حقوق و سیاست: شوراهای حل اختلاف و تضاد قانون اساسی

احمدی، نعمت

در دوره‏ی ریاست آیت اللّه شاهرودی بر قوه‏ی قضاییه،دو حادثه‏ی مهم اتفاق افتاد:حادثه‏ی اول،اصلاح قانون تشکیل‏ دادگاه‏های عمومی و انقلاب مصوب سال 1381،معروف به احیاء دادسرا،هرچند با عدم تصویب قانون آیین دادرسی مربوط به‏ شیوه‏ی رسیدگی در دادسرا و دادگاه یعنی قانون آیین دادرسی‏ کیفری اعاده‏ای دادسرا 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 محدوده‏ی صلاحیت رونشن نیست،مثلا 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 مثلا 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 بالاجبار دادستان یا نماینده 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 کرّات از زبان مسؤولین قضایی کشور که در عمل با آن مواجه‏ شده‏اند،شنیده شده است.هرچند قانون آیین دادرسی‏ کیفری،علی رغم تصریح تبصره‏ی 1 ذیل ماده 168 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 2 همین ماده،پس از انقضای زمان آزمایشی،این‏گونه قوانین اعتبار قانونی نخواهد داشت و به باور اکثریت قریب به اتفاق حقوق‏دانان نمی‏توان قوانین‏ آزمایشی را مکررا تمدید کرد و این تمدید مخالف صریح اصل 85 قانون اساسی‏ست که مقرر می‏دارد:

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 می نماید 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 مع الوصف قانون آیین دادرسی کیفری به مدت 2 سال دیگر تمدید شد و نتیجه آن شد که قانون احیاء دادسرا باز هم با آیین دادرسی‏ قانون دادگاه‏های عام مورد رسیدگی قرار می‏گیرد و باید دید ظرف‏ این دو سال که تقریبا مواجه با پایان دومین دوره‏ی ریاست آیت اللّه‏ 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 مجموعه‏یی به نام 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.مجموعه‏یی که با تأسف همانند دادگاه‏های عام، اما این‏بار در مغایرت با قانون اساسی بدعتی در دستگاه قضایی‏ خواهد شد که به یقین ریاست بعدی قوه‏ی قضاییه حذف آن را از نیک ریاست فعلی قوه‏ی قضاییه می‏باشد.

برابر اصل 61 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، دادگاه‏های دادگستری مرجع رسمی تظلمات و شکایات می‏باشند و هیچ مرجع دیگری نمی‏تواند،جانشین دادگاه بشود.زیرا تشکیل هر نهاد دیگر به منظور انجام امر قضا و محاکمه و حل‏وفصل دعاوی‏ مغایر اصل 57 که قوای سه گانه‏ی حاکم در جمهوری اسلامی را مستقل از یک‏دیگر دانسته،می‏باشد.با این توضیح که اصل 156 قانون اساسی در تعریف و وظایف قوه‏ی قضاییه تصریح دارد،قوه‏ی‏ قضاییه قوه‏یی مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسؤول‏ تحقق بخشیدن به عدالت است و اهم وظایف این قوه را،رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات تعدیات،شکایات،حل‏وفصل دعاوی‏ و رفع خصومات دانسته است.حال باید دید مهم‏ترین وظیفه‏ی‏ قوه‏ی قضاییه یعنی رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات،تعدیات، شکایات و حل‏وفصل دعاوی به وسیله‏ی چه کسانی به عمل می‏آید.

در رأس قوه‏ی قضاییه حسب اصل 157 قانون اساسی مجتهدی‏ عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر که توسط مقام رهبری‏ برای مدت 5 سال تعیین می‏شود،قرار دارد و این فرد مجتهد،عادل‏ و آگاه به امور قضایی هم برابر اصل 158 دارای وظایفی است که‏ نخستین وظیفه‏ی ایشان،ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به‏ تناسب اصل 156 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 به وسیله‏ی راهکارهایی که این قانون در نظر گرفته،اعمال و اجرا شود.برابر اصل 34 قانون اساسی، دادخواهی حقّ مسلم هر فرد است و هرکس می‏تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‏های صالح رجوع نماید.همه‏ی افراد ملت حق‏ دارند،این‏گونه دادگاه‏ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس 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 شوراها، دادگاه به معنای قانونی آن نباشند،آیا مغایر اصل 34 قانون اساسی‏ که صراحت دارد،هیچ کس 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 شوراها،دادگاه‏ به معنای قانون اساسی نباشند آیا مغایر اصل 34 قانون اساسی‏ عمل نکرده‏ایم؟در این که شوراهای حل اختلاف دادگاه نمی‏باشند، جای هیچ‏گونه شک و شبه‏یی نیست،زیرا مسؤولین این شوراها یعنی کسانی که تصمیم قضایی می‏گیرند،قاضی نیستند و تابع‏ قانون استخدام قضات که متضمن شرایط ویژه‏یی از نوع‏ تحصیلات،گزینش،امتحان،طی دوره‏ی کارآموزی و حسب بند 3 اصل 158،زیر نظر ریاست محترم قوه‏ی قضاییه مشمول ترفیع، تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل نیستند و مهم‏تر این‏که اگر تخلفی انجام دادند،دادسرا 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 دادسرا 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 1 اصل 156 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 نیم نگاهی گذرا به شرح وظایف شورای حل اختلاف متوجه‏ می‏شویم،در مواردی حق رسیدگی به امور کیفری را نیز دارند که‏ بعضا منجر به صدور جلب و بازداشت هم می‏شود.این اختیار نیز مغایر اصل 32 قانون اساسی‏ست که صراحت دارد:هیچ کس را نمی‏توان دستگیر کرد،مگر به حکم و ترتیبی که قانون معیّن‏ می‏کند و در ادامه مقرر دارد:پرونده‏ی مقدماتی حد اکثر ظرف مدت‏ 24 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 به وسیله‏ی 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 اختصاصا در صلاحیت این مرجع قرار داده است و در قانون اساسی ایران تنها مرجع اختصاصی حسب اصل 172 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 قوه قضاییه‏ لطمه و دایره‏ی اختیارات و وظایف این قوه محدود می‏گردد. نمی‏دانم چه دلیلی بر اصرار و تأکید گسترش شورای 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 34 قانون اساسی حق افراد ملت را از مراجعه به دادگاه‏های دادگستری نادیده گرفته‏ایم و به جای دادگاه به‏ شورای حل اختلاف فرستاده‏ایم.

صاحب این قلم به آیت اللّه 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،نامه‏یی 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 آیت اللّه‏ شاهرودی صاحب اندیشه‏های نو و مبدع اجتهاد نوین قضایی در باب‏ زندان،زندانی‏زدایی 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 کاملا 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)حتا خلفای راشدین صدر اسلام که‏ زندان وجود نداشت،دارند اما این‏که کار قضا را به غیر قضات‏ بسپاریم،ممکن است در جامعه‏یی 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 بعضا غیراخلاقی‏ و حتا متجاوز چه‏گونه می‏توان در-دکة القضا-که ریش سفید و سن‏ و سال حرمتی دارد به رتق و فتق امور پرداخت.

نگارنده به‏عنوان عضوی از خانواده‏ی پراولاد 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 آیت اللّه شاهرودی را اصلاح طلب‏ترین فرد قوه‏ی قضاییه‏ می‏دانم.اما دوست ندارم،فقیهی 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 آیت اللّه 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 11 بهمن سال 82 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 انصاف برای زنان‏ روستایی فرصت حضور مثلا شانه‏به‏شانه‏ی 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 رییس خانه‏های انصاف پذیرفته شد؛چون این‏ انتخابات زیر نظر احد از قضات اعزامی از کرمان به زرند 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.به‏هرحال چون فاصله‏ی روستا با کرمان زیاد بود و در زرند کرمان هم دادگستری نبود و به اجبار قاضی برگزارکننده انتخابات‏ خانه‏ی انصاف روستا در خانه‏ی پدری‏ام که رییس خانه‏ی اصناف‏ شده بود،ماند تا 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 ناآموخته پند،قضاوت بیاموزد و پدرم که اصرار داشت‏ مهمان‏نوازی روستایی را نه حاتم طایی‏وار بلکه در حد خود انجام‏ دهد.جدالی بین قاضی مربوطه و پدر مرحومم درگرفت که من باید به شما نحوه‏ی نگارش حقوقی و تنظیم صورت جلسات و تصمیمات را بیاموزم و پدر مرحومم که شما مهمان هستید و من‏ باید ادب مهمان‏نوازی را به جای آورم.سرانجام قاضی مطمئن شد که پدرم چیزی از حقوق امروزی نمی‏داند و این سوال را مطرح کرد:

مثلا این مش حسن با اون مش حسین اختلاف دارد که نباید از مزرعه‏ی او عبور کند،شما به‏عنوان مسؤول 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 درحالی‏که گوسفند پخته شده در پوست را با دست‏ پینه بسته‏اش آماده‏ی خوردن می‏کرد،به آقای قاضی گفت:آقا این‏ مش حسن را با اون مش حسین آشتی می‏دهیم.قاضی پرسید:اگر آشتی نکردند چی؟پدرم گفت:در زمان‏های مناسبی باب آشتی را باز می‏کنیم،مثلا عروسی،عزا،شهادت و...یا مناسبت‏های دیگر. پدرم درحالی‏که قسمت‏های گوشت لخم پخته شده،داخل پوست‏ گوسفند را جدا می‏کرد و روی بشقاب آقای قاضی می‏گذاشت،با قاطعیت گفت:آن‏قدر مش حسن و مش حسین که با هم اختلاف‏ دارند را می‏زنیم تا آشتی کنند و قاضی دادگاه انگار 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 می‏خوریم.

یاد پدرم به خیر.ظاهرا شوراهای حل اختلاف را پدرم در سال‏ 42 شناخته بود که باید به ضرب و زور بین طرفین آشتی برقرار کنند و می‏دانست که این مجموعه قادر به «حل‏وفصل دعاوی» نیست.چون به آیت‏اللّه شاهرودی علاقه دارم،نمی‏خواهم رییس‏ قوه‏ی قضاییه بعد از ایشان با افتخار از حذف شورای حل اختلاف‏ به‏عنوان-اعاده‏ی صلاحیت و حیثیت دادگستری-همانند-احیای‏ دادسرا یاد کند.