

نقد و بررسی شوراهای حل اختلاف

حجت‌الله فتاحی*

چکیده

یکی از نهادهای تازه تأسیس قضایی در سال‌های اخیر، شوراهای حل اختلاف می‌باشد. هرچند اصل صلح و سازش و تلاش در جهت اصلاح ذات‌البین در فرهنگ دینی ما کاری با ارزش است ولی قانون شوراهای حل اختلاف و آیین‌نامه اجرایی آن به گونه‌ای تنظیم شده است که با موازین فقهی و حقوقی سازگاری چندانی ندارد. در این نوشتار سعی شده است با رعایت انصاف، مواضع نقد و نظر این نهاد مورد بررسی قرار گیرد تا نسبت به رفع اشکال‌های آن اقدام گردد.

واژگان کلیدی: شوراهای حل اختلاف، قاضی تحکیم، مشارکت مردمی، اصلاح ذات‌البین، صلح و سازش.

مقدمه

بدون شک وضعیت موجود قوه قضاییه، مورد رضایت مردم، حقوق‌دانان و مسئولان عالی نظام از جمله مسئولین قضایی نیست و رسیدن به نقطه مطلوب و جایگاه شایسته قضا در نظام اسلامی با توجه به پشتوانه غنی فقهی تلاش وسیع و بهره‌گیری از دانش و فنون قضایی و استفاده از تمام ظرفیت‌های فقهی و حقوقی را می‌طلبد. قوه قضاییه با اذعان به وجود کاستی‌های فراوان در سیستم قضایی کشور، توسعه قضایی را هدف خویش قرار داده و

*. پژوهشگر و کارشناس ارشد حقوق جزا.

گام‌هایی در زمینه‌های مختلف از جمله احیای دادرها برداشته است. البته احیای شتاب زده آن بدون آماده کردن بسترهای لازم مثل تدوین آیین دادرسی مناسب، تهیه امکانات فیزیکی آموزش نیروهای کافی و نیز حاکم شدن دو روش در سیستم قضایی کشور از نقاط ضعف احیای دادرها بود که در جای خود قابل بررسی است. یکی دیگر از این اقدام‌ها که اجراء صحیح آن می‌توانست در رفع برخی از مشکلات قوه قضاییه مؤثر باشد، تشکیل شوراهای حل اختلاف و استفاده از مشارکت‌های مردمی و اصلاح ذات‌البین توسط مردم است تا بسیاری از پرونده‌ها توسط مردم با کدخدانمنشی و پادرمیانی افراد موجه جامعه به صلح و سازش منتهی و ریشه عداوت و نزاع کنده شده و در نتیجه از حجم ورودی پرونده‌های دادگستری کاسته شود. در این راستا شوراهای حل اختلاف در سراسر کشور تشکیل شد. گفته می‌شود شوراهای حل اختلاف باعث کاهش ۵۰ درصدی پرونده‌های دادگستری در بسیاری از استان‌ها شده است؛ (روزنامه جمهوری اسلامی، // / ۱۳: ۱۵) ولی به نظر می‌رسد این آمارها واقع بینانه نیست؛ مگر چند درصد پرونده‌ها در حوزه صلاحیت شوراهای حل اختلاف است که پنجاه درصد کاهش یافته است؟

صرف نظر از درستی یا نادرستی این آمارها آنچه مهم است این است که این شوراهای حل اختلاف وظایف اصلی خود دور شده و برخلاف موازین شرع و اصول قانون اساسی مبادرت به صدور رأی می‌مایند. تلاش ما در این نوشتار این است که با نقد و بررسی شوراهای مذکور مانع تکرار اشتباه‌های موجود در لایحه شوراهای حل اختلاف گردیده، و به اصلاح وضع موجود کمک نماییم. در این مقاله پس از تبیین اهمیت و فضیلت تلاش برای حل اختلاف‌ها میان مردم و اصلاح ذات‌البین، ابتدا به پیشینه شوراهای حل اختلاف در نظام حقوقی کشور اشاره شده (قسمت اول) و بعد از نقد و بررسی ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (قسمت دوم)، به نقد و بررسی آیین نامه اجرایی این ماده (قسمت سوم) پرداخته می‌شود.

اهمیت و فضیلت اصلاح ذات‌البین

آیات و روایات زیادی بر فضیلت تلاش در حل اختلاف بین مردم دلالت دارد.

در قرآن کریم آمده است:

«وَإِنْ طَائِفَتَانِ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ اقْتُلُوا فَأُصْلِحُوا بَيْنَهُمَا؛ (حجرات (۴۹): ۹) اگر دو گروه از مؤمنان با

یکدیگر به جنگ پرداختند میان آن‌ها صلح و سازش برقرار نمایید.»

در سوره انفال پس از سفارش به تقوای الهی می :
«وَأَصْلِحُوا ذَاتَ بَيْنِكُمْ...» (انفال (:)

پیامبر اکرم(ص) در این باره می :

«اصلاح ذات‌البین افضل من عامة الصلاة والصيام؛ اصلاح ذات‌البین از یک سال نماز و روزه برتر

است»؛ (حرّ عاملی، :)

در روایت دیگری می :

۸۷

«هر کس در راه صلح و سازش بین دو نفر گام بردارد تا وقتی که برگردد ملائکه الهی بر او درود

می‌فرستند و ثواب شب قدر به او داده می‌شود»؛ (همان)

نقد و بررسی حقوق

بنابراین در اصل اصلاح ذات‌البین و تلاش برای آن بحثی نیست و از این‌رو اقدام قوه

قضاییه برای بهره‌گیری از فرهنگ دینی صلح و سازش در کاستن ورودی پرونده‌ها و حل

سریع و آسان برخی از پرونده‌ها قابل تقدیر و ستایش است. ولی باید دقت شود ساز و

کارهای اجرایی استفاده از این فرهنگ، در چارچوب مقررات شرع انور و قوانین باشد تا

مشکلی ایجاد نکند و به جای حل معضلات قضایی بر مشکلات موجود نیفزاید.

قسمت اول: پیشینه شوراهای حل اختلاف

نهادهایی همانند شوراهای حل اختلاف، قدمتی طولانی در نظام حقوقی ایران دارند که ذیلاً

به آن‌ها اشاره می‌شود.

۱- دادگاه‌های متشکل بر اساس ماده واحده قانون راجع به امور قضایی و اداری لرستان

اولین تجربه‌های عدالت مشارکتی به صورت رسمی، به سال ۱۳۰۳ برمی‌گردد. در این سال

کشور ما شاهد نخستین نمونه از نظام عدالت مشارکتی بود که به موجب ماده واحده قانون

راجع به امور قضایی و اداری لرستان و نظام‌نامهٔ مربوط به آن وارد سیستم حقوقی کشور

گردید. به موجب طرحی که از طرف دولت وقت به مجلس شورای ملی تقدیم شد به دولت

اختیار داده شد به منظور سامان دهی به امور قضایی و اداری منطقه لرستان، قوانین عادی لازم

را (به جز در امور مربوط به ثبت املاک و رسمیت اسناد) به صورت نظام‌نامه‌ای تنظیم و به

اجرا بگذارد. در این قانون پیش‌بینی شده بود که برای رسیدگی و حل و فصل اختلاف بین

مردم، دادگاهی مرکب از سه نفر تشکیل می‌گردد که یکی از اعضای این دادگاه از افراد بومی و

محلی بود. در قانون مزبور به این دادگاه اختیار داده شده بود که به امور کیفری از درجه جنحه

نیز رسیدگی نماید و در صورت لزوم از روش‌های حل و فصل خصومت به وسیله مصالحه و سازش استفاده کند. مدت اعتبار این نظام‌نامه سه سال از تاریخ تصویب بود؛ (:) .

۲- هیئت‌های حل اختلاف محلی

پس از انقضای مدت آزمایشی نظام‌نامه قانون راجع به امور قضایی و اداری لرستان، کشور شاهد یک دوره فترت طولانی در زمینه اعمال عدالت مشارکتی و محلی بود تا این‌که در سال ۱۳۳۲ با تلاش نخست وزیر وقت لایحه‌ای با عنوان «لایحه قانونی هیئت حل اختلافات» در ۳۰ ماده به تصویب رسید. در این لایحه مقرر شد در هر ده یا دهستان فاقد دادگاه یا بخشی که جمعیت آن بیش از سه هزار نفر باشد، هیئتی مرکب از ۳ نفر عضو از اهالی محل تشکیل شود. از شرایط عضویت در این هیئت، با سواد بودن، حسن شهرت، داشتن ۲ سال سن و نداشتن سوابق کیفری بود.

هیئت مزبور در امور مدنی تا خواسته ۵۰ هزار ریال را رسیدگی می‌کرد و در مورد دعاوی ضرر و زیان ناشی از جرم، قطع نظر از هر میزان خواسته می‌توانست رسیدگی کند. البته شرط رسیدگی در دعاوی ضرر و زیان این بود که هیئت مزبور بخواهد دعوی را با سازش مختومه نماید، وگرنه شرط حد نصاب در این‌جا هم به اجرا گذاشته می‌شد.

هیئت‌های مذکور در مورد رسیدگی به دعاوی تصرف عدوانی یا مزاحمت نسبت به اموال منقول و غیر منقول و در امور کیفری نسبت به کلیه امور خلافی صلاحیت رسیدگی داشتند. آرای این هیئت‌ها در کلیه امور خلافی قطعی بود و در سایر جرایم مطرح در لایحه در صورتی که مجازات آن‌ها بیش از سیصد ریال تا صد هزار ریال جریمه یا منع اقامت در محل از یک‌ماه تا سه سال یا یکی از آن دو بود قابل پژوهش در نزدیک‌ترین دادگاه شهرستان بود. رسیدگی در این هیئت‌ها ساده و بدون تشریفات بود و این هیئت‌ها می‌توانستند در صورت تراضی طرفین در دعاوی شخصی، دعاوی را به داوری ارجاع نمایند و بر اساس رأی داور یا میانجی دستور اجرای حکم را صادر نمایند.

در عمل، لایحه مذکور به علت جو ملتهب سیاسی و اجتماعی حاکم بر آن زمان اجرا نشد و اعتبار خود را از دست داد (:) .

۳- عدالت مشارکتی عشایری

بعد از ناموفق بودن تجربه‌های اولیه در اندیشه‌های عدالت مشارکتی رسمی در قالب قوانین و مقررات مذکور، حرکت بعدی قانون‌گذار در قبل از انقلاب تصویب قانونی با عنوان «قانون راجع به امور قضایی عشایر و ایلاتی که اسکان می‌شوند» بود. قانون مزبور که به شکل ماده واحده تنظیم شده بود مقرر می‌داشت: در نقاطی که ایلات و عشایر خلع سلاح و اسکان می‌یابند برای رسیدگی و حل اختلافات و دعاوی آن‌ها با یکدیگر یا کسانی که با آن‌ها اختلاف دارند وزارت دادگستری هیئت‌هایی مرکب از سه نفر (دو نفر از قضات مجرب و یک انتخاب افراد محلی) تشکیل دهد و با توجه به اصول و قوانین از راه کدخدای منشی و اصلاح اختلافات، دعاوی مربوطه را فیصله دهد؛ (عباسی، همان:)

۸۹

نقد و بررسی
شوراهای حل
اختلاف

۴- خانه‌های انصاف

طرح تشکیل خانه‌های انصاف برای اولین بار در سال ۱۳۴۱ از سوی وزارت دادگستری وقت تهیه شد و در سال ۱۳۴۲ به صورت تصویب نامه‌ای از سوی هیأت وزیران به تصویب رسید. این تصویب‌نامه از همان ابتدا با مخالفت برخی حقوق‌دانان روبه‌رو گردید ولی به هر حال پس از مدتی اجرای آزمایشی، در ۲۲ فروردین ۱۳۴۴ به تصویب مجلس شورای ملی و در ۱۸ اردیبهشت به تصویب مجلس سنا رسید و در ۲۵ اردیبهشت همان سال برای ابلاغ به امضای شاه رسید؛ (عباسی، همان:)

برابر ماده ۱ قانون سال ۱۳۴۴ و اصلاحات بعدی آن، دادگاه مخصوصی به نام خانه انصاف برای رسیدگی به دعاوی ساکنان روستا تشکیل شد که حل و فصل اختلافات میان ساکنان دهات را در امور مدنی و کیفری بر عهده داشت. اعضای خانه انصاف مرکب از پنج نفر (سه عضو اصلی و دو نفر عضو علی‌البدل) بودند. این افراد از میان معتمدان محل و افراد معروف به حسن اخلاق و صحت عمل که دارای شرایط عمومی و اختصاصی موجود در قانون بودند انتخاب می‌شدند. از نکات قابل توجه این بود که بر خلاف تصویب نامه سال وزیران شرط مسلمان بودن اعضای خانه‌های انصاف در قانون الزامی نبود.* و صلاحیت

*. جالب‌تر آن‌که آیین‌نامه شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۸۱ نیز مسلمان بودن را از شرایط اعضا ندانسته است، گرچه شاید واژه «عدالت لازم» که یکی از شرایط اعضا است، «مسلمان بودن» را پوشش دهد، اما به علت ابهام در این واژه، لازم است شرط «مسلمان بودن» تصریح گردد.

خانه‌های انصاف در امور شخصی و قابل گذشت در مواردی که به میانجی‌گری و صلح و سازش عمل می‌کردند محدودیتی نداشت؛ (انتقامی،)

اعضای خانه‌های انصاف برای سه سال و با انتخابات عمومی و از میان واجدین شرایط انتخاب می‌شدند که از این جهت از روش انتخاب اعضای شورای حل اختلاف فعلی مردمی‌تر بود. خانه‌های انصاف در کلیه اختلافات و دعاوی از طریق مصالحه و سازش بین طرفین و کدخدانمنشی و به دور از تکلف‌های آیین دادرسی قضیه را فیصله می‌دادند. صلاحیت‌های انصاف در دعای مدنی در بندهای سه‌گانه ماده ۱۱ مشخص شده بود. هم‌چنین این مرجع به دعاوی مربوط به تصرف عدوانی، ممانعت از حق، مزاحمت، حق ارتفاق و انتفاع و نیز دعوایی که خواسته آن‌ها از پنج هزار ریال بیش‌تر نبود و یا دعاوی مربوط به اموال منقول که تا مبلغ ۲۰ هزار ریال ارزش داشت (در صورت اعلام رضایت کتبی طرفین) رسیدگی می‌کرد. هم‌چنین در مواردی که درباره اموال محجور و صغیر و غایب مفقودالاثر تعیین تکلیف نشده بود این مرجع ملزم بود اقدامات لازم را برای حفظ حقوق این افراد انجام دهد.

در امور کیفری نیز در مواردی که جرم دارای مجازات نقدی حداکثر ۲۰۰ ریال و از امور خلافی می‌بود، رسیدگی و صدور حکم را به عهده داشت. علاوه بر آن، مراقبت در حفظ آثار جرم و جلوگیری از فرار متهمین در جرایم مشهود و اعلام آن‌ها به مراجع قضایی از وظایف خانه‌های انصاف بود. از نکات اساسی در مورد خانه‌های انصاف این بود که در این مرجع رسیدگی‌ها با رعایت مقتضیات عدالت و انصاف و با توجه به عرف و عادت و توسل به شیوه‌های کدخدا منشی و با توجه به رأی اکثریت صورت می‌گرفت و رسیدگی درهرحال حضوری بود و جلسات در حد ممکن در مکان‌های عمومی مانند مسجد یا مدرسه تشکیل می‌گردید. پس از صدور رأی و ابلاغ آن به طرفین توسط مأمور سپاهی دانش یا فرد تعیین شده دیگر کلیه اوراق به دادگاه بخش محل ارسال می‌شد و در صورتی که دادگاه آن را از نظر مقررات قانونی صحیح تشخیص می‌داد به درخت ذی‌نفع آن را اجرا می‌کرد، وگرنه رأی را نقض کرده و خود جداگانه رسیدگی می‌کرد؛ (عباسی، همان:)

۵ - شوراهای داوری

به دنبال تشکیل خانه‌های انصاف در روستاها، نسبت به ایجاد نهادی مشابه و با تیت‌های گسترده‌تر در شهرها نیز اقدام گردید. به علت تراکم پرونده‌ها در دادگستری

احساس می‌شد مشارکت عمومی مردمی در سب «شوراهای داوری» می‌تواند گره‌گشای مشکلات بسیاری در این موارد شد. به این ترتیب در سال ۱۳۴۵ قانون شورای داوری تصویب شده و مراجع مربوطه در شهرها تشکیل گردید. در سال ۱۳۴۷ این قانون مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفت و طبق برخی آمارها، در سال ۱۳۴۸ در شهرهای مختلف کشور شورای داوری فعال بود؛ (عباسی، همان: ۲۹۲). پس از گذشت مدتی از اجرای قانون تشکیل داوری مشکلات عملی در مسیر اعمال آن آشکار گردید و در نهایت در تاریخ // قانون جدید شوراهای داوری تصویب شد. براساس این قانون، به منظور رسیدگی و حل و فصل اختلافات ساکنان شهرها شوراهای داوری در هر شهر یا در چند محدوده از شهرها تشکیل می‌گردید. این شورا مرکب از پنج نفر از معتمدان محل بود که از طرف ساکنان حوزه شورا برای مدت سه سال انتخاب می‌شدند و از پنج عضو انتخاب شده که قبلاً توسط هیئتی می‌شدند، سه عضو آن‌ها اصلی و دو نفر علی‌البدل بودند که توسط خود اعضا در اولین جلسه تعیین می‌شدند و یک نفر هم به عنوان رئیس شورای حل اختلاف تعیین می‌گردید. شورای داوری دارای یک مشاور بود که از طرف دادگستری از بین قضات شاغل یا بازنشسته یا وکلای دادگستری یا سردفتران تعیین می‌شد که حتماً می‌بایست از اهالی همان شهر باشند. شرایط و ضوابط انتخاب کنندگان و انتخاب‌شوندگان مانند قانون تشکیل خانه‌های انصاف بود. عضویت در شورا افتخاری بود و نظارت بر عملکرد شورا و اعضای آن و حسن جریان کار شورا به وسیله قضات و مشاوران تعیین شده ممکن می‌گردید. این مشاوران در موارد لزوم سوء عملکردها را به دادگستری گزارش می‌دادند؛ (عباسی، همان:).

قسمت دوم: نقد و بررسی ماده ۱۸۹

رویکرد جدید به شوراهای حل اختلاف براساس ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران شکل گرفته است. این ماده مقرر می‌دارد: «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 شوراها، ترکیب و نحوه انتخاب اعضای آن براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب هیئت وزیران و به تأیید رئیس قوه قضاییه می‌رسد».

در این ماده چند نکته قابل توجه است:

الف. اهداف شوراهای حل اختلاف؛

ب. وظایف شوراهای حل اختلاف؛

ج. واگذاری تعیین حدود وظایف و اختیارات شوراهای حل اختلاف به تهیه آیین‌نامه توسط دولت

و تأیید رئیس قوه قضائیه.

الف. اهداف شوراهای حل اختلاف

ماده ۱۸۹ دو هدف عمده را برای شوراهای مزبور برمی‌شمارد:

۱- کاهش مراجعات مردم به محاکم قضایی

در تبیین هدف اول باید گفت یکی از مشکلات اساسی قوه قضائیه حجم بالای ورودی پرونده‌های قضایی* است که موجب اطاله دادرسی، تراکم کار قضات و در نتیجه نارضایتی مردم می‌گردد.

بدیهی است آمار سرسام آور پرونده‌های ورودی موجب کاهش کیفیت کار شده و از دقت در رسیدگی می‌کاهد و با اولویت بخشی به بالا بودن آمار پرونده‌های مختومه، کیفیت فدای کمیت می‌شود. به طور کلی در جوامع کنونی تورم حجم پرونده‌های قضایی از مشکلات مهم و دست و پاگیر دستگاه‌های قضایی است؛ (عباسی، همان: ۱۰۶). و به دلیل وجود موقعیت‌ها و امکانات جدید و گسترش روابط اقتصادی، اجتماعی و اداری به طور طبیعی آمار جرایم و دعاوی حقوقی به صورت تصاعدی افزایش می‌یابد. چه بسا حجم زیادی از این پرونده از ماهیت و اهمیت جزئی برخوردار باشد ولی مشغولیت گسترده‌ای را برای نظام قضایی کشور پدید می‌آورد. این وضعیت که باعث کاهش کیفیت است نارضایتی عموم را به دنبال دارد و بسیاری از مردم از ترس مشکلات قضایی از پی‌گیری حق خویش در دادگاه‌ها روی گردان شده و عطای آن را به لقایش می‌بخشند! بنابراین منطقی است که یکی از اهداف تشکیل شوراهای حل اختلاف، کاستن حجم ورودی پرونده‌ها باشد. البته باید تلاش شود با کار دقیق علمی و با استفاده از علوم و فنون جدید هم از آمار جرایم و هم از آمار پرونده‌های حقوقی کاسته شود.

*. در سال ۱۳۸۱، شش میلیون پرونده به دستگاه قضایی وارد شده بود؛ نشریه ماوی، ۸۴/۲/۲۶، ص ۲.

۲- توسعه مشارکت‌های مردمی

در مورد هدف دوم یعنی توسعه مشارکت‌های مردمی باید گفت: امروزه دولت‌ها سعی در نلیل 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 هدف کاهش فعالیت‌های دولتی نیست بلکه اهداف دیگری نیز دارد که پرداختن به آن مجال دیگری می‌باشد.

ب. وظایف شوراهای حل اختلاف

وظایف شوراهای حل اختلاف در ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از:

- ۱- رفع اختلافات محلی؛
- ۲- حل و فصل اموری که ماهیت قضایی ندارد؛
- ۳- حل و فصل اموری که ماهیت قضایی آن از کم‌تری برخوردار است.

وظایف مذکور دارای ابهام بوده و ظهور این ماده در این است که شوراهای حل اختلاف در امور بالا مبادرت به صدور رأی می‌کنند که مخالف با شرع و قانون اساسی است و معلوم نیست چرا شورای نگهبان این ماده را مغایر با شرع و قانون اساسی اعلام نکرده و یا دست مانند موارد مشابه ماده را به مجلس برگشت نداده و اظهار نظر خویش را منوط به رفع ابهام نکرده است، در حالی که در موارد مشابه چنین کرده است؛ مثلاً شورای نگهبان در اظهار نظر درباره طرح جرم سیاسی مصوب / / ۱ چنین گفته است:

«در ماده ۴ عنوان شد محکمه متشکل از یک رئیس و دو دادرس به انتخاب رئیس کل دادگستری استان می‌باشد. منظور از انتخاب مبهم است و معلوم نیست آیا منظور این است که رئیس قوه قضاییه ابلاغ می‌دهد و رئیس کل دادگستری ارجاع می‌کند یا رئیس کل دادگستری رأساً ابلاغ می‌دهد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد»؛ (پیوندی، :)

در حالی که به نظر می‌رسد ماده مذکور ابهامی نداشته و از ظهور کافی برخوردار است ولی ماده ۱۸۹ قانون مورد اشاره ابهام داشته و رفع اختلافات محلی یا حل و فصل امور ظهور در صدور رأی دارد که مخالفت آن با شرع انور و قانون اساسی روشن است. آنچه این ظهور را تأیید می‌کند، آیین نامه اجرایی ماده ۱۸۹ است که به صراحت، برای این شورا حق اصدار رأی قایل شده است. به هر حال این ماده، سه وظیفه را برای شوراهای حل اختلاف در نظر گرفته است:

۱- رفع اختلافات محلی

رفع اختلافات محلی، عبارتی مبهم است. واژه «اختلافات محلی» شامل دعاوی فراوان کیفری و حقوقی می‌شود. بدیهی است هیچ اختلافی از جمله اختلافات محلی بی و می‌تواند ناشی از قتل و غارت، نزاع دسته جمعی، تجاوز و تصرفات عدوانی، تخریب اموال و محصولات کشاورزی، مسایل خانوادگی و ناموسی سرقت آب و غیره باشد و سپردن امثال این دعاوی به عده‌ای که نه با احکام شرع آشنا هستند و نه با حقوق، توجیه شرعی و منطقی ندارد. هرچند در آیین نامه، گستره وظایف شورای حل اختلاف محدودتر شده است ولی اشکال ماده به قوت خویش باقی است و اطلاق آن شامل دعاوی مذکور و غیره می‌شود. واژه «رفع» نیز مبهم است. «رفع اختلاف محلی» اگر به معنی صلح و سازش مصطلح در فقه باشد، در برخی از مصادیق اختلافات محلی اشکالی نیست ولی در مواردی که از جرایم غیر قابل گذشت بوده و امنیت جامعه را به خطر می‌اندازد فاقد توجیه حقوقی است و اگر به معنی داوری و صدور حکم باشد - همان گونه که در آیین نامه شوراهای حل اختلاف آمده - به طور قطع برخلاف موازین شرع و در برخی موارد مثل دعاوی کیفری، علاوه بر مخالفت با شرع مخالف اصل ۳۶ قانون اساسی است که تفصیل آن در پی خواهد آمد.

۲- حل و فصل امور فاقد ماهیت فضایی

به نظر می‌رسد این امر نیز مبهم است، زیرا این امور از دو حال خارج نیست، یا مورد نزاع و اختلاف نمی‌باشد که ارجاع آن به شوراهای حل اختلاف و حل و فصل امور وجهی ندارد و یا این امور مورد نزاع و اختلاف است که به طور طبیعی ماهیت قضایی پیدا می‌کند. از این رو نظر می‌رسد مراد قانون‌گذار مشخص نیست و ماده مذکور مبهم است. ابهام دیگر این قسمت، مفهوم «حل و فصل» است. آیا منظور کدخداهنشی و دعوت به صلح و سازش است یا منظور صدور حکم است؟ اگر منظور صدور حکم باشد باز هم خلاف موازین شرع است.

۳- حل و فصل امور کم تر پیچیده قضایی

این مطلب نیز مبهم و مورد انتقاد است. اولاً، منظور از پیچیدگی و عدم پیچیدگی چیست؛ مگر پیچیدگی یا عدم پیچیدگی از شدت و ضعف مجازات یا مبلغ مورد نزاع فهمیده می شود؟ مگر می توان گفت فلان عمل چون مجازاتش سه ماه حبس است پیچیده نیست ولی فلان عمل که مجازات آن چهار ماه حبس است پیچیده است؟ یا فلان دعوا چون مبلغ مورد نزاع آن پانصد هزار تومان است پیچیده نیست ولی دعوایی که مبلغ مورد نزاع آن یک میلیون و پانصد هزار تومان است پیچیده است؟

۹۵

نقد حقوق

نقد و بررسی شوراهای حل اختلاف

چه بسا جرمی اتفاق بیفتد که مجازات کمی داشته باشد ولی تشخیص ماهیت آن دارای پیچیدگی خاصی باشد که فقط حقوق دانان آگاه قادر به حل آن باشند. در امور حقوقی نیز دعاوی زیادی وجود دارد که میزان خواسته آن ها ناچیز و جزئی است اما تشخیص ماهیت حقوقی موضوع و انطباق آن با قوانین و مقررات بسیار سخت و پیچیده است و برعکس، دعاوی زیادی است که میزان خواسته آن ها بالا است اما تشخیص ماهیت دعوی و حل و فصل قضیه به راحتی امکان پذیر می باشد. این نکته در آیین نامه مورد غفلت قرار گرفته و در امور کیفری، پایین بودن مجازات و در امور حقوقی کم بودن میزان خواسته، معیار ساده بودن و پیچیده نبودن تلقی گردیده است؛ (رهگشا، :).

ثانیاً، مگر عدم پیچیدگی امور به افراد مشروعیت قضاوت و صدور رأی می دهد و مگر می شود در مواردی که پیچیده نیست برخلاف صریح اصل ۳۶ قانون اساسی اعمال مجازات را به غیر از دادگاه های صالح سپرد؟

بنابراین ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران دارای ابهام و اشکال های متعددی است که تأیید آن از سوی شورای نگهبان محل تأمل است.

ج. واگذاری تعیین حدود، وظایف و اختیارات شوراهای حل اختلاف و آیین نامه این قانون به دولت با تأیید رئیس قوه قضاییه

شاید منشأ بسیاری از اشکالات این ماده و آیین نامه اجرایی آن، واگذاری تهیه آیین مراجعی غیر از مجلس است که دقت و نظارت را کاهش داده است و با توجه به سیر تهیه آیین نامه این ابهام را به وجود آورده که آیا شکایت از آیین نامه مذکور قابل رسیدگی در دیوان

عدالت اداری می‌باشد یا خیر. به عبارت دیگر، معلوم نیست این آیین‌نامه، مصوبه هیئت وزیران است تا قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری باشد یا از بخش‌نامه‌ها و مصوبات قوه قضائیه محسوب می‌شود که قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد، و اگر از قسم دوم است تکلیف مردم چیست و کدام مرجع صلاحیت رسیدگی به شکایات از بخش‌نامه‌ها و مصوبات قوه قضائیه را به عهده دارد.*

قسمت سوم: نقد و بررسی آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۹

آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۹، در تابستان ۱۳۸۱ در ۲۳ ماده تنظیم و پس از تصویب هیئت وزیران، به تأیید ریاست قوه قضائیه رسید.

در نقد این آیین‌نامه نکات متعددی را می‌توان مطرح نمود که به برخی از آن‌ها اشاره می‌کنیم: مخالفت با شرع به علت واگذاری امر قضا به فاقدين شرایط قضاوت؛ مخالفت با قانون اساسی؛ مغایرت با اصول و موازین مسلم حقوقی؛ قضاوت زنان؛ قضاوت شورایی؛ وجود ابهام‌های متعدد؛ عدم تأمین وظایف شورای حل اختلاف مذکور در ماده .

الف. مخالفت با شرع به علت واگذاری قضاوت به فاقدين شرایط

مهم‌ترین ایراد آیین‌نامه مورد بحث این است که قضاوت را به دست کسانی سپرده است که شرایط لازم را برای منصب خطیر قضاوت دارا نمی‌باشند. توضیح این‌که: شورای حل اختلاف، مطابق بند ۱ ماده ۴ متشکل از سه عضو می‌باشد که یکی به عنوان رئیس شورا به انتخاب قوه قضائیه و دیگری با انتخاب شورای شهر یا بخش یا روستای مربوط و سومی به عنوان معتمد محل توسط هیئتی مرکب از رئیس حوزه قضایی، فرماندار، فرمانده نیروی انتظامی و امام جمعه یا روحانی برجسته محل، انتخاب می‌شود.

بند ۱ ماده ۵ شرایط عضویت در این شورا را بیان کرده است که مهم‌ترین آن شهرت و عدالت لازم و دارا بودن سواد کافی و آشنایی نسبی به موازین فقهی و مقررات قانونی می‌باشد. از مهم‌ترین شرایطی که به آن توجه نشده است مسلمان بودن اعضای شورا

*. ظاهراً یکی از وکلای دادگستری با استناد به اصل ۱۷۰ قانون اساسی با تقدیم دادخواستی به دیوان عدالت اداری خواستار ابطال بخش‌هایی از آیین‌نامه شوراها را حل اختلاف که بر خلاف قانون اساسی می‌باشد شده است؛ (ر.ک: عباسی، همان: ۳۱۵).

است. حذف اسلام از شرایط مقام صادر کننده حکم مخالفت بین با موازین شرع دارد.* ممکن است گفته شود واژه «عدالت لازم» این شرط را پوشش می‌دهد. اما به علت ابهام در واژه «عدالت لازم»، لازم است «مسلمان بودن» به عنوان یکی از شرایط اعضای شورای حل اختلاف ذکر گردد. از سوی دیگر، حدود صلاحیت شورا در ماده ۷ آیین نامه مزبور بیان شده است.** شورا در ابتدا سعی می‌نماید تا موضوع به صورت سازش خاتمه یابد (ماده ۱۴) اما اگر اقدامات شورا به سازش منتهی نشد، آن‌گاه شورا خود وارد رسیدگی می‌شود و رأی مقتضی را صادر می‌نماید (ماده ۹)

اولین سؤالی که در مورد حدود صلاحیت شوراهای حل اختلاف به ذهن تبادر می‌کند این است که آیا اعضای شوراهای حل اختلاف این مفاهیم تخصصی را درک می‌کنند و با این مفاهیم آشنا هستند. واقعاً چند درصد اعضای شورای حل اختلاف با اصطلاحات اموال منقول (اموال منقول فیزیکی و نقوقی)، زیان ناشی از جرم، ضمان قهری نلع ید، حقوق ارتفاعی

*. شرایط اعضای شورای حل اختلاف عبارت است از: الف. تابعیت جمهوری اسلامی ایران؛ ب. التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ ج. داشتن حداقل ۲۵ سال سن؛ د. دارا بودن اهلیت قانونی؛ هـ. نداشتن سابقه محکومیت کیفری مؤثر؛ و. عدم اعتیاد به مواد مخدر؛ ز. حسن شهرت و عدالت لازم؛ ح. دارا بودن سواد کافی و آشنایی نسبی به موازین فقهی و مقررات قانونی؛ (ماده ۵ آیین نامه اجرایی ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه ...). ** این ماده مقرر می‌دارد: «شورا در موارد ذیل صالح به رسیدگی می‌باشد: ۱- مذاکره به منظور ایجاد سازش بین طرفین در کلیه امور مدنی و هم‌چنین امور جزایی که رسیدگی به آن منوط به شکایت شاکی خصوصی بوده و با گذشت وی تعقیب موقوف می‌گردد. ۲- حل و فصل دعاوی و شکایات مطروحه با رعایت مراتب ذیل: الف. در امور حقوقی ۱. کلیه دعاوی راجع به اموال منقول، دیون، منافع، زیان ناشی از جرم، ضمان قهری در صورتی که خواسته دعاوی بیش از مبلغ ده میلیون (۱۰/۰۰۰/۰) ریال نباشد؛ ۲- دعاوی خلع ید از اموال غیر منقول، تخلیه اماکن مسکونی و دعاوی راجع به حقوق ارتفاعی از قبیل حق‌العبور، حق‌المجری، مزاحمت، هم‌چنین ممانعت از حق و تصرف عدوانی در صورتی که اصل مالکیت محل اختلاف نباشد؛ ۳- الزام به انجام شروط و تعهدات راجع به معاملات و قراردادهای در حدود صلاحیت در دعاوی مالی؛ ۴- مهر و موم، صورت برداری و تحریر ترکه؛ ۵- تأمین و حفظ دلایل و امارات؛ ۶- دعاوی مالی در صورت تراضی کتبی طرفین بدون رعایت حد نصاب. ب. در امور کیفری ۱- مراقبت در حفظ آثار جرم و جلوگیری از فرار متهم در جرایم مشهود از طریق اعلام فوری به نزدیک‌ترین مرجع قضایی یا مأموران انتظامی؛ ۲- رسیدگی به جرایمی که مجازات قانونی آن‌ها حداکثر تا پنج میلیون (۵/۰۰۰/۰۰۰) ریال جزای نقدی است و یا جمع مجازات قانونی حبس و جزای نقدی پس از تبدیل حبس به جزای نقدی تا پنج میلیون (۵/۰۰۰/۰) ریال می‌گردد؛ ۳- رسیدگی به جرایمی که مجازات قانونی آن کم‌تر از ۹۱ روز حبس و یا مجازات تعزیری موضوع تخلفات رانندگی باشد؛ (بند ۱ ماده ۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، مصوب و)

تحریر ترکه، تأمین دلایل و امارات و غیره آشنا هستند؟ سپردن این امور به افراد تحصیل نکرده در مباحث فقهی یا حقوقی چه معنایی دارد؟

و دومین سؤال با توجه به صراحت ماده بر رسیدگی و صدور حکم از سوی اعضای شوراهای حل اختلاف این است که آیا از نظر شرعی و قانونی، اعضای شورا حق صدور رأی دارند؟ به نظر می‌رسد صدور رأی از سوی اعضای شورای حل اختلاف برخلاف موازین شرع است؛ زیرا از دیدگاه فقهای امامیه، قضاوت منصبی الهی و شاخه‌ای از شجره نبوت و وصایت است که مختص انبیا و اوصیا بوده و در عصر غیبت، مجتهدان جامع‌الشرایط از جانب ائمه‌الطهاره^(ع) مأذون در تصدی قضاوت‌اند بر این مطلب ادعای اجماع شده است؛ از جمله صاحب جواهر :

«و کذا لا ینعقد لغير العالم المستقل بأهلیة الفتوی و لا یکفیه فتوی العلماء بلا خلاف اجده فیه بل فی المسالک و غیرها الاجماع علیه من غیر فرق بین حالتی الاختیار و الاضطرار» (:) .
البته برخی از فقها به حکم اولی و برخی دیگر به حکم ثانوی به غیر مجتهدین اما آگاه به فقه، احکام و موازین شرع که دارای سایر شرایط قضا باشند، اذن قضاوت داده‌اند. از جمله خود صاحب جواهر در ادامه بحث می :

«و حیثند تظهر ثمره ذلك بناءً علی عموم هذه الرئاسة أن للمجتهد نصب مقلده للقضاء بین الناس بفتاواه التی هی حلالهم و حرامهم فیکون حکمه حکم مجتهده و حکم مجتهده حکمهم و حکمهم حکم الله تعالی شأنه و الراد علیه راد علی الله و لا یخفی وضوح ذلك...»؛ (همان)*.

بنابراین در عصر غیبت مجتهدین و براساس نظر بسیاری از فقها، قضات مأذون، حق قضاوت دارند و غیر از این دو گروه حق قضاوت ندارند. بدیهی است اعضای شورای حل اختلاف نه مجتهدند و نه قاضی مأذون و به‌این دلیل قضاوت و صدور رأی از سوی آن مشروعیت نخواهد داشت.

ممکن است گفته شود اعضای شورای حل اختلاف، قاضی تحکیم هستند و قضاوت آنان مشروع است. این سخن ناصواب است؛ چون اولاً، طرفین دعوا آنان را برای داوری انتخاب نمی‌کنند. افراد از پیش تعیین شده‌ای هستند که مردم ناچار به رجوع به آنان و پذیرش آرای آنان می‌باشند؛ از این رو قاضی تحکیم محسوب نمی‌شود.

*. برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به نرم‌افزار پرسمان فقهی، مقاله مرجع صالح برای اجرای لعان و چگونگی اجرای آن، اثر نگارنده.

ثانیاً، بر فرض که مردم آنان را برای داوری و قضاوت اختیار کنند و به آنان قاضی تحکیم گفته شود، از نظر بسیاری از فقهای امامیه، قاضی تحکیم مخصوص عصر حضور معصوم است و در عصر غیبت موضوع قضاوت تحکیم منتفی است. محقق سبزواری در این باره می‌گوید:

«ان قاضی التحکیم لا يتصور فی حال الغیبة مطلقاً...»؛ (سبزواری، بی :) .

و شهید ثانی می‌گوید :

«ان قاضی التحکیم لا يتصور فی حال الغیبة مطلقاً اجماعاً» (:) .

یکی از فقهای معاصر نیز در پاسخ به این سؤال که آیا زنان در امور مربوط به خود می‌توانند قاضی تحکیم گردند، می‌گوید :

«اصل قاضی تحکیم مورد قبول نیست تا جزئیات آن بیان شود»؛ (فاضل لنکرانی :) .

ثالثاً، بر فرض پذیرش مشروعیت قاضی تحکیم در عصر غیبت، به اجماع فقهای امامیه قاضی تحکیم باید کلیه شرایط قاضی را داشته باشد و این گونه نیست که بتوان هر فردی را به عنوان قاضی تحکیم انتخاب کرد.

شهید اول در خصوص شرایط قاضی و قاضی تحکیم می‌گوید :

«و ثبت ولاية القاضی... و لابد من الکمال و العدالة و اهلیة الافتاء، و الذکورة و الکتابة الای قاضی التحکیم»؛ (مکی، :) .

همان‌طور که پیدا است ظاهراً شهید اول شرایط بالا را برای قاضی تحکیم قائل نیست ولی شهید ثانی در شرح کلام ایشان می‌گوید :

«مقتضی عبارت [شهید اول] این است که وجود شرایط فوق در قاضی تحکیم لازم نیست ولی مقصود شهید فقدان و عدم لزوم تمامی این شرایط در قاضی تحکیم نیست. پس دارا بودن اهلیت فتوا به اجماع امامیه شرط است و همین‌طور بلوغ، عقل، طهارت مولد، حافظه قوی و عدالت شرط می‌باشد و اختلاف در بقیه شروط است. شهید اول در دروس به طور قطع شرایط قاضی تحکیم را همان شرایط قاضی منصوب دانسته است. هم‌چنین محقق حلی در شرائع الاسلام مه حلی در کتاب‌هایش و فرزند علامه فخرالمحققین در ایضاح‌الفوائد در لزوم این شرایط برای قاضی تحکیم به قطع و یقین رسیده‌اند. (عاملی، همان : ۳۳ ارد :

(:) :

مرحوم آیت‌الله العظمی گلپایگانی نیز :

«شماره‌ای بر بحث قاضی تحکیم در زمان غیبت متصور نیست چون اگر واجد شرایط قضا نباشد

حکمش اثری ندارد و اگر واجد شرایط باشد مقبوله عمر بن حفظه و غیر آن بر این دلالت دارد که کسی که این شرایط را داشته باشد از طرف ائمه اطهار^{علیهم السلام} مأذون در قضاوت می‌اشد؛ (گلپایگانی، همان:) .

ممکن است گفته شود وجود مشاور در کنار شورای حل اختلاف، که در ماده شده است، مشکل مورد اشاره را مرتفع می‌سازد، اما پاسخ این است که مشاور، قاضی نیست و حکم قضایی برای او صادر نمی‌شود. به همین جهت مطابق ماده ۱۳، مشاور از میان قضات شاغل یا بازنشسته یا مستعفی یا وکلای دادگستری یا اعضای هیئت علمی شاغل یا بازنشسته دانشگاه‌ها و مؤسسات عالی آموزشی در رشته حقوق یا از بین سایر افراد فارغ‌التحصیل در رشته حقوق به شرط دارا بودن شرایط استخدام قضات انتخاب می‌شود. بدیهی است مشاور، قاضی نمی‌باشد و به همین جهت اگر نظر شورا را صحیح نداند، خود وارد رسیدگی نمی‌شود و پرونده را برای مراجع صلاحیت دار دادگستری ارسال می‌کند .

ب. مخالفت با قانون اساسی

آیین نامه شورای حل اختلاف با اصول متعدد قانون اساسی مغایر می‌باشد . مطالب قبلی، این آیین نامه مغایر اصل ۴ قانون اساسی است که مقرر می‌دارد: « کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی سیاسی و غیر این براساس موازین اسلامی باشد...».

مطابق اصل ۳۶ قانون اساسی: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد». بنا به صراحت این ماده و به خصوص بار مفهومی واژه‌های «باید تنها»، هیچ مرجعی جز دادگاه نمی‌تواند به پرونده کیفری رسیدگی و حکم به مجازات دهد. در حالی که در بند (ب) ماده ۷ به صراحت رسیدگی به دعاوی کیفری به این شورا سپرده شده است.

هم‌چنین از اصول متعدد قانون اساسی این نکته استفاده می‌شود که دادخواهی و رسیدگی به شکایات و صدور رأی در صلاحیت انحصاری دادگستری است. مثلاً اصل ۳۴ مقرر می‌دارد: «دادخواهی حق مسلم هر فرد 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 هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد». هم‌چنین مطابق اصل ۶۱: « اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است که باید

طبق موازین اسلامی تشکیل شود...» و شاید مهم‌ترین وظیفه قوه قضاییه در بند ' اصل بیان شده است: «رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه که قانون بن می‌کند». در نهایت باید به اصل ۱۵۹ اشاره کرد که چنین مقرر می‌دارد: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است». از مجموع این اصول چنین استفاده می‌شود که مرجع رسمی و انحصاری رسیدگی به تظلمات، دادگاه‌های دادگستری است. در حالی که شوراهای حل اختلاف که دادگاه محسوب نمی‌شوند به بسیاری از دعاوی بسیار مهم رسیدگی و مبادرت به صدور رأی می‌نمایند. بدیهی است این که شوراهای حل اختلاف زیر نظر قوه قضاییه کار می‌را مرتفع نمی‌سازد. بلی! اگر این شوراهای صلاحیت اصدار رأی نداشته و تنها وظیفه آن و کوشش برای ایجاد سازش بود، با اصول قانون اساسی مغایرت نداشت.

ج. مغایرت با اصول و موازین مسلم حقوقی

علاوه بر مخالفت با شرع و قانون اساسی، آیین نامه این شوراهای با برخی از موازین مسلم حقوقی نیز مغایرت دارد.

ماده ۱۰ آیین نامه مقرر می‌دارد: «رسیدگی در شورا تابع تشریفات آیین دادرسی نبوده و...». اولاً، اگر رسیدگی در شورا تابع تشریفات آیین دادرسی نیست تابع چه تشریفات است؟ به طور قطع آیین دادرسی مدنی یا کیفری برای حفظ حقوق مردم و ایجاد رویه صحیح و واحد برای دادرسی عادلانه وضع شده‌اند و اگر رسیدگی را تابع این تشریفات ندانیم لازم است تشریفات جای‌گزین آیین دادرسی مدنی و کیفری معین گردد. ممکن است منظور واضعان این ماده این بوده که تشریفات زاید در رسیدگی شوراهای لحاظ نشود تا رسیدگی تسهیل گردد، ولی بدیهی است تنظیم ماده به این صورت هیچ توجیهی ندارد.

دفتر بررسی و تهیه و تدوین متون آموزشی قوه قضاییه در مقدمه یکی از کتاب‌های خود این امر را به طور تلویحی مورد انتقاد قرار داده است. در این مقدمه آمده است:

«رسیدگی به اختلافات و دعاوی حقوقی مردم و بزه‌های فردی و اجتماعی بدون بهره‌مندی از ابزارهای لازم ممکن نیست و هنگامی که این ابزارها در اختیار مرجع رسیدگی قرار نگیرد نه تنها رسیدگی‌های قضایی سامان نخواهد یافت بلکه حقوق کسانی که موضوع این رسیدگی‌ها قرار می‌گیرند نیز دست‌خوش عقاید و سلیقه‌های گوناگون واقع خواهد شد.

در چنین حالتی ارزش آن ابزارها آشکار می‌گردد. این ابزارها که نحوه رسیدگی را بیان می‌کنند همان آیین دادرسی مدنی در بخش‌های مدنی و آیین دادرسی کیفری در رسیدگی‌های جزایی است که قضات محاکم موظف به رعایت آن‌ها می‌باشند. نقش مهم آیین دادرسی ایجاد رویه واحد در سطح کشور برای رسیدگی در امور مدنی و کیفری است اما در خصوص شوراهای حل اختلاف هرچند تشریفات آیین دادرسی لازم‌الرعايه دانسته نشده است لیکن این امر به معنای اعمال سلیقه‌های مختلف نسبت به مراجعین نیست بلکه منظور آن است که هرچند شورا مکلف به تبعیت از آن‌ها نیست ولی از آن ابزارها باید به عنوان یک سری اصول پذیرفته شده و آزمایش شده استفاده کرد والا نتیجه رسیدگی جز تولید بی‌نظمی قضایی نخواهد بود؛ (معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضاییه، :).

ثانیاً، مگر تمامی مباحث آیین دادرسی تشریفاتی است. بسیاری از مواد آیین دادرسی هرچند شکلی است ولی لازم‌الرعايه است و عدم رعایت این ضوابط موجب ابطال رأی صادره و تضییع حقوق مردم می‌شود. مباحثی مانند البینه علی المدعی والیمین علی من انکر، اوصاف شاهد، اوصاف اقرار و صفات مقرر بخشی از این موارد لازم‌الرعايه می‌باشند.

از جمله مواردی که در این آیین نامه مغایر اصول مسلم حقوقی است ماده ۱۷ است که مقرر می‌دارد: «۱- رأی شورا ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ به طرفین قابل تجدید نظرخواهی در دادگاه عمومی حوزه مربوط است مشروط بر این‌که اکثریت اعضای شورا با رسیدگی به اعتراض و تجدید نظرخواهی موافق بوده و لزوم تجدیدنظرخواهی را درخواست نمایند. در صورت تجدید نظر رأی دادگاه قطعی است.

۲- آرای غیابی شورا ظرف مدت مذکور قابل واخواهی در همان شورا می‌باشد.»

ظهور این ماده در این است که آرای شورا قطعی است و برای تجدید نظرخواهی شرطی را مقرر کرده که عقلایی نیست و در واقع تعلیق به محال است. در کتاب سابق‌الذکر آمده است:

«ماده ۱۸ آیین‌نامه دلالت دارد که اصل بر قطعیت آرای شوراهاست و آن‌ها را با وجود شرایط خاص قابل تجدید نظر می‌داند. به تعبیر دیگر، رأی شوراهای حل اختلاف به سه شرط قابل تجدیدنظر است:

۱- از ناحیه یکی از طرفین تجدید نظرخواهی به عمل آمده باشد؛

۲- اکثریت اعضای شورا با رسیدگی به اعتراض و تجدید نظرخواهی موافق باشند و لزوم تجدید نظرخواهی را درخواست نمایند؛

۳- تجدید نظرخواهی و یا اعتراض در موعد مقرر ۲۰ روزه باشد.

بنابراین در صورتی که تجدید نظرخواهی و یا اعتراض نشده باشد و یا اعتراض خارج از موعد مقرر باشد و یا علی‌رغم تجدیدنظرخواهی در موعد مقرر اکثریت اعضای شورا با رسیدگی به تجدید نظرخواهی موافق نبوده و لزوم آن را درخواست نمایند رأی صادره قابل طرح در دادگاه عمومی نخواهد بود.

از مفاد ماده مذکور می‌توان استفاده نمود که درخواست لزوم تجدید نظرخواهی توسط اکثریت اعضای شورا که در قسمت اخیر ماده آمده است تأکیدی بر موافقت اعضا است نه این

۱۰۳

نقد و بررسی شورای‌های حل اختلاف

باشد مستقل علاوه بر شروط قبلی چرا که صرف موافقت بدون درخواست و یا اعلام لزوم تجدید نظرخواهی فاقد وجهت منطقی است و این امر از شأن واضح بعید است...»؛ (همان:)

هر چند نویسندگان کتاب مزبور این امر را از شأن واضح بعید دانسته‌اند ولی بدیهی است این توجیه قابل پذیرش نیست و قانون‌گذار نباید این گونه با سهل‌انگاری و بی‌دقتی اقدام به وضع قانون نماید. در هیچ جای دنیا آرای افراد غیر متخصص و ناآشنا به قوانین را قطعی اعلام نمی‌کنند و نیز اعتراض به رأی را مشروط به موافقت و بالاتر از آن منوط به درخواست تجدید نظرخواهی از سوی مقام صادرکننده رأی که مورد اعتراض قرار گرفته است نمی‌نماید. و عجیب آن‌که آرای غیابی نیز به شرح مذکور قطعی دانسته شده است و برخلاف اصول مسلم حقوقی که برای آرای غیابی بعد از ابلاغ واقعی حق وخواهی در نظر گرفته می‌شود در ماده مذکور به این حق توجه نشده است. بدیهی است ابلاغ در ماده ۱۸ آیین‌نامه اعم از ابلاغ قانونی و واقعی می‌باشد.

د. قضاوت زنان

در آیین‌نامه مورد بحث، منعی در مورد عضویت زنان در شورای حل اختلاف وجود ندارد و در عمل نیز مشاهده می‌شود که زنان در بسیاری از این شوراهای عضویت دارند. در حالی که یکی از شرایط مورد اتفاق برای قاضی ذکوریت است. یکی از فقهای معاصر در این باره :

«مسئله مشروط بودن جواز قضا به ذکوریت قاضی از مسایل مسلم و مورد اجماع و اتفاق است...»
(: ۲؛ نیز مکی، همان: ؛ ۶۸؛ انصاری،)

(:

بنابراین در مورد اعضای شورای حل اختلاف در فرض اقدام به صدور رأی ذکوریت شرط بوده و در وضعیت فعلی عضویت زنان در شوراهای حل اختلاف محل اشکال است.

هـ. قضاوت شورایی

در سیستم قضایی اسلام مسئله تعدد قاضی پیش‌بینی و مقرر نگردیده و رسیدگی در امور مدنی و کیفری به روش وحدت قاضی صورت می‌گیرد؛ به این معنا که کلیه جرایم ارتكابی اعم از حدود، قصاص و تعزیرات و همچنین کلیه دعاوی مدنی اعم از معاملات، نکاح، طلاق ارث و غیره توسط قاضی واحد رسید (شود؛ (آخوندی، ۱۲: ۸۲). در عین حال خوب است قاضی علما و دانشمندان را در محکمه حاضر نموده و نظرات مشورتی آنان را بخواهد؛ (همان: ۷۸). هر چند به نظر می‌رسد در ادله ما منعی از قضاوت شورایی وارد نشده است و برخی هم‌چون امام خمینی «ره» بر مشروعیت این نوع قضاوت در صورتی که قضات مأذون باشند تصریح کرده‌اند: (کریمی، ۱۳۶۵: ۱۸۵)، ولی این مسئله اختلافی بوده و برخی از فقها آن را مشروع نمی‌دانند (بل لکنرانی، :).

این حال پذیرش قضاوت شورایی در مرحله بدوی بعد از انقلاب اسلامی مسبوق به سابقه نیست و از نکات بدیع در سیستم قضایی کشور می‌باشد و شاید بتوان این تجربه را به محاکم دادگستری منتقل نمود، همان‌گونه که در دادگاه‌های تجدیدنظر روش تعدد قاضی مورد پذیرش قرار گرفته است؛ (زراعت، ۱: ۲۳۳). ماده ۲۰ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مقرر می‌دارد: «به منظور تجدیدنظر در آرای دادگاه‌های عمومی و انقلاب، در مرکز هر استان دادگاه تجدیدنظر به تعداد مورد نیاز مرکب از یک نفر رئیس و دو عضو مستشار تشکیل می‌شود. جلسه دادگاه با حضور دو نفر رسمیت یافته پس از رسیدگی ماهوی رأی اکثریت که به وسیله رئیس یا عضو مستشار انشاء می‌شود قطعی و لازم‌الاجرا خواهد شد».

و. وجود ابهامات متعدد

مواد متعددی از این آیین نامه ابهام داشته و مراد از آن‌ها روشن نیست؛ مثلاً در بند «ز» ماده ۵ یکی از شرایط عضویت در شورای حل اختلاف را «حسن شهرت و عدالت لازم» دانسته است.

معلوم نیست منظور از عدالت لازم چیست؛ آیا دو نوع عدالت داریم که یکی لازم و دیگری غیر لازم است؟ آیا منظور از عدالت، ثقه بودن است و در نتیجه برخی از افراد که عادل نیستند ولی ثقه می‌باشند می‌توانند عضو شورای حل اختلاف شوند و حکم صادر کنند؟ به‌طور کلی چه عدالتی لازم است و چه عدالتی لازم نیست و معیار عدالت لازم چیست؟

بند «ح» آیین نامه «دارا بودن سواد کافی و آشنایی نسبی با موازین فقهی و مقررات قانونی» را از شرایط اعضای شورا دانسته است. این بند هم مبهم بوده و مفاهیم آن نسبی، غیر قابل ارزشیابی و بسیار سلیقه‌ای است.

هم‌چنین در ماده ۱۵ مقرر شده: «در صورتی که شورا رسیدگی به موضوع مطروحه را در صلاحیت خود نداند، در امور کیفری پرونده را به مرجع صالح قضایی ارسال می‌دارد و در امور مدنی مراتب را به مدعی جهت طرح دعوا در دادگاه صالح ابلاغ می‌کند» حال اگر مرجع صالح قضایی نظر شورا مبنی بر عدم صلاحیت را نپذیرد، چگونه عمل می‌شود؟

ز. عدم تأمین وظایف شورای حل اختلاف مذکور در ماده ۱۸۹

در قسمت دوم این مقاله گذشت که ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه، سه وظیفه را به شوراهای حل اختلاف واگذار کرده است: ۱- رفع اختلافات محلی؛ ۲- حل و فصل اموری که ماهیت قضایی ندارد؛ ۳- حل و فصل اموری که ماهیت قضایی آن دارای پیچیدگی کم‌تری است. با مطالعه مواد آیین نامه اجرایی این قانون روشن می‌شود که این آیین نامه نتوانسته است وظایف مذکور در ماده ۱۸۹ را به درستی پوشش داده و آن‌ها را کاربردی نماید. تنها گامی این آیین نامه برداشته است وضع ماده ۷ دربارهٔ حدود صلاحیت شورا است. اما در این ماده، اصلاً صحبتی از رفع اختلافات محلی و حل و فصل اموری که ماهیت قضایی ندارد، نشده است. به نظر می‌رسد تهیه کنندگان این آیین نامه تنها در فکر تأمین وظیفه سوم شورا یعنی حل و فصل اموری که ماهیت قضایی آن دارای پیچیدگی کم‌تری است بوده‌اند و ماده ۷ را به این منظور وضع کرده‌اند، در حالی که حتی وضع ماده ۷ نمی‌تواند وظیفه سوم شورا را تأمین کند؛ زیرا پیچیدگی کم‌تر ماهیت قضایی به این نیست که مبلغ خواسته در امور مدنی بیش از ده

میلیون ریال نباشد و مجازات قانونی جرم تا پنج میلیون ریال جزای نقدی باشد؛ زیرا چه دعاوی این چنینی دارای پیچیدگی بسیاری باشد که دعاوی با مبلغ بالاتر و مجازات بیش چنین پیچیدگی را نداشته باشد. ضمن این که با توجه به اطلاق ماده ۷، برخی دعاوی پیچیده و با اهمیت مانند دعوی خلع ید نیز در صلاحیت شورا است، چرا که همه دعاوی خلع ید با هر ارزشی که ملک مورد دعوا داشته باشد، در صلاحیت شورا است.

۱۰۶ نتیجه

شورای حل اختلاف گرچه با دو هدف مرفقی کاهش مراجعات مردم به محاکم قضایی و توسعه مشارکت‌های مردمی شکل گرفت، اما وجود ابهام در ماده ۱۸، در عمل این شورا را با چالش روبه‌رو ساخته است. وضعیت فعلی این گونه تداعی می‌کند که قانون‌گذار به بهانه رسیدن به هدف بالا، اصول مسلم حقوقی و شرعی را نادیده گرفته است.

فقه و حقوق

- * قرآن .
- ۱- آخوندی، محمود، آیین دادرسی کیفری، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چ پنجم، .
 - اردبیلی، مولی احمد، مجمع‌الفایده والبرهان، قم، دفتر انتشارات اسلامی، ج .
 - ۳- انتقامی، کوتوال، خانه‌های انصاف، پایان‌نامه ختم رشته سیاسی، تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، .
 - ۴- انصاری، مرتضی، القضاء والشهادات، مجمع‌الفکر الاسلامی، چ اول، .
 - ۵- پیوندی، غلامرضا، جرم سیاسی، تهران، انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چ اول، .
 - نی، حسین، خانه انصاف و تأثیر اجتماعی آن، پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم اجتماعی، تهران، دانشگاه تهران، .
 - حرّ ن الحسن، وسایل الشیعه، قم، انتشارات آل‌البیت، چ دوم، .
 - ج .
 - ۸- خوبی، سیدابوالقاسم، مبانی تکلمة‌المنهاج، قم، چ اول، ج .
 - ۹- رهگشا، امیرحسین، نگاهی به شوراهای حل اختلاف، تهران، انتشارات دانشور، چ دوم، .
 - ۱۰- زراعت، عباس، اصول آیین دادرسی کیفری، تهران، مجمع علمی و فرهنگی د، چاپ اول، .
 - ۱۱- سبزواری، محمدباقر مؤمن، کفایة‌الاحکام، اصفهان، مدرسه صدر مهدوی، بی .
 - جامع‌الاحکام، قم، انتشارات حضرت معصومه(س)، ج .

- ۱- عاملی، زین‌الدین بن علی، الروضة البهیة، قم، انتشارات داوری، چ اول، ج ۱.
- سالک‌الافهام، مؤسسة المعارف الاسلامیة، چ اول، ج ۱.
- ۱۵- عباسی، مصطفی، افق‌های نوین عدالت ترمیمی در میانجی‌گری کیفی، تهران، انتشارات دانش‌ور، چ اول.
- ۱۶- فاضل لنکرانی، محمد، جامع‌المسائل، قم، امیر، ج ۱.
- ، گنجینه آراء.
- ۱- کریمی، حسین، دیدگاه‌های قضایی از نگاه امام خمینی، قم، شکوری، چ اول.
- ۱۹- گلپایگانی، محمدرضا، کتاب‌القضا، قم، دارالقرآن‌الکریم، ج ۱.
- ، مجمع‌المسائل، قم، دارالقرآن‌الکریم، بی‌تا، ج ۱.
- ۲۱- معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضاییه، راهنمایی و رسیدگی عملی در شوراها، حل اختلاف.
- ۲۱- مکی، جمال‌الدین، اللعة‌الدمشقیة، بیروت، دارالفکر، چاپ اول.
- ۲۳- نجفی، محمدحسن، جواهر‌الكلام، تهران، دارالکتب الاسلامیة، چاپ سوم، ج ۱.