

نقش پژوهش در فرایند قانون گذاری

سخنرانی آقای مهندس رضا عبداللهی (نماینده نهمین دوره مجلس شورای اسلامی)*

ما در نهمین دوره مجلس شورای اسلامی قرار داریم و تقریباً طی این ۹ دوره، با مقوله قانونگذاری در جمهوری اسلامی دست و پنجه نرم می کنیم. آماري که ارائه می دهیم به هشت دوره قبل بر می گردد و آمار این دوره (دوره نهم) را در حال حاضر در دست نداریم. طبق اطلاعات اداره کل قوانین مجلس، تقریباً ۸۰ درصد قوانین مصوب در دوره های قبل، از نوع اصلاحیه یا استفساریه بوده است.

ما به لحاظ کیفیت و نیز اجرای قوانین - در رتبه بندی که در جامعه جهانی انجام گرفته است - هم در سطح جهان و هم در منطقه، متأسفانه رتبه پایینی داریم. همین ۸۰ درصد اصلاحیه یا استفساری، بیانگر آن است که کیفیت قوانین مان خوب و کارآمد نیست و بعضاً مواردی هم که قابل اجراست، اجرا نمی شوند.

اگر به گزارش های دیوان محاسبات در تفریح بودجه و همینطور گزارش هایی که سازمان بازرسی کل کشور ارائه می دهد توجهی داشته باشیم، می بینیم که تخلفاتی در اجرای قوانین وجود دارد. من نمی گویم قوانین اجرایی نیستند یا مشکل کیفیت قوانین وجود دارد؛ اما اگر بخواهیم منصفانه قضاوت کنیم این تخلفات نشان می دهند که اگر خودمان هم مجری بودیم، بعضی از این قوانین را نمی توانستیم درست اجرا کنیم. در نتیجه باید شیوه جدیدی را برای قانونگذاری و اصلاح قوانین ناکارآمد پیدا کنیم.

حالا که به همت مرکز پژوهش ها این همایش یا همایش های مشابه برگزار می شود باید مسائل را آسیب شناسی و ریشه یابی کنیم که چه کاری باید انجام داد تا قوانین، مفید، کارآمد و موثر باشند. بنابه فرمایش مقام معظم رهبری، قوانین باید باثبات، روزآمد و کارگشا باشند. اینکه ما در پایان هر دوره آماري ارائه دهیم که ۳۰۰ تا ۳۵۰ قانون تصویب کردیم - طرح باشد یا لایحه مهم نیست - آیا این کار انتظار مردم از نمایندگان را برآورده می کند؟ مردم انتظار دارند که آخر دوره نسبت به اول دوره در زندگی آنها بهبودی حاصل شده باشد؛ حالا مهم نیست که پانصد قانون یا پنج قانون تصویب کنیم.

مردم از ما می خواهند که درآمدشان ارتقاء پیدا کند، تورم و بیکاری کاهش یابد و بحث های امنیتی سروسامان یابند. ما در این وضعیت چه باید بکنیم؟ باید راه درست را پیدا کنیم و در این راه، درست راه برویم.

برای روشن شدن مطلب این سوال را مطرح می کنم که چرا خداوند سوره حمد را اولین سوره قرآن قرار داده است؟ در حالیکه معمولاً سوره های کوچک، در آخر قرآن و در جزء سی ام آمده اند. به نظر من در این سوره نکته عجیبی نهفته است، زیرا بعد از اینکه شکر خدا را بجا می آورد و صفات خدا را بیان می کند، می گوید: خدایا از تو می خواهم که مرا به صراط مستقیم هدایت کنی، صراط کسانی که نعمت های بر آنها شامل شده

طبق اطلاعات اداره کل قوانین مجلس، تقریباً ۸۰ درصد قوانین مصوب در دوره های قبل، از نوع اصلاحیه یا استفساریه بوده است.

ما به لحاظ کیفیت و نیز اجرای قوانین هم در سطح جهان و هم در منطقه، متأسفانه رتبه پایینی داریم.

است؛ این بحث ایجابی و اثباتی‌اش است. در ادامه هم می‌گوید: اگر اینگونه نباشد، در جاده مغضوبان و گمراهان قرار گرفته‌ایم. از این رو در امر قانونگذاری باید برگردیم و صراط مستقیم را پیدا کنیم والا کمیت قوانین، ما را به جایی نخواهد رساند.

موضوع دیگر اینکه ما در بودجه، پول کم نداریم. با وجود تحریم‌ها امسال در کشور حدود دویست میلیارد دلار درآمد نفت و گاز داشتیم. سال قبل، درآمد حاصل از نفت و گاز با صادراتی که داشتیم - نزدیک به ۷/۲ میلیون بشکه نفت و میعانات گازی - حدود ۲۵۰ میلیارد دلار بود. اگر همین بودجه و درآمد را کشورهای دیگر، حتی کشور همسایه ترکیه بخواهند کسب کنند و در اختیار بگیرند، باید بیش از ۵ تا ۶ میلیارد دلار کالا و خدمات در کشورشان تولید و یا به بازارهای جهانی عرضه کنند.

اگر بعد از کسر هزینه‌ها و سر به سر شدن ضرر و زیان - زیرا تمام آن سود نیست و در دنیای تجارت ضرر ورشکستگی و سر به سری هم وجود دارد و بخشی هم سود ده است - هزینه‌ها را هم کنار بگذاریم، بطوری که ۱۰ درصد سود خالص داشته باشند آنگاه سود پنج هزار میلیارد دلاری، پانصد میلیارد دلار می‌شود که تمام آن برای حکومت و دولت نیست بلکه به بنگاه‌ها و شرکت‌ها نیز تعلق دارد؛ اگر مالیات آن را ۴۰ درصد در نظر بگیریم، این ۴۰ درصد برای دولت است، ۴۰ درصد پانصد میلیارد دلار می‌شود دویست میلیارد دلار. بنابراین با کمبود بودجه روبرو نیستیم بلکه چگونگی استفاده از آن را بلد نیستیم. اینکه پاسخ آن را پیدا و کشور را خوب اداره کنیم هنر است.

اگر برگردیم به مبحث اصلی، باید گفت کیفیت قوانین و ارتباطی که این موضوع با علم، تحقیقات و پژوهش دارد خیلی مهم است. در مجلس، عده‌ای نماینده مطالبی را بعنوان طرح می‌نویسند؛ پانزده نفر امضا می‌کنند، بلافاصله هیئت رئیسه آن را اعلام وصول می‌کند تا در دستور کار قرار گیرد و یا دولت لایحه‌ای را به مجلس می‌فرستد که نمی‌دانیم چقدر کار پژوهشی، تحقیقاتی و علمی بر آن انجام شده است. لایحه در دستور کار قرار می‌گیرد و به کمیسیون‌ها می‌رود. یکشنبه‌ها و سه‌شنبه‌ها بعد از ظهر معمولاً از ساعت ۱۴ تا ۱۶ کمیسیون‌ها تشکیل می‌شوند. آیا این جلسات مرتب تشکیل می‌شوند یا خیر؟

سال‌ها رئیس کمیسیون بودم و شهادت می‌دهم که این جلسات، مرتب نیستند. این سخن مقام معظم رهبری واقعا تکان‌دهنده است که فرمودند: سعی کنید در کمیسیون‌ها حضور مرتب و مفید داشته باشید. حالا که مرتب نیست، مفیدش را هم من نمی‌دانم. بنده که حدود ۲۵ - ۲۴ سال در مجلس حضور داشته‌ام، چقدر بعنوان یک متخصص و صاحب‌نظر می‌توانم در هر موضوعی به صرف اینکه عنوان نمایندگی را یدک می‌کشم، اظهار نظر کنم.

زمانی که عضوی از خانواده‌ام مریض می‌شود سعی می‌کنم دکتر خوبی پیدا بکنم تا او را نزد آن طبیب حاذق ببرم. در مجلس هم باید همین اتفاق بیفتد؛ یعنی از طریق مرکز پژوهش‌ها و هیئت رئیسه کمیسیون‌ها باید افراد باتجربه، عالم، متخصص و صاحب نظر را بیابیم و درباره مریضان کسب تکلیف کنیم. من هیچوقت برای بچه خودم نسخه نمی‌نویسم اما متأسفانه ما در روند کنونی قانونگذاری طبابت می‌کنیم، جراحی می‌کنیم و حاصل این فرآیند معیوب را، هم در کمیسیون‌ها و هم در صحن علنی، در قالب بحث‌های علمی، فنی و

مردم انتظار دارند که آخر دوره نسبت به اول دوره در زندگی آنها بهبودی حاصل شده باشد؛ حالا مهم نیست که پانصد قانون یا پنج قانون تصویب کنیم.

با کمبود بودجه روبرو نیستیم بلکه چگونگی استفاده از آن را بلد نیستیم. اینکه پاسخ آن را پیدا و کشور را خوب اداره کنیم هنر است.

تخصصی به رأی می‌گذاریم.

بعنوان مثال هنگامی که می‌خواهیم در جایی ساختمانی بسازیم، بدون هیچگونه تحقیقات علمی می‌گوییم شماره تیر آهن‌هایش ۱۴ یا ۱۶ یا ۱۸ باشد. هریک از ما که پیشنهادش رأی می‌آورد، می‌گوییم مثلاً شماره ۱۸ باشد و ساختمان را می‌سازیم. این نوع روش، باید کاملاً تغییر کند. یعنی مرکز پژوهش‌ها باید تمامی طرح‌ها و لوایح مهم و مفصل را نزد صاحب‌نظران و کارشناسان فن برده و راه چاره را جستجو کند؟ در انتخاب کارشناس نیز باید هرگونه تحقیقی را که لازم باشد، انجام دهد. هنر نمایندگان و هنر کمیسیون‌ها و مجلس از طریق مرکز پژوهش‌ها باید این باشد، نه آنکه خودمان طبابت کنیم. درست است که این اختیار را داریم ولی بحث تخصصی و تصمیم‌سازی را باید بر عهده تصمیم‌سازان بگذاریم. پس از این مرحله اگر به ما رجوع کردند، آنجا تصمیم‌گیری کنیم. تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی دو مقوله متفاوت است. تصمیم‌سازی باید در حوزه متخصصان انجام شود و نباید نمایندگان ورود پیدا کنند.

ما تقریباً هفته‌ای سه جلسه در صحن علنی مجلس داریم؛ یکشنبه‌ها، سه شنبه‌ها و چهارشنبه‌ها. این جلسات با هزینه‌های بالایی برگزار می‌شوند و هر دقیقه آن ارزش زیادی دارد. با یک تبصره، یک ماده، چهار تذکر و چهار اخطار یک روز تمام می‌شود. چرا باید اینطور عمل کنیم؟ اشکالی که بر کار ما وارد است و مجلس هنوز نتوانسته نقش مفید و موثرش را طی دوره‌های قبل ایفا کند، اینجاست. راه درست این است که در آیین‌نامه داخلی مجلس تغییراتی ایجاد کنیم و زمانی که طرح یا لایحه‌ای آمد که مهم و مفصل بود، از کارشناسان مرکز پژوهش‌ها دعوت کنیم و از آنها بپرسیم که صاحب‌نظران و متخصصان در این رشته چه کسانی‌اند؟ حتی در صورت نیاز، مشاور خارجی بگیریم.

در رشته کسب و کار سالهاست تلاش می‌کنیم، اما رتبه مان همان ۱۴۴ و ۱۴۵ است. شما با این رتبه هیچوقت نمی‌توانید تولید را راه بیندازید. مقام معظم رهبری امسال را سال تولید و حمایت از کار و سرمایه ملی نامیدند، اما تا زمانی که رتبه کار بالا نرود، هیچگونه حمایت جدی از تولید با هزینه کمتر، کیفیت بهتر و سرعت بیشتر انجام نخواهد گرفت.

سال قبل، رتبه کسب و کار عربستان در دنیا دوازده بود، با اینکه درآمد نفتی‌اش از ما بهتر و جمعیتش هم خیلی کمتر است، اما امسال با تدبیر، رتبه اول را در منطقه کسب کرده است. امسال آماری که بنده گرفتم و اطلاعاتی که دارم، گرجستان به رتبه نهم رسیده است؛ کشوری که ۸ تا ۱۰ سال پیش، اصلاً به حساب نمی‌آمد. با توجه به این مسائل، چه کاری باید انجام دهیم تا رتبه مان در کسب و کار ارتقاء و بهبود یابد؟

ما فقط به صرف اینکه حق قانونگذاری داریم، در همه موضوعات ورود پیدا می‌کنیم ولی کار را به اهل فن نمی‌سپاریم. درست است که ما مالکیت داریم، ولی نمی‌توانیم در همه موضوعات تخصصی خبره باشیم. مثلاً اگر پارچه کت و شلواری خریده باشم یا برایم سوغاتی آورده باشند، مالک آن هستم ولی هیچوقت به خودم اجازه نمی‌دهم دست به قیچی ببرم، بترم و برای خودم بدوزم. پس چگونه در بحث‌های فنی، تخصصی و علمی مانند سیاست‌های پولی، ارزی، تجاری و... به خودمان اجازه می‌دهیم که به جای متخصصان تصمیم بگیریم.

متأسفانه ما در روند کنونی قانونگذاری طبابت می‌کنیم، جراحی می‌کنیم و حاصل این فرآیند معیوب را، هم در کمیسیون‌ها و هم در صحن علنی، در قالب بحث‌های علمی، فنی و تخصصی به رأی می‌گذاریم.

دولت هم باید سراغ متخصصان و علم و تحقیق و پژوهش برود و همچنین از تجربه کشورهای دیگر نیز استفاده کند. مطلب عجیبی نیست؛ بالاخره ما ۷۵ میلیون جمعیت را اداره می‌کنیم و در کنارمان هم پنجاه یا صد کشور خوب اداره می‌شوند. آنها که به علم و دانش، پژوهش و تحقیقات بها داده‌اند، کیفیت بالایی دارند و هزینه معقول و مناسبی هم می‌پردازند و آنها که بها نداده‌اند، مشکل تورم و بیکاری دارند و در دهها مسئله دیگر نیز با مشکلات مواجه‌اند.

لذا، پیشنهاد این است که در مرکز پژوهش‌های راهی را پیدا کنند که کیفیت قوانین‌مان ارتقاء یابد. این رتبه‌بندی‌هایی که در جهان اعلام می‌شود، اگر ۱۰ درصدش هم مغرضانه باشد ولی همه‌اش اینطور نیست، بقول شاعر که می‌گوید:

آینه چون نقش تو بنمود راست خود شکن آینه شکستن خطاست

بالاخره رتبه‌بندی‌ها نشان‌دهنده تصویر و معدل شماسست؛ مثل همین رتبه‌بندی که برای فوتبال، کشتی و ورزش‌های دیگر اعلام می‌کنند. سعی کنیم که درباره تصویب و اجرای قوانین، راهکارهای علمی را پیدا کنیم. به نظر من، نکته اصلی این است که کار را باید به دست کارشناسان و متخصصان بسپاریم و در انتخاب آنها نیز دقت لازم و کافی داشته باشیم.

در مواردی هم که قوانین اشکال یا ایرادی دارند، بطور مستمر اصلاحیه می‌زنیم، استفساریه می‌دهیم و رفع ابهام می‌کنیم. در حالی که باید این موارد را به متخصص آن کار بسپاریم. پیشنهاد این است که برای قوانین مهم و مادر، مناقصه برگزار کنیم. چطور ما برای یک بیمارستان و فرودگاه، صد مناقصه برگزار می‌کنیم، مشاور و پیمانکار می‌گیریم و می‌خواهیم بهترین‌ها را انتخاب کنیم، آیا برای قانون برنامه نیازی نیست که مشاور بگیریم؟ از این‌رو جمع بندی سخن این است که ما در امر قانونگذاری نیاز به کارهای تحقیقاتی و مطالعاتی داریم. اگر می‌خواهیم مجلس کارآمدی داشته باشیم، امور مردم را خوب اداره کنیم و حقوقی که از موکلانمان می‌گیریم، حلال باشد و آنها از ما راضی باشند، حتما باید روش کنونی فرآیند قانونگذاری را عوض کنیم.

به نظر من، تشکیل مرکز پژوهش‌ها یکی از کارهای بسیار ضروری بود که به آن پرداخته شد. من ضمن تشکر از بنیانگذاران و روسای قبلی، لازم می‌دانم که برای تصویب قوانین از طریق این مرکز بین خودمان و متخصصان کشور، مشاوران، صاحب‌نظران و نخبگان پیوند بزیم تا بتوانیم از نقطه نظرهای آنها استفاده کنیم.

همچنین ما آنقدر هم قانون زیاد لازم نداریم؛ شما به قانون خدا نگاه کنید، بالاخره بعد از آخرین کتابش (قرآن) آن را ختم کرد، نه تبصره‌ای برایش آورد و نه اصلاحیه‌ای؛ هیچ تکمله دیگری نیز به آن اضافه نکرد. ما هم اگر تعدادی قانون درست و محکم داشته باشیم، نیاز کشور را برطرف می‌کند.

انشالله از طریق مرکز پژوهش‌ها بتوانیم از نظرهای تخصصی دانشگاه‌ها، مراکز علمی - تحقیقاتی، اشخاص حقیقی و حقوقی و صاحب‌نظر، دانشمندان و متفکران بهره مند شویم و حاصل این امر، تصویب قوانین با کیفیت، موثر و مفید برای مردم و کشورمان باشد.

ما فقط به اینکه حق قانونگذاری داریم، در همه موضوعات ورود پیدا می‌کنیم ولی کار را به اهل فن نمی‌سپاریم.

جمع بندی سخن این است که ما در امر قانونگذاری نیاز به کارهای تحقیقاتی و مطالعاتی داریم.