

شوراهای حل اختلاف



تضاد قانون اساسی

دکتر نعمت احمدی

وکیل پایه‌ی یک دادگستری و مشاور حقوقی

سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود.

در زمان تمدید قانون آیین دادرسی کیفری این مهم هم از ناحیه‌ی بعضی از نمایندگان و هم از ناحیه‌ی حقوقدانان مطرح شد و نتیجه آن شد که قانون احیاء دادرسی با آیین دادرسی قانون دادگاه‌های عام مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و باید دید ظرف این دو سال که تقریباً مواجه با پایان دومین دوره‌ی ریاست آیت‌الله شاهرودی بر قوه‌ی قضاییه و پایان دوره‌ی مجلس هفتم می‌باشد، قانون جامع و فراگیر و پخته از ناحیه‌ی قوه‌ی قضاییه و نیز مجلس هفتم به یادگار خواهد ماند یا باز هم قانون آزمایشی تمدید می‌شود.

حادثه‌ی دوم، ظهور و بروز مجموعه‌ی به‌نام شوراهای حل اختلاف است و برابر شنیده‌ها قانون مربوط به شوراهای حل اختلاف در شرف تنظیم است تا جهت تصویب نهایی آماده شود. نگارنده بنا دارم در این نوشتار با تکیه بر قانون اساسی و طریقه‌ی اعمال قوه‌ی قضایی در عمل نیم‌نگاهی به جایگاه شوراهای حل اختلاف بیندازم. مجموعه‌ی بی‌که با تأسف همانند دادگاه‌های عام، اما این بار در مغایرت با قانون اساسی بدعتی در دستگاه قضایی خواهد شد که به یقین ریاست بعدی قوه‌ی قضاییه حذف آن را از افتخارات خود برخوردار شمرد، همان‌گونه که احیای دادرسی از اعمال نیک ریاست فعلی قوه‌ی قضاییه می‌باشد.

برابر اصل ۶۱ قانون اساسی، اعمال قوه‌ی قضاییه به وسیله‌ی دادگاه‌های دادگستری است که باید طبق موازین اسلامی تشکیل شود و به حل و فصل دعاوی و حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت و اقامه‌ی حدود الهی بپردازد. برابر این اصل،

□ در دوره‌ی ریاست آیت‌الله شاهرودی بر قوه‌ی قضاییه، دو حادثه‌ی مهم اتفاق افتاد: حادثه‌ی اول، اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب سال ۱۳۸۱، معروف به احیاء دادرسی، هر چند با عدم تصویب قانون آیین دادرسی مربوط به شیوه‌ی رسیدگی در دادرسی و دادگاه یعنی قانون آیین دادرسی کیفری اعاده‌ی دادرسی خود محل مناقشه می‌باشد و امروزه شرح وظایف مناصب حقوقی، دادستان کل کشور، دادستان عمومی و انقلاب مرکز استان و دادستان شهرستان‌های تابع استان از نظر محدودی صلاحیت روشن نیست، مثلاً نقش و سمت دادستان کل کشور نسبت به دادستان‌های عمومی و انقلاب و یا جایگاه دادستان عمومی و انقلاب مرکز استان و شهرهای تابع روشن نیست. به دیگر سخن مثلاً قتل‌ی در پاکدشت اتفاق می‌افتد، بازپرس مقیم حوزه‌ی قضایی پاکدشت به آن رسیدگی و بالطبع دادستان این حوزه با قرار صادره از ناحیه‌ی بازپرس حوزه‌ی قضایی خود موافقت یا مخالفت می‌نماید، اما رسیدگی به این پرونده در صلاحیت دادگاه کیفری استان است و از کیفرخواست صادره از پاکدشت بالاچار دادستان یا نماینده‌ی دادستان عمومی و انقلاب تهران در دادگاه باید دفاع کند، حال این‌که در صدور کیفرخواست زیرمجموعه‌ی دادستانی تهران هیچ نقشی نداشته است و اشکالات دیگری که به کرات از زبان مسؤولین قضایی کشور که در عمل با آن مواجه شده‌اند، شنیده شده است. هر چند قانون آیین دادرسی کیفری، علی‌رغم تصریح تبصره‌ی ۱ ذیل ماده ۱۶۸ آئین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی که مقرر می‌دارد:

دولت و یا نمایندگان باید قبل از انقضای مدت آزمایشی قانون مذکور جهت تعیین تکلیف دائمی آن، طرح یا لایحه‌ی لازم را تهیه و به مجلس ارائه نمایند و برابر تبصره‌ی ۲ همین ماده، پس از انقضای زمان آزمایشی، این‌گونه قوانین اعتبار قانونی نخواهند داشت و به باور اکثریت قریب به اتفاق حقوق‌دانان نمی‌توان قوانین آزمایشی را مکرراً تمدید کرد و این تمدید مخالف صریح اصل ۸۵ قانون اساسی است که مقرر می‌دارد:

دادگاه‌های دادگستری مرجع رسمی تظلمات و شکایات می‌باشند و هیچ مرجع دیگری نمی‌تواند، جانشین دادگاه بشود. زیرا تشکیل هر نهاد دیگر به‌منظور انجام امر قضا و محاکمه و حل و فصل دعاوی مغایر اصل ۵۷ که قوای سه‌گانه‌ی حاکم در جمهوری اسلامی را مستقل از یک‌دیگر دانسته، می‌باشد. با این توضیح که اصل ۱۵۶ قانون اساسی در تعریف و وظایف قوه‌ی قضاییه تصریح دارد، قوه‌ی قضاییه قوه‌ی مستقلی است که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسوول تحقق بخشیدن به عدالت است و اهم وظایف این قوه را، رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات دانسته است. حال باید دید مهم‌ترین وظیفه‌ی قوه‌ی قضاییه یعنی رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات و حل و فصل دعاوی به‌وسیله‌ی چه کسانی به‌عمل می‌آید. در رأس قوه‌ی قضاییه حسب اصل ۱۵۷ قانون اساسی مجتهدی عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر که توسط مقام رهبری برای مدت ۵ سال تعیین می‌شود، قرار دارد و این فرد مجتهد، عادل و آگاه به امور قضایی هم برابر اصل ۱۵۸ دارای وظایفی است که نخستین وظیفه‌ی ایشان، ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب اصل ۱۵۶ می‌باشد و مهم‌ترین وظیفه‌ی ریاست قوه، استخدام قضات عادل، شایسته و عزل و نصب آن‌هاست. جدای از وظایف ریاست محترم قوه‌ی قضاییه در نحوه‌ی اداره این تشکیلات مهم، مردم نیز حقوقی برای قانون اساسی دارند که باید این حقوق حسب اصول قانون اساسی به‌وسیله‌ی راهکارهایی که این قانون در نظر گرفته، اعمال و اجرا شود. برابر اصل ۳۴ قانون اساسی، دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به‌منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه‌ی افراد ملت حق دارند، این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد. برابر این اصل قانونگذار از دادگاه صالح - یاد کرده است و حال باید دید، برابر اصول قانون اساسی و تعاریفی که از دادگاه می‌شود، شورای حل اختلاف، دادگاه می‌باشد؟ اگر این شوراهای دادگاه به‌معنای قانونی آن نباشند، آیا مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی که صراحت دارد، هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد، عمل نکرده‌ایم؟ وقتی موضوعات و مصادیقی را از صلاحیت محاکم عمومی خارج و به شورای حل اختلاف محول می‌کنیم و اگر این شوراهای دادگاه به‌معنای قانون اساسی نباشند، آیا مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی عمل نکرده‌ایم؟ در این‌که شوراهای حل اختلاف دادگاه نمی‌باشند، جای هیچ‌گونه شک و شبهه‌ی نیست، زیرا مسوولین این شوراهای یعنی کسانی که تصمیم قضایی می‌گیرند، قاضی نیستند و تابع قانون استخدام قضات که متضمن شرایط ویژه‌ی از نوع تحصیلات، گزینش، امتحان، طی دوره‌ی کارآموزی و حسب بند ۳ اصل ۱۵۸، زیر نظر ریاست محترم قوه‌ی قضاییه مشمول ترفیع، تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل نیستند و مهم‌تر این‌که اگر تخلفی انجام دادند، داسرا و دادگاه عالی انتظامی قضات که ناظر بر عملکرد قضات است، به تخلفات احتمالی اینان رسیدگی نمی‌کند. به تخلفات احتمالی اعضای شورای حل اختلاف مرجع

انتظامی داسرا و دادگاه عالی انتظامی قضات حق رسیدگی ندارد. ممکن است گفته شود تصمیمات اعضای شورای حل اختلاف به تأیید مقام قضایی مقیم شورای حل اختلاف می‌رسد، این ادعا مغایر بند ۱ اصل ۱۵۶ قانون اساسی است که رسیدگی و صدور حکم را بر عهده‌ی قوه‌ی قضاییه گذاشته است و بر همگان روشن است، رسیدگی که لازمه‌ی صدور حکم است، عملی‌ست قضایی و باید توسط قاضی صورت گیرد.

با نیم‌نگاهی گذرا به شرح وظایف شوراهای حل اختلاف متوجه می‌شویم، در مواردی حق رسیدگی به امور کیفری را نیز دارند که بعضاً منجر به صدور جلب و بازداشت هم می‌شود. این اختیار نیز مغایر اصل ۳۲ قانون اساسی است که صراحت دارد: هیچ‌کس را نمی‌توان دستگیر کرد، مگر به حکم و ترتیبی که قانون معین می‌کند و در ادامه مقرر دارد: پرونده‌ی مقدماتی حداکثر ظرف مدت ۲۴ ساعت باید به مراجع صالحه‌ی قضایی ارسال شود. وسواس قانون‌گذار در بند بند قانون اساسی بر دادگاه صالحه، مراجع صالحه‌ی قضایی و مصادیقی از این دست نشانگر دقت نظر و عمل قانونگذار است که تحت هیچ شرایطی وظایف و اختیارات قوه‌ی قضاییه از محاکم دادگستری سلب و به مراجع غیرقضایی محول نشود. محاکم را به دو دسته، محاکم عمومی و محاکم اختصاصی تعریف می‌کنند، محاکم عمومی آن دسته از محاکمی هستند که اختیار و صلاحیت رسیدگی به همه‌ی امور را دارند، مگر مواردی که به‌وسیله‌ی قانونگذار رسیدگی به آن از صلاحیت دادگاه‌های عمومی خارج شده است و محاکم اختصاصی آن دسته از محاکم می‌باشند که حق رسیدگی به هیچ موضوعی را ندارند، مگر آن‌چه را که قانونگذار اختصاصاً در صلاحیت این مرجع قرار داده است و در قانون اساسی ایران تنها مرجع اختصاصی حسب اصل ۱۷۲ قانون اساسی محاکم نظامی که معروف به سازمان قضایی می‌باشد، تعریف شده است و به باور اکثریت اساتید رشته‌ی حقوق در تمام جهان هر کشوری که کم‌ترین مرجع اختصاصی یا محکمه‌ی اختصاصی داشته باشد، به عدالت نزدیک‌تر است و در هر کشوری که مراجع متعدد اختصاصی تشکیل شود، به استقلال قوه‌ی قضاییه لطمه و دایره‌ی اختیارات و وظایف این قوه محدود می‌گردد. نمی‌دانم چه دلیلی بر اصرار و تأکید گسترش شوراهای حل اختلاف وجود دارد. این بهانه که باید کار مردم را به مردم سپرد، نمی‌تواند باعث تصمیمات مغایر با قانون اساسی یا در تضاد با آن باشد. این‌که بگوییم فلان درصد از ورودی‌های دادگستری با تشکیل شوراهای حل اختلاف حل شده است، آیا از بار کل مراجعین به دادگستری - اعم از دادگاه و شورای حل اختلاف - با اشاعه‌ی فرهنگ خاصی کاستیم یا ما برخلاف اصل ۳۴ قانون اساسی، حق افراد ملت را از مراجعه به دادگاه‌های دادگستری نادیده گرفته‌ایم و به‌جای دادگاه به شورای حل اختلاف فرستاده‌ایم.

صاحب این قلم به آیت‌الله شاهرودی با تکیه بر سعه‌ی صدر و حلم و علمی که دارند احترامی بیش از سایر روسای قوه‌ی قضاییه قائل می‌باشم و از کسانی هستم که به خود اجازه دادم پس از آنی که به موانع متعدد برخورد کردم، نامه‌ی سرگشاده به ایشان بنویسم و جالب است که ارسال نامه‌ی من مقارن با صدور بخش‌نامه‌ی

حقوق شهروندی از ناحیه‌ی ایشان شد، بخش‌نامه‌یی که در روزهای پایانی مجلس ششم به قانون تبدیل گردید. باور دارم آیت‌الله شاهرودی صاحب‌اندیشه‌های نو و مبدع اجتهاد نوین قضایی در باب زندان، زندانی‌زادایی و مجازات‌های جایگزین می‌باشد. ایشان به درستی ماهیت مجازات‌های اسلامی یعنی حدود و قصاص و دیات را شناخته‌اند و در باب تعزیرات که در واقع مجازات حکومتی شرعی‌ست، دیدگاهی کاملاً اصلاحی دارند، وقتی ریاست محترم قوه‌ی قضاییه از مجازات جایگزین و یا حتا حذف زندان در موارد خاص سخن می‌گویند، نگاهی به صدر اسلام و این‌که در زمان حضرت ختمی مرتبت (ص) و حتا خلفای راشدین صدر اسلام که زندان وجود نداشت، دارند اما این‌که کار قضا را به غیر قضات بسپاریم، ممکن است در جامعه‌ی آرمانی که سلسله مراتب حرمت و احترام افراد به تبع عملکرد و حتا سن و سال آنان جایگاهی دارند، پذیرفتنی باشد. اما در جامعه‌ی پیچیده و با افرادی بعضاً غیراخلاقی و حتا متجاوز چه‌گونه می‌توان در - دکه‌القضا - که ریش سفید و سن و سال حرمتی دارد به رتق و فتق امور پرداخت.

نگارنده به‌عنوان عضوی از خانواده‌ی پُراولاد دادگستری که نام، نان و آوازه - منفی یا مثبت - را از این دستگاه دارم، دوست ندارم واحه‌یی در غربت باشیم که آزمایشگاه آزمون و خطا شده‌ایم. من آیت‌الله شاهرودی را اصلاح‌طلب‌ترین فرد قوه‌ی قضاییه می‌دانم. اما دوست ندارم، فقهی که اگر در حوزه‌ی علمیه مانده بود و یا فقیه سیاستمداری که اگر در عرصه‌ی سیاست دینی، دو بال سیاست و دین را راهبری می‌کرد، از دروازه‌های تاریخ سیاست و دین و حوزه می‌گذشت و با اندیشه‌های نوگرایی که منطبق با اجتهاد پویای ایشان از فقه و حقوق می‌باشد، بسیاری از بن‌بست‌های حقوقی را در عرصه‌ی فقه از بین می‌برد، بخش اعظم انرژی خود را به اشاره‌ی دیگران صرف مجموعه‌یی بکند که حوزه‌ی صلاحیتی آن برابر اصول متعدد قانون اساسی مغایر با اصل استقلال قوه‌ی قضاییه که ضامن استقلال آن آیت‌الله شاهرودی هستند، بشود.

در زمان رژیم گذشته دو مجموعه یکی خانه‌ی اصناف در روستاها و دیگری شورای داوری در شهرها اما با تصویب قانون و با آیین‌نامه‌ی ویژه در کنار دادگستری تشکیل شد. از شوراهای داوری خاطره یا اطلاع درستی جز تورق مواد قانونی آن ندارم. اما خاطره‌یی از خانه‌های اصناف دارم که یاد و نامی از پدر مرحوم هم بشود، کسی که در ۱۱ بهمن سال ۸۲ از نعمت وجود او محروم و تا امروز و فردا و فرداها، رمه‌ی بی‌چوپانی در صحراها می‌باشم.

یکی از اقدامات به اصطلاح اصلاحی رژیم سابق تشکیل خانه‌های اصناف در روستاها و شورای داوری در شهرها بود. جالب این‌جاست که اعضای خانه‌های اصناف را که مربوط به روستاها بود، اهالی روستاها انتخاب می‌کردند و چون زنان تازه حق رأی پیدا کرده بودند، بالطبع انتخاب اعضای خانه‌های اصناف برای زنان روستایی فرصت حضور مثلاً شانه به شانه‌ی مردان در عرصه‌های عمومی بود. زنانی که در کار کشت و زرع پا به پای مردان کوشش می‌کردند و از تصمیمات خانه و سیاست مدن خانواده مانند امروز، حرف اول و آخر را می‌زدند و کم‌تر مردی دیده یا شنیده شده بود که

ادعای استقلال رأی در مقابل همسر خود را داشته باشد، مرحوم پدر من به‌عنوان رییس‌خانه‌های انصاف پذیرفته شد؛ چون این انتخابات زیر نظر احد از قضات اعزامی از کرمان به زرنده کرمان و سپس اسماعیل‌آباد موطن من انجام می‌شد، آقای قاضی اعزامی اصرار داشت تا نحوه‌ی رسیدگی و مقررات آیین دادرسی و تنظیم صورت مجلس و صدور رأی را برای اعضای منتخب خانه‌ی انصاف روستا تبیین کند، خانه‌ی انصافی که این حقیر را از همان بدو کودکی علاقمند به کار قضا، کشف حقیقت، رعایت عدالت و نصفت نمود. به هر حال چون فاصله‌ی روستا با کرمان زیاد بود و در زرنده کرمان هم دادگستری نبود و به اجبار قاضی برگزارکننده انتخابات خانه‌ی انصاف روستا در خانه‌ی پدری‌ام که رییس خانه‌ی انصاف شده بود، ماند تا هم اوراق اداری را تحویل آن مرحوم بدهد و هم شیوه‌ی نگارش مکاتبات حقوقی و صدور دستورات قضایی را به پدر مرحومم بیاموزد. در روستاها هم رسم است وقتی یکی از عمال حکومتی به روستا می‌آید، گوسفندی کشته شود و شام و ناهاری برای از ما بهتران فراهم می‌آورند؛ قاضی اما اصرار داشت که زودتر به این قضات نأموخته پند، قضاوت بیاموزد و پدرم که اصرار داشت مهمان‌نوازی روستایی را نه حاتم طایی وار بلکه در حد خود انجام دهد. جدالی بین قاضی مربوطه و پدر مرحومم در گرفت که من باید به شما نحوه‌ی نگارش حقوقی و تنظیم صورت‌جلسات و تصمیمات را بیاموزم و پدر مرحومم که شما مهمان هستید و من باید ادب مهمان‌نوازی را به‌جای آورم. سرانجام قاضی مطمئن شد که پدرم چیزی از حقوق امروزی نمی‌داند و این سوال را مطرح کرد: مثلاً این مش‌حسن با اون مش‌حسین اختلاف دارد که نباید از مزرعه‌ی او عبور کند، شما به‌عنوان مسوول خانه‌ی انصاف چه می‌کنید؟ پدرم اصرار داشت، آقا ناهار بخورید ما یک جوری مسأله را حل می‌کنیم و آقای قاضی از قضاوت و راه و رسم آن می‌گفت. سرانجام پدرم در حالی که گوسفند پخته شده در پوست را با دست پینه بسته‌اش آماده‌ی خوردن می‌کرد، به آقای قاضی گفت: آقا این مش‌حسن را با اون مش‌حسین آشتی می‌دهیم. قاضی پرسید: اگر آشتی نکردند چی؟ پدرم گفت: در زمان‌های مناسبی باب آشتی را باز می‌کنیم، مثلاً عروسی، عزا، شهادت و... یا مناسبت‌های دیگر. پدرم در حالی که قسمت‌های گوشت لخم پخته شده، داخل پوست گوسفند را جدا می‌کرد و روی بشقاب آقای قاضی می‌گذاشت، با قاطعیت گفت: آن قدر مش‌حسن و مش‌حسین که با هم اختلاف دارند را می‌زنییم تا آشتی کنند و قاضی دادگاه‌انگار آرامش ابدی پیدا کرده است، دفتر و دستک خود را بست و گفت: بابا شما بهترین قاضی دنیا هستید، به صورت جلسه و نوشته احتیاجی ندارید. حالا ناهار شما را با حوصله و علاقه می‌خورم.

یاد پدرم به خیر. ظاهراً شوراهای حل اختلاف را پدرم در سال ۴۲ شناخته بود که باید به ضرب و زور بین طرفین آشتی برقرار کنند و می‌دانست که این مجموعه قادر به «حل و فصل دعاوی» نیست. چون به آیت‌الله شاهرودی علاقه دارم، نمی‌خواهم رییس قوه‌ی قضاییه بعد از ایشان با افتخار از حذف شوراهای حل اختلاف به‌عنوان - اعاده‌ی صلاحیت و حیثیت دادگستری - همانند - احیای دادسرا یاد کند. ■