

پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۷۷، پاییز ۱۳۹۰
صص. ۱۶۴-۱۴۵

بررسی تطبیقی تأثیر نهادهای محلی قبل و بعد از انقلاب اسلامی بر مشارکت شهروندی (مطالعه‌ی موردی: خانه‌ی انصاف و شوراهای حل اختلاف)

محمدرضا حافظ‌نیا* - استاد گروه جغرافیا، دانشگاه تربیت مدرس تهران

اسماعیل پارسائی - دانشجوی دکتری جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس تهران

رضا حسین‌پور پویان - دانشجوی دکتری جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس تهران

پذیرش مقاله: ۱۳۸۸/۷/۲۸ تأیید نهایی: ۱۳۹۰/۱/۳۱

چکیده

به موضوع مشارکت مردم در امور محلی به‌عنوان یک عامل اساسی در بررسی‌های توسعه توجّه شده است. در ایران شروع اندیشه‌ی ایجاد نهادهای رسمی برای مشارکت مردم در امور اجرایی محل سکونت آنان، به انقلاب مشروطه بازمی‌گردد. از آن تاریخ تاکنون نیز نهادهای متنوع و متفاوتی با ماهیت محلی به‌وجود آمده‌اند که هدف از ایجاد آنها مشارکت مردم در امور محلی و واگذاری اداره‌ی امور محلی به آنان بوده است. از میان این نهادهای محلی، خانه‌ی انصاف در دوره‌ی رژیم پهلوی و شوراهای حل اختلاف در دوره‌ی جمهوری اسلامی است که با هدف ایفای نقش داور در سطح محلی ایجاد شدند. این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی محتوا و گردآوری داده‌ها برپایه‌ی اسناد رسمی و کتابخانه‌ای، با بررسی دو نهاد یاد شده از نظر نحوه‌ی تشکیل و ترکیب اعضا، وظایف و اختیارات، تشکیلات اداری و بودجه، نظارت حکومت مرکزی و میزان استقلال دو نهاد یاد شده، اعتقاد و باور نظام سیاسی حاکم به راهبرد توزیع فضایی قدرت و واگذاری امور محلی مردم به آنان برای اداره‌ی بهتر جامعه را سنجیده است. ملاک انجام این پژوهش، قانون تشکیل خانه‌ی انصاف و آیین‌نامه اجرایی شورای حل اختلاف، است. برپایه‌ی نتایج تجزیه و تحلیل یافته‌ها مشخص شد، نبود ساختار سازمانی و هویت فیزیکی مشخص، وظایف و اختیارات اندک و نظارت شدید حکومت مرکزی، خانه‌ی انصاف را به یک نهاد خنثی و ناکارآمد تبدیل کرده است. اما شورای حل اختلاف نسبت به خانه‌ی انصاف، در ایفای نقش داور محلی از استقلال عمل بیشتری برخوردار بوده، قدرت نقش‌آفرینی بیشتری دارد. بررسی حاضر نشان می‌دهد، نظام جمهوری اسلامی راهبرد توزیع فضایی قدرت و واگذاری امور محلی مردم به آنان برای اداره‌ی بهتر جامعه را باور دارد. اما این مسئله به این معنی نیست که شورای حل اختلاف یک نهاد محلی کامل و بدون نقص است، بلکه آیین‌نامه اجرایی شورای حل اختلاف در راه واگذاری امر داور محلی به مردم ضعف‌های اساسی دارد. در صورت اصلاح آیین‌نامه و رفع ضعف‌های قانونی، این شورا می‌تواند به‌عنوان یک نهاد داور محلی نسبت به حال حاضر بسیار کارآمدتر و اثرگذارتر عمل کند.

کلیدواژه‌ها: دولت محلی، مشارکت شهروندی، خانه‌ی انصاف، شورای حل اختلاف.

مقدمه

تاریخ سیاسی ایران حاکی از این است که نهادهای محلی - مردمی و اندیشه آن جایگاه شایسته‌ای ندارد (قالیباف، ۱۳۸۷، ۱۷). حکومت‌های ایرانی در طول تاریخ بیشتر فردی، مطلقه، استبدادی و خودمحور بوده‌اند و این مسئله موجب شکل‌گیری نظام تمرکزگرایی در ایران شده است. با پیروزی انقلاب مشروطه و با توسعه‌ی مفاهیم مردم‌سالاری و حقوق شهروندی، نخستین اقدام برای تمرکززدایی ساختار نظام سیاسی در ایران برداشته شد. انقلاب مشروطه موجب ایجاد مجموعه‌ای از نهادها و سازمان‌های مردم‌سالارانه مانند قانون اساسی، مجلس شورا و انجمن‌ها شد. از این دوره مشارکت مردم در سرنوشت و اداره‌ی امور جامعه و شکل‌گیری نهادهای محلی و ناحیه‌ای همچون انجمن‌های ایالتی و ولایتی بر سر زبان‌ها افتاد و پاره‌ای از امور محلی به این نهادهای محلی واگذار شد (حافظنیا و ویسی، ۱۳۸۶، ۷۷). با سرنگونی حکومت قاجار و روی کار آمدن رژیم پهلوی اولین دولت متمرکز سیاسی - اداری دیوان‌سالار در ایران حاکم شد، اختیارات حکام محلی محدود شده، سازمان‌های اداری جدید با سیستم متمرکز و دیوان‌سالاری پیچیده پدید آمد. با گذشت زمان، در اثر تراکم بیش از حد امور در مرکز، به تدریج زمینه‌ی طرح نظام غیرمتمرکز و ایجاد حکومت‌های محلی قوت گرفت. در پی اصلاحات ارضی و انقلاب سفید شاهانه، قوانین متعددی درباره‌ی انجمن‌های محلی، شوراهای خانه‌های اصناف به تصویب رسید (قالیباف، ۱۳۸۷، ۱۷). پس از سرنگونی رژیم پهلوی و حاکمیت نظام جمهوری اسلامی، لزوم اتکا به مشارکت مردم در امور محلی، در چارچوب اصل هفتم و فصل هفتم قانون اساسی که به مبحث شوراهای اسلامی اختصاص دارد، تجلی یافت و قانون تشکیل شوراهای اسلامی - اگرچه با تأخیر و با اختیارات محدود - تصویب شد و به اجرا درآمد.

در واقع شروع اندیشه‌ی ایجاد نهادهای رسمی برای مشارکت مردم در امور اجرایی محل سکونت آنان، همچون سایر نهادهای جدید سیاسی و حکومتی، به انقلاب مشروطه بازمی‌گردد، در این مقطع طرح تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی به تصویب مجلس مشروطه رسید. اگرچه این قانون هرگز به مرحله‌ی اجرا درنیامد، همواره محل آرا و افکار عمومی در زمینه‌ی مشارکت سیاسی و اجتماعی مردم مناطق مختلف کشور بود (مقیم، ۱۳۸۲، ۵۴ - ۵۳). از آن تاریخ تا کنون، حکومت‌های دیگری که پس از قاجار (رژیم پهلوی و جمهوری اسلامی) در کشور بر سر کار آمدند، موضوع مشارکت مردم در امور محلی و تشکیل حکومت محلی را - هر چند به صورت ضعیف - مدنظر داشته‌اند. در این راستا نهادهای متنوع و متفاوتی با ماهیت محلی به وجود آمده‌اند که هدف از ایجاد آنها مشارکت مردم در امور محلی و واگذاری اداره‌ی امور محلی به آنان بوده است. از میان این نهادهای محلی، خانه‌ی انصاف در دوره‌ی رژیم پهلوی و شوراهای حل اختلاف در دوره‌ی جمهوری اسلامی است. این دو نهاد که با هدف ایفای نقش داور در سطح محلی ایجاد شدند، به دلیل ماهیت مشابهی که دارند به‌عنوان دو نهاد محلی، موضوع بحث بررسی حاضر هستند.

مبانی نظری

دولت محلی

روابط بوم‌شناسی انسان با مکان و فضا که به زبان ساده از آن به "حق آب و گل" تعبیر می‌شود، مبنای فلسفی

قدرتمندی برای پدیدار شدن سلسله‌ای از حقوق تابعیت، شهروندی و نقش‌آفرینی سیاسی انسان در یک فرآیند مردم‌سالارانه است. در منطق جغرافیای سیاسی مردم‌سالاری و نقش‌آفرینی سیاسی انسان‌ها در مکان و فضا و شکل دادن به ساختارها و نظام‌های سیاسی و فرآیندهای مربوطه، یک حق طبیعی است و برپایه‌ی الگوی روابط بوم‌شناختی، انسان در مکان و فضای جغرافیایی است که انسان ساکن در آن، از آن برخوردار است. بنابراین جمعیت و انسان‌های ساکن در مکان و فضای جغرافیایی مبنای فلسفی حکومت و نظام‌های سیاسی را در منطق جغرافیای سیاسی تشکیل می‌دهند. برپایه‌ی منطق یادشده جمعیت و انسان‌های ساکن در مکان و فضا، در مقیاس‌های محلی و ملی متشکل شده، گروه انسانی تا اندازه‌ای متجانس از نظر خصیصه‌های ساختاری و اهداف و منافع گروهی با عنوان ملت را تشکیل داده و براساس فرایندی خاص به خود سامان سیاسی می‌دهد؛ یعنی برپایه فرآیندی مردم‌سالارانه، سیستم، رژیم سیاسی و دستگاه حکومتی را به همراه مدیران سیاسی و هیئت حاکمه موردنظر خود تعیین می‌کند تا منافع و نیازهای جمعی آنها را تأمین کند. هر گروه متشکل مکانی - فضایی که در مقیاس پایین‌تر از سطح ملی قرار دارد، براساس همین منطق در کلیه امور ذاتاً محلی خود از حق انحصاری تعیین، تغییر و اصلاح ساختارهای سیاسی - اداری - اجرایی و مدیران و سیاستگذاران سطح محلی و در چارچوب کلی نظام سیاسی سطح محلی برخوردار است. بدیهی است، حوزه‌ی عملکرد نقش‌آفرینی سیاسی گروه متشکل مکانی - فضایی در سطح محلی (شهر، روستا و بخش) محدود به آن دسته از امور درونی محلی است که قلمرو اثرگذاری و عملکرد آن از محدوده‌ی محل فراتر نمی‌رود. بنابراین انسان‌ها می‌توانند در سطح محلی به انتخاب دولت محلی و شوراها بپردازند و در تصمیم‌گیری‌های محلی مشارکت کنند (حافظنیا، ۱۳۸۵، ۱۷۶-۱۷۴).

بی‌توجهی نظام‌های متمرکز به این اصل، مشکلات فراوانی به وجود آورده است. نظام متمرکز بدون در نظر گرفتن تفاوت‌های مکانی و محلی به اداره و سازمان‌دهی کشور دست می‌زند و به نواحی مختلف حکومت که حق آ‌ب‌و‌گل دارند، اجازه حضور در عرصه مشارکت و تصمیم‌گیری و اداره‌ی سرزمین خود را نمی‌دهد؛ از این رو حکومت‌هایی که در تمام نواحی، معیارهای یکسانی اعمال کنند، غنای محلی خود را از دست می‌دهند. در مقابل در نظام‌های نامتمرکز، توجه به این اصل درونی موجب شکل‌گیری انجمن‌های محلی، شوراها و ادارات محلی و اداره‌ی بهتر امور جامعه شده است. در بیشتر کشورهای اروپایی نیز فرآیند توسعه مردم‌سالار نخست در سطوح محلی یعنی از راه اعطای حق انتخاب شوراها محلی به مردم روی داده است (حافظنیا و ویسی، ۱۳۸۶، ۷۸).

دولت محلی از دید مفهومی، سازه سیاسی - اداری است که در نتیجه‌ی فرایند توزیع فضایی قدرت سیاسی به‌وسیله‌ی حکومت مرکزی پدید می‌آید. به گفته‌ی، فرایندی است که موجب می‌شود تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت درباره‌ی امور محلی در چهارچوب سیاست‌های کلی حکومت مرکزی به نهادها و سازمان‌های مردمی (مانند شوراها، انجمن‌ها، نهادهای مدنی، نهادهای داوری و ریش‌سفیدی) و نیز مقام‌ها و نهادهای حکومتی محلی (مانند فرمانداری، بخشداری و ادارات دولتی) واگذار شود (حافظنیا و کاویانی‌راد، ۱۳۸۳، ۳۶).

دولت محلی از دید جانستون و همکارانش عبارت است از: "مجموعه مؤسساتی که مسئول حفاظت و نگهداری از روابط اجتماعی در سطح فروملی است و شامل حکومت محلی، دادگستری محلی، اولیای امور محلی، سازوکار

سیاست‌های محلی و سایر بنگاه‌ها و سازمان‌های اداری محلی می‌شود. از این نظام در اداره‌ی امور شهرهای بزرگ (متروپلیتن‌ها)، مراکز محلی، شهرستان و استان استفاده می‌شود. دولت محلی بخشی از دستگاه دولت ملی است که ضرورت اجتناب از بروز بحران‌های محلی علت پدید آورنده آن است" (Johnston, 1994, 334). جان رنه شورت نیز، دولت محلی را یک واحد سیاسی باصلاحیت و دارای اختیارات قانونی در ناحیه جغرافیایی کمتر از دولت ملی یا ایالت فدرال تعریف کرده است (Short, 1982, 137) و عده‌ای آن را مسئول اداره‌ی کالج‌ها و مدارس عمومی، انواع خدمات رفاه اجتماعی و نظام دآوری و قضایی، خدمات ایمنی و بهداشت عمومی می‌دانند (Engel, 1999, 2).

دولت محلی باید مشخصاتی داشته باشد: موجودیتی سازمان‌یافته باشد؛ یعنی دارای ساختار و شکل سازمانی باشد. دارای ویژگی حکومتی باشد. بایستی کارکنان آن را مردم یا نهادهایی که منتخب مردم بوده‌اند، انتخاب کنند. همچنین در امور مربوط به خود، استقلال کامل داشته باشد (Alderfer, 1956, 3).

اصل اساسی در دولت‌های محلی این است که مردم هر محل با مشارکت و هم‌فکری یکدیگر و حتی‌المقدور با استفاده از منابع و امکانات محلی نسبت به تأمین خدمات عمومی و نیز عمران و آبادانی محل در چهارچوب قانون اقدام کنند (رضوانی و کاظمیان، ۱۳۸۰، ۵۸). به‌طور کلی، به‌طور کلی، به موضوع مشارکت مردم در امور محلی از یک دهه قبل تا کنون به‌عنوان عامل اساسی در بررسی‌های توسعه توجه شده است. در این باره دولت‌های محلی می‌توانند همانند وسیله‌ای مطمئن برای شرکت مردم در تصمیم‌گیری‌های محلی نقش مهمی ایفا کند (شکیبامقدم، ۱۳۸۴، ۱۵۰). بر این اساس می‌توان اختیار تصمیم‌گیری‌های اجرایی را به محل واگذار کرد تا نهادهای انتخابی محلی با صلاحدید خود، امور اداری و اجرایی محل خود را انجام دهند (مدنی، ۱۳۷۷، ۳۵).

مشارکت شهروندی

به‌نظر مارشال، شهروندی پایگاهی است که به تمامی افرادی که عضو تمام‌عیار اجتماع هستند داده می‌شود. این افراد همگی جایگاه برابر و حقوق و وظایف و تکالیف متناسب با این پایگاه دارند. رشد پدیده‌ی شهروندی ناظر به فرایندی است که در آن برابرسازی حقوق شهروندی افراد در جامعه‌ی مدرن تحقق می‌یابد. شهروندی پایگاهی است که موجب گسترش توانایی‌های افراد با توجه به حقوق و وظایف شهروندی آنان می‌شود. منظور از مشارکت شهروندی این است که در جامعه‌ی سیاسی مدرن، دولت و شهروندان باید دارای حقوق و وظایف شهروندی دوسویه باشند؛ یعنی شهروندان حقوقی دارند که دولت باید به‌طور رسمی و قانونی از آنها حمایت کند، دولت نیز خواهان انجام وظایف قانونی از شهروندان است (نجاتی حسینی، ۱۳۸۰، ۱۲-۱۰).

مشارکت، دخالت دادن مردم در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی است که بر سرنوشت آنان اثر می‌گذارد. مشارکت همواره بر نقش مرکزی مردم در همه‌ی زمینه‌های زندگی تأکید دارد. مشارکت یکی از مؤلفه‌های اصلی توسعه‌یافتگی، فرآیندی دوسویه است، در هر نظام سازمانی و سیاسی وجود داشته، برای کسب مقبولیت و مشروعیت، از آن همانند یک ابزار مهم و تأثیرگذار بهره‌های فراوانی گرفته شده است.

مشارکت شهروندی و دولت محلی

مشارکت نه تنها حیطه‌ی اقتدار حکومت را تهدید نمی‌کند، بلکه برای توانمندی نظام در مواجهه با مسائل و بحران‌های سیاسی مؤثرترین عامل است و استحکام نظام سیاسی را به‌همراه دارد. بحث مشارکت افراد در جامعه، توجّه زیادی را در دهه‌های اخیر به خود جلب کرده است. در واقع جوامع مدرن امروزی ویژگی‌هایی متمایز از جوامع گذشته دارند، از آن میان، تفکیک اجتماعی و قشربندی اجتماعی گسترده، تحرک اجتماعی بالا، گسترش کنش‌های متقابل اجتماعی، سازماندهی اجتماعی سیاسی جدید و مطالبات اجتماعی سیاسی شهروندی و رفتارهای سیاسی نوپدید در ترتیبات سیاسی در سطح محلی است که مهم‌ترین آنها تقاضاها و مطالبات اجتماعی سیاسی فرهنگی و حقوقی افزون‌تر برای مشارکت شهروندی و داشتن سهم بیشتر در سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌گیری‌هاست؛ از این‌رو مسئله و بحث نقش دولت‌های محلی در جامعه‌ی مدرن برای تحقق "شهروندی در عمل" مطرح می‌شود. این موضوع به‌خصوص از این جنبه اهمیت دارد که مشارکت شهروندی در جامعه‌ی مدرن تأثیرگذاری مناسب و عمده‌ای هم برای شهروندان و هم دولت‌های محلی و هم دولت مرکزی دارد؛ همانند: بسط توانایی‌های افراد، تقویت حس اعتماد اجتماعی به دولت‌های محلی و دولت مرکزی، تقویت حس همکاری میان شهروندان و مدیران و تقویت هویت و احساس تعلق بیشتر به جامعه (نجاتی حسینی، ۱۳۸۰، ۱۴).

بنابراین با توجّه به مطالب و تعاریفی که در بالا درباره‌ی دولت محلی، مشارکت شهروندی و رابطه‌ی این دو با یکدیگر ارائه شد، مشخص است، اداره و سازماندهی فضای درونی کشور بدون در نظر گرفتن تفاوت‌های مکانی و محلی و بی‌توجهی به مطالبات اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و حقوقی افزون‌تر برای مشارکت شهروندی و داشتن سهم بیشتر در سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها، به‌هیچ وجه صحیح نیست، باعث بروز مشکلات و مسائل فراوان برای دولت‌ها می‌شود، تاجایی که ممکن است به بروز بحران‌های محلی نیز منجر شود؛ درحالی‌که دولت‌ها می‌توانند با واگذاری بخشی از اختیارات و وظایف خود به نهادهای محلی و مردمی، افزون‌بر افزایش مشارکت شهروندی و دخالت دادن مردم در سرنوشت خویش، از بروز بسیاری از مشکلات و بحران‌های محلی نیز اجتناب کنند. همچنین با توجّه به این‌که مردم هر محل نسبت به استعدادها، پتانسیل‌ها و محدودیت‌های محل زندگی خود آگاهی بیشتری دارند، برای اداره‌ی بهینه سرزمین و محل خود، می‌توانند تصمیم‌های بهتری بگیرند. عمومیت یافتن این شیوه‌ی مدیریت، می‌تواند اداره‌ی بهتر و کارآمد سرزمین و کل کشور را در پی داشته باشد.

با این توصیف، در بررسی حاضر به دو نهاد محلی قبل و بعد از انقلاب اسلامی (خانه‌ی انصاف و شورای حل اختلاف) که با هدف افزایش مشارکت شهروندی و مردمی در ایران به‌وجود آمده‌اند، توجّه شده است. آنچه در این پژوهش مدّ نظر است، بررسی تطبیقی دو حکومت متمرکز ایران قبل و بعد از انقلاب اسلامی (رژیم پهلوی و جمهوری اسلامی) است و اینکه تا چه حد راهبرد توزیع فضایی قدرت و واگذاری اداره‌ی امور محلی مردم به آنان (مشارکت شهروندی) را جهت اداره‌ی بهتر جامعه باور داشته‌اند.

روش تحقیق

پژوهش حاضر با روش توصیفی - تحلیلی محتوا و گردآوری داده‌ها براساس متون و اسناد رسمی و کتابخانه‌ای به مقایسه‌ی تطبیقی و تحلیلی دو نهاد داوری محلی (خانه‌ی انصاف و شوراهای حل اختلاف) در قبل و بعد از انقلاب اسلامی می‌پردازد و با بررسی دو نهاد یادشده از نظر نحوه‌ی تشکیل و ترکیب اعضا، وظایف و اختیارات، تشکیلات اداری و بودجه، نظارت حکومت مرکزی و میزان استقلال، اعتقاد و باور نظام سیاسی حاکم به راهبرد توزیع فضایی قدرت و واگذاری امور محلی مردم به آنان برای اداره‌ی بهتر جامعه را می‌سنجد.

ملاک انجام این پژوهش، قانون تشکیل خانه‌ی انصاف مصوب ۱۳۴۴/۲/۲۵ و آیین‌نامه‌ی اجرایی ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران موضوع شورای حل اختلاف، است. در اسناد یادشده چگونگی تشکیل، وظایف و اختیارات، تشکیلات اداری و بودجه، نظارت حکومت مرکزی و میزان استقلال این دو نهاد داوری محلی مشخص شده است. این پژوهش نیز با تحلیل محتوای قوانین مربوط به دو نهاد یادشده، این دو نهاد را مقایسه‌ای تطبیقی براساس شاخص‌های یاد شده بررسی کرده است.

در این پژوهش، آیین‌نامه‌ی اجرایی ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران موضوع شورای حل اختلاف، به‌اختصار آیین‌نامه اجرایی شورای حل اختلاف نامیده می‌شود.

بحث و یافته‌ها

در بخش یافته‌های پژوهش با تحلیل محتوای قانون تشکیل خانه‌ی انصاف مصوب ۱۳۴۴/۲/۲۵ و آیین‌نامه‌ی اجرایی شورای حل اختلاف، نحوه‌ی تشکیل و ترکیب اعضا، وظایف، اختیارات، تشکیلات اداری و بودجه، نظارت حکومت مرکزی و میزان استقلال هر یک از دو نهاد یادشده جداگانه ارائه می‌شود.

خانه‌ی انصاف

براساس قانون تشکیل خانه‌ی انصاف مصوب ۱۳۴۴/۲/۲۵، نحوه‌ی تشکیل و ترکیب اعضا، وظایف و اختیارات، بودجه و تشکیلات اداری خانه‌ی انصاف و نظارت حکومت مرکزی بر آن به شرح زیر است:

نحوه‌ی تشکیل و ترکیب اعضا: برپایه‌ی ماده یک قانون تشکیل خانه‌ی انصاف،

رسیدگی و حل و فصل اختلافات ساکنان روستاهای یاد شده است (رهگشا، ۱۳۸۳، ۲۲). براساس ماده یک و دو قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، این نهاد به‌عنوان شورا شناخته می‌شود و اعضای این شورا مرکب از پنج نفر از معتمدان محل است که از طرف ساکنان حوزه‌ی انصاف برای مدت سه سال انتخاب می‌شوند؛ سه نفر اعضای اصلی و دو نفر دیگر اعضای جانشین شناخته می‌شوند. برپایه‌ی ماده سه و چهار قانون یادشده، یکی از شرایط انتخاب‌شوندگان، شرط اقامت در محل است؛ یعنی افرادی که می‌خواهند عضو خانه‌ی انصاف انتخاب شوند باید ساکن حوزه‌ی انصاف بوده، در آن محل ساکن باشند. برپایه‌ی ماده پنج این قانون، بخشدار با همکاری دو تن از معتمدان محل انتخابات خانه‌ی انصاف را برگزار می‌کنند و به این ترتیب ساکنان حوزه‌ی انصاف، اعضای خانه‌ی انصاف را انتخاب می‌کنند.

همچنین براساس ماده هفت قانون یادشده، اعضای خانه‌ی انصاف در نخستین جلسه، از بین خود یک نفر را برای ریاست خانه‌ی انصاف تعیین می‌کنند (روزنامه رسمی، ۱۳۴۴، ۱).

وظایف و اختیارات: براساس ماده ده قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، در کلیه دعاوی و اختلاف‌های ساکنان ده، خانه‌ی انصاف سعی کند، اختلاف‌ها را به صلح و سازش خاتمه دهد. ماده یازده قانون یادشده حدود صلاحیت خانه‌ی انصاف را در دعاوی مدنی مشخص کرده است. برپایه این ماده در دعاوی مدنی حدود صلاحیت خانه‌ی انصاف محدود به موارد زیر است:

- ۱- رسیدگی به دعاوی مالی، چنانچه خواسته‌ی دعوی بیش از مبلغ پنج هزار ریال نباشد؛
- ۲- در دعاوی درباره‌ی اموال منقول که خواسته آن تا مبلغ بیست هزار ریال است، چنانچه طرفین دعوی به‌طور کتبی رضایت خود را اعلام کرده باشند؛
- ۳- رسیدگی به دعاوی تصرف عدوانی و رفع مزاحمت و ممانعت از حق در حدود ماده یک اصلاحی قانون جلوگیری از تصرف عدوانی و صدور دستور مقتضی.

دستور خانه‌ی انصاف در این مورد تأثیری در تشخیص مالکیت طرفین دعوی نخواهد داشت. براساس ماده دوازده قانون، در دعوی تصرف عدوانی و رفع مزاحمت و ممانعت از حق، چنانچه خانه‌ی انصاف شکایت را صحیح تشخیص دهد، دستور لازم بر رفع مزاحمت و ممانعت و اعاده تصرف صادر می‌کند و کدخدای ده مکلف است بی‌درنگ دستور را اجرا کند؛ کدخدا می‌تواند از مأموران انتظامی استمداد کند. تفاوتی که در ماده یازده و دوازده دیده می‌شود، این است که براساس ماده یازده، خانه‌ی انصاف تنها حق رسیدگی و صدور حکم را در مواردی که این ماده تعیین کرده است، دارد. اما ماده دوازده حق اجرای حکم را نیز برای خانه‌ی انصاف در نظر گرفته است و کدخدای ده و مأموران انتظامی را نیز به اجرای دستور خانه‌ی انصاف مکلف کرده است. این ماده تنها ماده قانون تشکیل خانه‌ی انصاف است که اختیار اجرای دستور را برای خانه‌ی انصاف در نظر گرفته است. البته طبق ماده دوازده متضرر می‌تواند یک ماه پس از ابلاغ دستور، به دادگاه بخش محل شکایت کند، دادگاه چنانچه شکایت را وارد تشخیص دهد، دستور را ملغی اعلام کرده، به موضوع رسیدگی و حکم صادر می‌کند. این یکی از مواردی است که قانون برای نظارت حکومت مرکزی بر خانه‌ی انصاف در نظر گرفته است (همان، ۱).

برپایه ماده سیزده درمورد صغار و سایر محجوران و غایب مفقودالأثر، خانه‌ی انصاف مکلف است تا هنگامی که از مراجع قضایی ترتیب اداره‌ی اموال آنان داده نشده، اقداماتی که برای حفظ دارایی اشخاص یادشده لازم می‌داند به عمل آورده، مراتب را بی‌درنگ به رئیس دادگاه بخش محل اعلام و طرقی را که برای حفظ منافع آنان مفید تشخیص دهد، پیشنهاد کند. همان‌طور که از متن ماده پیدا است، تنها وظیفه‌ی محافظت از دارایی اشخاص یادشده بر عهده‌ی خانه‌ی انصاف قرار داده شده، هیچ‌گونه اختیار تصمیم‌گیری و اجرا درمورد موضوع ماده یادشده به این نهاد واگذار نشده است بلکه از خانه‌ی انصاف خواسته شده است، راهکار خود را پیشنهاد کند (همان، ۱).

ماده چهارده قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، صلاحیت خانه‌ی انصاف در امور جزایی را مشخص کرده است. براساس ماده یادشده: ۱- رسیدگی و صدور حکم در امور خلافی، طبق آیین‌نامه‌ای که وزارت دادگستری و وزارت کشور با رعایت

عرف روستاها به اجزای نقدی حداکثر دویست ریال تنظیم خواهند کرد؛ ۲- مراقبت در حفظ آثار جرم؛ ۳- جلوگیری از فرار متهمان در جرایم آشکار و اعلام فوری مراتب به نزدیک‌ترین مرجع قضایی و یا به مأموران انتظامی گزارش داده، متهم را معرفی و تحویل دهد. در بند یک این ماده، اختیار رسیدگی و صدور حکم در موضوع مربوطه به خانه‌ی انصاف واگذار شده است. اما بند دو و سه ماده یادشده تنها وظایف خاصی برای خانه‌ی انصاف مانند همکاری با مراجع قضایی و نیروهای انتظامی در مراقبت از آثار جرم و جلوگیری از فرار متهمان، در نظر گرفته، هیچ اختیاری مبنی بر رسیدگی، صدور حکم و اجرا برای این نهاد دآوری در نظر نگرفته است (همان، ۱).

برپایه‌ی ماده نوزده قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، اگر دعوا مربوط به ساکنان دو یا چند حوزه خانه‌ی انصاف باشد، خانه‌ی انصاف هر حوزه از بین خود یک نماینده تعیین می‌کند. نمایندگان یادشده از خانه‌ی انصاف نزدیک‌ترین حوزه‌ی که دعوا متوجه ساکنان آن نیست درخواست می‌کند نماینده‌ای برای شرکت در رسیدگی تعیین کند. نمایندگان یادشده از بین خود یک نفر را برای ریاست خانه‌ی انصاف انتخاب و به دعوا رسیدگی و رأی صادر می‌کند. این ماده اختیار و صلاحیت رسیدگی و صدور حکم نسبت به موضوع اختلاف ساکنان دو یا چند ده را براساس مقررات جاری در این ماده، به خانه‌های انصاف واگذار کرده است (همان، ۱).

براساس ماده ۲۴ قانون، پس از صدور رأی از طرف خانه‌ی انصاف، مأمور سپاه دانش یا قائم مقام او رأی را در ورقه‌ای ثبت کرده، به امضا یا مهر اعضا می‌رساند و به هر روشی که شایسته بداند، رأی را به طرفین دعوی ابلاغ و تفهیم می‌کند؛ چنانچه اظهاراتی داشته باشند ثبت کرده، کلیه اوراق را به دادگاه بخش محل ارسال می‌کند. براساس ماده ۲۵ پس از وصول اوراق به دادگاه، اگر رئیس دادگاه رأی را از نظر صلاحیت و رعایت سایر مقررات یادشده در این قانون صحیح تشخیص دهد، دستور اجرای آن را صادر می‌کند، وگرنه پس از رسیدگی، رأی خانه‌ی انصاف را فسخ کرده، به درخواست ذینفع طبق مقررات قانونی اقدام به رسیدگی می‌کند؛ رأی دادگاه بخش در این مورد قطعی است. پس برپایه‌ی ماده یادشده رأی صادره از خانه‌ی انصاف اجرا شدنی نیست و خانه‌ی انصاف اختیار صدور دستور برای اجرای حکم را ندارد. چنانچه رئیس دادگاه بخش آن را صحیح تشخیص دهد، دستور اجرای آن را صادر می‌کند؛ وگرنه تصمیم‌های خانه‌ی انصاف هیچ اهمیتی ندارد و رئیس دادگاه آن را ملغی اعلام می‌کند (همان، ۲).

تشکیلات اداری و بودجه: براساس ماده یک قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، این نهاد از نظر سلسله‌مراتب اداری

زیر نظر وزارت دادگستری تشکیل می‌شود. همچنین قانون یادشده تشکیلات اداری خاصی مثل کارمند، دبیرخانه، تجهیزات و.. برای خانه‌ی انصاف پیش‌بینی نکرده است و براساس ماده‌های پانزده الی هفده و ماده ۲۴ قانون، سپاهی دانش یا قائم مقام او امور اداری این نهاد محلی را انجام می‌دهد.

براساس ماده ۲۱ قانون، جلسات خانه‌ی انصاف در یکی از مکان‌های عمومی ده مانند مسجد یا مدرسه یا تکیه یا محل دیگری که رئیس خانه‌ی انصاف تشخیص دهد، در موقع لزوم تشکیل می‌شود. در واقع خانه‌ی انصاف مکان ثابت و مشخص برای انجام وظایف و فعالیت‌های خود ندارد و در مواقع لازم از مکان‌های عمومی ده برای برگزاری جلسه‌های رسیدگی و صدور حکم استفاده می‌کند (همان، ۱).

همچنین قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، ردیف مستقل بودجه برای خانه‌ی انصاف پیش‌بینی نکرده است و طبق ماده

هشت و ماده بیست قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، عضویت و رسیدگی به دعوی در خانه‌ی انصاف مجانی است و تابع تشریفات آیین دادرسی نیست.

نظارت حکومت مرکزی: برپایه‌ی ماده شش قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، پس از برگزاری انتخابات و مشخص شدن افرادی که برای عضویت خانه‌ی انصاف انتخاب شده‌اند، رئیس دادگاه بخش محل در صورت تأیید صحت انتخابات، اعتبارنامه‌ی اعضای خانه‌ی انصاف را صادر و به آنان تسلیم می‌کند. این مسئله نشان‌دهنده‌ی بُعد نظارتی حکومت مرکزی بر این نهاد محلی است. از دیگر مواردی که قانونگذار برای نظارت حکومت مرکزی بر عملکرد خانه‌ی انصاف در نظر گرفته است، در ماده نه این قانون گنجانده شده است. براساس ماده یادشده در صورت مشاهده‌ی بی‌نظمی و تقصیر در انجام وظایفی که بر عهده‌ی خانه‌ی انصاف محول شده است، وزارت دادگستری می‌تواند هر یک از آنها را منحل یا عضو متخلف را از سمت خود برکنار کند. از دیگر موارد نظارت حکومت مرکزی بر عملکرد خانه‌ی انصاف در ماده ۲۵ قانون بیان شده است. براساس این ماده، پس از صدور رأی و وصول اوراق به دادگاه توسط سپاهی دانش، چنانچه رئیس دادگاه رأی را از نظر صلاحیت و رعایت سایر مقررات یادشده در این قانون صحیح تشخیص دهد، دستور اجرای آن را صادر می‌کند. وگرنه پس از رسیدگی، رأی خانه‌ی انصاف را فسخ کرده و به درخواست ذینفع طبق مقررات قانونی اقدام به رسیدگی می‌کند و رأی دادگاه بخش در این مورد قطعی است. در واقع براساس ماده ۲۵، خانه‌ی انصاف در حدود وظایفی که برای آن تعیین شده است، استقلال عمل ندارد و از اجرای تصمیم‌های خود ناتوان است (همان، ۲).

شورای حل اختلاف

برپایه‌ی بند یک ماده یک آیین‌نامه اجرایی شورای حل اختلاف، برای کاهش مراجعه مردم به محاکم قضایی و در راستای توسعه مشارکت‌های مردمی، شورای حل اختلاف تشکیل می‌شود. پس فلسفه‌ی تشکیل شورای حل اختلاف همان فلسفه تشکیل حکومت‌های محلی یعنی واگذاری امور محلی مردم به آنان است. براساس بند دو ماده یادشده، ضرورت تشکیل شورا در هر محل اعم از روستا، بخش، شهر و یا محدوده‌ای از شهر، همچنین حوزه‌ی صلاحیت محلی آن را رئیس حوزه قضایی و فرماندار با مشورت شورای اسلامی شهر یا روستا تعیین می‌کند و براساس بند سه، تشکیل شورا وابسته به موافقت رئیس کل دادگستری استان است. برپایه آیین‌نامه اجرایی شورای حل اختلاف، نحوه‌ی تشکیل و ترکیب اعضا، وظایف و اختیارات، بودجه و تشکیلات اداری شورای حل اختلاف و نظارت حکومت مرکزی بر آن به شرح زیر است:

نحوه‌ی تشکیل و ترکیب اعضا: براساس بند یک ماده چهار آیین‌نامه، این شورا از سه عضو تشکیل می‌شود. یک نفر به انتخاب قوه قضاییه به‌عنوان رئیس شورا و یک نفر با انتخاب شورای شهر یا بخش یا روستای مربوط حسب مورد و یک نفر معتمد محل توسط هیئتی مرکب از رئیس حوزه‌ی قضایی، فرماندار، فرمانده نیروی انتظامی و امام جمعه و در صورت نبودن امام جمعه، روحانی برجسته محل. پس مردم محل اعضای شورای حل اختلاف را انتخاب نمی‌کنند. البته برپایه قانون یادشده، یکی از اعضا را شورای شهر یا بخش یا روستای مربوط انتخاب می‌کند، می‌توان گفت مردم محل این عضو را به‌صورت غیرمستقیم انتخاب می‌کنند. یک عضو شورا نیز یکی از افراد معتمد محل است که به انتخاب

هیئت مقرر در ماده یادشده، به عضویت شورا منصوب می‌شود. پس حداقل دو نفر از اعضای این شورا از افراد محل هستند. عضو دیگر را - که رئیس شورا هم هست - قوه قضاییه انتخاب می‌کند، البته قانون مشخص نکرده است که این عضو به‌طور حتم باید از ساکنان محل باشد. در ماده پنج آیین‌نامه که شرایط عضویت در شورای حل اختلاف ارائه شده است، شرط اقامت در محل یکی از شروط عضویت بیان نشده است. پس قوه قضاییه می‌تواند رئیس شورا را خارج از حوزه‌ی شورا انتخاب کند (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۱).

وظایف و اختیارات: بند یک ماده هفت آیین‌نامه، وظیفه‌ی شورا را مذاکره برای سازش طرفین در کلیه‌ی امور مدنی و همچنین امور جزایی که رسیدگی به آن وابسته به شکایت شاکی خصوصی بوده، با گذشت وی تعقیب موقوف می‌شود، دانسته است. اما بند دو ماده یادشده، مواردی را که شورای حل اختلاف صلاحیت رسیدگی و صدور حکم دارد، مشخص کرده است. براساس بند یادشده شورا در امور حقوقی و کیفری در موارد زیر شایسته به رسیدگی است:

در امور حقوقی:

- ۱- کلیه دعوی درباره‌ی اموال منقول، دیون، منافع، زیان ناشی از جرم، ضمان قهری چنانچه خواسته دعوی بیش از مبلغ ده میلیون (۱۰۰۰۰۰۰۰) ریال نباشد؛
- ۲- دعوی خلع ید از اموال غیرمنقول، تخلیه اماکن مسکونی و دعوی درمورد حقوق ارتفاقی مانند حق‌العبور، حق‌المجرى، مزاحمت، همچنین ممانعت از حق و تصرف عدوانی چنانچه اصل مالکیت محل اختلاف نباشد؛
- ۳- الزام به انجام شروط و تعهدات درباره‌ی معامله و قراردادهای در حدود صلاحیت در دعوی مالی؛
- ۴- مهر و موم، صورت‌برداری و تحریر ترکه؛
- ۵- تأمین و حفظ دلایل و امارات؛
- ۶- دعوی مالی در صورت تراضی کتبی طرفین بدون رعایت حد نصاب.

در امور کیفری:

- ۱- مراقبت در حفظ آثار جرم و جلوگیری از فرار متهم در جرایم آشکار از راه اعلام فوری به نزدیک‌ترین مرجع قضائی یا مأموران انتظامی؛
- ۲- رسیدگی به جرایمی که مجازات قانونی آنها حداکثر تا پنج میلیون (۵۰۰۰۰۰۰) ریال جزای نقدی است و یا جمع مجازات قانونی حبس و جزای نقدی پس از تبدیل حبس به جزای نقدی تا پنج میلیون (۵۰۰۰۰۰۰) ریال می‌شود؛
- ۳- رسیدگی به جرایمی که مجازات قانونی آنها کمتر از ۹۱ روز حبس و یا مجازات تعزیری موضوع تخلف‌های رانندگی است (بند یک ماده س قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین - مصوب سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۷۴) (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۱).

ماده یادشده هم وظایف شورا را در امور حقوقی و کیفری مشخص کرده، هم اختیار رسیدگی و صدور حکم را برای شورا در نظر گرفته است.

برپایه‌ی تبصره ماده چهار، مواقعی که یک شورای حل اختلاف برای چند روستا تشکیل می‌شود، یک نفر به انتخاب شورای بخش در شورا عضویت خواهد داشت. این تبصره اختیار و صلاحیت رسیدگی و صدور حکم نسبت به موضوع اختلاف بین ساکنان دو یا چند روستا را نیز به شورای حل اختلاف واگذار کرده است. براساس ماده شانزده، شورا پس از رسیدگی برپایه‌ی نظر اکثریت تصمیم گرفته، رأی خود را مستدل و موجه به صورت کتبی به طرفین ابلاغ می‌کند. این ماده نیز رسیدگی و صدور حکم در محدوده وظایف قانونی شورا را از اختیارات آن برشمرده است.

برپایه‌ی ماده هجده، رأی شورا طی بیست روز از تاریخ ابلاغ به طرفین، قابل تجدیدنظرخواهی در دادگاه عمومی حوزه‌ی مربوط است، مشروط بر اینکه بیشتر اعضای شورا با رسیدگی به اعتراض و تجدیدنظرخواهی موافق بوده، لزوم تجدیدنظرخواهی را درخواست کنند؛ در صورت تجدیدنظر رأی دادگاه قطعی است. این ماده استقلال زیادی به شورای حل اختلاف بخشیده است و رسیدگی به اعتراض و تجدیدنظرخواهی را وابسته به موافقت اعضای شورا دانسته است. برپایه‌ی ماده نوزده آیین‌نامه، آرای قطعی در امور مدنی به درخواست ذینفع و به دستور رئیس شورا با صدور اخطار اجرایی به موقع اجرا گذاشته می‌شود. در امور کیفری، چنانچه محکومه علیه مایل به پرداخت جزای نقدی بود آن را به حسابی که شورا تعیین خواهد کرد، به حساب دولت واریز و قبض سپرده آن را ضمیمه می‌کند و در صورت امتناع پرونده برای اقدام اجرایی در امر کیفری به دادگاه یا دادگستری محل تحویل داده می‌شود. این ماده به طور کامل نشان می‌دهد، شورا افزون بر اختیار رسیدگی و صدور حکم، اختیار اجرای احکامی را دارد که صادر کرده است.

براساس ماده دوازده، در مواردی که انجام وظایف و اجرای تصمیم شورا مستلزم همکاری مراجع دولتی یا عمومی و ضابطین دادگستری است، مراجع یادشده مکلف به همکاری بوده، در صورت تخلف حسب مورد مستوجب تعقیب کیفری، اداری و انتظامی هستند. این ماده نهادهایی را که موظف به همکاری با شورا هستند، به انجام همکاری مکلف کرده، در صورت همکاری نکردن، آنها را سزاوار مجازات می‌داند. بنابراین این ماده اختیارات شورا را برای انجام وظایف و اجرای تصمیماتش افزایش داده است (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۱).

تشکیلات اداری و بودجه: براساس بند یک ماده یک آیین‌نامه اجرایی شورای حل اختلاف، این نهاد از نظر سلسله‌مراتب اداری زیر نظر قوه قضاییه تشکیل می‌شود. براساس بند یک ماده دو، عضویت در شورا افتخاری است؛ ولی به تناسب وسعت حوزه، میزان فعالیت و آمار کارکرد، پاداش مناسبی به تشخیص رئیس دادگستری استان به آنان پرداخت می‌شود. براساس بند دو ماده دو اعتبار لازم برای پرداخت پاداش در سال اول از محل صرفه‌جویی‌های قوه قضاییه و برای سنوات بعد در ردیف مستقل در بودجه دادگستری جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی خواهد شد. اگرچه برپایه بند یک این ماده عضویت در شورا افتخاری است و مبلغی که به اعضا تعلق می‌گیرد، عنوان پاداش نام گرفته است، طبق بند دو ماده یادشده اعتبار لازم برای پرداخت در سنوات بعد در ردیف مستقل در بودجه دادگستری پیش‌بینی خواهد شد. بنابراین می‌توان گفت، شورای حل اختلاف ردیف بودجه مستقل دارد.

براساس ماده ۲۱ آیین‌نامه، فرمانداری محل تشکیل شورا را تهیه و در اختیار شورا قرار خواهد داد و تأمین تجهیزات و وسایل اولیه مورد نیاز شورا نیز بر عهده‌ی فرمانداری محل است. طبق ماده سه، هر شورایی دارای دبیرخانه‌ای خواهد

بود و شورا مسئول آن را تعیین و منصوب می‌کند که مسئول تنظیم و حفظ پرونده‌ها و اموری است که برای انجام وظایف شورا ضرورت دارد، همچنین کارکنان دبیرخانه توسط حوزه قضاییه مربوط، آموزش‌های لازم را خواهند دید. بنابراین شورای حل اختلاف مکان ثابت و مشخص و به عبارت بهتر هویت فیزیکی مشخصی دارد، همچنین دارای تشکیلات اداری خاص خود مانند دبیرخانه، کارکنان و تجهیزات لازم است که این کارکنان برای انجام بهتر امور آموزش خواهند دید. براساس بند پنج ماده یک، قوه قضاییه به روشی شایسته نسبت به آموزش اعضای شورا اقدام می‌کند (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۱).

پس اعضای شورا نیز برای انجام بهتر مسئولیت‌های واگذار شده به آنان، از آموزش‌های لازم بهره‌مند می‌شوند. از این رو، این نهاد، بودجه مستقل، مکان مشخص و تشکیلات اداری مثل کارمند، دبیرخانه و تجهیزات مورد نیاز و به‌طور خلاصه ساختار و شکل سازمانی دارد.

نظارت حکومت مرکزی: برپایه بند دو ماده چهار آیین‌نامه، ریاست قوه قضاییه یا کسی که از سوی ایشان مشخص خواهد شد، احکام اعضای منتخب شورا را صادر و ابلاغ می‌کند. این مسئله نشان‌دهنده بُعد نظارتی قوه قضاییه بر این نهاد محلی است. از دیگر مواردی که قانونگذار برای نظارت قوه قضاییه بر عملکرد شورای حل اختلاف در نظر گرفته است، در ماده ۲۲ این آیین‌نامه گنجانده شده است. براساس ماده یادشده، رئیس حوزه قضایی در حُسن جریان امور شورای حوزه قضایی خود نظارت خواهد کرد و در صورت مشاهده بی‌نظمی یا تقصیر در انجام وظایفی که بر عهده‌ی شورا محول شده، همچنین چنانچه یک یا چند نفر از اعضا به عللی قادر به انجام وظیفه نبوده یا شرط ادامه عضویت در شورا را از دست داده باشند، مراتب را به هیئت مقرر در ماده چهار این آیین‌نامه برای اقدام لازم گزارش خواهد کرد (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۸۱).

تجزیه و تحلیل

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد، دو نهاد محلی خانه‌ی انصاف و شورای حل اختلاف در بیشتر شاخص‌های بررسی شده با هم تفاوت‌های اساسی دارند. در این مبحث، مقایسه‌ی تطبیقی دو نهاد یادشده براساس شاخص‌های بیان‌شده ارائه می‌شود.

مقایسه‌ی خانه‌ی انصاف و شورای حل اختلاف بر اساس نحوه‌ی تشکیل و ترکیب اعضا

براساس یافته‌های پژوهش، اولین تفاوت این دو نهاد در محل تشکیل آنها است. ماده یک قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، نهاد محلی خانه‌ی انصاف را تنها برای نقاط روستایی پیش‌بینی کرده، نواحی شهری را از داشتن آن محروم ساخته است. همچنین این قانون برای تشکیل خانه‌ی انصاف، شرط یا شروطی نیز تعیین نکرده است؛ در صورتی که طبق بند دو ماده یک آیین‌نامه اجرایی شورای حل اختلاف، ضرورت تشکیل شورا در هر محل اعم از روستا، بخش، شهر و یا محدوده‌ای از شهر، همچنین حوزه‌ی صلاحیت محلی آن را رئیس حوزه قضایی و فرماندار با مشورت شورای اسلامی شهر یا روستا تعیین می‌کنند و بر اساس بند سه، تشکیل شورا وابسته به موافقت رئیس کل دادگستری استان است. دو نکته در مورد

این دو بند وجود دارد. نخست اینکه گستره‌ی فعالیت نهاد محلی شورای حل اختلاف، کل کشور اعم از نقاط شهری و روستایی را دربرمی‌گیرد. دوم اینکه، قانون برای تشکیل شورای حل اختلاف شروطی تعیین کرده، ضرورت تشکیل آن را بر عهده‌ی رئیس حوزه قضایی و فرماندار گذاشته است و تشکیل آن را وابسته به موافقت رئیس کل دادگستری استان دانسته است. در واقع قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، راه فرار از تشکیل خانه‌ی انصاف را باز نگذاشته است؛ در صورتی که بند دو و سه ماده یک آیین‌نامه، راه فراری برای عدم تشکیل شورای حل اختلاف باز کرده، قوه قضاییه می‌تواند از تشکیل این نهاد محلی خودداری کند.

طبق ماده سه و چهار قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، یکی از شرایط انتخاب‌شوندگان شرط اقامت در محل است؛ یعنی افرادی که می‌خواهند به‌عنوان عضو خانه‌ی انصاف انتخاب شوند، باید ساکن حوزه خانه‌ی انصاف بوده، در آن محل ساکن باشند. این شرط نشان‌دهنده این است که هدف قانونگذار این بوده که در تشکیل این نهاد محلی به‌طور کامل از نیروهای بومی استفاده شود؛ درحالی که در ماده پنج آیین‌نامه که شرایط عضویت در شورای حل اختلاف بیان شده، شرط اقامت در محل یکی از شروط عضویت در نظر گرفته نشده است.

برپایه‌ی ماده پنج قانون، بخشدار با همکاری دو تن از معتمدان محل انتخابات خانه‌ی انصاف را برگزار می‌کنند و براساس ماده دو، ساکنان حوزه خانه‌ی انصاف، اعضای خانه‌ی انصاف را - که مرکب از پنج نفر از معتمدان محل است (سه نفر اصلی و دو نفر جانشین) - برای مدت سه سال انتخاب می‌کنند. همچنین براساس ماده هفت قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، اعضای خانه‌ی انصاف در نخستین جلسه، از بین خود یک نفر را برای ریاست خانه‌ی انصاف تعیین می‌کنند. بنابراین، نهاد محلی خانه‌ی انصاف در یک فرآیند مردم‌سالار و از راه برگزاری انتخابات تشکیل می‌شود و ساکنان حوزه خانه‌ی انصاف اعضای این نهاد محلی را انتخاب می‌کنند و رئیس آن نیز توسط خود اعضا انتخاب می‌شود. پس ترکیب اعضای آن به‌طور کامل وجه مردمی دارد؛ درحالی که طبق بند یک ماده چهار آیین‌نامه، شورای حل اختلاف از سه عضو تشکیل می‌شود. یک نفر به انتخاب قوه قضاییه به‌عنوان رئیس شورا، یک نفر با انتخاب شورای شهر یا بخش یا روستای مربوط و یک نفر معتمد محل توسط هیئت مقرر در ماده یادشده. آنچه مشخص است، این است که اعضای شورای حل اختلاف در یک فرآیند مردم‌سالارانه و از راه برگزاری انتخابات توسط مردم محل انتخاب نمی‌شوند، بلکه بیشتر اعضای آن به انتخاب نمایندگان حکومت مرکزی به عضویت شورا منصوب می‌شوند. همچنین طبق این ماده، قوه قضاییه رئیس شورا را انتخاب می‌کند و قانون نیز مشخص نکرده است که این عضو به‌طور حتم باید از ساکنان محل باشد؛ حتی در ماده پنج آیین‌نامه که شرایط عضویت در شورای حل اختلاف آمده است، شرط اقامت در محل یکی از شروط عضویت بیان نشده است. پس قوه قضاییه می‌تواند رئیس شورا را خارج از حوزه‌ی شورا انتخاب کند.

البته اعضای شورای حل اختلاف منتخب مردم نیستند اما حداقل دو نفر از اعضای این شورا از افراد محل هستند. زیرا طبق قانون یادشده، یکی از اعضای شورای حل اختلاف توسط شورای شهر یا بخش یا روستای مربوط انتخاب می‌شود که می‌توان گفت مردم محل به‌صورت غیرمستقیم این عضو را انتخاب می‌کنند. یک عضو شورا نیز یکی از افراد معتمد محل است که به انتخاب هیئت مقرر در ماده یادشده، به عضویت شورا منصوب می‌شود. بنابراین حداقل دو نفر از سه عضو این شورا از افراد محل هستند. پس شورای حل اختلاف وجه مردمی دارد. به‌طور خلاصه، از یک سو اعضای

شورا منتخب مردم نیستند و رئیس شورا نیز می‌تواند از ساکنان محل نباشد و از سوی دیگر، حداقل دو نفر از سه عضو شورا از ساکنان محل هستند. پس شورای حل اختلاف از نظر ترکیب اعضا، هم وجه حکومتی و هم وجه مردمی دارد.

مقایسه‌ی خانه‌ی انصاف و شورای حل اختلاف براساس وظایف و اختیارات

براساس ماده‌ی ده قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، در کلیه دعاوی و اختلاف‌های ساکنان ده، خانه‌ی انصاف سعی کند، اختلاف‌ها را به صلح و سازش خاتمه دهد. مشابه این قانون در بند یک ماده‌ی هفت آیین‌نامه شورای حل اختلاف نیز آمده است. این بند وظیفه شورا را مذاکره برای سازش طرفین در کلیه امور مدنی و همچنین امور جزایی که رسیدگی به آن وابسته به شکایت شاکی خصوصی بوده، با گذشت وی تعقیب موقوف می‌شود، دانسته است. این دو ماده یک نوع نقش ریش‌سفیدی برای خانه‌ی انصاف و شورای حل اختلاف در نظر گرفته است و از این دو نهاد داوری می‌خواهد تا با مذاکره اختلاف‌ها را به صلح و سازش خاتمه دهند و از تشدید آن جلوگیری کنند. در واقع این دو ماده وظیفه‌ی خاصی برای خانه‌ی انصاف و شورای حل اختلاف برای رسیدگی به دعوی و صدور حکم و اجرای آن در نظر نگرفته است.

ماده‌ی یازده قانون تشکیل خانه‌ی انصاف و بند دو ماده‌ی هفت آیین‌نامه اجرایی شورای حل اختلاف که در بخش یافته‌های پژوهش ارائه شد، حدود صلاحیت این دو نهاد داوری برای رسیدگی و صدور حکم در امور مدنی و حقوقی را مشخص کرده است. مقایسه‌ی وظایف و اختیارات این دو نهاد در امور مدنی و حقوقی نشان می‌دهد، دو نهاد یادشده در برخی وظایف و اختیارات محوّل شده به آنها مشترک هستند، اما شورای حل اختلاف نسبت به خانه‌ی انصاف، وظایف و اختیارات بیشتری دارد. دو قانون یادشده رسیدگی به دعاوی درباره‌ی اموال منقول (البته تا سقف مشخص) را به این دو نهاد واگذار کرده است. در هر دو قانون، رسیدگی به دعوی تصرف عدوانی و رفع مزاحمت و ممانعت از حق در صلاحیت این دو نهاد قرار داده شده است. البته در این مورد حدود صلاحیت شورا بیشتر از خانه‌ی انصاف است و آیین‌نامه شورا مواردی مانند تخلیه مکان‌های مسکونی و حق‌العبر و حق‌المجرى را نیز مشمول صلاحیت شورا کرده است. ولی قانون تشکیل خانه‌ی انصاف این موارد را در حیطه‌ی صلاحیت خانه‌ی انصاف قرار نداده است. از دیگر موارد صلاحیت مشترک خانه‌ی انصاف و شورا، رسیدگی به دعاوی مالی است که البته در این مورد هم صلاحیت شورا بیشتر است. قانون تشکیل خانه‌ی انصاف رسیدگی به دعاوی مالی تا سقف پنج هزار ریال را جزو وظایف خانه‌ی انصاف قرار داده است؛ در صورتی که آیین‌نامه اجرایی شورا در صورت رضایت کتبی طرفین، شورا را شایسته رسیدگی به دعاوی مالی بدون رعایت حد نصاب کرده است. به‌جز این موارد مشترک آیین‌نامه اجرایی شورا در امور حقوقی وظایف و اختیارات دیگری را نیز برای شورای حل اختلاف در نظر گرفته که قانون تشکیل خانه‌ی انصاف این موارد را در حیطه صلاحیت خانه‌ی انصاف قرار نداده است. الزام به انجام شروط و تعهدات درباره‌ی معامله‌ها و قراردادهای در حدود صلاحیت در دعاوی مالی، مهر و موم، صورت‌برداری و تحریر ترکه و تأمین و حفظ دلایل و امارات از مواردی است که جزو وظایف شورای حل اختلاف است ولی در حیطه وظایف خانه‌ی انصاف نیست.

ماده‌ی چهارده قانون تشکیل خانه‌ی انصاف و بند دو ماده‌ی هفت آیین‌نامه اجرایی شورای حل اختلاف که در بخش یافته‌های پژوهش ارائه شد، حدود صلاحیت این دو نهاد داوری برای رسیدگی و صدور حکم در امور جزایی و کیفری را

مشخص کرده است. مقایسه وظایف و اختیارات این دو نهاد در امور جزایی و کیفری نیز نشان می‌دهد، دو نهاد یادشده در برخی وظایف و اختیارات محول شده به آنها، اشتراک دارند اما شورای حل اختلاف نسبت به خانه‌ی انصاف وظایف و اختیارات گسترده‌تری دارد. مواردی مثل مراقبت در حفظ آثار جرم و جلوگیری از فرار متهم در جرایم آشکار از راه اعلام فوری به نزدیک‌ترین مرجع قضایی یا مأموران انتظامی از وظایف مشترک هر دو نهاد محلی است. البته در این موارد قانون تنها وظیفه‌ی همکاری با مراجع قضایی و نیروهای انتظامی را بر عهده‌ی خانه‌ی انصاف و شورای حل اختلاف قرار داده، برای دو نهاد داوری یادشده هیچ اختیاری مبنی بر رسیدگی، صدور حکم و اجرا، در نظر نگرفته است. رسیدگی به جرایمی که مجازات نقدی دارد (البته تا سقف خاص)، نیز از دیگر وظایف مشترکی است که قانون برای هر دو نهاد محلی در نظر گرفته است. موارد یادشده، تمامی مواردی است که خانه‌ی انصاف در امور جزایی صلاحیت رسیدگی دارد، این موارد در صلاحیت شورای حل اختلاف نیز است. اما آیین‌نامه اجرایی شورای حل اختلاف وظایف و اختیارات دیگری نیز برای شورا در نظر گرفته که این وظایف را قانون برای خانه‌ی انصاف در نظر نگرفته است. رسیدگی به جرایمی که مجازات قانونی آنها کمتر از ۹۱ روز حبس است، همچنین مجازات تعزیری موضوع تخلف‌های رانندگی، مواردی است که آیین‌نامه در حیطه‌ی اختیارات شورای حل اختلاف قرار داده اما قانون این موارد را در صلاحیت خانه‌ی انصاف قرار نداده است.

براساس ماده ۲۴ و ۲۵ قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، پس از صدور رأی از خانه‌ی انصاف و ارسال اوراق به دادگاه از سوی مأمور سپاه دانش یا قائم مقام او، چنانچه رئیس دادگاه رأی را صحیح تشخیص دهد، دستور اجرای آن را صادر می‌کند؛ وگرنه رأی خانه‌ی انصاف را فسخ کرده، اقدام به رسیدگی می‌کند و رأی دادگاه بخش در این مورد قطعی است. پس طبق قانون، رأی صادره از خانه‌ی انصاف قابلیت اجرا ندارد و تنها در حد یک پیشنهاد و مشاوره به رئیس دادگاه اعتبار دارد. در صورت عدم تأیید رئیس دادگاه نیز نظر یادشده هیچ اهمیتی ندارد. بنابراین خانه‌ی انصاف در حدود وظایفی که برای آن تعیین شده است، استقلال عمل ندارد و از اجرای تصمیم‌های خود ناتوان است.

اما آیین‌نامه اجرایی شورای حل اختلاف برخلاف قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، اختیارات زیادی را برای شورا در نظر گرفته است. ماده هجده آیین‌نامه، اعتراض به رأی شورا را مشروط به موافقت اعضای شورا به رسیدگی به اعتراض و تجدیدنظر خواهی دانسته است. می‌توان گفت، این ماده استقلال زیادی به شورای حل اختلاف بخشیده است. طبق ماده نوزده آیین‌نامه، آرای قطعی در امور مدنی به درخواست ذینفع و به دستور رئیس شورا با صدور اخطار اجرایی به موقع به اجرا گذاشته می‌شود و در امور کیفری چنانچه محکوم‌علیه مایل به پرداخت جزای نقدی بود آن را به حسابی که شورا تعیین خواهد کرد، به حساب دولت واریز و قبض سپرده آن را ضمیمه می‌کند. این ماده به‌طور کامل نشان می‌دهد، شورا افزون بر اختیار رسیدگی و صدور حکم، اختیار اجرای احکامی را دارد که صادر کرده است. ماده دوازده آیین‌نامه در مواردی که انجام وظایف و اجرای تصمیم شورا مستلزم همکاری مراجع دولتی یا عمومی و ضابطین دادگستری است، مراجع یادشده را به انجام همکاری مکلف کرده، در صورت همکاری نکردن آنها را سزاوار مجازات کیفری، اداری و انتظامی می‌داند. بنابراین این ماده اختیارات شورا را برای انجام وظایف و اجرای تصمیم‌های خود افزایش داده است.

به‌طور خلاصه، قانون تشکیل خانه‌ی انصاف و آیین‌نامه اجرایی شورای حل اختلاف، وظایف مشترکی مانند ایفای

نقش ریش‌سفیدی و مذاکره برای سازش در دعاوی ساکنان محل، دعاوی درباره‌ی اموال منقول تا سقف خاص، دعاوی درباره‌ی تصرف عدوانی و رفع مزاحمت و ممانعت از حق، مراقبت در حفظ آثار جرم و جلوگیری از فرار متهم، رسیدگی به جرایمی که مجازات نقدی دارد (تا سقف خاص) و رسیدگی نسبت به موضوع اختلاف بین ساکنان دو یا چند روستای مجاور را برای این دو نهاد داوری محلی در نظر گرفته است، اما آیین‌نامه اجرایی شورا وظایف بیشتری مانند تخلیه مکان‌های مسکونی و حق‌العبور و حق‌المجرى، رسیدگی به دعاوی مالی بدون رعایت حد نصاب، الزام به انجام شروط و تعهدها درباره‌ی معامله‌ها و قراردادهای در حدود صلاحیت در دعاوی مالی، مهر و موم، صورت برداری و تحریر ترکه، تأمین و حفظ دلایل و امارات، رسیدگی به جرایمی که مجازات قانونی آنها کمتر از ۹۱ روز حبس است و همچنین مجازات تعزیری موضوع تخلف‌های رانندگی را در حیطه وظایف شورای حل اختلاف قرار داده است که این موارد جزو وظایف خانه‌ی انصاف نیست. همچنین قانون تشکیل خانه‌ی انصاف اختیارات چندانی برای این نهاد در نظر نگرفته است، رأی صادره از این نهاد را در حد مشاوره و پیشنهاد به رئیس دادگاه معتبر می‌داند و در صورت تأیید نکردن رئیس دادگاه، رأی یادشده اهمیت و ارزشی ندارد؛ درحالی‌که آیین‌نامه اجرایی شورای حل اختلاف، اختیارات زیادی را برای شورا برای اجرای احکامش در نظر گرفته است. حتی نهادهایی را که موظف به همکاری با شورا هستند، به انجام همکاری مکلف کرده، در صورت عدم همکاری، آنها را سزاوار مجازات می‌داند. پس شورای حل اختلاف در انجام امور داوری محلی، استقلال عمل و قدرت نقش‌آفرینی بیشتری دارد؛ درحالی‌که خانه‌ی انصاف چنین استقلال عملی ندارد و قانون برای این نهاد نقش چندانی در نظر نگرفته است.

مقایسه‌ی خانه‌ی انصاف و شورای حل اختلاف براساس تشکیلات اداری و بودجه

براساس ماده یک قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، این نهاد از نظر سلسله‌مراتب اداری زیر نظر وزارت دادگستری تشکیل می‌شود. بنابراین نهاد یادشده زیرمجموعه‌ی قوه‌ی مجریه است. در صورتی که طبق بند یک ماده یک آیین‌نامه اجرایی شورای حل اختلاف، این نهاد از نظر سلسله‌مراتب اداری زیر نظر قوه قضاییه تشکیل می‌شود.

خانه‌ی انصاف که قانون تشکیل آن توسط مجلس سنا به تصویب رسیده، براساس ماده ۲۹ قانون یادشده، دولت مأمور اجرای آن شده است؛ به‌عنوان نهاد رسمی شناخته می‌شود و باید دارای بودجه مستقل، مکان مشخص و تشکیلات اداری خاص خود باشد. چنانچه در بخش یافته‌های پژوهش بیان شد، طبق ماده ۲۱ خانه‌ی انصاف، مکان ثابت و مشخص برای انجام وظایف و فعالیت‌های خود ندارد و در مواقع لازم از مکان‌های عمومی ده مانند مسجد یا مدرسه یا تکیه برای برگزاری جلسات استفاده می‌کند. همچنین این نهاد تشکیلات اداری مثل کارمند، دبیرخانه، تجهیزات مورد نیاز و... ندارد و امور اداری این نهاد محلی مانند دریافت شکایت شاکی، تشکیل پرونده، احضار طرف دعوی، ثبت جریان رسیدگی، ابلاغ رأی صادره به طرفین، ثبت اعتراض و ارسال پرونده به دادگاه را سپاهی دانش یا قائم مقام او انجام می‌دهد. همچنین برپایه‌ی ماده هشت و ماده بیست قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، عضویت و رسیدگی به دعوی در خانه‌ی انصاف مجانی است و قانون نیز ردیف مستقل بودجه برای خانه‌ی انصاف پیش‌بینی نکرده است. به‌طور خلاصه خانه‌ی انصاف نه مکان ثابتی برای انجام فعالیت‌های خود دارد و نه از بودجه مشخصی برای انجام وظایفش بهره‌مند

است و تشکیلات اداری لازم مثل کارمند، دبیرخانه و تجهیزات مورد نیاز را نیز ندارد. بنابراین خانه‌ی انصاف ساختار سازمانی و هویت فیزیکی مشخص ندارد.

همان‌طور که در بخش یافته‌های پژوهش بیان شد، آیین‌نامه اجرایی شورای حل اختلاف براساس ماده‌ی دو، عضویت در شورا را افتخاری دانسته است؛ به تناسب وسعت حوزه، میزان فعالیت و آمار کارکرد شوراها، پاداش مناسبی را برای آنان در نظر گرفته، اعتبار لازم برای پرداخت این پاداش را در ردیف مستقل در بودجه دادگستری پیش‌بینی کرده است. پس مبلغی که به اعضا تعلق می‌گیرد، عنوان پاداش نام دارد، ولی اعتبار لازم برای پرداخت این پاداش در ردیف مستقل در بودجه دادگستری پیش‌بینی شده است. بنابراین می‌توان گفت، شورای حل اختلاف دارای ردیف بودجه مستقل است. همچنین براساس ماده‌ی ۲۱، محل تشکیل شورا و تأمین تجهیزات مورد نیاز شورا به‌عهده‌ی فرمانداری است. برپایه‌ی ماده‌ی سه، هر شورایی دبیرخانه‌ای دارد که مسئول تنظیم و حفظ پرونده‌ها و امور شورا است و کارکنان دبیرخانه توسط حوزه قضایی مربوط، آموزش‌های لازم را خواهند دید. براساس بند پنج ماده‌ی یک، قوه قضاییه وظیفه‌ی آموزش اعضای شورا را بر عهده دارد. بنابراین شورای حل اختلاف مکانی ثابت و مشخص برای انجام فعالیت‌های خود دارد و دارای تشکیلات اداری خاص خود مانند دبیرخانه، کارکنان و تجهیزات است؛ اعضا و کارکنان شورا نیز از آموزش‌های لازم بهره‌مند خواهند شد. پس این نهاد ساختار سازمانی، هویت فیزیکی مشخص و نیروهای آموزش‌دیده و متخصص دارد.

مقایسه‌ی خانه‌ی انصاف و شورای حل اختلاف براساس نظارت حکومت مرکزی

نظارت حکومت مرکزی بر خانه‌ی انصاف و شورای حل اختلاف در قانون به‌طور صریح مشخص شده است و حکومت مرکزی از زمان تشکیل تا انحلال این دو نهاد محلی بر آنها نظارت خواهد داشت. برپایه‌ی ماده‌ی شش قانون تشکیل خانه‌ی انصاف، رئیس دادگاه بخش اعتبارنامه اعضای منتخب را صادر می‌کند و برپایه‌ی بند دو ماده‌ی چهار آیین‌نامه شورای حل اختلاف نیز احکام اعضای منتخب شورا را ریاست قوه قضاییه یا کسی که از سوی ایشان مشخص خواهد شد، صادر و ابلاغ می‌کند. این مسئله نشان‌دهنده‌ی بُعد نظارتی حکومت مرکزی بر نحوه‌ی تشکیل و رسمیت یافتن این دو نهاد محلی است. از دیگر مواردی که قانونگذار برای نظارت حکومت مرکزی بر عملکرد این دو نهاد محلی در نظر گرفته است، ماده‌ی نه قانون تشکیل خانه‌ی انصاف و ماده‌ی ۲۲ آیین‌نامه شورای حل اختلاف است. قانون تشکیل خانه‌ی انصاف به وزارت دادگستری اختیار داده، در صورت مشاهده بی‌نظمی و تقصیر در انجام وظایفی که به خانه‌ی انصاف محول شده است، هر یک از آنها را منحل یا عضو متخلف را از سمت خود برکنار کند؛ آیین‌نامه شورای حل اختلاف نیز از رئیس حوزه قضایی خواسته است تا بر حسن جریان امور شورای حوزه قضایی خود نظارت کرده، در صورت مشاهده بی‌نظمی یا تقصیر در انجام وظایفی که بر عهده شورا است، مراتب را به هیئت مقرر در ماده‌ی چهار این آیین‌نامه برای اقدام لازم گزارش کند. بنابراین حکومت‌های مرکزی بر عملکرد نهادهای محلی خانه‌ی انصاف و شورای حل اختلاف نظارت داشته، توانایی برکناری عضو متخلف و حتی انحلال نهاد یادشده را دارند.

همچنین همان‌طور که پیشتر اشاره شد، حکومت مرکزی بر تصمیم‌های خانه‌ی انصاف نظارت شدیدی دارد و در صورت عدم تأیید رئیس دادگاه، رأی صادره از خانه‌ی انصاف اهمیتی ندارد. این نظارت شدید که تصمیم‌های خانه‌ی

انصاف را تا حد مشورت و پیشنهاد برای دادگاه تنزل داده، موجب تردید در ماهیت و علت وجودی خانه‌ی انصاف شده، آن را به نهادی بی‌خاصیت تبدیل کرده است. برپایه‌ی آیین‌نامه شورای حل اختلاف، قوه قضاییه بر تصمیم‌های آن نظارت دارد اما شورای حل اختلاف نیز در زمینه‌ی صدور حکم و اجرای احکامی که صادر می‌کند، اختیارات زیادی دارد. رأی صادره از سوی شورا تنها در صورت اعتراض ضمانت اجرایی ندارد؛ برای تجدیدنظر به دادگاه ارجاع می‌شود، مشروط بر این که بیشتر اعضای شورا با رسیدگی به اعتراض و تجدیدنظرخواهی موافق باشند و لزوم تجدیدنظرخواهی را درخواست کنند. در صورت اعتراض نکردن نیز شورا رأی را به اجرا می‌گذارد. پس این نهاد محلی در ایفای نقش داوری محلی استقلال عمل و قدرت نقش‌آفرینی زیادی دارد.

نتیجه‌گیری

در جمع‌بندی کلی می‌توان گفت، نهاد محلی خانه‌ی انصاف در فرآیندی مردم‌سالارانه و از راه برگزاری انتخابات تشکیل می‌شود، ترکیب اعضای آن به‌طور کامل وجه مردمی دارد، اما نداشتن ساختار سازمانی و هویت فیزیکی مشخص، وظایف و اختیارات اندک و نظارت شدید، ماهیت و علت وجودی خانه‌ی انصاف را دچار تردید کرده، آن را به نهادی خنثی، بی‌خاصیت و ناکارآمد تبدیل کرده است. پس به نظر می‌رسد رژیم پهلوی راهبرد توزیع فضایی قدرت و واگذاری امور محلی مردم به آنان (مشارکت شهروندی) برای اداره‌ی بهتر جامعه را باور نداشته است.

شورای حل اختلاف در فرآیندی مردم‌سالارانه و برپایه برگزاری انتخابات تشکیل نمی‌شود ولی حداقل دو نفر از سه عضو این شورا از افراد محل هستند. پس شورا از نظر ترکیب اعضا افزون بر وجه حکومتی، وجه مردمی نیز دارد. همچنین وظایف و اختیاراتی که به شورای حل اختلاف واگذار شده به مراتب بیشتر از خانه‌ی انصاف است. نظارت حکومت مرکزی بر آن نیز به‌گونه‌ای نیست که به استقلال آن شک کند و آن را به نهادی ناکارآمد و خنثی تبدیل کند. پس شورای حل اختلاف نسبت به خانه‌ی انصاف، در ایفای نقش داوری محلی استقلال عمل و قدرت نقش‌آفرینی بیشتری دارد.

قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی شوراها را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور کشور دانسته است (جهانگیر، ۱۳۸۵، ۳۲). بررسی شورای حل اختلاف به‌عنوان یک نمونه‌ی عملی نشان می‌دهد، نظام جمهوری اسلامی راهبرد توزیع فضایی قدرت و واگذاری امور محلی مردم به آنان برای اداره‌ی بهتر جامعه را باور دارد. این شورا هم‌اکنون به‌عنوان نهادی رسمی در کشور فعالیت دارد، پاره‌ای از امور داوری محلی را برعهده دارد و براساس این پژوهش نسبت به خانه‌ی انصاف بسیار موفق‌تر بوده است. این مسئله به این معنی نیست که شورای حل اختلاف، نهاد محلی کامل و بدون نقص است؛ شورای حل اختلاف نسبت به خانه‌ی انصاف نهادی موفق است ولی براساس یافته‌ها و تجزیه و تحلیل این پژوهش، آیین‌نامه‌ی اجرایی شورای حل اختلاف در واگذاری داوری محلی به مردم و افزایش مشارکت شهروندی ضعف‌های اساسی دارد. در صورت اصلاح آیین‌نامه و رفع ضعف‌های قانونی، این شورا می‌تواند در راستای رسیدن به هدف اصلی خود - که طبق ماده‌ی یک آیین‌نامه کاهش مراجعه مردم به محاکم قضایی و توسعه مشارکت‌های مردمی است - موفق‌تر باشد و به‌عنوان نهاد داوری محلی باعث توسعه‌ی مشارکت‌های مردمی در اداره‌ی جامعه و کاهش مراجعه مردم به محاکم قضایی و کم کردن حجم کار و فعالیت قوه قضاییه شود و نسبت به حال حاضر بسیار کارآمدتر و اثرگذارتر عمل کند.

همان‌طور که بیان شد، براساس بند دو و سه ماده یک آیین‌نامه، قانون برای تشکیل شورای حل اختلاف شروطی تعیین کرده، ضرورت تشکیل آن را به عهده‌ی رئیس حوزه قضایی و فرماندار گذاشته است و تشکیل آن را وابسته به موافقت رئیس کل دادگستری استان دانسته است. در واقع قانون راه فرار از تشکیل شورای حل اختلاف را باز گذاشته است و قوه قضاییه می‌تواند از تشکیل این نهاد محلی خودداری کند. پس لازم است، آیین‌نامه اصلاح شده، راه‌گریز از تشکیل شورای حل اختلاف بسته شود و قانون برای تشکیل شورای حل اختلاف الزام‌آور شود.

نهادهای محلی در اصل زیرمجموعه‌ی دولت محلی یا حکومت محلی است و دولت یا حکومت محلی باید بودجه آنها را تأمین کند، اما به دلیل خلأ نهادهای یادشده در ایران و ارتباط بدون واسطه نهادهای محلی با حکومت مرکزی، طبیعی است، بودجه این نهادها بایستی از حکومت مرکزی تأمین شود. آیین‌نامه اجرایی شورای حل اختلاف براساس ماده دو، عضویت در شورا را افتخاری دانسته است، ولی به تناسب وسعت حوزه، میزان فعالیت و آمار کارکرد شوراهای پاداش مناسبی برای آنان در نظر گرفته، اعتبار لازم برای پرداخت این پاداش را در ردیف مستقل در بودجه دادگستری پیش‌بینی کرده است. اگرچه قانون، اعتبار لازم برای پرداخت این پاداش را در ردیف مستقل در بودجه دادگستری پیش‌بینی کرده، افتخاری بودن عضویت در شورا و اطلاق عنوان پاداش بر اعتبار در نظر گرفته شده، وضعیت بودجه شورا را مبهم کرده است. پس شورای حل اختلاف که به‌عنوان نهاد رسمی شناخته می‌شود، باید به‌طور مشخص و به دور از هرگونه ابهامی، همچون سایر نهادهای رسمی مملکت دارای ردیف بودجه مستقل خاص خود باشد.

برپایه‌ی ماده یک آیین‌نامه، هدف از تشکیل شورا کاهش مراجعه مردم به محاکم قضایی است. اما آیین‌نامه، داوری محل را به‌طور کامل - در حدود صلاحیت دادگاه - به این نهاد محلی واگذار نکرده است و حدود صلاحیت شورا را طبق ماده هفت تنها در برخی از امور حقوقی و کیفری مجاز دانسته است. پس شورای حل اختلاف نهاد داوری کامل - که مردم را از مراجعه به دادگاه بی‌نیاز کند - نیست و در بسیاری از موارد مردم ناچار از مراجعه به دادگاه هستند. اما در صورت اصلاح آیین‌نامه و واگذاری همه‌ی امور داوری محلی - در حدود صلاحیت دادگاه - به این نهاد و حذف بند الف ماده شش که مانع عضویت قضات در شورای حل اختلاف است، قوه قضاییه می‌تواند با استفاده از ظرفیت قانونی خود در انتخاب رئیس شورا، با به‌کارگیری نیروهای متخصص از قبیل قضات به‌عنوان رئیس شورا، همه‌ی امور داوری محلی را به این نهاد محلی واگذار کند و این‌گونه هم از مراجعه مردم به محاکم قضایی بکاهد و حجم کار و فعالیت دادگاه‌ها را کاهش دهد و هم افزایش مشارکت مردم در اداره‌ی کشور را باعث شود و در راه واگذاری امور محلی مردم به خودشان، نهاد محلی شورای حل اختلاف را توانمندتر سازد.

منابع

- Alderfer, H., 1956, **American Local Government and Administration**, the Mcmillan Company.
- Engel, M., 1999, **State and Local Government**, Peter Lang, New York.
- Ghalibaf, M.B., 2008, **Spatial Distribution of Local Government Strategy of Political Power**, Amirkabir, Tehran.

- Hafeznia, M.R., 2006, **Principaes and Concepts of Geopolitics**, Papoli, Mashhad.
- Hafeznia, M.R., & Kaviani, M., 2004, **The New Approaches in the Political Geography**, Samt, Tehran.
- Hafeznia, M.R. and Veisi, H., 2007, **Comparative Study Local Forum with Islamic Councils (before and after the Islamic Revolution of Iran)**, Journal of Political Science. Year II, No.40, pp. 113 - 75.
- Johnston, R. J. and Others, 1994, **The Dictionary of Human Geography**, Blackwell, USA & UK.
- Madani, S.J., 1998, **Rights and Responsibilities of Islamic Councils; village – Ditraction-City-Province**, Paydar, Tehran.
- Mansour, J., 2004, **Constitution of Islamic Republic of Iran**, the Constitution Act of 1358, Reforms and Changes and Addition of Constitution Act 1989, Published Forth and Third, Dovran, Tehran.
- Moghimi, S.M., 2003, **Local Government Affairs Management and Municipal Councils**, Samt, Tehran.
- Nejati, H., 2001, **Modern Society, Citizenship and Participation**, Journal of Urban Management, No. 5.
- Newspaper Official Islamic Republic, the Fifty-eighth, Number 16747. September Fifth Saturday 2002/8/27 Tuesday, Executive Standards Law Article 189 Third Ecinomic, Social and Cultural Islamic Republic of Iran,
- Newspaper Official of the Imperial, the Twenty First. Number 5917, 3rd Saturday, May 15, Months 1965, Formed the Home Equity, p.1 Des, P.2.
- Rahgosha, A.H., 2004, **Councils to Look at Dispute Resolution**, Daneshvar, Tehran.
- Saeed R.N. & Kazemian, G.R., 2001, **Feasibility of Transferring New Tasks Municipalities Organuzation of Iran**, Tehran.
- Shaakiba Moghaddam, M., 2005, **Manegement of Local Organizations and Municipalities**, Mir. Tehran.
- Short, J. R., 1982, **an Introduction to Political Geography**, Routledge, London.