

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه الحاق یک تبصره به ماده (۱۰) قانون آئین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در (امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹»  
(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

لایحه پیشنهادی با عنایت به وجود اختلاف نظر در خصوص ماده (۱۰) قانون آئین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ با هدف اجرای سیاست قضازدایی و جلوگیری از اطاله دادرسی و تشتت آرای محاکم تدوین شده است.

به موجب اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی، مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است و تشکیل دادگاهها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است و طبق ماده (۱۰) قانون آئین دادرسی مدنی صلاحیت دادگاههای دادگستری، در رسیدگی به دعاوی عام مگر در مواردی که قانون مرجع دیگری را تعیین کرده باشد.

موضوع نزاع که موجب ارائه تفاسیر مختلف از ماده (۱۰) قانون آئین دادرسی مدنی شده آن است که منظور از «مرجع دیگر» در این ماده چیست؟

دو نظر در این زمینه ارائه شده که به شرح زیر به نقل و نقد هریک پرداخته خواهد شد:

الف) بنابر یک نظر منظور از «مرجع دیگر» کلیه مراجعی است که در قوانین مختلف برای رسیدگی به دعاوی پیشبینی شده اند اعم از اینکه این مرجع از مراجع قضایی باشد یا از مراجع اداری (غیرقضایی).

اشکالات این نظر

۱. این تفسیر خلاف اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی است چرا که این اصل مرجع رسمی تظلمات و شکایات را به طور مطلق دادگستری دانسته است یعنی اعم از اینکه مرجع غیرقضایی برای رسیدگی به یک موضوع پیشبینی شده یا نشده باشد، محاکم دادگستری صالح به رسیدگی اند و لذا این تفسیر برخلاف اطلاق اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی است.

۲. مراجع اداری، مراجع ارفاقی بوده و در بسیاری موارد آرای متقنی را صادر نمیکنند. عدم قابلیت طرح این دعاوی در محاکم دادگستری موجب تضییع حقوق مردم می شود.

نکات قوت این نظر

۱. باعث کاهش اطاله دادرسی می شود.

۲. با کاستن از مراحل رسیدگی موجب قضازدایی می شود.

۳. چون محاکم دادگستری تخصص رسیدگی به کلیه موضوعات را ندارند پیشبینی محاکم اداری و تخصصی موجب تخصصی تر شدن دادرسیها می شود.

ب) بنابر نظر دوم منظور از «مراجع دیگر» در ماده (۱۰) قانون آیین دادرسی مدنی صرفاً مراجع قضایی غیر از دادگاه‌های عمومی و انقلاب است و لذا شامل مراجع اداری و غیرقضایی نمی‌شود به این ترتیب دادگاه‌های عمومی و انقلاب به دلیل صلاحیت عامی که دارند صلاحیت رسیدگی به آن دسته از دعاوی که در صلاحیت مراجع اداری و غیرقضایی است را نیز دارند.

### نکات قوت این نظر

۱. این تفسیر مطابق اصل یکصدوپنجاهوششم قانون اساسی است.
۲. اصل عدم تخصیص مقتضی آن است که در موارد تردید مستثنای یک حکم را از جنس مستثنی‌منه بدانیم، لذا در تفسیر «مراجع دیگر» مذکور در ماده (۱۰) فوق‌الاشعار باید گفت جنس این مرجع باید از همان جنس دادگاه‌های عمومی و انقلاب باشد. به عبارت دیگر منظور از «مراجع دیگر»، مراجع قضایی دیگری غیر از دادگاه‌های عمومی و انقلاب است.
۳. بسیاری از مراجع غیرقضایی و اداری آرای متقنی را صادر نمی‌کنند و شأن قضایی ندارد. قابلیت طرح این نوع دعاوی در دادگاه‌های عمومی و انقلاب می‌تواند موجب حفظ حقوق اشخاص شود.

### نکات ضعف این تفسیر

۱. پذیرش این نظریه موجب نقض غرض تأسیس مراجع غیرقضایی (اداری) است.
۲. پذیرش این نظر موجب اطاله رسیدگی و تراکم بیشتر پرونده‌ها و در نتیجه قضازدایی می‌شود.
۳. دادگاه‌های عمومی تخصص کافی برای رسیدگی به دعاوی موضوع مراجع اداری و غیرقضایی را ندارند.

### بررسی لایحه پیشنهادی

لایحه پیشنهادی در راستای رفع اختلاف نظر فوق‌الذکر و قضازدایی و جلوگیری از اطاله دادرسی و تشتت آرای محاکم تدوین شده و مؤید تفسیر اول است که شرح آن گذشت و لذا تمام نکاتی که در مورد این تفسیر گفته شد درخصوص این لایحه نیز قابل طرح است. علاوه بر این موارد، موارد زیر درخصوص لایحه پیشنهادی قابل طرح است:

۱. همچنان که گفته شد، این لایحه برخلاف اصل یکصدوپنجاهونهم قانون اساسی است و لذا نمایندگان محترم در صورتی که قصد تصویب این ماده واحده را دارند باید با فرض اصرار بر مصوبه خود و ارسال آن به مجمع نسبت به تصویب آن اقدام کنند.
۲. ابهام شورای محترم نگهبان دال بر وجود ابهام در این ماده واحده وارد است توضیح آن که عبارت «از قبیل شوراهای حل اختلاف و ...» در تبصره ماده از این جهت که همه موارد آن ذکر نشده است، ابهام دارد. برای رفع این ابهام باید همه موارد ذکر شوند.
۳. براساس لایحه پیشنهادی، کمیسیون‌ها و هیئت‌های موضوع تبصره آن در حکم مرجع نخستین است و لذا دادگاه تجدیدنظر صالح برای تجدیدنظرخواهی از آرای این مراجع است درحالی که اصولاً تقسیم رسیدگی‌های قضایی به نخستین و تجدیدنظر ناظر به مرجع قضایی واحد است نه دو مرجع با ماهیت و صلاحیت ذاتی متفاوت. به نظر می‌رسد پیش‌بینی امکان اعتراض به تصمیمات مراجع غیردادگستری در یک مرحله یا دو مرحله تابعی از پیچیدگی موضوع و ترکیب هیئت‌ها و کمیسیون‌های رسیدگی‌کننده است و اصلح آن است که بدون تعرض به تقسیم کلاسیک صلاحیت محاکم دادگستری به بدوی و تجدیدنظر تعیین تکلیف هر مورد به قانون مربوط محول شود.

۴. همچنان که در ایرادات شورای نگهبان آمده است عدم حضور قاضی در ترکیب برخی از کمیسیون‌ها و هیئت‌های مذکور در متن تبصره اصلاحی یا عدم ضرورت نظر موافق قاضی عضو کمیسیون یا هیئت با تصمیم متخذه از نظر شرعی و اصول قانون اساسی منشأ اشکالات عدیده است و شورای محترم نگهبان به کرات این نوع رسیدگی‌ها را غیرشرعی اعلام کرده است. در نتیجه

عموم و اطلاق ماده واحده که متضمن تلقی رسیدگی‌های غیرشرعی به‌عنوان رسیدگی بدوی است خلاف شرع و قانون اساسی است.

۵. به‌نظر می‌رسد پایان دادن به اختلاف‌نظر و تشتت آرا در باب اجباری بودن صلاحیت شوراهای حل اختلاف از انگیزه‌های اصلی پیشنهاددهندگان ماده واحده بوده است، لکن با توجه به تصویب لایحه شوراهای حل اختلاف و تعیین تکلیف مرجع اعتراض به آرای قضایی شورا و قطعی اعلام شدن رأی دادگاه عمومی، موجبی برای طرح مسئله در ماده واحده باقی نمانده است.

۶. رسیدگی به شکایت از تصمیمات برخی کمیسیون‌ها و شوراهای در صلاحیت دیوان عدالت اداری است و به‌موجب قانون جدید دیوان عدالت اداری رسیدگی در این مرجع یک مرحله‌ای است. وانگهی شمارش این قبیل مراجع در تبصره پیشنهادی که مربوط به آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی است نامناسب است.

### نتیجه‌گیری

با توجه به مراتب فوق به‌نظر می‌رسد تصویب یک قاعده کلی درخصوص مراجع غیردادگستری ضرورتی ندارد و علی‌هذا حذف ماده واحده مورد پیشنهاد است، لکن در صورتی که اصرار بر تصویب این لایحه باشد متن زیر مورد پیشنهاد است:

«هیئت‌ها و کمیسیون‌های حل اختلاف و رسیدگی به تخلفات شامل:

شوراهای حل اختلاف موضوع مصوب، مورخ ۱۳۸۷/۴/۱۸ کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی، هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی موضوع قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳، هیئت نظارت موضوع ماده (۶) قانون ثبت اسناد و املاک اصلاحی ۱۳۵۱/۱۰/۱۸ هیئت حل اختلاف ثبتی موضوع مواد (۱۴۷) و (۱۴۸) قانون ثبت اسناد و املاک اصلاحی ۱۳۷۰/۶/۲۱ کمیسیون‌های مواد (۵۵)، (۷۷)، (۱۰۰) و (۱۰۱) شهرداری‌ها،

کمیسیون ماده (۱۲) قانون زمین‌شهری مصوب ۱۳۶۶/۷/۱۰،

کمیسیون ماده (۳) قانون ثبت احوال مصوب ۱۳۵۵/۴/۱۶، قانون حفظ،

کمیسیون موضوع قانون حفظ اعتبار اسناد کلی و جلوگیری از تزلزل آنها مصوب بهمن‌ماه ۱۳۶۷،

کمیسیون موضوع ماده (۲۸) قانون استخدام کشوری،

کمیسیون موضوع ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۲،

هیئت نظارت موضوع ماده (۶) قانون ثبت اسناد و املاک اصلاحی ۱۳۵۱/۱۰/۱۸،

کمیسیون موضوع ماده (۵) قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه مانند زلزله، سیل و آتش‌سوزی از بین رفته‌اند مصوب ۱۳۵۴/۱۱/۲۸،

کمیسیون موضوع مواد (۴۳) و (۹۱) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳،

کمیسیون موضوع ماده (۱۵۸) قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام،

کمیسیون موضوع ماده (۲۴) و تبصره «۱» ماده (۴۱) قانون خدمت وظیفه عمومی مصوب ۱۳۶۳/۷/۲۹،

کمیسیون موضوع ماده (۵۱) قانون امور گمرکی الحاقی ۱۳۵۳/۵/۱۶،

کمیسیون موضوع بند «۲» ماده (۱۶) قانون گذرنامه اصلاحی ۱۳۶۲/۸/۳،

کمیسیون موضوع ماده (۱) قانون افراز و فروش املاک مشاع مصوب ۱۳۵۷/۸/۲۲ از مصادیق «مرجع دیگر» بوده و مطابق قوانین مربوط به موضوعاتی که در صلاحیت آنهاست، رسیدگی می‌کنند».