

شوراهای حل اختلاف: گامی بلند ولی متزلزل

دکتر علی خالقی*

۱- در میان پرونده‌های بی‌شماری که هر روز در دادگستری‌های شهرهای کشورمان تشکیل می‌شود، برخی از آنها مربوط به دعاوی و اختلافات کوچک و کم‌اهمیتی است که به دلیل فقدان پیچیدگی خاص حقوقی، تمیز حق و رفع اختلاف در آنها دشوار نیست. این گونه اختلافات را، بویژه در روستاها و شهرهای کم‌جمعیت، می‌توان اغلب از طریق صلح و سازش و به اصطلاح کدخدامنشانه حل نمود تا هم طرفین ناگزیر از پیمودن راهی طولانی برای آمدن از روستا به شهر محل تشکیل دادگاه نباشند و هم با عدم ارجاع آنها به دادگستری، این دستگاه رسمی کشور بتواند با فرصت بیشتر به رسیدگی دقیق به پرونده‌های مهم‌تر پردازد. از این‌رو در گذشته، و در کنار دادگاه‌های دادگستری، دو مرجع حل اختلاف با ماهیت غیرقضایی داشتیم که به این گونه دعاوی کم‌اهمیت و پاره‌ای جرایم خلافی رسیدگی می‌کردند: یکی خانه انصاف که به موجب قانون تشکیل خانه انصاف مصوب ۱۳۴۴/۱/۲۲ برای حل و فصل اختلافات ساکنان روستاها ایجاد شده بود و دیگری شورای داوری که برطبق قانون

*. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

تشکیل شورای داوری مصوب ۱۳۴۵/۴/۹ برای حل این گونه اختلافات در شهرها تأسیس شده بود. این دو مرجع، که حدود صلاحیت و ترکیب آنها به طور مشخص در قانون تعیین شده بود، پس از پیروزی انقلاب اسلامی منحل گردیدند.

۲- همان دلالی که سبب ایجاد خانه‌های انصاف و شوراهای داوری شده بود، قانونگذار ما را بر آن داشت که ضمن تصویب قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷، اجازه تأسیس شوراهایی به نام شوراهای حل اختلاف را بدهد. به موجب ماده ۱۸۹ این قانون: «به منظور کاهش مراجعات مردم به محاکم قضایی و در راستای 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 به شوراهای حل اختلاف واگذار می‌گردد. حدود وظایف و اختیارات این شوراهای حل اختلاف و نحوه انتخاب اعضای آن براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب هیأت وزیران و به تأیید رئیس قوه قضائیه می‌رسد». البته ناگفته نماند که مراجع صلاحیتدار برای وضع آیین‌نامه اجرایی قوانین در قانون اساسی مشخص شده‌اند و موکول نمودن اعتبار مصوبات قوه مجریه به اخذ تأیید قبلی قوه قضائیه با اصول مندرج در قانون اساسی، بویژه با اصل استقلال قوا (اصل ۵۷) و ساز و کار خاص پیش‌بینی شده برای جلوگیری از اجرای آیین‌نامه‌های خلاف قانون (قسمت اخیر اصل ۱۳۸ و اصل ۱۷۳) مغایر به نظر می‌رسد. به هر حال، آیین‌نامه مورد اشاره در ماده ۱۸۹ قانون برنامه توسعه در تاریخ ۱۳۸۱/۵/۱۶ به تصویب هیأت وزیران و سپس به تأیید

رئیس قوه قضائیه رسید و در روزنامه رسمی مورخ ۱۳۸۱/۶/۵ منتشر شد. از آن تاریخ، اداره کل امور شوراهای حل اختلاف زیر نظر قوه قضائیه تشکیل و صدها شعبه شورای حل اختلاف در چندین شهر و روستای کشور تأسیس شده است.

۳- به موجب آیین‌نامه مزبور، شوراهای حل اختلاف از سه عضو تشکیل می‌شوند (یک نفر به عنوان رئیس شورا به انتخاب قوه قضائیه، یک نفر به انتخاب شورای شهر یا بخش یا روستای مربوط و یک نفر معتمد محل به انتخاب هیأتی متشکل از رئیس حوزه قضایی، فرماندار، فرمانده نیروی انتظامی و امام جمعه) که هم در امور حقوقی، و هم در امور کیفری صلاحیت رسیدگی دارند که این امر قابل تأمل است، علت آن هم این است که در دعاوی حقوقی، قاضی کاری را انجام می‌دهد که طرفین دعوی در خارج از دادگاه هم می‌توانند با صلح و سازش یا ارجاع به داوری انجام دهند. در واقع، در این گونه دعاوی، قاضی نقش داور را ایفا می‌کند و اصحاب دعوی می‌توانند از او بخواهند که به اختلافشان رسیدگی نماید و یا این که بدون رسیدگی به اختلاف آنها، داوری را تعیین نماید که به جای دادگاه اختلاف را حل و فصل کند. آنها حتی می‌توانند بدون مراجعه به دادگاه، خود به حل اختلاف خویش بپردازند یا رأساً داوری را برای این کار تعیین کنند. اما در امور کیفری وضع متفاوت است و دخالت مقام قضایی برای تعیین مجازات متهمین ضرورت دارد. در واقع در این زمینه‌ها که به دلیل منافع عمومی، جایی برای اعمال عدالت شخصی نیست، لزوم مداخله دادرس برای صدور حکم به کیفر قانونی، ناشی از جنبه شکلی اصل قانونی بودن حقوق جزاست که در ایران نیز برخی از حقوقدانان به آن

اشاره کرده‌اند. اصل ۳۶ قانون اساسی نیز با تأکید بر این که: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد» این جنبه اصل قانونی بودن حقوق جزا را به خوبی منعکس نموده و مانع تفویض اختیار رسیدگی و صدور حکم در امور کیفری به مراجع غیرقضایی شده است. بدین ترتیب، اعطای صلاحیت کیفری به شوراهای حل اختلاف که مراجعی غیرقضایی و متشکل از افرادی دارای «سواد کافی و آشنایی نسبی به موازین فقهی و مقررات قانونی» هستند، با قانون اساسی سازگار نیست. به علاوه، اصل ۷۲ قانون اساسی نیز اجازه نمی‌دهد که اعطای صلاحیت کیفری به شوراهای حل اختلاف بر مبنای ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توجیه و آیین‌نامه اجرایی آن هم خالی از اشکال تلقی شود زیرا این اصل حاوی یک پیام روشن است: اصول مندرج در قانون اساسی از چنان ارزش و اهمیتی برخوردارند که حتی قانونگذار هم نمی‌تواند با وضع قانون آنها را نقض و یا محدود نماید. بنابراین، به دلیل ممنوعیتی که قانون اساسی ایجاد نموده، قانونگذار نیز نمی‌توانسته در ماده ۱۸۹ چیزی برخلاف قانون اساسی اراده نماید. جالب این است که بدانیم حتی با مراجعه به صورتجلسه مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی (جلسه شماره ۳۳۸-۱۳۷۸/۹/۷) معلوم می‌شود که هنگام تصویب این ماده در مجلس، وظیفه این شوراها «حل و فصل اختلافات» و «صلح و سازش» بین افراد عنوان می‌شده و سخنی از رسیدگی به جرایم در میان نبوده است. عبارات به کار رفته در متن ماده ۱۸۹ و عنوان انتخاب شده برای این شوراها نیز رنگ و صبغه جزایی ندارد.

۴- آیین نامه شوراهای همچنین حاوی مقرراتی است که برخی از آنها مغایر با اصول مسلم دادرسی و قوانین موجود در این زمینه است. بند ۱ ماده ۱۰ این آیین نامه در یک حکم کلی، رسیدگی در شوراهای را تابع تشریفات قانون آیین دادرسی ندانسته و از آنها می خواهد که به طریق مقتضی طرفین را دعوت نموده و اظهارات و دفاعیات آنان را استماع نمایند. اما نباید فراموش کرد که دو هدف عمده قواعد و مقررات دادرسی کیفری یکی برقراری مجدد نظم عمومی است که در اثر ارتکاب جرم لطمه دیده و دیگری صیانت از حقوق و آزادی های متهمی است که در معرض مجازات قرار دارد و تلاش برای رسیدن به این دو هدف تعطیل بردار نیست. در مورد لزوم رعایت این مقررات کافی است به این نکته توجه کنیم که مجازات قانونی برخی جرایم داخل در صلاحیت شوراهای حل اختلاف، زندان است که در صورت حذف بند ۱ ماده ۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، می تواند به یکسال حبس هم برسد (ماده ۷۱۵ قانون تعزیرات). همچنین، منوط نمودن امکان تجدیدنظر از رأی یک مرجع (شورای حل اختلاف) به موافقت اکثریت اعضای همان مرجع و این که خود آنها لزوم تجدیدنظر در رأی را که خود صادر کرده اند، بپذیرند (بند ۱ ماده ۱۸) امری مخالف اصول و تضییع کننده حق محکوم علیه است، حتی که قانون آیین دادرسی کیفری برای او شناخته و اصولاً به وسیله آیین نامه قابل تحدید نیست. علاوه بر اینها، قاعده رد دادرسی نیز که از قواعد آمره و ناظر بر تأمین یک دادرسی منصفانه است در این آیین نامه با تراضی طرفین قابل نقض شناخته شده است (ماده ۹).

۵- در مجموع می‌توان گفت که ایجاد شوراهای حل اختلاف در کنار دادگاه‌های دادگستری گامی بلند در جهت کاستن از بار پرونده‌های ارجاعی به دادگاه‌ها و رها ساختن آنها از اشتغال به پرونده‌های کوچک و کم اهمیت‌تر بوده است. با این حال، به دلیل اشکالات اساسی که در مورد رسیدگی آنها به امور کیفری وارد است، گام برداشته شده در این راه را باید متزلزل و نامطمئن دانست. در واقع، آیین‌نامه مربوط به طرز کار شوراها حاوی موادی است که برخی از آنها به تنظیم اموری پرداخته‌اند که اصولاً تعیین تکلیف در مورد آنها در صلاحیت قانون می‌باشد و برخی دیگر به دلیل مغایرت با قانون اساسی، از حدود مورد انتظار در تنظیم آیین‌نامه اجرایی یک قانون فراتر رفته‌اند و بدین ترتیب در معرض ابطال توسط دیوان عدالت اداری قرار دارند.