

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بررسی بخش قضایی لایحه برنامه ششم توسعه

گزارش نشست علمی

دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری

۱۳۹۵

وب سایت: www.ujsas، تلفن: نمابر ۶۶۷۶۲۵۷۳ (۰۲۱) - کد پستی: ۱۱۳۳۹۱۳۶۱۵
دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، معاونت پژوهشی، خ انقلاب، نرسیده به چهارراه کالج،
خ خارک، شماره ۲۰، ط سوم

عنوان: بررسی بخش قضایی لایحه برنامه ششم توسعه
گردآوری و تدوین: معاونت پژوهشی و فناوری دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری
ناشر: انتشارات دانشگاه علوم قضایی خدمات اداری
تیراژ و نوبت چاپ: ۵۰۰ نسخه، اول ۱۳۹۵

ناظر و ویراستار علمی: دکتر سیدطه موسوی میرکلانی
تهیه و تنظیم: امیر فاضلی
طراح جلد: رسول احمدزاده
صفحه آرا: زهرا طالعی

فهرست مطالب

| | |
|--|----|
| چکیده | ۴ |
| مقدمه | ۵ |
| ۱. طرح بحث | ۷ |
| ۲. بخش اول نشست: مبانی نظری تدوین لایحه | ۹ |
| ۱-۲. دیدگاه‌های موجود در خصوص لزوم مداخله قوه مقننه در خصوص برنامه و بودجه | ۹ |
| ۲-۲. مفهوم شناسی برنامه در لایحه برنامه ششم توسعه | ۱۰ |
| ۲-۳. مبانی حقوقی ارائه لایحه برنامه از جانب دولت | ۱۳ |
| ۲-۴. ارزیابی شئون اجرایی و تقنینی در تعریف برنامه | ۱۷ |
| ۲-۵. قانون برنامه یا برنامه داخلی دولت | ۱۸ |
| ۲-۶. برنامه در ادبیات حقوقی | ۱۸ |
| ۳. بخش دوم نشست: بررسی مواد لایحه | ۲۱ |
| ۳-۱. جذب سالانه قضات | ۲۱ |
| ۳-۲. تأمین هزینه خدمات مشاوره از جانب سازمان بهزیستی | ۲۴ |
| ۳-۳. انتقال زندان‌ها به خارج از شهرها | ۲۵ |
| ۳-۴. سیاست کاهش جمعیت کیفری و آمار زندانیان | ۲۶ |
| ۳-۵. واگذاری وظایف سازمان پزشکی قانونی به اشخاص واجد صلاحیت | ۲۷ |
| ۳-۶. کاهش عناوین مجرمانه | ۲۸ |
| ۳-۷. خدمات مشاوران دستگاه‌های اجرایی و ماندگاری در سمت‌های تخصصی حقوقی | ۲۹ |
| جمع بندی | ۲۹ |

چکیده

نشست علمی «بررسی بخش قضایی لایحه برنامه ششم توسعه» که گزارش آن به پویندگان علم حقوق تقدیم می‌گردد، مباحثی را مورد مذاقّه قرار داده و دغدغه‌هایی را پاسخ گفته است که به اختصار از این قرار هستند: اول؛ میزان مداخله هر یک از قوای مقننه و مجریه در تنظیم لایحه برنامه بودجه کشور تا چه اندازه بوده و وضعیت ایده‌آل در این خصوص کدام است؟ دوم؛ مبانی حقوقی ارائه لایحه از جانب دولت و یا مبانی حقوقی تصویب و اظهارنظر نهایی در خصوص آن از جانب قوه مقننه چیست؟ سوم؛ واژه «برنامه» مورد استفاده در لایحه برنامه به چه معنا بوده و لازم است در چه قالبی مورد تفسیر قرار گیرد؟ چهارم؛ برخی مسائل و مشکلات اجرایی کشور و دستگاه قضایی در بخش قضایی لایحه چگونه متبلور شده است؟ به بیان دیگر آیا سیاست‌های در نظر گرفته شده در موضوعاتی چون جذب سالانه قضات، انتقال زندان‌ها به خارج از شهرها، کاهش جمعیت کیفری و آمار زندانیان، کاهش عناوین مجرمانه و ... در لایحه تدوین شده به درستی تنظیم گردیده یا مواجه با انتقاداتی است؟ نشست مزبور تلاش نموده تا پاسخ‌هایی برای مسائل پیش گفته به جامعه حقوقی کشور ارائه نمایند.

مقدمه

در راستای تداوم سلسله نشست‌های علمی دانشگاه، نشست «بررسی بخش قضایی لایحه برنامه ششم» به عنوان نخستین نشست علمی در سال تحصیلی ۹۶-۱۳۹۵ روز دوشنبه مورخ ۹۵/۷/۱۲ در سالن جلسات دانشگاه توسط معاونت پژوهشی و گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری برگزار گردید.

در این نشست که با حضور آقایان رخشنده رو، دکتر پورسید، دکتر کریمیان، دکتر فلاح زاده، دکتر آقایی و دکتر لطفی برگزار گردید، موضوع از دو جنبه مورد بررسی قرار گرفت. در بخش نخست مسائل نظری و حقوقی در خصوص تدوین و تصویب لایحه برنامه به بحث گذارده شد و در بخش دوم مواد مندرج در لایحه برنامه ششم به صورت موردی بررسی گردید.

در بخش نخست تمرکز اصلی بر این امر بود که آیا تصویب لایحه برنامه، شأن دولت (دستگاه اجرایی) است یا باید توسط مجلس شورای اسلامی تصویب گردد. در این زمینه میزان احاطه هر یک از این دو قوه بر موضوع و قواعد حقوق اساسی در خصوص موضوع مطرح گردیده و اساتید حاضر در جلسه دیدگاه‌های متفاوتی را عرضه داشتند.

در بخش دوم نشست نیز موضوعات مذکور در مواد لایحه مورد بررسی قرار گرفت؛ از جمله: بحث فروش و انتقال زندان‌ها به خارج از شهر، موضوع تجویز تعداد جذب قاضی در طول برنامه ششم، مسأله کاهش جمعیت کیفری زندان‌ها و عنوان کاهش عناوین مجرمانه و تبدیل آنها به تخلف.

بر این اساس، گزارش این نشست در دو بخش تنظیم گردیده است؛ بخش نخست به مبانی نظری تدوین لایحه پرداخته و بخش دوم به بررسی موردی مواد لایحه می‌پردازد.

امید است که مجموعه پیش‌رو بتواند در عین اختصار، نیازهای علمی و حقوقی موجود را مرتفع نموده و مقدمه‌ای برای مباحث تکمیلی در این حوزه باشد.

معاونت پژوهش و فناوری
دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری

۱. طرح بحث:

آقای دکتر کریمیان^۱: مناسب است مبانی نظری و حقوقی موضوع و تعهدات مندرج در لایحه هر دو در این نشست مورد مذاقه قرار گیرد. در خصوص مسأله نخست باید بررسی شود این موضوع که آقای رئیس جمهور مسئول اجرای قانون اساسی و مسئول اجرای لایحه بودجه در سطح کشور است، تا چه میزان برد و دامنه دارد؟ در این زمینه دو دیدگاه را باید از یکدیگر متمایز نمود:

یک طیف آن است که مسئولیت امور برنامه و بودجه (یعنی صفر تا صد برنامه و بودجه) با رئیس جمهور است؛ به این ترتیب تدوین برنامه و تعیین خط مشی‌ها هم بخشی از این صفر تا صد است. به نظر می‌رسد این امر در قانون اساسی هم در صلاحیت رئیس جمهور است. اگر مجلس شورای اسلامی بخواهد کل برنامه را تصویب کند، متعزّض صلاحیت دولت شده و تنظیم خط مشی‌ها را محدود نموده است. لذا بنابر قانون اساسی نباید کتب مفصل برنامه توسط مجلس تصویب شود. این امر در توان و صلاحیت دولت است. البته طرفداران این طیف می‌گویند احکامی هست که در برنامه باید باشد و در صلاحیت دولت نیست و آن هم احکامی است که بنابر منطق توسعه کشور لازم است آن احکام وجود داشته و این احکام جنبه دائمی دارد. احکام دائمی متفاوت از احکام برنامه است و محدود به زمان نیست. تصویب این احکام را می‌توان به مجلس شورای اسلامی واگذار نمود.

طیف دیگر آن است که برنامه کشور باید به همین شکل که تاکنون بوده توسط مجلس به صورت مفصل نوشته شود. طیف نخست منجر شد که دولت

۱. عضو هیات علمی گروه حقوق عمومی و بین‌الملل و رئیس دانشکده ثبت و مدیریت قضایی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.

لایحه احکام برنامه را به مجلس بدهد. موضوع جنبه سیاسی هم دارد و دولت‌ها مایل هستند به نوعی نظر نمایندگان را هم تأمین کنند. دولت در سال ۹۴ لایحه احکام مورد نیاز را تصویب کرد و کمی از فکر اولیه کوتاه آمد. اما بحث سیاسی شد. آقای نوبخت، سخنگوی دولت، اعلام نمود که مجلس شورای اسلامی نظر به کمبود وقت کلیات لایحه را تصویب کند. رئیس کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس در مقابل اظهار داشت که دست مجلس در بررسی کلیات لایحه نیز باز است. نهایتاً کلیات لایحه تصویب شد؛ اما چالش حقوقی به قوت خود باقی است.

آقای دکتر فلاح زاده^۲: بحث را می‌توان در دو قسمت مورد بررسی قرار داد: نخست اختلاف دیدگاه میان مجلس و دولت که آقای دکتر کریمیان به صورت مبسوط اشاره فرمودند و دوم مواد خاصی که در لایحه در مورد مسائل حقوقی و قضایی هست. مناسب است نشست حاضر در دو بخش ادامه یابد. در بخش نخست به مبانی نظری موضوع پرداخته شود و در بخش دوم مواد مورد نظر به صورت موردی به بحث گذاشته شود.

۲. عضو هیات علمی گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبائی و معاون پژوهشی و فناوری دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.

۲. بخش اول نشست: مبانی نظری تدوین لایحه

در بخش نخست از این نشست دیدگاه‌های حقوقی موجود در خصوص میزان مشارکت هر یک از دو قوه مجریه و مقننه و اختلافات نظرها در این حوزه مورد بحث و بررسی قرار گرفت.

۲-۱. دیدگاه‌های موجود در خصوص لزوم مداخله قوه مقننه در خصوص برنامه و بودجه

آقای رخشنده رو^۱: سازمان مدیریت یک شورای حقوقی دارد که مباحث حقوقی را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد. آقای پورمحمدی، وزیر دادگستری، به استناد برخی اصول قانون اساسی بر این باور بودند که لایحه نیازی به مصوبه مجلس ندارد. آقای نوبخت موضوع را به این شورا ارجاع کردند که بررسی شود آیا نیاز به مصوبه دارد یا نه. برخی معتقدند دولت می‌تواند هر مصوبه‌ای تصویب کند، اما نباید مغایر قانون عادی باشد. برخی در خصوص لایحه بودجه این قاعده را مجری ندانسته و قائل به آن هستند که هر چیزی در مورد تخصیص بودجه باشد باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. گروه اخیر تفسیر خود را مستند به اصل ۵۳ قانون اساسی می‌نمایند. در لایحه برنامه هم بخش عمده و حائز اهمیت آن در خصوص مبالغ مندرج یعنی بحث بودجه است. طبق ماده ۴ قانون تنظیم، وصول هرگونه وجهی اعم از نقدی، جنسی و ... ممنوع است مگر به موجب قانون. این موارد باید جهت تصویب قانون به مجلس شورای اسلامی ارائه شود. هر موضوعی که مربوط به دریافت و پرداخت باشد جای آن در مجلس شورای اسلامی است.

۱. معاون طرح و برنامه معاونت راهبردی قوه قضائیه.

۲-۲. مفهوم شناسی برنامه در لایحه برنامه ششم توسعه

آقای دکتر پورسید^۱: در رابطه با قسمت اول بحث نکاتی به ذهن می‌رسد. اولین نکته اینکه آنچه در اصل ۱۳۴ قانون اساسی آمده و همچنین اصل ۱۲۶ می‌گوید مسئولیت امور برنامه و بودجه به عهده رئیس جمهور است. در اصل ۱۳۴ قید شده برنامه و خط مشی دولت را در واقع رئیس جمهور و هیأت وزیران تعیین نموده و قوانین را اجرا می‌کنند. آیا آنچه در این جا به عنوان برنامه گفته شده قانون برنامه است یا چیز دیگر؟ اصلاً قانون برنامه یعنی چه؟ دوستان مستحضرید یک تعریف قانونی داریم از برنامه که به قانون برنامه و بودجه سال ۵۱ برمی‌گردد. در بند ۳ ماده ۱ آن قانون برنامه عمرانی پنج ساله تعریف شده است. مطابق این تعریف منظور برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب «مجلسین» می‌رسد. حالا این برنامه جامع شامل چه مواردی است؟ گفته ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی برای مدت مشخص تعیین می‌شود و ... کلید منابع مالی دولت، باید منابعی باشد که از طرف شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی صرف می‌شود. از طرف دیگر اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولت و بخش خصوصی هم باید پیش‌بینی شود. اگر تصور شود که آنچه در این اصول آمده مقررات قانون برنامه است، ظاهراً مستند قانونی آن چیزی جز بند ۳ ماده ۱ نخواهد بود. در این مستند اولاً مصوبه مجلس شرط تلقی شده و ثانیاً برای برنامه ویژگی‌هایی تعریف شده از جمله اهداف، سیاست‌های توسعه، پیش‌بینی منابع مالی، پیش‌بینی اعتبارات جاری و عمرانی. بنابراین طبق یک برداشت آن چه در این دو اصل قانون اساسی بیان شده و در اختیار رئیس جمهور قرار گرفته، با این تعریف نمی‌خواند. در مقابل برخی از جمله دکتر سید محمود کاشانی این

۱. قائم مقام پژوهشگاه قوه قضائیه.

تلقی را دارند که از برنامه پنج ساله فقط مفهوم برنامه عمرانی استنباط می‌شود و دولت به غیر از برنامه عمرانی تکلیفی ندارد.

برداشت دیگر که بنده موافق آن هستم آن است که مراد از برنامه مندرج در اصل ۱۲۶ و ۱۳۴ قانون برنامه نیست. برای این ادعا ۲ دلیل قابل ارائه است: ۱- مجلس شورای اسلامی یک وظیفه نظارت دارد و به طور طبیعی دولت باید در چهارچوب سیاست‌های کلی که مقام معظم رهبری ابلاغ می‌نمایند مسیر حرکت کشور را اداره کند. اگر فرض این باشد که سیاست‌ها را رهبری ابلاغ نماید و برنامه را دولت بر اساس تصمیم خودش تدوین کند، مجلس چه چیزی را باید مورد نظارت قرار دهد؟ یعنی اگر مصوبه دولت در چارچوب سیاست‌های مقام معظم رهبری باشد و نظارت بر این سیاست‌ها نیز مطابق بند ۱ اصل ۱۱۰ بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام باشد، علی‌الاصول دولت نسبت به لایحه برنامه، هیچ پاسخگویی نخواهد داشت. در این حالت نظارتی هم که در واقع باید از جانب نمایندگان مردم در امور حاصل شود، وجود نخواهد داشت. ۲- مستند قانونی دیگر که از آن غفلت شده است، آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است که آن هم قانون است. آئین نامه مزبور ترتیبات رسیدگی برای لایحه تعیین کرده و به صراحت تصویب لایحه برنامه توسعه توسط مجلس شورای اسلامی را پیش بینی نموده است. مطابق این سند، دولت مکلف است لایحه بدهد و مجلس هم وظیفه دارد ضمن بررسی این لایحه را به تصویب برساند. تشریفات خاصی هم برای این موضوع پیش بینی شده است (مواد ۱۸۴ و ۱۸۵ آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی). آئین نامه مزبور تصویب لایحه برنامه توسعه را همانند تصویب لایحه بودجه تلقی می‌کند. نباید از ذهن دور داشت که مطابق اصل ۱۲۶ مسئولیت امور برنامه و بودجه را دولت به عهده دارد؛ در عین حال در خود قانون اساسی (اصل ۵۲) در رابطه با تصویب بودجه، دولت مکلف به ارائه لایحه و مجلس ملزم به تصویب آن شده است.

یعنی اگرچه در لایحه توسعه نیز مانند لایحه برنامه و بودجه، مسئولیت مستقیماً بر عهده رئیس جمهور است، اما به گونه‌ای نیست که رئیس جمهور و دولت آن را تصویب کنند.

نکته دیگر آن که می‌توان گفت در رابطه با برنامه توسعه هم لازم است همین ترتیبات رعایت شود. درست است که قانون اساسی نسبت به برنامه توسعه سکوت کرده، اما اصل ۵۲ یک قرینه در این زمینه است. به علاوه آئین نامه داخلی مجلس «نص» صریحی است که در رابطه با برنامه توسعه ترتیباتی را تعیین نموده است. اگرچه برنامه‌ای که در اصل ۱۳۴ آمده با برنامه‌ای که به عنوان قانون برنامه می‌شناسیم، متفاوت است، اما قرینه دیگری نیز برای موضوع موجود است. طبق آئین نامه داخلی مجلس، وقتی رئیس جمهور انتخاب و هیأت وزیران را به مجلس معرفی می‌کند، یک برنامه را نیز باید معرفی کند. در ماده ۲۰۵ آئین نامه داخلی مجلس که ترتیبات رای اعتماد را پیش بینی کرده، مقرر شده که وظیفه مجلس بررسی برنامه‌های دولت و اخذ رأی اعتماد است. یعنی نخست برنامه‌ای که دولت ارائه کرده مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس به هیأت وزیران رای اعتماد داده می‌شود. برداشت بنده این است که احتمالاً این برنامه و خط‌مشی دولت که تعیین می‌شود، برنامه‌ای است که ابتدائاً رئیس جمهور تقدیم مجلس می‌کند و این با قانون برنامه متفاوت است. در رابطه با قانون برنامه نص موجود آن است که مجلس باید قانون برنامه را به تصویب برساند. برنامه علی‌الاصول باید چارچوبی داشته باشد؛ چرا که در مرحله بعد مجلس می‌خواهد بر طبق وظیفه نظارتی خود بر اجرای برنامه توسعه و تحقق اهداف توسعه نظارت کند.

عرض آخر این که باید به این نکته توجه کرد که قانون اساسی عبارت سیاست‌های کلی نظام را به کار می‌برد نه سیاست‌های کلی برنامه را. رویه مقام معظم رهبری در رابطه با برنامه نیز این بوده که قبل از اینکه دولت برنامه‌ای

بنویسد، سیاست‌های کلی را ابلاغ کردند. تردیدی نیست که این سیاست‌های کلی برای اجرا نیازمند به قانون است. یعنی نمی‌توان سیاست‌های رهبری را در چارچوب وظیفه هیأت وزیران تعریف نمود. هیأت وزیران باید در خصوص بسیاری از این موارد قانون تصویب کند، در همان چارچوب هم پاسخگو باشد و امکان اعمال نظارت بر این فرایند هم فراهم باشد. جمع‌بندی بنده این است که مراد از آنچه در اصل ۱۳۴ آمده، قانون برنامه نیست و در خصوص قانون برنامه دولت مکلف است به تدوین لایحه و ارائه به مجلس برای تصویب است. این موضوع در دولت قبل هم اتفاق افتاد که در آن زمان هم مجلس دخالت کرد. مقام معظم رهبری اخیراً فرمودند دولت مکلف است این کار را بکند در غیر اینصورت مجلس این کار را انجام می‌دهد و شاید این هم مؤید باشد به اینکه ایراد مجلس وارد است.

۲-۳. مبانی حقوقی ارائه لایحه برنامه از جانب دولت

آقای دکتر آقایی طوق^۱: علی‌الاصول لایحه را باید دولت ارائه کند و برنامه داشته باشد، ولی تا زمانی که قانون عادی اصلاح نشده و نظام قوانین عادی الزام می‌کند، دولت برای ارائه لایحه قانون برنامه باید از نظام قانونی کشور تمکین کند. در نظر دارم مطالب را در دو بخش مطرح کنم: بخش اول این است که آیا ارائه برنامه توسط دولت مناسب‌تر است یا مجلس؟ بالاخره در هر قانون‌گذاری باید یک مناسبت‌سنجی و ارزیابی اولیه داشته باشیم و اینکه چه آثاری می‌تواند داشته باشد؟ در دفاع از ارائه برنامه توسط دولت استدلال‌هایی هست و اعتقاد بنده هم همین‌ها است. برنامه را دولت ارائه می‌کند و مناسب هم همین است که دولت ارائه کند؛ چون اطلاعات دقیقی از داشته‌ها و نداشته‌های یک کشور دارد. در واقع وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به عنوان بازوهای

۱. عضو هیات علمی گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.

دولت هستند که کارهای روزمره اداری را انجام می‌دهند و آمارهای دقیق و به-روز در اختیار دولت است؛ چه در حوزه داشته‌ها و چه نداشته‌ها. نگاهی به بدنه دولت و پارلمان نه در ایران بلکه در اکثر کشورها این امر را تأیید می‌کند که توان اطلاعاتی دولت به مراتب بهتر و بیشتر از توان اطلاعاتی مجلس است.

دومین مسأله‌ای که در دفاع از ارائه برنامه توسط دولت مطرح است بحث مسئولیت اجرا است. دولت به عنوان مجری قوانین و مسئول سیاست خارجی و مسئول امنیت کشور، بهداشت و آموزش و ... اصولاً باید برنامه داشته باشد. چون قوه مجریه علی‌رغم اینکه اسمش مجریه است صرفاً محکوم به اجرای قوانین نیست بلکه یک قوه سیاسی-اداری است و فراتر از اجرای قوانین است. استدلال دیگر این که تدوین برنامه در اختیار دولت قرار می‌گیرد، چون دولت به‌خاطر دفاع از یک برنامه خاصی از مردم رای می‌گیرد؛ مثلاً نامزدهای ریاست جمهوری یک برنامه کلانی را معرفی می‌کنند و در معرض افکار عمومی قرار می‌دهند و رای جمع می‌کنند و باید بر اساس برنامه‌ای که ارائه می‌کنند یا در سال‌های مختلف بر آن تاکید دارند مورد قضاوت افکار عمومی باشند، نه اینکه کسی دیگر برنامه را بر اینها تحمیل کند. این سه دلیل در دفاع از تهیه برنامه توسط دولت قابل ذکر است.

چنانچه مجلس به بحث برنامه ورود نموده و قانون برنامه تصویب کند، اتفاقاتی رخ می‌دهد: ۱- مجلس این اطلاعات را از کجا کسب می‌کند؟ یقیناً بخش بزرگی را از دولت می‌گیرد. فرق است بین کسی که برنامه را بر اساس اطلاعاتی که خودش در اختیار دارد تدوین می‌کند با کسی که برنامه‌ای را می‌نویسد بر اساس اطلاعات فرد دیگر. دوم آن که تدوین برنامه توسط مجلس، محدود کردن عملکرد دولت و ایجاد امکان فراقضایی توسط دولت است. ما نمونه‌هایی داریم که دولت روی کار می‌آید نسبت به برنامه هیچ تمایلی از خود نشان نمی‌دهد. در مقام بازخواست استدلال دولت آن خواهد بود که

مجلس برنامه را تصویب کرده و به این ترتیب فرافکنی صورت می‌گیرد. به علاوه قانون اساسی گفته رئیس جمهور باید مدیر و مدبر باشد. این عبارات معنایی تقریباً مشخص دارد؛ یعنی دولت باید بتواند بر اساس قوانین موجود و در محدوده زمانی معین، بهترین شیوه سیاسی و اجتماعی و اداری را در کشور پیاده کند. این برنامه که مجلس تهیه کرده دولت را محدود می‌کند و به رئیس جمهور مدیر و مدبر می‌گوید باید اینطوری عمل کنی و این با مدیریت و تدبیر رئیس جمهور منافات دارد. سوم، اختلال در نظام قوانین عادی کشور می‌تواند رخ دهد که بارها نیز اتفاق افتاده است؛ مثلاً درباره برگزاری مناقصات موضوع قانون مناقصات، قانون برنامه پنجم ماده یا موادی از این قانون را یا اصلاح دائمی کرده و یا اصلاح موقت؛ به واقع قانون‌گذار از طریق قانون برنامه ورود کرده و آن نقیصه را برطرف کرده که چنین اقداماتی نظام قانونی کشور را دچار تنش و اختلال می‌کند.

علی‌الاصول در ادبیات تطبیقی موضوع قوانین برنامه مورد دفاع واقع نمی‌شود. یعنی در نوشته‌های تطبیقی به ندرت نویسنده‌ای از قانون برنامه دفاع می‌کند. معمولاً از سند برنامه مصوب دولت بحث می‌شود و البته این چیزی از ارزش‌های مجلس کم نمی‌کند. نباید پنداشت که اگر قانون برنامه وجود نداشته باشد مجلس ابزار کنترلی خودش را از دست می‌دهد. مجلس همواره ابزارهای نظارتی سیاسی را دارد و به خصوص می‌تواند همواره سؤال پرسد و استیضاح کند. اینها ابزارهای نظارت سیاسی هستند که فراتر از ابزارهای نظارتی قانونی قرار دارند. اگر این نتیجه حاصل شود که ارائه برنامه توسط قوه مجریه مناسبتر است، نمی‌توان این نتیجه را به حقوق ایران نیز تسری داد و اظهار داشت که در ایران هم دولت باید برنامه ارائه کند و موضوع به مجلس ارتباطی ندارد. به نظر می‌رسد اقدامی که اخیراً صورت گرفته، قانونی و صحیح است. در خصوص بحث حقوقی مساله (وضعیت حقوقی قوانین برنامه یا برنامه) که اساتید به

تفصیل به آن اشاره فرمودند، لازم به ذکر است که دو حوزه را باید از یکدیگر تفکیک نمود: نخست حوزه حقوق اساسی و قانون اساسی کشور و دوم حوزه قوانین عادی کشور. در قانون اساسی دو اصل ۱۳۸ (مهم‌ترین اصل ناظر به موضوع) و اصل ۱۳۴ قابل استناد است. همانطور که بیان شد اصل ۱۲۶ ناظر به بودجه است و همچنین اصل متناظر آن یعنی اصل ۵۲ که مطابق آن لایحه بودجه باید ارائه شود. ولی اصل ۱۳۴ اصل محکمی است که به برنامه دولت اشاره و تأکید دارد. هیچ یک از اصول قانون اساسی نسبت به قانون برنامه هیچ اشاره‌ای ندارد. برنامه دولت هم برنامه‌ای است که رئیس‌جمهور با همکاری وزرا آن را تدوین می‌کند. مشخص است که چه قانون‌گذار عادی اشاره کند و چه نکند، قوه مجریه با همکاری وزرا برنامه را تدوین خواهد کرد. محاسنی هم برای این موضوع ذکر شد که می‌توان حسن اضافه تری را نیز برشمرد؛ به این صورت که مثلاً در دولت کلمبیا یک شهروند عادی می‌تواند علیه برنامه دولت در دادگاه‌ها شکایت کند؛ زیرا آن برنامه مصوب دولت است و این از حیث عدالت اداری نکته مثبتی است. اصل ۱۳۴ قانون اساسی می‌تواند از این حیث متقاعد کننده باشد که لازم است برنامه‌ای وجود داشته باشد تحت عنوان برنامه دولت؛ این برنامه نمی‌تواند ناظر به قوه قضاییه باشد، نمی‌تواند ناظر به رهبری نهادهایی که زیر مجموعه رهبری هستند، باشد؛ چون عنوان آن برنامه دولت است و داخل در برنامه دولت است.

با این وجود این قانون را نمی‌توان در مقابل قوانین عادی مثل آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و قوانین برنامه علم کرد. در نتیجه هر چند می‌توان در عالم نظری معتقد به ارائه برنامه از جانب دولت بود و حتی هر چند می‌توان بر این باور بود که قانون اساسی نیز این امر را پذیرفته، ولی در حال حاضر نمی‌توان به آن عمل نمود؛ چرا که قانون برنامه و بودجه از قانون برنامه سخن به میان آورده و آئین نامه داخلی مجلس نیز صراحتاً از لایحه برنامه سخن گفته

نه از لایحه احکام ضروری و نه از لایحه احکام دائمی. در نهایت به نظر می‌رسد اقدام دولت در ارائه لایحه احکام ضروری مغایر با قوانین عادی است و با قانون اساسی مغایرتی ندارد.

۲-۴. ارزیابی شئون اجرایی و تقنینی در تعریف برنامه

آقای دکتر فلاح زاده: تعریفی که در ماده ۱ از برنامه شده است و بررسی این ماده نشان می‌دهد که «برنامه جامع» مندرج در قانون برنامه فقط باید ناظر به بودجه باشد؛ یعنی اگر برنامه جامع سخن از هدف‌ها و سیاست‌های اقتصادی به میان آورده، مراد همین منابع مالی و اعتبارات جاری دولت و شرکت‌های دولتی است که همه این موارد مربوط به بودجه است؛ از جمله پیش‌بینی کارکرد لایحه بودجه. نکته دیگر آن که آنچه در حال حاضر تحت عنوان قانون برنامه تصویب می‌شود، چیزی فراتر از این است. قانون برنامه متضمن بحث سیاست خارجی، اهداف دفاعی، بخش قضایی و ... است. این موارد نباید در قانون برنامه ذکر شود. مطابق تعریفی که از برنامه در قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ بیان شده، سیاست‌های اقتصادی و پیش‌بینی یک چارچوب کلی پنج ساله است که دولت بودجه سنواتی را در این قالب تهیه کند. تردیدی نیست که چنین برنامه‌ای نیاز به تصویب مجلس دارد. اگر قانون برنامه بر اساس چنین تعریف و برداشتی باشد، تصویب مجلس ضروری است؛ ولی برخی از مواردی که در قانون برنامه مانند سنوات قبل ذکر گردیده و به منظور تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال شده است، در حیطه اختیارات دولت قرار دارد. به عنوان نمونه مصادیق آئین‌نامه‌ای مقرر در اصل ۱۳۸ نیاز به تصویب مجلس ندارد. در شرایط موجود یک بازنگری مفهومی در مورد قانون برنامه ضرورت دارد. ضمن این بازنگری باید مشخص شود که اساساً مفهوم برنامه چیست؟ باید بررسی شود که چه بخشی از آن شأن تقنینی دارد و چه قسمتی از

آن شأن اجرایی دارد. در بسیاری از موارد مسأله صرفاً جنبه اجرایی داشته و تصویب مجلس ضرورتی نخواهد داشت.

۲-۵. قانون برنامه یا برنامه داخلی دولت

آقای دکتر لطفی^۱: وقتی از قانون برنامه سخن به میان می‌آید، مراد آن است که آن برنامه از مجرای شورای نگهبان گذشته و تصویب هم شده است. به واقع شورای نگهبان ضمن بررسی و تصویب آن، یک تفسیر ضمنی از اصول قانون اساسی نیز به عمل آورده است. با چنین سابقه‌ای این تفسیر را چگونه می‌توان تقلیل داد؟! بسی جای تعجب است که دولت قبلی و دولت فعلی به دنبال تغییر واضحات بوده و هستند. در اصول متعدد قانون اساسی به صراحت بر نقش مجلس تأکید شده است. حتی در خصوص برنامه دولت در حین معرفی وزرا به مجلس نیز نقش مجلس قابل احراز است. وقتی از قانون برنامه صحبت می‌شود، لازم است منظور مشخص شود. قانون برنامه‌ای که امروز در نظام حقوقی کشور شناخته شده، همان قانون برنامه‌ای است که همواره از مجرای مجلس و تصویب می‌گذشته است. اگر برخی می‌خواهند آن را به برنامه داخلی دولت تبدیل کنند، آن مسأله دیگری است. ولی وقتی سخن از قانون برنامه است، رئیس جمهور نمیتواند مفهوم آن را تغییر دهد. قانون تکلیف را برای رئیس جمهور و سایر دستگاه‌ها مشخص کرده است.

۲-۶. برنامه در ادبیات حقوقی

آقای دکتر کریمیان: مسأله ادبیات قانون در کشور در عمل، در رفتار دولت مردان و در رفتار نمایندگان مجلس مستلزم روش شناسی است. در ادبیات قانونی معنای لغوی مدنظر نیست، بلکه معنای اصطلاحی مد نظر است.

۱. مدیر گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.

معنای اصطلاحی را فقط متخصص می‌فهمد. اگر قانون می‌گوید مسئول امور برنامه و بودجه رئیس جمهور است، شخص متخصص این گونه برداشت می‌کند که این یک text است در یک context. نمی‌توان این text را بدون ملاحظه آن context در نظر گرفت و معنا نمود. به علاوه قانون اساسی فقط یک اصل ندارد، اصول مختلف و متنوع دارد. اگر قانون می‌گوید برنامه، آن را باید در نظم حقوقی کشور «من حیث المجموع» در نظر گرفت، نه صرفاً معنی لغوی اثر را.

۳. بخش دوم نشست: بررسی مواد لایحه

در بخش دوم نشست موادی از بخش حقوقی لایحه برنامه ششم مورد مذاقه اساتید محترم قرار گرفت.

۳-۱. جذب سالانه قضات

ماده ۲۸ بند ۱: «قوه قضائیه (دادگستری جمهوری اسلامی ایران) می‌تواند برای تصویب پست‌های بلا تصدی مصوب خود سالانه حداکثر پانصد قاضی جدید در سقف اعتبارات مصوب از طریق آگهی استخدامی و در فضای رقابتی جذب نماید.»

آقای دکتر فلاح زاده: برخی معتقدند تعداد قاضی در قوه قضائیه کافی است، لکن توزیع جغرافیایی به درستی صورت نگرفته است. البته در این زمینه نظرات مختلفی وجود دارد.

آقای رخشنده رو: پیشنهاد اولیه ما جذب ۱۵۰۰ قاضی و ۳۰۰۰ نیروی اداری بود. چرا که در کنار هر قاضی وجود تعدادی کارمند اداری هم ضروری است. علاوه بر قاضی، بایگان، منشی و مسئول دفتر هم لازم است تا امور شعبه جریان یافته و اداره شود. فرایند تدوین لایحه به اینجا رسید که کارمند جذب نشود و برای جذب قاضی هم صرفاً تأمین بودجه ۵۰۰ قاضی وجود دارد. این در حالی است که در دستگاه قضایی سالانه ۲۵۰ نفر قاضی بازنشسته می‌شوند. لذا رقم مشخص شده در لایحه نهایتاً کفاف بازنشسته‌ها را بدهد. در حال حاضر آمار قضات در حال خدمت چیزی بین ۱۰۰۰۰ تا ۱۲۰۰۰ است. این نوسان در آمار ناشی از آن است که تعدادی از قضات نماینده مجلس هستند. عده‌ای دیگر مستشار دیوان محاسبات و نیروهای ستادی هستند. این گروه از قضات کماکان حقوقشان را از قوه قضائیه می‌گیرند و حقوق نمایندگی و ... را مطلوب

نمی‌دانند. این در حالی است که سالانه ۱۵ میلیون پرونده در دستگاه قضایی مطرح می‌شود. مشخص است که سهم هر قاضی سالانه چند پرونده است و رقم مندرج در لایحه به هیچ وجه پاسخگو نیست.

آقای دکتر فلاح زاده: به نظر می‌رسد با کاهش تعداد قاضی، دولت در تدوین لایحه بر خلاف صدر ماده عمل نموده که می‌گوید «به منظور تحقق عدالت قضایی». تکلیف دولت در تحقق عدالت قضایی و حق دادخواهی شهروندان تکلیف به وسیله نیست که عدم اجرای آن با کمبود منابع مالی قابل توجیه باشد، بلکه تعهد به نتیجه است که دولت باید منابع مالی کافی را تخصیص دهد. از سوی دیگر کاهش میزان جذب قاضی موجب اطاله دادرسی شده و این مسأله، عدالت قضایی را مخدوش می‌کند.

آقای دکتر پورسید: حسب بررسی صورت گرفته اولاً جذب قضات در برنامه پنجم به لحاظ کاهش فرایند مدت رسیدگی موفق بوده است؛ یعنی با سیاست جذب مورد نظر در غالب استان‌ها استانداردهای رسیدگی در سطح استانداردهای متعارف اتحادیه اروپا پیش رفته است. در این زمینه دو نکته را باید مد نظر قرار داد: ۱. جذب قاضی بدون کارمند مورد نیاز مشکل قوه قضائیه را حل نخواهد کرد؛ یعنی قاضی بدون نیروی پشتیبان معنی ندارد؛ ۲. جذب مقرر در لایحه به معنای حفظ وضعیت موجود است، حال آن که عنوان برنامه توسعه است و لازم است شرایط موجود را بهبود بخشد. به نظر اینجانب در کنار تحول نیروی انسانی، برنامه توسعه نیازمند یک برنامه تحول در دستگاه قضایی است. لازم است فرایندها تغییر یافته و استانداردهای صورت گیرد. چیزی که در لایحه مغفول مانده همین تحول بزرگ در قوه قضائیه است.

آقای رخشنده رو: همه این تحول‌ها از بودجه نشأت می‌گیرد. وقتی قوه قضائیه بودجه لازم در اختیار نداشته باشد، چه تحولی می‌خواهد صورت بگیرد.

سوال یکی از دانشجویان حاضر در جلسه: در خصوص بودجه فرهنگی یکی از نهادهای وابسته به یکی از نیروهای مسلح در جداول برنامه سالانه ۵۱۱ میلیارد تومان اختصاص داده می‌شود، در صورتی که بودجه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ۳۶۸ میلیارد تومان است. آیا دولت و مجلسی که برای یکی از طرح‌های فرهنگی اش ۵۱۱ میلیارد تومان بودجه اختصاص دهد، می‌تواند برای جذب قاضی مملکت که مهم‌ترین رکن ایجاد عدالت در جامعه است، کمبود بودجه داشته باشد؟ به نظر می‌رسد این موضوع ناشی از ضعف قوه قضائیه در قانع کردن نمایندگان مجلس یا به اصطلاح قدرت لابی‌گری قوه قضائیه در مجلس است.

آقای رخشنده رو: نماینده می‌تواند چه کاری انجام دهد؟ یکی از اصول بودجه این است که درآمدها باید با هزینه‌ها برابر باشد. نمی‌توان از نماینده خواست که هزینه دستگاه متبوع من را افزایش بدهد. در این صورت نماینده یا خواهان معرفی یک درآمد می‌شود و یا می‌پرسد از بودجه چه دستگاهی کسر نموده و به این دستگاه اضافه کنم. راهکار دیگر این است که تعرفه‌های قوه قضائیه افزایش یابد. مثلاً دادخواست را از ۵۰۰ تومان به ۱۰۰۰ تومان افزایش دهیم و از این طریق منبع درآمد ایجاد کنیم. وصل کردن بودجه به تعرفه‌ها خیانت است و کمبود بودجه را بر مردم تحمیل می‌کند. راهکار منطقی صرفاً ایجاد منابع جدید است. بحث بودجه بسیار حساس است. در شرایط فعلی باید به همین پانصد قاضی هم راضی بود.

دانشجو: قوه قضائیه تعرفه‌ها را از ۱/۵ درصد به ۵ درصد ارتقاء داده است.
آقای رخشنده رو: قوه قضائیه تعرفه‌ها را افزایش نداده، مجلس شورای اسلامی مبادرت به این امر نموده است.

دانشجو: صدور بخشنامه از جانب رییس قوه قضائیه صورت گرفته بود.

آقای رخشنده رو: بخشنامه بر اساس قانون مصوب مجلس صادر گردیده بود.

دانشجو: ماده ۳ قانون وصول هم مورد دیگری است که جرایم نقدی را از ۱ میلیون تومان به ۶۰ میلیون تومان افزایش داده است.

آقای رخشنده رو: این مورد هم منتسب به مجلس است. مگر رئیس قوه قضائیه می‌تواند دریافت وجه کند؟ دریافت هر گونه وجهی از مردم نیازمند مجوز مجلس است. در این مورد نیز رئیس قوه قضائیه عین آن چه را قانون بوده در بخشنامه خود آورده است. چرا که در صورت نبود بخشنامه قانون به سهولت اجرا نمی‌شد.

آقای دکتر پورسید: جناب آقای رخشنده رو! آیا ۱۰۰ درصد درآمدهای قوه قضائیه متعلق به خود قوه قضائیه است؟

آقای رخشنده رو: خیر، بخشی از آن متعلق به دولت است.

آقای دکتر فلاح زاده: نظر به کمبود وقت مناسب است به مواد بعدی بپردازیم.

۲-۳. تأمین هزینه خدمات مشاوره از جانب سازمان بهزیستی

ماده ۲۸ بند ۱: «سازمان بهزیستی کشور مکلف در راستای تحکیم نهاد خانواده نسبت به تأمین هزینه خدمات مشاوره برای افراد فاقد تمکن مالی که در اجرای قانون توسط مقام قضایی صلاحیتدار برای رفع اختلاف به آن سازمان برای مشاوره خانواده معرفی می‌شوند، اقدام لازم به عمل آورد».

آقای دکتر پورسید: چرا این تکلیف صرفاً بر عهده سازمان بهزیستی گذاشته شده است؟ این ماده خیلی جزئی نگرانه تدوین شده است.

۳-۳. انتقال زندان‌ها به خارج از شهرها

ماده ۲۸ بند ۳: «در راستای اجرای سیاست‌های کلی برنامه ششم موضوع بهبود بخشیدن به وضعیت زندان‌ها و بازداشتگاه‌ها، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مکلف است اقدامات لازم برای تسریع در انتقال بیست زندان داخل محدوده شهرها با اولویت کلانشهرها به خارج از شهرها را از طرق زیر انجام دهد: ...».

آقای رخشنده رو: برای انتقال زندان به خارج از زندان ابتدا لازم است زندان ساخته شود. این که زندان‌های فعلی چگونه به فروش برسد، خود معضلی است. زندان بدنام است و هر کسی حاضر به خرید آن نیست، مگر زندان اوین که در منطقه خوبی از شهر قرار دارد. موضوع تأمین نیروی انسانی زندان در مکان جدید مشکل دیگری است. مثلاً زندانبانی که ساکن تهران است باید محل کارش به خارج از تهران انتقال یابد. لذا بحث احداث خانه‌های سازمانی در نزدیکی زندان‌های جدید مطرح می‌شود.

آقای دکتر فلاح زاده: اولویت استفاده از مکان زندان‌ها استفاده در راستای خدمات عمومی است و شهرداری‌ها می‌توانند از این اماکن بهره‌برداری نمایند. استفاده دیگر مکان زندان می‌تواند ایجاد فضای آموزشی باشد و دانشگاه‌ها اقدام به خریداری آن نمایند. ولی بعضاً شهرداری‌ها این اماکن را خریداری نموده و ضمن تغییر کاربری تبدیل به فضای تجاری و ... می‌نمایند. ولی قوه قضاییه ما به ازاء می‌خواهد که مکان دیگری تهیه نماید. نباید فروش به شهرداری‌ها تنها راهکار باشد. ممکن است ایجاد فضای آموزشی مناسب تر باشد و تلقی عمومی این باشد که در جمهوری اسلامی ایران زندان تبدیل به دانشگاه شده است. به علاوه این بند از حیث دیگری نیز ایراد دارد: به فروش اموال دولتی از طریق مذاکره اشاره نموده؛ درحالی که فروش اموال دولتی باید

از طریق مزایده باشد. این موضوع مفسده انگیز است بعلاوه این که رعایت محدودیت سال مالی نیز در نظر گرفته نشده است.

۳-۴. سیاست کاهش جمعیت کیفری و آمار زندانیان

ماده ۲۸ بند ۴: «در اجرای سیاست کاهش جمعیت کیفری و کاهش سالانه حداقل ده درصد از آمار زندانیان، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی مکلف است ضمن آگاهی مقامات قضایی از وضعیت آمار زندانیان و فضای آزاد زندان، ظرفیت پذیرش زندانیان را به صورت برخط و با رعایت جهات امنیتی در اختیار مقامات قضایی صلاحیتدار قرار دهد. قضات با لحاظ ظرفیت اعلام شده و تناسب قرار تأمین از صدور قرارهای تأمین منتهی به بازداشت و یا احکام حبس جز در موارد ضروری خودداری و از تأسیس‌های جدید کیفری مانند تعلیق تعقیب یا مجازات، تعویق صدور حکم، آزادی‌های مشروط و مجازات‌های جایگزین حبس استفاده خواهند نمود. دادرسی انتظامی قضات بر حسن اجرای این بند نظارت می‌کند...».

آقای دکتر پور سید: به کاهش جمعیت کیفری اشاره دارد که در راستای اجرای سیاست تنظیم جمعیت کیفری و کاهش حداقل ده درصدی آمار زندانیان است. به این بند نقدهایی وارد است: اول آن که زندان را مثل پارکینگ فرض کرده و دوم آن که در بسیاری موارد قاضی مکلف است به صدور قرار بازداشت؛ در چنین شرایطی باید اول نگاه کند که آیا زندان گنجایش دارد یا نه؟

آقای دکتر کریمیان: یعنی نظام ایده‌آل وارونه شده و در واقع قاضی مجبور است تابع شرایط زندان باشد.

آقای دکتر پورسید: این کاهش سالیانه به آن معنا است که در سال پنجم باید پنجاه درصد از آمار زندانیان کم شده باشد. به نظر می‌رسد این بند ایراد اساسی دارد.

آقای دکتر کریمیان: این بند به گونه‌ای قضات را با استفاده از اهرم دادسرای انتظامی قضات و نظارتی که بر اجرای موضوع می‌نماید، تهدید کرده است.

آقای رخشنده رو: نیاز به افزایش ظرفیت زندان‌ها داریم، در حالی که منابع مالی لازم موجود نیست. در نتیجه چاره‌ای نیست جز آن که از جمعیت ظرفیتی زندان بکاهیم.

آقای دکتر کریمیان: به منظور نیل به این مقصود ابتدا نیاز به اصلاح قوانین داریم. به عنوان نمونه پیش از انقلاب به موجب یکی از قوانین، در خصوص تصرف عدوانی حداکثر تا یک ماه امکان شکایت در دادسرا وجود داشت. در مرحله بعد قانونی تصویب شد که معمولاً در دادسراها می‌گویند ناسخ قانون قبلی است.

آقای دکتر فلاح زاده: در کنار این موضوع لازم است حبس زدایی نیز پیگیری شود.

آقای رخشنده رو: متأسفانه در حقوق کیفری موجود کوچک‌ترین فعلی جرم‌انگاری شده است.

۳-۵. واگذاری وظایف سازمان پزشکی قانونی به اشخاص واجد صلاحیت

ماده ۲۸ بند ۶: «سازمان پزشکی قانونی می‌تواند خدمات پزشکی قانونی و بخشی از وظایف مذکور در ماده ۱ قانون تشکیل سازمان را با اعمال نظارت به اشخاص حقیقی و حقوقی واجد صلاحیت واگذار نماید. ...».

آقای دکتر پور سید: نکته مثبتی در این بند هست، با این وجود نباید موضوع را فقط به پزشکی قانونی واگذار می‌کرد. یعنی این وظیفه را به دستگاه‌های دیگر نیز می‌توانست واگذار کند.

آقای دکتر فلاح زاده: چون نظرات پزشکی قانونی در پرونده خیلی اثرگذار است و احتمالاً موضوع جنبه حاکمیتی نیز دارد.

آقای دکتر پورسید: مشابه کارشناسان رسمی می‌شود.

آقای دکتر فلاح زاده: اصل موضوع مناسب است؛ لکن آیین نامه باید دقیقاً این موارد را مشخص کند و اینکه چرا باید صرفاً در پزشکی قانونی باشد؟

۳-۶. کاهش عناوین مجرمانه

ماده ۲۸ بند ۷: «دولت مکلف است به منظور کاهش عناوین مجرمانه، تسهیل و تسریع در رسیدگی به تخلفات، لایحه «تعیین عناوین تخلف و آئین رسیدگی به آن» را پس از تأیید عناوین مجرمانه مزبور توسط رئیس قوه قضائیه، جهت الحاق به وظایف سازمان تعزیرات حکومتی، حداکثر ظرف سال اول برنامه به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید».

آقای رخشنده رو: برخی عناوین مجرمانه در قانون هست که تخلف محسوب می‌شود و باید این موارد را تصحیح کرد. به گونه‌ای که مثلاً در سازمان تعزیرات رسیدگی شود.

آقای دکتر پورسید: این موارد نیاز به تصویب قانون دارد.

آقای دکتر فلاح زاده: باید در خصوص تأسیس دادگاه های اداری لایحه‌ای تدوین شود. یکی از ضعف‌های نظام حقوقی کشور همین است. چرا در سازمان تعزیرات رسیدگی شود؟

آقای رخشنده رو: صدور رای در محاکم سازمان تعزیرات نیازمند رعایت قانون آیین دادرسی نیست؛ از جمله مقررات ابلاغ و

آقای دکتر فلاح زاده: مناسب است دادگاه‌های خاص اداری به موضوع رسیدگی کنند.

۳-۷. خدمات مشاوران دستگاه‌های اجرایی و ماندگاری در سمت‌های تخصصی حقوقی

ماده ۲۸ بند ۸: «به منظور استفاده از خدمات کارشناسان و مشاوران در دستگاه‌های اجرایی به ویژه در زمینه بودجه‌ریزی، برنامه‌ریزی حقوقی، اداری و استخدامی، نظام تشخیص صلاحیت شامل رتبه-بندی، رسیدگی انتظامی و تعرفه خدمات کارشناسی مشاوران و کارشناسان مذکور به پیشنهاد سازمان و معاونت حقوقی رئیس جمهور به تصویب هیأت وزیران می‌رسد».

آقای دکتر فلاح زاده: این بند به گونه‌ای سبب انحصار شده و محدود به عده‌ای معین می‌شود.

ماده ۲۸ بند ۹: «در جهت حفاظت بهینه از بیت‌المال و حقوق و اموال دولت، دستورالعمل مشتمل بر سازوکارهای مختلف تشویق و ماندگاری شاغلان در پست‌های تخصصی حقوقی در دستگاه‌های اجرایی از جمله در مورد فوق‌العاده حمایت قضایی مشترکاً توسط معاون حقوقی رئیس جمهور و وزیر دادگستری و رئیس سازمان ابلاغ خواهد شد».

آقای دکتر فلاح زاده: این بند نیاز به اصلاح ویرایشی دارد.

جمع بندی

تدوین و تصویب لایحه بودجه دارای دو جنبه است: یکی جنبه اجرایی موضوع از جمله درک واقعیتها و ضرورت‌های موجود کشور و دیگری جنبه نظارتی موضوع یعنی نظارت عمومی بر تخصیص درآمدها برای موارد مشخص و تأیید برنامه مجریان از جانب کسانی که توسط عموم مردم برای این جایگاه تعیین گردیده‌اند. در نتیجه موضوع مورد نظر دو شأن مختلف دارد: شأن اجرایی که شایسته است در اختیار قوه مجریه (دولت به معنای خاص) قرار گیرد و شأن تقنینی و نظارتی که زینده است از مجرای تصویب نمایندگان مردم بگذرد.

از رویه موجود و عبارت «قانون برنامه» این طور مستفاد می‌شود که لایحه مزبور با سایر لوایح قانونی تفاوتی نداشته و موکول به طی مراحل مقرر در دستگاه قانونگذاری است. با این وجود ضرورت ارائه برنامه از جانب دولت، از جمله آن که رئیس جمهور ضمن معرفی کابینه مکلف به ارائه برنامه دولت نیز هست، در کنار این واقعیت که مسائلی مانند بودجه نویسی و برنامه ریزی اموری تخصصی و کارشناسی شده بوده و مجلس ابزارها و امکانات لازم جهت پرداختن به موضوع و مشاهده عینی واقعیتها و آمار و اطلاعات موجود را در اختیار ندارد، منجر به آن خواهد شد که حداقل تدوین لایحه از سوی دولت صورت گرفته و در مواردی که موضوع جنبه کارشناسی داشته و صبغه نظارتی یا سیاسی موضوع غالب نیست، نظر دولت توسط دستگاه قانونگذاری نیز محترم شمرده شود.

پیشنهاد می‌شود به منظور کاستن از اختلافات میان دو قوه مقننه و مجریه در خصوص موضوع که هر ساله می‌تواند مبتلا به قوای عمومی کشور باشد، در تدوین لوایح برنامه و بودجه نیز از تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی دعوت به عمل آید تا از جانب قوه مقننه در جلساتی که به این منظور تشکیل می‌شود، حضور به هم رسانده و با تأسیس «کمیته مشترک تدوین برنامه» با حضور اعضای از مجلس و دولت دیدگاه‌های این قوا به یکدیگر نزدیک گردیده و مکمل یکدیگر واقع گردند.

در مورد تعداد جذب قاضی این دیدگاه مورد تایید قرار گرفت که با توجه به وجود سالانه ۱۵ میلیون پرونده در دادگاهها عد اجازه جذب قاضی به اندازه کافی باعث خدشه‌دار شدن عدالت قضایی می‌شود که در این لایحه یکی از اهداف آن برشمرده شده است. هم‌چنین در خصوص تکلیف به انتقال زندان‌ها به خارج از شهر مطلوبیت این امر مورد تایید قرار گرفت، اما اساتید در مورد شیوه‌های اجرای آن از قبیل ترک تشریفات مزایده و عدم رعایت محدودیت سال مالی و عدم توجه به اولویت فضای آموزشی و دانشگاهی برای بهره‌مندی از واگذاری زندان‌ها انتقادات و پیشنهادهای مطرح نمودند.

در مورد سیاست کاهش جمعیت کیفری و آمار زندانیان تاکید بر توجه معقول به این مساله صورت پذیرفت و این که قاضی بر اساس ظرفیت فیزیکی زندان مبادرت به صدور حبس نماید مورد نقد و آسیب‌شناسی قرار گرفت. در خصوص واگذاری وظایف سازمان پزشکی قانونی به اشخاص واجد صلاحیت پیشنهاد شد که در این خصوص باید از انحصار جلوگیری شود و چون نظرات پزشکی قانونی در سرنوشت پرونده‌های کیفری بسیار تاثیرگذار است، صلاحیت این افراد نیازمند بررسی و دقت زیادی است.

در خصوص کاهش عناوین مجرمانه و تبدیل جرم به تخلف و واگذاری رسیدگی آن‌ها به تعزیرات این دیدگاه مطرح شد که انحصار رسیدگی به تخلفات مزبور در تعزیرات منطقی نیست، بلکه باید در کنار کاهش عناوین مجرمانه قانون تاسیس دادگاههای اختصاصی اداری برای رسیدگی به تخلفات هر صنفی به تصویب برسد و تخلفات مزبور در دادگاههای اختصاصی اداری رسیدگی بشود.