

دکتر مهدی شهلا

وکیل پایه یک دادگستری

خانه انصاف

از طریق ایجاد و تقویت نهادهای شبه قضائی به کمک قوه قضائیه بشتابیم

- تجربه سالیان گذشته، عدم کارائی نظام قضائی کشور را در حل و فصل صحیح و سریع اختلافات مردم به اثبات رسانیده است. تلاش محاکم برای پایان دادن به منازعات بعلت کثرت مراجعین، کمبود کادر قضائی و تجهیزات ضروری، عملاً در بسیاری موارد، جز نارضایتی ثمری نداشته است. حتی آنان که پس از مدتها تلاش و مراجعه به دادگاههای بدوی، تجدیدنظر و احیاناً طی مراحل رسیدگی های استثنائی موفق به احقاق حقوق خود می شوند به دلیل اطاله دادرسی چندان رضایتی از نظام قضائی کشور ندارند. - در سالهای اخیر توسعه سریع و بی قاعده زندگی شهری، افزایش قابل توجه جمعیت بویژه در شهرهای بزرگ و مشکلات مالی فراگیر و گرایش عده ای به کسب درآمدهای قابل توجه از طرق نامشروع و... موجب تزاید اختلافات مردم و در نتیجه تشکیل هزاران پرونده حقوقی و کیفری در محاکم دادگستری شده است.

- دست اندرکاران مدیریت اجرائی و قضائی کشور چاره را در دستکاری قوانین و یا تغییر کامل آنها دیده اند. در این زمینه کاستن از مراحل رسیدگی و یک مرحله ای کردن دادرسی مدتها در رأس سیاست قضائی کشور قرار گرفت لیکن واقعیات علمی و تخصصی اجرای این طرح را متوقف و اصل رسیدگی تجدیدنظر مورد پذیرش مقنن قرار گرفت ولی در این زمینه هم تبدیل دیوانعالی کشور به یک مرحله تجدیدنظر ماهوی خالی از اشکال نبود و اثرات خود را بویژه در کیفیت آراء وحدت رویه ای بخوبی نشان

داد.

از تغییرات مهمی که با انگیزه احتراز از تطویل دادرسی در امور کیفری بعمل آمد حذف دادسرا و تشکیل دادگاههای عمومی و انقلاب بود.

اجرای قانون مزبور، تجربه ناموفقی بود که نه تنها در کاهش حجم پرونده‌های قضائی نقش موثری ایفاء نکرد، بلکه تمرکز وظایف قاضی ایستاده و قاضی نشسته در شخص واحد ثمری جز بی‌دقتی و عدم تعمیق در قضایای مورد اختلاف نداشته است و لاجرم علی‌رغم تلاش بی‌وقفه قضات زحمتکش، در بسیاری موارد، آراء صادره فاقد کیفیت حقوقی و قضائی مورد انتظار می‌باشد.

- اگرچه تقویت و اصلاح نظام قضائی کشور از طریق تربیت قضات مسلط بر علم حقوق و فقه، دقت لازم در استخدام قضات همچنین تجهیز دادگاهها به مدرن‌ترین وسائل و ابزار، تأمین مالی قضات شرافتمند دادگستری و صد البته تأسیس مجدد دادسرا از امور اجتناب‌ناپذیر و در خور اقدام فوری و موجب تحول در امر قضاء و جلب رضایت مراجعین خواهد گردید لیکن با توجه به جمعیت رو به تزاید کشور و وسعت مساحت و پراکندگی جغرافیائی اجتماعات انسانی و دورافتادگی شهرها و بویژه روستاهای کشور توجه به روشها و طرق دیگر رفع اختلافات ضروری می‌نماید.

- ایجاد و تقویت سازمانهای شبه قضائی و همچنین توجه بیشتر به روشهای دیگر حل اختلافات که بعضاً در قوانین موضوعه نیز پیش‌بینی شده است می‌تواند در این زمینه بسیار کارساز باشد. این روشها واجد ویژگیهای برجسته و قابل توجهی مانند قابلیت دسترسی آسان و سریع، رعایت حداقل تشریفات، بدون هزینه یا کم هزینه بودن و حصول به نتیجه سریع می‌باشند. در سایر ممالک نیز این روشها مورد توجه قرار گرفته و آمار قضائی مؤید این واقعیت است که سازمانهای شبه قضائی موجود در برخی از کشورها حل و فصل اکثریت قریب به اتفاق دعاوی را بر عهده دارند و در نتیجه دادگاههای دادگستری فرصت رسیدگی توأم با دقت بیشتر را به بقیه دعاوی و جرائم مهم که واجد اهمیت اجتماعی و یا پیچیدگی حقوقی می‌باشند بدست می‌آورند.

- در این راستا می‌توان به «سازش»، «داوری» و همچنین «مؤسسات شبه قضائی» اشاره نمود. در سطور آتی پس از بیان اجمالی جایگاه سازش و داوری در قوانین

موضوعه کشوری به لزوم ایجاد و تقویت شبه قضائی خواهیم پرداخت.

○ مبحث اول: سازش

سازش (Conciliation) از دیدگاه قضائی یکی از مراحل قبل از ورود دادرس در رسیدگی و صدور حکم می‌باشد. دادگاه طرفین را به حصول یک توافق تشویق می‌نماید و در صورتی که توافق حاصل بشود با تنظیم گزارشی اصلاحی به اختلاف پایان می‌بخشد. در آیین دادرسی مدنی سابق فقط هفت ماده به موضوع درخواست سازش از دادگاه اختصاص یافته و نحوه اقدام طرفین و تکلیف دادگاه برای نیل به سازش بیان شده بود. به موجب آیین دادرسی مدنی سابق درخواست سازش به دادگاههای بخش اختصاص داشت که شفاهاً نیز قابل درخواست بود لیکن به موجب ماده ۱۸۶ قانون حاضر، درخواست سازش فقط از طریق کتبی میسر است. در آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی، ۱۶ ماده و یک تبصره، چگونگی درخواست سازش را پیش‌بینی نموده و برخی از ابهامات قانون سابق را رفع کرده است. از جمله، میزان تمبر لازم برای الصاق به «درخواست» تعیین گردیده است. به موجب تبصره ماده ۱۹۳ «درخواست سازش با پرداخت هزینه دادرسی دعاوی غیر مالی و بدون تشریفات، مطرح و مورد بررسی قرار خواهد گرفت». نکته قابل توجه اینکه اگر چه قانونگذار فقط «درخواست» را برای تقاضای دعوت طرف اختلاف برای سازش، به کار برده است، لیکن از آنجا که الصاق تمبر نیز ضروری و میزان آن معادل تمبر دعاوی غیر مالی می‌باشد و از آنجا که در حال حاضر برای شروع دادرسی فقط از فرم چاپی دادخواست استفاده می‌شود، براحتی می‌توان لفظ دادخواست را در خصوص درخواست مذکور به کار گرفت. از نظر قانون آیین دادرسی مدنی دو نوع سازش مورد توجه قرار گرفته است:

الف - سازش در خلال دادرسی

ب - درخواست از دادگاه به دعوت طرف اختلاف برای سازش (پیش از

تقدیم دادخواست)

الف - به موجب ماده ۱۷۸ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور

مدنی، طرفین می‌توانند در کلیه مراحل دادرسی به اختلافات خود از طریق سازش خاتمه دهند. حصول سازش می‌تواند در خارج از دادگاه و یا در خلال دادرسی باشد. در صورتی که سازش در خارج از دادگاه صورت گرفته و طرفین مراتب سازش را در دفتر اسناد رسمی به ثبت رسانیده باشند، دادگاه ختم موضوع را در پرونده قید خواهد نمود. در صورتی که سازش‌نامه غیررسمی باشد طرفین با حضور در دادگاه و اقرار به صحت مندرجات سازش‌نامه، ذیل صورت جلسه تنظیمی را امضاء می‌نمایند. البته گاهی سازش با مساعی رئیس دادگاه و در جلسه دادرسی حاصل می‌شود که در این صورت مراتب صورتمجلس و به اختلاف پایان داده می‌شود.

ب - مواد ۱۸۶ به بعد آیین دادرسی مدنی به افراد اختیار داده است که از دادگاه درخواست نمایند طرف دعوی آنها را برای سازش دعوت کند. اگر چه پیش‌بینی این مواد به منظور پایان دادن به دعاوی، قبل از تقدیم دادخواست و با نیت حل و فصل اختلافات در خارج از دادگاهها صورت گرفته است لیکن عملاً استقبالی از این امر بعمل نمی‌آید. دلیل این عدم استقبال نیز روشن است. سازش موقعی تحقق پیدا می‌کند که شخص یا اشخاصی نقش میانجی را بر عهده گرفته و نقطه نظرات طرفین را بهم‌دیگر نزدیک و بالاخره صلح و سازش را برقرار کنند. در آنچه که آیین دادرسی پیش‌بینی نموده اولاً بخشی از اوقات محاکم صرف رسیدگی به امور اداری مربوط به درخواست سازش خواهد گردید که خود تعارض با نیت کاستن از حجم مراجعات دادگاهها دارد. ثانیاً با توجه به عدم پیش‌بینی دخالت فعال قضات در امر سازش عملاً سازش حاصل نخواهد شد و جز اطاله اوقات، ثمر دیگری نخواهد داشت.

لذا است که پیش‌بینی سازش بنحو فعلی عملاً کاربردی ندارد و تاثیری در پایان بخشیدن به دعاوی قبل از طرح در محاکم نخواهد داشت. در خاتمه تذکر این موضوع ضروری است که مقنن در مقام بیان سازش در خلال دادرسی (مبحث اول از فصل نهم)، با ذکر «طرفین» به اشخاص حقوقی مانند افراد انسانی که خواهان یا خواننده دعوی قرار می‌گیرند اجازه سازش داده است در حالیکه در مبحث دوم از همان فصل درخواست سازش را با کاربرد «هرکس» مختص افراد انسانی دانسته است. بنظر نمی‌رسد که محروم نمودن اشخاص حقوقی از تقدیم درخواست سازش توجیهی داشته باشد.

○ مبحث دوم: داوری

از دیدگاه قضائی ارجاع اختلاف به اظهار نظر (حکمت) یک یا چند نفر، خارج از کادر قضائی، داوری (Arbitrage) نامیده می‌شود. همچنانکه می‌توان قبل از هر اقدام قضائی، حل اختلافات را، به داوری ارجاع نمود می‌توان پس از طرح دعوی در دادگاه نیز با شرائطی که در قانون پیش‌بینی شده است به جای صدور رأی، حل اختلاف را به یک یا چند داور سپرد.

- داوری امری متداول و معمول است که کاربردی بمراتب بیشتر از سازش دارد. داوری بویژه در حل اختلافات ناشی از قراردادهای تجاری مورد استفاده قرار می‌گیرد. گرایش حقوقدانانی که به تنظیم قراردادها، بویژه قراردادهای تجاری می‌پردازند این است که به منظور رفع سریع اختلافات احتمالی موادی را در متن قرارداد به داوری اختصاص دهند. داوری مزایای زیادی از جمله رسیدگی سریع از طریق حذف تشریفات دارد که بخصوص در امور تجاری حائز اهمیت بسیار است. نکته پراهمیت دیگر اینکه اگرچه داوری از رعایت تشریفات آیین دادرسی معاف می‌باشد لیکن داوری نمی‌تواند مخالف قوانین موجد حق باشد. بدین دلیل طرفین قراردادهای تجاری گرایش قابل توجهی به داوری از خود نشان می‌دهند.

● داوری بین‌المللی:

- نگرانی از عدم بی‌طرفی دادگاههای کشورهای طرف قرار داد و همچنین اطلاع دادرسی که کما بیش از مختصات نظامهای رسمی قضائی می‌باشد پیش‌بینی داوری در قراردادهای تجاری بین‌المللی را امری اجتناب‌ناپذیر ساخته است.

- در این راستا سازمانهای رسمی داوری بویژه در ارتباط با حل و فصل اختلافات مرتبط با قراردادهای خارجی ایجاد گردیده است که برخی از آنها نقش قابل توجهی در رفع سریع اختلافات بازی می‌کنند. حل اختلافات تجاری از طریق موسسات تخصصی امروز بیش از پیش مورد استقبال قرار می‌گیرد. زیرا سرعت عمل، کارآئی، محرمانه بودن، بی‌طرفی داوران، کم هزینه بودن و استفاده از حقوقدانان حرفه‌ای بعنوان داور، موجب شکل‌گیری رویه‌های مورد پسند و رضایتبخش می‌گردد و حل سریع اختلافات

تجاری نیز به سهم خود از عوامل تأثیرگذار در گسترش تجاری و در نتیجه شکوفائی اقتصادی کشورها خواهد بود.

- در آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی قریب به پنجاه ماده به امر داورى اختصاص یافته است. این مواد ضمن صدور مجوز حل اختلافات از طریق داورى، نحوه پیش‌بینی آن در قراردادهای تجاری و یا در قراردادهای ویژه داورى را بیان کرده است. آنچه در داورى حائز اهمیت است آزادى عمل طرفین در انتخاب داور و نحوه انجام داورى می‌باشد. دادگاهها نیز در اغلب موارد نقش تسهیل‌کننده داورى را به عهده دارند به نحوی که به طور مثال می‌توان، در قراردادهای داورى، انتخاب داور یا داوران را به عهده دادگاه قرار داد (ماده ۴۵۵ آیین دادرسی مدنی) و یا در صورت استنکاف یکی از طرفین برای تعیین داور اختصاصی باز هم می‌توان تعیین داور را از دادگاه خواستار شد (ماده ۴۵۹ آیین دادرسی مدنی).

- علی‌رغم اینکه داورى امری ناشی از اراده طرفین دعوی و در نتیجه می‌بایستی تابع توافق طرفین قرارداد یا اختلاف باشد معذک ماده ۴۵۶ آیین دادرسی مدنی همانند ماده ۶۳۳ قانون سابق، اتباع ایرانی طرفهای قرارداد با اتباع خارجی را از تعهد به ارجاع امر حل اختلافات احتمالی به داورانى که دارای تابعیت طرف قرارداد می‌باشد مادام که اختلاف تولید نشده منع کرده است. اگرچه ماده مارالذکر نگرانی مقنن را از تضييع احتمالی حقوق ایرانیان توسط اتباع خارجی نشان می‌دهد لیکن منع آمرانه ارجاع اختلافات به اتباع خارجی محل اشکال و تردید دارد. بخصوص در داورى‌های موسسات بین‌المللی داورى، آراء، مبتنی بر اصول حقوقی و نصفت و عرف پذیرفته شده بین‌المللی است. زیرا داوران بین‌المللی بویژه آن دسته از داورانى که در لیست مؤسسات بین‌المللی داورى قرار می‌گیرند عموماً نگران اشتهار خود می‌باشند.

امروزه احکام داورى بین‌المللی فراوانی در دسترس می‌باشد که نمونه‌های ارزنده‌ای از لحاظ حقوقی و قضائی بشمار می‌آیند که مورد پذیرش و تأیید حقوقدانان و قضات کشورهای مختلف جهان قرار می‌گیرند و قضات کشورها در آراء خود، آنها را مدنظر قرار می‌دهند.

از مزایای مهم داورى و شاید مهمترین مزیت داورى بر سایر روش‌های حل

اختلافات این است که علیرغم عدم الزام به رعایت تشریفات و کم هزینه بودن و... باز هم رأی داوران نمی‌تواند مخالف قوانین موجد حق باشد و مرجع قضائی صالح نیز همواره در کنار داوران، بدون ورود در ماهیت دعوی و در نتیجه بدون صرف وقت بسیار در حقیقت مراقب حسن انجام داوری می‌باشد. قانون آیین دادرسی مدنی مواردی را که می‌توان دخالت دادگاه را خواستار شد بیان نموده است تا جایی که حتی در موارد هفتگانه مذکور در ماده ۴۸۹ به طرفین امکان داده می‌شود که بطلان رأی داوری را از دادگاه تقاضا نمایند.

- موارد عنوان شده در حقیقت ضمانت اجراء و اطمینان خاطری است برای طرفین اختلاف.

- تشویق بازرگانان و صاحبان حرف و مشاغل به پیش‌بینی داوری در صورت بروز اختلافات و همچنین بوجود آوردن مؤسسات حرفه‌ای و تخصصی داوری بویژه توسط تشکل‌های صنفی و حرفه‌ای مثلاً توسط اتاق بازرگانی، می‌تواند در کاستن از حجم دعاوی مطروحه در دادگستری تأثیر بسزائی داشته باشد.

○ مبحث سوم: مؤسسات شبه قضائی

در بسیاری از کشورها به موازات سازمان قضائی رسمی، مؤسساتی تشکیل گردیده است که بدون آنکه بتوان به آنها اطلاق دادگاه به معنی خاص نمود، عملاً حل اختلافات فیما بین اشخاص را در محدوده صلاحیت خود بر عهده دارند. آمار نشان می‌دهد که این‌گونه تشکیلات شبه قضائی در اغلب موارد از لحاظ کمی بیش از سیستم رسمی قضائی به اختلافات پایان می‌دهند.

- نمونه‌های این نوع مؤسسات، هم در نظام حقوقی Common Law و هم در سیستم رومی - ژرمنی ملاحظه می‌شود. در کشور انگلستان مؤسسات شبه قضائی که بعضاً به آنها دادگاه نیز گفته می‌شود همه ساله به بیش از یک میلیون دعاوی ناشی از امور اداری و مشکلات دیگر ناشی از اجرای بعضی از قوانین رسیدگی می‌کنند. وسعت موضوعاتی که در محدوده صلاحیت این مؤسسات قرار دارند نشان از کارآمدی این سیستم دارد. - همه کسانی که به قضاوت در این مؤسسات مشغولند لزوماً حقوقدان نیستند. حتی

در مواردی از وکلای شاغل دادگستری نیز برای قضاوت دعوت به عمل می‌آید و نوعی نظارت بر کار این موسسات توسط نظام رسمی قضائی اعمال می‌شود. حل اختلافات در این مرحله اشخاص را از مراجعه به دادگاه عالی قضائی که رسیدگی در آن اغلب پرهزینه و تابع تشریفات است بی‌نیاز می‌سازد. اگرچه دادگاه عالی قضائی واجد صلاحیت عام در رسیدگی به کلیه دعاوی می‌باشد لیکن رویه قضائی دال بر عدم قبول دعاوی از سوی دادگاه عالی به نفع مؤسسات شبه قضائی می‌باشد.

- اهمیت دادن به مؤسسات شبه قضائی (دادگاههای تالی) که عموماً اختلافات ناچیز را حل و فصل می‌نماید این نتیجه بسیار مطلوب را دارد که دادگاههای واقعی (دادگاههای عالی) را از رسیدگی به اختلافات ناچیز معاف و در نتیجه اینگونه دادگاهها فرصت مذاقه و تعمیق در مسایل قضائی پر اهمیت را پیدا می‌کنند تا جایی که در انگلستان دادگاههای عالی از طریق ایجاد رویه قضائی در حقیقت به قانونگزاری حقوق می‌پردازند و بسیاری از مقررات لازم‌الاجرا ریشه در رویه قضائی دارد.

در کشور ایتالیا در کنار دادگاههای بخش، شهرستان و دیوان عالی کشور تعداد قابل ملاحظه‌ای مرجع سازش Conciliatori وجود دارد که با توجه به کثرت این مراجع (قریب به ده برابر دادگاههای بخش) جایگاه قابل ملاحظه‌ای در پایان دادن به دعاوی کم اهمیت بخود اختصاص داده‌اند.

- در کشور ما بدلیل وسعت سرزمین، فواصل طولانی بین شهرها، کثرت و پراکندگی و صعوبت دسترسی بسیاری از روستاها به شهرهای کشور بویژه در بعضی فصول سال، لزوم اهمیت دادن به مؤسسات شبه قضائی را آشکار می‌سازد. البته روشهای غیرقضائی پایان دادن به اختلافات قدمت فراوانی در جهان و کشور ما دارد. بیش از آنکه قانون مدون و دادگاهها تشکیل شود اجتماعات انسانی اختلافات خود را از طریق سازش و داوری و بر مبنای عرف و آداب و رسوم موجود حل و فصل می‌کردند. لیکن به هنگام تشکیل دادگاهها در پایتخت و شهرهای کشور این واقعیت نادیده گرفته شد که بعلت پراکندگی شهرها و روستاها ایجاد دادگاه در همه روستاها و شهرهای کوچک امری غیرممکن و یا لاقبل بسیار پرهزینه و شدیداً دشوار خواهد بود. نتیجه اینکه روستائیان و ساکنان شهرهای کوچک همواره از دسترسی به عدالت، آنگونه که مورد انتظار است،

محروم ماندند. در شهرهای بزرگ نیز تراکم پرونده‌ها در دادگاهها مجال رسیدگی توأم با دقت کامل را در بسیاری موارد از قضات زحمتکش گرفت و در نتیجه باز هم نارضایتی از دادگاهها روز به روز وسعت بیشتری یافت.

- روش کدخدامنشی و پایان دادن به اختلافات توسط معمرین و افراد مورد وثوق مردم محل، از قدیمی‌ترین و در اغلب موارد از بهترین روشهای حل و فصل دعاوی می‌باشد. در این روش بدون اینکه هزینه‌ای تحمیل شود، اشخاصی که نسبت به طرفین دعوی شناخت دارند در باب مسأله‌ای که چندان پیچیده نیست و اغلب پیشینه و رویه‌ای نیز در آن مورد وجود دارد، اظهار نظر می‌کنند. تمکین و پذیرش رأی و نظر این گونه شبه قضات نیز در اغلب موارد به راحتی بدست می‌آید. به نظر می‌رسد که سازمان دادن به روشهای غیررسمی حل اختلافات از طریق کمک و نظارت بر عمل تأسیسات شبه قضائی روش مطلوبی برای پایان بخشیدن به دعاوی بویژه اختلافات کم‌اهمیت و ایجاد وقت و فرصت کردن برای دادگاههای رسمی جهت پرداخت به دعاوی مهم می‌باشد.

- در کشور ما علاوه بر رفع اختلافات از طریق ریش سفیدان یا کدخدامنشی که امری غیرسازمان یافته بوده است پیشینه‌ای نیز در امر رفع اختلافات از طریق مراجع رسمی غیرقضائی وجود دارد. قانون تشکیل شورای داوری مصوب ۱۳۴۵ هجری شمسی اجازه می‌داد که وزارت دادگستری به منظور رسیدگی و حل اختلافاتی که در قانون از آنها اسم برده شده بود در شهرها، تأسیسی به نام شورای داوری ایجاد نماید. در فروردین سال ۱۳۴۴ نیز قانون تشکیل خانه انصاف به منظور حل و فصل اختلافات میان ساکنان روستاها، از طریق شورائی، به تصویب رسیده بود.

- ویژگی این دو تأسیس در درجه اول قانونی بودن و نظارت نظام قضائی رسمی بر تشکیل و عملکرد آنها و در درجه دوم پایان دادن به بسیاری از دعاوی بود که پیش از تصویب هر دو قانون الزاماً در محاکم دادگستری مطرح می‌گردید. اگرچه آمار از عملکرد خانه‌های انصاف و شوراهای داوری در دسترس نمی‌باشد لیکن پرواضح است که قطعیت یافتن برخی دعاوی در مراجع مذکور و عدم مراجعه روستائیان و شهرنشینان به محاکم رسمی دادگستری علاوه بر کاستن از هزینه‌های قضائی، جلوگیری از اتلاف وقت مردم و هزینه، فرصت کافی در اختیار قضات دادگستری برای پرداختن به دعاوی

حقوقی و جرائم مهمه بوجود خواهد آورد و در نتیجه سرعت عمل توأم بادقت، رفته رفته رضایت مردم از محاکم را همراه خواهد آورد.

خوشبختانه ابزار قانونی رفع برخی از اختلافات مردم، خارج از محاکم دادگستری، توسط مقنن فراهم گردیده است، زیرا در ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ایجاد شوراهای حل اختلاف پیش‌بینی شده است. تهیه آیین‌نامه مربوطه به وزارت دادگستری، تصویب آیین‌نامه مزبور به هیئت وزیران و تایید آن به ریاست قوه قضائیه واگذار شده است. امید اینکه همکاری دولت و ریاست قوه قضائیه هر چه زودتر اجرای ماده ۱۸۹ را که سرآغاز تحولی در قوه قضائیه و در جهت کاهش مراجعات مردم به محاکم قضائی می‌باشد میسر سازد.

