

تکلیف محاکم عمومی به تبعیت از تصویب نامه‌های قانونی هیأت وزیران به لحاظ ایجاد حق و تکلیف برای شهروندان

حسن رحیمیان*

مشخصات رأی

شماره دادنامه وخواستہ: ۹۲۰۹۹۷۸۸۲۰۱۰۱۲۱

تاریخ صدور رأی: ۹۲/۹/۲۸

مرجع: شعبه اول دادگاه عمومی حقوقی مهر

شماره دادنامه تجدیدنظر: ۹۳۰۹۹۷۷۱۲۱۸۰۰۲۵۱

تاریخ صدور رأی: ۹۳/۲/۳۱

مرجع: شعبه ۲۲ دادگاه تجدیدنظر استان فارس

خواستہ: مطالبه طلب ناشی از یک فقره قرارداد وام بانکی

الف. وقایع پرونده

در پرونده حاضر، بانک ...، علیه وام‌گیرندگان به خواسته مطالبه طلب ناشی از یک فقره قرارداد وام بانکی طرح دعوی نموده که در اثناء دادرسی خواندگان، مصوبه‌ای از هیأت وزیران بدین مضمون ارائه گردید که بانک عامل بایستی جرایم تسهیلات دریافتی آنان را مورد بخشودگی قرارداد، مابقی بدهی آنان را تقسیط نماید. اما علی‌رغم اینکه عمده دلیل خواندگان، توجه به مصوبه مزبور بوده و حتی دعوی تقابل نیز بر این اساس طرح می‌نمایند، در محاکم بدوی و تجدیدنظر مورد

* قاضی دادگستری، دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی



توجه قرار نگرفته و مهم‌تر این‌که استدلالی مبنی بر غیرقانونی بودن این مصوبه در رأی نیز ذکر نشده و حکم به محکومیت خواندگان بر مبنای قرارداد وام بانکی صادر گشته، سپس دیوان عدالت اداری درخصوص دعوی تقابل دقیقاً برخلاف رأی دادگاه تجدیدنظر، حکم به الزام بانک به اجرای مصوبه هیأت وزیران صادر نموده است.

متن دادنامه وخواستہ

«درخصوص واخواهی آقایان ح.ا، س.ا، م.ا، ع.ع، ر.م، با وکالت ... به طرفیت واخوانده بانک ... نسبت به دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۸۸۲۰۱۰۰۶۷۵ مورخه ۹۱/۵/۳۱ صادره از سوی شعبه اول دادگاه عمومی مهر که طی آن، حکم به محکومیت تضامنی خواندگان (واخوانان) به پرداخت اصل خواسته و نیز خسارت تأخیر تأدیه و هزینه دادرسی و حق‌الوکاله وکیل در حق خوانده صادره گردیده است. با توجه به استدلال شعبه ۲۲ دادگاه تجدیدنظر استان فارس در دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۷۱۲۱۸۰۰۷۲۹ به اینکه درکلیه ابلاغاتی که به صورت غیرواقعی انجام می‌گیرد فرض قانونگذار بر عدم ابلاغ است مگر اینکه دادگاه، ابلاغ را احراز نماید لذا دادگاه مستند به تبصره یک ماده ۳۰۶ قانون آیین دادرسی مدنی ضمن قبول دادخواست واخواهی واخوانان نظر به اینکه دستورالعمل اجرایی مصوبه شماره ۲۵۱۲/ت/۳۷۱۹۲ مورخ ۱۳۸۶/۲/۲۲ هیأت وزیران توسط مجمع عمومی بانک ملی تاکنون به تصویب نرسیده و صادر نشده لذا نمی‌توان به آن ترتیب اثر داد، دادگاه با توجه به مراتب فوق، واخواهی ایشان را غیروارد دانسته و رأی بر تأیید دادنامه واخواستہ را صادر و اعلام می‌نماید و درخصوص دعوی متقابل خواهان‌ها ... به طرفیت بانک ... به خواسته الزام خوانده به اجرای مصوبه هیأت وزیران با احتساب خسارت قانونی با توجه به استدلال فوق‌الذکر، حکم به بطلان دعوی خواهان‌ها صادر و اعلام می‌گردد. رأی صادره ظرف مدت بیست روز پس از ابلاغ، قابل تجدیدنظرخواهی در محاکم تجدیدنظر استان فارس می‌باشد.»

متن رأی تجدیدنظر

«تجدیدنظرخواهی م.ا به وکالت از آقایان ... به طرفیت بانک ... شعبه ... نسبت به دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۸۸۲۰۱۰۱۲۱۰ دادگاه عمومی حقوقی مهر که در مقام واخواهی از دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۸۸۲۰۱۰۰۶۷۵ مشعر بر محکومیت تضامنی تجدیدنظرخواهان‌ها به پرداخت ۳۸/۴۰۰/۰۰۰ ریال بابت اصل خواسته با سایر خسارات

صادر گردیده وارد نمی‌باشد زیرا دادنامه منطبق با اصول و موازین قانونی، صادر و عاری از هرگونه ایراد و اشکال تشخیص می‌گردد. بنابر مراتب یادشده، هیأت دادگاه، مستند به ماده ۳۵۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی ضمن رد تجدیدنظرخواهی مطروحه دادنامه تجدیدنظرخواسته را در این قسمت تأیید می‌نماید و لکن تجدیدنظرخواهی مطروحه نسبت به مازاد بر مبلغ فوق‌الذکر تا سقف ۴۴/۴۰۰/۰۰۰ ریال وارد است زیرا به موجب قرارداد منعقدہ طرفین میزان بدهی قابل پرداخت به بانک تجدیدنظرخوانده مبلغ سی و هشت میلیون و چهارصد هزار ریال می‌باشد لذا هیأت دادگاه، تجدیدنظرخوانده را مستحق دریافت مازاد بر این مبلغ ندانسته و مستنداً به ماده ۳۵۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی ضمن نقض دادنامه در این قسمت به استناد ماده ۱۹۷ قانون اشعاری حکم بر بی‌حقی خواهان بدوی صادر و اعلام می‌نماید. بدهی است محاسبه هزینه و خسارات دادرسی و تأخیر تأدیه و شصت درصد حق‌الوکاله وکیل در قسمت اول براساس محکوم‌به واقعی انجام خواهد گردید. درخصوص تجدیدنظرخواهی مطروحه نسبت به قسمت اخیر دادنامه تجدیدنظرخواسته مشعر بر بطلان دعوی اولیه تجدیدنظرخواهان‌ها به خواسته الزام تجدیدنظرخوانده به اجرای مصوبه هیأت وزیران با توجه به اینکه رسیدگی به دعوی مزبور در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد هیأت دادگاه مستند به ماده ۳۵۲ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی دادنامه تجدیدنظرخواسته را نقض و پرونده را جهت رسیدگی به دیوان محترم عدالت اداری ارسال می‌دارد. رأی صادره، قطعی است.»

ب. نقد و بررسی

۱. تضييع حقوق اشخاص به واسطه عدم توجه به مصوبات قانونی

هیأت وزیران

براساس ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی «قضات دادگاه موظفند موافق قوانین به دعاوی رسیدگی کرده، حکم مقتضی صادر و یا فصل خصومت نمایند. در صورتی که قوانین موضوعه، کامل یا صریح نبوده یا متعارض باشند یا اصلاً قانونی در قضیه مطروحه وجود نداشته باشد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر و اصول حقوقی که مغایر با موازین شرعی نباشد، حکم قضیه را صادر نمایند و نمی‌توانند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین، از رسیدگی به دعوا

و صدور حکم امتناع ورزند و الاً مستنکف از احقاق حق شناخته شده و به مجازات آن محکوم خواهند شد». به‌طور کلی قانون به دو مفهوم ذیل تقسیم‌بندی می‌گردد:

یک. مفهوم عام: که منقسم به سه دسته زیر می‌باشد:

قانون اساسی

قانون عادی

آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها (اعمال شبه‌تقنینی یا مقررات دولتی)

دو. مفهوم خاص: قانون بدین مفهوم، یک قاعده حقوقی است که مراجع

قانونگذاری تصویب می‌کند اما از این لحاظ که قوانین، مفاهیم و قواعد کلی را بیان می‌نماید جزئیات تفصیلی جهت اجرای آن قوانین، در آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها بیان می‌گردد ولیکن این تصویب‌نامه‌ها نباید مخالف قوانین باشد. براساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجراء قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه بپردازد. هریک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارند ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین، پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آن‌ها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد».

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود قانونگذار براساس این اصل، بخشی از اختیارات قانونگذاری خود را به قوه مجریه تفویض کرده است که از آن جمله‌اند دلایل این واگذاری:

- در اختیار داشتن ابزار حقوقی لازم جهت تأمین مصالح و نیازمندی‌های عمومی کشور به منظور تحقق بخشیدن به حجم عظیم تکالیف اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی دولت

- کثرت مقررات دولتی به لحاظ نداشتن فرصت قانونگذاری توسط مجلس

- صلاحیت فنی قوه مجریه به لحاظ تماس دائمی با مسائل اجرایی کشور

در اصطلاح حقوق اداری، این‌گونه مصوبات موسوم به اعمال شبه‌تقنینی یا شبه‌قانونگذاری، به معنا و مفهوم قانونگذاری توسط مقامات یا نهادهایی غیر از مجلس است که در مقام قاعده‌سازی و وضع یک قاعده حقوقی مدون جهت تنظیم روابط اجتماعی می‌باشد و از جمله ویژگی‌های تصمیمات عام‌الشمول، الزام‌آور بودن آن است. همان‌طور که در اصل ۱۳۸ تصریح شده این مصوبات پس از طی فرآیند مربوط لزماً الاجراست و چون برای اشخاص حق و تکلیف ایجاد می‌نماید برای اجرایی شدن باید منتشر شوند.

از طرفی براساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». در دادنامه مورد بحث، دادگاه بی‌توجه به لزماً الاجرا بودن مصوبات هیأت وزیران که مطابق موازین قانونی صادر شده، به آن ترتیب اثر نداده، رأی صادر نموده است. علی‌رغم اینکه عمده دفاعیات خواننده نیز اجرای همین مصوبه^۱ هیأت دولت در خصوص بخشودگی جرایم

۱. تصویب‌نامه شماره ۲۵۸۱۲/ت۲۷۱۹۲-هـ مورخه ۱۳۸۶/۲/۲۲

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۱/۳۱ که در مرکز استان فارس تشکیل گردید، به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب نمود:

نحوه حمایت دولت از وام‌گیرندگان روستایی، کشاورزان و عشایر خسارت‌دیده از حوادث غیرمترقبه مانند خشکسالی، زلزله، سیل، سرمازدگی، بادهای گرم و صیادان پره در کلیه استان‌ها برای پنجاه میلیون (۵۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از تسهیلات پرداخت شده به هر میزان به شرح زیر تعیین می‌شود:

الف - کلیه جرایم تأخیر تعلق گرفته به وام‌های یادشده تا مبلغ پنجاه میلیون (۵۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از مانده بدهی اشخاص توسط مجمع عمومی بانک‌ها به صورت جداگانه مورد بخشودگی قرار می‌گیرد
ب - پس از اجرای بند (۱) این تصویب‌نامه مانده بدهی اشخاص استمهال و برای پنج سال تقسیط می‌شود

وام بانکی و تقسیط مانده بدهی بوده است، اگر دادگاه نظر به غیرقانونی بودن مصوبه یا خروج از حدود اختیارات قوه مجریه داشته نیز می‌بایست در متن دادنامه به آن اشاره می‌شد که مخالف چه قانونی می‌باشد. به عبارت دیگر، دادگاه به صرف اینکه دیوان عدالت اداری حق نظارت قضایی بر تصمیمات اداری دارد، بی‌توجه به این موضوع که محاکم عمومی نیز حق نظارت بر تصمیمات عام‌الشمول قوه مجریه در حین رسیدگی را دارند و می‌توانند در حین رسیدگی، در مورد صحت یا بطلان عمل اداری اظهار نظر نمایند، حکم دعوی اصلی را صادر نموده است. در نتیجه منجر به تضییع حق خوانده شده، چراکه این مصوبه که توسط مرجع صلاحیتدار به تصویب رسیده، موجد حقی برای وی بوده است. لذا بی‌جهت نمی‌توان او را از این حق محروم کرد. عدم توجه به مصوبات هیأت وزیران که محکمه نظر به غیرقانونی بودن آن ندارد موجب بی‌نظمی و هرج و مرج در جامعه و نظام اداری می‌شود و راه سوءاستفاده نهادهای اداری (بانک‌ها) را باز می‌گذارد زیرا ممکن است در یک شعبه به این مصوبه عمل شود و جرایم را مورد بخشودگی قرار دهد ولی در شعبه دیگر با طرح دعوی در دادگاه، وام‌گیرنده را محکوم به پرداخت وام براساس قرارداد وام نمایند (که در دادنامه مورد بحث رخ داده است).

شرایط لازم‌الاجرا بودن مصوبات هیأت وزیران برای محاکم عمومی (دادگاه‌ها) عبارتند از:

قانونی بودن مصوبات

خلاف مقررات اسلامی نبودن مصوبات

خارج از حدود اختیارات قوه مجریه نبودن مصوبات

اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و نحوه آن با اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی باشد بی‌آنکه مخالفتی با آن صورت گرفته باشد.
انتشار مصوبات به منظور ایجاد حق و تکلیف برای اشخاص

اما در دادنامه مورد بحث، دادگاه با وجود شرایط مذکور به این مصوبه بی‌توجه بوده، حکم دعوی اصلی را صادر نموده است.

در سلسله‌مراتب قواعد حقوقی، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که در مرتبه‌ای پایین‌تر از قانون اساسی و قوانین عادی قرار می‌گیرند موسوم به «هنجارهای درجه سوم» هستند که از نظر دکتترین حقوقی نیز رویکرد غالب الزام‌آور بودن اجرای این مصوبات برای محاکم عمومی به‌عنوان یکی از قواعد معتبر در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی است.

۲. تعارض آرای محاکم عمومی و دیوان عدالت اداری نتیجه عدم توجه به مصوبات قانونی هیأت وزیران در محاکم عمومی

بی‌توجهی به مصوبات قانونی هیأت وزیران در محاکم عمومی، تعارض آرای محاکم عمومی و دیوان عدالت اداری را در پی خواهد داشت چراکه شخص خوانده با مراجعه به دیوان و طرح دعوی الزام علیه بانک وی را ملزم به اجرای مصوبه می‌نماید کما این‌که در این مورد نیز چنین اتفاقی صورت گرفته؛^۱ یک حکم قطعی از دادگاه عمومی صادر شده است و حکم قطعی دیگر، از دیوان عدالت اداری. از یک سو بانک متقاضی اجرائیه بوده، از سوی دیگر، وام‌گیرنده تقاضای اجرای حکم

۱. دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۳۰۱۱۴۱ مورخه ۹۱/۵/۲۳ صادره از شعبه ۱۳ دیوان عدالت اداری:

با توجه به محتوای پرونده و اظهارات شکات و ملاحظه مصوبه مارالذکر از آنجایی که در مصوبه مذکور مقرر گردیده «کلیه جرایم تأخیر تعلق گرفته به وام‌های یادشده تا مبلغ پنجاه میلیون ریال از مانده بدهی اشخاص توسط مجمع عمومی بانک‌ها به‌صورت جداگانه مورد بخشودگی قرار می‌گیرد» و در بند ۲ آن نیز مقرر گردیده «پس از اجرای بند ۱ این تصویب‌نامه مانده بدهی اشخاص استمهال و برای ۵ سال تقسیط می‌شود» و حسب محتوای پرونده و به‌رغم ابلاغ دادخواست و ضمانت به بانک صادرات لایحه دفاعیه ارائه نداده‌اند و اظهارات شکات مصون از تعرض باقی مانده و هم‌چنین با توجه به اظهارات نماینده بانک ملی در جلسه دادرسی ۱۳۹۱/۵/۱۸ این شعبه که اجرای مصوبه را با توجه به بخشنامه داخل بانک منتفی دانسته است از آنجایی که بخشنامه داخل بانک نمی‌تواند ناقص مصوبه هیأت دولت باشد با توجه به این‌که شکات مشمول مصوبه مذکور شده و دفاع مؤثری از سوی بانک‌های مشتکی‌عنه در اجرای خواسته شکات به‌عمل نیامده شکایت شکات وارد تشخیص و حکم به الزام بانک‌های مشتکی‌عنه به بخشودگی جرایم تأخیری وام‌های مأخوذه تا مبلغ پنجاه میلیون ریال و تقسیط مابقی بدهی آنان تا مدت ۵ سال، صادر و اعلام می‌دارد. رأی صادره، قطعی است.

دیوان درخصوص اجرای مصوبه در اجرای احکام دیوان نموده است. اگر دادگاه عمومی به مصوبه هیأت وزیران توجه می‌نمود و خواسته خواهان را براساس آن مصوبه وارد می‌دانست و نه فراتر، این چالش در اجرای حکم به‌وجود نمی‌آمد، اما این‌که کدام‌یک از دو حکم بر دیگری برتری دارد و باید اجرا شود، در پرده‌ای از ابهام پوشیده است. اگر حکم دادگاه عمومی اجرا شود و به‌واسطه عدم پرداخت و اعمال ماده ۳ قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی، فرد بازداشت شده باشد، سپس حکم دیوان عدالت اداری نیز به وام‌گیرنده صادر گردد، چگونه می‌توان حقوق تضییع شده وی را اعاده و خسارت معنوی ناشی از بازداشت و زندانی نمودن وی را جبران نمود.

ج. نتیجه

اصل ۱۷۰ قانون اساسی یکی از اصول مهم حقوق عمومی و حقوق اساسی است که بیانگر لزوم آشنایی و اطلاع قضات محاکم عمومی با تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی می‌باشد و در این مورد دادگاه به این اصل که محاکم عمومی هم حق نظارت بر تصمیمات عام‌الشمول را دارند، کاملاً بی‌توجه بوده است.

دادگاه چنانچه یقین داشته مصوبه، خلاف قانون یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه بوده دست‌کم می‌بایست در دادنامه آن را به‌عنوان یکی از دفاعیات خواننده مورد بررسی قرار می‌داد و در این خصوص که چرا این مصوبه از نظر محکمه، مردود و غیرقابل اجراست، پاسخ داده می‌شد.

قضات محاکم عمومی تکلیف دارند به مصوبات هیأت وزیران که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه نیست ترتیب اثر بدهند چراکه این تصمیمات الزام‌آور بوده، منجر به ایجاد حق برای اشخاص شده است و عدم توجه به آن موجب بی‌نظمی در جامعه و نظام اداری کشور می‌شود.