

بررسی مبانی و ماهیت حقوقی نهادهای حل اختلاف در حقوق داخلی

احمد پوراابراهیم*

محمد رضا پورقربانی**

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۳/۱۹

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۰/۱۰

چکیده

حل و فصل اختلافات توسط نهادهای مردمی قدمتی به بلندای تاریخ و به اندازه عمر بشر دارد. نهادهای حل اختلاف با تشکیل خانه‌های انصاف در سال ۱۳۴۴ و شوراهای داوری در سال ۱۳۴۵ رسمیت یافت. پس از انقلاب اسلامی نهادهای مذکور منحل و قوانین آن متروک گردید. اشارات کوتاهی در قوانین بعد از انقلاب وجود داشت که بالاخره قانون‌گذار با تصویب ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی شورای حل اختلاف را ایجاد نمود و متعاقباً قانون شوراهای حل اختلاف را در سال ۱۳۹۴ به تصویب رساند. اهداف اساسی تشکیل چنین شوراهایی را اجمالاً می‌توان جلوگیری از کثرت پرونده‌ها در دادگستری و تراکم کار دادگاه‌ها، صلح و سازش، واگذاری امور مردم به خود مردم و مشارکت دادن آن‌ها در این کار دانست. اساس شوراهای حل اختلاف از سوی اکثریت حقوق‌دانان مورد تأیید است و در جزئیات آن اختلاف نظر وجود دارد. ایجاد شوراهای حل اختلاف با صلاحیت اجباری، شائبه مخالفت این قانون با اصول متعددی از قانون اساسی را پدیدار کرده است و راه حل رفع آن نفی صلاحیت اجباری شورا و مراجعه اختیاری به این نهاد می‌باشد، به طوری که یک بازنگری کلی در قانون شوراها ضرورت جدی دارد و این بازنگری می‌بایست به گونه‌ای صورت گیرد که مباحث خرد و کلان به طور سلیس و روان و به نحوی روشن در آن دیده شود.

واژگان کلیدی: شورا، حل اختلاف، صلح و سازش، صلاحیت اجباری، نهاد شبه قضایی.

* دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قشم (نویسنده مسؤول).

purebrahim.ahmad@yahoo.com

** کارشناسی ارشد حقوق خصوصی دانشگاه آزاد اسلامی واحد زنجان.

m.poorghorbani14@yahoo.com

مقدمه

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران ساختار دادگاه‌ها و شیوه رسیدگی در آن‌ها به دفعات تغییر یافت و هر بار با عدم کسب موفقیت لازم، ایده جدیدی به کار گرفته شد که از جمله آن‌ها تشکیل دادگاه‌های حقوقی ۱ و ۲، دادگاه‌های کیفری ۱ و ۲، دادگاه‌های عمومی و انقلاب، حذف دادگاه‌های تجدیدنظر و حذف دادرسی و احیای دوباره آن بوده است. عمده دلیل تغییرات مذکور مبارزه با مشکل اطاله دادرسی عنوان می‌شد، غافل از اینکه نه تنها مشکل اطاله دادرسی با این تغییر و تحولات حل نگردید بلکه مشکلات روز به روز بیشتر شد و مراجعات فراوان مردم به دستگاه قضایی و کثرت پرونده‌های مطروحه در محاکم قضایی، اطاله دادرسی و تراکم روزافزون دعاوی و جرائم، گریبان‌گیر دستگاه قضائی کشور شد. البته تغییرات زمانی مثبت ارزیابی می‌شود که در عمل تأثیرات خوبی را به‌جای گذارد و نتایج خوشایندی را به همراه آورد و اهداف ناشی از تغییرات که همان نیل به آینده‌ای بهتر است محقق شود. تغییر در سیستم قضائی یک کشور جز با پیشرفت و موفقیت دستگاه قضائی در رسیدن به اهداف عالی خود توجیه‌پذیر نیست. با نگرش اجمالی به سیر تحولات قوانین پس از انقلاب روشن می‌گردد که اکثر قوانین از ثبات برخوردار نیستند و همواره در طول این مدت دستخوش تغییر و تحول بوده‌اند. تغییرات پی در پی آن‌ها نه تنها حکایت از پیشرفت و توسعه قضائی کشور ندارد بلکه گویای این واقعیت تلخ است که قوانین مصوب ناشی از درک واقعیات و معضلات جامعه نبوده است و به‌صورت سطحی‌نگری و ناتوانی در شناخت کافی و لازم موضوعات و عدم آگاهی کافی و با سهل‌انگاری صورت گرفته است و در نتیجه نتوانسته کارساز باشد و اصلاح هر قانونی پس از تصویب و اجرای کوتاهی ضرورت پیدا کرده است و نظریه به‌اصطلاح آزمون و خطا در هر بار در دستگاه قضائی کشور به مرحله اجرا در آمده است. شورای حل اختلاف نهادی است که در سال‌های اخیر به‌عنوان یک عضو جدید وارد سیستم قضایی کشور شده است. اگرچه نام این نهاد، حل اختلاف و ایجاد صلح و سازش را به ذهن تداعی می‌نماید و به‌زعم برخی سیاست‌جنایی مشارکتی را مطرح می‌سازد اما واقعیت فراروی، به‌ظاهر مربوط به حجم وسیع و گسترده پرونده‌ها بوده است که دستگاه قضائی را وادار به ایجاد چنین تشکیلاتی نموده است.

۱. مبانی شوراهاى حل اختلاف ایران

به زعم مسئولان عالی‌رتبه وقت قوه قضائیه تشکیل شوراهاى حل اختلاف یکی از

شیوه‌های مؤثر در توسعه نظام قضایی کشور و منبع‌ساز فقه اسلامی می‌باشد (هاشمی شاهرودی، ۱۳۸۴، ص ۱۰)؛ زیرا اصلی‌ترین هدف نهاد شورای حل اختلاف گسترش فرهنگ صلح و سازش در میان مردم می‌باشد، که این امر نیز در نظام دادرسی اسلام مورد تأکید فراوان قرار گرفته و نمونه بارز زیادی در آیات قرآن کریم و احادیث و روایات معصومین (ع) وجود دارد که مردم را در صورت بروز اختلاف به ایجاد صلح و سازش و اصلاح ذات‌البین و اخوت و مهربانی دعوت می‌نماید. بنابراین با توجه به همین مبانی فقهی است که فقهای نظام معتقدند اساساً نظام و سیستم قضایی اسلامی مبتنی بر دو مرحله‌ای بودن است. مرحله اول در واقع مرحله اصلاح ذات‌البین و مرحله حکمیت و داوری است و اگر این مرحله به نتیجه نرسد نوبت به صدور حکم قضایی می‌رسد.

در سیاست جنایی اسلام، اقدامات مراجع رسمی در تعقیب، کاستی‌های رفتاری و جرایم ارتكابی افراد فاقد هر نوع مطلوبیتی است؛ چراکه اقدام به تجسس، خود فعل مجرمانه محسوب شده است. بنابراین توسل به ابزارهای رسمی و دادگستری برای مبارزه با بزه، مطلوب سیستم دادرسی اسلام نیست و سعی بر آن است تا با حل و فصل اختلافات به‌طور غیررسمی از طریق اغماض و پرده‌پوشی، تا حد امکان از افشای اعمال ممنوعه خودداری شود تا حرمت انسان‌ها حفظ گردد. بدیهی است که یکی از روش‌های حفظ حرمت افراد توسل به نهاد «سازش» و شوراهای حل اختلاف و نهادهای حل اختلاف غیررسمی می‌باشد. در نظام حقوقی اسلام تمایل به کاهش نقش قاضی حرفه‌ای و تلاش در جهت راه‌حل‌های غیررسمی، در حل و فصل دعاوی جایگاه ممتازی دارد. این امر زمینه‌های مشارکت مردم و مردمی کردن حل اختلاف را ایجاد می‌کند (آقایی طوق، ۱۳۸۷، ص ۱۱).

۱-۱. آیات

فرهنگ عظیم قرآنی به‌واسطه توجه ویژه به ارزش و مقام انسان، تأکید ویژه‌ای بر صلح و سازش در میان جامعه اسلامی داشته و آیات زیادی بر فضیلت سازش در حل اختلافات بین مردم دلالت دارند. اصلاح ذات‌البین در آیات ۹ و ۱۰ سوره مبارکه حجرات مورد تأکید واقع شده است. خداوند متعال در این آیات فرموده است: «اگر دو گروه از مؤمنان با یکدیگر به جنگ پرداختند میان آنان صلح و سازش برقرار نمایید» و «براستی مؤمنان برادران یکدیگرند پس بین برادرانتان آشتی برقرار سازید و از خداوند پروا کنید. باشد که

مشمول رحمت او قرار گیرید.»

خداوند متعال در آیه ۳۸ سوره شوری، مشاوره را از خصایص مؤمنان دانسته و آن را در ردیف اطاعت از خدا و برپا داشتن نماز قرار داده است. آیه ۲۳۲ سوره بقره، آیه ۳۲ سوره نمل، آیات ۲۹ تا ۳۲ سوره طه و آیه ۲۰ سوره قصص نیز بحث شوری را مورد اشاره قرار داده‌اند (مجلسی، ۱۴۰۳ق، ص ۲۲۱).

در آیه ۱۵۹ سوره آل عمران می‌فرماید: «و شاورهم فی الامر». خداوند به پیامبر (ص) امر می‌کند با مردم مشورت کند و طبق آیه ۳۸ سوره شوری که می‌فرماید: «و امرهم شوری بینهم»، مشورت کردن در ردیف ایمان به خدا و نماز قرار گرفته است.

آیه ۳۵ سوره نساء دلالت بر حکمیت اجباری در زمینه طلاق، جهت ایجاد سازش بین زوجین و حل مسالمت‌آمیز و آشتی‌جویانه تعارض آنها دارد: «چنانچه بیم آن دارید که نزاع و خلاف سخت بین آنها (زن و شوهر) پدید آید از طرف کسان مرد و کسان زن داوری برگزینید که اگر مقصود اصلاح داشته باشند خدا ایشان را بر آن به توافق برساند که خدا بر همه چیز دانا و از همه اسرار آگاه است.» (حر عاملی، ۱۳۸۷، ص ۶۲).

با عنایت به آیات شریفه فوق و توجه و تأکید و اهتمام قرآن کریم به حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات، توسعه صلاحیت شورای حل اختلاف در امور کیفری می‌تواند مؤثر و مفید باشد، اما باید توجه داشت که مطالب بیان شده تنها می‌تواند مؤید توصیه به صلح و سازش باشد. اینکه شورای حل اختلاف غیر از صلح و سازش بتواند حکمیت کرده و رأی (جزای نقدی یا حبس) دهد، باید به دنبال شرایط و ضوابط انتخاب قاضی در شرع مقدس گشت، گو اینکه خیلی سخت و تحت شرایط خاصی خواهد بود. لذا به‌نظر می‌رسد اگرچه منع صریحی در این زمینه در آیات دیده نمی‌شود اما مجوز صریح نیز برداشت نمی‌گردد.

۲-۱. روایات

شورا از ریشه‌دارترین نهادهای سنتی اسلامی است که در منابع فقهی به‌عنوان شیوه معقول جهت مدیریت جامعه اسلامی پیش‌بینی شده است. جدای از استحباب مشورت در امور فردی و شخصی، در سه عرصه افتاء، قضا و حکومت، بحث شورا مورد توجه قرار گرفته است که البته بحث شورا در حکومت و قضا از جمله مواردی است که بررسی‌های جزئی‌تری را می‌طلبد.

«و شاورهم فی الامر فاذا عزمتم فتوکل علی الله». و پر روشن است که این سیره مقدسه سیره و روشی است که در هیچ جامعه‌ای از جوامع برخلاف مصلحت آن جامعه تمام نمی‌شود و از این روی، به هیچ وجه قابل تغییر نیست و از احکام ثابت فطرت است. روایات بسیاری در مورد مشروعیت مشورت و شورا و همچنین صلح و سازش در منابع فقهی وجود دارد که در ادامه برخی از آنها ذکر می‌شود.

۲. مشورت و شورا در آئینه روایات

پیامبر و ائمه معصومین بر انجام امور با مشورت و شورا تأکید فراوان داشته‌اند. از پیامبر اکرم (ص) نقل شده است که مشورت حصار ندامت است و ایمنی از ملالت، و اساس عقل پس از ایمان به خدا، دوستی با مردم است. هیچ کس از مشورت بی‌نیاز نیست. مشاور از دیدگاه اسلام هر انسان عاقل و بصیر و آگاهی است که دیدگاه اسلامی داشته و با تقوا و خیراندیشی، دارای کمالات نفسانی و خالی از فساد اخلاق و مبراً از انحرافات فکری و عقلی و عملی باشد.

۳. صلح در آئینه روایات

با سیری در زندگی و سیره پیامبر و امامان معصوم می‌توان دریافت که هر یک از ایشان همواره در زندگانی خویش سعی در به‌وجود آوردن صلح و سازش و آشتی میان مردم داشتند و از جنگ و نزاع و درگیری تا زمانی که مجبور نمی‌شدند و تکلیف الهی که همان جهاد با کفار و خائنین می‌باشد، پرهیز می‌نمودند و هرگز خود آغازگر دعوا و نزاع و جنگ نبودند، بلکه همواره سعی در صلح و آشتی و اصلاح امور مسلمین داشتند.

رسول خدا فرمود: «و هر کس برای برقرار کردن صلح در میان دو تن گام بردارد فرشتگان خدا بر او درود فرستند تا برگردد و پاداش و ثواب شب قدر به وی عطا شود و هر کس به خاطر پریدن پیوند دو تن گام بردارد گناه او به اندازه ثوابی است که میان دو تن صلح برقرار کرده است و لعنت خدا بر او نوشته می‌شود وارد دوزخ گردد و آنجا عذاب او افزون شود.»

با توجه به اینکه پادرمیانی کردن در ایجاد صلح و سازش به‌عنوان یک خبر مهم «الا خبرکم» در کلام نورانی رسول خدا (ص) آمده است، این خود تشویق و ترغیب کردن دیگران در انجام وظیفه مهم الهی است (علامه حلی، ۱۴۱۳ق، ص ۲۱).

۴. مبانی حقوقی

در این قسمت مبانی حقوقی و جایگاه حقوقی شوراهای حل اختلاف با رویکرد قانون اساسی و قوانین عادی و مطابقت این نهاد با قوانین مزبور مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۴-۱. قانون اساسی

هرچند قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در موارد متعددی به مسئله شوراهای پرداخته و شوراهای را به عنوان یکی از ارکان مهم تصمیم‌گیری در کشور مطرح نموده است، از طرفی مقرر داشته است که موارد طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف آنها را نیز قانون معین می‌کند. بدیهی است مطابقت قوانین مذکور با سایر اصول قانون اساسی نیز از ضروریات است. خاستگاه قانون در کشور ما فقه اسلامی و پس از آن قانون اساسی به عنوان مادر قوانین است و کلیه مراجعی که اختیار قانون‌گذاری یا وضع و تصویب آیین‌نامه‌ها را دارند باید در نگارش موارد مذکور، این دو عنصر اساسی کشور را رعایت نمایند. برای تطبیق این موارد با عناصر مورد اشاره، مراجعی در نهادهای قانون‌گذاری پیش‌بینی شده که وظیفه تطبیق مصوبات با فقه و قانون اساسی را به عهده دارند، لیکن در مواردی به لحاظ ابهام اولیه در قانون یا ظاهر عبارات به کار رفته در آن، آنچه در نگاه اول استنباط می‌گردد عدم مغایرت مصوبات با عناصر اسلامی است (آخوندی، ۱۳۷۳، ص ۶۸).

با بررسی ماهیت شوراهای حل اختلاف و پذیرش این نظر که شوراهای مزبور صرفاً نهاد سازشی نبوده بلکه در صورت عدم حصول سازش با در نظر گرفتن قانون مربوطه می‌توانند رسیدگی و رأی صادر نمایند، پرسشی که مطرح می‌شود این است که آیا این نوع برداشت از قانون شوراهای حل اختلاف با اصول متعدد قانون اساسی (از جمله اصول ۳۴، ۳۶، ۱۵۶، ۱۵۹ و ۱۶۳) که دادگستری را تنها مرجع رسمی تظلمات و شکایات دانسته و حکم به مجازات و اجرای آن را صرفاً از طریق دادگاه‌های صالح و به موجب قانون میسر دانسته و به همگان حق داده است که به منظور دادخواهی، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات به دادگستری مراجعه و آن را از وظایف ذاتی و اساسی قوه قضائیه دانسته تعارض دارد یا خیر؟ و در صورت وجود تعارض بین مقررات شورای حل اختلاف با اصول قانون اساسی وظیفه قضات چیست و چگونه می‌توان این تعارض را حل نمود؟ در پاسخ می‌توان گفت با توجه به اینکه شوراهای دادگاه

نیستند، اعضای آن قاضی نمی‌باشند؛ زیرا صفات و شرایط قاضی طبق موازین فقهی به‌وسیله قانون معین می‌شود و قوه مقننه با تصویب قانون مذکور رسیدگی به بعضی موارد مطرح در قانون را در صلاحیت شوراهای حل اختلاف قرار داده است و در واقع با این اقدام خود در برخی موارد از دادگستری سلب صلاحیت کرده است و مردم در این موارد ملزم هستند که به شوراهای حل اختلاف مراجعه نمایند و جهت دادخواهی حق مراجعه به دادگاه‌های دادگستری را ندارند در حالی که مرجع رسمی حل و فصل دعاوی دادگستری بوده و رسیدگی و صدور حکم از وظایف ذاتی دادگستری می‌باشد که قابل واگذاری به هیچ نهاد دیگری نمی‌باشد. لذا مقررات این قانون با اصول متعددی از قانون اساسی در تعارض است. وظیفه قضات این است که در این خصوص قانون اساسی را بر قانون عادی مقدم شمارند؛ زیرا دادرس، مأمور اجرای قوانین اعم از عادی و اساسی است و هنگامی که در دعوا با دو متن متعارض روبرو شود، باید بر حسب قواعد یکی از آن دو راه را مقدم شمارد و در تعارض بین قانون اساسی و قانون عادی هرچند که قانون اساسی در این خصوص تعیین تکلیف نکرده ولی عقل حکم می‌کند که قانون اساسی (عالی) را بر قانون عادی (تالی) مقدم شمرده و آن را اجرا نماید و نمی‌تواند به بهانه اینکه قانون شوراهای حل اختلاف رسیدگی و حل و فصل در خصوص بعضی دعاوی را در صلاحیت شوراهای حل اختلاف قرار داده، از رسیدگی امتناع نماید. در غیر این صورت مجرم بوده و مطابق قانون مجازات اسلامی مجازات خواهند شد؛ زیرا حق دادخواهی افراد (اصل ۳۴ قانون اساسی) برای دادرسان ایجاد تکلیف می‌کند تا به تظلم آنان توجه کنند و حقوق اصحاب دعوی را به نحو شایسته احقاق نمایند.

البته در خصوص وجود یا عدم وجود تعارض بین مقررات شوراهای حل اختلاف و قانون اساسی استنباط دیگری نیز می‌توان کرد بدین صورت که هدف قانون‌گذار از تصویب مقررات یاد شده صرفاً ایجاد شوراهای حل اختلاف با صلاحیت اختیاری بوده است نه اجباری، بدین معنا که طرفین در صورت تمایل و توافق، آن هم در امور حقوقی می‌توانند به شوراهای حل اختلاف مراجعه نمایند و شورا نیز در این صورت مکلف به حل و فصل اختلافات میان آنان می‌باشد و تفسیر مواد مقررات شوراهای حل اختلاف به این نحو به‌نظر می‌رسد که به مراد قانون‌گذار نزدیک‌تر باشد؛ زیرا اولاً در قسمتی از صورت‌جلسه مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی (جلسه شماره ۳۳۸ - ۱۳۸۷/۹/۷) هدف از تأسیس شوراهای حل اختلاف رسیدگی اختیاری بوده و آقای شوشتری وزیر وقت

دادگستری در اظهاراتشان می‌گویند: «... ما به صورت علمی، شورایی برای این‌ها سازماندهی کنیم و یک شورایی تشکیل شود و این اختلافات را حل و رسیدگی کند و در نتیجه مردم به دادگاه‌ها مراجعه نکنند.» ثانیاً با اصول تفسیر نیز منطبق است؛ چون مخالفت قوه مقننه با قانون اساسی امری است استثنایی و خلاف اصل. در مواردی که قانون عادی مجمل است یا احکام متناقض در آن وجود دارد دادرسی می‌تواند و موظف است معنایی را بپذیرد که از اصول تجاوز نمی‌کند. این صلاحیتی است که با هیچ استدلالی نمی‌توان از قوه قضاییه سلب کرد و حربه بسیار مفیدی است که در بسیاری از موارد این قوه می‌تواند برای حفظ اصول حکومت و آزادی‌های فردی به کار برد. مضافاً اینکه این تفسیر با قاعده اصولی و عقلی «الجمع مهمما امکن اولی من الطرح» نیز منطبق است. در نتیجه با پذیرش این دیدگاه می‌توان گفت که مقررات قانون شوراهای حل اختلاف حداقل هیچ تعارض اساسی با قانون اساسی ندارد. این تفسیر علاوه بر اینکه به ما امکان می‌دهد از مزایای تأسیس شوراهای حل اختلاف بهره‌مند شویم بلکه از آثار سوئی که بر رسیدگی اجباری آنان مترتب است می‌توانیم جلوگیری کنیم (منصور، ۱۳۸۱، ص ۳۴).

ارزیابی شوراهای حل اختلاف از منظر قانون اساسی از این حیث نیز حائز اهمیت است که آیا این مرجع دادگاه است یا مرجع اداری؟ موضع رویه قضایی و نیز نحوه انتصاب اعضای آن و حضور یک قاضی منصوب در ترکیب آن بیانگر تمایل به دادگاه دانستن آن می‌باشد. به نظر می‌رسد از آنجا که اصولاً «دادگاه» در نگرش فقهی و حقوقی در کشور ما، مبتنی بر حضور صرف یک یا چند قاضی (به تناسب دادگاه بدوی یا تجدیدنظر) می‌باشد و اساساً امر قضا یک امر حاکمیتی غیر قابل تفویض به مردم بوده و تقسیم وظیفه دادرسی با آنان نیز امکان‌پذیر نمی‌باشد، دادگاه دانستن شورای حل اختلاف با وجود حضور و تأثیر اعضای غیر حرفه‌ای در فرایند تصمیم‌گیری‌ها ولو در صورت انشای رأی از سوی قاضی رسمی، محل تأمل است. این نظر با منطق قانون اساسی هم‌سویی دارد؛ زیرا مشارکت شهروندان در فرایند دادرسی‌ها تنها در خصوص جرایم سیاسی و مطبوعاتی و در قالب نقش هیئت منصفه در جریان رسیدگی به جرایم مذکور، مجاز شمرده شده است. در نتیجه از آنجا که اصل بر تصدی صرف یک قاضی حرفه‌ای بوده و استثنای آن صرفاً در مورد جرایم سیاسی و مطبوعاتی مصداق دارد، از نظر قواعد اصولی باید به استثنا و قدر متیقن آن ملتزم بوده و خروج از محدوده آن را مستلزم دلیلی روشن دانست آن هم در همان قانونی که اصل و استثنا را مقرر داشته است. پس مادامی که

وضعیت حاکم بر قانون اساسی ایران اصلاح نشود، ایجاد محاکم دیگری با کارکرد قضایی در قالب مشارکت شهروندان و غیره محل تأمل است. بدین ترتیب ملاحظه می‌گردد که کارکرد شوراهای حل اختلاف با منطبق قانون اساسی مغایرت دارد. به زعم عده کثیری از منتقدان، مهمترین چالش و تضاد تشکیل شوراهای حل اختلاف با قانون اساسی در اصل ۳۶ آن پدیدار می‌گردد در حالی که با دقت بیشتری در قانون شوراهای حل اختلاف و قانون اساسی به تضادهای دیگر نیز می‌رسیم (اکبری، ۱۳۹۱، ص ۴) که عبارتند از:

(الف) تعارض با اصل ۱۰۰ ق.ا: مطابق مواد ۳ و ۵ قانون شوراهای حل اختلاف، اعضای شورای حل اختلاف انتصابی هستند نه انتخابی و اصولاً تحت نظارت دستگاه قضائی هستند و با یک نهاد جامعه‌مدار مشارکتی مردمی فاصله زیادی دارند که این موضوع با اصل ۱۰۰ قانون اساسی مغایر است.

(ب) تعارض با اصل ۱۵۸ ق.ا: مطابق قسمت اخیر ماده ۵ قانون شوراهای حل اختلاف، احکام انتصاب اعضای شورا می‌تواند توسط شخصی که رئیس قوه قضائیه تعیین می‌نماید صادر گردد، در حالی که مطابق اصل ۱۵۸ قانون اساسی چنین اختیاری متعلق به رئیس قوه قضائیه است و این امر در تعارض با اصل مذکور می‌باشد.

(ج) تعارض با اصل ۱۵۹ ق.ا: مطابق این اصل، مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. لذا الزام مردم به مراجعه به شوراهای حل اختلاف که نهادی غیرتخصصی و غیرقضایی است برخلاف اصل ۱۵۹ و معارض با حق دادخواهی شهروندان است.

(د) تعارض با اصل ۶۱ ق.ا: مطابق این اصل، اعمال قوه قضائیه از سوی دادگاه‌های دادگستری که نمادی از حاکمیت ملی محسوب می‌شوند صورت می‌پذیرد نه شورای حل اختلاف.

(ه) تعارض با اصل ۱۶۳ ق.ا: این اصل در باب شرایط قاضی و لزوم آشنایی و تسلط قضات با مسائل شرعی و قانونی است؛ چون عملاً ماده ۶ قانون شوراهای حل اختلاف فاقد چنین شرطی است.

(و) تعارض با اصل ۳۴ ق.ا: به موجب این اصل، هرکس به منظور دادخواهی حق دارد به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. بدیهی است منظور از دادگاه‌های صالح دادگاه‌های دادگستری است و لاغیر. لذا روشن است که اجباری بودن مراجعه مردم به شوراهای حل اختلاف و محروم نمودن آنها از دادگاه‌های دادگستری، با این اصل از قانون اساسی مغایرت دارد.

همان‌طور که ملاحظه شد در مغایرت قانون شوراهای حل اختلاف با اصول زیادی از قانون اساسی تردیدی وجود ندارد. ممکن است در پاسخ به این تناقضات عنوان شود که چون این شوراها زیرمجموعه قوه قضائیه هستند و قوه قضائیه بر آنها نظارت دارد بنابراین مغایرتی با قانون اساسی ندارد. اما این استدلال مخدوش است؛ زیرا احقاق حق و رسیدگی به تظلمات از وظایف ذاتی دادگستری است و دادگستری نمی‌تواند بخشی از صلاحیت ذاتی خود را به نهاد یا شورای دیگری محول نماید، هرچند بر این شوراها نظارت داشته باشد؛ زیرا همان‌طور که می‌دانیم نظارت بر انجام امری غیر از اجرای آن امر توسط خود شخص هست و با نظارت نمودن بر نحوه عملکرد این شوراها نیز اشکال اصلی همان احقاق حق و دادخواهی مردم در دادگاه‌های صالح دادگستری (نه شورای حل اختلاف) است، مرتفع نمی‌گردد.

هرچند ممکن است با استقرار شوراها در عمل از بار سنگین پرونده‌های موجود در دادگستری کاسته شود و تا اندازه‌ای نیز احقاق حق صورت گیرد، اما باید توجه داشت که اجرای هر راه حلی زمانی از مشروعیت برخوردار می‌گردد که منطبق با قانون اساسی باشد و در قالب آن صورت گیرد و الا ممکن است هر روز دولتی یا حکومتی به بهانه وصول شیوه صحیح‌تر در اجرای عدالت، اصول قانون اساسی را نقض نماید. قانون اساسی ام‌القوانین محسوب می‌شود و طرق تغییر آن یا به صورت برگزاری رفراندوم و همه‌پرسی است و یا اینکه در پی انقلاب تغییر می‌نماید (رهگشا، ۱۳۸۱، ص ۵۲). بنابراین هیچ مقام یا نهادی علی‌الاصول نباید پا را فراتر از قانون بگذارد و به قانون اساسی تجاوز نماید. اما در تجربیات بعد از انقلاب اسلامی ظهور و بروز پاره‌ای بن‌بست‌ها، عدم تفاهم و تنش‌ها و ضرورت چاره‌جویی زمینه‌گریز از این قانون عالی را فراهم کرد و با لحاظ همین ضرورت، مجمع تشخیص مصلحت نظام به وجود آمد. وجود این مجمع یعنی تغییر تدریجی قانون اساسی؛ زیرا این مجمع با اختیارات حاصله از خود قانون اساسی می‌تواند قوانین خلاف شرع یا قانون اساسی را بر اساس عنصر مصلحت به تصویب برساند (اصل ۱۱۲ قانون اساسی).

علاوه بر اینکه شوراهای حل اختلاف تعارضات جدی با اصول متعددی از قانون اساسی دارند با برخی موازین فقهی هم در تعارض می‌باشند. قضاوت و دادرسی در دین اسلام از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است تا آنجایی که فقهای اسلام قضاوت را مختص مجتهدین جامع‌الشرایط دانسته‌اند. مرحوم شهید اول در کتاب «القضا» می‌فرماید: «و هو

وظیفه الامام او نائبه، و فی الغیبة ینفذ قضاء الفقیه الجامع لشرائط الإفتاء فمن عدل الی قضاة الجور کان عاصیا و ... و لابد من الکمال و العدالة و اهلیة الإفتاء و الذکورة و الکتابة و البصر آلا فی قاضی التحکیم ...». یعنی «و قضاوت وظیفه امام یا نایب ایشان است و در زمان غیبت، قضاوت فقیهی که دارای کمال، عدالت، شایستگی برای فتوا دادن، ذکوریت، توانایی نوشتن و بینایی باشد جز در قاضی تحکیم». همچنین محقق حلی در کتاب «شرایع»، اوصاف و شرایط قاضی را عبارت از بلوغ، کمال عقل، ایمان، عدالت، پاکی تولد، علم (اجتهاد) و مرد بودن بیان داشته است (اکبری، ۱۳۹۱، ص ۲).

شوراهای حل اختلاف با قاضی منصوب در تعارض قرار دارند و همچنین با قاضی تحکیم نیز در تعارض می‌باشند، به طوری که پس از پیروزی انقلاب اسلامی به دلیل قلت مجتهدین و عدم استقبال آنان از منصب قضا، قضاوت به مجتهدین جامع‌الشرایط و یا مأذونین از جانب ایشان که دارای لیسانس فقه و مبانی حقوق یا طلابی که سطح را تمام کرده و دو سال خارج فقه و قضا را با امتحان و تصدیق جامعه مدرسین دیده باشند واگذار شد. حال پرسش این است که آیا قانون شوراهای حل اختلاف با شرایطی که برای قضا در فقه ذکر گردیده، با فقه اسلامی انطباق دارد یا خیر؟ با توجه به اینکه شوراهای حل اختلاف حق صدور حکم را دارند ولی برای اعضای آن داشتن شرایط لازم برای منصب خطیر قضا ضروری دانسته نشده است (ماده ۶ قانون شوراهای حل اختلاف شرایط عضویت در شوراها را معین کرده است) و مضافاً اینکه منعی برای عضویت زنان در شوراهای حل اختلاف وجود ندارد و عملاً در بسیاری از شوراها زنان نیز عضویت دارند در حالی که در فقه اسلامی یکی از شرایط مورد اتفاق برای قاضی ذکوریت است، لذا شوراهای حل اختلاف نه تنها منطبق با فقه اسلامی نیست بلکه در تعارض با آن قرار دارد، مگر در آن قسمتی که قانون‌گذار اعضای شورا را مکلف به سعی در ایجاد صلح و سازش بین طرفین نموده است (کاشانی، ۱۳۸۵، ص ۷).

همان طوری که ذکر شد، شوراهای حل اختلاف با قاضی تحکیم نیز در انطباق نیستند. نهادی به نام قاضی تحکیم در فقه اسلامی وجود دارد که ممکن است بین این نهاد و شوراهای حل اختلاف مشابهت‌هایی وجود داشته باشد که لازم است اشاره‌ای بنماییم.

قاضی تحکیم، در آثار اکثریت علما مطرح شده است و تقریباً همه قائل به جواز آن هستند. شهید ثانی می‌فرماید: «داوری با تحکیم جایز است اگرچه در شهر قاضی منصوب باشد». عده‌ای در تعریف قاضی تحکیم گفته‌اند: «تحکیم قضا عبارت است از

اینکه دو طرف دعوی فردی را که دارای شرایط حکم دادن باشد و اینکه از طرف امام منصوب نشده باشد را بین خود حکم قرار دهند.» (شهید ثانی، ۱۳۸۴، ص ۳۸). بنابراین طبق این تعریف، قاضی تحکیم کسی است که اولاً دارای شرایط حکم دادن باشد تا بتواند بین طرفین داوری نماید. ثانیاً منصوب از طرف امام نباشد؛ زیرا شخصی که از طرف امام منصوب شده باشد قاضی منصوب است نه قاضی تحکیم. ثالثاً تمام شرایط قضا را به جز نصب دارا باشد. البته تعداد قلیلی از فقها اصل نهاد قاضی تحکیم را نپذیرفته و آن را مورد انکار قرار داده‌اند. فقیه برجسته شیعه صاحب *جوهر* پس از بحث و بررسی اقوال و ادله راجع به قاضی تحکیم می‌فرمایند: «انطباق مشروعیت قاضی تحکیم با اصول و قواعد ما (شیعه) مشکل است.» (موسوی اردبیلی، ۱۳۶۵، ص ۸). علامه حلی می‌فرماید: «تحکیم در میان مردم جایز است اگرچه در شهر قاضی منصوب باشد ولی آیا قاضی تحکیم حق حبس و اجرای عقوبت را دارد که در این خصوص تردید می‌کند.» (علامه حلی، ۱۴۱۳ق، ص ۱۳).

بنابراین با بررسی مختصر نهاد قاضی تحکیم در فقه می‌توان گفت با توجه به اینکه در فقه برای قاضی تحکیم اصولاً تمام شرایط قضا جز نصب ضروری دانسته شده در حالی که علی‌رغم اینکه اعضای شورای حل اختلاف حق صدور حکم را دارند داشتن شرایط قضا لازم دانسته نشده است، لذا این شورا نه تنها منطبق با قاضی تحکیم نیست بلکه در تعارض صریح با آن قرار دارد.

۲-۴. قوانین عادی

۲-۴-۱. ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه اجرایی آن
مبنای قانون ایجاد شوراهای حل اختلاف به تصویب ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه برمی‌گردد. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران سه بخش را شامل می‌شود که در بخش دوم، فصل ۲۵ از ماده ۱۸۷ لغایت ۱۹۶ به امور قضایی پرداخته و در ماده ۱۸۹ آن شورای حل اختلاف مطرح شده است. با دو سال تأخیر در سال ۱۳۸۱ آیین‌نامه اجرایی آن نیز که مشتمل بر ۲۳ ماده و ۳ تبصره می‌باشد، مراحل قانونی خود را طی کرد و به هیئت دولت ارائه و پس از تصویب در هیئت دولت به رئیس قوه قضائیه تقدیم و در مورخ ۸۱/۵/۲۷ رئیس قوه قضائیه آن را

تأیید نمود و عملاً تأسیس حقوقی شورای حل اختلاف وارد نظام قضائی کشور گردید.

۲-۲-۴. ماده ۱۳۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی

ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه به دلیل مهلت زمانی پنج‌ساله به‌وسیله ماده ۱۳۴ قانون برنامه چهارم توسعه برای مدت پنج سال دیگر تمدید شد؛ یعنی شوراهای حل اختلاف با تصویب ماده ۱۳۴ قانون مذکور تا سال ۱۳۸۸ اعتبار قانونی یافت. این ماده مقرر می‌دارد: «ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ و اصلاحیه‌های آن برای دوره چهارم (۱۳۸۸ - ۱۳۸۳) تنفیذ می‌گردد.» ماده ۱۶۱ این قانون نیز کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون را در طول اجرای آن ملغی‌الاثراً اعلام داشته است.

۳-۲-۴. قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۷۸/۴/۱۸ مجلس شورای اسلامی ایران و آیین‌نامه اجرایی آن

ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه و آیین‌نامه اجرایی آن با انتقادات فراوان روبرو بود که قانون شوراهای حل اختلاف به‌منظور پاسخگویی و رفع بعضی از ایرادات تدارک دیده شد. قانون مذکور در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۴/۱۸ کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس شورای اسلامی طبق اصل ۸۵ قانون اساسی تصویب گردیده و مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت پنج سال در جلسه روز یکشنبه مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۹ موافقت و در تاریخ ۱۳۸۷/۵/۱۶ به تأیید شورای نگهبان رسیده و طی نامه شماره ۲۰/۲۹۶۷۵ - ۱۳۸۷/۵/۲۶ مجلس به ریاست جمهوری اسلامی و آن مرجع طی نامه شماره ۸۴۴۲۹ - ۱۳۸۷/۶/۵ به وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی ابلاغ نموده است. قانون یاد شده پس از انتشار در روزنامه رسمی از تاریخ ۱۳۸۷/۶/۲۳ قابلیت اجرا یافت. آیین‌نامه اجرایی این قانون همان‌طوری که در ماده ۵۰ آن مقرر گردیده است ظرف مدت سه ماه توسط وزیر دادگستری تهیه و به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد، در اجرای ماده یاد شده در تاریخ ۸۸/۱/۱۶ به پیشنهاد وزارت دادگستری به تصویب رئیس قوه قضائیه رسید و در تاریخ ۸۸/۱/۲۳ در روزنامه رسمی شماره ۱۸۶۷۰ منتشر گردید.

۵. ماهیت حقوقی شوراهای حل اختلاف

مراجع اختصاصی کیفری به مراجعی گفته می‌شود که تنها صلاحیت رسیدگی به آن

دسته از جرائمی را دارا می‌باشند که قانون‌گذار صراحتاً در صلاحیت آنها قرار داده است. مراجع اختصاصی کیفری در حال حاضر، دادگاه و دادسرای ویژه نیروهای مسلح، دادگاه انقلاب و دادسرای دادگاه ویژه روحانیت می‌باشد. شورای حل اختلاف را نیز می‌توان از مراجع اختصاصی کیفری به‌شمار آورد. در بررسی ماهیت حقوقی شوراهای حل اختلاف آنچه بیشتر از همه جلب توجه می‌کند نحوه انتخاب اعضای شورای حل اختلاف و نحوه رسیدگی و اتخاذ تصمیم در این شوراها می‌باشد. اعضای شوراهای حل اختلاف برخلاف اصل ۱۰۰ قانون اساسی به‌صورت انتصابی تعیین می‌شوند. در قانون شورای داوری مصوب سال ۱۳۵۶ در مبحث مربوط به انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان پیش‌بینی شده بود که نحوه تعیین اعضا با رأی مردم به‌صورت انتخابات انجام می‌گیرد، اما در قانون شوراهای حل اختلاف، مبحث شرایط انتخاب‌کنندگان حذف شده و فقط شرایط انتخاب‌شوندگان درج گردیده است. این مسئله به‌خوبی نشانگر این است که تعیین اعضای شورای حل اختلاف به‌صورت انتخابی نبوده و به طریق انتصاب از سوی مقامات دولتی صورت می‌گیرد که این مقامات از میان افراد واجد شرایط در ماده ۶ قانون شوراهای حل اختلاف افرادی را برمی‌گزینند و منصوب می‌نمایند. قانون اساسی بر مردمی بودن شوراها تأکید دارد و اعضای شورا را می‌بایست مردم همان محل انتخاب کنند و رأی مردم را به‌عنوان یک ضابطه و اصل حاکم بر شوراها مورد تأکید قرار داده است و شرایط انتخاب‌کننده و انتخاب‌شونده و نحوه انتخابات را موقوف به تصویب قانون نموده است؛ یعنی همه شورا را به مردم ارجاع داده و مردمی بودن آن را در تمامی ابعادش تضمین نموده است.

این در حالی است که تصور می‌گردد قانون شوراهای حل اختلاف فعلی ماهیتی غیر از شوراهای مندرج در قانون اساسی دارد؛ چراکه در انتخاب اعضای این شورا مردم دخالتی ندارند و دستگاه مربوط دولتی آنها را تعیین می‌نماید و سیستم اعضای شورا انتصابی است، که این امر با خصیصه مردمی بودن شورا و تأکید قانون اساسی مبنی بر انتخاب توسط مردم منافات دارد و مغایر با فلسفه و اهداف شوراها در قانون اساسی است که اعضای شورا بایستی توسط مردم هر محل (اصل ۱۰۰ قانون اساسی) انتخاب شوند، به‌گونه‌ای که می‌توان گفت این شوراها از ماهیت شورای مقرر در قانون اساسی به‌کلی دور هستند؛ زیرا منتخب مردم نیستند و در حقیقت شوراهای دولتی هستند تا شورای مردمی. در مورد اینکه ماهیت تصمیمات اتخاذی توسط شورای حل اختلاف یک تصمیم

اداری محسوب می‌گردد یا رأی قضایی، به راحتی نمی‌توان اظهار نظر نمود، اما مسلم است که مرجع صالح برای صدور رأی همانا مقامات قضایی هستند و باز روشن است که شوراها را نمی‌توان مرجع صرفاً قضایی دانست و تنها به‌عنوان یک مرجع شبه قضایی آن را می‌توان مورد بررسی قرار داد.

۶. ماهیت شوراهای حل اختلاف

در ماده ۱ قانون شوراهای حل اختلاف وظایف این شوراها شامل حل اختلاف و صلح و سازش تبیین گردیده است، در حالی که بعضی از مواد دیگر این قانون از جمله مواد ۹ و ۱۱، رسیدگی و صدور رأی را پیش‌بینی نموده‌اند. بنابراین پرسشی که مطرح می‌شود این است که آیا شوراهای مورد نظر صرفاً ماهیت سازشی دارند یا اینکه علاوه بر ماهیت سازشی دارای ماهیت قضایی نیز می‌باشند؟ به عبارت دیگر آیا شوراهای حل اختلاف نهادی قضایی هستند یا غیر قضایی و یا اینکه نهادی شبه قضایی می‌باشند؟ در پاسخ باید گفت اگرچه در مطالعات حقوقی، شورای حل اختلاف در کنار نهادهای شبه قضایی مورد مطالعه قرار می‌گیرد ولی این نهاد تازه تأسیس با وجود داشتن نقاط مشترک با نهادهای شبه قضایی دارای ویژگی‌های انحصاری می‌باشد. منتها این ویژگی‌ها در نهایت وصف شبه قضایی آن را منتفی نمی‌سازد. در فرآیند حل اختلافات در شوراهای حل اختلاف این نکته مهم مورد توجه می‌باشد که هدف اعضای شوراها این است که ضمن احقاق حق، فاصله و کدورت ایجاد شده بین اصحاب دعوی به‌صورت ریشه‌ای مرتفع شود و به عبارتی، نهادی ناصح به سازش می‌باشد تا نهادی محاکمه‌گر و حاکم. هدف اصلی و جان‌مایه ایجاد شورای حل اختلاف عبارت است از برقراری صلح و سازش بین دو طرف دعوی و حل مشکلات مردم و ارائه راه حلی که هر یک از دو طرف نزاع همراه با راضی شدن با گذشتن از قسمتی از حق خود به‌منظور ایجاد آرامش، امنیت، صلح و صفا در آن مشارکت می‌کنند. البته پذیرش این مسئله چندان آسان نیست؛ چراکه با توجه به قانون شوراهای حل اختلاف و صورت جلسه مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در خصوص تصویب این قانون دو نوع برداشت متفاوت می‌توان به عمل آورد: نخست اینکه شوراهای حل اختلاف حق رسیدگی و صدور حکم را دارند؛ زیرا هم قانون شوراها به صراحت این اجازه را در مواد متعددی از این قانون به شوراها داده است و هم با مراجعه به صورت جلسه مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی می‌توان دریافت که مقنن علاوه بر

اینکه شوراها را یک نهاد سازشی عنوان می‌نماید، حق رسیدگی و صدور حکم را برای آنان قائل شده و به رسمیت شناخته است. بنابراین یک دیدگاه که با مراد قانون‌گذار نیز انطباق دارد این است که شوراهای حل اختلاف حق رسیدگی و صدور رأی را دارند که البته اجباری بودن مراجعه به شوراهای حل اختلاف هم همین معنا را دربر دارد. تفسیر دیگری که می‌توان در این زمینه قائل شد این است که شورای حل اختلاف یک نهاد سازشی بوده و پرونده‌ها همان‌طوری که در ماده ۱ این قانون آمده است صرفاً به‌منظور حل اختلاف و صلح و سازش به این مرجع ارسال می‌گردد؛ زیرا طبق اصول متعددی از قانون اساسی، رسیدگی و صدور حکم از وظایف ذاتی و اساسی محاکم دادگستری می‌باشد که این امر به دلیل ذاتی بودن قابل واگذاری به هیچ نهاد دیگری نمی‌باشد و بعید به نظر می‌رسد که مراد قانون‌گذار از تصویب این قانون ایجاد یک مرجع قضایی دیگر در کنار دادگستری باشد که این هم با مواد دیگری از قانون شوراها که حق رسیدگی و صدور حکم پیش‌بینی نموده‌اند، حداقل در ظاهر همخوانی ندارد (رحمانیان، ۱۳۹۲، ص ۹). بعضی از حقوق‌دانان و صاحب‌نظران کشور، ماهیت وجود شورا را با اصول قانون اساسی تطبیق داده‌اند و بدین ترتیب این نهاد شبه‌قضایی چهره قضایی رسمی به‌خود گرفته است. لذا اصل هفتم قانون اساسی را در جهت تأمین هدف این قانون از طریق تشکیل شورای حل اختلاف اعمال کرده‌اند. هرچند به‌موجب اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی، مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری می‌باشد ولی با بررسی قوانین و مقررات لازم‌الاجرا نهادهایی وجود دارند که بر اساس وظایف و اختیارات محوله به‌عنوان مراجع غیردادگستری عملاً مشابه دادرسی‌های مراجع قضایی، اقدام به رسیدگی و صدور رأی می‌نمایند. قانون‌گذار در مجموعه شرح وظایف و تکالیف هر یک از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، کمیسیون‌های تخصصی ویژه‌ای پیش‌بینی کرده که با ترکیب مشخص نسبت به بررسی تخلفات احتمالی و شبه جرایم تحقق یافته، اقدام نموده و در نهایت مشابه مراجع قضایی انشای رأی می‌نمایند. عمده مراجع غیردادگستری (نهادهای شبه‌قضایی) با معرفی یک نفر نماینده منتخب از قوه قضائیه و بقیه اعضا از قوه مجریه تشکیل می‌شود. اکثر قریب به اتفاق نهادهای شبه‌قضایی در ایران به‌صورت یک کمیسیون، یعنی ترکیبی از چند نفر (حداقل سه عضو) به‌طور موقتی یا دائمی در زمینه‌های ارجاع شده همکاری و تبادل نظر نموده و در نهایت تصمیم‌گیری می‌نمایند. به‌طور مثال در ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۵ با اصلاحات بعدی،

قانون‌گذار به اعضای کمیسیون سه نفره اجازه داده تا در صورت احراز تخلفات ساختمانی و خلاف پروانه و نظایر آن، نسبت به صدور رأی تخریب بنا اقدام نمایند و در مواردی هم موضوع تخلف ساختمانی را به جای تخریب به جریمه نقدی تبدیل نماید. از نظر حقوقی آنچه مسلم می‌باشد این است که صدور رأی تخریب بنای احدائی یا پرداخت جریمه، فی نفسه ماهیت قضایی داشته و موضوع با اهمیتی می‌باشد ولی تصمیم قضایی فوق توسط نهادهایی غیر از مرجع قضایی (دادگستری) گرفته می‌شود و شهروندان به طور مکرر با این نهاد شبه قضایی ارتباط داشته و خدمات قضایی آن برای مردم نا آشنا نمی‌باشد (رهگشا، ۱۳۸۳، ص ۴۱).

عنوان نهاد شبه قضایی، کلمات و عبارات جدیدی است که اخیراً در نوشته‌های حقوقی استفاده می‌شود. تا جایی که ذهن یاری می‌کند سابقه استفاده از عبارت «شبه قضایی» در متون قانونی وجود ندارد و صرفاً به لحاظ قرینه‌ها و تشابهات اقدامات کمیسیون‌های مختلف با اقدامات قضایی حقوق دانان، به طور کلی نهادهای غیرقضایی و مراجع اداری رسیدگی کننده به برخی تخلفات و جرائم را به عنوان نهادهای شبه قضایی مورد مطالعه قرار می‌دهند. ضمن اینکه در مجموعه آرای قضایی فقط در رأی شماره ۲۶۸ مورخ ۱۳۸۱/۷/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص تأسیس نهادهای شبه قضایی و مبانی قانونی آن بحث شده است.

در تعریف نهادهای شبه قضایی می‌توان گفت: مراجع اختصاصی غیردادگستری که به موجب قانون خاص تشکیل شده و با رعایت تشریفات قانونی مربوط مشابه مراجع قضایی دادگستری در مورد تخلفات و اختلافات رسیدگی و اظهار نظر ماهیتی نموده و تصمیمات اتخاذی دارای ضمانت اجرایی می‌باشند. به موجب اصل ۱۵۸ قانون اساسی، عزل و نصب و استخدام قضات در تشکیلات قوه قضائیه منحصرأ در اختیار رئیس قوه قضائیه می‌باشد، ولی در خصوص عزل و نصب اشخاصی که در نهادهای شبه قضایی انجام وظیفه می‌کنند عموماً به استثنای نمایندگانی که از سوی قوه قضائیه معرفی می‌شوند، انتخاب و اعطای سمت به ایشان به عهده مسئولین قوه مجریه است. ضمن اینکه جهت تصدی و عضویت در کمیسیون‌ها شرایط ویژه و اختصاصی مثل مقامات قضایی ضرورت ندارد. در بعضی از نهادها صرف وجود رابطه استخدامی و داشتن سابقه خدمت مطلوب طی مدت خاص می‌تواند موجب قانونی جهت اعطای سمت فعالیت در نهاد شبه قضایی باشد. بنابراین می‌توان به طور کلی به این نکته اشاره نمود که حساسیت مقنن جهت

احراز صلاحیت تصدی عضویت در نهادهای شبه قضایی به مراتب سهل تر از مراجع قضایی بوده و عمومیت آن بیشتر می باشد. همچنین سلب مسئولیت تصدی در نهادهای شبه قضایی و معرفی جایگزین افراد معرفی شده قبلی نیز به مراتب ساده تر از مراجع قضایی می باشد. با دقت نظر در بین نهادهای شبه قضایی در حال حاضر حدود ۶۷ نهاد شبه قضایی وجود دارد (خیراللهی، ۱۳۸۵، ص ۱۲).

۷. ویژگی های نهادهای شبه قضایی

با دقت نظر در تمام نهادهای شبه قضایی موجود می توان گفت که مراجع یاد شده دارای ویژگی های زیر می باشند (پورا بر اهییم، ۱۳۹۸، ص ۴۴):

الف) متعدد بودن اعضای تصمیم گیرنده: اکثر قریب به اتفاق نهادهای شبه قضایی با حضور و عضویت حداقل سه نفر عضو اصلی یا علی البدل تشکیل شده و اتخاذ تصمیم بر اساس اکثریت آرا می باشد.

ب) اعضا توسط نهادهای مختلف و با انجام تشریفات انتخاب می شوند: چون صلاحیت مراجع اختصاصی اداری جهت رسیدگی به اختلافات مربوط به یک مجموعه خاص می باشد لذا انتخاب اعضا صرفاً توسط یک نفر و مسئول خاص انجام نمی شود. عموماً اعضای کمیسیون ها به نحوی انتخاب می شوند که در ترکیب کمیسیون مانع اصحاب دعوی کاملاً محفوظ بماند.

ج) عضویت در نهادهای شبه قضایی مدت دار می باشد: هر یک از اعضای نهادهای شبه قضایی از سوی انتخاب کننده برای یک دوره خاص منصوب می شوند. این در حالی است که در نهادهای قضایی، حکم انتصاب مقام قضایی مقید به زمان نیست.

د) امکان تجدیدنظرخواهی نسبت به تصمیمات مراجع اختصاصی: به طور کلی هر یک از اصحاب دعوی این حق را دارا می باشند تا بتوانند در جهت قانونی خاص نسبت به تصمیمات و آرای نهادهای شبه قضایی اعتراض نمایند.

ه) وجود دبیرخانه خاص: هر یک از نهادهای شبه قضایی موجود دارای یک دبیرخانه خاص بوده که امور اداری و ثبت و ضبط وقایع و اختلافات در این مکان انجام می شود. دبیرخانه مشابه دفتر شعبات دادگاه ها عمل کرده و کلیه اقدامات نهادهای شبه قضایی مکتوب بوده و ضرورتاً باید تصمیمات به اصحاب دعوی و ذی نفع ابلاغ شود.

و) ضمانت اجرایی: از حیث لازم الاجرا بودن، هر یک از نهادهای یاد شده جهت اجرای

تصمیمات خویش راهکارهای خاصی اندیشیده‌اند تا بتوانند به پشتوانه لازم‌الاجرا بودن تصمیمات نسبت به ارائه خدمات مورد نظر اقدام نمایند. بدیهی است در صورت عدم امکان اجرای تصمیمات هر نهادی، بیهوده بودن وجود آن نهاد دور از تصور نمی‌باشد.

ز) رایگان بودن رسیدگی‌ها: اکثر نهادهای شبه‌قضایی موجود به استثنای برخی از آنها که در مرحله تجدیدنظرخواهی هزینه‌هایی اخذ می‌کنند، در بقیه موارد مراجع اختصاصی اداری به صورت رایگان و بدون ابطال تمبر هزینه دادرسی رسیدگی می‌کنند، کمالینکه شورای حل اختلاف هم تا سال ۱۳۸۵ به صورت رایگان به اختلافات رسیدگی می‌نمود ولی از این تاریخ به بعد در قبال ارائه خدمات، شورا مبلغ کمی دریافت می‌کند (شعبانی، ۱۳۹۶، ص ۹).

۱-۷. رسیدگی به اختلاف در نهادهای شبه‌قضایی

رسیدگی به اختلافات در نهادهای شبه‌قضایی عموماً دو مرحله‌ای بوده و یک طریق فوق‌العاده جهت رسیدگی به اعتراض هم وجود دارد.

در هر یک از نهادهای شبه‌قضایی معمولاً یک مرجع بدوی و یک مرجع تجدیدنظر پیش‌بینی شده و اصحاب دعوی حق دارند در مقام رسیدگی به اختلاف در جلسات مربوطه شرکت کرده و یا از طریق تبادل لویج، دلایل و مدافعات خویش را مطرح نمایند. علاوه بر مراحل عادی جهت حل اختلاف، به‌طور کلی یک مرجع فوق‌العاده نیز جهت جلوگیری از اتخاذ تصمیمات غیرقانونی مراجع اختصاصی اداری پیش‌بینی شده است. به‌طور مثال دادستان انتظامی مالیاتی موضوع ماده ۲۴۹ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶ در مورد آرای هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی، و دیوان عدالت اداری در اجرای اختیارات ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی شکلی به آرای تجدیدنظر مراجع اختصاصی اداری مثل کمیسیون ماده ۱۰۰، یا کمیسیون اختلافات گمرکی موضوع ماده ۵۱ قانون امور گمرکی مصوب سال ۱۳۵۰ صلاحیت دارد (شعبانی، ۱۳۹۶، ص ۸).

۲-۷. حقوق قانونی اشخاص ذی‌نفع در نهادهای شبه‌قضایی

۱-۲-۷. حق اطلاع از مبانی موضوع اختلاف و دلایل موجود

هر یک از اشخاصی که در نهادهای شبه‌قضایی به‌عنوان متخلف یا ذی‌نفع وارد رسیدگی می‌شوند این حق را دارا می‌باشند تا با مراجعه به دبیرخانه کمیسیون، پرونده را مطالعه

نموده و جهت تدارک دفاع و ارائه توضیحات لازم اقدام نمایند.

۷-۲-۲. حق داشتن وکیل

در نهادهای شبه قضایی نیز مثل محاکم دادگستری اشخاص حق دارند به جای شرکت در جلسات رسیدگی به عنوان اصیل، وکیل دادگستری معرفی نمایند. البته در بعضی از مراجع حل اختلاف مثل هیئت‌های رسیدگی کننده به تخلفات پرسنلی، حضور شخص کارمند یا ارائه لایحه دفاعیه توسط ایشان از جمله ضروریات می‌باشد.

۷-۲-۳. حق اطلاع از تصمیمات نهایی نهادهای شبه قضایی

ابلاغ آرا و تصمیمات مراجع شبه قضایی از جمله امور مهمی است که مشابه مراجع قضایی به این امر توجه ویژه شده و تاریخ ابلاغ شباهت‌های زیادی با ابلاغ اوراق قضایی دارد.

۷-۲-۴. حق عدم حضور در مراجع شبه قضایی (امکان رسیدگی غیابی)

با توجه به حدود اختیارات قانونی و با در نظر گرفتن این نکته که مراجع شبه قضایی حق جلب و بازداشت اشخاص را ندارند، لذا در مقام رسیدگی به موضوع اختلاف اگر اشخاص طرف دعوی جهت رسیدگی دعوت شوند و پس از اطلاع، در جلسه رسیدگی با میل خویش حاضر نشوند، امکان جلب به محاکم و رسیدگی وجود ندارد. مقنن جهت رفع نقیصه عموماً حضور فرد را در جلسه رسیدگی ضروری ندانسته و فقط فرصت تدارک دفاع پیش‌بینی نموده است. حال اگر فرد موضوع رسیدگی در مرجع حل اختلاف حاضر نشود یا لایحه‌ای نفرستد، هیئت مبادرت به اتخاذ تصمیم خواهد نمود.

۷-۲-۵. حق تجدیدنظرخواهی از طریق عادی و فوق‌العاده

از جمله حقوق ممتاز و تضمین‌کننده اعتبار مراجع شبه قضایی، اعطای حق اعتراض به اصحاب دعوی و چند مرحله‌ای بودن رسیدگی‌های انجام شده می‌باشد. لذا قانون‌گذار در تمام موارد صلاحیت مراجع شبه قضایی این امکان را فراهم نموده تا به منظور جلوگیری از تضییع حقوق احتمالی اشخاص متضرر از تصمیم بدوی بتوانند آزادانه اعتراض خود را به دبیرخانه مرجع مربوطه تسلیم نمایند.

اگرچه شوراهای حل اختلاف فی‌نفسه یک مرجع قضایی مستقل نبوده و شرایط اساسی محاکم را ندارند ولی در مقام مطالعه و بررسی نقش و جایگاه شوراها معلوم می‌شود که شوراها با شرایط کلی نهادهای شبه قضایی هم کاملاً همسو نمی‌باشند. لذا در

مقایسه مراجع قضایی و شبه قضایی می توان گفت شوراهای حل اختلاف در ساختار نظام اداری و قضایی ایران نقش و جایگاه بینابین را دارند، به این معنا که اصحاب دعوی و مراجعین، از اعضای شوراها در مقام بررسی اختلاف انتظار برخورد منصفانه تری داشته و واکنش کوبنده و تنش زا با خصایص این نهاد سازگاری ندارد.

نتیجه

سخن گفتن و نگارش در زمینه شوراهای حل اختلاف در نگاه اول کار آسانی به نظر می‌آید، اما به طور قطع نتیجه‌گیری در این خصوص از همه مراحل قبل دشوارتر است؛ زیرا کارشناسان و حقوق‌دانان کشور نیز نظریات متفاوت و دو سویه در باب شوراهای حل اختلاف دارند. برخی از حقوق‌دانان تأسیس شوراهای حل اختلاف را بزرگترین گام در جهت توسعه قضایی می‌دانند و خواستار گسترش این نهاد نوپا می‌باشند. از سوی دیگر برخی حقوق‌دانان، شوراهای حل اختلاف را مخالف اصول متعددی از قانون اساسی و قوانین عادی دانسته و خواستار مؤاخذه و پیگرد قانونی تقدیم‌کنندگان لایحه شورای حل اختلاف شده و لایحه مذکور را که در قالب قانون شوراهای حل اختلاف تصویب شده است، لایحه‌ای فساد برانگیز خوانده‌اند. البته اساس شوراهای حل اختلاف، از سوی اکثریت حقوق‌دانان مورد تأیید است و اختلاف‌نظرها بیشتر مربوط به جزئیات آن می‌باشد. به نظر می‌رسد نفس تشکیل شوراهای حل اختلاف با هدف اصلاح ذات‌البین و سازش بین افراد، عملی مثبت و ارزنده، با پشتوانه‌ای نظری، فرهنگی و اجتماعی مناسب می‌باشد که مورد توجه دستگاه قضایی کشورهای مختلف قرار گرفته، اما تشکیل کمی‌چنین نهادی بدون توجه به کیفیت و کارایی آن نتیجه مطلوبی را در پی نخواهد داشت. امروزه با توجه به رویکرد حقوق‌دانان جوامع غربی و نمایان شدن آثار مطلوب حل و فصل دعاوی در پرتو عدالت ترمیمی و میانجی‌گری کیفی، بهره‌گیری از نهاد تازه تأسیس شورای حل اختلاف امر مطلوبی محسوب می‌گردد؛ چراکه در نقش این نهاد با رویکرد صرفاً سازشی تردیدی نیست که از پشتوانه فقهی و قانونی لازم نیز برخوردار است و چه بسا در عمل ممکن است کمک مؤثر و قابل توجهی به حل و فصل اختلافات و کاهش آمار ورودی پرونده‌ها به دادگستری گردد و در پرتو همین امر آثاری از قبیل بالا رفتن کیفیت رسیدگی به سایر پرونده‌ها و ایجاد فرصت بیشتر برای محاکم، فصل خصومت از طریق ایجاد مصالحه بین طرفین میسر گردد. مطابق ماده ۱ این قانون، هدف اصلی قانون‌گذار از تشکیل چنین شوراهایی صلح و سازش است، اما با قانون فعلی حصول به آن ممکن نمی‌باشد؛ همان‌طوری که آمار مربوط به پرونده‌های منجر به مصالحه در شوراها حکایت از ناکامی شوراها در صلح و سازش می‌نماید. ایجاد شوراهای حل اختلاف با صلاحیت اجباری شائبه مخالفت این قانون با اصول متعددی از قانون اساسی را پدیدار کرده است. راه حل رفع چنین تعارضی نفی صلاحیت اجباری شورا و مراجعه اختیاری به این نهاد می‌باشد.

چنین شوراهایی می‌بایست با صلاحیت اختیاری صورت می‌گرفت، بدین معنا که طرفین در صورت توافق بتوانند جهت حل و فصل اختلافات خود به این شوراها مراجعه کنند؛ زیرا حق رجوع به دادگستری برای احقاق حق نباید از کسی سلب گردد و طرفین می‌بایست در انتخاب شورا یا دادگستری مختار باشند.

اندیشه توسل به نظام‌های جایگزین دادرسی فعلی با ایجاد نهاد شورای حل اختلاف می‌بایست با انجام پژوهش، تحقیقات، مطالعه و تدابیر لازم و بهره‌گیری از انواع نظام‌های سازشی در سایر سیستم‌های حقوقی و نظام‌های کیفری سایر کشورها به مرحله عمل و اجرا در می‌آمد، در حالی که در ایجاد شوراهای حل اختلاف ملاحظات فوق مدنظر قرار نگرفته و به جای استفاده از اسلوب‌ها و شیوه‌های پیشرفته مطابق شرایط حاکم بر نظام جمهوری اسلامی ایران، صرفاً به رونویسی و کپی‌برداری از قانون شورای داوری مصوب سال ۱۳۵۶ بسنده شده است که این کافی نیست. اشکالات فراوانی بر قانون شوراهای حل اختلاف و آیین‌نامه اجرایی آن وارد است که به پاره‌ای از آنها در متن اشاره شد. مهمترین ایراداتی که در این میان به چشم می‌خورد مراجعه اجباری به شورا، بی‌دقتی در توجه به اطلاعات و شایستگی اعضا، عدم گذراندن آزمون علمی و دوره‌های کارآموزی عملی، عدم تخصص و خبرگی لازم برای اعضای شورا نسبت به موازین فقهی و حقوقی و مقررات قانونی، عدم مشارکت مستقیم مردم در انتخاب اعضا و انتصابی بودن اعضا، عدم مصونیت قضایی اعضا، عدم توجه به اخلاق حرفه‌ای قضا در اعضای شورا و اشکالات وارد بر صلاحیت شورا از جمله ابهامات و اشکالاتی است که در این قانون وجود دارد و از صلابت و استحکام نهاد شبه‌قضایی شورای حل اختلاف می‌کاهد. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که یک بازنگری کلی در قانون شوراها ضرورت جدی دارد؛ چراکه نکاتی که در این نوشتار به آن‌ها پرداخته شد و سؤالات و ابهاماتی که مطرح گردید، جز با تجدیدنظر در مواد این قانون مرتفع نخواهند شد. این بازنگری می‌بایست به‌گونه‌ای صورت گیرد که مباحث خرد و کلان به‌طور سلیس و روان و به‌نحوی روشن در آن دیده شود. در این رهگذر، کسب نظر از صاحب‌نظران، حقوق‌دانان و قضات دادگستری که خود از نزدیک دست‌اندرکار می‌باشند، لازم خواهد بود.

عدم حضور مستقیم قاضی شورا در جلسات رسیدگی، علم قاضی را منتفی می‌سازد؛ چراکه استماع مذاکرات اصحاب دعوا در کشف حقیقت مؤثر است و قاضی شورا به‌صورت غیرمستقیم و از طریق تحقیقات غیرتخصصی و تفکرات غیر علمی اعضای شورا در

جریان دعوا قرار می‌گیرد. از سوی دیگر، محول نمودن هر امری به افراد غیرمتخصص نتایج مطلوبی در پی نخواهد داشت. فردی که فاقد تحصیلات حقوقی است توانایی مشاوره مطلوب با قاضی را نخواهد داشت. این مهم به منزله رسیدگی به دعاوی خارج از قوه قضائیه جهت کاهش هزینه مالی دولت تلقی می‌گردد، که بهتر است پس از اتمام مدت آزمایشی قانون شوراها نهاد مذکور از تشکیلات قوه قضائیه به‌عنوان مرجع رسیدگی به دعاوی حذف و کارکنان دفتری آن در دادگستری به‌کار گرفته شوند و شعب دادگاه افزایش یابد تا شائبه یاد شده از اذهان زدوده شود و شورای حل اختلاف صرفاً جهت اصلاح ذات‌البین و حصول سازش به فعالیت خویش ادامه دهد.

فهرست منابع

الف. کتاب‌ها

۱. آخوندی، محمود؛ آیین دادرسی کیفری، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چاپ پنجم، تهران، ۱۳۷۳.
۲. پورابراهیم، احمد و سلیمی، میررضا؛ روش‌های جایگزین حل اختلاف با تأکید بر صلاحیت شورای حل اختلاف، انتشارات مجد، چاپ اول، تهران، ۱۳۹۸.
۳. جبعی العاملی (شهید ثانی)، زین‌الدین بن علی؛ مباحث حقوقی شرح لمعه: الروضه البهیه فی شرح اللعه دمشقیه زین‌الدین الجبعی العاملی (شهید ثانی)، ترجمه اسدالله لطفی، نشر مجد، تهران، ۱۳۸۴.
۴. حر عاملی، محمدبن حسن؛ وسائل الشیعه الی تحصیل مسائل الشریعه، جلد ۱۳، انتشارات اسلامی، چاپ هفتم، تهران، ۱۳۸۷.
۵. حلی (علامه حلی)، حسین بن یوسف؛ قواعد الاحکام، مؤسسه فقه الشیعه، بیروت، ۱۴۱۳ق.
۶. رهگشا، امیرحسین؛ نگاهی به شوراهای حل اختلاف، انتشارات دانشور، چاپ دوم، تهران، ۱۳۸۳.
۷. شمس ناتری، محمدابراهیم؛ قانون مجازات اسلامی در نظم حقوقی کنونی، انتشارات میزان، چاپ چهارم، تهران، ۱۳۹۵.
۸. مجلسی، محمدباقر؛ بحار الانوار، مؤسسه الوفاء، بیروت، ۱۴۰۳ق.
۹. مدنی، سیدجلال‌الدین؛ آیین دادرسی مدنی، ج ۲، گنج‌دانش، چاپ دوم، تهران، ۱۳۶۸.
۱۰. منصور، جهانگیر؛ قانون اساسی - مدنی، انتشارات دوران، تهران، ۱۳۸۱.
۱۱. منصور، جهانگیر؛ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری، نشر دیدار، تهران، ۱۳۸۱.
۱۲. میراحمدی، مریم؛ نظام حکومت ایران در دوران اسلامی، مؤسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی، تهران، ۱۳۶۸.

ب. مقاله‌ها

۱۳. اکبری، عباسعلی؛ «جستاری در آسیب‌شناسی شوراهای حل اختلاف از نظر مغایرت با اصول قانون اساسی و موازین شرعی»، همایش منطقه‌ای آسیب‌شناسی شوراهای

- حل اختلاف، دانشگاه آزاد اسلامی واحد مراغه، ۱۳۹۱.
۱۴. امیری، سروش؛ «ریشه‌های ملی و بین‌المللی چالش‌های حقوق شهروندی در ایران»، فصلنامه سیاست، سال سوم، شماره دهم، ۱۳۹۵.
۱۵. آقای طوق، مسلم؛ «بررسی و نقد قانون شوراهای حل اختلاف»، پژوهشنامه پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، گروه پژوهش‌های حقوقی و فقهی، شماره ۳، ۱۳۸۷.
۱۶. توسلی جهرمی، منوچهر؛ «نگاهی به شیوه‌های جایگزین حل اختلاف دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران»، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۲۶، ۱۳۸۰.
۱۷. خیراله‌ی، محمدعلی؛ «مبانی و دستاوردهای شوراهای حل اختلاف در قوه قضاییه»، مجله تخصصی فقه و مبانی حقوق واحد بابل، شماره ۳، ۱۳۸۵.
۱۸. رحمانیان، حامد و حبیب‌زاده، محمدجعفر؛ «معیار تفکیک حدود غیرمذکور از تعزیرات منصوص در قانون مجازات اسلامی مصوب ۹۲»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷۷، ۱۳۹۲.
۱۹. شعبانی، یاور؛ «چیستی مراجع شبه‌قضایی در آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری»، فصلنامه جستارهای حقوق عمومی، سال اول، شماره سوم، ۱۳۹۶.
۲۰. صادقی، محمدهادی؛ «قضا‌دایی در حقوق جزای اسلامی»، الهیات و حقوق، مجله تخصصی دانشگاه علوم اسلامی رضوی، شماره ۱۵ و ۱۶، ۱۳۸۴.
۲۱. قهرمانی، نصرالله؛ «توسعه قضایی و نهاد داوری»، مجله کانون وکلا، دوره جدید، شماره ۳، ۱۳۸۰.
۲۲. کاشانی، محمود؛ «بررسی حقوقی لایحه شورای حل اختلاف و نهاد قاضی تحکیم»، مجله کانون وکلای دادگستری، شماره ۲۳ و ۲۴، ۱۳۸۵.
۲۳. موسوی اردبیلی، سیدعبدالکریم؛ «قاضی تحکیم در نظام قضایی اسلام»، فصلنامه حق، دفتر پنجم، ۱۳۶۵.
۲۴. هاشمی شاهرودی، سیدمحمود؛ «مالکیت فکری تأملاتی در مبنا و گستره کلامی از آیت‌الله هاشمی شاهرودی رئیس محترم قوه قضاییه»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۵۰، ۱۳۸۴.

**Investigating the Principles and Legal Nature of Civil Dispute
Resolution Bodies**

Ahmad Pourebrahim*

Mohammadreza Pourghorbani**

Received: 31/12/2018

Accepted: 09/06/2019

Abstract

Resolution of disputes by popular institutions is as old as history and as long as human life. In the background this started in subject law in 1306 and was completed after the reforms with the establishment of fair houses in 1344 and the arbitration councils in 1345. After the revolution, the aforementioned institutions were dissolved and its laws abandoned. There were brief references to post-revolutionary legislation that the legislator eventually adopted in the wake of Article 189 of the Third Economic, Social, and Cultural Development Planning Code, the Conflict Resolution Council, and subsequently passed the Conflict Resolution Council Act in 1994. The main goals of forming such councils can be as much as preventing the entry of cases into the judiciary and consolidating the work of the courts, peace and reconciliation, entrusting people's affairs to the people themselves, and considered their participation in this work. The basis of the Dispute Resolution Councils is approved by the majority of lawyers and there is disagreement over the details. The creation of Dispute Resolution Councils with Compulsory Jurisdiction has given rise to the opposition of this law to several Articles of the Constitution and the solution is to deny the compulsory competence of the council and to refer to this institution voluntarily. So a general overhaul of council law is a serious necessity and this revision must be done in such a way that the micro and macro issues are seen in a smooth and clear way.

Key words: Council, Dispute resolution, Peace and Reconciliation, Mandatory jurisdiction, Paramilitary institution.

*PhD in Criminal Law and Criminology of Qeshm Branch of Islamic Azad University.
purebrahim.ahmad@yahoo.com

**MA in Private Law of Zanjan Branch of Islamic Azad University.
m.poorghorbani14@yahoo.com