

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح نحوه اجرای قسمتی از اصل یکصدوشصتم (۱۶۰) قانون اساسی»

چکیده

وزیر دادگستری براساس اصل یکصدوشصتم قانون اساسی مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با سایر قوا را برعهده دارد. علیرغم گذشت سی سال از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی، هنوز قانونی جهت تبیین این اصل به تصویب نرسیده است. «طرح نحوه اجرای قسمتی از اصل یکصدوشصتم قانون اساسی» در همین راستا به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. تصویب این طرح به دلیل وجود نکات ارزنده‌ای که در آن وجود دارد، مفید ارزیابی می‌شود ولی لازم است اصلاحاتی در آن صورت گیرد. در این گزارش علاوه بر اصلاحات مذکور، به پیشینه اصل یکصدوشصتم قانون اساسی در مشروح مذاکرات قانون اساسی نیز اشاره شده است.

مشخصات طرح

دوره نهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۲۴

مقدمه

براساس اصل یکصدوشصتم قانون اساسی «وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه را برعهده دارد و از میان کسانی که رئیس قوه قضائیه به رئیس‌جمهور پیشنهاد می‌کند انتخاب می‌گردد. رئیس قوه قضائیه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیرقضات را به وزیر دادگستری تفویض کند. در این صورت وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی خواهد بود که در قوانین برای وزرا به‌عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی پیش‌بینی می‌شود».

شماره چاپ:

۱۲۲۶

تاریخ چاپ:

۱۳۹۳/۸/۱۸

این اصل در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ اصلاح شد. پیش از آن، متن اصل به این صورت بود: «وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه را برعهده دارد و از میان کسانی که شورای عالی قضایی به نخست‌وزیر پیشنهاد می‌کند انتخاب می‌گردد».

معاونت پژوهش‌های
سیاسی - حقوقی
دفتر: مطالعات حقوقی

متأسفانه تاکنون قانونی جهت تبیین این اصل از قانون اساسی به تصویب مجلس نرسیده است و لذا ابهاماتی در وظایف وزیر دادگستری و وظایف او وجود دارد که در نتیجه آن نیز وزیر دادگستری فاقد کارایی لازم می‌باشد.

طرح ارائه شده به عنوان «طرح نحوه اجرای قسمتی از اصل یکصدوشصتم قانون اساسی» در این راستا به مجلس ارائه شده است. در ادامه با بررسی پیشینه اصل یکصدوشصتم قانون اساسی در مشروح مذاکرات قانون اساسی و کلیات طرح، به بررسی موادی از طرح که نیاز به اصلاحاتی دارد، می‌پردازیم.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۳۹۸۶

۱. پیشینه اصل یکصدوشصتم قانون اساسی در مشروح مذاکرات قانون اساسی

منظور از پیش‌بینی وزیر دادگستری در این اصل، ایجاد رابطی ذی‌نفوذ در قوه مجریه برای قوه قضائیه است. چرا که وی، با عنوان وزارت، دارای رأی در هیئت وزیران بوده و در برابر مجلس نیز مسئول است و لذا بهترین رابط میان قوه قضائیه و دو قوه دیگر است.^۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۸/۲۰

۱. مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی، جلسه ۵۸، ص ۱۵۹۹.

در بازنگری قانون اساسی، پیشنهاد حذف وزیر دادگستری از قانون اساسی و گذاردن وظیفه آن برعهده معاون قوه قضائیه پذیرفته نشد. با این استدلال که ارتباط بین قوه قضائیه با قوای مجریه و مقننه باید پیوسته و ارگانیک باشد؛ ارتباطی دقیق که از قوه قضائیه در قوه مجریه حضور داشته باشد و در قوه مقننه نیز حضور جدی داشته باشد. لذا باید اصل وزیر دادگستری حفظ شود.^۱ ولی دکتر حبیبی (وزیر دادگستری وقت) در ادامه جلسه اصرار نمود که معاونی به نام اجرایی و پارلمانی در قوه قضائیه ایجاد شود که تابع رئیس قوه قضائیه بوده و نظرات او را در دولت و مجلس مطرح نماید و نظرات دولت و مجلس را نیز به رئیس قوه قضائیه انتقال دهد. اگر این مسئولیت برعهده وزیر باشد، او منافع صنفی دولت را در نظر گرفته و تمام مسائل را منتقل نمی‌کند و به خاطر جایگاه وزارت خویش، اجتهاد از خویش نیز خواهد داشت. ولی این پیشنهاد نهایتاً مورد پذیرش قرار نگرفت.

در مورد وظایف وزیر دادگستری نیز در شورای بازنگری قانون اساسی مباحثی مطرح شده است. یکی از پیشنهادها این بوده که وظایف اجرایی و اداری قوه قضائیه که با قوه مجریه ارتباط دارد برعهده وزیر دادگستری باشد. این پیشنهاد به دلیل این که مخالف با تمرکز در قوه قضائیه تشخیص داده شد، به تصویب نرسید. لذا پیشنهاد شد که اگر رئیس قوه قضائیه بخواهد مسئولیت‌های اداری و اجرایی خود را به وزیر دادگستری تفویض کند، بلاشکال باشد. البته قابل ذکر است که این مسئله قبل از بازنگری در قانون اساسی، توسط مجلس شورای اسلامی طی قانونی در ۱۳۶۷/۲/۲۸ به تصویب رسیده بود که پس از اعلام مغایرت با قانون اساسی توسط شورای نگهبان، نهایتاً به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید.^۲

۲. کلیات طرح نحوه اجرای اصل یکصد و شصتم قانون اساسی

در این طرح، نکات زیر به عنوان نکات مهم قابل ذکر است:

۱. لزوم حقوقدان بودن وزیر دادگستری: در ماده (۱) طرح، لزوم حقوقدان بودن وزیر دادگستری پیش‌بینی شده است که البته مفید ارزیابی می‌شود. چراکه وی باید به‌نحوی وظیفه نمایندگی قوه قضائیه را در سایر قوا انجام دهد که این امر نیز نیازمند احاطه به موازین حقوقی است و لزوم حقوقدان بودن وزیر دادگستری را توجیه می‌کند. البته در صورتی که وزیر دادگستری از درون قوه قضائیه بوده و دارای پایه قضایی باشد، مسلماً به کارآیی او در ایفای وظایفش کمک می‌کند.

۲. احصای مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با دو قوه دیگر: در ماده (۲) طرح، ارائه لوایح قضایی به دولت و دفاع از آنها در دولت و مجلس، پیگیری امور مربوط به بودجه، نیروی انسانی و مسائل اداری قوه قضائیه در دولت، هماهنگی‌های لازم در امور بین‌الملل قوه قضائیه از جمله مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با سایر قوا محسوب شده و لذا باعث می‌شود برخی از وظایف وزیر دادگستری مشخص شود.

۳. پاسخگویی وزیر دادگستری در مقابل مجلس: اصولاً وزیر باید نسبت به وظایف و اختیاراتی که دارد، به مجلس پاسخگو باشد. وزیر دادگستری نیز از این قاعده مستثنا نیست و باید در قبال مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با سایر قوا به مجلس پاسخگو باشد. ضمناً از آنجا که وزیر دادگستری به نوعی رابط قوه قضائیه با سایر قواست باید نسبت به سؤالات و ابهاماتی که نمایندگان مجلس نسبت به قوه قضائیه دارند، نیز بررسی نموده و توضیحات لازم را به آنها ارائه دهد. این امر که در طرح پیشنهادی پیش‌بینی شده است می‌تواند ابهاماتی را که نمایندگان مجلس و البته عموم جامعه نسبت به قوه قضائیه دارند، برطرف نماید.

۱. گزارش مخبر کمیسیون قضایی شورای بازنگری قانون اساسی، جلسه نوزدهم.

۲. قانون وظایف و اختیارات وزیر دادگستری در مواردی که اختیارات و وظایف مالی و اداری و استخدام غیرقضایی شورای عالی قضایی به وی تفویض می‌گردد. «ماده واحده - شورای عالی قضایی می‌تواند اختیارات و وظایف مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیرقضایی خود را به وزیر دادگستری تفویض کند، در این صورت وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی خواهد بود که در قانون محاسبات عمومی کشور، قانون بودجه و دیگر قوانین مالی و اداری و استخدامی برای سایر وزرا به‌عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی پیش‌بینی شده است یا پیش‌بینی خواهد شد. این قانون از تاریخ تصویب لازم‌الاجرا است.»

۵. تفویض اختیارات اداری و مالی به وزیر دادگستری: ذیل اصل یکصدوشصتم قانون اساسی، اجازه تفویض اختیارات تام اداری، مالی و استخدامی غیرقضات به وزیر دادگستری را به رئیس قوه قضائیه داده است. ولی در قوانین جمهوری اسلامی قواعد و ضوابط تفویض اختیار مشخص نشده است. در ماده (۶) طرح، سعی بر چنین امری بوده که البته کاستی‌هایی نیز دارد که در بررسی ماده (۶) به آنها اشاره خواهد شد.

۳. بررسی مواد طرح

طرح ارائه شده به مجلس، دارای ۸ ماده است. در این قسمت، تنها موادی از طرح که به نظر می‌رسد نیاز به اصلاحاتی دارد، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

ماده (۲)

تبصره «۲» ذیل این ماده، مربوط به بند «الف» ماده است و لذا از نظر نگارش قانون، لازم است به ذیل بند «۱» منتقل شود. البته پیشنهاد می‌شود متن این تبصره به دلیل انسجام بیشتر متن به صورت زیر اصلاح شود: «وزیر دادگستری موظف است به منظور پیگیری تصویب لوایح قضایی در هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی، در تهیه پیش‌نویس لوایح قضایی مشارکت نماید».

ماده (۶)

در این ماده، ذیل اصل یکصدوشصتم قانون اساسی در مورد تفویض اختیارات مالی، اداری و استخدامی غیرقضات به وزیر دادگستری تکرار شده است. از آنجا که لازم است به خاطر ویژگی خاص وزیر دادگستری و رابطه آن با سه قوه و البته عدم تعیین ضوابط حاکم بر تفویض اختیارات در قوانین، در اینجا قواعد و ضوابط حاکم بر تفویض اختیار به روشنی بیان شود، پیشنهاد می‌شود عبارت ذیل ماده (۶) («تفویض اختیارات مذکور» تا انتهای ماده) حذف و تبصره‌های زیر به این ماده اضافه شود:

«تبصره ۱»- در صورت تفویض امور فوق، وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی خواهد بود که در قوانین برای وزرا به‌عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی پیش‌بینی شده است».

«تبصره ۲»- اختیارات تفویضی رئیس قوه قضائیه به وزیر دادگستری، باید به صورت مکتوب و صریح به اطلاع مجلس برسد».

«تبصره ۳»- تفویض اختیارات مذکور، باعث سلب مسئولیت از رئیس قوه قضائیه نسبت به آن امور نمی‌شود. رئیس قوه قضائیه می‌تواند تمام یا قسمتی از موارد تفویضی را لغو نماید. در صورتی که رئیس قوه قضائیه بخواهد بخشی از موارد تفویضی را مستقیماً انجام دهد، باید وزیر دادگستری را در جریان امر قرار دهد».

«تبصره ۴»- وزیر دادگستری در مورد اختیارات تفویض شده، علاوه بر رئیس قوه قضائیه، به مجلس شورای اسلامی نیز پاسخگو است».

توضیح اینکه تبصره «۱» پیشنهادی، در ذیل اصل یکصدوشصتم قانون اساسی آمده و ذکر آن برای تکمیل این ماده ضروری است. تبصره «۲» جهت اطلاع مجلس از امور تفویض شده به وزیر دادگستری به منظور نظارت بر آن می‌باشد. تبصره «۳» بدین منظور است که مشخص شود رئیس قوه قضائیه پس از تفویض اختیارات نیز کماکان مسئول آن امور بوده و لذا می‌تواند در صورتی که وزیر دادگستری امور تفویضی را به نحو مطلوب انجام نداد، تفویض را لغو کند و البته رئیس قوه قضائیه نباید به نحو موازی با وزیر دادگستری و بدون هماهنگی با او به انجام امور تفویض شده بپردازد، زیرا در غیراین صورت، اختلال در امور اداری امری حتمی خواهد بود. تبصره «۴» نیز به منظور پاسخگو بودن وزیر دادگستری در مقابل مجلس در مورد امور تفویض شده پیش‌بینی شده است.

ماده (۸)

در این ماده روند تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی را «در مواردی که نیاز باشد» مشخص نموده است. به نظر می‌رسد که این قید زائد است و آیین‌نامه اجرایی در غیر موارد نیاز اصولاً تهیه نمی‌شود. از این رو پیشنهاد می‌شود عبارت «در مواردی که نیاز باشد» حذف شود. همچنین با

توجه به اینکه غالب موضوعات مربوط به قوه قضائیه است، پیشنهاد می شود تصویب آیین نامه به رئیس قوه قضائیه واگذار شود نه هیئت وزیران. بر این اساس پیشنهاد می شود ماده (۸) به شکل زیر اصلاح شود: «آیین نامه اجرایی این قانون توسط وزیر دادگستری تهیه و به تصویب رئیس قوه قضائیه می رسد».

از آنجا که وزیر دادگستری در دولت و مجلس، به نحوی نماینده قوه قضائیه محسوب می شود و ضروری است لوازم این نمایندگی را رعایت کند، پیشنهاد می شود متن زیر به عنوان ماده ای مستقل به این طرح اضافه شود:

«وزیر دادگستری در امور مربوط به قوه قضائیه در هیئت وزیران و مجلس به نام قوه قضائیه اظهار نظر کرده و سیاستها و نظرات رئیس قوه قضائیه را تبیین می کند و در جهت هماهنگی سیاستها و نظرات قوا تمام تلاش خود را به کار خواهد برد».

نتیجه و پیشنهاد

طرح «نحوه اجرای قسمتی از اصل یکصد و شصت و یکم قانون اساسی» در مجموع مفید ارزیابی می شود و تصویب آن با اصلاحات پیشنهادی ذیل توصیه می شود:

۱. تبصره «۲» ماده (۲) ضمن انتقال به ذیل بند «الف» همین ماده به شرح ذیل اصلاح شود:

«وزیر دادگستری موظف است به منظور پیگیری تصویب لوایح قضایی در هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی، در تهیه پیش نویس لوایح قضایی مشارکت نماید».

۲. متن ذیل ماده (۶) از ابتدای عبارت «تفویض اختیارات مذکور» تا انتهای ماده حذف و تبصره های زیر به این ماده اضافه شود:

«تبصره ۱»- در صورت تفویض امور فوق، وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی خواهد بود که در قوانین برای وزرا به عنوان عالی ترین مقام اجرایی پیش بینی شده است».

«تبصره ۲»- اختیارات تفویضی رئیس قوه قضائیه به وزیر دادگستری، باید به صورت مکتوب و صریح به اطلاع مجلس برسد».

«تبصره ۳»- تفویض اختیارات مذکور، باعث سلب مسئولیت از رئیس قوه قضائیه نسبت به آن امور نمی شود. رئیس قوه قضائیه می تواند تمام یا قسمتی از موارد تفویضی را لغو نماید. در صورتی که رئیس قوه قضائیه بخواهد بخشی از موارد تفویضی را مستقیماً انجام دهد، باید وزیر دادگستری را در جریان امر قرار دهد».

«تبصره ۴»- وزیر دادگستری در مورد اختیارات تفویض شده، علاوه بر رئیس قوه قضائیه، به مجلس شورای اسلامی نیز پاسخگو است».

۳. ماده (۸) به شرح ذیل اصلاح شود:

«آیین نامه اجرایی این قانون توسط وزیر دادگستری تهیه و به تصویب رئیس قوه قضائیه می رسد».

۴. ماده مستقلی به شرح ذیل به این طرح الحاق شود:

«وزیر دادگستری در امور مربوط به قوه قضائیه در هیئت وزیران و مجلس به نام قوه قضائیه اظهار نظر کرده و سیاستها و نظرات رئیس قوه قضائیه را تبیین می کند و در جهت هماهنگی سیاستها و نظرات قوا تمام تلاش خود را به کار خواهد برد».

