

قوانین نامیزان

درباره چالش‌ها و راهکارهای اجرای قوانینی که روی کاغذ مانده‌اند، به بهانه سالروز امضای نخستین قانون اساسی ایران

گزارش روز



«دستگاه‌ها به وظایف خود در اجرای قانون هوای پاک عمل نمی‌کنند»، «در اجرای قانون نظام مهندسی، کوتاهی می‌شود»، «مصوبات مجلس در قانون بودجه به درستی اجرا نمی‌شود»، «برخی قوانین برای اجرا نشدن، نوشته می‌شوند!»؛ این جملات تنها مضمونی از خروار خروار انتقاد مدبران و مسئولان کشور از اجرا نشدن درست و کامل قوانین است؛ مسئولانی که خودشان یا نقشی در تصویب قوانین دارند یا مسئول اجرای آن هستند یا ناظر بر اجرای آن‌ها. بیشتر این قوانین نوشته شده‌اند تا روزگار بهتر و زندگی آرام‌تر و آسوده‌تر را برای ما شهروندان به ارمغان بیاورند. این قوانین آن زمان که روی کاغذ نوشته می‌شوند، قرار است کاری کنند که ارزش پول ملی حفظ شود و قدرت خرید افزایش یابد، هوا پاک شود، کودکان از تحصیل بازمانند، عدالت برقرار و دزدی و غارت کمتر شود، دارو به موقع به دست مردم برسد و متجاوزان حقوق مردم به سزای عملشان برسند... اما چه شده است که بسیاری از این قوانین‌ها فقط روی کاغذ مانده‌اند و به تعبیری یکی از نمایندگان پیشین مجلس، «برای اجرا نشدن» نوشته شده‌اند و برخی از آن‌ها هم دور زده شده‌اند؟ مجلس، قانون‌گذار و ناظر بر اجرای این قوانین است و دولت هم مجری آن؛ حال کجای کاری می‌گردد که این قوانین‌ها به چنین سرنوشتی دچار شده‌اند و برنامه‌های توسعه که قرار بود قوه خوشبختی را بر ایمان روایت کنند، هیچ‌یک محقق نشده‌اند. هشتم‌دی ماه سالروز امضای نخستین قانون اساسی ایران به دست مظفرالدین شاه قاجار بر اثر فشار مشروطه خواهان است؛ به همین بهانه نگاهی انداخته‌ام بر ریشه‌های اجرا نشدن قانون‌های تصویب شده در کشور و راهکارهایش.

۳ اصل مثلث قانون

بی تردید اجرا نشدن قوانین تصویب شده، ریشه‌های مختلفی دارد و راهکار بیرون رفت از وضعیت کنونی، توجه به همه این ریشه‌هاست. از دکتر عباس شیخ الاسلامی، حقوقدان و دانشیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد، خواستیم که ماجرای روی هم انباشته شدن قوانین اجرا نشده را ریشه‌یابی کند و از راهکارها بگوید. او در گفت‌وگو با خبرنگار شهرآرا، به اهمیت قانون اساسی و نقش آن در هویت بخشی به کشور، اشاره و تأکید می‌کند که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اگرچه اصلاح پذیر است، یکی از پیشرفته‌ترین قوانین اساسی است که تفکیک قوا، پیش بینی حقوق ملت و ترکیب جمهوریت و اسلامیت نظام در آن دیده شده است. او معتقد است که یکی از مشکلات اصلی در نظام قانون گذاری ایران که به اجرا نشدن قوانین منجر می‌شود، ضعف پارلمان در گرفتن مشورت از افراد متخصص و کارشناس است؛ مجلس اگر قوی باشد و بتواند از افرادی که قانون نویسی بلد هستند، در حوزه تخصصی کار خودشان مشورت بگیرد، می‌تواند قوانین بهتری بنویسد. شیخ الاسلامی به سخن مونتسکیو، اندیشمند سیاسی فرانسوی، اشاره و بیان می‌کند: مونتسکیو فساد جامعه را دو قسم می‌دانست: «گاهی مردم، قانون را رعایت نمی‌کنند که این درد اصلاح پذیر است و باید به مردم آموزش داد که قانون را رعایت کنند. گاهی هم قانون، توده را فاسد می‌کند که این درد

لا علاج است».

او ادامه می‌دهد: در کشور ما نیز برخی قوانین هست که به جای اینکه جامعه را بهبود ببخشد و نظم دهد، جامعه را فاسد کرده است. ریشه این مسئله هم انجامست‌گاهی تعدادی از نمایندگان، صبح که از خواب بیدار می‌شوند، طرحی ارائه می‌کنند که جایگاهی ندارد و کارشناسی نشده است و مشکلات را بیشتر می‌کند.

تخصص در قانون نویسی

حقوقدان کشورمان با تأکید بر اینکه قانون اساسی ما قانون پیشرفته‌ای است اما قوانین عادی در بسیاری حوزه‌ها کیفیت مطلوب را ندارند، بر این باور است که باید بین قانون نویسی و قانون گذاری تفاوت قائل شد. قانون نویسی را باید اندیشکده‌ها و متخصصان هر حوزه اعم از کشاورزی، صنعت و امور کفبری عهده دار باشند، در حالی که مجلس فقط باید در تصویب و اجرای این قوانین، نقش ایفا کند. شیخ الاسلامی تأکید می‌کند: قوانین ما به ویژه بعد از انقلاب، بنیه خوبی ندارد و باید به روزرسانی شود؛ سپس قوانینی که کارآمد نیست و نمی‌تواند نیاز جامعه را برطرف کند، بایزالش شود.

اجرای درست قوانین

شیخ الاسلامی همچنین به اهمیت اجرای درست قوانین توسط مجریان قانون اعم از قوای مجریه و قضاییه، اشاره و بیان می‌کند: حتی بهترین قوانین نیز اگر به درستی اجرا نشوند، نمی‌توانند مشکلات جامعه را حل

کنند.

به گفته او، ضلع سوم ماجرا به مردم برمی‌گردد؛ مخاطبان اصلی قوانین، مردم هستند که آن‌ها هم باید قانونمدار شوند؛ وجود مردم قانونمدار نیاز به فرهنگ قانونمداری دارد. این فرهنگ هم مردم را در بر می‌گیرد و هم مسئولان را. وقتی قانون اساسی می‌گوید که رهبر مردم در برابر قانون برابر هستند، یک پیام دارد و همه باید متوجه شوند که خط کشی به نام قانون وجود دارد و قانون شکنی برای آن‌ها با پیامدهایی همراه است. اگر به این مرحله برسیم، آن وقت می‌توانیم لذت داشتن قانون را بچشمیم.

اصلاح نظام آموزشی

عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی مشهد به ضرورت اصلاح نظام آموزشی و جایگزینی دروس مفید و کاربردی و متخصصان هر حوزه اعم از کشاورزی، دانش آموزان تمرکز دارد، نیز در راستای تربیت مردم قانونمدار اشاره می‌کند و می‌گوید: آموزش فرهنگ قانونمداری به کودکان، از طریق برنامه‌های آموزشی و رسانه‌ها، می‌تواند به ایجاد جامعه‌ای قانونمدار و منظم کمک کند.

شیخ الاسلامی بر این باور است که با گذر زمان و تلاش‌های مداوم، می‌توان به فرهنگی رسید که در آن مردم و مسئولان به قوانین احترام بگذارند و از عواقب قانون شکنی آگاه باشند. به گفته وی، این مسیر نیازمند زمان و تلاش است، اما با حرکت به این سو، می‌توان شاهد بهبود چشمگیری در نظام قانون گذاری کشور بود.



مهم‌ترین موانع اجرای قوانین

۱. تعدد مراجع قانون گذاری
۲. تناسب نداشتن قوانین با نیاز و خواست جامعه
۳. ضعف در سیستم به روزرسانی قوانین
۴. تناسب نداشتن قوانین با اقتضایات اجرایی
۵. تورم و پراکندگی قوانین
۶. هم پوشانی قوانین
۷. نبود ضمانت اجرای مؤثر
۸. وجود تعارض منافع در اجرای قوانین جدید
۹. کمبود منابع مالی
۱۰. ضعف در محتوای قوانین
۱۱. بی اعتقادی برخی مدیران به اجرای قوانین
۱۲. سهل انگاری دستگاه‌های اجرایی

الزام اجرای قانون از منظر قانون اساسی

هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین نامه یا به انفراد، حق شرکت در جلسات علنی مجلس را دارند و می‌توانند مشاوران خود را همراه داشته باشند و در صورتی که نمایندگان لازم بدانند، وزرا مکلف به حضورند و هرگاه تقاضا کنند، مطالبشان استماع می‌شود. اصل ۷۴: پایه ریزی مبنای قانون از درون دولت؛ لوائح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است. اصل ۷۵: مانع زدایی از اجرای قانون؛ طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوائح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد. اصل ۷۶: ورود به تخلفات؛ مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد. اصل ۱۳۸: مصوبات دولت؛ علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه بپردازد.

۱. استفاده از نظرات ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد
۲. به حداقل رساندن تهیه طرح‌های قانونی دارای بار مالی
۳. دادن فرصت لازم به دولت در تنظیم لوائح قانونی
۴. تقیح قوانین از طریق به روزرسانی قوانین مادر، تدوین قوانین جدید و حذف قوانین زائد
۵. پیش بینی ضمانت اجرای مناسب برای قوانین
۶. ارتقای کیفیت قوانین از طریق پیش بینی الزامات قانونی برای نهادهای مرتبط با امر قانون گذاری
۷. فراهم آوردن بسترهای لازم برای کارشناسی‌های تفصیلی
۸. بهره‌مندی از ایده‌ها و پیشنهادهای کارشناسان و پژوهشگران
۹. اهتمام مجلس به نظارت بر حسن اجرای قوانین
۱۰. دوری از سیاست زدگی در قانون گذاری
۱۱. پرهیز از تصویب قوانین نمادین و خلق الساعه



ابزارهای نظارتی مجلس برای اجرای قانون

- پیشنهاد
- استيضاح
- سؤال
- درخواست شهروندان
- کمیسیون‌های تحقیق و تفحص
- جلسات استماع‌های کمیسیون‌های دائمی

منابع:

مقاله مهم‌ترین علل قابل اجرا نبودن قوانین در نظام حقوقی ایران، نوشته محمدامین ابریشمی‌راد و نادر اسدی اوجاق مقاله چالش‌های اجرای قوانین و مقررات در کشور از منظر امنیت اقتصادی، نوشته سعیده خالقی گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با موضوع «نظارت پارلمانی بر دستگاه‌های اجرایی»

این قانون، واجب الاحترام است

محمد رضا شهیدی - روزنامه نگار

پادداشت

قانون اساسی در هر کشور، اساس رویکرد‌های مردم و نهادها و سازمان‌های آن کشور را جهت می‌دهد. سایر قوانین ذیل این قانون بالادستی باید تنظیم و اجرا شود. هیچ قانونی نمی‌تواند تصویب شود که وجود آن تعریض به گوشه‌ای از قانون اساسی باشد. این میثاق ملی را نگهبانانی است در هیئت «شورای نگهبان» که مصوبات مجلس

را که می‌خواهند نقش کنند، می‌گفت نمی‌خواهد! جوابش را در کلام مولوی می‌خوانیم که: «شیر بی دم و سر و اشکم که دید/ این چنین شیری خدا خود نافرید». بله، اجرای بلامناع قانون است که می‌تواند جامعه را به صلاح و سداد، راه بنماید. چشم پوشیدن بر بخشی، به همان اندازه که شاید منافع فلان و فلان را تأمین کند، منافع جامعه را از بین می‌برد. قانون را و به ویژه قانون اساسی جمهوری اسلامی را بلامناع باید دید و در اجرای آن کوشید. این علاوه بر حرمت امن کردن زندگی و ارتقای بخشی به آن، از این حرمت مضاعف هم برخوردار است که میراث خون شهداست. ماترکی چنین گرمی را، با همه وجود باید گرمی داشت و با عمل، محترم شمرد. راه موفقیت این است.

است، توفیقات هم دامنه همه شمول خود را بیشتر گسترانده‌اند. مشکلات اجتماعی در همه حوزه‌ها زمانی پدید می‌آید که قدرت‌تمندان وقتی منافع خود را با قانون در ترحم می‌بینند، به خیابان قانون بر نمی‌گردند، بلکه ازین بست هم می‌کوشند برای خود راه بازکنند. این ماجرا به ضرب المثل در ذهن تاریخ مانده است که در زمان قاجار وقتی دریافتند توفیق دیگر ممالک رهین قانون اساسی شان است، گفتند ما هم قانون بنویسیم اما می‌گویند متن مکتوب آن را از باب سلطنت، متناسب با دایره منافعیشان، خط می‌زند. قسه همان شد که مولوی بزرگ درباره پهلوان نمایی می‌گوید که می‌خواست نقش شیر در بیکر داشته باشد اما در سوزن، او را چنان به فغان آورده بود که هر قسمت

شورای اسلامی را هم در سنج با قانون اساسی، می‌سنجند و در صورت تعارض نداشتن، صحنه می‌گذارند؛ والا آن را بازمی‌گردانند تا تعارض به کلی برطرف شود. به گمان من، توفیقاتی که کشور داشته است، بسته به میزانی است که قانون اساسی تحقق پیدا کرده است. ناکامی‌ها را هم در فرورگذاشتن بعضی اصول یا درست اعمال نشدن آن باید یافت. ما باید از همان اول می‌کوشیدیم که «داستان قانون اساسی» در باور مردم و به ویژه مسئولان چنان شکل بگیرد که دیگر داستان‌ها و حتی رمان بلند برنامه‌ها هم ذیل آن تعریف شود. پیشرفت را اگر در کشورهای توسعه یافته مطالعه کنیم، به این نکته ظریف خواهیم رسید که هرچه داستان قانون اساسی فراگیرتر شده

