

قانون مجلس شهری زیر چکش مجلس شورای اسلامی

جراحی بستر فسادزای شوراهای شهر منتظر تصمیم مجلس است



با وجود اینکه شوراهای شهر با معضلات مختلفی همچون ناکارآمدی و فساد دست و پنجه نرم می‌کنند مجلس شورای اسلامی تاکنون در اصلاح وضعیت شوراهای توفیق چندانی نداشته است. با توجه به اینکه زمان زیادی تا انتخابات شوراهای شهری باقی‌نمانده است مجلس یازدهم فرصت کمی برای تغییر قانون انتخابات شوراهای شهر دارد.

حالا که بیش از دو دهه از تشکیل نهاد شوراهای شهر و روستا در کشور می‌گذرد باید وضعیت این نهاد مهم را مورد ارزیابی قرار داد. اینکه شوراهای شهر چه میزان به اهداف اولیه خود رسیدند یا چه کمکی به مدیریت شهری و حل مسائل شهروندان کرده‌اند. بررسی‌ها نشان می‌دهد شوراهای شهر تنها به اهداف اولیه خود دست نیافتند بلکه این نهاد تأثیرگذار که در دهه ۷۰ با شعار افزایش مردم‌سالاری ایجاد شد، متأسفانه در ورطه فساد و ناکارآمدی فرو رفته است.

وضعیت شوراهای شهر امروز تعریف چندانی ندارد و تقریباً روزی نیست که اخبار مربوط به بازداشت اعضای شورای شهری یا شهرداری‌های شهرهای مختلف در رسانه‌ها مخابره نشود. اسماعیلی سخنگوی قوه قضائیه اخیراً با برشمردن موارد متعدد تخلفات شوراهای شهر و شهرداری‌ها در نقاط مختلف کشور اعلام کرد: «مار تخلفات در حوزه شوراهای شهر بیش از حد انتظار بوده‌است.» این فساد و ناکارآمدی به حدی است که علیرضا کوچی عضو کمیسیون شوراهای شهر اخیراً عنوان کرد: «۷۰ درصد اعضای شورای شهر در برخی نقاط بازداشت شده‌اند!»

نفوذ این سطح از فساد در عمق نهاد شورای شهر و ضرورت اصلاح اساسی در قانون انتخابات شوراهای شهر را جدی‌تر می‌کند. جالب اینجاست که با وجود این تحولات و انحراف آشکار شوراهای از اهداف اولیه خود، قانون انتخابات شوراهای از زمان تصویب در سال ۱۳۷۵ تاکنون تغییر مهمی را شاهد نبوده است. این

مسئله ضرورت انجام یک جراحی اساسی در قانون انتخابات شوراهای شهر را توسط مجلس یازدهم پررنگ‌تر کرده است. **تخلفات بیش از حد انتظار بوده** غلامحسین اسماعیلی سخنگوی قوه قضائیه در نشست خبری در پاسخ به سؤالی پیرامون دستگیری‌های اخیر به واسطه اتهامات فساد برخی اعضای شوراهای شهر در مناطق مختلف کشور گفت: «متأسفیم از اینکه اعلام کنیم شوراهای شهر که برای خدمت به مردم و کمک به آبادانی شهرها و اداره امور شهرها انتخاب شده‌اند، در برخی موارد مرتکب اعمال مجرمانه و سوءاستفاده از بیت‌المال می‌شوند.

گرچه این موضوع عمومیت ندارد، اما در این جامعه که به عنوان منتخبات مردم برای اداره شهرها هستند، موارد کم هم غیرقابل‌پذیرش است. البته به طور نسبی و در مقایسه با سایر بخش‌های حاکمیتی می‌توانم اعلام کنم که متأسفانه آمار تخلفات در حوزه شوراهای شهر بیش از حد انتظار بوده‌است.» سخنگوی قوه قضائیه مثالی قابل توجه در خصوص چپاول در حوزه شهری زد و گفت: «در شهر دیگری در حاشیه تهران جیک جیک نفر از اعضای شورای شهر همه آنها بازداشت شدند به گونه‌ای که این شورای شهر منحل شد. این حوادث خوشایندی برای جامعه ما نیست.»

وعده مجلس برای اصلاح وضعیت شوراهای مجلس یازدهم، نسبت به اصلاح وضعیت نابسامان شوراهای شهر و به طور کلی مدیریت شهری در کشور بی‌توجه نبوده است و از همان روزهای آغازین تشکیل مجلس یازدهم، بسیاری از نمایندگان وعده اصلاح قانون انتخابات و اصلاح وضعیت رو به احضار شوراهای داده بودند از جمله محسن پیرهادی رئیس فراکسیون مدیریت شهری مجلس یازدهم در ۲۱ مرداد ۱۳۹۹ اعلام کرد که فراکسیون مدیریت شهری اصلاح قانون انتخابات شوراهای را کلید زده است.

متن تبصره ۱۲ این ماده بدین شرح است: «صادرکنندگان مجوز کسب و کار اجازه ندارند به دلیل «شیاع بودن بازار»، از پذیرش تقاضای صدور مجوز کسب و کار امتناع کنند.» سردفتران اسناد رسمی و نهاد صنفی آنها کانون سردفتران و دفتریاران نیز بر این گزاره که سردفتری کسب و کار نیست خود را مشمول سیاست‌های ماده ۴۴ نمی‌دانستند و نهایتاً برداشتن معیار جمعیت را مستلزم اصلاح دفاتر دانستند.

در این زمینه علی‌خندان رئیس کانون سردفتران در مصاحبه با خبرگزاری صدا و سیما عنوان کرد: «این که دفاتر اسناد رسمی را به فضای کسب و کار بپردازند و با توجه به متأخر بودن حکم تبصره ۲، و کار نیست و ما کاسب نیستیم بلکه ما یک کارحاکمیتی انجام می‌دهیم که وابسته به قوه قضائیه هستیم.» این مطلب رئیس کانون سردفتران در مخالفت با کسب و کار شدن دفاتر اسناد رسمی و جلوگیری از حذف ظرفیت با حکم تبصره ۲ ماده ۳ اصلاحیه اصل ۴۴ قانون اساسی که ندادن مجوز به دلیل شیاع بازار را ممنوع دانسته، در تعارض است و با توجه به متأخر بودن حکم تبصره ۲، ماده منسوخ خواهد بود.

ظرفیت اشتغال در هر دفتر اسناد رسمی عنوانین شغلی در دفتر خانه، برابر آیین‌نامه ریاست محترم قوه قضائیه مصوب سال ۱۳۷۱ (موضوع تبصره ماده ۳-قانون اصلاح پارهای از مواد قانون دفاتر اسناد رسمی عبارتند از: سردفتر، دفتریار اول، نامه‌رسان، به هشت نفر می‌سازد.

چندی بعد محمدصالح جوکار رئیس کمیسیون شوراهای مجلس در ۲۴ مرداد ۱۳۹۹ هم خبر داد: «اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری و شوراهای دستور کار مجلس قرار دارد و تلاش نمایندگان بر این است که این قانون تا قبل از انتخابات ریاست جمهوری و شوراهای در سال ۱۴۰۰ اصلاح شود.»

این موضوع از چشم رئیس مجلس نیز دور نماند، تا جایی که محمدباقر قالیباف در اول آذر ۱۳۹۹ به صراحت اعلام کرد: «کانون ضرورت اصلاح قانون انتخابات شوراهای بیش از هر زمان دیگری احساس می‌شود.»

در نهایت طرح مجلس یازدهم برای اصلاح قانون انتخابات شوراهای در تاریخ ۲۴ دی ماه ۱۳۹۹ به رأی گذاشته شد، اما به دلیل حواشی مختلفی که پیرامون این طرح ایجاد شده بود، با دستور رئیس مجلس برای بررسی بیشتر به کمیسیون شوراهای بازگشت. با وجود اینکه زمان زیادی تا انتخابات شوراهای باقی‌نمانده است احتمال کمی وجود دارد که مجلس موفق به اصلاح قانون انتخابات شوراهای تا انتخابات ۱۴۰۰ شود.

نفوذ این سطح از فساد در عمق نهاد شورای شهر ضرورت اصلاح اساسی در قانون انتخابات شوراهای شهر را جدی‌تر می‌کند. جالب اینجاست که با وجود این تحولات و انحراف آشکار شوراهای از اهداف اولیه خود، قانون انتخابات شوراهای از زمان تصویب در سال ۱۳۷۵ تاکنون تغییر مهمی را شاهد نبوده است.

شوراهای به عهده مجلس است، در حالی که در این طرح نیز شورای نگهبان اضافه شده است و با توجه به اینکه شوراهای شهر و روستا از بدنه مردم تشکیل می‌شود لازم است از ظرفیت افرادی استفاده شود که در شهرها و روستاها بیشتر در میان مردم حضور دارند.» همچنین غلامرضا نوری قزلبخ نماینده مردم بستان در مخالفت با طرح اصلاح مجلس تصریح کرده است: «ترکیبی که برای نظارت بر انتخابات شوراهای دیده شده دارای اشکال است که در رسیدگی‌ها نمایندگان از مجلس شوراهای عالی حضور داشتند که در این طرح از نمایندگان مجلس و شورایی‌ها کاسته شد و به جای آن شورای نگهبان و اداره کل بازرسی استان را وارد کردند.»

مخالفت‌هایی از این دست و همچنین ایجاد حواشی باعث شد در نهایت طرح اصلاح قانون انتخابات شوراهای در نهایت نتواند به مرحله نهایی برسد و توسط رئیس مجلس به کمیسیون شوراهای بازگردانده شود. در این میان با توجه به اینکه زمان زیادی تا انتخابات شوراهای شهر باقی‌نمانده است، سرنوشت قانون انتخابات شوراهای در انتخابات پیش‌رو در حالیه از ابهام قرار دارد.

موفقیت مجلس در گرو توجه به علت به جای معلول

در مجموع می‌توان گفت تشکیل هیئت نظارت برای نظارت مستمر بر انتخاب و فعالیت اعضای شوراهای شهر و روستا امری مطلوب است اما به هیچ وجه کافی نیست. درست است که در سال‌های اخیر شاهد اخبار پرشمار از فساد و ناکارآمدی اعضای شورای شهر در شهرهای مختلف بوده‌ایم اما این مشکلات در نتیجه وجود مواردی شکل می‌گیرند که برای حل آن باید علت بروز فساد در شوراهای شهر حل شود.

در واقع این بستر فسادزای قانون انتخابات و الگوی انتخاباتی شوراهای شهر است که به شوراهای امکان این حجم از فساد را می‌دهد. در نتیجه توجه صرف به تشکیل هیئت نظارت و اصلاح نکردن الگوی انتخابات شوراهای مصداق بارز توجه کردن به معلول به جای علت است. بنا بر نظر بسیاری از کارشناسان حوزه شهری هم‌رنگی و تبانی اعضای شوراهای شهر در شهرهای مختلف یکی از موارد اصلی بروز فساد در شوراهای شهر است. در این رابطه تغییر الگوی انتخاباتی فعلی شوراهای شهر به مدل تناسبی می‌تواند بسیاری از مشکلات شوراهای را مرتفع سازد. در همین رابطه قاضی عضو سابق شورای شهر تهران گفته است: «تناسبی شدن علاوه بر اصلاح روند انتخابات، تصمیمات شورا را هم تسهیل می‌کند.»

عضو سابق شورای شهر درباره یک‌دست بودن شورای شهر فعلی تهران تصریح کرد: «اگر نگاهی به شورای شهر تهران بیندازیم می‌بینیم گروهی که وارد شورا شدند تقریباً هم‌سوس و هم‌عقیده بودند. این از جهاتی خوب است اما اینکه شخصی در آن شورا نیست تا با بعضی تصمیمات خوبی نیست و نظر دیگری داشته باشد، اتفاق خوبی نیست.»

قضاعی با اشاره به ضعف کارکرد شورای پنجم ادامه داد: «در حال حاضر تصمیمات شورای فعلی مغالطی ندارد و به همین دلیل نمی‌توان تحلیل درستی بر خروجی کار کرد. آنان انجام داده، هرچند امثال بنده که سابقه حضور در شورای شهر را داشتم اطلاع دارم که کار و تصمیم مهمی از سوی شورای پنجم شهر تهران صورت نگرفته است.»

الگوی تناسبی انتخابات با حفظ گروه‌های مختلف و لیست‌های انتخاباتی کوچک و بزرگ به هر لیست انتخاباتی که موفق شود در صد قابل قبولی از رأی مردم را کسب کند به عنوان مثال ۱۰ درصد امکان داشتن نماینده در شورای شهر را می‌دهد. این الگو با حفظ گروه‌های مختلف از ایجاد تبانی اعضای شورای شهر جلوگیری می‌کند و جلوی بسترسازی برای فساد و ایجاد مشکلات بعدی را می‌گیرد.

افزایش تعداد دفاتر اسناد رسمی در سند تحول قضایی از نظر سند تحول قضایی، افزایش تعداد و کیفیت دفاتر اسناد رسمی امری ضروری و در راستای تحقق مأموریت پیشگیری از وقوع جرم و دعوی دیده شده است.

در این سند یکی از راهبردهای ذیل مأموریت «پیشگیری از وقوع جرائم و دعوی» و «تقویت کیفیت خدمات دفاتر اسناد رسمی» است. یک راهکار از این راهبردها، افزایش تعداد دفاتر اسناد رسمی است. یعنی اعطای مجوز تأسیس دفاتر اسناد رسمی به متقاضیان بر اساس صلاحیت‌سنجی عمومی، علمی و حرفه‌ای به صورت رقابتی با تعیین ضوابط لازم و بدون تعیین سقف ظرفیت عددی با اصلاح قوانین و مقررات مرتبط خواهد بود.

در واقع تأکید سند تحول قضایی در موضوع مجوز سردفتری، بر محرک قرار گرفتن صلاحیت علمی و حرفه‌ای است و تعیین سقف عددی برای ظرفیت پذیرش در این سند امری غیرقابل‌پذیرش شمرده است.

هدف اصلی از این تکلیف نیز شکل‌گیری رقابت بین دفاتر اسناد رسمی است که حتماً نتیجه آن کاهش قیمت و افزایش کیفیت خدمات ارائه شده توسط دفاتر خواهد بود. کاهش قیمت و افزایش کیفیت سبب می‌شود اسناد با اقبال بالاتر تنظیم شود و احتمال شکل‌گیری اختلاف کاهش یابد.

کارشناس حقوقی و فعال سابق دانشجویی

کتاب



جرایم علیه اموال و مالکیت

کتاب «حقوق کیفری اختصاصی: جرایم علیه اساموال و مالکیت» به قلم آقایان دکتر حسین آقایی‌نسا و دکتر هادی دستمی توسط انتشارات میزان چاپ دوم آن روانه بازار حقوقی کشور شده است. رواج جرمی نظیر سرقت، کلاهبرداری، چک بلامحل و خیانت در امانت در قیاس با جنایات و جرائم علیه مصالح عمومی کشور رو به افزایش بوده و دعاوی و شکایات مربوط به این بخش بار سنگینی را بر نظام عدالت کیفری تحمیل می‌کند. کتاب حاضر متشکل از چهار بخش است که به تشریح جرائم کلاهبرداری، سرقت، چک پرداخت نشدنی و خیانت در امانت می‌پردازد. دکتر حسین آقایی‌نسا از اساتید برجسته حقوق جزا و جرم‌شناسی محسوب می‌شوند و جدای از اینکه از جمله اعضای هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران محسوب می‌شوند، در دانشگاه‌های تربیت مدرس، امام صادق و دانشگاه آزاد اسلامی مشغول به کسوت تدریس بوده‌اند. ایشان در حال حاضر به دلیل کیهولت سن از کسوت معلمی بازنشسته شده‌اند و صرفاً به مطالعه و پژوهش در حوزه تخصصی خویش مشغول هستند. از جمله تألیفات ایشان کتب جرایم علیه اشخاص نشر میزان ۱۳۸۴، حقوق کیفری اختصاصی جرایم علیه اشخاص (شخصیت منوی) نشر میزان ۱۳۸۹ و مقالات و کتب ترجمه‌ای متعددی است.

بخش نخست: کلاهبرداری ابتدا با ذکر کلیات و پیشینه قانونگذاری پیش و پس از انقلاب اسلامی مقدمه را پیرامون جرم کلاهبرداری ذکر می‌کند؛ سپس ماهیت و تعریفی از آن ارائه و آثار کار جرم کلاهبرداری را مورد بررسی قرار می‌دهد. در ادامه بر مجازات جرم کلاهبرداری پرداخته و آن را به مجازات افسلی و تکمیلی یا تبعی تقسیم می‌کند و با تکرار مجازات در قانون مجازات اسلامی و قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری جهات، حدود، ضوابط و آثار جرم مزبور را بررسی می‌کند. در ادامه مباحث جرم کلاهبرداری، به تشریح مطالبی پیرامون شروع به جرم کلاهبرداری، شرکت و معاونت در آن می‌پردازد.

بخش دوم: سرقت مطابق با بخش پیشین ابتدا پیشینه‌های از قانونگذاری پیش و پس از انقلاب اسلامی را بیان می‌کند و سپس ماهیت و تعریفی از جرم سرقت را ارائه می‌دهد. ارکان تشکیل‌دهنده جرم سرقت مورد مذاکره قرار می‌دهد. در فصل سوم و چهارم این بخش به حدود و ویژگی‌های تحقق سرقت حدی و تعزیری پرداخته و تمایزات و مصادیق هر یک از آنها را نیز بیان می‌کند.

بخش سوم: خیانت در امانت ابتدا پیشینه قانونگذاری از جرم خیانت در امانت در شاکله قانون مدنی و قوانین مجازات عمومی و مجازات اسلامی را بیان و بر اهمیت امانتداری در منابع اسلامی و تعریف خیانت در امانت می‌پردازد. سپس ارکان جرم خیانت در امانت را بیان و در ادامه به بررسی مجازات خیانت در امانت اعم از اصلی و تبعی پرداخته و مجازات تعدد جرم در این قسم از جرم را بررسی می‌کند. ممکن است تحقق جرم خیانت در امانت با عناوین خاصی همراه باشد. برای مثال خیانت در امانت در اعمال تجاری، تبانی مجهول الوارت و هر یک را از جانب ارکان تحقق جرم مورد مذاکره قرار می‌گیرد.

بخش چهارم: چک پرداخت نشدنی در آغاز سخن در این بخش، پیشینه‌های از مقررات گذاری جرم چک پرداخت نشدنی یا بلامحل ذکر می‌شود و ماهیت چک کیفری در قالب تعریف چک، چک پرداخت نشدنی، امتیازات از رنده چک پرداخت نشدنی و چک‌های فاقد وصف مجرمانه مورد بررسی قرار می‌گیرند. مطابق با سایر جرائم، سپس ارکان تحقق چک پرداخت نشدنی تشریح و الزام وجود هر یک در تحقق جرم بیان می‌شود. در ادامه بر مجازات چک پرداخت نشدنی و سایر قواعد مربوط به چک پرداخت نشدنی از جمله شرکت و معاونت در تحقق جرم، قواعد شکلی اعم از صلاحیت محکم و رسیدگی خارج از نوبت قرارهای تأمین نیز تأکید می‌شود.

نویسنده با بررسی و تحلیل چهار جرم کلان در حوزه جرائم علیه اموال و مالکیت، ابتدا بر اهمیت مطالعه و بررسی این چهار محور تأکید داشته و سپس با تشریح قوانین مرتبط جرم انگاری رفتارهای علیه اموال و مالکیت را از پروتوی اصل ضرر به دیگری مورد مذاکره قرار می‌دهد.