

تاریخچه، مبانی و کارنامه شوراهای حل اختلاف

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۲۰۷۵

آذرماه ۱۳۹۰

دفتر: مطالعات حقوقی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	پیشینه تاریخی
۲	الف) پیش از انقلاب اسلامی
۴	ب) پس از پیروزی انقلاب اسلامی
۵	فصل اول - شورای حل اختلاف در نظام‌های مختلف حقوقی
۵	الف) نهادهای سازشی در نظام حقوقی کامن‌لا
۷	ب) نهادهای سازش در نظام‌های رومی و ژرمنی
۸	ج) نهادهای سازش در کشورهای سوسیالیستی سابق
۱۰	د) نهادهای سازش در نظام حقوقی ژاپن
۱۱	فصل دوم - بررسی مبانی تشکیل و وظایف قانونی شوراهای حل اختلاف در ایران
۱۲	الف) تحلیل وظایف مقرر در قانون برنامه سوم توسعه
۱۴	ب) تحلیل نحوه دادرسی در شوراهای حل اختلاف
۱۷	فصل سوم - نقد و بررسی حقوقی شوراهای حل اختلاف
۱۸	الف) تخلف از اصل یکصد و شصت و یکم
۱۸	ب) تخلف از اصل سی و ششم
۱۹	ج) تخلف از اصل یکصد و پنجاه و هشتم
۲۰	د) تخلف از اصل یکصد و پنجاه و نهم
۲۰	هـ) تخلف از اصل سی و چهارم
۲۰	و) تخلف از اصل یکصد و شصت و سه
۲۱	ز) تخلف از اصل یکصد و شصت و چهارم
۲۲	فصل چهارم - بررسی عملکرد شوراهای حل اختلاف
۲۲	الف) تأثیر عملکرد شوراهای حل اختلاف بر کاهش هزینه‌های دادگستری
۲۴	ب) کارنامه شوراهای حل اختلاف از بدو تشکیل تاکنون
۲۷	نتیجه‌گیری و پیشنهاد
۲۸	منابع و مأخذ



تاریخچه، مبانی و کارنامه شوراهای حل اختلاف

چکیده

شوراهای حل اختلاف که از جمله نهادهای سازشی در نظام‌های مختلف حقوقی دنیا هستند، پس از یک دوره فترت ناشی از دو دوره تجربه در قالب‌های نسبتاً مشابه در دوران قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، مجدداً در اجرای قانون برنامه سوم توسعه فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی احیا شده و در سال ۱۳۸۷ نیز قانون شوراهای حل اختلاف به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این گزارش پس از ارائه تاریخچه مختصر نهادهای صلح و سازش در نظام حقوق داخلی به بررسی تطبیقی این‌گونه نهادها در سایر نظام‌های حقوقی پرداخته و از این رهگذر ماهیت و جایگاه حقوقی آنها را نمودار ساخته است.

در فصل‌های دوم و سوم سعی شده پس از بررسی مبانی قانونی تشکیل و همچنین وظایف و محدوده اختیارات این شوراهای حل اختلاف در نظام حقوقی فعلی، به بررسی و نقد حقوقی این نهاد پرداخته و برخی مغایرت‌های تأسیس چنین نهادهایی را با قانون اساسی و مبانی دینی نمودار ساخت. در فصل پایانی ضمن ارائه کارنامه این شوراهای حل اختلاف، نتیجه‌گیری شده است این شوراهای حل اختلاف به دلیل فاصله گرفتن از ماهیت حقیقی خود، علاوه بر عدم توفیق در دستیابی به اهداف اولیه تأسیس آنها، در عمل مشکلات فراوانی را نیز برای مردم در راستای دستیابی به دادگاه صالح و متخصص جهت رسیدگی به دعاوی و اختلافات آنان به‌وجود آورده است.

مقدمه

شورای حل اختلاف در اجرای ماده (۱۸۹) قانون برنامه سوم توسعه فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، تأسیس شده و به‌موجب ماده (۱۳۴) قانون برنامه چهارم تنفیذ گردید. قوه قضائیه در میان نظرات موافق و مخالف، لایحه استمرار این شوراهای حل اختلاف را تحت عنوان «لایحه شوراهای حل اختلاف و قاضی تحکیم» از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی تسلیم کرد و مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۱۸ قانون مربوطه را تحت عنوان «قانون شوراهای حل اختلاف» به تصویب رساند. هرچند هدف اولیه از تجدید بنای این نهاد در جمهوری اسلامی ایران صرف‌نظر از اشکالات شرعی وارد بر آن کاهش حجم پرونده‌های مطروحه در دادگستری و استقرار سیستم عدم تمرکز فنی در دستگاه

قضا بود، اما با سپری شدن حدود ۸ ماه از اجرای این قانون، آنچه در مقام عمل حاصل شد نزول کیفیت رسیدگی به اختلافات و دعاوی و کاهش امکان حمایت از حقوق شهروندی بود.

پیشینه تاریخی

الف) پیش از انقلاب اسلامی

سابقه فعالیت نهاد شبه قضایی حل اختلاف در کشورمان به قبل از پیروزی انقلاب اسلامی برمی‌گردد. مسئله داوری اولین بار در ایران در قانون حکمیت اجباری سال‌های ۱۳۰۶، ۱۳۰۷ و ۱۳۰۸ مد نظر مقنن قرار گرفت، اما این موضوع به‌طور جدی‌تر و به‌منظور حل اختلافات کدخدانمنشی روستاییان، و برای جلوگیری از مراجعه آنان به دادگاه‌های مستقر در شهرها و همچنین رسیدگی به امور خلاقی و اختلافات کم‌اهمیت با تصویب، قانون تشکیل خانه‌های انصاف در روستاها و قصابات در بیستم اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۴۴ مورد توجه قرار گرفت. بعدها به‌موجب قانون مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۱۸ اصلاحاتی در آن به‌عمل آمد. تصمیمات خانه‌های مذکور توسط معمرین و معتمدین و ریش‌سفیدان هر روستا، و برپایه حل کدخدانمنشی موضوع و ایجاد سازش گرفته می‌شد که نتایج مطلوبی در روند رسیدگی‌ها داشت. این موفقیت و نیز تراکم پرونده‌ها در محاکم، به‌دلیل کثرت وجود دعاوی ساده‌تر و بی‌اهمیت باعث شد، تا مدیران قضایی مربوطه موضوع تشکیل نهاد مذکور را به شهرها نیز تعمیم دهند. در این راستا قانون تشکیل شورای داوری در نهم تیرماه ۱۳۴۵ به‌تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید و در سال ۱۳۴۸ در جهت توسعه اختیارات شورا اصلاحاتی در آن به‌عمل آمد. اما این شوراها نتوانستند عملکرد موفقیت‌آمیزی نظیر «خانه‌های انصاف روستایی» داشته باشند.

با حذف دادگاه بخش از سیستم قضایی به‌موجب قانون اصلاح پاره‌ای از قوانین دادگستری مصوب ۲۵ خردادماه ۱۳۵۶، خانه‌های انصاف روستایی و شوراهای داوری شهری، با پذیرش برخی از وظایف دادگاه مذکور ضمن توسعه نسبی محدوده صلاحیت، همچنان به حیات خود ادامه دادند.

روند رسیدگی و صلاحیت شوراهای اداری

براساس قانون تشکیل شورای داوری، شورایی بنام «شورای داوری» مرکب از پنج نفر از معتمدان محل تشکیل و یک مشاور داشت که از طرف وزارت دادگستری از بین قضات شاغل یا بازنشسته یا وکلای دادگستری یا سردفتران اسناد رسمی محل انتخاب می‌گردید. اعضای شورای در موقع اتخاذ تصمیم با مشاور مزبور مشورت و خود اتخاذ تصمیم می‌کردند. اعضای آن از میان داوطلبانی که



توسط مردم انتخاب شده بودند، تعیین و صلاحیتشان در کمیسیون با حضور رئیس دادگاه و دادستان شهرستان و رئیس کلانتری محل و یکی از رؤسای دبیرستان‌ها یا دبستان‌های محل و یک نفر از معتمدین محل که خود داوطلب عضویت شوری نبود، مورد رسیدگی قرار می‌گرفت. عضویت اعضا افتخاری بود، ولی برحسب فعالیت و علاقمندی‌شان به حل اختلافات ساکنان حوزه، وزارت دادگستری پاداش متناسبی به آنان می‌پرداخت. رئیس دادگاه شهرستان هر محل در حسن جریان کار شوراهای داوری شخصاً یا به‌وسیله مشاوران شوراهای داوری نظارت می‌کرد و در صورت مشاهده بی‌نظمی یا تقصیر در انجام وظایف مراتب را به وزارت دادگستری گزارش، تا عضو یا اعضای متخلف از سمت خود برکنار شوند. شورای داوری در صورتی به اختلافات رسیدگی می‌کرد که اختلاف مربوط به ساکنین حوزه شورا یا ساکنین حوزه شورای دیگر همان شهر و یا مربوط به ساکنین حوزه‌های دیگر باشد ولی در حوزه آن شورا به‌وجود آمده باشد. صلاحیت شورا در امور مدنی با رعایت نصاب (کمتر از ده هزار ریال) منحصر بود به شکایت از کسبه و پیشه‌وران در مورد کالا یا خدمت، خسارت وارد به وسایل نقلیه در تصادفات رانندگی و سایر اختلافات مالی که موضوع آن منقول بود. اختلافات همسایگان از هر حیث مخصوصاً خسارات وارد به ساختمان و اختلافات مربوط به امور و کدورت خانوادگی یا زناشویی در صورتی که اختلاف در اصل نکاح یا طلاق و تقاضای زوجین هم متارکه نبود. شوراهای داوری به هیچ وجه حق دخالت در دعاوی غیرمنقول را نداشتند. در امور کیفری شورای داوری به کلیه جرائم خلافی و جنحه‌هایی که مجازات آن بیش از دو ماه حبس تأدیبی یا یک هزار و دویست ریال جزای نقدی نباشد رسیدگی می‌کردند. لکن در شهرهایی که قانون اختیار افسران شهربانی در وصول جرائم رانندگی مصوب سال ۱۳۳۹ اجرا می‌شد رسیدگی به تخلف از مقررات راهنمایی و رانندگی از صلاحیت شورای داوری خارج بود. رسیدگی در شورای داوری مجانی بود و شورای داوری می‌توانست به هر طریقی که مقتضی بداند طرفین را حسب مورد دعوت یا احضار و اظهارات و مدافعات آنان را استماع کرده هرگونه تحقیقی از قبیل استماع گواهی گواهان و معاینه محل و جلب نظر کارشناس را که لازم می‌دانست به عمل می‌آورد یا انجام کار را به یکی از اعضای خود محول می‌کرد. شوراهای مزبور مکلف به رعایت تشریفات آیین دادرسی نبودند و اختلافات را حتی المقدور به‌طور کدخدامنشی حل و فصل می‌کردند. همچنین عدم حضور طرفین شکایت با اطلاع از وقت جلسه مانع رسیدگی و اتخاذ تصمیم شورا نبود مگر آنکه طرف غایب به تشخیص شوری عذر موجهی می‌داشت. تصمیم شورا توسط رئیس دفتر در دفتر مخصوصی نوشته شده به امضای اعضا شورای داوری می‌رسید و به طرفین تفهیم و اعلام می‌شد. در صورتی که مشاور تشخیص می‌داد که در رسیدگی از جهت صلاحیت، مقررات رعایت نشده بود پرونده برای رسیدگی به مرجع

صلاحیت‌دار دادگستری ارسال می‌شد. در غیر این صورت تصمیم شورای مزبور قطعی بود و مشاور ظرف پنج روز دستور اجرای رأی را صادر می‌کرد. در امور مدنی عملیات اجرایی به تصدی اجرای دادگاه شهرستان محل یا هریک از اعضای دفتر شورای داوری انجام می‌شد و در امور کیفری این مهم به‌عهده ضابطین دادگستری محول بود.

ب) پس از پیروزی انقلاب اسلامی

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی با تشکیل دادگاه‌های حقوقی و کیفری ۱ و ۲ به دلیل عدم مقبولیت شرعی قضاوت از سوی مراجع غیرقضایی و تمرکز تشکیلات دادرسی در قوه قضائیه، عملاً خانه‌های انصاف و شوراها را داوری منسوخ شد. تجربه صدور بیست‌ساله ساختار قضایی جدید با توجه به کثرت مراجعه افراد و تشکیل پرونده در محاکم دادگستری، از یک‌سو و کمی دادرس و طولانی شدن وقت‌های رسیدگی از سوی دیگر، مدیران قضایی را واداشت تا دوباره به احیای مراجع شبه قضایی بپاایندیشند. لذا اجازه ایجاد شوراها را حل اختلاف، به موجب ماده (۱۸۹) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۷ فروردین‌ماه ۱۳۷۹ صادر شد و به صراحت خود قانون برنامه، شوراها به‌منظور کاهش مراجعات مردم به محاکم قضایی و رفع اختلافات محلی به صورت کدخدانمشی، آن‌هم حل و فصل اموری که ماهیت قضایی نداشت و یا ماهیت قضایی آن از پیچیدگی کمتری برخوردار بود، تشکیل می‌شد. قانون مذکور، تعیین حدود وظایف و اختیارات این شوراها، ترکیب و نحوه انتخاب اعضای آن را برعهده آیین‌نامه‌ای گذارد، که باید به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب هیئت وزیران، به تأیید رئیس قوه قضائیه برسد.

در نیمه دوم سال ۱۳۸۴ شوراها را حل اختلاف با دستور رئیس قوه قضائیه و به موجب آیین‌نامه اجرایی که در مردادماه ۱۳۸۱ به تصویب همین مقام رسیده بود، تشکیل شد. مغایرت قانون و آیین‌نامه فوق با اصول متعدد قانون اساسی، غیرقانونی بودن فعالیت قضایی شوراها از حیث صدور رأی، ناآگاهی و عدم تسلط و آشنایی اعضای آن با قوانین و مقررات و اصول محاکمات، نداشتن قانون و نبودن رویه واحد در رسیدگی، همچنین مشخص نبودن حدود و ثغور رسیدگی‌ها، مورد انتقاد و چندوچون بسیاری از حقوقدانان و حتی برخی مدیران دستگاه قضا قرار گرفت. بسیاری از حقوقدانان معتقد بودند شوراها را حل اختلاف از فلسفه اصلی تشکیل خود که صلح و سازش میان طرفین دعوی بوده است، فاصله گرفته و به سمت صدور رأی تمایل پیدا کرده‌اند. علیرغم تمام این انتقادات و اختلاف‌نظرهای حقوقدانان ایران پیرامون جایگاه و نقش این



شوراها، در نهایت لایحه شوراهای حل اختلاف که توسط قوه قضائیه تدوین و از طریق دولت تسلیم مجلس شورای اسلامی شده بود مطابق تجویز اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، توسط کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی (کمیسیون اصلی بررسی کننده) تصویب و سپس در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۹، اجرای آزمایشی آن برای مدت پنج سال به تصویب رسید.

فصل اول - شورای حل اختلاف در نظام‌های مختلف حقوقی

در اکثر نظام‌های حقوقی، علاوه بر سیستم رسمی دادگستری، نهادهای مردمی نیز در کنار دادگستری به حل و فصل اختلافات مشغولند.

الف) نهادهای سازشی در نظام حقوقی کامن‌لا

نظام حقوقی کامن‌لا در ابتدا در سراسر انگلستان به عنوان نظام حقوقی مشترک در مقابل عرف‌های محلی پا به عرصه وجود گذاشت و هم‌اکنون این نظام حقوقی در کشورهایی همچون آمریکا، هند، ایرلند و... مجری است. در تمامی این کشورها نهادهای مردمی و مشارکتی در کنار سیستم رسمی دادگستری به منظور صلح و سازش و فیصله اختلافات طرفین دعوی فعالیت می‌کنند.

۱. انگلیس

اکثریت عظیم دعاوی در انگلستان به وسیله دادگاه‌های معروف به دادگاه‌های تالی، کمیسیون‌های عالی اداری و داوران خصوصی حل و فصل می‌شود و تصمیم داور جز هنگامی که بتوان به صادرکننده آن رفتاری ناروا نسبت داد لغو نمی‌شود.^۱ این دادگاه زیر نظر یک قاضی کارآزموده تشکیل می‌شود که به امور قضایی نسبتاً مهم رسیدگی می‌نمایند. مهمترین دادگاه تالی در امور مدنی، دادگاه بخش است.

دادگاه‌های بخش در انگلستان، صلاحیت رسیدگی به پرونده‌های مدنی را در موارد کم‌اهمیت دارا هستند ولی در زیرمجموعه دادگاه‌های کیفری، دادگاه‌های بدوی وجود دارد که بیشترین دادگاه‌ها را تشکیل می‌دهد و صلاحیت رسیدگی به جرائم کوچک، جرائمی که دارای دو جنبه کیفری و حقوقی را دارند به آنها سپرده شده است. نام دادگاه بدوی محاکم صلح می‌باشد.

محاکم صلح در انگلستان نسبت به دادگاه‌های دیگر، پرونده‌های بیشتری را توسط قضات صلح (مایستریتها) مورد رسیدگی قرار می‌دهند. به عنوان مثال بیش از ۹۸ درصد کل پیگردهای

۱. رند داوید، نظام‌های بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه دکتر حسین صفایی و ...، مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۶۹، ص ۳۵۲.

جزایی در انگلستان و به وسیله قضات صلح رسیدگی می‌شود. قضات صلح علاوه بر رسیدگی به پرونده‌های کیفری به برخی از پرونده‌های مدنی نیز رسیدگی می‌کنند که در این راستا، وظایف اجرایی خاصی در امور مربوط به صدور مجوزها دارند.

متقاضیان صلح، افراد ایمن و معتمدی هستند که به صورت نیمه‌وقت در بخشی از وقت آزاد خود در محاکم صلح پرونده‌های مربوطه را رسیدگی می‌کنند در حال حاضر به آنها قضات افتخاری می‌گویند و توسط رئیس شورای قضایی هر منطقه تعیین می‌شوند.

مایستریتها به دو دسته موقت و حرفه‌ای تقسیم می‌شوند که مایستریتهای حرفه‌ای از طرف دولت به‌ازای رسیدگی به پرونده‌ها حقوق دریافت می‌کنند.

صلاحیت این محاکم به سه دسته تقسیم می‌شوند:

۱. به‌عنوان دادگاه رسیدگی‌کننده - این صلاحیت توسط داوری هفت قاضی صلح اعمال می‌شود و حداکثر مجازات قابل اعمال ۶ ماه زندان یا جریمه نقدی هزار پوندی است.

۲. به‌عنوان دادگاه تحقیقات مقدماتی - در این جایگاه از دادگاه صالح خواسته می‌شود تا در خصوص اینکه آیا متهمی که از طریق احضاریه یا بازداشت در پیشگاه دادگاه حاضر شده است، باید برای محاکمه در دادگاه شاهی فرستاده شود یا خیر، تعیین تکلیف نماید.

۳. صلاحیت رسیدگی به امور مدنی و متفرقه - مشتمل بر دریافت دیون از قبیل مالیات بر درآمد، عوارض و هزینه‌های گاز و برق، مسائل خانوادگی و مالی از قبیل حضانت، نفقه، فرزندخواندگی، اثبات نسب، رضایت به ازدواج و...، اعطای مجوز به امکان جهت نمایش دادن فیلم‌ها. پژوهش‌خواهی از آرای دادگاه‌های صلح یا به دادگاه سلطنتی می‌رود که در آن محکوم می‌تواند در خصوص مجازات استیناف بخواهد و یا به دادگاه کیفری می‌رود که در این صورت هر دو طرف می‌توانند تجدیدنظرخواهی کنند.^۱

۲. آمریکا

این کشور به‌منظور صرفه‌جویی در وقت، جلوگیری از محاکمات غیرضروری و نیز کاهش آمار پرونده‌هایی که نیاز به تشکیل جلسه دادرسی در دادگاه‌ها دارند، تأسیس جدیدی را تحت عنوان «مذاکرات قبل از دادرسی» ایجاد کرده است. این روش در حال حاضر در دادگاه فدرال و دادگاه‌های شهرهای بزرگ مانند نیویورک، باستون، دیترویت، لوس‌آنجلس و میامی مورد استفاده قرار می‌گیرد و به‌سرعت در حال رشد است. همچنین در انگلستان و اسکاتلند این روش نتیجه خوبی دربر داشته است. با ایجاد این تأسیس، از هر دعوی، سه دعوی با مذاکره به مصالحه می‌انجامد. در

۱. برون دابلجوی، ترجمه حسین رحیمی خجسته، نشر مجد، ۱۳۷۷، صص ۸۸-۸۹.



آمریکا در هر ایالت برای خود هم دادگاه ایالتی دارد و هم دادگاه فدرال، اما در عین حال یک دادگاه عامی نیز هم وجود دارد که در واشنگتن مستقر است.

دادگاه فدرال را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد:

یک دسته دادگاه‌های فدرال سنتیاند که می‌توان آنها را دادگاه‌های فدرال عمومی نامید. در ذیل آنها دادگاه ناحیه قرار دارند، قضات ناحیه معمولاً به تنهایی بر مسند قضایی می‌نشینند. لکن در پاره‌ای موضوعات، در موارد نادر، سه قاضی در دادرسی شرکت می‌کنند. در پرجمعیت‌ترین ناحیه‌ها قضات را اشخاصی به نام «مایستریتهای ایالت متحد» یاری می‌دهند که در دعاوی کم‌اهمیت ممکن است به جای آنان رسیدگی و تصمیم‌گیری نمایند.^۱

۳. هند

در کشور هند، مردم براساس عرف و عاداتی زندگی می‌کنند که تحت حاکمیت مکتب هندویسم است. عرف‌های مردم هند بسیار متفاوت بوده و هر طبقه، از قواعد عرفی ویژه پیروی می‌کنند. در سطح محله، مجامعی به نام «پانشایات» تمام مشکلات و دعاوی را با تکیه بر افکار عمومی حل و فصل می‌کنند. این مجامع که به اتفاق آرا تصمیم می‌گیرند، ضمانت اجرای مؤثری برای فشار و مجازات در اختیار دارند. از سنگین‌ترین این ضمانت اجراها، اخراج از طبقه است. چرا که در این جامعه زندگی خارج از طبقه برای فرد بسیار سخت و سنگین است به طوری که او را به شدت منزوی می‌کند. در هند توسل به سیستم غیررسمی و مردمی، در حل و فصل اختلافات، در عمل اهمیت بیشتری از نظام رسمی دارد.^۲

ب) نهادهای سازش در نظام‌های رومی و ژرمنی

در کشورهایی که نظام حقوقی آنها رومی و ژرمنی می‌باشد، انجمن‌های مردمی و شوراهای محل در حل و فصل کردن دعاوی در کنار سیستم دادگستری از اهمیت بسزایی برخوردار هستند. در اینجا به بررسی این موضوع در چند کشور که دارای این نوع نظام حقوقی هستند و در رأس آن فرانسه می‌پردازیم.

۱. فرانسه

در فرانسه، «میانجیگری» با هدف اجتناب از نظام کیفری به عنوان مقوله مشابه و مجاور فوق کیفری ظاهر می‌شود. البته تجربه‌های میانجیگری میان بزهدار و بزهدیده با کمک پلیس در دوره قبل از

۱. رند داوید، همان، ص ۲۶۶.

۲. همان، صص ۴۷۸-۴۷۹.

انقلاب ۱۷۸۹ فرانسه به صورت مقطعی و سازمان‌نیافته وجود داشته است. به موجب ماده (۴۰) آیین دادرسی کیفری فرانسه، میانجیگری اصولاً براساس و در چارچوب اصل مناسب بودن تعقیب کیفری که برای دادرسی در نظر گرفته شده است، اعمال می‌شود. در این صورت دادرسی امر میانجیگری را به مرجعی خارج از خود محول می‌کند یا اینکه خود اداره و هدایت میانجیگری را برعهده دارد. طبق ماده (۱۷۷) و (۸۱) قانون آیین دادرسی کیفری فرانسه بعضی از قضات تحقیق نیز میانجیگری را در چارچوب اختیاراتی که در زمینه تحقیقات دارند، انجام می‌دهند و در صورت لزوم، قرار منع تعقیب صادر می‌کنند و دادگاه‌های جنحه نیز از تکنیک تعویق صدور حکم همراه با صدور دستوری خاص برای بزهدار استفاده می‌نمایند و در صورتی که در این چارچوب عملیات میانجیگری موفقیت‌آمیز بود، حکم معافیت از مجازات را صادر می‌کند.

اختیار ارجاع پرونده به میانجیگری از دو طریق به دادگاه‌ها نیز داده شده است یا در چارچوب بایگانی کردن مشروط پرونده مثل دادگاه‌های اطفال در اتریش یا در چارچوب تعلیق کیفر، همراه با آن به یک نهاد خارج از نظام کیفری مثل نقش طرح جبران و ترمیم خسارت در انگلستان می‌باشد. در فرانسه شکل نادر دیگری از میانجیگری نیز وجود دارد که این نوع میانجیگری به دنبال تقاضای بزهدار با بزهدیده توسط انجمن‌های مردمی اعمال می‌شوند.^۱

۲. آلمان

در آلمان، میانجیگری را از طریق تکلیف آن به بزهدیدگان به عنوان «شرط مقدماتی ضروری برای اقامه شکایت رسمی» در دادگستری تقویت می‌کنند. بدیهی است در این حالت، پیامد میانجیگری مضاعف است، زیرا مطالعات سنجش نشان می‌دهد که از هر دو مورد میانجیگری، یک مورد آن موفقیت‌آمیز است، لکن تعداد کل پرونده‌ها کاهش می‌یابد، زیرا این روش رسیدگی نقش انصراف‌آوری بر شاکی ایفا می‌کند. در آلمان علاوه بر این روش بایگان کردن مشروط پرونده در چارچوب اختیاراتی که برای دادرسی و پلیس در نظر گرفته شده است نیز به کار برده می‌شود.^۲

ج) نهادهای سازش در کشورهای سوسیالیستی سابق

نقش توده‌ها و شوراهای کشورهای سوسیالیستی سابق در امور اجتماعی بسیار حائز اهمیت است. در این قسمت به نقش شوراهای حل اختلاف در کشورهای چین و روسیه و چین می‌پردازیم.

۱. میری دلماس، نظام‌های برگ سیاست جنایی، ص ۳۲.

۲. همان، ص ۳۵.



۱. روسیه

در اتحاد جماهیر شوروی سابق برای حل و فصل دعاوی از طریق غیرقضایی اهمیتی بیش از کشورهای غیرسوسیالیستی قائل بوده‌اند. دلایل مهمی برای این امر وجود داشته که از جمله آن می‌توان به ساختار اقتصادی شوروی که سبب ارجاع اختلافات موجود بین بنگاه‌های دولتی به مراجع غیرقضایی و خروج دعاوی ناشی از روابط بازرگانی از صلاحیت دادگاه‌ها اشاره نمود. از سال ۱۹۷۰ به بعد در اتحاد جماهیر شوروی سابق، دادگاه‌های رفقا و مجامع اجتماعی ایجاد و توسعه یافتند. دادگاه‌های رفقا به تعیین مجازات برای آن گروه از رفتارهای ضدا اجتماعی کم‌اهمیت رسیدگی می‌کردند که ارزش ارجاع به دادگستری را نداشتند.

دادگاه رفقا به صدور کیفرخواست مبادرت نمی‌کردند بلکه «اقدام‌های دارای تأثیر اجتماعی» از قبیل پوزش‌خواهی عمومی، اظهار دوستانه، سرزنش و نکوهش اجتماعی، توبیخ اجتماعی و یا محروم کردن از پاداش و انتقال به یک شغل اداری یا حقوق و مزایای کمتر یا حتی جریمه را در حکم صادر می‌کردند.

وظیفه مجامع اجتماعی نیز مبارزه علیه کسانی بود که از تکلیف اجتماعی اشتغال به کار سر باز زده و زندگی طفیلی پیشه کرده بودند.

در اتحاد جماهیر شوروی بسیاری از مسائل مربوط به وضع داخلی کفورها نیز از صلاحیت دادگاه‌ها خارج بودند و اخذ تصمیم در زمینه این قبیل مسائل، بدون امکان شکایت از آن مطلقاً برعهده مجامع عمومی کفورها واگذار شده بود.

از دیدگاه حقوقدانان شوروی سابق، مجامع مردمی به‌منزله مراجع قضایی به معنای واقعی تلقی نمی‌شدند. این مجامع از نظر آنها نهادهایی بودند که با تجربیان محدود خود و با مشارکت دادن توده مردم در حفظ انضباط اجتماعی در رعایت قواعد زندگی در جامعه، باید در حاشیه حقوق مقدمات جامعه کمونیستی را نیز فراهم آورند.^۱

۲. چین

چین از جمله کشورهای اصلی خاور دور است که مردم آن کمتر از راهکارهای حقوقی استفاده می‌کنند. در طرز فکر چینی سنتی، حقوق منتفی نیست بلکه برای وحشیان خوب است و محاکمات جزء علیه دشمنان خلق، اشخاص غیرقابل اصلاح و فاسد جریان نمی‌یابد، حقوق، جز یک درمان نهایی محسوب نمی‌شود و در موردی به‌کار می‌رود که سایر روش‌های حل اختلاف به‌طور استثنایی شکست خورده‌اند.

۱. رند داوید، پیشین، صص ۲۵۳ و ۲۵۴.

مردم این کشور که دارای دیدگاه‌های تمدن چینی هستند، حقوق خویش را طلب نمی‌کنند بلکه سازش و هماهنگی را در نظر دارند و بر این اعتقادند که اگر شهروندی مرتکب خطایی شود، نباید با احضار او به دادگاه و محکوم کردن و اجرای مجازات دوباره او، با وی همانند یک جنایتکار رفتار کرد بلکه باید او را از این خواری و شرمندگی معاف داشت، چرا که بی‌شک این شخص نسبت به آنچه که انجام داده وقوف کامل نداشته است. آنچه درباره وی باید اعمال شود اقدامی تربیتی و اقلناعی است نه بی‌آبرویی و خفتی که یک محکومیت مدنی یا جزایی دربر دارد.

سیاست جنایی چین کمونیست، مبتنی بر این است که بزهدار محصول جامعه است. پس برای اینکه بتوان روی آن تأثیر گذارد باید از تأثیرگذاری روی جامعه شروع کرد. همچنین صلح اجتماعی باید در کار تربیتی جستجو شود. مصالحه اختلافات، حل مرافعات، توبه از خطاها، امروزه همانند گذشته مطرح است ولی تفاوت‌های اساسی بین چین دیروز و چین امروز وجود دارد. از جمله آنها جانشین شدن ارگان‌های نوین به جای ارگان‌های قدیمی مربوط به سازش است. در گذشته برای اختلافات، به خانواده، طایفه، همسایگان و نیز معتمدین مراجعه می‌شد ولی امروز این ارگان‌ها متروک شده‌اند، سازش، تذکرات ضروری تبعاً در حوزه عمل کسانی قرار دارد که در زمینه سیاسی آگاه‌ترین باشند.

در چین پلیس از دویست هزار کمیته خلقی میانجیگری، که جنبه نیمه‌رسمی دارند ایجاد شده‌اند و میلیون‌ها دعوی را حل و فصل می‌کنند. خارج از این کمیته‌ها تعداد مهمتری از دعاوی بالقوه به وسیله انواع متعدد میانجی‌ها حل می‌شوند.^۱

د) نهادهای سازش در نظام حقوقی ژاپن

مردم این کشور، حقوق را یک وسیله اجبار می‌بینند که دولت به منظور تحمیل اراده کم‌وبیش خودسرانه زمامداران از آن استفاده می‌کند و بر این اعتقادند که مردم شرافتمند باید از حقوق بر کنار بمانند، احضار شدن به دادگستری، حتی در زمینه امور مدنی، به عنوان یک امر شرم‌آور تلقی می‌شود و همواره ترس از خفت و بی‌آبرویی را می‌توان به عنوان انگیزه‌ای که بیش از اندیشه اخلاقی، تعیین‌کننده رفتار ژاپنی‌هاست به‌شمار آورد.

با توجه به اینکه اساس سنت ژاپنی‌ها را مکتب کنفوسیوس تشکیل می‌دهد، ژاپنی‌ها برای گرفتن حق خود جز در روابط بین مؤسسات بزرگ که فاقد جنبه شخصی‌اند، چنان‌که قوانین اجازه می‌دهد به دادگستری مراجعه می‌نمایند و مراجعه به دادگاه از نظر آنها رفتاری قابل سرزنش محسوب می‌شود.

۱. رند داوید، پیشین، صص ۱۵۶ و ۱۵۷.



مهمترین بخش فعالیت دادگاه‌های ژاپن در روابط بین افراد، مربوط به اقدامات ایشان در زمینه سازش است تا قضاوت در قانون ژاپن چندین نوع سازش پیش‌بینی شده است.

۱. سازش جی‌دان

مطابق سنت، در مرحله پیش از دادرسی، جهت ایجاد سازش بین طرفین از روش (جیدان) استفاده می‌کنند. در این زمینه پلیس نقش بسیار مهمی ایفا می‌کند. در اغلب موارد دعوی در همین مرحله متوقف می‌شود. ولی در صورت عدم ایجاد سازش و توافق بین اصحاب دعوی، آنها می‌توانند به یک دادگاه مراجعه کنند. با این وصف اندیشه سازش از بین نمی‌رود و همواره در ماده (۱۳۶) قانون آیین دادرسی مدنی ژاپن قاضی باید در پی تحصیل مصالحه‌نامه باشد و کمتر درصدد صدور رأی مورد قبول طرفین برآید. با وجود این، نفس مداخله قاضی، نشانه یک آشفتگی اجتماعی است و در ژاپن سعی بر آن است که از آن اجتناب شود.

۲. آیین شوئتی

آیین دیگری که در قانون ژاپن جهت ایجاد سازش بین اصحاب دعوی وجود دارد (آیین شوئتی) است. هنگامی که طرفین به دادگاه مراجعه می‌کنند، می‌توانند به‌جای درخواست رسیدگی قضایی بر مبنای قواعد حقوقی، از دادگاه بخواهند کمیسیون سازشی تعیین کند و این کمیسیون مأمور ارائه یک راه‌حل مرض‌الطرفین به ایشان شود. کمیسیون اصولاً از دو نفر مأمور سازش و یک قاضی تشکیل می‌شود ولی قاضی از شرکت در جلسات خودداری می‌کند. زیرا نباید این تصور به‌وجود آید که دعوی، با حاکمیت قاضی حل و فصل شده است. اصحاب دعوی که بیشتر نگران شهرت و اعتبار خود هستند، بیشتر ترجیح می‌دهند از طریق آیین شوئتی به دادگاه مراجعه کنند تا اینکه خواستار راه‌حل حقوقی شوند.

فصل دوم - بررسی مبانی تشکیل و وظایف قانونی شوراهای حل اختلاف در ایران

مبنای قانونی تشکیل و وظایف شورای حل اختلاف در ایران مربوط به ماده (۱۸۹) قانون برنامه سوم توسعه و قانون شورای حل اختلاف مصوب سال ۱۳۸۷ و آیین‌نامه اجرایی آن می‌باشد که برخی اشکالات حقوقی و همچنین مغایرت‌هایی نیز با موازین شرع و قانون اساسی در آنها به چشم می‌خورد در این فصل پس از تحلیل وظایف قانونی شوراهای حل اختلاف در ایران به تبیین و تحلیل نحوه دادرسی در این شوراها می‌پردازیم.

الف) تحلیل وظایف مقرر در قانون برنامه سوم توسعه

وظایفی که ماده (۱۸۹) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به شوراهای حل اختلاف واگذار کرده بود 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 پیچیدگی کمتری برخوردار است.

وظایف مذکور در ماده (۱۸۹) قانون مورد اشاره ابهام داشته و از سوی دیگر به کار بردن اصطلاح رفع اختلافات محلی یا حل و فصل امور ظهور در امکان صدور رأی دارد که این صلاحیت با عنایت به ترکیب اعضای شوراهای حل اختلاف، مخالف با شرع انور و قانون اساسی خواهد بود. آنچه این تعارض را تأیید می‌کند، آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۸۹) و همچنین قانون شوراهای حل اختلاف مصوب سال ۱۳۸۷ است که به صراحت، برای این شورا حق صدور رأی قائل 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 بوده و واژه «اختلافات محلی» می‌تواند شامل دعاوی فراوان کیفری و حقوقی شود. بدیهی است هیچ اختلافی از جمله اختلافات محلی بی‌علت نیست و می‌تواند ناشی از نزاع دسته‌جمعی، تجاوز و تصرفات عدوانی، تخریب اموال و محصولات کشاورزی، مسائل خانوادگی و ناموسی، سرقت آب و ... باشد و اعطای اختیار تصمیم‌گیری الزام‌آور امثال این دعاوی به اعضای شورا که نه الزاماً با احکام شرع آشنا هستند و نه الزاماً دارای اطلاعات حقوقی چندانی می‌باشند، توجیه شرعی و منطقی نخواهد داشت. هرچند در قانون شوراهای حل اختلاف، همان‌گونه که در ادامه خواهد آمد، گستره وظایف شورای حل اختلاف محدودتر شده است ولی این اشکال به قوت خویش باقی است و اطلاق آن همچنان شامل بسیاری دعاوی مذکور می‌شود.

واژه «رفع» نیز دارای ابهام است. «رفع اختلاف محلی» اگر به معنی صلح و سازش مصطلح در فقه باشد، در برخی از مصادیق اختلافات محلی اشکالی بر آن مترتب نخواهد بود ولی در مواردی که از جرائم غیرقابل گذشت بوده و ممکن است امنیت جامعه را به خطر اندازد فاقد توجیه حقوقی است و اگر به معنی داوری و صدور حکم باشد - همان‌گونه که در آیین‌نامه شوراهای حل اختلاف آمده - به‌طور قطع برخلاف موازین شرع و در برخی موارد مثل دعاوی کیفری، علاوه بر مخالفت با شرع مخالف اصل سی‌وششم قانون اساسی نیز نخواهد بود که تفصیل آن در ادامه خواهد آمد.



۲. حل و فصل امور فاقد ماهیت قضایی

به نظر می‌رسد این امر نیز مبهم باشد، 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 نخواهد داشت و یا این امور مورد نزاع و اختلاف است که به‌طور طبیعی ماهیت قضایی پیدا می‌کند. از این رو به نظر می‌رسد مراد قانونگذار مشخص نبوده و ماده مذکور مبهم است.

ابهام دیگر این قسمت، مفهوم «حل و فصل» است. آیا مقصود حل و فصل کدخدامنشی و دعوت به صلح و سازش است یا منظور صدور حکم است؟ اگر مقصود از حل و فصل صدور حکم در خصوص دعوی مطروحه باشد، مجدداً همان مباحث قبلی در خصوص خلاف موازین شرع بودن این بند نیز قابل طرح خواهد بود.

۳. حل و فصل امور کمتر پیچیده قضایی

در خصوص این بند نیز ابهامات و انتقاداتی مطرح شده است. چرا که «پیچیدگی» و «عدم پیچیدگی» امری کیفی بوده و ملاک تشخیص و تمایز امر پیچیده از غیر پیچیده مشخص نخواهد بود. روشن است که این مسئله به واسطه شدت و ضعف مجازات نیز مشخص نخواهد شد چرا که اصولاً این دو مقدمه هیچ‌گونه ارتباطی با یکدیگر ندارند.

چه بسا جرمی اتفاق بیافتد که مجازات کمی داشته باشد ولی تشخیص ماهیت آن دارای پیچیدگی خاصی بوده و حل آن، نیاز به تخصص و تجربه بالایی داشته باشد. در امور حقوقی نیز دعاوی زیادی وجود دارد که میزان خواسته آنها 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 وجود دارد که میزان خواسته آنها از حیث کمی زیاد است، اما تشخیص ماهیت دعوی و حل و فصل قضیه به راحتی امکانپذیر می‌باشد. این نکته در قانون شوراهای حل اختلاف و آیین‌نامه آن نیز همان‌گونه که در ادامه خواهد آمد مورد غفلت قرار گرفته است. کما اینکه در امور کیفری، پایین بودن مجازات و در امور حقوقی کم بودن میزان خواسته، معیار ساده بودن و پیچیده نبودن تلقی گردیده است.

از سوی دیگر، عدم پیچیدگی امور نمی‌تواند به افراد غیرقاضی مشروعیت قضاوت و صدور رأی دهد و اعطای صلاحیت رسیدگی و اعمال مجازات در مواردی که پیچیده نیست و یا از پیچیدگی کمتری برخوردار است مغایر صریح اصل سی و ششم قانون اساسی می‌باشد.

ب) تحلیل نحوه دادرسی در شوراهای حل اختلاف

رسیدگی در شوراها مطابق ماده (۲۱) قانون شوراهای حل اختلاف به لحاظ شرایط شکلی دادخواست، نحوه ابلاغ یا تعیین اوقات رسیدگی جلسه دادرسی و... تابع تشریفات آیین دادرسی مدنی نیست؛ ولی از حیث اصول و قواعد حاکم بر رسیدگی از جمله مقررات ناظر به صلاحیت حق دفاع، حضور در دادرسی، رسیدگی به دلایل تابع مقررات قانون آیین دادرسی مدنی و کیفری است.

۱. هزینه دادرسی در شوراهای حل اختلاف

از لحاظ هزینه دادرسی در زمان حکومت آیین‌نامه اجرایی شوراهای حل اختلاف طرح شکایت یا دعوی، اعتراض و تجدیدنظرخواهی آرا در هر مرحله به موجب بند «۲» ماده (۱۵) آیین‌نامه مذکور، اصل بر مجانی بودن دادرسی دانسته شده بود، لکن آنچه در قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ منصوص شد حسب مورد به‌ازای طرح هر پرونده دریافت هزینه دادرسی تجویز شده و این موضوع ظاهراً دلالت بر اخذ هزینه در زمان طرح پرونده در مرحله بدوی آن هم فقط برای یک مرتبه دادرسی به مأخذ مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ (۲۰,۰۰۰ ریال) مجاز دانسته ولی در سایر مراحل اعم از واخواهی و تجدیدنظر و اجرا، مجوز قانونی برای اخذ هزینه وجود نداشت. همچنین براساس ماده (۲۴) قانون شوراهای حل اختلاف رسیدگی در امور مدنی مستلزم پرداخت ۳۰,۰۰۰ ریال و در امور کیفری ۵۰۰۰ ریال به‌عنوان هزینه دادرسی است. درآمد حاصل از هزینه‌های دادرسی و مواد دیگر به خزانه واریز و ۱۰۰ درصد آن طبق بودجه سالانه به شوراهای حل اختلاف اختصاص داده شده تا در جهت تأمین هزینه‌های شورا مصروف گردد.

همچنین «آنچه که به‌عنوان گزارش از ضابطین به شورا اعلام می‌شود یا شورا رأساً وظیفه دارد شروع به رسیدگی نماید متضمن اخذ هیچ‌گونه هزینه دادرسی نیست و نیز درخصوص پرونده‌هایی که قبلاً با تأدیه هزینه دادرسی در مراجع قضایی مطرح شده (اعم از مدنی و جزایی) و به‌واسطه تصمیم قضایی و یا صدور قرار عدم صلاحیت به شورای حل اختلاف ارسال شده است، چنانچه هزینه مأخوذه در مرجع قضایی کمتر از میزان قانونی هزینه دادرسی شوراها باشد لازم است جهت انجام مذاکره و اعلام نتیجه، به‌طور موقت به شورای حل اختلاف ارجاع شود. لذا با عنایت به اینکه هزینه مربوط در مرجع قضایی اخذ شده هیچ‌گونه هزینه دیگری نسبت به آن در شورا اخذ نباید شود».

۲. ترکیب اعضای شوراهای حل اختلاف

تعداد اعضای شورا طبق ماده (۳) قانون شوراهای حل اختلاف سه نفر عضو اصلی و دو نفر عضو علی‌البدل تعیین شده و موجب ماده (۴) همان قانون در هر حوزه قضایی یک یا چند نفر قاضی



دادگستری که «قاضی شورا» نامیده می‌شوند، در نظر گرفته شده است. قاضی شورا با ابلاغ رئیس محترم قوه قضائیه از میان قضات شامل منصوب خواهد شد و احکام انتصاب سایر اعضای شورا نیز پس از احراز شرایط توسط رئیس محترم قوه قضائیه و یا شخصی که توسط ایشان تعیین می‌گردد، صادر می‌شود.

نکته حائز اهمیت که در قانون شوراهای حل اختلاف به‌عنوان ماده (۷) قید شده است: «که قضات (به‌استثنای قضات شورا)، کارکنان دادگستری، وکلا و مشاوران حقوقی و پرسنل نیروی انتظامی و اطلاعاتی تا زمانی که در سمت‌های شغلی خود هستند، حق عضویت در شورا را ندارند».

۳. ماهیت دعاوی موضوع صلاحیت شوراهای حل اختلاف

به‌موجب ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۸۹) قانون برنامه سوم توسعه (تنفیذ شده در ماده (۱۳۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) شورا در موارد ذیل صالح به رسیدگی بوده است:

«مذاکره به‌منظور 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».

۳-۱. در امور حقوقی

۱. کلیه دعاوی راجع به اموال منقول، دیون، منافع، زیان ناشی از جرم، ضمان قهری در صورتی که خواسته بیش از ده میلیون ریال باشد:

۲. دعاوی خلع‌ید از اموال غیرمنقول، تخلیه اماکن مسکونی و دعاوی راجع به حقوق ارتفاقی از قبیل حق العبور، حق‌المجرى، 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، صورت‌برداری و تحریر ترکه؛

۵. تأمین و حفظ دلایل و امارات.

۶. دعاوی مالی در صورت تراضی کتبی طرفین بدون رعایت حد نصاب.

۳-۲. در امور کیفری

- مراقبت در حفظ آثار جرم و جلوگیری از فرار متهم در جرائم مشهود از طریق اعلام فوری به نزدیک‌ترین مرجع قضایی یا مأمور انتظامی؛

- رسیدگی به جرائمی که مجازات قانونی آنها حداکثر تا مبلغ پنج میلیون ریال جزای نقدی است و یا

جمع مجازات قانون حبس و جزای نقدی پس از تبدیل به جزای نقدی تا پنج میلیون ریال گردد: - رسیدگی به جرائمی که مجازات قانونی آنها کمتر از ۹۱ روز حبس و یا مجازات تعزیری موضوع تخلفات رانندگی باشد.

اساساً قانونگذار در ماده (۱۴) آیین‌نامه نظر به سعی در ایجاد سازش در شوراها داشته، اما اگر در مواردی هم دعوا با سازش خاتمه نیافت حل و فصل دعاوی در محدوده صلاحیت مندرج در ماده (۷) آیین‌نامه قابل رسیدگی در شوراهای حل اختلاف دانسته شده بود که در این مدت شورا مطابق آیین‌نامه مربوطه پس از بررسی تمام مسائل طبق نظر اکثریت اعضا اقدام به صدور رأی می‌نمود. البته اعضای شورا صلاحیت صدور قرار و از جمله قرار عدم صلاحیت را نیز در مواقع لزوم دارا بودند.

قانون شوراهای حل اختلاف نیز در مبحث چهارم به امر «صلاحیت شورا» پرداخته و با افزایش صلاحیت شوراها در روستاها در دعاوی تا سقف بیست میلیون ریال و در شهرها در دعاوی تا سقف پنجاه میلیون ریال صلاحیت رسیدگی یافته است. مطابق ماده (۱۱) قانون مذکور «قاضی شورا در موارد زیر با مشورت اعضای شورای حل اختلاف رسیدگی و مبادرت به صدور رأی می‌نماید:

۱. دعاوی اهالی در روستا تا بیست میلیون ریال و در شهر تا پنجاه میلیون ریال.
 ۲. کلیه دعاوی مربوط به تخلیه عین مستأجره بجز دعاوی مربوط به سرقفلی و حق کسب و پیشه.
 ۳. صدور گواهی حصر وراثت، تحریر ترکه، مهر و موم ترکه و رفع آن.
 ۴. ادعای اعسار از پرداخت محکوم‌به در صورتی که شورا نسبت به اصل دعوی رسیدگی کرده باشد.
- همچنین صلاحیت رسیدگی و صدور رأی در جرائم بازدارنده و اقدامات تأمینی و تربیتی و امور خلافی از قبیل تخلفات راهنمایی و رانندگی که مجازات نقدی و قانونی آن حداکثر تا مجموعاً سی میلیون ریال و یا سه ماه حبس باشد، مطابق ماده (۹) به شوراها داده شده است. شایان ذکر است که در این خصوص شورا مجاز به صدور حکم حبس نمی‌باشد.

۴. رأی شوراهای حل اختلاف

رأی شورا می‌تواند حضوری یا غیابی باشد. بدین نحو که رأی صادره از سوی قاضی شورا حضوری است مگر اینکه محکوم‌علیه یا وکیل او در هیچ‌یک از جلسات رسیدگی با عذر موجه حاضر نشده و به‌طور کتبی نیز دفاع ننموده باشد و یا اخطاریه ابلاغ واقعی نشده باشد. در صورت صدور رأی غیابی، محکوم‌علیه غائب حق دارد به رأی غیابی ظرف مدت ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ واقعی اعتراض نماید این اعتراض وخواهی نامیده می‌شود و قابل رسیدگی در همان شعبه شورای



حل اختلاف است ولی این امر نباید موجب زوال سعی در سازش طرفین در مرحله واخواهی باشد. شایان توجه است که در صورت سازش و صدور گزارش اصلاحی این گزارش شورا قابل اعتراض نیست و قطعی می‌باشد.

با عنایت به ماده (۱۸) آیین‌نامه، آرای شورا قطعی بوده مگر در مواردی که اکثریت یعنی حداقل دو نفر از اعضا با قابل تجدیدنظر بودن را موافقت نموده باشند و مرجع تجدیدنظرخواهی نسبت به آرای شوراهای حل اختلاف، دادگاه عمومی همان حوزه قضایی بود. ولی مطابق ماده (۳۱) قانون شوراهای حل اختلاف، کلیه آرای شوراها ظرف مدت ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ قابل تجدیدنظرخواهی می‌باشد. مرجع تجدیدنظر از آرای شورا، قاضی شورا و مرجع تجدیدنظر از آرای قاضی شورا، دادگاه عمومی همان حوزه قضایی می‌باشد. چنانچه مرجع تجدیدنظر آرای صادره را نقص کند رأساً مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

آرای شورا پس از قطعیت قابلیت اجرایی پیدا می‌کند. اجرای آرای قطعی در امور مدنی منوط به درخواست ذینفع و با دستور قاضی شورا پس از صدور برگه اجرائیه مطابق مقررات مربوط به اجرای احکام دادگاهها توسط واحد اجرای احکام دادگستری محل به‌عمل می‌آید. حال چنانچه محکوم‌علیه، محکوم‌به را پرداخت نکند و اموالی هم از وی به‌دست نیاید با تقاضای ذینفع و دستور قاضی مراتب جهت اعمال قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی به اجرای احکام دادگستری اعلام می‌شود.

فصل سوم - نقد و بررسی حقوقی شوراهای حل اختلاف

با بررسی قانون و آیین‌نامه شوراهای حل اختلاف، مشکلات و نقاط ضعف حقوقی بسیاری به چشم می‌خورد که بسیاری از آنها ناظر به مفاد قانون شوراها یا آیین‌نامه آن می‌باشد. مواردی همچون مشکلات ناظر به محدوده صلاحیت این شوراها، ارتباط آنها با مراجع قضایی و شرایط عضویت در این شوراها از این جمله‌اند. اما از آنجایی که بررسی نکات ضعف و معضلات حقوقی این شوراها خود موضوعی مفصل بوده و نیازمند تحقیق جداگانه‌ای بوده و خارج از توان این گزارش است، در این قسمت صرفاً به مغایرت‌های قانون شورای حل اختلاف و آیین‌نامه آن با اصول متعدد قانون اساسی اشاره می‌گردد:

الف) تخلف از اصل یکصد و شصت و یکم

در اصل شصت و یکم قانون اساسی به صراحت ذکر شده است «اعمال قوه قضائیه از سوی دادگاه‌های دادگستری است» قوه قضائیه بر پایه اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی یکی از شاخه‌های سه‌گانه و نمادی از حاکمیت ملی است و دادگاه‌ها از قضاوت وابسته به قوه قضائیه تشکیل می‌شوند. ضرورت وابستگی قضاوت به حاکمیت کشور یک قاعده اصیل است تا آنجا که فقیهان بلندپایه امامیه تأکید کرده‌اند اگر اهالی یک شهر از شخصی درخواست تصدی امر قضا را بنمایند چنین شخصی حق دخالت در امر قضا را به دست نمی‌آورد.

بنابراین تأسیس نهادی به نام شورای حل اختلاف؛ موجب شده برخلاف قانون اساسی، بخشی از ماموریت‌های قوه قضائیه در نهادی غیر از دادگاه‌های دادگستری پیگیری شود.

هرچند برداشت کمیسیون پاسخگویی به پرسش‌های اداره کل امور شوراهای حل اختلاف، این شوراهای را در طول دادگاه‌ها معرفی کرده است نه در عرض آنها، اما باید گفت با توجه به محدوده صلاحیت این شوراهای، در حقیقت این شوراهای به نهادهایی قضایی مبدل گشته‌اند.

همچنین در اصل یکصد و شصت و یکم قانون اساسی به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی از نهادی به نام دیوان عالی کشور یاد می‌کند؛ حال جای این مجادله است که اگر شوراهای صلاحیت صدور حکم دارند، که مطابق قانون دارند و بر همین اساس می‌توان لفظ محاکم را به آنها اطلاق کرد؛ دیوان عالی کشور چگونه و با چه مکانیسمی در احکام صادر شده از سوی شوراهای اعمال مسئولیت می‌کند؟!

آیا دیوان همانند دادگاه‌ها به استناد ماده (۳۲۶) آیین دادرسی در امور مدنی در فصل مربوط به احکام و قرارهای قابل نقض و تجدیدنظر و تبصره «۱» ماده (۲۳۵) آیین دادرسی کیفری و مواد (۳۶۶) تا (۴۲۵) آیین دادرسی در امور مدنی در مرحله فرجام‌خواهی در احکام صادره از سوی شوراهای هم ایفای نقش می‌کند؟ اگر نه تکلیف دیوان عالی کشور در اجرای صحیح قوانین چه سرنوشتی پیدا می‌کند؟

ب) تخلف از اصل سی و هشتم

در اصل سی و هشتم قانون اساسی، حکم به مجازات صرفاً در صلاحیت دادگاه‌هاست، لکن شوراهای حل اختلاف به موجب اختیارات محوله در بند «ب» از ماده (۸) و همچنین ماده (۹) قانون شوراهای حل اختلاف، صلاحیت مجازات مجرمان و به کیفر رساندن آنان را پیدا کرده است. اصل سی و هشتم قانون اساسی قاعده‌ای است مسلم و عاری از هرگونه ابهام و چون در مفاد



اهداف بیان شده برای شوراهای حل اختلاف، جایگاهی غیر از دادگاه در نظر گرفته شده است و ملاک‌های مطرح برای اعضای شوراها، معتمد محلی بودن است نه قاضی و حاکم بودن، به‌طور قطع نمی‌توان نام دادگاه را به شوراهای حل اختلاف اعطا کرد. و در پی این ممنوعیت، نمی‌توان صلاحیت صدور حکم را نیز برای آن قائل شد.

در پاسخ به این ایراد گفته می‌شود: چون شوراها زیر مجموعه قوه قضائیه می‌باشند و این قوه بر آنها نظارت می‌کند بنابراین مغایرتی با قانون اساسی ندارد، اما باید بدانیم احقاق حق و رسیدگی به تظلمات از وظایف ذاتی دادگستری است و دادگستری نمی‌تواند بخشی از صلاحیت‌های ذاتی خود را به نهاد یا شورای دیگری محول کند. اینکه گفته می‌شود این شوراها تحت نظر قوه قضائیه فعالیت می‌کند کافی به نظر نمی‌رسد، چرا که قوه قضائیه متولی و متصدی اجرای این اصل است، نه متولی نظارت بر اجرای آن و این دو، مقوله‌هایی متفاوت می‌باشند. دیگر اینکه آیا هر مجموعه‌ای که زیر نظر قوه قضائیه فعالیت کند صلاحیت قضایی خواهد داشت؟ در این صورت چرا به قضات و شاغلان اجرای احکام و مشاوران قضایی بعضی از محاکم که از حیث صلاحیت، از بسیاری از اعضای شورا برای رسیدگی و صدور حکم صالح‌ترند، اجازه صدور رأی و به مجازات رساندن بزهکاران داده نمی‌شود؟

ج) تخلف از اصل یکصدوپنجاه‌هشتم

ماده (۳) این قانون ترکیب اعضا و چگونگی انتخاب اعضای شورای حل اختلاف را چنین پیش‌بینی کرده است: «هرشورا دارای سه نفر عضو اصلی و دو عضو علی‌البدل است و می‌تواند برای انجام وظایف خود دارای یک دفتر باشد که مسئولان توسط رئیس شورا پیشنهاد و ابلاغ آن از سوی رئیس کل دادگستری استان یا معاون ذیربط وی صادر می‌شود و در ماده (۶) آیین‌نامه آن نیز نحوه انتخاب اعضا پیش‌بینی شده است». این ماده برخلاف اصل یکصدوپنجاه‌هشتم قانون اساسی است که استخدام قضات عادل و شایسته و تعیین مشاغل آنان را برطبق قانون از وظایف رئیس قوه قضائیه دانسته است. رئیس قوه از یک‌سو نمی‌تواند این اختیار را به رئیس کل دادگستری واگذار کند و دیگر اینکه انتخاب قضات عادل و شایسته برطبق قانون از وظایف و اختیارات شخص رئیس قوه قضائیه است و نمی‌توان او را به مشورت با امام جمعه، فرماندار، بخشدار، فرمانده نیروی انتظامی و افراد دیگری که بیرون از قوه قضائیه کشور هستند الزام کرد.

د) تخلف از اصل یکصد و پنجاه و نهم

این اصل مقرر می‌دارد که: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. . .». دادگاه‌ها به دلیل اینکه از قضات عادل و شایسته تشکیل می‌شوند برپایه اصل مزبور صلاحیت انحصاری برای رسیدگی به اختلافات و دادخواهی شهروندان را دارند. الزام مردم به رجوع به یک شورای حل اختلاف که در آن قضات عادل و شایسته آن هم با رعایت سلسله مراتب قضایی حضور ندارند برخلاف اصل یکصد و پنجاه و نهم و تجاوز به حق دادخواهی مردم است.

ه) تخلف از اصل سی و چهارم

بر پایه این اصل: «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هرکس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید، همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند...» این اصل بر گرفته از قواعد مسلم فقهی است که قضات را مرجع رسیدگی به دعاوی و حل و فصل اختلافات مردم می‌دانند.

حال الزام شهروندان به رجوع و درخواست دادخواهی از شورای حل اختلاف که از افراد بی‌بهره از دانش، تخصص و تجربه قضایی تشکیل می‌شود برخلاف اصل سی و چهارم قانون اساسی و قواعد و موازین فقهی و مقررات الزام‌آور حقوق مردم می‌باشد.

و) تخلف از اصل یکصد و شصت و سه

ماده (۹) این قانون شروط عضویت اعضای شورای حل اختلاف برای تصدی امر قضا را بیان کرده و به غیر از یک رشته امور کلی مانند داشتن تابعیت ایرانی و انجام خدمت وظیفه و ...، از جهت صلاحیت علمی اعضای شورا برای تصدی امر قضا به داشتن «آشنایی با مسائل شرعی و قانونی»! بسنده کرده است. از جهت مبانی مسلم فقهی و اصول حقوقی اینکه یک فردی آشنایی با مسائل شرعی و قانونی داشته باشد هرگز مجوز دخالت و تصدی او در امر حساس قضا نیست و چنین معیاری در واگذاری صلاحیت‌های قضایی به اعضای این شوراها به خودی خود و بی‌آنکه نیازی به بحث و بررسی داشته باشد غیرقابل پذیرش و مردود است یک راننده تاکسی که در شغل خود مورد احترام است آشنایی با مقررات راهنمایی و رانندگی دارد. یک منشی و بایگان دادگاه که در جای خود کار سودمندی را در خدمت دادگاه انجام می‌دهد تا حدودی از مقررات ابلاغ و تشکیل جلسه آشنایی دارد. یک آموزگار مدرسه نیز که فرد شریفی است با بسیاری از مسائل قانونی مانند مقررات آموزش و پرورش و یا انتخابات مجلس آشنایی دارد و از بسیاری از مسائل شرعی نیز آگاهی دارد و می‌داند که نمازهای



پنج‌گانه چند رکعت هستند و یا چه اموری مبطل روزه در ماه مبارک رمضان است. یک خواربار فروش که در حرفه سودمند خود نیازهای غذایی مردم را فراهم می‌کند به مسائل شرعی و قانونی آشنایی دارد و می‌داند چه تخلفاتی سروکار او را به «تعزیرات حکومتی» می‌اندازد. آیا این اشخاص صلاحیت تصدی امر قضا و حل و فصل اختلافات مردم را دارند.

مؤلف کتاب «شرایع الاسلام» در باب شروط قاضی می‌گوید: «قاضی باید دارای علم و به‌گونه مستقل توانایی صدور فتوی داشته باشد و کافی نیست فتاوی علما را بدانند». شهید ثانی مؤلف کتاب «مسائل الفهم» در شرح این نظر می‌افزاید: «مراد از عالم در اینجا مجتهد در احکام شرعی است و بر شرطیت اجتهاد در قاضی، اجماع علمای ما (امامیه) وجود دارد». شرط اجتهاد در قاضی مورد تأکید فقیهان همه مذاهب اسلامی است. از جمله مؤلف کتاب «المغنی» می‌گوید: «قاضی باید توانایی اجتهاد داشته باشد». همین مؤلف می‌افزاید: «شخص عامی و بیسواد بر پایه نادانی حکم می‌دهد و حال آنکه صدور حکم، مهمتر و مؤکدتر از دادن فتوی است، زیرا حکم قاضی دربرگیرنده فتوی و الزام است». بر پایه همین سابقه و نظر به حساس بودن مقام قاضی اصل یکصد و هفتاد و سه قانون اساسی تصریح کرده است:

«صفات و شرایط قاضی طبق موازین فقهی به وسیله قانون معین می‌شود».

ز) تخلف از اصل یکصد و شصت و چهارم

قاضی بر پایه اصول قانون اساسی به‌گونه دائمی منصوب می‌شود. به همین دلیل اصل یکصد و شصت و چهارم قانون اساسی می‌گوید: «قاضی را نمی‌توان از مقامی که شاغل آن است بدون محاکمه و ثبوت جرم یا تخلفی که موجب انفصال است به‌طور موقت یا دائم منفصل کرد یا ...». اصل یکصد و هفتاد و یکم قانون اساسی نیز مسئولیت قاضی را در صورت تقصیر یا اشتباه در موضوع یا در حکم یا در تطبیق حکم بر مورد خاص پذیرفته است. ولی در مورد اشخاصی که تخصص لازم را برای رسیدگی به پرونده‌های مطروحه را ندارند و برای مدت سه سال به این منصب گماشته می‌شوند چگونه می‌توان مسئولیت آنان را پذیرفت؟ کسانی که از تصمیم‌گیری‌های این اشخاص در امر قضا دچار زیان می‌شوند برای جبران زیان خود به کجا باید متوسل شوند؟ اینکه یک قاضی شاغل آرای صادره از سوی این اعضا را تأیید نماید نه موجب اعتبار این آرا نمی‌شود و مسئولیتی برای آن مشاور ایجاد نمی‌کند.

فصل چهارم - بررسی عملکرد شوراهای حل اختلاف

الف) تأثیر عملکرد شوراهای حل اختلاف بر کاهش هزینه‌های دادگستری

در گزارش‌های اداره کل پیگیری امور استان‌ها پس از ارائه آمار و اطلاعات مربوط به هزینه‌های رسیدگی همه شوراهای حل اختلاف، یکی از نقاط مثبت بر تشکیل شوراهای حل اختلاف، کاهش هزینه‌های دادگستری شمرده شده است. برخی از آمار و ارقام ارائه شده در این گزارش به شرح زیر است:

- «مبلغ پرداختی به‌ازای هریک از اعضای شورای حل اختلاف در ۶ ماهه اول سال ۱۳۸۷ ماهیانه ۳۲۳/۶۲۵.

- مبلغ پرداختی به‌ازای هر پرونده مطرح شده در شوراهای حل اختلاف در ۶ ماهه اول سال ۱۳۸۷ معادل ۹۲۰۳۶ ریال بوده این درحالی است که در دادگستری در سال ۱۳۸۶ معادل ۸۵۰،۰۰۰ ریال بوده است.

- تعداد قضات مورد نیاز جهت ختم پرونده‌های وارده به شوراها (در صورت عدم فعالیت شوراها) ۴۹۶۷ قاضی می‌باشد (با توجه به تعداد ۸۷۵ پرونده برای هر قاضی در سال).
- تعداد کارمند مورد نیاز (به‌ازای هر قاضی چهار کارمند) جهت رسیدگی به پرونده‌های شوراهای حل اختلاف (در صورت عدم فعالیت شوراها) ۱۹۸۶۸ نفر برآورد می‌شود.
حال با توجه به اعداد و ارقام فوق‌الذکر، میزان هزینه‌های دادگستری در صورت عدم فعالیت شوراها به شرح ذیل برآورد می‌گردد:

- مبلغ مورد نیاز جهت پرداخت حقوق ۴۹۶۷ قاضی معادل ۱،۱۹۲،۰۸۰،۰۰۰،۰۰۰ ریال،

- مبلغ مورد نیاز جهت پرداخت حقوق کارمندان به تعداد ۱۹۸۶۸ نفر معادل ۱،۴۳۰،۴۹۶،۰۰۰،۰۰۰ ریال،

حال با احتساب دو مورد فوق هزینه خالص پرسنلی جهت رسیدگی پرونده‌های شوراهای حل اختلاف معادل ۲،۶۲۲،۵۷۶،۰۰۰ ریال برآورد می‌گردد، در صورتی‌که در طول سال ۱۳۸۷ کل اعتبار پرداختی به شوراهای حل اختلاف سراسر کشور رقمی حدود ۴۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰ ریال می‌باشد. با مقایسه این دو می‌توان گفت که شوراهای حل اختلاف توانسته است به مقدار ۲،۲۲۲،۵۷۶،۰۰۰،۰۰۰ ریال از هزینه‌هایی که دادگستری متحمل بوده را بکاهد.

حال دیگر هزینه‌های جاری هر شعبه فعال دادگستری را محاسبه کنیم با توجه به نیاز ۳۷۵۰ شعبه جهت رسیدگی به پرونده‌های وارده به شوراها که به ۴،۵۰۰،۰۰۰ پرونده در سال می‌رسد در صورتی‌که هزینه‌های هر شعبه را ماهیانه ۱،۵۰۰،۰۰۰ ریال در نظر بگیریم به رقمی معادل ۵،۶۲۵،۰۰۰،۰۰۰ ریال نیاز است که این رقم نیز می‌باید توسط دادگستری تأمین می‌گردد.



بنابراین مبلغی که شوراها از هزینه‌های دادگستری کاسته‌اند ۲,۲۲۸,۲۰۱,۰۰۰ ریال می‌باشد که این رقم بسیار حائز اهمیت است».

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، در این قسمت از گزارش عمده‌ترین دلیل وجودی شورای حل اختلاف را کم نمودن هزینه‌های دادگستری برشمرده است، در این خصوص موارد ذیل قابل توجه می‌باشد:

۱. در بند اول این قسمت از گزارش بیان شده است که به‌ازای هر پرونده مطرح شده در شوراهای حل اختلاف در ۶ ماهه اول سال ۱۳۸۷ معادل ۹۲۰۳۶ ریال هزینه شده است و هزینه دادگستری برای هر پرونده آن هم در سال ۱۳۸۶ معادل ۸۵۰,۰۰۰ ریال بوده است و این موضوع درحالی است که طبق آمار ارائه شده در این گزارش تعداد پرونده‌های مطرح شده در سال ۱۳۸۶ در دادگستری حدود ۶,۶۵۰,۰۰۰ بوده است و اگر هزینه‌های این پرونده‌ها را بخواهیم در مجموع محاسبه نماییم، مبلغ ۵۶۵,۲۵۰,۰۰۰ میلیارد تومان می‌شود و این درحالی است که کل بودجه دادگستری جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۸۶ حدود مبلغ یکصد میلیارد تومان یعنی کمتر از یک‌پنجم مبلغ مذکور بوده است.

۲. در بند دیگر این قسمت از گزارش مطرح شده است جهت رسیدگی پرونده‌های وارده به شورا در صورت عدم فعالیت شورا به حدود پنج هزار قاضی نیاز است و این تخمین درحالی است که پیش‌بینی شده، هر قاضی در سال به تعداد ۸۷۵ پرونده رسیدگی نماید، اما درواقع میزان رسیدگی قضات به پرونده مطروحه در دادگستری بیش از این تعداد است. در سال ۱۳۸۷ تعداد هشت میلیون فقره پرونده وارد دادگستری شده است و همین تعداد پرونده نیز مختومه شده است. همان‌طور که مشخص است هر خواهان و خوانده‌ای می‌تواند تقاضای رسیدگی به پرونده‌اش را در مراحل مختلف غیر از مرحله بدوی در مراحل تجدیدنظر، اعاده دادرسی و ... در صورت تجویز قانون را نماید، لذا تعداد واقعی پرونده‌ها حسب ورود به مراحل مختلف دادرسی بیش از این تعداد است، همچنین با توجه به این مطلب که تعدادی از قضات در دیگر نهادهای تابعه از جمله حوزه‌های ستادی و سازمان‌های وابسته به قوه قضائیه، مشغول به فعالیت هستند می‌توان گفت هر قاضی در مرحله بدوی به حدود هزار و شصت فقره پرونده رسیدگی می‌نماید با احتساب این تعداد پرونده، تعداد کل قضاتی که با عدم فعالیت شوراها برای تزریق به بدنه قضایی نیاز می‌باشد در حدود سه هزار قاضی می‌باشد و نه تعداد پنج هزار قاضی. البته باید این موضوع را هم مورد توجه قرار داد که پرونده‌هایی که در شوراهای حل اختلاف رسیدگی می‌شوند غالباً از ماهیت قضایی ساده‌ای برخوردار هستند کم‌اینکه طبق بیان رئیس مرکز شورای حل اختلاف حدود ۴۰ درصد پرونده‌های مطرح در شورای حل اختلاف درخصوص اعتراض به برگه‌های جریمه راهنمایی و رانندگی است که

رسیدگی به این موضوعات برای قضات کار بسیار سهل و غیروقت‌گیر است و با این نگاه حتی به تعداد سه هزار قاضی هم نیاز نخواهد بود.

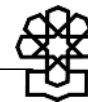
۳. همچنین در قسمت دیگری از این گزارش ذکر شده است که برای همکاری قضات، جهت رسیدگی به پرونده‌های مطرح، تعدادی در حدود هشت هزار کارمند نیازمند است. این درحالی است که طبق آیین‌نامه ارتقای گروه شغلی قضات، قاضی شورای حل اختلاف هم‌ردیف دادیار دادرسی عمومی و انقلاب محسوب شده است و برای آن داشتن یک همکار کارمند بدون پایه قضایی پیش‌بینی شده است. باید توجه داشت که هم‌اکنون نیز سایر اقدامات شورای حل اختلاف از جمله ابلاغ و ... توسط نیروی انتظامی انجام می‌شود، لذا با توجه به این موارد، برای رسیدگی به پرونده‌های شوراهای حل اختلاف با احتساب پیش‌بینی کارمندان در حوزه‌هایی چون ابلاغ و ... و با وحدت ملاک از آمار کنونی کارمندان و تعداد پرونده‌های دادگستری، به نظر می‌رسد به بیش از دو هزار کارمند نیاز نخواهد بود.

۴. بودجه شورای حل اختلاف در سال ۱۳۸۸ معادل پنجاه میلیارد تومان بوده است. این بودجه از آن جهت قابل توجه است که مشکلات موجود شوراها و خصوصاً عدم آگاهی اعضای محترم این شوراها نسبت به موازین حقوقی باعث شده این بودجه بازده بسیار پایین‌تری نسبت به بودجه اختصاص داده شده به قضات و کارمندان قوه قضائیه داشته باشد. چرا که از آنجایی که حقوق قضات شوراهای حل اختلاف که طبق آیین‌نامه ارتقای گروه شغلی قضات، حقوق آنها ماهیانه معادل یک میلیون و سیصد هزار تومان و حقوق کارمندان نیز در حدود ششصد هزار تومان می‌باشد، اگر این بودجه اختصاص یافته به شوراهای حل اختلاف به جذب قاضی و کارمند جدید برای دستگاه قضا اختصاص می‌یافت، با جذب حدود دو هزار قاضی و چهار هزار کارمند با توجه به محاسبات ارائه شده در موارد قبلی می‌توانست به تمامی پرونده‌های مطروحه در این شورا، توسط قضات که قطعاً از تخصص بیشتری در این زمینه برخوردار هستند، رسیدگی نمود.

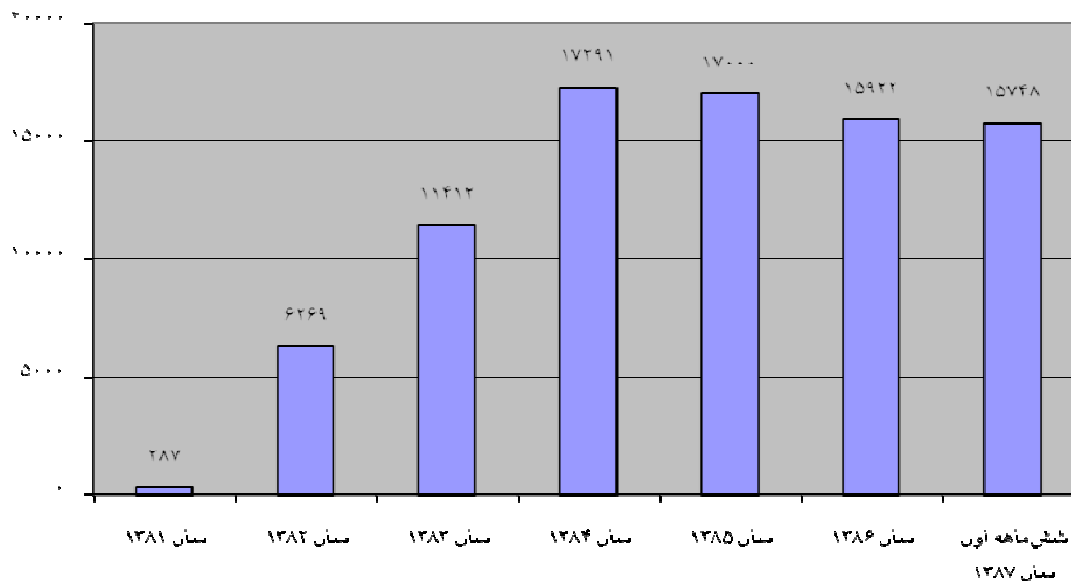
ب) کارنامه شوراهای حل اختلاف از بدو تشکیل تاکنون

۱. وضعیت فعالیت شوراها

تا پایان شهریورماه سال ۱۳۸۷ تعداد شوراهای متشکله در سراسر کشور معادل ۲۴۳۶۵ شورا بوده است که از این عدد، تعداد ۱۵۷۴۸ شورا (معادل ۶۵ درصد آن) فعال و تعداد ۸۶۱۷ شورا (معادل ۳۵ درصد آن) غیرفعال می‌باشد.



نمودار ۱. آمار شوراهای فعال

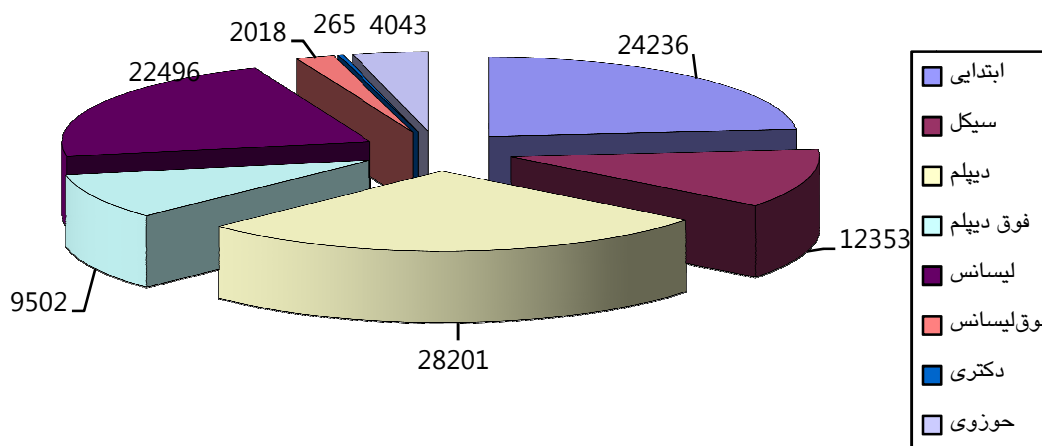


۲. سطح تحصیلات اعضای شوراهای

جدول آمار پراکنندگی سطح تحصیلات اعضای شوراهای

معدل ۲۴۲۳۶ نفر	۲۳/۵ درصد	- درصد افراد دارای مدرک ابتدایی
معدل ۱۲۳۵۳ نفر	۱۱/۹۸ درصد	- درصد افراد دارای مدرک سیکل
معدل ۲۸۲۰۱ نفر	۲۷/۳۵ درصد	- درصد افراد دارای مدرک دیپلم
معدل ۹۵۰۲ نفر	۹/۲۱ درصد	- درصد افراد دارای مدرک فوق دیپلم
معدل ۲۲۴۹۶ نفر	۲۱/۸۲ درصد	- درصد افراد دارای مدرک لیسانس
معدل ۲۰۱۸ نفر	۱/۹۶ درصد	- درصد افراد دارای مدرک فوق لیسانس
معدل ۲۶۵ نفر	۰/۲۶ درصد	- درصد افراد دارای مدرک دکتری
معدل ۴۰۴۳ نفر	۳/۹۲ درصد	- درصد افراد دارای مدرک حوزوی

نمودار ۲. ترکیب تحصیلات اعضای شوراهای حل اختلاف سراسر کشور



همان‌طور که در گزارش ذکر شده است، ۶۲ درصد از اعضای شورای حل اختلاف دارای مدرک دیپلم و پایین‌تر از آن هستند و این درحالی است که در مواد (۸) و (۹) قانون شوراهای حل اختلاف، به این افراد صلاحیت رسیدگی به امور قضایی که دارای ماهیت پیچیده‌ای نیز هستند اعطا شده است. این مسئله با توجه به این نکته که همان‌گونه که اشاره شد طبق قانون و آیین‌نامه شوراهای حل اختلاف در صورتی که موضوع پرونده مطروحه از مواردی باشد که در صلاحیت شوراهای حل اختلاف شمرده شده باشد، دادگاه‌ها نمی‌توانند به آن رسیدگی نمایند و در نتیجه مردم می‌باید الزاماً به افرادی رجوع نمایند که از بابت اطلاعات حقوقی صلاحیت لازم را جهت اعمال قضاوت بر آنها ندارند. این درحالی است که از منابع فقهی تأکید بسیاری بر لزوم داشتن اطلاعات علمی و فقهی کافی جهت قضاوت شده است. از آن جمله آنکه مؤلف کتاب شرایع‌الاسلام در باب مشروط قاضی می‌گوید «قاضی باید دارای علم و به‌گونه مستقل توانایی صدور فتوی داشته باشد و کافی نیست فتاوی علمای را بداند» شهید ثانی مؤلف کتاب «مسالک‌الافهام» در شرح این نظر می‌افزاید: «مراد از عالم در اینجا مجتهد در احکام شرعی است و بر اجتهاد و در قاضی، اجماع علمای ما وجود دارد». شرط اجتهاد در قاضی تا آن حد قطعی است که مورد تأکید فقیهان همه مذاهب اسلامی قرار گرفته است. از جمله مؤلف کتاب المغنی می‌گوید: «قاضی باید توانایی اجتهاد داشته باشد». همین مؤلف می‌افزاید: «شخص عامی و بیسواد برپایه نادانی حکم می‌دهد و حال آنکه صدور حکم، مهمتر و مؤکدتر از دادن فتوی است، زیرا حکم قاضی دربرگیرنده فتوی و الزام است»



بر همین پایه، سابقه و نظر به حساس بودن مقام قاضی اصل یکصد و هفتاد و سه قانون اساسی تصریح کرده است:

«صفات و شرایط قاضی طبق موازین فقهی به وسیله قانون معین می‌شود».

حال افرادی که به آنها صلاحیت رسیدگی به پرونده‌های قضایی داده شده است و بیش از ۶۰ درصد آنها دارای اطلاعات کافی در زمینه رسیدگی قضایی نیستند اگرچه عنوان قاضی به آنها اطلاق نمی‌شود اما آیا از آن جهت که اعمال قضاوت می‌نمایند، نباید شرایط یک قاضی را داشته باشند؟

۳. نتایج نهایی رسیدگی در شوراها

آمار انتشار یافته در گزارش‌های رسمی قوه قضائیه مؤید این مطلب است که از کل پرونده‌های ورودی به شوراها حل اختلاف فقط ۲۰ درصد پرونده‌ها به صلح ختم می‌شود، مهمتر آنکه مشخص نیست که از میان پرونده‌های وارده به شوراها حل اختلاف اغلب چه موضوعاتی منجر به صلح شده است آیا به‌عنوان مثال پرونده‌های تخلفات راهنمایی و رانندگی نیز در زمره پرونده‌های منجر به صلح محاسبه شده‌اند؟ چرا که به نظر می‌رسد نباید این پرونده‌ها را در ردیف پرونده‌های منجر به صلح ذکر کرد این درصد بسیار پایین پرونده‌های منجر به صلح با توجه به اهداف اصلی و نهایی تأسیس نهادهایی همچون شوراها حل اختلاف با توجه به ماهیت و مبانی اصلی آنها به روشنی گویای عدم دستیابی شوراها حل اختلاف به اهداف اصلی و ذاتی خود در جهت ایجاد صلح و سازش میان اصحاب دعوی می‌باشد.

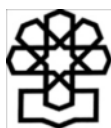
نتیجه‌گیری و پیشنهاد

ایجاد صلح و سازش در میان مردم و اصحاب دعوی و کم کردن بار محاکم قضایی و دور کردن دستگاه قضا از اطاله دادرسی امری قابل ستایش است، اما همان‌طور که حدوث اختلاف ناشی از علل و منطوق خاص خود می‌باشد، راه حل آن نیز باید ملهم از منطوق مربوطه با رعایت جمیع جهات حقوقی باشد و الا بر پیچیدگی امر افزوده می‌شود. درخصوص شوراها حل اختلاف نیز با توجه به مطالب مندرج در این گزارش به نظر می‌رسد همان‌طور که تشکیل دادگاه‌های عام که با منطوقی خارج از چارچوب‌های تجربه شده حقوقی برپا گردید به‌سادگی برچیده شد و موجبات ورود خسارت‌های فراوان مادی و معنوی به نظام قضایی و مردم گردید، ادامه وجود شوراها حل اختلاف نیز با کیفیت موجود، باعث مشکلات فراوانی برای مردم و حکومت اسلامی خواهد شد، لذا پیشنهاد می‌شود با برگرداندن شوراها به فلسفه اصلی وجودی آن که صلح و سازش بین مردم

می‌باشد از این نهاد در جایگاه واقعی خود استفاده شود و سایر امور که دارای ماهیت قضایی (هرچند جزئی) می‌باشند، به دادگاه‌ها سپرده شود.

منابع و مأخذ

۱. آذربایجانی، علی‌رضا. شرحی بر آیین‌نامه شوراهای حل اختلاف.
۲. باغبانی، ابوالفضل. نحوه عملی رسیدگی به شکایات و دعاوی در شوراهای حل اختلاف، منصور اباذری، انتشارات خرسندی، ۱۳۸۷.
۳. برون، دابلیو جی. ترجمه حسین رحیمی، نشر مجد، ۱۳۷۷.
۴. بندرچی، محمدرضا. آیا شوراهای حل اختلاف، مخالف قانون اساسی است؟ ماهنامه وکالت، شماره ۲۶، تیرماه ۱۳۸۴.
۵. خالقیان، جواد. نقدی بر لایحه پیشنهادی شوراهای حل اختلاف، ماهنامه دادگستر، شماره ۲۱، بهار ۱۳۸۵.
۶. داوید، رنه. نظام‌های بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه دکتر حسین صفایی، مرکز نشر دانشگاهیان.
۷. دژخواه، لیلا. بررسی نقش شوراهای حل اختلاف در امور کیفری، دو فصل‌نامه فقه و حقوق خانواده، شماره ۳۰، تابستان ۱۳۸۷.
۸. دلماسی، میری. نظام‌های بزرگ سیاست جنایی، انتشارات فکرسازان، ۱۳۷۸.
۹. رحیمی، محمد مهدی. آشنایی با شورای حل اختلاف.
۱۰. عناوین جزایی در صلاحیت شورای حل اختلاف، معاونت آموزشی قوه قضائیه، آموزش خاص اعضای شورای حل اختلاف، نشر قضا، ۱۳۸۶.
۱۱. فتحی، حجت‌الله. نقد و بررسی شوراهای حل اختلاف، فصلنامه فقه و حقوق، شماره ۴، بهار ۱۳۸۴.
۱۲. قلمرو شورای حل اختلاف در امور کیفری و حقوقی، غلامرضا حجتی اشرفی، انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۴.
۱۳. کاشانی، محمود. بررسی حقوقی لایحه شورای حل اختلاف و نهاد قاضی تحکیم.
۱۴. مبانی تأسیس، جایگاه و نقش شوراهای حل اختلاف، معاونت آموزشی قوه قضائیه، آموزش خاص اعضای شورای حل اختلاف، نشر قضا، ۱۳۸۶.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۰۷۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تاریخچه، مبانی و کارنامه شوراهای حل اختلاف

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمد سرگزی، علی بهادری‌جهرمی

ناظر علمی: حجت‌الاسلام والمسلمین جلیل محبی

متقاضی: محمد دهقانی‌نقندر (عضو هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. شورای حل اختلاف

۲. نهاد شبه‌قضایی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۹/۱۲