

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه دو فوریتی شوراهای حل اختلاف»



مقدمه

قانون شوراهای حل اختلاف ابتدا در سال ۱۳۹۴ با مهلت اجرای آزمایشی سه‌ساله به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در نهایت مهلت اجرای این قانون - پس از تمدید مهلت اجرای آن به وسیله قانون تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۸ - در بیست و دوم بهمن سال جاری (۱۳۹۹/۱۱/۲۲) به پایان خواهد رسید. لایحه شوراهای حل اختلاف کنونی توسط قوه قضائیه تهیه و تدوین و پس از تصویب در هیئت دولت به صورت دو فوریتی اعلام وصول شده است. دلیل تقدیم این لایحه به صورت دو فوریتی نیز نزدیک شدن زمان اتمام مهلت اجرای قانون شوراهای حل اختلاف ۱۳۹۴ می‌باشد که کمتر از یک ماه به اتمام آن زمان مانده است.

همچنین کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس گزارش دو فوریتی خود در خصوص این لایحه را به صحن علنی تقدیم نموده است. این گزارش حاوی متن مصوب کمیسیون مذکور در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۳ می‌باشد که با اختلاف اندکی نسبت به متن لایحه تصویب شده است.

در حقیقت بهتر آن بود که مهلت اجرای آزمایشی قانون کنونی برای مدت یک سال دیگر تمدید و در مدت یک سال آینده با تأنی و بررسی بیشتر، تغییراتی که لایحه در نظام دادرسی کنونی ایجاد می‌کند، مورد مذاقه قرار گرفته و پس از آن تصویب و اجرایی گردد.

این گزارش ابتدا به بررسی کلیات لایحه و سپس به ارائه پیشنهادات اصلاحی مرکز پژوهش‌های مجلس می‌پردازد.

مقایسه کلی بین قانون کنونی با لایحه واصله و گزارش کمیسیون قضایی

دو تفاوت عمده بین قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۴ و لایحه واصله و مصوبه کمیسیون قضایی و حقوقی وجود دارد و از سوی دیگر مصوبه کمیسیون مذکور نیز یک تفاوت جداگانه با قانون کنونی و همچنین لایحه دارد:

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۵۴

شماره چاپ:

۴۷۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۹/۹/۲۵

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۳۶۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۱۰/۲۹



۱. مهمترین تفاوت بین متن لایحه (و همچنین متن مصوب کمیسیون قضایی و حقوقی) با قانون فعلی، در این است که در لایحه واصله در صورت تصویب و تبدیل آن به قانون، شوراهای حل اختلاف بدون حضور قاضی تشکیل خواهند شد. قانون فعلی در مواد (۸) و (۹)؛ صلاحیت‌های شوراهای حل اختلاف را با توجه به وجود قاضی در آن شوراهای تعیین نموده است^۱ که با توجه به حذف قاضی از نهاد شورای حل اختلاف در لایحه کنونی؛ به موجب مواد (۱۱) تا (۱۳) اختیارات شورا منحصر به صلح و سازش و دعاوی ثلاث (شامل تحریر ترکه، تخلیه عین مستأجره و تأمین دلیل) گردیده است.

۲. تفاوت دیگر لایحه با قانون کنونی، در سقف ریالی ارجاع دعاوی به شوراهای حل اختلاف است. طبق قانون کنونی رسیدگی به دعاوی مالی راجع به اموال منقول تا نصاب ۲۰ میلیون تومان در صلاحیت شوراهای حل اختلاف است که قاضی شورا پس از مشورت با اعضای شورای حل اختلاف مبادرت به صدور رأی در این قبیل دعاوی می‌نماید لکن در لایحه کنونی (ماده ۱۱) کلیه دعاوی مالی راجع به اموال منقول تا نصاب ۵۰ میلیون تومان جهت حصول صلح و سازش ابتدائاً و الزاماً به شورای حل اختلاف ارجاع خواهد شد.

۳. همچنین کمیسیون قضایی و حقوقی در ماده (۵) مکرر مصوب کمیسیون مذکور قوه قضائیه را مکلف به استخدام پیمانی یا قراردادی تمامی اعضای تمام‌وقت شوراهای حل اختلاف نموده است. این ماده بیان می‌دارد:

«مرکز مکلف است ظرف مدت سه سال کلیه کارکنان تمام وقت شورای حل اختلاف (اعم از اعضا و سایر کارکنان) را که واجد شرایط استخدام هستند و تا قبل از تاریخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۹ در شورا اشتغال داشته‌اند با اولویت سابقه اشتغال بیشتر به صورت پیمانی یا قرارداد کار معین از طریق آزمون داخلی به استخدام مرکز درآورد.

تبصره «۱» - سوابق اشتغال در شورا به حداکثر سن قانونی اضافه می‌شود.

تبصره «۲» - تأمین بودجه مورد نیاز برای استخدام اشخاص موضوع این ماده در سقف اعتبارات مصوب مرکز خواهد بود.

تبصره «۳» - دولت مکلف است شناسه استخدام اشخاص موضوع این ماده را در اختیار مرکز قرار دهد.»

موضوع استخدام اعضای شورای حل اختلاف نه در لایحه و در نه در قانون کنونی وجود ندارد.

بررسی کلیات لایحه

در خصوص کلیات لایحه و گزارش کمیسیون قضایی چند ایراد کلی وجود دارد:

۱. با حذف نهاد قاضی از شوراهای حل اختلاف حجم عظیم پرونده‌های این شوراهای به سوی دادگاه‌ها سرازیر خواهد شد. پیش‌بینی الزام طرفین در دعاوی مالی (تا سقف ۵۰ میلیون تومان) به طی فرآیند صلح و سازش در شوراهای مانع از اقامه دعوا پس از طی این

۱. ماده (۸) - در موارد زیر شوراهای با تراضی طرفین برای صلح و سازش اقدام می‌نمایند:

(الف) کلیه امور مدنی و حقوقی

(ب) کلیه جرائم قابل گذشت

(پ) جنبه خصوصی جرائم غیرقابل گذشت

تبصره - در صورتی که رسیدگی شورا با درخواست یکی از طرفین صورت پذیرد و طرف دیگر تا پایان جلسه اول عدم تمایل خود را برای رسیدگی در شورا اعلام نماید، شورا درخواست را بایگانی و طرفین را به مرجع صالح راهنمایی می‌نماید.

ماده ۹- در موارد زیر، قاضی شورا با مشورت اعضای شورا رسیدگی و مبادرت به صدور رأی می‌نماید:

(الف) دعاوی مالی راجع به اموال منقول تا نصاب دویست میلیون (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به جز مواردی که در تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون در دادگستری مطرح می‌باشند.

(ب) تمامی دعاوی مربوط به تخلیه عین مستأجره به جز دعاوی مربوط به سرقفلی و حق کسب و پیشه

(پ) دعاوی تعدیل اجاره بها به شرطی که در رابطه استیجاری اختلافی وجود نداشته باشد

(ت) صدور گواهی حصر وراثت، تحریر ترکه، مهر و موم ترکه و رفع آن

(ث) ادعای اعسار از پرداخت محکوم‌بره در صورتی که شورا نسبت به اصل دعوی رسیدگی کرده باشد

(ج) دعاوی خانواده راجع به جهیزیه، مهریه و نفقه تا نصاب مقرر در بند (الف) در صورتی که مشمول ماده (۲۹) قانون حمایت خانواده مصوب ۱۳۹۱/۱۲/۱ نباشند.

(چ) تأمین دلیل

(ح) جرائم تعزیری که صرفاً مستوجب مجازات جزای نقدی درجه هشت باشد.

فرآیند نخواهد بود. این احتمال قوی وجود دارد که درصد بسیار بالایی از دعاوی یاد شده به سازش ختم نشده و در دادگاه‌ها مجدد طرح شوند. مهمترین ایراد این لایحه عدم پیش‌بینی راهکاری برای کنترل حجم ورودی پرونده‌ها پس از تصویب این لایحه یا راهکاری برای مدیریت بهینه آنهاست. ضروری است که ابتدا دادگاه‌هایی برای رسیدگی به دعاوی خرد (به‌عنوان مثال با نام دادگاه‌های حقوقی دو) با آیین رسیدگی سهل‌تر نسبت به دادگاه‌های کنونی تشکیل و قضات و سایر نیروی انسانی آن تأمین شده و پس از آن شوراهای حل اختلاف به مراکز حصول صلح و سازش بدل شوند.

۲. به‌نظر می‌رسد فلسفه اصلی ایجاد شوراهای حل اختلاف، و همچنین حذف نهاد قاضی از این شوراها در لایحه؛ تلاش برای ایجاد صلح و سازش بین طرفین دعوا و کاهش پرونده‌های ورودی به دادگستری است. بر این مبنا شورای حل اختلاف نباید به‌مثابه یک مرجع قضایی دارای صلاحیت ذاتی باشد و رسیدگی به برخی دعاوی منحصراً و الزاماً در صلاحیت این شوراها باشد. این درحالی است که در ماده (۱۱) لایحه کلیه دعاوی راجع به اموال منقول تا نصاب ۵۰ میلیون تومان الزاماً به شوراهای حل اختلاف آن هم نه برای رسیدگی قضایی بلکه به‌منظور حصول صلح و سازش بین طرفین ارجاع خواهد شد.

درواقع این ارجاع الزامی (و اجباری برای طرفین دعوا) یک مرحله دیگر که ممکن است تا چند ماه به طول انجامد را به مراحل رسیدگی اضافه نموده است، به‌خصوص اینکه با افزایش نصاب از ۲۰ به ۵۰ میلیون تعداد پرونده‌های ارجاعی به شورا به‌صورت فزاینده‌ای، بیشتر خواهد شد و ازسوی دیگر امکان نارضایتی عمومی از دستگاه قضایی را افزایش خواهد داد.

علاوه بر موضوعات بیان شده این ماده که دلالت بر الزام افراد به مراجعه به شورای حل اختلاف جهت صلح و سازش دارد مغایر اصول ۱۳۴ و ۱۵۹^۲ قانون اساسی است زیرا الزام افراد به طی فرآیند صلح و سازش در مرحله اول مغایر با حق دادخواهی هر فرد در دادگاه‌های صالح و مغایر با مرجعیت رسمی دادگستری برای شکایات و تظلمات می‌باشد.

۳. با توجه به حذف نهاد قاضی از شوراهای حل اختلاف وجود صلاحیت‌های ذاتی دیگر (مذکور در ماده (۱۳) لایحه^۳) نیز مغایر اصول ۳۴ و ۱۵۹ است. علاوه بر موضوع حق دادخواهی و مرجعیت رسمی دادگستری برای شکایات و تظلمات، ایراد دیگر بر این ماده آن است که امور قضایی و حسبی به مرجعی غیر از دادگاه (قاضی) واگذار شده است.

۴. مصوبه کمیسیون در ماده (۵) مکرر دارای اشکالات اساسی است:

الف) این ماده واجد بار مالی برای دولت است لذا به‌دلیل عدم پیش‌بینی منابع مالی لازم مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

ب) در ماده (۵) مکرر استخدام افراد بدون رعایت مفاد ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری و برگزاری آزمون عمومی و اختصاصی برای همه متقاضیان و داوطلبان استخدامی نوعی تبعیض ناروا محسوب شده و از این حیث مغایر بند «۹» اصل سوم قانون اساسی و بندهای «۲» و «۳» سیاست‌های کلی نظام اداری مصوب ۱۳۸۹ مقام معظم رهبری است البته می‌توان برای افراد فعلی که در شوراهای حل اختلاف شاغل هستند در شرایط مساوی و برابر با بقیه افراد اولویت قائل شد ولی باید یک امتحان فراگیر عمومی در سطح کشور صورت گیرد تا همه افراد در کوران یک مسابقه جامع و سراسری انتخاب و گزینش شوند و این حق و فرصت برای همگان از جمله افراد غیرشاغل نیز فراهم شود.

۱. دادخواهی حق مسلم هر فردی است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچکس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.
۲. مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است
۳. اتخاذ تصمیم در موارد زیر نیز در صلاحیت شورا است:
۱- صدور گواهی حصر وراثت، تحریر ترکه، مهرموم ترکه و رفع آن.
۲- دستور تخلیه اماکن مسکونی موضوع قانون روابط مؤجر و مستأجر-مصوب ۱۳۶۶-.
۳- تأمین دلیل.

ج) در فرض پذیرش بار مالی این حجم استخدام به وسیله دولت سؤال این است که آیا استخدام کارکنان فعلی شوراهای حل اختلاف که جمعیت آنها (بالای ۱۰ هزار نفر) در مقایسه با کل نیروی انسانی قوه قضائیه بسیار قابل توجه است؛ به مصلحت قوه قضائیه است یا خیر؟ قوه قضائیه که هم‌اکنون از کمبود قاضی و نیروی انسانی کارآمد در رنج است اگر امکان و بودجه لازم برای استخدام این حجم عظیم نیروی انسانی را دارد آیا نباید این بودجه ابتدا صرف استخدام قضات شایسته کند؟ به خصوص اینکه با حذف نهاد قاضی از شوراهای سیل پرونده‌ها به سوی دادگستری‌ها روانه خواهد شد.

با توجه به موضوعات و ایرادات بیان شده رد کلیات لایحه پیشنهاد می‌شود.

همچنین در صورت تصویب کلیات لایحه، ارجاع لایحه به کمیسیون قضایی و حقوقی جهت بررسی و رفع ایرادات مورد پیشنهاد است.

بررسی جزئیات لایحه

چندین ایراد به مواد لایحه وارد است:

۱. در ماده (۲) و تبصره آن باید موضوع ماهیت و شخصیت حقوقی مرکز معلوم شود که آیا شخصیت حقوقی دارد یا خیر و اگر دارد نوع آن چیست لذا از این حیث واجد ابهام است و به دلیل عدم شفافیت معیار بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.

۲. در ماده (۴) ریاست شورای حل اختلاف یک پست و منصب اداری محسوب می‌شود و شغل دولتی تلقی می‌گردد لذا تصدی آن توسط قاضی معیار اصل ۱۴۱ قانون اساسی است.

۳. درج ماده به شکل مکرر همانند ماده (۵) مکرر معیار اصول صحیح قانون‌نویسی است و از این حیث معیار بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری می‌باشد.

۴. ایرادات ماده (۵) مکرر در بررسی کلیات لایحه ذکر شد.

۵. بند «۱۱» ماده (۶) با توجه به مفاد بند «ز» ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری باید اصلاح شود بدین شکل که اجرای این حکم باید مطابق آیین‌نامه مصوب رئیس قوه قضائیه باشد نه هیئت وزیران زیرا وضع و تصویب آیین‌نامه اجرایی این قانون ماهیت قضایی دارد و بر اساس اصل یکصدوپنجاه و ششم قانون اساسی جزء صلاحیت‌های رئیس قوه قضائیه است و شورای نگهبان نیز به این موضوع تأکید و تصریح دارد.

۶. ایرادات ماده (۱۱) در بررسی کلیات لایحه بیان گردید.

۷. ایرادات ماده (۱۲) در بررسی کلیات لایحه بیان گردید.

۸. ماده (۱۸) مانند ماده (۱۳) دلالت بر آن دارد که برخی از دعاوی ذاتاً در صلاحیت شورای حل اختلاف است و مرجع قضایی حق رسیدگی ندارد.

۹. در تبصره‌های «۱» و «۲» ماده (۲۱) عبارت «و مانند آن» به دلیل عدم شفافیت معیار بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.

۱۰. در بند یک ماده (۳۴) منظور از شئون معلوم نیست و واجد ابهام می‌باشد.

در ماده (۴۰) به دلیل اینکه وضعیت پرونده‌های کنونی (پرونده‌های قبل از تصویب لایحه) به‌طور کامل بیان نشده است و ترتیب حضور قاضی در این پرونده‌ها مشخص نشده است علاوه بر ایجاد نوعی تقابل بین پرونده‌های کنونی و پرونده‌های آتی؛ نوعی از ابهام را نیز داراست.

۱۱. ماده (۴۱) به دلیل ماهیت تقنینی آن مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۱۲. قسمت اخیر تبصره ماده (۴۲) به دلیل ماهیت تقنینی آن مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۱۳. الزام دولت به پذیرش نظر قوه قضائیه در خصوص بودجه شوراها در لایحه بودجه به شرح مندرج در ماده ۴۴ مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

در نهایت در صورت عدم ارجاع مجدد لایحه برای رفع ایرادات به کمیسیون قضایی و حقوقی، حذف ماده (۵) مکرر مصوب کمیسیون قضایی و ماده (۱۱) لایحه به دلیل ایرادات مهمی که از منظر قانون اساسی دارند و در بررسی کلیات لایحه بیان شد، مورد پیشنهاد است.

نتیجه‌گیری

با توجه به ایراداتی که بر این لایحه در کلیات و جزئیات آن مطرح است، بهتر است مهلت اجرای آزمایشی قانون کنونی به مدت یک سال دیگر تمدید شود و در این مدت لایحه واصله با توجه به تغییرات بزرگی که در نظام دادرسی کشور ایجاد می‌نماید با مذاقه و بررسی بیشتر، نهایی و تصویب شود. چرایی این پیشنهاد به این موضوع برمی‌گردد که بسترهای لازم برای اجرای لایحه واصله و در حقیقت تبدیل شوراها به حل اختلاف به محلی برای صلح و سازش و نه رسیدگی قضایی، آماده نشده است. بستر لازم برای این امر، ایجاد دادگاه‌هایی برای رسیدگی به دعاوی حقوقی خرد با آیین دادرسی سهل‌تر و سریع‌تر است که هم باعث مدیریت بهینه پرونده‌های ورودی به قوه می‌شود و هم موجب رغبت مردم به مراجعه اختیاری به شوراها به حل اختلاف برای صلح و سازش خواهد بود. با توجه مطالب بیان شده، موارد زیر به ترتیب خدمت نمایندگان محترم پیشنهاد می‌گردد:

الف) رد کلیات لایحه با توجه به موضوعات و ایرادات بیان شده و تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون کنونی؛

ب) ارجاع لایحه به کمیسیون قضایی و حقوقی جهت بررسی و رفع ایرادات؛

ج) حذف ماده (۵) مکرر مصوب کمیسیون قضایی و ماده (۱۱) لایحه، به دلیل ایرادات مهم این دو ماده از منظر قانون اساسی.