

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح جهش تولید مسکن

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان
در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح جهش تولید مسکن

تاریخ تصویب: ۱۴۰۰/۰۶/۰۱

کد گزارش: ۱۴۰۰۰۷

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۰/۰۶/۲۴



پژوهشکده شورای نگهبان

طرح جهش تولید مسکن (اعاده شده)

▀ درباره‌ی مصوبه

طرح دوفوریتی جهش تولید مسکن در مرحله‌ی نخست در تاریخ ۱۴۰۰/۱/۱۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. این شورا با بررسی مصوبه‌ی مذکور در جلسات مورخ ۱۴۰۰/۲/۶ و ۱۴۰۰/۲/۷، برخی از مواد آن را مغایر با شرع یا قانون اساسی تشخیص داد. مجلس شورای اسلامی در راستای مرتفع کردن ایرادات پیشین شورای نگهبان، در تاریخ ۱۴۰۰/۴/۱ اصلاحاتی را در مصوبه‌ی پیشین معمول داشت و مصوبه‌ی مرحله‌ی دوم را به موجب نامه‌ی شماره ۱۷۳/۲۸۳۱۲ مورخ ۱۴۰۰/۴/۷ به شورای نگهبان ارسال کرد. این شورا با تشکیل جلسه در تاریخ ۱۴۰۰/۴/۱۶، بررسی مصوبه‌ی اعاده شده را در دستور کار خود قرار داد و برخی از مواد آن را واجد ابهام تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را به موجب نامه‌ی شماره ۱۰۲/۲۶۸۳۳ مورخ ۱۴۰۰/۴/۲۲ به رئیس مجلس اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح جهش تولید مسکن (اعاده شده)»

ماده ۲-

[در سطر اول ماده (۲) عبارت «سیاست گذاری» به عبارت «سیاست گذاری اجرایی» تغییر می یابد.]

«شورای عالی مسکن» به منظور برنامه ریزی، سیاست گذاری اجرایی، نظارت و ایجاد هماهنگی بین دستگاه های اجرایی در حوزه مسکن، با ترکیب زیر تشکیل می شود:

۱- ...

توضیح تذکر

ماده (۲) مصوبه ی سابق، «سیاست گذاری»، را از وظایف شورای عالی مسکن قرار داده بود. شورای نگهبان به سبب اینکه روشن تر شود مقصود قانون گذار از عبارت «سیاست گذاری» شامل سیاست های کلی نظام یا شامل سیاست گذاری تقنینی نبوده است، افزودن قید «اجرایی» به ماده ی سابق را تذکر داد. حال در مصوبه ی اصلاحی این تذکر اعمال شده است.

نظر شورای نگهبان

ماده (۲)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۳-

...

[در فراز دوم ماده (۳)، عبارت «یا امهال» حذف می شود.]

منابع این صندوق از محل منابع حاصل از واگذاری زمین های موضوع این قانون و منابع

وصولی مربوط به اجاره (۹۹) ساله مالیات‌های مرتبط با حوزه زمین، مسکن، مستغلات و ساختمان، منابع پیش‌بینی شده برای بخش مسکن در قوانین بودجه سنواتی، منابع حاصل از بازگشت اصل و فرع خطوط اعتباری مسکن مهر، اقساط برگشتی صندوق پس‌انداز مسکن یکم در هر سال، کمک‌های خیرین و سایر منابعی که در اساسنامه صندوق پیش‌بینی می‌گردد، تأمین می‌شود و به مصارف صندوق از جمله یارانه سود تسهیلات، تخفیف در هزینه صدور و تمدید پروانه ساختمانی، گواهی پایان کار ساختمان، هزینه‌های تأمین و انتقال زیرساخت و مشارکت در ایجاد امکانات، خدمات روئینایی و کاربری‌های غیرانتفاعی (آموزشی، مذهبی، درمانی، فضای سبز، فرهنگی، ورزشی و تجهیزات شهری) در توسعه شهری ایجاد شده مطابق با الگوی مصوب شورای عالی مسکن برای طرح (پروژه) های مسکونی موضوع این قانون اختصاص می‌یابد.

...

[در بند «الف» ماده (۳)، جزء (۱-۸) حذف می‌شود.]

الف- هیئت امناء

۱- ترکیب اعضای هیئت امناء به عنوان بالاترین رکن صندوق عبارتند از:

۱-۱- وزیر راه و شهرسازی (رئیس هیئت امناء صندوق)

۱-۲- ...

ب- هیئت عامل

[در جزء (۱) بند «ب» ماده (۳)، بعد از کلمه «افراد» عبارت «معتقد و ملتزم به مذهب

رسمی کشور»، اضافه می‌شود.]

۱- هیئت عامل مرکب از پنج نفر از افراد معتقد و ملتزم به مذهب رسمی کشور، صاحب نظر، با تجربه، امین، مورد وثوق و خوش‌نام در امور اقتصاد مسکن، حقوقی، مالی، بانکی، عمرانی و برنامه‌ریزی با حداقل ده سال سابقه مرتبط و مدرک تحصیلی

حداقل کارشناسی ارشد به پیشنهاد وزیر راه و شهرسازی، توسط هیئت امناء انتخاب و با حکم رئیس هیئت امناء برای مدت چهار سال منصوب می‌شوند.

۲- ...

تبصره ۱- ...

[در تبصره (۲) ماده (۳)، پس از عبارت «این صندوق» عبارت «در چهارچوب اصل هشتاد و پنجم (۸۵)» اضافه می‌شود.]

تبصره ۲- اساسنامه این صندوق در چهارچوب اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی مشتمل بر اهداف، کارکردها و وظایف صندوق، منابع و مصارف صندوق، وظایف هیئت امناء، هیئت عامل و سایر موارد حداکثر تا دو ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون، به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

[تبصره (۳) ماده (۳) به شرح زیر اصلاح می‌شود:]

تبصره ۳- تا زمان تشکیل و استقرار این صندوق، «حساب ملی مسکن» به نام وزارت راه و شهرسازی نزد خزانه‌داری کل کشور تشکیل می‌شود و منابع این حساب در راستای اهداف و موضوع صندوق ملی مسکن، با دستور وزیر راه و شهرسازی قابل برداشت است. بلافاصله پس از تشکیل صندوق، کلیه وجوه حساب مذکور پس از گردش خزانه‌داری کل کشور به صندوق منتقل می‌گردد.

تبصره ۴- ...

[تبصره (۸) ماده (۳) به شرح ذیل اصلاح و بندهای آن حذف می‌شود:]

تبصره ۸- در سال ۱۴۰۰، مازاد بر مبالغ تعیین شده پایه‌های مالیاتی مرتبط با حوزه زمین، مسکن، مستغلات و ساختمان در بودجه ۱۴۰۰ کل کشور و از سال ۱۴۰۱ کلیه مبالغ دریافتی از این ماده به صندوق ملی مسکن تعلق می‌گیرد.

«دیدگاه مغایرت»

الف) اصلاحات صورت گرفته در تبصره (۳) این ماده موجب حدوث ایراد دیگری در خصوص مغایرت آن با اصل (۵۳) قانون اساسی شده است؛ توضیح آنکه حکم این مقرره مبنی بر تجویز برداشت از حساب ملی مسکن نزد خزانه‌داری کل کشور صرفاً با دستور وزیر راه و شهرسازی، مغایر با الزام صورت گرفته در ذیل اصل (۵۳) قانون اساسی در خصوص مقید شدن کلیه‌ی پرداخت‌های دولت به اعتبارات قانونی است.

ب) حکم مقرر شده در تبصره (۸) مصوبه‌ی حاضر مبنی بر تعلق مازاد منابع مالیاتی حوزه زمین و مسکن بودجه‌ی سال ۱۴۰۰ و کلیه‌ی منابع مذکور از سال ۱۴۰۱ به صندوق ملی مسکن، مغایر با اصول (۵۲) و (۷۵) قانون اساسی است؛ توضیح آنکه اولاً مطابق نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل (۵۲)،^۱ متمم قانون بودجه باید از طریق لایحه‌ی دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. حال با توجه به اینکه حکم فوق در مورد تعیین تکلیف مازاد درآمدهای مالیاتی، ماهیتاً متمم قانون بودجه ۱۴۰۰ تلقی می‌شود، درج آن در طرح حاضر مغایر با اصل (۵۲) است. ثانیاً مصوبه‌ی حاضر بار مالی سنگینی را بر دولت از طریق اختصاص منابع به صندوق ملی مسکن تحمیل می‌کند، اینکه قانون‌گذار مقرر کند از سال ۱۴۰۱ بخشی از درآمدهای مالیاتی به صندوق مذکور واریز شود، منابع مالی جدیدی برای جبران این بار مالی محسوب نمی‌شود. چه اینکه کلیه‌ی درآمدهای مالیاتی کشور در بودجه‌های سالیانه، صرف هزینه‌های عمرانی یا جاری کشور می‌شود و درآمد جدیدی نیست. بنابراین حکم تبصره (۸) اصلاحی مغایر با اصول (۵۲) و (۷۵) قانون اساسی است.

۱. نظریه‌ی تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ شورای نگهبان: «...»

۱- ...

۲- تصویب متمم و چنددوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی با توجه به اصل (۵۲) قانون اساسی جایز نمی‌باشد.

۳- «...»

عدم مغایرت

(الف) فراز دوم ماده (۳) پیشین، منابع صندوق ملی مسکن را از محل‌های متنوعی همچون «منابع حاصل از امهال اصل و فرع خطوط اعتباری مسکن مهر» مقرر کرده بود. شورای نگهبان به سبب روشن نبودن مراد مقنن از عبارت «منابع حاصل از امهال اصل و فرع خطوط اعتباری مسکن مهر» و امکان ربوی بودن منابع ناشی از این امهال در برخی صور، آن را واجد ابهام تشخیص داده بود. حال که قانون‌گذار در مصوبه‌ی اصلاحی، به کلی عبارت مذکور را حذف کرده است، ابهام فوق موضوعاً منتفی شده است.

(ب) مجلس شورای اسلامی در جزء (۱) بند (الف) ماده (۳) سابق، اعضای هیئت امانه صندوق ملی مسکن را مرکب از دادستان کل کشور و ... دانسته بود. حضور دادستان کل به عنوان یک مقام قضایی، در هیئت امنای صندوق مذکور با ماهیت اجرایی، از سوی شورا مغایر با اصل (۶۰) قانون اساسی شناخته شد. اما نظر به اینکه در اصلاحات این ماده، عضویت دادستان کل در این صندوق حذف شده است، اشکال سابق شورای نگهبان مرتفع شده است.

(ج) جزء (۱) بند (ب) پیشین، هیئت عامل صندوق ملی مسکن را مرکب از پنج نفر از افراد «صاحب نظر، با تجربه، امین، مورد وثوق و خوش‌نام» دانسته بود. فقیهان شورای نگهبان مقید نشدن شرایط عضویت مذکور به اتصاف به دو صفت اسلام و ایمان را مغایر با موازین شرعی تشخیص دادند. مجلس شورای اسلامی در راستای تأمین نظر شورای نگهبان، عبارت «معتقد و ملتزم به مذهب رسمی کشور» که جامع دو صفت اسلام و ایمان است را به شرایط مذکور افزوده است و به این ترتیب اشکال فوق برطرف شده است.

(د) در تبصره (۲) سابق تنها مقرر شده بود «اساسنامه صندوق ملی مسکن» به تصویب هیئت وزیران برسد. در حالی که روشن نبود حکم مذکور به رعایت ذیل اصل (۸۵) قانون اساسی در خصوص تشخیص عدم مغایرت اساسنامه‌های دولتی با شرع یا قانون اساسی از سوی

شورای نگهبان، مفید شده است یا خیر و از این منظر مورد ابهام شورای نگهبان قرار گرفت. حال که مجلس شورای اسلامی در مصوبه‌ی اصلاحی به این امر تصریح کرده است، ابهام سابق منتفی شده است.

ه) قانون‌گذار در تبصره (۳) سابق مقرر کرده بود تا زمان استقرار صندوق ملی مسکن، «حساب ملی مسکن» نزد بانک مسکن افتتاح شود و بلافاصله پس از تشکیل صندوق، کلیه‌ی وجوه حساب مذکور به صندوق منتقل گردد. حکم سابق از این جهت که روشن نبود «حساب ملی مسکن» نزد خزانه‌داری کل کشور تشکیل می‌شود یا یک حساب مستقل است و همچنین از این حیث که آیا فرآیند قانونی گردش خزانه در واریز منابع به این حساب طی می‌شود یا خیر، دارای ابهام شناخته شد. حال با توجه به اینکه در متن تبصره‌ی اصلاحی به هر دو موضوع تصریح شده، ابهام سابق مرتفع شده است.

و) حکم تبصره (۳) اصلاحی علاوه بر اینکه ابهامات سابق شورای نگهبان را برطرف کرده است، واجد اشکال جدیدی در خصوص مغایرت با ذیل اصل (۵۳) قانون اساسی نیز نیست؛ توضیح آنکه به موجب مصوبه‌ی حاضر، «حساب ملی مسکن» دارای شخصیت حقوقی مستقلی است که قانون‌گذار منابع و مصارف آن را در این مصوبه تصریح کرده است. بنابراین منابع این حساب خارج از منابع عمومی موضوع اصل (۵۳) قانون اساسی است و برداشت از آن نیازمند پیش‌بینی در بودجه نیست و دستور وزیر راه در این خصوص کفایت می‌کند.

ز) با توجه به اینکه نسبت عبارت «درآمدهای مالیاتی» مقرر شده در تبصره (۸) سابق با عبارت «مالیات‌های مرتبط با حوزه زمین، مسکن، مستغلات و ساختمان» در صدر این ماده روشن نبود، شورای نگهبان عبارت «درآمدهای مالیاتی» را واجد ابهام تشخیص داد. حال نظر به اینکه قانون‌گذار در تبصره (۸) اصلاحی، عبارت «درآمدهای مالیاتی» را حذف و عبارت «پایه‌های مالیاتی مرتبط با حوزه زمین، مسکن، مستغلات و ساختمان» که عیناً همان

عبارت صدر این ماده است را جایگزین کرده است، ابهام مزبور برطرف شده است. (ح) حکم بند (ب) سابق تبصره (۸)، از این حیث که روشن نبود به مالیات‌های سابق بر وضع این مصوبه اشاره دارد یا منابع مالیاتی جدیدی را مقرر می‌کند، واجد ابهام شناخته شد. اکنون که مجلس شورای اسلامی در اصلاحات این تبصره، به کلی بندهای آن را حذف کرده است، ابهام فوق بلاموضوع شده است.

(ط) حکم مقرر شده در تبصره (۸) اصلاحی، مغایرتی با اصول (۵۲) یا (۷۵) قانون اساسی ندارد؛ زیرا اولاً حکم این تبصره به لحاظ ماهوی، متمم قانون بودجه ۱۴۰۰ تلقی نمی‌شود تا تصویب آن به صورت طرح مغایر با نظر تفسیری شورا از اصل (۵۲) باشد. به دیگر سخن، اینکه قانون‌گذار در این تبصره به صورت موردی، تنها بخشی از منابع مالیاتی مازاد مقرر شده در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ را تعیین تکلیف کند، وضع متمم برای بودجه محسوب نمی‌شود. ثانیاً با توجه به اینکه قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و سال‌های آتی هنوز به تصویب نرسیده است، تعیین بخش اندکی از درآمدهای مالیاتی آن برای جبران بار مالی طرح حاضر، طریق متعارفی برای جبران محسوب می‌شود و مغایرت با اصل (۷۵) نیز منتفی است. چه اینکه شورای نگهبان در بررسی برخی مصوبات همچون ماده (۴۹) لایحه مالیات بر ارزش افزوده^۱، تعیین تکلیف کردن مجلس برای بخش کوچکی از درآمدهای قوانین بودجه‌ای

۱. ماده (۴۹) لایحه مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۹۹/۹/۹ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۴۹- یکنهم مالیات‌ها و عوارض وصولی موضوع ماده (۷) و بندهای «الف» و «ب» ماده (۲۸) این قانون به عنوان «مالیات سلامت»، همزمان با دریافت توسط سازمان امور مالیاتی، به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد. خزانه مکلف است مبالغ دریافتی هر ماه را تا پایان پانزدهم ماه بعد به حساب وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی واریز نماید. عدم تخصیص مبلغ مذکور در حکم تصرف غیرمجاز در اموال عمومی است.

صد درصد (۱۰۰٪) منابع دریافتی موضوع این ماده از طریق ردیف یا ردیف‌هایی که برای این منظور در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود به پیشگیری و پوشش کامل درمان افراد ساکن در روستاها و شهرهای دارای بیست هزار نفر جمعیت و پایین‌تر و جامعه عشایری (در چهارچوب نظام ارجاع)، اختصاص می‌یابد و پس از تحقق هدف مذکور نسبت به تکمیل و تأمین تجهیزات بیمارستانی و مراکز بهداشتی و درمانی با اولویت بیمارستان‌های مناطق توسعه نیافته، مصارف هیئت امنای ارزی و ارتقای سطح بیمه بیماران صعب‌العلاج و افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی خارج از روستاها و شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت اقدام شود.

سال‌های آتی را مغایر با قانون اساسی تشخیص نداده است.

■ نظر شورای نگهبان ■

ماده (۳)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۴-

[ماده (۴) به شرح ذیل اصلاح می‌شود:]

بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مکلفند حداقل بیست درصد (۲۰٪) از تسهیلات پرداختی نظام بانکی در هر سال را با نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار به بخش مسکن اختصاص دهند، به صورتی که در سال اول اجرای قانون از حداقل سه میلیون و ششصد هزار میلیارد (۳/۶۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال تسهیلات برای واحدهای موضوع این قانون کمتر نباشد و برای سال‌های آینده نیز حداقل منابع تسهیلاتی مذکور با افزایش درصد صدرالذکر مطابق با نرخ تورم سالانه افزایش یابد.

تبصره ۱- ...

تبصره ۴-

[در تبصره (۴) ماده (۴) پس از عبارت «مرکزی هستند.» عبارت «اوراق رهنی، اوراق بهادار بانامی است که به منظور خرید مطالبات توسط ناشر منتشر می‌شود. این اوراق در بورس‌ها یا بازارهای خارج از بورس قابل معامله می‌باشند.» الحاق می‌گردد.]

بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در صورت پرداخت تسهیلات موضوع این ماده مجاز به انتشار اوراق رهنی در چهارچوب مقررات بانک مرکزی هستند.

اوراق رهنی، اوراق بهادار بانامی است که به منظور خرید مطالبات توسط ناشر منتشر می‌شود. این اوراق در بورس‌ها یا بازارهای خارج از بورس قابل معامله می‌باشند.

تبصره ۵-

[در تبصره (۵) ماده (۴) پس از عبارت «موضوع این ماده»، عبارت «در قالب بودجه سنواتی» اضافه می‌گردد.]

سازمان امور مالیاتی موظف است در صورت عدم رعایت موضوع این ماده، در قالب بودجه سنواتی مالیاتی برابر بیست درصد (۲۰٪) تعهد انجام نشده را از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مستنکف، اخذ و به خزانه‌داری کل کشور واریز نماید. این مبلغ صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته تلقی و به حساب صندوق ملی مسکن واریز می‌شود.

دیدگاه عدم ابهام

الف) به موجب حکم ماده (۴) سابق، بانک‌ها مکلف شده بودند حداقل (۱/۶۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال تسهیلات به بخش مسکن پرداخت کنند. این در حالی بود که در جزء (۱۰) بند الف تبصره (۱۸) قانون بودجه ۱۴۰۰ کل کشور^۱ نیز مبلغ (۳/۶۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال تسهیلات مسکن در نظر گرفته شده بود. در نتیجه نسبت حکم ماده (۴) سابق با حکم قانون بودجه مبهم شناخته شد. حال قانون‌گذار در جهت رفع این ابهام، حکم این ماده را مطابق با حکم مقرر شده در قانون بودجه اصلاح

۱. جزء (۱۰) بند الف تبصره (۱۸) قانون بودجه ۱۴۰۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۶ مجلس شورای اسلامی: «در سال ۱۴۰۰ کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی موظفند برای احداث و نوسازی چهارصد هزار واحد مسکن روستایی و شهری در شهرهای کمتر از بیست و پنج هزار نفر جمعیت و هشتصد هزار واحد مسکن شهری (با اولویت محلات و مناطق محروم) نسبت به پرداخت سه میلیون و ششصد هزار میلیارد (۳.۶۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال تسهیلات ساخت مسکن (معادل بیست درصد (۲۰٪) تسهیلات نظام بانکی) به افراد واجد شرایط اقدام نمایند. سهمیه هر بانک مرکزی در فروردین ماه تعیین می‌شود. مجموع دوران مشارکت ساخت و فروش اقساطی این تسهیلات بیست سال است و پس از دوره مشارکت به فروش اقساطی تبدیل و تعهدات آن به متقاضی واجد شرایط منتقل می‌شود. این تسهیلات با نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار به افراد واجد شرایط معرفی شده توسط وزارت راه و شهرسازی پرداخت می‌شود. بانک مرکزی موظف است گزارش عملکرد این بند را به صورت برخط در اختیار عموم مردم قرار دهد. در صورتی که یک بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی از پرداخت سهمیه تسهیلات تعیین شده توسط بانک مرکزی خودداری نماید، بانک مرکزی موظف است متناسب با تعهد انجام نشده نسبت به افزایش سپرده قانونی آن بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی اقدام و از طریق سایر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی نسبت به پرداخت تسهیلات ساخت مسکن اقدام نماید. حداقل بیست درصد (۲۰٪) از منابع مذکور باید به خانواده‌های دارای سه فرزند و بیشتر اختصاص یابد. در صورت نبود متقاضی واجد شرایط برای جذب، مابقی می‌تواند به سایر مشمولان تعلق گیرد.»

کرده است و ماده (۴) اصلاحی، بر همان حکم وضع شده در قانون بودجه تأکید می‌کند. بنابراین با توجه به اصلاح فوق، ابهام پیشین شورا منتفی است.

ب) سازمان امور مالیاتی به موجب تبصره (۵) سابق مکلف شده بود از بانک‌های مستتکف مالیات اخذ و به خزانه‌داری کل کشور واریز نماید تا به صورت (۱۰۰٪) تخصیص یافته به حساب صندوق ملی مسکن واریز شود. شورای نگهبان عدم تصریح قانون‌گذار به رعایت الزامات قانون بودجه در واریز منابع به حساب صندوق را واجد ابهام در این خصوص تشخیص داد. حال که مجلس شورای اسلامی در مصوبه‌ی اصلاحی به رعایت این امر تصریح کرده است، وجهی برای ابهام مذکور متصور نیست.

«دیدگاه ابهام»

تبصره (۴) پیشین، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را مجاز به انتشار «اوراق رهنی» کرده بود. نظر به اینکه اوراق مذکور فاقد تعریف قانونی بود، شورای نگهبان حکم مذکور را از جهت روشن نبودن مفهوم دقیق این اوراق، واجد ابهام دانست. حال قانون‌گذار در جهت زدودن ابهام فوق، اوراق رهنی را «اوراق بهادار بانامی است که به منظور خرید مطالبات توسط ناشر منتشر می‌شود» تعریف کرده است. اما تعریف فوق نیز از جهات متعددی دارای ابهام است: اولاً با توجه به اینکه برخی از مصادیق اوراق بهادار متضمن ربا است، روشن نیست اوراق رهنی با توجه به اینکه یکی از اوراق بهادار خوانده شده است، ربوی است یا خیر. ثانیاً در تعریف فوق، مشخص نشده است خریدار و ناشر این قبیل اوراق چه شخص یا اشخاصی است. ثالثاً معلوم نیست مطالباتی که اوراق رهنی به منظور خرید آن منتشر شده است، تعلق به چه کسی دارد.

«نظر شورای نگهبان»

۱- در تبصره (۴) ماده (۴)، تعریف اوراق رهنی ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

ماده ۶-

[ابهام ماده (۶) با اصلاح صورت گرفته در تبصره (۴) ماده (۴) رفع گردید.]
به منظور تأمین مالی برنامه‌های حمایتی مسکن، وزارت راه و شهرسازی از طریق صندوق ملی مسکن می‌تواند یارانه سود انتشار اوراق تأمین مالی بخش مسکن نظیر اوراق رهنی، اوراق خرید دین و سایر اوراق تأمین مالی بخش مسکن موضوع قانون اوراق بهادار را از محل منابع صندوق ملی مسکن پرداخت نماید.

دیدگاه ابهام

با توجه به اینکه مجلس شورای اسلامی در ماده (۶) مصوبه‌ی اصلاحی نیز به «اوراق رهنی» اشاره کرده است و از طرفی، تعریف این اوراق مطابق آنچه در تبصره (۴) ماده (۴) بیان شد واجد ابهام است، بنابراین ماده (۶) نیز مبنیاً بر ابهام تبصره (۴) ماده (۴) در خصوص «اوراق رهنی» واجد ابهام است.

نظر شورای نگهبان

۲- در ماده (۶)، اوراق رهنی مبنیاً بر ابهام مذکور در ماده (۴)، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

* * *

ماده ۷-

[ماده (۷) به شرح ذیل اصلاح و تبصره آن حذف می‌گردد:]
وزارت راه و شهرسازی موظف است برای اجرای برنامه‌های حمایتی نسبت به واگذاری اراضی مورد نیاز ساخت مسکن به صورت یک عقد اجاره (۹۹) ساله اقدام نماید. عقد اجاره برای سال اول حداکثر معادل بیست درصد (۲۰٪) قیمت منطقه‌ای زمین مسکونی متناسب با قدرالسهم هر متقاضی در همان سال یا یک درصد (۱٪)

ارزش کارشناسی روز زمین در ابتدای سال واگذاری (هر کدام کمتر باشد) تعیین می‌گردد و این رقم برای سال‌های آینده تا (۹۹) سال، سالانه به میزان پانزده درصد (۱۵٪) افزایش می‌یابد.

«دیدگاه عدم ابهام»

مطابق ماده (۷) سابق، وزارت راه و شهرسازی مکلف شده بود به واگذاری اراضی مورد نیاز ساخت مسکن «به صورت اجاره (۹۹) ساله» اقدام کند. این حکم از جهاتی همچون روشن نبودن مدت اجاره از حیث یک اجاره‌ی (۹۹) ساله یا (۹۹) اجاره‌ی یک ساله، واجد ابهام شناخته شد. حال قانون‌گذار در مصوبه‌ی حاضر، به روشنی بیان کرده است که مقصود «یک عقد اجاره (۹۹) ساله» بوده است که مال‌الاجاره «سالانه به میزان (۱۵٪) افزایش» خواهد یافت. بنابراین ابهام فوق منتفی شده است.

«نظر شورای نگهبان»

ماده (۷)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۱۵- ...

تبصره-

[تبصره ماده (۱۵) به شرح ذیل اصلاح می‌شود:]

مددجویان، معلولان، ایثارگران و رزمندگان معسر با معرفی کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور، بنیاد شهید و امور ایثارگران و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح (سازمان امور رزمندگان) از طریق وزارت راه و شهرسازی از پرداخت هزینه خدمات نظام مهندسی برای یک بار (یک واحد مسکونی) معاف هستند و هزینه

آن از محل منابع صندوق ملی مسکن، تأمین و در وجه سازمان نظام مهندسی ساختمان واریز می‌گردد.

«دیدگاه عدم ابهام»

ذکر «سازمان رزمندگان» در تبصره‌ی سابق ماده (۱۵)، از این حیث که وضعیت اساسنامه‌ی معتبر سازمان مذکور مشخص نبود، واجد ابهام شناخته شد. اما پس از اصلاحات صورت گرفته ابهام مزبور مرتفع شده است؛ زیرا اولاً در تبصره‌ی اصلاحی، «وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح» جایگزین سازمان مذکور شده است و قرار گرفتن نام سازمان رزمندگان در پراکنش نیز به معنای آن است که این سازمان از طریق وزارت دفاع و نه به نحو مستقل، به حکم این تبصره عمل خواهد کرد. ثانیاً با توجه به اینکه مشخص شد سازمان مذکور با موافقت فرمانده معظم کل قوا تشکیل شده است، ذکر آن در این مقرره بلامانع است. شایان ذکر است دو تذکر پیشین شورا در خصوص اصلاح عنوان نادرست «سازمان بنیاد شهید و امور ایثارگران» و تغییر اصطلاح «مابه‌التفاوت» به «هزینه» نیز اعمال شده است.

«نظر شورای نگهبان»

تبصره ماده (۱۵)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۱۷-

[در ماده (۱۷) عبارت «با قیمت ثابت به ازای هر واحد مسکونی که توسط وزارت راه و شهرسازی اعلام می‌گردد.» حذف و عبارت «معادل ده میلیون (۱۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به ازای هر واحد مسکونی» جایگزین می‌گردد.]

سازمان امور مالیاتی مکلف است مالیات آماده‌سازی، محوطه‌سازی، زیربنایی و روبنایی و ساخت مسکن کلیه برنامه‌های حمایتی مسکن را معادل ده میلیون (۱۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به ازای هر واحد مسکونی، محاسبه نماید.

«دیدگاه عدم ابهام»

سازمان امور مالیاتی به موجب ماده (۱۷) سابق مکلف شده بود مالیات آماده‌سازی برنامه‌های حمایتی مسکن را با «قیمت ثابت» که توسط وزارت راه و شهرسازی اعلام می‌شود، محاسبه کند. اما از این منظر که مقصود قانون‌گذار از عبارت «قیمت ثابت» و معیار تعیین آن از سوی وزارت راه معلوم نبود، شورای نگهبان مقرره‌ی سابق را واجد ابهام تشخیص داد. حال قانون‌گذار به کلی حکم این ماده را اصلاح کرده است و مالیات مذکور را به ازای هر واحد مسکونی با نرخ مشخص «(۱۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال» مقرر کرده است. بنابراین با توجه به اصلاح صورت گرفته ابهام مذکور مرتفع شده است.

«نظر شورای نگهبان»

ماده (۱۷)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۱۸-

[در ماده (۱۸) پس از کلمه «رهگیری» عبارت «بدون اخذ هزینه» اضافه می‌شود].
در راستای رصد و نظارت بر بازار مسکن، درج کلیه معاملات خرید، فروش، پیش‌خرید، پیش‌فروش، رهن و اجاره مسکن در سامانه ثبت معاملات املاک و مستغلات کشور و اخذ شناسه (کد) رهگیری بدون اخذ هزینه الزامی است.

تبصره- ...

«دیدگاه ابهام»

بر طبق ماده (۱۸) سابق، درج کلیه معاملات مسکن در سامانه‌ی ثبت معاملات املاک و مستغلات کشور و اخذ کد رهگیری الزامی شده بود. از طرفی، نظر به اینکه روشن نبود عمل به تکلیف مذکور مستلزم حضور متعاملین در بنگاه‌های معاملات ملکی و پرداخت هزینه‌ی سنگین کمیسیون به مشاوران املاک بود یا خیر، شورای نگهبان حکم ماده سابق را دارای ابهام شناخت. حال مجلس شورای اسلامی در جهت رفع این ابهام، تنها به بیان قید «بدون اخذ هزینه» بسنده کرده است. در نتیجه ابهام سابق به قوت خود باقی است؛ چرا که بنابر اصلاح صورت گرفته، هزینه اخذ شناسه رهگیری رایگان شده است حال آنکه با توجه به این که در وضعیت کنونی، صرفاً مشاوران املاک امکان ورود اطلاعات در سامانه مذکور و اخذ این شناسه را دارند، رایگان شدن اخذ شناسه رهگیری (که در وضعیت فعلی هزینه ناچیزی داشته است) تأثیری در رفع ابهام شورای نگهبان در خصوص ایجاد هزینه برای مردم ناشی از الزام به مراجعه به مشاوران املاک برای دریافت این شناسه ندارد و مردم مکلف‌اند برای دریافت این شناسه (هر چند رایگان) هزینه‌های دلالتی و مشاوره را برای معاملات خود پرداخت کنند؛ هر چند که به دلایل مختلف، از دلالت مشاوران املاک نیز بهره‌مند نشده باشند. بنابراین اصلاح صورت گرفته ابهام پیشین شورا را مرتفع نکرده است و اطلاق این ماده دارای ابهام است.

«نظر شورای نگهبان»

۳- اطلاق ماده (۱۸)، علی‌رغم اصلاح به عمل آمده، از جهت ایجاد هزینه دلالتی و مشاوره برای معاملات مذکور، کماکان ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

ماده ۲۱-

[در ماده (۲۱) در سطر اول و فراز دوم پس از عبارت «برنامه ششم توسعه» عبارت «به استثناء وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی» اضافه می‌گردد و عبارت «تخلف از اجرای این حکم مشمول یکی از مجازات‌های درجه پنج موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ (به استثناء حبس) می‌شود.» جایگزین عبارت «متخلف از اجرای این حکم متناسب با ارزش زمین یا معامله به انحصال دائم از خدمات دولتی و عمومی یا محرومیت از حقوق اجتماعی درجه پنج و جرای نقدی معادل ارزش زمین یا معامله انجام شده محکوم می‌شود. چنانچه ارتکاب این رفتار ناشی از تقصیر باشد، با توجه به میزان توجه به میزان تقصیر، مرتکب به محرومیت از حقوق اجتماعی درجه شش یا هفت محکوم می‌شود.» می‌گردد.]

کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه^۱ به استثناء وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی موظفند تمامی املاک و مستغلات در اختیار خود را حداکثر سه ماه پس از تصویب این قانون در سامانه اموال و دارایی‌های دولت (سادا) ثبت نمایند. همچنین کلیه دستگاه‌های دولتی و نهادهای

۱. ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶) مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۲۹- دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام کند و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرایی شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادهای از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بندر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها را فراهم نماید،

عمومی غیردولتی موظفند اطلاعات مربوط به هرگونه معامله و اجاره اراضی تحت اختیار خود را در قالب‌های مختلف، به همراه جزئیات مربوط به معامله (از جمله شرایط، قیمت و فرد دریافت کننده) در سامانه ملی املاک و اسکان، اعلام عمومی نمایند. تخلف از اجرای این حکم مشمول یکی از مجازات‌های درجه پنج موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱^۱ (به استثناء حبس) می‌شود.

کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه به استثناء وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی مکلفند ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون برای دریافت سند رسمی مالکیت اراضی در اختیار خود که فاقد سند رسمی تک برگ می‌باشند از سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مطابق مقررات مربوط اقدام نماید، در غیر این صورت متخلف به انفصال از خدمات دولتی و عمومی از شش ماه تا دو سال محکوم می‌گردد.

«دیدگاه عدم ابهام»

الف) ماده (۲۱) سابق، «کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه» را مکلف به ثبت تمامی املاک و مستغلات در اختیار خود را در سامانه‌ی سادا کرده بود. نظر به اینکه روشن نبود مقصود قانون‌گذار از عبارت «کلیه دستگاه‌ها» شامل دستگاه‌های امنیتی و نظامی نیز می‌شود یا خیر، شورای نگهبان حکم فوق را واجد ابهام دانست. حال

۱. ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۹- مجازات‌های تعزیری به هشت درجه تقسیم می‌شود:

...

درجه ۵

- حبس بیش از دو تا پنج سال
- جزای نقدی بیش از هشتاد میلیون (۸۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تا یکصد و هشتاد میلیون (۱۸۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال
- محرومیت از حقوق اجتماعی بیش از پنج تا پانزده سال
- ممنوعیت دائم از یک یا چند فعالیت شغلی یا اجتماعی برای اشخاص حقوقی
- ممنوعیت دائم از دعوت عمومی برای افزایش سرمایه برای اشخاص حقوقی

«...»

که قانون‌گذار در اصلاحات این ماده در دو موضع به «به استثناء وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی» از تکلیف فوق اشاره کرده است، وجهی برای ابهام پیشین محتمل نیست.

ب) مطابق حکم ذیل ماده (۲۱) سابق، «متخلف» از اجرای حکم این ماده به انفسال دائم یا محرومیت از حقوق اجتماعی درجه پنج و جرای نقدی «معادل ارزش زمین یا معامله» انجام شده محکوم می‌شد و چنانچه ارتکاب این رفتار ناشی از «تقصیر» بود، مرتکب به محرومیت از حقوق اجتماعی درجه شش یا هفت محکوم می‌شد. حکم فوق از جهت وجه تمایز میان شخص «متخلف» و شخص «مقصر» و همچنین معنای دقیق قید «معادل ارزش زمین یا معامله»، واجد دو ابهام از سوی شورای نگهبان شناخته شد. اما مجلس شورای اسلامی در مصوبه‌ی اصلاحی به کلی حکم سابق را تغییر داده است و عبارت روشن «تخلف از اجرای این حکم مشمول یکی از مجازات‌های درجه پنج موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ (به استثناء حبس) می‌شود.» را جایگزین آن کرده است. بنابراین ابهام‌های پیشین شورا در خصوص این حکم منتفی شده است.

■ نظر شورای نگهبان

ماده (۲۱)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۲۳-

[در ماده (۲۳) عبارت «در این مراحل باید رعایت استحکام بنا و رعایت خطوط

معماری و اصول زیبایی شناختی لحاظ شود.» حذف می‌گردد.]

وزارت کشور موظف است با همکاری وزارت راه و شهرسازی و سازمان ثبت اسناد

و املاک کشور، ترتیبی اتخاذ نماید تا در مراحل صدور پروانه تا صدور سند تفکیکی و کلیه مراحل کارشناسی و نظارتی مسکن، چه به صورت انبوه‌سازی و چه مشارکتی یا انفرادی، هیچگونه اقدام موازی و مکرر اعم از رأساً و یا با ارجاع به یکدیگر انجام نشده و هر مرحله تنها یک بار توسط شهرداری و یا سازمان نظام مهندسی و یا سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، صورت پذیرد.

■ دیدگاه عدم مغایرت

ماده (۲۳) سابق، وزارت کشور را مکلف کرده بود ترتیبی اتخاذ کند تا در کلیه مراحل ساخت مسکن، رعایت «خطوط معماری» و «اصول زیبایی شناختی» لحاظ شود. شورای نگهبان با توجه به روشن نبودن دقیق حدود و ضوابط «خطوط معماری» و «اصول زیبایی شناختی» مقرر شده در این ماده، آن را واجد ابهام دانست. حال که قانون‌گذار در مصوبه‌ی حاضر به کلی عبارات فوق را حذف کرده است، ابهام مذکور سالبه‌ی به انتفای موضوع شده است.

■ نظر شورای نگهبان

ماده (۲۳)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مد ظله العالی)

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸):

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل یا جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»



پژوهشکده شورای نگهبان

گزارش استدلالی

پژوهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی،
کوچه شهید دهقانی نیا، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵

تلفن: ۰۲۱-۸۸۳۲۵۰۴۵

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

www.shora-rc.ir
nashr@shora-rc.ir