

## به نام خدا

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

## «طرح الحاق دو تبصره به ماده (۳۵) قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۸۷»

## مقدمه

«قانون شوراهای حل اختلاف» به موجب اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۴/۱۸ کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی، پس از موافقت مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت پنج سال در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۹ به تصویب رسید. این شوراها به منظور حل اختلاف و صلح و سازش بین اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی، تحت نظارت قوه قضائیه تشکیل شدند.

به موجب ماده (۳۵) قانون مزبور عضویت در شوراها افتخاری است. بنابراین عضویت در این شوراها تصدی پست و شغل سازمانی محسوب نمی‌شود. اعضا و کارکنان شورا را می‌توان به دو دسته تقسیم‌بندی کرد:

۱. افرادی که براساس ماده (۴۸) قانون مزبور از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و نهادهای دولتی و عمومی و قضایی به صورت «مأمور» در شورا خدمت می‌کنند که بدون شک رابطه استخدامی و نحوه پرداخت حقوق و مزایای این دسته از مأمورین مطابق قوانین و مقررات مربوط به خود خواهد بود.

۲. افرادی که از میان اشخاص مورد اعتماد محلی انتخاب شده و با ابلاغ رئیس کل دادگستری استان منصوب و به صورت «افتخاری» و بدون هیچ‌گونه رابطه استخدامی با قوه قضائیه در این شوراها مشغول به خدمت می‌باشند. بدیهی است که دسته اخیر به دلیل عدم وجود هیچ‌گونه رابطه استخدامی با قوه قضائیه یا دادگستری، تحت پوشش بیمه‌ای و بازنشستگی بابت خدمت در شوراهای حل اختلاف نمی‌باشند. هرچند امکان وجود چنین پوششی به جهات دیگر وجود دارد.

به همین جهت طرح مورد بررسی، با هدف تعمیم مقررات بیمه و بازنشستگی صندوق تأمین اجتماعی به این دسته از اعضا و کارکنان شوراهای حل اختلاف که از هیچ‌گونه پوشش بیمه‌ای و بازنشستگی برخوردار نمی‌باشند ارائه شده است.

## بررسی طرح

در این طرح پیشنهاد شده است: «اعضا و کارکنان شوراهای حل اختلاف سراسر کشور با حداقل سه سال سابقه خدمت در این شوراها در صورتی که در هیچ‌یک از بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی اشتغال نداشته و مشترک هیچ‌یک از صندوق‌های بازنشستگی نباشند می‌توانند با پرداخت حق بیمه بر مبنای حداقل حقوق کارکنان دولت که هر ساله به تصویب هیئت وزیران می‌رسد مشمول مقررات بیمه و بازنشستگی صندوق تأمین اجتماعی گردند و سهم حق بیمه کارفرمایی از محل افزایش تعرفه‌های رسیدگی به دعاوی در شوراهای حل اختلاف موضوع ماده (۲۴) قانون مربوط (هزینه دادرسی در امور کیفری از ۵۰۰۰ ریال به ۳۰۰۰۰ ریال و هزینه دادرسی در امور مدنی از ۳۰۰۰۰ ریال به ۵۰۰۰۰ ریال) تأمین و پرداخت می‌گردد».

تبصره ماده واحده پیشنهادی مقرر می‌دارد: حداکثر تعداد سقف بیمه‌شوندگان ۲۵ هزار نفر بوده و صندوق تأمین اجتماعی موظف است در اجرای این قانون هرگونه مساعدت لازم را بنماید و دستورالعمل اجرایی آن از سوی صندوق مذکور با هماهنگی قوه قضائیه (مرکز امور شوراهای حل اختلاف) تهیه و ابلاغ می‌شود.

در این خصوص چند مسئله قابل ذکر است:

۱. اولین مسئله‌ای که درخصوص طرح پیشنهادی وجود دارد عدم تناسب میان عنوان و مواد طرح است. درحالی که عنوان طرح عبارت است از «الحاق دو تبصره به ماده (۳۵) قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۸۷»، طرح مزبور مشتمل بر یک ماده واحده مستقل و یک تبصره می‌باشد، که برخلاف ماده (۱۳۰) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مبنی بر لزوم تناسب میان مواد با اصل موضوع و عنوان طرح است.

۲. با مراجعه به قوانین و مقررات تأمین اجتماعی مشخص می‌شود که وضع شغلی کارکنان و اعضای مورد نظر طرح پیشنهادی مشابه شرایط خویش‌فرمایان مشمول قوانین و مقررات صاحبان حرف و مشاغل آزاد است که به اختیار و انتخاب خود می‌توانند مشمول بیمه تأمین اجتماعی قرار گیرند. مفاد این طرح نیز راه‌حلی بیش از آنچه در قانون بیمه صاحبان حرف و مشاغل آزاد آمده، ارائه نمی‌کند. بنابراین برای پوشش بیمه تأمین اجتماعی کارکنان و اعضای اشاره شده به‌طور اختیاری، تدابیر قانونی لازم اندیشیده شده و هیچ منع قانونی در مسیر بیمه شدن این افراد وجود ندارد. به‌عبارت دیگر نیاز به قانونگذاری جدید و اختصاصی در این رابطه نیست.

۳. در طرح مورد بررسی برای تأمین بخشی از منابع مالی و پرداخت سهم کارفرما از حق بیمه، مقرر شده است که از محل افزایش تعرفه‌های رسیدگی به دعاوی در شوراهای حل اختلاف استفاده شود، در صورتی‌که برای این منظور دستگاه متولی ذیربط باید به‌طور شفاف و روشن ملزم به پرداخت حق بیمه‌های سهم کارفرمایی به صندوق تأمین اجتماعی شود، تا قانون قابلیت اجرا داشته باشد. به‌عبارت دیگر دستگاه متولی پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایی باید ضمانت پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایی به صندوق مذکور را براساس الزامات قانونی به‌عهده بگیرد. درحالی که در طرح پیشنهادی هیچ‌گونه اشاره‌ای به دستگاه پرداخت‌کننده حق بیمه سهم کارفرمایی و الزامات قانونی آن نشده است.

۴. مفاد طرح پیشنهادی موجب افزایش هزینه‌های مردم خواهد شد که قابل تأمل است. از طرف دیگر معلوم نیست تناسب افزایش‌های پیشنهادی (افزایش تعرفه‌های رسیدگی به دعاوی در شوراهای حل اختلاف) با میزان بار مالی مترتب بر آن چگونه است. بدون شک باید در این زمینه بررسی‌هایی صورت گرفته باشد و نتایج آن در توجیهات طرح ارائه شده باشد. مضاف اینکه چنانچه منابع اعلام شده تکافوی هزینه‌ها را نکند باید چگونگی جبران آن پیش‌بینی شده باشد، که این امر صورت نگرفته است.

۵. به‌موجب تبصره ماده واحده پیشنهادی حداکثر تعداد سقف بیمه‌شوندگان ۲۵ هزار نفر می‌باشد، درحالی که امکان دارد کارکنان شوراها بیش از سقف تعیین شده باشد و در این خصوص معیار مشخصی برای تعیین مشمولین این حکم از میان کارکنان شورا مشخص نشده است و نمی‌توان نحوه تعیین مشمولین تبصره مذکور را بدون ضابطه مشخص به دستورالعمل اجرایی که قرار است توسط صندوق تأمین اجتماعی تهیه شود، محول نمود.

۶. به‌موجب قسمت اخیر تبصره ماده واحده پیشنهادی «صندوق تأمین اجتماعی موظف است در اجرای این قانون هرگونه مساعدت لازم را بنماید»، درحالی که چگونگی این مساعدت مشخص نشده است. اصولاً مصادیق مساعدت ابهام دارد و لذا این حکم در اجرا متولیان را دچار سردرگمی و ابهام می‌کند.

۷. مطابق ماده (۲۴) قانون شوراهای حل اختلاف، درآمد حاصل از هزینه دادرسی و موارد دیگر به خزانه واریز و ۱۰۰ درصد (۱۰۰٪) آن طبق بودجه سالیانه به شوراهای حل اختلاف اختصاص می‌یابد تا در جهت تأمین هزینه‌های شورا صرف شود. بنابراین

چنانچه مبالغ هزینه دادرسی افزایش یابد، باید به حساب خزانه واریز و به سقف ردیف اعتباری اضافه گردد و نمی‌توان آن را در محل دیگری مصرف کرد. بنابراین طرح مذکور مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

۸. در نهایت اینکه براساس ماده (۳۵) قانون شوراهای حل اختلاف، عضویت در شورا افتخاری است و قوه قضائیه به تناسب فعالیت و میزان همکاری قضات، اعضا و کارکنان شورا پاداش مناسب پرداخت می‌کند و بر این اساس بین کارکنان شوراها (غیر از قضات) و قوه قضائیه هیچ‌گونه رابطه استخدامی وجود ندارد. در این خصوص با توجه به اینکه در این قانون از اصطلاح کارفرما استفاده شده است و کارکنان شورای حل اختلاف را مشمول بیمه تأمین اجتماعی دانسته است، شائبه اصلاح قانون شوراهای حل اختلاف و ایجاد رابطه استخدامی میان کارکنان با قوه قضائیه به وجود خواهد آمد و باید مشخص شود که مقصود قانونگذار این است که بین کارکنان شوراها و قوه قضائیه رابطه استخدامی برقرار نماید یا خیر؟

در این خصوص باید این نکته را نیز مورد توجه قرار داد که هدف از تشکیل شوراهای حل اختلاف، کاهش مراجعات مردم به محاکم قضایی، توسعه مشارکتهای مردمی، رفع اختلافات محلی و نیز حل و فصل اموری که ماهیت قضایی ندارد و یا ماهیت قضایی آن از پیچیدگی کمتری برخوردار است، از طریق مردم و معتمدان محلی بوده است. بنابراین هدف از تأسیس این شوراها افزایش تشکیلات دولت یا قوه قضائیه نمی‌باشد. چراکه در این صورت ضرورت داشت، قوه قضائیه اقدام به توسعه و ایجاد دادگاههای دادگستری نماید، نه اینکه با ایجاد یک نهاد مردمی و غیرتخصصی اقدام به حل اختلافات مردمی کند. بر همین اساس نیز در ماده (۳۵) قانون شوراهای حل اختلاف افتخاری بودن عضویت در این شوراها تصریح شده است که دلالت بر این دارد که کارکنان یا اعضای شوراها کارمند قوه قضائیه محسوب نمی‌شوند و نباید این افراد را کارمند قوه قضائیه محسوب کرد.

درحالی که تصویب این طرح می‌تواند زمینه ایجاد یک سازمان غیرتخصصی در امر قضا و افزایش هزینه‌های دولت و ایجاد توقع استخدام این افراد در قوه قضائیه را ایجاد نماید. به نظر می‌رسد که باید حداکثر توان در کاهش وابستگی نهاد شوراهای حل اختلاف به قوه قضائیه به کار گرفته شود و به جای توسعه و تحکیم نهاد غیرتخصصی شوراهای حل اختلاف سعی در گسترش و توسعه جذب قضات کرد.

## نتیجه‌گیری

با توجه به جمیع مطالب مطرح شده به نظر می‌رسد طرح مزبور هم از جهت مفاد و هم از حیث هدف و محتوا دچار ایرادات اساسی است. از یک طرف با وجود تکافوی قوانین و مقررات مورد نیاز جهت نیل به اهداف طرح، ابهام در محل و نحوه پرداخت سهم کارفرمایی حق بیمه، نامشخص بودن تناسب میان افزایش‌های پیشنهادی و اعتبار مورد نیاز، عدم وضوح در نحوه تعیین مشمولین این حکم با توجه محدودیت سقف مشمولین این طرح، ابهام در وظایف صندوق تأمین اجتماعی در این خصوص و اشکالات مربوط به بار مالی طرح و ازسوی دیگر با توجه به این نکته که هدف از تأسیس این شوراها افزایش تشکیلات دولت یا قوه قضائیه نبوده است، درحالی که تصویب این طرح می‌تواند زمینه ایجاد یک سازمان غیرتخصصی در امر قضا و افزایش هزینه‌های دولت و ایجاد توقع استخدام این افراد در قوه قضائیه را ایجاد نماید و مصوبات مجلس شورای اسلامی نباید در راستای تحمیل استخدام کارکنان و اعضای شوراهای حل اختلاف به قوه قضائیه باشد که به نظر می‌رسد طرح پیشنهادی موجبات تحمیل استخدام اعضای شوراها را بر قوه قضائیه به وجود خواهد آورد.

بنابراین با توجه به مطالبی که مطرح شد تصویب طرح توصیه نمی‌شود.