

ترک فعل‌های خسارت بار در ابتکار قانون و مقررات نویسی

سید مسن صفایی^۱

محمّد درویش‌زاده^۲

سرمقاله:

قوه قضائیه، دستورالعمل «نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن» را در تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۳۰ تدوین و در روزنامه رسمی مورخ ۵ آبان ۱۳۹۹ منتشر کرد. از تدوین این دستورالعمل استقبال می‌کنیم. خصوصاً آنکه در این دستورالعمل با ذکر شماره مواد و قوانین متعدد، پیش‌بینی شده است که در مواردی که احتمال بروز خطر یا حادثه یا ورود خسارت به منابع عمومی در اثر عدم رعایت موازین و مقررات و نظامات دولتی باشد، هشدار لازم به مقامات مزبور داده شود (بند چ ماده ۲ و نیز ماده ۳) و همچنین در بند الف ماده ۳ پیش‌بینی شده است که «اگر ترک وظایف قانونی مدیران، مسئولان و رؤسای دستگاه‌های اجرایی و اهمال در انجام وظایف و عدم نظارت بر کارکنان موجب تضییع حقوق عمومی یا ایراد صدمه یا خسارت بر اموال عمومی یا منافع بیت‌المال و یا حقوق اساسی ملت یا امنیت عمومی و دیگر حقوق مصرح در قانون اساسی ناظر بر حقوق عامه شود و یا مضر به سلامت و یا امنیت مردم شود و یا این قبیل اقدامات سبب بروز یا توسعه خسارات و صدمات گردد و دارای وجه مجرمانه باشد، در اسرع وقت نسبت به تعقیب موضوع، جمع‌آوری ادله و نظارت بر تحقیقات، اقدامات لازم را به عمل آوردند و مراتب را به دادستان کل جهت پیگیری اعلام نمایند.» و همچنین مواد مختلف این دستورالعمل برای دادسراهای سراسر کشور، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور، تکالیف متعددی پیش‌بینی شده است، اکنون با اغتنام فرصت از توجهی که در رابطه با «ترک فعل‌های خسارت بار

۱. سردبیر

۲. مدیرمسئول

توسط مقامات عمومی» پیش‌بینی شده است، لازم است متذکر شود که ترک فعل‌های خسارت بار مقامات عمومی، منحصر به فعالیت‌های عملی دستگاه‌های اجرایی نیست. بلکه تکالیف راجع به ابتکار قانون، قانونگذاری و مقررات‌نویسی نیز در موارد عدیده مورد بی‌توجهی، اهمال و ترک فعل مسئولان قرار می‌گیرد و خسارت‌های فراوانی را به بار می‌آورد و لازم است این موارد نیز در شمار ترک فعل‌های خسارت بار مورد توجه قرار گیرد و حسب مورد ضمانت اجراهای مدنی، انتظامی، انضباطی و متناسب برای آن پیش‌بینی و تدابیر لازم برای پیگیری آن اتخاذ شود. در این فرصت به دو نمونه از این ترک فعل‌ها اشاره می‌کنیم.

اول: ترک فعل خسارت بار در مقررات‌نویسی مرتبط با حقوق مؤلفان و مصنفان: این ترک فعل در ارتباط با ماده ۸ قانون حمایت از حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان پدید آمده است. قانون مزبور در سال ۱۳۴۸ به تصویب رسیده است و ماده ۱۲ آن نیز در سال ۱۳۸۹ مورد اصلاح قانونگذار قرار گرفته است. در ماده ۸ آمده است: «کتابخانه‌های عمومی و مؤسسات جمع‌آوری نشریات و مؤسسات علمی و آموزشی که به صورت غیرانتفاعی اداره می‌شوند می‌توانند طبق آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید از اثرهای مورد حمایت این قانون از راه عکس‌برداری یا طرق مشابه آن به میزان مورد نیاز و متناسب با فعالیت خود نسخه‌برداری کنند». اما با وجود انقضای بیش از ۶۰ سال از تصویب این ماده قانونی! هنوز آیین‌نامه موضوع این ماده تدوین نشده است! و عدم تدوین این آیین‌نامه موجب بروز خسارت‌های متعددی شده است که اهم آنها عبارتند از:

- ۱- عدم توسعه کتابخانه‌های عمومی و مؤسسات علمی و آموزشی با بهره‌برداری از مفاد این ماده قانونی
- ۲- افزایش هزینه‌های کتابخانه‌های عمومی و مؤسسات علمی و آموزشی برای تأمین منابع کتابخانه‌ای موضوع این ماده
- ۳- محروم شدن دانشجویان و متقاضیان بی‌بضاعت یا کم‌بضاعت که در این زمینه تقاضا داشته‌اند و محروم شده‌اند.
- ۴- کند شدن آهنگ اشاعه اطلاعات، توسعه و ترویج کتاب‌ها و در دسترس بودن خدمات کتابداری برای آحاد ملت.

۵- کند شدن آهنگ شکل‌گیری و فرهنگ‌سازی در حوزه حقوق مالکیت فکری برای استفاده عمومی از دانش بشری.

مسئولیت مستقیم مقررات‌نویسی در این حوزه متوجه دو وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و وزارت دادگستری فعلی است و بعید است که پاسخی قانع‌کننده بر ترک فعل ۶۰ ساله موجود! قابل ارائه و پذیرش باشد. ممکن است گفته شود در حکم قانون‌گذار زمان مشخصی برای تدوین این آیین‌نامه مشخص نشده است! و یا گفته شود تدوین این آیین‌نامه به کرات آغاز شده اما به نتیجه نرسیده است! و یا اینکه منتظر تدوین قوانین خاص در حوزه مالکیت فکری بوده‌ایم! و ... اما هیچ کدام از این معاذیر، توجیهی برای تأخیر ۶۰ ساله در مقررات‌نویسی مربوط به این ماده قانونی نمی‌باشد و خسارتی که جریان تولید و اشاعه دانش و اطلاعات و ضعف فرهنگ مطالعه و دسترسی به اطلاعات از این ناحیه متحمل شده است و کاروان دانش و توزیع اطلاعات را معطل کرده و دسترسی به اطلاعات را با تأخیر مواجه کرده است امر قابل بخشش و قابل جبرانی نیست و بر پژوهشگران و دانشمندان حقوقی فرض است که این غفلت‌ها و ترک فعل‌ها را یادآوری کنند و مسئولان آن را بازخواست کنند و آثار زیان بار این ترک فعل‌ها را نشان دهند.

دوم: تکلیف به ارائه لایحه رسیدگی به تخلفات و جرایم موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴: این تکلیف در تبصره ماده ۳۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ پیش‌بینی شده و در آن آمده است: «قوه قضائیه مکلف است لایحه رسیدگی به تخلفات و جرایم موضوع این قانون را حداکثر ظرف مدت ۶ ماه از تصویب این قانون، از طریق دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید» در خصوص تکلیف مقرر در این تبصره، دو نکته قابل توجه است. اول اینکه در متن ماده ۳۲ تکلیف قوه قضائیه برای «تعیین شعب خاص ویژه رسیدگی به تخلفات و جرایم ناشی از اجرای قانون اصل ۴۴ و همچنین قانون بازار اوراق بهادار مصوب سال ۱۳۸۴» تکلیف شده است. و دوم اینکه زمان تصویب این ماده و تبصره آن، بهمن ۱۳۸۶ بوده که اکنون بیش از ۱۳ سال از تصویب آن می‌گذرد. اما «لایحه رسیدگی به تخلفات و جرایم موضوع قانون اصل ۴۴» تاکنون به تصویب نرسیده است! و مشخص نیست که این لایحه توسط قوه قضائیه ارائه شده است یا خیر؟ نکته قابل توجه این است که مطابق ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات رئیس

قوه قضائیه مصوب ۱۳۷۸ «دولت موظف است لوایح قضایی را که توسط رئیس قوه قضائیه تهیه و تحویل دولت می‌شود، حداکثر ظرف مدت ۳ ماه تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید» و در تبصره الحاقی این ماده که در ۱۳۹۲/۰۷/۳۰ به این قانون الحاق شده تصریح شده است که «در صورتی که دولت در مدت مذکور نتواند نسبت به تصویب و ارسال لایحه به مجلس اقدام نماید و ۳ ماه دیگر از مهلت قانونی آن بگذرد رئیس قوه قضائیه می‌تواند مستقیماً لایحه را به مجلس ارسال کند» و اکنون این سؤال مطرح است که آیا در طول ۱۳ سال گذشته به این تکلیف عمل شده است یا خیر؟ و اگر چنین لایحه‌ای تهیه و به مجلس ارسال شده است، تکلیف آن در مجلس شورای اسلامی چه شده است؟ و چه کسانی مرتکب ترک فعل در این فرایند شده‌اند؟ اهمیت توجه به ترک فعل‌های خسارت بار در ابتکار لوایح و قانونگذاری ناشی از آن است که در حال حاضر بسیاری از مشکلات در حوزه «اجرای اصل ۴۴ و خصوصی سازی» و یا در ارتباط با «وضعیت بورس و اوراق بهادار» مطرح است و طبیعی است که این مشکلات در سطح ملی بارها و بارها مورد توجه مقامات عالی کشور قرار گرفته است. یقیناً بخشی از این مشکلات ناشی از عدم تدوین و تصویب دقیق و واضح تخلفات و جرایم موضوع این دو قانون است که در ماده ۳۲ و تبصره آن پیش‌بینی شده است. اگر به این تکلیف عمل شده بود، آیا بحران‌هایی که در رابطه با «واگذاری و خصوصی سازی» حوزه «بورس و اوراق بهادار» مطرح شده (و میلیون‌ها نفر از جامعه ایرانی را با خود درگیر کرده است) در این سطح پدید می‌آمد؟ آیا پرداختن‌های شعاری، خبری و رسانه‌ای و حتی رسیدگی‌های قضایی به چالش‌ها و بحران‌های ناشی از خصوصی سازی و واگذاری‌های دولتی و مسائل بورس و اوراق بهادار چاره کار هست؟ یا سنجیدن و محاسبه کردن و پیشنهاد و ابتکار لوایحی که مشتمل بر تخلفات و جرایم موضوع این دو قانون باشد اولویت داشته است؟ آیا پوشش‌های خبری و رسانه‌ای که مسئولان مختلف قوا در رابطه با بحران‌های ناشی از «خصوصی سازی و واگذاری» و «بورس و اوراق بهادار» داشته‌اند و حتی در مواردی از سوی مقام معظم رهبری مورد ایراد و توجه قرار گرفته است و مشکلاتی که در این زمینه تمامی قوای کشور را درگیر کرده و بر زندگی درصد عظیمی از مردم سایه افکنده و شرایط اقتصادی آنها را تحت تأثیر قرار داده است، نیازمند تدوین لایحه تخلفات و جرایم موضوع این قانون نبوده

است؟ آیا گذشت بیش از ۱۳ سال از تکلیف پیش‌بینی شده در این قانون! - خصوصاً با توجه به زمان‌بندی شش ماهه! برای انجام این تکلیف قانونی - ایجاب نمی‌کرد که قوای سه‌گانه با عطف توجه به این تکلیف قانونی نسبت به آسیب‌شناسی و قانونگذاری دقیق و بهینه برای این موضوع اقدام کنند؟ اکنون به اقتضای رسالت علمی و پژوهشی خود، دستگاه‌های اجرایی و قوای سه‌گانه را به ترک فعل‌های خسارت‌بار در حوزه ابتکار قوانین کارآمد، قانونگذاری و مقررات‌نویسی - در مواردی که خلأ قانونی وجود دارد - توجه داده و خود را مکلف می‌دانیم با رصد و پیمایش دقیق ترک فعل‌هایی که در این حوزه انجام شده است، خلأهای موجود قانونی را متذکر شده و از دیگر پژوهشگران و کنشگران حقوقی کشور نیز دعوت می‌کنیم که نسبت به شناسایی موارد و مصادیق این گونه خلأهای ناشی از ترک فعل اقدام کنند و مسئولان امر را متذکر شویم و زیان‌های ناشی از این ترک فعل‌ها را یادآور شوند و این‌گونه سؤال‌ها را در دستور پژوهش خود قرار دهند که چه نیازهایی در اصلاح و ابتکار قوانین و مقررات‌نویسی وجود دارد؟ و چه آثاری بر این ترک فعل‌ها بار می‌شود و چه کسانی مسئول هستند؟ و... باشد تا با ابزار پژوهش و تحقیق، به سامان‌یابی هرچه بهتر حقوق و قانون ایران عزیز مدد رسانیم. بعون... تعالی