

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور
مصوب ۱۳۹۶/۱/۳۰

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمہ تعالیٰ

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور

مصوب ۱۳۹۶/۱/۳۰

تاریخ تصویب: ۱۳۹۶/۰۱/۳۰

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۸۱۵

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۳۹۶/۰۲/۲۰



پژوهشکده شورای نگهبان

قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور

مصوب ۱۳۹۶/۱/۳۰

درباره‌ی قانون

«طرح تنقیح قوانین مالیاتی کشور» توسط تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در راستای اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی مقام معظم رهبری و برای تنقیح قوانین در حوزه‌ی مالیات و با توجه به مواد (۱) و (۳) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ که معاونت قوانین را عهده‌دار تنقیح قوانین کشور و وظایف مقرر شده است، در تاریخ ۱۳۹۵/۴/۱۴ با قید یک فوریت تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح آمده است: در مدت نزدیک یکصد و ده سال قانون‌گذاری ایران، قوانین زیادی در موضوع مالیات به تصویب رسیده است که در حال حاضر بخشی از قوانین مذکور لغو و بخشی دیگر معتبر باقی مانده‌اند. اگر به رقم فوق به تعداد چندین برابر مصوبات مراجع اجرایی را اضافه کنیم، حجم وسیعی به دست خواهد آمد که اجرای آن‌ها بدون تفکیک مصوبات معتبر از غیر معتبر، کار مأمورین اجرا و عموم مردم را با چالش روبه‌رو و ای بسا مصوبات غیر معتبر اجرا و قوانین معتبر معطل بمانند. با این توضیح اهمیت و ضرورت تنقیح قوانین یعنی زدودن و حذف قوانین غیر معتبر و ارائه قوانین معتبر و در جهت فراهم‌سازی مقدمات و زمینه‌های توسعه‌ی نظام حقوقی کشور، مشخص می‌شود.»

فوریت این طرح توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی تصویب و برای رسیدگی و بررسی به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی به عنوان کمیسیون اصلی ارسال شد. کمیسیون مزبور طی جلسه‌ای با حضور مدیران و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، مرکز پژوهش‌ها و دیوان محاسبات، طرح مذکور را با اصلاحاتی به تصویب رساند و گزارش آن را در تاریخ ۱۳۹۵/۹/۲۱ به مجلس شورای اسلامی ارائه کرد. طرح مزبور در تاریخ ۱۳۹۶/۱/۳۰ در صحن علنی مجلس شورای اسلامی مطرح شد و با اصلاحاتی به تصویب نمایندگان رسید و برای طی روند قانونی مذکور در اصل (۹۴) قانون اساسی، به موجب نامه‌ی شماره ۳۷/۷۹۵۳ مورخ ۱۳۹۶/۲/۹ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۶/۲/۲۰ با تشکیل جلسه و بررسی مفاد این مصوبه، نظر خود مبنی بر مغایرت

نداشتن مفاد این طرح با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه‌ی شماره ۹۶/۱۰۰/۹۸۵ مورخ ۱۳۹۶/۲/۲۰ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۶/۱/۳۰ (مرحله نخست)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۶/۲/۲۰

ماده واحده- به موجب این قانون، احکام مالیاتی قوانین به شرح پیوست لغو می‌گردد.

تبصره ۱- متن منقح موضوع این قانون براساس بند (۱-۵) ماده (۳)^۱ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ جهت انتشار به روزنامه رسمی ارسال می‌گردد.

تبصره ۲- فهرست قوانین منقضی و منسوخ صریح به ضمیمه این قانون اعلام می‌گردد.

▪ دیدگاه مغایرت

الف) مطابق با مصوبه‌ی حاضر و لیست قوانینی که به «پیوست» آن قرار دارد، احکام مالیاتی مقررات مذکور در پیوست، لغو می‌شود. همچنین در ادامه‌ی لیست پیوست، دو «ضمیمه» وجود دارد که در هر کدام از این‌ها، قوانین منقضی و قوانینی که نسخ صریح شده‌اند، اعلام شده است. در پیوست این مصوبه، قوانین پراکنده‌ای درج شده که مشتمل بر احکام متعددی هستند و همچنین دارای احکام مالیاتی نیز می‌باشند که این احکام مالیاتی به طور ضمنی نسخ شده‌اند و مصوبه‌ی حاضر اعلام کرده است که این قوانین درج شده در پیوست، منسوخ هستند. به موجب تبصره (۱) این مصوبه، پیوست موضوع این قانون که نسخ

۱. ماده (۳) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی:

«ماده ۳- وظایف معاونت در امور تنقیح به شرح زیر است:

...

۵-۱- شناسایی موارد نسخ صریح شخصی و اعمال آن‌ها در مجموعه‌های تنقیح شده و ارسال به روزنامه رسمی جهت انتشار.»

صریح برخی قوانین است، از سوی معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی تهیه و جهت انتشار به روزنامه‌ی رسمی ارسال می‌شود. حال آنکه مصوبه‌ی قانونی باید به دقت مشخص کند که در هر یک از این قوانین، کدام احکام جنبه‌ی مالیاتی داشته و کدام احکام، غیر مالیاتی هستند و باید به طور جداگانه تصویب کند که کدام حکم نسخ شده است. از سوی دیگر، نسخ قوانین عادی مجلس باید توسط قانون مجلس شورای اسلامی به عمل آید و نسخ قانون نیز یک امر تقنینی است. لذا از آنجا که براساس اصل (۸۵) قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند سمت قانون‌گذاری را به شخص یا هیئت و نهاد دیگری واگذار کند، نسخ قوانین نیز منحصرأ در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. از این رو، مصوبه‌ی حاضر که در مقام نسخ صریح احکام مالیاتی برخی قوانین پراکنده است، از این حیث که لیست این قوانین به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده و احکام منسوخ مشخص نشده است، مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است.

ب) مطابق با اصل (۷۱) قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می‌تواند در عموم مسائل اقدام به قانون‌گذاری کند. اما آنچه مجلس در این مصوبه تصویب کرده است، از نظر عرفی، صدق قانون نمی‌کند. در واقع، مصوبه‌ی حاضر مشتمل بر یک ماده واحد به همراه یک پیوست و دو ضمیمه است. این ماده واحد اقدام به نسخ صریح احکام مالیاتی قوانین مندرج در پیوست و اعلام قوانین منسوخ است که در دو ضمیمه‌ی دیگر آن آمده است. مصوبه‌ی حاضر از نظر شکلی هیچ‌گونه تطبیقی با قوانین مرسوم ندارد و نمی‌توان این مصوبه‌ی مجلس شورای اسلامی را قانون دانست. لذا این مصوبه شرایط شکلی قانون را ندارد و کنش مجلس شورای اسلامی در خصوص تصویب این مصوبه، قانون‌گذاری نیست. از این حیث مصوبه‌ی حاضر مغایر با اصل (۷۱) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

براساس این مصوبه و پیوستی که به این ماده واحد ضمیمه شده است، مجلس شورای اسلامی اقدام به نسخ صریح احکام مالیاتی برخی قوانین کرده است. لیست قوانین پیوست شده به این ماده واحد نیز به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و ماده واحد به همراه پیوست و ضمیمه‌ها، به امضای رئیس مجلس شورای اسلامی رسیده است. متن ماده

واحدہ نیز به صراحت تأکید داشته است که احکام مالیاتی قوانین مندرج در ضمیمه منسوخ بوده و آن را تصویب کرده است. معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی نیز مکلف است که لیست قوانین مندرج در پیوست را به روزنامه‌ی رسمی ارسال کند تا منتشر شود. لذا اقدام معاونت قوانین مجلس، یک امر تقنینی نبوده و صرفاً جنبه‌ی اعلامی دارد. بنابراین نمی‌توان این مصوبه را مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی دانست.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده واحدہ، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

▪ نظر نهایی شورای نگهبان

مصوبه مجلس شورای اسلامی در خصوص طرح تنقیح قوانین مالیاتی کشور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله 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.»

گزارش استدلالی

پژوهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید بهشتی (ره)، خیابان شهید سرافراز

کوچه پنجم پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

nashr-rc.ir

gcr.ac.ir