

قواعد و شرایط اجرای اعمال اداری یک‌جانبه

بیژن عباسی^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۵/۱۴

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۰۷/۱۵

چکیده

اعمال و تصمیمات سازمان‌های اداری در امور مختلف، لازم الاجراست. هنگامی که قوانین یا تصمیم اداری تعهد یا تکلیفی را برعهده‌ی یک شخص می‌گذارند و مربوط به دستور انجام یا عدم انجام فعلی توسط وی است در این صورت، ممکن است آن شخص به اجرای تکلیف یا تصمیمی که برعهده‌ی او گذاشته شده نپردازد. چگونه اداره می‌تواند آن فرد را به انجام آن تکلیف و تصمیم وادار نماید؟ در صورت مقاومت و نافرمانی اشخاص در اجرای قوانین یا تصمیمات اداری یک‌جانبه، اداره به موجب قوانین مختلف دارای سه راه‌حل است که عبارتند از: مجازات کیفری، مجازات اداری و اجرای قهری. این مقاله جهت بررسی و تحلیل قواعد و شرایط اجرای اعمال و تصمیمات اداری یک‌جانبه به امتیاز اداره در صدور دستورات لازم‌الاجرا، اصل عدم اجرای قهری اعمال اداری و اجرای قهری تصمیمات اداری به‌عنوان استثنا می‌پردازد.

کلیدواژه‌ها: اعمال اداری یک‌جانبه، تصمیمات لازم‌الاجرا، مجازات کیفری، مجازات اداری، اجرای قهری، اصل تناسب

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

مقدمه

تصمیماتی که به موجب قانون توسط سازمان‌های اداری در امور گوناگون گرفته می‌شود لازم‌الاجرا بوده و باید توسط اداره یا اشخاص مخاطب تصمیم اجرا گردند. حال اگر اشخاص اخیر از اجرای این تصمیمات خودداری نمایند اداره از چه راهکارهایی برای عملی کردن تصمیمات خود برخوردار است؟ آیا سازمان اداری می‌تواند با رجوع به دادگاه، اشخاص را وادار به اجرای اعمال اداری نماید و آیا عدم اجرای اعمال اداری دارای ضمانت اجرای کیفری است؟ آیا اداره خود با اجرای عملیات مادی و از راه اجبار و قوهی قهریه می‌تواند مبادرت به اجرای تصمیم اداری نماید؟ سرانجام این که آیا سازمان اداری در صورت تخلف اشخاص نسبت به انجام تکالیف قانونی خود، اختیار صدور و اعمال مجازات اداری را دارد؟ شرایط و محدودیت‌های اداره در این زمینه چیست؟

این مقاله قصد پاسخ به پرسش‌ها و ابهامات فوق را دارد و تاکنون به رغم اهمیت طرح بحث در خصوص موضوع فوق، نیاز دستگاه‌های اجرایی و مردم به اطلاع از قواعد و شرایط اجرای اعمال اداری یک‌جانبه و عدم وجود قانونی مدون در این خصوص در کشورمان، در ادبیات حقوق اداری پژوهشی صورت نگرفته است.

هنگامی که قوانین یا تصمیم اداری تعهد یا تکلیفی را برعهده‌ی یک شخص می‌گذارند و مربوط به دستور انجام یا عدم انجام فعلی توسط یک شخص است در این صورت، ممکن است آن شخص به اجرای تصمیمی که برعهده‌ی وی گذاشته شده نپردازد. چگونه اداره می‌تواند آن فرد را به انجام آن تصمیم وادار نماید؟

در صورت مقاومت و نافرمانی اشخاص در اجرای عمل اداری یک‌جانبه، اداره برای اجرای عمل خود دارای سه راه‌حل است که عبارتند از: مجازات کیفری، مجازات اداری و اجرای قهری. در عوض، واکنش مدنی یعنی امکان این که اداره بتواند از دادرسی مدنی همانند اشخاص خصوصی، رأی بر اجرای تصمیمش بگیرد اصولاً مطرح

نمی‌شود مگر این که قانونی در این زمینه وجود داشته باشد. زیرا به لحاظ نظری، اداره همیشه یکی از راه‌حل‌های بالا را در اختیار دارد، در غیر این صورت، اداره باید از دادرس، درخواست اجرای عملش را بنماید.

برخلاف عنوان اصطلاح «تصمیمات لازم‌الاجرای اداری»، اداره جز در موارد استثنایی خود حق اجرای اعمال اداری یک‌جانبه به‌طور قهری را ندارد. اعمال اداری نه تنها از امتیاز تحمیل تعهدات بر اشخاص ثالث بدون رضایت آنها توسط اداره یا اختیار دادن دستورات لازم‌الاجرا (le privilège du préalable) برخوردارند و اصولاً رجوع به دادرس موجب تعلیق اجرای تصمیم نمی‌شود، بلکه در صورت لزوم، اداره می‌تواند به اجرای قهری تصمیمات خود متوسل شود. هم‌چنین ما شاهد افزایش مواردی هستیم که اداره می‌تواند خود به دادرسی و حل و فصل اختلافات پرداخته و مبادرت به صدور و اعمال مجازات‌های اداری نماید. باید گفت که هرچند ضمانت اجراهای اخیر مستلزم مداخله‌ی دادرس نمی‌باشد ولی تابع شرایط و محدودیت‌هایی هستند که به موجب قوانین و رویه‌ی قضایی معین شده‌اند.

این مقاله جهت بررسی و تحلیل قواعد و شرایط اجرای اعمال و تصمیمات اداری یک‌جانبه به سه گفتار امتیاز اداره در دادن دستورات لازم‌الاجرا (گفتار نخست)، اصل عدم اجرای قهری اعمال اداری (گفتار دوم) و اجرای قهری تصمیمات اداری به عنوان استثنا تقسیم شده است (گفتار سوم).

گفتار نخست - امتیاز اداره در دادن دستورات لازم‌الاجرا

اختیار اداره در صدور دستورات لازم‌الاجرا، یکی از اصول کلی حقوق عمومی و یکی از امتیازات قدرت عمومی است که به موجب آن، تصمیمات اداره برخلاف تصمیمات اشخاص خصوصی، به‌خودی‌خود، لازم‌الاجرا می‌باشند. عمل اداری دارای قدرتی فراتر از اقتدار شناخته شده برای یک عمل حقوق خصوصی است. اعمال اداری یک‌جانبه با

بهره‌مندی از فرض بر قانونی بودن عمل اداره و در راستای اجرای امتیاز اداره در دادن دستورات لازم‌الاجرا باید فوراً اجرا شوند. ولی این اصل از جهاتی قابل خدشه می‌باشد:

۱- گاهی برخی از اعمال یک‌جانبه در حقوق خصوصی نیز به محض وضع شدن و بدون مراجعه به دادرس، برای دیگران الزام‌آور می‌باشند، برای نمونه، مقررات داخلی و دیگر تصمیمات گرفته شده در یک شرکت خصوصی یا تشکل‌ها از قبیل احزاب سیاسی، سازمان‌های مردم‌نهاد و سندیکاها. بنابراین، از این جهت، تفاوت چندانی میان حقوق عمومی و حقوق خصوصی وجود ندارد.

۲- برخی همانند ژرژ ودل، استاد حقوق عمومی، با استفاده از اصل اعتبار امر قضاوت شده، می‌گویند که از امتیاز اداره مبنی بر دادن دستورات لازم‌الاجرا، اصل «اعتبار امر تصمیم‌گیری شده توسط اداره»^۱، پیش از ارزیابی دادرس ناشی می‌گردد. ولی باید یادآوری کرد که اصل اعتبار امر قضاوت شده، غیرقابل اعتراض و تجدیدنظر است، در حالی که اصل دوم می‌تواند مورد ایراد و اعتراض قرار گرفته و در انتظار تصمیم احتمالی دادرس، به‌طور موقت اجرا می‌گردند.

۳- هم‌چنین لازم به ذکر است که خود اصطلاح «امتیاز اداره در صدور دستورات» از این جهت نیز قابل انتقاد است که هنگامی که به موجب قوانین و مقررات، به اداره صلاحیتی واگذار شده است بیشتر وی تکلیف به انجام عملی را دارد تا اختیار انجام آن، بدون این که اداره بتواند از انجام آن تکلیف با ترجیح رجوع به دادرس، خودداری نماید (LOMBARD, DUMONT, 2003: 197).

بنابراین، امتیاز اداره در دادن دستورات لازم‌الاجرا عمدتاً بدین معنی است که تصمیمات اداری فوراً اجرا می‌شوند بدون این که اعتراض نسبت به آنها جز در موارد استثنایی بتواند سبب تعلیق اجرای آنها گردد.

1. SCHWARZENBERG (R.-G), L'autorité de chose décidée, 1969, NIHOUL (M.), Les privilèges du préalable et de l'exécution d'office, La Chartre, Bruges, 2002, p. 792.

عمل اداری پیش از نظارت و ارزیابی دادرس، از فرض صحت و انطباق با قانون بهره‌مند است. از این فرض، چند نتیجه ناشی می‌شود:

۱- پس از انجام عمل اداری و صدور تصمیم، وضعیت حقوقی جدیدی ایجاد می‌گردد و شخص مخاطب تصمیم، دارای حق یا تکلیف می‌شود. این فرد می‌تواند طلبکار یا بدهکار، مکلف به انجام عمل یا عدم انجام عمل، منصوب در پست جدید و... گردد.

۲- شخص مخاطب تصمیم تنها با شکایت نزد دادگاه و ارائه‌ی دلایلی مبنی بر عدم انطباق تصمیم با قانون و معمولاً با استناد به تخطی از اختیار می‌تواند فرض بر قانونی بودن عمل اداره که وضعیت حقوقی جدیدی را ایجاد کرده است نقض نماید.

۳- ولی از یک سو، شکایت از عمل اداری سبب تعلیق آن نخواهد شد مگر این که دادرس دستور به معلق شدن تصمیم را صادر نماید، عمل اداری، آثار خود را به‌طور کامل ایجاد خواهد کرد تا هنگامی که غیرقانونی بودن آن توسط دادرس احراز و ابطال آن اعلام شود. از سوی دیگر، اداره در جریان دعوا در وضعیت خواننده و مدعی علیه قرار دارد و این خواهان است که برای غیرقانونی بودن عمل اداره باید دلیل بیاورد (RIVERO, WALINE, 2004, p. 354).

بنابراین، همانند هر تصمیمی، اعمال اداری یک‌جانبه برای اجرا شدن اتخاذ گشته‌اند. این اعمال مادامی که توسط دادرس ابطال یا به‌وسیله‌ی اداره لغو نشده باشند باید محترم شمرده شوند. فرض بر قانونی بودن این اعمال می‌گردد و اداره شونده می‌تواند از آنها نزد قاضی شکایت کند ولی شکایت او سبب تعلیق آثار اعمال اداری نمی‌گردد. این اعمال، مادامی که دادرس آنها را غیرقانونی اعلام نکرده باشد آثار حقوقی خود را ایجاد خواهند کرد.

بنا به دلایل مختلف، اصل بر صحت تصمیمات اداری است مگر این که خلاف آن ثابت شود. بدین ترتیب و جز در صورت ابطال عمل اداری بخاطر تخطی از اختیار

توسط دادرس اداری در صورت شکایت از آنها، مخاطبان این اعمال اداری باید از آنها اطاعت کرده و آنها را اجرا نمایند. شکایت از تصمیم اداری در دادگاه، تکلیف به اجرای تصمیم مورد اعتراض را معلق نمی‌کند. امتیاز اداره در دادن دستورات لازم‌الاجرا دارای چنان اهمیتی است که شکایت از این اعمال اداری نزد دادرس جز در موارد استثنایی دارای اثر تعلیقی بر این اعمال نمی‌باشد. اعمال اداری در صورت صدور دستور به تعلیق اجرای آن، به‌طور موقت اجرا نمی‌گردند.

در واقع، تأخیر در اجرای اعمال اداری محدود به شرایط خاص و معینی است از جمله استناد به یک خطر یا غیرممکن یا دشوار بودن جبران خسارت در صورت اجرای تصمیم اداری توسط شاکی و این که دادرس در این امر دارای قدرت تخییری است. در فرانسه، قانون مصوب ۳۰ ژوئن سال ۲۰۰۰ درباره‌ی اصلاح آیین‌های اضطراری و رسیدگی‌های فوری نزد دادرس اداری، دستور موقت تعلیقی را جایگزین تأخیر در اجرای اعمال اداری نموده است. به موجب قانون اخیر، اگر امر خاصی درباره‌ی قانونی بودن تصمیم اداری ایجاد شبهه‌ی جدی کرده و فوریت و اضطرار را توجیه نماید قاضی می‌تواند دستور به تعلیق اجرای یک عمل اداری را صادر نماید. درباره‌ی درخواست‌های تعلیق مطرح شده توسط فرماندار درباره‌ی مصوبات شوراهای محلی، وجود شرط دوم یعنی فوریت و اضطرار لزومی ندارد. ولی در صورتی که اجرای عمل اداری مورد اعتراض به گونه‌ای است که به تحقق و اجرای یک آزادی عمومی یا فردی آسیب وارد نماید، رأی به تعلیق چنین عمل اداری باید ظرف مدت ۴۸ ساعت صادر شود (PEYRICAL, 2000: 118).

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ نیز مقرر می‌دارد که در صورتی که شاکی ضمن طرح شکایت خود یا پس از آن، مدعی شود که اجرای اقدامات یا تصمیمات یا آرای قطعی یا خودداری از انجام وظیفه توسط اشخاص و مراجع مذکور در ماده‌ی ۱۰ این قانون، سبب ورود خسارتی می‌گردد که جبران آن

غیرممکن یا متعسر است، می‌تواند درخواست صدور دستور موقت نماید (ماده‌ی ۳۴). اشخاص و مراجع طرف شکایت پس از صدور و ابلاغ دستور، مکلفند طبق آن اقدام نمایند و در صورت استتکاف، شعبه‌ی صادرکننده دستور موقت، متخلف را به انفصال از خدمت به مدت شش ماه تا یک سال و جبران خسارت وارده محکوم می‌نماید (ماده‌ی ۳۹).

گفتار دوم - اصل عدم اجرای قهری اعمال اداری

افراد همیشه به‌طور اختیاری و داوطلبانه به تکالیف و تعهداتی که اداره برای آنها در نظر می‌گیرد تن نمی‌دهند، ولی در هر صورت، تصمیمات اداره باید اجرا گردند. هنگامی که اشخاص تصمیمات اداره را اجرا نمی‌کنند اداره از مجموعه‌ای متنوع از ضمانت اجراها برخوردار است که می‌تواند حتی به اجرای قهری تصمیمات به شرط رعایت برخی شرایط و محدودیت‌ها منتهی گردد، در حالی که برای اشخاص خصوصی، امکان اجرای قهری تصمیمات و به طریق اولی، اقامه‌ی عدل و احقاق حقوق توسط خودشان امکان‌پذیر نمی‌باشد.

ولی مسأله‌ی اجرای قهری یا انجام عملیات مادی توسط اداره برای اجرای اعمال اداری مطرح نمی‌شود زیرا از یک سو، این تصمیمات الزام‌آور و لازم‌الاجرا هستند و از سوی دیگر، این اعمال از امتیاز اداره در دادن دستورات لازم‌الاجرا برخوردارند، سرانجام این که دولت یا اداره دارای قدرت عمومی و قوه‌ی قهریه (پلیس) است. ولی هرچند تا زمانی که دادرس تصمیم‌گیری درباره‌ی اعمال اداری نگرفته باشد فرض بر قانونی بودن آنها می‌گردد، اداره نمی‌تواند این اعمال را با زور و اجبار انجام دهد مگر در موارد استثنایی.

این اصل که اداره نمی‌تواند تصمیماتش را با زور و اجبار انجام دهد به دو دلیل

است: به لحاظ حقوقی، ویژگی «لازم‌الاجرا»ی تصمیمات بدین معنی است که این تصمیمات، دارای قدرت و الزام کافی در نظم حقوقی می‌باشند، به لحاظ مصلحت و مناسب بودن نیز اصولاً اجازه دادن به اداره به توسل به زور و اجبار یا عملیات مادی برای اجرای تصمیمات خود، برای حقوق و آزادی‌های شهروندان خطرناک است. استفاده‌ی غیرقانونی از اجرای اجباری توسط یک مقام عمومی نیز با واکنش‌های حقوقی روبرو خواهد شد.

بنابراین، اصولاً فردی که با اجرای یک عمل یا تصمیم اداری مخالفت می‌کند یا رفتاری برخلاف قوانین و مقررات انجام دهد تنها با مجازات‌هایی که در قوانین پیش‌بینی شده روبرو خواهد گشت که عبارتند از: مجازات‌های کیفری و مجازات‌های اداری.

الف- مجازات‌های کیفری

گاه خودداری از اجرای تصمیم اداری به اعمال ضمانت اجراهای کیفری منجر می‌شود از جمله تخلف و تخطی از تصمیمات و مقرراتی که قانوناً توسط مرجع اداری وضع شده است و تخلفات خاص وضع شده به موجب برخی قوانین. در فرانسه قانونی که به‌طور کلی، مجازات‌هایی برای عدم اجرای تصمیمات و دستورات پلیس در نظر گرفته است مقرر می‌دارد که اداره می‌تواند علیه هر شخصی که از «تعهدات وضع شده به موجب دستورات و مقررات پلیس که به‌طور قانونی وضع شده» سرپیچی نماید برای تعقیب به دادرسی کیفری مراجعه نماید و این اشخاص از طریق دادگاه کیفری پلیس، مجازات می‌شوند از قبیل جریمه (ماده‌ی 5-610 art. R. قانون کیفری فرانسه).

قوانین ویژه‌ی متعددی برای خودداری از اجرای عمل اداری، امکان مراجعه‌ی اداره به دادرسی کیفری و مجازات‌های کیفری را در برخی موارد پیش‌بینی کرده‌اند از جمله مواد ۲۱ و ۲۷ آیین‌نامه‌ی جایگزین قانون مصوب ۲ نوامبر ۱۹۴۵ درباره‌ی بیگانگانی که

از اجرای تصمیم خروج اجباری و هدایت به مرزها خودداری می‌نمایند. درخصوص اعمال مجازات‌های کیفری، قاعده این است که این مجازات‌ها در صورتی که قانون آن را پیش‌بینی کرده باشد قابل اجرا می‌باشند.

در کشور ما تنها برای ماموران دولتی و شهرداری‌ها و نه اشخاص خصوصی که از اجرای تصمیمات اداری و اوامر کتبی دولتی یا هر گونه امر مقامات قانونی جلوگیری نمایند ضمانت اجرای کیفری پیش‌بینی شده است. ماده‌ی ۵۷۶ قانون تعزیرات در این زمینه مقرر می‌دارد: «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 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». ولی لازم به ذکر است که مجازات اخیر بیشتر جنبه اداری دارد تا کیفری.

ب- مجازات‌های اداری

در گذشته، صدور و اعمال مجازات‌های اداری توسط سازمان‌های اداری جنبه‌ی استثنایی داشت و اندک بود ولی چندین دهه است که شمار آنها افزایش یافته است. به تعبیر استاد رنه شاپو، اکنون «مجازات اداری تبدیل به سکه‌ی رایج شده است» (CHAPUS, 2001: 1172). مجازات‌های اداری نخست با گسترش مفهوم تنبیه و مجازات انتظامی، توسعه‌یافته و وارد حوزه‌های مختلف شده است.

امروزه به موجب برخی قوانین، برای مقابله با رفتارها و فعالیت‌های خلاف قوانین و مقررات در حوزه‌های مختلف، مجازات‌های اداری متعددی پیش‌بینی شده است از جمله در خصوص قوانین و مقررات رانندگی، نظام صنفی، مجازات‌های انتظامی و... در این راستا، اداره می‌تواند در برخی موارد مبادرت به صدور و اعمال مجازات‌های اداری

نماید. معمولاً مجازات‌های اداری عدم اجرای اعمال اداری عبارتند از: اخطار، توبیخ، مجازات‌های مالی، جریمه، تعلیق، لغو مجوز و پروانه، ممنوعیت فعالیت، بستن مؤسسه، برکناری رئیس مؤسسه‌ی خصوصی و... (DE FORGES: 66). وضعیت حقوقی چنین اختیاری و صدور حکم به چنین مجازات‌هایی به تدریج، به موجب قوانین و مقررات مشخص و تنظیم شده است.

معمولاً سازمان‌های اداری که به موجب قانون، صلاحیت صدور و اعمال چنین مجازات‌های را دارند عبارتند از: نهادهای شورایی مستقل، مراجع اداری یا شبه قضایی اختصاصی از قبیل کمیسیون ماده‌ی ۱۰ قانون احزاب (صلاحیت تذکر کتبی، اخطار، توقیف پروانه و درخواست انحلال از دادگاه در صورت تخلف احزاب (ماده‌ی ۱۷ قانون فعالیت احزاب مصوب سال ۱۳۶۰)، هیأت نظارت بر مطبوعات (صلاحیت تذکر کتبی و لغو پروانه‌ی نشریه در صورت تخلف مطبوعات (مواد ۱۱ و ۱۲ قانون مطبوعات مصوب سال ۱۳۶۴ با اصلاحات بعدی) و...، برخی دستگاه‌های اجرایی و مقامات اداری مانند وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی (مانند بانک مرکزی)، مؤسسات عمومی غیردولتی مانند سازمان بورس و اوراق بهادار و فدراسیون‌های ورزشی^۱ و نظام‌های حرفه‌ای از قبیل کانون وکلا، سازمان نظام پزشکی، نظام صنفی و... .

در موارد متعددی اختیار صدور و اعمال چنین مجازات‌هایی به نهادهای شورایی یا تصمیم‌گیری دسته‌جمعی که اغلب از جمله مؤسسات اداری مستقلی بوده و زیر نظارت سلسله مراتبی وزیران قرار ندارند واگذار شده است که مأموریت تنظیم فعالیت‌های اشخاص، نظارت و وضع مقررات درباره‌ی آنها را دارند از قبیل شورای رقابت (مواد ۶۴-۶۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصوب سال ۱۳۸۷)،

۱. هم چنین طبق ماده‌ی ۱۲ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال ۱۳۴۷، در صورت عدم پرداخت عوارض نوسازی یا کسب و پیشه توسط اشخاص، شهرداری‌ها مکلفند ظرف دو ماه از مؤسسات برق و گاز درخواست قطع برق و گاز آنها را بنمایند.

شورای عالی بورس و اوراق بهادار^۱، شورای نظارت بر رادیو تلویزیون^۲، کمیسیون نظارت بر بیمه‌ها، شورای پیشگیری و مبارزه با استفاده از مواد نیروزا (دوپینگ) و...^۳ هم‌چنین غالباً وزیران به موجب قانون تشکیل وزارتخانه‌ها دارای اختیار صدور جریمه‌های اداری می‌باشند از جمله اختیار وزیر کشور نسبت به شرکت‌های حمل و نقل متخلف^۴ یا به موجب جزء ۶ بند «ب» ماده ۲ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب سال ۱۳۸۳، یکی از ماموریت‌های اصلی این وزارتخانه، جلوگیری از ادامه‌ی فعالیت، تعلیق فعالیت هر گونه واحد آموزش عالی و یا مؤسسه‌ی تحقیقاتی دولتی یا غیردولتی و انحلال آنها در صورت تخلف از ضوابط و یا از دست دادن شرایط ادامه‌ی فعالیت براساس اساسنامه‌های مصوب می‌باشد.

همانند مجازات‌های کیفری، مجازات‌های اداری برای مقابله با رفتارهای متخلفانه پیش‌بینی شده‌اند، مجازات‌های نخست، یک تصمیم قضایی می‌باشند، ولی مجازات‌های

۱. به موجب قانون بازار اوراق بهادار ج. ا. مصوب سال ۱۳۸۴، یکی از وظایف این شورا، صدور، تعلیق و لغو مجوز فعالیت بورس‌ها، بازارهای خارج از بورس، شرکت‌های سپرده‌گذاری مرکز اوراق بهادار و تسویه‌ی وجوه و شرکت‌های تأمین سرمایه است. برابر بند ۶ ماده ۷ این قانون نیز یکی از وظایف و اختیارات هیأت مدیره‌ی سازمان بورس اوراق بهادار عبارت است از: صدور، تعلیق و لغو مجوز تأسیس کانون‌ها و نهادهای مالی موضوع این قانون که در حوزه‌ی عمل مستقیم شورای عالی بورس نمی‌باشد.

۲. در کشورهای گوناگون این شورا، سازمان اداری مستقلی است و صلاحیت آن، دادن مجوز ایجاد شرکت‌های رادیو و تلویزیون، وضع مقررات و نظارت بر آنهاست.

۳. طبق مواد ۶ و ۱۷ قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی مصوب سال ۱۳۶۴، شورای نظارت تشکیل شده در وزارت آموزش و پرورش اختیار تذکر به مؤسس یا مؤسسان چنین مدرسی در صورتی که فاقد شرایط مذکور در ماده ۳ این قانون شوند، حق برکناری مدیر آنها، لغو پروانه و یا مجوز تأسیس این‌گونه مدارس را دارد. برابر تبصره‌ی ۱ ماده ۱۷ این قانون نیز در صورتی که مؤسس یا مؤسسان نسبت به رای صادره از شورای نظارت اعتراض داشته باشند می‌توانند به دادگاه صالح شکایت نمایند.

۴. هم‌چنین به موجب ماده‌ی ۲۱ آیین‌نامه‌ی امکان عمومی مصوب سال ۱۳۶۴ و اصلاحات بعدی، نیروی انتظامی اختیار گرفتن پروانه‌ی صاحبان امکان عمومی متخلف و ارسال آنها به مراجع صدور جهت ابطال آنها را دارد.

دسته دوم، یک عمل اداری یک‌جانبه‌ی ناشی از یک سازمان اداری هستند. مجازات‌های اخیر برای حقوق و آزادی‌های عمومی شهروندان خطرناک می‌باشند، زیرا اداره از راه صدور مجازات‌های اداری از اختیار استثنایی دادرسی توسط خود برخوردار می‌باشد. پدیده‌ی رواج مجازات‌های اداری آن چنان خطرناک بود که در ابتدا، قوانینی که اجازه‌ی صدور و اعمال این مجازات‌ها را می‌دادند هیچ‌گونه فرآیند جدی برای دادن تضمیناتی به اداره‌شوندگان در این زمینه، در نظر نگرفته بودند. شورای قانون اساسی فرانسه پس از محکوم کردن آنها در رأی سال ۱۹۸۴ خود^۱، سرانجام در یک رأی مشهور درباره‌ی اختیار صدور حکم به مجازات اداری توسط کمیسیون عملیات بورس^۲، وجود آنها را پذیرفت^۳. این شورا یادآور شد که اصل تفکیک قوا، دادن چنین صلاحیت‌هایی را به مراجع غیرقضایی ممنوع نمی‌کند و سازمان‌های اداری با اجازه‌ی قانون‌گذار و در چارچوب امتیازات قدرت عمومی می‌توانند از اختیار صدور حکم به مجازات اداری برخوردار شوند. ولی این شورا برای محدود کردن خطرات ناشی از اعمال و تصمیمات غیرقانونی و خودسرانه‌ی آنها، رعایت برخی تضمینات لازم توسط اداره را ضروری می‌داند (LEBRETTON, 2004: 229) که عبارتند از این که مجازات‌های اداری باید به موجب یک قانون ایجاد شوند، این مجازات‌ها هرگز نمی‌توانند منجر به محروم کردن از آزادی‌ها گردند و این که حکم به مجازات اداری باید با رعایت حقوق و آزادی‌های تضمین شده‌ی مردم در قانون اساسی صادر گردد.

1. CC n 10-11. 10 1984 Entreprises de presse GDCC.

۲. اداره‌ی بازارهای مالی در سال ۲۰۰۳ با ادغام میان کمیسیون عملیات بورس (COB) و شورای بازارهای مالی تأسیس شد. کمیسیون عملیات بورس به موجب آیین‌نامه‌ی جایگزین قانون مصوب ۲۸ سپتامبر سال ۱۹۶۷ به منظور نظارت بر اطلاعات داده شده به مردم توسط شرکت‌هایی که از مردم درخواست سپرده گذاری می‌نمودند به وجود آمد. در سال ۱۹۸۵ اختیار مقررات‌گذاری و در سال ۱۹۸۹ نیز اختیار صدور دستور و حکم به مجازات اداری در صورت عدم اجرای یک تعهد یا تخلف نسبت به یک قانون به این کمیسیون داده شد.

3. CC n° 28-7. 1989 COB RFDA 1989, p. 671, note Genevois.

در کشور ما نیز در ابتدا شورای نگهبان با واگذاری اختیار صدور مجازات‌های اداری از جمله جریمه به قوه‌ی مجریه و دستگاه‌های اجرایی به موجب قانون مخالف بود و برای مخالفت خود به اصل ۳۶ قانون اساسی استناد می‌کرد که مقرر می‌دارد: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد». ولی این شورا به تدریج این رویه را پذیرفت.

بنابراین، امروزه وضعیت کمتر نگران‌کننده است. مجازات‌های اداری تنها هنگامی صادر و اعمال می‌شوند که یک قانون آنها را پیش‌بینی کرده باشد زیرا صدور چنین مجازات‌هایی می‌تواند به آزادی‌های اشخاص تعرض نماید، دوم این که اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها باید در این باره اجرا گردد^۱. هم‌چنین درباره‌ی مجازات‌های اداری، اصل ضرورت جرایم و مجازات‌ها یا موازین ماده‌ی ۸ اعلامیه‌ی حقوق بشر و شهروند فرانسه باید اجرا شود که مقرر می‌دارد «قانون تنها باید مجازات‌هایی که بدیهی و لازم است وضع نماید». اصل احترام به حق دفاع و اصل استقلال و بی‌طرفی مقام رسیدگی‌کننده باید رعایت گردد و دادرس اداری نیز باید در نظارت بر لزوم مجازات اداری تردید نماید^۲.

امروزه به نظر می‌رسد که بی‌اعتمادی نسبت به مجازاتی که توسط غیردادرس^۳ ولی زیر نظارت دادرس اعمال می‌شود با توجه به تضمینات داده شده به اشخاص

1. V. CC, 13 aout 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration, 46-48, RFDA, 1993, 871, note B. Genevois.

2. CE, Ass. 1 mars 1991, Le Cun, RFDA, 1991, p. 613, concl. M. de Saint-Pulgent.

درباره‌ی مجازات صادر شده درباره‌ی بورس‌ها و تعیین ارزش اموال منقول.

شورای بورس‌ها و تعیین ارزش اموال منقول (Le Conseil des bourses de valeur) (CBV) نهاد حرفه‌ای دارای شخصیت حقوقی بود که به موجب قانون مصوب سال ۲۲ ژانویه‌ی سال ۱۹۸۸ ایجاد شد و مأموریت آن، وضع مقررات درباره‌ی بازار بورس و گرفتن تصمیمات اداری انفرادی از جمله دادن مجوز تشکیل شرکت‌های بورس و تعیین ارزش اموال منقول در بورس بود. این شورا در سال ۱۹۹۶ حذف شد.

3. V. DELMAS-MARTY (M.), TEITGEN-COLLY, Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal, Paris, Economica, 1992.

مخاطب تصمیم اداره کاهش یافته باشد، زیرا برخی از اصول بنیادین حقوق کیفری به مجازات‌های اداری نیز تسری یافته است. بدین ترتیب که اکنون مجازات‌های اداری باید از اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها، قواعد مربوط به آیین دادرسی و اصل تناسب مجازات‌های اداری در برابر تخلفات پیروی نمایند.

به‌رغم این تحولات که وقوع آن ضرورت داشت باید درباره‌ی مشروعیت چنین روندی که در آن، اداره به‌طور هم‌زمان هم دادرس و هم یک طرف دعواست تردید نمود (RIVERO: 358). به‌علاوه به‌رغم شرایط و تضمینات یادشده، افزایش شمار مراجع اعمال مجازات‌های اداری نیز نگران‌کننده است.

به هر حال، امروزه گفته می‌شود که صدور حکم به مجازات اداری با وجود چهار شرط امکان‌پذیر است که عبارتند از: ۱- اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها ۲- ممنوعیت صدور مجازات‌های اداری با صبغه‌ی کیفری توسط سازمان‌های اداری ۳- رعایت تضمینات مربوط به آیین و اصول دادرسی منصفانه ۴- نظارت قضایی بر تناسب مجازات‌های اداری.

۱- اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها (اصل قانونی بودن تخلفات و مجازات‌های اداری): مجازات‌های اداری باید به موجب یک قانون مصوب مجلس ایجاد شوند و تنها یک قانون می‌تواند مجازات اداری وضع نماید. بنابراین، از راه مقررات دولتی نمی‌توان مبادرت به وضع مجازات‌های اداری نمود. این امر بدین خاطر است که به موجب قوانین اساسی، قانونگذار تنها ضامن و محدود کننده‌ی حقوق و آزادی‌های شهروندان می‌باشد (اصل‌های ۲۲، ۳۶ و ۱۶۹ قانون اساسی ج. ۱).

۲- ممنوعیت صدور مجازات‌های اداری با صبغه‌ی کیفری توسط سازمان‌های

۱. اصل ۲۲ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند».

اداری: یک مجازات اداری هرگز نمی‌تواند منجر به سلب یا محروم کردن اشخاص از حقوق و آزادی‌های آنها گردد از جمله صدور و اعمال مجازات‌های بدنی مانند شلاق، بازداشت، زندان، تبعید و... (اصل‌های ۲۲ و ۳۲ قانون اساسی ج. ا.).

۳- رعایت تضمینات مربوط به آیین و اصول دادرسی منصفانه: وجود جرایم و مجازات‌های اداری باید اکیدا و قطعا لازم باشد. ماده‌ی ۸ اعلامیه‌ی حقوق بشر و شهروند فرانسه در این زمینه مقرر می‌دارد: «قانون تنها باید مجازات‌هایی که بدیهی و لازم است وضع نماید». این شرط مستلزم رعایت چهار اصل می‌باشد که عبارتند از: اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها، اصل تناسب مجازات‌ها در برابر جرایم، اصل به گذشته‌ی برنگشتن قوانین کیفری حاوی مجازات شدیدتر، حق دفاع متهم و یا فرد مخاطب تصمیم اداری از خود پیش از اعمال مجازات^۱. در راستای حق اخیر، هر فرد با توجه به قواعد مربوط به حقوق شهروندان در روابط خود با ادارات باید از شکایاتی که علیه او صورت می‌گیرد آگاه گردد و دفاعیات خود را به‌طور کتبی یا شفاهی به اداره ارائه نماید.

در راستای رویه‌ی قضایی دادگاه اروپایی حقوق بشر، قوانین و مقررات اداری و دکتترین حقوق اداری بر این نکته تأکید کرده‌اند که ماده‌ی ۶ کنوانسیون اخیر درباره‌ی تضمین حق برخورداری از اصول دادرسی منصفانه باید در خصوص صدور مجازات‌های اداری توسط مراجع و مقامات اداری صالح نیز اجرا گردد^۲ (CHAPERON: 111).

اشخاص حقیقی و حقوقی حق دارند بدون تأخیر از دلایل تصمیمات اداری که علیه آنها گرفته شده مطلع گردند. به همین منظور، مجازات‌های اداری باید مستدل و موجه بوده و پس از طی آیین حضور و تقابل صادر گردند. اصل منع محاکمه و

1. CC, 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration § 46-48, RFDA, 1993, p. 871, note B. Genevois.
2. CEDH, 21 fév. 1984 Ozturk c. RFA ; CE Sect. 28 juil. 1999 GIE Mumme-Perrier-Jouet, AJDA 1999, p. 783 chron. Fombeur et Guyomar.

مجازات مجدد درباره‌ی یک تخلف و جرم (non bis in idem) جمع میان مجازات‌های اداری را ممنوع می‌کند، ولی با توجه به ماهیت متفاوت مجازات‌های اداری و کیفری، جمع این دو گونه مجازات را ممنوع نمی‌نماید. اما در صورت جمع چنین مجازات‌هایی، باید قطعاً اصل تناسب میان تخلف و مجازات توسط اداره رعایت گردد (LOMBARD, DUMONT, 2003: 201).

۴- نظارت قضایی بر تناسب مجازات‌های اداری: اصل تناسب به‌عنوان یکی از اصول کلی حقوق و مبنایی برای نظارت و ارزیابی اعمال و تصمیمات مقام اداری، نخست در حقوق عمومی آلمان برای محدود کردن اقدامات سازمان‌های اداری استفاده شد و سپس به دیگر نظام‌های حقوقی مانند فرانسه، کانادا، انگلستان، آمریکا، حقوق اتحادیه‌ی اروپا و... نیز راه یافت (مرادی، ۱۳۹۲: ۱۸). اصل تناسب از محدودیت‌های فراتر از حد لازم بر حقوق و آزادی‌های اشخاص توسط اداره جلوگیری می‌کند.

اصل تناسب بدین مفهوم است که اگر اداره برای رسیدن به هدف موردنظرش دارای گزینه‌های متعددی باشد، باید آن گزینه‌ای را انتخاب کند که کمترین زحمت و سختی را بر اشخاص تحمیل نماید. هیچ اقدامی نباید منجر به ورود آسیبی گردد که با نتیجه‌ی مورد نظر تناسب نداشته باشد. اصل تناسب، مستلزم این است که تدبیر و اقدام اداره، شایسته و درخور هدفی باشد که دنبال می‌شود. ابزار، هنگامی شایسته است که هدف قانونی موردنظر قابل دستیابی باشد. ابزار، هنگامی درخور است که مناسبترین ابزار از میان همه‌ی ابزارهای مناسب و ممکن باشد و احتمالاً آن ابزاری است که کمترین زحمت و آسیب را در پی دارد. این ابزار باید ملایمترین و سهل‌گیرانه‌ترین وسیله در میان همه‌ی وسایل و روش‌ها باشد (هداوند، ۱۳۸۹: ۱۳۱).

ماده‌ی ۶ کد اروپایی رفتار خوب اداری درباره‌ی اصل تناسب و اهداف آن مقرر می‌دارد: «کارمند به هنگام تصمیم‌گیری باید مراقب باشد تا تدابیر متخذه، متناسب با هدف مورد تعقیب باشد. کارمند به‌ویژه باید از محدود کردن حقوق شهروندان یا

تحمیل هزینه بر آنان، چنانچه این محدودیت‌ها یا هزینه‌ها با هدف مورد نظر ارتباط معقول نداشته باشد، پرهیزد. کارمند به هنگام تصمیم‌گیری باید میان منافع اشخاص خصوصی و منافع عمومی یک تعادل منطقی برقرار نماید».

حق برخورداری از اصول دادرسی منصفانه مستلزم این امر است که هر مجازات اداری برای جلوگیری از بروز تخلفات از جمله تخطی و سوءاستفاده از اختیار باید زیر نظارت قضایی قرار گیرد. این نظارت می‌تواند توسط دادگاه اداری یا دادگاه عمومی صورت گیرد. مدت‌ها پس از رد هر گونه نظارت بر تناسب مجازات‌های اداری با اعمال متخلفانه‌ی اشخاص، بیش از دو دهه است که رویه‌ی قضایی و قوانین بر نظارت جدی دادرس بر لزوم مجازات اداری تأکید می‌کنند، بدین معنی که این مجازات‌ها به نسبت اعمال متخلفانه، شدید و سنگین نباشند^۱. به عبارت دیگر، باید میان تخلف و مجازات اداری در نظر گرفته شده توسط اداره برای آن تخلف، تناسب وجود داشته باشد. دادرس می‌تواند بر تناسب میان تخلف و مجازات اداری نظارت نماید.

به علاوه قوانین اخیرالتصویب معمولاً به طور صریح مقرر می‌دارند که شکایت از تصمیمات حاوی مجازات‌های مالی از جمله «شکایات کاملاً قضایی» به شمار می‌آیند. این امر باید در صورت لزوم، به دادرس اجازه دهد که مبلغ مجازات مالی را که از دیدگاه وی سنگین است اصلاح نموده و تخفیف دهد.

خارج از این موارد که صریحاً به موجب قوانین پیش‌بینی شده است گفته می‌شود که ماده‌ی ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر بدین معنی نیست که دادرس یا اداره در همه‌ی موارد، اختیار تغییر مبلغ مجازات‌های پیش‌بینی شده به موجب قوانین را داشته باشد^۲.

1. CE, Ass. 1 mars 1991, Le Cun, RFDA, 1991, 613, concl. de Saint-Pulgent.

درباره‌ی مجازات‌های صادر شده توسط شورای بورس‌ها و تعیین ارزش اموال منقول.

2. CE Sect. 28 juil. 1999 GIE Mumme-Perrier-Jouet AJDA 1999, p. 783 chron. Fombeur et Guyomar.

اصل عدم عطف به ماسبق شدن قوانین کیفری دارای مجازات شدیدتر تنها شامل مجازات‌های کیفری صادرشده توسط دادگاه‌های کیفری نشده بلکه درباره‌ی همه‌ی ضمانت اجراهای دارای ویژگی مجازات اجرا می‌شود، هرچند که قانونگذار اختیار صدور چنین مجازات‌هایی را به نهادهای دارای ماهیت غیرقضایی واگذار کرده باشد (LOMBARD, DUMONT, 2003: 202). در عوض، قوانین کیفری ملایم‌تر باید فوراً درباره‌ی اشخاص اعمال گردند به محض این که مشخص شود که لزومی به اجرای مجازات‌های پیشین وجود ندارد.

گفتار سوم - اجرای قهری به‌عنوان استثنا

عمل اداری که از امتیاز اداره مبنی بر دادن دستورات لازم‌الاجرا برخوردار است می‌تواند از این امر فراتر رفته و به اداره اجازه دهد که در صورت لزوم، برای اجرای تصمیمات خود به عملیات مادی و اجبار از جمله تخلیه و رفع تصرف، قلع و قمع بنا، ضبط یا توقیف اموال، حمل یا جابه‌جایی اموال یا اشخاص متخلف، جلوگیری از ادامه‌ی فعالیت‌های متخلفانه و... متوسل شود؟ پذیرش این امر می‌تواند نگران‌کننده باشد، ولی آیا می‌توان پذیرفت که فرد مخاطب تصمیم بتواند در کمال مصونیت، از اجرای تصمیم اداره خودداری نماید؟ برای بررسی و پاسخ به این پرسش‌ها باید چند حالت را از یکدیگر متمایز کرد.

الف - فرض‌های متعدد

در خصوص اجرای یک تصمیم اداری، سه وضعیت می‌تواند وجود داشته باشد:

۱- اجرای تصمیم به‌طور کلی یا جزئی به خود اداره واگذار شده باشد. در این صورت، با اداره است که موازین لازم را برای اجرای تصمیم در نظر بگیرد. برای نمونه، واریز یارانه‌ای که اداره با گرفتن تصمیمی با آن موافقت کرده است، توقف پرداخت هزینه‌ی درمان کارمند پس از تصمیم به اخراج یا انفصال وی و...

۲- تصمیمی که برای یک شخص، حق یا اختیاری در نظر گرفته است از قبیل اجازه‌ی تصرف بخشی از اراضی یا املاک عمومی، پروانه‌ی ساخت، پروانه‌ی شکار و... در این صورت، با همان شخص مخاطب تصمیم است که از حقش استفاده نماید و اداره تنها موظف است در استفاده‌ی وی از آن حق، مانعی ایجاد ننماید.

۳- قوانین یا تصمیم اداری تعهد یا تکلیفی را برعهده‌ی یک شخص می‌گذارد و مربوط به دستور انجام یا عدم انجام فعلی توسط یک شخص است. در این صورت، ممکن است آن شخص به اجرای تصمیمی که برعهده‌ی وی گذاشته شده نپردازد. چگونه اداره می‌تواند آن فرد را به انجام آن تصمیم وادار نماید؟ (RIVERO, WALINE: 355).

ب- اجرای تکالیف و تعهدات توسط اشخاص

۱- اصل بنیادینی که از فرض قانونی بودن عمل اداری ناشی می‌شود مستلزم این است که اشخاص مخاطب تصمیم اداری موظف به اجرای آن تصمیم می‌باشند^۱. با توجه به لازم‌الاجرا بودن اعمال و تصمیمات اداری، اداره برای اجبار اشخاص به اجرای تصمیم خود نیازی به صدور حکم لازم‌الاجرا توسط دادرس ندارد آن‌گونه که در حل اختلافات میان اشخاص خصوصی مرسوم است.

۲- معمولاً اداره برای غلبه بر نافرمانی‌های احتمالی توسط اشخاص بر ترس از مجازات‌های کیفری حساب باز می‌کند. اگر شخص از اجرای تصمیم خودداری نماید توسط اداره به دادرس کیفری معرفی می‌شود تا وی را به مجازات پیش‌بینی شده در قانون محکوم نماید. معمولاً امید می‌رود که این واکنش کیفری شخص را به اجرای عمل اداری وادار نماید.

۳- البته این راهکار مستلزم این امر است که با توجه به قاعده‌ی بنیادین حقوق کیفری یعنی اصل قانونی بودن جرم و مجازات (*nulla poena sine lege*)، قبلاً قانونی،

1. V. TALLINEAU (L.), «Les tolérances administratives, AJDA, 1978, p. 3.

تخطی از اجرای عمل و تصمیم اداری را جرم تلقی و مجازات مربوط را تعیین کرده باشد. برای نمونه، درباره‌ی تخطی از اجرای دستورات و مقررات مربوط به پلیس، در قانون کیفری، مجازات پیش‌بینی شود. در خصوص دیگر انواع تصمیمات اداری، قوانین خاص می‌توانند مجازات‌هایی را برای عدم اجرای تصمیم اداری پیش‌بینی نمایند.

۴- در کنار مجازات‌های کیفری، اداره می‌تواند مجازات‌هایی با صبغی اداری صادر و اعمال نماید و ترس از اجرای آن می‌تواند به‌طور غیرمستقیم، برای اشخاص جهت اجرای قوانین و تصمیمات اداری اثر الزام‌آور داشته باشد. این ترس آن‌قدر جدی است که می‌بینیم که در این خصوص، اداره هم قاضی و هم یک طرف دعواست از قبیل لغو گواهینامه‌ی رانندگی توسط اداره‌ی راهنمایی و رانندگی.

۵- در عمل، اداره با خودداری از اجرای تصمیم اداری توسط اشخاص مخاطب تصمیم روبرو می‌شود از جمله هنگامی که عمل مربوط به دستور انجام یا عدم انجام فعلی توسط اشخاص است از قبیل تخلیه و خلع ید از اراضی و املاک عمومی یا اخراج بیگانه از کشور. جهت اجبار سرکش به اجرای عمل اداری، قانون می‌تواند رجوع اداره به دادرسی عمومی را اجازه دهد. برای نمونه، در فرانسه، رئیس شورای عالی دیداری و شنیداری (CSA) می‌تواند برای صدور دستور انطباق و هماهنگ‌سازی (mise en conformité) به دارنده‌ی مجوز رادیو و یا تلویزیون به شورای دولتی مراجعه نماید (قانون مصوب ۳۰ سپتامبر سال ۱۹۸۶). با همین منطق، ماده‌ی 5-132 L. قانون ساخت و ساز و زیستگاه، شهردار را وادار می‌کند که برای اجرای قهری فعالیت مربوط به پاکسازی و مرمت نمای ساختمان، از رئیس دادگاه حقوقی شهرستان، مجوز بگیرد (QUILLEN, TCHEN, 2005: 177).

۶- همچنین ممکن است ترس یا حتی اجرای مجازات‌های کیفری و اداری برای به اطاعت و داشتن اشخاص به اجرای تصمیم اداری کافی نباشد، یا این که هیچ قانونی چنین مجازات‌هایی را برای عدم اجرای برخی تصمیمات اداری پیش‌بینی نکرده است،

یا این که اضطراب اجازه نمی‌دهد که ما منتظر اجرای مجازات‌های کیفری بمانیم و اجرای فوری تصمیم اداری را ایجاب نماید. در این صورت، اداره از یک سلاح خاص و نیرومندی برخوردار است و آن این که اداره می‌تواند از زور و اجبار برای اجرای تصمیم خود استفاده کند. در این مورد، اداره در صورتی که اجرای تصمیم، جنبه‌ی شخصی نداشته باشد خود و به جای شخص خاصی به اجرای تصمیم مبادرت می‌ورزد. برای نمونه، توقیف و حمل خودرویی که به‌طور غیرقانونی در معابر عمومی پارک شده است توسط پلیس راهنمایی و رانندگی. اگر اجرای تصمیم مستلزم انجام یک عمل مطلقاً شخصی باشد از قبیل دستور به تصرف یک ملک توسط اداره با الزام متصرف به تخلیه‌ی مکان، اداره می‌تواند علیه خاصی از اجبار مادی استفاده نماید. در اینجا، اجرای قهری به معنی دقیق کلمه تحقق می‌یابد (RIVERO, WALINE, 2004: 356).

به هر حال، قدرت لازم‌الاجرای تصمیمات اداری بدین معنی نیست که اداره قدرت توسل به اجرای قهری تصمیماتش را داشته باشد. اجرای قهری به معنی حق اداره به توسل به اجبار بدون گرفتن اجازه‌ی قبلی از دادرس به‌منظور چیرگی بر مقاومت یک یا چند فرد در برابر یک عمل اداری می‌باشد. اصل بر این است که اداره برای اجرای تصمیماتش نمی‌تواند به اجبار متوسل شود مگر در برخی موارد که جنبه‌ی استثنا بر اصل دارد و این استثناها باید به‌طور مضیق تفسیر گردند. بنابراین، بسیار اهمیت دارد که دقیقاً بدانیم در چه مواردی اداره می‌تواند به‌طور قانونی به اجرای قهری متوسل گردد. با توجه به خطرناک بودن این اجرا به سبب اجبار و خشونت آن، در صورت وجود مقاومت می‌توان تصمیم به اجرای قهری گرفت ولی این عمل باید مطلقاً به موازینی که برای اجرای یک عمل اداری لازم است محدود گردد.

در صورتی که شخص مخاطب تصمیم اداری از اجرای آن خودداری نماید، اداره می‌تواند از راهکار اجرای قهری استفاده نماید. اداره برای این که به آن، اجازه‌ی توسل به عملیات مادی و زور و فشار داده شود باید به دادرس کیفری، مدنی یا اداری مراجعه

نماید. به طور استثنایی اداره می تواند در مواردی تصمیمش را بدون اجازه‌ی قبلی از دادرس درباره‌ی مستنکف از اجرای عمل اداری، خود اجرا نماید. در عمل، اجرای قهری با بهره‌گیری از وسایل و بزارهای الزام و اجبار و در صورت لزوم با استفاده از نیروی پلیس صورت می‌گیرد. به لحاظ حقوقی، موارد اجرای قهری نادر هستند و این امر برای حمایت از حقوق و آزادی‌های مردم مثبت می‌باشد. بی‌تردید اجرای قهری توسط اداره تهدیدی شدید علیه امنیت حقوقی شهروندان به‌شمار می‌رود. با وجود این، در تعارض با منافع خصوصی و مقاومت اشخاص با اجرای عمل اداری نمی‌توان اداره را خلع سلاح کرد. برخی قوانین، مساله را با اجازه‌ی صریح اجرای قهری در حوزه‌های مربوط حل نموده‌اند. به دلیل امتیازات و اختیارات شناخته شده برای اداره از قبیل ضبط اموال، ممنوعیت از جابه‌جایی (Immobilisation)، انتقال اجباری و... اجرای قهری با وجود شرایطی صورت می‌گیرد (QUILLEN, TCHEN, 2005: 178). خارج از این موارد استثنایی و در سکوت قوانین، رویه‌ی قضایی اجرای قهری را به شرایط معینی محدود نموده است که به خوبی در رأی مشهور دادگاه حل تعارض فرانسه مورخ ۲ دسامبر سال ۱۹۰۲ بیان شده است. در این رأی، رومیو، نماینده‌ی دولت، سه شرط بنیادین که امروزه نیز اجرا می‌گردد برای تحقق اجرای قهری مطرح کرد از جمله رجوع الزامی به دادرس پیش از تحقق اجرای قهری. نقض این شرایط، سبب ابطال عمل اداره توسط دادرس اداری و در صورت رفتار غیرقانونی فاحش (voie de fait) توسط اداره، منجر به نظارت و برخورد دادرس می‌شود.

پ- شرایط صحت اجرای قهری

برای این که تصمیم به استفاده از اجرای اجباری توسط اداره، قانونی تلقی شود و اداره بتواند به چنین راهکاری متوسل شود باید یکی از این سه شرط وجود داشته باشد:

1. T.C. 2 déc. 1902, Sté immobilière de Saint Just, G.A.J.A., n° 11, Rec., p. 713, concl. J. Romieu.

۱- جواز اجرای قهری تصمیم اداری به موجب قانون ۲- اجرای قهری در صورت اضطرار ۳- اجرای قهری در صورت نبود یا نارسایی دیگر راه‌های حقوقی.

۱- جواز اجرای قهری تصمیم اداری به موجب قانون: در صورتی که قانون به‌طور صریح به اداره اجازه‌ی اجرای اعمال و تصمیمات اداری خود را داده باشد توسل به اجرای قهری توسط اداره امکان‌پذیر است. چند قانون به این امر اشاره کرده‌اند از جمله این که شهرداری می‌تواند برای رفع سد معابر عمومی و آزاد نمودن معابر و اماکن یادشده (تبصره‌ی ۱ بند ۲ ماده‌ی ۵۵ قانون شهرداری)، رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی، کوچه‌ها، اماکن عمومی و... پرکردن و پوشاندن چاله‌ها و... یا دربارهی ملک مشرف به خرابی که املاک دیگران را تهدید می‌کند یا جلوگیری از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه (ماده‌ی ۱۰۰ قانون شهرداری) به‌وسیله‌ی مأموران خود اقداماتی انجام دهد (بند ۱۴ ماده‌ی ۵۵ قانون شهرداری). البته نخست شهرداری به صاحب ملک اخطار می‌دهد، اگر خطر رفع نشد شهرداری اقدامات لازم را انجام خواهد داد که در این صورت، شخص خصوصی صاحب ملک معیوب می‌بایست هزینه‌ی انجام عملیات فوق را به شهرداری بپردازد (تبصره‌ی بند ۱۴ همان قانون). هم‌چنین این اداره وظیفه‌ی جلوگیری از ایجاد و تأسیس کلیه‌ی اماکنی که موجب بروز مزاحمت، سر و صدا، تولید دود، عفونت و تجمع حشرات و جانوران برای ساکنان می‌کند یا مخالف اصول بهداشت شهر است، تعطیل کردن تأسیساتی که موجب آلوده شدن هوای شهر می‌شود و انتقال آنها به خارج از شهر برعهده دارد (بند ۲۰ ماده‌ی ۵۵ همان قانون).^۱

۱. کسانی که به نظر شهرداری نسبت به تخریب، تعطیل و انتقال این اماکن و تأسیسات اعتراض داشته باشد می‌تواند به کمیسیون سه نفری یادشده در تبصره‌ی بند ۲۰ ماده‌ی ۵۵ قانون شهرداری، اعتراض نمایند. در صورت عدم اعتراض به نظر شهرداری در این کمیسیون یا تأیید نظر شهرداری در این کمیسیون، شهرداری به‌وسیله‌ی مأموران خود راسا اقدام خواهد نمود.

به موجب ماده‌ی ۲۷ قانون نظام صنفی مصوب سال ۱۳۸۲، نیروی انتظامی می‌تواند با اعلام اتحادیه‌ی صنفی، واحد صنفی فاقد پروانه را رأساً پلمپ نماید. همچنین قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب سال ۱۳۹۰ نیز در خصوص خودروهایی که به‌طور نادرست، مزاحم یا خطرناک پارک شده‌اند به افسرهای پلیس اجازه‌ی توقیف و حمل آنها به پارکینگ پلیس را داده است.

به موجب تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۰ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب سال ۱۳۷۴ نیز چنانچه مرتکب تغییر کاربری به‌طور غیرمجاز و بدون گرفتن مجوز از کمیسیون موضوع تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۰ این قانون پس از اعلام اداره‌ی جهاد کشاورزی به اقدامات خود ادامه دهد نیروی انتظامی موظف است بنا به درخواست جهاد کشاورزی از ادامه‌ی عملیات مرتکب جلوگیری نماید. تبصره‌ی ۲ همین ماده نیز مقرر می‌دارد که مأموران جهاد کشاورزی موظفند با حضور نماینده‌ی دادسرا و در نقاطی که دادسرا نباشد با حضور نماینده‌ی دادگاه ضمن تنظیم صورت‌مجلس رأساً نسبت به قلع و قمع بنا و مستحدمات اقدام و وضعیت زمین را به حالت اولیه اعاده نمایند^۱.

۱. در امور مالیاتی نیز اداره‌ی امور مالیاتی دارای اختیار اجرای قهری و عملیات مادی می‌باشد. به موجب ماده‌ی ۲۱۱ قانون مالیات‌های مستقیم، هرگاه مودی مالیاتی پس از ابلاغ برگ اجرایی در موعد مقرر، مالیات مورد مطالبه‌ی اداره‌ی امور مالیاتی را پرداخت نکند به اندازه‌ی بدهی مؤدی اعم از اصل و جرایم متعلق به اضافه‌ی ده درصد بدهی از اموال منقول یا غیرمنقول (از جمله واحدهای تولیدی و کشاورزی) و مطالبات مودی مالیاتی توقیف خواهد شد. صدور دستور توقیف و دستور اجرای آن و کلیه اقدامات لازم مربوط به آگهی حراج و مزایده و فروش اموال مورد توقیف توسط اجرائیات اداره‌ی امور مالیاتی صورت می‌گیرد. ارزیابی اموال مورد توقیف به‌وسیله‌ی ارزیاب اداره‌ی امور مالیاتی انجام می‌شود (ماده‌ی ۲۱۳). به موجب ماده‌ی ۲۱۴ این قانون نیز درمورد فروش اموال غیرمنقول مورد توقیف در صورتی که پس از انجام تشریفات مقرر و تعیین خریدار، مالک برای امضای سند حاضر نشود، مسئول اجرائیات اداره‌ی امور مالیاتی به استناد مدارک مربوط از اداره‌ی ثبت محل، تقاضای انتقال ملک به نام خریدار خواهد کرد و این اداره مکلف به اجرای آن است.

در فرانسه، قانون تصرفات نظامی مصوب ۳ ژوئیه‌ی سال ۱۸۷۷ مقرر می‌دارد که در صورت «نیت سوء سکنه» انجام تصرف اراضی و املاک توسط نهادهای نظامی «در حد نیاز با اجبار صورت می‌گیرد»^۱. یا این که به موجب ماده‌ی ۴-۳۲۵ L. قانون جنگل‌ها نیز به شهرداران و دهیاران اجازه داده است که پس از اخطار به صاحبان املاک خصوصی، برای پیشگیری از آتش‌سوزی، مبادرت به تمیز کردن و پاکسازی این املاک بنمایند. به موجب ماده‌ی ۲۷ قانون مصوب ۳۱ دسامبر سال ۱۹۹۲ و ماده‌ی ۱۷-۵۷۱ L. قانون محیط زیست، به سازمان‌های اداری صالح اجازه داده است که پس از اخطار به طرف مقابل و طی آیین حضور و تقابل، اقدامات لازم را برای توقف ناآرامی‌ها و اختلالات ناشی از انتشار و گسترش سر و صداهای زیاد انجام دهند^۲. گاهی اداره می‌تواند تصمیمش را با همکاری پلیس انجام دهد برای نمونه، درباره‌ی اجرای تصمیم مربوط به اخراج بیگانه از کشور و هدایت وی به خارج از مرز.

۱. تصرف نظامی (réquisition militaire) به معنی عملیات یک‌جانبه‌ی نهادهای نظامی است که از یک شخص بخواهند که بهره‌برداری از یک ملک را رها کرده و آن را به‌منظور تأمین نیازها یا خدمات عمومی که بعداً خسارت آن به آن شخص پرداخت خواهد شد در اختیار آن نهاد بگذارد (CORNU: 801).
۲. سازمان حفاظت از محیط زیست با توجه به مقررات، کارخانجات و کارگاه‌هایی که موجبات آلودگی محیط زیست را فراهم می‌نمایند مشخص و مراتب را کتباً با ذکر دلایل حسب مورد به صاحبان یا مسئولان آنها اخطار می‌نماید که ظرف مدت معینی نسبت به رفع آلودگی اقدام یا از کار و فعالیت خودداری کنند. در صورتی که در مهلت مقرر اقدام ننمایند به دستور سازمان از کار و فعالیت آنها ممانعت به عمل خواهد آمد. در صورتی که اشخاص ذی‌نفع نسبت به اخطار یا دستور سازمان معترض باشند می‌توانند به دادگاه شهرستان محل شکایت نمایند. دادگاه فوراً و خارج از نوبت به موضوع رسیدگی می‌کند و در صورتی که اعتراض را وارد تشخیص دهد رأی به ابطال، اخطار یا رفع ممانعت خواهد داد (ماده‌ی ۱۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب سال ۱۳۵۳). ماده‌ی ۱۴ قانون شکار و صید مصوب سال ۱۳۴۶ نیز به این سازمان اجازه‌ی توقیف وسایل شکار و صید در خصوص تخلف نسبت به مقررات شکار، حمل، خرید و فروش پرندگان را داده است. این وسایل تا پایان رسیدگی و صدور حکم قطعی زیر نظر سازمان به‌طور امانی نگهداری شده و دادگاه پس از صدور حکم نسبت به اموال یادشده تعیین تکلیف می‌کند.

۲- اجرای قهری در صورت اضطرار: در صورت وجود شرایط اضطراری یا غیرعادی از قبیل ضرورت فوری یا وجود خطر قریب‌الوقوع نسبت به منافع عمومی که استفاده از ضمانت اجراهای سنتی و عادی از جمله مجازات‌های کیفری و اداری ناممکن باشد، اجرای قهری تصمیم اداری امکان‌پذیر است. اضطرار، اجرای قهری توسط اداره را حتی بدون مقاومت اشخاص و وجود ضمانت اجراهای کیفری اجازه می‌دهد. در این زمینه، در فرانسه، رومیو نماینده‌ی دولت در دادگاه حل تعارض در قضیه‌ی *Sté immobilière de Saint Just*، عبارت مشهوری دارد: «هنگامی که منفعت مستقیم و فوری محافظت عمومی^۱ ایجاب نماید یکی از نقش‌های بنیادین اداره، آن است که بلافاصله اقدام نماید و از قدرت عمومی، بدون وقفه و طی فرآیندی استفاده نماید؛ هنگامی که خانه در حال سوختن است از دادرسی درخواست صدور مجوز برای ورود آتش‌نشان به آن خانه را نخواهیم کرد» (RICCI, 2009: 210). در اینجا اثر نظریه‌ی اضطرار و شرایط استثنایی را می‌بینیم که حوزه‌ی عمل اداره را با دادن اجازه به آن برای مقابله با وضعیت اضطراری و استثنایی گسترش می‌دهد. به‌علاوه باید خاطر نشان کرد که اضطرار، اجرای قهری را حتی در مواردی که اجرای مجازات‌های کیفری و اداری امکان‌پذیر است توجیه می‌نماید. در این زمینه می‌توان به توقیف روزنامه و از میان بردن آگهی‌ها هنگامی که برای نظم عمومی خطرناک ارزیابی شود اشاره کرد. اداره به این عملیات دست می‌زند بدون این که قبلاً به افراد ذی‌ربط اطلاع دهد که روزنامه‌ها یا جمع‌آوری یا آگهی‌های عمومی را از میان ببرد. اینجا تصمیم گرفته شده به‌خاطر مقاومت شخص خصوصی نیست بلکه یک فعل اداری است (RIVERO: 357).^۲ در

۱. محافظت عمومی (conservation publique) به مجموعه اعمال حقوقی یا مادی برای حفظ یک حق، شی یا اثر گفته می‌شود. برای نمونه، یک طلبکار می‌تواند برای حفظ حقوق خود نسبت به تقسیم مالی اعتراض نماید (CORNU: 215).

2. T.C. 12 mai 1954, Office publicitaire de France, J.C.P., 1954, II, n° 8382, note Rivero.

صورت لزوم، هنگامی که از اجرای قهری به دادرس شکایت می‌شود وی می‌تواند درباره‌ی وجود اضطرار و خطر فوری ارزیابی و قضاوت نماید.

ماده‌ی ۳۲ قانون بازار اوراق بهادار ج. ا. مصوب سال ۱۳۸۴ نیز در این خصوص اشعار می‌دارد که سازمان بورس و اوراق بهادار مجاز است با تشخیص شرایط اضطراری، دستور تعطیل و یا توقف انجام معاملات هریک از بورس‌ها را حداکثر به مدت سه روز کاری صادر نماید. در صورت تداوم شرایط اضطراری، مدت مزبور با تصویب شورای عالی بورس و اوراق بهادار، قابل تمدید خواهد بود. شرایط اضطراری براساس دستورالعمل اجرایی خواهد بود که به پیشنهاد سازمان به تایید شورا می‌رسد.

هم‌چنین تبصره‌ی ماده‌ی ۱۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست در این زمینه مقرر می‌دارد: «رئیس سازمان (حفاظت محیط زیست) می‌تواند در مورد منابع و عواملی (که موجبات آلودگی محیط زیست را فراهم می‌نماید) که خطرات فوری دربرداشته باشد بدون اخطار قبلی دستور ممانعت از ادامه کار و فعالیت آنها را بدهد».

۳- اجرای قهری در صورت نبود یا نارسایی دیگر راه‌های حقوقی: هنگامی که

مقاومت اشخاص در برابر اجرای تصمیم اداری نتواند از دیگر راهکارها و ابزارهای حقوقی برطرف شود، بدین ترتیب که قوانین، مجازات‌های کیفری یا مجازات‌های اداری پیش‌بینی نکرده باشند^۱، یا این که مجازات‌های پیش‌گفته بی‌نتیجه و فاقد کارایی باشند می‌توان به اجرای قهری متوسل شد. فرض اجرای قهری تصمیم اداری در صورت نبود دیگر راه‌های حقوقی به‌ویژه مربوط به مواردی است که واضعان یک قانون که تکلیفی را ایجاد کرده‌اند فراموش نموده باشند که برای مقابله با عدم اجرای آن تکلیف، یک مجازات کیفری پیش‌بینی کنند. در این صورت، اجرای قهری تنها وسیله‌ی مقابله با این وضعیت است. برای نمونه، در قضیه‌ی *Sté immobilière de Saint Just*، دستوری توسط فرماندار برای بسته شدن یک مؤسسه‌ی مذهبی و اخراج کشیش‌ها در

1. CE, 23 jan. 1925, Anduran, Rec. Dalloz 1925. III, p. 43, concl. Josse.

راستای اجرای قانون مصوب ۱ ژانویه سال ۱۹۰۱ در خصوص لغو مجامع مذهبی، صادر شد، ولی خواهران راهبه که ساختمان آن مؤسسه را در تصرف داشتند از اجرای آن دستور خودداری کردند، قانون مربوطه نیز برای مقابله با مقاومت در برابر این قانون، دارای ضمانت اجرا نبوده و هیچ‌گونه مجازات کیفری پیش‌بینی نکرده بود؛ بنابراین، فرماندار چاره‌ای جز صدور دستور و اجرای تخلیه‌ی آن ساختمان را با اجبار نداشت.

بنابراین، هنگامی که هیچ روش حقوقی دیگر، اجرای تصمیم اداری را تضمین نکرده و امکان رفع استنکاف از اجرای عمل اداری را اجازه ندهد، به‌ویژه در جایی که نه مجازات کیفری پیش‌بینی شده و نتوان به دادرسی کیفری مراجعه کرد و نه مجازات اداری در نظر گرفته شده باشد توسل به اجرای قهری توسط اداره امکان‌پذیر است. در صورتی که هیچ‌یک از سه وضعیت بالا وجود نداشته باشد توسل اداره به اجرای قهری، غیرقانونی خواهد بود. در هر صورت، اصولاً اجرای قهری تنها در صورت ضرورت اجرای یک قانون یا عدم امکان اجرای تصمیم به‌وسیله‌ی هیچ‌یک از روش‌های حقوقی دیگر، امکان‌پذیر می‌باشد (LOMBARD, DUMONT, 2003: 199). در عوض، هنگامی که روش‌های حقوقی از جمله مجازات‌های کیفری یا اداری وجود دارند جز در موارد اضطراری، نباید به اجرای قهری متوسل شد.

به هر حال، به‌منظور قانونی تلقی شدن اجرای قهری به لحاظ مادی و ماهوی و جلوگیری از بروز خطر تعدی و تجاوز توسط اداره، رعایت چهار شرط تکمیلی زیر نیز لازم می‌باشد:

۱- اداره پیش از توسل به اجرای قهری، باید به فرد مخاطب تصمیم، نسبت به اجرای تصمیم، به‌طور کتبی یا شفاهی اطلاع و اخطار دهد. شخص باید واقعاً از اجرای تصمیم اداری به‌صورت اختیاری خودداری کرده باشد و اداره با یک مقاومت فعال یا انفعالی روبرو گردد، وگرنه، توسل به اجبار، باعث رنجش و آزرده‌گی بی‌فایده خواهد شد. به‌عبارت دیگر، اداره باید با «نیت سوء» فرد مخاطب تصمیم روبرو شود.

۲- باید اعمال و تصمیمات اداری که اجرای قهری برای آنها لازم است ریشه در یک متن قانونی صریحی داشته باشند، به عبارت دیگر، اجرای قهری باید تنها برای امکان اجرای یک قانون معین یا یک مقرره‌ی وضع شده برای اجرای چنین قانونی صورت گیرد.

۳- در هر صورت، حتی در موارد اضطراری، تصمیمات و اقدامات مربوط به اجرای قهری نباید از اهداف عمل اداری تجاوز نماید و فراتر از حد لازم باشد. به عبارت دیگر، اجرای قهری به معنی انجام عمل توسط اداره به هر نحو و ترتیب نمی‌باشد. اجرای قهری باید به حداقل لازم محدود گردد. در واقع، باید به لزوم انطباق وسایل با اهداف یا اصل تناسب توجه نمود (BRAIBANT: 297). باید موازین مربوط به اجرای اجباری به آنچه که به طور دقیق برای اجرای قانون لازم و تجویز شده است محدود گردد. استفاده از اجبار نباید از آنچه که برای تضمین اجرای قانون لازم است فراتر برود (RICCI, 2009: 211). در یک قضیه، دادگاه حل تعارض فرانسه توقیف یک مجله را در سراسر شهرستان سن (Seine) غیرقانونی اعلام کرد، زیرا معتقد بود اغتشاشاتی که این روزنامه به بار آورده بود فقط در حوزه‌ی شهر پاریس بود^۱.

۴- در حوزه‌ی تنظیم فعالیت‌های اشخاص و وضع مقررات در این باره، برخی کشورها تعیین تخلفات و مجازات‌های مربوط را نه در صلاحیت قوه‌ی مقننه بلکه در صلاحیت قوه‌ی مجریه می‌دانند: 1960. D., 1960. CE, 12 fév. 1960, Sté Eky, **Rec. Dalloz** 1960. 263^۲، ولی اصولاً نباید به اداره اختیار توسل به اجرای قهری از راه وضع مقررات را داد، زیرا توسل به اجرای قهری لزوماً به حقوق و آزادی‌های عمومی از جمله حق مالکیت که در قوانین اساسی به رسمیت شناخته شده و محدود کردن آنها از راه قانون‌گذاری ممکن است تعرض می‌نماید (RIVERO: 357).

1. T.C. 8 av. 1935, Action française, G.A.J.A., n° 50.

2. LEVASSEUR, «Une révolution en droit pénal : le nouveau régime des contraventions», Rec. Dalloz, 1959, chron., p. 121.

در نهایت، می‌توان گفت که پس از رعایت شرایط صحت اجرای قهری، اجرای قهری تصمیم اداری توسط اداره ای که تصمیم مربوط را گرفته است صورت می‌گیرد. البته گاهی به موجب قانون، اجرای قهری تصمیم باید با همکاری نهاد دیگری از قبیل نیروی انتظامی صورت پذیرد.

ت - آثار توسل غیرقانونی به اجرای قهری

اجرای قهری همیشه با خطراتی برای اداره همراه است. اشخاص می‌توانند نسبت به اقدامات مربوط به اجرای قهری که برخلاف قانون باشد اعتراض نمایند. ممکن است توسل به اجرای قهری یک تصمیم اداری، به دلایل متعددی غیرقانونی باشد که هرکدام از آنها با یک واکنش و ضمانت جرا روبرو نمی‌شوند:

اگر اداره در چارچوب شرایط قانونی و اصول فوق‌الذکر به صورت قهری تصمیمی را اجرا نماید و بعداً قاضی اداری این عمل را غیرقانونی اعلام کند هنگامی که تصمیمی قانونی یا غیرقانونی شرایط صحت شیوه‌ی اجرای قهری را رعایت نکرده باشد اداره مرتکب خطا شده و در صورت ورود خسارت به اشخاص، مسئولیت مدنی داشته و باید جبران خسارت نماید.

هم‌چنین در صورتی که اداره در شرایط غیرقانونی مبادرت به اجرای قهری نماید یا اقدام به اجرای تصمیمی نماید که هیچ ریشه‌ای در اجرای یک قانون یا مقررات نداشته باشد و به حقوق و آزادی مردم از جمله مالکیت خصوصی تعرض نموده و مرتکب رفتار غیرقانونی فاحش (voie de fait) شود^۱، فردی که از اجرای غیرقانونی عمل، زیان دیده است می‌تواند جهت توقف رفتار غیرقانونی و جبران خسارت به دادرس مراجعه نماید (DE FORGES: 68). تکلیف به جبران خسارت توسط اداره می‌تواند به صورت اعاده‌ی امر به وضع پیشین یا از راه پرداخت خسارت نقدی متناسب صورت گیرد.

1. T.C. 25 nov. 1963, Cne de Saint-Just-Chaleyssin ; T.C. 12 jan. 1987, Caille.

در فرانسه، در رأی مورخ ۲۹ ژوئیه‌ی سال ۱۹۹۷ درباره‌ی درخواست فرماندار شهر Vaucluse^۱، شورای دولتی با تأخیر اجرای تصمیمی که به موجب آن، شهردار یک شهر برای مدت سه ماه مقرراتی (از جمله، ممنوعیت رفت و آمد بدون همراه) را برای رفت و آمد کودکان کمتر از ۱۲ سال از ساعت ۲۳ شب تا ۶ صبح پیش‌بینی کرده بود، موافقت نمود. در این خصوص، دادرس اعتقاد داشت که اجرای قهری تصمیم مورد اعتراض با توجه به این که در قانون، پیش‌بینی نشده و از جمله موارد اضطراری برای جلوگیری از بروز خطر فوری نبوده غیرقانونی بوده است (PEYRICAL, 2000: 120).

نتیجه‌گیری

اعمال و تصمیمات سازمان‌های اداری دارای یک نظام حقوقی است که از شکل‌گیری و شرایط اجرا تا لغو آنها را دربرمی‌گیرد. در این نظام حقوقی، قواعد و شرایطی برای اعمال اداری مطرح می‌گردند که در قانون اساسی، قوانین عادی، مقررات و رویه‌ی قضایی پیش‌بینی شده‌اند. اعمال اداری جهت شکل‌گیری باید از قواعدی پیروی نمایند، مقامات عمومی و اداری به هنگام گرفتن تصمیمات و انجام فعالیت‌های اداری باید قواعد مربوط به صلاحیت را رعایت کرده و آیین و فرآیند قانونی لازم را طی نمایند. بعلاوه اعمال اداری به لحاظ تشریفات صوری می‌بایست قواعد مربوط به شکل تصمیم شامل کتبی بودن، امضا شدن، اعلان و یا ابلاغ و... را نیز رعایت کنند.

سازمان‌های اداری دارای از امتیاز و قدرت صدور دستورات لازم‌الاجرا نسبت به اشخاص برخوردارند. بدین ترتیب که تصمیمات اداری با بهره‌مندی از فرض قانونی بودن عمل اداری پس از صدور و اتخاذ باید فوراً و بلافاصله اجرا شوند و اداره برای اجبار اشخاص به اجرای این تصمیمات نیاز به تایید دیگر مقامات از جمله مقامات قضایی ندارد. شکایت از این تصمیمات توسط اشخاص سبب تعلیق اجرای آنها

1. Ord. CE, 29 juil. 1997, Préfet du Vaucluse, RFDA, 1998, 383, note Frier.

نمی‌گردد مگر این که دادرس در صورت ضرورت، دستور به تعلیق یا تأخیر در اجرای تصمیمات و اعمال اداری صادر نماید.

ولی در صورت عدم اجرای تصمیمات اداری آیا اداره از اختیار اجرای قهری یا اجباری یا انجام عملیات مادی جهت اجرای تصمیمات خود برخوردار است؟ هنگامی که اجرای تصمیم اداری برعهده‌ی اداره است یا تصمیمی که برای یک شخص حق یا اختیاری در نظر گرفته است و استفاده از آن حق با خود آن شخص باشد مشکل عدم اجرای تصمیمات اداری پیش نمی‌آید زیرا در شق نخست، اداره پس از صدور تصمیم نسبت به اجرای آن نیز اقدام می‌نماید، در شق دوم نیز چون مفاد تصمیم به سود اشخاص است خود آنان مامور اجرای آنها هستند و مبادرت به اجرای آن می‌کنند. ولی هنگامی که تصمیم اداری تعهد یا تکلیفی را برعهده‌ی یک شخص می‌گذارد در این صورت ممکن است آن شخص تصمیم مربوط را اجرا ننماید. چگونه باید به مقاومت و نافرمانی شخص مربوط پایان داد؟ در صورت نافرمانی اشخاص در اجرای تصمیمات اداری، اداره برای اجرای تصمیم خود از ضمانت اجراهای اداری برخوردار است و اصولاً بنا به دلایلی از جمله بروز خطر برای حقوق و آزادی‌های اشخاص، حق استفاده از آیین اجرای قهری را ندارد. در قوانین برخی کشورها برای خودداری از اجرای تصمیمات اداری و تخطی از مقررات توسط اشخاص عمومی یا خصوصی، مجازات‌های کیفری در نظر گرفته شده است و اداره چنین اشخاصی را به دادگاه کیفری معرفی می‌کند تا وی را به مجازات پیش‌بینی شده در قانون محکوم نماید.

در کنار مجازات‌های کیفری، امروزه به موجب برخی قوانین، برای مقابله با رفتارها و فعالیت‌های خلاف قوانین و مقررات در حوزه‌های مختلف، مجازات‌های اداری متعددی پیش‌بینی شده و در این راستا، بعضی سازمان‌های اداری می‌توانند در برخی موارد، مبادرت به صدور و اعمال چنین مجازات‌هایی نمایند و ترس از اجرای آنها

می‌تواند به‌طور غیرمستقیم برای اشخاص جهت اجرای قوانین و تصمیمات اداری اثر الزام‌آور داشته باشد.

صدور و اعمال چنین مجازات‌هایی توسط سازمان‌های اداری که به‌گونه‌ای استفاده از اختیار دادرسی توسط اداره است ممکن است برای حقوق و آزادی‌های اشخاص خطرناک باشد. به همین دلیل به مرور زمان، جهت محدود کردن خطرات ناشی از اعمال و تصمیمات غیرقانونی و خودسرانه، رعایت تضمین‌ها و آیین‌هایی توسط اداره ضروری شناخته شده است که عبارتند از: اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها یا تخلفات و مجازات‌های اداری، ممنوعیت صدور مجازات‌های کیفری توسط سازمان‌های اداری، رعایت تضمینات مربوط به آیین و اصول دادرسی منصفانه و نظارت قضایی بر تناسب مجازات‌های اداری.

ولی ممکن است ترس یا حتی اجرای مجازات‌های کیفری یا اداری برای به اطاعت واداشتن اشخاص به اجرای تصمیم اداری کافی نباشد یا این که هیچ قانونی چنین مجازات‌هایی برای عدم اجرای تصمیم اداری پیش‌بینی نکرده باشد در این صورت آیا اداره می‌تواند از راهکار اجرای قهری یا توسل به عملیات مادی و بهره‌گیری از وسایل و ابزارهای الزام و اجبار استفاده نماید؟ همانند صدور و اعمال مجازات‌های اداری برای جلوگیری از بروز خطر نسبت به حقوق و آزادی‌های اشخاص، در نظام حقوقی بسیاری از کشورها پذیرفته شده است که برای قانونی تلقی شدن تصمیم اداره به استفاده از اجرای قهری و توسل به این راهکار می‌بایست شرایط صحت اجرای قهری وجود داشته باشد که عبارتند از: جواز اجرای قهری به موجب قانون، اجرای قهری در صورت اضطرار و اجرای قهری در صورت نبود یا نارسایی دیگر راه‌های حقوقی. به هر حال، به‌منظور قانونی تلقی شدن اجرای قهری به لحاظ ماهوی و جلوگیری از تخطی از اختیار توسط اداره، رعایت برخی شرایط تکمیلی نیز لازم می‌باشد از جمله این که اداره پیش از توسل به اجرای قهری باید به فرد مخاطب

تصمیم نسبت به اجرای تصمیم اخطار دهد و خودداری از اجرای تصمیم با یک مقاومت یا سوء نیت از ناحیه وی روبرو شود، همچنین حتی در موارد اضطراری، تصمیمات و اقدامات مربوط به اجرای قهری نباید از اهداف عمل اداری تجاوز نماید و فراتر از حد لازم باشد (رعایت اصل تناسب).

در صورتی که اداره به هنگام اجرای قهری قواعد و شرایط فوق را رعایت ننماید مرتکب خطا و رفتار غیرقانونی شده و در صورت ورود خسارت، مسئولیت مدنی خواهد داشت. در نظام حقوقی ما قواعد و شرایط اجرای اعمال اداری در یک قانون خاصی پیش‌بینی نشده ولی می‌توان نشانه‌هایی از آن را به صورت پراکنده در قوانین مختلف مشاهده کرد که جا دارد با تدوین و تصویب یک قانون عام و واحد اداری، حدود فعالیت و صلاحیت سازمان‌های اداری را در این زمینه ضمن رعایت اصول حکمرانی مطلوب و تضمین حقوق و آزادی‌های اشخاص تبیین نمود.

فهرست منابع

- مرادی برلیان، مهدی (۱۳۹۲)؛ اصل تناسب، تهران، انتشارات خرسندی.
- هداوند، مهدی و دیگران (۱۳۸۹)؛ آیین‌های تصمیم‌گیری اداری، تهران، خرسندی.
- BRAIBANT (G.), «Le principe de proportionnalité», **Mélange Waline**, p. 297.
- CE, 8 av. 1961, dame Klein, **Rec.** p. 216.
- CE, Sect. 1999, Caisse de Crédit Mutuel de Bain-Treboeuf pour la CNIL, CE, Ass. 3 déc. 1999, **GAJA**, n° 110, Didier.
- CE, Sect. 2000, Sté Habib Bank Limited.
- CHAPERON (E.), **Droit administratif**, Paris, Foucher, 2005.
- CHAPUS (R.), **Droit administratif général**, t. 1, Paris, Montchrestien, 2001.
- CORNU (G.), **Vocabulaire juridique**, Paris, Puf, 1987.
- DE FORGES (J.-M.), **Droit administratif**, Paris, Puf, 2002.
- LEBRETON (G.), **Droit administratif**, Paris, A. Colin, 2004.
- LOMBARD (M.) , DUMONT (G.), **Droit administratif**, Paris, Dalloz, 2002.
- PEYRICAL (J.-M.), **Droit administratif**, Paris, Montchrestien, 2000.
- QUILLIEN, (J.-PH.), TCHEN (V.), **Le droit public**, Paris, Ellipses, 2005.
- RICCI (J.-C.), **Droit administratif général**, Paris, Hachette,, 2009.
- RIVERO (J.), WALINE (J.), **Droit administratif**, Paris, Dalloz, 2004.
- TALLINEAU (L.), «Les tolérances administratives», **AJDA**, 1978, p. 3.

