



روزآمدسازی سند تحول قضائی با تأکید بر حمایت حقوقی از سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی (۱): تأثیرات مثبت قوه قضائیه بر قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری



لله الحمد لله الرحمن الرحيم

شماره مسلسل: ۱۹۷۶۷

کد موضوعی: ۲۴۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۱۲/۲۶

عنوان گزارش:

روزآمدسازی سند تحول قضائی با تأکید بر حمایت حقوقی از سرمایه‌گذاری و
امنیت اقتصادی (۱):

تأثیرات مثبت قوه قضائیه بر قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری

نوع گزارش: طرح/ لایحه راهبردی نظارتی

نام دفتر:

مطالعات حقوقی (گروه حقوق اقتصادی)

تهیه و تدوین کنندگان:

مهدی بهرامی حسن‌آبادی، امین‌اله پاک‌نژاد، محمد بزرگر خسروی

ناظر علمی:

احمد حکیم‌جوادی

ویراستار ادبی:

—

طراح گرافیک:

نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاست کلی برنامه هفتم

۲. حقوق اقتصادی

۳. قوه قضائیه

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۲/۱



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۱۰	۲. کنشگری در ابتکار پیشنهاد‌های تقنینی، و تدوین و وضع مقررات مرتبط.....
۱۶	۳. مشارکت در ارتقا شیوه‌های قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری.....
۲۰	۴. مشارکت در ارزیابی تأثیرات هنجارها و آسیب‌شناسی آن‌ها.....
۲۴	۵. نتیجه‌گیری.....
۲۵	منابع و مآخذ.....



روزآمدسازی سند تحول قضائی با تأکید بر حمایت حقوقی از سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی (۱): تأثیرات مثبت قوه قضائیه بر قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری

چکیده



حمایت مؤثر از امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری در یک نظام حقوقی از جمله معیارهای کارآمدی نظام اقتصادی محسوب می‌شود. سند تحول قضائی به‌عنوان مهم‌ترین سند راهبردی قوه قضائیه که به تأیید مقام معظم رهبری رسیده است، باید طبق جزء ۴ بند ۲۶ [سیاست‌های کلی برنامه هفتم](#)، از حیث حمایت حقوقی و قضائی از امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری، مورد بازنگری قرار گیرد؛ همچنین، اعتبار سند مزبور در سال ۱۴۰۲ پایان می‌یابد و باید برای سال‌های آتی مورد بازنگری قرار گیرد.

با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و با مراجعه به اسناد حقوقی، رویه‌های نهادی و سایر منابع کتابخانه‌ای سعی شده است به این پرسش پاسخ داده شود که آسیب‌های سند تحول قضائی از جهت حمایت حقوقی از امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری در زمینه قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری، کدام است و چه راهکارها و راهبردهایی برای حل آسیب‌های مذکور وجود دارد؟

در این گزارش، بخش حمایت حقوقی، صرفاً از جهت تأثیرات مثبت قوه قضائیه بر قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری، مورد توجه قرار گرفته است.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

پس از تصریح سیاست کلی برنامه هفتم بر روزآمدسازی سند تحول قضایی و اجرای آن با تأکید بر حمایت حقوقی از سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی، تحلیل انتقادی ساز و کارهای قضایی سند تحول قضایی در این زمینه، مورد سؤال است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱. یکی از مأموریت‌های دستگاه قضایی که باید با توجه به آن کلیه راهبردها و راهکارهای مندرج در سند تحول قضایی، بازنگری و بازتعریف شود، حمایت حقوقی از امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری است.
۲. گردآوری حجم انبوهی از راهبردها و راهکارها بدون اولویت‌بندی آنها، به مثابه یک زمین بازی فاقد قاعده است که نتیجه آن هرج و مرج و سردرگمی مسئولان امر خواهد بود. بنابراین سند تحول قضایی ضمن آنکه باید متعرض اولویت‌ها باشد، باید در بردارنده سناریوهایی مبتنی بر عوامل دخیل در تحقق سند نیز باشد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

سند تحول قضایی در سه محور:

۱. کنشگری در ابتکار قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری،
۲. مشارکت در ارتقای شیوه قانون‌گذاری و
۳. مشارکت در ارزیابی تأثیر اجرای قوانین، با تأکید بر حمایت حقوقی از سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی، نیازمند بازنگری است.



۱. مقدمه

صیانت از امنیت اقتصادی و حمایت از فعالیت‌های اقتصادی، یکی از شاخص‌های ارزیابی دولت از منظر کارآمدی محسوب می‌شود [۱]. اهمیت تأمین امنیت اقتصادی توسط دولت تا حدی است که برخی آن را چنین تعریف کرده‌اند: «امنیت اقتصادی نوعی خدمت یا کالای عمومی است که توسط نهادهای انتظامی، اداری و مقررات‌گذار حکومتی تولید می‌شود و با فقدان یا کاهش آن شهروندان اعم از تولیدکننده و مصرف‌کننده با انواع مخاطرات روبه‌رو می‌سازد.» [۲]

به دلیل گستردگی موضوع امنیت اقتصادی و نظام حقوقی حمایت از آن، بخش‌ها و دستگاه‌های مختلفی در تحقق آن نقش ایفا می‌کنند که از جمله آن‌ها دستگاه قضائی است. از آنجا که قوه قضائیه مرجع تضمین‌کننده عدالت اجتماعی و احقاق حقوق مردم است، می‌تواند در تحقق امنیت اقتصادی و حمایت از حقوق فعالان اقتصادی نقش کلیدی ایفا کند؛ لذا آسیب‌شناسی اقدامات دستگاه قضائی، ارائه راهکار جهت حل آن و مبنای عمل قرار دادن پژوهش‌های مذکور، منجر به تقویت و تثبیت نقش دستگاه قضائی در تحقق این موارد خواهد شد.

در این بین، برخی از حمایت‌های دستگاه قضائی به صورت مستقیم ناظر بر امر قضا و دادرسی است که می‌توان آن‌ها را به نوعی حمایت‌های قضائی نامید؛ اما برخی دیگر از حمایت‌ها فارغ از نقش رسیدگی‌کننده دستگاه قضائی، توسط این نهاد دنبال می‌شود و می‌توان آن‌ها را حمایت‌های حقوقی دستگاه قضائی از سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی دانست. یکی از مهم‌ترین این حمایت‌ها، افزایش کارآمدی هنجارهای حقوقی (قوانین و مقررات)، در موضوعات مرتبط با امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری است.

سند تحول قضائی، سند کلان قوه قضائیه است که در آن مجموعه‌ای از اصلی‌ترین چالش‌های دستگاه قضائی و راهبردها و راهکارها جهت حل مسائل آن ارائه شده است. این سند به موجب بند ۲۶ سیاست‌های کلی برنامه هفتم، از جهت حمایت حقوقی و قضائی از سرمایه‌گذاری، امنیت اقتصادی و بهبود محیط کسب و کار، نیازمند بازنگری و روزآمدسازی است. در این گزارش سعی شده است سند تحول قضائی از حیث تأثیرات مثبت این قوه بر هنجارهای حقوقی در جهت حمایت حقوقی دستگاه قضائی از سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی، مورد تحلیل و آسیب‌شناسی قرار گیرد. به همین دلیل، با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و با مراجعه به اسناد حقوقی، رویه‌های نهادی

و سایر منابع کتابخانه‌ای سعی شده است به این پرسش پاسخ داده شود که آسیب‌های سند تحول قضایی از حیث حمایت حقوقی از امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری در جنبه قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری، کدام است و چه راهکارها و راهبردهایی برای حل آسیب‌های مذکور وجود دارد؟ برای پاسخ به این دو پرسش در سه محور کلی مشتمل بر «کنشگری در: ۱- ابتکار پیشنهادهای تقنینی، ۲- تدوین و وضع مقررات مرتبط»، «مشارکت در ارتقا شیوه‌های قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری» و «مشارکت در ارزیابی تأثیرات هنجارها و آسیب‌شناسی آنها» به بحث می‌پردازیم. ذیل هر یک از این موارد نیز راهبردهای متعددی اشاره می‌شود.

در خصوص پژوهش‌هایی که حمایت‌های حقوقی دستگاه قضایی از امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری را در سند تحول قضایی مورد آسیب‌شناسی و واکاوی قرار دهند، موردی مشاهده نشد. پژوهش حاضر، سعی دارد صرفاً نگاه آسیب‌شناختی نداشته و راهکارها و راهبردهای ایجابی را به منظور به‌روزرسانی سند تحول قضایی ارائه کند. لازم به ذکر است مبانی نظری این پژوهش، در گزارش پیشین^۱ بیان شده است.

سند تحول قضایی و تأثیرات مثبت قوه قضائیه بر قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری

تمامی هنجارهای حقوقی در یک دسته‌بندی ثنایی، به قانون و مقررات تقسیم می‌شوند. قانون هر هنجار حقوقی است که اعتباری برابر یا فراتر از مصوبات قوه مقننه یا مجلس قانون‌گذاری (مجلس شورای اسلامی در ایران) دارد و مقررات هر هنجاری است اعتباری فروتر از مصوبات قوه مقننه دارد. بر این اساس، اثرگذاری قوه قضائیه بر هنجارهای حقوقی در دو بخش قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری قابل ارزیابی است.

۱. گزارشی با عنوان «بازنگری در سند تحول قضایی با رویکرد حمایت قضایی از امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری (۱): رسیدگی تخصصی و سریع به دعاوی»



۲. کنشگری در ابتکار پیشنهاد های تقنینی، و تدوین و وضع مقررات مرتبط

یکی از امتیازات سند تحول قضائی، توجه به استفاده از ابزار های تقنینی برای دستیابی به اهداف و راهبردهای مندرج در سند تحول است؛ لذا در پایان بسیاری از راهبردهای تعریف شده، قید «با اصلاح قوانین و مقررات» آمده است. با این وجود، اصلاح قوانین و مقررات نیازمند یکسری الزامات و پیش نیازهایی ناظر بر کیفیت انجام آن است که ضرورت دارد، در سند تحول به آن توجه شود. به علاوه، در خصوص موضوعات مرتبط با امنیت اقتصادی و سرمایه گذاری، بهره گیری از ظرفیت های ابتکار تقنینی دستگاه قضائی در سند تحول قضائی کافی به نظر نمی رسد؛ به عنوان نمونه، بهره گیری از ظرفیت حضور مقامات قضائی نظیر دادستان کل کشور در ستادها و شوراهای کشور در جهت تضمین امنیت اقتصادی و ارائه ابتکارهای مختلف جهت اثر گذاری بر تصمیمات و مصوبات این نهادها در سند تحول مورد توجه واقع نشده است. در ادامه جهت تبیین زمینه های کنشگری فعال دستگاه قضائی در این امور، برخی راهکارها ارائه می شود:

۱-۲. تهیه لایحه جامع حمایت حقوقی - قضائی از سرمایه گذاری و امنیت اقتصادی

حمایت های حقوقی از سرمایه گذاری و امنیت اقتصادی موجود در متن قوانین و مقررات به چند دسته قابل تقسیم است. برخی از حمایت ها، به صورت پراکنده و موردی در بعضی قوانین ذکر شده است، اما در صدد بیان نظام جامعی از حمایت های دستگاه قضائی نیست. برخی دیگر از حمایت ها که به عنوان مثال در دستورالعمل پیگیری اجرای سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه مطرح شده است، شامل شیوه های متعدد حمایتی است؛ به این نوع از حمایت ها الزام در قوانین پرداخته نشده است. حمایت های مذکور در این دستورالعمل عمدتاً به شکل سیاستی نگاشته شده و فاقد چارچوب های تفصیلی حقوقی، ضمانت های اجرایی مؤثر و جامعیت ابعاد حمایتی است. بخش دیگری از حمایت ها نیز به شکل نگاشت سیاستی در سند تحول قضائی مطرح شده و به سطح هنجارهای قانونی و مقررات نرسیده است. علاوه بر این ها، برخی دیگر از ایده های حمایتی در برخی طرح های قانونی ناظر بر حمایت از تولید بیان شده است که تاکنون به تصویب مجلس نرسیده است.

در نتیجه، اولاً نظام جامع حمایتی مورد اشاره، در سطح قوانین و در سطح مقررات قوه قضائیه وجود ندارد. ثانیاً بسیاری از ایده های مطرح شده در شکل نگاشت سیاستی و در مقررات و اسناد قوه قضائیه مطرح شده است که لازم است، جهت تمهید لوازم قانونی اجرای آن، افزایش پاسخ گویی قوه قضائیه در اجرای حمایت های مذکور و ایجاد ساز و کارهای حقوقی و ضمانت اجرای مؤثر برای آنها، نظام جامعی از حمایت های مذکور تحت عنوان لایحه قانونی «حمایت حقوقی از سرمایه گذاری و امنیت اقتصادی» با رویکرد بلندمدت طراحی شود و ضمن آن، ایده های غیر منسجم، پراکنده و ناقص مطرح شده در قوانین

و مقررات، بازنگری شود. انجام این اقدام در قالب لایحه قضائی توسط قوه قضائیه مورد پیشنهاد است.

۲-۲. افزایش کیفیت لوایح قضائی مرتبط با پیش‌بینی ساز و کار مشارکت ذی‌نفعان و عموم صاحب‌نظران

حمایت‌های حقوقی رامی‌توان به دو نوع حمایت‌های عام و اختصاصی تفکیک کرد. برخی از حمایت‌ها هر چند مستقیماً مربوط به حمایت از کنشگران و فعالان اقتصادی نیستند، اما به دلیل آثار عمومی خود موجب بهبود امنیت اقتصادی می‌شوند. مثلاً ممکن است، افزایش انضباط عملکرد مقامات قضائی و ضابطان دادگستری برای حمایت از امنیت اقتصادی به شکلی خاص در نظر گرفته نشده باشد، اما اثر آن بر افزایش اعتماد به دستگاه قضائی و به تبع امنیت اقتصادی مؤثر باشد. برخی حمایت‌ها نیز به‌طور خاص ناظر به فعالان اقتصادی در راستای بهبود سرمایه‌گذاری و امنیت سرمایه‌گذاری هستند. در هر دو مورد از این حمایت‌ها چنانچه تهیه لوایح قضائی متناسب با آن، ضروری باشد، لازم است دستگاه قضائی به‌عنوان مبتکر لایحه، آن را از جهت تأثیر بر امنیت اقتصادی مورد بازبینی قرار دهد و ضمن پایش دائمی محتوای پیشنهادی، کیفیت آن را افزایش دهد.

متأسفانه یکی از چالش‌های جدی موجود در لوایح دستگاه قضائی، ناکافی بودن کیفیت برخی از آن‌ها است. این امر سبب ایجاد تغییرات بنیادین لوایح مذکور در دولت و مجلس و بروز گسترده اختلافات می‌شود. یکی از راهکارهای اصلی افزایش کیفیت لوایح قضائی، بهره‌گیری از نظرات ذی‌نفعان آن‌ها است. در این خصوص می‌توان از ذی‌نفعان در چارچوب الگوهای مشارکتی از قبیل نظرسنجی و یا گفت‌وگو محور، جهت ارائه پیشنهادات و یا طرح مسائل ناظر به موضوعات موجود در لایحه قضائی بهره گرفت.

از آنجایی که ذی‌نفعان در موضوعات مورد نظر در این گزارش، عمدتاً شامل سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی می‌شود، مشارکت آن‌ها علاوه بر بهبود کیفیت لوایح قضائی به ایجاد اعتماد به دستگاه قضائی نیز منجر می‌شود. ساز و کارهای مشارکت فعالان اقتصادی در تدوین لوایح قضائی، در سند تحول قضائی مطرح نشده و لازم است مورد بازنگری قرار گیرد.

مطابق **ماده ۲۴ قانون بهبود محیط کسب و کار**، «دولت و دستگاه‌های اجرایی مکلفند به منظور شفاف‌سازی سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی و ایجاد ثبات و امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری هر گونه تغییر سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اقتصادی را در زمان مقتضی قبل از اجرا از طریق رسانه‌های گروهی به اطلاع عموم برسانند». طبق این ماده، کلیه دستگاه‌های اجرایی که بر اساس بند ماده ۱ قانون مزبور،^۱

۱. ح- دستگاه‌های اجرایی: شامل کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ است. ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری: دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانکها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.



شامل مؤسسات دولتی قوه مجریه و سایر قوای دیگر می‌شود، باید پیش از اصلاح مقررات، آن را از طریق رسانه‌های گروهی به اطلاع عموم برسانند.

در ماده ۳۰ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار الحاقی ۱۴۰۰/۱۲/۲۴، در خصوص قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار، رعایت زمان بندی یک هفته‌ای برای دستگاه‌های اجرایی جهت درج پیش‌نویس مقررات خود پیش از تصویب آن در تارنمای دستگاه مربوطه، تکلیف شده‌است.

با این وجود، به صورت کلی، بدون اشاره به ذی‌نفعان خاص در موضوع امنیت اقتصادی، طبق بند ح ماده ۹ دستورالعمل تهیه و تدوین لوایح و مقررات در قوه قضائیه مصوب ۱۳۹۹/۷/۹ رئیس قوه قضائیه، تهیه لوایح قضائی باید با «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و اشخاص مشمول لایحه» باشد؛ برای تحقق این حکم، الگو و شیوه خاصی ارائه نشده‌است.

راهکار دیگر، بهره‌گیری از نظرات صاحب‌نظران در موضوع لایحه قضائی است. در سند تحول قضائی، به جمع‌سپاری پیشنهادها و اصلاحی از طریق سامانه‌ای مشخص تصریح شده‌است. برای ترغیب افراد به ارزیابی پیش‌نویس، طراحی نظام انگیزشی مناسب، تجویز شده‌است [۳]. این ایراد در خصوص این روش مطرح است که متن پیش‌نویس توسط چه اشخاصی و با چه سازوکاری تهیه می‌شود، باید دستگاه‌های مسئول تهیه پیش‌نویس لوایح قضائی، ملزم به ارائه گزارش در خصوص میزان بهره‌گیری از این نظرات شوند.

۳-۲. افزایش سرعت فرایند تهیه و تصویب لوایح قضائی مرتبط و مورد نیاز

یکی از موانع جدی در به ثمر رساندن پیشنهادها و تقنینی و تبدیل آن به قانون، طولانی شدن فرایندهای تهیه پیش‌نویس پیشنهادی، ارزیابی و نهایی‌سازی آن، ارائه و پیگیری آن در هیئت وزیران و پیگیری تصویب آن در مجلس شورای اسلامی است. از این رو در بند ۶ ماده ۶ دستورالعمل پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر «پیگیری جهت تسریع در فرایند تصویب لوایح مرتبط با امور اقتصادی» تأکید شده‌است. در این بند، برخی از لوایح اقتصادی شامل لوایح «تجارت»، «آیین دادرسی تجاری» و «حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و جلوگیری از تجاوز به منابع طبیعی و اراضی ملی» اشاره شده‌است. در این بند، بر تهیه لوایح دیگری از جمله لوایح «مجازات فعالان غیرمجاز در بازارهای مالی»، «جامع دآوری»، «پیشگیری و مبارزه با مفاسد اقتصادی» و «مبارزه با جرائم اقتصادی» تأکید شده‌است. به نظر می‌رسد، لازم بود در بند ۶ ماده ۶ دستورالعمل مزبور، پیگیری تهیه لوایح قضائی مورد نیاز به‌طور جدی‌تر مطرح می‌شد و سازوکاری برای شناسایی موضوعات مورد نیاز برای تهیه لوایح قضائی و زمان‌بندی جهت تهیه پیش‌نویس و ارائه آن بیان می‌شد. برای پیگیری تصویب لوایح مذکور نیز تعیین

برخی راهبردها و ارائه گزارش از اقدامات در این زمینه، لازم است. به‌عنوان نمونه، یکی از راهبردها می‌تواند ایجاد کار گروه‌های پیگیری و تعامل مشترک با بخش‌های مختلف دولت و مجلس باشد. متأسفانه در سند تحول قضائی، موضوع مورد نظر به‌طور جدی لحاظ نشده است و صرفاً در یک مورد به «تدوین و پیگیری تصویب لایحه اصلاح پاره‌ای از قوانین قوه قضائیه» اشاره شده و افزایش سرعت همراه با تأمل در تدوین و پیگیری‌ها لحاظ نشده است. لازم است این موضوع، در خصوص لوایح قضائی مرتبط با امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری به‌طور جدی‌تر در سند تحول دیده شود.

۴-۲. معرفی موارد نیازمند قانون‌گذاری برای تضمین امنیت اقتصادی (مالکیت مشروع)

دستگاه قضائی به‌دلیل جایگاهی که در حل و فصل اختلافات حقوقی دارد، می‌تواند منشأ بسیاری از تعارضات حقوقی، زمینه‌های تضییع حقوق و مالکیت اشخاص، عوامل اخلال در نظام اقتصادی و زمینه‌های حقوقی عدم موفقیت در فعالیت‌های اقتصادی را شناسایی کند. شناسایی این موارد، می‌تواند به شناخت موضوعات نیازمند به اصلاح و قانون‌گذاری، منجر شود. علاوه بر این، در برخی موضوعات نظیر مالکیت و اسناد حقوقی، از آنجا که قوه قضائیه در فرایندهای اجرایی ثبت مالکیت و دسترسی به آن، به‌واسطه دفاتر اسناد رسمی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور دخالت دارد، با برخی از مسائل و چالش‌های نیازمند قانون‌گذاری، از ابتدا تا پیدایش دعاوی، رسیدگی و اجرای حکم مواجه است. بنابراین قوه قضائیه در موضوعات مرتبط با امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری، شامل مواردی نظیر تحدید برخی از حقوق مربوط به کسب و پیشه، تعیین حدود مالکیت بر اموال و دارایی‌ها، تسهیل فرایندها و سازوکارهای ثبت مالکیت و اسناد، تشخیص مصادیق نقض رقابت و برابری، موارد تضییع حقوق عمومی و سازوکارهای احیا حقوق عامه در خصوص انفال و دارایی‌های عمومی، و شیوه‌ها و ضمانت‌اجراهای صیانت از آزادی‌های اقتصادی مشروع و مصادیق اعمال حق جهت اضرار به فعالان اقتصادی توسط اشخاص خصوصی یا دولتی، با توجه به نقش انحصاری خود در حل و فصل اختلافات، نقش کلیدی ایفا کند. در سند تحول قضائی، صرفاً در خصوص شناسایی مصادیق نقض احیا حقوق عامه، سخن به میان آمده که با رویکرد اصلاح یا حذف قوانین موجود و موجد رویه‌های انحصاری است [۴]. به نظر می‌رسد سند تحول قضائی باید از جهت معرفی موارد نیازمند قانون‌گذاری جدید به‌خصوص در طیف وسیعی از موضوعاتی که به آن اشاره شد، مورد بازنگری قرار گیرد. در این زمینه، علاوه بر استفاده از ظرفیت لوایح قضائی، می‌توان از طریق تعامل با کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، برخی از این موارد را معرفی کرد. در سند تحول قضائی این تعامل‌پذیر و هم‌افزایی از طریق معاونت حقوقی و مجلس قوه قضائیه پیش‌بینی شده است [۵].



۵-۲. مشارکت فعال در کارآمدسازی مقررات دولتی مرتب

قوه قضائیه به واسطه نقش نظارت قضائی و همچنین مشورتی به واسطه عضویت بعضی از ارکان آن در شوراها و هیئت‌های اجرایی که در دستگاه‌های اجرایی تشکیل می‌شود، می‌تواند نقش فراقوه‌ای ایفا کند. از این رو این قوه می‌تواند در جهت‌دهی به وضع، اصلاح و ابطال مقررات دولتی نقش جدی داشته باشد. مقررات مذکور، گستره، تنوع و کاربرد بسیار زیادی دارند و با عوامل و فعالان اقتصادی رابطه مستقیم‌تری پیدا می‌کند. برخی از مهم‌ترین موانع مربوط به امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری، به مقررات گذاری به معنای خاص برمی‌گردد؛ به همین دلیل، وضع مقررات اجرایی کارآمد در زمینه امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری، هم به‌طور مستقیم بر افزایش بهره‌وری در اقتصاد و هم به‌طور غیرمستقیم بر کاهش حجم دعاوی در قوه قضائیه اثر دارد. از این رو، نقش فعال دستگاه قضائی در کارآمدسازی مقررات، بسیار مفید و قابل‌اعتناست.

قوه قضائیه به واسطه نقش نظارتی خود بر حسن اجرای قوانین در سازمان اداری کشور، از نزدیک با مشکلات و موانع دستگاه‌های اجرایی رو به روست و چه بسا شناخت و تحلیل میدانی نهادهای نظارتی مذکور از وضعیت موجود دستگاه‌ها از گستره شناختی که به واسطه مطالعات کتابخانه‌ای حاصل می‌شود، دقیق‌تر و عینی‌تر باشد؛ به همین دلیل، تذکر و اطلاع‌رسانی به دستگاه‌های اجرایی برای وضع مقررات اداری که به حسن جریان امور کشور منجر می‌شود، از جمله کارکردهایی است که می‌توان برای نهادهای بازرسی و نظارتی مذکور در نظر گرفت.

طبق بند خ ماده ۴۵ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۸ رئیس قوه قضائیه، چنانچه ایجاد وضعیت مطلوب در دستگاه اداری، مستلزم تدوین مقرراتی است، سازمان بازرسی کل کشور «با تشریح موضوع و تعیین محورهای اساسی و کلی، حسب مورد، تذکرات لازم مبنی بر ضرورت تدوین آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخش‌نامه و دستورالعمل» را به دستگاه ذی‌ربط منتقل می‌کند. به علاوه، موضوع ارائه پیشنهادهاى ناظر بر اصلاح یا وضع مقررات از سوی سازمان بازرسی، به خصوص در مورد نهادهای اداری که تسهیل‌گر یا در ارتباط با امور تولیدی، سرمایه‌گذاری و کسب و کار هستند، باید به‌طور خاص مورد توجه باشد که این امر، در سند تحول قضائی نیازمند تأکید است.

برخی مصوبات، مصوبات نظارتی و هماهنگی بین دستگاهی، محسوب می‌شوند. در این خصوص، شورای دستگاه‌های نظارتی کشور در تصویب مصوباتی که به جهت‌دهی و هماهنگی دستگاه‌های نظارتی در قوای سه‌گانه منجر می‌شود، ایفای نقش می‌کند. این شورا در زمینه هماهنگی نظارت و کنترل بر تخلفات، مفساد اقتصادی و سوء جریان‌ها در نظام اداری نیز، دارای صلاحیت است که جهت‌دهی به مصوبات این

شورا می‌تواند بسترهای تخلفات و ترک فعل در زمینه امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری را از بین ببرد. سازمان بازرسی کل کشور، علاوه بر عضویت در شورای دستگاه‌های نظارتی، نقش دبیری این شورا را نیز بر عهده دارد؛ در نتیجه، نقش کلیدی آن بر مصوبات این شورا انکارناپذیر است و لازم است به صورت فعال در این شورا در وضع مقررات هماهنگ‌کننده نظارتی در موضوعات مذکور، اقدام کند. این مطلب و سازوکارهای ارتقا آن، در سند تحول قضائی مطرح نشده است و بازنگری مطابق با آن، مهم به نظر می‌رسد. قوه قضائیه از طریق برخی نهادها و اشخاص، از جمله رئیس قوه قضائیه، دادستان کل کشور و قضات حاضر در شوراها و هیئت‌های تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر بر مصوبات دولتی ناظر بر سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی، اثر می‌گذارد. در این زمینه، عضویت رئیس قوه قضائیه در شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا، یکی از مهم‌ترین موارد است؛ چراکه مصوبات شورای مذکور، از شأن فراقوه‌ای برخوردار است و بر اساس حکم مقام رهبری، در برخی موارد، مصوبات این شورا در صورت اجماعی بودن، لازم‌الاجرا است. بهره‌گیری از نقش رئیس قوه قضائیه در این شورا ناظر به تصمیمات مرتبط با امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری با توجه به جدید بودن آن، نیازمند بازنگری در سند تحول قضائی است.

در خصوص مصوباتی که در شوراها یا هیئت‌هایی که عضو قاضی (منصوب توسط رئیس قوه قضائیه) در آن حضور دارد، نیز می‌توان به شورای رقابت اشاره کرد. دو عضو قاضی حاضر در این شورا توسط رئیس دستگاه قضائی انتخاب می‌شوند و مصوبات شورا در خصوص ماده (۶۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، در صورتی اعتبار دارد که حداقل همراه با نظر مثبت یکی از قضات مذکور باشد؛ در نتیجه، نظر قضات منصوب قوه قضائیه، اثر کاملاً مستقیمی بر شورای مذکور دارد. در این زمینه، باید اصول و معیارهای مشخصی برای انتخاب این اشخاص از بین قضات با سابقه در شعب تخصصی مرتبط با امنیت اقتصادی در نظر گرفته شود و آموزش‌های ضمن خدمت و همچنین پیشنهادهای ابتکاری ناظر بر وضع مصوبات به آن‌ها داده شود تا در تصمیم‌های شوراها، صرفاً نقش تأیید یا ردکننده نداشته باشند؛ بلکه به صورت ایجابی ایفای نقش کنند. این مطلب نیز علی‌رغم نقش جدی شورای رقابت در تصمیم‌های مربوط به سرمایه‌گذاری، تولید و محیط کسب و کار، مورد توجه قرار نگرفته است.

سایر هیئت‌ها و شوراهایی که یکی از مقامات قضائی عضو آن هستند و موضوع صلاحیت آن مرتبط با امنیت اقتصادی است، بایستی احصاء، مورد مطالعه و پیشنهادات لازم به‌طور فعال به آن‌ها داده شود. در این زمینه، دادستان کل کشور در هیئت‌ها و شوراهای تصمیم‌گیر متعددی از جمله موارد ذیل حضور دارد: عضویت در مجمع عمومی سازمان جمع‌آوری فروش اموال تملیکی (ماده ۱۲ قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری فروش اموال تملیکی)، عضویت در شورای بورس اوراق بهادار (ماده ۳ قانون تأسیس بورس اوراق بهادار مصوب سال ۱۳۴۵)، عضویت در شورای عالی اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی،



عضویت در شورای عالی استاندارد (بند ۲ ماده ۱۹ قانون استاندارد) و عضویت در هیئت عالی بانک مرکزی (ماده ۷ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲).

در این خصوص، به دلیل گستردگی وظایف دادستان کل کشور، ممکن است این مطلب مطرح شود که با توجه به این گستردگی، لزومی به حضور فعال دادستان کل کشور تا حد ارائه پیشنهادهای مقررات گذاری نیست، بلکه صرفاً جهت نظارت بر تصمیمات درون این نهادها حضور دادستان تجویز می شود؛ به نظر می رسد، باید این حضور فعالانه و مبتکرانه باشد؛ چرا که دادستان کل کشور از جهت نقش و وظایفی که در احیا حقوق عامه و مطالبه عمومی از نهادهای مختلف دارد، نسبت به مقررات تزییع کننده حقوق، مسئولیت برعهده دارد. در بند پ ماده ۱۲ دستورالعمل پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه، حضور فعال دادستانی کل کشور در جلسات مرتبط با امور اقتصادی که به موجب قانون، عضویت در آن تجویز شده، برای پیشبرد سیاست‌های اقتصاد مقاومتی ضرورت دارد. با این وجود، سازوکار و نحوه تقویت این موضوع در این بند اشاره نشده است و در سند تحول نیز اساساً نسبت به این ظرفیت قانونی در نهادهایی که مقامات قضائی عضو هستند، غفلت شده است.

۳. مشارکت در ارتقا شیوه‌های قانون گذاری و مقررات گذاری

وضع قوانین و مقررات مطلوب و کارآمد برای حمایت از سرمایه گذاری و امنیت اقتصادی کافی نیست، بلکه ارتقا شیوه‌های قانون گذاری و مقررات گذاری و به تعبیر دیگر تغییر رفتارهای تقنینی به سمت وضعیت مطلوب نیز باید مورد توجه قرار گیرد. در این صورت، قوانین و مقررات مطلوب در بستری مناسب تحقق خواهند یافت و اعتماد فعالان اقتصادی و سرمایه گذاران به نحوه عملکرد حکمرانان بیشتر خواهد شد. در این زمینه، در سند تحول قضائی، ابتکار مختص این موضوع مشاهده نمی شود و برخی ابتکارهای دارای ارتباط با این موضوع نیز، نیازمند بازنگری است.

۳-۱. تضمین ثبات و استمرار قوانین و مقررات مرتبط

یکی از چالش‌های اساسی در خصوص قوانین و مقررات حمایتی یا تنظیم‌گر در حوزه‌های سرمایه گذاری و اقتصادی، تغییر و اصلاح مکرر آنهاست. این تغییرات در برخی موارد به نحوی است که فعال اقتصادی از نحوه رفتار تقنینی و به تبع رفتار اداری، قضائی و نظارتی، پیش‌بینی درستی نخواهد داشت؛ در نتیجه،

عدم پیش‌بینی‌پذیری مذکور به عدم اعتماد و امنیت در حوزه سرمایه‌گذاری، تولید و کسب و کار منجر می‌شود. بند ۱۰ سیاست‌های کلی نظام در امور تشویق سرمایه‌گذاری ابلاغی ۱۳۸۹ مقام معظم رهبری^۱ ناظر به همین موضوع تأکید دارد. علاوه بر این، گاهی از اوقات تغییر و اصلاح قوانین و مقررات، متضمن تحمیل شرایط و الزاماتی خاص یا کاهش منافع و تسهیلات برای فعالان اقتصادی است که به‌طور طبیعی در کاهش انگیزه‌ها و بهره‌وری اثر دارد؛ بنابراین، تضمین ثبات و استمرار قوانین و مقررات از جمله اقداماتی است که دستگاه قضائی باید در جهت تحقق آن، به‌طور مستقیم یا از طریق پیگیری و نظارت، به‌ویژه در موضوعات اقتصادی و سرمایه‌گذاری، تلاش کند.

در سند تحول قضائی و دستورالعمل پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، موضوع پیگیری تضمین ثبات و استمرار قوانین و مقررات، به‌منظور تضمین امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری مشاهده نمی‌شود. این در حالی است که در بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری به صراحت بر لزوم ثبات قوانین و مقررات و رویکرد بلندمدت به آن، تأکید شده است.

قوه قضائیه برای ایفای نقش فعال خود در حوزه ثبات تقنینی، می‌تواند از روش‌های مختلفی استفاده کند؛ از جمله:

از طریق تعامل با کمیسیون قضائی و حقوقی یا کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، پیشنهاد قانونی‌ای را مطرح و پیگیری کند که طبق آن، طرح هر گونه پیشنهاد یا اصلاح در خصوص لوایح قضائی مرتبط با امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری با کسب نظر دستگاه قضائی همراه باشد. کسب نظر دستگاه قضائی به نظر می‌رسد، تا حدی مفید و معقول باشد، اما لزوم موافقت دستگاه قضائی برای طرح پیشنهاد در مجلس، با صلاحیت عام تقنینی قوه مقننه مندرج در اصول ۷۱ و ۸۵ قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.

لوايح قضائی مرتبط با امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری، به‌گونه‌ای طراحی شود که تا حد ممکن آزمایشی نباشد، بلکه اجرای آن از طرق دیگر، بررسی و مورد آزمون قرار گرفته باشد.

باید از سازوکارهایی که ثبات قوانین را از لحاظ ماهوی تأمین می‌کند، بهره گرفت. به‌عنوان مثال، چنانچه لوایح مذکور، ابهام و یا نواقص فراوانی داشته باشد، ناظر به مسائل عینی با درک درست طراحی نشده باشد و یا به جزئیات تفصیلی و تعیین ضوابط ورود نکرده باشد، به خودی خود موجبات اصلاح‌های متعدد آن را فراهم می‌کند و باید از آن پرهیز کرد. عدم تعیین تکلیف موارد مذکور، موجب افزایش نقش تصمیمات مقامات اداری یا قضائی برای تعیین ضوابط مذکور می‌شود و انسجام قواعد حقوقی را نیز دچار خدشه می‌کند. این مطلب می‌تواند در دستورالعمل تهیه و تدوین لوایح و مقررات در قوه قضائیه مصوب

۱۰۱- سازماندهی رفتار تقنینی، اداری، قضایی، بازرسی، نظارت، حسابرسی و تخصصی کردن امور در جهت حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید.



۱۳۹۹/۷/۹ رئیس قوه قضائیه و سند تحول قضائی منعکس شود.

در خصوص مقررات قضائی نیز لازم است کلیه مقررات قضائی به خصوص موارد مرتبط با امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری، از ثبات نسبی برخوردار باشند. وضع هر گونه بخشنامه، دستورالعمل و آیین‌نامه مقامات دستگاه قضائی یا نهادهای وابسته به دستگاه قضائی، نظیر مرکز و کلا و مشاوران در صورت تعیین الزاماتی که حق و تکلیف ایجاد می‌کند، باید با رویکرد بلندمدت و دائمی باشد.

در سند تحول قضائی، ایده پرهیز از وضع مقررات قضائی به صورت دفعی و ناگهانی مطرح شده است و طبق آن بر لزوم «پیگیری اعمال قواعدی برای ممانعت از مداخلات ناگهانی و وضع مقررات دفعی در تدوین و ابلاغ مقررات از جمله تعیین مواعد مشخص برای ابلاغ مقررات و لزوم وجود فاصله زمانی مشخص از زمان تصویب تا زمان ابلاغ مقررات» تصریح شده است [۶]. با این وجود، با توجه به گستردگی مقررات به نظر می‌رسد، باید اولویت پیگیری اعمال این قواعد با مقررات مرتبط با امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری باشد. لازم است این موضوع در سند تحول قضائی و دستورالعمل تهیه و تدوین لوایح و مقررات در قوه قضائیه مورد بازنگری قرار گیرد.

۲-۳. پرهیز از اجرای مقررات قضائی به صورت دفعی و ناگهانی

همان‌طور که ثبات قوانین و مقررات در پیش‌بینی‌پذیری فضای کسب و کار و سرمایه‌گذاری مؤثر است، اطلاع‌رسانی به موقع نسبت به اجرای آن‌ها و پرهیز از اجرای مقررات به صورت دفعی و ناگهانی، اثر مهمی بر پیش‌بینی‌پذیری دارد؛ به همین خاطر طبق ذیل ماده ۳۰ قانون مذکور الحاقی ۱۴۰۰/۱۲/۲۴، دستگاه‌های اجرایی مکلفند هر گونه آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه یا مقرر خود را بلافاصله در پایگاه مذکور ثبت نمایند و به اطلاع عموم برسانند. ثبت مقررات در تارنمای دستگاه اجرایی لزوماً موجب اطلاع‌رسانی منسجم، دقیق و عینی موضوع مصوب به عموم فعالان اقتصادی نمی‌شود. به همین دلیل، استفاده از رسانه‌های گروهی در ماده ۲۴ این قانون مورد تأکید بوده است. یکی از اصلی‌ترین چالش‌های مواد قانونی مذکور، این است که تعریف مشخصی از فعالان اقتصادی که اطلاع‌رسانی به آن‌ها ضروری تلقی شده، ارائه نشده است.

از طرف دیگر، آیین‌نامه «لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» مصوب ۱۴۰۲/۱/۳۰ در جهت اجرای ماده ۳۰ الحاقی قانون مذکور به تصویب رسیده است. این آیین‌نامه، شامل جدول زمان‌بندی الزام دستگاه‌ها به انتشار مقررات خود پیش از ابلاغ آن‌ها، در تاریخ ۱۵ بهمن ۱۴۰۲ به تصویب هیئت وزیران رسیده است.

۳-۳. مشارکت در تنقیح تخصصی قوانین و مقررات مربوط به امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری

قوه قضائیه علاوه بر مشارکت در ابتکار قوانین و مقررات می‌تواند هم‌افزایی و مشارکت فعال در تنقیح قوانین و مقررات مرتبط با امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری داشته‌باشد. یکی از طرق مشارکت در این زمینه، بهره‌گیری از قواعد تنقیح پیشینی در ارائه لوایح قضائی است. در این خصوص، چنانچه لایحه قضائی، موجب اصلاح یا الحاق مفادی به قانون می‌شود، باید به صراحت در متن لایحه، تغییر مذکور مورد اشاره قرار بگیرد و مواد قانون پیشین، تغییر پیدا کند. در این صورت، مخاطبین قانون از سردرگمی نسبت به وضعیت قوانین اعم از نسخ صریح و ضمنی آن‌ها مطلع خواهند شد. مقامات تنقیح‌کننده نیز تصویر روشنی از تغییرات قانون خواهند داشت و این موضوع، شفافیت قوانین را افزایش خواهد داد [۷]. در سند تحول قضائی و سایر اسناد دستگاه قضائی نظیر دستورالعمل تهیه و تدوین لوایح قضائی مطلبی در خصوص تنقیح پیشینی یافت نشد؛ از اینرو ضرورت دارد مورد بازنگری قرار گیرد.

در خصوص تنقیح پسینی قوانین نیز با توجه به نقش برخی دستگاه‌ها در این امور، قوه قضائیه می‌تواند، تحقق آن را مورد مطالبه و پیگیری قرار دهد. در این خصوص، در سند تحول قضائی یک مورد پیگیری تنقیح‌ناظر بر برخی از قوانین اولویت‌دار اشاره شده است [۸]، اما جامعیت لازم را ندارد و در خصوص نحوه پیگیری تنقیح مذکور از مراجع ذی‌صلاح و ایجاد ارتباط و تعامل با نهادهای تنقیحی نظیر مجلس شورای اسلامی و معاونت قوانین، سخنی به میان نیامده است. در یک مورد دیگر نیز تنقیح قوانین و مقررات قضائی با رویکرد خاصی توسط معاونت حقوقی و امور مجلس قوه قضائیه مورد اشاره قرار گرفته است [۹]، اما به لزوم تنقیح قوانین و مقررات مرتبط با امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری توجه نشده و نحوه مداخله در تنقیح قوانین و مقررات مذکور نیز به روشنی بیان نشده است.

راهکار دیگر، بهره‌گیری از نظرات قضات دادگستری در شناسایی موارد اصلاح ضمنی قوانین و مقررات است؛ از طرف دیگر، به دلیل عدم انتشار برخی مقررات دستگاه‌های اجرایی و در عین حال، دسترسی قضات به آن‌ها امکان تشخیص اصلاحات و تغییرات در سطح مقررات برای قضات بسیار فراهم است. به همین منظور، می‌توان این موارد را در قالب پیشنهادات تنقیح در سامانه‌ای مجزا ثبت کرد و دستگاه‌های مسئول امر تنقیح قوانین و مقررات نظیر معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی یا معاونت حقوقی ریاست جمهوری می‌توانند از آن استفاده کنند.

۳-۴. شناسایی موارد ابهام در قوانین و ارائه لوایح تفسیری

شفافیت و عدم ابهام قوانین و مقررات بر کارآمدی نظام حقوقی و به تبع، افزایش اعتماد به نظام قضائی مؤثر



است. این موضوع در نسبت با قوانین و مقررات مرتبط با سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی به‌طور مستقیم بر امنیت اقتصادی اثرگذار است. در حقیقت، ابهام قوانین و مقررات در این حوزه، زمینه سوء استفاده، فساد اداری-اقتصادی، تخلف از اجرای قوانین و مقررات، عدم حمایت کارآمد از فعالیت‌های اقتصادی و در نهایت عدم اعتماد به نهادهای حاکمیتی کشور را فراهم می‌کند و باعث بی‌اعتمادی فعالان اقتصادی به فضای کسب و کار، خروج سرمایه‌ها و رونق فعالیت‌های غیرمولد و مغایر با سیاست‌های کشور می‌شود؛ به همین جهت، لازم است دستگاه قضائی مشارکت در رفع این ابهامات داشته‌باشد.

بخشی از رفع ابهام‌های مذکور از طریق لوایح قضائی تفسیری صورت می‌پذیرد. مفاد لوایح تفسیری نباید به‌گونه‌ای باشد که موجب وضع حکم جدیدی و یا ایجاد ابهام جدیدی شود. طبق بند ب ماده ۹ دستورالعمل تهیه و تدوین لوایح و مقررات در قوه قضائیه، آراء قضائی و همچنین نظرات مشورتی اداره کل حقوقی در شناسایی ابهامات قوانین حاکم، مؤثر است. باید توجه داشت که قضات از طریق ارائه تفسیر قضائی از قوانین به رفع خصومت و رسیدگی می‌پردازند، اما ارائه تفاسیر قضائی مذکور در دستگاه قضائی نباید منجر به عدم ارائه لوایح قضائی تفسیری و یا تعامل با کمیسیون‌های مجلس جهت تدوین طرح‌های قانونی تفسیری باشد؛ چراکه شفاف‌سازی قانون از شکل‌گیری دعوی و اختلافات به‌صورت ریشه‌ای جلوگیری می‌کند. در سند تحول قضائی، ناظر بر رفع ابهام‌های مذکور به‌خصوص در نسبت با موارد مرتبط با حمایت قضائی از سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی از طریق ارائه لوایح تفسیری یا پیگیری طرح‌های استفساریه، مطلبی مشاهده نمی‌شود و لازم است، از این جهت بازنگری شود.

۴. مشارکت در ارزیابی تأثیرات هنجارها و آسیب‌شناسی آن‌ها

پایش، ارزیابی و سنجش آثار اجرای قوانین و مقررات، از ابعاد مختلف و در مراحل گوناگون، جزء جدایی‌ناپذیر اصول قانون‌گذاری خوب است. این موضوع در بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری نیز مورد تأکید قرار گرفته است. شناخت میزان کارایی (هزینه و فایده پیامدها)، اثربخشی (انطباق مدل رفتاری پیش‌بینی شده در هنجار با رفتار واقعی مخاطب قانون) و نتیجه‌بخشی یک قانون (میزان دستیابی به اهداف یک قانون) از جمله کارکردها و شاخص‌های ارزیابی مذکور است. در این ارزیابی، علاوه بر سنجش انطباق قانون با شاخص‌های مورد نظر، علل و عوامل عدم تحقق شاخص‌های مذکور نیز بررسی می‌شود. این عوامل ممکن است، ناشی از عدم شفافیت قانون، عدم ارزیابی درست از تبعات و هزینه‌های ناشی از اجرای آن و یا به‌کارگیری غلط ابزارها، شیوه‌ها، تشریفات و ضمانت اجرا برای اجرای

الزامات باشد [۱۰].

دستگاه قضائی به دلیل بهره‌گیری از قوانین و مقررات به مثابه منابع حقوق و آشنایی دقیق‌تر و عینی‌تر با ابهامات قوانین و مقررات، خلأهای آن‌ها، میزان و کیفیت بروز تخلفات و جرائم، ادله فرار از اجرای قانون و سایر نواقص مربوط به قوانین و مقررات، در ارزیابی و شناخت دقیق آسیب‌های آن نیز می‌تواند نقش بسیار مؤثری ایفا کند. طبیعتاً ارزیابی تأثیرات اجرای قوانین و مقررات و آسیب‌شناسی آن‌ها توسط دستگاه قضائی به خصوص در موارد مرتبط با سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی، نقش فعالی به دستگاه قضائی در تحقق وظایف و کارکردهای خود می‌بخشد. در ادامه برخی از راهبردهایی که در این زمینه قابل بهره‌برداری است، پیشنهاد می‌شود.

مواردی که در بخش نخست این گزارش تحت عنوان کنشگری در تقنینی عنوان شد، بیشتر ناظر به مرحله پیش از وضع قانون است و موضوع ارزیابی تأثیرات اجرای قوانین، در اینجا به مرحله پس از وضع قانون و اجرای آن می‌پردازد؛ بنابراین، پیشنهادهای تقنینی که دستگاه قضائی در این بخش ارائه می‌کند، عمدتاً از سنخ پیشنهادهای اصلاحی است.

۱-۴. ثبت نظرات مقامات قضائی پیرامون قوانین مغایر با امنیت اقتصادی

ثبت نظرات مقامات قضائی پیرامون خلأها و آسیب‌های قوانین و مقررات مرتبط با امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری، سرمایه ارزشمندی برای نهادهای واضع قوانین و مقررات تلقی می‌شود. در خصوص مقررات قضات می‌توانند طبق اصل ۱۷۰ قانون اساسی، از اجرای مقررات مغایر با قانون امتناع کنند. با این وجود، گاهی از اوقات مقرر مذکور، مغایر قانون نیست، بلکه در جهت تحقق اهداف قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و یا قانون عادی، مقررات مزبور ناقص و ناکارآمد است. در این حالت، نظر قضات پیرامون مقررات برای نهادهای مقررات‌گذار بسیار مفید خواهد بود. همچنین در خصوص قوانین، ارائه نظرات مذکور، بسیاری از چالش‌ها را به مراکز تصمیم‌ساز در حوزه قانون‌گذاری نشان خواهد داد.

می‌توان در یک سامانه مشخص که در اختیار سایر مراکز تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری است، این ایده را اجرا کرد و به‌عنوان مثال، مجلس شورای اسلامی و هیئت وزیران و مراکز پژوهشی وابسته به آن‌ها، از این نظرات بهره‌برند. به‌علاوه، ناظر بر مقررات وضع شده توسط دستگاه قضائی، این نظرات در سامانه مذکور، قابل انعکاس به معاونت حقوقی و مجلس قوه قضائیه نیز هست.

صرف ثبت این نظرات کافی نیست، بلکه افزایش میزان بهره‌گیری از این نظرات، ایجاد اولویت امکان ثبت نظر توسط مقامات قضائی شعب تخصصی و دارای سابقه و تجارب قضائی بالا در این سامانه و تهیه گزارش‌های آسیب‌شناسانه پژوهشی با توجه به مجموعه‌ای از این نظرات به خصوص در موارد مرتبط با



موضوع امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری و سازوکار ارائه آن به نهادهای تصمیم‌ساز ضرورت دارد. محتوای نظرات نیز می‌تواند شامل چند بخش باشد، از جمله می‌توان به مغایرت یا عدم انطباق مقرر با قوانین و اسناد بالادستی، مغایرت یا عدم انطباق حکم قانونی مورد نظر با اسناد بالادستی، عدم شفافیت یا ابهام حکم قانون یا مقرر، خلأ قانونی منجر به عدم اجرای اهداف قانون، آثار تبعی نامطلوب قانون یا مقرر و عوامل غیر حقوقی عدم تمکین یا فرار از اجرای قانون یا مقرر مورد نظر اشاره کرد. اجرای این ایده، به دلیل اهمیت موضوع امنیت اقتصادی لازم است، با لحاظ اولویت داشتن این موضوعات شکل گیرد. همچنین این موضوع به طور کلی در سند تحول قضائی بیان نشده و لازم است، در بازنگری سند مذکور به آن توجه شود.

۲-۴. آینده پژوهی مستمر موانع حقوقی - قضائی امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری

در یک نگاه کلی، هنجار گذار نباید صرفاً به وقایع حال توجه کند و باید وقایع آینده را تنظیم کند. در عین حال، ممکن است قانون گذار یا مقرر گذار درک کاملی نسبت به آن زمان نداشته باشد و معلوم نیست که تصمیمی که در زمان حال می‌گیرد و در این زمان، بهترین تصمیم تلقی می‌شود، لزوماً برای آینده نیز از چنین وصفی برخوردار باشد (۱۱). به خصوص در موضوعات اقتصادی به دلیل تغییر و تحولات سریع مربوط به ابزارها، شیوه‌ها، موضوعات و چالش‌های مرتبط با آن‌ها، شناسایی مستمر موانع حقوقی و آینده پژوهی آن ضرورت دارد. شناسایی و آینده پژوهی مذکور نیز نباید صرفاً به موضوع یا بخش خاصی از این حوزه‌ها اختصاص پیدا کند، به عنوان مثال، نباید مطالعات مذکور صرفاً به موانع حقوقی سرمایه‌گذاری خارجی محدود شود، بلکه باید حوزه‌های مهم دیگر امنیت اقتصادی را نیز شامل شود. هر چند می‌توان مطابق یک برنامه، اولویت‌هایی را برای سرمایه‌گذاری در مطالعات آسیب‌شناسانه حقوقی و آینده پژوهی در نظر گرفت. قوه قضائیه به دلیل درک عینی از قوانین و می‌تواند در شناسایی مستمر موانع حقوقی مذکور و آینده پژوهی آن نقش مهمی ایفا کند. یکی از وظایفی که در بند الف ماده ۸ دستورالعمل پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه، برای پژوهشگاه این قوه در راستای تحقق اهداف این دستورالعمل عنوان شده است، موضوع «شناسایی آسیب‌ها و موانع حقوقی و قضائی سرمایه‌گذاری در داخل کشور» است. در این بند، بر آینده پژوهی این موانع، علی‌الخصوص در دستگاه قضائی، تأکید نشده است. به علاوه، شناسایی آسیب‌های مذکور باید به طور مستمر صورت گیرد و ضمانت‌هایی برای پیگیری قوه قضائیه نسبت به اجرای این مطالعات در دستگاه‌های اجرایی، استفاده از آن‌ها در دستگاه قضائی، نظارت کارآمد بر کیفیت پژوهش‌های مذکور و ارائه گزارش‌هایی مشخص از اقدامات انجام شده در این زمینه، در نظر گرفته شود.

صرف بیان آسیب‌ها و آینده‌پژوهی تحولات در این موضوعات کفایت نمی‌کند، بلکه مطابق بند الف ماده ۸ دستورالعمل مذکور، ارائه «راهکارهای ارتقا امنیت قضائی و حمایت از سرمایه‌گذاری مولد» ضمن آن ضرورت دارد. در ارائه این راهکارها نیز مطابق بند ب ماده ۸ مذکور، می‌توان از «تجربیات کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه پیرامون نقش قضاء در امنیت و توسعه اقتصادی» با رعایت ملاحظات ملی بهره برد. در سند تحول قضائی به این موضوعات توجه چندانی نشده و از این جهت نیازمند بازنگری است.

۳-۴. معرفی مقررات ناکارآمد اقتصادی توسط دستگاه قضائی

از اقداماتی که دستگاه قضائی در راستای آسیب‌شناسی تأثیرات اجرای هنجارها می‌تواند انجام دهد، استفاده از ظرفیت سازمان بازرسی کل کشور است. این سازمان می‌تواند ضمن بررسی مواردی که ناشی از ناکارآمدی مقررات اداری است، طبق بند خ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، تذکر لازم را به دستگاه اجرایی واضح مقرر اعلام کند. این اقدام به‌نوعی پیشگیری از وقوع تخلفات اقتصادی و جلوگیری از ترک فعل مقامات اداری نیز محسوب می‌شود. همچنین سازمان بازرسی می‌تواند از دیوان عدالت اداری تقاضای ابطال مقررات خلاف قانون را بکند.

همچنین رئیس سازمان بازرسی و دادستان کل کشور به‌عنوان اعضا هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار موضوع ماده ۵۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، می‌توانند حضور فعالی در هیئت مذکور، از جهت مقررات‌زدایی و ظرفیت‌سازی قانونی برای تسهیل شرایط کسب و کار و حمایت حقوقی-قضائی از سرمایه‌گذاری و تولید بردارند. اقداماتی نظیر معرفی موانع صدور مجوز و بسترهای موجب اطاله صدور مجوزها یا اعطای تسهیلات، در این راستا خواهد بود. در بند پ ماده ۱۲ و بند پ ماده ۱۳ دستورالعمل پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه این موضوع به صراحت عنوان شده است. با این وجود، بهره‌گیری از ظرفیت‌های مذکور در سند تحول قضائی دیده نشده و نیازمند بازنگری است.

۴-۴. پیشنهاد به روزرسانی قوانین و مقررات با توجه به تغییر موضوعات

یکی از کارویژه‌های ارزیابی تأثیرات اجرای هنجارها، بررسی وضعیت عینی موضوعات مطرح‌شده در آن‌ها است؛ به‌نحوی که تغییر این وضعیت می‌تواند موجب کم اثر یا بی‌اثر شدن حکم هنجار مورد نظر شود؛ در نتیجه، حکم مذکور نیاز به اصلاح پیدا می‌کند. در این زمینه، گاهی از اوقات موضوع الزام قانونی در واقعیت عینی تغییر پیدا می‌کند، به‌عنوان مثال، برخی الزامات قانونی ناظر بر دادرسی قضائی حضوری در صورت ایجاد موضوعی به اسم دادرسی الکترونیک، قابل تغییر است.



در سند تحول قضائی، موضوع به‌روزرسانی «مبالغ قانونی مربوط به جرائم نقدی و تخلفات با تعیین فرمول بروز شونده به تناسب نرخ تورم اعلامی مرکز آمار ایران و اعمال آن در سامانه «دستیار هوشمند فضایی» مورد توجه قرار گرفته است [۱۲]. در برخی موارد دیگر نیز موضوع بهره‌گیری از هوش مصنوعی در ارائه نظرات کارشناسی بر لزوم اصلاح قوانین و مقررات تأکید شده است [۱۳].

با این وجود، بسیاری از موضوعات و راهبردها در حوزه کیفرگذاری، اداره زندان‌ها، فرایندهای دادرسی و موارد دیگری وجود دارد که به دلیل ظهور موضوعاتی نظیر هوش مصنوعی، الکترونیکی شدن فرایندها، بهره‌گیری از علوم شناختی و یا تغییر رفتارهای مردم و کنشگران نظام قضائی، نیازمند به‌روزرسانی و بازنگری هستند. این به‌روزرسانی و بازنگری باید با رویکرد حمایت از سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی مورد توجه قرار گیرد که بر این موضوع در سند تحول قضائی تصریح نشده است.

۵. نتیجه‌گیری



قوه قضائیه در جهت حمایت حقوقی از امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری اقدامات متعددی می‌تواند انجام دهد؛ از جمله مهم‌ترین این اقدامات در محور کنشگری در ابتکار قانون‌گذاری مرتبط با این موضوعات است. پژوهش حاضر شامل پیشنهاد اصلاحی سند تحول قضائی در سه محور: ۱- کنشگری در ابتکار قانون‌گذاری و مقررانگذاری، ۲- مشارکت در ارتقای شیوه‌نامه قانون‌گذاری و ۳- مشارکت در ارزیابی تأثیر اجرای قوانین، است.

سند تحول قضائی شامل راهبردها و راهکارهایی جهت حل چالش‌ها و مسائل در جهت تحقق مأموریت‌های دستگاه قضائی است. هر چند برخی از این راهبردها مرتبط با تأثیر مثبت بر قانون‌گذاری و مقررانگذاری هستند، به‌طور اولویت‌دار و ویژه، مرتبط با امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری نیستند؛ در حالی که به نظر می‌رسد، اساساً یکی از مأموریت‌های دستگاه قضائی که باید با توجه به آن کلیه راهبردها و راهکارها بازنگری و بازتعریف شود، حمایت از امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری است. همچنین برخی از این راهبردها و راهکارهای سند، ناقص، غیر تفصیلی و نیازمند بازنگری هستند.

برخی راهبردها و راهکارها جهت تحقق حمایت حقوقی از امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری وجود دارد که در سند تحول قضائی به آن اشاره نشده است که در این گزارش مورد تأکید قرار گرفت. در این پژوهش، به جهت ارتباط معنادار موضوع حمایت حقوقی از امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری با دستورالعمل پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه و دستورالعمل تهیه و تدوین لوایح و مقررات در قوه قضائیه، این مقررات نیز بازشناسی و ارزیابی شد و برخی از رویکردهای سیاستی آنها لازم است در سند تحول قید شود و برخی موارد دیگر نیز لازم است به این مقررات اضافه شود.

منابع و مآخذ



- ۱] آموسوی، فضل‌الله و لهراسی، امیر. (۱۳۹۹). بررسی راهبردهای امنیت اقتصادی ایران با رویکرد اقتصاد مقاومتی و اهداف سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، سال هشتم، پاییز ۱۳۹۹، ش ۳۱، صص ۴۸۲-۵۰۸، ص ۴۸۶.
- ۲] سیاح، سید امیر؛ تهرانی، ایمان؛ مرکز مال‌میری، احمد. (۱۳۹۷). سنجش امنیت سرمایه‌گذاری در ایران، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، ش ۱۵۸۵۲، اردیبهشت ۱۳۹۷، ص ۱۱.
- ۳] معاونت راهبردی قوه قضاییه؛ مرکز پیگیری اجرای سند تحول قضائی. (۱۴۰۰). سند تحول قضایی در گام دوم انقلاب (ویرایش ارتقاء یافته)، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول، ص ۱۵۹.
- ۴] معاونت راهبردی قوه قضاییه؛ مرکز پیگیری اجرای سند تحول قضائی. (۱۴۰۰). سند تحول قضایی در گام دوم انقلاب (ویرایش ارتقاء یافته)، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول، ص ۶۳.
- ۵] معاونت راهبردی قوه قضاییه؛ مرکز پیگیری اجرای سند تحول قضائی. (۱۴۰۰). سند تحول قضایی در گام دوم انقلاب (ویرایش ارتقاء یافته)، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول، ص ۱۵۹.
- ۶] معاونت راهبردی قوه قضاییه؛ مرکز پیگیری اجرای سند تحول قضائی. (۱۴۰۰). سند تحول قضایی در گام دوم انقلاب (ویرایش ارتقاء یافته)، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول، ص ۶۱.
- ۷] برزگر خسروی، محمد. (۱۴۰۲). بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۳۲): از منظر اصول قانون‌نویسی (بخش اول: لزوم رعایت قواعد تنقیح پیشینی)، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۰۹۵، تاریخ انتشار ۱۳/۴/۱۴۰۲، ص ۲ و ۸.
- ۸] معاونت راهبردی قوه قضاییه؛ مرکز پیگیری اجرای سند تحول قضائی. (۱۴۰۰). سند تحول قضایی در گام دوم انقلاب (ویرایش ارتقاء یافته)، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول، ص ۳۶.
- ۹] معاونت راهبردی قوه قضاییه؛ مرکز پیگیری اجرای سند تحول قضائی. (۱۴۰۰). سند تحول قضایی در گام دوم انقلاب (ویرایش ارتقاء یافته)، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول، ص ۱۵۸.
- ۱۰] و کیلیان، حسن. (۱۴۰۲). قانون‌گذاری خوب، مبانی، شاخص‌ها و ابعاد، گزارش مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، دی ماه ۱۴۰۲، صص ۱۰ و ۵۱ و ۷۰ و ۷۱.
- ۱۱] و کیلیان، حسن. (۱۴۰۲). قانون‌گذاری خوب، مبانی، شاخص‌ها و ابعاد، گزارش مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، دی ماه ۱۴۰۲، صص ۸۶ و ۱۱۵.
- ۱۲] معاونت راهبردی قوه قضاییه؛ مرکز پیگیری اجرای سند تحول قضائی. (۱۴۰۰). سند تحول قضایی در گام دوم انقلاب (ویرایش ارتقاء یافته)، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول، ص ۱۱۴.
- ۱۳] معاونت راهبردی قوه قضاییه؛ مرکز پیگیری اجرای سند تحول قضائی. (۱۴۰۰). سند تحول قضایی در گام دوم انقلاب (ویرایش ارتقاء یافته)، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول، ص ۱۳۴.

گزیده سیاستی

اعتبار سند تحول قضائی در سال ۱۴۰۲ به پایان می‌رسد و باید بر اساس جزء ۴ بند ۲۶ سیاست‌های کلی برنامه هفتم، این سند با تأکید بر حمایت حقوقی از امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری، مورد بازنگری قرار گیرد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۲۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵

پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir