

## نگاهی به آیین‌نامه ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه

ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «به منظور کاهش مراجعات مردم به محاکم قضائی در راستای توسعه مشارکت‌های مردمی، رفع اختلافات محلی و نیز حل و فصل اموری که ماهیت قضائی ندارد و یا ماهیت قضائی آن از پیچیدگی کمتری برخوردار است به شوراهای حل اختلاف واگذار می‌گردد. حدود وظایف و اختیارات این شوراهای، ترکیب و نحوه انتخاب اعضای آن، براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب هیأت وزیران و با تأیید رییس قوه قضائیه برسد» آیین‌نامه اجرایی این ماده به تصویب هیأت دولت و در تاریخ ۱۳۸۱/۵/۲۷ به تأیید ریاست محترم قوه قضائیه رسیده است. اولین شورای حل اختلاف اول آبان ماه سال ۱۳۸۱ در شهرستان رباط کریم تشکیل و شروع به کار کرد. شروع به کار شوراهای حل اختلاف را با توجه به این که رسیدگی در شورا مجانی است و تابع تشریفات طولانی آیین دادرسی نیست، باید به فال نیک گرفت، چه ممکن است به نحوی به توسعه عدالت قضائی شود، اما از جهت دیگر، مجانی بودن رسیدگی ممکن است موجب طرح شکایات و دعاوی بی مورد بی شمار گردد و شوراهای را از رسیدگی و صرف وقت برای دعاوی و شکایات واقعی اشخاص بازدارد که این امر به خودی خود به احقاق حق و اجرای عدالت لطمه خواهد زد، همان‌گونه که در برخی دادگاه‌های عام فعلی، دادرس‌ها با توجه به کثرت پرونده‌های حقوقی و کیفری فرصت کافی برای رسیدگی به ماهیت ادعاهای طرفین ندارند. به علاوه صلاحیت گسترده شوراهای حل اختلاف در رسیدگی به امور حقوقی و کیفری نیز ممکن است در عمل موجب ایجاد نهاد

قضائی دیگری در کنار دادگاه‌های عام فعلی گردد. با این مقدمه به بررسی برخی از قسمت‌های مهم مفاد این آیین‌نامه می‌پردازیم:

۱. به موجب قانون مرقوم، صلاحیت شوراهای حل اختلاف محدود به اموری شده است که یا «ماهیت قضائی ندارد» و یا «ماهیت قضائی آن از پیچیدگی کمتری برخوردار است» و اما این عبارات نه در قانون تعریف شده و نه در آیین‌نامه آن. بسیار بجا بود که حداقل در آیین‌نامه مربوط، ابتدا امور محل اختلاف اصحاب دعوا از حیث دارا بودن ماهیت قضائی و غیرقضائی تعریف می‌شد و سپس امور دارای ماهیت قضائی نیز از لحاظ پیچیدگی موضوع و یاساده بودنش تعریف و در حد امکان احصا می‌گردید؛ گرچه ظاهراً تصور تدوین‌کنندگان آیین‌نامه این بوده که تعیین حدود صلاحیت شوراهای رسیدگی به امور حقوقی و کیفری مترادف با تعیین موضوع اختلافاتی است که ماهیت قضائی ندارند و یا ماهیت قضائی آن‌ها از پیچیدگی کمتری برخوردار است که با توجه به اهمیت قضیه ذیلاً به آن خواهیم پرداخت.

۲. در بند ۲ و ۳ ماده یک آیین‌نامه، تشخیص ضرورت تشکیل شوراهای تعیین حوزه صلاحیت محلی آن به رییس حوزه قضائی و فرماندار یا اخذ نظر شورای اسلامی شهر یا روستا واگذار شده و پس از این تشخیص نیز ایجاد آن به موافقت رییس کل دادگستری استان منوط شده است که به نظر می‌رسد بر خلاف نص صریح قانون است. چون در مقدمه ماده ۱۸۹ مذکور، هدف از تشکیل شوراهای حل اختلاف ذکر شده و به طور عام تشکیل آن‌ها مورد تصویب قانونگذار قرار گرفته و فقط تعیین حدود وظایف و اختیارات و ترکیب و نحوه انتخاب اعضایشان به آیین‌نامه محول شده است، نه تشخیص ضرورت تشکیل آن‌ها. لذا به نظر می‌رسد آیین‌نامه در بند ۲ و ۳ ماده یک از چارچوب قانون فراتر رفته است.

۳. در ماده ۲ آمده است که عضویت در شورا افتخاری است، اما در ماده ۳ مقرر شده که هر شورا دارای دبیرخانه‌ای خواهد بود که مسؤول آن توسط شورا تعیین و منصوب می‌شود. در واقع معلوم نیست که مسؤول دبیرخانه از بین اعضای شورا انتخاب می‌شود یا از غیر آن‌ها که در فرض اخیر، شرایط انتخاب و حقالزحمه مربوط و منابع تأمین مالی این امر مشخص نشده است. با توجه به اهمیت مسؤولیت دبیرخانه که تشکیل و حفظ پرونده‌ها، تعیین اوقات رسیدگی، قبول و ثبت شکایات، درخواست‌ها، لوائح، مدارک و

سایر ادله اثبات دعوا از جمله آن‌ها است، شرایط علمی و تجربی و نحوه پرداخت حق الزحمه و غیره پس از انتخاب مسئول دبیرخانه شورا بسیار حائز اهمیت است که به آن پرداخته نشده و همچنین نحوه تأمین منابع مالی و بودجه برای اداره دبیرخانه نیز معین نگردیده است. اگر گفته شود این قضیه در بند ۲ ماده ۲ لحاظ شده است باید گفت در آن بند، اعتبار لازم تحت عنوان پاداش، آن هم برای پرداخت به اعضای شورا پیش‌بینی شده، نه مسئول دبیرخانه و سایر کارکنان آن. به علاوه با توجه به این که در ماده ۱۸۹ برای تشکیل شوراهای حل اختلاف بودجه‌ای پیش‌بینی نشده و به موجب مقررات بند ۲ ماده ۲ از محل بودجه مذکور فقط می‌توان برای پرداخت پاداش به اعضای شوراهای حل اختلاف برداشت کرد (گرچه استفاده از محل بودجه صرفه‌جویی‌های قوه قضائیه با توجه به این که در قانون نیامده، با تصویب هیأت وزیران ممکن است محل اشکال باشد) نه برای پرداخت به مسئول دبیرخانه و سایر کارکنان، به نظر می‌رسد آیین‌نامه در این قسمت نسبت به این موارد تعیین تکلیف نکرده است.

۴. به موجب بند ۲ ماده ۵ برای عضویت در شورا فارغ‌التحصیلان رشته حقوق، فقه و معارف اسلامی و سایر رشته‌های علوم انسانی با گرایش علوم اجتماعی و یا «معادل آن‌ها» با داشتن سایر شرایط از اولویت برخوردارند. طبق ماده ۷ آیین‌نامه، وظیفه شورای حل اختلاف، رسیدگی به امور حقوقی و کیفری است که بجز فارغ‌التحصیلان رشته حقوق، فقه و معارف اسلامی سایر رشته‌های مذکور، آشنایی به مسائل حقوقی و کیفری ندارند که بتوانند رأی مستدل و موجه صادر کنند. به علاوه در انتخاب بین فارغ‌التحصیلان مذکور اولاً اولویتی بین آن‌ها وجود ندارد، مثل این که اگر انتخاب از میان فارغ‌التحصیلان حقوق، فقه و معارف اسلامی میسر نبود در آن صورت اعضای شورا از میان سایرین انتخاب شوند. و ثانیاً به فرض این که از میان فارغ‌التحصیلان رشته حقوق و فقه و معارف اسلامی شخصی واجد سایر شرایط مندرج در بند ۱/۵ آیین‌نامه انتخاب نشود و یا آنان عضویت شوراهای حل اختلاف را نپذیرند، در این صورت اعضای شورا باید از میان سایر فارغ‌التحصیلان رشته‌های علوم انسانی انتخاب شوند. البته مندرجات بند ۲ ماده ۵ از باب اولویت در انتخاب اعضا ذکر شده و هیچ یک از مراجع انتخاب‌کننده مندرج در ماده ۴ تکلیف قطعی ندارند که حتماً فردی را برای عضویت در شورا معرفی می‌کنند که واجد شرایط مندرج در بند ۲ ماده ۵ باشد، بلکه داشتن شرایط

عمومی مندرج در بند ۵ کافی به نظر می‌رسد.

با این فرض که اکثریت اعضای شورا از میان فارغ‌التحصیلان رشته حقوق، فقه و معارف اسلامی - که آشنایی با مباحث حقوقی دارند - انتخاب نشوند، شورای حل اختلاف چگونه خواهد توانست در رسیدگی به دعاوی و صدور حکم از اصول کلی حقوق، قواعد فقهی و یا قوانین و مقررات موضوعه بهره برده، منطبق با مقررات موضوعه و شرع انور اسلامی و به صورت موجه و مستدل رأی صادر کند؟ ممکن است استدلال شود که بنابه درخواست شورا طبق ماده ۱۳ آیین‌نامه، مشاوره، از سوی قوه قضائیه معرفی می‌شود که واجد شرایط قضا بوده، آرای شورا پس از بررسی و تأیید توسط او به مرحله اجرا درآید. به نظر می‌رسد که در عمل ممکن است این روش هم منجر به رسیدگی‌های مکرر شود و هم هدف از تسریع در رسیدگی و حل اختلاف آسان را مخدوش سازد.

۵. حدود صلاحیت شوراهای حل اختلاف - صرف نظر از مذاکره به منظور سازش بین طرفین در کلیه امور مدنی و امور جزایی قابل گذشت شاکی - در ماده ۷ ذکر شده و در بند «الف» و «ب»، حقوقی و کیفری تقسیم شده است. به نظر می‌رسد همه این امور ماهیت قضائی دارند و بی شک به سبب ماهیت قضائی شان باید وفق مقررات و قوانین ماهوی حاکم بر آنها مورد رسیدگی قرار گیرند. سؤال این است که کدام یک از دعاوی مطروحه در بند «الف» و «ب» ماده ۷ آیین‌نامه ماهیت قضائی ندارند و یا از ماهیت قضائی کمتری برخوردارند؟ به نظر می‌رسد برای تعیین ماهیت قضائی ابتدا باید دعوا مطرح شود و سپس با توجه به موضوع آن، ارتباطش با قوانین و مقررات و اصول کلی حقوق، مبانی و قواعد فقهی و رویه‌های قضائی مشخص و ماهیت قضائی آن معلوم گردد. مثلاً در دعوی الزام به انجام شروط و تعهدات راجع به معاملات و قراردادها (بند ۳- الف ماده ۷) ابتدا باید شروط و تعهدات از حیث باطل بودن و نافذ بودن و مبطل عقد بودن و غیره طبق مقررات قانون مدنی رسیدگی شوند و آنگاه در صورتی که شروط و تعهدات معتبر و قانونی بودند، الزام به انجام تعهدات و شروط مندرج در قرارداد مورد رأی قرار گیرند. آیا قراردادها و معاملاتی که سقف مبلغ آنها ده میلیون ریال و یا کمتر باشد دارای ماهیت پیچیده قضائی کمتری هستند؟ و اگر مبلغ بیشتر شد، ماهیت قضائی پیچیده می‌شود؟ یا این که آیا دعوی خلع ید از اموال غیر منقول را که ممکن است

میلیاردها ریال ارزش مالی داشته باشد و متصرف و خواهان دلایل و مستندات عدیده‌ای برای اثبات حقانیت خود به شورا ارائه می‌دهند که رسیدگی به هر یک از آن‌ها مستلزم رعایت قوانین و مقررات جاری مملکتی و استفاده از اصول کلی حقوق و قواعد فقه و آرای وحدت رویه قضائی باشد را می‌توان دعوای با «ماهیت قضائی کمتر پیچیده» قلمداد کرد؟ همچنین است رسیدگی به زیان ناشی از جرم و ضمان قهری، حقوق ارتفافی، تصرف عدوانی و غیره. بنابراین شوراها با این گسترده‌گی صلاحیت، تقریباً جانشین دادگاه‌های بدوی سابق (دادگاه صلح و دادگاه حقوقی و کیفری ۲) شده‌اند و به نظر می‌رسد که مفاد آیین‌نامه در این قسمت نیز از مقررات ماده ۱۸۹ فراتر رفته است. در مورد (بند ب ۱ ماده ۷) اولاً مأموران انتظامی در مواردی که جرائم مشهود اتفاق می‌افتد الزماً باید در صحنه حضور یابند و مشاهدات خود را بی‌درنگ به مقامات قضائی اطلاع دهند و متهم را در صورتی که هنوز در صحنه است دستگیر و آثار جرم را نیز حفظ کنند، اما آیا امکان دارد که شورا قبل از نیروی انتظامی از وقوع جرمی مطلع شود؟ و برای مراقبت در حفظ آثار جرم و جلوگیری از فرار متهم اقدام نماید؟

### • نتیجه‌گیری

با عنایت به این که قانونگذار با تصویب ماده ۱۸۹ اختلافات را به «اختلافات محلی» و امور «بدون ماهیت قضائی» و یا امور «با ماهیت قضائی که از پیچیدگی کمتری برخوردار است» تفکیک و عبارات نامأنوسی را از حیث رسیدگی قضائی تصویب کرده و تعیین مصادیق را به طور ضمنی به آیین‌نامه مربوطه احاله کرده، لازم بود که بدو در آیین‌نامه، تعاریف مشخص می‌شد. در حقیقت آنچه مورد تصویب قرار گرفته، نهاد قضائی دیگری در کنار دادگاه‌های عمومی و انقلاب است، نه شوراهایی که به اختلافات محلی رسیدگی می‌کنند. لذا به نظر می‌رسد ایجاد این نهاد با چنین صلاحیت گسترده‌ای که در رسیدگی دارد، به نحوی که وظیفه رسیدگی به تظلمات را در قسمت عمده‌ای از موضوعات و اختلافات حقوقی و اجرایی از دادگستری (قوه قضائیه) جدا می‌کند، نیاز به قانونگزاری دارد. مجلس نمی‌تواند وظیفه قانونگزاری را به هیأت دولت واگذار کند و قوه قضائیه نیز نمی‌تواند برخلاف قانون اساسی، وظیفه‌اش را به نهاد دیگری که اعضای آن واجد شرایط قضا نیستند محول کند. به علاوه در آیین‌نامه مشخص نشده که مراجعه

مردم برای رفع اختلافات خود به شوراها در محدوده صلاحیت شورا اجباری است یا اختیاری. اگر اختیاری است با منظور قانونگزاری دایر بر این که «حل و فصل اموری که ماهیت قضائی ندارد و یا ماهیت قضائی آن از پیچیدگی کمتری برخوردار است به شوراها حل و اختلاف واگذار می‌گردد» سازگار نیست، چون واگذاری امور مذکور قطعی به نظر می‌رسد، نه اختیاری؛ اما اگر اجباری است مفهومش این است که از تاریخ تصویب این آیین‌نامه و با تشکیل شوراها حل اختلاف در شهرها و روستاها، دادگاه‌های عمومی و انقلاب نمی‌توانند نسبت به مواردی که در صلاحیت شوراها قرار گرفته رسیدگی کنند، یعنی این آیین‌نامه نهاد دیگری را به جای دادگاه صلح یا دادگاه حقوقی دو سابق ایجاد کرده، با این تفاوت که این شوراها را به هیچ وجه نمی‌توان دادگاه تلقی کرد و اعضای شورا نیز نمی‌توانند واجد صلاحیت قضائی باشند. در خاتمه به نظر می‌رسد در باب هیأت‌های حل اختلاف به نهاد مسجد و امام جماعت آن که قبل از ایجاد عدالتخانه در ایران و حتی همزمان با آن به طور سنتی مرجع حل اختلافات اشخاص بوده توجهی نشده است. یکی از ارکان شوراها حل اختلاف محلی می‌تواند همان امام جماعت هر مسجد باشد. به سبب احترامی که مردم به ویژه متدینین برای روحانیون قائل هستند و بنا به قداستی که برای مسجد قائلند در صورتی که در تشکیل شوراها حل اختلاف نقش محوری به مسجد و امام جماعت مسجد محول می‌شد بهترین کارایی با کمترین صرف وقت حاصل می‌گردید؛ چون اصولاً روحانیون (امامان جماعت مساجد) هم به مقررات و فقه و اصول و موازین قانونی و شرعی واقفند و هم به رفتارهای اجتماعی ساکنان محل آشنایند، و هم در سطح شهرها، مساجد به تعداد کافی وجود دارند. لذا به نظر می‌رسد در این آیین‌نامه نقش محوری مساجد و امامان جماعت و اعضای هیأت امنای مساجد نادیده گرفته شده است.

آنچه در این نوشته مورد نظر بود جلب توجه استادان حقوق و وکلای محترم دادگستری به تشکیل این نهاد در کنار دادگاه‌های عمومی است که ان‌شاء... با بررسی دقیق موضوع، به آن خواهند پرداخت.