

لایحه تجارت؟ دست نگهدارید!

دیدگاه دکتر مرتضی بهشتی، عضو شورای سیاست گذاری ماهنامه «اقتصاد ایران» در مورد قانون گذاری در کشور

تعبیرهای مختلف به دست آید.

نیاز امروز کشور ایجاب می کند که نهادهای حاکم بر قانون گذاری اعم از مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان قانون اساسی و شوراهایی مانند شورای انقلاب فرهنگی که حق قانون گذاری دارند، یک مرکز پژوهشی کارآمد را به وجود آورند تا در این مرکز عده ای متخصص حقوقی در تدوین قانون و تخصیص موضوعی، فارغ از هر نوع تفکر سیاسی و بر اساس سند چشم انداز و اصول حاکم بر اجرایی شدن اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست های کلی نظام، یک خانه تکانی عمیق در قوانین انجام دهند و از کلیه قوانین مصوب قبلی، قوانینی را بیرون کشند که حاکم بر سرنوشت کشور باشند و بتوان به آنها استناد نمود و انسجام لازم بین آنها حکمفرما باشد.

آشفته گی های قانونی

امروزه گروهی برآنند که برای بهبود محیط کسب و کار، با صرف هزینه ای گزاف پیش نویس قانون جدیدی را به وجود آورند که مسلماً چون تدوین چنین قانونی با قوانین موجود برخورد خواهد داشت، محیط را آشفته تر خواهد کرد. در طول سال های گذشته، عملاً دیده ایم که تدوین اینگونه قوانین، نه تنها به بهبود وضع اقتصاد و تولید کمک نکرده است بلکه آشفته گی زیادی را هم به وجود آورده است.

در این باره اگر به فهرست قوانین مصوب طی سال های گذشته نگاه کنیم به نمونه های بسیاری می خوریم که همواره بلامتلفی های زیادی را به وجود آورده است. یک نمونه آن، قانون بازسازی صنایع است که به همین دلیل، عملاً حاصل مطلوبی از آن به دست نیامد. نمونه دیگر، طرح نمایندگان برای رفع برخی از موانع تولید بود که پس از تشکیل جلسات مختلف، بالاخره بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی در کمیسیون صنایع و معادن دوره قبل مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و با توجه به ایرادات شورای نگهبان، به مجمع تشخیص مصلحت نظام رفت که در آنجا بلامتلفی ماند و اگر هم تصویب می شد، آشفته گی های موجود در قوانین حاکم بر اقتصاد و تولید را آشفته تر می کرد.

امروز در مجلس شورای اسلامی، لایحه قانون تجارت مطرح می باشد که قرار است طبق اصل ۸۵ قانون اساسی به تصویب کمیسیون مربوطه برسد. این قانون، حجم زیادی از مواد را دارد که با بسیاری از قوانین جاری برخورد اصولی دارند. طی چهار یا پنج سال گذشته، بخش خصوصی با کمک تعدادی از استادان دانشگاه تهران این لایحه را مورد بررسی قرار داد و به این نتیجه رسید که ایرادات اساسی در لایحه وجود دارد که اشکالات مذکور را طی جزوه ای ارایه کرد. از آنجایی که این قانون به عنوان یک قانون مادر و سرنوشت ساز - مخصوصاً برای بخش خصوصی - به حساب می آید، به مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی پیشنهاد شد که این لایحه، به کمک استادان شناخته شده دانشگاهی، کارشناسان بخش خصوصی و کارشناسان موضوعی مرکز پژوهش های مجلس و با الگو برداری از قوانین پیشرفته تجارت در برخی از کشورهای اسلامی، با هزینه مشترک بخش خصوصی و مرکز پژوهش های مجلس مورد بازنگری قرار گیرد که هیچگاه به این پیشنهاد - با همه پی گیری های صورت گرفته - پاسخی داده نشد. می توان از هم اکنون پیش بینی کرد که این قانون با ایرادات بسیار به تصویب کمیسیون مربوطه خواهد رسید و مشکلات بسیاری را در اجرا فراهم خواهد کرد که اصلاحات آن چون از همه سونگری تهی است، مشکلات را بیشتر خواهد ساخت. زمان آن است که برای تغییر سیستم قانون گذاری، تفکری جدید حاکم گردد. ■

صرف نظر از وقایعی که از انقلاب مشروطه تاکنون بر قوه قانون گذاری کشور گذشته و از نظر سیاسی مسائلی گوناگونی را تجربه کرده است، روش تصویب قانون بر اساس آیین نامه های داخلی - که خود حکم قانون را دارد - انجام گرفته است که اصول آن تقریباً به صورت یکسان ادامه یافته و تغییرات آن به صورتی نیست که دگرگونی های اساسی را رقم زده باشد. این روش تصویب قانون، یک نوع آشفته گی قانونی را با خود به همراه آورده که امروز ناچاریم آن را با روش های متداول در جهان مقایسه کنیم و در آن تغییر اصولی به وجود آوریم. ارایه لویح از سوی دولت و طرح ها از سوی نمایندگان با فوریت های متفاوت، مطرح شدن طرح یا لایحه در کمیسیون های مختلف مجلس و اعمال نظر نمایندگان در شور اول و شور دوم، دگرگون شدن لویح یا طرح های اولیه در کمیسیون ها و در نهایت مطرح شدن آن در صحن علنی و پیشنهاد حذف یک ماده و جایگزینی ماده ای دیگر سبب شده است که در قوانین ما - مخصوصاً آنها که در زمینه مسائلی مرتبط با اقتصاد و تولید است - انسجام لازم وجود نداشته باشد و حاصلی جز سرگردانی با خود نیاورد.

پس از ملی شدن صنعت نفت، علاوه بر آنچه مجالس قانون گذاری بر اساس روش های خود تصویب نموده اند، شاهد دو رویداد دیگر نیز بوده ایم که حجم قوانین تصویب شده را چند برابر کرده و انسجام قوانین را دگرگون ساخته است. یکی از این دو رویداد، اختیارات شادروان دکتر مصدق برای قانون گذاری بود که حجم قابل توجهی از قوانین را به وجود آورد و دیگری، وقوع انقلاب اسلامی و تشکیل شورای انقلاب بود. یک بررسی اجمالی نشان می دهد که محیط کسب و کار کشور، جزو بدترین محیط های کسب و کار در بین کشورهای جهان است. یکی از مهمترین عوامل ایجاد چنین وضعی را باید در سیستم قانون گذاری و قوانین مصوب و تبصره های قانونی همراه با آن جست و جو کرد که برای بهبود محیط کسب و کار - که لازمه اجرایی شدن اصل ۴۴ قانون اساسی و سند چشم انداز است - باید دگرگون سازی روش تصویب قوانین، مطمع نظر قرار گیرد.

اگر قوانین را برای سهولت بررسی به دو دسته قوانین مادر و قوانین حاکم بر مسائلی جاری کشور تقسیم کنیم، به این نتیجه می رسیم که اصول قانون گذاری، برای هر یک از این دو نوع قانون باید کاملاً متفاوت باشد تا قوانین دچار آشفته گی نشوند.

قوانین مادر قوانینی هستند که طی زمان، کمتر باید تغییر یابند و هر نوع تغییر در آنها با احتیاط زیاد و بر اساس سیاست های کلی و کلان کشور و یا الگوهای تجربه شده دیگر کشورها باید صورت گیرد. قانون مدنی، قانون مجازات ها و قانون تجارت نمونه هایی از این دست می باشند. به علاوه در جریان تصویب، کمتر نماینده ای به خود حق می دهد که بر اساس تفکرات سیاسی و یا فشارهای محلی و یا دیگر تمایلات در آن دخالت نماید. دسته دوم که قوانین حاکم بر مسائلی جاری کشور در امور فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است، ممکن است برای دوره ای معین به تصویب برسند و یا بر اساس نیاز جامعه و یا تفکرات سیاسی، تغییراتی در آنها ضروری باشد. در این نوع، باید از هرگونه برخورد این قوانین با قوانین مادر و احتمال تغییر در آن اجتناب کرد. حتی اینگونه قوانین نیز باید دارای چنان انسجامی باشند که اگر برخوردی با مواد قانونی حاکم داشته باشند، آنها را با اسم و شماره ماده ذکر کند و اگر دگرگونی در آنها ایجاد می کند، آن را با سلیس ترین عبارت بیان نماید تا تکلیف جامعه در برابر قانون مصوب کاملاً مشخص باشد. با این توجیه مختصر، مشخص است که قوه قانون گذاری، کارخانه نیست تا هر روز محصول جدیدی تولید کند و با پیشنهادات نمایندگان، مواد یک قانون تغییر کرده، انسجام قانون دچار دگرگونی گردد و از مفاد قانون

