

## لایحه شوراهای حل اختلاف

### درباره‌ی مصوبه

«لایحه شوراهای حل اختلاف» بنا به پیشنهاد قوه قضائیه در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۹/۸/۲۵ هیئت وزیران با قید دو فوریت به تصویب رسید و جهت طی تشریفات قانونی و تصویب به موجب نامه‌ی شماره ۵۷۲۷۷/۱۰۰۵۷۹ مورخ ۱۳۹۹/۹/۸ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی لایحه آمده است: با عنایت به زمان باقیمانده از مهلت اجرای آزمایشی قانون شوراهای حل اختلاف - مصوب ۱۳۹۴- و نتایج ارزیابی‌های حاصل از تأثیر اجرای قانون مذکور در توسعه قضایی و ضرورت تحول در حدود صلاحیت، ترکیب و فرآیند رسیدگی در آنها و فراهم ساختن بسترهای تحقق سیاست قضازدایی و کاهش مراجعات مردم به مراجع قضایی و تسریع در رسیدگی به پرونده‌های غیرپیچیده و جلوگیری از اطاله دادرسی و گسترش فرهنگ صلح و سازش و حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات، این لایحه جهت طی تشریفات قانونی تقدیم می‌شود.

لایحه‌ی مذکور در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۹/۹/۸ مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد و دو فوریت آن نیز در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۱۰ به تصویب رسید. در نهایت مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۹/۱۱/۱، مفاد این لایحه را با اصلاحاتی تصویب و طی نامه‌ی شماره ۳۵۴/۸۶۱۸۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۵ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسات مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۸ و ۱۳۹۹/۱۱/۱۵، برخی از مواد این مصوبه را مغایر با شرع یا قانون اساسی تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۹/۱۰۲/۲۱۷۸۸ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۵ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

## نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص لایحه شوراهاى حل اختلاف

### ماده ۳-

تعيين محدوده فعاليت جغرافيايى شوراها در هر حوزه قضايى بر عهده رئيس همان حوزه قضايى مى باشد.

تبصره ۱- ...

تبصره ۲- برای رسیدگی به امور فنی و صنفی در دعاوی و شکایات فی مابین اصناف و همچنین برای دعاوی و شکایات فی مابین اقلیت‌های دینی موضوع اصل سیزدهم (۱۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به ترتیب مقرر در این قانون، شوراهاى حل اختلاف تخصصى قابل تشکیل است.

### «دیدگاه مغایرت»

تبصره (۲) ماده (۳) این مصوبه، رسیدگی به دعاوی و شکایات فی مابین اقلیت‌های دینی را به صورت مطلق بر عهده‌ی شوراهاى حل اختلاف تخصصی نهاده است. از طرفی، مطابق اصل (۱۳) قانون اساسی، اقلیت‌های دینی مجازند تنها در دو حوزه‌ی «احوال شخصیه» و «تعلیمات دینی» بر طبق آیین خود عمل کنند. بنابراین اطلاق حکم تبصره (۲) از این حیث که عمل اقلیت‌های دینی بر طبق آیین خود خارج از حوزه‌ی احوال شخصیه را تجویز کرده است، مغایر با اصل (۱۳) قانون اساسی است. البته اینکه گفته شود عبارت «تعلیمات دینی» نیز در اصل مذکور ذکر شده است و گستره‌ی این تعلیمات شامل کلیه‌ی احکام دینی اقلیت‌های دینی در تمام حوزه‌ها (در حدود قوانین عام کشور) می‌شود؛ استدلال تمامی نیست؛ زیرا معنای عبارت مذکور، امکان اجرای احکام دینی از سوی اقلیت‌ها نیست؛ بلکه «تعلیمات دینی» صرفاً به معنای تعلیم و آموزش احکام دینی است و اجرای آن احکام را شامل نمی‌شود.

### «دیدگاه ابهام»

الف) بر اساس اصل (۱۳) قانون اساسی، اقلیت‌های دینی در حدود قانون در انجام مراسم دینی خود آزادند و در احوال شخصیه و تعلیمات دینی بر طبق آیین خود

عمل می‌کنند. حال قانون‌گذار در تبصره (۲) این ماده مقرر داشته است برای شکایات فی‌مابین اقلیت‌های دینی شوراهای حل اختلاف تخصصی قابل تشکیل است، اما مشخص نکرده است که شوراهای تخصصی مذکور در خصوص همه‌ی اختلافات اقلیت‌های دینی صلاحیت رسیدگی دارد یا صرفاً دعاوی مربوط به احوال شخصیه ایشان را بررسی می‌کند. بنابراین حکم تبصره (۲) ماده (۳) از حیث میزان صلاحیت شوراهای حل اختلاف تخصصی اقلیت‌های دینی واجد ابهام است. چه اینکه اگر مقصود قانون‌گذار آن باشد که این شوراها امکان رسیدگی به کلیه‌ی اختلافات مربوط به اقلیت‌ها را دارند، حکم این مقرر مغایر با اصل (۱۳) قانون اساسی خواهد بود.

ب) حکم تبصره (۲) این ماده مبنی بر تشکیل شعب تخصصی شوراهای حل اختلاف، از این حیث که مشخص نیست آیا اصناف و اقلیت‌ها را ملزم به مراجعه‌ی انحصاری به شعب تخصصی کرده است یا امکان مراجعه به شعب عمومی نیز برای آنها وجود دارد، واجد ابهام است؛ زیرا اگر مقصود قانون‌گذار ممنوع کردن اصناف و اقلیت‌ها از مراجعه به شعب عمومی شوراهای حل اختلاف باشد، این حکم مصداق تضییق بلاوجه و در نتیجه مغایر با موازین شرعی خواهد بود.

### «دیدگاه عدم مغایرت»

حکم اصل (۱۳) قانون اساسی مبنی بر تجویز عمل اقلیت‌های دینی در احوال شخصیه و تعلیمات دینی بر طبق آیین خود، ناظر به حدود آزادی‌های رفتاری اقلیت‌های دینی است. اما دقت در تبصره (۲) این مقرر نشان می‌دهد این حکم ناظر به تشکیل شورای حل اختلاف به عنوان مرجع ایجاد صلح و سازش است و روشن است در این شورا قوانین عام کشور مجری خواهد بود و در نتیجه، اساساً حکم مانحن‌فیه ارتباطی به حدود آزادی‌های رفتاری اقلیت‌های دینی ندارد. البته حتی اگر فرض کنیم که قانون‌گذار رسیدگی شعب تخصصی شوراهای حل اختلاف به دعاوی اقلیت‌ها را بر طبق آیین آنها مجاز دانسته است، باز هم حکم این مقرر مغایرتی با اصل (۱۳) قانون اساسی ندارد؛ زیرا مقایسه متن دو اصل (۱۲) و (۱۳) نشان می‌دهد که عبارت «تعلیمات دینی» در اصل (۱۳)، معنای عامی دارد و عمل به کلیه احکام دینی اقلیت‌ها را در حدود قوانین عام کشور مجاز شمرده است. بنابراین

تبصره (۲) ماده (۳)، مغایرتی با اصل (۱۳) قانون اساسی یا ابهامی در این خصوص ندارد.

### ■ نظر شورای نگهبان

تبصره (۲) ماده (۳)، از این جهت که در صورت تشکیل شوراهای مذکور، افراد منحصرأً بایستی به این شوراها مراجعه کنند یا می‌توانند به شوراهای حل اختلاف غیر از این شوراهای تخصصی نیز مراجعه کنند یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

\*\*\*

### ■ ماده ۴-

ریاست شوراهای حل اختلاف استان بر عهده یکی از معاونان قضایی رئیس کل دادگستری استان و ریاست شوراهای حل اختلاف در حوزه قضایی شهرستان و بخش بر عهده رئیس حوزه قضایی مربوط یا یکی از قضات شاغل در آن حوزه قضایی است که با معرفی رئیس کل دادگستری استان و ابلاغ رئیس مرکز منصوب می‌شود. تبصره - حذف شد.

### ■ دیدگاه مغایرت

مجلس شورای اسلامی در این ماده، ریاست شوراهای حل اختلاف در حوزه قضایی استان را بر عهده یکی از معاونان قضایی رئیس کل دادگستری و در حوزه قضایی شهرستان و بخش را بر عهده رئیس حوزه قضایی مربوط یا یکی از قضات شاغل در آن حوزه قضایی نهاد است که این رئیس «با معرفی رئیس کل دادگستری استان و ابلاغ رئیس مرکز منصوب می‌شود». این در حالی است که مطابق بند (۳) اصل (۱۵۸) قانون اساسی، عزل و نصب، تغییر محل مأموریت، تعیین مشاغل و دیگر امور اداری مربوط به متصدیان منصب، از وظایف رئیس قوه قضائیه ذکر شده است. بنابراین حکم ماده (۴) این مصوبه از این حیث که انتخاب قضات برای ریاست شوراهای حل اختلاف را با پیشنهاد رئیس کل دادگستری استان و ابلاغ رئیس مرکز مقرر کرده است، مغایر با اصل (۱۵۸) قانون اساسی است.

## ■ نظر شورای نگهبان

در ماده (۴)، انتصاب یکی از قضات شاغل در حوزه قضایی به ریاست شوراهای حل اختلاف حوزه قضایی شهرستان و بخش توسط رئیس مرکز، مغایر بند (۳) اصل (۱۵۸) قانون اساسی شناخته شد.

\*\*\*

## ماده ۵-

هر شعبه شورا دارای رئیس، یک نفر عضو اصلی و حسب مورد یک نفر عضو علی‌البدل است که جلسات شورا با حضور دو نفر رسمیت می‌یابد.

تبصره ۱- ...

تبصره ۲- برای هر شعبه در مناطق شهری (متناسب با حجم کار و تعداد پرونده‌ها) حداکثر دو نفر و در شعب مناطق روستایی در صورت نیاز یک نفر نیروی اداری و دفتری شورا به کار گرفته می‌شود.

تبصره ۳- در شوراهایی که به صورت تخصصی در اتحادیه‌های صنفی و یا اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون ایران و نظیر آنها مستقر هستند، تأمین نیروی انسانی مورد نیاز بر عهده صنوف محل استقرار شورا می‌باشد.

## ■ دیدگاه ابهام

عبارت «تأمین نیروی انسانی» در تبصره (۳) این ماده از این حیث که مشخص نیست مقصود قانون‌گذار از عبارت مذکور دقیقاً چیست است، واجد ابهام است؛ توضیح آنکه ممکن است مقصود مجلس شورای اسلامی آن باشد که اصناف، نیروی انسانی شوراهای حل اختلاف تخصصی را تأمین کنند و حقوق و مزایای آنها را نیز پرداخت کنند. همچنین ممکن است منظور مقنن چنین معنا شود که نیروی انسانی شوراهای مزبور از طرف اصناف پیشنهاد شوند و در نهایت قوه قضائیه آنها را منصوب کند و پرداخت حقوق آنها بر عهده‌ی اصناف باشد. حتی ممکن است این تبصره در ادامه‌ی حکم تبصره (۲) همین ماده معنا شود و مقصود قانون‌گذار آن باشد که تنها نیروی دفتری این قبیل شوراهای خود اصناف تأمین کنند. به هر حال تا مقصود مجلس از عبارت «تأمین نیروی انسانی» روشن نشود، اظهار نظر در

خصوص مغایرت یا عدم مغایرت تبصره (۳) ماده (۵) با شرع یا قانون اساسی ممکن نیست.

### ■ نظر شورای نگهبان

در تبصره (۳) ماده (۵)، عبارت «تأمین نیروی انسانی» ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

\*\*\*

### ■ ماده ۵ مکرر -

مرکز مکلف است ظرف مدت سه سال کلیه کارکنان تمام وقت شورای حل اختلاف (اعم از اعضاء و سایر کارکنان) را که واجد شرایط استخدام هستند و تا قبل از ۱۳۹۸/۱۲/۲۹ در شورا اشتغال داشته‌اند با اولویت سابقه اشتغال بیشتر، به صورت پیمانی یا قرارداد کار معین از طریق آزمون داخلی، به استخدام مرکز درآورد.  
تبصره ۱- ...

تبصره ۲- تأمین بودجه مورد نیاز برای استخدام اشخاص موضوع این ماده، در سقف اعتبارات مصوب مرکز خواهد بود.

تبصره ۳- دولت مکلف است شناسه استخدام اشخاص موضوع این ماده را در اختیار مرکز قرار دهد.

### ■ دیدگاه مغایرت

الف) بر طبق اصل (۷۵) قانون اساسی، اصلاحات نمایندگان مجلس در لوایح قانونی اگر منجر به افزایش هزینه‌های عمومی بشود، باید طریق تأمین آن پیش‌بینی شود. مجلس شورای اسلامی در ماده (۵) مکرر این مصوبه، حکم استخدام کارکنان تمام وقت شوراهای حل اختلاف را به لایحه‌ی تقدیمی دولت افزوده است و روشن است عمل به این تکلیف موجب تحمیل بار مالی بر دولت است و باید محلی برای آن تعیین شده باشد. ممکن است چنین تلقی شود که در حال حاضر نیز کارکنان این شوراها در قالب پرداخت پاداش، از دولت حقوق دریافت می‌کنند و این بار مالی جدیدی نیست یا ممکن است چنین تصور بشود که عبارت «در سقف اعتبارات مصوب» در تبصره (۲) این مقرر، محلی برای جبران

افزایش هزینه‌های عمومی است. اما هر دو تلقی نمی‌تواند اشکال فوق را مرتفع کند؛ زیرا اولاً ماهیت پاداش با حقوق تفاوت‌هایی دارد از جمله اینکه دولت الزامی در پرداخت پاداش به افراد ندارد اما پرداخت حقوق به مستخدمان دولتی اجباری است، میزان حقوق غالباً از پاداش بیشتر است و پرداخت حقوق باید در طول دوران استخدامی (سی سال) مستمر داشته باشد اما پرداخت پاداش ممکن است پس از مدتی قطع شود. ثانیاً به موجب بند (۱) نظریه‌ی تفسیری مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۲ شورای نگهبان،<sup>۱</sup> درج عبارتی مانند «از محل اعتبارات مصوب دستگاه»، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید محسوب نمی‌گردد. کمااینکه شورای نگهبان در رویه‌ی سابق خود ضمن بررسی ماده (۱) طرح ساماندهی کارکنان قراردادی دانشگاه پیام نور،<sup>۲</sup> استخدام از طریق منابع تخصیصی دانشگاه مذکور را مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی شناخت. <sup>۳</sup> البته اینکه گفته شود اصل (۱۵۸) قانون اساسی حاکم بر اصل (۷۵) قانون است و در نتیجه لوایح قضایی (که این مصوبه نیز یکی از مصادیق آن است) می‌تواند بار مالی بر دولت تحمیل کند؛ استدلال قابل پذیرشی نیست؛ زیرا اولاً در بند (۳) اصل (۱۵۸) تصریح شده است که امور اداری و استخدامی قوه

۱. نظر تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان ذیل اصل (۷۵) قانون اساسی: «۱- درج عبارت «از محل صرفه جویی»، به نحو مطلق و برای مدت نامحدود و بدون تعیین محل و همچنین درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنوایی»، بدون تأمین منبع و نیز درج عبارت‌های «از محل اعتبارات مصوب مربوط» و «از محل اعتبارات مصوب دستگاه»، اگر مستلزم بار مالی جدید بوده، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی محسوب نمی‌گردد.»

۲- ماده (۱) طرح ساماندهی کارکنان قراردادی دانشگاه پیام نور مصوب ۱۳۹۸/۹/۲۵ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱- کلیه کارکنان قراردادی انجام کار معین که دارای حداقل ده سال سابقه خدمت و پرداخت حق بیمه در دانشگاه پیام نور هستند و رابطه قراردادی آنها تا زمان لازم‌الاجراء شدن این قانون استمرار دارد، با رعایت شرایط زیر به پیمانی تبدیل وضعیت می‌شوند:

الف- وجود پست بلا تصدی در تشکیلات تفصیلی مصوب دانشگاه بدون افزایش هرگونه پست سازمانی جدید  
ب- داشتن شرایط احراز پست‌های سازمانی تشکیلات تفصیلی مصوب دانشگاه  
ج- کسب حد نصاب نمره لازم، که به تصویب هیئت امنای دانشگاه پیام نور می‌رسد، در آزمون‌ی که توسط مرکز سنجش آزمون دانشگاه برگزار می‌شود.  
د- تأمین اعتبار لازم از طریق منابع تخصیصی دانشگاه به نحوی که هیچ‌گونه بار مالی جدیدی ایجاد نکند.  
ه- تأییدیه‌گزینش»

۳. بند (۱-۱) نامه‌ی شماره ۹۸/۱۰۲/۱۴۹۴۹ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۸ شورای نگهبان: «با توجه به اینکه اجرای این مصوبه منجر به افزایش هزینه‌های عمومی خواهد شد و طریق مذکور در بند (د) ماده ۱ نیز به عنوان طریق تأمین افزایش هزینه‌های جدید به حساب نمی‌آید، مفاد این ماده مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.»

قضائیه نیز باید در حدود قانون باشد و یکی از الزامات قانونی این امر، رعایت اصل (۷۵) قانون اساسی در استخدام‌ها است. ثانیاً در اصل (۷۵) قانون اساسی پیش‌بینی شده است که طرح‌های قانونی یا اصلاحات نمایندگان در لوایح قانونی اعم از لوایح قضایی و غیرقضایی، نباید بار مالی بر دولت تحمیل کند. بنابراین اصل (۷۵) بر اصل (۱۵۸) قانون اساسی حاکم است نه بالعکس. به عنوان مؤید استدلال‌های پیش‌گفته می‌توان به بند (۳) نظریه‌ی تفسیری مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان<sup>۱</sup> اشاره کرد. مطابق مفهوم این نظریه، دولت نمی‌تواند بخش‌های مربوط به امور قضایی لوایح قضایی را اصلاح کند و حکم مانحن فیه که در لایحه قضایی بوده است و توسط دولت از لایحه حذف شده و مجدداً از سوی مجلس به این مصوبه اضافه شده است، یک حکم غیرقضایی دارای تبعات مالی است و دولت اختیار حذف آن را داشته است و در نتیجه افزودن آن از سوی مجلس مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

ب) قانون‌گذار در این ماده استخدام کارکنان تمام‌وقت شوراهای حل اختلاف با اولویت سابقه‌ی بیشتر را از طریق برگزاری آزمون داخلی مقرر داشته است. حکم پیش‌گفته از دو جهت مصداق تبعیض ناروا و مغایر با بند (۹) اصل (۳) قانون اساسی است؛ زیرا اولاً استخدام را تنها مقید به اشخاصی کرده است که تا قبل از تاریخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۹ در شورا اشتغال داشته باشند و به این ترتیب افراد دیگری که چه بسا شایستگی دوچندان برای استخدام داشته باشند را از این امر محروم کرده است. ثانیاً در بین کارکنان سابق این شوراها نیز تنها سابقه‌ی خدمت را موجب اولویت استخدام دانسته است و در نتیجه افراد متخصص‌تر و با مدرک تحصیلی بالاتر که از مهارت بیشتری نیز برخوردار هستند را صرفاً به سبب کمتر بودن مدت زمان خدمت، در اولویت استخدام قرار نداده است. بنابراین حکم ماده (۵) مکرر این مصوبه از این منظر که مصداق تبعیض ناروا در استخدام نیروها است، مغایر با بند (۹) اصل (۳) قانون اساسی است.

۱. نظر تفسیری شماره ۹۷/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان ذیل اصل (۱۵۸) قانون اساسی: «۱-

...

۳- لوایح قضایی که توسط رئیس قوه قضائیه تهیه و به دولت ارسال می‌شود، به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد. هرگونه تغییر مربوط به امور قضایی در این‌گونه لوایح فقط با جلب موافقت رئیس قوه قضائیه مجاز می‌باشد.»



## «دیدگاه ابهام»

**الف)** در تبصره (۲) این ماده از یکسو مقرر شده است که تأمین بودجه استخدام این افراد، در سقف اعتبارات مصوب مرکز خواهد بود و از سوی دیگر در تبصره (۳) آن به دولت تکلیف شده است که برای اشخاص موضوع این ماده، شناسه استخدام صادر کند. حال با توجه به اینکه در صورتی که فردی دارای شناسه استخدام باشد، به صورت قطعی مستخدم دولت محسوب می شود و حقوق و مزایای او نیز توسط دولت پرداخت می شود، اینکه بودجه مورد نیاز برای استخدام این افراد، در سقف اعتبارات مصوب مرکز دانسته شده است محل ابهام است؛ زیرا در صورتی می توان اعتبارات مصوب مرکز را محل تأمین بودجه استخدام این افراد دانست که پرداخت حقوق ایشان بر عهده خود مرکز باشد، لیکن در اینجا با تکلیف صدور شناسه استخدام برای این افراد، آنها مستخدم قطعی دولت دانسته شده اند و حقوق پرداختی آنها نیز از سوی سازمان برنامه و بودجه مستقیماً پرداخت می شود و در نتیجه میان این دو تبصره تناقضی وجود دارد که مفهوم آنها را دچار ابهام می سازد.

**ب)** مجلس شورای اسلامی در این مقرر تکلیف به استخدام توسط مرکز را بیان کرده است، اما مشخص نکرده که شرایط استخدام این افراد بر اساس چه قانونی است. بنابراین حکم ماده (۵) مکرر از این حیث که مشخص نیست استخدام این افراد بر اساس قوانین مدیریت خدمات کشوری یا استخدام کشوری و یا قوانین خاص استخدامی مربوط به قوه قضائیه یا موارد دیگر خواهد بود، دارای ابهام است.

## «دیدگاه عدم مغایرت»

**الف)** حکم ماده (۵) مکرر این مصوبه مبنی بر لزوم استخدام کارکنان تمام وقت شوراهاى حل اختلاف ظرف سه سال، با وجود تحمیل بار مالی بر دولت، مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی ندارد؛ زیرا اصل (۱۵۸) قانون اساسی به دلایل زیر حاکم بر اصل (۷۵) قانون اساسی است: اولاً نظریه ی تفسیری مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان از این اصل، علی رغم اینکه در استفساریه ی آن از امکان دخل و تصرف دولت در امور مالی لوایح قضایی پرسیده شده است، سکوت کرده است در نتیجه این نظریه مفهوم ندارد و دولت حق هیچ گونه دخل و تصرف در لوایح قضایی اعم از امور مالی یا قضایی را ندارد. ثانیاً منطقی نیست دولت

مطلق‌العنان بتواند با حذف امور مالی لوایح قضایی، آنها را از اجرا ببیند. البته این به معنای آن نیز نیست که لوایح قضایی بتوانند بار مالی بسیار زیادی بر بودجه‌ی عمومی تحمیل کنند و این بار مالی مطابق عبارت بند (۳) این اصل، باید «متناسب با جمهوری اسلامی» باشد و مجلس و شورای نگهبان باید این بر این تناسب نظارت کنند تا هم مصلحت اجرای لوایح قضایی و هم مصلحت مدیریت منابع کشور تامین شود. بنابراین با توجه به حکومت اصل (۱۵۸) قانون اساسی بر اصل (۷۵)، لوایح قضایی از جمله مصوبه حاضر، می‌توانند واجد بار مالی بر دولت باشند و ماده (۵) مکرر این مصوبه نیز از این حیث مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی ندارد.

ب) رابطه‌ی احکام تبصره (۲) و (۳) ماده (۵) مکرر دارای ابهام نیست؛ توضیح آنکه مقتضای جمع عرفی این دو تبصره آن است که به استناد تبصره (۲)، استخدام کارکنان تمام‌وقت شوراهای حل اختلاف از محل درآمدهای مصوب مرکز به عمل خواهد آمد و حکم تبصره (۳)، تنها ناظر به فراهم کردن مقدمات اداری استخدام از سوی دولت است؛ چرا که فرآیند اداری استخدام هر فردی منوط به اصدار شناسه‌ی استخدام از سوی دولت است. بنابراین حکم تبصره (۳) در مقام نقض حکم تبصره (۲) نیست و تنها اجرای مقدمات اداری استخدام از طریق کد شناسه را برعهده دولت نهاده است و روشن است پرداخت حقوق از محل درآمدهای موضوع تبصره (۲) به عمل خواهد آمد.

ج) حکم ماده (۵) مکرر این مصوبه از حیث قانون حاکم بر استخدام کارکنان تمام‌وقت شوراهای حل اختلاف، فاقد هر گونه ابهام است؛ توضیح آنکه قانون‌گذار نسبت به بیان قانون حاکم بر این نوع استخدام سکوت کرده است و روشن است سکوت قانونی در استخدام‌های دولتی معمول بر اجرای قانون عام حاکم بر اکثر استخدام‌ها یعنی قانون مدیریت خدمات کشوری و مشخصاً شرایط استخدامی مذکور در ماده (۴۲)<sup>۱</sup> آن خواهد بود. در نتیجه حکم

---

۱. ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک مجلس شورای اسلامی: «ماده ۴۲- شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی عبارتند از:

الف- داشتن حداقل سن بیست سال تمام و حداکثر چهل سال برای استخدام رسمی و برای متخصصین بامدرک تحصیلی دکتری چهل و پنج سال.

ب- داشتن تابعیت ایران

ج- انجام خدمت دوره ضرورت یا معافیت قانونی برای مردان .

ماده (۵) مکرر از حیث قانون حاکم بر شرایط استخدام فاقد هر گونه ابهام است.

### ■ نظر شورای نگهبان

در ماده (۵) مکرر،

۱- حکم مذکور در این ماده، با توجه به افزایش هزینه عمومی و به جهت اینکه طریق مذکور در ماده نیز به عنوان طریق تأمین افزایش هزینه‌های جدید به حساب نمی‌آید، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.

۲- تکلیف دولت به استخدام نیروهای مورد نیاز در شوراهای حل اختلاف، صرفاً از میان افراد مذکور در این ماده، مغایر با بند (۹) اصل (۳) قانون اساسی شناخته شد.

\* \* \*

### ماده ۶-

اعضای شورا باید دارای شرایط زیر باشند:

۱- متدین به دین مبین اسلام.

۲- ...

۴- اشتهار به دیانت و امانت و صحت عمل.

۵- ...

۶- دارا بودن کارت پایان خدمت و وظیفه عمومی یا معافیت (دائم یا موقت) از خدمت

و وظیفه عمومی برای مشمولان.

۷- ...

تبصره ۳- برای عضویت در شورا، دارندگان مدرک دانشگاهی یا حوزوی در رشته‌های

حقوق یا الهیات با گرایش فقه و مبانی حقوق اسلامی در اولویت هستند و حداقل یک

نفر از اعضای شعب شهری شورا باید از میان دارندگان مدارک تحصیلی یادشده باشد.

### ■ دیدگاه مغایرت

الف) اطلاق شرط «متدین به دین مبین اسلام» در بند (۱) این ماده، نسبت به مواردی که

طرفین دعوا از پیروان مذهب رسمی کشور باشند، مغایر با موازین شرعی است؛ چرا که اطلاق آن رسیدگی از سوی اعضای شورای حل اختلاف که پیروان سایر مذاهب اسلامی باشند، نسبت به پرونده‌هایی که طرفین دعوا از پیروان مذهب رسمی کشور هستند را تجویز می‌کند و این امر خلاف موازین شرعی است.

ب) قانون‌گذار در بند (۴) این ماده، صرفاً اشتها را افراد به دیانت و امانت را کافی دانسته است. در حالی که در مواردی علی‌رغم اشتها افراد به دیانت و امانت، عدم وجود واقعی این شرایط در آنها احراز می‌شود. بنابراین حکم بند (۴) ماده (۶) این مصوبه از این حیث که صرفاً مقید به اشتها اشخاص به دیانت و امانت شده است و اتصاف واقعی آنها به این اوصاف را شرط نکرده است، خلاف موازین شرع است.

ج) در بند (۶) این ماده یکی از شرایط اعضای شوراهای حل اختلاف، «دارا بودن کارت پایان خدمت و وظیفه عمومی یا معافیت (دائم یا موقت) از خدمت و وظیفه عمومی برای مشمولان» مقرر شده است. با توجه به اینکه برخی از اعضای واجد شرایط شورا بر اساس ماده (۵) مکرر به صورت پیمانی، به استخدام دولت درخواهند آمد، مجاز دانستن استخدام این افراد ولو با بهره‌مندی از معافیت موقت، مغایر با بند (۹) و (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است؛ زیرا اولاً مطابق بند (۹) اصل مزبور، رفع تبعیض ناروا از وظایف جمهوری اسلامی است و اینکه همه‌ی مستخدمان دولت ملزم به ارائه‌ی کارت پایان خدمت یا معافیت دائم هستند، پذیرش معافیت موقت در این مقرر مصداق تبعیض ناروا است. ثانیاً مطابق بند (۱۰) این اصل، ایجاد نظام اداری صحیح نیز از وظایف دولت است و اینکه شخصی به استخدام پیمانی دولت درآید و پس از مدتی مشمول شود و برای انجام خدمت سربازی دو سال پست دولتی خود را کنار بگذارد، از مصادیق نظام اداری صحیح نیست. بنابراین حکم بند (۶) ماده (۶) این مصوبه مغایر با بند (۹) و (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

### «دیدگاه عدم مغایرت»

حکم بند (۶) این مقرر مبنی بر «دارا بودن کارت پایان خدمت و وظیفه عمومی یا معافیت (دائم یا موقت) از خدمت و وظیفه عمومی برای مشمولان» برای اعضای شورا مغایرتی

با بند (۹) و (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی ندارد؛ زیرا قانون‌گذار در ماده (۵) مکرر این مصوبه، استخدام کارکنان شوراهای حل اختلاف را مقید به رعایت شرایط استخدام کرد و چه بسا بهره‌مندی از معافیت موقت در این ماده، برای اعضای افتخاری شوراهای حل اختلاف که به استخدام دولت در نمی‌آیند پیش‌بینی شده باشد. بنابراین با توجه به تصریح مجلس شورای اسلامی به رعایت شرایط استخدام در ماده (۵) مکرر، وجهی برای مغایرت این مقرر با بند (۹) و (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی متصور نخواهد بود.

### «دیدگاه ابهام»

مجلس شورای اسلامی در تبصره (۳) این ماده، دارندگان مدارک حوزوی در برخی از رشته‌ها مانند حقوق را در اولویت قرار داده است. این در حالی است که در تقسیم‌بندی مدارک حوزوی، رشته و گرایش مذکور وجود ندارد. بنابراین حکم تبصره (۳) ماده (۶) از این حیث که مشخص نیست چه افرادی را از میان دارندگان مدارک حوزوی در اولویت قرار داده است، دارای ابهام است.

### «نظر شورای نگهبان»

در ماده (۶)،

۱- در بند (۱)، اطلاق ذکر شرط «تدین به دین مبین اسلام»، نسبت به مواردی که طرف دعوی مؤمن به مذهب رسمی کشور بوده ولی اعضای شورای حل اختلاف از پیروان سایر مذاهب اسلامی باشند، خلاف موازین شرع شناخته شد.

۲- بند (۴) این ماده، نسبت به مواردی که علی‌رغم اشتها به دیانت، عدم وجود شرط دیانت احراز می‌شود، خلاف موازین شرع شناخته شد.

۳- تبصره (۳)، با توجه به اینکه در تقسیم‌بندی مدارک حوزوی، رشته و گرایش مذکور وجود ندارد، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

\*\*\*

### ماده ۷-

قضات، کارکنان دادگستری، وکلای دادگستری (اعم از وکلای عضو کانون‌های وکلا

یا مرکز وکلای قوه قضائیه)، کارشناسان رسمی دادگستری و نیروهای نظامی و انتظامی و اطلاعاتی اعم از نیروهای وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، حراست و حفاظت دستگاه‌های اجرایی، صاحبان امتیاز خدمات الکترونیک قضایی و سردفتران، داوران و میانجی‌گران در زمان اشتغال، حق عضویت در شورا را ندارند.

### «دیدگاه ابهام»

قانون‌گذار در این ماده، بعضی از افراد و مشاغل را که بعضاً مستخدم دولت محسوب می‌شوند و بعضاً از مشاغل دیگر نظیر وکالت و کارشناسی هستند را از عضویت در شوراهای منع کرده است. اگر مقصود مجلس شورای اسلامی آن است که سایر افراد ممنوعیتی برای عضویت در این شوراهای را ندارند، از این حیث که به سایر کارمندان دولت اجازه عضویت در این قبیل شوراهای را داده است، ماده (۷) مغایر اصل (۱۴۱) قانون اساسی خواهد بود؛ زیرا مطابق اصل مزبور، کارمندان دولت نمی‌توانند متصدی بیش از یک شغل دولتی باشند. اما در مقابل، اگر مقصود قانون‌گذار تنها نهی مؤکد برخی از افراد مانند قضات از عضویت در شوراهای باشد و متعرض امکان یا عدم امکان عضویت دیگر کارمندان دولت در این شوراهای نشده باشد، حکم ماده (۷) مغایرتی با اصل (۱۴۱) قانون اساسی نخواهد داشت. بنابراین این ماده از این منظر که آیا عضویت سایر کارمندان دولت در شوراهای حل اختلاف را تجویز کرده است یا خیر، واجد ابهام است.

### «دیدگاه عدم مغایرت»

حکم قانون‌گذار در ماده (۷) این مصوبه فاقد هرگونه ابهام در مورد مغایرت با اصل (۱۴۱) قانون اساسی است؛ چرا که مجلس شورای اسلامی در مقام نهی برخی از افراد از عضویت در شوراهای حل اختلاف است و متعرض افرادی که مطابق قواعد عمومی همچون اصل (۱۴۱) قانون اساسی از عضویت در این شوراهای منع شده‌اند، نشده است. بنابراین ماده (۷) از حیث امکان یا عدم امکان عضویت کارمندان دولت در شوراهای حل اختلاف در مقام بیان نیست و روشن است ناقض حکم اصل (۱۴۱) قانون اساسی نخواهد بود.

## ■ نظر شورای نگهبان ■

ماده (۷)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.  
تذکر: در مواد (۷) و (۴۲)، عنوان مرکز وکلای قوه قضائیه به صورت دقیق «مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه» ذکر شود.

\*\*\*

## ■ ماده ۱۱ -

کلیه دعاوی مالی راجع به اموال منقول تا نصاب پانصد میلیون (۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال، جهت حصول صلح و سازش، ابتدا به شوراهای حل اختلاف ارجاع می‌شود.  
تبصره - ...

## ■ دیدگاه مغایرت ■

الف) اطلاق حکم ماده (۱۱) مصوبه‌ی پیش‌رو مبنی بر الزام اصحاب دعاوی در کلیه‌ی پرونده‌های مربوط به اموال منقول تا نصاب پانصد میلیون ریال به مراجعه شوراهای حل اختلاف، مصداق تأخیر در قضا و مغایر با موازین شرعی است؛ چرا که چنانچه برخی از متداعیین بنا به هر دلیلی تمایل به مراجعه به شوراهای حل اختلاف برای حصول صلح و سازش نداشته باشند، تأخیر در رسیدگی به دعاوی آنها تخلف از وظایف شرعی حاکم اسلامی در خصوص فصل خصومات است. بنابراین اطلاق حکم ماده (۱۱) نسبت به مواردی که تراضی اصحاب دعوا در مراجعه به شوراهای حل اختلاف وجود نداشته باشد، مغایر با موازین شرعی است. البته اینکه گفته شود حکم این ماده در جهت تنظیم دعاوی با توجه به تکرر پرونده‌ها است و اگر این الزام وجود نداشته باشد با توجه به اطاله‌ی دادرسی ناشی از تعداد پرونده‌ها در نهایت رسیدگی طولانی‌تر خواهد بود؛ استدلال تمامی نیست؛ زیرا اولاً در حال حاضر با تعدد پرونده‌ها روبه‌رو هستیم و این معضل موقتی است و چه بسا در سال‌های بعد با این مشکل روبه‌رو نباشیم و پیش‌بینی حکم دائمی برای این معضل موقتی، نمی‌تواند قابل قبول باشد. ثانیاً اگر ارجاع اصحاب دعوا با توجه به اوضاع و احوال پرونده و از سوی قاضی دادگاه و برای مدت کوتاه مشخصی باشد، این توجیه قابل

اعتناست. اما در وضع کنونی که طرفین به صورت مطلق و بدون محدودیت زمانی ملزم به مراجعه به شوراهای حل اختلاف هستند، توجیه تنظیم امور نمی‌تواند اشکال شرعی فوق را برطرف کند.

ب) شهروندان به موجب ماده (۱۱) مصوبه‌ی مورد بحث ملزم شده‌اند که در کلیه‌ی دعاوی مالی راجع به اموال منقول تا نصاب پانصد میلیون ریال، ابتدا به شورای حل اختلاف که یک مرجع غیرقضایی است، مراجعه کنند. این در حالی است که اولاً بر اساس اصل (۳۴) قانون اساسی، هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. ثانیاً بر اساس اصل (۶۱) قانون اساسی، اعمال قوه قضاییه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است. ثالثاً بر اساس اصل (۱۵۹) قانون اساسی، مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. رابعاً اصل (۱۵۶) قانون اساسی، رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات و حل و فصل دعاوی و رفع خصومات را جزء وظایف قوه قضاییه دانسته است. خامساً در بند (۵) سیاست‌های کلی امنیت قضایی،<sup>۱</sup> بر تمرکز دادن کلیه‌ی امور دارای ماهیت قضایی در قوه قضاییه تأکید شده است و بدیهی است که منظور از تمرکز این امور در قوه قضاییه، رسیدگی قضایی به امور دارای ماهیت قضایی است و مطابق بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، ابلاغ سیاست‌های کلی نظام از اختیارات رهبری است و دیگر نهادها ملزم به تبعیت از آن هستند. بنابراین الزام اصحاب دعوا به مراجعه به شوراهای حل اختلاف که با توجه به ترکیب آن که در مواد بعدی ذکر شده است، نهادی غیرقضایی است، مغایر با اصول متعددی از قانون اساسی است.

### «دیدگاه عدم مغایرت»

الزام شهروندان در ماده (۱۱) مصوبه‌ی حاضر نسبت به مراجعه در کلیه‌ی دعاوی مالی راجع به اموال منقول تا نصاب پانصد میلیون ریال به شورای حل اختلاف، مغایرتی با موازین شرع یا اصول مختلف قانون اساسی ندارد؛ زیرا همان‌طور که حاکم اسلامی می‌تواند برای طرح دعاوی تشریفاتی مانند تقدیم دادخواست را مقرر کند، الزام اصحاب دعوا در

۱. بند (۵) سیاست‌های کلی امنیت قضایی ابلاغی ۱۳۸۱/۷/۲۸ مقام معظم رهبری: «تمرکز دادن کلیه امور دارای ماهیت قضایی در قوه قضاییه با تعریف ماهیت قضایی و اصلاح قوانین و مقررات مربوط بر اساس آن و رسیدگی ماهوی قضایی به همه دادخواهی‌ها و تظلمات.»



خصوص رجوع به شورای حل اختلاف مصداق تنظیم امور است. چه اینکه اگر این حکم مراجعه‌ی الزامی مقرر نشود، با توجه به اطالهی دادرسی ناشی از تکرر پرونده‌ها، در نهایت رسیدگی‌های قضایی طولانی‌تر خواهد بود و اصحاب دعوا بیشتر معطل خواهند شد. ضمن اینکه در قضاء اسلامی نیز مستحب است که قاضی ابتدا در صلح و سازش میان متداعیین بکوشد و اگر صلح حاصل نشد به رسیدگی قضایی مبادرت ورزد و مانحن‌فیه می‌تواند مصداق عمل به این تکلیف مستحب باشد. بنابراین حکم ماده (۱۱) مغایرتی با شرع یا اصول مختلف قانون اساسی نخواهد داشت.

### «دیدگاه ابهام»

مقصود مجلس شورای اسلامی از حکم ماده (۱۱) مبنی بر اینکه کلیه‌ی دعاوی مالی راجع به اموال منقول تا نصاب پانصد میلیون ریال، ابتدا باید به شورای حل اختلاف «ارجاع می‌شود»، از این حیث که مشخص نیست آیا افراد مستقیماً باید به شوراهای حل اختلاف رجوع کنند و یا پس از مراجعه به دادگاه عمومی، قاضی رسیدگی‌کننده باید پرونده را به شورا ارجاع دهد، دارای ابهام است.

### «نظر شورای نگهبان»

در ماده (۱۱)،

۱- اطلاق الزام افراد به مراجعه به این شوراها، خلاف موازین شرع و مغایر اصول (۳۴)، (۶۱)، (۱۵۶) و (۱۵۸) قانون اساسی شناخته شد.

۲- منظور از اینکه کلیه دعاوی مالی مذکور، ابتدا به شورای حل اختلاف «ارجاع می‌شود» از این جهت که آیا افراد مستقیماً باید به شوراهای حل اختلاف رجوع کنند و یا پس از مراجعه به نهاد دیگر، به شورا ارجاع می‌شوند، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

\*\*\*

### ماده ۱۲-

شوراها در موارد زیر حسب مورد با درخواست خواهان یا مدعی خصوصی یا شاکی

برای صلح و سازش اقدام می‌نمایند:

۱- کلیه امور مدنی و حقوقی.

۲- ...

تبصره- در صورتی که رسیدگی شورا با درخواست یکی از طرفین صورت پذیرد و طرف دیگر تا پایان جلسه اول عدم تمایل خود را برای رسیدگی در شورا اعلام نماید، شورا درخواست را بایگانی و طرفین را به مرجع صالح راهنمایی می‌نماید.

### «دیدگاه ابهام»

حکم ماده (۱۲) و تبصره آن از این حیث که مشخص نیست آیا یکی از طرفین که مخالف طرح موضوع در شورای حل اختلاف است را ملزم به حضور در جلسه اول رسیدگی می‌کند یا خیر، واجد ابهام است؛ توضیح آنکه اگر مطابق این مقرره اعضای شورای حل اختلاف مجاز به احضار طرفی که رضایت به طرح موضوع ندارد باشند، این ماده مغایر با موازین شرعی خواهد بود؛ چرا که احضار و الزام به حضور اشخاص به دادرسی تنها از اختیارات مقام قضایی است. بنابراین حکم این ماده از حیث امکان یا عدم امکان احضار طرف مخالف با طرح موضوع در شورای حل اختلاف، واجد ابهام است.

### «دیدگاه عدم مغایرت»

حکم مقرره‌ی مورد بحث و تبصره‌ی آن فاقد هر گونه ابهام است؛ زیرا مقصود قانون‌گذار آن است که هر یک از اصحاب دعوا یا شکایت تحت شرایطی می‌تواند موضوع را نزد شورای حل اختلاف مطرح کند. طرف مقابل در صورتی که مخالف این امر باشد، تنها کافی است که این مخالفت خود را به شورا اعلام کند. خواه این اعلام مخالفت از طریق حضور در جلسه‌ی اول رسیدگی باشد و خواه به صورت مکتوب از طریق لایحه به شورا واصل شود. بنابراین تکلیف طرف مقابل به اعلان مخالفت، از حیث شرعی تنها مصداق تنظیم امور است و چنین نیست که شئون قضایی را به غیرقاضی واگذار کرده باشد. کما اینکه از اختیارات حاکم اسلامی است که استماع دعوی را از طریق تقدیم درخواست مقرر کند. بنابراین حکم ماده (۱۲) و تبصره‌ی آن فاقد هر گونه ابهام و ایراد شرعی است.

## ■ نظر شورای نگهبان

ماده (۱۲)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

\*\*\*

## ■ ماده ۱۳ -

اتخاذ تصمیم در موارد زیر در صلاحیت شورا است:

- ۱- صدور گواهی حصر وراثت، تحریر ترکه، مهر و موم ترکه و رفع آن.
- ۲- دستور تخلیه اماکن مسکونی موضوع قانون روابط مؤجر و مستأجر مصوب

۱۳۷۶/۵/۲۶

۳- تأمین دلیل.

تبصره الحاقی - ...

## ■ دیدگاه مغایرت

اطلاق حکم بند (۱) و (۳) این ماده مبنی بر اتخاذ تصمیم شورای حل اختلاف در خصوص مواردی همچون حصر وراثت و تأمین دلیل، از این حیث که شامل مواردی است که متضمن منازعه و اختلاف قضایی است، خلاف موازین شرعی و اصول متعددی از قانون اساسی است؛ توضیح آنکه مطابق قواعد قضاء اسلامی، تنها قاضی است که می‌تواند به فصل خصومات بپردازد. همچنین مطابق اصول متعددی از قانون اساسی همچون اصل (۱۵۶)، رسیدگی به تظلمات و حل و فصل دعاوی در صلاحیت محاکم مستقر در قوه قضائیه است. بنابراین اطلاق حکم این ماده از این منظر که حل و فصل برخی از دعاوی را به شورای حل اختلاف که یک نهاد غیرقضایی است تفویض کرده است، مغایر با موازین شرعی و اصول متعددی از قانون اساسی است. گفتنی است اگر همه‌ی تصمیمات این شورا همچون بند (۲) آن که به استناد تبصره (۳) ماده (۲۹) به تأیید مقام قضایی می‌رسد، با تأیید مقامات صالح قضایی اجرایی می‌شد، اشکال فوق وجود نداشت.

## ■ نظر شورای نگهبان

اطلاق ماده (۱۳)، در مواردی که موضوع متضمن دعوا با ماهیت قضایی است و همچون

موضوع تبصره (۳) ماده (۲۹)، در نهایت به تأیید مقام قضایی نیز نمی‌رسد، خلاف موازین شرع و مغایر با اصول (۳۴)، (۶۱)، (۱۵۶) و (۱۵۸) قانون اساسی شناخته شد.

\*\*\*

## ماده ۱۴-

در کلیه جرایم قابل گذشت (به استثنای مواردی که متهم متواری یا مجهول‌المکان است)، اختلافات و دعاوی خانوادگی و سایر دعاوی مدنی و حقوقی که به طور مستقیم در مراجع قضایی طرح می‌شود، مقام رسیدگی‌کننده و اجراءکننده و همچنین مقام ارجاع قبل از ارجاع پرونده به شعبه و ثبت آن، پس از اتخاذ تصمیم در خصوص امور فوری، می‌توانند حسب مورد با توجه به کیفیت موضوع و امکان حل و فصل آن از طریق صلح و سازش و با لحاظ ترتیباتی جهت حفظ ادله جرم، جلوگیری از فرار متهم و رعایت حقوق شاکی، نظم عمومی و در صورت ضرورت انجام تحقیقات لازم، پرونده را با ذکر دلیل به شورا ارجاع نمایند؛ مگر آنکه هر یک از طرفین پرونده مخالفت صریح خود را با آن اعلام کنند.

تبصره- ...

### دیدگاه ابهام

عبارت «مخالفت صریح» در ذیل ماده (۱۴) این مصوبه واجد ابهام است؛ زیرا ضرورتی ندارد که مخالفت فرد با صلح و سازش از طریق شورای حل اختلاف به نحو تنصیص و صریح بیان شود؛ بلکه همین که از ظاهر کلمات شخص یا دیگر قرائن نیز مخالفت وی احراز شود، نباید پرونده به شورای حل اختلاف ارجاع شود. بنابراین حکم این مقرر از این حیث که مشخص نیست آیا مخالفت روشن یکی از طرفین نیز برای عدم طرح موضوع در شورای حل اختلاف کافی است یا الزاماً مخالفت شخص باید صریح و تنصیصی باشد، واجد ابهام است.

### دیدگاه عدم مغایرت

عبارت «مخالفت صریح» در ذیل ماده (۱۴) فاقد هر گونه ابهام است؛ زیرا مقصود قانون‌گذار از

مفهوم صریح در اینجا اعم از نص و ظاهر است. بنابراین از منظر مجلس شورای اسلامی مخالفت روشن یکی از طرفین خواه این مخالفت صریح باشد یا با قرائنی فهم شود، برای عدم ارجاع پرونده به شورای حل اختلاف کافی است. بنابراین حکم این ماده فاقد هر گونه ابهام است.

### ■ نظر شورای نگهبان

در ماده (۱۴)، در خصوص امکان مخالفت صریح هر یک از طرفین پرونده با ارجاع موضوع به شورای حل اختلاف، عبارت «صریح» ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

\*\*\*

### ■ ماده ۱۸-

مراجع قضایی مکلفند پرونده‌های واقع در صلاحیت شوراها را به شورای مربوط ارسال کنند تا مطابق ترتیبات مقرر در این قانون رسیدگی شود.

### ■ دیدگاه مغایرت

حکم این ماده مبنی بر تکلیف مراجع قضایی نسبت به ارسال پرونده‌های در صلاحیت شوراهای حل اختلاف، از این حیث اشاره‌ی غیرمستقیم به اجرای مفاد مواد (۱۱) و (۱۳) این مصوبه در مقام بیان صلاحیت‌های شورا دارد و از طرفی، مواد مذکور پیشتر مغایر با موازین شرع و اصول متعددی از قانون اساسی شناخته شد، مبنیاً بر اشکالات مواد مذکور مغایر با شرع و قانون اساسی است.

### ■ نظر شورای نگهبان

ماده (۱۸)، مبنیاً بر ایرادات مورد اشاره در خصوص مواد (۱۱) و (۱۳)، خلاف موازین شرع و مغایر اصول مذکور قانون اساسی شناخته شد.

\*\*\*

### ■ ماده ۲۱-

رسیدگی در شورا تابع تشریفات آیین دادرسی نیست، لیکن از حیث اصول و قواعد،

تابع مقررات قوانین آیین دادرسی مدنی و کیفری است.  
تبصره ۱- اصول و قواعد حاکم بر رسیدگی شامل مقررات ناظر به صلاحیت، حق دفاع، حضور در دادرسی، رسیدگی به دلایل و مانند آن است.  
تبصره ۲- منظور از تشریفات در این ماده، مقررات ناظر به شرایط شکلی درخواست یا شکوائیه، نحوه ابلاغ، تعیین اوقات رسیدگی، جلسه دادرسی و مانند آن است.

### «دیدگاه ابهام»

حکم ماده (۲۱) و تبصره (۱) و (۲) آن، میان دو مفهوم «اصول و قواعد دادرسی» و «تشریفات دادرسی» تمایز قائل شده است و رسیدگی در شورا را تابع اصول و قواعد دادرسی دانسته است. حال آنکه با توجه به ذکر تمثیلی مصادیق این دو مفهوم، وجه تمایز آنها از یکدیگر واجد ابهام است.

### «نظر شورای نگهبان»

ماده (۲۱) و تبصره‌های آن، از جهت اینکه با توجه به ذکر تمثیلی موارد، دقیقاً مشخص نشده است که در رسیدگی شورا کدام موارد، تابع مقررات آیین دادرسی و کدامیک تابع تشریفات است، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

\*\*\*

### ماده ۲۲-

طرفین دعوا می‌توانند شخصاً در شورا حضور یافته یا از وکیل (دادگستری) استفاده نمایند. در موارد صلح و سازش استفاده از وکیل مدنی مجاز است.

### «دیدگاه ابهام»

الف) مجلس شورای اسلامی در ذیل این ماده مقرر داشته است که استفاده از وکیل مدنی در موارد صلح و سازش در شوراهای حل اختلاف مجاز است. از طرفی، حکم مذکور در این ماده این ابهام را ایجاد کرده است که آیا موردی غیر از موارد صلح و سازش نیز در صلاحیت شوراهای حل اختلاف قرار دارد؟ چه اینکه با توجه به غیرقضایی بودن رسیدگی

در شورا، قرار داشتن اموری غیر از صلح و سازش در صلاحیت آن مغایر با موازین شرعی و اصول متعددی از قانون اساسی خواهد بود. بنابراین عبارت «در موارد صلح و سازش» در ذیل ماده (۲۲) این مصوبه واجد ابهام است.

ب) قانون‌گذار در صدر این ماده مقرر داشته است که طرفین می‌توانند از وکلای دادگستری در شوراهای حل اختلاف استفاده کنند. اما در حکم ذیل ماده، استفاده از وکلای مدنی را در موارد صلح و سازش تجویز کرده است. وجه تمایز حکم صدر و ذیل این ماده با توجه به اینکه تنها موارد ایجاد صلح و سازش در صلاحیت این شوراها است، واجد ابهام است.

### ■ نظر شورای نگهبان

در ماده (۲۲)،

۱- با توجه به اینکه در موارد صلح و سازش استفاده از وکیل مدنی مجاز دانسته شده است، موارد غیر صلح و سازش در صلاحیت رسیدگی شوراهای حل اختلاف، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲- وجه تفکیک وکیل دادگستری و مدنی در موارد صلح و سازش ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

تذکر: در ماده (۲۲)، عبارت دادگستری از داخل پرانتز خارج شده و به صورت وکیل دادگستری ذکر شود.

\*\*\*

### ■ ماده ۲۳ -

هزینه رسیدگی شورا مطابق هزینه غیرمالی محاکم دادگستری است.

### ■ دیدگاه مغایرت

مجلس شورای اسلامی در این ماده، هزینه‌ی رسیدگی در شوراهای حل اختلاف را مطابق هزینه‌ی دعاوی غیرمالی محاکم دادگستری مقرر کرده است. این در حالی است که ماده (۲۳) لایحه‌ی تقدیمی دولت،<sup>۱</sup> هزینه‌ی دادرسی را در دعاوی موضوع بند (۱) ماده (۱۲)،

۱. ماده (۲۳) لایحه‌ی شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۹/۸/۲۵ هیئت وزیران: «ماده ۲۳- هزینه دادرسی شورا مطابق با هزینه غیرمالی محاکم دادگستری است، مگر در دعاوی موضوع بند (۱) ماده (۱۲) این قانون که

معادل یک‌چهارم هزینه طرح دعوا در محاکم دادگستری مقرر کرده بود. به این ترتیب، حکم اصلاحی مجلس در این ماده موجب کاهش درآمدهای عمومی می‌شود و مطابق اصل (۷۵) قانون اساسی، اصلاحات نمایندگان مجلس در لوایح دولتی در صورتی که موجب کاهش درآمد عمومی شود باید طریق جبران آن مشخص باشد. بنابراین حکم ماده (۲۳) این مصوبه از این حیث که منجر به کاهش جبران نشده‌ی درآمدهای عمومی شده است، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

### ■ نظر شورای نگهبان

در ماده (۲۳)، کاهش هزینه رسیدگی شورا در همه موضوعات به میزان هزینه دادرسی در دعاوی غیرمالی محاکم دادگستری، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.



### ماده ۲۴-

در اجرای مواد (۱۱)، (۱۲) و (۱۴) این قانون، شورا پس از دعوت خواننده یا مشتکی‌عنه نسبت به تشکیل جلسه اقدام و در صورت حصول سازش میان طرفین، مبادرت به صدور گزارش اصلاحی می‌کند و پرونده در شورا بایگانی و در موارد ارجاع پرونده از مراجع قضایی، نتیجه به همراه تصویری از گزارش اصلاحی به آن مرجع ارسال می‌شود تا مرجع مزبور نسبت به مختومه کردن پرونده با دستور اداری اقدام کند.

تبصره ۱- ...

تبصره ۴- مراجع قضایی و شوراها و میانجی‌گران و داوران مکلفند در خصوص دعاوی راجع به اموال غیرمنقول، پس از تصدیق سند رسمی و در همه دعاوی و شکایات در تنظیم گزارش اصلاحی و یا صورت مجلس سازش، هویت طرفین را احراز نموده و مالکیت افراد را از مراجع رسمی مربوطه استعلام نمایند. چنانچه در مدارک هویتی ارائه شده طرفین یا یکی از طرفین تردید حاصل شود از سوی مرجع رسمی مربوطه تصدیق می‌گردد. در صورتی که خواهان ذی‌نفع یا ذی‌سمت در دعوی

---

خواهان مکلف به پرداخت بیست و پنج درصد (۲۵٪) از هزینه دادرسی در دعاوی مربوط است.»



نباشد، مراجع مزبور مکلفند از پذیرش آن خودداری نمایند و در صورت وارد نبودن دعوی نسبت به خوانده مراتب در صورت جلسه قید و اگر پرونده مستقیماً در شورا مطرح شده باشد، بایگانی می‌شود.

### «دیدگاه مغایرت»

حکم صدر این ماده از این حیث که در مقام اجرای مفاد ماده (۱۱) این مصوبه مقرر شده است و از طرفی، ماده مذکور پیشتر مغایر با موازین شرعی و اصول متعددی از قانون اساسی شناخته شد، مبنیاً بر اشکالات ماده (۱۱) مغایر با شرع و قانون اساسی است.

### «دیدگاه ابهام»

مجلس شورای اسلامی در تبصره (۴) این ماده مقرر کرده است که مراجع قضایی، شوراها، میانجی‌گران و داوران در خصوص دعاوی راجع به اموال غیرمنقول، مکلف به تصدیق اسناد رسمی هستند. قانون‌گذار نسبت به بیان حکم دعاوی راجع به اموال غیرمنقول که فاقد سند رسمی هستند، اما مالکیت نسبت به آن اموال از طریق اسناد عادی دارای اعتبار شرعی به اثبات می‌رسد، سکوت کرده است. اگر سکوت قانون‌گذار به معنای عدم اعتبار این قبیل از اسناد عادی باشد، این مقرر مغایر با موازین شرعی خواهد بود. در مقابل، اگر از سکوت مجلس چنین نتیجه استنباط نشود، حکم این تبصره مغایرتی با موازین شرعی نخواهد داشت. بنابراین تبصره (۴) ماده (۲۴) از حیث اعتبار یا عدم اعتبار اسناد عادی واجد ابهام است.

### «نظر شورای نگهبان»

در تبصره (۴) ماده (۲۴)، از این جهت که تکلیف مواردی که اموال غیرمنقول دارای سند رسمی نیستند، روشن نشده است، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

\*\*\*

### ماده ۲۵-

در اجرای مواد (۱۱)، (۱۲) و (۱۴) این قانون، در صورتی که شورا با برگزاری حداقل

دو جلسه ظرف مدت سه ماه موفق به ایجاد صلح و سازش بین طرفین نشود، پرونده در شورا بایگانی و در صورت درخواست خواهان یا مدعی خصوصی به مرجع قضایی صالح ارسال می‌گردد. چنانچه پرونده از مراجع قضایی ارجاع شده باشد، گزارش اقدامات و نتیجه به آن مرجع ارسال می‌شود.

تبصره ۱- چنانچه شورا موفق به ایجاد صلح و سازش نشود، هیچ یک از اظهارات طرفین در فرآیند سازش، به عنوان دلیل قانونی منشأ اثر نیست.  
تبصره ۲- حذف شد.

### «دیدگاه مغایرت»

قانون‌گذار در تبصره (۱) این ماده مقرر کرده است که در صورت عدم حصول صلح و سازش، هیچ یک از اظهارات طرفین منشأ اثر قانونی نخواهد بود. این در حالی است که برخی از ادله‌ی اثبات شرعی همچون اقرار، به صورت مطلق (خواه نزد قاضی باشد و خواه خارج از دادگاه) دارای اثر اثباتی است. بنابراین مطابق موازین شرعی، اظهارات طرفین حتی اگر منجر به حدوث صلح و سازش نشود، در مواردی دارای آثار اثباتی است. بنابراین اطلاق حکم تبصره (۱) ماده (۲۵)، از این حیث که برخی دلایل اثباتی شرعی که به صورت مطلق دارای اثر اثباتی هستند (همچون اقرار) را نیز در بر گرفته است، خلاف موازین شرعی است.

### «نظر شورای نگهبان»

در تبصره (۱) ماده (۲۵)، اطلاق منشأ اثر نبودن اظهارات طرفین نسبت به حجت‌های شرعی که به صورت مطلق حجت دانسته شده‌اند نظیر اقرار، خلاف موازین شرع شناخته شد.

\*\*\*

### ماده ۲۷-

رئیس شورا شخصاً یا از طریق یکی از اعضاء، علاوه بر رسیدگی به دلایل طرفین، می‌تواند تحقیق محلی، معاینه محل و تأمین دلیل را انجام دهد.

## «دیدگاه ابهام»

حکم ماده (۲۷) مبنی بر امکان تحقیق محلی، معاینه محل و تأمین دلیل از طریق کارکنان شوراهای حل اختلاف، از این حیث که مشخص نیست مقید به رعایت ضوابط شرعی و قانونی تجویز شده است یا خیر، واجد ابهام است؛ توضیح آنکه انجام برخی از اقدامات فوق همچون معاینه محل ممکن است متضمن موارد نهی شده‌ی شرعی یا قانونی همچون ورود به ملک غیر باشد که با توجه به اینکه شورای حل اختلاف یک نهاد غیرقضایی است، باید مقید به رعایت موازین شرعی و قانونی شود. بنابراین حکم این ماده از این حیث که روشن نیست محدود به رعایت الزامات شرعی یا قانونی شده است یا خیر، واجد ابهام است.

## «نظر شورای نگهبان»

ماده (۲۷)، از این جهت که آیا انجام این اقدامات، مطابق ضوابط قانونی خواهد بود یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

\*\*\*

## ماده ۲۹-

اعتراض طرفین پرونده به تصمیم شورا و نیز اعتراض ثالث نسبت به گزارش اصلاحی و تصمیم شورا قابل طرح در دادگاه عمومی همان حوزه قضایی است و چنانچه تصمیم یا گزارش اصلاحی توسط مرجع رسیدگی به اعتراض نقض شود، مرجع مذکور موظف است رأساً به پرونده رسیدگی و رأی صادر کند.

تبصره ۱- ...

تبصره ۲- مهلت اعتراض طرفین پرونده به تصمیم شورا برای اشخاص مقیم ایران بیست روز و برای اشخاص مقیم خارج از کشور دو ماه از تاریخ ابلاغ است.

تبصره ۳- دستور تخلیه موضوع ماده (۱۳) این قانون قابل اجراء نیست مگر با تأیید رئیس حوزه قضایی مربوط.

## «دیدگاه مغایرت»

مجلس شورای اسلامی در تبصره (۲) این ماده به نحو مطلق، مهلت اعتراض به تصمیمات

شورا را برای اشخاص مقیم ایران بیست روز و برای اشخاص مقیم خارج دو ماه در نظر گرفته است و بدیهی است این تصمیمات پس از انقضای این مهلت‌ها، قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود. این در حالی است که چه بسا عدم اعتراض ذی‌نفع در مهلت‌های فوق به سبب عذر موجه مانند بیماری باشد. بنابراین اطلاق حکم تبصره (۲) این ماده از این حیث که منجر به سلب حق اعتراض نسبت به محکوم‌علیه دارای عذر موجه می‌شود، مغایر با موازین شرعی است. به عنوان مؤید استدلال فوق می‌توان به رویه‌ی شورای نگهبان در بررسی ماده (۲۶) لایحه‌ی شوراهای حل اختلاف<sup>۱</sup> اشاره کرد که فقیهان این شورا، اطلاق عدم پذیرش اعتراض در خارج از مهلت نسبت به موارد عذر موجه را مغایر با موازین شرعی شناختند.<sup>۲</sup>

### ■ نظر شورای نگهبان

اتفاق تبصره (۲) ماده (۲۹)، نسبت به مواردی که عذر موجه وجود داشته باشد، خلاف موازین شرع شناخته شد.

\*\*\*

### ماده ۳۰-

گزارش اصلاحی و تصمیم به درخواست ذی‌نفع و به دستور رئیس شورای حل اختلاف در حوزه قضایی مربوط توسط واحد اجرای احکام شورا اجرا می‌شود. اجرای گزارش اصلاحی صادرشده از شوراهای فاقد واحد اجرا، بر عهده نزدیکترین واحد اجرا است.

تبصره ۱- اجرای گزارش اصلاحی پس از صدور برگ اجرائیه مطابق مقررات مربوط به قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۶۵/۸/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی

---

۱. ماده (۲۶) لایحه‌ی شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۴/۷/۲۱ کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲۶- محکوم‌علیه غایب حق دارد به رأی غیابی ظرف مدت بیست روز از تاریخ ابلاغ واقعی، اعتراض نماید. این اعتراض و خواهی نامیده می‌شود و در همان شورا قابل رسیدگی است.»  
۲. بند (۶) نامه‌ی شماره ۹۴/۱۰۲/۴۵۰۸ مورخ ۱۳۹۴/۹/۵: «در ماده (۲۶)، اطلاق عدم پذیرش اعتراض بعد از گذشت مدت بیست روز با وجود عذر موجه خلاف موازین شرع می‌باشد؛ بهتر است این ماده مطابق عبارت ماده (۳۰۶) قانون آیین دادرسی عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ اصلاح و یا به آن قانون احاله شود.»

است. در صورتی که موارد مشمول قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۹۴/۳/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام فراهم باشد، اجرای ماده (۳) قانون مذکور<sup>۱</sup> با تأیید رئیس شورای حل اختلاف در حوزه قضایی مربوط، انجام می‌شود.

تبصره ۲- احکام مواد (۱۶۶) و (۱۴۷) قانون اجرای احکام مدنی<sup>۲</sup> در خصوص اجرای گزارش اصلاحی و تصمیم شورا مجری است.

## دیدگاه مغایرت

حکم تبصره (۱) ماده‌ی حاضر مبنی بر تسری اجرای ماده (۳) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی به شوراهای حل اختلاف، مغایر با نظریه‌ی تفسیری مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان از اصل (۱۱۲) قانون اساسی<sup>۳</sup> است؛ توضیح آنکه مطابق این نظریه، در

۱. ماده (۳) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۹۴/۳/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۳- اگر استیفای محکوم‌به از طرق مذکور در این قانون ممکن نگردد محکوم علیه به تقاضای محکوم‌له تا زمان اجرای حکم یا پذیرفته شدن ادعای اعسار او یا جلب رضایت محکوم‌له حبس می‌شود. چنانچه محکوم علیه تاسی روز پس از ابلاغ اجرائیه، ضمن ارائه صورت کلیه اموال خود، دعوای اعسار خویش را اقامه کرده باشد حبس نمی‌شود، مگر اینکه دعوای اعسار مسترد یا به موجب حکم قطعی رد شود.

تبصره ۱- ...»

۲. مواد (۱۴۶) و (۱۴۷) قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶/۸/۱ مجلس شورای ملی: «ماده ۱۴۶- هرگاه نسبت به مال منقول یا غیرمنقول یا وجه نقد توقیف شده شخص ثالث اظهار حقی نماید اگر ادعای مزبور مستند به حکم قطعی یا سند رسمی باشد که تاریخ آن مقدم بر تاریخ توقیف است. توقیف رفع می‌شود درغیر این صورت عملیات اجرائی تعقیب می‌گردد و مدعی حق برای جلوگیری از عملیات اجرائی و اثبات ادعای خود می‌تواند به دادگاه شکایت کند.

ماده ۱۴۷- شکایت شخص ثالث در تمام مراحل بدون رعایت تشریفات آئین دادرسی مدنی و پرداخت هزینه دادرسی رسیدگی می‌شود. مفاد شکایت بطرفین ابلاغ می‌شود و دادگاه بدلائل شخص ثالث و طرفین دعوی به هر نحو و در هر محل که لازم بداند رسیدگی می‌کند و در صورتیکه دلائل شکایت را قوی یافت قرار توقیف عملیات اجرائی را تعیین تکلیف نهایی شکایت صادر می‌نماید.

در این صورت اگر مال مورد اعتراض منقول باشد دادگاه می‌تواند با اخذ تأمین مقتضی دستور رفع توقیف و تحویل مال را به معترض بدهد. به شکایت شخص ثالث بعد از فروش اموال توقیف شده نیز به ترتیب فوق رسیدگی خواهد شد.

تبصره- ...»

۳. نظریه‌ی تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان از اصل (۱۱۲) قانون اساسی: «هیچ یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد. و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم‌له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.»

مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام حل اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان قانون گذاری کرده است، مجلس تنها پس از گذشت زمان معتدبه از تاریخ تصویب قانون در مجمع می تواند قانون مغایری را وضع کند. حال با توجه به اینکه ماده (۳) قانون فوق از همین نوع قوانین مصوب مجمع است، توسعه‌ی آن از سوی مجلس به شوراهای حل اختلاف پس از گذشت زمان کوتاهی از تصویب آن، مغایر با تفسیر فوق خواهد بود.

### «دیدگاه ابهام»

مجلس شورای اسلامی در تبصره (۲) ماده (۳۰)، به مواد (۱۴۶) و (۱۴۷) قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶ اشاره کرده است. این در حالی است که مواد مذکور از لحاظ شرعی دارای ابهاماتی است که سبب می شود این مقرره نیز مبنیاً واجد ابهام باشد.

### «نظر شورای نگهبان»

در ماده (۳۰)،

- ۱- در تبصره (۱)، توسعه حکم ماده (۳) قانون نحوه اجرای محکومیت های مالی که به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است به شوراهای حل اختلاف، مغایر اصل (۱۱۲) قانون اساسی شناخته شد.
- ۲- در تبصره (۲)، ارجاع به دو ماده مذکور، از لحاظ شرعی دارای ابهاماتی است که پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.



### ماده ۳۳ -

هیئت بدوی رسیدگی به تخلفات هر استان با حضور سه عضو شامل رئیس شوراهای حل اختلاف استان، یکی از قضات و یکی از اعضای شوراهای حل اختلاف آن استان به پیشنهاد رئیس کل دادگستری استان تشکیل می شود.

تبصره ۱- اعضای هیئت، با حکم رئیس مرکز برای مدت سه سال منصوب می شوند و

انتصاب مجدد آنان بلامانع است.

تبصره ۲- ...

### «دیدگاه مغایرت»

حکم صدر این ماده و تبصره (۱) آن، در خصوص انتخاب قضات عضو هیئت بدوی رسیدگی به تخلفات استانی توسط رئیس کل دادگستری و انتصاب آنها با حکم رئیس مرکز، مغایر بند (۳) اصل (۱۵۸) قانون اساسی است؛ زیرا به موجب بند مذکور، عزل و نصب قضات و تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل و مانند اینها از امور اداری، از اختیارات رئیس قوه قضائیه است. بنابراین حکم ماده (۳۳) و تبصره (۱) آن از این منظر که به رئیس مرکز اختیار نصب قضات عضو هیئت بدوی را اعطا کرده است، مغایر با اصل مذکور است. کما اینکه به عنوان مؤید می‌توان به ماده (۳۷) همین مصوبه<sup>۱</sup> نیز اشاره کرد که قانون‌گذار در آن ماده به لزوم دریافت ابلاغ قضایی برای اعضای هیئت تجدیدنظر از رئیس قوه تصریح کرده است.

### «دیدگاه عدم مغایرت»

حکم صدر این ماده و تبصره (۱) آن مبنی بر عضویت قضات در هیئت بدوی رسیدگی به تخلفات استانی با حکم رئیس مرکز، مغایرتی با بند (۳) اصل (۱۵۸) قانون اساسی ندارد؛ زیرا آنچه در اصل مذکور در صلاحیت رئیس قوه قضائیه نهاده شده است، تنها عزل و نصب قضات و تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل آنها است. در حقیقت، عضویت در این هیئت بدوی مشمول هیچ‌یک از موارد مذکور نمی‌شود؛ بلکه قضات عضو تنها چند ساعت در هفته را در کنار ایفای وظایف قضایی خود، در این هیئت حضور پیدا خواهند کرد. بنابراین حکم ماده (۳۳) و تبصره (۱) آن مغایرتی با بند (۳) اصل (۱۵۸) قانون اساسی ندارد.

---

۱. ماده (۳۷) مصوبه‌ی حاضر: «هیئت تجدید نظر رسیدگی کننده به تخلفات اعضاء، کارمندان و نیروهای اداری شورا که رابطه استخدامی با شورا ندارد، در مرکز تشکیل می‌شود؛ و مرکب از سه عضو اصلی شامل رئیس مرکز یا یکی از معاونان وی، یک قاضی دادگاه تجدید نظر و یکی از اعضای شوراهای حل اختلاف با پیشنهاد رئیس مرکز می‌باشد که تمامی آنها با ابلاغ رئیس قوه قضائیه برای مدت سه سال منصوب می‌شوند و انتصاب مجدد آنان بلامانع است.»

## ■ نظر شورای نگهبان

در تبصره (۱) ماده (۳۳)، انتصاب قاضی به عنوان عضو هیئت بدوی رسیدگی به تخلفات استان با حکم رئیس مرکز، مغایر بند (۳) اصل (۱۵۸) قانون اساسی شناخته شد.

\* \* \*

## ■ ماده ۳۴ -

ارتکاب موارد زیر توسط اعضا، کارکنان و نیروهای اداری شورا که رابطه استخدامی

با شورا ندارند، تخلف محسوب می‌شود:

۱- اعمال و رفتار خلاف شئون

۲- ...

۳- عدم رعایت شئون و شعائر اسلامی

۴- ...

۳۴- همکاری با ساواک منحل به عنوان مأمور یا منبع خبری و داشتن فعالیت یا دادن

گزارش ضد مردمی

۳۵- ...

## ■ دیدگاه عدم مغایرت

حکم ماده (۳۴) مغایرتی با موازین شرع یا قانون اساسی ندارد، اما مفاد برخی از بندهای آن (مانند پرهیز از رفتار خلاف شئون که در بندهای (۱) و (۳) ذکر شده است)، تکراری است که لازم است حذف شود. همچنین با توجه به عدم موضوعیت بند (۳۴) در حال حاضر، این بند نیز شایسته است حذف شود؛ چرا که با انحلال ساواک پس از انقلاب اسلامی، همکاری با آن نیز فاقد موضوعیت است.

## ■ نظر شورای نگهبان

تذکر: در ماده (۳۴)، موارد تکراری حذف شوند و بند (۳۴) نیز با توجه به عدم امکان تحقق حذف گردد.



## ماده ۳۶-

آرای صادر شده از هیئت بدوی در مورد مجازات‌های مقرر در بندهای (۱) تا (۳) ماده (۳۵) این قانون<sup>۱</sup> قطعی و در مورد مجازات‌های موضوع بندهای (۴) و (۵) ماده مذکور ظرف مدت بیست روز پس از ابلاغ، قابل تجدید نظر در هیئت تجدید نظر رسیدگی کننده به تخلفات اعضاء، کارمندان و نیروهای اداری شورا که رابطه استخدامی با شورا ندارد، است.

### دیدگاه مغایرت

تلقی شدن آرای موضوع بندهای (۱) تا (۳) هیئت‌های بدوی رسیدگی به تخلفات اداری به ویژه «کسر پاداش تا یک‌سوم به مدت یک ماه تا یک سال»، به عنوان آراء قطعی در ماده (۳۶) و سلب امکان اعتراض از محکوم‌علیه نزد مراجع قضایی، مغایر با اصول متعددی از قانون اساسی همچون اصل (۳۴)، (۶۱)، (۱۵۶)، (۱۵۹) و (۱۷۳) قانون اساسی در خصوص امکان دادخواهی نزد محاکم دادگستری است.

### دیدگاه عدم مغایرت

حکم ماده‌ی حاضر در قطعی تلقی کردن آرای هیئت بدوی در خصوص حکم به اخطار کتبی بدون درج در پرونده، توییح با درج در پرونده و کسر پاداش تا یک‌سوم، مغایرتی با اصول مذکور از قانون اساسی ندارد؛ زیرا قانون‌گذار اینجا در مقام بیان مجازات کیفری نیست تا رسیدگی قضایی نسبت به آن و اعتراض در قبال آراء صادر شده ضرورت داشته باشد. در حقیقت سخن در این مواد از تخلفات اداری کارکنان شورا‌های حل اختلاف و

---

۱. ماده (۳۵) مصوبه‌ی حاضر: «چنانچه هیئت رسیدگی کننده بدوی پس از دعوت از عضو یا کارمند یا نیروی اداری شورا که رابطه استخدامی با شورا ندارد و شنیدن اظهارات و دفاعیات، تخلف وی را احراز نماید به تناسب عمل ارتكابی در مورد ارتكاب به تخلفات پیش‌بینی شده در بندهای (۱) تا (۹) ماده (۳۴) این قانون برای بار اول و دوم مرتکب را به یکی از مجازات‌های بندهای (۱) تا (۳) این ماده و در مورد تخلفات پیش‌بینی شده در بندهای (۱۰) تا (۳۶) ماده (۳۴) این قانون و تکرار تخلفات موضوع بندهای (۱) تا (۹) ماده مذکور در بار سوم، مرتکب را به یکی از مجازات‌های پیش‌بینی شده در بندهای (۴) و (۵) این ماده به شرح زیر محکوم می‌کند:

۱- اخطار کتبی بدون درج در پرونده

۲- توییح کتبی با درج در پرونده

۳- کسر پاداش تا یک‌سوم به مدت یک ماه تا یک سال

۴- محرومیت از فعالیت در شورا از یک ماه تا یک سال

۵- محرمیت دائمی از عضویت در شورا یا اخراج از شورا حسب مورد»

مقابله با آن از طریق مجازات‌های انتظامی است. بنابراین قطعی تلقی شدن برخی از آراء هیئت‌های بدوی از این حیث که دارای ماهیت مجازات اداری است و همچنین میزان مجازات نیز چندان سنگین نیست، مغایرتی با اصول پیش گفته از قانون اساسی ندارد.

### ■ نظر شورای نگهبان

ماده (۳۶)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

\*\*\*

### ■ ماده ۴۲-

چنانچه عضو شورا در آزمون وکالت دادگستری (اعم از کانون‌های وکلا و مرکز وکلای قوه قضائیه) یا کارشناس رسمی دادگستری پذیرفته شود و حسن سابقه در شورا او در شورا به تأیید رئیس کل دادگستری استان برسد، مدت کارآموزی وی در هر یک از این موارد به شرح زیر تقلیل می‌یابد:

۱- سه تا پنج سال سابقه همکاری با شورا، یک سوم دوره کارآموزی

۲- بیش از پنج سال سابقه همکاری با شورا، نصف دوره کارآموزی

تبصره- نیروهای شاغل در شوراها تا زمان لازم‌الاجراء شدن این قانون متناسب با سنوات همکاری تمام‌وقت آنان در صورت داشتن شرایط احراز مشاغل، برای استخدام در قوه قضائیه و دستگاه‌های تابع از اولویت برخوردار خواهند بود. دستورالعمل نحوه احتساب سنوات خدمت تمام وقت، اعمال اولویت و امتیاز برای این دسته از افراد با پیشنهاد مشترک قوه قضائیه و سازمان اداری و استخدامی کشور به تصویب شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی خواهد رسید.

### ■ دیدگاه مغایرت

الف) مجلس شورای اسلامی در این ماده مقرر کرده است پذیرش عضو شورای حل اختلاف در آزمون کارشناسی رسمی موجب تقلیل مدت کارآموزی وی شود. این درحالی است که قاعدتاً حوزه‌ی کاری کارشناسان رسمی، مسائل و موضوعات فنی و غیرحقوقی

نظیر ساختمان، شهرسازی، حسابداری و ثبتی است. بنابراین عضویت در شوراهای حل اختلاف نباید باعث مزیتی برای کارشناسان رسمی گردد و اعطای امتیاز کاهش دوره‌ی کارآموزی به اعضای شوراهای حل اختلاف در صورت پذیرش در آزمون کارشناسی، علاوه بر اینکه نوعی تبعیض نسبت به دیگر کارشناسان رسمی و مغایر با بند (۹) اصل (۳) قانون اساسی است، به سبب کاسته شدن از دوره‌ی کارآموزی این قبیل افراد، موجب کاهش مهارت‌های آنها و در نتیجه مغایر نظام صحیح اداری موضوع بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

ب) حکم ذیل تبصره‌ی این ماده مبنی بر واگذاری تعیین نحوه‌ی احتساب سنوات خدمت تمام‌وقت و نحوه‌ی اعمال اولویت و امتیاز برای نیروهای شاغل در شوراها به دستورالعمل مصوب شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است؛ زیرا وفق اصل مزبور، قانون‌گذاری از وظایف انحصاری مجلس شورای اسلامی است و با توجه به اینکه موضوعات فوق از مواردی که است حقوق و تکالیف افراد را تحت تاثیر قرار می‌دهد، دارای ماهیت تقنینی است. بنابراین تفویض بلاضابطه‌ی تصویب دستورالعمل موضوع تبصره ماده (۴۲) به شورای توسعه، مصداق قانون‌گذاری تفویضی و مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است.

### ■ دیدگاه عدم مغایرت

حکم ماده (۴۲) مبنی بر تقلیل مدت کارآموزی در صورت پذیرش عضو شورای حل اختلاف در آزمون کارشناسی رسمی، مغایرتی با بند (۹) و (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی ندارد؛ زیرا دوره‌ی کارآموزی کارشناسان رسمی مرکب از دو بخش فنی و حقوقی است و معافیت کارشناسان عضو شورای حل اختلاف از بخشی از دوره‌ی کارآموزی، ناظر به معافیت از بخش حقوقی دوره‌ی کارآموزی است و این معافیت نیز منطقی است؛ چرا که کارشناسان عضو شورا در طول زمان عضویت در شورا به مهارت‌های حقوقی مسلط شده‌اند. بنابراین معافیت موضوع ماده (۴۲) نه مصداق تبعیض ناروا است و نه ذیل نظام اداری ناصحیح می‌گنجد تا وجهی برای تصور مغایرت آن با بند (۹) و (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی محتمل باشد.

## ■ نظر شورای نگهبان

ماده (۴۲)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.  
تذکر: در مواد (۷) و (۴۲)، عنوان مرکز وکلای قوه قضائیه به صورت دقیق «مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه» ذکر شود.

\*\*\*

## ■ ماده ۴۳ -

درآمد حاصل از هزینه دادرسی و نیم‌عشر اجرایی گزارش اصلاحی موضوع این قانون و سایر موارد قانونی به خزانه‌داری کل کشور واریز و معادل صد درصد (۱۰۰٪) مبلغ واریزی از محل اعتبار خاصی که به همین منظور هر ساله در قانون بودجه کل کشور منظور می‌شود به عنوان درآمد اختصاصی به شوراها اختصاص داده می‌شود. دولت مکلف است معادل مبالغ پیش‌بینی شده در قانون بودجه هر ساله کل کشور را پرداخت نماید تا در موارد زیر هزینه گردد:

۱- پرداخت حقوق و پاداش

۲- هزینه ساخت، اجاره و تعمیرات ساختمان و تجهیزات و هزینه‌های اداری با

تشخیص مرکز

۳- بیمه تأمین اجتماعی کارکنان استخدامی

## ■ دیدگاه مغایرت

مجلس شورای اسلامی در این ماده، کلیه‌ی درآمدهای حاصل از این قانون را به شوراهای حل اختلاف اختصاص داده است. بنابراین حکم ماده (۴۳) از این حیث که صلاحیت دولت در تنظیم لایحه‌ی بودجه را محدود به الزام این مقرر کرده است، مغایر با اصل (۵۲) قانون اساسی است؛ چرا که وفق این اصل، بودجه‌ی سالیانه باید با ابتکار دولت و از طریق لایحه تقدیم مجلس شود. گفتنی است اگرچه این ماده در ماده (۴۳) لایحه‌ی دولت نیز وجود داشته است، لیکن این امر نیز نمی‌تواند اشکال فوق را مرتفع کند و صلاحیت عام دولت در پیشنهاد بودجه را محدود کند. همچنین به عنوان مؤید استدلال فوق می‌توان به رویه‌ی

شورای نگهبان در بررسی ماده (۵۹) لایحه‌ی اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۹/۸/۵ اشاره کرد که با وجود اینکه در لایحه دولت نیز حکم ماده (۵۹) وجود داشته است (تبصره (۱) ماده (۷۷) اصلاحی<sup>۲</sup>)، شورای نگهبان تعیین نحوه‌ی تخصیص مبالغ حاصل از اجرای این قانون را مغایر با اصل (۵۲) قانون اساسی تشخیص داد.<sup>۳</sup>

## دیدگاه عدم مغایرت

حکم این مقرر مغایرتی با اصل (۵۲) قانون اساسی نخواهد داشت؛ چرا که با توجه به اینکه این حکم در لایحه‌ی دولت نیز پیش‌بینی شده بوده است، نشان از رضایت دولت بر اجرای

۱. ماده (۵۹) لایحه‌ی اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۹/۸/۵ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵۹- تبصره ماده (۷۷) قانون به شرح زیر به عنوان ماده (۷۷) اصلاح و شماره متن ماده (۷۷) به شماره (۷۸) تغییر می‌یابد:

ماده ۷۷- کلیه مبالغ حاصل از اجرای این قانون از قبیل وجوه ناشی از فروش کالا و ارز قاچاق، وسایل ضبطی و جریمه‌های وصولی به حساب ویژه‌ای نزد خزانه‌داری کل کشور واریزی می‌شود. سالانه مبلغ هزار و پانصد میلیارد (۱/۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از وجوه فوق متناسب با پیشرفت و اثر بخشی برنامه‌های موضوع ماده (۱۲) این قانون و میزان و کیفیت کارایی دستگاه‌های ذی ربط و مراجع رسیدگی‌کننده و تأثیر در امر پیشگیری و مبارزه با قاچاق به مدت سه سال به شرح ذیل پرداخت می‌شود. پس از سه سال مبلغ فوق سالانه بیست درصد (۲۰٪) کاهش می‌یابد به نحوی که پس از شش سال از تصویب این قانون، مبلغ ثابت هفتصد و شصت و هشت میلیارد (۷۶۸/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال جهت تأمین هزینه‌های اجرای قانون پرداخت شود.

مبلغ موضوع این ماده به شرح ذیل در سرفصل‌های تعیین شده هزینه می‌شود:

۱- ...»

۲. بند (۳۳) ماده واحده لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۴/۵/۱۴ هیئت وزیران: «۳۳- ماده (۷۷) و تبصره آن به شرح زیر اصلاح و یک تبصره به عنوان تبصره (۲) به آن الحاق می‌شود:

ماده ۷۷- ...»

تبصره ۱- کلیه مبالغ حاصل از اجرای این قانون از قبیل وجوه ناشی از فروش کالا و ارز قاچاق، وسایل ضبطی و جریمه‌های وصولی به حساب ویژه‌ای نزد خزانه‌داری کل کشور واریزی می‌شود. از وجوه واریزی متناسب با تکالیف دستگاه‌های ذی ربط و تأثیر در امر مبارزه با قاچاق و برنامه‌های ارائه شده، مطابق آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد ستاد و وزارت دادگستری تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، هزینه می‌شود.

نحوه تعیین و پرداخت حق‌الکشف دستگاه‌های ذی ربط، نحوه محاسبه هزینه نگهداری و سایر هزینه‌های مترتبه به پیشنهاد ستاد به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

مصرف و اختصاص وجوه در غیر از موارد موضوع این ماده، تصرف غیرقانونی در اموال دولتی محسوب و مرتکب به مجازات مقرر در قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شود.

تبصره ۲- ...»

۳. بند (۳۴) نامه‌ی شماره ۹۹/۱۰۲/۲۰۶۶۷ مورخ ۱۳۹۹/۹/۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه‌ی اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۹/۸/۵ مجلس شورای اسلامی: «۳۴- در ماده (۵۹) موضوع اصلاح ماده (۷۷) قانون،

۱-۳۴ تعیین نحوه تخصیص مبالغ حاصل از اجرای این قانون، مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی شناخته شد.

۲-۳۴ ...»

آن و پیش‌بینی سالیانه‌ی آن در لایحه بودجه بوده است. بنابراین با وجود درج این حکم در لایحه‌ی دولت، وجهی برای مغایرت آن با اصل (۵۲) قانون اساسی به سبب محدود شدن دولت در تدوین لایحه‌ی بودجه متصور نخواهد بود.

### ■ نظر شورای نگهبان

ماده (۴۳)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

\*\*\*

### ■ ماده ۴۴ -

دولت مکلف است هر ساله بودجه مورد نیاز شوراها را بر اساس بودجه پیشنهادی قوه قضائیه در قالب ردیف مستقل پیش‌بینی کند. تأمین امکانات اداری و تجهیزات و مکان و امور مالی و پشتیبانی شوراها بر عهده قوه قضائیه است.

### ■ دیدگاه مغایرت

حکم این ماده مبنی بر الزام دولت به پیش‌بینی بودجه‌ی سالیانه‌ی شوراها بر اساس بودجه‌ی پیشنهادی قوه‌ی قضائیه، همانند ماده قبل به دلیل محدودیت دولت در تنظیم لایحه بودجه، مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی است.

### ■ دیدگاه عدم مغایرت

با توجه به اینکه قانون‌گذار تدوین بودجه‌ی شوراها را «بر اساس» بودجه‌ی پیشنهادی قوه‌ی قضائیه مقرر کرده است، این حکم مصداق محدود شدن دولت در تنظیم لایحه‌ی بودجه و مغایرت با اصل (۵۲) قانون اساسی نخواهد بود؛ چرا که دولت امکان دخل و تصرف در بودجه‌ی پیشنهادی قوه قضائیه را خواهد داشت. بنابراین اگر قانون‌گذار تدوین بودجه‌ی شورا عیناً مطابق پیشنهاد قوه‌ی قضائیه را مقرر کرده بود، این حکم مغایر با اصل (۵۲) بود، اما در وضع کنونی تصور مغایرت آن با این اصل، محتمل نیست.

### ■ نظر شورای نگهبان

ماده (۴۴)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.