

بررسی عملکرد آماری شوراهای حل اختلاف

میلاذ شریفی مقدم*

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۶/۰۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۲/۱۹

چکیده

در دو دهه اخیر، سیل ورودی پرونده‌ها به دادگستری‌ها و محاکم به یکی از معضلات جدی دستگاه قضایی تبدیل شده است، به نحوی که همین مشکل موجب اطاله دادرسی، کاهش دقت قضات در صدور رأی، فرسودگی و خستگی قضات از حجم بالای پرونده و در کل، موجب پایین آمدن بازدهی دستگاه قضایی شده است. همین امر موجب شده که از همان ابتدا دستگاه قضا به دنبال چاره‌ای جهت حل این معضل باشد که یکی از این تدابیر جهت کاهش ورودی پرونده‌ها به محاکم، تشکیل نهاد شوراهای حل اختلاف بوده است. هرچند تشکیل این نهاد امری ضروری و مفید بود اما تمرکز بر روی کاهش ورودی پرونده‌ها و آمارگرایی مطلق باعث گردید شوراهای از فلسفه وجودی خود که اصلاح ذات‌البین و فصل خصومت از طریق سازش بود، دور شوند. لذا در این پژوهش سعی شده است با روش تحلیلی، به تأثیر آمارگرایی بر عملکرد شوراهای حل اختلاف پرداخته شود. همچنین در این نوشتار، از اطلاعات به دست آمده از آمار شوراهای حل اختلاف استان مرکزی به عنوان نمونه آماری استفاده شده است. بررسی‌ها نشان داده است که افزایش روزافزون پرونده‌ها در دادگستری حاوی واقعیتی نگران‌کننده است و می‌بایست از طریق راهکارهایی بنیادین همچون تقویت اصولی حوزه پیشگیری درصدد رفع آن برآمد.

واژگان کلیدی: عملکرد، شورای حل اختلاف، سازش، آمار.

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم.

مقدمه

یکی از اهداف تشکیل حکومت و حکمرانی، رسیدگی به حقوق محرومان و دفاع از مظلومان و به عبارتی، احقاق حق افراد ستم‌دیده می‌باشد. از مؤلفه‌های حکمرانی خوب می‌توان به شفافیت، پاسخ‌گویی، اثربخشی، رعایت برابری و ارتقاء حاکمیت قانون اشاره کرد. امروزه بر کسی پوشیده نیست که افزایش شدید پرونده‌های ورودی به محاکم به یکی از معضلات دستگاه قضایی تبدیل شده است، به نحوی که فشار سنگین کار باعث فرسایش و از کار افتادن قضات شده است. ممکن است که تراکم کار، با کیفیت رابطه عکس داشته باشد و اگر حاکمیت و به طور دقیق‌تر قوه قضاییه برای رفع این مشکل اقدامی نکنند به طبع آن، کیفیت رسیدگی قضایی و احقاق حق (دادخواهی) که شالوده اجرای عدالت هستند، پایین خواهد آمد، که خود عاملی برای نارضایتی‌ها نسبت به قوه قضاییه می‌شود.

۱. اهمیت سازش و اصلاح ذات‌البین

«صلح»، سازش است و از یاد بردن رنجش، و سازگاری و آشتی پس از قهر. «ذات» به مفهوم بنیه و اساس است. «بین» به مفهوم حالت پیوند میان افراد است و «اصلاح ذات‌البین»، استوارسازی و پیوندهای فردی و اجتماعی است (طبرسی، ۱۳۸۴، ج ۳، جزء ۹، ص ۱۰۱). در اصطلاح قرآنی به معنای آشتی دادن مردم و نیز به معنای از میان برداشتن تباهی و نادرستی در محیط اجتماعی است. سازش و اصلاح ذات‌البین از چنان اهمیتی برخوردار است که حضرت علی (ع) در واپسین لحظه‌های زندگی پُربرکتش، فرزندان و رهروان راه خود را به اصلاح ذات‌البین سفارش کرد و ارزش آن را برتر از نماز و روزه سالیان شمرد (نهج‌البلاغه، ۱۳۸۱، نامه ۴۷).

اصلاح و دیگر مشتقات صلح، نزدیک به هشتاد بار در قرآن به کار رفته است و گاهی به خداوند نسبت داده می‌شود و گاهی به بندگان، که رفع اختلافات خانوادگی، اصلاح در وصیت، اصلاح در امور یتیم، آشتی دادن بین مردم و ... از مهم‌ترین موارد اصلاح در رابطه انسان با انسان می‌باشد (راغب اصفهانی، ۱۳۷۴، ج ۲، ص ۴۱۲). آیه ۱۰ سوره حجرات می‌فرماید: «اگر بین عده‌ای از مؤمنان نزاع و اختلاف پیش آمد آنان را آشتی دهید؛ چراکه مؤمنان برادر یکدیگرند. پس دو برادر خود را صلح و آشتی دهید.»^۱ از آنجا که اهمیت سازش بر همه ما روشن است، به همین مقدار بسنده می‌کنیم.

۱. «إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ إِخْوَةٌ فَأَصْلِحُوا بَيْنَ أَخَوَيْكُمْ».

۲. پیشنهاد شورای حل اختلاف

در ایران قبل از قانونگذاری مدوّن، حل اختلافات و دعاوی توسط حکام شرعی و مجتهدین صورت می‌گرفت. این حکام منصوب حکومت نبودند بلکه مجتهدین و کسانی بودند که در فقه اسلامی تبحر داشته و مردم محل، خود آزادانه جهت حل و فصل اختلافات به آنها مراجعه می‌کردند. این مراجع، دعاوی را بر اساس مقررات اسلامی و با در نظر گرفتن رسوم و سنت‌های محلی حل و فصل می‌نمودند (محمدی خورشیدی، ۱۳۹۵، ص ۳۷).

پیشینه اندیشه حل و فصل دعاوی از طریق نهادهای سازشی و داوری در قوانین مصوب را می‌توان اولین بار در قانون حکمیت اجباری سال ۱۳۰۶ مشاهده نمود که در سال‌های ۱۳۰۸ و ۱۳۱۳ مقررات آن اصلاح گردید. قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸ نیز دربردارنده مقررات مفصل و نسبتاً جامعی در خصوص داوری بود. این روند ادامه داشت تا اینکه در تاریخ ۱۳۴۴/۲/۱۸ قانون تشکیل خانه انصاف به تصویب مجلس شورای ملی رسید. به موجب ماده ۱ این قانون، به منظور رسیدگی و حل و فصل اختلافات میان ساکنان روستاها، شورایی به نام خانه انصاف برای یک یا چند ده و روستا تشکیل گردید. با توجه به موفقیت خانه انصاف در آن زمان، این انگیزه به وجود آمد که در شهرها نیز نهادی مشابه خانه انصاف تشکیل و ایجاد شود. شورای داوری سه سال پس از خانه انصاف در تاریخ ۱۳۴۵/۴/۹ با ساختار و ترکیبی تقریباً مشابه برای رسیدگی و حل و فصل اختلافات اهالی شهرها تشکیل شد (محمدی خورشیدی، ۱۳۹۵، ص ۱۱۱).

تشکیل این دو نهاد، نخستین گام قانونی در تاریخ حقوق ایران برای رسمی‌سازی اجرای غیر رسمی عدالت در ایران بود. مفاد قوانین و مقررات مربوط به این دو نهاد به خوبی نشان می‌دهد که دولت و دادگستری وقت خواسته بود از توان نیروهای اجتماعی جهت تنظیم و تنسيق بهتر امور استفاده کند بدون اینکه آنها را بیرون از حوزه نظارت و مراقبت دولت نگه دارد (محمودی جانکی، ۱۳۸۷، ص ۱۱۴). بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، داوری الزامی تا قبل از تصویب قانون برنامه سوم توسعه، جایگاهی نداشت؛ اما بنا به تصمیم مجریان دستگاه قضایی، جهت کاهش حجم پرونده‌های ارسالی به دستگاه قضایی، با پشتوانه متون فقهی شیعی و اندیشه دکترین حقوقی، تصمیم بر آن شد تا در جوار دادگستری به عنوان مرجع اصلی رسیدگی به مرافعات و منازعات، نهادی جهت کاهش این اختلافات، تأسیس و پایه‌گذاری شود. این نهاد نوبا به عنوان شورای حل اختلاف در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به همگان معرفی گردید. شورای حل اختلاف از حیث صلاحیت و ساختار، تفاوت‌های

بسیاری با نهادهای مشابه قبل از انقلاب داشته و محدود به ایل و روستا نبوده است (قربان پور و یمرلی، ۱۳۹۹، ص ۴۰۲).

۳. مبانی و اهداف تشکیل شورای حل اختلاف

جایگزین کردن مشارکت مردمی در حل و فصل دعاوی و اختلافات در واقع نوعی تلاش در برطرف نمودن نواقص و نارسایی‌های سیستم قضایی است. در جامعه ما بر اساس عرف و عادت، مراجعه مردم به کلانتری و دادگاه در افکار عمومی ناپسند و ناخوشایند تلقی می‌شود. لذا در چنین فرهنگی حل اختلاف مبتنی بر فرهنگ و عادت اجتماعی و در عین حال تبعیت از آموزه‌های دینی و فرهنگ اسلامی است که همیشه افراد را به حل اختلاف از طریق انصاف و دوری از خصومت و در عین حال گذشت و عدم انتقام، سفارش کرده است (محسنی ماهانی و روح‌الامینی، ۱۳۹۶، ص ۱۹۲). حضور و دخالت اقشار مردم در وظایف قوه قضاییه با تشکیل شوراهای حل اختلاف رونق و شکل گرفت. هرچند قبل از شوراهای حل اختلاف، مطابق قانون اساسی و قانون آیین دادرسی کیفری و قانون مطبوعات، اقشار مختلف مردم از طریق هیأت منصفه در امور قضایی حضور داشتند، اما نقش آنها قابل مقایسه با تأثیر نظر اقشار مردم در شوراها نبود. نهاد شورای حل اختلاف با تصویب قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سال ۱۳۷۹ وارد نظام حقوقی کشور گردید. به موجب ماده ۱۸۹ این قانون، با اهدافی همچون کاهش مراجعه مردم به دستگاه قضایی، توسعه مشارکت‌های مردمی، حل و فصل خصومات فاقد ماهیت قضایی یا دارای ماهیت قضایی با پیچیدگی کمتر نهادی به نام شورای حل اختلاف تشکیل گردید. بنابراین، مبنای تشکیل و ایجاد نهاد شورای حل اختلاف، ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه می‌باشد که با گذر زمان قانون مربوط به شوراهای حل اختلاف نیز تصویب گردید. هدف اصلی و جان‌مایه ایجاد شوراهای حل اختلاف عبارت است از برقراری صلح و سازش بین طرفین دعوا با مشارکت دادن دو طرف دعوا در ایجاد توافق و رفع ناسازگاری از طریق مشورت کردن همه افراد داخل در دعوا با همدیگر (فرهمند، ۱۳۸۹، ص ۶۳).

ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه، دو هدف عمده برای تشکیل شوراهای حل اختلاف به این صورت برمی‌شمارد:

۱- کاهش مراجعات مردم به محاکم قضایی: در تبیین هدف اول باید گفت که یکی از مشکلات اساسی قوه قضاییه حجم بالای ورودی پرونده‌های قضایی است که

موجب اطالۀ دادرسی، تراکم کار قضاوت و در نتیجه نارضایتی مردم می‌گردد (فتحی، ۱۳۸۴، ص ۹۲). بدیهی است آمار سرسام‌آور پرونده‌های ورودی موجب کاهش کیفیت کار شده و از دقت در رسیدگی می‌کاهد و با اولویت‌بخشی به بالا بودن آمار پرونده‌های مختومه، کیفیت فدای کمیت می‌شود. به طور کلی در جوامع کنونی، تورم حجم پرونده‌های قضایی از مشکلات مهم و دست‌وپاگیر دستگاه‌های قضایی است (عباسی، ۱۳۸۲، ص ۱۰۶). یکی از اهداف تشکیل شوراهای حل اختلاف، کاهش همین فشار بر روی محاکم بود.

۲- توسعه مشارکت‌های مردمی: امروزه دولت‌ها سعی در تقلیل فعالیت‌های خویش دارند به گونه‌ای که بخشی از کارهای خود را به بخش‌های خصوصی واگذار می‌کنند. این امر نه تنها در امور اقتصادی و آموزشی بلکه در امور قضایی نیز نمود پیدا کرده است. در امور قضایی، توسعه مشارکت‌های مردمی به خصوص در امور کیفری و تحت تأثیر سیاست جنایی مشارکتی، جلوه‌های خاصی پیدا نموده است که بارزترین آن تأسیس نهاد میانجیگری کیفری است. البته توسعه مشارکت‌های مردمی در امور قضایی تنها با هدف کاهش فعالیت‌های دولتی نیست، بلکه اهداف دیگری نیز دارد (عباسی، ۱۳۸۲، ص ۱۰۶)، که یکی از این اهداف می‌تواند افزایش صلح و سازش بین افراد و کاستن اختلافات و تنش‌ها در جامعه باشد.

۴. نقد و بررسی ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

افزایش ورودی پرونده‌ها به محاکم و به تبع آن شلوغی دادگستری‌ها از دیرباز یکی از مشکلات و معضلات دستگاه قضایی بوده و هست، که همواره قوه قضاییه و حاکمیت درصدد راه‌حلی جهت رفع این مشکل و معضل بوده است تا اینکه در سال ۱۳۷۹ این تلاش‌ها منجر به آن گردید که با تصویب قانون برنامه سوم توسعه، نهادی به نام شورای حل اختلاف موجودیت پیدا کند. همان‌طور که در ماده ۱۸۹ قانون مذکور نیز آمده، عمده هدف تشکیل این نهاد کاهش مراجعات مردم به دادگستری‌ها و به دنبال آن کاهش ورودی پرونده‌ها به محاکم بود. به موجب ماده فوق، شوراهای حل اختلاف 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 ندارند و یا ماهیت قضایی آن از پیچیدگی کمتری برخوردار است، به وجود آمدند. یکی از ایراداتی که به ماده ۱۸۹ قانون مذکور وارد بود مبهم بودن اهدافی است که جهت تشکیل شوراهای حل

اختلاف قید کرده است. یکی از اهداف مندرج در این ماده کاهش مراجعات مردم به محاکم است ولی نحوه و شیوه تأثیر آن ذکر نگردید؛ چراکه این امر بدهی است که قوه قضاییه مرجع فصل خصومات است و مردم نیز بیهوده و از سر دلخوشی به این مراجع مراجعه نمی‌کنند و تصویب این ماده صرفاً صورت مسئله علت تراکم زیاد پرونده‌ها در محاکم و شلوغی دادگستری‌ها را پاک نموده به جای آنکه آن را پاسخ دهد. نتیجه این شد که تراکم سابق پرونده‌ها در دادگستری‌ها بین شوراهای حل اختلاف و دادگستری تقسیم شود و عملاً کاهشی را مشاهده نکنیم. بهتر این بود که واضعان این ماده به جای پاک کردن صورت مسئله، نسبت به ریشه‌یابی علل تراکم پرونده‌ها در دادگستری اقدام و قانونی را تصویب می‌کردند که به صورت بنیادی، تشکیل پرونده‌ها را کاهش می‌داد نه اینکه پرونده‌ها را از محاکم به شوراهای حل اختلاف منتقل کنند.

تعیین حدود و وظایف و اختیارات این شورا مطابق قانون ذکر شده، به آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران محول شده بود که این موضوع نیز یکی از نقدهای وارده حقوقی به این نهاد نوپا است؛ چراکه به صراحت، اصل ۳۴ قانون اساسی دادخواهی را حق مسلم هر فرد می‌داند و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع کند و حسب اصل ۶۱ قانون مزبور، اعمال قوه قضاییه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است که به موجب قانون تشکیل شده است و مسئولیت حل و فصل دعاوی، حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت به عهده مقام قضا محول شده است و به موجب اصل ۱۵۹ آن قانون، مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. حال، چگونه می‌شود حل و فصل خصومات مردم (هرچند با پیچیدگی قضایی کمتر) را به نهادی سپرد که تعیین حدود، وظایف و اختیارات آن به هیأت وزیران موکول شده است. خود این موضوع، خلاف آشکار با قانون اساسی که ام‌القوانین است، می‌باشد. هرچند واضعان این ماده با افزودن قید «ماهیت قضایی با پیچیدگی کمتر» خواسته‌اند این ماده را با قانون اساسی و مطالب ذکر شده تطبیق دهند اما باید ذکر شود که تمامی دعاوی هرچه که باشند، در ماهیت قضایی دعوا تأثیری ندارند و تمامی دعاوی دارای ماهیت قضایی هستند (بوشهری، ۱۳۸۴، ص ۱۳۷).

همچنین، حل و فصل و رفع خصومات دعوا جزء ذاتی هر نوع دادرسی است که این بیانگر ماهیت قضایی دعاوی است (محمودی، ۱۳۸۴، ص ۱۰۹). بنابراین، مقصود از دعاوی فاقد ماهیت قضایی یا دارای ماهیت قضایی با پیچیدگی کمتر دقیقاً مشخص نیست؛ علاوه بر اینکه ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه، مغایر با قانون اساسی بود،

با موازین شرعی نیز مغایرت داشت. مطابق موازین شرعی، تنها افرادی حق صدور رأی را دارند که یا نبی باشند یا وصی و یا افراد منصوب از سوی آنها و بر همین مبنا در حال حاضر صدور حکم تنها وظیفه مجتهد جامع‌الشرایط است و اگر کسی بدون داشتن شرایط، اقدام به تصدی منصب قضا نماید مرتکب گناه کبیره شده است (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ص ۵۵). در عصر غیبت، مجتهدین و بر اساس نظر بسیاری از فقها، قضات مأذون حق قضاوت دارند و غیر از این دو گروه حق قضاوت ندارند. بدیهی است که اعضای شورای حل اختلاف نه مجتهدند و نه قاضی مأذون و به این دلیل، قضاوت و صدور رأی از سوی آنها مشروعیت نخواهد داشت (فتحی، ۱۳۸۴، ص ۹۸). هیچ تفکیکی میان دعاوی با پیچیدگی بیشتر یا کمتر وجود ندارد. در نهایت ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه، هم با قانون اساسی و هم با موازین شرعی در تعارض است.

۵. نقد و بررسی قانون شوراهای حل اختلاف

علی‌رغم ایرادات گسترده به تشکیل شوراها و اعتراضات حقوقدانان کشور، نهایتاً در سال ۱۳۸۷ نخستین قانون شوراهای حل اختلاف به تصویب رسید. هرچند قانونگذار تمام تلاش خود را نمود که ایرادات را برطرف کند ولی همچنان خلأهایی وجود داشت که جامع و کامل بودن قانون فوق را زیر سؤال می‌برد. باز هم ایراد اساسی و مهم مغایرت با قانون اساسی در این قانون به وضوح مشهود بود؛ چراکه دخالت دادن عوام در امر تخصصی قضا، علاوه بر اینکه مغایر با قانون اساسی، قوانین عادی، احکام شرعی و عرف عقلا است، تجاوز به بدیهی‌ترین حقوق مردم نیز هست؛ چون در قانون اساسی و در اعلامیه حقوق بشر و در میثاق حقوق مدنی و سیاسی - که همگی اسنادی الزام‌آور برای قوای قضائیه، مجریه و مقننه در ایران هستند - تأکید شده است که مردم باید به دادگاه‌هایی دسترسی داشته باشند که از قضات مستقل و بی‌طرف تشکیل شده‌اند (کاشانی، ۱۳۸۷، ص ۷۶).

از آنجا که قانون مصوب ۱۳۸۷ هم نتوانست پاسخ‌گوی ایرادات و خلأهای موجود باشد و راهکارهای مناسب برای پاسخ‌گویی به کاستی‌های ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه ارائه نداد، عمر طولانی‌ای نداشت و مقنن مجدداً درصدد این برآمد که قانون کامل و جامع‌تری تصویب نماید تا کاستی‌های قبل جبران گردد. در نتیجه در سال ۱۳۹۴ قانون جدید شوراهای حل اختلاف تصویب گردید؛ هرچند در این قانون تا حدودی ضعف‌ها و کاستی‌های قانون سابق مرتفع شد اما همچنان ایرادات ساختاری و ماهیتی آن پابرجا بود و صرفاً نوآوری‌هایی در حیطة صلاحیت و شیوه‌های دادرسی

داشت و در این حوزه‌ها دچار تحولات چشمگیر شد. علی‌رغم اینکه چند سال بیشتر از عمر این قانون نگذشته ولی به دلیل پاسخ‌گو نبودن آن به نیازهای امروز جامعه، زمره‌های اصلاح آن مجدداً به گوش می‌رسد که امید است در اصلاحیه جدید، تدوین‌کنندگان به صورت ریشه‌ای و بنیادی این نواقص را رفع کنند و شاهد یک قانون کامل، جامع و پاسخ‌گو باشیم.

۶. بررسی عملکرد شوراهای حل اختلاف

یکی از شاکله‌های جامعه مدنی، واگذاری بخش‌هایی از حاکمیت به نهادهای مردمی و غیر دولتی است و در راستای پذیرش اندیشه توسعه قضایی، ایجاد نهادهای مشابه در حوزه وظایف قوه قضاییه و واگذاری بخش‌هایی از مسئولیت‌ها به این نهادها غیر قابل اجتناب می‌باشد (قهرمانی، ۱۳۸۰، ص ۳۱). اهمیت تشکیل نهادهای سازشی از جمله شوراهای حل اختلاف در برهه زمانی فعلی بر کسی پوشیده نیست. افزایش روزافزون اختلافات ناشی از مسائل اقتصادی، بی‌تدبیری و تصمیم‌گیری‌های نامناسب نهادهای اجرایی و ... همگی دست به دست هم دادند تا ورودی پرونده‌ها به محاکم روز به روز گسترش یابد. افزایش سرسام‌آور ورودی پرونده‌ها به محاکم در چند سال اخیر به یکی از معضلات مهم دستگاه قضایی تبدیل شده است که به مرور زمان باعث پایین آمدن بازدهی کار قضایی، پایین آمدن دقت در رسیدگی، فرسودگی و خستگی قضات از حجم بالای پرونده، اطلاع دادرسی و ... گردیده است. در این چند سال نیز تمام تلاش و فعالیت‌های دستگاه قضایی به این موضوع معطوف شده است تا بتواند باری را از دوش محاکم بردارد و مقداری از این فشار کاهش یابد. همان‌طور که در فرهنگ دینی ما اصل صلح و سازش و تلاش در جهت اصلاح ذات‌البین کار باارزشی است، یکی از اقداماتی که اجرای صحیح آن می‌تواند در رفع معضلات دستگاه قضایی مؤثر باشد، تقویت همین موضوع است. مشارکت‌های مردمی و اصلاح ذات‌البین توسط مردم می‌تواند بسیاری از پرونده‌ها را با ریش‌سفیدی و پادرمیانی، حل و فصل نماید و ریشه نزاع را از بین ببرد و به دنبال آن، باعث کاهش ورودی پرونده‌ها به محاکم شود. هدف اصلی تشکیل شوراهای حل اختلاف هم از ابتدا همین امر بود؛ اما آمارگرایی آن‌قدر برای دستگاه قضایی مهم شد و در آن غرق گردید که به مرور زمان شوراهای حل اختلاف از ماهیت و هدف اصلی خود دور شده و به نهادی هم‌عرض محاکم جهت رسیدگی به اختلافات مردم تبدیل گردیده است. متأسفانه همین آمارگرایی باعث شد

که فصل خصومات مردم به اشخاصی واگذار گردد که صلاحیت قضایی نداشته و از آن بدتر، گاهی فاقد اطلاعات حقوقی‌اند. تشکیل شوراها در عمل نه تنها منجر به تحقق اهداف مدنظر نشد بلکه آسیب‌های جدی به دستگاه عدالت وارد نمود.

پایین آمدن کیفیت مطلوب دادخواهی و احقاق حقوق مردم، فصل خصومت مردم توسط اشخاص فاقد سواد حقوقی و فاقد صلاحیت قضایی و ... همگی باعث افزایش نارضایتی‌ها نسبت به دستگاه قضایی گردید؛ چراکه بنای این نهاد از بنیان به درستی نهاده نشد و از همان ابتدا با اصول مستحکم قانون اساسی و موازین شرعی مغایرت داشت. امروزه از مباحث مطرح در حوزه حقوق عمومی بحث حکمرانی خوب و شایسته است. حکمرانی‌ای متصف به وصف خوب می‌گردد که دارای مؤلفه‌هایی از جمله شفافیت، پاسخ‌گویی، مسئولیت و حاکمیت قانون باشد. حاکمیت قانون از لوازم و ابزارهای اجرای حکمرانی خوب است که لازمه اجرایی شدن آن وجود تشکیلات قضایی مستقل و کارآمد و نظارت قضایی مختلف بر مقام‌های اداری و اجرایی توسط این نهاد است. اینکه رسیدگی در محاکم کند و طولانی است دلایل متعددی دارد که با رفع آنها این معضل که مغایر با دادرسی عادلانه است رفع خواهد شد. این امر با ایجاد تشکیلات غیر قانونی (شوراهای حل اختلاف) رفع نخواهد شد (رضایی‌زاده و درویش‌وند، ۱۳۸۷، ص ۲۱۷).

در بحث کاهش ورودی پرونده‌ها باید موضوعات پیشگیری تقویت گردد و به صورت ریشه‌ای معضلات را حل کرد نه سطحی و مقطعی. تا زمانی که مشکلات اقتصادی و شوک‌های شبانه وارده به بازار، عدم شفافیت در معاملات، عدم ثبت رسمی املاک، عدم آگاهی حقوقی مردم و ... وجود دارد نباید انتظار داشت که ورودی پرونده‌ها با هر اقدام مقطعی فوراً کاهش یابد. هرچند ممکن است با استقرار شوراها مقداری از بار سنگین پرونده‌ها در دادگستری کاسته شود، اما باید توجه داشت که اولاً اجرای هر راه‌حلی، زمانی از مشروعیت برخوردار می‌گردد که منطبق با قانون اساسی باشد و در قالب آن صورت گیرد والا ممکن است هر روز دولتی یا حکومتی به بهانه وصول شیوه صحیح‌تر در اجرای عدالت، اصول قانون اساسی را نقض نماید (رهگشا، ۱۳۸۳، ص ۵۲). ثانیاً در عمل از حجم پرونده‌ها کاسته نمی‌شود، بلکه همان تعداد و حجم پرونده‌ها مابین شوراها و دادگستری‌ها تقسیم می‌شود. اندیشه توسل به نظام‌های جایگزین دادرسی باید با انجام تحقیقات، مطالعات لازم و تجربه‌گرفتن از انواع نظام‌های سازشی در سایر سیستم‌های حقوقی جهان صورت گیرد تا بتوان نتایج درخشانی از آن کسب کرد که متأسفانه در تأسیس نهاد شورای حل اختلاف این‌گونه عمل نشد و صرفاً به جنبه آماري

و کاهش پرونده‌ها در دادگستری توجه شده است. آنچه که از تأسیس شوراهای حل اختلاف دنبال می‌شد قضاودایی از طریق حل و فصل اختلافات به شیوه سازش بود؛ اما در بستر زمان، شوراهای حل اختلاف عملاً همان کاری را انجام می‌دهند که دادگستری به عنوان مرجع حل و فصل اختلافات و دعاوی انجام می‌دهد و گویی رسیدگی به برخی امور قضایی از دادگستری به شوراهای حل اختلاف واگذار شده است. با بررسی آمار پرونده‌های شوراهای حل اختلاف استان مرکزی در سال ۱۳۹۸ نیز به عنوان جامعه آماری مورد هدف، این موضوع تأیید می‌گردد. حسب آمار اخذ شده در سال ۱۳۹۸ تعداد ورودی پرونده‌ها به شوراهای حل اختلاف استان مرکزی ۶۶۱۲۴ پرونده بوده که از این تعداد صرفاً ۶۳۱۳ پرونده منجر به صلح و سازش شده و بقیه موارد منتهی به رسیدگی و صدور رأی قضایی گردیده است.

نتیجه

حل و فصل خصومات از طریق سازش و اصلاح ذات‌البین یکی از بهترین روش‌های خاتمه دادن نزاع بین افراد است که در شرع مقدس نیز به آن بسیار سفارش شده است. در دهه‌های گذشته افزایش ورودی پرونده‌ها و شلوغی دادگستری‌ها، از معضلات و مشکلات حاکمیت و قوه قضاییه بوده و هست. همواره حاکمیت و قوه قضاییه در تلاش بوده است که با راهکارهایی این مشکل را حل کند که یکی از این اقدامات انجام شده در این راستا تشکیل شوراهای حل اختلاف بود. ایرادی که بر این اقدام وجود دارد این است که دستگاه قضایی به جای متمرکز کردن این نهاد به امر سازش و اصلاح ذات‌البین، آن را به یک نهاد هم‌عرض با دادگستری جهت رسیدگی به دعاوی مردم تبدیل کرده است، که خود مغایرت آشکار با قانون اساسی و موازین شرعی دارد؛ چراکه دخالت دادن عوام در امر تخصصی قضا علاوه بر اینکه مغایر با قانون اساسی و موازین شرعی است، تجاوز به بدیهی‌ترین حقوق مردم یعنی دسترسی به دادگاه‌هایی که دارای قضاات مستقل هستند، می‌باشد. حال، جهت کاهش ورودی پرونده‌ها به محاکم پیشنهاد می‌گردد:

۱- شوراهای حل اختلاف با امکانات و نیروهای انسانی فعلی خویش به جای دخالت در امر قضاوت، تمام توان خود را جهت میانجیگری و سازش بگذارد که وظیفه و فلسفه وجودی تشکیل آن نیز همین امر می‌باشد و بهتر است مراجعه به شوراها اختیاری گردد.

۲- نهاد داوری در حد امکان تقویت گردد.

۳- نظارت بر مراجع شبه قضایی و مراجع رسیدگی اداری و صنفی افزایش یافته و تقویت شود و برخی از پرونده‌های شبه قضایی مانند تصادفات، جرایم غیر عمد پزشکی و ... به آنها واگذار گردد. همچنین، نظارت بر تصمیمات آنها افزایش یابد تا از خروج تصمیماتی که ممکن است منجر به افزایش اختلافات و پرونده‌های حقوقی گردد، جلوگیری شود. برای نمونه، صدور جریمه برای آپارتمان چند واحدی در یک کوچه بدون پارکینگ ممکن است منجر به تشکیل چندین پرونده قضایی از جمله نزاع و درگیری، ممانعت از حق، سرقت و ... به علت پارک نمودن خودروها در خارج از پارکینگ شود.

۴- قبل از تقدیم دادخواست و طرح شکایت، مشاوره‌های حقوقی ارائه گردد که می‌تواند از طرح دعاوی واهی جلوگیری کند. در این طرح می‌توان از ظرفیت دانشجویان و فارغ‌التحصیلان رشته حقوق استفاده کرد.

۵- تقویت اصولی و علمی حوزه پیشگیری اعم از وقوع جرم و عدم ایجاد اختلافات حقوقی، در دستور کار قرار گیرد. برای نمونه، تقویت نهادهای نظارتی مانند سازمان

بازرسی، حراست ادارات، دیوان محاسبات و ... جهت جلوگیری از وقوع جرایم و تخلفات احتمالی، سازماندهی سایت‌های خرید و فروش اینترنتی، ایجاد سامانه‌های ملی شفافیت اعتبار اقتصادی افراد با دسترسی آزاد برای مردم به منظور استعلام از آن، آموزش و نظارت بر مشاوران املاک و خودرو و در حد امکان ثبت معاملات آنها در یک سامانه واحد و ... قابل اشاره است.

۶- تعامل قوه قضاییه با قوای مقننه و مجریه افزایش یابد تا به جای تصویب قوانین و آیین‌نامه‌هایی که خود منجر به افزایش اختلافات حقوقی و قضایی می‌گردد، قوانین و آیین‌نامه‌های مؤثر در کاهش ورودی پرونده‌ها و اختلافات حقوقی تصویب شود. برای مثال، مقرره‌ای جهت خاتمه دادن به معاملات غیر رسمی و تقویت جایگاه اسناد رسمی نسبت به اسناد عادی و ... تصویب شود.

۷- در جهت افزایش آگاهی حقوقی مردم نسبت به دعاوی پرتکرار مطرح شده در محاکم از طریق رسانه‌ها، جراید، فضای مجازی و راه‌های ممکن دیگر گام برداشته شود.

فهرست منابع

الف. کتاب‌ها

۱. بوشهری، جعفر، *حقوق اساسی (مسائل)*، شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، تهران، ۱۳۸۴.
۲. راغب اصفهانی، حسین بن محمد، *مفردات*، ترجمه سید غلامرضا خسروی حسینی، ج ۲، نشر مرتضوی، چاپ دوم، تهران، ۱۳۷۴.
۳. رهگشا، امیرحسین، *نگاهی به شوراهای حل اختلاف*، انتشارات دانشور، چاپ دوم، تهران، ۱۳۸۳.
۴. صدرالحفاظی، نصرالله، *نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*، انتشارات شهريار، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۲.
۵. طبرسی، ابوعلی، *مجمع البیان فی تفسیر القرآن*، ج ۳، انتشارات ناصر خسرو، ۱۳۸۴.
۶. عباسی، مصطفی، *افق‌های نوین عدالت ترمیمی در میانجیگری کیفری*، انتشارات دانشور، تهران، ۱۳۸۲.
۷. علی بن ابی طالب، *نهج البلاغه*، ترجمه سید جعفر شعیبی، انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۸۱.
۸. محمدی خورشیدی، محمد، *داوری در حقوق ایران (همراه با برگردان قانون داوری به انگلیسی)*، انتشارات بهنامی، تهران، ۱۳۹۵.

ب. مقاله‌ها

۹. رضایی زاده، محمدجواد و درویش‌وند، ابوالفضل، «نقد و بررسی شوراهای حل اختلاف تخصصی دیوان عدالت اداری با تأکید بر مبانی نظارت قضایی بر اداره»، فصلنامه حقوق (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی)، دوره ۳۸، شماره ۴، ۱۳۸۷.
۱۰. فتحی، حجت‌الله، «نقد و بررسی شوراهای حل اختلاف»، فصلنامه حقوق اسلامی، دوره ۱، شماره ۴، ۱۳۸۴.
۱۱. قربان‌پور، مرضیه و یمرلی، صالح، «تأملاتی پیرامون نوآوری‌های قانون شورای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۴»، مجله پژوهش‌های حقوقی، دوره ۱۹، شماره ۴۲، ۱۳۹۹.
۱۲. قهرمانی، نصرالله، «توسعه قضایی و نهاد داوری»، مجله کانون وکلای دادگستری مرکز، دوره جدید، شماره ۳، ۱۳۸۰.
۱۳. کاشانی، سید محمود، «مصاحبه نگاه انتقادی به شوراهای حل اختلاف»، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک گروه پژوهش‌های حقوقی و فقهی، پژوهشنامه سوم (شورای

حل اختلاف)، ۱۳۸۷.

۱۴. محسنی ماهانی، مهدی و روح‌الامینی، محمود، «صلاحیت ترمیمی و قضایی شوراهای حل اختلاف»، اولین کنفرانس ملی حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۹۶.
۱۵. محمودی جانکی، فیروز، «رسمی‌سازی عدالت غیر رسمی در ایران با تأکید بر زمینه‌های تاریخی، اجتماعی شکل‌گیری خانه انصاف و شورای داور»، مجله حقوقی دادگستری، شماره‌های ۶۲ و ۶۳، ۱۳۸۷.
۱۶. محمودی، جواد، «قضازدایی و جرم‌زدایی از منظر قانون اساسی و حقوق اداری»، مجله تخصصی الهیات و حقوق دانشگاه علوم اسلامی رضوی، شماره، ۱۹، ۱۳۸۴.

پ. پایان‌نامه

۱۷. فرمند، مجتبی، صلاحیت ترمیمی و قضایی شورای حل اختلاف، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۹.

Investigating the Statistical Performance of Dispute Resolution Councils

Milad Sharifimoghadam*

Received: 08/05/2020

Accepted: 23/08/2020

Abstract

In the last two decades, the influx of cases into the judicatories and courts has become one of the serious problems of the judiciary, so that this problem has caused lengthy proceedings, reduced the accuracy of judges in issuing verdicts, burn out and fatigue of judges because of the high volume of cases. And in general, it has reduced the efficiency of the judiciary. This has led the judiciary to seek a solution to this problem from the very beginning, and one of these measures to reduce the number of cases to the courts was to establish a dispute resolution council. Although the formation of this institution was necessary and useful, the focus on reducing the number of cases and absolute statistics caused the councils to move away from their philosophy of existence, which was to correct the essence of the conflict and the chapter of hostility through compromise. Therefore, in this study, we have tried to deal with the effect of statistics on the performance of dispute resolution councils with an analytical method. Also, in this article, the information obtained from the statistics of the dispute resolution councils of Markazi province has been used as a statistical sample. Studies have shown that the increasing number of cases in the judiciary contains a worrying reality and should be addressed through fundamental solutions such as strengthening the principles of prevention

Keywords: *Function, Dispute Resolution Council, Compromise, Statistics.*

* PhD Student in Public Law at Islamic Azad University Qom Unit.
miladsharifi750@yahoo.com