

## صلاحیت کیفری شورای حل اختلاف و چالش‌های فرا روی آن

زهرة کاشفی<sup>۱</sup>

کارشناسی ارشد، گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، علوم و تحقیقات فارس، دانشگاه آزاد اسلامی، فارس، ایران

ندا حیدری

دانشجوی کارشناسی، رشته حسابداری، دانشکده فنی و حرفه‌ای دختران اقلید، فارس، ایران

نسرین قربانی

دانشجوی کارشناسی، رشته حسابداری، دانشکده فنی و حرفه‌ای دختران اقلید، فارس، ایران

فاطمه بخشی

دانشجوی کارشناسی، رشته حسابداری، دانشکده فنی و حرفه‌ای دختران اقلید، فارس، ایران

### چکیده

با نگاهی گذرا به حدود صلاحیت شوراهای حل اختلاف در قانون شوراهای حل اختلاف و آیین‌نامه اجرایی آن برمی‌آید که قانونگذار عاقلانه در تصویب قانون شورا قدم برداشته است و با قلم انداختن برخی از موارد، هم مشکلاتی را برای دادگاه‌ها و قضات و هم معضلاتی را برای اشخاصی که به آنها مراجعه می‌کنند ایجاد کرده است. در این مقاله سعی شده است صلاحیت شوراهای حل اختلاف در امور حقوقی و کیفری مورد نقد و بررسی قرار گیرد تا در اصلاحات آتی، قانونگذار به رفع اشکال‌های آن اقدام کند.

واژگان کلیدی: شورای حل اختلاف، صلح و سازش، جرم قابل گذشت، تشریفات رسیدگی

<sup>۱</sup> نویسنده مسئول: z.khoghogh2016@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۹/۱۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۳

#### مقدمه

صلح و سازش و تلاش در جهت اصلاح ذات البین در فرهنگ اسلامی کاری باارزش است و در آیات و روایات تاکید فراوان به آن شده است. در همین راستا، قانون شوراهای حل اختلاف با اهدافی همچون تسریع رسیدگی به دعاوی میان افراد، گسترش فرهنگ صلح و سازش، توسعه مشارکتهای مردمی و کاهش تورم پرونده های کیفری در محاکم قضایی، به تصویب رسید. شوراهای حل اختلاف در کلیه جرایم قابل گذشت و همچنین جنبه خصوصی جرایم غیرقابل گذشت، دارای صلاحیت ایجاد صلح و سازش میان طرفین دعوی هستند و در جرایم بازدارنده و اقدامات تامینی و تربیتی و همچنین امور خلافی که مجازات نقدی قانونی آن حداکثر و مجموعاً تا سی میلیون باشد، دارای صلاحیت رسیدگی و صدور حکم می باشند.

#### مبانی نظری:

صلاحیت کیفری شورای حل اختلاف عبارت است از حدود اختیارات قانونی شورای حل اختلاف برای رسیدگی به دعاوی و اختلافات و حل و فصل آنها، شورای حل اختلاف قبل از ورود به رسیدگی بایستی صلاحیت خود را تشخیص و در صورت احراز صلاحیت محلی و نسبی وارد رسیدگی شود (انصاری، ۱۴۱۵).

#### شوراهای حل اختلاف به طور کلی در موارد زیر دارای صلاحیت هستند:

۱. صلاحیت در رسیدگی به دعاوی مدنی و حقوقی
۲. صلاحیت در رسیدگی به دعاوی کیفری و جزایی
۳. صلاحیت در باب سازش
۴. صلاحیت حفظ اموال
۵. صلاحیت اجرای احکام در مواردی که در قانون تصریح شده باشد. صلاحیت رسیدگی به دعاوی مدنی و حقوقی مستند به ماده ۱۱ قانون شوراهای حل اختلاف قاضی شورا در موارد زیر با مشورت اعضای شورای حل اختلاف رسیدگی و مبادرت به صدور رای می کنند. صلاحیت در آئین دادرسی عبارت است از اختیاری که قانون به دادگاهی میدهد که بموجب آن به دعاوی رسیدگی کند. بعبارت دیگر شایستگی قانونی دادگاه برای رسیدگی به دعاوی خاصی در اصطلاح حقوقی صلاحیت نامیده می شود.

#### انواع صلاحیت کیفری شورای حل اختلاف:

- ۱- صلاحیت در رسیدگی به دعاوی مدنی و حقوقی
- ۲- صلاحیت در رسیدگی به دعاوی کیفری و جزایی
- ۳- صلاحیت در باب سازش
- ۴- صلاحیت حفظ اموال
- ۵- صلاحیت اجرای احکام در مواردی که در قانون تصریح شده باشد.

#### اهداف تشکیل شوراهای حل اختلاف:

۱. بهره گیری از مشارکت های مردمی
۲. ایجاد فرهنگ صلح و سازش و رفع اختلاف از طریق کد خدامنشی
۳. تلاش برای حل و فصل دعاوی از طریق مذاکره و صلح و سازش بین طرفین
۴. پیشگیری از طرح برخی دعاوی ساده در مراجع قضایی منابع: انواع صلاحیت های شوراهای حل اختلاف

### مزایا و ویژگی های شوراهای حل اختلاف:

۱. رسیدگی در شورای حل اختلاف تابع تشریفات قانون آیین دادرسی نبوده و کم هزینه می باشد.
۲. تلاش شوارها حتی الامکان حل و فصل موضوع از طریق صلح و سازش بین طرفین است.
۳. رسیدگی به دعاوی و شکایتها سریعتر انجام می گیره و مدت رسیدگی طوایی نیست.
۴. اعضای شوراهای حل اختلاف از میان مردم و افراد خوشنام و معتمدین محلی می باشند.

### پیشینه تحقیق:

شورای حل اختلاف به موجب ماد ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه به منظور کاهش مراجعات مردم به محاکم قضایی و در راستای توسعه مشارکت های مردمی، رفع اختلافات محلی و نیز حلو فصل اموری که ماهیت قضایی ندارد یا ماهیت قضایی آن را پیچیدگی کمتری برخوردار است، در نظام حقوقی ما ظهور کرد.

یوسف درویشی و رضا منضوی (۱۳۹۵) بر اساس نظریات خود اهدافشان را در تحقیق خود نوشتند: تبیین نظام دادرسی در ایران، بررسی ماهیت نهاد داوری و نهاد شورای حل اختلاف، بیان جایگاه نهاد داوری در شورای حل اختلاف. بر این اساس باید به دو سوال مهم پاسخ داده شود: اولاً ماهیت نهاد داوری چیست؟ ثانیاً جایگاه داوری در شوراهای حل اختلاف چیست؟ روش تحقیق در این پایان نامه به روش توصیفی و تحلیلی است و بر اساس داده هایی که نگارنده جمع آوری کرده از متون دینی، متون حقوقی از کتابخانه ها و نظرات بزرگان و نظرات صاحب نظرانی که در حیطه موضوع تحقیق، کارکرده اند و بعد به تجزیه و تحلیل منطقی آن ها پرداخته است. از این رو کلیات و بررسی مفاهیم در فصل اول، ماهیت داوری و شورای حل اختلاف را در فصل دوم و در فصل سوم قلمرو و مقررات نهاد داوری در شورای حل اختلاف و جایگاه آن بررسی و در نهایت نتیجه گیری در فصل نهایی ارائه شد.

حجت اله سعدی ابواسحاقی و حسن پوریافرانی (۱۳۹۷) تحقیقی با عنوان «مهم ترین چالش های عملی رسیدگی مستقیم به برخی از جرایم در دادگاه به جانشینی نهاد تعقیب در حقوق کیفری فعلی ایران» انجام دادند. در عنوان اصلی به چالش های صلاحیت موضوعی نهاد تعقیب مبنی بر اینکه مسئول نهاد تعقیب «در جرایم مستلزم صلاحیت رسیدگی مستقیم دادگاه» آیا همان دادستان یا رئیس حوزه ی قضایی است، اشاره شده است. همچنین به این پرسش پاسخ داده شد که در صورت ارجاع چنین موضوعی به دادسرا آیا دادسرا باید قرار عدم صلاحیت صادر کند یا بدون صدور قرار عدم صلاحیت نیز پرونده به دادگاه ارسال می شود؟ این پرسش هم بررسی شد که آیا دادسرا حق اختلاف با دادگاه را دارد یا خیر؟ همچنین راهکارهایی که موجب بهتر اجرا شدن این قانون گردد، ارائه شد که می تواند در اصلاحات بعدی قانون نیز مؤثر باشد (آخوندی، ۱۳۷۳).

### صلاحیت شورای حل اختلاف در دعوای ضرر و زیان ناشی از جرم

صلاحیت عبارت است از توانایی و شایستگی قانونی شورای حل اختلاف برای رسیدگی به دعاوی و اختلافات و حل و فصل آنها. اعضای شورا باید قبل از رسیدگی به هر جرمی تشخیص دهند شکایتی که عنوان گردیده و مطرح شده، داخل در محدوده توانایی و صلاحیت شورا است، تا ملزم و مکلف به رسیدگی باشند یا از محدوده توانایی و صلاحیت شورا خارج است که در این صورت نه تنها تکلیفی به رسیدگی ندارند، بلکه باید الزاماً از رسیدگی خودداری نمایند. تشخیص صلاحیت هر شورا با همان شورا است.

صلاحیت شورای حل اختلاف در ایجاد صلح و سازش به طرفین، با توجه به بند (الف) ماده ۸ قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۴ که بیان داشته است: کلیه امور مدنی و حقوقی، با توجه به این امر که دعوای ضرر و زیان ناشی از جرم دعوای حقوقی است، در نتیجه قابلیت اقامه در شورا را خواهد داشت. قانون گذار سعی نموده است که به بیان مختلف سازش

در دعوی ضرر و زیان ناشی از جرم را در صلاحیت شورا قرار دهد که نمود این نیت در بند (پ) ماده فوق الذکر نیز به چشم می‌خورد، جنبه خصوصی جرائم غیر قابل گذشت، شامل دعوی ضرر و زیان نیز می‌گردد. این هدف در ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه و آیین‌نامه اجرایی آن و همچنین قانون شورای اختلاف مصوب ۱۳۸۷ مورد توجه قرار داشته است؛ به گونه‌ای که ماده هشت قانون شورای حل اختلاف همان ماده هشت قانون شورای حل اختلاف ۱۳۸۷ است. در واقع چه طبق قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۸۷ و چه مطابق قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۴، شوراهای حل اختلاف در کلیه امور حقوقی و مدنی می‌توانند اقدام به حصول صلح و سازش نمایند. در واقع در خصوص دعوی ضرر و زیان ناشی از جرم که جنبه حقوقی داشته و فاقد جنبه کیفری باشد، شوراهای حل اختلاف در جمیع حالات بدون وجود سقف معین در این‌گونه دعاوی، مجاز به حصول صلح و سازش بین طرفین است.

اما در خصوص صلاحیت رسیدگی به دعوی ضرر و زیان ناشی از جرم، ماده ۹ قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۴ تغییرات چشمگیری داشته است. ماده نه قانون شورای حل اختلاف بیان داشته است:

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

الف) دعوی مالی راجع به اموال منقول تا نصاب دویست میلیون (۲۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به‌جز مواردی که در تاریخ لازمالاجرا شدن این قانون در دادگستری مطرح می‌باشند.

ب) تمامی دعاوی مربوط به تخلیه عین مستأجره به جز دعاوی مربوط به سرقتی و حق کسب و پیشه؛

پ) دعاوی تعدیل اجاره‌ها به شرطی که در رابطه استیجاری اختلافی وجود نداشته باشد؛

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

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

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

چ) تأمین دلیل؛ ح) جرایم تعزیری که صرفاً مستوجب مجازات جزای نقدی درجه هشت باشد».

در قانون جدید صرفاً قاضی شورا با مشورت اعضا اقدام به رسیدگی و صدور رأی می‌نماید.

بند الف) بیان داشته است که صرفاً دعوی مالی راجع به اموال منقول تا سقف بیست میلیون تومان قابلیت رسیدگی در شورا را خواهند داشت و همچنین بند ج) بیان داشته است که صرفاً جرایم تعزیری منجر به جزای نقدی درجه هشت از قابلیت رسیدگی برخوردارند.

با توجه به متون موجود، باید گفت که در خصوص ضرر و زیان ناشی از جرم، در صورتی شورا صلاحیت رسیدگی خواهد داشت که ابتدا خسارات بر اساس جرم به اموال شخص وارد شده باشد، اموال منقول باشد و ارزش خواسته تا سقف ۲۰۰ میلیون ریال باشد که این خسارات ممکن است مادی یا معنوی باشد. در خصوص خسارت بدنی، در صورتی که مشمول بند ح) این ماده گردد، شورا صلاحیت رسیدگی خواهد داشت (خوبی، ۱۳۹۶).

درباره رسیدگی به دعوی ضرر و زیان ناشی از جرم، در قانون شورای حل اختلاف مصوب ۱۳۸۷، ماده یازده را می‌توان مورد توجه قرار داد که تا حدودی با ماده ۹ قانون شورای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۴ متفاوت است. طبق ماده یازده قانون شوراهای حل اختلاف سابق در خصوص رسیدگی و صدور رأی به دعوی ناشی از ضرر و زیان ناشی از جرم، صرفاً قاضی شورا را صالح به رسیدگی می‌داند و قاضی شورا با مشورت اعضای شورا می‌تواند در این مورد تصمیم‌گیری و صدور حکم کند. البته در خصوص شرایط رسیدگی قاضی شورا به این دعوی، بند یک ماده یازده شرایطی را تعیین کرده است. طبق بند یک ماده مذکور، تنها دعاوی مالی تا بیست میلیون ریال در روستا و تا پنجاه میلیون ریال در شهر، قابلیت صدور حکم از سوی قاضی شورا را دارد. درباره دعوی ضرر و زیان ناشی از جرم نیز باید به این بند از ماده ۹

استناد می‌شد و تنها در صورتی که خسارت به اموال وارد آمده بود، آن هم در روستا تا سقف دو میلیون تومان و در شهر تا سقف پنج میلیون تومان، قابلیت رسیدگی و صدور حکم را داشت.

در زمینه صلاحیت محلی شورای حل اختلاف درباره دعوی ضرر و زیان ناشی از جرم باید اذعان نمود، از آنجایی که این دعوی بعد حقوقی دارند و رسیدگی به این دعوی خارج از دادگاه کیفری صورت می‌گیرد، بنابراین باید در شورای حل اختلاف محل اقامت خواننده، اقامه شود. در واقع این دعوی جنبه مدنی دارد و چون شورا صرفاً در مورد ضرر و زیان ناشی از جرم که به اموال منقول وارد شده صلاحیت رسیدگی دارد، باید به کلیات قوانین آیین دادرسی ارجاع شود و طبق این موارد، صلاحیت رسیدگی به این دعوی مختص مرجع قضایی محل اقامت خواننده است. البته در این باب یک حالت استثنا وجود دارد که بند (ح) ماده دوازده قانون شوراهای حل اختلاف به آن اختصاص یافته است. طبق این بند، شوراهای حل اختلاف درباره دعوی کیفری درجه هشت که صرفاً مجازات جزای نقدی دارند، صالح به رسیدگی است. در زمینه این دعوی، اگر زیان دیده از جرم نخواهد دعوی ضرر و زیان ناشی از جرم را در حین رسیدگی به دعوی کیفری خود اقامه کند، شورای حل اختلاف محل وقوع جرم مرجع صالح به رسیدگی است. البته در این حالت می‌تواند دعوی ضرر و زیان خود را به صورت مجزا در مرجع حقوقی محل اقامت خواننده نیز اقامه نماید (زراعت، ۱۳۸۳).

پس می‌توان بیان داشت تعیین دادگاه صالح در خصوص دعوی ضرر و زیان را باید با توجه به نوع مال و جنس خسارات وارده مورد توجه قرار داد. در رسیدگی به دعوی حقوقی، اصل بر صلاحیت دادگاه اقامتگاه خواننده خواهد بود. بر پایه این اصل، دادگاه صالح به رسیدگی به دعوی ضرر و زیان ناشی از جرم دادگاه محل اقامت مشتکی عنه خواهد بود. در صورتی که خسارت وارده از جرم به اموال غیرمنقول باشد، دادگاه صالح دادگاه محل وقوع اموال غیرمنقول خواهد بود.

موضوع دیگر قابل بحث در این زمینه، دعوی ناشی از اموال غیر منقول است که آیا این دعوی در صلاحیت شورای حل اختلاف می‌باشد؟ در صورتی که شخصی ملک دیگری را تخریب نماید، در این صورت آیا می‌توان دعوی مذکور را در شورای حل اختلاف اقامه نمود؟

بنا بر نظریه مشورتی شماره ۷/۹۵/۲۷۱ - ۱۳۹۵/۲/۱۴ اداره کل حقوقی قوه قضائیه، با توجه به ماده ۲۰ قانون مدنی و ضابطه ارائه شده در رأی وحدت رویه شماره ۳۱ مورخ ۵/۹/۱۳۶۳، دعوی درباره مطالبه وجوه مربوط به اموال غیرمنقول ناشی از عقود و قراردادها از جمله مال الاجاره تا نصاب مقرر در بند (الف) ماده ۹ قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۴ (یعنی دویست میلیون ریال) در صلاحیت شوراهای مزبور است. اما دعوی راجع به خسارات وارده به اموال غیرمنقول و نیز اجرت المثل ایام تصرف اموال یادشده که فاقد منشأ قراردادی است، از صلاحیت شوراهای یاد شده، خارج است.

### آیین دادرسی شورای حل اختلاف در رسیدگی به دعوی ضرر و زیان ناشی از جرم

در صورتی که به هر دلیل دعوی ضرر و زیان ناشی از جرم با توجه به توضیحات ارائه شده در دادگاه مطرح گردد، در این صورت مدعی خصوصی ملزم به رعایت تشریفات است.

ماده ۱۶ شورای حل اختلاف ۱۳۹۴ بیان می‌دارد، رسیدگی در شورا می‌تواند به صورت کتبی یا شفاهی مورد تقاضا قرار گیرد. در ادامه ماده ۱۷ شرایط درخواست را بیان می‌دارد: «درخواست رسیدگی متضمن موارد زیر است:

(الف) نام و نام خانوادگی، مشخصات و نشانی طرفین دعوا؛

(ب) موضوع خواسته و همچنین تقویم آن در امور مالی؛ (پ) موضوع درخواست یا اتهام؛

(ت) دلایل و مستندات درخواست یا شکایت».

شورا ملزم به رعایت تشریفات قانون آیین دادرسی نیست؛ اما باید اصول دادرسی مدنی یا کیفری را به فراخور دعوا

رعایت نماید. تبصره ماده ۱۹ قانون شورای حل اختلاف برای اولین بار به صورت روشن منظور از تشریفات را بیان داشته است. منظور از تشریفات در این ماده، مقررات ناظر به شرایط شکلی دادخواست، نحوه ابلاغ، تعیین اوقات رسیدگی، جلسه دادرسی و مانند آن است.

هزینه رسیدگی شورای حل اختلاف در کلیه مراحل، در دعاوی کیفری و غیرمالی معادل هزینه دادرسی در محاکم دادگستری و در دعاوی مالی معادل پنجاه درصد (۵۰٪) آن است.

رسیدگی به دعاوی مشمول ماده (۸) این قانون بدون هزینه دادرسی است. مطابق بخشنامه صادره توسط قوه قضائیه درباره دعاوی مالی تا سقف بیست میلیون مبلغ دو و نیم درصد و مازاد بر آن مبلغ سه و نیم درصد در نظر گرفته شده است. اما در این خصوص باید بیان داشت که در دعاوی ورود خسارت، چه به اشخاص و چه اموال، این نوع خسارات توسط خواهان تقویم می‌گردد و سپس توسط کارشناس مبلغ دقیق خسارات وارد شده برآورد خواهد شد. پس می‌توان بیان داشت که این دعاوی می‌تواند از میزان مبلغی که در صلاحیت شورا است، برآورد شود. به عنوان مثال، در دعاوی ضرر و زیان که خسارت به یک خودرو وارد شده باشد و شخص می‌تواند با تقویم علی‌الحساب خسارت به میزان ۱۵ میلیون دعاوی خود را در شورا اقامه نماید و با توجه به این امر که میزان خسارت واقعی توسط کارشناس بعداً در ادامه رسیدگی مشخص خواهد گردید، حتی دعاوی بیش از ۲۰ میلیون تومان نیز می‌تواند در صلاحیت شورای حل اختلاف قرار گیرد. با توجه به این امر که ماده ۹ قانون شورای حل اختلاف جنبه آمره دارد، شورا باید عدم صلاحیت صادر نماید. اما عملاً پس از شروع به رسیدگی، شورا اقدام به صدور رأی می‌نماید، مگر اینکه با ایراد طرفین این امر به مرجع صلاحیت‌دار ارسال گردد (کریمی، ۱۳۶۵).

در صورتی که دعاوی ضرر و زیان ناشی از جرم در شورای حل اختلاف اقامه گردد، این دعوا در هر حال قابلیت تجدیدنظرخواهی را خواهد داشت. مهلت تجدیدنظرخواهی بیست روز خواهد بود. مرجع صالح به منظور اقامه دعاوی تجدیدنظرخواهی از آرای صادره از ناحیه قاضی شورای حل اختلاف طبق ماده ۲۷ قانون شوراها مصوب ۱۳۹۴، در دعاوی حقوقی، دادگاههای عمومی حقوقی و در خصوص دعاوی کیفری دادگاه کیفری و محل صدور رأی است. بنابراین درباره دعاوی ناشی از ضرر و زیان ناشی از جرم، مرجع تجدیدنظرخواهی اصولاً دادگاه عمومی محل صدور رأی قاضی شورا است. دادگاه تجدیدنظر بنابر تبصره ماده ۲۷، در صورت نقض رأی، مبادرت به صدور رأی مجدد نموده، فقط در خصوص موضوع تجدیدنظرخواهی شده تصمیم‌گیری نمی‌نماید، بلکه به طور کامل درباره دعاوی اقامه شده، صدور رأی می‌کند و این رأی مانند رأی دادگاه نخستین محسوب می‌شود و قابلیت تجدیدنظرخواهی در دادگاه تجدیدنظر استان را نیز با حصول شرایط قانونی خواهد داشت. اما درباره دعاوی ضرر و زیان ناشی از جرم که در شورای حل اختلاف برده می‌شود، گزارش اصلاحی صادره توسط شورای حل اختلاف قطعی است. زیرا گزارش اصلاحی، در نتیجه صلح و سازش بین طرفین صادر می‌شود و ماهیت آن حکم نیست که امکان تجدیدنظرخواهی در آن وجود داشته باشد (کریمی، ۱۳۶۵).

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 پیچیدگی 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 دست‌کم 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 ۱۳۸۰/۳/۸ 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، ۱۳۸۲). 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 بی‌علت نیست 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 آیین‌نامه، 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 - همان‌گونه که در آیین نامه شوراهای حل اختلاف آمده - به‌طور 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 قضایی

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 به نظر می‌رسد مراد قانون‌گذار مشخص نیست و ماده مذکور مبهم است. ابهام دیگر این قسمت، مفهوم «حل و فصل» است. آیا منظور کدخدانمشی 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 کم‌تر 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 می‌شود؟ مگر می‌توان 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؟ چه بسا جرمی اتفاق بیفتد که مجازات کمی داشته باشد ولی تشخیص ماهیت آن دارای پیچیدگی خاصی باشد که فقط حقوق‌دانان آگاه قادر به حل آن باشند. 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 است که میزان خواسته آن‌ها بالا است اما تشخیص ماهیت دعوی و حل و فصل قضیه به راحتی امکان‌پذیر می‌باشد. 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، ۱۳۸۳) ثانیاً، مگر عدم پیچیدگی امور به افراد مشروعیت قضاوت و صدور رأی می‌دهد و مگر می‌شود در مواردی که پیچیده نیست برخلاف صریح اصل ۳۶ قانون اساسی اعمال مجازات را به غیر از دادگاه‌های صالح سپرد؟ بنابراین ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران دارای ابهام و اشکال‌های متعددی است که تأیید آن از سوی شورای نگهبان محل تأمل است (نجفی، ۱۳۶۲). ثالثاً، واگذاری تعیین حدود، وظایف و اختیارات شوراهای حل اختلاف و آیین‌نامه این قانون به دولت با تأیید رئیس قوه قضاییه شاید منشأ بسیاری از اشکالات این ماده و آیین‌نامه اجرایی آن، واگذاری تهیه آیین‌نامه به مراجعی غیر از مجلس است که دقت و نظارت را کاهش داده است و با توجه به سیر تهیه آیین‌نامه این ابهام را به وجود آورده که آیا شکایت از آیین‌نامه 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 قضاییه 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 قضاییه را به عهده دارد.

#### 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 قضاییه 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 فاقدین 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 ۱۸۹. الف. مخالفت با شرع به علت واگذاری قضاوت به فاقدین 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 قضاییه 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 می‌شوند. بند ۱ ماده ۵ شرایط عضویت در این شورا را بیان کرده است که مهم‌ترین آن‌ها حسن 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 است. حذف اسلام از شرایط مقام صادر کننده حکم مخالفت بین با موازین شرع دارد. اگرچه 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 آیین‌نامه 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 ۱۶). 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 حقوقی)، زیان ناشی از جرم، ضمان قهری، خلع ید، حقوق ارتفافی، تحریر ترکه، تأمین دلائل 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 ائمه Mأذون در تصدی قضاوت‌اند بر این مطلب ادعای اجماع شده است؛ از جمله صاحب جواهر می‌گوید: 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؛ (نجفی، ۱۳۶۲).

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 می‌گوید: و حیثین تظہر ثمره ذلک بناءً علی عموم هذه الرئاسة أن للمجتهد نصب مقلده للقضاء بین الناس بفتاواه التي 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 ذلک...؛ (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 به این دلیل قضاوت و صدور رأی از سوی آن‌ها 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 بلکه افراد از پیش تعیین شده‌ای هستند که مردم ناچار به رجوع به آنان و پذیرش آرای آنان می‌باشند؛ از این رو قاضی تحکیم محسوب نمی‌شوند. 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 قضات تحکیم منتفی است. محقق سبزواری در این باره می‌گوید: «ان قاضی التحکیم لا یتصور فی حال الغیبة مطلقاً...»؛ (سبزواری، بی تا). و شهید ثانی می‌گوید: ان قاضی التحکیم لا یتصور فی حال الغیبة مطلقاً اجماعاً؛ (عاملی، ۱۴۱۰). یکی از فقهای معاصر نیز در پاسخ به این سؤال که آیا زنان در امور مربوط به خود می‌توانند قاضی تحکیم گردند، می‌فرماید: اصل قاضی تحکیم مورد قبول نیست تا جزئیات آن بیان شود؛ (فاضل لنکرانی، ۱۳۸۵). ثالثاً، بر فرض پذیرش مشروعیت قاضی تحکیم در عصر غیبت، به اجماع فقهای امامیه، قاضی تحکیم باید کلیه شرایط قاضی را داشته باشد و این‌گونه نیست که بتوان هر فردی را به عنوان قاضی تحکیم انتخاب کرد. شهید اول در خصوص شرایط قاضی و قاضی تحکیم می‌گوید: و ثبت ولایة القاضی... و لابد من الکمال و العدالة و اهلیة الافتا، و الذکورة و الکتابة الا فی قاضی التحکیم؛ (مکی، ۱۴۱۱).

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، علامه حلی در کتاب‌هایش و فرزند علامه فخرالمحققین در ایضاح الفوائد در لزوم این شرایط برای قاضی تحکیم به قطع و یقین رسیده‌اند. (عاملی، همان، نیز عاملی، ۱۴۱۹؛ اردبیلی، ۱۴۱۷: ۱۷؛ نجفی، ۱۳۶۲؛ گلپایگانی، ۱۴۱۳).

مرحوم آیت‌الله العظمی گلپایگانی نیز چنین می‌گوید: ثمره‌ای 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 حنظله و غیر آن بر این دلالت دارد که کسی که این شرایط را داشته باشد از طرف ائمه اطهار Mأذون در قضاوت می‌باشد؛ (گلپایگانی، همان) ممکن است گفته شود وجود مشاور در کنار شورای حل اختلاف، که در ماده ۱۳ پیش‌بینی 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 می‌نماید.

### مخالفت با قانون اساسی

آیین نامه شورای حل اختلاف با اصول متعدد قانون اساسی مغایر می‌باشد. با توجه به 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 این‌ها باید 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 دعوی 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 قضائیه در بند ۱ اصل ۱۵۶ بیان شده است: «رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه که قانون معین 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 این‌که شوراهای حل اختلاف زیر نظر قوه قضائیه کار می‌کنند، مشکل را مرتفع نمی‌سازد. بلی! اگر این شوراها صلاحیت اصدار رأی نداشته و تنها وظیفه آن‌ها سعی و کوشش برای ایجاد سازش بود، با اصول قانون اساسی مغایرت نداشت (پیوندی، ۱۳۸۲).

### مغایرت با اصول و موازین مسلم حقوقی

علاوه بر مخالفت با شرع و قانون اساسی، آیین نامه این شوراها با برخی از موازین مسلم حقوقی نیز مغایرت دارد. ماده ۱۰ این آیین‌نامه 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؟ به‌طور 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 شوراها 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 قضائیه 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

گونگون واقع خواهد شد. در چنین حالتی ارزش آن ابزارها آشکار می‌گردد. این ابزارها که نحوه رسیدگی را بیان می‌کند 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 لازم‌الرعایه 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، ۱۳۸۳). ثانیاً، مگر تمامی مباحث آیین دادرسی تشریفاتی است. بسیاری از مواد آیین دادرسی هرچند شکلی است ولی لازم‌الرعایه است و عدم رعایت این ضوابط موجب ابطال رأی صادره و تضييع حقوق مردم می‌شود. مباحثی مانند البینه علی المدعی واليمين علی من انکر، اوصاف شاهد، اوصاف اقرار و صفات مقرر بخشی از این موارد لازم‌الرعایه می‌باشند.

از جمله مواردی که در این آیین نامه مغایر اصول مسلم حقوقی است ماده ۱۸ 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 این که 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 ننمایند 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 که شرطی 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 صادر کننده رأی که مورد اعتراض قرار گرفته است نمی‌کنند و عجیب آن که آرای غیابی نیز به شرح مذکور قطعی دانسته شده است و برخلاف اصول مسلم حقوقی که برای آرای غیابی بعد از ابلاغ واقعی حق واخواهی 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.

## قضاوت زنان

در آیین نامه 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 شوراها عضویت دارند. در حالی که یکی از شرایط مورد اتفاق برای قاضی ذکوریت است. یکی از فقهای معاصر در این باره می‌فرماید: مسئله مشروط بودن جواز قضا به ذکوریت قاضی از مسائلی مسلم و مورد اجماع و اتفاق است...» (صافی گلپایگانی، ۱۴۱۹؛ نیز مکی، همان: ۸۹؛ عاملی، ۱۴۱۰؛ انصاری، ۱۴۱۵؛ خویی، ۱۳۶۹). 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.

## 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 رسیدگی می‌شود. (آخوندی، ۱۳۷۳). در عین حال خوب است قاضی علما و دانشمندان را در محکمه حاضر نموده و نظرات مشورتی آنان را بخواهد؛ (نجفی، همان). 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)، ولی این مسئله اختلافی بوده و برخی از فقها آن را مشروع نمی‌دانند؛ (گلپایگانی، بی‌تا: ۱۶۲، فاضل لنکرانی، ۱۳۷۵). با 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، ۱۳۸۲). 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.

## 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؟

### عدم تأمین وظایف شورای حل اختلاف مذکور در ماده ۱۸۹

سه وظیفه به شوراهای حل اختلاف واگذار شده 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 که 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 بسا دعاوی این چنینی دارای پیچیدگی بسیاری باشد که دعاوی با مبلغ بالاتر و مجازات بیش‌تر چنین پیچیدگی را نداشته باشد. ضمن این‌که با توجه به اطلاق ماده ۷، برخی دعاوی پیچیده و با اهمیت مانند دعاوی 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 (رهگشا، ۱۳۸۳).

### نتیجه‌گیری

صلاحیت عبارت است از توانایی قانونی شورای حل اختلاف برای رسیدگی به دعاوی و اختلافات و حل و فصل آنها. اعضای شورا باید قبل از رسیدگی به هر جرمی تشخیص دهند، شکایتی که عنوان گردیده و مطرح شده، داخل در محدودهٔ توانایی و صلاحیت شورا است تا ملزم و مکلف به رسیدگی باشد یا از محدودهٔ توانایی و صلاحیت شورا خارج است که در این صورت نه فقط تکلیفی به رسیدگی ندارند، بلکه باید الزاماً از رسیدگی خودداری نمایند.

طبق قانون آیین دادرسی کیفری در خصوص ضرر و زیان ناشی از جرم، می‌توان خسارات مادی، معنوی و منافع ممکن‌الحصول را درخواست کرد که اگر دعوا در صلاحیت شورای حل اختلاف باشد، امکان صدور حکم به ضرر و زیان در هر یک از موارد فوق است. با توجه به متون موجود، باید بیان داشت که در خصوص ضرر و زیان ناشی از جرم، در صورتی شورا صلاحیت رسیدگی خواهد داشت که ابتدا خسارات بر اساس جرم به اموال شخص وارد شده باشد، اموال منقول باشد و ارزش خواسته تا سقف ۲۰۰ میلیون ریال باشد که این خسارات ممکن است مادی یا معنوی باشد. در خصوص خسارت بدنی، در صورتی که مشمول بند (ح) این ماده گردد، شورا صلاحیت رسیدگی خواهد داشت.

دربارهٔ دعاوی ضرر و زیان ناشی از جرم که جنبه حقوقی داشته و فاقد جنبه کیفری باشد، شوراهای حل اختلاف در جمیع حالات بدون وجود سقف معین در این‌گونه دعاوی، مجاز به حصول صلح و سازش بین طرفین است. در خصوص صلاحیت محلی شورای حل اختلاف در خصوص دعاوی ضرر و زیان ناشی از جرم، باید اذعان نمود، از آنجایی که این دعاوی بعد حقوقی دارند و رسیدگی به آنها خارج از دادگاه کیفری صورت می‌گیرد، بنابراین باید در شورای حل اختلاف محل اقامت خواننده، اقامه شود.

با نگاهی گذرا به حدود صلاحیت شورای حل اختلاف در قانون شورای حل اختلاف و آیین نامه اجرایی آن برمی‌آید که قانون‌گذار عاجانه در تصویب قانون شورا قدم بر برداشته است و با قلم انداختن برخی از موارد هم مشکلاتی را برای دادگاهها و قضاوت و هم معضاتی برای اشخاصی به بهانه‌ها مراجعه می‌کنند ایجاد کرده است. در این مقاله سعی شده است صلاحیت شورای حل اختلاف در امور حقوقی و کیفری مورد نقد و بررسی قرار گیرد در اصلاحات آتی قانونگذار به رفع اشکالهای آن اقدام کند.

منابع

- آخوندی، محمود، آیین دادرسی کیفری، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چ پنجم، ۱۳۷۳.
- اردبیلی، مولی احمد، مجمع الفایده والبرهان، قم، دفتر انتشارات اسلامی، ۱۴۱۷، ج ۱۲.
- انتقامی، کوتوال، خانه‌های انصاف، پایان‌نامه ختم رشته سیاسی، تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۴۵.
- انصاری، مرتضی، القضاء والشهادات، مجمع الفکر الاسلامی، چ اول، ۱۴۱۵.
- پیوندی، غلامرضا، جرم سیاسی، تهران، انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چ اول، ۱۳۸۲.
- جیلانی، حسین، خانه انصاف و تأثیر اجتماعی آن، پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم اجتماعی، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۸۱.
- حرّ عاملی، محمد بن الحسن، وسایل الشیعه، قم، انتشارات آل‌البیت، چ دوم، ۱۴۱۴، ج ۱۸.
- خویی، سیدابوالقاسم، مبانی تکلمة المنهاج، قم، چ اول، ۱۳۹۶، ج ۱.
- رهگشا، امیرحسین، نگاهی به شوراهای حل اختلاف، تهران، انتشارات دانشور، چ دوم، ۱۳۸۳.
- زراعت، عباس، اصول آیین دادرسی کیفری، تهران، مجمع علمی و فرهنگی مجد، چاپ اول، ۱۳۸۳.
- سبزواری، محمدباقر بن محمد مؤمن، کفایة الاحکام، اصفهان، مدرسه صدر مهدوی، بی‌تا.
- عاملی، زین‌الدین بن علی، الروضة البهیة، قم، انتشارات داور، چ اول، ۱۴۱۰، ج ۳.
- فاصل لنکرانی، محمد، جامع المسائل، قم، امیر، ۱۳۷۵، ج ۱.
- کریمی، حسین، دیدگاه‌های قضایی از نگاه امام خمینی، قم، شکوری، چ اول، ۱۳۶۵.
- مکی، جمال‌الدین، اللمعة الدمشقیة، بیروت، دارالفکر، چاپ اول، ۱۴۱۱.
- نجفی، محمدحسن، جواهر الکلام، تهران، دارالکتب الاسلامیه، چاپ سوم، ۱۳۶۲، ج ۴۰.