



الزامات اصلاح و ارتقای پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار (موضوع ماده (۲) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگمخشایش بی‌شائبه

بنام

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۱۲/۱۳



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۸۲۶
کد موضوعی: ۲۲۰

عنوان گزارش:

**الزامات اصلاح و ارتقای پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار
(موضوع ماده (۲) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار)**

نام دفتر:
مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین:
احمد مرکز مالگیری

اظهار نظر کنندگان:

محمدبرزگر خسروی، مهدی بهرامی حسن آبادی (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظران علمی:

میلاذ بیگی، موسی شهبازی غیائی، سیدعلی روحانی

ویراستار ادبی:

شیوا امین اسکندری

صفحه آرا:

منصوره خاکی

واژه‌های کلیدی:

۱. محیط کسب و کار

۲. قوانین

۳. دسترسی به قانون

۴. انتشار قوانین

۵. اطلاع‌رسانی

۶. پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات



فهرست مطالب

۷

چکیده

۷

خلاصه مدیریتی

۹

مقدمه

۱۱

۱. اهمیت و ضرورت دسترسی به قوانین و مقررات برای کسب و کارها

۱۲

۲. تحلیل سوابق قانونی - مقرراتی

۱۸

۳. تکلیف ثبت مقررات در « پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط

کسب و کار »

۲۲

جمع بندی و نتیجه گیری

۲۳

منابع و مأخذ

الزامات اصلاح و ارتقای پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار

(موضوع ماده (۲) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار)

[چکیده]

بر اساس ماده (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (الحاقی به موجب ماده (۲) «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار») (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴)، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده با همکاری معاونت ذی ربط رئیس جمهور، با استفاده از ظرفیت‌های موجود نسبت به اصلاح و ارتقای «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» اقدام کند. همچنین دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند «هر گونه آیین نامه، دستورالعمل یا بخشنامه یا مقرر خود را بلافاصله در پایگاه مذکور ثبت نمایند و به اطلاع عموم برسانند». در پایان این ماده تصریح شده است: «یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، مقررات تنها در صورت ثبت در پایگاه موضوع این ماده نافذ می‌باشد».

در گزارش پیش رو، استدلال شده که گرچه مسئول اجرای حکم در ماده مورد بحث، وزارت امور اقتصادی و دارایی قید شده است، اما بر اساس قوانین و مقررات پیشین و با توجه به متن ماده، قانونگذار، سامانه ملی قوانین و مقررات را مرجع اصلی انتشار مقررات می‌داند و «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» نیز جزئی از پایگاه اصلی قلمداد می‌شود.

نکته پایانی اینکه منوط کردن نافذ بودن هر مقرر به ثبت در پایگاه قوانین و مقررات، تحولی اساسی در نظام حقوقی در راستای دسترسی همگان به مقررات و شفافیت مقررات محسوب می‌شود و البته پیش‌بینی می‌شود اجرای حکم مورد بحث از سال ۱۴۰۲، با موانع متعدد مواجه شود.

[خلاصه مدیریتی]

طبق ماده (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (الحاقی به موجب ماده (۲) «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار») (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴)، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده با همکاری معاونت ذی ربط رئیس جمهور، حداکثر شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، با استفاده از ظرفیت‌های موجود نسبت به اصلاح و ارتقای «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» اقدام کند. دستگاه‌های اجرایی مکلفند پیش‌نویس آیین نامه، دستورالعمل یا بخشنامه خود را یک هفته قبل از صدور، در تارنمای (سایت) خود به اطلاع عموم و فعالان اقتصادی برسانند تا فرصت لازم برای اعلام نظرات عموم یا فعالان اقتصادی و تشکل‌ها وجود داشته باشد. اما از آن مهم‌تر، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند «هر گونه آیین نامه، دستورالعمل یا بخشنامه یا مقرر خود را بلافاصله در پایگاه مذکور ثبت نمایند و به اطلاع عموم برسانند». در پایان ماده مذکور تصریح شده است: «یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، مقررات تنها در صورت ثبت در پایگاه موضوع این ماده نافذ می‌باشد».

مهم‌ترین دستاورد انتشار قوانین و مقررات، پیش‌بینی‌پذیری و ایجاد قابلیت برنامه‌ریزی برای فعالان اقتصادی، با توجه به مفاد قانونی و مقرراتی معتبر است. اما الزام به انتشار قوانین و مقررات، در بسیاری از موارد، با الزام دولت و به‌طور کلی مقررات‌گذار، به در دسترس قرار دادن متن پیش‌نویس قانون یا مقرر برای کسب نظر همگان همراه است. در واقع، نظرخواهی از بنگاه‌های اقتصادی و کسب و کارها پیش از تصویب هر قانون و مقرر نیز یکی از راهکارهای در نظر گرفته شده برای مطلع ساختن آنها از اصلاحات قانونی است. بدین ترتیب، علاوه بر اینکه نظر آنها برای اعمال در تصویب و اصلاح

هر مقرره‌ای اخذ می‌شود، به‌طور کلی در خصوص تغییرات احتمالی نظام حقوقی نیز به کسب و کارها اطلاع‌رسانی می‌شود. بررسی سوابق قانونی - مقرراتی مربوط به انتشار قوانین و مقررات در کشور، برای تحلیل لوازم اجرای ماده مورد بحث، ضروری است. مفاد قانونی و مقرراتی که به‌طور عام یا به‌طور خاص به سامانه قوانین و مقررات مربوط می‌شوند، عبارتند از:

۱. ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۹ کمیسیون اجتماعی) (قانون دائمی نمودن قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۶))؛
۲. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶)؛
۳. دستورالعمل اصلاحی تهیه و پیشنهاد لوایح و تصویب‌نامه‌ها و دفاع حقوقی از مصوبات دولت و به‌هنگام نگهداشتن آنها در سامانه اطلاعات قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران (بخشنامه شماره ۵۳۰۰۸ مورخ ۱۳۸۹/۳/۹ رئیس‌جمهور)؛
۴. ماده (۷) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور (مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵)؛
۵. بخشنامه راجع به قابل اجرا شدن مصوبات عادی، بعد از انتشار در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران (ابلاغ شده با امضای رئیس‌جمهور، مورخ ۱۳۹۱/۸/۲۸)؛
۶. شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات متضمن حق و تکلیف برای مردم (قوانین، مقررات و تصمیمات عمومی) موضوع تبصره ماده (۵) و ماده (۱۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مورخ ۱۳۹۹/۱/۳۰)؛
۷. ماده (۶) تصویب‌نامه در خصوص ثبت و دریافت شناسه یکتای مجوز روی درگاه ملی مجوزهای کشور [اتخاذ تصمیماتی در خصوص تسریع در شروع و توسعه کسب و کارها] (مصوب ۱۳۹۹/۷/۲۷ هیئت وزیران)؛
۸. ماده (۱۷) قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۴۰۰/۱۱/۱۰)؛
۹. ماده (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (الحاقی به موجب ماده (۲) «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار») (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴) (موضوع بحث گزارش حاضر)؛
۱۰. بخشنامه اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (مصوب ۱۴۰۱/۵/۲۲ معاون حقوقی رئیس‌جمهور).

در بخش سوم گزارش به‌طور خاص، تکلیف ثبت مقررات در «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»، تحلیل شده است. طبق ماده مذکور، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف به «اصلاح و ارتقای پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» شده است؛ در حالی که براساس قوانین و مقررات پیشین، معاونت حقوقی ریاست جمهوری مکلف شده بود این پایگاه را با استفاده از داده‌ها و امکانات موجود در سامانه قوانین و مقررات در دسترس (پایگاه اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور) ایجاد و راه‌اندازی کند.

پاسخ به این سؤال که چرا در حکم مورد بحث، وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان مسئول اجرا در نظر گرفته شده را باید در رویه قانونگذار مبنی بر واگذاری وظایف و اختیارات به نهادهایی جستجو کرد که در مقابل مجلس مسئول باشند (برای مثال، تبدیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری به وزارتخانه). به‌نظر می‌رسد انگیزه اصلی قانونگذار در چنین مواردی، پاسخگو کردن نهاد مذکور در مقابل مجلس است؛ در حالی که چنین امکانی طبق قانون اساسی، در صورت قالب سازمانی غیر از وزارتخانه وجود ندارد. در موضوع مورد بحث نیز مجلس با مسئول دانستن وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان نهاد اصلی مجری قانون، در پی فراهم کردن فرصت پیگیری و نظارت بر اجرای حکم قانون با استفاده از ابزارهای نظارتی مندرج در قانون اساسی بوده است. این فرصت، با تبدیل وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان نهاد اصلی مجری حکم قانون به‌جای معاونت حقوقی ریاست جمهوری، برای مجلس شورای اسلامی میسر شده است؛ در حالی که طبق تفسیر و توضیحات ارائه شده در متن گزارش، در عمل، معاونت حقوقی ریاست جمهوری متصدی اجرای این حکم محسوب می‌شود. بررسی سوابق نشانگر آن است که قانونگذار، سامانه ملی قوانین و مقررات را مرجع اصلی انتشار مقررات

می‌داند و «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» نیز جزئی از پایگاه اصلی قلمداد می‌شود.

نکته دیگر اینکه منوط کردن نافذ بودن یک مقرر به ثبت در پایگاه قوانین و مقررات، تحولی بزرگ در نظام حقوقی در راستای دسترسی همگان به مقررات و شفافیت مقررات است. گرچه پیش‌بینی می‌شود اجرای کامل این حکم با توجه به تعدد نهادهای مقررات‌گذار و حجم عظیم مقررات مصوب، با موانع جدی مواجه شود. مهم‌ترین مانع عبارت است از اینکه منوط کردن لازم‌الاجرای مصوبه به درج در «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»، می‌تواند محدودیتی جدی بر اختیارات مقامات اجرایی در اعمال صلاحیت‌های آنها تلقی شود. از سوی دیگر، ابهام در دامنه و شمول دقیق «قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»، می‌تواند سبب بروز اختلاف نظر و مانع در اجرای حکم مورد بحث شود.

[مقدمه]

انتشار همه قوانین و مقررات لازم‌الاجرا، با هدف دسترسی و آگاهی همگان از مفاد آنها، یکی از قواعد و رویه‌هایی است که در بسیاری از نظام‌های حقوقی توسعه یافته، به‌نحای گوناگون، صورت می‌گیرد. برای مثال در نظام حقوقی فرانسه، قوانین و مقررات (شامل مصوبات هیئت وزیران، فرامین و تصویب‌نامه‌ها) به تفکیک در مجموعه‌های مجزا منتشر می‌شوند.^۱ در واقع انتشار قانون و مقررات و وجود ابزار مناسب برای اطلاع از آخرین اصلاحات آنها، یکی از مؤلفه‌های «حاکمیت قانون» شمرده می‌شود؛ چنانکه یکی از صاحب‌نظران می‌نویسد: «اختیارات دولت تا حد ممکن، نباید هیچ‌گاه علیه شهروندان اعمال شود، مگر براساس قانون وضع شده به‌نحو واضح و موجود در کتاب قانون در دسترسی همگان».^۲ بر همین اساس، انتشار قانون، یکی از ویژگی‌های اصلی قانون از منظر فیلسوفان حقوقی محسوب می‌شود.^۳

در قانون مدنی ایران مقرر شده است: «انتشار قوانین باید در روزنامه رسمی به‌عمل آید» (ماده ۳) و زمان لازم‌الاجرا شدن قوانین را پانزده روز پس از انتشار در روزنامه رسمی مقرر شده است (ماده ۲). البته این قاعده در صورتی که مجلس در قانون مورد نظر، ترتیب دیگری برای لازم‌الاجرا شدن قانون در نظر بگیرد، اجرا نخواهد شد؛ برای مثال، در ماده (۵۳) «قانون مالیات بر ارزش افزوده» (مصوب کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۸۷/۲/۱۷) مقرر شد: «تاریخ اجرای این قانون در رابطه با مواد (۱۸)، (۲۴)، (۲۵)، (۲۸)، (۳۱)، (۳۵)، (۳۶)، (۴۲) و (۴۸) از تاریخ تصویب و در مورد ماده (۵۱) از اول ماه پس از تصویب این قانون خواهد بود و سایر مواد آن از اول مهرماه سال ۱۳۸۷ است».

با تحولات دهه‌های اخیر در خصوص تولید روزافزون مقررات از سوی نهادهای متعدد مقررات‌گذاری در کشور، ضرورت انتشار و دسترسی همگان به مقررات، بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته است. بررسی‌ها و ارزیابی‌های صورت گرفته در سال‌های اخیر، نشانگر آن است که بسیاری از معضلات و مشکلات کسب و کارها، به تصویب حجم عظیم آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مقرراتی با عناوین دیگر، از سوی دستگاه‌های زیرمجموعه قوه مجریه و دیگر قوا بازمی‌گردد که به‌طور مکرر و زود هنگام نیز اصلاح می‌شوند. طبعاً دسترسی به آخرین اصلاحیه و نسخه معتبر هر مقرر، یکی از

۱. ر. ک.: باقر انصاری، «تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، ش

۱۱، سال ششم، پاییز ۱۳۸۶، صص ۵۳-۵۴.

۲. به نقل از: احمد مرکز‌المیری، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها (ویراست دوم)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴، ص ۶۹.

۳. از نظر فولر، دیگر ویژگی‌های قانون عبارتند از: وجود یک نظام قوانین، عطف‌بماسبق نشدن قوانین، واضح و قابل فهم بودن قوانین، غیرمتناقض بودن قوانین (سازگاری درونی)، متناسب بودن قوانین با توانایی اشخاص، تطابق و سازگاری بین عمل مقامات و قوانین منتشر شده (اجرای قانون)؛ ر. ک.: همان، ص ۶۵.

چالش‌های افرادی است که به‌طور روزمره با برخی مقررات مالی، بانکی، گمرکی، مالیاتی و ... سروکار دارند.

در موضوع مورد بحث، در یکی از مطالعات صورت گرفته در خصوص قوانین و مقررات مغل کسب و کار تصریح شده است: «در گزارش عملکردهای به‌ویژه اتاق‌ها در خصوص شناسایی قوانین و مقررات دست‌وپاگیر، غلبه توجه به مقررات مصوب قوه مجریه بر قوانین کاملاً آشکار است. این غلبه به دلیل سروکار داشتن بیشتر فعالان اقتصادی با بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌هایی است که کسب و کار آنان را به‌نحوی فوری و محسوس تحت تأثیر قرار می‌دهد و تبعیت از آنها، برای بنگاه‌ها هزینه‌بر است. در سال‌های اخیر، مقررات مربوط به تجارت خارجی، به‌ویژه راجع به ارز، مشکلات بسیاری برای کسب و کارها به‌وجود آورده است؛ مقرراتی که به دلایل شرایط خاص کشور، با تعدد بسیار و اصلاح زود هنگام به تصویب مراجع مقررات‌گذار می‌رسند و ملاحظاتی غیر از تسهیل و بهبود کسب و کار در تصویب آنها در اولویت قرار دارد. علاوه بر این، مقررات مربوط به تأمین اجتماعی و مالیات نیز جزء مقرراتی است که در اغلب گزارش‌ها در زمره مقررات مغل کسب و کار دانسته شده است»^۱.

از دیگر دلایل اهمیت بیش از پیش مقررات نسبت به قانون برای کسب و کارها، تأثیرات فوری و عمیق مقررات در حوزه صنعت یا فعالیت خاص است. برای نمونه، تولیدکنندگان فولاد به‌شدت از آثار منفی بخشنامه‌های صادره در خصوص عوارض صادرات، انتقاد کردند. یکی از اعضای هیئت‌مدیره انجمن تولیدکنندگان فولاد ایران در این باره چنین اظهار نظر کرده است: «از همان زمان که یک‌شنبه تصمیم گرفته شد که عوارض صادرات وضع شود، در محافل عمومی و خصوصی هشدار دادیم که صادرات و تولید فولاد، هر دو کاهش خواهند یافت. ... در چند ماهی که ما با مصوبه عوارض صادرات درگیر بودیم و مدام در همین باره نقد می‌کردیم، ۹۰۰ هزار تن کاهش صادرات فولاد داشتیم. ... این مقدار فولاد در همین بازه زمانی قیمت بسیار خوبی هم داشت و می‌توانستیم ارزآوران خوبی برای کشور شویم؛ اما با بخشنامه‌های خلق‌الساعه مانند بخشنامه عوارض صادراتی فولاد، راه‌های عرضه در بازارهای بین‌المللی به کلی بسته شدند. در آن زمان میانگین قیمت فولاد بیش از ۸۰۰ دلار به‌ازای هر تن رسیده بود. ... ما نزدیک به ۷۲۰ میلیون دلار از این بازار را از دست دادیم. این تنها یکی از نکات بود؛ در بخش‌های مختلف مانند مس، روی و بقیه فلزاتی که عوارض تعیین شد، دچار مشکل شدیم و بیش از ۱۲ میلیارد دلار هزینه داده‌ایم»^۲. صرف نظر از صحت و سقم ادعاهای مطرح شده، هدف از نقل قول پیش گفته، تأثیر ملموس مقررات بر محیط کسب و کار و حساسیت فعالان اقتصادی نسبت به تأثیرات آنهاست.

صدور بخشنامه‌های آبی و بدون بررسی کافی کارشناسی، هزینه‌هایی بسیار گزاف و سنگین برای تولیدکنندگان به همراه خواهد داشت. به‌ویژه اینکه این قبیل مقررات، اغلب به‌آسانی در دسترس نیستند و به‌نحوی نظام‌مند منتشر نمی‌شوند. بدین ترتیب، بخش خصوصی نمی‌تواند برنامه‌ریزی‌ها و هماهنگی‌های مقتضی را در راستای اجرای این مقررات صورت دهد.

بر این اساس، از اواخر دهه ۱۳۸۰ که ارتقای شفافیت و سلامت اداری به‌طوری ملموس و جدی در دستور کار قانونگذار و دیگر اجزای نظام قرار گرفت، ضرورت انتشار و در دسترس بودن مقررات نیز در قوانین و مقررات متعدد مقرر شد. در آخرین مورد قانونی در زمان نگارش این گزارش، طبق ماده (۳۰) الحاقی به «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» - به‌موجب ماده (۲) «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۲/۲۴)، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شد با همکاری معاونت ذی‌ربط رئیس‌جمهور، نسبت به اصلاح و ارتقای «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» اقدام کند. طبق این ماده، دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند پیش‌نویس آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه خود را یک هفته قبل از صدور، در تارنمای (سایت) خود به اطلاع عموم و فعالان اقتصادی برسانند تا فرصت لازم برای اعلام نظرات عموم یا فعالان اقتصادی و تشکل‌ها وجود داشته باشد. همچنین دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند هر گونه آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه یا مقرر خود را بلافاصله در پایگاه مذکور ثبت کنند و به اطلاع عموم برسانند.

با توجه به سوابق قانونی و مقرراتی مربوط به انتشار و دسترسی‌پذیری به قوانین و مقررات، ابهام‌ها و نکات متعددی درباره الزامات اجرا و مرجع اجرای حکم پیش گفته وجود دارد که در گزارش پیش رو به آنها پرداخته خواهد شد.

۱. احمد مرکزالمیری، الزامات شناسایی قوانین و مقررات مغل کسب و کار، تهران، راه طلایی، به‌سفرارش: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۴۰۰، ص ۳۴۱.
۲. دنیای اقتصاد، «اثرات بخشنامه‌های خلق‌الساعه بر تولیدکنندگان فلزات اساسی بررسی شد: هشدار حذف از بازارهای صادراتی»، ۱۴۰۱/۶/۱.

[۱. اهمیت و ضرورت دسترسی به قوانین و مقررات برای کسب و کارها]

در قوانین مختلفی که در اغلب کشورها - از جمله ایران - با عنوان «قانون آزادی اطلاعات» یا عناوین مشابهی مانند «قانون دسترسی به اطلاعات» تصویب شده، معنای خاص و جدیدی از آزادی اطلاعات مدنظر است. در این معنا، آزادی اطلاعات عبارت است از: «حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و آن دسته از مؤسسات خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند. این حق، اصل قابل دسترس بودن اطلاعات مؤسسات مذکور را شناسایی کرده و به هر یک از شهروندان اجازه می‌دهد تا تقاضای دسترسی به اطلاعاتی را داشته باشد که در یکی از مؤسسات مذکور نگهداری می‌شود و آن مؤسسات را ملزم می‌کند تا جز در موارد استثنایی و احصا شده و مشخص، اطلاعات درخواستی را در اختیار متقاضی قرار دهند».^۱ در این زمینه، دسترسی به قوانین و مقررات نیز به معنای آگاهی و دسترسی پذیر بودن مفاد مصوب و لازم‌الاجرا از سوی نهادهای ذی صلاح، یکی از انواع اطلاعات ضروری برای شهروندان شمرده می‌شود. بدین ترتیب، از این حیث، مبانی و دلایل موجهه دسترسی به قوانین و مقررات با دیگر انواع اطلاعات، مشابه است.^۲

شفافیت نظام حقوقی، از طریق دسترسی و تضمین «دسترسی به قانون»،^۳ امکان پذیر خواهد شد. دسترسی به قانون، به معنای امکان اطلاع همگان از قوانین معتبر است. انتشار قوانین و مقررات در قالب مجموعه‌های قانونی - که در برخی از نظام‌های حقوقی مانند فرانسه، «کد» نامیده می‌شود و محصول فرایند «تدوین و تنقیح قوانین» (کدیفیکاسیون) است - امکان دسترسی آسان و مطمئن شهروندان را به آخرین نسخه‌های قوانین و مقررات فراهم می‌کند. البته باید توجه داشت که در هر نظام حقوقی، با توجه به ویژگی‌های متفاوت قوانین و مقررات، نظام تدوین و تنقیح به شیوه‌ای خاص صورت می‌گیرد و به همین ترتیب، انتشار قوانین و مقررات نیز در قالب‌ها و اشکال مختلف انجام می‌شود. همه محاسن نظام حقوقی تدوین و تنقیح شده را می‌توان برای انتشار قوانین نیز برشمرد؛ محاسن و مزایایی مانند ایجاد ثبات قطعیت حقوقی، ایجاد شفافیت و وضوح در نظام حقوقی، برقراری سازگاری و انسجام بین اجزای نام حقوقی.^۴ اگر قوانین و مقررات در دسترس عموم قرار نگیرند، افراد از تکالیف قانونی خود آگاه نشده و طبعاً تکالیف قانونی را اجرا نخواهند کرد؛ «در این صورت، اگر دولت بخواهد ضمانت اجرایی متوجه آنها کند... قاعده قبح عقاب بلابیان مانع از این امر خواهد شد. در این صورت، چون ضمانت اجرا به موجب قانون (قابل فهم) تجویز نشده است، اعمال قوه قهریه دولتی ناموجه و برابر با زور تلقی خواهد شد و مردم خواهند پرسید: دولت طبق چه منطق و ضابطه و قاعده‌ای آنها را مجازات می‌کند یا به جرمه محکوم می‌سازد، منطق قانون یا منطق زور؟».^۵

اما مهم‌ترین دستاورد انتشار قوانین و مقررات، پیش‌بینی پذیری و ایجاد قابلیت برنامه‌ریزی برای فعالان اقتصادی، با توجه به مفاد قانونی و مقرراتی معتبر است. گرچه این دستاورد در صورتی حاصل خواهد شد که قوانین و مقررات از ثباتی نسبی برخوردار باشند؛ در غیر این صورت، صرف انتشار قوانین و مقررات، به پیش‌بینی پذیری محیط اقتصادی منجر نخواهد شد نظرخواهی از بنگاه‌های اقتصادی و کسب و کارها پیش از تصویب هر قانون و مقرر نیز یکی از راهکارهای در نظر گرفته شده برای مطلع ساختن آنها از اصلاحات قانونی است. بدین ترتیب، علاوه بر اینکه نظر آنها برای اعمال در تصویب و اصلاح هر مقررهای اخذ می‌شود، به‌طور کلی در خصوص تغییرات احتمالی نظام حقوقی نیز به کسب و کارها اطلاع‌رسانی می‌شود. از سوی دیگر، نبود امکان دسترسی یکسان و بدون تبعیض به قوانین و مقررات، موجب بروز انواع نابرابری‌ها، از جمله نابرابری در دستیابی به فرصت‌های اشتغال و آموزش، خواهد شد.^۶

از توضیحات پیشین چنین برمی‌آید که علی‌الاصول، تدوین و تصویب هر قانون و مقرر به‌ویژه در حوزه کسب و کار باید با نظرخواهی و مشارکت فعالان اقتصادی و نهادها و تشکل‌های نمایندگی‌کننده آنها صورت گیرد. چنانکه در بند «۹» «سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری» تصریح شده است، «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری» یکی از «اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی» است. علاوه بر این، هر قانون و مقررهای باید به محض تصویب، از طرق مقتضی منتشر شده و در دسترس همگان قرار گیرد. در خصوص انتشار قوانین، گرچه به دلایلی از جمله پدیده تورم قانونگذاری، قانونگذاری پراکنده (به معنای اصلاح قوانین متعدد در یک یا چند قانون)، و همچنین به سرانجام

۱. باقر انصاری، حق دسترسی به اطلاعات: آزادی اطلاعات، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، معاونت مطبوعاتی و اطلاع‌رسانی، دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه‌ها، ۱۳۹۷، ص ۴۸.
۲. برای مطالعه پیشینه تاریخی مبارزه برای آزادی اطلاعات و مجموعه قوانین و مقررات انواع اطلاعات، ر. ک: جان مک‌دونالد، باس کرایل و کلیو اچ. جونز، حقوق آزادی اطلاعات (جلد اول)، ترجمه گروه مترجمان (به‌سرپرستی محسن اسماعیلی)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶.

3. Access to Law

۴. ر. ک: احمد مرکزالمیری، «ملاحظات در تدوین و تنقیح قوانین کسب و کار (با تأکید بر ضرورت تصویب «قانون جامع مالیاتی»)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۶۴۸، مهر ۱۳۹۸، صص ۲۴-۱۹.

۵. انصاری، پیشین، ص ۴۸.

۶. همان.



نرسیدن فرایند تدوین و تنقیح، مشکلاتی وجود دارد، اما در مجموع، الزام قانونی انتشار هر قانون در روزنامه رسمی، تا حدودی دسترسی به قانون را میسر ساخته است. اما یکی از مشکلات اصلی از منظر گزارش حاضر، چنانکه پیش‌تر اشاره شد، در انتشار و دسترسی‌پذیری به مقررات است. سوازی تعدد مراجع مقررات‌گذار و حجم عظیم مقررات تولید شده از سوی دستگاه‌های مقررات‌گذار، آنچه در اینجا اهمیت دارد، ابزار اطلاع‌رسانی یا بستر انتشار هر مقرر و سازوکار قانونی الزام‌آور برای دستگاه مقررات‌گذار در انتشار فوری هر مقرر است. در ادامه، بر قوانین و مقررات مصوب مربوط به موضوع گفته‌شده تمرکز کرده و با توجه به مسیر قانونی طی شده، نکاتی را در این خصوص مطرح خواهیم کرد.

۲. تحلیل سوابق قانونی - مقرراتی [

در این قسمت، به مفاد قانونی و مقرراتی می‌پردازیم که به‌طور عام یا به‌طور خاص به سامانه قوانین و مقررات مربوط می‌شوند. به این ترتیب که عین مفاد مرتبط - به ترتیب تاریخ تصویب - در داخل کادر درج خواهند شد و توضیحاتی در خصوص هر یک از آنها ارائه خواهد شد.

یکی از اولین قوانینی که در خصوص ضرورت به اطلاع عموم رساندن کلیه قوانین و مقررات به تصویب رسید، ماده (۳) «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» بود که در مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۹ به‌طور آزمایشی به تصویب رسید. قانون مذکور در مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۶ به قانونی دائمی تبدیل شد (ر.ک.: کادر ۱). شایان ذکر است که قانون مذکور بعد از حدود سه سال و نیم از تاریخ تصویب مجلس، توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام (مورخ ۱۳۹۰/۸/۷) به تأیید رسید و در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۱۹ برای اجرا ابلاغ شد.

کادر ۱. ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۹ کمیسیون اجتماعی) (قانون دائمی نمودن قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۶))

دستگاه‌های مشمول بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) این قانون و مدیران و مسئولان آنها مکلفند:

الف) کلیه قوانین و مقررات اعم از تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، رویه‌ها، تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی نظیر فرایندهای کاری و زمان‌بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص‌های مورد عمل، مأموریت‌ها، شرح وظایف دستگاه‌ها و واحدهای مربوط، همچنین مراحل مختلف اخذ مجوزها، موافقت‌های اصولی، مفاد حساب‌ها، تسهیلات اعطایی، نقشه‌های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشغال در پروانه‌های ساختمانی و محاسبات مربوط به مالیات‌ها، عوارض و حقوق دولت، مراحل مربوط به واردات و صادرات کالا را باید در دیدار گاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند.

ایجاد دیدار گاه‌های الکترونیک مانع از بهره‌برداری روش‌های مناسب دیگر برای اطلاع‌رسانی به‌هنگام و ضروری مراجعین نیست.

پس از تصویب ماده قانونی پیش‌گفته، در مواد (۵) و (۱۱) «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» (مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶) نیز الزام دستگاه‌های اجرایی و به‌طور کلی دستگاه‌های حکومتی به انتشار و اعلام عمومی اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است و همچنین مصوبات و تصمیمات دولتی، در دو ماده مجزا، مورد تأکید قرار گرفت (ر.ک.: کادر ۲).

کادر ۲. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶)

ماده ۵- مؤسسات عمومی مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترسی مردم قرار دهند.

تبصره- اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است باید علاوه بر موارد قانونی موجود از طریق انتشار و اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد.

ماده ۱۱- مصوبه و تصمیمی که موجد حق یا تکلیف عمومی است قابل طبقه‌بندی به‌عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آنها الزامی خواهد بود.

گرچه در ماده (۳) «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» (کادر ۱)، مقرر شده بود که دستگاه‌های اجرایی باید «کلیه قوانین و مقررات» را «در دیدار گاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند»، اما نکته مهم آن است که نه سامانه مشخصی برای بارگذاری قوانین و مقررات مشخص شده بود و نه ضمانت اجرایی برای الزام دستگاه‌ها به بارگذاری قوانین و مقررات پیش‌بینی شده بود.

بار گذاری هر گونه مقرر و انتشار و اطلاع از همه مقررات، به ویژه با توجه به آنکه اجرای بسیاری از قوانین، منوط به تصویب آیین نامه های اجرایی مربوط به هر یک از احکام آن است، بیش از پیش مورد توجه قرار گرفت. اولین مقرر برای رسمیت بخشیدن به سامانه ای برای درج «مقررات»، با تصویب یک بخشنامه توسط رئیس جمهور در مرداد ۱۳۸۹، به تصویب رسید. در مقدمه این بخشنامه آمده است: «با توجه به ضرورت تدوین آیین نامه های قوانین در مهلت مناسب به منظور تحقق اهداف قانون و مصالح کشور و اطلاع رسانی مناسب به مسئولان اجرایی و مردم در مورد قوانین و مقررات و برای آشنایی به حقوق و تکالیف مربوط و پالایش تمامی مقررات مورد عمل دستگاه های اجرایی و ارائه مجموعه های تنقیحی در سامانه اطلاعات قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، به پیوست «دستور العمل اصلاحی تهیه و پیشنهاد لویح و تصویب نامه ها و دفاع حقوقی از مصوبات دولت و به هنگام نگهداشتن آنها در سامانه اطلاعات قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» ابلاغ می گردد^۱ (ر. ک.: کادر ۳).

کادر ۳. دستور العمل اصلاحی تهیه و پیشنهاد لویح و تصویب نامه ها و دفاع حقوقی از مصوبات دولت و به هنگام نگهداشتن آنها در سامانه اطلاعات قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران (بخشنامه شماره ۵۳۰۰۸ مورخ ۱۳۸۹/۳/۹ رئیس جمهور)

ماده ۸- مسئولیت راه اندازی و مدیریت سامانه [اطلاعات قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران] بر عهده معاونت [حقوقی ریاست جمهوری] خواهد بود و کلیه دستگاه ها موظفند بر اساس رمزهایی که در پایگاه به آنها اختصاص می یابد کلیه مقررات مورد عمل خود را (اعم از آیین نامه ها، بخشنامه ها و دستور العمل های داخلی) حداکثر ظرف ۶ ماه بر اساس شیوه نامه ای که توسط معاونت تهیه و ابلاغ می گردد تنقیح نموده و با نظارت و تأیید معاونت وارد سامانه نمایند. انتشار و چاپ هر نوع مجموعه قوانین و مقررات مورد عمل دستگاه های اجرایی منوط به رعایت شیوه نامه ابلاغی و تأیید معاونت می باشد.

ماده ۹- پس از راه اندازی کامل سامانه و اعلام معاونت، مصوبات عادی (غیر محرمانه) بعد از انتشار در سامانه برای کلیه دستگاه های ذی ربط قابل اجراست. مصوباتی که علاوه بر دستگاه ها و کارکنان آنها برای مردم حق و یا تکلیف ایجاد می نماید پانزده روز بعد از انتشار در سامانه لازم الاجراست مگر آنکه در مصوبه تاریخ اجرای دیگری مشخص شده باشد.

بدیهی است که مهلت شش ماهه در نظر گرفته شده برای تنقیح و وارد کردن «کلیه مقررات مورد عمل خود» به سامانه، مقررهای غیر واقع بینانه و غیر عملی است. به همین دلیل، این مهلت در مصوبات بعدی، تمدید شد.

کادر ۴. ماده (۷) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور (مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵)

به منظور اطلاع رسانی عمومی درباره آخرین قوانین و مقررات مصوب، پایگاه اطلاع رسانی در مجلس شورای اسلامی تشکیل می شود این معاونت موظف است در اسرع وقت اقدام به انتشار قوانین از طریق پایگاه اطلاع رسانی مجلس نماید.

در خرداد ماه ۱۳۸۹، قانونگذار طی تصویب قانونی، وفق ماده (۱) «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» (مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵)^۲ مسئولیت «تدوین و تنقیح قوانین کشور» را بر عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی نهاد. به نظر می رسد یکی از دلایل اصلی این تصمیم آن بود که قانونگذار تصور می کرد اقدام های قوه مجریه (به ویژه معاونت حقوقی ریاست جمهوری) برای تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کافی نبوده است. بر همین سیاق، در ماده (۷) «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور»، مقرر کرد که «پایگاه اطلاع رسانی» درباره قوانین و مقررات، در مجلس شورای اسلامی تشکیل شود. شایان ذکر است این پایگاه همچنان ایجاد نشده است و در حال حاضر منبع اصلی وابسته به مجلس شورای اسلامی، وبسایت مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (بخش قوانین و مقررات)^۳ است.

نکته دیگری که توضیح آن مفید به نظر می رسد این است که در خصوص مقررات، در اصلاحیه قانون مذکور با عنوان «قانون اصلاح قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹»، (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۸)، تصریح شد که همه دستگاه های موضوع مواد (۵) و (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات

۱. ر. ک.: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، راهنمای سامانه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۸۹، صص ۳۹-۲۹.
۲. بر اساس این ماده، «به موجب این قانون، تدوین و تنقیح قوانین کشور به عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی که به اختصار معاونت نامیده می شود به شرح مندرج در این قانون می باشد».

۳. در آدرس اینترنتی زیر:



کشوری مکلفند: «با همکاری معاونت حقوقی ریاست جمهوری تا پایان اسفند ۱۳۹۰ کلیه تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و به‌طور کلی مقررات مربوط به خود را تنقیح نمایند و با شناسایی موارد نسخ صریح، آنها را از مجموعه مقررات حذف و موارد نسخ ضمنی، زائد، متروک و موضوع منتفی شده را مشخص و برای تنقیح به مراجع تصویب‌کننده ارسال کنند» (جزء «ج» بند «۱» قانون اصلاح قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور). در اصلاحیه قانون پیش‌گفته، بر نقش معاونت حقوقی ریاست جمهوری به‌عنوان نهاد هماهنگ‌کننده در تدوین و تنقیح مقررات، تأکید شد.

کادر ۵. بخشنامه راجع به قابل اجرا شدن مصوبات عادی، بعد از انتشار در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران (ابلاغ شده با امضای

رئیس‌جمهور، مورخ ۱۳۹۱/۸/۲۸)

پیرو بخشنامه شماره ۵۳۰۰۸ مورخ ۱۳۸۹/۳/۹ و نظر به اینکه سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران در اسفندماه سال ۱۳۹۰ رسماً افتتاح و هم‌اکنون با نشانی اینترنتی: www.ghavanin.net www.qavanin.com www.dotic.ir در دسترس آحاد مردم است؛ و نظر به اینکه در ماده (۹) دستورالعمل ضمیمه بخشنامه فوق‌الذکر مقرر شده است:

«ماده ۹- پس از راه‌اندازی کامل سامانه و اعلام معاونت، مصوبات عادی (غیرمحرمانه) بعد از انتشار در سامانه برای کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط قابل اجراست. مصوباتی که علاوه بر دستگاه‌ها و کارکنان آنها برای مردم حق و یا تکلیف ایجاد می‌نماید پانزده روز بعد از انتشار در سامانه، لازم‌الاجرا است مگر آنکه در مصوبه تاریخ اجرای دیگری مشخص شده باشد».

لذا با توجه به مراتب فوق و با عنایت به اعلام معاونت حقوقی ریاست‌جمهور مبنی بر آمادگی اجرا، مقتضی است دستگاه‌های اجرایی کلیه آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، مصوبات و ... مربوط به دستگاه متبوع و زیرمجموعه‌های وابسته خود را تا پایان سال ۱۳۹۱ وارد سامانه نمایند.

بدیهی است از ابتدای سال ۱۳۹۲ طبق ماده (۹) فوق‌الذکر مصوبات عادی (غیرمحرمانه) جدید داخلی دستگاه‌های اجرایی اعم از تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها (که صدور آن طبق قوانین و مقررات مربوط از جمله اصل (۱۳۸) قانون اساسی بر عهده دستگاه‌های اجرایی محول شده است) و همچنین بخشنامه‌های مربوط در صورتی برای [عموم] مردم لازم‌الاجرا خواهد بود که در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران منتشر شده باشد».

بخشنامه مندرج در کادر ۵، با محتوایی مشابه با بخشنامه مصوب خرداد ۱۳۸۹ (مندرج در کادر ۳) در واقع برای اجرایی کردن مؤثر بخشنامه اخیرالذکر به تصویب رسید. بدین ترتیب که مهلت وارد کردن مقررات در سامانه را برای دستگاه‌ها تا پایان سال ۱۳۹۱ تمدید کرد و یکی از شروط لازم‌الاجرا بودن بخشنامه‌ها را انتشار در «سامانه ملی قوانین و مقررات» مقرر کرد. نکته بسیار مهم راجع به بخشنامه مندرج در کادر ۵ این است که این بخشنامه، لازم‌الاجرا شدن بخشنامه‌ها برای عموم را به انتشار در «سامانه ملی قوانین و مقررات...» منوط کرد. بخشنامه مصوب آبان‌ماه ۱۳۹۱ نیز مانند بخشنامه پیشین، به مرحله اجرایی نرسید.

کادر ۶. شیوهنامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات متضمن حق و تکلیف برای مردم (قوانین، مقررات و تصمیمات عمومی) موضوع تبصره ماده (۵) و ماده (۱۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مورخ ۱۳۹۹/۱/۳۰)

ماده ۳- مؤسسات مشمول قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ اعم از مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی ارائه دهنده خدمات عمومی باید کلیه مصوباتی را که تحت هر یک از عناوین مذکور در ماده (۱) یا عنوان دیگری تصویب شده‌اند یا در آینده تصویب می‌کنند در صورتی که حاوی اطلاعاتی با اوصاف یا عناوین مذکور در ماده (۱) این شیوهنامه** باشد علاوه بر انتشار در پایگاه اطلاع‌رسانی خود از طریق روزنامه رسمی به نشانی www.rnk.ir و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور به نشانی www.dotic.ir منتشر کرده و با سایر وسایل ارتباطی روز به اطلاع عمومی برسانند.

ماده ۷- متقاضی دسترسی به قوانین و مقررات باید ابتدا به پایگاه اطلاع‌رسانی مؤسسه مربوط مراجعه کند و اگر قوانین و مقررات مورد نظر خود را در آنجا پیدا نکرد به پایگاه روزنامه رسمی کشور به نشانی www.rnk.ir یا به پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور به نشانی www.dotic.ir مراجعه نموده و مصوبه مورد نظر خود را در آنجا جستجو کند. مؤسسات عمومی و سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات باید متقاضیان دسترسی را راهنمایی کنند.

ماده ۸- چنانچه متقاضی نتواند به مصوبه یا تصمیم مورد نظر خود از طریق مجاری مذکور در ماده (۷) دسترسی پیدا کند می‌تواند تقاضای خود را از طریق سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از هر یک از مراجع زیر مطالعه کند و این مراجع باید مصوبات و تصمیمات گذشته و جدید خود را که از جمله باید شامل تاریخ و مرجع تصویب باشد در دسترس متقاضیان قرار دهند:

۱. مرجعی که قانوناً وظیفه تصویب آن را داشته است؛

۲. مرجعی که قانوناً وظیفه ابلاغ آن را داشته است؛

۳. مرجعی که قانوناً وظیفه انتشار آن را داشته است؛

۴. مرجعی که قانوناً وظیفه اجرای آن را بر عهده داشته است؛

۵. مرجعی که برای نظارت بر اجرای قانون یا مصوبه خاص مورد درخواست، تعیین شده است.

ماده ۱۰- برای دسترسی به متن روزآمد و حاوی آخرین اصلاحات و الحاقات تنقیحی قوانین، متقاضیان می‌توانند اطلاعات خود را از معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی یا معاونت حقوقی ریاست جمهوری مطالعه کنند. مراجع مذکور با هماهنگی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، تدابیر لازم برای پاسخگویی سریع و دقیق به درخواست‌های دسترسی را فراهم خواهند کرد.

ماده ۱۱- برای دسترسی به متن روزآمد و حاوی آخرین اصلاحات و الحاقات تنقیحی مقررات، متقاضیان می‌توانند اطلاعات خود را از مؤسسه‌ای که آن را صادر کرده یا مسئولیت اجرای آن مصوبه را بر عهده دارد و در صورت نبود اطلاعات درخواستی، از معاونت حقوقی ریاست جمهوری مطالعه کنند. در صورتی که مقررات مورد نظر در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی موجود نباشد، معاونت مذکور با همکاری مؤسسه ذی‌ربط نسبت به تأمین دسترسی متقاضی به مقررات و درج نسخه‌ای از آن در سامانه اقدام خواهد کرد. معاونت حقوقی با هماهنگی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، تدابیر لازم برای پاسخگویی سریع و دقیق به درخواست‌های دسترسی را اتخاذ خواهد کرد.

ماده ۱۲- مصوبات و تصمیمات عمومی مؤسسات خصوصی ارائه دهنده خدمات عمومی نظیر اتاق ایران، سازمان نظام پزشکی کشور، کانون وکلای دادگستری، اصناف و اتحادیه‌ها باید در پایگاه اطلاع‌رسانی آنها قرار گرفته، به کلیه اعضای آنها ابلاغ شده و در دسترس متقاضیان قرار گیرد. عموم مردم می‌توانند تقاضای خود را از این مؤسسات از طریق سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و مادام که در سامانه مذکور فعال نشده باشند، با سایر طرق مقرر در ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۹۴/۶/۲۲ هیئت وزیران، مطالعه کنند.



ماده ۱۳- روزنامه رسمی و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور و سایر مؤسسات عمومی باید مصوبات و تصمیمات قابل انتشار را در قالب‌های قابل پردازش و ویرایش مانند WORD, Excel, HTML در پایگاه اطلاع‌رسانی خود بارگذاری کرده و به‌طور رایگان در دسترس عموم قرار دهند.

توضیح:

* طبق ماده (۱۸) «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» (مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶)، «به‌منظور حمایت از آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند، تدوین برنامه‌های اجرایی لازم در عرصه اطلاع‌رسانی، نظارت کلی بر حسن اجرا، رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه، فرهنگ‌سازی، ارشاد و ارائه نظرات مشورتی، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به دستور رئیس جمهور با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

(الف) وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (رئیس کمیسیون).

(ب) وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات یا معاون ذی‌ربط.

(ج) وزیر اطلاعات یا معاون ذی‌ربط.

(د) وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح یا معاون ذی‌ربط.

(ه) رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون ذی‌ربط.

(و) رئیس دیوان عدالت اداری.

(ز) رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی.

(ح) دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات کشور».

** در ماده (۱) شیوه‌نامه مقرر شده است: «منظور از اطلاعات متضمن حق و تکلیف عمومی عبارت است از کلیه مصوبات و تصمیماتی که حق، امتیاز، ترجیح، تقدم، بخشودگی، معافیت، استثنا شدن، ارفاق، تمدید مهلت یا تکالیفی نظیر پرداخت جریمه، محرومیت یا ممنوعیتی را به‌صورت نوعی ایجاد می‌کنند و ناظر بر شخص یا اشخاص خاص و محصور نیستند و ممکن است در سندی که یکی از عناوین زیر را دارد آمده باشد: ۱. راهبردها؛ ۲. سند راهبردی؛ ۳. سند ملی؛ ۴. سیاست‌ها؛ ۵. سیاست‌های کلی؛ ۶. شیوه‌نامه؛ ۷. ضوابط؛ ۸. مصوبه؛ ۹. معاهده یا موافقتنامه بین‌المللی؛ ۱۰. مقرر؛ ۱۱. موافقت‌نامه؛ ۱۲. نظام‌نامه؛ ۱۳. قانون؛ ۱۴. آیین‌نامه؛ ۱۵. آیین‌نامه اجرایی؛ ۱۶. ابلاغیه؛ ۱۷. اساسنامه؛ ۱۸. اصول و ضوابط؛ ۱۹. بخشنامه؛ ۲۰. برنامه ملی؛ ۲۱. تصمیم‌نامه؛ ۲۲. تصمیمات مجلس شورای اسلامی؛ ۲۳. تصویب‌نامه؛ ۲۴. دستورالعمل؛ ۲۵. دستورالعمل اجرایی.

در مواد (۷) و (۸) شیوه‌نامه مندرج در کادر ۶، دو وب‌سایت روزنامه رسمی و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور (وابسته به معاونت حقوقی ریاست جمهوری) به‌عنوان پایگاه‌های رسمی قوانین و مقررات کشور به رسمیت شناخته شده‌اند. در ماده (۱۱) نیز به‌طور خاص، معاونت حقوقی ریاست جمهوری به‌عنوان مرجع پاسخگو در خصوص دسترسی به آخرین اصلاحات و الحاقات به مقررات، در نظر گرفته شده است.

ماده (۱) شیوه‌نامه نیز از حیث تنوع و تکثر انواع مقررات در نظام حقوقی ایران، قابل توجه است.

هم‌زمان با توجه بیشتر به محیط حقوقی کسب و کار و ضرورت اتخاذ تدابیری برای ارتقا و اصلاح آن، برای اولین بار، ایده تشکیل پایگاه اطلاع‌رسانی مستقل و تخصصی در موضوع قوانین و مقررات مرتبط با کسب و کار در یک تصویب‌نامه هیئت وزیران منعکس شد (ر.ک.: کادر ۷).

کادر ۷. ماده ۶) تصویب نامه در خصوص ثبت و دریافت شناسه یکتای مجوز بر روی درگاه ملی مجوزهای کشور اتخاذ تصمیماتی در خصوص تسریع در شروع و توسعه کسب و کارها (مصوب ۱۳۹۹/۷/۲۷ هیئت وزیران)

معاونت حقوقی رئیس جمهور مکلف است با همکاری فنی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و همکاری تخصصی دستگاه‌های ذی ربط به تشخیص معاونت یادشده ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ این تصویب نامه نسبت به ایجاد «درگاه اختصاصی قوانین و مقررات مربوط به کسب و کار» در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران اقدام نماید. دستگاه‌های اجرایی مکلفند مقررات موضوع این تصویب نامه را با هماهنگی و نظارت معاونت حقوقی رئیس جمهور در درگاه یادشده درج کنند و پیشنهادهای مربوط به لوایح و مقررات مرتبط با کسب و کار را در قالب طراحی شده توسط معاونت مذکور (از جمله شامل اسناد پشتیبان، قوانین و مقررات مرتبط و آثار مصوبه جدید بر آنها) به مراجع وضع مربوط ارائه کنند و نسخه‌ای از آن را جهت اطلاع عمومی، در درگاه یادشده درج نمایند.

چنانکه از عنوان و متن مصوبه برمی آید، موضوع مجوزهای کسب و کار (تعداد، مراحل، شرایط صدور و ...)، یکی از موضوعات محوری مورد توجه مقررات گذار در این مصوبه بوده است. در واقع ابهام‌ها و پیچیدگی‌های موجود در قوانین و مقررات مربوط به مجوزها، مقررات گذار را بر آن داشته که نسبت به ضرورت درج قوانین و مقررات مربوط در یک پایگاه مستقل اقدام کند. به عبارت دیگر، آنچه بیشتر در جمله اول این مصوبه مدنظر بوده، قوانین و مقررات مربوط به مجوزهای کسب و کار بوده است.

نکته دیگر راجع به مصوبه مهر ۱۳۹۹ اینک تصویب نامه مذکور، حاوی حکمی درباره یکی از مهم ترین لوازم مقررات گذاری - یعنی ارزیابی تأثیرات پیشینی و پسینی قوانین و مقررات - است. به عبارت دقیق تر، در مصوبه هیئت وزیران پیش بینی شده است که دستگاه‌های اجرایی مکلفند پیشنهادهای مربوط به لوایح و مقررات مرتبط با کسب و کار را به ضمیمه اسناد پشتیبان مربوط به ارزیابی تأثیرات - تدوین و ارائه کنند. این مصوبه مهم، تاکنون به مرحله اجرا نرسیده است.

به رغم تأکیدات مکرر در برخی مقررات مبنی بر انتشار و بار گذاری هر گونه مقررات جدید توسط دستگاه‌های اجرایی در سامانه خاص «با هماهنگی و نظارت» معاونت حقوقی ریاست جمهوری (ر.ک.: کادرهای ۵ و ۷)، این الزام به مرحله اجرا نرسید. این امر باعث شد هیئت وزیران مصوبه‌ای را در خصوص ایجاد «درگاه اختصاصی قوانین و مقررات مربوط به کسب و کار» به تصویب برساند. به نظر می رسد این درگاه، در واقع یکی از اجزای سامانه اصلی (سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران به آدرس <https://qavanin.ir>) محسوب می شود. طبعاً با توجه به سال‌ها فعالیت و سابقه معاونت حقوقی ریاست جمهوری، انتظار می رفت درگاه اختصاصی قوانین و مقررات مربوط به کسب و کار با استفاده از اطلاعات موجود در سامانه مادر، در اسرع وقت ایجاد و قابل بهره‌برداری می شد.

اما در این اثنا، قانونگذار بدون توجه به سوابق قانونی و مقرراتی، در بخشی از ماده (۱۷) «قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»، وزارت صنعت، معدن و تجارت را مکلف کرد که «به منظور ابلاغ مقررات تجاری»، سامانه‌ای با عنوان «سامانه مقررات تجاری» ایجاد کند و علاوه بر این، در تبصره «۲» همان ماده، «لازم الاجرا شدن مقررات تجاری» را به ابلاغ در سامانه مذکور و انتشار عمومی پیش گفته منوط سازد (ر.ک.: کادر ۸).

کادر ۸. ماده (۱۷) قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۴۰۰/۱۱/۱۰)

یک ماده به‌عنوان ماده (۶ مکرر ۱) به قانون به شرح زیر الحاق می‌شود:

ماده (۶) مکرر ۱- وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است به‌منظور ابلاغ مقررات تجاری در فرایندهای تجارت نظیر مقررات مذکور در آیین‌نامه مقررات صادرات و واردات و ضوابط آن، «سامانه مقررات تجاری» را ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، ایجاد، راه‌اندازی و بهره‌برداری نماید. این وزارت موظف است آخرین مقررات تجاری را حداکثر ظرف بیست و چهار ساعت به‌صورت الکترونیکی و برخط به کلیه دستگاه‌هایی که مسئولیت اعمال مقررات تجاری یا نظارت بر آن را برعهده دارند از جمله سازمان‌های توسعه تجارت ایران و گمرک جمهوری اسلامی ایران ابلاغ نماید و دستگاه‌های مزبور موظفند به محض ابلاغ، مقررات مذکور را به‌صورت سامانه‌ای اعمال نمایند.

تبصره ۱- وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است مقررات تجاری مذکور را در اسرع وقت جهت اطلاع‌رسانی به عموم مردم به طریق مقتضی منتشر نماید.

تبصره ۲- پس از بهره‌برداری از سامانه موضوع این ماده، لازم‌الاجرا شدن مقررات تجاری منوط به ابلاغ در این سامانه و انتشار عمومی آن است و در مورد قوانین منوط به رعایت ضوابط قانون مدنی است. مقررات شرعی از شمول این ماده و تبصره‌های آن خارج است و لازم‌الاجرا بودن مقررات شرعی مربوط به مسائل تجاری، منوط به درج در سامانه نیست. در صورت فراهم شدن امکان بهره‌برداری از سامانه موضوع این ماده، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است مراتب این امکان را از طریق روزنامه رسمی کشور اعلام کند.

تصویب ماده قانونی مندرج در کادر ۸، در تداوم سنت قابل نقد و مشکل‌ساز قانونگذار قابل تحلیل است. بدین شرح که راه‌چاره اجرای تکالیف قانونی اجرا نشده، در تصویب مفاد قانونی جدید و تکراری دانسته می‌شود و در ماده قانون جدید، به قوانین و مقررات پیشین و نهاد مسئول و تشکیلات شکل گرفته و فرایندهای انجام شده، توجهی نمی‌شود.

نمونه آشکار این رویه قانونگذار در گذشته، واگذار کردن وظیفه تدوین و تنقیح قوانین و مقررات به معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی به‌موجب «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» (مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵) بود؛ در حالی که در حدود نیم‌قرن، نهادها و تشکیلات و رویه‌های مربوط به این موضوع در نهاد‌های زیر نظر قوه مجریه شکل گرفته بود و مجلس شورای اسلامی، فاقد ظرفیت‌ها و نهاد‌های کافی برای به سرانجام رساندن این کار خطیر بود.

بر سیاق آنچه گفته شد، وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز اساساً نه سابقه و تجربه لازم برای ایجاد چنین سامانه‌ای را دارد و نه تشکیلات و امکانات کافی. ادعای مطرح شده را می‌توان در نگاهی گذرا به تنها سامانه مربوط به قوانین و مقررات در وب‌سایت وزارتخانه مذکور مشاهده کرد. در وب‌سایت وزارت صنعت، معدن و تجارت، در بخش سامانه‌ها، سامانه‌ای با عنوان «قواعد» در دسترس است که حاوی برخی قوانین و مقررات در قالب ۸ موضوع است: فضای کسب و کار؛ تأمین مالی؛ زیرساخت‌های کسب و کار؛ تولید کالا؛ اکتشاف و بهره‌برداری معدن؛ تجارت خارجی؛ تولید خدمات و بازرگانی؛ و قواعد داخلی سازمان. این سامانه، بسیار ابتدایی و ناقص است به طوری که برای مثال در بخش «فضای کسب و کار»، صرفاً چهار قانون بارگذاری شده که حتی عنوان قوانین نیز به‌طور دقیق درج نشده است؛ یا در بخش «زیرساخت‌های کسب و کار»، فقط یک قانون با عنوان «قانون اصلاح مواد (۹) و (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل و نوسازی صنایع کشور...» قابل مشاهده است.

[۳. تکلیف ثبت مقررات در «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»]

آخرین اراده قانونگذار در خصوص انتشار نظام‌مند مقررات، در ماده (۲) «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴) متجلی شد که به‌عنوان ماده (۳۰) به «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) الحاق شد (ر.ک.: کادر ۹).

کادر ۹. ماده (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (الحاقی به موجب ماده (۲) «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴)

وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با همکاری معاونت ذی ربط رئیس جمهور حداکثر شش ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون، با استفاده از ظرفیت‌های موجود نسبت به اصلاح و ارتقای «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» اقدام نماید. دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلفند پیش‌نویس آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه خود را یک هفته قبل از صدور، در تارنمای (سایت) خود به اطلاع عموم و فعالان اقتصادی برسانند تا فرصت لازم برای اعلام نظرات عموم یا فعالان اقتصادی و تشکل‌ها وجود داشته باشد. همچنین دستگاه‌های اجرایی مکلفند هرگونه آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه یا مقرر خود را بلافاصله در پایگاه مذکور ثبت نمایند و به اطلاع عموم برسانند. یک سال پس از لازم الاجرا شدن این قانون، مقررات تنها در صورت ثبت در پایگاه موضوع این ماده نافذ می‌باشد.

نکاتی راجع به ماده (۳۰) الحاقی به «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» قابل توجه است:

اول - مهم‌ترین نکته راجع به حکم قانونی مندرج در کادر ۹ آن است که طبق ماده مذکور، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف به «اصلاح و ارتقای پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» شده است؛ در حالی که چنانکه در مقررات پیشین مشاهده شد، معاونت حقوقی ریاست جمهوری مکلف شده بود این پایگاه را با استفاده از داده‌ها و امکانات موجود در سامانه قوانین و مقررات در دسترس (پایگاه اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور) ایجاد و راه‌اندازی کند. از جمله در ماده (۶) «تصویب‌نامه در خصوص ثبت و دریافت شناسه یکتای مجوز بر روی درگاه ملی مجوزهای کشور...»، معاونت حقوقی رئیس جمهور مکلف شد نسبت به ایجاد «درگاه اختصاصی قوانین و مقررات مربوط به کسب و کار» در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران اقدام نماید. به نظر می‌رسد طبق ماده (۳۰)، همچنان قانونگذار، سامانه ملی قوانین و مقررات را مرجع اصلی انتشار مقررات می‌داند و چنانکه در ادامه نیز خواهد آمد، «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» نیز می‌تواند جزئی از پایگاه اصلی قلمداد شود. وزارت امور اقتصادی و دارایی، طبق ماده مورد بحث، مکلف شده «با همکاری معاونت ذی ربط رئیس جمهور» [معاونت حقوقی]، «استفاده از ظرفیت‌های موجود»، «نسبت به اصلاح و ارتقاء پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات محیط کسب و کار» اقدام کند. بدین ترتیب، به نظر می‌رسد قانونگذار به این امر واقف بوده که در حال حاضر، پایگاهی مشتمل بر کل قوانین و مقررات وجود دارد که باید بخش مربوط به کسب و کار، از آن کلیت منقطع شده و با مسئولیت وزارت امور اقتصادی و دارایی در قالب جدیدی در دسترس فعالان اقتصادی قرار گیرد.

پاسخ به این سؤال که چرا متن قانون بدین صورت تنظیم شده را باید در رویه‌های پیشین قانونگذار مبنی بر واگذاری وظایف و اختیارات به نهادهایی جستجو کرد که در مقابل مجلس مسئول باشند. برای مثال، در تبدیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری به وزارتخانه (طبق «قانون تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی» مصوب ۱۳۹۸/۴/۲۴)، انگیزه اصلی قانونگذار، پاسخگو کردن نهاد مذکور در مقابل مجلس بود؛ در حالی که چنین امکانی در صورت قالب سازمانی غیر از وزارتخانه وجود نداشت. در موضوع مورد بحث نیز مجلس با مسئول دانستن وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان نهاد اصلی مجری قانون، در پی فراهم کردن فرصت پیگیری و نظارت بر اجرای حکم قانون با استفاده از ابزارهای نظارتی مندرج در قانون اساسی بوده است. این فرصت، با تبدیل وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان نهاد اصلی مجری حکم قانونی به‌جای معاونت حقوقی ریاست جمهوری، برای مجلس شورای اسلامی فراهم شده است؛ در حالی که طبق تفسیر و توضیحات ارائه شده، در عمل، معاونت حقوقی ریاست جمهوری متصدی اجرای این حکم محسوب می‌شود.

دوم - دلیل دیگر مکلف کردن وزارت امور اقتصادی و دارایی به اقدام برای «اصلاح و ارتقای پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» در ماده قانونی مورد بررسی را می‌توان به مسئولیت وزارت مذکور در حوزه کسب و کار جستجو کرد که در قوانین و مقررات سال‌های اخیر مقرر شده است. از جمله در بند «الف» ماده (۲۲) «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۴) که طبق آن دولت مکلف شده «محیط کسب و کار را به‌گونه‌ای امن، سالم، سهل و شفاف سازد» که رتبه ایران در سه شاخص بین‌المللی مرتبط با محیط کسب و کار، به میزان قابل توجهی بهبود یابد. در قسمت اخیر ماده مذکور، وزیر امور اقتصادی و دارایی مکلف شده است در پایان شهریور و اسفندماه هر سال، گزارش میزان تحقق حکم این بند را همراه مستندات به مجلس ارائه نماید. از این مهم‌تر، براساس «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن (مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵)»، اولاً، وزیر امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان رئیس «هیئت مقررات‌زایی و بهبود محیط کسب و کار» در نظر گرفته شده است؛ ثانیاً، در قانون مذکور تصریح شده است که «مصوبات هیئت مذکور در مورد بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی و در مورد تصویب‌نامه‌های



هیئت وزیران پس از تأیید هیئت وزیران برای کلیه مراجع صدور مجوزهای کسب و کار و کلیه دستگاه‌ها و نهادها که در صدور مجوزهای کسب و کار نقش دارند لازم‌الاجرا می‌باشد؛ ثالثاً، طبق قانون پیش‌گفته، دبیرخانه «هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار» در وزارت امور اقتصادی و دارایی (مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار) مستقر است و دبیر هیئت به انتخاب و حکم وزیر امور اقتصادی و دارایی منصوب می‌شود. با توجه به آنچه گفته شد، وزارت امور اقتصادی و دارایی به نوعی، نقش ستادی و هماهنگ‌کننده در خصوص مسائل مربوط به کسب و کار را برعهده دارد. سوم - در شهریور ماه ۱۴۰۱، بخشنامه‌ای برای اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» توسط معاون حقوقی رئیس‌جمهور به تصویب رسید که طی آن، به محوریت نهاد مذکور در ایجاد «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» اشاره شده است (ر.ک.: کادر ۱۰)

کادر ۱۰. بخشنامه اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (مصوب ۱۴۰۱/۵/۲۲ معاون حقوقی رئیس‌جمهور)

... کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند:

۱. از تغییر ناگهانی و بدون اطلاع‌رسانی قبلی مقررات و رویه‌های اقتصادی، برخلاف ماده (۲۴) قانون مذکور خودداری نمایند.
۲. هرگونه تغییر سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اقتصادی را در زمان مقتضی قبل از اجرا به صورت شفاف از طریق رسانه‌های گروهی و تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط، به اطلاع عموم برسانند.
۳. پیش‌نویس آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه خود را یک هفته قبل از صدور، از طریق بارگذاری در تارنمای خود به اطلاع عموم و فعالان اقتصادی برسانند تا فرصت لازم برای اعلام نظرات عموم با فعالان اقتصادی و تشکل‌ها وجود داشته باشد.
۴. هرگونه آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه یا مقرره خود مرتبط با محیط کسب و کار را بلافاصله در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار معاونت حقوقی رئیس‌جمهور ثبت نمایند و به اطلاع عموم برسانند. با توجه به ذیل ماده (۳۰) قانون فوق‌الذکر، که در تاریخ ۱۴۰۱/۲/۲۸ لازم‌الاجرا شده است، مقررات مرتبط با محیط کسب و کار پس از یک سال از تاریخ مذکور تنها در صورت ثبت در پایگاه موضوع این ماده نافذ می‌باشد.

چهارم - در ماده (۳۰) «قانون بهبود مستمر...» مقرر شده که «یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، مقررات تنها در صورت ثبت در پایگاه موضوع این ماده نافذ می‌باشد» (ر.ک.: کادر ۹). طبق بخشنامه اجرای ماده مذکور، از تاریخ ۱۴۰۲/۱۲/۲۸، «مقررات مرتبط با محیط کسب و کار... تنها در صورت ثبت در پایگاه موضوع این ماده نافذ می‌باشد». مفادی مشابه به منظور الزام دستگاه‌ها به همکاری در تکمیل سامانه‌های مربوط، پیش‌تر نیز به تصویب رسیده بود (ر.ک.: کادر ۵). گرچه مفاد مشابه قبلی در مقررات آمده بود؛ حال اینکه مفاد ماده (۳۰) در قالب قانون تصویب شده و از حیث منشأ ایجاد الزام و اقتدار الزام، متفاوت است.

سؤال مهم این است که آیا این تدبیر مندرج در ماده (۳۰) قانون پیش‌گفته، عملی و مؤثر است؟ ساز و کار لازم‌الاجرا شدن قوانین و مقررات، تابع قانون اساسی و قوانین عادی است. یکی از مصوباتی که می‌تواند به توضیح چگونگی لازم‌الاجرا شدن مقررات دولتی کمک کند، مصوبه مندرج در کادر ۱۱ است که در آن ترتیبات لازم‌الاجرا شدن مصوبات هیئت وزیران و کمیسیون‌های موضوع اصل (۱۳۸) قانون اساسی درج شده است.

کادر ۱۱. ماده (۳۰) آیین نامه داخلی هیئت دولت (مصوب ۱۳۶۸/۹/۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی)*

مصوبات هیئت وزیران و کمیسیون های موضوع اصل (۱۳۸) قانون اساسی، در صورتی که صرفاً حق یا تکلیف برای وزارتخانه ها، سازمان ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت ایجاد نماید، ولو آنکه در روزنامه رسمی منتشر نشده باشد و یا منتشر نشود، همچنین مصوبات طبقه بندی شده (محرمانه - خیلی محرمانه - سری - به کلی سری) از تاریخ ابلاغ به وزارتخانه یا سازمان دولتی که مصوبه به عنوان و خطاب به آن صادر شده است، لازم الاجراست.

تبصره - مصوباتی که علاوه بر دستگاه های اجرایی و کارکنان آن برای سایر مردم حق و تکلیف ایجاد می نماید، ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران لازم الاجراست. مگر آنکه در خود مصوبه زمان یا کیفیت خاصی برای اجرای آن پیش بینی شده باشد.

تبصره ۱ - در صورتی که هیئت وزیران بر حسب مورد ترتیب خاصی برای زمان اجرای مصوبه مقرر نموده یا بنمایند مصوبه مزبور از تاریخ مقرر لازم الاجراست.

تبصره ۲ - مصوباتی که علاوه بر دستگاه های اجرایی و کارکنان آن برای سایر مردم حق و تکلیف ایجاد می نماید ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران لازم الاجراست. مصوبات موضوع این تبصره بر حسب مورد توسط هیئت وزیران مشخص خواهد شد.

* مأخذ: امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مجموعه آیین نامه داخلی هیئت دولت، کمیسیون های اصل (۱۳۸) و نمایندگان ویژه رئیس جمهور، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۷.

بدین ترتیب، طبق مصوبه مندرج در کادر ۱۱، مصوبات هیئت وزیران و کمیسیون های موضوع اصل (۱۳۸) قانون اساسی، در صورتی که صرفاً حق یا تکلیف برای وزارتخانه ها، سازمان ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت ایجاد کند، حتی بدون انتشار در روزنامه رسمی نیز «لازم الاجرا» محسوب می شوند. ماده (۳۰) «قانون بهبود مستمر...»، تغییری بنیادین در سازو کار پیش گفته ایجاد می کند.

«نافذ بودن» که در متون حقوقی، مترادف با «لازم الاجرا بودن» به کار گرفته می شود، منوط به تصویب مصوبه توسط مرجع ذی صلاح در فرایندها و تشریفات قانونی است. این اصطلاح از حقوق خصوصی وام گرفته شده و به ادبیات قانونی و مقررات (حقوق عمومی) وارد شده است. با توجه به معنای نافذ بودن در حقوق قراردادهای و تفاوت مفهومی آن با صحیح و معتبر بودن، در زمینه مورد بررسی این پژوهش، می توان گفت طبق ماده (۳۰) «قانون بهبود...»، اگر مقرره ای را مقام ذی صلاح به تصویب رساند، فقط زمانی از کلیه آثار حقوقی یک مقرره برخوردار خواهد بود که در پایگاه مذکور منتشر شده باشد. به عبارت دقیق تر، مقرره منتشر نشده در «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»، مقرره ای معتبر است، اما فقط در صورت انتشار در پایگاه لازم الاجرا خواهد بود و به مرحله اجرا خواهد رسید.

منوط کردن نافذ بودن یک مقرره به ثبت در پایگاه قوانین و مقررات، تحولی بزرگ در نظام حقوقی در راستای دسترسی همگان به مقررات و شفافیت مقررات است. با وجود این، به نظر می رسد اجرا شدن این حکم با توجه به تعدد نهادهای مقررات گذار و حجم عظیم مقررات مصوب، با موانع جدی مواجه خواهد شد. علاوه بر این، موانع متعدد اجرای این حکم می تواند به سردرگمی مجریان و تابعان مقررات بیانجامد. بدین ترتیب که برای مثال، ممکن است وزیر صنعت، معدن و تجارت، مقرره ای در باب گمرک وضع کند یا رئیس بانک مرکزی - طبق رویه ای که اکنون نیز گریبانگیر فعالان اقتصادی است - مکرراً مصوبات ارزی به تصویب برساند. طبعاً، منوط کردن لازم الاجرائی مصوبه به درج در «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»، می تواند محدودیتی جدی بر اختیارات مقامات اجرایی در اعمال صلاحیت های آنها تلقی شود. به عبارت دیگر، لزوم درج مقررات در سامانه برای لازم الاجرا شدن آن، الزام جدیدی برای لازم الاجرائی هر مصوبه است. این شرط برای لازم الاجرا شدن یک مقرره، می تواند به ایجاد مشکلات بسیاری در اجرا منجر شود.

از سوی دیگر، منوط کردن نافذ بودن یک مقرره به ثبت در پایگاه قوانین و مقررات، می تواند مخاطراتی در اجرا نیز به دنبال داشته باشد؛ برای مثال، عدم اجرای برخی مقررات شکلی به بهانه عدم انتشار توسط مقامات اداری.

پنجم - در کادر ۸، ماده (۱۷) «قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» درج شد و توضیح داده شد که موظف کردن وزارت صنعت، معدن و تجارت به ایجاد و راه‌اندازی «سامانه مقررات تجاری»، مصوبه‌ای قابل نقد از حیث مرجع و نحوه اجراست. به نظر می‌رسد با تصویب ماده (۲) «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» در اسفندماه ۱۴۰۰، حکم مندرج در ماده (۱۷) «قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»، به صورت جزئی^۱ نسخ ضمنی شده و طبق آخرین اراده قانونگذار، باید «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» مستقر در معاونت حقوقی ریاست جمهوری، اصلاح و ارتقا یابد. البته با ملاحظاتی که توضیح داده شد، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف به اقدام برای اصلاح و ارتقای پایگاه مذکور «با استفاده از ظرفیت‌های موجود» شده است.

ششم - نکته پایانی راجع به ماده (۳۰) «قانون بهبود...»، ابهام در دامنه و شمول دقیق «قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» است؛ قوانین و مقرراتی که طبق حکم قانون مذکور، باید در پایگاه اطلاع‌رسانی مربوط درج شوند. تعاریف متعددی با رویکردها و نظرگاه‌های مختلف در خصوص «محیط کسب و کار» و پیش از آن، تعریف «کسب و کار» وجود دارد.^۲ به باور بسیاری از صاحب‌نظران، محیط کسب و کار به «مجموعه عوامل مؤثر در اداره یا عملکرد بنگاه‌های تولیدی که خارج از کنترل مدیران آنها می‌باشند» اطلاق می‌شود. تعریف مذکور، در بند «ج» ماده (۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» نیز قید شده است. بر همین سیاق، قوانین و مقررات مرتبط با (در حیطه) محیط کسب و کار نیز مورد توافق همه صاحب‌نظران نیستند. تعاریف مجادله‌برانگیز مفاهیم و اصطلاحات مذکور، می‌تواند اجرای حکم قانون مورد بحث را با موانعی مواجه سازد. در واقع، تفاسیر متفاوت از عبارت «قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»، می‌تواند عاملی برای اختلاف رویه در اجرای حکم ماده (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» محسوب شود.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۱. صدور بخشنامه‌های آنی و بدون بررسی کافی کارشناسی، هزینه‌هایی سنگین برای کسب و کارها و تولیدکنندگان به همراه داشته است. به‌ویژه اینکه این قبیل مقررات، اغلب به آسانی در دسترس نیستند و به‌نحوی نظام‌مند منتشر نمی‌شوند. با این اوصاف، بخش خصوصی نمی‌تواند برنامه‌ریزی‌ها و هماهنگی‌های مقتضی را در راستای اجرای این مقررات صورت دهد. مهم‌ترین دستاورد انتشار قوانین و مقررات، در صورت ثبات نسبی قوانین و مقررات، قابل پیش‌بینی‌پذیری و ایجاد قابلیت برنامه‌ریزی برای فعالان اقتصادی، با توجه به مفاد قانونی و مقرراتی معتبر است.

۲. علی‌الاصول، هر قانون و مقرره به‌ویژه در حوزه کسب و کار باید با نظرخواهی و مشارکت فعالان اقتصادی و نهادها و تشکل‌های نمایندگی‌کننده آنها صورت گیرد. الزام به انتشار قوانین و مقررات، در بسیاری از موارد، با الزام دولت و به‌طور کلی مقررات‌گذار به در دسترس قرار دادن متن پیش‌نویس قانون یا مقرره برای کسب نظر همگان (در مورد قوانین و مقررات مربوط به کسب و کار، کسب نظر فعالان اقتصادی) همراه است.

۳. طبق ماده (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (الحاقی به‌موجب ماده (۲) «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴)، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف به «اصلاح و ارتقای پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» شده است؛ در حالی که براساس مقررات پیشین (در گاه اختصاصی قوانین و مقررات مربوط به کسب و کار «مصوبه مهرماه ۱۳۹۹ هیئت وزیران)، معاونت حقوقی ریاست جمهوری مکلف شده بود این پایگاه را با استفاده از داده‌ها و امکانات موجود در سامانه قوانین و مقررات در دسترس (پایگاه اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور) ایجاد و راه‌اندازی کند. به نظر می‌رسد طبق ماده مورد بحث، همچنان قانونگذار، سامانه ملی قوانین و مقررات را مرجع اصلی انتشار مقررات می‌داند و «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط

۱. محیط کسب و کار که طبق تعریف قانونی آن، عوامل خارج از کنترل مدیر بنگاه است، رابطه عموم و خصوص من‌وجه (نه این‌همانی یا تساوی) با تجارت دارد؛ لذا دو حکم مزبور به صورت تام ناسخ و منسوخ یکدیگر نیستند.

۲. برای نمونه، واژه «کسب و کار» (Business) در یکی از فرهنگ‌های لغات چنین تعریف شده است: «یک سازمان یا نظام اقتصادی که در آن کالاها و خدمات با یکدیگر یا در مقابل پول مبادله می‌شوند». در منبع دیگری در توضیح واژه مورد بحث آمده است: «یک کسب و کار به‌منتهای یک سازمان یا بنگاهی تعریف شده که در فعالیتهای تجاری، صنعتی یا حرفه‌ای اشتغال دارد...». واژه کسب و کار همچنین به تلاش‌ها و فعالیتهای سازماندهی‌شده فردی با هدف تولید یا فروش کالا و خدمات برای سود، اطلاق می‌شود». در نظام حقوقی فرانسه، «کسب و کار» به‌عنوان مجموعه اقدامات تجاری، اقتصادی، مالی و... تعریف شده است. معادل فرانسوی واژه «کسب و کار» نیز اعم از فعالیتهای بازرگانی بوده و فعالیتهای مالی و اقتصادی را نیز شامل می‌شود؛ ر.ک: مرکز مالگیری، پیشین، صص ۹-۷. در بند «ث» ماده (۱) واژه «کسب و کار» در «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) به این شرح تعریف شده است: «به هر نوع فعالیت تکرارشونده و مشروع اقتصادی از قبیل تولید، خرید و فروش کالا و خدمات به قصد کسب منافع اقتصادی اطلاق می‌شود».

با محیط کسب و کار» رانیز می توان با مسئولیت وزارت امور اقتصادی و دارایی، جزئی از پایگاه اصلی دانست. وزارت امور اقتصادی و دارایی، طبق ماده مورد بحث، مکلف شده «با همکاری معاونت ذی ربط رئیس جمهور» [معاونت حقوقی]، «استفاده از ظرفیت های موجود»، «نسبت به اصلاح و ارتقای پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات محیط کسب و کار» اقدام کند. قانونگذار با در نظر گرفتن این واقعیت که در حال حاضر، پایگاهی مشتمل بر کل قوانین و مقررات وجود دارد، به طور خاص، به دسترس قرار گرفتن قوانین و مقررات مربوط به محیط کسب و کار برای فعالان اقتصادی تأکید کرده است. در موضوع مورد بحث، قانونگذار با مسئول دانستن وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان نهاد اصلی مجری قانون، در پی فراهم کردن فرصت پیگیری و نظارت بر اجرای حکم قانون با استفاده از ابزارهای نظارتی مندرج در قانون اساسی بوده است؛ در حالی که در عمل، معاونت حقوقی ریاست جمهوری می تواند متصدی اجرای این حکم محسوب شود.

۴. منوط کردن نافذ بودن یک مقرر به ثبت در پایگاه قوانین و مقررات، تحولی بزرگ در نظام حقوقی در راستای دسترسی همگان به مقررات و شفافیت مقررات است. گرچه پیش بینی می شود اجرای کامل این حکم با توجه به تعدد نهادهای مقررات گذار و حجم عظیم مقررات مصوب، با موانع جدی مواجه شود. مهم ترین مانع آن است که منوط کردن لازم الاجرای مصوبه به درج در «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»، می تواند محدودیتی جدی بر اختیارات مقامات اجرایی در اعمال صلاحیت های آنها تلقی شود. از سوی دیگر، ابهام در دامنه و شمول دقیق «قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» است؛ قوانین و مقرراتی که طبق حکم قانون مذکور، باید در پایگاه اطلاع رسانی مربوط درج شوند.

[منابع و مآخذ]

۱. انصاری، باقر، «تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی»، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، ش ۱۱، سال ششم، پاییز ۱۳۸۶.
۲. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات. مجموعه آیین نامه داخلی هیئت دولت، کمیسیون های اصل (۱۳۸) و نمایندگان ویژه رئیس جمهور، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۷.
۳. انصاری، باقر. حق دسترسی به اطلاعات: آزادی اطلاعات، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، معاونت مطبوعاتی و اطلاع رسانی، دفتر مطالعات و برنامه ریزی رسانه ها، ۱۳۹۷.
۴. دنیای اقتصاد. «اثرات بخشنامه های خلق الساعه بر تولیدکنندگان فلزات اساسی بررسی شد: هشدار حذف از بازارهای صادراتی»، ۱۴۰۱/۶/۱.
۵. مرکز مال میری، احمد. «ملاحظات در تدوین و تنقیح قوانین کسب و کار (با تأکید بر ضرورت تصویب «قانون جامع مالیاتی»)، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۶۴۸، مهر ۱۳۹۸.
۶. مرکز مال میری، احمد. الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار، تهران، راه طلایی، به سفارش: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۴۰۰.
۷. مرکز مال میری، احمد. حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشتها (ویراست دوم)، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.
۸. معاونت حقوقی ریاست جمهوری، راهنمای سامانه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۸۹.
۹. مک دونالد، جان، باس کرایل و کلیو اچ. جونز، حقوق آزادی اطلاعات (جلد اول)، ترجمه گروه مترجمان (به سرپرستی محسن اسماعیلی)، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir