونی نبوده و مسئولیت آور است.

۳-۲-۳- بسیاری از فعالیت‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی دارای بودجه و اعتباری مشخص می‌باشد، بنابراین، علی‌الاصول حکمی هم که در مورد آن صادر می‌شود، باید به راحتی از آن محل قابل تأمین باشد، و اصل بر این است که کلیه دیون و تعهدات قراردادی و غیرارادی مربوط به آن، از محل همان اعتبار و بودجه پرداخت گردد، مگر اینکه اعتبار و بودجه مربوطه بابت همان موضوع مصرف و چیزی باقی نمانده باشد (البته در یک شرایط صحیح و ایده آل باید بودجه طرح جوابگوی تمام جوانب طرح باشد)، بنابراین، چنانچه بودجه اختصاص داده شده به مصرف دیگری رسیده باشد یا عمداً یا از روی غفلت یا به جهات دیگر، محکوم به حکم صادره غیرقابل تأمین اعلام شود، مسئول مربوط قابل تعقیب خواهد بود. شاید یکی از دلایل قید این جمله قانون‌گذار (... درآمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور منظور می‌گردد...) در ماده واحده همین امر باشد. ممکن است ایراد شود که محکومیت مربوط به زمانی باشد که اصولاً مدت طرح و بودجه آن تمام شده باشد، در پاسخ باید گفت که یک

مدیر کاردان، اصولاً باید بودجه ای هم برای دعاوی مربوط به طرح در نظر بگیرد، چون این امور هم در واقع از تبعات طرح است.

همچنین باید اضافه کرد احکامی مثل استرداد وجه ضمانتنامه ضبط شده (مربوط به قراردادهای پیمانکاری) سپرده و وثیقه و همچنین استرداد وجود کسر شده ای که غیرقانونی تلقی شده است و از این قبیل نمی تواند مشمول قانون باشد، چون وجوه موضوع این احکام با توجه به مواد ۳۰ و ۴۱ قانون محاسبات عمومی قاعداً باید موجود باشد بویژه آنکه قانونگذار در تبصره ماده ۴۱ قانون مزبور بر تسهیل و تسریع در رد کلیه سپرده ها و موارد مزبور تأکید می نماید و مقرر می دارد:

«وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است از طریق واگذاری تنخواه گردان رد سپرده از حساب تمرکز وجوه سپرده و یا به طریق مقتضی دیگر موجبات تسریع و تسهیل در رد کلیه سپرده های موضوع این ماده را فراهم نماید».

۴- نتیجه گیری و پیشنهاد

با توجه به اینکه قانون محاسبات عمومی نسبتاً به طور جامع و مشروح چارچوب عملیات مالی و دریافتها و پرداختهای دستگاههای دولتی را مشخص کرده است، هیچ مهلتی از نظر اجرای احکام دادگاهها و سایر مراجع قانونی برای بعضی از دستگاههای دولتی قائل نشده است بلکه بر عکس راهکارهای مختلفی برای اجرای احکام مراجع ذیصلاح در نظر گرفته است و اعتبارات و بودجه هایی هر ساله برای تمام دستگاههای اجرایی در این راستا در قوانین بودجه در نظر گرفته می شود، به نظر می رسد قانون نحوه اجرای محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی با تصویب قانون محاسبات عمومی منسوخ باشد، مخصوصاً اینکه موضوع قانون مزبور یک امر استثنایی است و مخالف قواعد بدیهی قضاوت و دادرسی است، از طرف دیگر چنانچه آن قانون را معتبر بدانیم، فقط وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی (با تعریفی که در قانون آمده است) تحت شرایطی خاص مشمول قانون مزبور می گردند و این دو عنوان تنها بخشی از دستگاههای اجرایی و عمومی هستند نه همه آنها، بنابراین در زمان اجرا نباید از این امر غافل شد و هر دستگاه اجرایی را با صرف تقاضا و ذکر عنوان در ردیف بودجه در قانون بودجه سالانه کل کشور مشمول این قانون تلقی کرد.

از طرف دیگر، چون عدم اجرای سریع احکام خود نوعی اطلاع فرآیند دادخواهی است و اعمال گسترده قانون مزبور موجب کاهش اعتماد به دستگاه قضایی و به نوعی بی اعتباری احکام می گردد، ضروری است که متصدیان امر نسبت به دستگاههای مشمول قانون بدون ارائه گواهی معتبر از ذیحساب (یا عامل ذیحساب) مربوطه دستور توقف عملیات اجرایی صادر

نمایند و حتی شایسته است که از آنها خواسته شود که حکم از محل اعتبارات مربوط به دیون بلامحل یا اعتبارات هزینه های پیش بینی نشده و خارج از شمول و یا از محل اعتبارات سالهای قبل و ... اجرا و محکوم به پرداخت گردد و جزای تخلف از قانون را یادآوری نمایند، در این صورت مطمئناً بیش از نود درصد احکام این چینی اجرا خواهد شد، و محکوم له سرگردان نخواهد شد و دستگاههای اجرایی بلا دلیل مراجعین و طرفهای قرارداد خود را بی جهت به اقدام از طریق دادگستری راهنمایی نخواهند نمود و آنگاه او را چندین سال معطل نخواهند کرد.

از طرف دیگر با توجه به اینکه دستگاههای اجرایی دولتی راهکارهای گوناگون برای اجرای احکام دادگستری در اختیار دارند، نباید به صرف ابلاغ حکم و اجرائیه مراتب داشتن فرصت و عدم امکان اجرای حکم را از طریق دفاتر حقوقی خود به اجرای احکام اعلام نمایند، چون در این صورت با پیگیری ذینفع و اثبات خلاف آن (که قطعاً در اکثر موارد قابل اثبات است) از طریق تشکیل پرونده و بررسی موضوع بوسیله مراجع دولتی ناظر بر کار دستگاههای اجرایی و کارشناسان رسمی ذیصلاح، ممکن است قضیه منجر به اعمال کیفر و عواقب آن گردد. بنابراین، یک مدیر یا ذی حساب زیرک که احساس مسئولیت می نماید هیچ گاه دنبال اعمال این قانون نخواهد رفت و مسئولین یا کارشناسان و وکلای دستگاههای اجرایی نیز نباید استفاده از این قانون را به مدیران و ذی حسابها توصیه نمایند و آنان را تشویق به عدم اجرای حکم (ولو اینکه به استنباط آنها حکم خلاف حق تلقی شود) نمایند زیرا امکانات کلی گوناگون که در اختیار وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی وجود دارد حکم را قابل اجرا می نماید. همچنین شایسته است قوه قضائیه در ابتدا طی بخشنامه ای مفاد فوق الذکر را به مراجع ذی ربط اعلام نماید و سپس در جهت نسخ صریح قانون از طریق مبادی ذی ربط اقدام نماید که کمک شایانی به ختم سریع پرونده ها خواهد بود.

منابع و مأخذ

۱. ابوالحمید، عبدالحمید، (۱۳۶۹) «پیرامون یک رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور و مسئله شخصیت حقوقی دولت»، نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۲۵.
۲. امامی، محمد، (۱۳۸۴)، کلیات حقوق مالی، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۳. حجتی اشرفی، غلام رضا، (۱۳۸۲)، مجموعه کامل قوانین و مقررات مالی و محاسباتی، چاپ پنجم، تهران، انتشارات گنج دانش.
۴. حسینی، سیدمحمد رضا، (۱۳۸۳)، قانون اجرای احکام مدنی در رویه قضایی، چاپ دوم، تهران، انتشارات نگاه بینه.
۵. سهرابی اسمرد، یعقوب، (۱۳۸۵)، «تکامل معکوس در خصوص تعیین تکلیف وضعیت حقوقی احکام قطعی» مجموعه مقالات حقوقی کانون وکلای تبریز، مجموعه پنجم، تبریز، کانون وکلاء.
۶. شمس، عبدالله، (۱۳۸۴)، آئین دادرسی مدنی، جلد اول، چاپ نهم، تهران، انتشارات دراک.

۷. مدنی، سیدجلال الدین، (۱۳۷۵)، اجرای احکام مدنی، چاپ چهارم، تهران، انتشارات گنج دانش.
۸. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر، (۱۳۸۱)، حقوق اداری، چاپ هفتم تهران، انتشارات سمت.
۹. مهاجری، علی، (۱۳۸۶)، شرح جامع قانون اجرای احکام مدنی، جلد اول، چاپ سوم، تهران، انتشارات فکرسازان.
۱۰. مهاجری، علی، (۱۳۸۱)، شرح قانون آئین دادرسی مدنی دادگاه‌های عمومی و انقلاب، جلد اول، چاپ سوم، تهران، انتشارات گنج دانش.
۱۱. مردانی، نادر و رودی جانی، محمد مجتبی، (۱۳۸۵)، «استثنائات وارده بر توقیف اموال در قانون اجرای احکام مدنی» مجله شماره ۲۳ و ۲۴ دوره جدید (شماره پیاپی ۱۹۲ و ۱۹۳) کانون وکلای دادگستری مرکز، ص ۲۰۹ تا ۲۲۱.
۱۲. معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه، (۱۳۸۶)، مجموعه تفییح شده قوانین و مقررات، جلد اول، چاپ دوم، تهران، انتشارات روزنامه رسمی.
۱۳. نوبخت، یوسف، (۱۳۷۰)، اندیشه های قضایی، چاپ سوم، تهران، انتشارات مؤسسه کیهان.

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در همین مجله منتشر شده است:

- «مشارکت مردم در فرآیند کیفری (بررسی سیاست جنایی کشورهای غربی)» سال ۱۳۸۶، شماره ۲.
- «مشارکت مردم در قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران»، سال ۱۳۸۷، شماره ۱. «اقتدارات و اختیارات دستگاه مالیاتی در حقوق مالیاتی ایران»، سال ۱۳۸۷، شماره ۳. «حقوق مؤدیان مالیاتی»، سال ۱۳۸۸، شماره ۱. «نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی»، سال ۱۳۸۸، شماره ۴.