



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
**«طرح دوفوریتی حمایت از کارخانجات و واحدهای
صنعتی و تولیدی»
(ویرایش دوم)**

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۷۱۷

شماره چاپ:

۹۶۵

تاریخ چاپ:

—

دفتر مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۹۶۱-۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۱/۲



مقدمه

حمایت از تولید در قوانین مختلف از جمله ماده (۱۱۴) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۴ و قانون حمایت از صنایع و جلوگیری از تعطیلی کارخانجات مصوب ۱۳۴۳ و قانون رفع موانع تولید مصوب ۱۳۹۴ و دیگر قوانین مورد نظر قانونگذار بوده است. طرح‌های متعدد نیز در این خصوص اعلام وصول شده است از جمله طرح‌هایی با شماره ثبت ۳۵۶ و ۳۱۷ و ۷۱۷ که همگی سعی در ساماندهی روند اجرای احکام علیه واحدهای صنعتی و تولیدی را دارد. این گزارش ضمن بررسی مصوبه کمیسیون محترم صنایع در خصوص طرح حمایت از کارخانجات و واحدهای صنعتی و تولیدی به شماره ثبت ۷۱۷ بیان می‌دارد با توجه به سابقه قانونگذاری موجود و اینکه مفاد ثبت‌های ۳۵۶ و ۳۱۷ که در چند ماه گذشته در مجلس تکمیل گردیده است دربرگیرنده مفاد ثبت ۷۱۷ بوده و علاوه بر آن شامل حمایت از تولید قبل از دادرسی و حین دادرسی و حین اجرای حکم نیز می‌باشد درحالی‌که طرح مذکور صرفاً بر مرحله اجرای حکم تمرکز دارد، ضمن ارج نهادن بر زحماتی که کمیسیون محترم صنایع متحمل شده است پیشنهاد می‌شود مصوبه به کمیسیون بازگشت داده شود تا متن کامل تری تهیه و جهت تصویب ارائه شود.

نقد و بررسی کلیات مصوبه

مصوبه کمیسیون صنایع در خصوص طرح حمایت از کارخانجات و واحدهای صنعتی و تولیدی به شماره ثبت ۷۱۷ هرچند دغدغه‌مندانه تنظیم شده است و سعی دارد مشکلات واحدهای تولیدی را حل کند، اما با توجه به کامل نبودن طرح مذکور و نیز ایرادهای متعددی که در آن وجود دارد، عدم تصویب آن ترجیح دارد؛ گفتنی است ذیل ثبت ۳۵۶، مرکز پژوهش‌های مجلس و سایر دستگاه‌های اجرایی، پیشنهادهای مناسبی مطرح کرده‌اند؛ چراکه از این فرصتی که مجلس محترم به حل مشکلات تولید اختصاص داده است باید به بهترین نحو استفاده کرد و مصوبه کامل و بدون ایرادی ارائه نمود.

در ذیل به برخی از ایرادهای مربوط به کلیات مصوبه اشاره می‌شود:

۱. در این طرح تنها به تملیک واحدهای تولیدی به طلبکاران (عمدتاً بانکها) و پس از آن تعطیلی واحد تولیدی پرداخته شده است، درحالی که این بخش آخرین مرحله است و قانونگذار می‌بایست به علل و ریشه‌های ورشکستگی واحدهای تولیدی و به تبع آن عدم امکان بازپرداخت بدهی‌ها پرداخته و تلاش کند که آنها را حل و فصل کند. به عبارت دیگر عدم اهلیت بسیاری از تولیدکنندگان برای گرفتن تسهیلات بانکی، تخلفات بانکها از مقررات مربوط به نرخ و نحوه محاسبه سود تسهیلات، قیمت‌گذاری دستوری دولت، وضع قواعد محدودکننده صادرات و ... جزء عواملی است که به زیان‌دهی واحد تولیدی منجر شده و بنگاه را وارد فرایند دادگاه می‌کند و ضروری است در این طرح به‌صورت ریشه‌ای به این مباحث پرداخته شود.

۲. حکم به عدم امکان تأدیه دیون از طریق تملیک واحد تولیدی درنهایت منجر به این خواهد شد که بانکها و یا سایر اشخاص مرتبط با واحدهای تولیدی از اعطای تسهیلات و یا انجام معاملات اعتباری با واحدهای تولیدی استنکاف کنند و این امر منجر به ضرر و زیان عموم واحدهای تولیدی خواهد شد. از سوی دیگر واحدهای تولیدی تسهیلات‌گیرنده با تصویب این طرح انگیزه مضاعفی برای عدم بازپرداخت تسهیلات بانکها و سایر دیون خود به اشخاص دولتی و غیردولتی پیدا می‌کنند که این نیز باعث کاهش توان تسهیلات‌دهی بانکها از یک‌سو و پرهزینه‌تر شدن تعاملات اقتصادی در کشور خواهد شد.

۳. در برخی از موارد واحد تولیدی به‌واسطه تصمیمات غلط مدیران بنگاه و یا شرایط بازار (از رده خارج شدن محصولات بنگاه به‌دلیل تغییرات تکنولوژیک) به مرحله ورشکستگی رسیده و زنده نگاه داشتن این واحد تولیدی با اهرم‌های مختلف چیزی جز ضرر و زیان به اقتصاد کشور ندارد.

۴. در جهت تکمیل مصوبه کمیسیون محترم صنایع، بهتر است به سابقه تقنینی موضوع، از جمله ماده (۱۱۴) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۴ و قانون حمایت از صنایع و جلوگیری از تعطیلی کارخانجات مصوب ۱۳۴۳ و قانون رفع موانع تولید مصوب ۱۳۹۴ توجه شود و قوانین مزبور آسیب‌شناسی و اصلاح شود. لذا به جهت اصول و فنون تنقیح پیشینی قوانین و اصول قانونگذاری بهتر است متن مصوبه بازنویسی شود.

۵. مسئله اجرای احکام علیه تولید ماهیت قضایی داشته و باید با محوریت قوه قضائیه و از طریق لایحه قضایی ارائه شود لذا تصویب آن بدون همفکری و مشارکت قوه قضائیه که متولی اصلی اجرای آن خواهد بود بی‌ایراد نیست.

۶. در مواردی که محکوم‌له دولت یا دستگاه‌های اجرایی باشد به‌دلیل کاهش درآمد دولت بار مالی دارد و با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایر است.

۷. عدم امکان توقیف اموال تولیدی در جایی که محکوم‌له نیز از واحدهای تولیدی است با عدالت سازگار نیست و به اصل مساوات و بی‌طرفی قانونگذار و به تبع آن بی‌طرفی دستگاه قضا خلل وارد می‌آورد.

۸. عدم امکان توقیف اموال تولیدی به‌صورت مطلق، با اصل اولیه توقیف‌پذیری کلیه اموال به‌جز مستثنیات دین و منطق حقوقی اجرای احکام و قدرت اجرایی احکام صادره از محاکم قضایی سازگار نیست چه اینکه پیشنهاد مرجع این است که مهلتی به واحد تولیدی برای اجرای حکم از محل اموال غیرخط تولید داده شود و درنهایت در فرایند مزایده اجرای احکام دادگستری، واحد تولیدی به شخصی فروخته شود که متعهد به استمرار تولید باشد یا منتقل‌البه، به‌نحوی در واحد تولیدی سهامدار شود. در پیشنهادهای مرکز این موضوع به تفصیل بیان شده است.

۹. استفاده از مجازات‌های جایگزین و مجازات‌های تکمیلی با لحاظ شرایط خاصی که در قانون مجازات اسلامی به‌طور مبسوط بیان شده است و نه ذکر کلی و بدون ضابطه آن که ممکن است شبیه نسخه قانون مجازات اسلامی را دربرداشته باشد به‌طور کلی مغفول مانده است.

نقد و بررسی جزئیات مصوبه

۱. بند «الف» ماده واحد مصوبه دارای ایرادهای ذیل است:

– مفهوم واحد تولیدی مشخص نیست و امکان سوءاستفاده از آن بسیار است تسری آن به سرمایه‌گذاران نیز ایراد مزبور را مضاعف می‌کند چه اینکه هر مجرمی با خرید اندک سهام از یک واحد تولیدی می‌تواند سرمایه‌گذار تلقی شود و از این مصونیت استفاده نماید که فساد تالی آن بر کسی پوشیده نیست.

– عدم امکان بازداشت و توقیف مدیران تولیدی در جایی که خود متهم به ارتکاب جرم هستند صحیح نیست چنین مصونیتی برای هیچ‌یک از مدیران و مقامات در کشور دیده نشده است. در ماده (۶۸۸) به بعد قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۴ اجرای رأی علیه اشخاص حقوقی به تفصیل بیان شده است که باید بدان توجه شود.

– در کنار اکثر پرونده‌های اجرایی دادگستری یک درخواست و یا پرونده در شورای تأمین استان ایجاد می‌شود درحالی‌که چنین ظرفیت کاری برای این شورا دیده نشده است و امکان پاسخگویی به این حجم از درخواست‌ها را ندارد.

– در جایی که اجرای یک رأی مربوط به چند استان می‌شود تعارض تصمیمات شوراهای تأمین این استان‌ها به چه نحو قابل حل است.

۲. در بند «ب» باید توجه کرد که اعطای مهلت عادلانه و تقسیط دین در مرحله دادرسی و توسط دادرسی اتفاق می‌افتد و نه در مرحله اجرای حکم.

۳. بند «پ» مصوبه به جهت معلوم نبودن مهلت اعطا شده بی‌ایراد نیست. مضافاً اینکه در این مرحله چنین درخواستی را باید از دادگاهی که حکم زیر نظر آن اجرا می‌شود خواست نه دادگاه صادرکننده حکم.

۴. بند «ت» مصوبه به جهت اینکه شخص یا اشخاص خارجی غیر از مدیران یا سرمایه‌گذاران واحد تولیدی که از هر شخص ثالثی دغدغه‌مندتر هستند را بر واحد تولیدی مسلط می‌نماید ایراد دارد. حتی در ورشکستگی نیز راهکار منطقی این است که مدیریت امور تاجر و تصفیه حتی‌الامکان از اختیار تاجر یا مدیران شخص حقوقی خارج نشود.

۵. بند «ث» مصوبه به جهت اینکه بانک‌ها و مؤسسات مالی امکان توقیف هیچ واحد تولیدی را ندارند بلکه مراجع قضایی چنین اختیاری را دارند اثر خاصی ندارد و تقریباً فایده‌ای بر آن مترتب نیست و بهتر است حذف یا اصلاح شود.

۶. بند «ج» مصوبه به جهت داشتن بار مالی برای دولت با ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مواجه است. صرف‌نظر از آن به جهت حفظ حقوق سازمان تأمین اجتماعی مکانیسم جایگزینی هم پیشنهاد نکرده است درحالی‌که در پیشنهادهایی که ذیل ثبت ۳۵۶ مطرح است پیشنهاد جایگزین وجود دارد.

۷. بند «چ» مصوبه به جهت تکراری بودن آن ایراد دارد چه اینکه این موضوع در قانون رفع موانع تولید مصوب ۱۳۹۴ آمده است و تکرار آن با اصول و فنون قانونگذاری سازگار نیست.

۸. بند «ح» مصوبه به جهت اینکه امر تولید در بسیاری از دستگاه‌های اجرایی پراکنده است و آیین‌نامه آن باید کامل و با مشارکت دستگاه‌های اجرایی متولی تولید نگارش و به تصویب هیئت وزیران برسد بی‌ایراد نیست.

۹. به‌طور کلی در این مصوبه وظایف نهادهای قانونی موجود از جمله شورای تأمین استان و هیئت حمایت از صنایع موضوع قانون حمایت از صنایع و جلوگیری از تعطیلی کارخانجات مصوب ۱۳۴۳ و ستاد تسهیل و رفع موانع تولید مصوب ۱۳۹۴ خلط شده است در حالی که در سایر پیشنهادهای موجود، به‌درستی از ظرفیت‌های قانون رفع موانع تولید مصوب ۱۳۹۴ از جمله کارگروه تسهیل و رفع موانع تولید که در هر استان مستقر شده و در حال حاضر فعال است، استفاده کرده است و مکانیسم منطقی‌تری را لحاظ کرده است برای نمونه در یک ماده پیشنهادی برای الحاق به قانون اخیرالذکر آمده است: در مواردی که استمرار یک خط تولید به تشخیص کارگروه استانی رفع موانع و تسهیل تولید، ضروری باشد به‌منظور جلوگیری از توقف تولید، اجرای رأی علیه تولیدکنندگان، تابع احکام ذیل است:

۱. محکوم‌علیه در زمان اجرای رأی مکلف است با حسن‌نیت اقدامات لازم جهت اجرای حکم از محل سایر اموال غیرمرتبط با خط تولید را انجام دهد. چنانچه استیفای محکوم‌به، با توقیف یا فروش سایر اموال ممکن باشد، مرجع اجرای حکم نمی‌تواند اموال منقول یا غیرمنقولی که خروج آن از چرخه تولید موجب اختلال در تولید است را توقیف نماید.

۲. در صورتی که مالی به‌جز اموال مربوط به تولید وجود نداشته باشد محکوم‌علیه می‌تواند از دادگاهی که حکم زیر نظر آن اجرا می‌شود درخواست نماید به‌منظور جلوگیری از توقف خط تولید و با لحاظ شرایط محکوم‌علیه و احراز همکاری با حسن‌نیت آن با محکوم‌له و با توجه به‌نظر کارگروه تسهیل تولید، مهلت‌های ارفاقی ۶ تا ۱۸ ماهه به محکوم‌علیه بدهد تا اجرای رأی از محل سایر اموال غیرمرتبط با خط تولید صورت گیرد. این مهلت به درخواست محکوم‌علیه و تأیید کارگروه تسهیل تولید، یک بار قابل تمدید است.

۳. پس از مهلت‌های مزبور اجرای رأی از محل اموال خط تولید مشروط بر اینکه منجر به تعطیلی تولید نشده و منتقل‌الیه (اعم از انتقال کامل واحد تولیدی به آن و یا انتقال جزئی و سهامدار واحد تولیدی شدن آن)، متعهد به حفظ و استمرار امر تولید شود ممکن است. کارگروه تسهیل تولید مکلف به بررسی و پیگیری اقدامات بعد از عملیات اجرایی در جهت حفظ تولید می‌باشد در صورت تخلف از تعهد، عملیات اجرایی قابل بازگشت است.

۴. در صورتی که مقرر شود ماشین‌آلات خط تولید به حافظ تحویل داده شوند اموال مزبور به‌صورت برخط و فعال به حافظ تحویل می‌شود و نیاز به قطع تولید و منع بهره‌برداری از آن نیست.

۵. در «ماشین‌آلات منظومه‌ای» توقیف و فروش اموال باید به‌نحوی باشد که تجزیه آن خلل به ارزش مال توقیفی وارد نکند و استفاده از آن «منظومه ماشین‌آلات» در مکان دیگر ممکن باشد.

بیان سایر پیشنهادهای از حوصله این گزارش خارج است لکن در صورت بازگشت به کمیسیون و عندالاقضا بیان خواهد شد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

مصوبه کمیسیون محترم صنایع در خصوص طرح حمایت از کارخانجات و واحدهای صنعتی و تولیدی به شماره ثبت ۷۱۷ هر چند دغدغه‌مندانه تنظیم شده است اما به‌دلیل ایرادهایی که در گزارش بدان اشاره شد پیشنهاد می‌شود به کمیسیون ارجاع شود تا از همه ظرفیت‌ها و پیشنهادهای موجود و با لحاظ نظر قوه محترم قضائیه و دولت (شامل همه دستگاه‌های اجرایی متولی انواع تولید که محدود به وزارت صمت هم نمی‌شود) متن و مصوبه کامل‌تری ارائه شود. چه اینکه تصویب متن ناقص، خود ممکن است روابط حقوقی بین واحدهای تولیدی را به‌صورت غیرعادلانه‌ای مغشوش کرده و باعث نارضایتی شود. از سوی دیگر با توجه به اینکه این مصوبه به ریشه‌های ورشکستگی واحدهای تولیدی و علاج آنها نپرداخته و امتیازاتی را به واحدهای تولیدی بدهکار و مدیران آنها داده است، تصویب آن به هزینه‌های اقتصادی برای کشور نیز منجر خواهد شد. از این‌رو با توجه به دلایلی که در متن گزارش ذکر شد پیشنهاد بازگشت مصوبه به کمیسیون را دارد.

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
بند «الف» ماده واحد				✓
بند «ب» ماده واحد				✓
بند «پ» ماده واحد				✓
بند «ت» ماده واحد				✓
بند «ث» ماده واحد				✓
بند «ج» ماده واحد				✓
بند «چ» ماده واحد				✓
بند «ح» ماده واحد				✓

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادهای شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
بند «الف» ماده واحد					✓	مفهوم واحد تولیدی مشخص نیست و امکان سوء استفاده از آن بسیار است شورای تأمین هم توان تشخیص آن را ندارد.	
بند «ب» ماده واحد					✓	اعطای مهلت عادلانه و تقسیط دین در مرحله دادرسی و توسط دادرس اتفاق می افتد و نه در مرحله اجرای حکم.	
بند «پ» ماده واحد					✓	در این مرحله چنین درخواستی را باید از دادگاهی که حکم زیر نظر آن اجرا می شود خواست نه دادگاه صادرکننده حکم.	با توجه به ایرادهای متعدد مصوبه و عدم جامعیت آن پیشنهاد می شود مصوبه مذکور جهت اصلاح و تکمیل به کمیسیون ارجاع گردد.
بند «ت» ماده واحد					✓	نباید مدیریت واحد تولیدی را به اشخاص خارج از واحد تولیدی سپرد.	
بند «ث» ماده واحد					✓	اثر خاصی ندارد چون مراجع قضایی توقیف می کنند نه بانکها.	
بند «ج» ماده واحد					✓	بار مالی دارد و مغایر اصل هفتادوپنجم است.	
بند «چ» ماده واحد					✓	مفاد آن در قانون رفع موانع تولید مصوب ۱۳۹۴ آمده است.	
بند «ح» ماده واحد					✓	جامع نیست چون امر تولید در دستگاههای اجرایی متعدد پراکنده است.	