



محمد شیروی خورانی
سرمدفتردار استاندارد رسمی و
مشاور حقوقی بازار سرمایه

نقص‌های يك قانون؛ از تعاریف مبهم تا دادرسی‌های بورسی

بازار، وزیر اقتصاد از تایید مصوبات شورای عالی بورس خودداری کند، تکلیف چیست؟ یا در صورتی که سازمان بورس اوراق بهادار از انجام تکلیف مقرر در ماده ۵۲ قانون بازار خودداری یا کوتاهی کند شخص زیان‌دیده می‌تواند راساً اقدام به شکایت کیفری کرده یا خیر؟ یا می‌تواند علیه سازمان بورس اقدام حقوقی یا قضایی کند؟

برخی از دوستان حقوقدان با استفاده از کلیات قوانین و قواعد حقوقی سعی در پاسخ به اینگونه شبهات و پرسش‌ها کرده‌اند، اما به هر حال اگر قانون مشخصی وجود نداشته باشد، ایجاد یک رویه حقوقی مشخص نیاز به سال‌ها زمان دارد. از جمله مواردی که با گذر زمان و با ایجاد یک رویه حل و فصل شد، بحث صلاحیت دادگاه‌ها در رسیدگی به پرونده‌های بورسی بود. بعضی از دادگاه‌ها محل وقوع جرم‌های بورسی و در نتیجه محل طرح شکایت را محل استقرار شرکت بورس، بعضی محل استقرار سازمان بورس، بعضی محل استقرار کارگزاری معامله‌گر سهام و در بعضی از موارد هم محل حضور متهم می‌دانستند. اما خوشبختانه و با تلاش معاونت حقوقی سازمان بورس، رسیدگی به پرونده‌های بورسی به دادسرای ویژه رسیدگی به جرایم اقتصادی محول شد. البته در هر زمانی ممکن است در این خصوص تحول دیگری روی دهد. نکته دیگری که ممکن است قابل ملاحظه باشد، نامتناسب بودن قوانین بالادستی با قانون بورس است. به عنوان نمونه می‌توان گفت که به طور کلی در قوانین قضایی کشور ما، حتی در آرای دیوان عدالت اداری نیز مرجع تجدیدنظر وجود دارد، اما با توجه به تبصره ۵ ماده ۳۷ قانون بازار که اشعار دارد: «آرای صادر شده از سوی «هیات داور» قطعی و لازم‌الاجراست و اجرای آن به عهده اداره‌ها و دوایر اجرای ثبت اسناد و املاک است.» امکان تجدید نظرخواهی از آراء این هیات فراهم نیست. این ظاهر امر است، اما مواردی مشاهده شده که بعضی از شعب دیوان عدالت اداری خود را صالح به رسیدگی به آرای صادره از هیات داور تشخیص داده و اقدام به رد نظرات این هیات کرده‌اند.

در خصوص کمیبود محتوای قانونی شاهد مثال‌های متعدد دیگری را نیز می‌توان ذکر کرد. به عنوان نمونه مصادیق دارندگان اطلاعات نهانی به طور دقیق تعیین نشده‌اند یا در خصوص عرضه‌های بازار اولیه و ثانویه تمامی شرایط و ضوابط به آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها سپرده شده است. هم چنین در جای دیگر در فصل ششم، ادله اثبات دعوی در خصوص جرایم بورسی نیاز به بازنگری اساسی و تدوین قوانین قاطع و مشخص دارد.

اینجانب ادعا دارم که قانون موجود با همه کاستی‌های خود، به عنوان یک بستر، می‌تواند راهگشای قوانین آتی باشد، اما کند بودن فرایند قانون‌سازی، یک شروع شیرین را به فرایندی تلخ تبدیل کرده است.

البته در دنیای حقوق با توجه به اختیارات خاصی که به قاضی، دیوان عدالت اداری، هیات دولت و ... داده شده است می‌توان راه‌های کوتاه تری را برای به وجود آمدن مقررات مناسب یا از بین بردن قوانین زاید پیدا کرد که البته مستلزم فداکاری روشنفکران بازار سرمایه خواهد بود. امیدوارم به وجود آمدن سازمان‌های غیردولتی (NGO) توسط فعالان بازار و شنیدن دیدگاه‌ها و نظرات آنها از سوی مسئولان امر، به زودی تحولات خوبی را در این بازار ایجاد کرده و تکلیف ما را در ایجاد فضای مناسب کسب کار برای نسل آینده به خوبی اجرایی کند.

تصویب قانون بازار و اجرای آن، نواقصی که در این قانون وجود دارد را در معرض دید مجریان و فعالان این بازار قرار داد. شاید بتوان به عنوان کلی‌ترین ایراد این قانون، به نحوه قانون گذاری اشاره کرد. بنابر قوانین جاری کشور، هر قانون زمانی می‌تواند به وجود آید که در صحن علنی مجلس شورای اسلامی به تصویب برسد. گرچه به هر حال این روش در مجموع بهترین حالت را در تصویب قوانین و جلوگیری از یکسویه نگری فراهم می‌کند، اما در خصوص قوانین تخصصی، تغییراتی که در صحن علنی مجلس به وجود آمده و متأسفانه قابل پیش بینی نیز نیست، می‌تواند موجب به هم خوردن نظم قانون و یا در مواردی نقص آن شود.

قانون بازار نیز از این مسئله مستثنی نیست. به عنوان نمونه می‌توان به تصویب ماده یک قانون بازار که شامل شرح لغات مورد استفاده در این قانون است، اشاره کرد. در این ماده تعاریفی به تصویب رسیده که متأسفانه ماده قانونی مربوط به این تعاریف در صحن علنی به تصویب نرسیده است. مثلاً در بند ۲۲ ماده یک، تعریف شرکت مادر ارائه شده اما در این قانون برای مشخصات یا شرایط این نوع شرکت، ماده قانونی دیگری وجود ندارد. شاید کارشناسان محترم اعلام دارند که این موضوع در آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی قابل برطرف شدن باشد، اما نکته در اینجا است که به هر حال نباید قدرت و تاثیر مواد قانونی بر آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها نادیده گرفته شود. از جهت دیگر رعایت نکردن زمان‌بندی‌ها در اجرای قانون و تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها از یک سو و بازخواست نکردن مسئولان امر از متولیان خاطی، یکی دیگر از مشکلات این قانون است. به عنوان نمونه می‌توان به تکلیف مقرر در ماده ۵۹ قانون بازار اشاره کرد که اشعار دارد: «این قانون چهار ماه پس از تصویب به‌طور کامل لازم‌الاجراست و هیات وزیران و سایر مراجع مذکور در این قانون، موظفند به نحوی اقدام کنند که مقررات اجرایی و سازمانی و تشکیلات مناسب اجرایی این قانون، ظرف این مدت استقرار یافته و به تصویب رسیده باشد.»

این مسئله به طور کلی در بسیاری از قوانین جاری کشور مشاهده می‌شود که ممکن است از دو جهت به وجود آید، یا ناآگاهی قانون‌گذار از زمان لازم برای تدوین مقررات و اجرای قانون یا سستی متولیان باعث اطاله بی‌جهت در این خصوص است. به هر حال مسئولان ناظر باید به موضوع رسیدگی کرده و خاطیان احتمالی را به تنبیهات مقرر در قوانین محکوم کنند.

گذری بر سایر ایرادات قانون

از بررسی مشکلات عمده این قانون که بگذریم توجه ما به ایرادات خاصی معطوف می‌شود که در ادامه به آن اشاره خواهیم کرد. از جمله مسائل جالب توجه در این قانون می‌توان به موجز بودن آن اشاره کرد. در هر کشور دو بازار اساسی وجود دارد: یکی بازار پولی و دیگری بازار سرمایه. متولی بازار پول در کشور ما بانک مرکزی است و متولی بازار سرمایه، سازمان بورس و اوراق بهادار. پر واضح است که برای نظم بخشی به این بازار بزرگ لازم است قوانین و مقررات کافی تدوین و پس از بررسی‌های لازم در اختیار مجریان محترم قرار گیرد. اما ۶۰ ماده قانونی که به طور بسیار موجز تهیه، تدوین و به تصویب رسیده است هرگز نمی‌تواند تکاپوی نیازهای این بازار بزرگ را در کشور ما بدهد. به عنوان نمونه در نظر بگیریید در صورتی که مطابق تبصره ماده ۴ قانون

بازار

آذرماه ۱۳۹۲ • شماره ۱۰۶