

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه الحاق یک تبصره به ماده (۱۰) قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و

انقلاب (در امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

ماده (۱۰) قانون آیین دادرسی مدنی در خصوص رسیدگی نخستین به دعاوی است که مقرر می‌دارد: «رسیدگی نخستین به دعاوی حسب مورد در صلاحیت دادگاههای عمومی و انقلاب است مگر در مواردی که قانون مرجع دیگری را تعیین کرده باشد». در خصوص «مرجع دیگر» این سؤالات در نظام حقوقی ما مطرح است که اولاً مصادیق مراجع دیگر کدامند؟ ثانیاً نسبت بین صلاحیت دادگاههای عمومی و انقلاب با صلاحیت آن مراجع چیست؟ در این مورد علیرغم صدور آرای متعدد از دیوان عالی کشور هنوز ابهامات و مشکلاتی باقی است که ظاهراً این لایحه قصد دارد با برشمردن برخی مراجع قضاوتی اداری، انضباطی و انتظامی آنها را صریحاً به‌عنوان مصادیق «مرجع دیگر» معرفی و صلاحیت دادگاههای عمومی و انقلاب را در مقابل آنها نفی کند. شورای محترم نگهبان ایرادات اساسی به این لایحه وارد کرده است که در ادامه به بررسی این ایرادات می‌پردازیم.

بررسی ایرادات شورای محترم نگهبان در مورد لایحه

شورای محترم نگهبان در بررسی لایحه ایراداتی را بر آن وارد دانسته است که در ادامه به بیان و شرح آنها پرداخته می‌شود:

۱. «اطلاق عبارت «از قبیل شوراهای حل اختلاف و...» از این جهت که همه موارد در آن ذکر نشده است با ابهام مواجه است». رفع این ایراد شورای محترم نگهبان مستلزم احصای تمام مراجع قضاوتی اداری، انضباطی و انتظامی مد نظر لایحه است که به توجه به کثرت این مراجع که بالغ بر یکصد مرجع هستند کار دشواری است مضافاً اینکه در آینده هم ممکن است قانونگذار مراجع دیگری را تصویب کند که در این صورت سکوت در مقام بیان این لایحه در مورد آنها به معنای عدم نفی صلاحیت دادگاههای عمومی و انقلاب در مقابل این مراجع است و این برخلاف هدف لایحه است، البته در صورتی که در صدر لایحه عبارت دقیق‌تری مانند مراجع اداری، انضباطی و انتظامی ذکر گردد ممکن است ایراد شورا مرتفع گردد.

۲. «اطلاق عبارت «هیئت‌ها و کمیسیون‌ها و...» در تبصره ماده واحده از این جهت که شامل مواردی می‌شود که مراجع مذکور از مراجع دادگستری نیستند مغایر اصول شصت و یکم، یکصد و پنجاه و هشتم و یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی شناخته شد» چراکه براساس اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است...»، از آنجا که هدف اصلی این لایحه نفی صلاحیت دادگاههای عمومی و انقلاب در مقابل مراجع قضاوتی اداری، انضباطی و انتظامی است لذا این ایراد لایحه قابل رفع نیست و تنها راه اصرار بر لایحه است که همچنان که شرح آن خواهد آمد اصرار بر لایحه هم موافق مصلحت نیست.

۳. «اطلاق هیئت‌ها و کمیسیون‌ها و... در تبصره ماده واحده از این جهت که شامل مواردی می‌شود که رأی قاضی در آنها مناط اعتبار نیست خلاف موازین شرع شناخته شد». با توجه به اینکه در بسیاری از این مراجع قاضی حضور ندارد و بر فرض حضور هم جز در مورد کمیسیون موضوع ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع رأی قاضی مناط تصمیم‌گیری شورا نیست این اشکال شرعی هم قابل رفع نیست و به فرض هم که در کلیه مراجع موضوع این لایحه حضور قاضی الزامی گردد اولاً امکان عملی آن تقریباً وجود ندارد، ثانیاً بر فرض امکان هم مغایر با اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی است چراکه رسیدگی به دعاوی علیه دولت به موجب این اصل در صلاحیت دیوان عدالت اداری است و قابل تفویض به سایر مراجع دادگستری نیست. لذا تنها راه برون‌رفت از این ایراد هم اصرار بر تصویب آن است که همچنان‌که گفته شد اصرار بر تصویب لایحه هم موافق مصلحت نیست.

۴. همچنان‌که گفته شد اصرار بر تصویب این لایحه موافق مصلحت نیست چراکه:

اولاً مراجع قضاوتی اداری، انضباطی و انتظامی دست‌کم در برخی موارد احکام مهمی همچون حکم به انفصال از خدمات عمومی و دولتی، تخریب بنا، پرداخت جریمه و... صادر می‌کنند. واگذاری اختیار صدور حکم قطعی در این موارد به هیئت‌ها و کمیسیون‌هایی که بعضاً صلاحیت قضایی نداشته و اصول دادرسی همچون اصل تناظر، ترافعی بودن دادرسی و... در آنها رعایت نمی‌شود، چندان وجیه و موافق مصالح عامه به نظر نمی‌رسد.

ثانیاً با توجه به اینکه تقریباً یکصد و پنجاه مرجع به موازات محاکم عمومی و انقلاب در خارج و داخل قوه قضائیه در حال رسیدگی به امور ترافعی و غیرترافعی هستند و نحوه رسیدگی، نحوه صدور رأی، حضور یا عدم حضور قاضی در آن مراجع، امکان یا عدم امکان تجدیدنظرخواهی از آرای آنها، متفاوت است و با توجه به اینکه اجمالاً می‌دانیم که برخی از اصول قضایی همچون اصل تناظر، ترافعی بودن، حضور قاضی صالح در صدور رأی و... در برخی از آن مراجع رعایت نمی‌شود منطقی به نظر نمی‌رسد طی یک تبصره حکم واحد بر همه آن مراجع متنوع بار نمود و همه را محکمه بدوی به‌شمار آورد.

۵. مسکوت گذاردن لایحه و عدم تصویب آن نیز با محذور مواجه است. توضیح اینکه در صورتی که بحث صلاحیت یا عدم صلاحیت دادگستری در مقابل سایر مراجع که موجب صدور آرای متعارض از دیوان عالی کشور شده، به وسیله قانون فیصله نیابد هرگاه برخی از دعاوی که در صلاحیت مراجع اداری موضوع لایحه است در محاکم عمومی مطرح گردد دادرسان محاکم عمومی دلیلی برای صدور قرار عدم صلاحیت خود ندارند و باید به آن دعوا رسیدگی کنند و آرای متعددی که از دیوان عالی کشور صادر شده است مؤید این معناست، درحالی که محاکم عمومی تخصص کافی برای رسیدگی به آن دسته از دعاوی که در صلاحیت مراجع اداری هستند را ندارند. مضافاً اینکه پذیرش صلاحیت محاکم عمومی و انقلاب در این موارد موجب بالا رفتن حجم پرونده‌ها در دستگاه قضایی می‌شود.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به مراتب مذکور و با عنایت به اینکه اولاً ایرادات شورای محترم نگهبان قابل رفع نیست، ثانیاً هم اصرار بر تصویب لایحه و هم رد آن با محذور مواجه است پیشنهاد می‌گردد لایحه مزبور مسکوت بماند و جهت حل مشکلات پیش‌گفته طرح جامعی در خصوص اصول حاکم بر رسیدگی‌های مراجع قضاوتی اداری، انضباطی و انتظامی تدوین و در سیر قانونگذاری قرار گیرد. دفتر حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس آمادگی خود را جهت تدوین پیش‌نویس این طرح جامع اعلام می‌دارد.