

۱۳. کمیسیون قضایی و حقوقی

وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

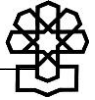
معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی
دفتر مطالعات حقوقی

کد موضوعی: ۲۴۰
شماره مسلسل: ۱۷۰۷۲
خردادماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۲.....	الف) وظایف کمیسیون.....
۵.....	ب) دستگاه‌های ذی‌ربط.....
۵.....	ج) قوانین مهم حوزه کاری.....
۶.....	د) کمیته‌ها.....
۶.....	ه) اولویت‌های کمیسیون.....



۱۳. کمیسیون قضایی و حقوقی وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

چکیده

کمیسیون قضایی و حقوقی طبق ماده (۵۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس برای انجام وظایف محوله در محدوده قضایی و حقوقی تشکیل شده است. قوه قضائیه و دستگاه‌های زیرمجموعه آن جزء مهم‌ترین دستگاه‌های ذی‌ربط این کمیسیون است. قوانین مهمی مانند قانون مدنی، قانون تجارت، قوانین آیین دادرسی مدنی و کیفری، قانون مجازات اسلامی، قانون ثبت، قانون اجرای احکام مدنی، قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی، قانون صدور چک، قانون حمایت خانواده و قانون اجرای اصل چهل‌ونهم قانون اساسی برخی قوانین مهم حوزه کاری این کمیسیون به‌شمار می‌روند.

برخی از اولویت‌های پیشنهادی مهم برای این کمیسیون عبارتند از: ادامه اصلاح قانون تجارت، آسیب‌شناسی قوانین مربوط به جرائم اقتصادی، اصلاح قانون ثبت، اصلاح قانون آیین دادرسی مدنی، آسیب‌شناسی و اصلاح قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)، تدوین قانون جامع در خصوص مسئولیت مدنی، نظارت بر قوه قضائیه برای اجرای قانون برنامه ششم توسعه و نظارت بر سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برای اجرای طرح جامع کاداستر و اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.

مقدمه

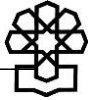
کمیسیون قضایی و حقوقی یکی از مهم‌ترین کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی است که طبق ماده (۵۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس برای انجام وظایف محوله در محدوده قضایی و حقوقی تشکیل شده است. در این گزارش برآنیم مختصراً وظایف و اختیارات دستگاه‌های مرتبط، قوانین مهم حوزه کاری و برخی اولویت‌های پیشنهادی این کمیسیون را مطرح کنیم.

الف) وظایف کمیسیون

وظایف کمیسیون قضایی و حقوقی در آیین‌نامه داخلی مجلس احصا شده است. طبق ماده (۳۸) آیین‌نامه داخلی مجلس، مجلس شورای اسلامی دارای کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون‌های خاص با محدوده وظایف مشخص می‌باشند که طبق ماده (۵۷) آیین‌نامه مذکور کمیسیون قضایی و حقوقی **برای انجام وظایف محوله در محدوده قضایی و حقوقی** مطابق ضوابط آیین‌نامه داخلی تشکیل شده است. وظایف و اختیارات کمیسیون در محدوده تخصصی خود نیز در ماده (۴۵) همان قانون مشخص شده است:

«ماده (۴۵) - هریک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس که مطابق این آیین‌نامه تشکیل می‌گردند در محدوده تخصصی خود دارای وظایف و اختیاراتی به شرح زیر می‌باشند:

۱. بررسی طرح‌ها و لوایح ارجاعی و گزارش آن به مجلس شورای اسلامی.



۲. بررسی و تصویب آزمایشی طرح‌ها و لوایح و همچنین تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت طبق اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی.

۳. رسیدگی به درخواست‌های تحقیق و تفحص.

۴. رسیدگی به سؤال نمایندگان از رئیس‌جمهور و وزیران.

۵. بررسی موارد ارجاعی از لوایح برنامه توسعه و بودجه سالانه و گزارش آن به کمیسیون تلفیق.

۶. کسب اطلاع از کم‌وکیف اداره امور کشور، دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از اجرای قوانین مربوط به دستگاه‌های ذی‌ربط.

۷. تهیه گزارش موردی و سالانه درخصوص امور اجرایی دستگاه‌ها و نحوه اجرای قوانین به خصوص قانون برنامه توسعه و بودجه سالانه و ارائه نکات مثبت، منفی و پیشنهاد نحوه اصلاح آن و تقدیم گزارش به مجلس جهت قرائت.

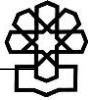
تبصره «۱» - کمیسیون‌ها رأساً یا با تقاضای حداقل ده نفر از نمایندگان می‌توانند در موارد مهم و حساس و در مواجهه با تخلفات یا سوءمدیریت، با دعوت از مسئولان ذی‌ربط موضوع را بررسی نموده و گزارش آن را به هیئت‌رئیس‌ه ارائه نمایند. در صورتی که درخواست بررسی از سوی نمایندگان باشد حداکثر پنج نفر از آنها می‌توانند در تهیه گزارش با کمیسیون مشارکت نمایند. هیئت‌رئیس‌ه می‌تواند گزارش مذکور را در دستور کار مجلس قرار دهد. در این صورت سخنگوی کمیسیون و نماینده دولت هرکدام به میزان پانزده دقیقه و ۶ نفر از نمایندگان به قید قرعه از بین متقاضیان هرکدام به میزان پنج دقیقه، نظرات خود را بیان می‌نمایند.

هرگاه کمیسیون همراه با گزارش پیشنهادهایی برای تصویب به مجلس ارائه نماید با رعایت مفاد آیین‌نامه داخلی در دستور حداکثر دو هفته بعد مجلس قرار خواهد گرفت و مطابق آیین‌نامه داخلی رسیدگی می‌شود. نمایندگان می‌توانند پیشنهادهای خود را تا چهل‌وهشت ساعت پس از پایان قرائت گزارش به کمیسیون تحویل نمایند. کمیسیون تا یک هفته گزارش نهایی خود را به مجلس ارائه می‌دهد. در صورتی که کمیسیون در گزارش خود، در مورد ناکارآمدی مسئول ذی‌ربط دلایلی ارائه نماید، مراتب توسط هیئت‌رئیس به بالاترین مقام مسئول مذکور برای اقدام مقتضی اعلام می‌گردد.

تبصره «۲»- پاسخ دولت راجع به گزارش‌های کمیسیون‌های تخصصی در دستور کار مجلس قرار گرفته و قرائت خواهد شد. پس از آن حسب درخواست کمیسیون‌های تخصصی، موضوع گزارش‌های یاد شده جهت بررسی به کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی ارسال و کمیسیون مذکور نتایج بررسی خود را به مجلس ارائه خواهد کرد.

تبصره «۳»- کمیسیون‌های تخصصی مجلس می‌توانند به تعداد کافی مشاور ذی‌صلاح به‌ویژه از میان نمایندگان ادوار گذشته که در مسائل کمیسیون صاحب تخصص و تجربه باشند از طریق هیئت‌رئیس به خدمت بگیرند».

بر این اساس مهم‌ترین وظیفه کمیسیون قضایی و حقوقی بررسی طرح‌ها و لوایح مربوط به حوزه قضایی و حقوقی کشور است. به این ترتیب طرح‌ها و لوایح مطرح در حوزه حقوق مدنی، حقوق تجارت، حقوق جزا، آیین دادرسی مدنی و آیین دادرسی کیفری، حقوق ثبت، حقوق خانواده، معاهدات بین‌المللی در زمینه مسائل حقوقی و قضایی و امثال آنها در کمیسیون قضایی و حقوقی مورد بررسی و تصویب قرار می‌گیرند.



ب) دستگاه‌های ذی‌ربط

مهم‌ترین دستگاه ذی‌ربط کمیسیون قضایی و حقوقی، قوه قضائیه (دادگستری و ستاد) و همه دستگاه‌های تابعه آن قوه شامل سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، پزشکی قانونی، سازمان امور زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی، سازمان بازرسی کل کشور و مرکز امور وکلا و مشاوران قوه قضائیه است.

لکن با توجه به وسعت حوزه حقوقی و قضایی کشور، دستگاه‌ها و اصنافی مانند وزارت دادگستری، سازمان تعزیرات حکومتی، کانون‌های وکلای دادگستری، کانون کارشناسان رسمی، وزارت راه و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت اطلاعات، بنیاد مسکن نیز جزء دستگاه‌های مرتبط با حوزه کاری کمیسیون قضایی و حقوقی هستند.

ج) قوانین مهم حوزه کاری

قوانین مهمی در حوزه کاری کمیسیون قضایی و حقوقی قرار دارد:

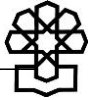
قانون مدنی، قانون تجارت، قانون مجازات اسلامی، قانون تعزیرات حکومتی، قانون آیین دادرسی مدنی، قانون آیین دادرسی کیفری، قانون اجرای احکام مدنی، قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی، قانون ثبت اسناد و املاک کشور، قانون حمایت خانواده، قانون صدور چک، قانون اجرای اصل چهل‌ونهم قانون اساسی، قوانین مربوط به وکالت دادگستری، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و قوانین فرعی و مرتبط با موارد یاد شده برخی از مهم‌ترین قوانین مرتبط با حوزه کاری کمیسیون قضایی و حقوقی به‌شمار می‌روند.

د) کمیته‌ها

کمیسیون قضایی و حقوقی به‌طور سنتی دارای چهار کمیته اصلی است که ملهم از گرایش‌های اصلی رشته حقوق می‌باشد: کمیته حقوق خصوصی، کمیته حقوق جزا، کمیته حقوق بین‌الملل و کمیته حقوق عمومی. به‌نظر می‌رسد این کمیته‌ها از جامعیت کافی برای دربرگرفتن موضوع‌های حقوقی برخوردارند، لکن درخصوص طرح‌ها و لوایح حجیم مانند لایحه تجارت، مالکیت صنعتی یا اصلاح قانون تعزیرات، لازم است کمیته‌های ویژه تشکیل شود. نظر به اینکه نظارت بر قوه قضائیه از طریق سؤال و یا استیضاح از مقامات قضایی طبق قانون اساسی مقدور نمی‌باشد، شایسته است کمیسیون قضایی که معمولاً برخی از اعضای آن پیش از ورود به مجلس سمت قضایی داشته‌اند برنامه ویژه‌ای برای تعامل با قوه قضائیه و نظارت بر آن و پیگیری اجرای تکالیف قانونی این قوه و دستگاه‌های زیرمجموعه آن به‌ویژه اجرای برنامه‌های توسعه داشته باشد و کمیته‌های ویژه‌ای را برای این امور تدارک ببیند.

ه) اولویت‌های کمیسیون**اولویت‌های تقنینی**

برخی از مهم‌ترین مسائل حوزه حقوقی و قضایی که پیشنهاد می‌شود در اولویت کمیسیون قضایی و حقوقی قرار گیرد، به‌شرح زیر است:



۱. ادامه اصلاح و به‌روزرسانی قانون تجارت، مصوب ۱۳۱۱

با لحاظ سرعت تحولات حوزه تجارت، ضروری است که قوانین کشور در این حوزه نیز متناسب با تحولات جهانی و داخلی تغییر یابد. متأسفانه قانون تجارت ایران که به‌عنوان مهم‌ترین قانون عرصه تجارت و کسب‌وکار و به‌عنوان قانون مادر در این حوزه شناخته می‌شود، مصوب سال ۱۳۱۱ بوده و تنها بخشی از آن در سال ۱۳۴۷ بازنگری و اصلاح شده است، لذا ضروری است این قانون بازنگری و اصلاح شود.

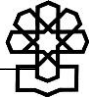
در مجلس دهم کتاب‌های اول و دوم این لایحه مشتمل بر ۴۵۶ ماده تصویب شده است. مهم‌ترین رویکردهای اصلی بازبینی در کتاب اول و دوم در لایحه تجارت از قبیل سعی در مطابقت مقررات قانون تجارت با فقه امامیه، روزآمد کردن و رفع خلأهای قانون فعلی، مطابقت‌سازی با اسناد بین‌المللی و قوانین تجارت روز کشورهای پیشرفته و درحال توسعه، قضا‌دایی، حمایت از مصرف‌کنندگان در قراردادهای تجاری، شفاف‌سازی، الکترونیک کردن اسناد تجاری، تسهیل محیط کسب‌وکار، پیشگیری از فساد اقتصادی و پولشویی و قاچاق، اعتباربخشی به اسناد تجاری، توجه به دو اصل سرعت و امنیت در اسناد تجاری، می‌توان برشمرد. این روند باید ادامه یافته و بقیه بخش‌های این لایحه مهم و راهبردی به تصویب برسد.

با توجه به تصویب دو کتاب از لایحه تجارت، بخش‌های باقی‌مانده این لایحه مهم که شایسته است در مجلس یازدهم با رعایت آیین‌نامه داخلی واصل شده و مورد بررسی و تصویب قرار گیرد عبارتند از: کتاب تجارت و مقررات حاکم بر آن، کتاب شرکت‌های تجاری و کتاب ورشکستگی.

در پیش‌نویس تدوین شده برای کتاب تجارت و مقررات حاکم بر آن که به موضوع

تعریف تاجر و حقوق و تکالیف وی، تجارت الکترونیک و نیز دادگاه تجارت پرداخته شده و تحولات مهمی رخ داده است از جمله اینکه معیار تشخیص تاجر از معیار موضوعی به معیار شخصی تغییر کرده است که به موجب آن تشخیص تاجر کاملاً عینی می‌شود. بر این مبنا زمینه تشکیل دادگاه تجارت که در راستای تحقق دقت و سرعت در دعاوی تجاری ایجاد شده و رسیدگی به دعاوی بین تجار در صلاحیت آن قرار گرفته است. همچنین مقرر شده است همه دفاتر تاجر به صورت الکترونیک تدوین شود که موجب ایجاد شفافیت و کاهش قابل ملاحظه دعاوی و مفاسد اقتصادی خواهد شد. همچنین با پیش‌بینی مقرراتی در خصوص تجارت الکترونیک زیرساخت‌های حقوقی لازم برای تحقق تجارت الکترونیک و امنیت آن مقرر شده است.

در کتاب شرکت‌های تجاری در متن تدوین شده به لحاظ ساختاری تحولات بسیار اساسی صورت گرفته و شیوه بدیع و بی‌بدیلی در تدوین قانون به کار رفته است به این ترتیب که ابتدا در فصل اول قواعد عام راجع به شرکت‌ها شامل قواعد تشکیل، اداره (شامل ارکان شرکت، حساب‌های شرکت و تغییرات در سرمایه) و انحلال و تصفیه شرکت‌ها تحت عنوان کلیات در ۲۲۹ ماده آمده است. سپس احکام خاص راجع به هریک از انواع شرکت‌های معین در فصل دوم به تفصیل ذکر شده و نهایتاً در فصل سوم که تحت عنوان مقررات تکمیلی است، قواعد عام راجع به ادغام، تجزیه و تبدیل شرکت‌ها، مقررات ثبتي شرکت‌ها و مقررات جزایی راجع به شرکت‌های تجاری ذکر شده است. در این مقررات سعی شده با ملاحظه شاخص‌های مورد نظر بانک جهانی در

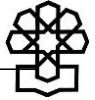


پروژه ارزیابی و سنجش فضای کسب‌وکار^۱ و نیز اصول حاکمیت شرکتی، در عین حفظ کارآمدی شرکت حقوق شرکا و سهام‌داران اقلیت حفظ شود به نحوی که تصویب و اجرای این متن می‌تواند نقش قابل توجهی در بهبود رتبه ایران در شاخص سهام‌داران خرد داشته باشد.

همچنان که گفته شد در فصل کلیات و نیز فصل مقررات تکمیلی، مقررات مفصل (حدود ۳۴۰ ماده) و قواعد عامی در مورد همه شرکت‌ها تدوین شده است که جز در موارد مصرح در مورد همه شرکت‌های تجاری حاکم است. از این رو اولاً بسیاری از خلأهای قانون فعلی و نیز لایحه دولت در مورد شرکت‌های غیرسهامی پوشانده شده است ثانیاً از تکرار غیرضروری قواعد عمومی در بخش مقررات مربوط به هر یک از انواع شرکت‌های تجاری معین پرهیز شده است. از جمله مهم‌ترین تحولات بخش شرکت‌ها می‌توان به الکترونیک کردن کلیه فرایندهای مربوط به ثبت شرکت‌ها و ثبت تغییرات مربوط به آنها و انتشار آگهی‌های مربوط به شرکت‌ها اشاره کرد که در نتیجه آن تشکیل و اداره شرکت بسیار تسهیل می‌شود.

همچنین در مورد کتاب ورشکستگی، از جمله مهم‌ترین بخش‌های لایحه تجارت کتاب ورشکستگی و قرارداد ارفاقی پیش‌گیرانه است که در متن تدوین شده برای این کتاب تحولات بسیار مهمی در مقایسه به قانون تجارت فعلی صورت گرفته است. رویکرد اصلی مدنظر در این کتاب با عنایت به وجود منابع فقهی در این زمینه تطابق با فقه امامیه در عین حفظ کارآمدی، سرعت و کاهش هزینه‌های ورشکستگی است. شرایط تحقق ورشکستگی، اشخاصی که می‌توان ورشکستگی آنها را تقاضا کرد، نحوه احراز

توقف و آثار و اقدامات مترتب بر آن، اداره‌کنندگان امور متوقف، اداره‌کنندگان امور ورشکسته، قرارداد ارفاقی پیش‌گیرانه، ورشکستگی بین‌المللی و تأسیس اداره امور ورشکستگی از جمله مهم‌ترین تحولات کتاب ورشکستگی و قرارداد ارفاقی پیش‌گیرانه به‌شمار می‌رود. از جمله اشکال‌های کلی وارد بر قانون فعلی در باب ورشکستگی می‌توان شرایط تحقق ورشکستگی (بر مبنای توقف ظاهری یعنی اولین توقف در پرداخت هر یک از دیون نقدی)، اجرای دو نظام مختلف در مورد ارگان تصفیه و ورشکستگی در کشور با استناد به دو «قانون تجارت» و «قانون اداره تصفیه امور ورشکستگی» و ناکارآمدی و زمان‌بر بودن پروسه ورشکستگی و فقدان مقررات لازم برای جلوگیری از تعطیل کارخانجات در معرض ورشکستگی را نام برد. راهی که لایحه دولت در رفع این نواقص طی کرده بود ایجاد نهاد بازسازی در پروسه ورشکستگی است که علاوه بر مغایرت با مبانی فقهی و ناسازگاری با نظام حقوقی ما، با مصالح اقتصادی جامعه ما نیز سازگار نیست و با انتقادهای بسیار جدی مواجه است. توضیح آنکه مبنای صدور حکم ورشکستگی در قانون تجارت کنونی دست‌کم بنابر یک نظر توقف ظاهری است به این معنا که به صرف اولین توقف در پرداخت دیون نقدی تاجر به هر علت می‌توان حکم ورشکستگی او را صادر کرد. ناکارآمدی این سیستم عیان است و نیاز به شرح مفصل ندارد مضافاً اینکه مبنای ورشکستگی در فقه امامیه توقف واقعی یا عدم تکافو اموال تاجر در مقابل دیون اوست. به این ترتیب لازم بود تحول مهمی در مورد مبنای ورشکستگی و شرایط تحقق آن صورت گیرد. مشکل اصلی مبنای توقف واقعی نیز نحو احراز تکافوی اموال تاجر در مقابل دیون اوست که متن مصوب با طراحی یک نظام دقیق و منسجم از عهده این مهم برآمده است. همچنین در مورد اداره‌کنندگان امور متوقف و ورشکسته



هم نظام جامعی طراحی شده که در عین کاهش بسیار هزینه و زمان اتمام فرایند ورشکستگی به کارآمدی آن هم کمک بسیار می‌کند که در این راستا اداره تصفیه امور ورشکستگی تأسیس شده که متولی سامان‌دهی مدیران تصفیه ورشکستگی است و ارگان چابکی برای تصفیه ایجاد شده است. همچنین وجود بابتی با عنوان ورشکستگی بین‌المللی که در مورد عجز از پرداخت بین‌المللی است از جمله مهم‌ترین تحولات متن تدوین شده است. شایان ذکر است شاخص‌های مورد نظر بانک جهانی در پروژه ارزیابی و سنجش فضای کسب‌وکار^۱ نیز در این کتاب مورد نظر بوده است.

۲. آسیب‌شناسی قوانین و مقررات مربوط به جرائم و تخلفات اقتصادی و ارائه

پیشنهادهای اصلاحی

ارتکاب جرائم و مفاسد اقتصادی همچون اختلاس، ارتشاء، قاچاق کالا و ارز و سوءاستفاده‌های پولی و بانکی ضمن آنکه زمینه خدشه به اعتماد عمومی را فراهم می‌آورد از مهم‌ترین عواملی است که با ایراد آسیب‌های اساسی به اقتصاد ملی مانع جدی در مسیر پایداری و ایستادگی در برابر فشارهای اقتصادی و تحریم‌ها ایجاد می‌کند. بنابراین بازنگری قوانین کیفری اقتصادی و شناسایی نقاط آسیب‌پذیر و پیش‌بینی مجازات‌های متناسب می‌تواند در تقویت اعتماد عمومی و تحکیم پایه‌های اقتصاد ملی مؤثر باشد.

مهم‌ترین چالش‌های قوانین کیفری اقتصادی عبارتند از:

1. Ibid.

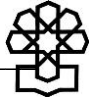
- فقدان بازدارندگی لازم و عدم تناسب مجازات‌های این قبیل جرائم (مانند جرم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و عمومی که مجازات آن صرفاً شلاق تا ۷۴ ضربه است و اگر منتفع نیز شده باشد معادل مبلغ انتفاعی جریمه می‌شود).

- فقدان جرم‌انگاری برخی رفتارها و یا نقص در جرم‌انگاری (مانند عدم جرم‌انگاری رانت‌خواری).

- ابهام‌ها و نارسایی‌های موجود در برخی از این قوانین که زمینه تفسیرهای متشتت را فراهم می‌آورد (مانند ابهام در واژگان و اصطلاحات موجود در قانون تشدید مجازات اخلاک‌گران در نظام اقتصادی).

بنابراین، لازم است در راستای اولویت‌بخشی به بازنگری و اصلاح قوانین کیفری اقتصادی، مقررات این حوزه با رویکرد تقویت ضمانت اجراها و رفع خلأها و ابهام‌های تقنینی که زمینه سوءاستفاده مرتکبان را فراهم می‌آورد مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد. ضرورت بازنگری و اصلاح قوانین کیفری اقتصادی موجب شد که مجلس دهم با شناسایی ایرادها و خلأهای این قانون، قانون اصلاح قانون مبارزه با پولشویی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین قوانین این حوزه را به تصویب برساند.

شایسته ذکر است حسب اولویت‌های معرفی شده در مجلس دهم درخصوص بازنگری در قوانین کیفری اقتصادی، در دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌ها جلسات متعدد کارشناسی با حضور اساتید حقوق کیفری و قضات پرونده‌های جرائم اقتصادی به‌منظور آسیب‌شناسی و بازنگری مقررات این حوزه برگزار شد که درحال حاضر پیش‌نویس اولیه اصلاحی مشتمل بر حدود ۵۰ ماده تهیه شده است که با نهایی‌سازی این پیش‌نویس می‌توان طرح اصلاح قوانین و مقررات جرائم اقتصادی را در دستور کار



قرار داد. همچنین طرح مبارزه با جرائم اقتصادی نیز مشتمل بر ۴۰ ماده در مجلس دهم در دستور کار کمیسیون قضایی - حقوقی قرار داشت که پیگیری و تصویب این طرح نیز می‌تواند به‌عنوان یکی دیگر از اولویت‌های مجلس یازدهم مورد توجه قرار گیرد.

۳. اصلاح قوانین حوزه ثبت در راستای توسعه ثبت رسمی معاملات به‌منظور ایجاد

شفافیت در حوزه املاک و اراضی و پیشگیری از زمین‌خواری و وقوع دعاوی

توسعه ثبت رسمی و فراگیر شدن ثبت رسمی مالکیت‌های مردم و دولت بر اراضی و املاک و سایر اموال از بسترهای اصلی پیشگیری از وقوع دعاوی و جرائم و در نتیجه تحقق اقتصاد مقاومتی و نظم حقوقی جامعه بوده و در سیاست‌های برنامه ششم نیز مورد اشاره قرار گرفته است، فلذا ضروری است قوانین مرتبط با ثبت مانند قانون ثبت و قانون دفاتر اسناد رسمی که مصوب ده‌ها سال قبل می‌باشند مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرند.

۴. اصلاح و به‌روزرسانی قانون آیین دادرسی مدنی (لایحه آیین دادرسی مدنی)

و قانون شوراهای حل اختلاف

بخش بزرگی از اطاله دادرسی، کمی اتقان آرا و نقض آرای بدوی در مراحل بالاتر و سایر مشکلات قوه قضائیه در حوزه دادرسی و رسیدگی به تظلمات، ناشی از ایرادها و معضلات قوانین مرتبط با آیین دادرسی است.

این مهم در حوزه حقوق کیفری با اصلاح قانون آیین دادرسی کیفری انجام شد و در حوزه حقوق مدنی نیز ضروری است قانون آیین دادرسی مدنی اصلاح شود. لایحه اصلاح قانون آیین دادرسی مدنی در مجلس نهم تقدیم مجلس شد و در خصوص آن کار

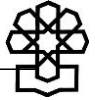
کارشناسی زیادی در مرکز پژوهش‌های مجلس انجام شد که به نظر می‌رسد ضروری است در مجلس یازدهم دوباره اعلام وصول شده و به تصویب برسد. همچنین قانون شورای حل اختلاف که مدت اجرای آزمایشی آن اتمام یافته و تمدید شده است باید مورد بازنگری قرار گرفته و خلأها و نواقص آن برطرف شود.

۵. اصلاح و به‌روزرسانی قانون وکالت (لایحه جامع وکالت)

از آنجایی که توسعه وکالت یکی از ارکان تحقق عدالت قضایی و تحقق اصل سی‌وپنجم قانون اساسی است؛ برنامه پنجم توسعه، قوه قضائیه را مکلف به ارائه لایحه جامع وکالت کرده است. همچنین در سیاست‌های کلی امنیت قضایی نیز تنظیم مقررات وکالت و سامان‌بخشی به آن مورد اشاره قرار گرفته است. از آنجاکه چند طرح و لایحه در این خصوص اعلام وصول شده و نظر به اهمیت موضوع در راستای تحقق عدالت و دقت و سرعت در رسیدگی به پرونده‌های قضایی لازم است این مهم به سرانجام مطلوب برسد.

۶. آسیب‌شناسی و اصلاح کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)

قانون تعزیرات یکی از مهم‌ترین قوانین کیفری است که از یک‌سو تعیین‌کننده میزان آزادی‌های افراد در جامعه و از سوی دیگر با تبیین و ترسیم بایدها و نبایدهای قانونی درصدد تضمین منافع جامعه است. از این‌رو، هر نقضی در آن می‌تواند موجب خدشه به حقوق افراد شود و یا تضییع منافع جامعه را با مشکل مواجه کند. قانون تعزیرات کنونی که به‌عنوان کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی در سال ۱۳۷۵ از تصویب مجلس شورای



اسلامی گذشته در حال حاضر و با گذر بیش از بیست سال از آن در اجرا با چالش‌هایی مواجه شده است. بر این چالش‌ها هنگامی افزوده می‌شود که بدانیم در کنار این قانون، قوانین متفرقه کیفری بسیاری وجود دارند که بر حجم مقررات کیفری افزوده و موجب بروز مشکلاتی شده است. اهم چالش‌هایی که قوانین کیفری تعزیری با آن روبه‌رو است عبارتند از:

- خلأ قوانین به‌ویژه در صور نوین جرائم ارتكابی؛ شاید یکی از مهم‌ترین حوزه‌هایی که با خلأهای جدی مواجه است، قوانین در حوزه جرائم علیه امنیت داخلی و خارجی است. این جرائم بیانگر چارچوب‌های امنیتی هر کشوری هستند و حقوق کشورها را در برخورد با ناقضان امنیت مشخص می‌کنند. در حال حاضر، بخشی از این جرائم در فصل نخست از کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی پیش‌بینی شده است. با این حال نمی‌توان آن را آینه تمام‌نمای جرائم علیه امنیت تلقی کرد؛ زیرا علاوه بر اینکه بخشی از جرائم این حوزه در سایر قوانین متفرقه وجود دارد، مجموعه این قوانین نیز در مقام جرم‌انگاری با خلأها و نقص‌های جدی مواجه‌اند که این امر امنیت کشور را دستخوش تهدیدهایی قرار می‌دهد.

- سکوت و نقص و ابهام در قانون در خصوص جرائم قدیمی؛ این امر در گذر زمان و از اختلاف آرای دادگاه‌ها و دکترین حقوقی قابل برداشت است.

- ایرادهای مربوط به کیفرهای پیش‌بینی شده در این قوانین؛ ایرادهای مربوط به کیفرها، می‌تواند ناشی از عوامل مختلفی باشد. برخی از این کیفرها از ابتدا بدون توجه به اهمیت یا سبکی جرم ارتكابی تعیین شده‌اند و برخی نیز در گذر زمان نامتناسب شده‌اند. البته، دلیل دیگری که موجب بروز این ایراد شده است، تغییر سیاست‌های کلان

در حوزه کیفرگذاری است که این امر به‌ویژه از اسناد بالادستی قابل برداشت است. از این‌رو، باید در کیفرهای مقرر در این قوانین در چارچوب اسناد بالادستی بازنگری شود تا علاوه بر رعایت اصل تناسب، بازدارندگی مورد نظر همچنان باقی بماند.

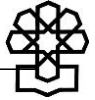
- در حال حاضر قوانین کیفری بسیار پراکنده‌اند و این امر آگاهی نسبت به قانون را حتی برای کسانی که سال‌ها در عرصه‌های تقنینی و حقوقی فعالیت دارند، دشوار می‌کند. از این‌رو، لازم است تدبیری در راستای تجمیع این قوانین صورت گیرد.

به‌منظور فائق آمدن بر این چالش‌ها باید ابتدا آسیب‌شناسی دقیق و میسوطی از طریق بررسی رویه قضایی و دکترین حقوقی از این قوانین به‌عمل آید تا بتوان مطابق آسیب‌های استخراج شده، قوانین پیش‌گفته مشتمل بر ۱۷۵۰ ماده کنونی را اصلاح و در صورت نیاز مواد جدیدی تنظیم کرد.

۷. تدوین قانون جامع در خصوص مسئولیت مدنی

به‌طور قطع یکی از ایرادهای نظام حقوقی کشور، نبود قانون جامعی در خصوص مسئولیت مدنی، متناسب با مقررات فقهی و مسائل روز است که نیاز مبرم به وجود چنین قانونی در آرای صادره در خصوص خسارات ناشی از مسئولیت مدنی افراد و صنوف مختلف قابل مشاهده است.

ضروری است در راستای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و حفظ حقوق مالکانه افراد که در سیاست‌های کلی برنامه ششم نیز تصریح شده است، در مجلس هم قانون جامع مسئولیت مدنی تصویب شود.



اولویت‌های نظارتی

در حوزه نظارتی کمیسیون قضایی و حقوقی اولویت‌های زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. نظارت بر قوه قضائیه برای اجرای برنامه ششم توسعه

نظر به اینکه یکی از مهم‌ترین اسناد بالادستی در دوره کنونی برنامه ششم توسعه است و در این برنامه برخلاف برنامه‌های پیشین برنامه مشخصی برای بخش حقوقی و قضایی تدوین شده که اجرای آن می‌تواند نقش مؤثری در حل چالش‌های قضایی کشور داشته باشد، لازم است نظارت و تعامل کافی با قوه قضائیه برای اجرای این برنامه صورت پذیرد. شایان ذکر است از آنجاکه یکی از وظایف مهم مجلس یازدهم تدوین برنامه هفتم توسعه است، این نظارت و تعامل زمینه تدوین دقیق‌تر این برنامه را فراهم می‌آورد.

۲. نظارت بر سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

نظر به اینکه یکی از مهم‌ترین زیرساخت‌های لازم برای جلوگیری از وقوع دعاوی، زمین‌خواری و انواع مفاسد در حوزه اراضی و املاک اجرای طرح جامع کاداستر و آنی شده فرایند ثبت معاملات است شایسته است نظارت و پیگیری کافی برای تحقق این مهم صورت پذیرد.

۳. مطالبه مستمر از سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات

نظر به آنکه یکی از مهم‌ترین زمینه‌های توسعه اقتصادی مبارزه با مفاسد اقتصادی و ایجاد فرصت برابر برای فعالان اقتصادی است شایسته است با نظارت بر دستگاه‌های نظارتی گزارش‌های مستند درخصوص مبارزه با مفاسد از آنان اخذ شود و نیز با تعامل کافی با آنان خلأها و اشکال‌های قانونی در حوزه بروز مفاسد شناسایی و مرتفع شوند.

۴. نظارت بر اجرای «قانون مبارزه با پولشویی»

یکی از مهم‌ترین قوانین در حوزه مقابله با جرائم اقتصادی قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶ است. با توجه به اینکه این قانون در روند اجرا دارای ایرادهایی بود در سال ۱۳۹۷ مورد اصلاح قرار گرفت. این قانون در حوزه اقدامات پیشگیرانه از جرم پولشویی، تکالیف و وظایف قابل توجهی را برای دستگاه‌های مختلف اجرایی و اشخاص و نهادهای غیردولتی تعیین کرده است. از این رو به نظر می‌رسد نظارت کامل و دقیق بر اجرای این قانون یکی از اولویت‌های نظارتی مجلس است.

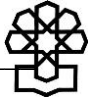
۵. نظارت و پیگیری اجرای قانون الحاق موادی به اصل چهارم و نهم

با توجه به اهمیت این قانون در زمینه شفافیت مالی و اعاده اموال نامشروع مسئولان شایسته است که اجرای این قانون به‌طور ویژه توسط کمیسیون پیگیری شود.

۶. اعمال نظارت بر چگونگی امضا و اجرای تفاهم‌نامه‌های بین‌المللی در تطبیق

با اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی

چنانکه ملاحظه شده است برخی از دستگاه‌ها در قالب تفاهم‌نامه یا یادداشت تفاهم مبادرت به امضای اسناد بین‌المللی می‌نمایند (همچون امضای برنامه اقدام بین‌اف‌ای تی اف و ایران توسط وزیر اقتصاد یا امضای تفاهم‌نامه بین معاونت زنان ریاست جمهوری و یونسکو و ...). از آنجاکه این قبیل اقدامات در برخی موارد مستلزم ایجاد حقوق و تعهداتی برای کشور می‌شود؛ باید برای اعمال صلاحیت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود. باین‌همه در برخی موارد این ادعا از ناحیه مجریان مطرح می‌شود که مثلاً اقدامی مشخص یا توافقی مشخص فاقد وجه تعهدآور بوده و لذا ضرورتی در تسلیم آن به مجلس برای اعمال صلاحیت مطرح نمی‌شود.



بنابراین اساساً اینکه این قبیل اقدامات و توافقات عامل ایجاد تعهد برای کشور هست یا خیر در این فرایند محل مناقشه قرار می‌گیرد. حال سؤال این است که مرجع تشخیص این امر براساس سیستم حقوقی کشور کدام نهاد یا قوه است؟ با توجه به اینکه مستند به اصول هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی هرچند ابتکار عمل در امضای توافقات بین‌المللی با قوه مجریه است اما در صورت تعهدآور بودن آن توافق، تصویب آن با مجلس شورای اسلامی است. بنابراین مجلس شورای اسلامی در نهایت باید الزام‌آور بودن یا نبودن یک توافق را احراز کند و در صورت اختلاف بین دولت و مجلس در این باب با توجه به صلاحیت تصویب مجلس تشخیص این امر نیز بر عهده مجلس شورای اسلامی است. چنین تلقی از صلاحیت مجلس با ابتکار عمل دولت در زمینه توافقات بین‌المللی تعارضی ندارد زیرا دولت می‌تواند حسب ابتکار و رویکرد خود در زمینه توافقات بین‌المللی عمل کند اما بعد از توسل به ابتکار و صلاحیت اولیه، خود ملزم به ارائه آن به مجلس است تا مجلس نسبت بدان اعمال صلاحیت کند؛ حال در این مرحله مجلس ممکن است که توافق مزبور را اساساً الزام‌آور نداند که در این حالت نیازی به تصویب وجود ندارد اما اگر الزام‌آور و تعهدآور تلقی کرد، صلاحیت خود در این خصوص را اعمال خواهد نمود و روشن است که تدارک این ترتیب تعارضی بین صلاحیت اولیه قوه مجریه و صلاحیت ثانویه قوه مقننه به وجود نخواهد آورد. تحقق این امر مستلزم اطلاع مجلس شورای اسلامی از وجود چنین توافقاتی و لزوم قوه مجریه به تقدیم توافقات مذکور - حتی آن دسته از توافقاتی که از نظر دولت الزام‌آور نیستند - به مجلس شورای اسلامی است تا مجلس به‌عنوان تنها مرجعی که صلاحیت تشخیص این امر را دارد، براساس تشخیص خود نسبت بدان اعمال صلاحیت کند.

۷. نظارت بر امور عملکرد کشور در نهادها و سازمان‌های بین‌المللی در راستای

اسناد و مصوبات کلان کشور

نظارت و اطلاع مجلس شورای اسلامی از عملکرد دستگاه‌هایی که به نوعی از طرق حقوقی و قضایی در عرصه بین‌المللی به‌عنوان نماینده جمهوری اسلامی ایران عمل می‌کنند و به‌دلیل عملکرد خود به تغییر وضعیت منافع حقوقی کشور منجر می‌شود. به‌طور کلی عملکرد دولت در نهادهای بین‌المللی نیازمند نظارت دقیق مجلس شورای اسلامی است؛ در این راستا می‌توان گفت مجلس شورای اسلامی هیچ‌گونه تصویر کلان و جامع و منسجمی از موارد زیر در دسترس ندارد:

- تعداد نهادهای بین‌المللی که کشور در آنها عضو است،

- نحوه عضویت ایران در آنها،

- گزارش‌گیری دقیق و منظم از نمایندگان ایران در این نهادها،

- سیاست کشور در خصوص هر یک از این نهادهای بین‌المللی،

- سیاست یکپارچه کشور در مواجهه با این نهادها،

- ظرفیت‌ها یا آسیب‌های این نهادها برای اهداف کشور،

- میزان استفاده کشور از این ظرفیت‌ها.

به‌نظر می‌رسد به‌منظور آمادگی کشور برای تعامل و مواجهه با نظام حقوق بین‌الملل مقتضی است تا مجلس شورای اسلامی بیش‌ازپیش و به‌صورت منظم‌تر و هدفمندتر نظارت خود را بر این دستگاه‌ها اعمال و در این راستا اصلاحات لازم را در قوانین مرتبط و ساختارهای خود انجام دهد.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۰۷۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ۱۳. کمیسیون قضایی و حقوقی؛ وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

نام دفتر: مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین‌کنندگان: مهدی عبدالملکی، محمود رضایی، میثم عظیمی، علی عبدالاحد،

محمد صالح عطار

ناظر علمی: احمد حکیم‌جوادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. کمیسیون قضایی و حقوقی

۲. اولویت‌های کمیسیون قضایی و حقوقی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۳/۱