



اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح ارتقای خدمات حقوقی و قضائی »

رضا نیازی؛ محمود رضایی

۱. مقدمه

طرح ارتقای خدمات حقوقی و قضائی به شماره ثبت ۲۸۴ در این دوره از مجلس اعلام وصول و برای بررسی به کمیسیون محترم قضائی و حقوقی ارجاع شده است. این طرح در صدد اصلاح برخی از مواد در قوانین مختلفی مانند آیین دادرسی مدنی؛ آیین دادرسی کیفری؛ قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران و ... است که در این گزارش به بررسی این طرح خواهیم پرداخت.

۲. نقد و بررسی کلیات طرح

در خصوص کلیات این طرح؛ موارد زیر قابل توجه است:

۱- عنوان طرح مفید این معنا است که این طرح به دنبال ارتقاء خدمات قضائی و حقوقی می‌باشد لکن با نگاه به مفاد طرح، نوعی عدم انسجام در مواد آن و عدم ارتباط مواد به یکدیگر و به نوعی واگذاری امور قضائی به برخی سامانه‌ها و مراجع غیر قضائی دیده می‌شود که با عنوان طرح فاصله دارد.

مشخصات طرح

دوره دوازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۸۴

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—



گروه حقوق مدنی و خانواده

مشخصات گزارش

نوع گزارش:

طرح / لایحه

راهبردی

نظارتی

پیش‌نویس قانونی

شماره مسلسل:

۲۴۰۲۰۷۹۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۳/۱۷



۲- مضافاً اینکه برخی از مفاد این طرح پیش تر در جلسات برخی کمیسیون‌های مجلس از جمله کمیسیون قضائی و کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه پیشنهاد شده بود که با مخالفت این مرکز و سایر نمایندگان مواجه شد و به تصویب نرسید.

۳- هرچند ضرورت اصلاح پاره‌ای از قوانین مربوط به آیین دادرسی که با اصلاح جزئی برخی قوانین رفع می‌شود - و این اصلاح صرفاً در شان و صلاحیت مجلس شورای اسلامی به طور اعم و کمیسیون محترم قضائی مجلس به طور اخص می‌باشد - بر کسی پوشیده نیست و در این خصوص نیز تلاش‌های زیادی صورت گرفته و مصوبات خوبی نیز به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است لکن جمع‌آوری چند ماده با ارتباط کم؛ ذیل یک طرح و اصلاح قوانین در قانونی غیر از قانون مرتبط با آن موضوع و آن هم به نحوی که سیاست و رویکرد کلی در اکثر مواد واگذاری امور قضائی به خارج از قوه قضائیه باشد؛ ناصحیح و مضر است.

۴- در این طرح موضوعات بسیار متنوعی از قوانین مختلف که بعضاً هیچ ارتباطی نیز با یکدیگر ندارند در یک طرح واحد با نام «ارتقای خدمات حقوقی و قضایی» مورد حکم قرار گرفته‌اند که از نظر اصول قانون نویسی صحیح نبوده و مغایر برخی بندهای ذیل بند ۹ سیاست‌های کلی قانونگذاری می‌باشد^۱. لذا کلیات آن مورد پیشنهاد نبوده و باید با تفکیک موضوعات در قالب‌های تخصصی در طرح‌های مختلف مورد بحث قرار گیرد.

۵- از سوی دیگر عدم انسجام در متن طرح کاملاً آشکار است و بررسی کلی و یکپارچه بالغ بر ۱۰ عنوان موضوع ذیل یک طرح اساساً ناصحیح است. در این طرح، موضوعات زیر به عنوان تیترا اصلی مورد بحث قرار گرفته است:

- ۱- اعسار از پرداخت هزینه دادرسی
- ۲- ارتقای نظارت بر رانندگان پرخطر
- ۳- الزام غیرقضایی به فک پلاک خودرو
- ۴- افزایش تبعات متواری شدن محکومان
- ۵- هوشمندسازی فرایند دریافت‌ها و پرداخت‌های مبالغ محکومیت‌های مالی
- ۶- کاهش پرونده‌های واخواهی و اطاله دادرسی
- ۷- فراهم سازی امکان برداشت آنی و برخط دارایی محکومان
- ۸- تصویربرداری توسط ضابطان دادگستری
- ۹- شفافیت اختیاری اموال و دارایی مسئولان

۱. ۹- رعایت اصول قانون گذاری و قانون نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر:

- قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن.
- معطوف بودن به نیازهای واقعی.
- شفافیت و عدم ابهام.
- استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی.
- بیان شناسه‌ی تخصصی هر یک از لوایح و طرح‌های قانونی و علت پیشنهاد آن.
- ابتناء بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون.
- ثبات، نگاه بلندمدت و ملی.
- انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آن‌ها بدون ذکر شناسه‌ی تخصصی.
- جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانون گذاری.
- عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثناهای قانونی.

۱۰- ارسال ابلاغیه ممنوع الخروجی

۱۱- ارتقای سامانه ابلاغ الکترونیک قوه قضائیه

۶- همچنین موضوعات دیگری نیز در متن طرح مورد اشاره قرار گرفته که از جمله می‌توان به عدم امکان تمدید بیمه نامه شخص ثالث خودرو و عدم امکان تمدید معاینه فنی خودرو اشاره نمود.

در نتیجه؛ همانگونه که مشخص است این طرح فاقد انسجام بوده و موضوعات متنوع و غیرمرتبطی کنار یکدیگر قرار داده شده‌اند و برخی از موضوعات فوق‌الذکر ارتباطی با عنوان طرح (ارتقای خدمات حقوقی و قضایی) نیز ندارند و باید در قانون خاص خود مطرح شوند؛ نظیر شفافیت اموال و دارایی مسئولین که قانون خاص دارد و هیچ ارتباطی با عنوان و اهداف این طرح ندارد و همچنین مباحث مرتبط با خودرو و بیمه شخص ثالث خودرو که هر یک قانون خاص خود را دارند و باید در همان قانون مورد اصلاح قرار گرفته و ربط و نسبت آن با متن قوانین مذکور روشن شود.

لذا صرفنظر از ایرادات عدیده‌ای که در متن مواد طرح وجود دارد و در جای خود باید به آنها پرداخت، طرح فاقد انسجام بوده و تعداد قابل توجهی از موضوعات تخصصی - که هر یک باید در جای خود به صورت کارشناسی بررسی شوند- بدون نظم و منطق مشخص کنار یکدیگر قرار گرفته‌اند.

۳. نقد و بررسی جزئیات

از جمله نکاتی که درباره جزئیات مواد طرح پیشنهادی باید لحاظ شود عبارتند از؛

۱. ماده ۱ طرح که در صدد الحاق ماده ای با نام (۵۰۶) مکرر ۱؛ به قانون آیین دادرسی مدنی [۱] است؛ تکرار مصوبات قبلی مجلس است چه اینکه اتصال قوه قضائیه به سامانه‌های اموال و دارایی‌های اشخاص اعم از محکومان مالی و غیر آن در قوانین متعدد آمده است از جمله بند پ ماده ۱۱۳ قانون برنامه هفتم توسعه احکام مربوط به سامانه شناسایی اموال، احتیاج به قانونگذاری جداگانه و تفصیلی دارد.

۲. نظام اعسار از هزینه دادرسی مخصوصاً در خصوص تجار باید بازنگری و بازبینی شود لکن واگذاری آن به آئین نامه شایسته نبوده و مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۳. استفاده از سامانه‌های مربوطه در احراز اعسار از هزینه دادرسی و اعسار از محکوم به لازم است لکن نمی‌توان آنگونه که در ماده ۲ طرح آمده صرفاً و به طور کامل تصمیم‌گیری در خصوص اعسار یا عدم اعسار متقاضی اعسار را به سامانه سپرد. این امر بر خلاف دادرسی عادلانه می‌باشد و هم‌چنین نسبت به جوانب موضوع مانند اعتراض به این تصمیم بیان نشده است.

۴. موادی که امر قضا را به مرجع غیر قضائی ارجاع می‌دهد با سیاست‌های کلی قضائی ابلاغی مقام معظم رهبری که تأکید بر تمرکز امر قضا در قوه قضائیه دارد مغایرت دارد.

۱. در صورتی که دلیل اعسار شهادت شهود باشد، باید شهادت کتبی حداقل دو نفر از اشخاصی که از وضعیت مالی و زندگانی او مطلع می‌باشند به دادخواست ضمیمه شود. در شهادت نامه، مشخصات و شغل و وسیله امرار معاش مدعی اعسار و عدم تمکن مالی او برای تأدیه هزینه دادرسی با تعیین مبلغ آن باید تصریح شده و شهود منشأ اطلاعات و مشخصات کامل و اقامتگاه خود را به‌طور روشن ذکر نمایند.

۵. در خصوص ماده ۳ طرح پیشنهادی بیان می‌دارد؛ مطابق این ماده وزارت دادگستری مکلف شده است آیین‌نامه نظارت و جریمه رانندگان پرخطر که مربوط به ماده (۷) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹ [۲] است را با همکاری دستگاههای ذیربط تهیه و به تصویب هیات وزیران برساند. به نظر می‌رسد عمده موارد مندرج در این ماده که به آیین‌نامه مزبور ارجاع داده شده است مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی باشد. از جمله تعریف و درجه‌بندی رانندگان پرخطر مبتنی بر تعدد و تکرار، تعدد و تنوع حوادث رانندگی منجر به خسارت بدنی نحوه نظارت بر رانندگان پرخطر مواردی است که باید از طریق قانون مورد پیش بینی قرار گیرد. تاکید می‌نماید ساماندهی جریمه‌های رانندگی مورد تایید است لکن الزاماً نباید با افزایش میزان جریمه همراه باشد ضمن اینکه مقرره گذاری جریمه تا مبلغ ۵ درصد دیه مبلغ معتنی بهی می‌باشد که نیاز به قانونگذاری دارد

۶. آنچه در ماده ۴ طرح پیشنهادی به فراجا واگذار شده است در برخی از موارد نیاز به احراز معاملات و سلسله ایادی در معاملات مربوط به خودرو است که امر قضائی بوده و می‌بایست توسط دادرس انجام شود.

۷. در خصوص ماده ۵ طرح پیشنهادی بیان می‌دارد؛ حکم این ماده در طرح اصلاح موادی از قانون آیین دادرسی کیفری که در حال حاضر در کمیسیون قضایی حقوقی در حال بررسی می‌باشد مورد پیش بینی قرار گرفته است و لذا اساساً موضوعیت خود را از دست داده است. در هر صورت با عنایت به ابعاد مختلف این حکم و تناسب آن با قانون آیین دادرسی کیفری لازم است این حکم در قانون مذکور مورد پیش بینی قرار گیرد. تاکید می‌نماید توسعه دایره محکومیت‌ها و افزایش محکومیت‌های اجتماعی با فلسفه درجه بندی مجازات‌ها هماهنگی ندارد.

۸. مفاد ماده ۶ پیش‌تر در قوانین مربوط به دادرسی الکترونیک آمده است و نیازی به قانونگذاری مجدد نیست. و دستگاه‌های مربوطه می‌توانند راساً و بدون نیاز به قانونگذاری مجدد در این خصوص اقدامات لازم را انجام دهند.

۹. در ماده ۷ اینکه ارائه هر خدمتی از سوی دستگاه‌های متولی خدمات عمومی متوقف بر احراز عدم وجود ابلاغیه مشاهده نشده در سامانه ثنا باشد ممکن است موجب افزایش بروکراسی و عدم رضایت عمومی شود و مغایر با نظام اداری صحیح می‌باشد.

۱۰. در خصوص اتصال قوه قضائیه به بانکهای اطلاعاتی کشور آنگونه که در ماده ۸ آمده است شرایط محرمانگی باید رعایت شود.

۱۱. در خصوص ماده ۹ طرح پیشنهادی بیان می‌دارد؛ این ماده در حال حاضر در قالب قانون برنامه هفتم و در مدت زمان اعتبار آن معتبر و لازم‌الاجرا می‌باشد. هرگونه تنفیذ یا عدم تنفیذ منوط به سپری شدن مدت زمان مزبور و ارزیابی دقیق از میزان و نحوه

۱. ماده ۷- مأموران مذکور در ماده (۲) این قانون در حدود وظایف و اختیارات تعیین شده همزمان با صدور قبض جریمه به صورت تسلیمی یا ثبت توسط دوربین، گزارش تخلفات مندرج در جدول ذیل این ماده را با ذکر شماره و نوع گواهینامه راننده به اداره راهنمایی و رانندگی مربوطه ارسال می‌دارند. اداره مزبور متناسب با نمرات منفی مندرج در جدول مذکور به شرح زیر با آنان رفتار می‌نماید:

۱- چنانچه متخلف دارای (۳۰) نمره منفی باشد گواهینامه او به مدت سه ماه ضبط و در پایان مدت مزبور با پرداخت چهارصد هزار (۴۰۰.۰۰۰) ریال جریمه نقدی به نفع خزانه عمومی مسترد می‌شود.

۲- پس از اعمال مقررات موضوع بند (۱) چنانچه در اثر ارتکاب تخلفات جدید (۲۵) نمره منفی به متخلف تعلق گیرد گواهینامه او به مدت شش ماه ضبط و پس از انقضای مدت مزبور و پرداخت ششصد هزار (۶۰۰.۰۰۰) ریال به نفع خزانه عمومی مسترد می‌گردد.

۳- هرگاه پس از اعمال مقررات بند (۲) در اثر ارتکاب تخلفات جدید بیست نمره منفی به متخلف تعلق گیرد گواهینامه او ابطال می‌گردد و بعد از یکسال می‌تواند برابر مقررات و پس از طی دوره آموزشی و پرداخت یک میلیون (۱.۰۰۰.۰۰۰) ریال به نفع خزانه عمومی گواهینامه جدید اخذ نماید.

اجرای این حکم می‌باشد. به همین جهت پیش بینی این ماده علاوه بر آنکه از نظر شکلی مغایر اصول قانونگذاری می‌باشد از نظر محتوایی نیز محل تأمل می‌باشد.

۱۲. در خصوص ماده ۱۰ طرح پیشنهادی بیان می‌دارد؛ مفاد این حکم با عنوان و هدف طرح مطابقت چندانی ندارد افزون بر این با توجه به اینکه در خصوص مفاد آن، قانون خاص با عنوان «قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران»^۱ [۳] وجود دارد لذا به نظر می‌رسد منطبق قانونگذاری ایجاب می‌کند این ماده نیز در قالب اصلاح قانون مزبور مطرح و مورد بررسی قرار گیرد.

۱۳. در ماده ۱۱ ارسال ابلاغیه ممنوع الخروجی منوط به ثبت نام در سامانه ثنا می‌باشد فلذا اجرای حکم ممنوع الخروجی را نمی‌توان متوقف به ثبت نام شخص ممنوع الخروج در سامانه ثنا نمود.

۱۴. در خصوص ماده ۱۲ طرح پیشنهادی با توجه به تصویب آئین نحوه استفاده از سامانه‌های رایانه‌ای در سال ۱۳۹۵، نیازی به ورود قانونگذار نبوده و اصلاحات مربوطه بهتر است در آئین نامه مزبور صورت گیرد.

۴. نتیجه‌گیری

طرح ارتقاء خدمات قضائی مشتمل بر مواد متعدد و نسبتاً بی ارتباط به هم بوده که هر موضوع می‌بایست در جای خود و در قانون مربوطه مورد قانونگذاری و اصلاح قرار گیرد و از آنجا که عمده مواد به نحوی ارجاع امور قضائی به مراجع غیر قضائی است که با سیاستهای کلی ابلاغی مقام معظم رهبری (دام عزه) که تأکید بر تمرکز امر قضا در دادگستری دارد مغایر است فلذا رد کلیات این طرح مورد پیشنهاد است.

منابع و مأخذ

[۱] قانون آئین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹.

[۲] قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹.

[۳] قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴.

۱. ماده ۱- مقامات تعیین شده در اصل یکصد و چهل و دوم (۱۴۲) قانون اساسی، فهرست دارایی‌های خود، همسر و فرزندان را مطابق آیین نامه ای که توسط قوه قضائیه ذیل این قانون تهیه و ابلاغ می‌شود، در ابتداء و انتهای دوره مسئولیت به رئیس قوه قضائیه گزارش می‌دهند و قوه قضائیه نسبت به رسیدگی به اموال آنان از جهت بررسی عدم افزایش من غیر حق اقدام می‌نماید. ماده ۲- به منظور افزایش اعتماد عمومی مردم به مسئولان جمهوری اسلامی ایران و ارتقای سلامت اداری از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون، یکی از شرایط تصدی سمتهای موضوع این قانون، تعهد به ارائه فهرست دارایی‌های خود، همسر و فرزندان تحت تکفل، در قالب خود اظهاری به قوه قضائیه است.

گزیده سیاسی / مدیریتی (پیامک منتخب)

این طرح مشتمل بر مواد متعدد و نسبتاً بی‌ارتباط به هم بوده و از آنجا که عمده مواد؛ ارجاع امور قضائی به مراجع غیرقضائی اعم از سامانه‌های الکترونیک و غیره است که با توجه به این ایرادات و موارد بیان شده در این گزارش رد کلیات این طرح مورد پیشنهاد است .