

محمد موسوی مقدم

معاون آموزش رییس کل دادگستری استان قم

صلاحیت شورای حل اختلاف در رسیدگی به امور حقوقی

● مقدمه

۱. شوراهاى حل اختلاف با هدف دستیابى به فرهنگ صلح و سازش و در نتیجه کاهش دعاوى ارجاعى به دادگستری به موجب ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادى، اجتماعى و فرهنگى مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ با به عرصه وجود نهاده است. با توجه به اینکه اجرای مواد قانون مذکور الزاماً در محدوده زمانى پنج سال که برنامه مذکور قابل اجرا بوده است، قابلیت اجرا داشته است به موجب ماده ۱۳۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادى، اجتماعى و فرهنگى جمهوری اسلامى ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱، ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادى، اجتماعى و فرهنگى برای دوره زمانى برنامه چهارم از ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ تنفیذ گردید.*

اگرچه هدف اصلى از تأسیس این نهاد دست‌یابى به صلح و سازش بوده است اما تدوین‌کنندگان آیین‌نامه اجرائى ماده ۱۸۹ به نحوى مبادرت به نگارش مواد آن کرده‌اند که از این نهاد به جای نهاد صلح و سازش یک نهاد دادرسی هم‌عرض با دادگستری اما با صلاحیت ذاتى و محلى کمتر و محدودتر ساخته‌اند. نهادى که مى‌بایست به ایجاد صلح و سازش و فرهنگ‌سازی در این زمینه مى‌اندیشید مبادرت به صدور حکم از جمله حکم به مجازات متهمان مى‌کند که مسلماً با فلسفه صلح و سازش معارض است.

۲. حسب ماده ۲ قانون آیین‌دادرسی مدنى هیچ دادگاهى نمى‌تواند به دعوایى

* - ماده ۱۳۴: ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادى، اجتماعى و فرهنگى جمهوری اسلامى ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ و اصلاحیه‌هاى آن برای دوره برنامه چهارم (۱۳۸۸ - ۱۳۸۴) تنفیذ مى‌گردد.

رسیدگی کند مگر آن که شخص ذی نفع یا قایم مقام یا وکیل وی وفق موازین قانونی مبادرت به طرح دعوا کند. بر این اساس برای رسیدگی به هر دعوا لازم است:

اولاً: دعوایی طرح شود. لذا تا دعوایی طرح نشود دادگاه وارد رسیدگی نمی شود.

ثانیاً: طرح دعوا توسط فردی صورت گیرد که ذی نفع باشد و در صورتی که دعوا از سوی غیر ذی نفع طرح گردد دادگاه دعوا را رد خواهد کرد.

ثالثاً: دعوا مطابق موازین قانونی طرح گردد.

از جمله موازین قانونی که به هنگام طرح دعوا باید مورد توجه قرار گیرد، صلاحیت دادگاه است. هر دادگاهی نمی تواند به هر دعوایی که نزدش طرح شده است رسیدگی کند. چرا که قانون حدود صلاحیت هر دادگاه را تعیین کرده است. از این رو دادگاهها ملزم هستند در چهارچوب صلاحیت تعیین شده رسیدگی کنند.

در ایران در طول سالهای متمادی در امر دادرسی مدنی و کیفری قوانین متعددی تدوین و تصویب شده، اما در هیچ یک از قوانین تعریفی از صلاحیت ارایه نشده است. بر این اساس اساتید حقوق با درک خلاء مذکور تعاریفی را از صلاحیت ارایه داده اند. دکتر محمدجعفر جعفری لنگرودی در کتاب ترمینولوژی حقوق در تعریف صلاحیت بیان داشته است: «صلاحیت عبارت است از اختیار قانونی یک مأمور رسمی برای انجام پاره ای از امور مانند صلاحیت دادگاهها...»^{**} در تعریفی دیگر از صلاحیت دادگاههای کیفری آمده است: «صلاحیت کیفری عبارت از شایستگی و اختیاری است که به موجب قانون برای مرجع جزایی، جهت رسیدگی به امور کیفری واگذار شده است.»^{***} به نظر می رسد تعاریف مذکور یک سویه ارایه شده اند. زیرا دادگاهها در مواردی که قانون آنها را صالح به رسیدگی دانسته است نه تنها حق دارند به دعوا رسیدگی کنند بلکه مکلف به رسیدگی هستند. به عبارتی رسیدگی به دعوا در موارد صلاحیت، برای دادگاهها هم حق است و هم تکلیف، و اگر صلاحیت را صرفاً اختیار قانونی برای رسیدگی بدانیم این اجازه به دادگاه داده می شود که حتی در مواردی که خود را صالح به رسیدگی می داند، از

* - دکتر محمدجعفر جعفری لنگرودی: ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، سال ۱۳۶۸، ص ۴۰۷
 ** - دکتر محمود آخوندی، آیین دادرسی کیفری جلد دوم، انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۶۸ ص

رسیدگی استنکاف ورزد. لذا هم عقیده با دکتر عبدا... شمس می توان در تعریف صلاحیت بیان داشت:

«صلاحیت از حیث مفهوم عبارت از تکلیف و حقی است که مراجع قضاوتی (قضایی یا اداری) در رسیدگی به دعاوی، شکایات و امور به خصوص، به حکم قانون، دارا می باشند».*

توجه به این امر ضروری است که اگرچه مقدمه صدرالذکر مربوط به صلاحیت دادگاهها است و شورای حل اختلاف دادگاه محسوب نمی شود اما باید پذیرفت که شورای حل اختلاف موجود عجیب الخلقه ای است که هم دادگاه است و هم دادگاه نیست. دادگاه است به این دلیل که هم چون دادگاههای دادگستری مبادرت به صدور رأی محکومیت به مجازات و امور مدنی می کند و دادگاه نیست چرا که اعضای آن قاضی نیستند. شاید به سبب پیدایش همین نهادها اختراعی است که استاد دکتر شمس واژه مراجع قضاوتی را برای کلیه مراجعی که به موجب قانون تشکیل شده و به دعاوی، جرایم و امور رسیدگی و اقدام به صدور رأی می کنند برگزیده است.**

با توجه به اینکه توسعه شورای حل اختلاف یکی از سیاستهای اساسی قوه قضاییه است و بر همین اساس تلاشهای زیادی برای گسترش آن صورت گرفته است با صرف نظر نمودن از ایرادات اساسی وارد بر ماده ۱۸۹ و آیین نامه اجرایی آن ذیلاً به بررسی صلاحیت شورای حل اختلاف در رسیدگی به امور حقوقی می پردازیم.***

الف) صلاحیت ذاتی

در بحث صلاحیت شورای حل اختلاف بیشترین مشکل و اختلاف در خصوص صلاحیت ذاتی شورای حل اختلاف نسبت به مراجع قضایی و غیرقضایی است. در این بین آنچه مسلم است این است که صلاحیت شورای حل اختلاف نسبت به مراجع

* - دکتر عبدا... شمس، آیین دادرسی مدنی، جلد اول، پاییز ۱۳۸۰، شماره ۶۶۷.

** - همان، شماره ۱۹.

*** - به مقاله دادگاه یا شورا نقد ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه نوشته اینجانب، مجله حقوقی دادگستری مراجعه کنید.

رسیدگی غیر از دادگستری ذاتی است. در نتیجه در مواردی که رسیدگی به موضوع در صلاحیت ذاتی شورای حل اختلاف قرار می‌گیرد مراجع دیگر رسیدگی کننده همچون کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع، کمیسیون حل اختلاف کارگر و کارفرما و... فاقد صلاحیت رسیدگی هستند و باید پرونده را برای رسیدگی به شورای حل اختلاف ارسال کنند. همچنین شورای حل اختلاف نیز فاقد صلاحیت برای رسیدگی به اموری است که در صلاحیت مراجع مذکور است. اما آیا صلاحیت شورای حل اختلاف نسبت به دادگستری ذاتی است؟ و صالح بودن شورای حل اختلاف در رسیدگی به امری سبب عدم صلاحیت دادگستری می‌گردد و دادگاه‌های دادگستری الزاماً باید پرونده را در صورت طرح نزد آنها با صدور قرار عدم صلاحیت به شورای حل اختلاف ارسال کند و در این فرض آیا شورای حل اختلاف مرجع غیرقضایی محسوب می‌گردد و اعمال مقررات موضوع ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی مبنی بر ارسال پرونده به دیوانعالی کشور ضرورت پیدا می‌کند؟

پاسخ به این پرسش‌ها که همگی از ماهیت نامعلوم شورای حل اختلاف سرچشمه می‌گیرد در وضع فعلی که شورای حل اختلاف بر پایه یک ماده قانون مبهم به انضمام آیین‌نامه‌ای ابهام‌آمیزتر استوار گردیده دشوار است. زیرا از یک سو این شورا را نمی‌توان مرجع قضایی دانست چرا که اولاً اعضای شورا بر مبنای قانون استخدام قضات گزینش و استخدام نمی‌شوند. ثانیاً فاقد شرایط شرعی و قانونی شغل قضا هستند. ثالثاً فاقد ابلاغ قضایی هستند. اما از دیگر سو علی‌رغم اینکه مرجع قضایی نیستند تلقی آنها به عنوان مرجع غیرقضایی نیز دشوار است. زیرا رسیدگی به جرم و صدور حکم محکومیت از جمله صدور حکم محکومیت به پرداخت جزای نقدی که عدم پرداخت آن می‌تواند به حبس منجر شود از صلاحیت مراجع غیرقضایی خارج است. شاید به سبب همین ماهیت دوگانه است که واژه «مراجع شبه قضایی» مورد استفاده قرار می‌گیرد. مع الوصف به نظر می‌رسد با توجه به صلاحیت عام مراجع دادگستری برای رسیدگی به امور که به دفعات در آرای متعدد وحدت رویه دیوانعالی کشور نیز متجلی گردیده است باید قایل به این بود که صلاحیت شورای حل اختلاف نمی‌تواند مانع از صلاحیت دادگستری باشد. و در صورتی که پرونده‌ای در دادگستری طرح شود که رسیدگی به آن در

صلاحیت شورای حل اختلاف قرار داشته باشد، دادگاه‌ها به سبب اینکه صلاحیت در رسیدگی هم حق و هم تکلیف آنهاست نمی‌توانند از رسیدگی به آن استنکاف ورزند و پرونده را به شورای حل اختلاف ارسال کنند. در واقع باید قایل به این امر بود که شورای حل اختلاف از حیث صلاحیت در عرض دادگستری قرار دارد گرچه این نظر با فلسفه وجودی شورای حل اختلاف در تعارض است مع الوصف موارد صلاحیت ذاتی شورای حل اختلاف به شرح زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد:

ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۹ مقرر می‌دارد:

شورا در موارد ذیل صالح به رسیدگی می‌باشد:

● مذاکره به منظور ایجاد سازش بین طرفین در کلیه امور مدنی و هم‌چنین امور جزایی که رسیدگی به آن منوط به شکایت شاکی خصوصی بوده و با گذشت وی تعقیب موقوف می‌گردد.

● حل و فصل دعاوی و شکایات مطروحه:

۱. کلیه دعاوی راجع به اموال منقول، دیون، منافع، زیان ناشی از جرم و ضمان قهری در صورتی که خواسته دعوا بیش از مبلغ ده میلیون ریال (۱۰,۰۰۰,۰۰۰) نباشد.
۲. دعاوی خلع ید از اموال غیر منقول، تخلیه اماکن مسکونی و دعاوی راجع به حقوق ارتفاقی از قبیل حق عبور، حق مجری، 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 دلائل و امارات.

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

با توجه به بند ۱ و شق الف ماده ۷ آیین‌نامه موارد صلاحیت شورا در رسیدگی به دعاوی حقوقی به شرح زیر است:

اول:

۱. مذاکره به منظور ایجاد صلح و سازش بین طرفین در کلیه امور مدنی:

با توجه به اینکه هدف اصلی از ایجاد نهاد شورای حل اختلاف دستیابی به صلح و

سازش بوده است از این رو به موجب بند ۱ از ماده ۷ آیین نامه مذکور هرگاه خواسته دستیابی به صلح و سازش باشد برای صلاحیت شورا محدودیتی از نظر نوع اختلاف وجود ندارد و از شورا می توان تلاش برای دستیابی به صلح و سازش در هر موضوع حقوقی را طلب کرد اما آنچه مهم است اینکه اولاً الزاماً باید دعوا و اختلافی مرتبط به امری حقوقی بین طرفین موجود باشد. براین اساس در صورت عدم وجود اختلاف در زمان درخواست صلح و سازش شورا تکلیفی به اقدام ندارد. ثانیاً خواسته حصول صلح و سازش باشد. لذا اگر خواسته رسیدگی و صدور حکم محکومیت باشد رعایت حد نصاب مقرر برای تعیین صلاحیت شورا ضروری است. ثالثاً در این مورد شورا موظف است به مذاکره با طرفین بسنده کند و حق هیچ اقدام دیگری از جمله استعلام و انجام تحقیقات محلی و... را ندارد. مگر اینکه انجام این امور برای حصول سازش ضروری باشد رابعاً درخواست باید مذاکره برای وصول سازش بین دو طرف باشد. لذا به عنوان مثال بکر نمی تواند با تقدیم درخواست از شورا مذاکره برای حصول صلح و سازش بین عمر و زید را بخواهد. در واقع یکی از طرفین اختلاف باید درخواست برای ایجاد صلح و سازش را ارایه کند.

۲. مهر و موم و صورت برداری و تحریر ترکه:

نگارش این بند به نحو مذکور دارای این ایراد است که صورت برداری همان تحریر ترکه است با توجه به اینکه در قانون امور حسبی از تحریر ترکه استفاده شده است. لذا با وجود قید تحریر ترکه به ذکر واژه صورت برداری که البته واژه ای غیر حقوقی است نیازی نبود. و در واقع در اینجا عبارت «صورت برداری» حشو قبیح است.

۳. تأمین و حفظ دلایل و امارات:

در نگارش این بند هم اشتباه صدرالذکر تکرار شده است و علی رغم اینکه مقنن در ماده ۱۴۹ و بعد از قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب در امور مدنی از واژه تأمین دلیل استفاده کرده است اما تدوین کنندگان آیین نامه اجرایی ماده ۱۸۹ از عبارت تأمین و حفظ دلایل و امارات استفاده کرده اند در حالی که صرف عبارت «تأمین دلیل» وافی به مقصود بوده است.

در خصوص تأمین دلیل آنچه که باید مورد توجه قرار گیرد این است که به موجب ماده

۱۴۹ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی «در مواردی که اشخاص ذی‌نفع احتمال دهند که در آینده استفاده از دلایل و مدارک دعوی آنان از قبیل تحقیق محلی و کسب اطلاع و استعلام نظر کارشناسان یا دفاتر تجاری یا استفاده از قراین و امارات موجود در محل و یا دلایلی که نزد طرف دعوا یا دیگری است متعذر یا متعسر خواهد شد می‌توانند از دادگاه تأمین آنها را درخواست کنند. مقصود از تأمین در این موارد فقط ملاحظه و صورت‌برداری از این‌گونه دلایل است. بر این اساس در تأمین دلیل صرفاً باید ملاحظه و صورت‌برداری از دلایلی که احتمال از بین رفتن آنها وجود دارد موضوع قرار تأمین دلیل باشد در نتیجه اموری چون تنظیم کروکی فرضی، تعیین میزان خسارت، تأیید استحكام بنا و... موضوعاً از شمول قواعد مربوط به تأمین دلیل خارج می‌باشند.

۴. دعاوی مالی: در صورتی که طرفین دعوی مالی کتباً بر رسیدگی به دعوی‌شان در شورای حل اختلاف توافق کنند در این صورت برای صالح بودن شورای حل اختلاف میزان خواسته تأثیری نخواهد داشت.

در خصوص موارد فوق‌الذکر ابهام و اختلاف اساسی در رسیدگی‌ها پدید نیامده است اما موارد مذکور در بندهای ۱، ۲ و ۳ قسمت الف ماده ۷ آیین‌نامه ابهامات و تردیدهایی را در روند رسیدگی شورای حل اختلاف ایجاد کرده است که بررسی دقیق‌تر آنها ضروری است.

دوم:

۱. در بند ۱ از قسمت الف ماده ۷ در بیان موارد صلاحیت شورای حل اختلاف آمده است: کلیه دعاوی راجع به اموال منقول، دیون، منافع، زیان ناشی از جرم، ضمان قهری در صورتی که خواسته دعوا بیش از مبلغ ده میلیون ریال نباشد.

توجه به این امر ضروری است که برخلاف آنچه از این بند استنباط شده و مورد عمل در اکثر شوراهای حل اختلاف قرار گرفته است، صلاحیت شورا در رسیدگی به کلیه دعاوی مدنی به خواسته مقوم به کمتر از ده میلیون ریال نیست. زیرا فرض بر این است

که تدوین‌کنندگان آیین‌نامه آگاه و عالم به انتخاب عبارات و واژه‌ها بوده‌اند.* بر این اساس از واژه‌ها و عباراتی استفاده کرده‌اند که مراد و مقصود آنان را انتقال دهد. در این بند آنچه که به صراحت در صلاحیت شورای حل اختلاف قرار گرفته است کلیه دعاوی به خواسته زیر ده میلیون ریال نیست. بلکه شورا با جمع شدن دو شرط صالح به رسیدگی خواهد بود. یکم: اینکه دعوا یکی از دعاوی مربوطه به ۱. اموال منقول، ۲. دیون، ۳. منافع، ۴. زیان ناشی از جرم و ۵. ضمان قهری باشد. دوم: خواسته کمتر از ده میلیون ریال تقویم شود. ولی هرگاه خواسته کمتر از ده میلیون ریال تقویم شود اما، دعوا جزء یکی از دعاوی پنج‌گانه مذکور نباشد شورا صلاحیتی برای رسیدگی نخواهد داشت. بر این اساس خواسته مقوم به کمتر از ده میلیون ریال به نحو اطلاق معیار صلاحیت ذاتی شورا نمی‌باشد. بلکه مقید به دعاوی پنج‌گانه مذکور است. در نتیجه هرگاه دعوا به خواسته فسخ یا ابطال عقد اجاره یا بیع یا رهن یا... مربوط به مال غیرمنقولی طرح گردد حتی اگر خواسته به کمتر از ده میلیون ریال تقویم شود شورا فاقد صلاحیت برای رسیدگی به دعوا خواهد بود.

در تقویت این نظر می‌توان اضافه کرد که اگر مراد تدوین‌کنندگان آیین‌نامه این بود که شورا صالح به رسیدگی به کلیه دعاوی حقوقی که خواسته آن کمتر از ده میلیون ریال باشد، نیازی به نگارش بند ۱ بدین نحو و تصریح و تحدید دعاوی به پنج دعوا نبود و می‌توانست با نگارش «کلیه دعاوی مالی که خواسته آن بیش از ده میلیون ریال نباشد» به این مراد دست یابد. لذا پرهیز آنان از نگارش این بند به نحو اخیرالذکر مفید این معنا است که هدف اعطای صلاحیت عام به شورای حل اختلاف برای رسیدگی به تمام دعاوی مالی با خواسته زیر ده میلیون ریال نبوده است.

برای تشخیص صلاحیت شورای حل اختلاف در رسیدگی به دعاوی مالی بهای خواسته همان است که خواهان در دادخواست قید می‌کند. اگرچه در ماده ۶۱ قانون دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی ذکر شده است که «بهای خواسته از نظر هزینه دادرسی و امکان تجدیدنظرخواهی همان مبلغی است که در دادخواست قید

شده است» و تقویم خواهان را در میزان صلاحیت دادگاه مؤثر ندانست اما باید توجه داشت که قانون دادرسی مدنی مذکور در شرایطی مصوب شد که شورای حل اختلاف وجود خارجی نداشت و در این قانون میزان خواسته تأثیری در صلاحیت دادگاه‌ها نداشته است و اعتقاد بر صلاحیت عام دادگاه‌ها بوده است. ضمن اینکه قانون مذکور برای دادرسی دادگاه‌ها است نه شورای حل اختلاف.

بر این اساس معیار برای صلاحیت شورا خواسته‌ای است که خواهان در دادخواست ذکر می‌کند لذا در دعاوی راجع به اموال غیر منقول نمی‌توان قیمت منطقه‌ای ملک را که به موجب قانون نحوه وصول برخی از درآمدهای دولت صرفاً برای اخذ هزینه دادرسی مقرر شده است معیار تعیین صلاحیت قرار داد.

۲. دعاوی خلع ید از اموال غیر منقول، تخلیه اماکن مسکونی و دعاوی راجع به حقوق ارتفاعی از قبیل حق العبور، مزاحمت، همچنین ممانعت از حق و تصرف عدوانی در صورتی که اصل مالکیت، محل اختلاف نباشد.

در این بند نکته قابل توجه این است که شورا در صورتی برای رسیدگی به دعاوی مذکور دارای صلاحیت رسیدگی است که در اصل مالکیت اختلافی وجود نداشته باشد. به عبارتی در دعاوی خلع ید از اموال غیر منقول هرگاه بین متصرف ملک و خواهان در خصوص مالکیت اختلاف وجود داشته باشد و هم خوانده خود را مالک ملک بداند و هم خواهان، در این فرض شورا فاقد صلاحیت برای رسیدگی به این دعوا خواهد بود.

نکته قابل تأمل اینکه قید «در صورتی که اصل مالکیت محل اختلاف نباشد» مذکور در بند ۲ از قسمت الف ماده ۷ تعداد زیادی از پرونده‌های خلع ید و دعاوی راجع به حقوق ارتفاعی را از شمول صلاحیت ذاتی شوراهای حل اختلاف خارج می‌کند. زیرا در کمتر پرونده‌ای از این دست، اختلاف در مالکیت وجود ندارد و متصرف ملک علی‌رغم علم به مالکیت خواهان و ذیحق نبودن خود ملک غیر را تصرف می‌کند.

بر این اساس و با توجه به اینکه دعاوی خلع ید و دعاوی مربوط به حقوق ارتفاعی از دعاوی مهم و پیچیده حقوقی است که رسیدگی به آن دانش حقوقی، توان و شرم قضایی بالایی را می‌طلبد، شایسته است بر خروج آن از عداد صلاحیت ذاتی شورای حل

اختلاف ابراز عقیده کرد. مگر در مواردی که احراز شود اختلاف در مالکیت وجود ندارد.

دادخواست یا درخواست تخلیه اماکن مسکونی در صورتی در صلاحیت شورا قرار می‌گیرد که ملک دارای کاربری مسکونی باشد. در غیر این صورت اگر ملک غیر مسکونی باشد اما برای استفاده مسکونی از آن به اجاره داده شده باشد رسیدگی به دعوی تخلیه آن از صلاحیت شورای حل اختلاف خارج و در صلاحیت دادگستری قرار می‌گیرد. در نتیجه هرگاه ملک مسکونی برای امری غیر از سکونت به اجاره داده شود، چون ملک مسکونی است، رسیدگی به دعوی مربوط به تخلیه در صلاحیت شورای حل اختلاف قرار می‌گیرد.

۴. رسیدگی به دعوی به خواسته الزام به انجام شروط و تعهدات راجع به معاملات و قراردادهای در حدود صلاحیت در دعوی مالی در صلاحیت شورای حل اختلاف است. اگرچه در این بند شروط و تعهدات به نحو اطلاق بیان شده است اما به نظر می‌رسد با توجه به عبارت «راجع به معاملات و قراردادهای» مراد شروط و تعهدات قراردادی است نه تعهداتی که به حکم قانون بر افراد تحمیل می‌شود. براین اساس اگرچه به موجب ماده ۳۶۲ قانون مدنی از آثار عقد بیع تحویل مبیع و تأدیه ثمن است اما اگر در متن بیع‌نامه استنادی خواهان، صراحتاً فروشنده به تحویل مبیع ملزم نشده باشد رسیدگی به دعوا به خواسته الزام به تحویل مبیع اگرچه به کمتر از ده میلیون ریال تقویم شده باشد خارج از صلاحیت شورا خواهد بود.

دعوی به خواسته الزام به انجام شروط و تعهدات راجع به معاملات و قراردادهای در صورتی در صلاحیت شورا است که در حدود صلاحیت شورا در رسیدگی به دعوی مالی باشد. همان‌گونه که اشاره شد صلاحیت شورا در رسیدگی به دعوی مالی محدود به پنج دعوی مذکور در بند ۱ از قسمت الف ماده ۷ آیین‌نامه است. لذا دعوی به خواسته الزام به انجام شروط و تعهدات به طور مطلق در صلاحیت شورای حل اختلاف قرار نمی‌گیرد. در نتیجه دعوا به خواسته الزام به تنظیم سند رسمی مال غیر منقول اگرچه - در صورت تصریح در قرارداد - جز شروط و تعهدات راجع به معاملات و قراردادهای است اما با توجه به اینکه در حیطه پنج دعوی مذکور در بند ۱ قسمت الف ماده ۷ قرار

نمی‌گیرد و به عبارتی نه راجع به مال منقول است و نه دیون، منافع، زیان ناشی از جرم و ضمان قهری، بنابراین رسیدگی به دعوی الزام به تنظیم سند رسمی مال غیرمنقول اگرچه به کمتر از ده میلیون ریال تقویم شود، خارج از صلاحیت شورای حل اختلاف است.

(ب) صلاحیت محلی:

در قوانین آیین دادرسی تعریفی از صلاحیت محلی به عمل نیامده است. تبصره ذیل ماده ۱۱ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی در تعریف حوزه قضایی مقرر می‌دارد: «حوزه قضایی عبارت است از قلمرو یک بخش یا شهرستان که دادگاه در آن واقع است تقسیم‌بندی حوزه قضایی به واحدهایی از قبیل مجتمع یا ناحیه تغییری در صلاحیت عام دادگاه مستقر در آن نمی‌دهد.» بر این اساس می‌توان اختیار و شایستگی دادگاه در رسیدگی به پرونده‌هایی که صلاحیت ذاتی برای رسیدگی به آنها را دارد در محدوده جغرافیایی بخش یا شهرستانی که دادگاه در آن واقع شده است را صلاحیت محلی نامید. در نتیجه در صورتی که پرونده‌ای مربوط به محلی غیر از محل وقوع دادگاه باشد دادگاه علی‌رغم داشتن صلاحیت ذاتی فاقد صلاحیت محلی برای رسیدگی به آن بوده و باید پرونده را با صدور قرار عدم صلاحیت به مرجع صالح ارسال کند.

در ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۹ موارد صلاحیت محلی شورای حل اختلاف برشمرده شده است. در این ماده آمده است: «شورا به کلیه موارد موضوع صلاحیت خود در صورتی اقدام به رسیدگی می‌کند که:

الف) طرفین دعوا در حوزه شورا ساکن و یا اشتغال به کار داشته باشند. مگر آنکه طرفین بر اقامه دعوا در محل سکونت و یا اشتغال یکی از آنها تراضی کنند.

ب) اموال غیرمنقول واقع در حوزه شورا باشد. هرچند طرفین مقیم آن حوزه نباشند...

بر این اساس در تعیین صلاحیت محلی شورای حل اختلاف توجه به چند نکته ضروری است:

اول) تعیین صلاحیت محلی:

به موجب تبصره ذیل ماده ۱۱ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، صلاحیت محلی دادگاه‌ها الزاماً مطابق با محدوده جغرافیایی یک شهرستان یا بخش است و نمی‌توان قسمتی از یک بخش یا شهرستان را به عنوان محدوده اعمال صلاحیت محلی دادگاه تعیین کرد. اما به موجب بند ۲ از ماده ۱ از آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تعیین حوزه صلاحیت محلی شورای حل اختلاف با رییس حوزه قضایی و فرماندار است که باید با مشورت شورای اسلامی شهر یا روستا تعیین شود. بر این اساس برخلاف دادگاه‌ها صلاحیت محلی شورای حل اختلاف را می‌توان قسمتی از شهر و روستا یا بخش تعیین کرد. اما رییس حوزه قضایی و فرماندار نمی‌توانند محلی خارج از حوزه قضایی بخش یا شهرستان را در حیطه صلاحیت محلی شورای حل اختلاف قرار دهند.

دوم) معیار تعیین صلاحیت محلی شورای حل اختلاف:

با توجه به مقررات فصل اول از باب اول از کتاب اول قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی به ویژه ماده ۱۱ آن که مقرر می‌دارد: «دعوا باید در دادگاهی اقامه شود که خوانده در حوزه قضایی آن اقامتگاه دارد و...» اصل بر صلاحیت محلی دادگاه محل اقامت خوانده است. مگر در مواردی همچون دعاوی بازرگانی و دعاوی راجع به اموال غیرمنقول که مقررات خاصی برای آن پیش‌بینی شده است. بر این اساس هرگاه خواهان دعوا به خواسته مطالبه وجه در حوزه قضایی تهران مقیم باشد اما اقامتگاه خوانده در حوزه قضایی گرگان باشد خواهان الزاماً می‌بایست دعوی مذکور را در دادگستری گرگان طرح کند ولو اینکه خوانده در تهران شاغل یا ساکن باشد.*

تدوین‌کنندگان آیین‌نامه اجرایی شورای حل اختلاف در تعیین مقررات مربوط به صلاحیت محلی از این قاعده کلی عدول کرده و محل سکونت یا اشتغال هر دو طرف

* - ماده ۱۰۰۲ قانون مدنی: «اقامتگاه هر شخص عبارت از محلی است که شخص در آنجا سکونت داشته و مرکز مهم امور او نیز در آنجا باشد. اگر محل سکونت شخصی غیر از مرکز مهم امور او باشد مرکز امور او اقامتگاه محسوب است. اقامتگاه اشخاص حقوقی مرکز عملیات آنها خواهد بود.»

دعوا را معیار صلاحیت محلی شورای حل اختلاف قرار داده‌اند. زیرا همان‌گونه که اشاره شد در بند ب از ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی صراحتاً ذکر شده است «طرفین دعوا در حوزه شورا ساکن و یا اشتغال به کار داشته باشند» بر این اساس اگر محل اشتغال یا سکونت هر دو طرف دعوا در یک محل نباشد، شورای حل اختلاف آن محل فاقد صلاحیت رسیدگی به دعوی مطروحه است که البته این امر موضوع را از صلاحیت ذاتی شورای حل اختلاف خارج کرده و دعوا الزاماً باید در دادگستری طرح شود. مگر اینکه طرفین دعوا برخلاف این مقررات بر رسیدگی به دعوا در شورای حل اختلاف با یکدیگر توافق کنند. در این خصوص تفاوتی نمی‌کند که یکی از طرفین در حوزه صلاحیت محلی شورا ساکن باشد و دیگری شاغل و چنانچه محل سکونت یا اشتغال یکی از اصحاب دعوا یا هر دو طرف یا اقامتگاه وی تفاوتی کند آنچه ملاک برای تعیین صلاحیت محلی شورا برای رسیدگی به دعواست محل سکونت یا اشتغال است نه اقامتگاه.

ج) قرار عدم صلاحیت:

با توجه به ماده ۱۵ و با امعان‌نظر به ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی، ملاحظه می‌شود که تدوین‌کنندگان آیین‌نامه اجرایی علاوه بر اینکه در خصوص نحوه اقدام در مورد اعتقاد به عدم صلاحیت نسبت به پرونده‌های حقوقی یا پرونده‌های کیفری مطروحه در شورای حل اختلاف بین فرضی ک اعضای شورای حل اختلاف رأساً به عدم صلاحیت خود اظهار نظر می‌کنند و فرضی که شورا خود را صالح به رسیدگی می‌داند اما قاضی مشاور، اعتقاد بر عدم صلاحیت شورا دارد، قایل به تفاوت شده‌اند.

الف) اعتقاد شورا به عدم صلاحیت: ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مقرر می‌دارد: «در صورتی که شورا رسیدگی به موضوع مطروحه را در صلاحیت خود نداند در امور کیفری پرونده را جهت رسیدگی به مرجع صالح قضایی ارسال می‌دارد و در امور مدنی مراتب را به مدعی جهت طرح دعوا در دادگاه صالح ابلاغ و پرونده مطروحه را در شورا را بایگانی می‌کند».

به موجب ماده مرقوم هرگاه شورا خود را صالح به رسیدگی به پرونده ندانست باید

پرونده را بایگانی کرده و به خواهان ابلاغ نماید که در دادگاه صالح مبادرت به طرح دعوا کند. با عنایت به اینکه مرجع صالح برای رسیدگی به برخی از پرونده‌ها ممکن است مرجعی غیرقضایی همچون کمیسیون حل اختلاف و تشخیص موضوع - قانون کار و یا کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفظ و بهره‌برداری از جنگل‌ها و... باشد لازم بود به جای عبارت «مرجع صالح قضایی» از عبارت «مرجع صالح» استفاده می‌شد. نکته دیگر اینکه در این ماده بر صدور قرار عدم صلاحیت اشاره‌ای نشده است. شاید عدم تصریح بر صدور قرار عدم صلاحیت به سبب بایگانی شدن پرونده و عدم ارسال آن به مرجع دیگر بوده باشد. چرا که در فرض صدور قرار عدم صلاحیت پرونده باید به مرجع صالح ارسال گردد در حالی که در این فرض به موجب ماده مرقوم پرونده باید در شورا بایگانی شود.

ب) در فرضی که شورا با اعتقاد به صلاحیت خود مبادرت به رسیدگی و صدور رأی کرد، هرگاه قاضی مشاور رسیدگی به پرونده را در صلاحیت شورا ندانست مکلف است وفق ماده ۱۳ آیین‌نامه پرونده را برای رسیدگی به مرجع صلاحیت‌دار ارسال کند. در قسمت اخیر این ماده آمده است: ... و در صورتی که مشاور تشخیص دهد که در رسیدگی حدود صلاحیت شورای حل اختلاف و سایر مقررات رعایت نشده است پرونده را برای رسیدگی به مرجع صلاحیت‌دار دادگستری ارسال خواهد داشت...

بر این اساس از جمع دو ماده ۱۳ و ۱۵ آیین‌نامه اجرایی مذکور می‌توان نتایج زیر را استخراج کرد:

۱. در پرونده حقوقی اگر شورا خود را صالح به رسیدگی ندانست و مرجعی قضایی را صالح به رسیدگی دانست باید پرونده را بدون صدور قرار عدم صلاحیت و صرفاً با دستور اداری از آمار کسر و بایگانی و به خواهان کتباً ضمن اعلام مراتب ابلاغ کند که با مراجعه به مرجع قضایی صالح مبادرت به طرح دعوا کند.

۲. در صورتی که شورا خود را صالح به رسیدگی دانست و پس از رسیدگی مبادرت به صدور رأی کرد اما قاضی مشاور شورا را فاقد صلاحیت دانست در پرونده‌های کیفری قاضی مشاور باید دستور دهد شورای حل اختلاف پرونده را به مرجع قضایی صالح ارسال کرده و در پرونده‌های حقوقی دستور دهد وفق ماده ۱۵ آیین‌نامه پرونده

بایگانی گردد.

۳. اگر به اعتقاد شورا یا قاضی مشاور، مرجع غیرقضایی صالح به رسیدگی دانسته شد با توجه به عدم تصمیم‌گیری در این خصوص در آیین‌نامه به نظر می‌رسد باید به عموماًت مقررات آیین دادرسی مدنی رجوع کرد و بر این اساس اعتقاد به این داشت که در این فرض شورا مکلف است مبادرت به صدور قرار عدم صلاحیت نماید. و پرونده را به نظر قاضی مشاور برساند در صورت تأیید قاضی مشاور با توجه به اینکه به موجب ماده ۱۸ آیین‌نامه کلیه آرای شورای حل اختلاف قابل تجدیدنظرخواهی است قرار به اصحاب پرونده ابلاغ شود. در صورت عدم اعتراض و قطعی شدن قرار، پرونده به مرجع صالح غیرقضایی ارسال گردد.

۴. اگر قاضی مشاور در رسیدگی به پرونده ملاحظه کرد که مقررات قانون رعایت نشده است باید دستور دهد پرونده به مرجع صالح ارسال شود.

● نتیجه‌گیری:

شتابزدگی در نگارش و تصویب و اجرای مفاد آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی، نبود. قانون جامع و مدون، نوع ترکیب اعضای شورا، نوپا بودن تأسیس شورای حل اختلاف، برداشت‌های متعارض از فلسفه وجودی و نحوه کارکرد شورای حل اختلاف و... مشکلات عدیده‌ای را در روند کاری شورای حل اختلاف ایجاد کرده است.

تلاش برای گسترش عملکرد کمی شورای حل اختلاف سبب برداشت‌های توسعه‌گرایانه و صلاحیت‌های ذاتی و محلی شورای حل اختلاف مذکور در آیین‌نامه اجرایی شده است که این امر از این ریشه نشأت گرفته است که عده‌ای از مسؤولین دست‌اندرکار به جای آنکه به گسترش عملکرد شورای حل اختلاف بیندیشند به گسترش دامنه عملکرد دامن زده‌اند و شورای حل اختلاف را به سمتی سوق داده‌اند که از وظیفه و کارکرد آرمانی خود که همانا دستیابی به صلح و سازش بوده دور شده است. بر این اساس با توجه به اینکه اصل بر صلاحیت عام دادگستری است و اینکه هدف اصلی از تشکیل شوراهای حل اختلاف گسترش زمینه صلح و سازش است و اینکه

رسیدگی‌های قضایی امر تخصصی و پیچیده و مستلزم داشتن اطلاعات خاص حقوقی و توانمندی و شرم قضایی است. لازم است در مورد صلاحیت شورای حل اختلاف به حداقل آن اکتفا کرد و امید داشت که قوه مقننه با تدوین و تصویب آیین دادرسی شوراهای حل اختلاف از دشواری‌های موجود بکاهد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی