



پژوهشکده شورای نگهبان

اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

– طرح حمایت از هنرمندان و استادکاران
صنایع دستی

کد گزارش: ۹۶۰۴۰۴۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۴/۲۶

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع: طرح حمایت از هنرمندان و استادکاران صنایع دستی

۲ مقدمه

۲ شرح و بررسی

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۶۰۴۰۴۳

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۶/۰۴/۲۶

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح حمایت از هنرمندان و استادکاران صنایع دستی

مقدمه

«طرح حمایت از هنرمندان و استادکاران صنایع دستی» که در تاریخ ۱۳۹۶/۴/۱۴ با اصلاحاتی به تصویب نهایی مجلس شورای اسلامی رسیده است، در راستای اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی به منظور بررسی انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شده است که در ادامه به شرح و بررسی آن پرداخته خواهد شد.

شرح و بررسی

ماده (۱) - نکته

درخصوص موارد ذکرشده در ذیل این ماده و عبارت اخیر آن مبنی بر پیشه‌های وابسته به گروه‌های یادشده، این نکته قابل توضیح است که موارد مذکور در این ماده، نظیر «نساجی سنتی»، «بافته‌های داری و غیرداری»، «پوشاک سنتی» و... در سازمان میراث فرهنگی هرکدام عناوین گروه‌های صنایع دستی می‌باشد که در ذیل هر گروه، برخی رشته‌ها و زیررشته‌ها به صورت کددار مشخص گردیده‌اند.

تذکر: ذیل این ماده مبنی بر «رشته‌های فرش دستباف و صنایع دستی از قبیل نساجی سنتی، ... طراحی و نقاشی سنتی، سازهای سنتی، میناکاری و پیشه‌های وابسته به گروه‌های یادشده می‌باشند.» به لحاظ نگارشی واجد ایراد می‌باشد.

ماده (۲) - نکته و مغایرت با اصول ۸۵ و ۷۵

۱) حکم ماده (۲) تأکیدی بر اجرای «قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار (کددار)» (مصوب ۱۳۸۸/۵/۱۸)^۱ می‌باشد که براساس آن، همه استادکاران و کارگران فرش و قالی و شاغلان صنایع دستی تحت پوشش بیمه تأمین اجتماعی قرار می‌گیرند و در واقع مصوبه حاضر از لحاظ شمول بیمه تأمین اجتماعی، تغییری نسبت به قانون فوق ایجاد نکرده و از این حیث دارای حکم قانونی جدیدی نمی‌باشد؛ چراکه در ماده (۲) مصوبه حاضر، دولت مکلف شده در اجرای قانون مزبور واجدین شرایط همان قانون اقدام کند. لکن نکته قابل‌توجهی که در این ارتباط وجود دارد این است که مطابق ذیل ماده (۳) «قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان...»، این قانون در صورت تأمین اعتبار قابل اجرا خواهد بود. با این توضیح که قانون مزبور به‌موجب طرح نمایندگان به تصویب رسید و با توجه به داشتن بار مالی، از سوی شورای نگهبان با ایراد اصل ۷۵ قانون اساسی مواجه گردید و لذا در نهایت ماده (۳) آن به‌صورت موجود تصویب^۲ و

۱. ماده ۱- از تاریخ ابلاغ این قانون، استادکاران و کارگران قالی و فرش دستباف بدون کارفرما و با کارفرما، شاغل در کارگاه‌های خانگی تکباف قالی و فرش و یا تحت پوشش تعاونی‌های قالی و فرش و مجتمع‌های کوچک و بزرگ مربوطه و همچنین شاغلان صنایع دستی خانگی و غیر آن در گروه‌های مصوب شناسه‌دار (کددار) صنایع دستی ایران که به‌صورت تمام‌وقت به مشاغل یادشده اشتغال دارند، تحت پوشش بیمه تأمین اجتماعی قرار می‌گیرند. بیست‌درصد (۲۰٪) سهم دولت و هفت‌درصد (۷٪) سهم بیمه‌شده خواهد بود. در صورت وجود کارفرما، با پرداخت سه‌درصد (۳٪) سهم کارفرما، بیمه یادشده شامل بیمه بیکاری نیز خواهد بود.

۲. ماده ۳ - هزینه اجرای این قانون در سال ۱۳۸۸ از محل اعتبار برنامه ۳۰۴۴۱ مذکور در بند

اجرای آن در سال‌های بعد منوط به تأمین اعتبار گردید.

همچنین لازم به ذکر است که آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور در تاریخ ۱۳۸۸/۱۱/۳ به تصویب رسیده است و مطابق ماده (۱۲) آن، «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور موظف است براساس پیشنهاد وزارتخانه‌های رفاه و تأمین اجتماعی و بازرگانی و سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، اعتبار لازم برای اجرای قانون در سال ۱۳۸۹ و بعد از آن را در لوایح بودجه سالانه پیش‌بینی نماید. اجرای این آیین‌نامه در سال ۱۳۸۹ و بعد از آن منوط به تأمین اعتبار در قوانین بودجه سالانه کشور است و سازمان تأمین اجتماعی متناسب با اعتبار پیش‌بینی شده و متناسب با تعداد افراد معرفی شده توسط وزارت بازرگانی و سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری موظف به بیمه‌نمودن مشمولان می‌باشد.»

بنابراین اجرای قانون مزبور و قرارگرفتن اشخاص موضوع آن تحت شمول بیمه به صورت کلی (با توجه به لزوم پرداخت سهم کارفرما از سوی دولت) منوط به تأمین اعتبار در قوانین بودجه سنواتی گردیده است و لذا تبدیل تکلیف مشروط مذکور به تکلیف منجز و قطعی در این قانون، واجد بار مالی بوده و به دلیل عدم پیش‌بینی طریق جبران آن، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

→
(۳۴) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور تأمین می‌شود و در سال‌های بعد، در صورت تأمین اعتبار قابل اجرا خواهد بود.

۲) تبصره (۱) این ماده مقرر کرده است که عدم حضور در ساعات معین در محل کار نمی‌تواند در خصوص فرش و قالی، مبنای قطع بیمه قرار گیرد و ارزیابی بازرسان درباره این موضوع براساس میزان کار انجام شده توسط شاغلان مطابق ماده (۲) قانون مذکور صورت خواهد گرفت.^۱

توضیح آنکه مطابق ماده (۱) قانون سابق‌الذکر شاغلان تمام وقت مشمول بیمه دانسته شده بودند و در ماده (۲) صدور پروانه تولید برای کارگاه‌های خانگی که در مدت یک سال حداقل پنج و حداکثر بیست مترمربع در رج پنجاه و یا معادل آن در درشت‌باف و ریزباف توسط یک استادکار در شغل دائم و کارگر ساده و یا اعضای خانواده‌اش بافته شود، بدون اخذ مجوز از شهرداری و اداره امور اقتصادی و دارایی و با رعایت سایر ضوابط بلامانع شناخته شده است. بر این اساس، در صورتی که بازرسان سازمان تأمین اجتماعی در ساعات کاری روزانه به کارگاه‌های صنایع دستی اعم از قالب‌بافی و... مراجعه و با عدم حضور بیمه‌شده مواجه می‌گردیدند، اقدام به قطع بیمه وی می‌نمودند. حال مصوبه حاضر در خصوص فرش و قالی حضور در ساعات کاری جهت تحقق اشتغال تمام وقت به عنوان شرط بیمه را حذف و صرفاً براساس حجم کار، شخص مشمول بیمه قرار گرفته است. بر این اساس در صورتی که فرد میزان مشخصی در سال فرش بافته باشد،

۱. این ضابطه در مورد فرش و قالی در قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان و ... به میزان حداقل پنج و حداکثر بیست متر مربع در رج پنجاه و یا معادل آن در درشت‌باف و ریزباف در طول یک سال قرار داده شده است.

مشمول بیمه موضوع این قانون قرار خواهد گرفت.

نکته‌ای که در این رابطه می‌تواند قابل طرح باشد، افزایش دامنه شمول مشمولین بیمه موضوع این قانون است که به نظر می‌رسد با توجه به اینکه در مصوبه حاضر به نوعی ملاک تمام‌وقت بودن به ملاک حجمی تغییر یافته است، تفاوتی در ماهیت امر ایجاد ننموده باشد؛ هرچند در واقع امر ممکن است با لحاظ نمودن ملاک تمام‌وقت، علی‌رغم اینکه یک شخص به طور میانگین فعالیت لازم را انجام داده باشد ولیکن از شمول بیمه محروم باشد.

نکته دیگری که در این خصوص وجود دارد، حکم ذیل تبصره مذکور مبنی بر لازم‌الاجرا بودن این حکم از ابتدای اجرای قانون یادشده (قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان و...) می‌باشد. بر این اساس، همان‌گونه که توضیح داده شد، این امکان وجود داشته که اشخاصی علی‌رغم اینکه حجم معینی از قالی را بافته‌اند ولیکن با توجه به عدم حضور تمام‌وقت در کارگاه، از شمول بیمه محروم و یا بیمه‌شان قطع گردیده است و حال این حکم در صدد محسوب نمودن زمان مذکور به عنوان سابقه بیمه به شرط تهیه حجم معینی از قالی است. در این خصوص به نظر می‌رسد، با توجه به معتبر بودن قانون مذکور در زمان اجرای خود، عطف نمودن قاعده مذکور در مصوبه جاری نسبت به گذشته واجد بار مالی و مستلزم پیش‌بینی طریق تأمین آن می‌باشد.

۳) تبصره «۲» این ماده حکم به برخورداری دارندگان مجوز فعالیت موضوع قانون مذکور (صنایع دستی)، از کلیه امتیازات و تعرفه‌های بخش

صنعت در مورد حامل‌های انرژی، آب، برق، گاز و تسهیلات بانکی نموده است. در این خصوص چنانچه منظور از این حکم، تلقی صنایع دستی به‌عنوان یکی از بخش‌های صنعتی و در نتیجه بهره‌مندی شاغلان به این حرفه، از امتیازات و تعرفه‌های ترجیحی اعطایی به صنعت باشد، قانون‌گذار در واقع اقدام به اصلاح تعریف «بخش صنعت» نموده است که براساس آن صنایع دستی نیز به‌دلیل تشابه در نوع عمل، در محدوده تعریف مذکور قرار گرفته و لذا نمی‌توان آن را به‌منزله افزایش بار مالی تلقی نمود.

اما چنانچه «صنایع دستی» به‌عنوان موضوعی که از ماهیت متفاوتی با «بخش صنعت» برخوردار است، تلقی گردد، اقدام قانون‌گذار در الحاق فعالین بخش صنایع دستی به بخش صنعت به‌منزله افزایش دامنه اشخاص برخوردار از امتیازات مالی محسوب و در نتیجه به‌علت ایجاد بار مالی برای دولت، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد بود.

۴) براساس حکم مذکور در تبصره «۳» این ماده، تعیین معیار جهت برخورداری از بیمه در مورد سایر صنایع دستی (به‌جز قالی و قالیبافی) به آیین‌نامه احاله شده است که این امر با توجه به ماهیت تقنینی آن، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ماده (۵) - ابهام

این ماده حکم به جواز واگذاری املاک در اختیار سازمان میراث فرهنگی برای تولید و عرضه محصولات صنایع دستی و... با انعقاد قرارداد نموده

است. از آنجایی که نوع عقد مورد قرارداد برای واگذاری در این ماده مشخص نشده و همچنین چارچوب کلی این قراردادها مشخص نگردیده است، حکم مزبور واجد ابهام است.

همچنین اطلاق واگذاری این بناها به موجب قرارداد، از جهت اینکه می تواند ناظر به بناهایی که از نفایس ملی است، نیز بشود، مغایر اصل ۸۳ قانون اساسی محسوب می شود.

ماده (۸) - مغایرت با اصل ۷۵ و بند «۱» اصل ۱۱۰ و تذکر

۱) ایجاد «صندوق توسعه صنایع دستی ایران» و تخصیص منابع این صندوق از محل درآمدهای سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و... از جهت اینکه از یک طرف منجر به افزایش هزینه های عمومی شده و از سوی دیگر منابع مقرر جهت تأمین بار مالی ایجاد و فعالیت این صندوق، منابع جدیدی نیست، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی به شمار می رود.

۲) ایجاد دستگاه های جدید در ساختار دولت در مغایرت با بند «۱۶» سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی رهبر معظم انقلاب است که به «صرفه جویی در هزینه های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی سازی اندازه دولت و حذف دستگاه های موازی و غیرضرور و هزینه های زاید» اشاره دارد. بدین معنا اگرچه این بند از سیاست های کلی بر حذف دستگاه های موازی و منطقی سازی اندازه دولت اشاره دارد، این ماده اقدام به ایجاد صندوق توسعه صنایع دستی ایران نموده است که از طرق دیگر از جمله «صندوق احیا و بهره برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی» که هم اکنون به عنوان مؤسسه انتفاعی وابسته به سازمان

میراث فرهنگی وجود دارد و اساسنامه آن نیز به تصویب هیئت وزیران رسیده است، قابل پیگیری و انجام است.

تذکر: عنوان «صندوق کارآفرینی امید» به اشتباه در این مصوبه «صندوق کارآفرینی و امید» ذکر شده است. همچنین این صندوق فارغ از اینکه از همه جهات جایگزین صندوق مهر امام رضا^(ع) شده^۱ و در نتیجه ذکر هردوی این عناوین وجهی ندارد، فاقد اساسنامه مصوب مجلس و یا هیئت وزیران می باشد. لازم به ذکر است که هیئت امنای این صندوق مطابق اساسنامه مصوب هیئت امنای همین صندوق، عبارت اند از رئیس جمهور، سرپرست نهاد ریاست جمهوری، هفت نفر از وزرا و معاون توسعه روستایی و مناطق محروم کشور معاون اول رئیس جمهور.

ماده (۱۱) - مغایرت با اصل ۷۵

تکلیف بند «پ» این ماده مبنی بر حمایت دولت از صادرکنندگان صنایع دستی در مقابل آثار منفی ناشی از نوسانات قیمت ارز، از جهت اینکه موجب افزایش هزینه های دولت شده و منابع تأمین آن نیز پیش بینی نشده است، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می باشد.

ماده (۱۳) - مغایرت اصل ۷۵

معافیت تولیدات صنایع دستی و فرش دستباف داخلی از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده طبیعتاً موجب کاهش درآمدهای دولت شده و از این حیث،

۱. در تبصره ماده (۶) «اساسنامه صندوق کارآفرینی امید» مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۳ هیئت امنای این صندوق آمده است: «از تاریخ تصویب این اساسنامه، تمام نیروی انسانی، دارایی ها، ساختمان ها و تأسیسات، لوازم و تجهیزات، حقوق و مطالبات، تعهدات و اعتبارات و هرگونه اموال منقول و غیرمنقول متعلق به صندوق مهر امام رضا^(ع) به صندوق قرض الحسنه کارآفرینی امید انتقال می یابد.»

در مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی خواهد بود.

البته نکته مهمی که در این زمینه وجود دارد این است که بند «۵۱» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، «حمایت از صنایع دستی و صیانت از میراث فرهنگی کشور» را به‌عنوان یکی از سیاست‌های کلان برنامه ششم تلقی نموده و لذا مصوبه و حکم این ماده نیز در راستای حمایت از صنایع دستی و هنرمندان و استادکاران شاغل به این امور تلقی می‌شود؛ چراکه معافیت تولیدات صنایع دستی و فرش دستباف از مالیات بر ارزش افزوده، ضمن کاهش قیمت تمام‌شده محصول، می‌تواند باعث رونق اقتصاد این مشاغل گردد.

ماده (۱۵) - مغایرت با اصول ۸۵ و ۳۶

صدر این ماده که تعیین نحوه صدور کلیه مجوزهای فعالیت صنایع دستی و فرش دستباف را بدون ذکر هیچ‌گونه معیار و قاعده‌ای، به‌صورت مطلق به آیین‌نامه مصوب هیئت‌وزیران احاله کرده، از جهت اینکه چنین مواردی می‌تواند موجد و یا نافی حق و تکلیف باشد، از ماهیت تقنینی برخوردار بوده و مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

همچنین احاله نحوه رسیدگی به تخلفات واحدهای ذی‌ربط به آیین‌نامه، به‌خاطر ماهیت تقنینی آن، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد و اطلاق آن، از جهت اینکه می‌تواند مشتمل بر مجازات نیز باشد، مغایر با اصل ۳۶ قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

امام خمینی (ره):

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

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir