

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت»

مخصوص سخن علمی
مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:
۷۲۲

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین کنندگان:
سعید شجاعی
فاطمه میرجلیلی
ناظر علمی:
محمدحسن معادی
رودسری

شماره مسلسل:
۳۱۰۱۸۳۶۱

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۵/۲۶



دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن



مقدمه

هدف از این گزارش بررسی طرح پیشنهادی با عنوان «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» است. طرح پیشنهادی در راستای عملیاتی کردن مفاد جزء «الف» تبصره بند «۱» ماده (۳) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ و اصلاحات بعدی تهیه شده است. به موجب این قانون کلیه دستگاه‌های موضوع مواد (۵) و (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و قوه قضائیه به استثنای مراجع مذکور در تبصره ماده (۲) این قانون موظف بودند تا پایان تیرماه ۱۳۹۰ کلیه قوانین مرتبط با حوزه فعالیت خود را که تا پایان سال ۱۳۸۹ تصویب شده است تنقیح کنند و به معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند. در اجرای جزء یاد شده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی با نظارت کارشناسی و همکاری وزارت صنعت، معدن، تجارت فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه صنعت را به تفکیک وضعیت تنقیحی در قالب طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۱ تدوین کرد که گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با شماره مسلسل ۱۶۸۹۹ نیز درباره آن تدوین و منتشر شد. با توجه به ایرادهایی که به طرح وارد بود مجدداً با اعمال اصلاحاتی این طرح در سال ۱۴۰۰ به دستور کار کمیسیون صنایع و معادن برگشت. بر این اساس طرح حاضر در مقایسه با طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۱ تغییراتی داشته که در ادامه به بررسی آن پرداخته می‌شود.

مقایسه طرح حاضر با نتایج طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۱

بر اساس مطالب ارائه شده در بخش دلایل توجیهی طرح مذکور، در وهله اول کلیه قوانین موضوعه (بیش از ۱۲ هزار عنوان قانون) مورد مطالعه و بررسی قرار گرفت و احکام مرتبط با موضوع صنعت استخراج و گردآوری شد. در گام بعدی، احکام مربوط جهت تعیین وضعیت اعتبار بررسی و پالایش شدند. در این راستا ابتدا فهرست کلیه قوانین منسوخ صریح در حوزه صنعت مشتمل بر ۴۳۶ عنوان قانون (۳۰۵۰ حکم قانونی) تعیین و جهت انتشار به روزنامه رسمی ارسال شد. در ادامه «قوانین مدت منقضی» مشتمل بر قوانین و مواد موقت و آزمایشی به همراه دلایل انقضای آنها مشخص شد. پس از تعیین موارد غیرمعتبر قطعی (نامعتبر صریح)، تهیه فهرست قوانین نامعتبر حوزه صنعت شامل قوانین و مواد منسوخ ضمنی، منتفی و مدت منقضی در دستور کار معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی قرار گرفت. با توجه به اطلاعات ارائه شده در مقدمه طرح پیشنهادی، فهرست آماری قوانین حوزه صنعت در مرحله گردآوری قوانین و همچنین به تفکیک وضعیت‌های تنقیحی به شرح جداول ۱ و ۲ است که با نتایج طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۱ مقایسه شده است.

جدول ۱. مقایسه مرحله گردآوری در تنقیح اول* و دوم**

عنوان کد	تعداد عنوان قانون		تعداد احکام
	تنقیح اول	تنقیح دوم	
صنعت	۱۴۵۰	۹۵۰	۱۲۱۵۵
			۸۱۰۰

*: منظور طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۱ است.

** : منظور طرح اصلاحی «فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» یا همان طرح حاضر است.

مأخذ: طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت، معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی، شماره ثبت ۶۵۴، ۱۳۹۸ و شماره ثبت ۷۳۲، ۱۴۰۰.

جدول ۲. مقایسه تفکیک وضعیت‌های تنقیح اول* و دوم**

کل قوانین		وضعیت تنقیحی اول
تعداد احکام	تعداد عنوان قانون	
۱۲۳۹	۱۵۴	قوانین منسوخه ضمنی
۱۲۵۵	۱۶۰	قوانین منتفی
۳۸۹۳	۲۷۹	قوانین مدت منقضی
۶۳۸۷	۵۹۳	مجموع
کل قوانین		وضعیت تنقیحی دوم
تعداد احکام	تعداد عنوان قانون	
۴۰۴	۱۱۰	قوانین منسوخه ضمنی و منتفی
۲۱۴۶	۲۰۳	قوانین مدت منقضی
۲۵۵۰	۳۱۳	مجموع

*: منظور طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۱ است.

** : منظور طرح اصلاحی «فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» یا همان طرح حاضر است.

مأخذ: همان.

اظهار نظر کارشناسی درباره طرح

در ادامه به برخی نقاط قوت و ضعف در خصوص طرح پیشنهادی اشاره شده است:

الف) نقاط ضعف

- در مقدمه توجیهی طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» مورخ ۱۳۹۸ اشاره شده است که تعداد ۴۳۶ عنوان قانون (۳۰۵۰ حکم قانونی) به‌عنوان قوانین منسوخ صریح (اعم از منسوخ کلی و جزئی) تعیین و جهت انتشار به روزنامه رسمی ارسال شد. این تعداد در طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» مورخ ۱۴۰۰ تغییری نکرده است. با توجه به نامشخص بودن بازه زمانی قوانین تنقیح شده، جامعیت قوانین منسوخ صریح از لحاظ زمانی محل ابهام است. با توجه به متن طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» مورخ ۱۳۹۸، آخرین بازه زمانی اشاره شده، قوانین بودجه سال ۱۳۹۶ بود. این در حالی است که به‌عنوان مثال قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۹۱ در سال ۱۳۹۸ منسوخ و قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵ جایگزین آن شد. لذا در صورتی که بازه موردنظر در این طرح تا سال ۱۴۰۰ بوده باید قوانینی همچون قانون پیش‌گفته نیز تعیین تکلیف شود تا جامعیت زمانی کافی را داشته باشد.
- در طرح حاضر («فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» مورخ ۱۴۰۰) قوانین به تفکیک و در جداول جداگانه با موضوع قوانین منسوخه ضمنی، منتفی و قوانین مدت منقضی ارائه نشده است.

- در مقدمه توجیهی طرح تنقیح مصوب سال ۱۴۰۰ آمده است که پس از پالایش‌های انجام شده و تشخیص قوانین معتبر، تدوین قانون جامع به‌عنوان مرحله بعدی در دستور کار معاونت قوانین قرار گرفته است و انجام برخی کارشناسی‌های تکمیلی در خصوص مفاد قوانین معتبر، در آن مرحله انجام خواهد شد. نکته بسیار مهم آن است که در نهایت معلوم نیست چه قوانینی پس از تبدیل این طرح به قانون، لزوماً معتبر (منسوخ‌ضمنی) محسوب می‌شوند. در واقع قانونگذار با تصویب این طرح، رفع ابهام و تردید از نظام حقوقی در این حوزه‌های مهم برای کسب‌وکارها را به آینده‌ای نامعلوم وا می‌نهد. لازمه هرگونه فعالیت اقتصادی، آگاهی کامل از قوانین معتبر و برنامه‌ریزی و پیش‌بینی‌پذیری طبق قوانین حاکم است؛ ولی طرح حاضر در صورت تصویب، کمکی به این هدف نخواهد کرد.

- تهیه فهرستی از احکام و قوانین نامعتبر و تبدیل آن به قانون - به‌ترتیبی که در طرح مورد بررسی در این گزارش آمده است - حتی ممکن است به نتیجه رسیدن پروژه تدوین و تنقیح را با تأخیر بیشتری مواجه کند. البته در طرح مورد بررسی آمده است: «ضمناً پس از انجام پالایش‌های مذکور و تشخیص قوانین معتبر، تدوین قانون جامع به‌عنوان مرحله بعدی در دستور کار معاونت قوانین قرار گرفته است و انجام برخی کارشناسی‌های تکمیلی در خصوص مفاد قوانین معتبر، در آن مرحله انجام خواهد شد». اما تجربه تقنینی اخیر نشانگر آن است که پس از تصویب قوانینی که مقدمه یا مراحل اولیه تدوین قانون جامع محسوب می‌شوند، انجام مراحل بعدی تا تصویب قانون جامع، به زمانی نامعلوم موكول می‌شود. برای نمونه، «قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور» در مورخ ۱۳۹۶/۱/۳۰ به تصویب رسید. این قانون بر مبنای طرحی مشابه با طرح مورد بررسی به تصویب رسید. «قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور» نیز مشتمل بر مراحل اولیه تدوین و تنقیح کامل است؛ به این معنا که به ارائه فهرستی از احکام و قوانین منسوخ اکتفا شده و احکام معتبر در مجموعه‌ای احصا و تدوین نشده است، اما تصویب این قانون نتوانسته به سهولت دسترسی تابعان قوانین مالیاتی کمک کند. گرچه قرار بود گام نهایی، یعنی تدوین قانون جامع مالیاتی نیز بلافاصله پس از تصویب قانون تنقیح قانون مالیاتی برداشته شود، اما این مهم همچنان محقق نشده است. این احتمال وجود دارد که تدوین «قانون جامع حوزه صنعت» نیز پس از تبدیل «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» به قانون، به سرنوشت «قانون جامع مالیاتی» دچار شود که همچنان در مراحل اولیه برنامه‌ریزی برای تدوین قرار دارد.

ب) نقاط قوت

یکی از ایرادهای وارد بر تنقیح اول نحوه غربالگری و طبقه‌بندی قوانین و احکام حوزه صنعت مبتنی بر تبیین کد مفهومی صنعت بود. بدین معنا که بررسی فهرست قوانین و احکام نامعتبر مطرح شده در طرح پیشنهادی حوزه صنعت، حاکی از آن بود که برخی از مواد قانونی مندرج در جدول فهرست‌ها با موضوع صنعت ارتباطی ندارد. این مشکل در تنقیح دوم تا حد زیادی رفع شده است که کاهش تعداد عناوین قانون، تأییدی بر این موضوع است و حاکی از حذف قوانین غیرمرتبط با حوزه صنعت در تنقیح دوم است. در جدول ۳ برخی از قوانین غیرمرتبط با حوزه صنعت که در تنقیح اول آمده بود ارائه شده است.

جدول ۳. برخی از مواد قانونی نامرتبط با بخش صنعت

عنوان قانون	ماده قانونی
قانون مدنی، مصوب ۱۳۱۴/۸/۸	ماده (۱۱۱۷)
قانون راجع به وادار نمودن محبوسین غیرسیاسی به کار، مصوب ۱۳۱۴/۱۲/۱۲	کل قانون (مواد ۱ تا ۶)
اساسنامه شرکت سهامی بخش کود شیمیایی، مصوب ۱۳۵۴/۴/۱	کل قانون (مواد ۱ تا ۲۹)
قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، مصوب ۱۳۵۶/۳/۱۷	کل قانون (مواد ۱ تا ۶۷)
قانون بودجه سال ۲۵۳۷ کل کشور، مصوب ۱۳۵۶/۱۲/۲۵	تبصره «۴۸»
تصویب نامه قانونی انحلال کلیه شوراهای آموزشی و پرورش مناطق کشور، مصوب ۱۳۵۸/۳/۶	جزء «۴» بند «۲»
لایحه قانونی واگذاری اداره امور زندانها به وزارت دادگستری ۱۳۵۸/۶/۱۳	ماده (۱) و تبصره آن
لایحه قانونی تشدید مجازات مرتکبین جرائم مواد مخدر و اقدامات تأمینی و درمانی به منظور مداوا و اشتغال به کار معتادین، مصوب ۱۳۵۳/۳/۱۹	تبصره «۱» ماده (۷)
لایحه قانونی الحاقی به لایحه مربوط به پاکسازی و ایجاد محیط مساعد برای رشد نهادهای انقلاب در وزارتخانه و بانکها و مؤسسات و شرکت های دولتی، مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۲	ماده واحده و تبصره «۴» آن
قانون الحاق موادی به قانون خدمات وظیفه عمومی، مصوب ۱۳۶۵/۱/۲۶	ماده (۴)
لایحه قانونی راجع به امنیت اجتماعی، مصوب ۱۳۳۱/۸/۱	ماده (۱)

مأخذ: همان.

یکی دیگر از ایرادهای طرح تنقیح اول عدم تعیین تکلیف بعضی قوانین مرتبط با حوزه صنعت بود که این مشکل نیز در طرح تنقیح دوم تا حدی رفع شده است، از جمله این قوانین می توان به تبصره «۵» ماده (۱) قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی، مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۵ اشاره کرد.

جمع بندی

اگرچه «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» دارای ضعف هایی به شرح پیش گفته است اما به عنوان یک مرحله از تنقیح قوانین حوزه صنعت و با توجه به اصلاحات انجام شده نسبت به نسخه سال ۱۳۹۸، قابل اتکاست. لذا طرح حاضر با اصلاحات مشتمل بر مشخص شدن محدوده زمانی، ارائه طرح به تفکیک و در جداول جداگانه با موضوع قوانین منسوخه ضمنی، منتفی و قوانین مدت منقضی، مورد تأیید است.

جدول طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت و نظرات مرکز پژوهش های

شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون
۱	*		

شماره ماده	حکم	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحده	ماده واحده	*			اگرچه «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» دارای ضعف هایی به شرح پیش گفته است اما به عنوان یک مرحله از تنقیح قوانین حوزه صنعت و با توجه به اصلاحات انجام شده نسبت به نسخه سال ۱۳۹۸، قابل اتکاست. لذا طرح حاضر با اصلاحات مشتمل بر مشخص شدن محدوده زمانی، ارائه طرح به تفکیک و در جداول جداگانه با موضوع قوانین منسوخه ضمنی، منتفی و قوانین مدت منقضی، مورد تأیید است.	