



پژوهشکده شورای نگهبان

اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

- لایحه تصویب قطعنامه‌های کنفرانس مورخ ۲۰۱۰ (۱۳۸۹) اعضای کنوانسیون بین‌المللی استانداردهای آموزش، صدور گواهینامه‌ها و نگهبانی دریانوردان (STCW)
- طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۹۰) قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی
- طرح بازنشسته کردن کسانی که در سن بازنشستگی بوده و هنوز حق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر پرداخت می‌نمایند
- طرح استفساریه ماده (۱۳۳) قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات بعدی آن

کد گزارش: ۹۳۰۴۰۱۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۰۴/۲۴

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع:

اظهارنظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

- لایحه تصویب قطعنامه‌های کنفرانس مورخ ۲۰۱۰ (۱۳۸۹) اعضای کنوانسیون بین‌المللی استانداردهای آموزش، صدور گواهینامه‌ها و نگهبانی دریانوردان (STCW)
- طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۹۰) قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی
- طرح بازنشسته کردن کسانی که در سن بازنشستگی بوده و هنوز حق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر پرداخت می‌نمایند
- طرح استفساریه ماده (۱۳۳) قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات بعدی آن

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۳۰۴۰۱۸

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۳/۰۴/۲۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

لایحه تصویب قطعنامه‌های کنفرانس مورخ ۲۰۱۰ (۱۳۸۹) اعضای کنوانسیون بین‌المللی استانداردهای آموزش، صدور گواهینامه‌ها و نگهبانی دریانوردان (STCW)

مقدمه

«لایحه تصویب قطعنامه‌های کنفرانس مورخ ۲۰۱۰ (۱۳۸۹) اعضای کنوانسیون بین‌المللی استانداردهای آموزش، صدور گواهینامه‌ها و نگهبانی دریانوردان (STCW)» در تاریخ ۱۳۹۱/۹/۲۸ اعلام وصول و با اصلاحاتی، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۳/۳/۵ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و سپس در راستای اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی، جهت انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. لکن شورای نگهبان اظهارنظر درخصوص این مصوبه را موکول به ارسال قطعنامه‌های ضمیمه ماده واحده آن کرد که در همین راستا مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۳/۴/۱۵ اقدام به ارسال این لایحه به همراه قطعنامه‌های ضمیمه آن به شورا نمود.

تبیین و بررسی

قطعنامه‌های مذکور علاوه بر تأملات شرعی از لحاظ ترجمه و نگارش واجد ایرادات متعددی است که برخی از این ایرادات به شرح ذیل بیان می‌گردد:

۱. در بند (۸) بخش ب - ۸/۱ (راهنمای مربوطه بر خورداری از قابلیت به منظور انجام وظیفه) فصل هشتم (راهنمای مربوطه عهده دار شدن نگهبانی) قسمت «ب» (راهنمای توصیه شده در مورد مفاد کنوانسیون استی سی دلیو و ضمیمه آن) ضمیمه قطعنامه شماره (۲) و در ذیل عنوان «جلوگیری از سوء مصرف مواد مخدر و الکل» (صفحه ۲۹۴)، چنین مقرر شده است که «بهرتر است شرکت‌ها، به اجرای سیاست‌های واضح و مکتوب، به منظور جلوگیری از سوء مصرف الکل و مواد مخدر توجه داشته باشند، از جمله: ممنوعیت مصرف الکل در محدوده زمانی چهار ساعت قبل از خدمت خدمه، به عنوان اعضای نگهبانی، که یا در سامانه مدیریت کیفیت شرکت درج شده است و یا با ارائه اطلاعات مکفی و دستورالعمل، به دریانوردان ابلاغ می‌شود». از آنجا که از عبارت «ممنوعیت مصرف الکل در محدوده زمانی چهار ساعت قبل از خدمت خدمه، به عنوان اعضای نگهبانی» چنین برداشت می‌شود که در سایر ساعات و شرایط، مصرف الکل مجاز است، حکم این بند در این حدود شبهه مغایر با شرع دارد. به علاوه در بند (۱۰) بخش الف - ۸/۱ (سلامت برای انجام وظیفه) فصل هشتم (استانداردهای مربوطه نگهبانی) قسمت «الف» (استانداردهای اجباری در مورد مفاد ضمیمه کنوانسیون استی سی دلیو) ضمیمه قطعنامه شماره (۲) (صفحه ۱۹۱) چنین مقرر شده است که «هر مرجع دریایی، می‌تواند به منظور جلوگیری از سوء استفاده از الکل، حدی برابر با حداکثر ۰/۰۵ درصد میزان الکل در خون (بی‌ای سی) یا مقدار ۰/۲۵ میلی‌گرم در لیتر الکل در بازدم، و یا مقداری از الکل که بتواند به ایجاد چنین غلظتی از الکل منجر شود، را برای فرماندهان،

افسران و سایر دریانوردان در حین اجرای وظایف تعیین شده ایمنی، امنیتی و محیط‌زیستی تعیین نماید». از آنجا که حکم این بند به‌طور ضمنی مصرف الکل در پایین‌تر از حد تعیین‌شده را مجاز می‌شمارد، حکم این بند نیز در این حدود شبهه مغایر با شرع دارد. همچنین از آنجا که در بند (۲) مقرره ۸/۱ (سلامت برای انجام وظیفه) فصل هشتم (نگهبانی) ضمیمه قطعنامه شماره (۱) (صفحه ۲۸) با عبارت «هر مرجع دریایی باید به‌منظور جلوگیری از سوءاستفاده از داروها و الکل، اطمینان حاصل نماید که تدابیر مقتضی طبق الزامات بخش الف - ۸/۱ [قسمت «الف» ضمیمه قطعنامه شماره (۲)] و ضمن توجه کافی به راهنمای بخش ب - ۸/۱ آیین‌نامه اس‌تی‌سی‌دبلیو [قسمت «ب» ضمیمه قطعنامه شماره (۲)] اتخاذ شده است»، بر اجرای احکام مورد اشاره در بالا تأکید شده است، این بند هم مبنیاً بر ایراد قبل، در همان حدود شبهه مغایرت با شرع دارد.

۲. در بند (۱۸) مقرره ۱/۱ (تعاریف و توضیحات) فصل اول (مفاد کلی) ضمیمه قطعنامه شماره (۱) (صفحه ۳) به «آیین‌نامه بین‌المللی مواد شیمیایی فله» اشاره شده است که ظاهراً تاکنون به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است.

۳. در بند (۱۹) مقرره ۱/۱ (تعاریف و توضیحات) فصل اول (مفاد کلی) ضمیمه قطعنامه شماره (۱) (صفحه ۳) به «آیین‌نامه بین‌المللی کشتی‌های حمل گاز» اشاره شده است که ظاهراً تاکنون به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است.

۴. تذکر: در بند (۱۹) مقرره ۱/۱ (تعاریف و توضیحات) فصل اول (مفاد کلی)

ضمیمه قطعه‌نامه شماره (۱) (صفحه ۳) واژه «فضاهایی» باید به واژه «فضاهای» اصلاح شود.

۵. تذکر: عبارت بند (۳) مقرر ۱/۴ (روش‌های کنترل) فصل اول (مفاد کلی) ضمیمه قطعه‌نامه شماره (۱) (صفحه ۶) نیازمند اصلاح عبارتی است. همچنین در جزء «۲.۳» این بند، واژه «هنگامی‌که» باید به واژه «هنگامی» تغییر یابد.

۶. تذکر: در انتهای بند (۱) مقرر ۱/۱۵ (الزامات موقت) فصل اول (مفاد کلی) ضمیمه قطعه‌نامه شماره (۱) (صفحه ۱۱)، واژه «می‌شود» باید به واژه «می‌شد» تغییر یابد.

۷. تذکر: واژه «مراقبت» در عنوان «کنترل عملیات کشتی و مراقبت از اشخاص روی کشتی در سطح عملیاتی» (صفحه ۸۰) به اشتباه «مراقبت» ذکر شده است.

۸. تذکر: در ستون دوم جدول (صفحه ۸۱)، واژه «اطفای حریق» به اشتباه «اطفای حریق» آمده است.

۹. تذکر: عبارت «مرط با طبیعت اضطرار» در ستون چهارم جدول (صفحه ۸۱) نامفهوم می‌باشد و به نظر می‌رسد منظور «مرتبط با طبیعت اضطرار» بوده است.

۱۰. تذکر: عبارت «نقاط جغرافیایی» در ستون دوم جدول (صفحه ۸۴) به اشتباه «نقاط جغرافیایی» آمده است.

۱۱. تذکر: عبارت «روشهای قابل قبول» در ستون چهارم جدول (صفحه ۸۴) به اشتباه «ورشهای قابل قبول» آمده است.

۱۲. تذکر: عبارت «یدک‌کشی» در ستون دوم جدول (صفحه ۸۶) به اشتباه

«بدک‌کشی» آمده است.

۱۳. تذکر: در بند (۱) بخش الف - ۳/۱ (راهنمای مربوطه بر خورداری از قابلیت به منظور انجام وظیفه) فصل سوم (استانداردهای مربوطه قسمت موتورخانه) قسمت «الف» (استانداردهای اجباری در مورد مفاد ضمیمه کنوانسیون استیسی دلیو) ضمیمه قطعنامه شماره (۲) و در ذیل عنوان «آموزش در کشتی» (صفحه ۹۱)، عبارت «موتورخانه» به اشتباه «مورتورخانه» آمده است.

۱۴. تذکر: عبارت «اولویت‌بندی» در ستون دوم جدول (صفحه ۹۴) به اشتباه «الویت‌بندی» آمده است.

۱۵. تذکر: عبارت «روغن‌کاری» در ستون اول جدول (صفحه ۹۶) به اشتباه «روغن‌کاری» آمده است.

۱۶. تذکر: واژه «ژنراتورها» در ستون دوم جدول (صفحه ۹۷) به اشتباه «ژنرتورها» آمده است.

۱۷. تذکر: واژه «تجهیزات» در ستون دوم جدول (صفحه ۱۰۱) به اشتباه «تجیهازات» آمده است.

طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۹۰) قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی

مقدمه

«طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۹۰) قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی» که در تاریخ ۱۳۹۱/۴/۵ به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردیده بود، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۸ مجلس تصویب و جهت اعمال نظارت شورای نگهبان به آن شورا ارسال شد. بند «ب» این مصوبه به موجب نظریه شماره ۹۱/۳۰/۱۴۹۰۵۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۲ شورای نگهبان از این جهت که عبارت «لازم‌الاجرا» در خصوص اختیار مذکور در تبصره ایجاد ابهام می‌نماید واجد ابهام دانسته شد و به مجلس ارجاع گردید. مجلس شورای اسلامی نیز در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۵ اقدام به اصلاح این مصوبه نمود و در اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد.

بررسی و تبیین

الحاق یک تبصره به ماده (۱۹۰) قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی با توجه به مفاد آن واجد بار مالی زیادی برای دولت است که بدون تأمین بار مالی حاصل از آن، اجرای این طرح برای دولت غیرمقدور می‌باشد. از این روی مجلس شورای اسلامی در این مصوبه با قید عبارت «دولت می‌تواند» تلاش نمود تا اختیار اجرای این قانون را در صورت تأمین بار مالی ناشی از آن در بودجه سنواتی به دولت بدهد و از این طریق مغایرت

احتمالی این مصوبه با اصل ۷۵ قانون اساسی را برطرف نماید. حال به بررسی مصوبه و اصلاح صورت گرفته می‌پردازیم.

در پی اعلام نظر شورای نگهبان، مجلس شورای اسلامی به منظور رفع ابهام شورا اقدام به حذف عبارت «لازم‌الاجرا شدن» در بند «ب» ماده واحده نمود و بجای آن کلمه «تصویب» را جایگزین این عبارت کرد. بنابراین متن بند «ب» بدین صورت اصلاح شد که «آئین نامه اجرایی این ماده ... ظرف سه ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه می‌شود و ...».

با توجه به مشروح مذاکرات شورای نگهبان در جریان بررسی این مصوبه، نظر به اینکه در خصوص الزام دولت و یا اختیار او نسبت به اجرایی کردن این قانون بین اعضای شورای نگهبان اختلاف نظر وجود داشت، یکی از اعضا با بیان این عبارت که: «بگوییم عبارت «لازم‌الاجرا» در ذیل بند (ب) با «می‌تواند» در صدر تبصره، ایجاد ابهام کرده است. آیا «می‌تواند» یعنی در اختیار دولت است یا نه؟» تلاش کرد تا تعیین تکلیف در این خصوص را به رفع ابهام مجلس موکول نماید. در تأیید این نظر نیز یکی دیگر از اعضا اینگونه بیان نمود که: «ما الآن می‌نویسیم که اگر چه در تبصره عبارت «می‌تواند» آمده، ولی با توجه به عبارت «لازم‌الاجرا شدن» در ذیل بند «ب»، منوط کردن تصمیم به لازم‌الاجرا شدن، ایجاد ابهام الزام می‌کند.» در نهایت نیز شورای نگهبان این ابهام را اینگونه بیان کرد که: «از آنجا که در بند «ب» عبارت «لازم‌الاجرا شدن» در خصوص اختیار مذکور در تبصره، ایجاد ابهام می‌نماید، پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد.»

بنابراین می‌توان اینگونه نتیجه گرفت که هرچند ابهام شورا ناظر به عبارت

«لازم‌الاجرا شدن» در بند «ب» ماده واحده بوده است، اما مبنای این ابهام کلیت این مصوبه مبنی بر الزام و یا اختیار دولت نسبت به اجرای این مصوبه بوده است. اما نکته قابل توجه در این رابطه این است که تغییر در عبارت مورد نظر شورا، هیچ گونه اصلاحی که رافع ابهام تخییر و یا الزام دولت در تأمین بار مالی ناشی از این طرح باشد به دست نداده است. لذا با عنایت به اصلاح انجام شده در خصوص طرح حاضر دو مسئله قابل توجه است:

اول اینکه به موجب ذیل تبصره الحاقی مقرر شده دولت می‌تواند با تأمین بار مالی طرح در بودجه سنواتی از سال ۱۳۹۲ و بعد از آن از طریق سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح حقوق پرداخت نماید. نکته ای که در این خصوص وجود دارد این است که با توجه به اینکه این مصوبه ابتدا در سال ۱۳۹۱ به تصویب مجلس رسیده و مصوبه اصلاحی فعلی در سال ۱۳۹۳ تصویب شده است، زمان اجرای این مصوبه و نسبت آن با منابع و بودجه سال ۱۳۹۲ و بعد از آن محل ابهام است؛ به گونه‌ای که مشخص نیست آیا منظور مجلس از عبارت «از سال ۱۳۹۲» ملزم کردن دولت نسبت به تعهدهای مربوط به سال ۱۳۹۲ است و این حکم به سال ۱۳۹۲ و امسال تسری می‌یابد و یا اینکه ترتیب دیگری مد نظر بوده است.

دومین مسئله مربوط به پیش بینی بار مالی طرح در بودجه سنواتی است. توضیح آنکه علی‌رغم اصلاح صورت گرفته توسط مجلس، با توجه به اینکه علی‌الاصول آنچه از عبارت «دولت می‌تواند» در قانونگذاری مستفاد می‌گردد الزام و تکلیف دولت می‌باشد و نه تخییر، این امر مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است و از این جهت که محلی برای تأمین بار مالی ناشی از این طرح مشخص

نشده است این مصوبه مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی نیز است. چرا که اولاً قانونگذاری بدین صورت که هیچگونه تکلیفی متوجه مخاطب قانون نشود فاقد معنا و مغایر منطق قانونگذاری است و ثانیاً مستفاد از عبارت مذکور الزام دولت به پیش بینی بودجه لازم می‌باشد و نه اختیار دولت در این خصوص.

طرح بازنشسته کردن کسانی که در سن بازنشستگی بوده و هنوز حق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر پرداخت می نمایند

مقدمه

«طرح یک فوریتی بازنشسته کردن کسانی که در سن بازنشستگی بوده و هنوز حق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر پرداخت می نمایند» در تاریخ ۱۳۹۲/۸/۲۸ اعلام وصول و پس از ارجاع و تصویب در کمیسیون تخصصی مربوطه، نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۳/۴/۱۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و سپس در راستای اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی، جهت انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد.

بررسی و تبیین

به موجب ماده (۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱، نظام جامع تأمین اجتماعی شامل سه حوزه می باشد که بر اساس بند «الف» این ماده «حوزه بیمه ای» شامل بخش بیمه های اجتماعی از جمله بازنشستگی، بیکاری، حوادث و سوانح، ازکارافتادگی و بازماندگان و بخش بیمه های درمانی (بهداشت و درمان)، یکی از این حوزه ها می باشد.

مطابق بند «د» ماده (۳) همین قانون، یکی از اهداف و وظایف حوزه بیمه ای «تشکیل صندوق های بیمه ای مورد نیاز از قبیل بیمه حرف و مشاغل آزاد (خویش فرمایان و شاغل غیردائم)، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، ...» می باشد.

بر اساس تبصره «۲» همین ماده دولت مکلف شده است ظرف مدت دو سال از تاریخ ابلاغ این قانون، امکان‌تحت پوشش بیمه قرارگرفتن اقشار مختلف جامعه از جمله روستائیان، عشایر و شاغلین فصلی را فراهم نماید.

در همین راستا هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۴ به استناد تبصره «۲» ماده (۳) و بند «د» ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۳ - «آیین‌نامه بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر» را تصویب نمود. در این آئین‌نامه ضوابط و مقررات متعددی در خصوص تعهدات بیمه‌ای، نحوه و شرایط برخورداری از مزایا و غیره ذکر شده است.

به موجب ماده (۲) آئین‌نامه مذکور «کلیه افراد روستایی و عشایر سرپرست خانوار و نیز دریافت‌کنندگان مستمری‌های پیری، ازکارافتادگی کلی و فوت مشمول این آیین‌نامه می‌باشند.»

بر اساس بند «خ» ماده (۱) این آئین‌نامه «پیری، حالت بیمه شده‌ای که بیش از ۶۵ سال تمام داشته باشد»

ماده (۱۷) آئین‌نامه نیز مقرر داشته «در صورتی که بیمه شده بیش از ۶۵ سال تمام سن داشته باشد، با داشتن حداقل ۱۵ سال سابقه پرداخت حق بیمه مشمول دریافت مستمری پیری خواهد بود.»

همچنین بر اساس ماده (۱۸) این آیین‌نامه «در صورت فوت بیمه شده و یا دریافت‌کننده مستمری پیری و ازکارافتادگی کلی، بازماندگان واجد شرایط وی از مستمری بازماندگان برخوردار خواهند شد.»

بند «الف» ماده (۱۹) نیز میزان مستمری ازکارافتادگی کلی، مستمری پیری و مستمری بازماندگان بیمه شده متوفی را عبارت از (۱/۳۰) میانگین درآمد مبنای

محاسبه حق بیمه ظرف دو سال آخر پرداخت حق بیمه هر منطقه ضرب در سنوات پرداخت حق بیمه دانسته است.

حال بر اساس مصوبه حاضر تغییراتی چند در خصوص احکام ناظر به احکام بیمه ای مشمولین صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر ایجاد شده است که به بررسی آن خواهیم پرداخت:

ماده واحده- ابهام و مغایرت با اصل ۷۵

به موجب ماده واحده «دولت مکلف است کلیه روستاییان و عشایری را که در سن بازنشستگی بوده و تحت پوشش بیمه صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر می‌باشند در صورت تقاضای آنان و داشتن سابقه پرداخت حق بیمه اجتماعی و روستاییان و عشایر به مدت نه سال، بازنشسته نموده و متناسب با آن حقوق بازنشستگی به آنان پرداخت نماید.»

همانگونه که مشاهده می‌شود این ماده در واقع با اصلاح ماده (۱۷) آئین نامه مصوب هیأت وزیران شرایط برخورداری از مستمری بازنشستگی (پیری) را از داشتن حداقل ۱۵ سال سابقه پرداخت حق بیمه به داشتن ۹ سال سابقه پرداخت حق بیمه اصلاح نموده است. لذا بر اساس مصوبه حاضر پرداخت ۹ سال حق بیمه برای برخورداری از مستمری بازنشستگی (پیری) کافی دانسته شده است.

در این خصوص دو مسئله قابل ذکر است:

اولین مسئله مربوط به ابهام در «سن بازنشستگی» و «حقوق بازنشستگی» است. بدین صورت که اساساً سن بازنشستگی در صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر معنایی ندارد چرا که در این صندوق «مستمری پیری»

جایگزین «حقوق بازنشستگی» شده است. از سوی دیگر «سن بازنشستگی» نه در این طرح و نه در آئین نامه آیین نامه بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر به طور مشخص بیان نشده است. بنابراین معلوم نیست منظور مصوبه از «سن بازنشستگی» و «حقوق بازنشستگی» همان «سن پیری» و «مستمری پیری» است و یا مراد چیز دیگری بوده است. همین ابهام در تبصره‌های «۱»، «۳» و «۴» که به بازنشستگی و مستمری بازنشستگی اشاره نموده است نیز وجود دارد.

دومین مسئله مربوط به بار مالی ناشی از کاهش مدت زمان لازم جهت پرداخت حق بیمه است که این امر با توجه تکلیف دولت در ماده واحده و اینکه تبصره «۴» ماده واحده که در مقام بیان محل تأمین اعتبار ناشی از این مصوبه می‌باشد تأمین کننده افزایش بار مالی نیست، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

با این توضیح که صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر مطابق آمار سال ۱۳۹۰ تعداد ۹۵۸/۳۰۶ خانوار بیمه شده تحت پوشش داشته است. از این تعداد در سال ۱۳۹۱، ۱۵/۲۱۳ خانوار مستمری بگیر تحت پوشش قرار داشته اند. بر اساس همین آمار نسبت خانواده‌های مستمری بگیر در مقابل خانواده‌های بیمه شده در سال ۱۳۸۴ به میزان یک در شش هزار و یکصد و هفتاد و هشت بوده است که این نسبت در سال ۱۳۹۰ به یک در هفتصد و هشتاد و پنج افزایش می‌یابد. از همین رو نسبت مصارف منابع در سال ۱۳۸۴ از (۰.۲٪) به (۰.۵/۹٪) در سال ۱۳۹۰ رسیده است که حاکی از رشد مصارف این صندوق می‌باشد. علت پائین بودن این مصارف تاکنون به علت شروع نشدن دوره بازنشستگی و نوپا بودن صندوق است چرا که این صندوق از شهریور ۱۳۸۴ شروع بکار نموده

است و بر اساس آئین نامه موجود مدت زمان لازم برای پرداخت حق بیمه، جهت دریافت مستمری پیری ۱۵ سال بوده است و لذا هنوز هیچ گروهی از بیمه شدگان این صندوق مشمول دریافت این مستمری نشده اند و اولین گروه علی الاصول می‌بایست در سال ۱۳۹۹ مشمول دریافت مستمری شوند ولیکن با مصوبه حاضر بیمه شدگان از همین سال ۱۳۹۳ می‌توانند مشمول این مستمری بشوند و چنین امری می‌تواند محاسبات صندوق جهت تأمین اعتبار لازم را به هم بزند.

در خصوص این موضوع سابقاً شورای نگهبان درباره «طرح تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاصی که ده سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده اند» مصوب ۱۳/۶/۱۳۹۲، شبیه این حکم را دارای بار مالی و در نتیجه مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته بود. توضیح آنکه تبصره «۱» ماده واحده طرح مذکور مقرر داشته بود سازمان تأمین اجتماعی مکلف است بدون در نظر گرفتن هر نوع شرطی به فرزندان و همسر بیمه شده متوفی که زیر ده سال سابقه پرداخت حق بیمه دارد نسبت به سنوات، مستمری پرداخت نماید.

شورای نگهبان این تبصره را به دلیل اینکه به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و طریق تأمین هزینه جدید نیز معلوم نشده است خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی شناخت.^(۱)

تبصره ۱- ابهام و مغایرت با اصل ۷۵

مطابق این تبصره «در صورتی که افراد مذکور کمتر از نه سال حق بیمه

۱. نظریه شماره ۵۱۶۹۴/۳۰/۹۲ مورخ ۱۶/۶/۱۳۹۲ شورای نگهبان.

پرداخت کرده باشند می‌توانند با پرداخت مابه‌التفاوت حق بیمه سنوات به صورت یکجا (سهم خود و سهم دولت) و با قیمت روز بازنشسته شوند.»

این تبصره نیز علاوه بر ابهام در «بازنشسته» شدن، مبنی بر ایراد وارد به ماده واحده که مدت زمان پرداخت حق بیمه جهت برخورداری از حقوق بازنشستگی را کاهش داده است و دارای بار مالی است، واجد ایراد است.

لازم به ذکر است که حکم مزبور هم اکنون در آئین نامه هیأت وزیران و سایر قوانین وجود ندارد. همچنین به نظر می‌رسد با توجه به مبالغی که بر اساس این تبصره به صورت یکجا از بیمه شده دریافت می‌گردد، مستمری دریافتی فرد کمتر از سود علی‌الحساب ماهانه سپرده گذاری بلند مدت چنین مبلغی در بانک خواهد بود.

تبصره ۲-

بر اساس تبصره «۲» ماده واحده «شرط سنی برای بیمه گذاران جدید به حداکثر ۵۰ سال تغییر می‌یابد»

در این خصوص لازم به توضیح است که بر اساس تبصره الحاقی به ماده (۲) آئین نامه بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر مصوب ۱۳۸۹/۶/۱۴ مقرر شد «با توجه به اختیاری بودن عضویت در صندوق، حداکثر سن ابتدای عضویت برای مردان و زنان سرپرست خانوار پنجاه سال تعیین می‌گردد.» لیکن این امر با ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی مبنی بر مغایرت آن با ماده (۱) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی^(۱) و تبصره «۲» ماده (۳) این قانون^(۲) مواجه گردید و

۱. ماده ۱- در اجرای اصل بیست و نهم (۲۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همچنین

و لذا با توجه به عدم اصلاح آن از سوی دولت و ملغی الاثر شدن آن بعد از گذشت مدت زمان مذکور در «قانون نحوه اجرای اصل (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیتهای رئیس مجلس شورای اسلامی»^(۳)، هم اکنون هیچگونه محدودیتی از این جهت در آئین نامه موجود وجود ندارد و لذا مصوبه مجلس از جهت تعیین محدودیت سنی برای ورود به صندوق ابتدایی بوده و عبارت ذیل تبصره مبنی بر «تغییر می یابد» اشتباه می باشد. اما مسئله قابل تأملی که در این خصوص وجود دارد این است که این امر می تواند باعث محدودیت در تحت پوشش بیمه قرار گرفتن روستائیان شود. در حالی که مطابق اصل بیست و نهم قانون اساسی^(۳) برخورداری از تأمین

▶
بندهای (۲) و (۴) اصل بیست و یکم (۲۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در جهت ایجاد انسجام کلان سیاستهای رفاهی که به منظور توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای آن، نظام تأمین اجتماعی با رعایت شرایط و مفاد این قانون و از جمله برای امور ذیل برقرار می گردد:

...

۱. تبصره ۲ - دولت مکلف است ظرف مدت دو سال از تاریخ ابلاغ این قانون، امکان تحت پوشش بیمه قرار گرفتن اقشار مختلف جامعه از جمله روستائیان، عشایر و شاغلین فصلی را فراهم نماید.

۲. ماده واحده ...

تبصره ۴ - چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گیرد و پس از اعلام ایراد به هیأت وزیران، ظرف مدت مقرر در قانون، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نشود پس از پایان مدت مذکور حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد، ملغی الاثر خواهد بود.

۳. برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی،



اجتماعی حقی است همگانی و دولت مکلف گردیده خدمات و حمایت‌های مالی مربوط به تأمین اجتماعی را برای یک یک افراد کشور تأمین کند.

تبصره ۳- مغایرت با اصل ۷۵

براساس این تبصره فرزندان و همسر بیمه شده متوفی که زیر نه سال سابقه دارد با پرداخت مابه‌التفاوت حق بیمه تا نه سال به نرخ سال جاری می‌توانند از مستمری و امتیازات بازنشستگی برخوردار شوند.

این تبصره نیز علاوه بر ابهام در «مستمری بازنشستگی»، مبنی بر ایراد وارده به ماده واحده واجد بار مالی است. همچنین در این تبصره مشخص نشده است پرداخت مابه‌التفاوت حق بیمه صرفاً سهم بیمه شده است یا ناظر به سهم دولت نیز می‌باشد. در صورتی که این پرداخت تنها، همان سهم بیمه شده باشد، عدم پرداخت سهم دولت، باعث افزایش هزینه‌های عمومی شده و با توجه به اینکه تبصره «۴» نمی‌تواند تأمین کننده افزایش هزینه ناشی از این طرح باشد، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

تبصره ۴-

این تبصره در مقام بیان محل تأمین حقوق بازنشستگی افراد می‌باشد. در این

بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی.

دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند.

خصوص مسئله‌ای که وجود دارد این است که براساس این مصوبه منابع صندوق بیمه اجتماعی روستائیان و عشایر هیچگونه افزایشی نیافته است و منابع این صندوق صرف هزینه‌های موجود می‌شود. لذا تبصره مزبور نمی‌تواند تأمین کننده افزایش بار مالی ناشی از این مصوبه باشد.

همچنین قابل ذکر است که هیأت وزیران طی تصمیم نامه شماره ۴۹۹۱۶/۱۴۶۶۱۷ مورخ ۱۳۹۲/۹/۱۰ به دلیل داشتن بار مالی زیاد و فقدان منابع لازم در صندوق برای تأمین آن با این طرح مخالفت نموده است.

طرح استفساریه ماده (۱۳۳) قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات بعدی آن

مقدمه

«طرح استفساریه ماده (۱۳۳) قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات بعدی آن» که با عنوان «طرح استفساریه ماده (۱۳۳) قانون مالیات‌های مستقیم» به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردیده بود، در تاریخ ۱۳۹۲/۲/۲۸ اعلام وصول شده و با اصلاحاتی، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۷ مجلس به تصویب رسید و سپس در راستای اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی، جهت انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد.

تبیین و بررسی

– مغایرت با اصل ۷۳ قانون اساسی

بر اساس مقدمه توجیهی طرح پیشنهادی، درخصوص محدوده شرکت‌های تعاونی روستایی این ابهام به وجود آمده است که آیا «شرکت‌های تعاونی تولید روستایی» نیز مشمول عنوان «شرکت‌های تعاونی روستایی» مذکور در ماده (۱۳۳) می‌شوند یا خیر؟

به موجب ماده (۱۳۳) «قانون مالیات‌های مستقیم» مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ و اصلاحات بعدی آن «صد درصد (۱۰۰٪) درآمد شرکت‌های تعاون روستایی، عشایری، کشاورزی، صیادان، کارگری، کارمندی، دانشجویان و دانش‌آموزان و اتحادیه‌های آن‌ها از مالیات معاف است.»

در این خصوص لازم به ذکر است که اولاً بر اساس «قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳، تعاونی‌های تولید و توزیع را می‌توان دو گونه تعاونی‌ای قلمداد نمود که در بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران وجود دارند. به موجب ماده (۲۶) این قانون «تعاونی‌های تولید شامل تعاونی‌هایی است که در امور مربوط به کشاورزی، دام‌داری، دام‌پروری، پرورش و صید ماهی، شیلات، صنعت، معدن، عمران شهری و روستائی و عشایری و نظایر این‌ها فعالیت می‌نمایند.» ماده (۲۷) این قانون نیز تعاونی‌های توزیع را تعریف نموده است.^(۱) ثانیاً بر اساس «قانون شرکت‌های تعاونی» مصوب ۱۳۵۰/۳/۱۶ و اصلاحات بعدی آن، «انواع شرکت‌های تعاونی در سه رشته تعاونی ... طبقه‌بندی می‌شود» که اولین آن‌ها «رشته کشاورزی» شامل تعاونی‌های کشاورزی و روستائی» می‌باشد.^(۲) همچنین به موجب ماده (۷۴) این

۱. ماده ۲۷- تعاونی‌های توزیع عبارتند از تعاونی‌هایی که نیاز مشاغل تولیدی و یا مصرف‌کنندگان عضو خود را در چهارچوب مصالح عمومی و به منظور کاهش هزینه‌ها و قیمت‌ها تأمین می‌نمایند.

تبصره- تعاونی‌های توزیع مربوط به تأمین کالا و مسکن و سایر نیازمندی‌های روستائیان و عشایر و کارگران و کارمندان از نظر گرفتن سهمیه کالا و حمایت‌های دولتی و بانکی و سایر حمایت‌های مربوط به امور تهیه و توزیع اولویت دارند

۲. ماده ۱۸- انواع شرکت‌های تعاونی در سه رشته تعاونی به شرح زیر طبقه‌بندی می‌شود:

۱- رشته کشاورزی: شامل تعاونی‌های کشاورزی و روستائی.

۲- رشته مصرف: شامل تعاونی‌های مصرف‌کنندگان مسکن اعتبار و آموزشگاه‌ها.

۳- رشته کار و پیشه: شامل تعاونی‌های کار، تعاونی‌های حرف و صنایع دستی، تعاونی‌های صنایع کوچک، تعاونی‌های تهیه و توزیع، تعاونی‌های مشاغل آزاد و تعاونی‌های صیادان.

تبصره ۱- هر یک از شرکت‌های تعاونی در رشته‌های «مصرف» یا «کار و پیشه» که با عضویت

قانون، «شرکت‌های تعاونی روستائی با مشارکت زارعینی که به‌موجب قوانین و مقررات اصلاحات ارضی صاحب زمین شده یا بشوند برای مقاصد مندرج در بندهای ماده (۷۳)^(۱) تشکیل می‌شود.» لذا با توجه به مفاد قوانین مذکور، شرکت

کارگران و سایر کارکنان صنایع و خدمات و حرف تشکیل شود و حداقل (۴) / (۳) اعضای شرکت نزد سازمان بیمه‌های اجتماعی بیمه باشند شرکت تعاونی کارگری خوانده می‌شود.

تبصره ۲- جمع بین هدف‌ها و عملیات انواع شرکت‌های تعاونی از یک رشته یا از رشته‌های سه‌گانه فوق در صورتی ممکن خواهد بود که به‌سبب اوضاع و احوال و شرایط خاص و مقتضیات محلی مجوز آن قبلاً از وزارت تعاون و امور روستاها تحصیل شده باشد و این شرکت‌ها می‌توانند عضویت اتحادیه‌های تعاونی رشته‌های مربوط را نیز داشته باشند.

۱. ماده ۷۳- شرکت تعاونی کشاورزی با مشارکت کشاورزان باغ‌داران، دام‌داران، دام‌پروران، پرورش‌دهندگان کرم ابریشم زنبور عسل، ماهی، و روستائیان شاغل در صنایع محلی و روستائی و یا کارگران کشاورزی برای تمام یا قسمتی از مقاصد زیر تشکیل می‌شود:

- ۱- قبول پس‌انداز و سپرده‌ها به نمایندگی بانک تعاون کشاورزی ایران.
- ۲- خرید و تهیه مواد و وسائل مورد احتیاج مصرف شخصی و خانوادگی یا حرفه‌ای اعضا همچنین تهیه وسائل و علوفه دام‌ها و خوراک طیور و وسائل دیگری از این قبیل.
- ۳- انجام عملیات جمع‌آوری، نگاه‌داری، تبدیل، طبقه‌بندی و بسته‌بندی، حمل‌ونقل و یا فروش محصول اعضا.

۴- انجام خدمات به‌منظور بهبود امور حرفه‌ای و یا زندگی اعضا مانند تهیه ماشین‌آلات کشاورزی و استفاده مشترک از آن‌ها، تهیه وسائل حمل‌ونقل برای استفاده اعضا و تهیه مسکن، تأمین و توزیع آب مشروب و آب برای مصارف زراعی اعضا با رعایت قانون ملی شدن منابع آب، پیش‌بینی وسائل بهداشتی و بهداشتی و آموختن به‌منظور استفاده جمعی و مشترک، توزیع نیروی برق، ایجاد شبکه تلفن، تلقیح مصنوعی دام‌ها و مبارزه با امراض و آفات نباتی و حیوانی.

۵- بهره‌برداری جمعی و مشترک از اراضی ملکی و یا استیجاری.

۶- تأمین اعتبارات و وام‌های موردنیاز اعضا.

تعاونی روستایی خود می‌تواند یکی از اقسام تعاونی‌های تولید محسوب شود. نکته دیگر آنکه به موجب تبصره ماده (۲۶) «قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران»، «تعاونی‌های تولید در کلیه اولویت‌ها و حمایت‌های مربوط به تعاونی‌ها حق تقدم دارند»، بنابراین با توجه به اینکه معافیت مالیاتی را می‌توان یکی از مهم‌ترین حمایت‌های مربوط به تعاونی‌ها قلمداد نمود و از طرف دیگر به موجب ماده (۱۳۳) «قانون مالیات‌های مستقیم» و اصلاحات بعدی آن، شرکت‌های تعاون روستائی از مالیات معاف می‌باشند، معافیت مالیاتی «شرکت‌های تعاونی تولید روستایی» را می‌توان دارای اولویت دانست.

علاوه‌براین و فارغ از استدلال فوق‌الذکر با توجه به اطلاق لفظ عام «شرکت‌های تعاونی روستایی» که خود می‌تواند انواع مختلف این‌گونه شرکت‌ها را اعم از تولید و توزیع دربرگیرد، شمول این عنوان و به تبع آن معافیت مذکور در ماده (۱۳۳) «قانون مالیات‌های مستقیم» و اصلاحات بعدی آن نسبت به «شرکت‌های تعاونی تولید روستایی» مسلم می‌باشد.

بنابراین با توجه به جمیع جهات فوق‌الذکر، به نظر می‌رسد شمول معافیت مالیاتی مقرر در ماده (۱۳۳) «قانون مالیات‌های مستقیم» و اصلاحات بعدی آن نسبت به مطلق «شرکت‌های تعاونی تولید روستایی» صحیح می‌باشد و همان حکم ماده (۱۳۳) «قانون مالیات‌های مستقیم» و اصلاحات بعدی آن است.

لکن مسئله قابل توجهی که در خصوص استفساریه حاضر وجود دارد این است که طبق پاسخ استفساریه، شمول عنوان «شرکت‌های تعاونی تولید روستائی» محدود به این امر شده است که فعالیت شرکت‌های تعاونی تولید

روستایی، «در زمره عناوین مذکور در ماده (۸۱) قانون مالیات‌های مستقیم^(۱) مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۱۳ باشد» بنابراین قید اینکه فعالیت این شرکت‌ها در زمره عناوین مذکور در ماده (۸۱) قانون مالیات‌های مستقیم باشد از جهت محدود کردن دامنه «شرکت‌های تعاونی روستایی» قانون‌گذاری جدید محسوب می‌شود و مغایر اصل ۷۳ قانون اساسی و نظر تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان^(۲) از این اصل است. توضیح آنکه عناوین مذکور در ماده اخیرالذکر مشتمل بر «کلیه فعالیت‌های کشاورزی، دام‌پروری، دام‌داری، پرورش ماهی و زنبور عسل و پرورش طیور، صیادی و ماهی‌گیری، نوغان‌داری، احیاء مراتع و جنگل‌ها، باغات اشجار از هر قبیل و نخیلات» می‌باشد، درحالی‌که همان‌طور که در بالا ذکر شد طبق ماده (۲۶) «قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران»، «تعاونی‌های تولید شامل تعاونی‌هایی است که در امور مربوط به کشاورزی، دام‌داری، دام‌پروری، پرورش و صید ماهی، شیلات، صنعت، معدن، عمران شهری و روستائی و عشایری و نظایر این‌ها

۱. ماده ۸۱- درآمد حاصل از کلیه فعالیت‌های کشاورزی، دام‌پروری، دام‌داری، پرورش ماهی و زنبور عسل و پرورش طیور، صیادی و ماهی‌گیری، نوغان‌داری، احیاء مراتع و جنگل‌ها، باغات اشجار از هر قبیل و نخیلات از پرداخت مالیات معاف می‌باشد. دولت مکلف است مطالعات و بررسی‌های لازم را در زمینه کلیه فعالیت‌های کشاورزی و آن رشته از فعالیت‌های مزبور که ادامه معافیت آن‌ها ضرورت داشته باشد معمول و لایحه مربوط را حداکثر تا آخر برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

۲. «مقصود از تفسیر بیان مراد مقنن است بنابراین تزییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر تلقی نمی‌شود.»

فعالیت می‌نمایند»، لذا این استفساریه با خارج نمودن فعالیت‌های مربوط به «صنعت، معدن، عمران شهری و روستائی و عشایری و نظایر این‌ها»، محدوده شرکت‌های تعاونی روستایی مشمول معافیت مالیاتی مقرر در ماده (۱۳۳) قانون مالیات‌های مستقیم را محدود و مضیق نموده است.

لازم به ذکر است که مطابق ماده (۸۱) قانون مالیات‌های مستقیم فعالیت‌های مذکور در این ماده به صورت کلی از مالیات معاف می‌باشند و هیچ تفاوتی در اینکه این فعالیت‌ها توسط شرکت‌های تعاونی روستای انجام شود و یا توسط شرکت‌های و افراد دیگر، وجود ندارد.

تذکر: با توجه به اینکه «به موجب «قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سوم اسفندماه ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۷۱/۲/۷ عناوین «پرورش طیور، صیادی و ماهی‌گیری، نوغان‌داری، احیاء مراتع و جنگل‌ها، باغات اشجار از هر قبیل و نخیلات» به عناوین مذکور در ماده (۸۱) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۱۳ افزوده شده اما در این مصوبه به اصلاحات بعدی «ماده (۸۱) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۱۳» اشاره نشده است، جهت رفع ابهام باید به این موضوع توجه شود.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
رایان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir