

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه تشکیلات دادسرا و دادگاه عالی و نظارت انتظامی بر رفتار قضائی»

مقدمه

قضات دارای نقشی بسیار مهم و اساسی در احقاق حقوق اشخاص و اجرای عدالت در جامعه قلمداد می‌شوند و لذا دارای قدرت فراوان و استقلالی هستند تا بتوانند به وظیفه خویش در این موارد عمل کنند، البته این قدرت و استقلال را باید نگاه داشت ولی نظارت بر آنان نیز نباید فراموش شود و آنها را معصومانی انگاشت که از هر خطایی مصونند. از این رو پیش‌بینی طرقی جهت نظارت و کنترل آنها از سال‌ها پیش از این، در نظام حقوقی ایران مد نظر قرار گرفته است: یکی از اولین قوانین مجلس شورای ملی در باب آیین دادرسی و تشکیلات عدلیه به این مهم پرداخته است. این قانون که «قانون اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه و حکام صالحیه» نام داشت، مصوب کمیسیون عدلیه بود و در تاریخ «۲۱ ماه رجب ۱۳۲۹ قمری» برابر با ۱۲۹۰/۴/۲۶ شمسی به تصویب رسیده بود. در فصل ششم این قانون که عنوان «در مسئولیت حکام و صاحب‌منصبان و مستخدمین عدلیه» بر آن بود، مقرراتی پیرامون نظارت بر عملکرد قضات گنجانده شده بود. جریان تصویب قوانین جهت نظارت و کنترل قضات و رسیدگی به تخلفات انتظامی آنان در مجلس شورای ملی ادامه یافت و به مقتضای شرایط و الزامات زمان قوانین متعدد و مختلفی در این مورد به تصویب رسید. آخرین قانونی که در این مورد به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید در تاریخ ۱۳۷۶/۲/۱۷ و با عنوان «قانون رسیدگی به صلاحیت قضات» بوده است.

با این وجود آنچه در عمل مورد اجرا واقع می‌شود، نظامنامه‌ای است تحت عنوان «نظامنامه راجع به تشخیص انواع تقصیرات انتظامی قضات و تعیین مجازات آنها» مصوب سال ۱۳۰۴ که البته توسط دیوان عدالت اداری ابطال شده است!

این تعدد قوانین و آشفتگی، لاجرم در اجرا نیز مشکلاتی را ایجاد کرده و مجریان را دچار ابهام و سردرگمی می‌کند. از این رو نگاشتن قانونی جامع و صریح در این باب می‌تواند مشکلات این حوزه را تا آنجا که معلول تعدد و تعارض قوانین است، رفع کند.

«لایحه تشکیلات دادسرا و دادگاه عالی و نظارت انتظامی بر رفتار قضایی» که در پی طرح «نظارت بر رفتار و عملکرد قضات» و با مفادی مشابه به مجلس ارائه شده است، در کمیسیون قضایی، حقوقی مجلس مورد بررسی قرار گرفته و با تغییراتی به تصویب رسیده است.

بررسی مصوبه کمیسیون قضایی حقوقی

بزرگ‌ترین فایده طرح و لایحه‌ای که به‌عنوان نظارت بر رفتار قضات به مجلس ارائه شده و به تصویب کمیسیون رسیده است، تجمیع قوانین و مقررات متشتت موجود در این باب است و می‌تواند قانونی جامع در مورد نظارت بر رفتار قضات تلقی شود، البته این امر، مفید و مثبت است ولی انتظار و توقعی که از قانونگذار می‌رود فراتر از این حد است و جامعه حقوقی و مجریان قانون خواهان برطرف شدن نواقص موجود هستند و حق نیز همین است.

هرچند این توقع تا حدی برآورده شده است ولی آن‌طور که بایسته و شایسته بوده، انجام نگرفته است. می‌توان گفت که در این مصوبه تجمیع قوانین پراکنده و تثبیت وضع موجود انجام شده است و بس. تعدد و توازی مراجع رسیدگی و برخی نکات در مورد تخلفات در مصوبه کمیسیون وجود دارد. این امر باعث ناکارآمدی سیستم نظارت بر قضات و در نتیجه اجحاف در حق مردم و قضات خواهد شد. بی‌نظمی حقوقی نیز پیامد انکارناشدنی آن است.

۱. نکاتی در مورد تخلفات

تخلفاتی که در مصوبه کمیسیون برای قضات تعریف شده، دارای ایراداتی است که ذیلاً به برخی از آنها اشاره می‌شود:

- یکی از اهداف این قانون، پیشگیری از تخلفات قضات است. لذا باید تخلفات و مجازات‌هایی که برای مرتکبان آن پیش‌بینی می‌شود این پتانسیل را داشته باشد و حال آنکه در مصوبه کمیسیون چنین امری مشاهده نمی‌شود: مجازات‌ها باید به نحوی باشد که قضات را تا حدی از ارتکاب تخلفات باز دارد.

- در مصوبه کمیسیون به‌تبع طرح و لایحه، تخلفاتی برای قضات برشمرده شده که گاه فاقد شفافیت لازم است. به‌عنوان مثال در یک ماده «رفتار خارج از نزاکت حین انجام وظیفه یا به مناسبت آن» تخلف شمرده شده (ماده ۱۵)) و مجازات از درجه ۴ تا ۷ برای آن مقرر شده است و در ماده (۱۷) «رفتار خلاف شأن قضایی» به‌عنوان تخلف مطرح شده و مجازات از درجه ۸ تا ۱۳ برای آن در نظر گرفته شده است. تفکیک بین مصادیق دو تخلف مذکور، مشکل است و می‌تواند مشکلات اجرایی در پی داشته باشد.

- شکی نیست که قانون را باید به نحوی نوشت که تفسیر الفاظ و اصطلاحات آن قائم به شخص خاصی نبوده و هر فرد آشنا با آن حوزه، بتواند منظور مقنن را به راحتی دریابد. نمونه این امر در پیش‌بینی سه تخلف «غیبت غیرموجه»، «ترک خدمت» و «خودداری از عزیمت به محل خدمت» است که تعریف مشخصی برای آنها ارائه نشده و احکام متفاوتی بر آنها بار شده است. مشکل اینجاست که برای غیبت غیرموجه بیش از سی روز تعیین تکلیف نشده است (مواد ۱۴، ۱۵ و ۱۶)).

۲. مراجع رسیدگی

در حال حاضر، در کنار دادگاه عالی انتظامی قضات و مرجع تجدیدنظر آن، محکمه‌ای برای رسیدگی به صلاحیت قضات تشکیل شده است. علت تشکیل چنین مرجعی، ناکارآمدی و ضعف دادگاه عالی انتظامی قضات بوده است و اینکه دادگاه مذکور عملاً نتوانسته بود قضات متخلف را تنبیه کرده و در صورت مقتضی از کار برکنار نماید. به‌نظر می‌رسد که تشکیل محکمه مذکور، در آن زمان (دهه ۱۳۷۰ شمسی) می‌توانست مفید ارزیابی شود ولی در حال حاضر که مقدمات بازنگری در تشکیلات نظارت بر رفتار قضات در جایگاه تقنین فراهم شده است، وجود نهادهای موازی برای انجام یک امر، توجیه‌پذیر نیست. نگاهی هرچند مختصر به صلاحیت‌های مقرر در مصوبه کمیسیون برای دادگاه عالی انتظامی و دادگاه رسیدگی به صلاحیت نشانگر موجه نبودن این تشکیلات می‌باشد:

- تخلفات قضات در دادگاه عالی انتظامی قضات مورد رسیدگی و صدور حکم قرار می‌گیرد. تخلفات مذکور در قانون تعریف شده و مجازات‌ها نیز به تناسب تخلفات بیان شده است.

- در دادگاه عالی رسیدگی به صلاحیت قضات، به صلاحیت قضاتی که صلاحیتشان مورد تردید واقع شده، رسیدگی شده و در این مورد تحقیق و صدور رأی صورت می‌گیرد.

لازم به ذکر است که اولاً براساس اصل یکصد و شصت و چهارم قانون اساسی «قاضی را نمی‌توان از مقامی که شاغل آن است بدون محاکمه و ثبوت جرم یا تخلفی که موجب انفصال است به‌طور موقت یا دائم منفصل کرد». لذا انفصال قاضی از قضاوت مستلزم ارتکاب تخلف یا جرم مستوجب انفصال است. ثانیاً صلاحیت‌ها و شرایط لازم برای قضات در قانون شرایط انتخاب قضات دادگستری مصوب سال ۱۳۶۱ در پنج بند تعیین شده است: «ایمان و عدالت و تعهد عملی نسبت به موازین اسلامی و وفاداری به نظام جمهوری اسلامی ایران»، «طهارت مولد»، «تابعیت ایران و انجام خدمت وظیفه»، «صحت مزاج» و «اجتهاد یا اجازه قضاوت». این شرایط باید ابتدائاً و استدامتاً در فرد وجود داشته باشد تا مجاز به قضاوت باشد. ثالثاً قاضی در صورت از دست دادن هریک از شرایط فوق، دیگر صلاحیت قضاوت نخواهد داشت. از دست دادن شرایط نیز نیازمند احراز است. ظاهراً آنچه در بحث تردید در صلاحیت مطرح است، همان فقدان شرط اول از شرایط مذکور است و البته ترک تابعیت و از دست دادن شرط سوم. کشف فقدان شرط دوم و از دست دادن شرایط سوم و چهارم نیز با «محکوم کردن به مجازات» همخوانی ندارد. با توجه به اصل یکصد و شصت و چهارم قانون اساسی، مبنای تردید در صلاحیت قاضی و انفصال وی، صرفاً می‌تواند ارتکاب تخلف یا جرم باشد.

تخلفاتی که صلاحیت قضاوت را زایل می‌کند، باید در قانون تعریف شود و دادگاه عالی انتظامی که در حال حاضر نیز صلاحیت منفصل کردن قضات متخلف را داراست، به همان استناد، حکم انفصال را برای خاطیان صادر خواهد کرد. تشکیل دو نهاد برای یک امر ناموجه است. انفصال قضات متخلف توسط دادگاه عالی انتظامی قضات انجام می‌شود ولی نهاد دیگری به نام دادگاه عالی رسیدگی به صلاحیت قضات نیز تشکیل شده است تا همان حکم (انفصال و امثال آن) را برای قضات متخلف صادر کند.

دلیلی که از همان ابتدا برای تشکیل محکمه انتظامی قضات (دادگاه رسیدگی به صلاحیت در مصوبه کمیسیون) عنوان شده و کماکان مستند ایشان می‌باشد، ضعف دادگاه عالی انتظامی قضات بوده است و حال آنکه در حال حاضر که مقرر شده قانون نظارت بر رفتار قضات در مجلس تصویب شود، می‌توان ساختار دادگاه عالی انتظامی قضات را تقویت کرد تا به سطح مطلوب برسد. سابقه کاری بالا، پایه و گروه عالی و امثال آن برای قضات این دادگاه می‌تواند در این زمینه مورد پیشنهاد باشد.

- شرایطی که برای قضات دادگاه عالی انتظامی قضات در ماده (۵) مقرر شده با آنچه برای قضات دادگاه عالی رسیدگی به صلاحیت قضات در ماده (۵۰) پیش‌بینی شده است، سنخیت ندارد. توضیح آنکه با توجه به صلاحیت دادگاه‌های مذکور، ظاهراً شأن دادگاه عالی رسیدگی به صلاحیت قضات بالاتر از دادگاه عالی انتظامی قضات است ولی در دو ماده مذکور، سابقه قضایی که برای قضات آن دادگاه‌ها لازم شمرده شده، خلاف این امر را تداعی می‌کند. ضمن اینکه در ماده (۵۰) از «گروه ۱۱» و «گروه ۱۲» برای قضات دادگاه رسیدگی به صلاحیت، یاد شده ولی در ماده (۵) به «بالاترین گروه» برای قضات دادگاه عالی انتظامی اشاره شده است. لذا از این حیث نیز صدر قانون با ذیل آن، در اشاره به «گروه» قضات هماهنگی لازم را ندارد.

۳. اشکالات موجود در چند ماده

در چند ماده از مصوبه ایرادات ماهوی و شکلی وجود دارد که ذیلاً بیان می‌شود:

مغایرت با قانون اساسی: در ماده (۱۲) برخی موارد (ترفع پایه قضایی، ارتقای شغلی و اعطای پایه تشویقی) به آیین‌نامه مصوب رئیس قوه قضائیه سپرده شده است. فارغ از این بحث که آیا سپردن تصویب آیین‌نامه به رئیس قوه قضائیه مغایر قانون اساسی است یا خیر، مواردی که در این ماده به آیین‌نامه مصوب رئیس قوه قضائیه محول شده، از نظر قانونگذار اساسی در صلاحیت قانونگذار است و قابل تفویض به قوه قضائیه نمی‌باشد. براساس بند «۳» اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی، این موارد به «قانون» مصوب مجلس محول شده و طبق اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی این امر قابل تفویض به قوه قضائیه نیست.

ابهام: برخی از مواد مصوبه، دارای ابهاماتی است که ذیلاً بیان می‌شود:

- در ماده (۲۰) برای تکرار تخلف، مقرر شده که «مجازات بیشتر» برای متخلف مقرر شود ولی مشخص نیست که منظور از «مجازات بیشتر» چیست؟ مجازاتی بیشتر از آنچه برای آن تخلف پیش‌بینی شده یا مجازاتی در همان چارچوب.

- در ماده (۳۰) برای تخلفاتی که مستلزم مجازات انتظامی از درجه هشت و بالاتر نیست، اجازه تعلیق تعقیب داده شده است. با توجه به اینکه در ماده (۱۶) برای برخی از تخلفات، مجازات از درجه ۶ تا ۱۰ مقرر شده، مشخص نیست که مرتکب این تخلفات قابل تعلیق تعقیب می‌باشد یا خیر.

- طبق ماده (۳۳) مصوب کمیسیون «تعلیق تعقیب انتظامی هر قاضی با رعایت شرایط مقرر در این قانون برای هر دو سال از تاریخ ابلاغ قرار تعلیق بیش از یک بار امکانپذیر نیست...». پیام اصلی صدر این ماده این است که تعلیق تعقیب انتظامی هر قاضی بیش از یک بار امکانپذیر نیست. ادامه ماده نیز مدت تعلیق را دو سال مقرر داشته است. در این میان، معنای عبارت «برای هر دو سال از تاریخ ابلاغ قرار تعلیق» مشخص نیست.

اشکال شکلی: در چند ماده ایراداتی شکلی به چشم می‌خورد که به شرح زیر است:

- در بند «۷» ماده (۱۴) واژه «حداکثر» زاید است.

- در تبصره «۱» ماده (۲۲) به بند «و» اشاره شده است که ظاهراً منظور از آن بند «۶» بوده است.

- ظاهراً در ماده (۴۴) واژه «کیفری» بعد از عبارت «تعقیب و یا محکومیت» جا افتاده است.

نتیجه‌گیری

در حال حاضر قوانین و مقررات متعدد و متشتتی در مورد تخلفات قضات و مراجع رسیدگی به آن وجود دارد که طرح و لایحه ارائه شده به مجلس و به تبع آن مصوبه کمیسیون نسبت به رفع این ایراد اقدام کرده و قوانین متشتت را جمع کرده است، ولی ایرادات دیگری در مصوبه کمیسیون وجود دارد که اهم آن وجود نهادهای موازی رسیدگی‌کننده، وجود ابهام در برخی مواد، وجود بعضی اشکالات ماهوی، برخی ناهماهنگی‌ها در صدر و ذیل قانون، وجود برخی اشکالات شکلی و از همه مهمتر کم بودن مجازات‌های در نظر گرفته شده، می‌باشد. ضمن اینکه برخی مغایرت‌ها با قانون اساسی نیز در این مصوبه دیده می‌شود.

در نتیجه می‌توان گفت که تصویب نهایی این لایحه مشکلی از مشکلات موجود در این حوزه را رفع نمی‌کند و تصویب و عدم تصویب آن یکسان خواهد بود. از این رو پیشنهاد می‌شود کلیات مصوبه کمیسیون رد شود.