

رسمی‌سازی عدالت غیررسمی در ایران

با تأکید بر زمینه‌های تاریخی-اجتماعی

شکل‌گیری خانه‌انصاف و شورای داوری

فیروز محمودی جانکی^۱

چکیده

تشکیل نهادها و سازمان‌های جدید دولتی و متمرکز شدن امور در دستان دولت به تحدید تدریجی اختیارات و سلطه نظامات اجتماعی انجامید به گونه‌ای که هرچه دولت به سمت اقتدارگرایی و تمرکز بیش‌تر گرایش یافت، عرصه بر آن نظامات و ساختارهای خودجوش اجتماعی تنگ‌تر شد. با اینکه این تحول همواره قضاوت منفی عمومی را در پی نداشته، ولی به دلیل ویژگی‌های دولت در ایران، به‌ویژه مطلق‌گرایی عصر پهلوی منجر به تغییرات ناسازگار با ساخت اجتماعی در ایران شده است. تشکیل عدلیه نوین که ایده‌ای قابل دفاع در تاریخ معاصر ایران است، به تدریج منجر به تبعیت از ایده شکل‌گیری دولت مدرن به سمت کنار زدن و محو نهادهای سنتی اجتماعی ایران در زمینه حل و فصل اختلافات شد. پس از تشکیل عدلیه نوین و رسمی‌سازی اجرای عدالت، تشکیل دو نهاد خانه‌انصاف و شورای داوری بر پایه تجربه اجتماعی و ریشه‌های تاریخی حل و فصل غیررسمی اختلافات در ایران و نیز تحت تأثیر تجربه برخی از کشورهای اروپایی نخستین تجربه بازگشت دادگستری به روش‌ها و رویه‌های غیررسمی برای آسان‌سازی کار اجرای عدالت بود. تسلط بروکراسی اداری و قضائی در همه شئون چنان بود که نهادهای شبه‌قضائی از این دست نتوانست سنت‌ها، رویه‌ها و نظریه‌های فراموش‌شده را به‌خوبی احیا کند. تنها در کنار دادگستری و برای کمک به آن از این پشتوانه اجتماعی جسته و گریخته بهره‌برداری ابزاری شده است؛ سنتی که پس از دهه ۴۰ آغاز شده است.

واژگان کلیدی

عدالت رسمی، عدالت غیررسمی، خانه‌انصاف، شورای داوری، اصلاحات ارضی

۱. دکتر حقوق جزا و جرم‌شناسی، عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

مقدمه

در حوزه مطالعات تاریخ تحولات حقوقی در ایران یکی از موضوعات مهم فرایند رسمی شدن نظام‌های غیررسمی عدالت و تفوق تدریجی عدالت رسمی به جای آن است. این دگرگونی محصول شکل‌گیری اندیشه دولت جدید در ایران و تحول و تقویت آن است که با کنار زدن حکومت‌های ملوک‌الطوایفی و شبه‌فئودالی ایرانی از زمان به قدرت رسیدن سلسله پهلوی به وجود آمد. تشکیل نهادهای جدید اداری و دیوانی و عدلیه نوین میوه‌های این دوران است. در کنار دادگستری که به تدریج توسعه می‌یافت، برخی از تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در ایران مانند اصلاحات ارضی — به‌عنوان یکی از برنامه‌های ایجاد تغییر در دهه ۴۰ — زمینه‌ساز شکل‌گیری نهادهای شبه‌قضائی شد. خانه‌های انصاف و شورای داورى ضمن اینکه بر قدرت رویه‌های سنتی و توانمندی‌های نیروهای اجتماعی مؤثر بر حل و فصل اختلافات بنیان نهاده شد، در ذات خود می‌تواند تحدیدکننده دامنه عمل آنان و رسمی‌ساز عدالت غیررسمی تلقی شود. اینکه آیا این فرضیه بر واقعیات و مستندات تاریخی و اجتماعی ایران مبتنی است، محور بحث این مقاله است.

آنچه اهمیت این تحقیق را در شرایط کنونی دوچندان می‌کند یکی، شکل‌گیری و تقویت نظریه عدالت ترمیمی در دنیا برای آشتی با بنیان‌های سنتی و اجتماعی حل و فصل اختلافات است و دیگری، کمک به ارزیابی دقیق‌تر تجربه‌ای است که در کشور ما دو بار آزموده شد. یعنی، تجربه خانه‌های انصاف و شورای داورى در پیش از انقلاب و شوراهای حل اختلاف در سال‌های اخیر. از آنجا که ما نه دولت مدرن به مفهوم غربی را تجربه کرده‌ایم و نه از سنت بدان گونه که کشورهای توسعه‌یافته گذر کردند، گذشته‌ایم، غنیمت آن است که تا دیر نشده آنچه را که به تقلید یا تحقیق از دست داده یا کنار نهادیم مورد بازخوانی و واکاوی قرار دهیم شاید از این طریق ره‌توشه‌ای برگیریم و مانده راه را روشن‌تر ببیم. خاصه آن که آنچه در سنت و تاریخ اجتماعی ما نهفته مانده می‌تواند



در تقویت ارادهٔ ما در اصلاح امور قضائی و توسعه نهادهای غیررسمی یا بازسازی و ترمیم آنها به کار آید.

۱. مفهوم عدالت غیررسمی

تعریف عدالت رسمی — که در اینجا در حوزهٔ حقوق به طور کلی و حقوق کیفری به طور خاص جای می‌گیرد — همچون خودِ عدالت دشوار و مناقشه‌انگیز است. در عوض، می‌توان مهم‌ترین ویژگی‌های آن را بیان کرد: مبتنی بر فهم بیش‌تر عرفی و غیررسمی از مشکلات و راه‌حل‌ها است؛ بر مشارکت افراد و نهادهای غیررسمی و به عبارتی غیردولتی استوار است؛ آیین و تشریفات قانونی ندارد بلکه در بستر سنت‌ها و آیین‌های بومی و محلی هر ملت و قومی جریان می‌یابد؛ بر خرد جمعی بنا دارد، منعطف و خاص هر مورد است (۱۷ : ۲ ؛ ۱ : ۱۶) و سرانجام، معمولاً در محیطی داوطلبانه با خواست طرفین اختلاف یا با مداخلهٔ خودانگیختهٔ اشخاص ثالث برای حل مشکل و رفع اختلاف و فصل خصومت انجام می‌شود.

عدالت غیررسمی همواره به جریان «دست‌رسی بیش‌تر به عدالت» کمک کرده است؛ چه، آن گاه که دولت‌ها با رسمی‌سازی همه چیز از جمله اجرای عدالت جا را بر آن تنگ کردند و چه زمانی که برای خلاصی از مشکلات فراوان نهادها و رویه‌های رسمی چاره‌ای جز بازگشت به آن ندیده‌اند. با این تفاوت که در اولی، شیوه‌ها و رویه‌های اجرای عدالت غیررسمی بر خواست اجتماعی و سنتی مردم یک سرزمین نهاده شده بود و شأن استقلالی داشت ولی در صورت بعدی برای تقویت قدرت حکومت و مدرسانی به آن برای خارج شدن از بن بست مشکلات شأنی وابسته یا عاریتی پیدا کرد. از این‌رو، در حالت نخست این جامعه است که به تدریج و با استفاده از سازوکارهای درونی خویش آن را توسعه داده یا ترمیم می‌کند. در حالی که در شکل دوم معلوم نیست در صورت برخورد با مشکلات و موانع و بروز ناکارآمدی یا بی‌تأثیری، نهادهای نوساخته بتوانند خود را ترمیم کنند و مقبولیت اجتماعی دستهٔ نخست را پیدا کنند.

عدالت غیررسمی از همه‌توان جامعه، جامعه محلی و نهادهای غیردولتی و مردمی به منظور حل مشکلات، اختلافات و منازعات بهره می‌برد و به‌موقع به همه آنها بهره می‌رساند. به همین دلیل نیز اجرای آن یک مسؤولیت اجتماعی تلقی می‌شود که در جوامع به‌هم پیوسته‌تر قوی‌تر و فراگیرتر است تا در جوامع مدرن‌تر. زیرا در جوامع مدرن هم دولت کوشیده تا همه شئون قضاوت را از آن خود کند و هم با تقسیم کار، پیچیدگی موضوعات و مشکلات و نیز تضعیف همبستگی اجتماعی دیگر آن اعتماد و اطمینان پیشین وجود ندارد.

۲. حوزه عمل عدالت غیررسمی: انواع اختلافات و دعاوی

برای اینکه بتوانیم حوزه عمل مراجع غیررسمی را بیان کنیم بهتر است بر انواع اختلافات متمرکز شویم. زیرا محدوده دخالت غیررسمی بستگی به نوع دعاوی دارد؛ از قدیم الایام در دعاوی خصوصی که بین دو نفر به وجود می‌آمد دولت در بادی امر نقش فعالی برای خود قائل نبوده است. زیرا این دعاوی که در جریان عادی زندگی همواره طرح می‌شوند، بدون دخالت دولت هم قابل حل و فصل اند مشروط بر اینکه نهادها و مراجع غیررسمی معتبر و قابل اتکایی یافت شود. به عبارت دیگر، برای دوری جستن از مجاری رسمی مهم این است که طرفین راهی دیگر بیابند و بخواهند یا بپذیرند که به داوری یا مرجعیت افراد یا نهادهای غیررسمی تن دهند. همواره در جامعه ایرانی حل و فصل این نوع اختلافات را نهادهای غیررسمی برعهده داشتند؛ ریش سفیدان، بزرگان، مالکان یا نمایندگان آنان، همچنین در سطحی ویژه روحانیون به طور مستقل، و به شکلی رسمی‌تر از آن در مراجع شرع که از دوران قاجار تا دوره پهلوی اول در این زمینه صلاحیت دار بودند، در این زمینه نقش آفرینی کردند. تاپیش از تمرکز امور در دست دولت و تشکیل عدلیه نوین در عصر پهلوی بیش‌تر دعاوی خصوصی از این طریق حل و فصل می‌شدند مگر مواردی که به ناچار می‌بایست از طریق قضاوت رسمی منصوب حکومت پادشاهی فیصله یابند (۱۱۸-۷۱ : ۷). پس از آن نیز همواره راه داوری برای حل و فصل این نوع اختلافات گشوده باقی ماند (از جمله مواد ۴۵۴

تا ۵۰۱ ق.آ.د.م).

در دسته دوم دعاوی، یعنی دعاوی کیفری، وضعیت کمی متفاوت بوده است. در دعاوی کیفری تا قبل از تدوین قوانین کیفری و تشکیل عدلیه جدید همواره رسم این بود که مراجع غیررسمی دخالت کنند؛ زیرا دولت در بسیاری از دعاوی کیفری کوچک تمایلی به مداخله نداشت و نظام تعقیب و پیگیری منسجم و مضممی هم طراحی نکرده بود. لذا جز در موارد مهم ضرورتی به دخالت نمی‌دید. لذا این نوع دعاوی نیز در همان مراجع غیررسمی مانند روحانیان متنفذ و بزرگ‌مالکان که بعضاً به نهادهای قدرت نیز متصل یا وابسته بودند، حل و فصل می‌شدند. تشکیل عدلیه نوین که برآمده از ایده شکل‌گیری دولت مدرن در ایران است، تغییری در این زمینه ایجاد نمود؛ زیرا در این اندیشه دیگر جرم نقض روابط فردی به مفهوم پیشین تلقی نمی‌شد بلکه متأثر از نظریه‌های غربی و اندیشه‌های رایج در حقوق کیفری کلاسیک، جرم نقض نظم عمومی تعریف می‌شد. در این فضا طبیعی است که تا آنجا که دولت می‌تواند باید جرائم ارتكابی را تحت کنترل قرار دهد و مجرمان را تعقیب نماید (۲۸۳-۳۵۸ : ۷). با این وصف، آن گونه که در قسمت‌های بعدی خواهد آمد، در قسمت عمده‌ای از کشور، به‌ویژه روستاها، در غیاب عدلیه و به دلیل قدرتمندی نهادها و مراجع غیررسمی، بخش مهمی از این نوع دعاوی نیز توسط نهادها و نیروهای اجتماعی حل و فصل می‌شد.

قسم سوم از دعاوی، طرف دعوا دولت به طور کلی است. به دلیل نو بودن موضوعات و اینکه چنین دعاوی برآمده از شأن و صلاحیت دولت است، و از آنجا که نهادهای غیررسمی نمی‌توانند در برابر قدرت فائقه دولت عرض اندام کنند، در محدوده بحث ما قرار نمی‌گیرند. صلاحیت عام و فراگیر نهادهای اداری و شبه‌قضائی و نیز دیوان عدالت اداری در مرحله عالی جای قابل ملاحظه‌ای برای روش‌های غیررسمی نگذاشته است. بنا بر این، این مقاله جریان اصلی اجرای عدالت غیررسمی و تحول آن در دو نوع اول از دعاوی را با ملاحظه

تجربه شکل‌گیری خانه انصاف و شورای داوری در دهه ۱۳۴۰، از منظر تاریخی و جامعه‌شناختی بررسی خواهد کرد و نه بیش از آن.

۳. تعریف محدوده موضوع و چرایی آن

فهم روش‌ها و راه‌های حل و فصل غیررسمی اختلافات در ایران منوط به درک شرایط و اوضاع و احوال سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و تاریخی کشور است. این ضرورت خاص یک دوره خاص تاریخی نیست بلکه مطالعه شکل‌گیری و چگونگی عمل نهادها و مراجع غیررسمی ما را نیازمند دانستن چنین شرایطی می‌کند. در این مقاله کوشش می‌شود دوره منتهی به تشکیل دو نهاد نیمه‌رسمی خانه‌های انصاف در روستاها و پس از آن شوراهای داوری در شهرها — که نخستین تلاش دولت برای رسمی‌سازی نهادهای غیررسمی دخیل در حل و فصل دعاوی و اختلافات مردم بودند — مطالعه شوند.

دریافت زمینه‌های اجتماعی و تاریخی شکل‌گیری این دو نهاد، مستلزم بازگشت به دوران پیش از اصلاحات ارضی در ایران و ترسیم هرچند کلی روابط اجتماعی و اقتصادی مردم به‌ویژه در روستاهاست؛ چه اینکه همین تمایز میان جامعه شهری و روستایی بود که قانون‌گذار را به تشکیل دو نهاد با نام و عنوان مختلف و ترکیب بیش و کم گونه‌گون رهنمون کرد. بیهوده نخواهد بود اگر دوره اصلاحات ارضی (۱۳۴۰-۱۳۵۳) را نقطه عطفی در تاریخ عدالت غیررسمی در ایران به حساب آوریم به گونه‌ای که نهادها، فرایندها و شیوه‌های حل و فصل اختلافات و دعاوی از آن به بعد دستخوش تغییراتی گردید که همه ریشه در تحولات سیاسی و اجتماعی این دوره دارد.

۴. عدالت غیررسمی پیش از اصلاحات ارضی در ایران

نهادها و شیوه‌های رسیدگی به دعاوی مردم و حل اختلافات اعم از مدنی و کیفری در جامعه روستایی تا حد زیادی متفاوت با جامعه شهری بود. در شهرها روحانیون به طور مستقل و محاکم شرع به شکلی رسمی‌تر مهم‌ترین رکن عدالت غیررسمی به شمار می‌آمدند. در حالی که در روستاها بزرگ مالکان،

خوانین و مباشران آنان متعهد به این کار بودند. این تفاوت به بافت دوگانه شهر و روستا در جامعه ایران بستگی داشت. آنچه به موجب فرامین شاهی یا بعدها قوانین و مقررات در مقام تنظیم و تدوین مراجع رسمی رسیدگی کننده به دعاوی به وجود آمد، به دلیل استقرار امکانات محدود آن دوران در شهرهای بزرگ نمی‌توانست دامنه تأثیرگذاری خود را به نقاط دوردست، از جمله شهرهای کوچکتر و روستاها تسری دهد. بنا بر این، آن مناطق همچنان مصون از تحول و دگرگونی شدند. بدیهی است هرچه حوزه عمل و اقدام حکومت بیش تر شد گستره بزرگتری از کشور را تحت تأثیر خود قرار داد و فرایند غیررسمی را به سمت رسمی تر کردن تغییر داد.

۴ - ۱. تسهیل رسمی‌سازی عدالت در شهرها

در شهرها مهم‌ترین مرجع متولی رسیدگی به دعاوی مردم بر اساس احکام شرع علما بودند. نقش علمای دینی در دوره‌های مختلف متفاوت بود. استقلال علمای دینی از دولت، به‌ویژه با در نظر گرفتن دکترین امامت نزد آنان، از حیث نظری تهدیدی برای اقتدار دولت به شمار می‌آمد. با این حال، غالباً در حکومت‌های ایران به‌ویژه از عصر صفوی تا پایان دولت قاجاریه نقش مهمی در اجرای عدالت به صورت غیررسمی یا به شکل رسمی به‌عنوان معین داشتند (۱۱۸-۷۱:۷). این نقش در سلسله صفویه به خاطر رسمی شدن مذهب شیعه پر رنگ و جلا بود. آنان در این دوره با داشتن سمت‌های رسمی مانند شیخ الاسلامی نقش رسمی تری برای حل و فصل اختلافات پیدا کردند. در دوران قاجار به دلیل پذیرفتن دخالت مستقیم شرع و علما در امور حکومت و سیاست نظام دوگانه‌ای در رسیدگی به دعاوی ایجاد شده بود: محاکم شرع در کنار محاکم عرف. چون حکومت قاجاریه از حیث ساختار قدرت، نوعی حکومت ملوک الطوائفی متمایل به تمرکز و از حیث شیوه اعمال استبدادی بود، نوعی پراکندگی در منابع قدرت وجود داشت که همین امر شکل‌گیری عدالت غیررسمی را تا حدی میسر می‌کرد. «با این حال با ضعف فزاینده قاجار در اواخر قرن نوزدهم اشراف زمین دار،

خوانین، رؤسای قبایل، روحانیون و طبقه بازرگان از منابع بیش‌تری برخوردار شدند» (۷۱: ۴). همین تکثر نیروهای اجتماعی از منظر این نوشتار زمینه مناسبی برای شکل‌گیری یا تقویت شیوه‌های غیررسمی و نامتمرکز اجرای عدالت در ایران آن روزگار به شمار می‌آید. در این دوره روحانیان سرشناس و معتمدان بازار در شهرها و مالکان و مباشران آنان در روستاها بدنه اصلی نظام عدالت حقوقی و کیفری را تشکیل می‌دادند ولی نظام‌نامه یا مقررات مدونی بر روند حل و فصل وجود نداشت و لذا شرع و عرف مهم‌ترین منابع بودند.

به شکلی رسمی‌تر، محاکم شرع در کنار محاکم عرفی به‌عنوان دو مرجع رسمی با حدود اختیارات و وظایف مبهم به دعاوی رسیدگی می‌کردند (۱۰۶-۱۰۲: ۷). در قاجاریه عهد ناصری، به سال ۱۲۷۹ هجری قمری سازمانی به نام «دیوانخانه عدلیه» در تهران ایجاد شد که رسیدگی به اختلافات و دعاوی در آن تابع مقررات مدونی نبود. حل و فصل دعاوی در ایالات و ولایات هم توسط حکام صورت می‌گرفت که آن هم تابع مقررات مدونی نبود. «عملاً دیوانخانه مرکز و حکام ولایات بعضی دعاوی را که از طرف متظلمین به آنان رجوع می‌شد به ترتیب اداری قطع و فصل می‌کردند و آنچه به حکام شرع رجوع می‌شد و محکوم علیه تمکین نمی‌کرد عملیات اجرائی درباره آن انجام می‌دادند» (۱۲: ۹).

پس از انقلاب مشروطه، در جهت تکوین مبانی دولت مدرن، نظام تیولداری و شوؤن اشرافی ملغی شدند و با تصویب قوانین و مقرراتی امکان ایجاد نظام بروکراسی به مفهوم جدید به وجود آمد. آن گونه که برخی از اندیشمندان سیاسی به‌درستی مدعی شدند، «ایران پس از انقلاب مشروطه وارد دوران «دولت مطلقه» شد. ویژگی اصلی دولت مطلقه انباشت منابع و تمرکز ابزارهای قدرت بود» (۶۵: ۴). این دولت تمرکز بی‌سابقه‌ای در منابع و ابزارهای قدرت به وجود آورد و پراکندگی و تکثر در ساخت قدرت دوران قاجار را از میان برد. دولت رضاشاه با ایجاد ارتش و بروکراسی جدید، ادغام مناطق نیمه‌مستقل عشایری، تحدید قدرت خوانین، انحلال تشکیلات ایلی، تحدید قدرت روحانیون

در حوزه‌های مختلف، تضعیف قدرت سیاسی زمین‌داران، ایجاد بخش عمومی در اقتصاد، انحصار تجارت خارجی، اصلاحات قانونی و آموزشی و اقدامات دیگر، منابع قدرت را در دست خود متمرکز ساخت و در پیش‌برد روند گذار از صورت‌بندی اقتصادی ماقبل سرمایه‌داری به سرمایه‌داری اولیه مؤثر واقع شد (۷۲: ۴). البته این فرایند، ضمن اینکه لازمهٔ تمرکز قدرت سیاسی بود، مانع عمده‌ای در راه گسترش توانایی‌های جامعه ایجاد کرد.

از منظر موضوع این مقاله، تشکیل و نسق‌بخشی به دادگاه‌های عرفی و تصویب مهم‌ترین قوانین در این زمینه، یعنی ق.آ.د.ک. و ق.آ.د.م. از جملهٔ این تلاش‌ها بود. تقدم تصویب ق.آ.د.ک. که در ابتدا با نام «قانون اصول محاکمات جزائی» از طرف وزارت عدلیه به مجلس شورای ملی وقت پیشنهاد شد، نشان می‌دهد که حکومت جدید تا چه حد به در دست گرفتن رسیدگی به دعاوی کیفری اهمیت می‌داد. اگر ستاندن اختیار رسیدگی به دعاوی مدنی بر مبنای شرع از دست محاکم شرع و علما می‌توانست با مماشات همراه باشد، رسیدگی به دعاوی کیفری که بر اساس اندیشهٔ دولت جدید می‌بایست در صلاحیت انحصاری حکومت باشد نمی‌توانست به تأخیر افتد. از این رو می‌بینیم که حکومت اقتدارگرا و تمرکزطلب رضاشاه در نخستین گام‌ها ق.آ.د.ک. را در ۱۲۹۰ و آنگاه ق.م.ع. را در ۱۳۰۴ به تصویب رساند. قوانین و مقررات دیگری در سال‌های ۱۳۰۷ تا ۱۳۰۹ به تصویب مجلس قانون‌گذاری رسید که به تدریج شیوه‌های غیررسمی دادگستری و اجرای عدالت را به سمت رسمی شدن و نظم و نسق‌بخشی دولتی پیش برد: قرار حکمیت بین متعاملین و طرز استماع شهادت شهود، تشکیلات عدلیه، تحدید موارد رجوع به شرع (در ۱۳۰۷)، اصلاح قانون حکمیت و قانون راجع به محاکم شرع (در ۱۳۰۸) از این جمله است.

هدف این قوانین و مقررات و بسیاری دیگر از قوانین مصوب در این سال‌ها به روایت دکتر متین دفتری تحکیم محاکم عرفی و تسریع در گردش کارها و حل و فصل دعاوی بود (۱۲: ۱۲). با این حال همچنان محاکم شرعی برخلاف

دعاوی کیفری، در امور حقوقی صلاحیت‌هایی داشتند.

قسمت دوم اصل ۲۷ م.ق.ا.م. در مقام تعریف قوه قضائیه مقرر می‌دارد که: «این قوه مخصوص است به محاکم شرعیه در شرعیات و به محاکم عرفیه در عرفیات». و در اصل ۷۱ توضیح می‌دهد که «دیوان عدالت عظمی و محاکم عدلیه مرجع رسمی تظلمات عمومی هستند و قضاوت در امور شرعیه با عدول مجتهدین جامع الشرایط است». یعنی اصل، صلاحیت محاکم عدلیه است و تنها اموری ویژه در صلاحیت محاکم شرع است.

از مجموع مواد کتاب دوم قانون اصول تشکیلات ۱۳۲۹ پیداست که این مراجع شرعی دارای صفت یک محکمه به تمام معنا نبوده و حتی آنها را به گفته دکتر متین دفتری «حَقاً در ردیف محاکم اختصاصی نمی‌شود محسوب داشت چنان که قانونگذار نام آنها را محضر گذارده نه محکمه» (۶۳: ۱۲).

هرچند ماده ۱۴۵ قانون موقتی اصول محاکمات حقوقی ۱۳۲۹ امور شرعی را به طور مبهم و کشدار موضوعاتی تعریف کرد که به موجب قوانین شرع انور اسلام مقرر است، مواردی را که دادگاه‌های عدلیه مکلف بودند که به محاضر شرع ارجاع نمایند به صراحت بیان کرد. این قانون اضافه نمود که در مواردی که شرعی و عرفی بودن امر محل اشتباه است تراضی متداعیین برای رسیدگی عدلیه لازم است و در مواردی که امر مشتبه شود که از مختصات محاضر شرع است یا از امور مشترکه، عدلیه حق رسیدگی نخواهد داشت. «به طور خلاصه غالب دعاوی به محاضر شرع ارجاع می‌شد. زیرا امور عرفیه در محاکم عدلیه رسیدگی می‌شد و امور شرعیه به محاضر شرع ارجاع می‌گردید و در سایر موارد رسیدگی عدلیه منحصر به مورد تراضی طرفین بود و کمتر اتفاق می‌افتاد که مدعی علیه رضایت به رسیدگی عدلیه بدهد و مخصوصاً برای تأخیر کار رضایت نمی‌داد» (۶۵: ۱۲).

قانون اصلاحی جوزا ۱۳۰۲ شمسی موارد اختصاصی محاکم عرفیه را تعریف کرد و در صدد کم کردن موارد ارجاع به محاضر شرعی بود. در عمل دادگاه‌ها در مسأله ارجاع به شرع قائل به تفسیر موسعی بودند به‌ویژه در امور مشترکه که

بیش‌تر دعاوی به دلیل عدم تراضی طرفین به محاضر شرع ارجاع می‌شد که اغلب هم به طول می‌انجامید (۶۶: ۱۲).

با اینکه اولیای وزارت دادگستری می‌کوشیدند که موارد ارجاع به محاکم شرع را کم کنند، تا سال ۱۳۰۷ که قانون مدنی بر اساس فقه اسلامی تدوین شد این محاضر در عمل همچنان صلاحیت وسیعی داشتند. قانون مدنی با تدوین قوانین اسلامی راه را بر ارجاع دعاوی به محاضر شرع محدودتر کرد. قانون دی ماه ۱۳۰۷ مقررات قانون اصول محاکمات حقوقی راجع به صلاحیت محاضر شرعی را نسخ و صلاحیت آنها را محدود به موارد زیر نمود: الف) دعاوی راجع به اصل نکاح و طلاق؛ ب) دعاوی که مطابق قانون مخصوص قطع و فصل آن جز به اقامه بینه یا به حلف و احلاف ممکن نیست؛ ج) مواردی که نصب قیم یا متولی یا وصی مطابق قوانین مخصوص لازم باشد. با توجه به اینکه قانون مذکور در بند ب) هیچگاه تصویب نشد صلاحیت این محاکم منحصر به امور ترافعی راجع به اصل نکاح و طلاق گردید.

بالاخره در آذرماه ۱۳۱۰ قانونی به تصویب رسید که محاکم شرع را از محاکم اختصاصی قلمداد نمود که از یک مجتهد جامع‌الشرایط تشکیل می‌شد که تنها در تهران ممکن بود دو معاون داشته باشد. شیوه انتخاب و نصب قضات مجتهد و نیز تجدیدنظرخواهی از آرای محاکم شرع در این قانون بیان گردید. این قانون اختیاراتی نیز در زمینه امور قیمومت و وصایت به این مراجع داده بود.

از آن رو که هم مهم‌ترین مراکز فعالیت حوزه‌های دینی و علما شهرها، آن هم شهرهای بزرگ بود و هم تشکیل محاضر شرع در روستاها دشوار بود، این نوع حل و فصل دعاوی بیش‌تر خاص شهرها بود تا روستاها، روستاها، آن گونه که در ادامه به آن خواهیم پرداخت، بیش‌تر تابع نظام اجتماعی و نظام اقتصاد کشاورزی و دامپروری بود و تحت فرمان بزرگ‌مالکان و نمایندگان آنان بود که بخش مهمی از آنان را رجال حکومتی تشکیل می‌دادند. از این رو، حکومت در زمینه اداره روستاها نگرانی چندانی نداشت.

نمی‌توان نادیده گرفت که با وجود جریان دولتی رسمی‌سازی نظام اجرای عدالت، به‌ویژه در دعاوی کیفری، نهادهای غیررسمی‌تری هم بودند که همچنان بر بنیان مرجعیت اجتماعی و اقبال عمومی به داوری، میانجی‌گری و بالمآل حل و فصل دعاوی و برقراری صلح و سازش میان مردم همت می‌گماشتند. ریش‌سفیدان و بزرگان فامیل، بزرگان و معتمدان بازار در کنار برخی دیگر از نهادهای اجتماعی این نقش مهم را ایفا می‌کردند. با اینکه در فرهنگ ایرانی زورخانه‌ها جایی برای ورزش باستانی بود ولی گره خوردن این ورزش به فرهنگ پهلوانی و جوانمردی از آن نهادی با کارکردهای فرعی مانند دستگیری نیازمندان، ایجاد صلح و سازش و فصل خصومت ساخته بود.

۴-۲. نظام غیررسمی عدالت در روستاها پیش از اصلاحات ارضی

دریافت درست از چگونگی و فرایند اجرای غیررسمی عدالت در روستا در دوره زمانی متصل به اصلاحات ارضی و پس از آن نیازمند شناسایی ویژگی‌های نظام شبه‌فتوئدالی یا بزرگ‌مالکی حاکم در ایران و به‌ویژه روستاهاست؛ زیرا نهادها و مراجع دخیل در اجرای عدالت متأثر از منبع قدرت در این ساخت اجتماعی بوده است و نه خارج از آن.

الف) ویژگی‌های جامعه شبه‌فتوئدالی یا بزرگ‌مالکی این دوران

جمعیت روستایی ایران بنا بر آمار منتشره در دوران اصلاحات ارضی نزدیک هفتاد درصد جمعیت کل کشور را شامل می‌شد (۱۸۹ : ۱۴) که احتمال می‌رود قبل از آن بیش از این میزان نیز باشد. پیش از اصلاحات ارضی در ایران — که در قسمت بعدی به آن پرداخته می‌شود — نظام بزرگ‌مالکی یا شبه‌فتوئدالی بر جامعه حاکم بود (۱۷۴-۱۶۴ : ۱۴). بنا بر مطالعات جامعه‌شناسی روستایی در ایران، دولت همانند سایر جوامع شرقی سازمان‌دهنده تولید بوده و یک مالک بزرگ به شمار می‌آمد که زمین‌های وسیعی را توسط دهقانان و افراد خانواده آنها به زیر کشت می‌برد و از آن مالیات جنسی دریافت می‌کرد. رابطه بزرگ مالکان (اربابان) و رعایا غیرصریح و عرفی بود. لذا بیگاری آنچنان که در فتوئدالیتة اروپایی

وجود داشت به‌عنوان حق قانونی و آشکار برای فئودال‌ها محسوب نمی‌شد.^۱ به دلایل تاریخی، اجتماعی و فرهنگی، در ایران بیگاری به صورت غیرمشخص و در عین حال غیرتولیدی بود و به همین دلیل دهقان وابسته به زمین نبوده و بهره‌مالکانه غالباً به صورت جنسی معمول بود (۱۶۵ : ۱۴). ویژگی دیگر نظام بزرگ‌مالکی در ایران این بود که مالکان اغلب در روستاها نبودند بلکه در شهرها بودند و قدرت آنها تأثیر عمیقی بر زندگی روزمره شهرها داشت. آنان در اغلب موارد از کارگزاران سیاسی و اقتصادی و بروکرات‌های شهری بودند که رکن اصلی مجلس شورای ملی و ستون فقرات دولت را تشکیل می‌دادند. با اینکه پس از انقلاب مشروطه واگذاری زمین به صورت تیول لغو شد، از قدرت آنان کم نشد بلکه به گفته یکی از جامعه‌شناسان، برعکس، املاک تیول در مالکیت آنان تثبیت شد. دوره نخست نظام شبه‌فئودالی در ایران به فروپاشی نسبی قدرت بزرگ‌مالکان و رؤسای عشایر در دهه‌های اول ۱۳۰۰، یعنی با قدرت گرفتن رژیم پهلوی ختم شد. دوره دوم گرچه با زوال قدرت سیاسی سابق آنان قرین بود، نفوذ سیاسی آنان کم و بیش ادامه داشت و به طور همزمان نفوذ اجتماعی‌شان همچنان در روستاها سایه افکنده بود. در این دوره عناصر جدیدی از بورژوازی تجاری و دولتی به طبقه مالکان وارد شد که در فاصله دو جنگ جهانی گسترش قابل ملاحظه‌ای یافت (۱۷۲-۱۷۱ : ۱۴). به روایت آمار، این طبقه از دوره اول قانون‌گذاری تا دوره بیستم (از ۱۳۲۴ تا ۱۳۴۰) از ۲۱ درصد تا ۶۰ درصد نمایندگان مجلس شورای ملی را به خود اختصاص داده بودند (۸). با توجه به منشأ اجتماعی نمایندگان، اشتراک منافع سرمایه‌داری تجاری، دولتی و مالکان

۱. این حقیقت به خوبی در نوشته‌های خواجه نظام الملک طوسی وزیر قدرتمند سلسله سلجوقیان مشهود است: «مقطعان که اقطاع دارند، باید بدانند که ایشان را بر رعایا جز این نیست که مال حق که بدیشان حواله کرده‌اند از ایشان بستانند بر وجهی نیکو، و چون آن بستند، آن رعایا، به تن و مال و زن و فرزند و ضیاع و اسباب، از ایشان ایمن باشند، و مقطعان را بر ایشان سبیلی نبود. و رعایا اگر خواهند که به درگاه آیند و حال خویش بازنمایند، مر ایشان را از آن باز ندارند. و هر مقطعی که چنین کند دستش کوتاه کنند و اقطاعش بازستانند و با او عتاب کنند، تا دیگران عبرت گیرند. و ایشان را به حقیقت باید دانست که ملک و رعیت، همه، سلطان راست. مقطعان بر سر ایشان، و والیان همچنین، چون شحنة ای اند: با رعیت همچنان روند که پادشاه با دیگر رعایا، تا پسندیده باشد، و از عقوبت پادشاه و عذاب آخرت ایمن باشند» (۳۶ : ۶).

اراضی یکی از ویژگی‌های مهم جامعه شبه‌فئودالی ایران آن عصر به شمار می‌آید. اینان یا مانع تحقق منافع دهقانان در قالب قوانین و مقررات می‌شدند یا اگر قانونی به همت دیگر نمایندگان تصویب می‌شد با استفاده از قدرت اجرائی خود مانع تحقق و اجرای کامل آن می‌شدند. منفعت آنان در حفظ رابطهٔ ارباب-رعیتی یا ملوک‌الطوایفی نسبی به جا مانده از دورهٔ قبل بود.

(ب) مدیریت روستا و حل و فصل اختلافات و دعاوی

در چنین فضایی می‌توان تصور کرد که مدیریت ده و حل و فصل اختلافات و دعاوی به چه صورت اتفاق می‌افتاد. کدخدای ده^۱، مباشر مالک به طور غیرمستقیم و گاهی به طور مستقیم خود مالکان اعمال قدرت در روستاها را برعهده داشتند. اختیارات مالک از مالکیت او ناشی می‌شد، در حالی که قدرت مباشر و کدخدا از نقش‌هایی که به‌عنوان مأمور محلی مالکان ایفا می‌کردند، نشأت می‌گرفت. روابط مالک و عوامل‌شان از یک سو و رعایا از سوی دیگر، در بیش‌تر موارد، نه بر اساس اعتماد متقابل که بر اساس قدرت فائقهٔ مالک و عوامل آنها تعریف می‌شد.

با وجود این مالکان و عوامل‌شان کارکردهای مشخصی در مدیریت تولید کشاورزی و در زندگی اقتصادی و اجتماعی ده به عهده داشتند. وظایف اصلی مالکان یا عوامل‌شان را برخی از جامعه‌شناسان توسعهٔ روستایی به شرح زیر دسته‌بندی کردند (۹۳: ۲):

— سرمایه‌گذاری‌های درازمدت و کوتاه مدت؛

— مدیریت تولید کشاورزی و برنامه‌ریزی فعالیت‌های کشاورزی؛

— مسؤولیت‌های مربوط به توزیع و جمع‌آوری اعتبارات پرداخت‌شده توسط

مالک؛

— جمع‌آوری مالیات اراضی؛

— سرپرستی زندگی اجتماعی در ده به کمک کدخدا؛ حمایت از ده در برابر

۱. برای مطالعه در زمینهٔ نقش و جایگاه کدخدا در روستاها، ر.ک.: قانون کدخدایی مصوب ۲۰ آذر ۱۳۱۴؛ در قوانین و مقررات متفرقهٔ دیگر مانند قانون اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات مصوب ۲۶ تیرماه ۱۳۳۵ نیز نقش‌های بیش و کم مهمی در اجرای امور به کدخدا داده شده بود.

هرگونه تجاوز.

به موجب یک مطالعه انجام شده در «مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی» ۶۴ درصد از پاسخ‌دهندگان در یک تحقیق میدانی علت اطاعت خود را از مالکان ترس بیان کرده بودند. ۱۹ درصد احترام به مالک، ۸ درصد وابستگی به مالک و ۸ درصد احترام به قانون را علت این امر دانستند. از میان پاسخ‌گویان که به عامل «احترام» و «وابستگی» اشاره کرده بودند، حدود ۱۷ درصد اظهار داشتند که آنان با میل و رغبت از مالک خود اطاعت و حمایت می‌کردند زیرا مالک آنان را در اختلافات محلی‌شان حمایت می‌کرد. ۱۰ درصد نیز از خدمات مالک به‌عنوان میانجی در نزاع‌های میان اهالی ده یاد کردند. آنانی که به عامل ترس اشاره کردند، به ترس از دست دادن حق نسق و پرونده‌سازی مالک برای آنان اشاره داشتند (۴-۹۳: ۲).

از این کلیات این گونه استفاده می‌شود که در زمان نفوذ و قدرت اربابان در روستاهای ایران، و در غیاب نفوذ دولت و دستگاه‌های دولتی در این مناطق حل و فصل اختلافات میان زارعین و خرده‌مالکان یک روستا چه منشأ این اختلاف اقتصادی باشد و چه اجتماعی بر عهده نماینده و مباشر مالک و در بیش‌تر موارد بر عهده کدخدا بود که با نظر مالک منصوب می‌شد. کدخدا علاوه بر اینکه خود از زارعین یا خرده مالکان بود، معمولاً از نفوذ و اعتبار اجتماعی خوبی هم برخوردار بود. بنا بر این، در مواردی که اختلافی مالی، خانوادگی، حقوقی و کیفری رخ می‌داد مردم به او مراجعه می‌کردند.

البته ساکنان روستاها تنها زارعین و رعایا و خرده مالکان نبودند بلکه یک دسته مهم دیگری هم در روستاهای ایران سکونت داشتند که «خوش‌نشین» نامیده می‌شدند. اینان نه مالک بودند و نه صاحب نسق. بی‌زمین‌هایی بودند که اکثریت آنها را کارگران کشاورزی تشکیل می‌داد. جمعیت خوش‌نشین حدود ۴۰ درصد از جمعیت روستایی ایران را تشکیل می‌داد (۵). خوش‌نشین‌ها یک طبقه همگن نبودند بلکه از چهار دسته تشکیل می‌شدند: خرده‌سرمایه‌داری روستایی که بر اقتصاد روستایی مسلط بودند که شامل خرده‌فروشان، مغازه‌داران، تجار و صاحبان

آسیاب‌ها و دارندگان احشام می‌شدند. آنان معمولاً از رعایا درآمد بهتری داشتند، هرچند به اقتصاد کشاورزی وابسته بودند. گروه دوم کارگران غیرزراعی بودند و گروه سوم صاحبان حرف مانند آهنگری، نجاری، قالی بافی و غیره بودند که از منزلت اجتماعی بالاتری از گروه دوم برخوردار بودند. دسته چهارم نیز کارگران کشاورزی بودند که کار و درآمد آنها بیش از همه به کشاورزی وابسته بود (۶-۹۴ : ۲).

هرچند خوش‌نشینان ارتباط مستقیمی با مالکان روستاها نداشتند از آنجا که آنان هم در جامعه روستایی زندگی می‌کردند، به دلیل برتری اقتصاد کشاورزی و قدرت بالاتر اربابان و مالکان در مواقع بروز اختلاف و دعوا میان خودشان یا با گروه‌های دیگر ساکن روستا از داوری کدخدای ده یا مباشران مالک برخوردار می‌شدند.

گروه عشایر در ایران که دام‌دار و کوچنده بودند در فقر و بی‌سوادی بیش‌تری قرار داشتند ولی از همان نظام قبیله‌ای و قومی حاکم بر ایران برخوردار بوده‌اند. این گروه بزرگ اجتماعی در کنار روستائیان به رهبری مالکان و متنفذان خود که ریاست قوم و قبیله را برعهده داشتند، نقش مهمی در تاریخ سیاسی - اجتماعی ایران ایفا کرده‌اند. به‌عنوان نمونه، می‌توان به ایل بزرگ بختیاری اشاره کرد که در منطقه بزرگی از ایران گسترده شده و دست کم در دو قرن اخیر در ارکان دولت صاحب اقتدار و نفوذ فراوان بود و در تحولات سیاسی دوران اخیر به‌ویژه در انقلاب مشروطه نقش به‌سزایی داشت. حکومت بختیاری در طول سالیان متمادی متصل به دوره پهلوی به صورت کنفدراسیونی با محوریت ایلخانی بختیاری اداره سیاسی، اجتماعی و قضائی این مناطق را برعهده داشت. حل و فصل منازعات و اختلافات بلاقید در اختیار خوانین و مالکان یا مباشران آنها و کدخدایان روستاها بود (۱۴-۱۰:۱؛ ۵۵ - ۴۱ : ۹).

در چنین ساختی بیش‌تر دعوای با داوری و میانجی‌گری حل و فصل می‌شد و پای دولت و دستگاه‌های دولتی - که تا آن هنگام در روستاها نفوذ زیاد نداشتند - به این میدان کشیده نمی‌شد. این نکته را نباید فراموش کرد که در کنار کدخدا دیگرانی هم بودند که مرجع حل و فصل اختلافات به شیوه

کدخدانمنشی بوده و گاهی اعتبار و نفوذ آنان از کدخدا نیز بیش تر بود. اینان کسانی جز ریش سفیدان و معتمدان روستاها نبودند؛ زیرا به دلیل ساخت ایلی و قومی و همبستگی قوی فامیلی میان روستائیان، معمولاً بزرگترها و ریش سفیدان نقش مهمی در اجرای عدالت و حل و فصل غیررسمی ولی مؤثر اختلافات و دعوای حقوقی و کیفری ایفا می کردند. در فیصله دادن به دعوای کیفری نیز به طور عمده از شیوه‌های مدنی جبران خسارت و سازش و در دعوای مهم کیفری مانند قتل از جبران خسارت و زندان استفاده می کردند.

بر این اساس، جامعه ده قبل از اصلاحات ارضی را می توان یک جامعه قشربندی شده با سلسله مراتب پیچیده‌ای از نفوذ و قدرت به شرح زیر توصیف کرد:

— کدخدا، مباشر مالک، و سایر عوامل محلی که در خدمت مالک بودند؛

— دهقانان مرفه؛

— سوداگران روستایی؛

— سایر دهقانان صاحب نسق؛

— خوش نشینان.

در مناطق روستایی ایران گروه‌های اول و دوم از احترام بیش تری برخوردار بودند و نظرهای آنان در اداره ده نیز از جانب مالکان غایب از ده و کدخدا مورد احترام بود. به طور کلی در مسائل آموزشی، اخلاقی، اقتصادی و حل و فصل اختلافات نظرهای آنان مورد توجه گروه‌های مسؤول قرار می گرفت. مردم معمولاً به آنان به دید مرجع و ملجأ در تمام مسائل اجتماعی می نگرستند. افزون بر آن، با توجه به اینکه اعمال قدرت هر کدام از مالکان و مباشران آنان محدود به روستا یا روستاهایی یا قبایلی خاص می شد، نه تنها حل دعوای درون گروهی از طریق آنان انجام می شد بلکه چنانچه میان رعایای تحت حاکمیت خان‌ها و مالکان اختلافی یا دعوایی رخ می داد، معمولاً از طریق خود مالکان و خان‌ها یا با اجازه و تفویض آنان توسط مباشران و کدخدایان حل و فصل می شد. اراده آنان در چگونگی فصل دعوای نقش محوری داشت. از

طرف دیگر ویژگی مهم نظام غیررسمی حل اختلاف در روستاها، نه تنها تا دوران اصلاحات ارضی که پس از آن، این بود که گروه‌ها و افراد مرجع همواره منتظر ارجاع مسائل و دعاوی به خود نمی‌شدند بلکه در بسیاری از موارد به صورت خودانگیخته پادرمیانی می‌کردند. این شیوه بهتر می‌توانست به صلح و سازش بینجامد.

در تبیین توانایی فراوان جامعه روستایی برای حل و فصل خودجوش و درونی اختلافات خود می‌توان به این موضوع اشاره کرد که سه دسته از عوامل در حفظ و نگهداری ساخت قدرت در روستاهای ایران مؤثر بوده‌اند؛ نخست، نهادهای اجتماعی سنتی در ایران و روابط خویشاوندی؛ روابط خویشاوندی میان روستائیان بسیار قوی است که این امر ناشی از انگاره‌های ازدواج درون‌گروهی است. همچنین در روستاها افراد یکدیگر را به خوبی می‌شناسند همچنان که تعهدات و مسؤولیت‌های اجتماعی و مالی نیز سبب اتحاد میان مردم می‌شود. در این ساخت منسجم ریش‌سفیدان و بزرگ‌ترهای طایفه و قوم به حل اختلافات درونی می‌پردازند. دوم، روابط اقتصادی میان افراد؛ چه اینکه ابتدای روابط اقتصادی روستا بر کشاورزی و برخی شغل‌های پیرامونی آن موجب می‌شود که موضوع مشکلات و اختلافات روستایی بیش‌تر زمین، محصولات زراعی و ابزار تولید باشد. در این فضا، خود روستائیان بیش از هر کس دیگری در موقع بروز اختلاف می‌توانند آن را حل و فصل کنند.

ویژگی مهم دیگر این دوره تفوق راه‌کارها و شیوه‌های غیررسمی و کدخدا منشا نه برای حل و فصل اختلافات و منازعات مدنی و کیفری در روستاها بود. این در حالی است که در شهرها در همین دوره مورد نظر، به‌ویژه پس از ظهور سلسله پهلوی به تدریج حوزه عمل مراجع غیررسمی حل و فصل اختلافات کم‌تر شد و به‌ویژه در رسیدگی به دعاوی کیفری تفوق با مراجع رسمی دادگستری بود.

برنامه اصلاحات ارضی جریان فوق را تغییر داد. در ادامه با بررسی ویژگی‌های مهم این دوره از تأثیری که بر روند رسیدگی به اختلافات به‌ویژه شکل غیررسمی آن داشت، سخن خواهیم گفت.

۵. اصلاحات ارضی و تحول در نظام حل و فصل غیررسمی اختلافات

۵ - ۱. مشخصات کلی برنامه اصلاحات ارضی

از دیدگاه برخی از جامعه‌شناسان اصلاحات ارضی تقسیم و توزیع زمین است که تقسیم ثروت، درآمد، اعتبار اجتماعی و قدرت سیاسی را به همراه دارد. تقسیم زمین به تنهایی هدف اساسی نیست زیرا تقسیم زمین موجب دگرگونی‌هایی در ساخت سیاسی و اجتماعی می‌شود. گاهی محرک اصلی چنین برنامه‌ای هدف‌های صرفاً اجتماعی است و نه اقتصادی مانند بالا بردن بازدهی محصول و سود. در ایران، با اینکه پیش‌تر نیز اقداماتی جهت تقسیم زمین و اصلاحات ارضی به وجود آمد (۱۷۷: ۱۴؛ ۹-۱۰۵: ۲؛ ۹-۲۰۴: ۳) اصلاحات ارضی در ایران برنامه‌ای بود که در دوره پهلوی دوم به‌عنوان یکی از برنامه‌های اصلاحی سیاسی-اجتماعی با خواست دولت امریکا و بیش‌تر با هدف سیاسی به مرحله اجرا درآمد. کاستن از نقش و قدرت سیاسی مالکان بزرگ به نفع دولت و در جهت تمرکزگرایی دولت، ایجاد یک پایگاه سیاسی در میان روستائیان برای دولت و ایجاد طبقه‌ای از زارعان مرفه از جمله مهم‌ترین هدف‌های این برنامه به شمار می‌روند (۱۱۰-۱۰۹: ۲).

این برنامه در ایران از ۱۳۴۰ در چهار مرحله به اجرا درآمد و در ۱۳۵۳ به پایان رسید: مرحله نخست، لغو سیستم ارباب-رعیتی و محدودیت مالکیت؛ مرحله دوم و سوم به ترتیب لغو نظام مزارعه‌ای (سهم‌بری) و اجاره‌ای؛ و مرحله چهارم نیز تصمیماتی در زمینه زمین‌های وقفی غیرقابل فروش و باغات بود که به از بین رفتن نظام اجاره‌ای وقف و غارس و مالکی منجر شد (۱۹۰: ۱۴؛ ۱۱۸-۲: ۱۱۰). این برنامه در ایران با سلب مالکیت از مالکان در قبال پرداخت غرامت (قیمت زمین‌ها) به آنان اجرائی شد. در نتیجه این اصلاحات زمین‌های زیادی به زارعان واگذار شد و قدرت مالکان را بیش و کم کاهش داد ولی این کاهش قدرت و نفوذ مالکان به این معنا نیست که قدرتی که مالکان قبلاً داشتند، به زارعان منتقل گردید. به عقیده برخی از جامعه‌شناسان اگرچه تعداد زیادی از رعایا مختصر زمینی به دست آوردند، اما قدرت تا حد زیادی به دولت منتقل شد. بنا بر گفته

فردهالیدی «دهقانان ایران مانند قبل از اصلاحات ارضی بی قدرند، گرچه تغییر اساسی در رابطه میان مالک و زارع در ده صورت گرفته است» (۲۱۶: ۳). با اینکه مالکان به طور نسبی نفوذ اجتماعی خود را در روستاها حفظ کردند، کاهش نفوذ مالی و مدیریتی آنان، وابستگی روستائیان به دولت یا شهرنشینان را جهت تأمین نیازهای مالی خود بیش تر کرد. صرف نظر از تغییرات اقتصادی که این برنامه در موقعیت دهقانان به وجود آورد به طوری که برخی را فقیر و برخی را مرفه نمود، و نیز تغییراتی که در وضعیت اقتصادی خوش نشینان ایجاد کرد، از نظر اجتماعی دهقانان را بیدارتر نمود و تا حدی در مناسبات قدرت حاکم بر روستاها تغییراتی ایجاد نمود. مرجعیت مالکان و خوانین برای رسیدگی به امور روستا و مدیریت ده دیگر همانند سابق بلامنازع نبود. دولت در جریان این برنامه کوشید خود جای مالکان را بگیرد و امور را در دست داشته باشد. یکی از کارهایی که در خلأ وجود مالکان یا تضعیف جایگاه آنان می توانست معطل باقی بماند حل و فصل اختلافات و دعاوی مردم روستا بود که پیش از آن بدون نیاز به دولت توسط مالکان و مباشران آنها و کدخدایان انجام می شد و دولت نیز آن را به رسمیت می شناخت یا دست کم با آن کنار می آمد.

برای پر کردن خلأ قدرت اقتصادی مالکان در روستاها شرکت های تعاونی روستایی به وجود آمد. نهاد دیگری که در دوره اجرای برنامه اصلاحات ارضی در روستاها شکل گرفت «خانه های انصاف» بود که معادل آن در شهرها با «شورای داوری» سه سال بعد ایجاد شد.

۵-۲. تحول در نظام حل و فصل غیررسمی اختلافات

پیش از اینکه به محورهای اساسی دو قانون مهمی که به شکل گیری خانه انصاف و شورای داوری انجامید، بپردازیم برای درک وضعیت پس از اصلاحات ارضی شایسته است که افق آن روز جامعه ایرانی به ویژه در روستاها، که ساختارهای غیررسمی حل و فصل اختلافات و منازعات در آن همچنان نوری برای روشنایی بخشیدن داشت، ترسیم شود؛ افقی که با دخالت روزافزون دولت گرفته تر شد و

به تدریج لرزان و کم فروغ در سپهر جامعه به حیات خود ادامه داد.

اقدام نخست دولت پس از اصلاحات ارضی استفاده از پست قدیمی کدخدا بود که دولت انتظار داشت او از این به بعد عامل و کارگزار دولت باشد. ابزار دیگر مداخله دولت ژاندارمری بود که وظیفه آنان حفظ نظم مناطق روستایی بود. ژاندارم‌ها در سطح ده در خدمت گروه‌های پرنفوذ بودند و از قدرت خود در حفظ منافع آنان استفاده می‌کردند. پاره‌ای مطالعات نشان می‌دهد که ژاندارم‌ها در اختلافات میان دهقانان خرده‌پا و گروه‌های صاحب‌نفوذ به طرفداری از گروه اخیر دعاوی را حل و فصل می‌کرده‌اند (۱۴۲ - ۱۴۰ : ۲). دهقانان خرده‌پا به ندرت به مقامات بالاتر یا دادگاه بخش به منظور شکایت از عدم اجرای عدالت توسط ژاندارم‌ها مراجعه می‌کردند. از نظر جامعه‌شناسی تبیین این امر در این است که دهقانان خرده‌پا می‌دانستند که افراد با نفوذ به هر روشی به‌ویژه با تطمیع ژاندارم‌ها مانع به نتیجه رسیدن طرح دعاوی آنها می‌شوند.



حضور دولت در روستاها از دهه ۱۳۴۰ با ایجاد سه نوع سپاه (دانش، بهداشت و ترویج) مستحکم‌تر شد. هدف اولیه این سپاهیان اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بود ولی به دلیل قدرتی که داشتند و با توجه به شناخت کمی که مردم از مناسبات قدرت و اختیارات آنان داشتند، بسیاری از اختلافات میان مردم با حضور آنان حل و فصل می‌شد. البته ریش‌سفیدان و کدخدا هم صاحب اعتبار و نفوذ بودند ولی نه به اندازه گذشته. البته در دهاتی که سپاهیان دارای پایگاه بودند دهقانان آنان را گاهی قدرتمندتر از رهبران محلی به حساب می‌آوردند. با این همه، به دلیل اینکه عموماً از طبقات متوسط شهری بودند و به زندگی و مشکلات روستایی شناخت کافی نداشتند در حل و فصل اختلافات به‌خوبی رهبران محلی نبودند.

در هر حال، این نخستین طلیعه کم رنگ شدن عدالت غیررسمی در روستاها و حرکت به سمت دولتی شدن و رسمی شدن اجرای عدالت بود. از طرف دیگر خود اصلاحات ارضی که همراه با مشکلات اجرائی، نقص در روند اصلاح و تضییع حقوق برخی از افراد بود، به بروز اختلافات و دعوای حقوقی فراوان و

گاهی درگیری میان مردم منجر شده بود. در این شرایط با اینکه نماینده مالکان و ریش‌سفیدان و نیز کسانی که در جریان این اصلاحات بودند بهتر از دیگران به حل و فصل اختلافات کمک می‌کردند، دولت به سمت ایجاد نهادی مستقل برای حل و فصل اختلافات تشویق شد. با اینکه قانون‌گذار ایران در این تجربه متأثر از قانون‌گذار فرانسه بود، عوامل داخلی زمینه‌ساز شکل‌گیری آن را نمی‌توان نادیده گرفت؛ عامل نخست در شکل‌دهی به خانه‌های انصاف در روستاها و شوراهای داوری در شهرها کمک به دادگستری برای رسیدگی به دعاوی با استفاده از توان نیروهای اجتماعی بود. کاهش نقش مستقل روحانیون و سایر مراجع سنتی شهری متعهد به حل و فصل اختلافات که با توسعه شهرنشینی روز به روز نیز کم‌رنگ‌تر می‌شد، عامل مهم دیگری بود که به موازات تضعیف جایگاه و نقش بزرگ مالکان و ایادی آنها در روستاها شکل‌گیری چنین فکری را تقویت کرد. گرایش دولت به تمرکزگرایی و دولتی‌تر کردن امور دیگر عامل تعیین‌کننده در این زمینه می‌تواند ارزیابی شود. اظهارات برخی از نمایندگان مجلس در هنگام بررسی لایحه تشکیل خانه انصاف مؤید این نکته است. آقای آموزگار نماینده دوره ۲۱ مجلس شورای ملی در جلسه ۱۵۸ این مجلس در تاریخ ۱۶ اسفند ۱۳۴۳ در موافقت با لایحه اظهار داشت که در روستاهای ایران همواره کدخدامنشی برقرار بوده و لایحه می‌خواهد به این روش فرم (شکل رسمی) بدهد و این روش ریش‌سفیدی جنبه قانونی و اجرائی به خود بگیرد (۱۵: ۱۳). در کنار این انگیزه‌ها می‌توان به گسترش دستگاه قضائی به اقاصا نقاط ایران، به‌ویژه از آن جهت که دادگستری آن روز نمی‌توانست به کلیه مناطق ایران به طور رسمی خدمات ارائه دهد و اجرای عدالت (رسمی) را در دسترس همگان قرار دهد، اشاره کرد. برخی از نمایندگان مجلس با بیان این موضوع به سابقه سپاه دانش و بهداشت استناد کرده تا شکل‌گیری نهادی شبه‌قضائی را در روستاها و شهرها توجیه کنند (۱۷ - ۱۵: ۱۳). ناتوانی دادگستری برای رسیدگی به تمام دعاوی در زمان مناسب را نیز می‌توان عامل دیگر به حساب آورد.

۶. خانه انصاف

نخستین بار هیأت وزیران در جلسه ۱۳۴۲/۵/۱۲ بنا به پیشنهاد وزارت دادگستری تشکیل خانه‌های انصاف را در قالب «تصویب‌نامه قانونی راجع به تشکیل خانه انصاف» به تصویب رساند که پس از دو سال در تاریخ ۱۳۴۴/۲/۱۸ مجلس شورای ملی «قانون تشکیل خانه انصاف» را - که تقریباً مشابه تصویب‌نامه دولت بود - از تصویب گذراند. این قانون در ۱۳۴۷/۱۲/۱۸ اصلاح شد که در نهایت در ۱۳۵۶/۳/۲۵ قانون جدید با عنوان «قانون خانه انصاف» از تصویب مجلسین گذشت و لازم‌الاجرا گردید. در ماده ۱ نخستین قانون هدف از تشکیل خانه انصاف «رسیدگی و حل و فصل اختلافات میان ساکنان روستاها» اعلام شد در حالی که در ماده ۱ قانون سال ۵۶ «رسیدگی به دعاوی و امور معین در این قانون» نیز به آن افزوده شد. خانه انصاف مرکب از پنج نفر از معتمدان محل است - که در جریان انتخاباتی که نهادهای حکومتی مسؤول برگزاری آن بودند - از طرف ساکنان حوزه خانه انصاف برای مدت ۴ سال (به موجب نخستین قانون برای ۳ سال) انتخاب می‌شدند (ماده ۲). خانه انصاف زیر نظر دادگاه محل انجام وظیفه می‌کرد. مهم‌ترین شرط برای انتخاب‌شوندگان داشتن حداقل ۳۰ سال سن (۳۵ سال در قانون اول) و معروفیت به دیانت و صحت عمل و امانت بود (ماده ۵ قانون اول و ماده ۴ قانون سال ۵۶). به موجب قانون سال ۴۴ کدخدا حق عضویت نداشت مگر اینکه استعفا دهد. این ممنوعیت در سال ۵۶ به برخی از کارکنان دولت نیز تسری داده شد. به موجب قانون سال ۴۴ عضویت در خانه انصاف افتخاری محسوب می‌شد که در سال ۵۶ به دولت اجازه داده شد متناسب با کار و فعالیت آنان در پایان سال پاداش مناسبی به آنان بپردازد (ماده ۸).

در هر دو قانون خانه انصاف مکلف شده بود که در همه اختلافات و دعاوی سعی کند میان ساکنان ده صلح و سازش برقرار کند. مهم‌ترین صلاحیت خانه انصاف در امور مدنی بر اساس ماده ۱۱ قانون سال ۴۴ عبارت بود از: رسیدگی به دعاوی مالی با نصاب حداکثر پنج هزار ریال (که در سال ۵۶ به یک‌صد

هزار ریال افزایش یافت)، رسیدگی به دعاوی تصرف عدوانی و مزاحمت نسبت به اموال منقول و اموال غیرمنقول به شرط مشهود بودن آن برای اعضای خانه انصاف، رسیدگی به دعاوی اموال منقول به هر میزان به شرط رضایت طرفین، تقسیم اموال منقول در حد نصاب مالی، رسیدگی به دعاوی و کدورت‌های خانوادگی و نفقه زن و اولاد و سایر افراد واجب‌النفقة، صدور گواهی انحصار وراثت به شرطی که بهای ماترک از بیست هزار ریال بیش‌تر نباشد، تأمین دلیل، رسیدگی به درخواست افزایش املاک، رسیدگی به درخواست سازش بین طرفین به هر میزان، صورت‌برداری از ماترک متوفی در صورت تقاضای هریک از وراثت‌یابان حق و حفظ ترکه متوفای بدون وارث. دامنه صلاحیت خانه انصاف در سال ۵۶ بیش‌تر از قانون سال ۴۴ شد به طوری که برخی از امور را که واجد وصف «اختلافی» نبوده و تنها انجام اموری معین تلقی می‌شدند مانند تأمین دلیل در صلاحیت آن قرار داد (با ماده ۱۱ قانون سال ۴۴ مقایسه شود).

مهم‌ترین صلاحیت خانه انصاف در دعاوی کیفری رسیدگی به امور خلافی بود که جزای نقدی آن در روستاها بین یکصد تا هزار ریال در نظر گرفته شده بود. مراقبت در حفظ آثار جرم و جلوگیری از فرار متهمین در جرائم مشهود و اعلام فوری مراتب امر به نزدیک‌ترین مرجع قضائی یا مأموران انتظامی و مذاکره به منظور ایجاد سازش بین طرفین در جرائم در صورت مراجعه هر یک از طرفین دیگر موارد در صلاحیت خانه انصاف بود. با توجه به وضع فرهنگی روستاها و سادگی نوع و شکل بیش‌تر جرائم ارتكابی، این اختیارات به‌ویژه برقراری سازش میان طرفین دعوا می‌توانست به فصل خصومت و ایجاد صلح کمک کند. چند عامل به ایجاد فضای مناسب برای خانه‌های انصاف برای ایجاد صلح و سازش کمک می‌کرد: نخست، اعتماد روستائیان به اعضای خانه‌های انصاف در اغلب موارد با توجه به ریشه‌های اجتماعی آنان و نیز انتخاب آنان توسط خود مردم؛ دوم، اشراف آنان به زمینه‌های بروز اختلافات و دعاوی؛ سوم، تمایل دادگستری به دخالت بیش‌تر خانه‌های انصاف برای فصل دعوی.

اقامهٔ دعوا مجانی و بدون رعایت تشریفات آیین دادرسی بود. با توجه به اینکه بیش‌تر اهالی روستاها و از جمله اعضای خانه‌های انصاف بی‌سواد بودند در مادهٔ ۱۴ قانون سال ۴۴ و مادهٔ ۱۷ قانون سال ۵۶ پیش‌بینی شده بود که «در جلسهٔ رسیدگی بنا به دعوت خانهٔ انصاف سپاهی دانش محل حضور یافته و اوراق پرونده را قرائت کند و خلاصه جریان رسیدگی و اظهارات طرفین و تصمیمات خانه انصاف را در پرونده ثبت نماید».

در این قانون مقرر شد که در موقع رأی خانهٔ انصاف باید به دلایل و مدافعات طرفین و نتیجهٔ تحقیقات توجه نموده و با رعایت مقتضیات عدالت و انصاف و عرف و عادت محل به طور کدخدامنشی در حل و فصل دعوا و صدور رأی اقدام نماید (مادهٔ ۲۱). به نظر می‌رسد این ماده پاشنهٔ آشیل قانون بود که اجازه می‌داد اعضای خانهٔ انصاف نه بر اساس عدالت قانونی بلکه بر مبنای عدالت عرفی رأی صادر نمایند. قانون به آنان آزادی عمل داد که تنها به نتیجهٔ عادلانه بیندیشند و خود را مقید به پیچ و خم‌های عدالت صوری مقرر در قوانین نکنند. با این حال برای نظارت دقیق‌تر، آرای خانهٔ انصاف در مواردی نیز قابل پژوهش تلقی شد (مادهٔ ۲۲).

یکی از نکات مهم این قوانین پیش‌بینی جلسات و کلاس‌های آموزشی برای اعضای خانهٔ انصاف بود که زیر نظر رئیس دادگاه بخش محل (بعدها شهرستان) یا یکی از قضات مأمور از طرف وزارت دادگستری انجام می‌شد.

۷. شورای داوری

شورای داوری سه سال پس از خانهٔ انصاف در تاریخ ۴۵/۴/۹ با ساختار و ترکیبی تقریباً مشابه برای رسیدگی و حل و فصل اختلافات اهالی شهرها تشکیل شد. اصلاحاتی در این قانون در تاریخ ۴۸/۱/۲۰ ایجاد شد که در نهایت در ۱۳۵۶/۳/۲۱ قانون جدید شورای داوری با تغییراتی بیش‌تر از تصویب مجلسین گذشت. شورا مرکب از ۵ نفر از معتمدان محل است که از طرف ساکنان و شاغلان محل حوزهٔ شورای داوری برای مدت ۴ سال (در قانون نخست برای ۳ سال) انتخاب می‌شدند. شورا دارای یک مشاور بود که از بین قضات شاغل

یا بازنشسته یا وکلای دادگستری یا سردفتران یا اعضای هیأت علمی شاغل یا بازنشسته دانشگاه‌ها که مقیم در حوزه شورای داورى هستند، انتخاب می‌شد (ماده ۴ هر دو قانون). داشتن حداقل ۳۰ سال سن (در قانون اول ۳۵ سال)، سکونت یا اشتغال به شغل در حوزه شورای داورى، معروفیت به دیانت و صحت عمل و امانت مهم‌ترین شرایط برای انتخاب‌شوندگان بود. به موجب ماده ۱۱ قانون سال ۴۵ و ۱۰ و قانون سال ۵۶ رئیس دادگاه شهرستان هر محل شخصاً یا به وسیله مشاوران خود بر کار شورا نظارت داشت. در قانون سال ۵۶ نظارت بر کار شورای داورى تهران به اداره کل خانه‌های انصاف و شوراهای داورى سپرده شده بود. به موجب قانون سال ۴۵ عضویت در شورای داورى نیز افتخاری بود ولی به وزارت دادگستری اجازه داده شد که در پایان سال متناسب با فعالیت آنان پاداش مناسبی به آنان بپردازد. در قانون سال ۵۶ افتخاری بودن حذف شد و به موجب ماده ۲۴ آن وزارت دادگستری مکلف شد که متناسب با فعالیت اعضای شورای داورى و مشاوران و کارکنان دبیرخانه شوراها حق الزحمه بپردازد. این یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های شورای داورى با خانه انصاف بود.

صلاحیت شورای داورى به موجب ماده ۱۲ قانون سال ۴۵ در صورتی است که اختلاف مربوط به ساکنان حوزه شورا با یکدیگر، یا با ساکنان حوزه دیگر شورای دیگر همان شهر باشد یا اگر اختلاف مربوط به ساکنان حوزه‌های دیگر باشد ولی در حوزه آن شورا به وجود آید. این شرط که یکی از مهم‌ترین شرایط برای نزدیک‌تر کردن شوراها به فلسفه وجودی آنان، یعنی کوشش برای حل و فصل اختلاف میان اهالی یک محل بود، با اندکی تغییرات در ماده ۱۴ قانون سال ۵۶ باقی ماند. به عبارت دیگر، این مواد گونه‌ای از صلاحیت محلی برای شوراها قائل شدند که مطابق با ماهیت آنان و کارکردی است که از آنان انتظار می‌رفت. اقامه دعوا در شورا نیز همانند خانه انصاف مجانی بود.

صلاحیت شورا در امور مدنی به موجب قانون دوم توسعه یافت. به موجب ماده ۱۴ قانون سال ۴۵ موارد صلاحیت عبارت بودند از: شکایت از کسبه و پیشه‌وران

در مورد کالا یا خدمت موضوع معامله در صورتی که موضوع اختلاف بیش از ده هزار ریال نباشد، خسارات وارده به وسایل نقلیه در تصادفات با همین نصاب، سایر دعاوی مالی با همین نصاب، اختلافات همسایگی و کدورت‌های خانوادگی و زناشویی که در امور مالی همان نصاب پیشین ملاک است. ماده ۱۱ قانون سال ۵۶ با بالا بردن نصاب به دویست هزار ریال موارد دیگری را نیز به آنها افزود؛ دعاوی راجع به حقوق اموال منقول و غیرمنقول در حد نصاب، رسیدگی به درخواست تقسیم اموال منقول در حد نصاب، رسیدگی به درخواست سازش بین طرفین، صدور گواهی انحصار وراثت، رسیدگی به درخواست تأمین دلیل، رسیدگی به درخواست تأمین خواسته در دعاوی که شورا صلاحیت دارد، تصدیق مطابقت رونوشت اسناد با اصل آن و رسیدگی به درخواست ضرر و زیان ناشی از جرم در حدود نصاب.

در امور کیفری صلاحیت شورا منحصر به رسیدگی به جرائم خلافی و جنحه‌ای بود که مجازات آن منحصراً جزای نقدی تا دویست هزار ریال باشد (ماده ۱۳ قانون سال ۵۶). با توجه به گستردگی جنحه‌ها، شورا صرفاً صلاحیت رسیدگی به جنحه‌های کوچک را داشت که مجازات جزای نقدی به میزان فوق‌الذکر را داشت. جنحه‌های مستوجب مجازات زندان از شمول صلاحیت شوراها خارج بودند.

در این قوانین رسیدگی غیابی به‌رغم ابلاغ وقت رسیدگی پذیرفته شد (ماده ۱۷ قانون سال ۵۶). یکی از نکات مهم دیگر این قانون اهمیت فراوان نظر مشاور در انجام اقدامات و تصمیمات شورا بود به گونه‌ای که به موجب ماده ۱۸ این قوانین در صورتی که مشاور تصمیم شورای داور را از جهت صلاحیت و مقررات مذکور در این قانون صحیح تشخیص می‌داد رأی قطعی می‌شد والا پرونده را برای رسیدگی به مرجع صلاحیت‌دار دادگستری ارسال می‌کرد. برخی از آرای شورای داور قابل پژوهش در دادگاه شهرستان یا بخش مستقل بودند.

اجرای تصمیمات شورا بر عهده مأموران انتظامی با نظارت مشاور بود در حالی که در خانه انصاف این مهم به طور مستقیم بر عهده کدخدا نهاده شد که او

می‌توانست در انجام این کار از مأموران ژاندارمری کمک بگیرد.

۸. نقد و بررسی تشکیلات شبه قضائی خانه انصاف و شورای داوری

تشکیل این دو نهاد نخستین گام قانونی در تاریخ حقوق ایران برای رسمی سازی اجرای غیررسمی عدالت در ایران بود. مفاد قوانین و مقررات مربوط به این دو نهاد به خوبی نشان می‌دهد که دولت و دادگستری وقت خواسته بود از توان نیروهای اجتماعی جهت تنظیم و تنسیق بهتر امور استفاده کند بدون اینکه آنها را بیرون از حوزه نظارت و مراقبت دولتی نگه دارد. برای اینکه بتوانیم این دو نهاد را نقد و بررسی کنیم بهتر است در ابتدا نکته مهمی را در باب عدالت غیررسمی یادآور شویم؛ اصولاً اجرای غیررسمی عدالت — که هم اینک در دنیا در قالب عدالت ترمیمی به عنوان جریان مستقل یا مکمل عدالت کیفری (رسمی) نظریه پردازی شده است — با توجه به تجربه تاریخی ما در ایران مبتنی بر چند معیار و اصل اساسی صورت می‌گیرد:

— مبتنی بر رضایت و خواست طرفین انجام می‌شود و به طور خودانگیخته به داوری داور یا میانجی تن می‌دهند؛

— گاهی به دلیل همبستگی اجتماعی بالا به ویژه در روستاها و به احترامی که مردم برای گروه‌ها یا افراد مرجع مانند ریش سفیدان قائل هستند، خود این مراجع و افراد برای حل و فصل دعاوی و منازعات مداخله داوطلبانه می‌کنند که معمولاً مورد قبول است. بنا بر این در هیچ کدام از این دو حالت تصمیم و رأی متخذه تحمیلی نیست؛

— مبتنی بر مشارکت طرفین و اهالی محل است؛

— تصمیم و رأی فاصل خصومت و اختلاف عموماً مبتنی بر عرف، شرع و مقبولیت اجتماعی است زیرا در غیر این صورت گروه‌های مرجع نمی‌توانند به کار خود ادامه داده و از همبستگی اجتماعی دفاع کرده و مشکلات پیش رو را حل کنند؛

— رسیدگی تابع تشریفات بومی و محلی است و نه رسمی؛

— ارجاع برخی از مشکلات به مراجع رسمی به‌ویژه در دوران پیش از انقلاب آن هم در زمان شکل‌گیری خانه انصاف و شورای داوری نادرست و ناپسند شمرده می‌شد. به همین دلیل است که هنوز در میان مردم رایج است که می‌گویند «ما هنوز پایمان به کلانتری و دادگاه باز نشده است». به عبارتی مردم به دادگستری به‌عنوان آخرین مرحله و از سر ناچاری متوسل می‌شدند. شاید در تبیین موضوع بتوان گفت که مردم نمی‌خواستند خود را درگیر تشریفات و مقرراتی نمایند که با آنها بیگانه‌اند و نتوانند پیش‌بینی کنند که نتیجه کار چه می‌شود. فاصله زیاد زبان نظام رسمی و حقوقی با آنچه مردم می‌دانستند و می‌دانند مهم‌ترین عامل روانی و اجتماعی برای توسل هرچه بیشتر به عدالت غیررسمی بوده است.

چندین ویژگی مهم، این دو نهاد را به فلسفه وجودی عدالت غیررسمی و فرایندهای پذیرفته شده در آن نزدیک می‌کرد: (۱) اصولاً صلاحیت محلی داشتند و تنها به اختلافاتی رسیدگی می‌کردند که در حوزه خانه انصاف یا شورای داوری به وجود می‌آمد. این امر هم پذیرش تصمیم آنان را به دلیل آشنایی با محیط و متن اختلاف آسان‌تر می‌کرد و هم از همه مهم‌تر مانع ناکارآمدی آنان به دلیل توسعه محدود صلاحیت محلی می‌شد؛ (۲) اعضای هر دو نهاد از معتمدان محل که سابقه خوب دینی و اجتماعی داشتند، انتخاب می‌شدند. یعنی هم به اعتبار و سابقه خوب و مؤثر اعضا توجه شد و هم اینکه انتخاب آنها در اختیار خود اهالی محل قرار داشت و نه مقامات رسمی. گو اینکه مقرراتی چند می‌توانست به دخالت مقامات دولتی یا قضائی بینجامد، اصل کار پسندیده بود. همین امر موقعیت و مقبولیت اجتماعی آنان را بالاتر می‌برد. شاید اگر نظام انتصابی پذیرفته می‌شد این عیب نظام انتخابی را که افراد را می‌تواند مدیون دیگران قرار دهد، نداشت ولی راه دخالت مقامات را هموارتر می‌کرد. به‌ویژه که معمولاً منتخبان افرادی با حوزه اقتدار سیاسی و اداری بالا نبودند. (۳)؛ در ابتدا تنها به موضوعاتی رسیدگی می‌کردند که حل و فصل آنها به‌خوبی از عهده آنان بر می‌آمد. امور خلافی کیفری و دعاوی مدنی شایع و قابل حل به دلیل اشراف

اعضا بر آنها زودتر به نتیجه می‌رسید. این محدوده عمل در اصلاحات بعدی به سمتی پیش رفت که به این دو نهاد به‌عنوان کمک‌کار دادگستری و برای کاهش کار و تراکم پرونده‌ها نگاه می‌شد؛ به عبارت دیگر، نگره اجتماعی به این دو نهاد به تدریج به سمت نگاه ابزاری گرایش پیدا کرد که همین موضوع مهم‌ترین آفت برای نهادهای مدنی و اجتماعی می‌تواند به حساب آید. زیرا وقتی به شورا و خانه انصاف رسیدگی به درخواست تأمین دلیل و تأمین خواسته و دیگر امور حاکمیتی دادگستری سپرده می‌شود دیگر نمی‌توان انتظار داشت که مردم به آنها به‌عنوان نهادهایی اجتماعی نگاه کنند و برای آنها احترام پیشین را قائل شوند. به‌ویژه اینکه این نوع اختیارات می‌تواند آنها را در برابر افراد قرار دهد و شأن بی‌طرفانه ای که باید داشته باشند را در نگاه مردم مخدوش نمایند (۴)؛ در تمام مواردی که طرفین با رضایت خود درخواست صلح و سازش می‌نمودند، صلاحیت رسیدگی داشتند. این یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های سنتی روش‌های غیررسمی اجرای عدالت است که طرفین خود داوطلبانه مرجعی اجتماعی و مدنی را برای حل و فصل اختلاف خود انتخاب می‌کنند. با اینکه آمار و اطلاعات دقیقی در زمینه فعالیت این دو نهاد در اختیار نبود، مشاهدات و نقل‌های مردمی نشان می‌دهد که مردم بیش‌تر دعاوی خود را به سازش در نزد این دو نهاد یا سایر مراجع غیررسمی فعال، به‌ویژه در روستاها حل و فصل می‌کردند. البته اگر این مراجع توانایی کامل برای انجام این مهم نداشته یا موضوع از اهمیت بالایی برخوردار بود مراجع دادگستری یا اداری رسیدگی می‌کردند. لذا نظام سه‌گانه رسمی و نیمه رسمی و غیررسمی هر کدام در حد وسع خویش به حل و فصل می‌پرداختند. مزیت نظام نیمه‌رسمی خانه انصاف و شورای داوری این بود که در اصول اساسی به نظام غیررسمی نزدیک بود.

با این حال، نمی‌توان نادیده گرفت که اشکالاتی نیز در تشکیل این دو نهاد وجود داشت؛ نخست، شیوه‌ها و رویه‌های غیررسمی برآمده از تجربه و تاریخ، به‌ویژه در روستاها را دستخوش تغییر و دگرگونی ساختگی کرد و به یک نظام

غیررسمی کارکرد رسمی بخشید. این در حالی است که یکی از راه‌هایی که به‌ویژه آن زمان می‌توانست به کار گرفته شود پذیرش نقش این نهادهای غیررسمی و ارجاع برخی از دعاوی به آنان برای حل و فصل بود. تقویت آنچه وجود داشت بهتر از ایجاد نهاد جدید بود. البته نمی‌توان نادیده گرفت که این دو نهاد رسمیت یافته بیش‌ترین مشابهت را با تجربه اجتماعی ما در این زمینه داشتند. دوم، واگذاری برخی از کارها به این دو نهاد آنها را به‌عنوان ابزاری در اختیار دادگستری و مقامات اجرائی قرار می‌داد که معایر حیثیت و شأن اجتماعی آنها برای حل و فصل داوطلبانه دعاوی بود. سوم، در امور کیفری نظام مجازات رسمی را در اختیار نهاد غیررسمی قرار داد. مجازات کردن شأن نهادهای قضائی و رسمی است. نهادهای مدنی و اجتماعی که درگیر حل مشکلات و فصل خصومت‌ها هستند از ابزارهای اخلاقی و اجتماعی مانند تقبیح و سرزنش، طرد و محدودیت استفاده می‌کنند. ارزشمندی کار نهادهای غیررسمی در این است که حل مشکل را در یک فضای آزادانه و بدون الزام و اجبار محور کار قرار می‌دهند. این ویژگی به آنان توانایی یافتن بهترین راه حل اجتماعی برای مشکل را می‌دهد بدون اینکه بخواهند یا بتوانند به ابزار قدرت رسمی تکیه کنند. در امور مدنی این نقیصه کمتر به چشم می‌خورد ولی در امور کیفری مشهود بود. شاید اگر به این دو نهاد اختیار داده می‌شد که به نحو مقتضی متناسب با شؤون اجتماعی محل متخلف را متنبه نمایند بهتر از جزای نقدی رسمی و واریز آن به خزانه دولت اثربخش بود. هرچه از زمان تأسیس این دو نهاد فاصله می‌گیریم، دخالت‌های دولت در امور غیررسمی و شیوه‌های محلی و اجتماعی حل و فصل خصومت‌ها بیش‌تر می‌شود.^۱ فربه شدن دادگستری و توسعه آن به اقصا نقاط کشور متعاقب توسعه دایره اقتدار و خدمات‌رسانی دولت، گسترش مفهومی

۱. برای مطالعه بیش‌تر در زمینه نظام‌های غیررسمی حل و فصل اختلافات و منازعات در کشورهای خاورمیانه و نیز چگونگی توسعه مداخلات حکومت در آنها ر.ک.:

Albrecht and Others; *Conflicts and Conflict Resolution in Middle Eastern Societies-Between Tradition and Modernity*; Berlin, Dunker and Humblot, 2006.

حدود و ثغور حاکمیت و تمرکزگرایی، غلبه تلقی رسمی بودن اجرای عدالت و نیز منحصر کردن وظیفه تعقیب مجرمان در شوون دولت مهم‌ترین عوامل گرایش به تقویت جریان رسمی‌سازی اجرای عدالت و متعاقب آن کنار نهادن یا تضعیف روندها، رویه‌ها و تجربه‌های غیررسمی در این زمینه بوده است. پس از انقلاب اسلامی نه تنها از شتاب این روند کاسته نشد که سرعت آن نیز فزونی یافت. بازگشت کم‌فروغ و پراشکال به شیوه‌های غیررسمی در قالب شورای حل اختلاف — که نیازمند مطالعه و تحقیق جداگانه‌ای است — تاکنون نتوانسته است آرزوهای بر باد رفته را بازگرداند.

نتیجه

اجرای عدالت در زمینه حل و فصل دعاوی و اختلافات و منازعات در هر دو زمینه مدنی و کیفری به شکل غیررسمی همواره وجود داشته است. مردم به این شیوه بیش از اسلوب رسمی که با متمرکزتر شدن و فزونی قدرت دولت‌ها در ایران توسعه پیدا کرد، خو گرفته اند. هم‌زمانی نهادها و مراجع غیررسمی با طرفین دعوا، نبود تشریفات خسته‌کننده و گاه گول‌زننده، ابتنای آن بر منابعی که مردم با آنها آشنا تر اند به‌ویژه شرع، عرف و عادت، توسل به واکنش‌های اجتماعی و اخلاقی پذیرفته‌شده نزد آنان، قابل پیش‌بینی بودن فرایند داوری، میانجی‌گری و صلح و سازش غیررسمی، آشنایی مراجع مداخله‌کننده با طرفین دعوا و متن و حاشیه اختلاف در بیش‌تر موارد، بی‌هزینه یا کم‌هزینه بودن رسیدگی غیررسمی و از همه مهم‌تر ریشه‌داری آن در سنت‌های اجتماعی و تاریخی این مرز بوم ویژگی‌هایی اند که می‌توانند بازگشت به این شیوه اجرای عدالت را در بسیاری از اختلافات کیفری و مدنی با اقبال مواجه نماید.

توسعه تدریجی صلاحیت و محدوده اختیارات حکومت‌ها در ایران در امور قضائی همواره بر یک بنیان معقول و با محاسبه سود و زیان انجام نشده است. در محدوده موضوع این مقاله، می‌توان این گونه نتیجه گرفت که این توسعه‌طلبی گاهی نه برای تنسیق بهتر امور که برای تقویت بنیان‌های اقتدار حکومت بود و

الا جایی که نهادها و مراجع غیررسمی می‌توانند برای بازگرداندن و ترمیم نظم به‌هم‌خورده یا کمک به اشخاص متضرر مداخلهٔ سودمند نمایند، دست‌کاری و دخالت در این شیوه و رسمی‌سازی آن چه سودی برای جامعه دارد جز اینکه توان نیروهای اجتماعی را برای حل مشکلات خود به تحلیل برد؟ روند سیاست‌گذاری قضائی در ایران به طور مستقیم یا در نتیجهٔ سیاست‌گذاری‌های نادرست سیاسی و اجتماعی همواره در جهت تضعیف نهادهای غیررسمی پیش رفته است. در مواردی نیز که بازگشتی صورت گرفته، مانند آنچه در جریان شکل‌گیری خانه‌های انصاف یا شورای داوری اتفاق افتاد، نگاه متولیان امر به این نهادها ابزاری و برای تقویت دادگستری یا پوشش خلأهای آن بود و نه بر پایهٔ باور به تقویت نیروهای اجتماعی در جهت خودسامان‌دهی. زیرا آنچه می‌تواند به تقویت همبستگی اجتماعی و ارتقاء کارکردهای گروه‌های اجتماعی در ایران، به‌ویژه جامعهٔ روستایی منتهی شود واگذار کردن کارها به خود آنها و هدایت کلی امور است. البته این مانع تشکیل و تقویت نظام حقوقی نیست بلکه برعکس، مایهٔ فزونی توان آن است؛ زیرا، سپردن و احالهٔ امور مهم که نهادهای غیررسمی دیگر توان حل و فصل آنها را ندارند به دادگاه‌ها بهتر از آن است که رسیدگی به همهٔ اختلافات و دعاوی را بر دوش آن قرار دهیم. این بازنگری منوط به این است که باور کنیم نباید دادگستری خود را متولی اولیهٔ رسیدگی به همهٔ دعاوی بداند و برای خود صلاحیت اولی و ذاتی قائل شود. در غیر این صورت نتیجه این است که به محض بروز اختلاف میان افراد، به جای طلب استمداد از توان درونی گروه‌ها و نیروهای اجتماعی راه خود را به سوی دادگاه‌ها کج می‌کنند به این امید که آنجا بهتر می‌تواند گره‌گشایی کند. تراکم فراوان کار و ناآشنایی به کنه برخی از مشکلات اجتماعی مانع از دقت نظر و درستی عمل در قضاوت است. اینکه چگونه می‌توانیم بسیاری از امور را به نهادها و مراجع اجتماعی واگذاریم، پس از باور به این موضوع نیازمند شناخت توانایی نهادها و گروه‌های اجتماعی و تشویق و تقویت آنها است. حکومتی کردن نیروهای اجتماعی و رسمی‌سازی

نهادهای غیررسمی نمی‌تواند در درازمدت گره‌گشا باشد. می‌توان راه‌های بهتری را تجربه کرد البته با تکیه بر مشورت و عقل جمعی.

فهرست منابع

۱. آهنجیده، اسفندیار؛ ایل بختیاری و مشروطیت؛ اراک، انتشارات ذره بین، چاپ اول، ۱۳۷۴.
۲. ازکیا، مصطفی؛ جامعه‌شناسی توسعه و توسعه نیافتگی روستایی ایران؛ انتشارات اطلاعات، چاپ سوم، ۱۳۷۰.
۳. ازکیا، مصطفی؛ مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی توسعه روستایی؛ انتشارات اطلاعات، چاپ دوم، ۱۳۷۰.
۴. بشیریه، حسین؛ جامعه مدنی و توسعه سیاسی در ایران، گفتارهایی در جامعه‌شناسی سیاسی؛ مؤسسه نشر علوم نوین، چاپ اول، ۱۳۷۸.
۵. جمعیت خوش‌نشینان ایران، گزارش مقدماتی؛ مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی، بخش تحقیقات روستایی، ۱۳۵۴.
۶. خواجه نظام الملک طوسی؛ سیاستنامه (سیرالملوک)؛ به کوشش: شعار، جعفر؛ شرکت سهامی کتابهای جیبی، چاپ نهم، ۱۳۷۷.
۷. زرنگ، محمد؛ تحول نظام قضایی ایران؛ ج اول، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۱.
۸. شجیعی، زهرا؛ نمایندگان دوره‌های قانونگذاری مجلس شورای ملی؛ انتشارات مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی، بی تا.
۹. گارثویت، جن. راف.؛ بختیاری در آئینه تاریخ؛ ترجمه: امیری، مهربا؛ انتشارات آزران، ۱۳۷۵.
۱۰. گارثویت، جن. راف.؛ تاریخ سیاسی، اجتماعی بختیاری؛ ترجمه و حواشی: امیری، مهربا؛ نشر سهند، چاپ اول، ۱۳۷۳.
۱۱. لایارد، هنری استون؛ سفرنامه لایارد، نبرد محمدتقی خان بختیاری با حکومت قاجاریه؛ ترجمه: امیری، مهربا؛ انتشارات آزران، چاپ دوم، ۱۳۷۶.
۱۲. متین‌دفتری، احمد؛ آیین دادرسی مدنی و بازرگانی؛ ج ۱، چاپخانه دانشگاه تهران، چاپ سوم، ۱۳۴۰.
۱۳. مذاکرات مجلس شورای ملی؛ دوره ۲۱، جلسه ۱۳۰ تا ۱۷۵.
۱۴. وثوقی، منصور؛ جامعه‌شناسی روستایی؛ انتشارات کیهان، ج ۲، ۱۳۶۸.

15. Albrecht and Others; **Conflicts and Conflict Resolution in Middle Eastern Societies- Between Tradition and Modernity**; Berlin, Dunker and Humblot, 2006.
16. Feenman, D. (ed.); **Informal Criminal Justice**; England, 2002.
17. Matthews, R.; "Reassessing Informal Justice", in: **Informal Justice?**; Ed. by R. Mattewes. London, 1988.