

## نظری به قطعنامه کنگره انقلاب اداری

مقدمه :

تاحال که این مقاله نوشته میشود هنوز کتاب حاوی مذاکرات مشروح کمیته‌های کنگره وجاسات عمومی که اصولاً باید در معرض افکار عامه قرار داده شود انتشار نیافته تا بتوان در مورد پیشنهادهای و تصمیمات و نظرات اصلاحی در امور قانونی، قضائی، اداری و اجرایی بررسی و اظهار نظر کرد. اما چون قطعنامه کنگره مورخ ۱۸/۱۱/۴۶ جنبه رسمی دارد و در بعضی از مواد شامل پاره‌ای از مسائل قانونی و قضائی است بتوضیح مختصر در این باره می‌پردازد.

خانه‌های انصاف و شوراهای داوری :

در ماده ۱ قطعنامه مقرر گردیده است که «خانه‌های انصاف و شوراهای داوری سریعاً گسترش یافته و صلاحیت آنها افزایش یابد».

تردید نیست که بنیان کار این دو جزه از دستگاه دادگستری با قوانین و آیین‌نامه‌های خاصی پی‌ریزی و بر حسب احتیاجات و مقتضیات محلی و منطقه‌ای تشکیل شده و در حال توسعه میباشد و گسترش سریع آنها قهر امور د نظر است.

اما پیشنهاد «افزایش صلاحیت خانه‌های انصاف و شوراهای داوری» که مطلب جدیدی است باید بطور جدی مورد بررسی قرار گیرد.

در اینکه تعمیم عدالت و گسترش آن در اقصی نقاط کشور و رفتن و سرکشی

کردن فرشته عدالت به تمام روستاها، ایلات و عشیرات، در میان کوچریها و خوش نشینها، در همه کویها، برزنها، بخشها از اهم اصلاحات اساسی است تردیدی نیست و همچنین مسلم است که تأمین قضائی سرمنشاء کلیه اصلاحات است و این معنی حاصل نمیشود مگر با تأسیس و توسعه مقامات و مراجعی که وظیفه آنها، وظیفه مقدس و انعطاف ناپذیر آنها، با داشتن استقلال رأی، رأی ناشی از مملکت عدالت و وجدان قضائی، گسترش عدالت و رعایت حق و صیانت مال و جان و شرف افراد از تطاول و تعدی باشد.

با اینجهت «توسعه» هر سازمان نباید فقط جنبه شکلی و صورتی داشته باشد بلکه آنچه مهم است معنی و محتوی است که این سازمان برای آن بوجود میآید.

با قبول اینکه در این خانهها و شوراهای عدالت بشکل ساده و ابتدائی رعایت می شود و هر کدام در حدود صلاحیت و اختیارات خود به رفع اختلافات و قطع و فصل دعاوی توفیق می یابند باید با آنها امکان داد که با صلاحیت فعلی سالها ممارست نمایند و نقائص کار مرتفع شود و اصلاحات لازم انجام گیرد تا هدف غائی و منظور نهائی حاصل آید.

در شرایط کنونی شتابزدگی و تعجیل در افزایش صلاحیت خانه های انصاف و شوراهای داوری، نه تنها مفید نیست بلکه حتی موجبات عقیم ماندن نظرات اصلاحی در تعمیم و تأمین عدالت و نقض غرض ازین تأسیسات نوزاد فراهم میسازد.

طفلی که تازه پا گرفته و با کوشش و تلاش راه می رود نباید وادارش کرد که در مسابقه دوشرکت نماید یا از پله های نردبان بالا رود.

هنوز خانه های انصاف در همه روستاها تأسیس نشده و شوراهای داوری هم جز در چند شهر تشکیل نگردیده است، هنوز از زندگی دو سازمان جدید به ترتیب جز چند سال و چند ماهی نگذشته است.

قانون تکامل خاصه در امور قضائی و رعایت احتیاط و مصلحت عمومی ایجاب میکند که در مورد افزایش صلاحیت این دو سازمان نوزاد از دشتاب و عجله، پرهیز کنیم و بگذاریم با همین اختیارات کار کنند و نتایج اعمال آنان در اجتماع منعکس شود تا بعداً با ارزیابی دقیق آراء و تصمیمات آنان و نحوه گرایش و اقبال افراد و چگونگی امور مرجوعه و مختومه و نتایج احکام و آثار اقدامات آنان به بررسی «مسئله افزایش صلاحیت» برسیم.

هنوز خیلی زود است که این موضوع حتی مورد بررسی واقع شود تا چه رسد باینکه بمنوان یکی از مواد قطعنامه جنبه عملی بخود گیرد.

اگر قصد از افزایش صلاحیت اینست که مراجع رسیدگی امور و دعاوی مهمتر توسعه و

تکثیر یابد و در دسترس همگان قرار گیرد راه آن افزایش محاکم دادگستری است که بتوانند با صلاحیت قانونی سهلتر و زودتر به مراجعات مردم رسیدگی کنند.

از نظر حقوق تطبیقی نظیر این سازمانها در حقوق لاتین سابقه ندارد ولی در حقوق انگلستان از شش قرن پیش محاکم محلی (کانتی کورت) بوجود آمده که اینک به تمداد سی هزار در تمام اقطار و اکناف این کشور پراکنده اند و وجه شبهه بین این محاکم و دو سازمان جدید ما اینست که قضات (محاکم محلی) و (خانه های انصاف و شوراهای داورى) از معتمدان محل انتخاب میشوند و حقوقی هم دریافت نمیدارند.

اما موضوعی که باعث نظم و سامان در محاکم محلی است اینست که در هر يك از آنها یکنفر مأمور اداری و قضائی موظف بنام منشی (Clerk) از طرف دولت تعیین شده که اداره و تمشیت امور آن بمعهده وی محول است.

حال اگر بجای پیشنهاد افزایش صلاحیت پیشنهاد میشود که برای هر يك از خانه های انصاف و شوراهای داورى يك نفر مدیر موظف تعیین گردد پیشنهاد صحیح و موجهی بود. این مدیر یا منشی ثابت عهده دار تنظیم امور خواهد بود و مقدمات کار را برای رسیدگی و اظهار نظر فراهم خواهد ساخت. پایه تحصیلات این مدیران یا منشی ها را برای خانه های انصاف در حدود دیپلم متوسطه و برای شوراهای داورى فوق دیپلم و یا در حدود لیسانس می توان در نظر گرفت و شرط اساسی اینست که دارای سابقه کار در ادارات نباشند و فقط در مدت شش ماه معلومات لازم را بابرنامه خاصی یادگیرند.

مسلماً در آینده نزدیک هر يك از خانه های انصاف و شوراهای داورى به وجود دفتر و اداره ای احتیاج پیدا خواهند کرد. کما اینکه فعلاً از وجود سپاهیان انقلاب برای اداره دفتر خانه های انصاف استفاده میشود.

بهر صورت آنچه مسلم است بدون نظم اداری کار قضائی سامان نخواهد یافت.

### اصلاح آئین دادرسی:

در این مورد ماده ۱۴ قطعنامه چنین تنظیم شده: «بمنظور افزایش صلاحیت محاکم در صدور احکام قطعی و تغییر مقررات ابلاغ و اجرای احکام و دادخواستهای ناقص و حذف تشریفات زاید در آئین دادرسی تجدید نظر شود».

اصلاح آئین دادرسی اعم از مدنی و کیفری از مدتها پیش مورد نظر اصلاح طلبان بوده

و حصر کردن آن تنها به چند مورد مذکور در این ماده وافی بمقصود نیست. زیرا اگر چه همواره از کندی کار دادگستری و تراکم امور بحث میشود ولی مسلماً در مقایسه «صحت» و «سرعت» در رسیدگی اولی بردومی رجحان دارد و نباید اولی را فدای دومی ساخت و اگر هر دو اصل با اصلاح قوانین و مقررات و توسعه و ازدیاد محاکم عملی شود صحیحترین راهی است که اتخاذ شده.

بنابراین توصیه در مورد «افزایش صلاحیت محاکم در صدور احکام قطعی» که راهی برای جلوگیری از تراکم امور و سرعت در رسیدگی و حصول نتیجه سریع تشخیص شده است راه صوابی نیست. زیرا اصل بر این جاری است که هر دعوی ماهیناً در دو درجه رسیدگی شود و برای جلوگیری از نقض اصول و قوانین، رسیدگی تمیزی (بدون ورود در ماهیت دعوی) نیز پیش بینی شده و صدور احکام قطعی استثناء بر اصل است و دائره استثناء را نباید تا حدی توسعه داد که اصل را از بین ببرد.

در مورد اجرای این استثناء جانب رعایت و احتیاط را نباید از دست داد. کما اینکه تاکنون در امور مدنی موارد استثناء در مواد ۴۷۶ و ۵۲۲ قانون آئین دادرسی مدنی و ماده ۲ قانون رابطه مالک و مستأجر و یکی و دو مورد دیگر تعیین گردیده است. با اینحال خود همین استثناء مورد انتقادات شدید قرار گرفته. چنانکه در مورد قانون اخیر که ماده ۲ احکام صادره را فقط قابل پژوهش دانسته و مانع از رسیدگی تمیزی شده ایرادات زیادی بعمل آمده که از آنجمله اتلاف و تضییع حقوق، سوء استفاده از اختیارات، تناقض آراء و تصمیمات، اتخاذ رویه های ناصحیح حتی در تشخیص مالی یا غیر مالی بودن دعاوی، نقض اصول و قوانین، ترجیح بلامرجح در موارد فسخ حکم، ممانعت از ایجاد رویه قضائی برای رفع موارد سکوت و ابهام و تعارض قانون و بالجمله فقدان نتایج بارز حقوقی از رعایت اصول دادرسی کامل است.

بالمنتیجه آنچه میتوان بضرر قساطع گفت اینست که پیشنهاد افزایش صلاحیت در صدور احکام قطعی نه دردی را دوا و نه گری را باز میکند ولی بطور مسلم عقیده ایست در جهت خلاف اصلاح و بهبود امور و موجب تضییق و تحدید حقوق افراد و جلوگیری از رسیدگی دقیق و منافی با اصل عدالت و امنیت قضائی.

بعقیده همه خیراندیشان و اصلاح طلبان بجای این پیشنهاد و پیشنهادهای جزئی غیر کافی ذیل ماده ۱۴ بموقع بود که پیشنهاداتی در زمینه های زیر داده شود:

قبول اصل مرجعیت محاکم دادگستری در تنظیمات عمومی طبق ماده ۷۱ متمم قانون اساسی و رفع موانع و محدودیت ها و انحلال محاکم اختصاصی و کمیسیونها

وهیئت‌ها و شوراها که موجبات تضعیف قوه قضائیه و تحدید و تزییع حقوق افراد را فراهم می‌آورد.

✦ اجرای قانون شورای دولتی و تأسیس سریع آن که عامل تضمین کننده صحت آئین‌نامه‌ها و مقررات و همچنین آراء و تصمیمات اداری و گام بلند در راه تحقق اصول انقلاب اداری است.

✦ قابل فرجام بودن کلیه احکام و تصمیمات کمیسیونها و هیئت‌ها و شوراها در صورتی که انحلال همه آنها مقدور نباشد.

✦ اصلاح آئین دادرسی مدنی با حذف پاره تشریفات در جهت تسریع در رسیدگی و حذف مرحله غیابی و مبادله لوایح و همچنین ایجاد تضمینات و تأمینات کافی در جهت صحت رسیدگی که در اینجامجال بحث کامل در این مورد نیست.

✦ تأسیس شورای عالی قضائی با قدرت قانونی منفک از قوه مجریه.

✦ تشکیل پلیس قضائی از صاحب‌منصبان لیسانسیه در حقوق و تابع قوه قضائیه.

✦ قبول قاعده تأثیر نقض احکام در مورد ترفیع و انتصاب و مقام دادرسان که مؤثر در توجه آنان بدلائل اثباتی و دفاعی و صدور احکام مستدل و قانونی است.

✦ الغاء صلاحیت شورای عالی مالیاتی در مورد رسیدگی به آراء کمیسیونها از « لحاظ عدم مطابقت با قوانین و مقررات موضوعه » که برخلاف اصل ۷۵ متمم قانون اساسی و دخالت در صلاحیت دیوان کشور است.

✦ ایجاد رفاهیت کامل برای قضات از نظر زندگی مادی.

✦ تعیین قضات عالی رتبه و متصف بسجایای اخلاقی خاصه در شهرستانها.

✦ تکمیل کادر قضائی از وکلای دادگستری و اجرای ماده ۲۲ قانون استقلال کانون.

✦ افزایش تعداد محاکم خاصه تأسیس دادگاههای بخش در تمام بخشهای کشور طبق قانون تقسیمات مملکتی.

✦ الزامی ساختن وکالت در دعاوی مدنی و وکالت مشاور برای شرکتهای کارخانه

ها و مؤسسات اقتصادی بزرگ.

☆ اصلاح وضع ضابطین دادگستری از حیث وابستگی کامل به قوه قضائیه و پایه تحصیلات و صلاحیت اخلاقی و رسیدگی به جرائم ارتكابی از لحاظ انجام وظیفه.

☆ تأسیس کمیسیونهای ثابت و دائم برای رسیدگی به وضع دادرسیها و دادگاهها و تهیه گزارشها و پیشنهادهای اساسی در کلیات و جزئیات امور متشکل از قضات و کلاء و معتمدان محل .

### عدم انتشار مطالب جزائی :

در ماده ۱۹۹ قنننامه تذکر داده شده است که : « بمنظور حفظ حیثیت و شرافت افراد نباید قبل از محاکمه و صدور حکم مطلبی که جنبه جزائی دارد علیه افراد انتشار یابد و جرائم مربوط به حیثیت و اعتبار مردم و خانوادهها و نشر اکاذیب و توهین و افتراء و اخاذی از طریق تجدید نظر قانون مطبوعات مورد تعقیب سریع و قطعی قرار گیرد بنحویکه دادستان رأساً مکلف به تعقیب جرائم مطبوعاتی باشد . »

نسبت به جمله اول این ماده باید گفت که « قبل از محاکمه » چون پروندههای کیفری نوعاً در مرحله تحقیق است اساساً طبع سیستم جزائی و لزوم کشف جرم اجازه نمیدهد که مطالب مربوطه در مطبوعات انتشار یابد و اگر پاره ای از خبر نگاران در کرد و ورهای دادگستری با اصطلاح استراق سمع کنند و مطالبی انتشار دهند مؤثر در مقام نیست .

اما پس از محاکمه و صدور حکم، در اینجا ذکر کلمه « حکم بدون قید » قطعیت آن ناقص و نقض غرض از ایراد این مطلب است. بنا بر این بهتر بود پیشنهاد شود که قبل از ... « صدور حکم قطعی » ، زیرا اگر تجویز کنیم که پس از صدور حکم ( بطور اطلاق ) مطالب جزائی انتشار یابد چون فسخ یا نقض آن محتمل است در هر دو صورت محکومیت یا برائت موجب قضاوت ناصحیح در افکار عامه خواهد شد .

در خصوص جمله بعدی ماده یعنی جرائم مربوط به حیثیت الخ . . . . . »

که پیشنهاد شده در قانون مطبوعات تجدید نظر شود و دادستان رأساً مکلف به تعقیب جرائم مطبوعاتی باشد باید گفت که نیازی باین پیشنهاد نبود. زیرا هر يك از جرائم مذکور مواد خاص جزائی در قانون مجازات عمومی و قانون مطبوعات دارد و دادستان هم مکلف به تعقیب است .

بنا بر این آنچه مسلم است در این پیشنهاد نه از نظر مصالح اجتماعی و نه از نظر حقوقی مطلبی که واجد مفهوم اصلاحی باشد به چشم نمیخورد جز اینکه تصور می رود قصد تجدید مطبوعات و ارباب انتقاد کنندگان بوده است .

## تدوین و اصلاح قوانین :

در ماده ۲۱ قطعنامه چنین اعلام شده که : « نظر به عدم انطباق بعضی از قوانین و مقررات موجود با احتیاجات جامعه و نا مفهوم بودن آنها برای مردم عادی در قوانین و مقررات تجدید نظر فوری به عمل آید بطوریکه با اصول و روح انقلاب هم آهنگ شود و قوانین و مقررات منسوخه و یا متضاد مشخص و یا اصلاح گردد .... »

پیش از آنکه در این قسمت از متن پیشنهاد وارد شویم باید این نکته را یاد آوری نمایم که گرچه علت تجدید نظر بطور اجمال بیان شده ولی این علت علت نامه نیست و عوامل مؤثر مستلزم تجدید نظر بطور کامل ذکر نشده است و چون این بحث خود مجال مستوفی میخواهد با وقت دیگر میگذاریم و فقط متذکر میشویم که « عدم انطباق بعضی از قوانین با احتیاجات جامعه » یا هم آهنگ کردن « قوانین با اصول و روح انقلاب » وقتی میسر است که ذیل پیشنهاد یعنی « تشخیص قوانین و مقررات منسوخه و یا متضاد، قبلاً انجام گیرد و معلوم گردد که قوانین جاری و حاکم کدامها هستند تا در صورت عدم تکافو، قوانین جدید منطبق با احتیاجات عامه و هم آهنگ با اصول انقلاب وضع شود .

بنابراین در تشریح ذیل پیشنهاد مزبور یاد آوری میکنیم که قوانین موجود دارای حالات زیر میباشد :

قوانین جاری که مورد اجراء و عمل است،

قوانین منسوخه که بطور صریح یا ضمنی نسخ شده ،

قوانین متناقض که با رعایت ماده ۳ و ۴ آئین دادرسی مدنی و ماده ۶ قانون مجازات عمومی و در نظر گرفتن قاعده حکومت قانون، اولویت با قانون مؤخر است ،

قوانین مرده که نسخ نشده ولی هرگز هم اجراء نگردیده،

قوانین سابق که بطور صریح یا ضمنی نسخ نشده ولی اجرای آنها با قوانین لاحق منافات دارد مثل پاره‌ای از مواد قانون مدنی که قانون ثبت یا قانون مالک و مستأجر آنها را فاقد جنبه اجرائی کرده.

بنابراین پیش از آنکه « تجدید نظر در قوانین » صورت گیرد ضرورت دارد که قوانین موجود با توجه به موضوعات آنها از قبیل مدنی، کیفری، تجاری، اداری، آئین دادرسی و غیره تدوین و تنظیم شود.

در ضمن این تدوین و تنظیم است که قوانین ناسخ، ناقص، متناقض، سابق، لاحق، مقدم، مؤخر، زاید، لازم، مکرر، متشابه از همدیگر تفکیک و قوانین جاری، معلوم میشود و خلاصه‌های، قانونی نمودار می‌گردد و راه برای «اصلاح، یا تکمیل» یا وضع، قانون جدید باز میشود.

در اینجا بمناسبت مطلب متذکر میشویم که موضوع «تدوین مجموعه قوانین» (Codification) کار عامی تخصصی و موضوع فنی دقیقی است که مباشر آن باید احاطه و بصیرت کامل به همه قوانین، صوب داشته باشد و آنها را با سیستم موضوعی و به ترتیب تاریخی تنظیم و تدوین نماید و منسوخات صریح و ضمنی را کاملاً تشخیص دهد تا بتواند قوانین جاری و حاکم را در مجموعه‌ای بین‌الدفتین گردآوری کند و در معرض استفاده عموم قرار دهد.

بنابراین از تدوین قوانین بصورتی که گفتیم و با توجه به طبقه‌بندی پنجگانه نتایج ذیل حاصل میشود:

اولاً ممکن است قوانینی باشد که از زیر گرد و غبار فراموشی بیرون آید و با بودن آنها نیازی به قانون جدید نباشد و یا با اصلاح و تطبیق با زمان قابلیت اجرایی پیدا کند.

ثانیاً با توجه به سوابق تقنینی و مقررات مختلف در یک موضوع، اصلاح هر قانونی سهلتر و صحیح‌تر انجام می‌گیرد و حال آنکه با عدم اطلاع از سوابق قانونی ممکن است نکات ضروری فوت شود.

ثالثاً قوانین ناسخ و منسوخ و متناقض و ناقص از هم تفکیک و تکلیف مقنن از یک طرف و اجراء کنندگان قانون و مردم از طرف دیگر روشن میشود.

رابعاً قوانینی که صریحاً یعنی با ذکر نام قانون سابق نسخ شده و قوانینی که صریحاً نسخ نشده و با عبارت کلیه قوانین مخالف با قانون مصوب نسخ گردیده تصریح و تعیین می‌گردد.

خامساً قوانینی که بطور صریح و ضمنی نسخ نشده ولی در نتیجه اجرای قانون لاحق قابلیت اجرایی را از دست داده تشخیص میشود.

سادساً در اصلاح یا تکمیل قوانین حتی المقدور ترتیب و فصل‌بندی و حتی شماره مواد سابق رعایت میشود.

باز هم بی‌مناسبت نیست که از لحاظ اینکه کشور ما از جنبه قانون‌گذاری جزء کشورهای «قانون موضوعه» است نه کشورهای «قانون عرف» و ازین حیث تشابه عمده با کشور فرانسه داریم ذکر از موضوع تدوین قوانین در فرانسه بمیان آوریم:



در حقوق فرانسه تدوین قوانین چنین تعریف شده که تدوین قوانین عبارتست از جمع آوری قوانین و مقررات مربوط به یک موضوع در یک مجموعه، که این مجموعه را اصطلاحاً کد (Code) یا مجموعه قوانین مینامند.

مجموعه‌های قوانین عمده در فرانسه که هدف آن ایجاد وحدت در حقوق موضوعه است عبارتند از:

- قوانین مدنی که به کد ناپلئون معروف است سال ۱۸۰۴.
- آئین دادرسی مدنی ۱۸۰۶.
- مجموعه قوانین تجاری ۱۸۰۷.
- قوانین جزائی ۱۸۰۹.
- آئین دادرسی کیفری ۱۸۱۱.
- مجموعه قوانین مربوط به جنگل (۱۷۹۱-۱۸۲۷).
- مجموعه قوانین روستائی (۱۷۹۱-۱۸۶۳).
- قوانین نظامی و دادرسی ارتش- نیروی زمینی ۱۸۲۵ و نیروی دریائی ۱۸۲۶.
- مجموعه قوانین کار و حفاظت اجتماعی (۱۸۶۴-۱۹۰۱).
- مجموعه قوانین مشاغل دریائی و مجموعه مقررات جزائی و انتظامی بحری ۱۹۲۶.
- قوانین دریائی مربوط به دریاهای آزاد ۱۹۵۲.
- مجموعه قوانین مالیاتی ۱۹۴۹.
- قوانین داروئی و بهداشت عمومی ۱۹۵۱.

جمع آوری و تدوین این قوانین بموجب قانون ۱۰ مه ۱۹۴۸ تجویز گردیده که بر حسب آن کمیسیون بوجد آمده که وظیفه آن جمع آوری و تدوین قوانین و مصوبات است و چون در هر موردی کار خود را خاتمه داد آنرا بوسیله دولت بنظر قوه مقننه میرساند که آنرا بررسی و تأیید کند و مخصوصاً در قوانین منسوخه ضمنی (نه صریح) نظر خود را اعلام نماید.

همچنین این کمیسیون موظف است که همه ساله قوانین مصوب را در مجموعه‌ای چاپ کند و قوانین اصلاحی را با ذکر مورد تعیین و تدوین نماید.

البته تردید نیست که پیش از ایجاد این کمیسیون قوانین از طرف افراد یا ناشران جمع آوری و تدوین میشد ولی مجموعه‌های رسمی قابل استناد در محاکم و مراجع کدهای منتشره از طرف کمیسیون دولتی مزبور است.

بنا بر مراتب برای تهیه زمینه علمی و فنی برای اصلاح یا تکمیل قوانین یا وضع

قوانین جدیدو با توجه به قانون فوق و طرز عمل کشور فرانسه پیشنهاد می نمایم که طبق يك ماده واحده تأسیس شورائی بنام «شورای تدوین قوانین» تصویب شود و بموجب آئین نامه ای وظایف و طرز تشکیل آن تعیین گردد.

اعضاء این شورالزوماً باید از قانون شناسان حرفه ای از قبیل نمایندگان مجلسین وقضات و وکلا باشند.

این شورا باید نه تنها قوانین بلکه آئین نامه ها ، تصویب نامه ها و مقررات را هم تنظیم و تدوین نماید .

و پس از تفکیک قوانین لازم الاجراء از منسوخ و ملغی و مفایر ، آنها را از لحاظ موضوع ، و به ترتیب تاریخ تصویب تنظیم و تدوین نماید .

باین ترتیب مجموعه های قوانین ، بوجود خواهد آمد که نظر تأییدی قوه مقننه هم جلب و در نتیجه قدم مهم و اساسی در راه تأمین اجرای صحیح قانون که پایه و مبنای هر نوع اصلاحی است برداشته خواهد شد .

