

ر هبر معظم انقلاب اسلامی در تاریخ ۲۱ شهریور ۱۴۰۱ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه را با اولویت پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت در هفت سر فصل و ۲۶ بند تصویب و ابلاغ کردند.

بررسی هدف کلی و اولویت اصلی این برنامه یعنی عدالت، مشکلات نظام حقوقی و قانونگذاری و نیز خاصه بررسی هفتمین سر فصل سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه با عنوان «داری، حقوقی و قضایی» موضوع پرونده این هفته صفحه حقوق روزنامه «جوان» است. استاد احمد حبیب‌نژاد، مدیر عامل مؤسسه توسعه حقوق فقزز دایمی معتقد است پاک کردن صورت مسئله و سپردن فقر به دستان سر نوشت و پیدا کردن راه حل‌هایی صوری و زودگذر ناظر بر کنار زدن موقت



هفتمین چراغ زیر ذره بین قانون

«جوان» در گفت‌وگو با اساتید و کارشناسان حقوقی هدف کلی، اشکالات و سرفصل حقوقی سیاست‌های برنامه هفتم توسعه را بررسی کرد



تحول در ساختار اداری و قضایی با به روزرسانی قوانین



سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در اقی ۱۴۰۴، سندی است که با هدف تحقق آرمان‌ها و اصول قانون اساسی در آبان ۱۳۸۲ از سوی مقام معظم رهبری به سران قوای سه گانه ابلاغ گردید. این سند مهم حقوقی، در واقع مبین و ترسیم کننده ویژگی‌های جامعه ایرانی در افق چشم انداز است. بر این اساس، به منظور تحقق مفاد سند مزبور، ذیل آن بر این ملاحظه مهم تأکید و تصریح شده است: «در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالانه، این نکته مورد توجه قرار گیرد که شاخص‌های کمی کلان آنها از قبیل نرخ سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله درآمد میان دهک‌های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ آموزش و پژوهش و توانایی‌های دفاعی و امنیتی، باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز، تنظیم و تعیین گردد و این سیاست‌ها و هدف‌ها به صورت کامل مراعات شود.»

مترتب بر این امر، سیاست‌های کلی برنامه که بر اساس بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی با معان نظر ویژه به سند چشم‌انداز حقوقی و با هدف تحقق آن تدوین و توسط مقام معظم رهبری ابلاغ می‌شوند، پس از سیاست‌های کلی برنامه، قوانین برنامه‌های پنج‌ساله قرار دارند که با توجه به منوابع مندرج در هر یک از سیاست‌های کلی برنامه به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسند. این قوانین اصولاً متضمن بایزهای پنج‌گانه‌ای هستند که هر یک از آنها در قوانین بودجه سنواتی نمود می‌یابند تا مسیر آنها آرمان‌ها و اهداف مندرج در سند چشم‌انداز، ۲۰ ساله تحقق یابند.

اخیراً و البته با وقعه‌ای چند ماهه، سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله توسعه از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین و توسط مقام رهبری ابلاغ گردید. این مهم که در قالبی واحد تدوین گردیده متضمن موارد مهم هفت‌گانه‌ای است که برای تحقق آن، ابتدا قانونگذاری اصولی و سپس اجرای صحیح توسط مجریان امر ضرورت دارد.

صرف‌نظر از بررسی یک‌یک بندهای سیاست کلی برنامه هفتم، بند هفتم این سیاست‌ها، به محیط مهم «داری، حقوقی و قضایی» اختصاص یافته است. این بند از سیاست‌ها در مقایسه با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه موارد بیشتری را در بر گرفته و سعی شده است راهکارها با طریق تحقق نیز در کنار آنها بیان شود. به عنوان مثال، در بند (۲۵)، طریق تحول در نظام اداری و اصلاح ساختار آن را از مجرای مواردی همچون «هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک، حذف تشکیلات موازی و غیر ضرور، به‌روزرسانی قوانین و مقررات، اصلاح روش‌ها و فرآیندها و زمینه‌سازی آن در مناسبات اداری» دانسته است.

این مهم، یعنی تحول در نظام اداری و اصلاح ساختار آن، پیشتر در بیانات مقام رهبری به عنوان حرکتی در راستای تحقق عدالت ذکر گردیده و تکرار آن در این سند علاوه بر تأکید بر اهمیت و لزوم تحقق آن به معنای این نیز می‌باشد که ساختار اداری موجود دارای نواقصی است که لازم است از مجرای موارد مذکور، این نواقص مرتفع گردد تا عدالت اداری بر اساس منویات مقام رهبری و با توجه به مختصات ویژه جمهوری اسلامی عملی گردد.

مضاف بر آن، در بند (۲۶) که به سند تحول قضایی و لزوم روزآمدسازی آن توجه و تأکید شده، متضمن مواردی است که پیش از این در قوانین برنامه مورد تصریح قانونگذار قرار گرفته و در مقام عمل نیز اقداماتی در راستای تحقق آنها صورت پذیرفته است. به عنوان مثال، نسبت به «هوشمندسازی فرآیندها و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین در ارائه خدمات قضایی» می‌توان به تصویب آیین‌نامه اجرایی (بند) (ت) ماده (۱۱۷) قانون برنامه ششم توسعه (در گاه الکترونیک قضایی) مصوب هیئت وزیران اشاره کرد که به موجب آن خدمات الکترونیک قضایی، استعمال الکترونیک قضایی، خدمات الکترونیک دستگاه‌های تابعه و مرتبط از طریق آن صورت می‌گیرد.

بی‌تردید تحول در ساختار اداری و قضایی کشور از طریق اصلاح ساختار موجود و به‌روزرسانی قوانین و مقررات مرتبط به آنها و همچنین تخصیص بودجه لازم به دستگاه قضا در طول سنوات اجرای قوانین برنامه می‌تواند گامی مؤثر در ارتقای نظام قضایی و اداری صحیح به‌شمار آید و عدالت را در این بُعد مهم به ارغان آورد. در این راستا، مقتضی است مجلس شورای اسلامی با عطف توجه ویژه به مفاد مندرج در این بند از سیاست‌های کلی، زمینه‌های تحقق عدالت قضایی و اداری را فراهم و ویژگی‌های جامعه ایرانی را در افق سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران عنایت بخشد.

پژوهشگر حقوق عمومی و کارشناس حقوقی معاونت حقوقی ریاست جمهوری

و معتقد است اصلاح ساختار اداری باید به نحوی باشد که در نهایت منجر به کاهش دعاوی مطروحه در دادگستری شود. وی یکی از نتایج اصلاح نظام اداری و استقرار حاکمیت قانون در ادارات را کاهش دعاوی علیه دولت و دستگاه‌های دولتی در دیوان عدالت اداری می‌داند. زینب عساکره کارشناس حقوقی معاونت حقوقی ریاست جمهوری نیز معتقد است تحول در ساختار اداری و قضایی کشور از طریق اصلاح ساختار موجود و به‌روزرسانی قوانین و مقررات مرتبط به آنها و همچنین تخصیص بودجه لازم به دستگاه قضا در طول سنوات اجرای قوانین برنامه می‌تواند گامی مؤثر در ارتقای نظام قضایی و اداری صحیح به شمار آید و عدالت را در این بُعد مهم به ارغان آورد.

برنامه هفتم و مشکلات نظام حقوقی



در نظام حقوقی ایران، برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در قالب «قانون» و به صورت برنامه‌هایی پنج‌ساله تهیه و تصویب می‌شوند. با وجود آنکه مبتنی بر عنوان «قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه» و مبنای تصویب آنها این قوانین باید به تدریج نقشه‌راه پنج‌ساله کشور در جهت رسیدن به توسعه پدیدارند و برنامه‌های مورد نیاز در حوزه‌های مختلف را شناسایی کنند، اما متأسفانه بررسی مفاد اینگونه قوانین گویای آن است که محتوای بخش‌هایی از قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه هیچ‌گونه تناسبی با تمام یا بخشی از ویژگی‌های این قبیل قوانین که عبارت‌اند از: «برنامه‌های بودن»، «موقتی و زمان مند بودن» و «در راستای نیل به اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بودن» ندارد و این امر موجب بروز مشکلاتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران شده است.

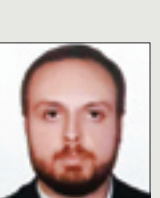
در این زمینه، یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که با ویژگی‌های قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه تناسب ندارد و در قوانین برنامه پیشین قابل مشاهده است، تأسیس سازمان یا تشکیلات دائمی از طریق قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه است که با ویژگی‌های این قوانین تناسب ندارد. به عبارتی، هر چند تأسیس و ایجاد سازمان یا تشکیلات دائمی در صلاحیت قانونگذار است، اما اعمال این صلاحیت باید در قوانین خاص خود که واجد ویژگی‌های دائمی و مستمر بودن هستند صورت بگیرد تا مشروعبیت این قبیل سازمان‌ها و تشکیلات پس از اتمام مهلت قوانین برنامه محل اشکال و خدشه نباشد. علاوه بر مصداق فوق، یکی از موضوعاتی که در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه و جد فراوانی قابل توجهی می‌باشد، اصلاح قوانین عادی در این قوانین است. اصلاحات مورد اشاره طیف گسترده‌ای از اصلاحات از قبیل «اصلاح قوانین موجود»، «الحاق مفاد جدید به قوانین موجود»، «سخت قوانین موجود»، «تعمیر قوانین آزمایشی»، «متوقف نمودن قوانین موجود در دوره اجرای قانون برنامه» و نظایر آن را شامل می‌شود.

در این خصوص باید به این نکته توجه کرد که هر چند مجلس شورای اسلامی صلاحیت اصلاح قوانین مصوب خود را دارد، اما علی‌الاصول این اصلاحات باید از طریق مناسب و مقتضی صورت بگیرد. این در حالی است که یکی از اشکالات نظام قانونگذاری ایران و به صورت خاص یکی از اشکالات مربوط به مفاد قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه این است که مجلس شورای اسلامی برای انجام اصلاحات مورد اشاره، خود را ملزم به رعایت طریق مناسب نمی‌داند و در بسیاری از موارد، قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه را بستر مناسب جهت تحقق همه اهداف خود در زمینه وضع قوانین جدید یا اصلاح قوانین موجود می‌داند. یکی از مهم‌ترین اشکالات ناشی از اصلاح قوانین عادی در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه آن است که اعتبار قوانین مزبور، پس از پایان مهلت دوره برنامه با اتمام مواجه است و این امر موجب آشفتگی در نظام حقوقی کشور است.

از سوی دیگر، هر چند در نقش قانون جهت شناسایی حقوق برای شهروندان و مقرر کردن تکلیف برای آنها تردیدی نیست، اما جعل حق و تکلیف در قوانینی همچون قانون برنامه پنج‌ساله توسعه واجد اشکال به نظر می‌رسد. توضیح آنکه، حتی اگر تعیین حقوق و تکالیف در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه باقی‌زمانی پنج‌ساله باشد، این تناسب داشته باشد و از این حیث مغایرتی با ویژگی «موقتی و زمان مند بودن» این قوانین نداشته باشد و از سوی دیگر، پیش‌بینی این حقوق و تکالیف در راستای نیل به اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی اجتماعی باشد، ولیکن پیش‌بینی حقوق و تکالیف در قوانین برنامه توسعه، دولت نمایانندگان محترم مجلس به این قانون به عنوان سازگاری داشته باشد، بلکه برنام‌های بودن این دسته از قوانین اینگونه اقتضای کند که تنها جهت‌گیری نظام حقوقی در زمینه پیش‌بینی حقوق و تکالیف در قانون برنامه تعیین شود و شناسایی قانونی این حقوق و تکالیف در قوانین مربوطه آنها صورت گیرد. مبتنی بر اشکالات ذکر شده، انتظار می‌رود تا در جریان تهیه و تصویب قانون برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه، دولت نمایندگان محترم مجلس به این قانون به عنوان بستر مناسب برای تقنین هر موضوعی که مورد انتظارشان است نگاه نکنند و از این طریق از بروز ناهنجاری‌های ذکر شده در نظام حقوقی کشور جلوگیری کنند.

هیئت علمی دانشگاه سمنان دکتر داری‌محمد حقوقی معاونت حقوقی ریاست جمهوری

اصلاح ساختار اداری با رویکرد پیشگیری از وقوع جرم



هفتمین سرفصل سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه با عنوان «داری، حقوقی و قضایی» مشتمل بر دو بند است که در یک بند امور اداری و در دیگری امور حقوقی و قضایی مطرح شده است. هر چند تفسیر علت اصلی تجمیع امور اداری، قضایی و حقوقی زیر یک سرفصل بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقام رهبری است اما ارائه تحلیل‌هایی از علت این تجمیع کار سختی نیست.

به نظر می‌رسد اصلاح ساختار سازمان‌ها و ادارات دولتی به منظور پیشگیری از تشکیل پرونده‌های قضایی در دادگستری مهم‌ترین رویکرد ناظر بر تدوین سیاست‌های برنامه هفتم است. به عبارت دیگر اصلاح ساختار اداری باید به نحوی باشد که در نهایت منجر به کاهش دعاوی مطروحه در دادگستری شود.

این امر از طرق مختلفی قابل تحقق است که یکی از آنها کوچک‌سازی دولت از طریق ادغام ادارات و سازمان‌هایی است که دارای کار و پروژه‌های مشترک یا مشابه هستند. به طور مثال ممکن است این ایده مطرح شود که در مسئله سیلاب‌های سال‌های اخیر اگر سازمان هواشناسی از وزارت راه و شهرسازی منگک و در سازمان مدیریت بحران ذیل وزارت کشور ادغام شود ممکن است ضمن کاهش هماهنگی‌های بوروکراتیک بین دستگاهی و ارتقای سلامت و شفافیت به دلیل افزایش کارآمدی در مدیریت بحران، از ورود خسارت به کشور و اشخاص و از تشکیل دهها بار صدها پرونده در دادگستری جلوگیری شود.

علاوه بر این کاهش سطح تعاملات مردم با دستگاه‌های دولتی از طریق توسعه دولت هوشمند موجب کاهش اصطکاک بین مردم با ادارات و حتی ادارات با هم می‌شود. اولین نتیجه کاهش اصطکاک مردم و دولت، ارتقای رضایتمندی و سپس افزایش سرعت ارائه خدمات است که موجب می‌شود از تعداد پرونده‌های قضایی علیه دولت یا کارکنان دولت کاسته شود.

موضوع دیگری که با همکاری سه قوه می‌تواند منجر به اصلاح روش‌ها و فرآیندها شود، به‌روزرسانی قوانین و مقررات با رویکرد قضا‌زدایی است. به طور مثال در قوانین فعلی مرجع صدور گواهی انحصار وراثت قوه قضائیه است در حالی که این امر بیش از اینکه امری قضایی باشد، امری اداری است که سازمان ثبت احوال می‌تواند با تکمیل داده‌های سامانه هویت یکای ملی ایرانیان و نظام‌سازی و وظایف هویتی مربوطه انجام این مهم را بر عهده گیرد و صرفاً در موارد خاص نظارت قضایی بر تصمیمات آن به عمل آید.

اما موضوع دیگر که ضمن اصلاح امور اداری منجر به کاهش پرونده‌های قضایی می‌شود، در ارتباط با اصل ۱۳۳ قانون اساسی و کارویژه دیوان عدالت اداری است. دیوان عدالت اداری نهاد متولی نظارت قضایی بر تصمیمات اداری دستگاه‌های دولتی است و وظایف نظارت قضایی بر مصوبات دولت و دستگاه‌های اجرایی را هم بر عهده دارد. بنابراین دیوان عدالت اداری از طریق نظارت قضایی بر مصوبات دولت که شاخص‌ترین آن هیئت وزیران است به استقرار نظم اداری کمک می‌کند. در نتیجه اگر تعداد آرای ابطالی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و آرای شعب دیوان عدالت اداری علیه دولت رو به فزونی باشد، نظام اداری صحیحی در کشور مستقر نشده است.

بنابراین یکی از نتایج اصلاح نظام اداری و استقرار حاکمیت قانون در اداره، کاهش دعاوی علیه دولت و دستگاه‌های دولتی در دیوان عدالت اداری است. هر چند دایره وظایف دادستان به منظور احیای حقوق عامه مرتبط با دستگاه‌های دولتی وسیع‌تر از دایره اختیارات و وظایف دیوان عدالت اداری است اما اصلاح نظام اداری مؤلفه اصلی در کاهش محکومیت دولت نزد نظام قضایی و اعتدالی مفهوم استقلال قواست.

اصلاح ساختار اداری با رویکرد پیشگیری از وقوع جرم و دعاوی موجب استقرار اداره کارآمد در دولت و در نهایت بهبود شاخص‌های حکمرانی قضایی از حیث نظارت قضایی بر اداره می‌شود. اداره کارآمد بر تو تأمین تضمین حقوق ملت در قانون اساسی و وجود یک نظام نظارت قضایی از پایه‌های اعتدالی حکمرانی جمهوری اسلامی در پرتو سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه است که با هم‌افزایی قوای سه‌گانه قابل دستیابی است.

پژوهشگر و دانشجوی دکترای حقوق عمومی

عدالت باید مهم‌ترین پیوست برنامه هفتم باشد



پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت به عنوان هدف کلی و اولویت اصلی برنامه هفتم توسعه معرفی شده است و نشان می‌دهد همچنان عدالت گم‌شده‌ای است که باید برای به دست آوردنش کوشید و نمی‌توان فقط به انتظار معجزه‌های توسعه اقتصادی بود و به افسانه بازار کامل دل بست. عدالت باید در تمام فرآیندهای منجر به تصمیم‌گیری‌های اقتصادی جاری باشد و نیز مبنای و غایت هر سیاست کلان و جزئی در سبب اقتصاد باشد که اگر اینگونه نباشد فقر و نیازمندان زیر چرخ سرمایه‌داری – که به سمت سود شخصی بیشتر حرکت می‌کنند – له خواهند شد.

بیشتر از تولید ثروت که می‌تواند در پیشرفت اقتصادی مؤثر باشد توزیع ثروت باید مورد توجه قرار گیرد و همان مقدار که باید از افزایش درآمد سرانه ملی حمایت کرد، باید از باز توزیع این درآمد سخن گفت والا از منظر اقتصادی جامعه‌ای پیشرفته خواهیم داشت اما پر از نکات و حال آنکه بارها خواننده‌ایم (پایان تکثیر)

بنابراین پیشرفت اقتصادی همراه با عدالت جنبه‌ای اجتنابی و سلبی دارد. پیشرفتی که فقط تنها گروه‌هایی خاص که بر خودار از آراءت و اتصال به قدرت هستند از آن منتفع گردند، نمی‌تواند مطلوب تلقی شود و از سویی دیگر زمانی می‌توانیم به معنای واقعی عدالت را محقق شده‌ایم.

این جنبه‌های اجتنابی و سلبی را می‌توان در قانون اساسی مان – به عنوان بالاترین میثاق ملی – نیز پیدا کرد: «ملاذ در بند دوازدهم اصل سوم قانون اساسی زمانی که در حال بیان تعهدات دولت به معنای عام است «ایجاد رفاه» را کثیر «فقر فقیر و محو محرومیت» می‌آورد و نشان می‌دهد این لزوم ملزوم یکدیگرند. پاک کردن صورت مسئله و سپردن فقر را به دستان سرنوشته و پیدا کردن راه‌حل‌هایی صوری و زودگذر ناظر بر کنار زدن موقت نشانه‌های فقر، بدون سیاست و برنامه‌ای دقیق و منسجم در حوزه دلایل و عوامل فقر و دقیقاً معارض با هدف و غایت برنامه توسعه هفتم یعنی پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت است. تملی تصمیم‌بازان و تصمیم‌گیران در تمام سیاست‌ها و قوانین و مقررات باید به این در مشترک برسند که نمی‌توان و نباید هنجاری بدون در نظر گرفتن موقعیت نیازمندان و گروه‌های مستضعف وضع شود. شاید به عنوان یک راهکار مناسب باشد اما قوای سه گانه و تمام نهادهای عمومی باید پیوست عدالت را در فرآیند تصمیم‌گیری خود به عنوان شرطی و تویی قرار دهند. به عنوان نمونه در هیئت وزیران هیچ تصمیمی عمومی (در انواع قالب‌های تصویب‌نامه، آیین نامه یا لوایح تقنینی) بدون دقت در پیوست عدالت مربوطه اخذ نشود و اصراً و با فشاری بر این امر – بدون اینکه پیوست عدالت به امری صوری و شکلی و قابل اغماض تبدیل شود – به مرور زمان می‌تواند اثرات خود را نشان دهد. در این میان رئیس جمهور – به عنوان مسئول اجرای قانون اساسی – و نیز به دلیل سؤگندی که در «گسترش عدالت» (مفاد اصل یکصد و بیست و یکم قانون اساسی) خود برد است مسئولیتی سنگین تر دارد.

یکی از ابزارها و مراقبت‌از این سوگند شرعی پیگیری جدی و کامل پیوسته‌ای عدالتی است که باید همراه با هر تصمیم و سیاستی همراه باشد و البته مبانی و مولفه‌های این پیوست خود نیاز به خرد جمعی و توجه به مقتضیات اقتصادی و اجتماعی کشور دارد و مشارکت خود فقرا – از طریق مختلف – و نهادهای مردمی مرتبط با فقرزدایی در تهیه‌مختاری این پیوست‌هایسبب ضروری است. باید پذیرفت که نمی‌توان در خلأ و پشت میزهای اداری و مدیریتی پیوسته‌هایی به نام عدالت تهیه‌شود که در این صورت ارزش عملیاتی نخواهد داشت و فقط به درد بر کردن رومزه و گزارش کارهای مدیران می‌خورد. دوجه گوناگون عدالت در حوزه ایجاد رفاه و فقر و محرومیت‌یازمندان راه‌جدی همه کارگزاران در همه‌نهادهای دارای قدرت عمومی است وان شالله روزی شاهد تحقق عالی‌ترین و بالاترین وجه عدالت در وطن عزیزمان باشیم و البته در این امید آمیذواریم به خلیف مولادینز گرفته است: «قومید مشوامید می‌دار».

دانشیار دانشگاه تهران و مدیر عامل مؤسسه توسعه حقوق فقزز دایمی