



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۱۷

شماره چاپ:

۱۷۶۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۰/۹/۲۰

نام دفتر:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۲۱۲۲

تاریخ انتشار:

۱۳۹۰/۱۰/۵

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح حق اقامه دعاوی حقوقی، کیفری و اداری برای حفظ

بیت المال و حقوق مردم توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی»

مقدمه

مجلس شورای اسلامی به موجب قانون اساسی دارای دو وظیفه خطیر و اساسی «قانونگذاری» و «نظارت» بوده و در راستای انجام وظیفه نظارتی دارای ابزارهای متعددی است که عبارتند از: «تذکر»، «سؤال»، «استیضاح»، «تحقیق و تفحص»، «رأی اعتماد»، «کمیسیون اصل نود»، «نظارت دیوان محاسبات کشور»، «نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولت»، «نمایندگان ناظر در شوراها»، «دریافت گزارش از نهادهای دولتی»، «نظارت خاص کمیسیون‌های تخصصی»، «ایجاد کمیسیون ویژه به منظور نظارت»، «تصویب برخی موارد اجرایی خاص و مهم» و «نظارت موضوع ماده (۲۳۳) آیین‌نامه داخلی مجلس». نمایندگان مجلس شورای اسلامی از طریق این ابزارهای قانونی نظارت، بر نحوه اجرای قوانینی که به تصویبشان رسیده است نظارت می‌کنند که این نظارت می‌تواند یکی از مهمترین ضمانت اجراها برای اجرای قوانین مصوب مجلس باشد. اکنون در طرح پیشنهادی، ظاهراً نمایندگان مجلس شورای اسلامی ابزارهای نظارتی موجود در قوانین مذکور در فوق را کافی ندانسته و درصدد ایجاد یک ابزار نظارتی دیگر برای تضمین اجرای قوانین و جلوگیری از تخلف و نقض قوانین برآمده‌اند.

طرح پیش رو جهت حمایت از منافع و اموال عمومی، تسریع در امر رسیدگی نسبت به جرائم و تخلفات ارتكابی و ضرورت رسیدگی قضایی به تخلفات اداری ارائه شده است، که در اینجا به بررسی آن خواهیم پرداخت.

بررسی طرح

طرح حاضر به دنبال برقراری حق اقامه دعاوی حقوقی، کیفری و اداری برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی است. بنابراین در اینجا ما به بررسی این موضوع در سه حوزه دعاوی حقوقی، دعاوی کیفری و دعاوی اداری می‌پردازیم:

حق اقامه دعاوی حقوقی

در خصوص شناسایی حق اقامه دعاوی حقوقی برای نمایندگان مجلس، طرح حاضر مقرر داشته است نمایندگان مجلس حق دارند در صورت مشاهده انحراف از قانون و تخلف کلیه کارکنان قوای سه‌گانه در مراجع قضایی شکایت حقوقی اقامه نمایند. در این خصوص چند مسئله مطرح می‌گردد:

اول اینکه کدام دسته از اعمال کارکنان قوای سه‌گانه موضوع «انحراف از قانون و تخلف» قرار می‌گیرند تا بتوان علیه این دسته از اعمال اقامه دعوی نمود؟ بدون شک باید آن دسته از اعمال این کارکنان مورد نظر باشد که «در مقام اجرای وظایف سازمانی ایشان» بوده است. این اعمال می‌تواند دارای دو جنبه باشند یا مجرمانه تلقی خواهند شد که در بحث آتی به آن خواهیم پرداخت و یا اینکه صرفاً تخلف می‌باشد. این تخلفات نیز از یکسو می‌تواند تضییع حقوق خصوصی افراد را به دنبال داشته و از سوی دیگر می‌تواند منجر به تضییع حقوق و اموال عمومی شود. بنابراین آنچه که در طرح پیشنهادی دارای ابهام است این است که آیا مقصود از «انحراف از قانون» در حیطه ورود خسارت به حقوق و منافع عمومی است یا ورود خسارت به حقوق و منافع خصوصی افراد را نیز دربر می‌گیرد؟ تبصره «۲» طرح حاضر به جهت آنکه صرفاً «ضبط محکوم‌به» به نفع دولت را پیش‌بینی کرده است، مؤید این نظر است که طرح حاضر صرفاً تضییع «حقوق و منافع عمومی» را مد نظر قرار داده است. به فرض آنکه تعدی به حقوق و منافع خصوصی نیز در زمره

این طرح قلمداد شود ذکر این نکته ضروری است که در این‌گونه دعاوی شروع به رسیدگی باید به تقاضای ذینفع باشد. این اصل مسلمی است که در کلیه امور ترافیعی وجود دارد. چه اینکه قاضی در مقام فصل خصومت، مکلف است حق را برای شخصی که متقاضی آن است مستقر نموده و مورد حکم قرار دهد. با این وصف نیز تقدیم دادخواست از جانب شخص دیگر نیز مغایر اصول کلی دادرسی است. بنابراین تنها فرضی که در آن می‌توان برای نمایندگان حق اقامه دعوی حقوقی قائل شد در مواردی است که تخلفات کارکنان مورد نظر منجر به «تضییع اموال عمومی و بیت‌المال» گردد که این موضوع نیز واجد جنبه کیفری بوده و در صلاحیت محاکم کیفری است که در قسمت بعدی مورد بررسی قرار می‌گیرد. لذا پیش‌بینی حق اقامه دعوی حقوقی برای نمایندگان مجلس فاقد توجیه منطقی است.

حق اقامه دعاوی کیفری

اما در ارتباط با شناسایی حق اقامه دعاوی کیفری برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی باید گفت که تعقیب و اقامه دعاوی کیفری که جنبه عمومی داشته باشند بدون آنکه نیازمند طرح شکایت از سوی شاکی یا مدعی خصوصی باشند به‌موجب ماده (۳) قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب برعهده دادسرا می‌باشد. براین‌اساس در جرائم عمومی علی‌القاعده عنوان شاکی و اقامه دعوی کیفری مطرح نمی‌گردد و به‌جای آن از عنوان اعلام جرم استفاده می‌شود، لذا به‌موجب بند «ب» ماده (۶۵) قانون آیین دادرسی کیفری اعلام و اخبار اشخاصی که از قول آنها اطمینان حاصل می‌شود یکی از جهات شروع به تعقیب دانسته شده است. با این توضیح مشخص می‌گردد که درحال حاضر نیز نمایندگان مجلس می‌توانند در هر مورد که از وقوع جرمی مطلع می‌گردند آن را جهت تعقیب مجرم به اطلاع مقام قضایی برسانند. اما با عنایت به اینکه نمایندگان در جرائم مورد بحث متضرر از جرم نیستند، لذا به‌عنوان شاکی حق اعتراض به آرا نداشته و یا حق شرکت در جلسات رسیدگی و اقامه دلیل را ندارند. لذا حق اقامه دعاوی کیفری با اصلاحاتی که در طرح حاضر می‌توان به‌عمل آورد با توجه به توضیحاتی که بیان شد قابل دفاع و توجیه می‌باشد.

حق اقامه دعاوی اداری

ازجمله محورهای دیگری که در طرح پیش رو مقرر شده است، حق اقامه شکایت (دعوی) اداری نمایندگان مجلس، در صورت مشاهده انحراف و وقوع تخلف ناشی از فعل یا ترک فعل کلیه کارکنان قوای سه‌گانه موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه و ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری در مراجع قضایی می‌باشد.

مطابق تبصره «۱» پیشنهادی، رسیدگی به این شکایات «طبق ضوابط تخلفات اداری» بدون هزینه دادرسی در مراجع قضایی و خارج از نوبت انجام می‌گیرد. در مقدمه طرح نیز یکی از علل ارائه طرح ضرورت رسیدگی قضایی به «تخلفات اداری» عنوان گردیده است. در این خصوص چند مسئله حائز اهمیت مطرح می‌گردد:

در نظام حقوقی ما رسیدگی به دعاوی مربوط به تخلفات اداری در دو مرجع صورت می‌گیرد که عبارتند از: «مراجع رسیدگی به تخلفات اداری» و «دیوان عدالت اداری». مراجع رسیدگی به تخلفات اداری مانند هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری یک مرجع اداری محسوب شده و دیوان عدالت اداری نیز مرجعی قضایی است. بنابراین تنها مرجع قضایی که برای رسیدگی به دعاوی اداری یا به‌عبارتی دعاوی مربوط به تخلفات اداری وجود دارد «دیوان عدالت اداری» است. درخصوص امکان شکایت نمایندگان در این مرجع نیز ملاحظاتی وجود دارد که ذکر می‌گردد.

البته ذکر این نکته ضروری است که در طرح پیش رو از یک طرف به حق اقامه دعوی اداری توسط نمایندگان مجلس در مراجع قضایی اشاره شده است، اما از سوی دیگر بر رسیدگی به این شکایات مطابق «ضوابط تخلفات اداری» تصریح گردیده است که رسیدگی در «هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری» را به ذهن متبادر می‌سازد، که مد نظر طراحان نبوده است.

اما در ارتباط با مقام شاکی در دیوان عدالت اداری باید گفت که به‌موجب اصول یکصدوهفتادم و یکصدوهفتادوسوم قانون اساسی شکایاتی که به دیوان عدالت اداری عرضه می‌شود به دو دسته تقسیم می‌شوند: «شکایت از آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و به‌طور کلی مقررات دولتی» و «شکایت از کارمندان دولتی و تصمیمات و اقدامات آنها». به‌موجب اصل یکصدوهفتادم قانون اساسی شکایت از مقررات دولتی توسط هرکسی می‌تواند صورت گیرد. به‌عبارت دیگر درخصوص شکایت از مقررات دولتی، شاکی می‌تواند هرکسی اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و دولتی باشد. اما شکایت از کارکنان دولتی و تصمیمات و اقدامات آنها که در اصل یکصدوهفتادوسوم قانون اساسی بیان گشته است تنها در صلاحیت اشخاص حقوق خصوصی است و نهادهای غیرخصوصی مانند نهادهای دولتی نمی‌توانند در این موارد نزد دیوان عدالت اداری اقامه دعوی کنند. اصل یکصدوهفتادوسوم مقرر می‌دارد: «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد.

حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند». براین اساس نظر به اینکه در این اصل واژه «مردم» به کار رفته است و این واژه نهادهای غیرخصوصی را دربر نمی‌گیرد، لذا پیش‌بینی شکایت نهادهای غیرخصوصی نزد دیوان عدالت اداری مغایر اصل مزبور است. بنابراین نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز اگرچه می‌توانند به‌عنوان اشخاص حقیقی و عادی، نزد دیوان عدالت اداری اقامه دعوی کنند، لکن اقامه دعوی نمایندگان مجلس به‌عنوان نماینده مجلس از اقدامات کارکنان دولتی براین اساس محل اشکال است.

بنابراین نمی‌توان برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یک شخص حقوق عمومی قائل به حق شکایت در دیوان عدالت اداری در رابطه با تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأمورین این واحدها شد و نمایندگان صرفاً می‌توانند نسبت به آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری خلاف قانون به دیوان شکایت برند و یا در مقام یک شخص حقیقی و تنها در مواردی که ذینفع محسوب می‌گردند نسبت به اقدامات و تصمیمات واحدهای دولتی و مأمورین آنها در دیوان عدالت اداری طرح دعوی نمایند و بی‌شک نمایندگان نمی‌توانند در مواردی که به‌عنوان یک شخص حقیقی ذینفع نمی‌باشند، به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند چراکه این امر مغایر اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی است. لذا امکان اقامه دعوای اداری توسط نمایندگان مجلس در خصوص مقررات دولتی در حال حاضر وجود دارد و در خصوص اقدامات کارکنان دولتی مغایر قانون اساسی است.

سایر اشکالات

در ارتباط با طرح مذکور چند نکته دیگر نیز وجود دارد که به بیان آنها خواهیم پرداخت.

- عبارت «در صورت مشاهده انحراف» در متن ماده واحده به لحاظ ادبیات حقوقی صحیح نیست ضمن آنکه دارای آثار حقوقی می‌باشد؛ به‌عنوان مثال این عبارت ممکن است به معنای جرائم مشهود تفسیر شود که این امر خلاف نظر طراحان می‌باشد.
- در رابطه با محدوده و حوزه حق شکایت نمایندگان نیز باید متذکر گردید که طرح حاضر مقرر داشته «فعل یا ترک فعل کلیه کارکنان قوای سه‌گانه موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه و ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری». در این خصوص لازم به ذکر است که با توجه به اینکه قانون برنامه چهارم توسعه در حال حاضر فاقد اعتبار است، ارجاع به ماده (۱۶۰) آن محل اشکال است.
- مفاد تبصره «۲» در قسمت مربوط به ضبط «محکوم‌به» به نفع دولت و واریز جزای نقدی به خزانه زائد و غیرضروری است.
- مفاد تبصره «۳» مبهم است و ارتباط آن با ماده واحده مشخص نیست.

نتیجه‌گیری

چنانچه ملاحظه گردید طرح حاضر در جهت به رسمیت شناختن حق اقامه دعوای اداری، حقوقی و کیفری می‌باشد. در خصوص حق اقامه دعوای اداری و حقوقی همان‌طور که اشاره گردید. پیش‌بینی چنین حقی مغایر با قانون اساسی و همچنین اصول کلی دادرسی می‌باشد. ضمن آنکه در حال حاضر نمایندگان مجلس شورای اسلامی جهت نظارت بر اجرای قوانین و جلوگیری از نقض قوانین اداری، دارای ابزارهای قانونی نظارتی متعددی از جمله «تذکر»، «سؤال»، «استیضاح»، «تحقیق و تفحص»، «رأی اعتماد»، «کمیسیون اصل نود»، «نظارت دیوان محاسبات کشور» و «نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولت» می‌باشند.

اما در خصوص شناسایی حق اقامه دعوای کیفری با توجه به توضیحاتی که ارائه گردید با اعمال اصلاحاتی در طرح حاضر می‌توان به رسمیت شناختن چنین حقی را در راستای انجام وظایف نظارتی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی قابل توجیه و دفاع دانست.

متن پیشنهادی

هریک از نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند نسبت به جرائم راجع به اصول، منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی که از سوی اشخاص موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) ارتکاب می‌یابند، شکایت و اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی جهت اقامه دلیل شرکت و نسبت به کلیه آرای قضایی اعتراض نمایند.