

Critical Evaluation of the Execution of Government's Financial Judgments and the Non-Seizure and Non-attachment of Government Assets

Seyyed Mohammad Asadinezhad, Akbar Imanpour** and Jamal Nikkar****

Research Article	Receive Date: 2024.02.09	Accept Date: 2024.08.21	Online Publication Date: 2024.08.27	Page: 95-117
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	--------------

Principles governing the Civil Judgments Enforcement Act, such as the principle of prompt enforcement of judgments and the principle of continuity of enforcement operations without delay or suspension, require that, after the completion of the adjudication process, the content of the issued judgment be enforced without procrastination or delay; because the purpose and ultimate goal of adjudication is the issuance of a just judgment and its enforcement, and without enforcement, this goal will not be achieved. These principles were excepted by the enactment of the 1986 Single-Article Act on the Manner of Payment of Judgments Against the Government and Non-Attachment and Non-Seizure of Government Assets (approved in 1986). The qualification of prompt enforcement of judgments on the one hand, and the lack of compensation for delay damages after delayed enforcement on the other, have shaken the legislator's position in public opinion and the sense of justice in society, raising the question of whether the legislator's performance in delayed enforcement of government's financial judgments and non-seizure of government assets is correct. The present article, adopting a descriptive-analytical method, examines the scope of this single-article act and the justificatory and critical reasons regarding it, in order to provide a report on the efficiency of the legislator's performance and the prevailing judicial practice (concerning delayed enforcement of judgments and non-payment of delay damages). The results indicate that although the impossibility of seizing assets of government institutions is justifiable based on certain principles, the performance of the legislator and courts regarding institutions covered by this single-article act and the non-payment of delay damages is open to criticism in some respects and deserves reconsideration.

Keywords: *Annual Budget; Public Services; Prompt Enforcement of Judgments; Individual Rights; Social Interest*

* Associate Professor, Department of Law, Faculty of Literature and Humanities, University of Guilan, Rasht, Iran; Email: asadinezhad@guilan.ac.ir

** Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Literature and Humanities, University of Guilan, Rasht, Iran; Email: a.imanpoor@guilan.ac.ir

*** PhD Student in Private Law, Faculty of Literature and Humanities, University of Guilan, Rasht, Iran (Corresponding Author); Email: jamalnikkar@yahoo.com

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 124, Winter 2026

How to cite this article: Asadinezhad S. M., A. Imanpour and J. Nikkar (2026). "Critical Evaluation of the Execution of Government's Financial Judgments and the Non-Seizure and Non-attachment of Government Assets", *Majlis and Rahbord*, 32(124), p. 95-117.

doi: 10.22034/mr.2024.16560.5747

ارزیابی انتقادی نحوه اجرای محکومیت‌های مالی دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی

سیدمحمد اسدی نژاد،* اکبر ایمان پور** و جمال نیک‌کار***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۷/۲۰	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۵/۳۱	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۶/۰۶	شماره صفحه: ۹۵-۱۱۷
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	--------------------

اصول حاکم بر قانون اجرای احکام مدنی همچون اصل فوریت اجرای حکم و اصل تداوم عملیات اجرایی و عدم تأخیر یا تعطیلی آن اقتضا می‌کند پس از اتمام فرایند دادرسی، مضمون حکم صادره بدون تعلل و تأخیر به اجرا درآید؛ زیرا هدف و غایت دادرسی صدور حکم عادلانه و اجرای آن است و بدون اجرای رأی، این هدف محقق نخواهد شد. اصول مزبور با تصویب ماده‌واحده قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ تخصیص خورده است. تخصیص اجرای فوری احکام از یک‌سو و عدم جبران خسارت تأخیر تأدیه پس از اجرا با تأخیر احکام از سوی دیگر جایگاه قانونگذار را در افکار عمومی و احساس عدالت را در جامعه متزلزل کرده و این پرسش مطرح می‌شود که آیا عملکرد قانونگذار در اجرای با تأخیر احکام محکومیت‌های مالی دولت و عدم توقیف اموال دولتی صحیح است؟ مقاله پیش‌رو با اتخاذ روش توصیفی-تحلیلی، به‌منظور ارائه گزارشی از کارآمدی عملکرد قانونگذار و رویه موجود در محاکم (نسبت به اجرای با تأخیر احکام و عدم پرداخت خسارت تأدیه)، دایره شمول این ماده‌واحده و دلایل توجیهی و انتقادی نسبت به آن را مورد بررسی قرار داده است. نتایج حاکی است اگرچه عدم امکان توقیف اموال مؤسسه‌های دولتی بر مبنای برخی اصول قابل توجیه است؛ اما عملکرد قانونگذار و دادگاه‌ها در خصوص مؤسسه‌های تحت شمول این ماده‌واحده و عدم پرداخت خسارات تأخیر تأدیه از جهاتی محل ایراد و شایسته بازنگری است. **کلیدواژه‌ها: سالیانه بودن بودجه؛ خدمات عمومی؛ اجرای فوری احکام؛ حقوق فردی؛ مصلحت اجتماعی**

* دانشیار گروه حقوق، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه گیلان، رشت، ایران؛ Email: asadinezhad@guilan.ac.ir

** استادیار گروه حقوق، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه گیلان، رشت، ایران؛

Email: a.imanpoor@guilan.ac.ir

*** دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه گیلان، رشت، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: jamalnikkar@yahoo.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و چهارم، زمستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: اسدی نژاد، سیدمحمد، اکبر ایمان پور و جمال نیک‌کار (۱۴۰۴). «ارزیابی انتقادی نحوه اجرای محکومیت‌های مالی دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی»، مجلس و راهبرد، ۳۲(۱۲۴)، ص. ۹۵-۱۱۷.

doi: 10.22034/mr.2024.16560.5747

مقدمه

در راستای اجرای قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵^۱، توقیف اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی برای مدت ۱۸ ماه از سوی اجرای احکام دادگستری، اداره ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی مجاز نیست و تنها پس از انقضای مدت مزبور، در صورت عدم پرداخت محکوم‌به توسط محکوم‌علیه، محکوم‌له می‌تواند برای وصول محکوم‌به، به توقیف اجرایی دارایی‌های محکوم‌علیه اقدام کند. از سوی دیگر، نهادهای فوق پس از مدت بیان شده نیز صرفاً اقدام به پرداخت اصل محکوم‌به نموده و از جهت تأخیر انجام شده، خسارتی را پرداخت نمی‌نمایند؛ رویکردی که با وجود تورم افسارگسیخته حاکم بر اقتصاد کشور نتیجه‌ای جز کاهش دارایی افراد به‌همراه نخواهد داشت. در خصوص این ماده‌واحد که یکی از مسائل مشترک میان حقوق خصوصی و عمومی است دو نوع نگرش انتقادی و توجیهی وجود دارد؛ به نحوی که برخی عملکرد قانونگذار را با «اصول راهبردی حاکم بر اجرای احکام مدنی» و «اصل تساوی اشخاص در برابر قانون» موضوع اصل بیستم قانون اساسی مغایر می‌دانند (شمس، ۱۳۹۷: ۱۹)؛ اما برخی دیگر، اقدام قانونگذار را موافق با

۱. ماده‌واحد- وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که درآمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور منظور می‌گردد، مکلفند وجوه مربوط به محکوم‌به دولت در مورد احکام قطعی دادگاه‌ها و اوراق لازم‌الاجراء 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 محل‌های 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 غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را جهت پرداخت محکوم‌به ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم نخواهند بود.

ضمناً دولت از دادن هرگونه تأمین در زمان مذکور معاف می‌باشد. چنانچه ثابت شود وزارتخانه و مؤسسات یادشده با وجود تأمین اعتبار از پرداخت محکوم‌به استنکاف نموده‌اند، مسئول یا مسئولین مستنکف و متخلف توسط محاکم صالحه به یک سال انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهند شد و چنانچه متخلف به‌وسیله استنکاف سبب وارد شدن خسارت بر محکوم‌له شده باشد، ضامن خسارت وارده می‌باشد.

تبصره ۱- دستگاه مدعی‌علیه با تقاضای مدعی باید تضمین بانکی لازم را به‌عنوان تأمین مدعی‌به به دادگاه بسپارد. در صورتی که دعوی یا مقداری از خواسته رد شود، به حکم دادگاه تضمین یا مبلغ مانده به دستگاه مدعی‌علیه رد خواهد شد.

تبصره ۲- تبصره «۵۳» قانون بودجه سال ۱۳۵۷ و تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۳۴ لغو می‌شود.

«قاعده عدم امکان توقیف اموال عمومی و دولتی» دانسته و معتقدند قانون مزبور مبتنی بر مبانی نظری «اصل تداوم خدمات عمومی است» (آقای طوق و لطفی، ۱۳۹۶: ۱۶۱؛ مردانی و رودی جانی، ۱۳۸۵: ۲۱۳).

مشکل آنجاست که شیوه عملکرد قانونگذار در ماده واحده و گسترده‌گی وظایف دولت، این امکان را برای بسیاری از ارگان‌های دولتی ایجاد کرده تا با استناد به این قانون از اجرای احکام محکومیت‌های مالی برای مدتی مستثنا شوند و در نهایت به پرداخت محکوم به بدون توجه به کاهش ارزش پول اقدام کنند؛ نتیجه‌ای که از منظر حقوق خصوصی قابل پذیرش نبوده و به نوعی مصداق تأیید حکم ضرری محسوب می‌شود که در فقه اسلامی بر مبنای قاعده لاضرر و لاضرار مورد نفی قرار گرفته است. بنابراین با توجه به تنزل جایگاه قانونگذار در افکار عمومی به عنوان یکی از آثار اجرای این قانون، این پرسش مطرح می‌شود: ۱. با توجه به گسترده‌گی مفهوم «دولت»، قانون مزبور شامل چه مواردی خواهد بود؟ ۲. آیا عملکرد قانونگذار در اجرای با تأخیر احکام محکومیت‌های دولت صحیح است؟ ۳. در صورت پذیرش و راجح بودن «اصل تداوم خدمات عمومی» و لزوم اجرای با تأخیر احکام، رویه جاری در محاکم مبنی بر معافیت دولت از پرداخت خسارت تأخیر تأدیه با وجود شناسایی این نوع خسارات در ماده (۵۲۲) قانون آیین دادرسی مدنی چگونه قابل توجیه خواهد بود؟ فرضیه نگارندگان آن است که اصل تداوم خدمات عمومی، اقدام قانونگذار را در عدم توقیف اموال دولتی توجیه می‌کند؛ اما عدم پرداخت خسارت تأخیر تأدیه، با وجود نرخ بالای تورم در کشور قابل پذیرش نبوده و برخلاف عدالت محسوب می‌شود.

در خصوص نحوه اجرای محکومیت‌های مالی دولت که موضوع این نوشتار است، مطالعه انتقادی صورت نگرفته و در تألیفات انجام شده صرفاً به تشریح و توجیه مبانی قانون مزبور و عدم امکان توقیف اموال دولتی پرداخته شده است.^۱ این در حالی که این پژوهش با اتخاذ روش توصیفی-تحلیلی درصدد است با تعیین دستگاه‌های مشمول این قانون و بررسی دلایل توجیهی و انتقادی مطرح شده نسبت به آن، عملکرد

۱. برای مطالعه بیشتر نک: رفیعی (۱۳۹۰)؛ رستمی (۱۳۹۱)؛ زرگوش (۱۳۸۸)؛ رستمی و سپهری (۱۳۸۹).

قانونگذار و محاکم را در خصوص عدم توقیف اموال دولتی و تأخیر اجرای احکام و عدم تعلق خسارت تأخیر تأدیه مورد تحلیل قرار دهد. لذا بدین منظور ابتدا به تعیین دامنه شمول این قانون پرداخته می‌شود. سپس با تبیین دلایل نقادانه و توجیهی نسبت به این قانون، عملکرد قانونگذار را در اتخاذ سیاست عدم امکان توقیف اموال دولت تحلیل کرده و در پایان وضعیت حقوقی معافیت دولت از پرداخت خسارت تأخیر تأدیه بررسی می‌شود.

۱. اشخاص مشمول ماده واحد قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت

قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت منصرف از اشخاص حقیقی و حقوقی، حقوق خصوصی بوده و ناظر به دولت به عنوان بزرگ‌ترین شخص حقوق عمومی است. از عبارات به کار رفته در ماده واحد دریافت می‌شود که مؤسسه دولتی برای آنکه تحت شمول این قانون قرار گیرد باید واجد دو شرط به صورت هم‌زمان باشد؛ نخست، شخص باید ذیل عنوان دولت به مفهوم «وزارتخانه یا مؤسسه دولتی» گنجد و دیگر آنکه درآمدها و هزینه‌های آن شخص در بودجه کل کشور منظور شود (شمس، ۱۳۹۷: ۴۳۱). با دقت در تعاریف ارائه شده از وزارتخانه و مؤسسه دولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ می‌توان دریافت که «دولت» در ماده واحد، در مفهوم مجموعه حاکمیت سیاسی به کار رفته است و منظور معنای اخص دولت یعنی قوه مجریه بوده و شامل همه نهادهای وابسته به قوای سه‌گانه یا سایر نهادهای حکومتی به استثنای شرکت‌های دولتی و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی می‌شود.^۲ به عبارتی،

۱. ماده (۱) قانون مدیریت خدمات کشوری: «وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد».

ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری: «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 برعهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد».

۲. اداره کل حقوقی قوه قضائیه در نظریه مشورتی شماره ۷۱/۴/۲۳-۷۲۴۶۶ چنین نظر داده است: شرکت‌های دولتی و تولیدی‌های وابسته به نهادهای دولتی، کلیه 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 خمینی (ره)، بنیاد شهید، بنیاد پانزده خرداد، بنیاد امور مهاجرین جنگ

شرکت‌های دولتی مانند شرکت‌های آب و برق منطقه‌ای که عهده‌دار خدمات عمومی هستند و در راستای ارائه این خدمات گاهی از برخی امتیازات حاکمیتی برخوردارند و همچنین برخی مؤسسه‌های عمومی غیردولتی که دارای ردیف خاصی در بودجه سالیانه کل کشور هستند به دلیل آنکه مشمول تعریف بیان شده برای وزارتخانه و مؤسسه دولتی قرار نمی‌گیرند، علی‌القاعده مشمول ماده‌واحد نیستند.^۱

در خصوص شرط دوم، برخی با استناد به ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی و با این استدلال که صرفاً وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی دارای ردیف در بودجه کل کشور هستند، چنین شرطی را یک شرط تأکیدی و فاقد اثر دانسته‌اند (رستمی، ۱۳۹۱: ۳۱). اما با وجود برخی مؤسسه‌های دولتی (مرکز جهانی علوم اسلامی) که ردیف آشکاری در بودجه کل کشور ندارند و با رژیم حقوقی خاص خود کار می‌کنند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۲: ۱۳۱) صحت استدلال مطرح شده رد می‌شود و نشان می‌دهد شرط دوم مندرج در ماده‌واحد دارای اثر بوده و مؤسسه‌های دولتی که فاقد شرط مزبور باشند مشمول ماده‌واحد نمی‌شوند.

بنابراین رویه واحدهای اجرای احکام و استعلام از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و نهادهای جایگزین مبنی بر آنکه سازمان محکوم‌علیه دارای ردیف خاص در بودجه کل کشور است یا خیر؛ صحیح نبوده و باید در کنار توجه به نتیجه استعلام، بررسی شود که محکوم‌علیه مشمول تعریف وزارتخانه و مؤسسه دولتی قرار می‌گیرد یا خیر (شمس، ۱۳۹۷: ۴۲۳). به نظر می‌رسد وجود مؤسسه‌های دولتی دارای رژیم

← تحمیلی و امثال آنها، مشمول قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ نیستند (حسینی، ۱۳۸۳: ۹۲). همچنین در نشست قضایی کد ۶۰۵۹-۱۳۹۸ مورخ ۱۳۹۷/۰۲/۱۱ استان بوشهر بدین موضوع پرداخته شده و نظر هیئت عالی و اکثریت اعضا بر این بوده است که شرکت‌های دولتی مشمول ماده‌واحد قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت مصوب سال ۱۳۶۵ نمی‌باشند؛ زیرا «شرکت‌های دولتی» و «نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی» دارای منابع و مصارف و قوانین خاص خود و دارای تفاوت ماهوی با دولت هستند، تسری احکام این قانون به آنها ضمن اینکه ممکن است موجبات تضییع حقوق مردم را به همراه داشته باشد، بار مالی جدیدی بر دولت تحمیل کرده و هزینه تخلف را در این دستگاه‌ها کاهش می‌دهد.

۱. از میان مؤسسه‌های عمومی غیردولتی صرفاً شهرداری‌ها بر مبنای قانون «منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها» مصوب ۱۳۶۱/۰۲/۱۴ از امتیاز عدم توقیف اموال برای مدت معین (۱۲ ماه) برخوردارند؛ زیرا ملاحظاتی که در تصویب این قانون مورد نظر مقتن بوده است در خصوص سایر مؤسسه‌های عمومی غیردولتی به‌غیر از شهرداری‌ها صادق نیست.

ارزیابی انتقادی نحوه اجرای محکومیت‌های مالی دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی - ۱۰۱
حقوقی خاص (فاقد ردیف بودجه) از یک سو و استثنائی بودن مقرر مزبور از سوی دیگر
مؤیدی بر صحت استدلال اخیر است؛ زیرا این ماهیت استثنائی (خلاف اصول بودن)
و لزوم تفسیر این ماده واحد در موضع نص اقتضا می‌کند، به نحوی تفسیر شود تا
مؤسسه‌های کمتری مشمول آن قرار گیرد.

۲. ارزیابی و صحت‌سنجی عملکرد قانونگذار در تأخیر اجرای احکام (عدم توقیف اموال)

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد اجرای احکام مدنی علیه دولت و اشخاص حقوقی
حقوق عمومی یکی از مسائل مشترک میان حقوق خصوصی و عمومی است. این
ماده واحد را از یک سو مدافعان حقوق خصوصی نقد و از سوی دیگر صاحب‌نظران
حقوق عمومی توجیه کرده‌اند؛ که ارزیابی آن مستلزم مطالعه و تحلیل این نقدها و
توجیهاست.

۲-۱. نقدهای وارده بر تأخیر اجرای احکام

بی‌تردید یکی از مهم‌ترین اهداف دادرسی، اجرای احکام است و شخصی که حق
او تضییع شده و برای احقاق حق به دادگاه مراجعه کرده درصدد ستاندن حق خود
است و صرف اخذ حکم، مقصود او را تأمین نمی‌کند. بنابراین اجرای حکم مهم‌تر
از صدور حکم بوده و در نتیجه اجراست که حق دادخواه از غاصب ستانده می‌شود و
صاحب حق به حق خود می‌رسد (مهاجری، ۱۳۸۶: ۹). امروزه در اسناد بین‌المللی
«اجرای مؤثر آرا» یکی از اصول بنیادین حقوق شناخته می‌شود و اگرچه در قانون
آیین دادرسی مدنی فراملی برای این اصل مقرراتی پیش‌بینی نشده است اما به این
نکته اشاره شده که مقررات ناظر بر اجرای احکام باید بتواند اجرای احکام مالی،
خسارات و قرارها را به‌طور مؤثر و سریع تضمین کند (محسنی و غمامی، ۱۳۹۰: ۲۵).
در نقدهای وارده بر نحوه اجرای محکومیت‌های دولت یا به عبارتی قانون منع
توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به دولت، اهداف دادرسی و اصول حاکم بر
آن مبنا قرار گرفته است. یکی از نقدهای وارده آن است که چنین عملکردی موجبات

سلب اعتماد عمومی به دستگاه قضایی را فراهم می‌کند؛ زیرا زمانی که حکم دادگاه اجرا نمی‌شود یا در اجرای آن تأخیر می‌شود، دستگاه قضایی و احکام صادره آنها دیگر اعتبار لازم را نخواهد داشت و نمی‌تواند به وظایف خود جامع عمل پوشاند (مدنی، ۱۳۷۵: ۱۲؛ پاهکیده، ۱۳۹۲: ۱۲۷؛ رستمی و سپهری، ۱۳۸۹: ۱۶۰). به عبارتی، وقتی اشخاص به قانون و حاکمیت آن احترام می‌گذارند و در چارچوب قانون به طرح دعوی اقدام می‌کنند، انتظار آن را دارند که محاکم شیوه‌ای اتخاذ کنند که دعوی ایشان به‌نحوی عادلانه مورد رسیدگی قرار گیرد و نسبت به احقاق حقوق تضییع شده‌شان در سریع‌ترین زمان ممکن اقدام شود. این در حالی است که با عدم اجرای احکام در مدت معین و معقول، این انتظار مشروع محقق نمی‌شود و محاکم قضایی نیز جایگاه خود را در افکار عمومی به‌عنوان نهادی مستقل و بی‌طرف از دست خواهند داد.^۱

نقد دیگر وارد بر قانون مزبور آن است که تأخیر در اجرای احکام با اصول حاکم بر اجرای احکام مدنی منافات دارد؛ زیرا اولاً، بر مبنای ماده (۳۴) قانون اجرای احکام مدنی، اصل بر اجرای فوری احکام بوده و محکوم‌علیه باید بدون تعلل و به‌فوریت حکم را اجرا کند. ثانیاً، بر اساس ماده (۲۴) نیز اصل بر تداوم عملیات اجرایی و لازم‌الاجرا بودن حکم است. درحقیقت این ماده بر ضرورت اجرای احکام تأکید کرده و اقتضا می‌کند زمانی که اراده دادگاه بر امری قرار گرفت و در قالب حکم به نفع خواهان و علیه خواننده ظاهر شد، بدون تعلل اجرا شود (مهاجری، ۱۳۸۶: ۹۱). ثالثاً، بر اساس اصل ضرورت اجرای حکم^۲ تا زمانی که اجرای کامل حکم احراز نشده است، عملیات اجرایی ادامه یابد. رابعاً، بنای عقلا و عرف جامعه اصل را بر عدم توقف اجرای حکم و استمرار آن می‌داند؛ زیرا توقف اجرای احکام بدون رضایت محکوم‌له با فلسفه دادرسی (که ماه‌ها یا سال‌ها ممکن است به طول انجامد) و اصل سرعت در رسیدگی به‌عنوان یکی از اصول شکلی ناظر بر کیفیت دادرسی مغایر است.

۱. در نظام‌های دادرسی یکی از اهداف که به نوعی بازتاب دادرسی عادلانه است، رسیدگی به اختلاف‌ها یا اجرای عدالت در مدت زمانی متعارف است. عدم توجه به این موضوع به هر دلیلی، آثار زیان‌بار و غیرقابل جبران بسیاری را به همراه خواهد داشت و موجب می‌شود تا با دادن نقشی ناکارآمد و غیرمقتدر به دستگاه قضایی، نارضایتی عمومی افزایش یافته و اعتماد به دستگاه قضایی و احساس عدالت و امنیت در سطح جامعه کاهش یابد (اسدی‌نژاد و نیک‌کار، ۱۴۰۲: ۱۸۸).

۲. مستنبط از مواد (۲۴، ۳۸ و ۵۲) قانون اجرای احکام مدنی.

۲-۲. توجیهات مطرح شده بر عدم توقیف اموال دولتی و اجرای با تأخیر احکام

قاعده عدم امکان توقیف اموال عمومی و دولتی یکی از قواعد مسلم و حمایتی در حقوق اداری است که با دو هدف عمده مورد شناسایی قرار گرفته است: اول، حمایت از دولت به دلیل وظایف خاصی که برعهده دارد. دوم، حفظ اموال عمومی به دلیل ارزش و اهمیت خاص آنها. این قاعده از چنان اهمیتی برخوردار است که در قانون بسیاری از کشورها همچون بند «۱» اصل یکصدوسی و دوم قانون اساسی اسپانیا مصوب ۱۹۷۸، اصل شصت و هشتاد و چهارم قانون آیین دادرسی مدنی کلمبیا، ماده (۴۷۷) قانون مدنی اروگوئه، ماده (۲۳) قانون مدنی کویت، ماده (۸۷) قانون مدنی مصر و ... مورد توجه قرار گرفته است. از مهم‌ترین دلایلی که برای منع تأمین و توقیف اموال دولتی مطرح می‌شود اصل استمرار خدمات عمومی است. اموال دولتی معمولاً برای خدمات عمومی استفاده می‌شود و هرگونه توقیف این اموال ممکن است به قطع خدمات عمومی منجر شود و اگر افراد بتوانند با طرح دعوا علیه دولت به توقیف اموال منقول و غیرمنقول دولتی بپردازند، موجب اختلال در امور دولتی و نهایتاً اختلال در اداره امور کشور خواهد شد (مردانی و رودیجانی، ۱۳۸۵: ۲۱۷). برخی نیز اصول سه‌گانه تفکیک قوا، سالیانه بودن بودجه و تداوم خدمات عمومی را مبنای منع تأمین و توقیف اموال دولتی معرفی کرده‌اند (Alvarado Esquivel, 2008: 252).

براساس اصل سالیانه بودن بودجه، هرگونه تعهد و پرداخت فقط در همان سال مالی انجام می‌شود و اگر تعهدی بعد از سال مالی صورت گرفته باشد دیگر در آن سال قابل پرداخت نخواهد بود.^۱ عده‌ای نیز هدف شناسایی قاعده عدم امکان توقیف را حفظ و جلوگیری از اتلاف اموال عمومی و دولتی و حمایت از دولت و نهادهای عمومی در ارائه صحیح خدمات عنوان کرده‌اند (Almerco, 2004: 37).

بررسی و تحلیل نقدها و توجیهات مطروحه درخصوص منع توقیف اموال متعلق به دولت حاکی از آن است که نظر هریک از طرفین، از جهاتی صحیح بوده و از جهاتی

۱. مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی، بیانگر همین مطلب است؛ صدر ماده (۶۳): «کلیه اعتبارات جاری و عمرانی منظور در قانون بودجه باید تا آخر سال مالی قابل تعهد پرداخت شود و مانده وجوه و اعتبارات هم باید عودت داده شود».

واجد تأمل و اصلاح است. در حقیقت اگرچه عملکرد قانونگذار با اصول حاکم بر اجرای احکام مدنی مغایر است؛ اما پذیرش مبانی مورد اشاره برای این قانون یعنی اصل استمرار خدمات عمومی، با توجه به اینکه یکی از کارکردها و وظایف اساسی نهادهای دولتی و حاکمیتی ارائه خدمات عمومی است با منطق عقلایی هماهنگ بوده و تأخیر اجرای احکام را تا حدودی توجیه می‌کند. فرض کنید ماشین‌ها و وسایلی که سازمان آتش‌نشانی برای اطفای حریق یا سازمان اورژانس برای ارائه خدمات پزشکی در اختیار دارد توقیف شود، این اقدام بدون تردید می‌تواند خطرات جدی در پی داشته باشد که هیچ عقل سلیمی آن را نمی‌پذیرد. به نظر می‌رسد موضع و جایگاه این قانون محل برخورد حق و عدالت از یک سو و مصلحت از سوی دیگر (حقوق و مصالح فردی و مصالح جمعی) است. در حقیقت اگرچه اجرای فوری احکام حق محکوم‌له و اقدامی در راستای تحقق عدالت است اما تداوم خدمات عمومی نیز امری مرتبط با مصلحت جمعی است. رابرت الکسی، مشهورترین مدافع مدل تعادل معتقد بود هم حقوق فردی و هم منافع جمعی می‌تواند موضوع اصولی باشد که آن اصول باید با توجه به امکانات قانونی و عملی تا بیشترین حد امکان، تأمین و تضمین شود (بیات کمیتی و بالوی، ۱۳۹۳)؛ اما هنگامی که دو اصل در تعارض با یکدیگر قرار گیرد، تحقق یکی با هزینه کردن دیگری امکان‌پذیر خواهد بود و ضروری است تا میان اصول متعارض، تعادل برقرار شود. امروزه امکان محدود و مقید کردن حقوق و آزادی‌های فردی، در اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و کنوانسیون اروپایی و آمریکایی حقوق بشر مورد توجه قرار گرفته و ضمن تأکید بر عناصر محدودکننده‌ای چون حقوق و آزادی‌های دیگران، نظم عمومی و رفاه عامه ملحوظ شده است.^۱ در فقه

۱. برای نمونه: بند دوم ماده (۲۹) اعلامیه جهانی حقوق بشر، مقرر می‌دارد: «هرکس در اجرای حقوق و استفاده از آزادی‌های خود، تنها تابع محدودیت‌هایی است که به وسیله قانون، منحصراً به منظور تضمین شناسایی و مراعات حقوق و آزادی‌های دیگران، رعایت مقتضیات عادلانه اخلاق، نظم عمومی و رفاه همگانی در یک جامعه دموکراتیک وضع گردیده است.»
بند سوم این ماده، محدودیت دیگری را به این ترتیب مطرح کرده است: «این حقوق و آزادی‌ها، در هیچ حال نباید طوری اعمال شود که با مقاصد و اصول سازمان ملل متحد مغایرت داشته باشد.»

ارزیابی انتقادی نحوه اجرای محکومیت‌های مالی دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی - ۱۰۵

امامیه نیز مصلحت شامل مصالح فردی و عمومی است^۱ که در چارچوب قوانین اسلام به رسمیت شناخته شده است. بر مبنای شریعت اسلام و متون فقهی در صورتی که مصالح فردی با مصالح عمومی در تعارض قرار گیرد، مصلحت فردی تحت الشعاع آن قرار گرفته و مصلحت عمومی مقدم می‌شود (علی‌احمدی، ۱۳۷۸، ج ۷: ۳۱۵).^۲ بنابراین اقدام قانونگذار در تنظیم ماده‌واحد عملکردی در راستای محدودیت حقوق فردی به منظور تحقق مصلحت اجتماعی بوده است.

به نظر می‌رسد مبنای تبیین شده برای قانون منع توقیف (اصل تداوم خدمات عمومی)، امری مقبول و عقلایی بوده و ضرورت این ماده‌واحد را توجیه می‌کند؛ اما عملکرد مقنن از منظر موضوعی قابل قبول نبوده و نتوانسته میان دو اصل ضرورت اجرای فوری احکام و تداوم خدمات عمومی توازن برقرار سازد؛ زیرا تمامی اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی اعم از اراضی و املاک، اوراق بهادار و غیره مشمول حمایت قانونی در برابر توقیف قرار گرفته است. در حالی که با توجه به فلسفه پذیرش قاعده عدم امکان توقیف اموال دولتی و عمومی چنین اطلاقی مناسب نبوده و ضرورتی ندارد تمامی اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی مشمول این قاعده قرار گیرد. از سوی دیگر همه دستگاه‌های دولتی نیز ارائه‌کننده خدمات عمومی نیستند و با توجه به مبنای تبیین شده برای این قانون نباید از امتیاز مقرر در این قانون منتفع شوند.

۱. مصالح عمومی و فردی هر دو در فقه امامیه به رسمیت شناخته شده است. منظور از مصالح فردی آن دسته از مصالحی است که در چارچوب قوانین شریعت، پذیرفته شده باشد (عمیدزنجانی، ۱۳۸۶: ۲۰۵) و منظور از مصلحت عمومی مصالحی است که در حوزه اجتماع مطرح بوده و دارای مصادیقی چون حفظ شریعت اسلام، حفظ نظام اسلامی، جلوگیری از سلطه کفار بر کبان جامعه اسلامی، برقراری نظم و اداره صحیح امور جامعه، بالا رفتن سطح تحصیلات و فرهنگ در جامعه اسلامی است (گرگی، ۱۳۷۵، ج ۲: ۲۸۷).

۲. برخی اولویت مصلحت عمومی را با این مثال توضیح داده‌اند: انسان می‌بایست در حفظ مال خود بکوشد و از اتلاف آن جلوگیری کند، زیرا حفظ آن به نفع وی و مصلحت او است، لکن اگر همین مال در کشتی‌ای باشد که حفظ آن موجب غرق شدن کشتی می‌شود مصلحت سرنشینان کشتی ایجاب می‌کند که از حفظ مال چشم‌پوشی کند و جان افراد را حفظ کند. یا اینکه کسی حق ندارد در حال عادی، درختان باغ دیگری را قطع کند، لکن اگر سیلی آمد که مهار کردن آن نیازمند چوب درختان است، منافع و مصالح نوعی اقتضا می‌کند که بی‌درنگ و بدون جلب رضایت مالکان آن، درختان را قطع کنند تا در جلوگیری از ویرانی سیل استفاده کنند (نجومیان، ۱۳۶۷: ۱۸۶). در شریعت اسلام و متون فقه، موارد بسیاری از این ترجیح مشاهده می‌شود که عبارت است از: ضمان صاحبان حرف نسبت به تلف یا اتلاف آنچه از اموال دیگران در اختیار دارند، تحریم احتکار، جواز قیمت‌گذاری کالای دیگران از سوی حاکم و نوع اختیارات حاکم و ... (علیدوست، ۱۳۸۸: ۵۴۱).

۳. ارزیابی عدم پرداخت خسارت تأخیر تأدیه

از دیگر جنبه‌های قابل تأمل در رویه اجرایی قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت، عدم تعلق خسارت تأخیر تأدیه به محکومیت‌های مالی دولت در طول دوره تعلیق اجرای حکم است که به نوعی تعارض در حکم و اجرا شکل می‌گیرد. درحقیقت عدم توجه به خسارت تأخیر تأدیه و کاهش ارزش پول، محملی برای تزییع حقوق محکوم‌له ایجاد کرده و این پرسش را در ذهن ایجاد می‌کند: چرا محکوم‌له با وجود تورم بالا استحقاق دریافت کاهش ارزش پول (تأخیر تأدیه) را ندارد؟ تا به امروز حقوق‌دانان اظهارنظر خاصی نسبت به علل عدم پرداخت خسارات تأخیر تأدیه در محکومیت دستگاه‌های دولتی ابراز نکرده‌اند و این مسئله به سکوت گذشته است؛ بنابراین با توجه به عدم مباحثه و تحلیل مسئله ازسوی حقوق‌دانان، یافتن پاسخی برای چرایی و صحت‌سنجی رویه اجرایی موجود نیازمند بررسی و تحلیل دلایل احتمالی است که توجیه‌کننده عملکرد دادگاه‌ها خواهد بود.

۳-۱. دلایل توجیهی عدم پرداخت خسارات تأخیر تأدیه در محکومیت دستگاه‌های دولتی

مبنای عدم پرداخت خسارات تأخیر تأدیه در قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت تصریح نشده و در تألیفات حقوقی نیز مورد تبیین قرار نگرفته است، لذا با وجود این سکوت، فروض و دلایل احتمالی که می‌تواند توجیه‌کننده عملکرد دادگاه‌ها در عدم حکم به پرداخت خسارات تأخیر تأدیه باشد عبارت است از:

- **شناسایی ماهیت مثلی برای پول:** بسیاری از محققان برای پول ماهیت مثلی قائل هستند (سبحانی، ۱۳۸۳: ۹۶؛ طباطبائی حائری، ۱۳۸۶، ج ۲: ۳۰-۲۶)^۱ و

۱. در فقه اسلامی برخی برای پول ماهیت مثلی و برخی دیگر ماهیت قیمی قائل‌اند. مدافعان ماهیت قیمی برای پول جبران خسارات کاهش ارزش پول را لازم دانسته و معتقدند آنچه در پول معتبر است مالیت (ارزش کاربردی و توان خرید) آن است (معرفت، ۱۳۷۵: ۱۴). مدافعان ماهیت مثلی برای پول به دو گروه تقسیم می‌شوند: برخی جبران خسارات کاهش ارزش پول را لازم نمی‌دانند (حسینی حائری، ۱۳۷۲: ۲۶)؛ اما برخی دیگر با وجود شناسایی ماهیت مثلی پول معتقدند اگر کاهش ارزش پول بین زمان تحقق دین و ادای آن به‌نجوی باشد که عرف در برابر آن واکنش نشان دهد باید قدرت حقیقی پول پرداخت شود تا به مقتضای قاعده

براساس قاعده مشهور فقهی «ضمان مثلی به مثل است»، معتقدند اگر شخصی مبلغی بدهکار باشد و هنگام ادای دین، ارزش پولی که دریافت کرده بود، به شدت کاهش یابد، حق طلبکار همان ارزش اسمی است و بیش از آن حق مطالبه ندارد؛ زیرا افزایش و کاهش ارزش و قدرت خرید پول از اوصاف غیرذاتی و نسبی پول است و دخیل در مثلثیت به‌شمار نمی‌آید (حسینی حائری، ۱۳۷۲: ۲۶).

- **اصل سالیانه بودن بودجه:** بودجه برنامه مالی دولت است که برای یک دوره زمانی معین تنظیم می‌شود و مناسب‌ترین واحد زمانی برای اجرای آن یک سال تشخیص داده شده است، یعنی دخل و خرج دولت برای یک سال پیش‌بینی می‌شود و مورد تصویب مجلس قرار می‌گیرد. در کشور ما نیز اصل سالیانه بودن بودجه جنبه رسمی و قانونی پیدا کرده است و بر مبنای آن هرگونه تعهد و پرداخت فقط در همان سال مالی انجام می‌شود و اگر تعهدی بعد از سال مالی ایجاد شود، دیگر در آن سال قابل پرداخت نیست. بنابراین به‌موجب این اصل موارد هزینه‌کرد دستگاه‌های دولتی که از ردیف بودجه سهمی دارند از پیش مشخص بوده و نمی‌تواند خارج از موارد تعیین شده هزینه‌ای کنند. به‌نظر می‌رسد یکی از مهم‌ترین نتایج اجرای این اصل، آن است که دستگاه‌های دولتی (که از ردیف بودجه سهمی دارند) در خصوص تعهداتی که خارج از سال مالی ایجاد می‌شود حکم شخص معسر را دارند؛ زیرا میزان ورودی و خروجی (درآمد و هزینه) آنها مشخص است و قادر به پرداخت تعهداتی که در این فرایند از پیش تعیین نشده قرار نگرفته‌است نیستند و از این‌رو همانند شخص معسر تکلیف پرداخت خسارت تأخیر تأدیه از ایشان سلب می‌شود. نظریه مشورتی شماره ۷/۹۹/۱۸۳۲ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۹ نیز در همین راستا صادر و مقرر کرده است از جمله شرایط امکان محکومیت محکوم‌علیه به پرداخت دین با محاسبه شاخص سالیانه بانک مرکزی، تمکن مدیون است که در مورد ادارات و مؤسسه‌های دولتی با لحاظ ماده‌واحد قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب

۱۳۶۵، شرط تمکن با وجود عدم منظور محکوم به در بودجه محقق نمی‌شود.^۱

- **تبعات رویکرد حمایتی به مسئولیت دستگاه‌های حاکمیتی:** مطالعه قوانین و مقررات ناظر بر مسئولیت دستگاه‌های دولتی از جمله ماده (۱۱) قانون مسئولیت مدنی و تبصره ماده (۲۰) قانون مجازات اسلامی بیانگر آن است که قانونگذار در خصوص دستگاه‌های دولتی (بالاخص حاکمیتی) نوعی نگاه خاص و حمایتی داشته و در ماده (۱۱) نهادهای حاکمیتی را در جبران خسارت ناشی از اقدام‌های خود مخیر قرار داده است. سه نظریه مصونیت پادشاه از ارتکاب خطا،^۲ نظریه حاکمیت^۳ و نظریه کارآمدی^۴ به‌عنوان مهم‌ترین مبانی مصونیت دولت مطرح

۱. نظریه مشورتی شماره ۷/۹۹/۱۸۳۲ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۹ در همین راستا صادر شده که در زیر درج می‌شود:
استعلام: قانونگذار جهت پرداخت دیون مربوط به دولت و شهرداری‌ها در قوانین خاص مهلت‌هایی تعیین و محاکم را از توقیف اموال آن مراجع تا انقضای این مهلت‌ها ممنوع کرده است. آیا مطالبات اشخاص از دولت و شهرداری‌ها مشمول مطالبه خسارت تأخیر تأدیه می‌شود؟

پاسخ: اولاً، طبق ماده (۵۲۲) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ از جمله شرایط امکان محکومیت محکوم‌علیه به پرداخت دین با محاسبه شاخص سالیانه بانک مرکزی، تمکن مدیون است که در مورد ادارات و مؤسسه‌های دولتی با لحاظ ماده‌واحد قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ شرط تمکن وقتی محقق می‌شود که محکوم‌به در بودجه منظور شده باشد. اساساً با لحاظ قسمت اخیر ماده‌واحد مذکور، حتی در صورت تأمین اعتبار در بودجه، اگر مسئول مربوطه از پرداخت محکوم‌به استنکاف کند، در صورت ثبوت تخلف، به انفسال از خدمت دولت محکوم خواهد شد و اگر این استنکاف سبب وارد شدن خسارت به محکوم‌به باشد، مستنکف ضامن خسارت وارده است که باین ترتیب، از آنجاکه کیفیت اجرای احکام قطعی علیه دولت و مؤسسه‌های دولتی با احکام صادره علیه اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی متمایز و متفاوت است و اجرای حکم علیه دولت و مؤسسه‌های دولتی به تأمین اعتبار در بودجه منوط خواهد بود؛ لذا مستلزم تأدیه خسارت تأخیر تأدیه نیست و ضمان خسارت وارده به محکوم‌به متوجه شخص مستنکف است. بدیهی است پس از گذشت مدت مندرج در ماده‌واحد قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ صدور حکم به پرداخت خسارت تأخیر تأدیه بلامانع است. ثانیاً، با توجه به مفاد ماده‌واحد قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱، تأمین و توقیف اموال شهرداری‌ها، موکول به صدور حکم قطعی شده و برای پرداخت محکوم‌به، به شهرداری‌ها مهلت داده شده است که اگر در سال مورد عمل، شهرداری اعتبار لازم را برای پرداخت وجه محکوم‌به نداشته باشد، باید از بودجه سال آتی خود بدون احتساب خسارت تأخیر تأدیه، وجه محکوم‌به را به محکوم‌لهم پرداخت کند.

۲. نظریه مصونیت پادشاه از ارتکاب خطا تا اواخر قرون وسطی با نوسان‌هایی در ایده‌های پیرامون، غالب‌ترین نظریه مصونیت دولت به‌شمار می‌رفت؛ زیرا مسئولیت با حق پادشاه در حکومت کردن و با نفس حکومتگری، ناسازگار بود.

۳. نظریه حاکمیت دولت را ابتدا ماکیاوولی (ایتالیایی) مطرح کرد اما توماس هابز (انگلیسی) و ژان بدن (فرانسوی) آن را برجسته کردند. توماس هابز، بر این عقیده بود که شهروند طی قراردادی همه حقوق طبیعی را به دولت می‌سپارد تا به امنیت به‌عنوان اساسی‌ترین نیازی که در حالت طبیعی از آن محروم است، دست یابد و انجام این تکلیف و برآورده ساختن آن به‌تبع، مستلزم داشتن اقتدار فراوان برای دولت است (موحد، ۱۳۸۴: ۱۶۱).

۴. طرفداران این نظریه مصونیت دولت را ابزاری حقوقی برای حمایت از دولتی ضعیف در مقابل درخواست‌های بی‌شمار شهروندان

می‌شود که با تصویب قانون مسئولیت مدنی در سال ۱۳۳۹ وارد حقوق ایران شده است. به نظر می‌رسد این رویکرد حمایتی نسبت به عملکرد دستگاه‌های حاکمیتی در نگاه قانونگذار امری نهادینه بوده و همین نگاه ویژه یکی از دلایل اتخاذ چنین عملکردی (عدم تکلیف پرداخت خسارت تأخیر تادیه) از سوی قانونگذار بوده است.

۲-۳. ارزیابی دلایل مطروحه

از میان دلایل تبیین شده، نظریه ماهیت مثلی برای پول و رویکرد حمایتی در خصوص مسئولیت دستگاه‌های حاکمیتی به هیچ‌وجه توجیه‌کننده رویه قضایی موجود در محاکم قضایی نیست؛ زیرا اگرچه نظریه ماهیت مثلی پول در زمان تصویب قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت به‌عنوان نظریه منتخب در خصوص ماهیت پول محسوب می‌شد و می‌توانست توجیهی برای عدم پرداخت خسارت تأخیر تادیه در فرض تأخیر اجرای احکام باشد؛ اما با وجود ماده (۵۲۲) قانون آیین دادرسی مدنی و شناسایی خسارات کاهش ارزش پول، دیگر عدم پرداخت خسارات تأخیر تادیه بر این مبنا قابل‌پذیرش نیست. همچنین محاکم در خصوص معافیت دستگاه‌های دولتی از پرداخت خسارت تأخیر تادیه، تفاوتی بین دستگاه‌های متولی امور حاکمیتی و تصدی‌گری قائل نیستند و صرفاً در صورت وجود شرایط پیش‌تر بیان شده، دستگاه‌های دولتی از پرداخت خسارات تأخیر تادیه معاف می‌دانند.

شاید به نظر رسد نظریه سالیانه بودن بودجه و استدلال مطروحه در نظریه مشورتی ۱۳۹۹/۱۱/۲۹ مبنی بر اینکه دستگاه‌های دولتی به دلیل عدم امکان هزینه در غیر موارد تخصیص یافته در بودجه و عدم امکان توقیف اموال آنها بر مبنای اصل تداوم خدمات عمومی، وضعیتی مشابه شخص معسر دارند، توجیه مناسبی برای عدم پرداخت تأخیر تادیه باشد؛ اما تأمل و تعمق در این استدلال نقاط ضعفی را آشکار می‌سازد که دلالت بر نادرستی عملکرد محاکم دارد. در نظریه مشورتی بر مبنای اصل سالیانه

می‌دانند و معتقدند حذف مصونیت دولت بدین معناست که ما به همه افراد اجازه دهیم علیه دولت اقامه دعوا کنند و این امر به ورشکستگی و نابودی دولت می‌انجامد (زرگوش، ۱۳۸۸: ۷۷ به نقل از: Kenneth, 1997: 372).

بودن بودجه عدم تمکن دستگاه‌های دولتی امری مفروض گرفته شده و محکوم‌علیه (دولت) را از اثبات عدم تمکن معاف کرده است؛ این در حالی است که اولاً، براساس ماده (۵۲۲) قانون آیین دادرسی مدنی فرض بر تمکن مدیون است و خلاف آن به اثبات نیاز دارد.^۱ ثانیاً، دستگاه‌های دولتی دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت نیستند که بتواند به عدم تمکن خود استناد کنند بلکه زیرمجموعه‌ای از خانواده بزرگ دولت محسوب می‌شوند که اجرای برخی از مسئولیت‌های دولت برعهده دارند. ثالثاً، اگرچه ضابطه کلی این است که مصالح عمومی در اسلام بر مصالح فردی اولویت دارد؛ اما نباید فراموش کرد که اسلام به مصالح فردی نیز اهتمام ورزیده و بر آن به‌عنوان انگیزه و عامل تکاپو و تکامل اشخاص تأکید دارد و به همین جهت اعمال قواعدی مانند لاضرر، لاجرح و نفی اکراه شامل موارد شخصی می‌شود (رحمت‌الهی و پناهی بروجردی، ۱۳۹۰: ۱۲۸). بنابراین در مواردی که مصلحت شخصی (اجرای بدون تأخیر احکام) فدای مصلحت عمومی (تداوم خدمات عمومی) می‌شود و این موضوع‌گیری موجب ضرر و هزینه افراد خواهد شد، انتظار بر آن است جبران ضرر (کاهش ارزش پول) نیز توسط حکومت اسلامی صورت بگیرد.

به‌نظر می‌رسد هیچ‌یک از نظریات مطروحه و تبیین شده دلیل قابل‌قبولی برای عدم پرداخت خسارات تأخیر تأدیه محسوب نشده و رویه حاکم را در مراجع قضایی توجیه نمی‌کند. به‌عبارتی، اگرچه در برهه‌ای از زمان (پیش از تصویب ماده (۵۲۲) قانون آیین دادرسی مدنی) عدم پرداخت خسارات تأخیر تأدیه قابل پذیرش بوده است اما امروزه با وجود تورم افسارگسیخته در اقتصاد کشور و توجه به کاهش ارزش پول در قانون آیین دادرسی مدنی، دیگر عدم جبران خسارات تأخیر تأدیه جایگاه قانونی

۱. در ماده‌واحد محکوم‌علیه (دولت) بدوا مکلف شده است از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سال‌های قبل نسبت به پرداخت محکوم‌به اقدام نماید و در صورت عدم وجود و عدم امکان تأمین از محل‌های قانونی دیگر، در بودجه سال بعد آن را پیش‌بینی کنند. این شیوه نگارش به معنای آن است که دستگاه دولتی زمانی می‌تواند از امتیاز این ماده واحد استفاده نماید که اثبات نماید امکان پرداخت از محل‌های قانونی دیگر وجود ندارد. این درحالی است که عملاً در رویه اجرایی محاکم، موسسات دولتی صرفاً عدم پرداخت را اعلام می‌نمایند و به صرف این اعلام از امتیاز مقرر در این ماده واحد بهره‌مند می‌شوند. بدون اینکه چنین ادعایی را اثبات نمایند.

ندارد و صرفاً به محملی برای تضييع حقوق محکوم‌له تبديل شده است؛ نتیجه‌ای که با قاعده لاضرر و لاضرار^۱ در فقه اسلامی همخوانی نداشته و در تعارض آشکار با قواعد مسئولیت مدنی و اهداف تبیین شده برای حقوق است؛ زیرا حقوق به‌عنوان یک علم اجتماعی در پی تحقق اهداف خاصی است و براساس مبانی خاصی شکل می‌گیرد. اگرچه هریک از پیروان مکاتب مختلف اهدافی چون حفظ نظم و مصلحت، تأمین عدالت و پیشرفت تمدن را برای حقوق برشمرده‌اند،^۲ اما این سه مصلحت در عرض هم نبوده و قابل جمع است؛ زیرا پایه‌های اصلی هر حکومت را حفظ نظم و امنیت حقوقی تشکیل می‌دهد و جامعه‌ای می‌تواند عدالت را مستقر سازد و اجتماع را به‌سوی تمدن عالی‌تر هدایت کند که در مرحله نخست منظم باشد. این در حالی است که عدم پرداخت خسارت تأخیر تأدیه در محکومیت‌های دولتی برخلاف اهداف تبیین شده برای حقوق (عدالت) تلقی شده و موجب می‌شود هزینه‌های خدمات عمومی که منتفعان آن همه افراد جامعه هستند به برخی از افراد تحمیل شود.

ازسوی دیگر، قاعده لاضرر نیز به‌عنوان قاعده آمره، مبنایی برای نفی ضرر و لزوم جبران خسارت در حقوق موضوعه است و مستندی فقهی برای تصویب قوانین محسوب می‌شود.^۳ براساس این قاعده و سایر مبانی مسئولیت در حقوق اسلام هیچ

۱. لاضرر قاعده‌ای است که اطلاق و قلمرو گسترده آن ناشی از لزوم نفی انواع ضررها در شریعت مقدس اسلام است و در هر مورد که سخنی از ضمان قهری به میان می‌آید، هرچند به‌عنوان مدرک اصلی ضمان مورد استفاده قرار نمی‌گیرد، اما پایه و اساس جبران خسارت را تشکیل می‌دهد (کاتوزیان، ۱۳۸۶، ج ۱: ۱۵۱).

۲. پیروان مکتب تحقیقی دولتی، حفظ نظم را در جامعه مهم‌ترین مصلحت می‌دانند و قواعد حقوق را مقرراتی می‌شمارند که ازطرف قوای صالح دولت تضمین شده است. در مقابل مکتب‌هایی که برای حقوق مبنای آرمانی و برتر از اراده حکومت می‌شناسند هدف حقوق را تأمین عدالت می‌دانند. از نظر پیروان مکتب تحقیقی اجتماعی نیز هدف حقوق پیشرفت تمدن و فرهنگ ملت‌هاست. بر هدف نخستین و ترجیح نظم و امنیت بر عدالت این ایراد وارد است که اگر هدف حقوق به این ارزش‌صوری محدود شود، بهانه گران‌بهایی به‌دست قدرت حاکم می‌دهد تا حقوق را وسیله حفظ نظمی سازد که خود می‌پسندد. به همین جهت هم از آن احتراز می‌شود. بر دومین هدف که عدالت را سبب غایی حقوق می‌داند، این ایراد وارد است که مفهوم عدالت مبهم، شکننده و انعطاف‌پذیر است و جامعه میدان نابرابری‌هاست و دادرس نمی‌تواند بر مبنای عدالت در نفوذ و اعتبار قانون تردید کند. سومین هدف برای جمع دو هدف نخستین مفید است ولی باز هم به این سؤال پاسخ صحیح نمی‌دهد که پیشرفت در چیست و تمدن کدام است؟

۳. در اینکه لزوم جبران ضرر، یا به‌اصطلاح مسئولیت مدنی را می‌توان از قاعده لاضرر استنباط کرد، اختلاف شده است. به عقیده شیخ انصاری قاعده لاضرر اثبات ضمان نمی‌کند؛ چون نقش لاضرر این است که حکمی را بردارد، نه اینکه حکمی را ثابت کند (انصاری، بی‌تا: ۱۷۲). مرحوم نائینی نیز به پیروی از شیخ انصاری معتقد است که قاعده لاضرر همیشه به‌صورت معارض و مخالف

زیانی نباید بدون جبران باقی بماند و به محض آنکه زیان وارد شده، ناروا و قابل انتساب به فعل زیان‌بار شخص باشد، از نظر فقه اسلامی، آن شخص مسئول جبران خسارت وارده است. در این فرمول کلی فرقی نمی‌کند که عامل زیان، شخص حقیقی باشد یا حقوقی؛ دولتی باشد یا غیردولتی، موضوع خسارت از اموال باشد یا از آبدان؛ عین باشد یا منفعت. از این‌رو هرگاه از نظر عرف بتوان اضرار ناروایی را به کسی نسبت داد، او ضامن جبران خسارت است (کاتوزیان، ۱۳۸۶، ج ۱: ۱۷۷).

بنابراین عملکرد دادگاه‌ها در اجرای ماده واحد قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و معاف دانستن دستگاه‌های دولتی از جبران خسارات تأخیر تأدیه امری غیرمعقول بوده و با اهداف و مبانی مسئولیت مدنی (حمایت از زیان‌دیده) و عدالت به‌عنوان مهم‌ترین هدف برقراری حکومت اسلامی ناهماهنگ است و برخلاف اصل تساوی شهروندان در برابر تکالیف عمومی است. لذا ضروری است سیاستی اتخاذ شود که میان حقوق فردی و مصلحت اجتماعی نوعی توازن و تعادل ایجاد شود.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تحلیل ماده واحد نحوه اجرای محکومیت‌های مالی دولت حاکی از آن است که عملکرد قانونگذار در تدوین این قانون از منظر حقوق عمومی و بر مبنای اصول «تداوم خدمات عمومی» و «سالیانه بودن بودجه» صحیح و قابل‌پذیرش است؛ زیرا تداوم خدمات عمومی در جامعه و حفظ نظم اجتماعی اقتضا می‌کند اموال دولتی که معمولاً در راستای ارائه خدمات عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرند از توقیف مصون باشند. به عبارتی، اصل تداوم خدمات عمومی ضرورت اجرای فوری احکام را تخصیص

عمومات دیگر وارد صحنه می‌شود و بر آنها غلبه می‌کند. پس باید همواره حکم ثابتی به‌نحو عموم وجود داشته باشد و بعضی مصادیق آن ضرری باشد تا به موجب قاعده لاضرر، شمول آن حکم عام نسبت به آن مصداق مرتفع شود. لذا قاعده لاضرر نقش بازدارنده دارد، نه نقش سازنده (نجفی خوانساری، ۱۴۲۱، ج ۳: ۴۲۰). در مقابل، سیدعلی طباطبائی و کسانی که مفاد قاعده را نفی ضرر جبران نشده یا نهی از اضرار به‌غیر می‌دانند، از این قاعده برای اثبات مسئولیت کسی استفاده می‌کنند که عامل ورود زیان بوده است و معتقد به اثبات ضمان هستند؛ زیرا اگر مقصود نفی ضرر جبران نشده یا نهی از اضرار باشد، تدارک ضرر از لوازم این نفی است (طباطبایی حائری، ۱۳۷۰، ج ۲: ۳۰۲).

زده و عدم امکان توقیف اموال محکوم‌علیه را توجیه کرده است. البته اگرچه کلیت مقرر مزبور قابل‌پذیرش است؛ اما بر نحوه تدوین آن ایرادهایی وارد است، از این‌رو تحقق هرچه شایسته‌تر عدالت و حقوق اشخاص از یک‌سو و ماهیت استثنائی قانون مزبور و برقراری تعادل و توازن میان حقوق عمومی و خصوصی (حق و مصلحت) از سوی دیگر، بازنگری در این قانون ضروری می‌کند؛ زیرا اولاً در قانون مزبور همه دستگاه‌های دولت خطاب قرار گرفته است؛ درحالی‌که جملگی دستگاه‌های دولتی ارائه‌کننده خدمات عمومی نیستند و صرفاً برخی از نهادها و مؤسسه‌ها وظیفه ارائه خدمات عمومی را برعهده دارند. ثانیاً، قانونگذار تمامی اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی را مشمول حمایت قانونی در برابر توقیف قرار داده است و این در حالی است که با توجه به فلسفه پذیرش این قانون (عدم توقف خدمات عمومی) چنین اطلاقی مناسب نیست و ضرورتی ندارد همه اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی مشمول عدم توقیف قرار گیرد. ثالثاً، اگرچه عدم پرداخت خسارت تأخیر تأدیه در زمان دولتی بودن هر دو طرف (محکوم‌له و محکوم‌علیه)، ممکن است از جهاتی کارآمد و قابل‌توجیه باشد، اما اعمال آن در مواردی که محکوم‌له یک شخص حقیقی یا حقوقی غیردولتی است کارآمد نبوده و صرفاً محملی برای تضییع حقوق محکوم‌لهم خواهد شد که با قاعده لاضرر و لاضرار در فقه اسلامی و مبانی مسئولیت مدنی در تقابل است و موجب می‌شود «عدالت» که یکی از مهم‌ترین اهداف برقراری حکومت اسلامی است محقق نشود و هزینه‌های اموری که منتفعان آن جمع و جامعه هستند صرفاً بر برخی از افراد تحمیل شود.

بنابراین در راستای اصلاح قانون مزبور و تأمین حقوق اشخاص پیشنهاد می‌شود:

- قید «ارائه‌کننده خدمات عمومی» به وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی افزوده شود تا صرفاً دستگاه‌های دولتی ارائه‌کننده خدمات عمومی مشمول امتیاز مزبور قرار گیرند.

- از کلیت و جامعیت قانون مزبور کاسته شود و صرفاً اموالی مستثنا از توقیف قرار گیرد که در راستای ارائه خدمات عمومی مورد استفاده هستند؛ شاید با اتخاذ

چنین راهکاری توازن میان اصل اجرای فوری احکام و تداوم خدمات عمومی (حقوق فردی و منافع جمعی) نیز برقرار شود. جبران خسارات تأخیر تأدیه از محل بیت‌المال انجام شود، تا از این طریق از تحمیل هزینه‌های عملکرد دستگاه‌های دولتی (که منتفعان آن عموم هستند) به برخی از افراد جلوگیری به عمل آید.

منابع و مأخذ

۱. آقای طوق، مسلم و حسن لطفی (۱۳۹۶). «قاعده عدم امکان توقیف اموال عمومی و دولتی ایران؛ رویکردی انتقادی-تطبیقی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال نوزدهم، ش ۵۶.
۲. اسدی‌نژاد، سیدمحمد و جمال نیک‌کار (۱۴۰۲). «تأملی در اطلاع دادرسی؛ پیامدها، علل و راهکارها»، نشریه پژوهشنامه حقوق کیفری، سال چهاردهم، ش ۲.
۳. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری (۱۳۹۲). *حقوق اداری*، جلد اول، چاپ شانزدهم، تهران، انتشارات میزان.
۴. انصاری، مرتضی بن محمد امین (بی تا). *رسائل فقهیه*، قم، نشر مجمع الفکر اسلامی.
۵. بیات کمیتکی، مهناز و مهدی بالوی (۱۳۹۳). «اندیشه اضطرارگرایی در مصاف با نظریه تعادل»، *فصلنامه پژوهش‌های حقوق عمومی*، دوره ۱۵، ش ۴۲.
۶. پاهکیده، امین (۱۳۹۲). *تشریفات ویژه رسیدگی به دعاوی دولت در آیین دادرسی مدنی ایران*، تهران، انتشارات جنگل.
۷. حسینی حائری، سیدکاظم (۱۳۷۲). *مجموعه سخنرانی چهارمین سمینار بانکداری اسلامی*، تهران، مؤسسه بانکداری اسلامی.
۸. حسینی، سیدمحمد رضا (۱۳۸۳). *قانون اجرای احکام مدنی در رویه قضایی*، چاپ دوم، تهران، انتشارات نگاه بینه.
۹. رحمت‌الهی، حسین و زهرا پناهی بروجردی (۱۳۹۰). «بررسی تطبیقی مصلحت در مکاتب فردگرا و جمع‌گرای غربی و فقه امامیه»، *فصلنامه حقوق اسلامی*، دوره هشتم، ش ۲۸.
۱۰. رستمی، ولی (۱۳۹۱). «میهمان ماه: اجرای احکام مدنی علیه اشخاص حقوقی عمومی»، *فصلنامه قضاوت*، دوره یازدهم، ش ۷۷.
۱۱. رستمی، ولی و کیومرث سپهری (۱۳۸۹). «اجرای احکام مدنی علیه اشخاص حقوقی حقوق عمومی، موانع و راهکارها»، *فصلنامه حقوق (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)*، سال چهارم، ش ۲.
۱۲. رفیعی، علی (۱۳۹۰). *اجرای احکام مدنی علیه دولت*، تهران، انتشارات فکرسازان.
۱۳. زرگوش، مشتاق (۱۳۸۸). «مبانی نظری مصونیت و مسئولیت در مسئولیت مدنی دولت»، *مجله حقوق عمومی*، ش ۵.
۱۴. سامانه کتابخانه مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). «مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در جلسه علنی»، جلسه ۲۰۹، اجلاسیه دوم، قابل مشاهده در:

<http://www.ical.ir/UploadedData/284/Contents/636480638683080260.pdf>

۱۵. سبحانی، جعفر (۱۳۸۳). «سؤال و جواب پیرامون پول»، *مجله رهنمون*، ش ۶.
۱۶. شمس، عبدالله (۱۳۹۷). *اجرای احکام مدنی*، تهران، انتشارات دراک.
۱۷. صدر، محمدباقر (۱۴۱۰). *الاسلام يقود الاحیاء*، بیروت، دارالمعارف للمطبوعات.
۱۸. طباطبایی حائری، سیدعلی بن محمد (۱۳۷۰). *ریاض المسائل فی بیان الاحکام بالدلایل*، جلد دوم، قم، مؤسسه نشر اسلامی.
۱۹. علی احمدی، حسین (۱۳۷۸). «نقش مصلحت نظام در فقه اسلامی»، *مجموعه آثار کنگره امام خمینی و اندیشه حکومت اسلامی*، احکام حکومتی و مصلحت، جلد هفتم، تهران، انتشارات مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
۲۰. علیدوست، ابوالقاسم (۱۳۸۸). *فقه و مصلحت*، تهران، سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۲۱. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۶). *قواعد فقه بخش حقوق عمومی*، تهران، انتشارات سمت.
۲۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶). *الزامهای خارج از قرارداد*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۲۳. گرجی، ابوالقاسم (۱۳۷۵). *مقالات حقوقی*، جلد دوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۲۴. محسنی، حسن و مجید غمامی (۱۳۹۰). *آیین دادرسی مدنی فرامی*، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۲۵. مدنی، سیدجلال الدین (۱۳۷۵). *اجرای احکام مدنی*، چاپ چهارم، تهران، انتشارات گنج دانش.
۲۶. مردانی، نادر و محمد مجتبی رودی جانی (۱۳۸۵). «استثنائات وارده بر توقیف اموال در قانون اجرای احکام مدنی»، *مجله کانون وکلا*، ش ۱۹۲.
۲۷. معرفت، محمدهادی، ابوطالب تجلیل، شیخ مهدی آصفی، سیدمحمد موسوی بجنوردی و سیدمحمدحسن مرعشی (۱۳۷۵). «احکام فقهی پول»، *مجله فقه اهل بیت*، ش ۷.
۲۸. موحد، محمدعلی (۱۳۸۴). *در هوای حق و عدالت: از حقوق طبیعی تا حقوق بشر*، چاپ سوم، تهران، کارنامه.
۲۹. مهاجری، علی (۱۳۸۶). «شرح جامع قانون اجرای احکام مدنی»، جلد اول، چاپ سوم، تهران، انتشارات فکرسازان.
۳۰. نجفی خوانساری، شیخ موسی (۱۴۲۱). *منیه الطالب فی الحاشیه المکاسب*، جلد سوم، قم، مؤسسه نشر اسلامی.
۳۱. نجومیان، حسین (۱۳۶۷). *مبانی قانونگذاری و دادرسی*، تهران، انتشارات بنیاد پژوهش‌های

ارزیابی انتقادی نحوه اجرای محکومیت‌های مالی دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی - ۱۱۷

اسلامی.

۳۲. یوسفی، احمدعلی (۱۳۸۱). *ریا و تورم؛ بررسی تطبیقی کاهش ارزش پول و ربا*، تهران، انتشارات دانش و اندیشه معاصر.

33. Almerco, Sara Copa (2004). "El Dominio Publico; Su Desafectacion", Pontificia Universidad Catolica del Peru.

34. Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús (2008). "Puntos Críticos en la Ejecución de las Sentencias de Amparo", *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*; Estudios en Homenaje a Héctor Fix- Zamudio, Vol. 5. Universidad Nacional Autónoma de México.