

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

طرح زکات

مرحله اول: جلسه ۱۳۸۸/۲/۲ شورای نگهبان

مرحله دوم: جلسه ۱۳۸۸/۳/۱۳ شورای نگهبان

مرحله سوم: جلسه ۱۳۹۰/۵/۱۲ شورای نگهبان

مرحله چهارم: جلسه ۱۳۹۰/۸/۱۸ شورای نگهبان

استخراج، تنقیح و تدوین: کاظم کوهی اصفهانی

بازبینی: محمد امینی زاده

طرح زکات

۱- مقدمه

طرح «زکات» از سوی تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به منظور تشویق مردم به اداء زکات و سازماندهی امور مربوط به آن، به مجلس تقدیم گردید. این طرح، در تاریخ ۱۳۸۷/۷/۲۲ برای بررسی به صورت دو شوری به کمیسیون اقتصادی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد. کمیسیون مزبور پس از بحث و بررسی طرح پیشنهادی، کلیات آن را در ۱۳۸۷/۸/۷ و جزئیات آن را نهایتاً در جلسه ۱۳۸۷/۱۲/۴ با اصلاحات و الحاقاتی در مواد طرح به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد. مجلس نیز در تاریخ ۱۳۸۸/۱/۱۸، مصوبه مزبور را با اصلاحاتی تصویب و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان پس از بررسی مصوبه مزبور در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۲/۲ خود، با اعلام مغایرت برخی مفاد این مصوبه با اصول متعدد قانون اساسی؛ از جمله اصل ۵۷ و نیز موازین شرع، نظر خود را طی نامه شماره ۸۸/۳۰/۳۲۲۴۲ مورخ ۱۳۸۸/۲/۶ به مجلس اعلام کرد. مجلس شورای اسلامی برای رفع ایرادات شورا، در جلسه علنی مجلس مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۰ به اصلاح مواد این مصوبه مبادرت کرد و مجدداً آن را به شورای نگهبان ارسال کرد. پس از وصول مصوبه به شورای نگهبان، این شورا در جلسه ۱۳۸۸/۳/۱۳ پس از بررسی مصوبه، برخی از مواد آن را مغایر با اصول ۵۷، ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و در مواردی مغایر با موازین شرع و یا دارای ابهام دانست و نظر خود را طی نامه شماره ۸۸/۳۰/۳۲۸۵۳ مورخ ۱۳۸۸/۳/۱۳ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد. کمیسیون اقتصادی مجلس برای تأمین نظر شورای نگهبان، با تشکیل جلسات متعدد، سرانجام در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۹ اصلاحات لازم را در مواد دارای ایراد اعمال و آن را به مجلس ارائه کرد. مجلس شورای اسلامی در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۵/۲، مواد جدید را تصویب و برای اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان، در این مرحله از بررسی خود، مجدداً اعلام کرد که به رغم اصلاحات به عمل آمده در مجلس، برخی از مواد همچنان با ابهام و ایراد مواجه است. کمیسیون اقتصادی مجلس این بار در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۷/۱۷ خود، پس از بررسی ایرادات شورای نگهبان، اصلاحات لازم را در مواد مربوطه اعمال و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد که مجلس نیز در جلسه علنی ۱۳۹۰/۸/۸ موارد مزبور را به تصویب رساند. شورای نگهبان در چهارمین مرحله از بررسی این طرح، پس از بررسی موارد اصلاحی، نظر خود مبنی بر مغایرت نداشتن مفاد مصوبه با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۴۴۷۳ مورخ ۱۳۹۰/۸/۱۹ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون طرح زکات مصوب ۱۳۸۸/۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی (مرحله اول)

۱-۲- ماده ۱

«ماده ۱- به منظور تشویق مردم به اداء زکات و سازماندهی امور مربوط، «شورای مرکزی زکات» با عضویت اعضاء زیر تشکیل می‌گردد:

- نماینده ولی فقیه در شورا (رئیس شورا)

- رئیس کمیته امداد امام خمینی (ره) (قائم مقام و دبیر شورا)

- معاون برنامه‌ریزی و راهبردی رئیس جمهور

- وزیر کشور

- وزیر جهاد کشاورزی

- وزیر امور اقتصادی و دارایی

- وزیر رفاه و تأمین اجتماعی

- رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

- رئیس شورای سیاست‌گذاری ائمه جمعه سراسر کشور

- رئیس سازمان تبلیغات اسلامی

- یک نماینده از کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی با انتخاب مجلس به عنوان یک ناظر تبصره- دبیرخانه شورا در کمیته امداد امام خمینی (ره) تشکیل می‌گردد. همچنین وظیفه جمع‌آوری و مصرف زکات بر عهده آن نهاد بوده که ضمن ارائه گزارش کار به شورا، بودجه مورد نیاز جهت اجراء این قانون را پیشنهاد می‌نماید تا پس از تصویب شورا در بودجه سالیانه آن نهاد توسط معاونت برنامه‌ریزی و راهبردی رئیس جمهور اعمال گردد.»

۱-۱-۲- نظرات استدلالی

۱-۱-۱-۲- دیدگاه مغایرت

الف) از آنجا که عضویت نماینده ولی فقیه در این شورا مفروض انگاشته شده و این امر مستلزم الزام رهبری به نصب و تعیین نماینده در این شورا است. بدین لحاظ، این موضوع مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی و همچنین مغایر با موازین شرع نیز هست.

ب) تشکیل شورای مرکزی زکات که وفق این مصوبه، دبیرخانه آن در کمیته امداد تشکیل می‌شود، مستلزم توسعه تشکیلات اداری و صرف هزینه جدید و بار مالی برای دولت است که در «طرح» نمایندگان، طریق تأمین این هزینه جدید پیش‌بینی نشده است، لذا این مصوبه مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

ج) با توجه به الزام حضور تعدادی از وزرا و مسئولین دستگاه‌های اجرایی در شورای مرکزی زکات، این ماده مغایر با اصل ۱۲۶ قانون اساسی به نظر می‌رسد که در آن مسئولیت امور اداری و استخدامی کشور، مستقیماً به عهده رئیس جمهور گذارده شده است.

۲-۱-۱-۲- دیدگاه ابهام

مشخص نیست که ماهیت شورای مرکزی زکات از حیث تشکیلاتی چیست و مصداق کدام یک از دستگاه‌های اجرایی (وزارتخانه، مؤسسه عمومی دولتی، مؤسسه عمومی غیردولتی، شرکت دولتی) محسوب می‌شود.

۲-۱-۲- نظر شورای نگهبان

در ماده (۱) الزام به عضویت نماینده ولی فقیه در شورا، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.

۲-۲- ماده ۲

”ماده ۲- وظایف شورای مرکزی زکات عبارت است از:

الف- تعیین خط‌مش‌های اساسی در خصوص جمع‌آوری و مصرف زکات و تنظیم ضوابط و معیارهای مربوطه.

ب- سیاست‌گذاری امور تبلیغی و آموزشی در جهت آشنایی و هدایت مردم به اداء زکات.

ج- برنامه‌ریزی جهت ایجاد هماهنگی، نظارت و مشارکت مؤثر استانداران، فرمانداران، بخشداران،

شوراهای اسلامی شهر و روستا و ائمه جمعه و جماعات سراسر کشور در اجراء این قانون.”

۲-۲-۱- نظرات استدلالی

۲-۲-۱-۱- دیدگاه مغایرت

پرداخت و مصرف زکات، علی‌الاصول نیازی به نظارت ولی امر ندارد، مگر آنکه ولی امر، خود، لزوم اخذ و مصرف آن در مصارف مشخص را تشخیص دهد؛ همان گونه که در روایات آمده که حضرت امیر (ع) یا خود پیامبر (ص) پس از اعلام عمومی به مردم برای اخذ زکات، کارگزارانی را از جانب خود فرستاد تا نسبت به جمع‌آوری زکات از مردم اقدام نمایند و در جهت مصارفی که خود به عنوان ولی امر تشخیص می‌دهد، به مصرف برسانند. در چنین مواردی، کارگزاران اخذ زکات، وکیل از طرف مردم برای به مصرف رساندن زکات

نیستند، بلکه نماینده ولی امر هستند. بنابراین، الزام به اخذ زکات نیاز به اذن و تشخیص ولی امر دارد که در این مصوبه، چنین چیزی وجود ندارد.

۲-۲-۲- نظر شورای نگهبان

- وظایف شورای مذکور در ماده (۲) از این جهت که بدون اذن ولی امر می‌باشد، خلاف موازین شرع شناخته شد.

- علاوه بر این در مصوبه از نظر شرعی و قانون اساسی اشکالات دیگری نیز وجود دارد که در صورت رفع ایرادهای مذکور در موارد فوق بررسی و اظهار نظر خواهد شد.

۳- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون طرح زکات مصوب ۱۳۸۸/۲/۲۰ مجلس شورای اسلامی (مرحله دوم)

۳-۱- ماده ۱ و ۲

«ماده ۱- به منظور تشویق مردم به اداء زکات و سازماندهی امور مربوط، «شورای مرکزی زکات» با عضویت اعضا زیر تشکیل می‌گردد:

- نماینده ولی فقیه در شورا در صورت تعیین وی از سوی معظّم له (رئیس شورا)

- رئیس کمیته امداد امام خمینی (ره) (قائم مقام و دبیر شورا)

- معاون برنامه‌ریزی و راهبردی رئیس جمهور

- وزیر کشور

- وزیر جهاد کشاورزی

- وزیر امور اقتصادی و دارایی

- وزیر رفاه و تأمین اجتماعی

- رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

- رئیس شورای سیاستگذاری ائمه جمعه سراسر کشور

- رئیس سازمان تبلیغات اسلامی

- یک نماینده از کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی با انتخاب مجلس به عنوان یک ناظر تبصره- دبیرخانه شورا در کمیته امداد امام خمینی (ره) تشکیل می‌گردد. همچنین وظیفه جمع‌آوری و مصرف زکات بر عهده آن نهاد بوده که ضمن ارائه گزارش کار به شورا، بودجه مورد نیاز جهت اجراء این قانون را پیشنهاد می‌نماید تا پس از تصویب شورا در بودجه سالیانه آن نهاد توسط معاونت برنامه-ریزی و راهبردی رئیس جمهور اعمال گردد.

ماده ۲- وظایف شورای مرکزی زکات با اذن ولی فقیه عبارت است از:

الف- تعیین خط مشی‌های اساسی در خصوص جمع‌آوری و مصرف زکات و تنظیم ضوابط و معیارهای مربوطه.

ب- سیاستگذاری امور تبلیغی و آموزشی در جهت آشنایی و هدایت مردم به اداء زکات.

ج- برنامه‌ریزی جهت ایجاد هماهنگی، نظارت و مشارکت مؤثر استانداران، فرمانداران، بخشداران، شوراهای اسلامی شهر و روستا و ائمه جمعه و جماعات سراسر کشور در اجراء این قانون.

۳-۱-۱- نظرات استدلالی

۳-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

الف) با توجه به اینکه برخی از اعضای شورای مرکزی زکات، از کارمندان دولت نیستند (مانند رئیس سازمان تبلیغات اسلامی، رئیس شورای سیاستگذاری ائمه جمعه سراسر کشور، رئیس کمیته امداد و نماینده ولی فقیه)، و از سوی دیگر، امور واگذار شده به این شورا از امور اجرایی است که وفق اصل ۶۰ قانون اساسی، اعمال آن بر عهده قوه مجریه نهاده شده است، لذا شائبه مغایرت با اصل ۶۰ قانون اساسی برای این شورا و وظایف محول شده به آنها وجود دارد.

ب) زکات در نظام اسلامی، از اصول کشورداری اسلامی است و همه حاکمان اسلامی در زمان خود، مأموران و عاملان جمع‌آوری زکات داشته‌اند. بنابراین، نمی‌توان با استناد به دینی بودن امر زکات، دخالت دولت در آن را در نظام اسلامی نفی کرد.

ج) هر چند واگذاری مسئولیت اعمال امور اجرایی به قوه مجریه در قانون اساسی مترادف با تصدی کلیه امور اجرایی توسط دولت نیست، اما تنظیم سیاست‌های اجرایی و ضابطه‌گذاری برای اجرای قوانین (تصویب آیین-نامه، بخشنامه و...) قطعاً در صلاحیت دولت است. در ماده ۲ این مصوبه نیز وظایف محول شده به شورای مرکزی زکات (تعیین خط مشی اساسی در خصوص جمع‌آوری، سیاستگذاری امور تبلیغی جهت آشنایی، برنامه‌ریزی جهت ایجاد هماهنگی و نظارت و...) داخل در ارکان اساسی اجرا است. به عبارت دیگر، این امور، به دلیل ایجاد تکلیف و وظیفه برای ارگان‌های دولتی و دستگاه‌های حکومتی و همچنین مردم، در زمره سیاستگذاری در امور اجرایی مربوط به کشور محسوب می‌شود و بر این اساس، در صلاحیت قوه مجریه است. از این جهت، عضویت افرادی خارج از قوه مجریه در شورای مرکزی زکات، مغایر با اصل ۶۰ قانون اساسی است.

د) با توجه به اینکه از یک سو، شأنیت این مصوبه، بر اساس اختیارات و شئون مربوط به حوزه ولایت مطلقه فقیه و فرمان رهبری نیست، بلکه مربوط به صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی است و از سوی دیگر، در این مصوبه برای دستگاه‌های اجرایی وظایفی معین شده است که در حیطه هیچ یک از قوای قضائیه، مقننه و شئون مربوط به ولی فقیه نمی‌گنجد، لذا در درجه اول، می‌بایست ساختار و قالب این مصوبه با اصول و مقتضیات قانون اساسی مطابقت داشته باشد. بر این اساس، شورایی که در این مصوبه، ذاتی کاملاً اجرایی دارد، می‌باید نحوه الحاقش به قوه مجریه مشخص باشد، ضمن آنکه اذن بعدی رهبری نیز نمی‌تواند سازمان مقرر در این مصوبه را ایجاد کند، مگر آنکه در خود قانون تصریح شده باشد. در صورت اخیر نیز، قانون مصوب و اجرای آن، تماماً معلق به اذن خواهد بود که به نظر می‌رسد اساساً قانونگذاری بدین نحو، قابل پذیرش نباشد.

ه) در بند (ج) ماده ۲ برای شوراهای شهر و روستا نقش اجرایی پیش‌بینی شده است که این امر مغایر با شأن صرفاً نظارتی این شوراها در اصل ۱۰۰ قانون اساسی است.

۳-۱-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

الف) به نظر می‌رسد شائبه مغایرت با اصل ۶۰ منتفی باشد؛ زیرا وفق قانون اساسی، این اصل کلی را نداریم که اجرای همه قوانین با دولت (قوه مجریه) است تا بعداً ایراد گرفته شود نهادهای غیردولتی یا کارمندان غیردولتی

نمی‌توانند اجرای بخشی از قوانین را به عهده بگیرند. به عنوان مثال قوانین ناظر بر شهرداری‌ها یا کتابخانه‌های عمومی غیردولتی، همچنین قوانین ناظر بر اصناف و... به رغم داخل نبودن در قوه مجریه، اجرای برخی از قوانین را بر عهده دارند. آنچه که از اصل ۶۰ و اصل استقلال قوا (اصل ۵۷) در قانون اساسی برمی‌آید، آن است که اولاً قوه مجریه، مسئول اجرائیات کشور در بخش کلان جامعه (امور اجرایی که مربوط به شهرداری و تنظیم امور کشور می‌باشد) است و ثانیاً قوای دیگر نمی‌توانند در این امور اجرایی مربوط به قوه مجریه، دخالت کنند. بنابراین، نمی‌توان گفت که مجری تمام قوانین، دولت به معنای خاص (قوه مجریه) است و از این جهت، شورای مرکزی زکات با حضور اعضای خارج از قوه مجریه را نافی صلاحیت‌های قوه مجریه و در تغایر با اصل ۶۰ قانون اساسی دانست.

ب) با توجه به اینکه زکات، یک امر دینی است و ارتباطی با اجرائیات حکومت به حسب عرف امروز ندارد، می‌توان گفت واگذاری امور اجرایی مربوط به زکات به شورای مذکور در ماده (۱)، مغایرتی با اصل ۶۰ قانون اساسی و وظایف خاص قوه مجریه ندارد.

ج) با توجه به اینکه ولی فقیه در شهرداری و امور مربوط به اداره نظام اسلامی، دارای ولایت مطلقه است و بر این اساس، کلیه امور مربوط به شهرداری که در قانون اساسی به قوای سه‌گانه تفویض شده است، برگشتش به ولایت مطلقه فقیه است، لذا در صورت پذیرش و امضای این مصوبه (طرح زکات) توسط ولی فقیه، هیچ مانع قانونی و شرعی برای تصدیق اجرای امور مربوط به زکات توسط شورای مذکور در این مصوبه نخواهد بود.

د) منظور قانون‌گذار و هدف این مصوبه، پیگیری زکات به عنوان یک موضوع رسمی حکومتی نیست، بلکه منظور آن است که گام به گام این امر شرعی را اجرایی و عملی کنند. به عبارت دیگر، واگذاری مسئولیت «تعیین خط مشی و سیاست‌گذاری» راجع به زکات به شورای مذکور در این مصوبه، این نیست که این شورا در احکام شرعی و مقررات اصلی مربوط به آن دخالتی داشته باشد، بلکه منظور آن است که شورای مزبور با حفظ احکام و مقررات شرعی مربوط به زکات، نسبت به نحوه جمع‌آوری، مصرف و سایر کارهای این‌چنینی، خط-مشی‌گذاری کند و سیاست‌های کلی را تعیین نماید. واگذاری این مسئولیت به این شورا نیز بر اساس خبریّت و صاحب‌نظر بودن اعضای مذکور در آن می‌باشد که با وجود اذن ولی فقیه نسبت به آن، بدون اشکال است.

ه) اعمال و اجرای قوانین توسط قوه مجریه در اصل ۶۰، ناظر بر این نیست که لزوماً هر کار اجرایی در دست قوه مجریه است؛ چه آنکه برخی از کارهای اجرایی در قانون اساسی به عهده قوه قضائیه گذارده شده است.

و) اشکال پیشین شورای نگهبان مبنی بر غیرشرعی بودن مصوبه مذکور به دلیل عدم کسب اذن رهبری، از باب مغایرت مصوبه با قانون اساسی نبود که بگوییم با اذن رهبری و از باب اطلاق ولایت فقیه، ایراد عمل کردن بر خلاف قانون اساسی مرتفع شده است، بلکه به این دلیل بود که مسئولیت‌های واگذار شده به این شورا در امور مربوط به زکات (تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و اجرا)، نسبت به همه افراد؛ از جمله مقام رهبری الزام ایجاد می‌کرد و مقام رهبری را در محدوده‌ای که به ایشان مربوط است (= امور مربوط به زکات)، محدود می‌نمود. بر

این اساس، اذن ولیّ فقیه مبنی بر بی‌اشکال بودن محدودیت ایجاد شده در حیطه شئون ولایت در موضوع زکات، می‌تواند رافع ایراد مذکور باشد.

ز) با توجه به نحوه اصلاح به عمل آمده در مجلس شورای اسلامی نسبت به ماده ۲، که در آن به طور مطلق و کلی، صلاحیت‌های شورای مرکزی زکات را منوط به اذن ولیّ فقیه کرده است، کلیه ایرادهای ناظر بر مسئله اذن رهبری؛ اعم از ایراد مغایرت مصوبه با قانون اساسی (واگذاری صلاحیت اجرایی متعلق به قوه مجریه، به شورای مذکور در این مصوبه) و همچنین ایراد ناظر بر دخالت در وظایف حاکم و ایجاد محدودیت در آن منتفی شده است.

۳-۱-۲- نظر شورای نگهبان

تبصره ماده (۱) مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.

۳-۲- ماده ۳

"ماده ۳- مصادیق زکات و اولویت‌ها و نحوه مصرف آن مطابق فتاوی مشهور فقهی، آیات شریفه قرآن کریم و نظر ولیّ فقیه توسط شورا تعیین می‌شود."

۳-۲-۱- نظرات استدلالی

۳-۲-۱-۱- دیدگاه مغایرت

الف) نحوه نگارش این ماده از لحاظ قانون‌نویسی صحیح نمی‌باشد؛ زیرا قانون باید نقش تعیین‌کنندگی را بر عهده داشته باشد و آن را برای اجرا مهیا کند، نه آنکه به صورت کلی، همچون این ماده، موضوعات و حدود و ثغور آنها را به جای دیگر احاله کند. به همین دلیل، وجود و عدم وجود این ماده در این قانون هیچ تفاوتی نمی‌کند. از این لحاظ، این ماده با ایراد قانون اساسی (مغایرت با اصل ۸۵) مواجه است؛ زیرا موارد احاله شده در این ماده، از جمله مواردی است که نیاز به قانون‌گذاری مجلس دارد، ولی نسبت به آنها قانون‌گذاری لازم صورت نگرفته است.

ب) واگذاری تعیین مصادیق زکات و اولویت‌ها و... به شورای مرکزی زکات با ترکیب پیش‌بینی شده در ماده (۱)، به دلیل عدم صلاحیت لازم برخی اعضا در تشخیص و استنباط امور شرعی، خلاف عقل و شرع است.

ج) چنانچه زکات را نوعی مالیات بدانیم، وفق اصل ۵۱ قانون اساسی که وضع کلیه مالیات‌ها، معافیت‌ها، بخشودگی‌ها و تخفیف‌های مقرر در آن را تنها به موجب قانون و در صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌داند، واگذاری تعیین مصادیق این نوع مالیات به شورای مزبور، مغایر با اصل ۵۱ قانون اساسی خواهد بود.

د) تعیین مصادیق زکات، اولویت‌ها و نحوه مصرف آن، نیازمند نصّ قانونی است که این امر وفق اصل ۸۵ قانون اساسی، بر عهده مجلس شورای اسلامی و غیر قابل تفویض به غیر است. بنابراین واگذاری این موضوع به شورای مزبور، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۳-۲-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

مسئله زکات، هیچ ارتباطی به مالیات ندارد، بلکه یک مسئله کاملاً شرعی است که در فتاوی فقها، شرایط پرداخت آن، مصادیقی مشمول زکات و موارد مصرف آن، دارای قدر متیقنی است که کاملاً مشخص و معلوم است و اختلاف نظری نیز در خصوص آنها از صدر اسلام تا کنون وجود ندارد. بدین لحاظ، وظیفه واگذار شده به این شورا در ماده ۳، به هیچ وجه ناظر بر استنباط فقهی نیست، بلکه ناظر بر مسائل متیقن و قطعیات فقهی است، ضمن آنکه مقصود از واگذاری صلاحیت تعیین نحوه اخذ زکات به این شورا، صرفاً یک کار شکلی است که نیازمند صلاحیت تخصصی ویژه‌ای نیست. واگذاری صلاحیت اعطایی به این شورا با اذن ولی فقیه، همانند اقدامی است که کمیته امداد امام (ره) با اذن مقام رهبری، نسبت به اخذ «زکات فطریه» انجام می‌دهد.

۳-۲-۲- نظر شورای نگهبان

ماده (۳)، خلاف موازین شرع و مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد.

۳-۳- ماده ۴

ماده ۴- دولت موظف است در جهت اهداف این قانون و بنا بر پیشنهاد کمیته امداد امام خمینی (ره)، حداقل معادل ریالی زکات جمع‌آوری شده در هر سال را به علاوه ده درصد (۱۰٪) در بودجه سال بعد پیش‌بینی و در اختیار کمیته امداد امام خمینی (ره) جهت مصارف زکات قرار دهد.

تبصره ۱- کمیته امداد امام خمینی (ره) موظف است معادل ریالی زکات جمع‌آوری شده در هر منطقه را به همراه کمک‌های دولت با اولویت رفع فقر از نیازمندان به مصرف همان منطقه برساند.

تبصره ۲- کمیته امداد امام خمینی (ره) با ایجاد بانک اطلاعات ملی زکات، گزارش عملکرد میزان زکات جمع‌آوری شده در مناطق کشور، کمک‌های دولت و اقدامات رفع فقر و عمرانی و خدماتی انجام شده را به صورت دوره‌ای به شورای مرکزی زکات و کمیسیون‌های اقتصادی و اجتماعی مجلس شورای اسلامی و وزراء مربوطه در شورای مرکزی منعکس نماید.

۳-۳-۱- نظرات استدلالی

۳-۳-۱-۱- دیدگاه مغایرت

الف) با توجه به اینکه حکم مقرر در این ماده (=تکلیف دولت به اختصاص ۱۰٪ مازاد بر معادل ریالی زکات جمع‌آوری شده در هر سال به کمیته امداد)، منجر به افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود و این مصوبه بر اساس طرح قانونی نمایندگان به مجلس تقدیم شده است، لازم است که وفق اصل ۷۵ قانون اساسی، طریق تأمین این هزینه جدید در مصوبه مجلس معلوم و مشخص می‌شود. بدین لحاظ، از آنجا که طریق تأمین هزینه مزبور در این طرح مشخص نشده است، این ماده مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ب) از آنجا که چیزی که زکات‌دهنده به عنوان زکات می‌دهد، چنانچه جنس و عین خاصی باشد، باید همان جنس و عین به فقیر برسد و غیر از خود مالک، کسی حق ندارد جنس داده شده را تبدیل به مال دیگری کند، بنابراین حکم مقرر در تبصره (۱) که کمیته امداد امام(ره) را موظف کرده که معادل ریالی زکات جمع‌آوری شده در هر منطقه را به مصرف همان منطقه برساند، مغایر موازین شرعی است، مگر آنکه از کل این مصوبه استفاده شود که این موارد نیز مبتنی بر اذن ولی فقیه می‌باشد.

ج) در تبصره (۱) ماده مزبور، چنانچه اولویت ارائه شده برای مصرف زکات (=رفع فقر)، «اولویت تعیینیه» باشد، به نحوی که سایر موارد مصرف زکات را در موارد مقتضی از تعیین بیندازد، خلاف موازین شرع می‌باشد؛ زیرا در میان مصارف متعدّد زکات، به طور مطلق نمی‌توان اولویت را به یکی از مصارف؛ همچون رفع فقر داد، بلکه چه بسا در مواردی، تعیین مصرف زکات در چیزی غیر از رفع فقر باشد.

د) اگر منظور از حکم مندرج در تبصره (۱) این ماده این باشد که نیازمندان و فقرای ساکن در منطقه‌ای که زکات از آنها جمع‌آوری شده است، نسبت به فقرای سایر مناطق در اولویت هستند، همچنان اطلاق این حکم، مغایر با موازین شرع می‌باشد؛ زیرا در این فرض نیز با تشخیص ولی فقیه نسبت به لزوم رفع فقر از فقیر نیازمندتری که در منطقه‌ای غیر از منطقه محل جمع‌آوری زکات ساکن است، زکات می‌باید در رفع فقر فقرای اخیر مصرف شود که مصلحت نیز موافق این حکم است.

هـ) مقرر کردن حکم برای کمک‌های مالی دولت در تبصره (۱) ماده مزبور، مبنیاً بر اشکال پیش‌گفته در مغایرت متن ماده (۴) با اصل ۷۵ قانون اساسی، دارای ایراد است. تبصره (۲) ماده (۴) نیز مبنیاً بر اشکال مزبور، واجد ایراد است.

۳-۳-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

منظور از تبصره (۱) ماده مزبور، اولویت‌بخشی تعیینی برای مصرف زکات در رفع فقر نسبت به سایر مصارف زکات نیست، بلکه منظور آن است که نیازمندان و فقرای ساکن در منطقه‌ای که زکات از آنها جمع‌آوری شده است، نسبت به فقرای سایر مناطق در اولویت هستند که این موضوع نیز منطبق بر فتوایی است که همه فقها می‌دهند. بنابراین، عبارت این تبصره، ناظر بر تقدّم و اولویت رفع فقر نسبت به سایر مصارف زکات نیست تا ایراد مغایرت با موازین شرعی را به دنبال داشته باشد.

۳-۳-۲- نظر شورای نگهبان

- ماده (۴)، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.

- در تبصره (۱) ماده (۴)، کلمه «منطقه» ابهام دارد و عبارت «رفع فقر» در تبصره مذکور نیز از این جهت که مشخص نیست منظور از رفع فقر مطلق است یا نسبی، مبهم می‌باشد. پس از رفع ابهام، اظهارنظر خواهد شد.

- تبصره (۱) ماده (۴) از این جهت که موظف می‌کند بدون اذن ولی فقیه، معادل ریالی زکات جمع‌آوری شده را به مصرف برساند، خلاف موازین شرع شناخته شد و در خصوص کمک‌های دولت، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.

- تبصره (۲) ماده (۴) مبنیاً بر تبصره (۱) باید اصلاح شود.

۳-۴-۵ ماده ۵

”ماده ۵- شوراهای زکات در استان، شهرستان و بخش به شرح ذیل تعیین می‌گردند:

- ۱- شورای استان مرکب از امام جمعه مرکز استان به عنوان رئیس شورا، مدیر کل کمیته امداد امام خمینی (ره) استان به عنوان دبیر، استاندار، مدیران کل جهاد کشاورزی، امور اقتصادی و دارایی، بهزیستی، مدیر صدا و سیما، رئیس سازمان تبلیغات اسلامی و رئیس شورای استان.
- ۲- شورای شهرستان مرکب از امام جمعه، به عنوان رئیس، رئیس شاخه کمیته امداد امام خمینی (ره)، به عنوان دبیر، فرماندار، رئیس اداره بهزیستی، مدیر جهاد کشاورزی، رئیس اداره امور مالیاتی، رئیس سازمان تبلیغات اسلامی و رئیس شورای شهر مرکز شهرستان.
- ۳- شورای بخش مرکب از امام جمعه یا روحانی سرشناس به عنوان رئیس، رئیس شاخه کمیته امداد امام خمینی (ره) به عنوان دبیر، بخشدار، رئیس شورای بخش و دو نفر معتمد محلی.”

۳-۴-۱- نظرات استدلالی

۳-۴-۱-۱ دیدگاه مغایرت

الف) واگذاری امور مربوط به زکات به شوراهای استان و شهرستان و بخش، خلاف موازین شرع است؛ زیرا این وظایف در زمره صلاحیت‌های حاکم اسلامی و ولی فقیه است. از این حیث، واگذاری امور مربوط به زکات به این شوراها مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی نیز می‌باشد.

ب) با توجه به اینکه تشکیل شوراهای مذکور در این ماده، مستلزم توسعه تشکیلات اداری و صرف هزینه جدید و بار مالی برای دولت است و این مصوبه بر اساس طرح قانونی نمایندگان به مجلس تقدیم شده است، لازم است که وفق اصل ۷۵ قانون اساسی، طریق تأمین این هزینه جدید در مصوبه مجلس معلوم و مشخص می‌شد. بدین لحاظ، از آنجا که طریق تأمین هزینه مزبور در این طرح مشخص نشده است، این ماده مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۳-۴-۲- نظر شورای نگهبان

ماده (۵) در مورد شوراهای استان و شهرستان و بخش، خلاف موازین شرع و مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.

۳-۵-۶- ماده ۶

"ماده ۶- سیاست‌های تبلیغی و تشویقی در جهت ترغیب مردم به اداء زکات از قبیل کمک به کشاورزان و دامداران و نحوه اداره شوراهای استان، شهرستان و بخش و چگونگی تعیین معتمدان محلی و روحانی سرشناس در آئین‌نامه اجرایی این قانون پیش‌بینی می‌گردد. هزینه‌های ناشی از اجراء این طرح حداکثر ده درصد (۱۰٪) از محل وصولی‌های مربوطه تأمین می‌گردد.

امور زکات و شوراهای آن در مراکز دهستان‌ها و روستاهای تابع، شورای بخش است و در موارد استثناء به دلیل گسترش امر زکات شورای شهرستان نسبت به تشکیل شورای مرکز دهستان و روستا اقدام می‌کند."

۳-۵-۱- نظرات استدلالی

۳-۵-۱-۱- دیدگاه مغایرت

عبارت مندرج در انتهای ماده (۶) که مقرر می‌دارد: «امور زکات و شوراهای آن در مراکز دهستان‌ها و روستاهای تابع، شورای بخش است و در مورد استثناء به دلیل گسترش امر زکات شورای شهرستان نسبت به تشکیل شورای مرکز دهستان و روستا اقدام می‌کند»، علاوه بر اشکالات شرعی و قانون اساسی قبلی، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی نیز می‌باشد؛ زیرا در این مصوبه، تعیین و تعریف شورای مرکز دهستان و روستا که امری تقنینی است و وفق اصل ۸۵ در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است را در موارد استثنائی به عهده شورای شهرستان نهاده است.

۳-۵-۲- نظر شورای نگهبان

در ماده (۶) عبارت فراز اخیر آن «امور زکات و شوراهای آن در مراکز دهستان‌ها و روستاهای تابع، شورای بخش است و در مورد استثناء به دلیل گسترش امر زکات، شورای شهرستان نسبت به تشکیل مرکز دهستان و روستا اقدام می‌کند»، علاوه بر اشکالات شرعی و قانون اساسی قبلی، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی نیز شناخته شد.

۳-۶-۷ ماده

"ماده ۷- آیین‌نامه اجرایی این قانون ظرف مدت سه ماه توسط دبیرخانه شورا تهیه و با تأیید شورا به تصویب هیئت وزیران می‌رسد."

۳-۶-۱- نظرات استدلالی

۳-۶-۱-۱- دیدگاه مغایرت

با توجه به اینکه در این ماده، آیین‌نامه اجرایی این قانون را منوط و مقید به تأیید شورای زکات نموده است، مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی به نظر می‌رسد؛ زیرا وفق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، مسئولیت نگارش و تدوین آیین‌نامه اجرایی قوانین در غیر قوه مقننه و قضائیه با هیئت وزیران است، بدون آنکه نیازمند تأیید نهاد دیگری باشد.

۳-۶-۲- نظر شورای نگهبان

در ماده (۷) منوط کردن تصویب آیین‌نامه به تأیید شورا، مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی شناخته شد.

۴- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون طرح زکات مصوب ۱۳۹۰/۵/۲ مجلس شورای اسلامی (مرحله سوم)

۴-۱- ماده ۱ و ۲

”ماده ۱- به منظور تشویق مردم به ادای زکات و سازماندهی امور مربوط در صورت اذن ولی فقیه و اعطاء اختیارات در چارچوب این قانون، «شورای مرکزی زکات» با عضویت اعضاء زیر تشکیل می-گردد:

الف- نماینده ولی فقیه در شورا (رئیس شورا)

ب- رئیس کمیته امداد امام خمینی (ره) (قائم مقام و دبیر شورا)

پ- معاون برنامه ریزی و راهبردی رئیس جمهور

ت- وزیر کشور

ث- وزیر جهاد کشاورزی

ج- وزیر امور اقتصادی و دارایی

چ- وزیر رفاه و تأمین اجتماعی

ح- رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

خ- رئیس شورای سیاستگذاری ائمه جمعه سراسر کشور

د- رئیس سازمان تبلیغات اسلامی

ذ- یک نماینده از کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی با پیشنهاد کمیسیون و انتخاب مجلس به عنوان یک ناظر

تبصره- دبیرخانه شورا در کمیته امداد امام خمینی (ره) تشکیل می-گردد. همچنین وظیفه جمع آوری و رساندن زکات به موارد مصرف بر عهده آن نهاد است که علاوه بر ارائه گزارش کار به شورا، بودجه مورد نیاز جهت اجرای این قانون را پیشنهاد می-نماید تا پس از تصویب شورا، توسط دولت در بودجه سالانه آن نهاد قرار گیرد و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی، توسط معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور تخصیص اعتبار یابد تا به مصرف برسد.

ماده ۲- وظایف شورای مرکزی زکات عبارت است از:

الف- ...”

۴-۱-۱- نظرات استدلالی

۴-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

الف) ظاهر عبارت به کار رفته در تبصره ماده (۱) آن است که مجلس شورای اسلامی اختیاری در کم یا زیاد کردن بودجه مورد درخواست شورای مرکزی زکات که در لایحه بودجه سالانه دولت می‌آید را ندارد و باید عیناً بودجه مورد درخواست را به تصویب رساند. بر این اساس، این مقرر مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است که رسیدگی و تصویب بودجه سالانه کل کشور را از صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی می‌داند. به موجب اصل ۵۲ «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.»

ب) ظاهر عبارت به کار رفته در تبصره ماده (۱) ناظر بر آن است که دولت ملزم است بودجه مورد نیاز برای اجرای این قانون را پس از پیشنهاد کمیته امداد و تصویب در شورای مرکزی زکات، عیناً در لایحه بودجه سالانه بگنجاند. اولاً الزام کردن دولت به گنجاندن این موضوع در بودجه سالانه، مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی است؛ زیرا وفق اصل ۵۲، بودجه سالانه کل کشور، از طرف دولت تهیه می‌شود و بر این اساس، این دولت است که باید تشخیص دهد که بودجه اختصاص یافته به هر دستگاه، به چه میزان است؛ به عبارت دیگر، نمی‌توان دولت را ملزم نمود هر آنچه را که شورای مرکزی زکات برای بودجه خویش تصویب می‌کند، عیناً در لایحه بودجه بگنجاند؛ ثانیاً در صورت صحت برداشت فوق از این تبصره (= عدم اختیار دولت در کم و زیاد کردن بودجه اجرایی قانون زکات و الزام به گنجاندن عین بودجه مورد درخواست شورای مرکزی زکات)، با این مصوبه مجلس که به صورت طرح از سوی نمایندگان به صحن علنی مجلس ارائه شده است، هزینه عمومی دولت نیز افزایش خواهد یافت که به دلیل عدم پیش‌بینی طریق تأمین این هزینه جدید در مصوبه، این تبصره مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است؛ زیرا وفق اصل ۷۵ قانون اساسی، در مواردی که طرح‌های قانونی نمایندگان به افزایش هزینه عمومی یا تقلیل درآمد عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق تأمین هزینه جدید یا طریق جبران کاهش درآمد، معلوم شده باشد.

ج) اصل الزام دولت به در نظر گرفتن بودجه برای یک دستگاه یا مورد خاص در یک مصوبه قانونی، مغایرتی با اصول قانون اساسی؛ از جمله اصل ۵۲ ندارد؛ زیرا صدر اصل ۵۲ در بیان نحوه تنظیم بودجه سالانه کل کشور در دولت، بیان می‌کند: «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد». بنابراین، دولت باید بودجه سالانه کل کشور را بر اساس قانون تنظیم کند و تبصره ماده (۱) نیز از جمله قوانین لازم‌الرعایه در تنظیم بودجه است. اما الزام دولت به گنجاندن عین بودجه پیشنهادی شورای مرکزی زکات در لایحه بودجه، بدون اینکه حق دخل و تصرف و کم یا زیاد کردن آن را داشته باشد، با صلاحیت و اختیار دولت در تنظیم و توازن لایحه بودجه، مقرر در اصل ۵۲ قانون اساسی، در تضاد است.

۴-۱-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

ایراد اصلی شورای نگهبان در مرحله اول و دوم، ناظر بر مغایرت این مصوبه با اختیارات ولی فقیه و دخالت در شئون مربوط به حاکم اسلامی بوده و از این جهت مصوبه، مغایر با موازین شرع (در مرحله اول) و مغایرت با اصل ۵۷ (در مرحله دوم) تشخیص داده شد. بدین لحاظ، اصلاحاتی که در ماده (۱) این مصوبه انجام شده، در راستای این بوده که سازماندهی امور مربوط به زکات و به عبارت دیگر، کل مصوبه، منوط به اذن ولی فقیه و اعطای اختیارات از سوی ایشان به شورای مرکزی زکات شود. بر این اساس، اجرایی شدن این مصوبه، در صورت اعطای اختیار از سوی ولی فقیه خواهد بود و به همین جهت، ایراد سابق شورای نگهبان نسبت به مواد (۱) و (۲)، در این خصوص برطرف شده است. با این حال، اصلاحات انجام شده، برخی ایرادات دیگر را موجب شده است.

۴-۱-۱-۳- دیدگاه ابهام

حکم تبصره ماده (۱) از جهت الزام دولت به گنجاندن عین بودجه مصوب شورای مرکزی زکات در لایحه بودجه کل کشور یا امکان دخل و تصرف دولت در آن، روشن نیست و با ابهام مواجه است. همچنین، حکم این تبصره در خصوص اختیار یا عدم اختیار مجلس در تغییر بودجه مزبور نیز با ابهام مواجه است. بر این اساس، اظهار نظر نسبت به مغایرت یا عدم مغایرت این مصوبه با قانون اساسی (اصل ۵۲) امکان پذیر نیست.

۴-۱-۲- نظر شورای نگهبان

در تبصره ماده (۱)، قرار دادن مصوبه شورای مذکور توسط دولت در بودجه سالانه و تصویب آن در مجلس از این جهت که معلوم نیست آیا مراجع مذکور ملزم به این امر می‌باشند یا خیر؟ ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۴-۲- ماده ۳

ماده ۳- هر گونه اقدام در مورد زکات از قبیل جمع‌آوری و اولویتهای مصرف آن مطابق نظر ولی فقیه و با اذن ایشان انجام می‌گیرد.

۴-۲-۱- نظرات استدلالی

۴-۲-۱-۱- دیدگاه عدم مغایرت

الف) با توجه به اینکه در این ماده اصلاحی، کلیه امور مربوط به اخذ زکات و اولویتهای آن را به اذن و نظر ولی فقیه قرار داده است و از سوی دیگر، الزامی در ادای زکات برای مؤدیان زکات وجود ندارد، این ماده مغایرتی با موازین شرع ندارد؛ زیرا با این مقرر، چنانچه کسی مشمول ادای زکات باشد، لیکن مقلد ولی فقیه

نباشد، می‌تواند به نحوی که مرجع تقلید خویش تعیین کرده، ادای زکات کند. بنابراین، حکم این ماده به دلیل عدم وجود الزام کلیه افراد به ادای زکات وفق این قانون، از این جهت مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

ب) ایراد پیشین شورای نگهبان نسبت به مغایرت ماده ۳ پیشین با اصل ۸۵ قانون اساسی نیز به این دلیل بود که در ماده پیشین، تعیین مصادیق زکات، اولویت‌ها و نحوه مصرف آن را به شورای مرکزی زکات واگذار کرده بود که بر اساس چند موضوع کلی (فتاوی مشهور فقهی، آیات شریفه قرآن کریم و نظر ولی فقیه) اقدام به تعیین این موارد نمایند، در حالی که تعیین این موارد، از جمله شئون تقنین و ضابطه‌گذاری بود که قابل واگذاری به شورای مرکزی زکات نبود. بر این اساس، اصلاح صورت گرفته در این ماده ناظر بر حذف صلاحیت شورای مرکزی زکات نسبت به تقنین و ضابطه‌گذاری در خصوص تعیین مصادیق زکات، اولویت‌ها و نحوه مصرف آن، ایراد مغایرت با اصل ۸۵ را برطرف کرده است.

۴-۲-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، با توجه به اصلاحات به عمل آمده ماده مزبور را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد.

۴-۳- ماده ۴

"ماده ۴- دولت مجاز است در جهت اهداف این قانون و بنابر پیشنهاد کمیته امداد امام خمینی (ره) حداقل معادل ریالی زکات جمع‌آوری شده در هر سال را به علاوه ده درصد (۱۰٪) در بودجه سال بعد پیش‌بینی نماید و در اختیار کمیته امداد امام خمینی (ره) جهت مصارف اهداف این قانون قرار دهد.

تبصره ۱- کمیته امداد امام خمینی (ره) موظف است معادل ریالی زکات جمع‌آوری شده در هر محل را به همراه کمک‌های دولت به مصرف همان محل برساند.

تبصره ۲- کمیته امداد امام خمینی (ره) با ایجاد بانک اطلاعات ملی زکات، گزارش عملکرد میزان زکوات جمع‌آوری شده در مناطق کشور، کمک‌های دولت و اقدامات رفع فقر و عمرانی و خدماتی انجام شده را به صورت دوره‌ای به شورای مرکزی زکات و کمیسیون‌های اقتصادی و اجتماعی مجلس شورای اسلامی منعکس نماید."

۴-۳-۱- نظرات استدلالی

۴-۳-۱-۱- دیدگاه مغایرت

الف) حکم مقرر در تبصره (۱) اصلاحی، از این جهت که کمیته امداد امام خمینی (ره) را موظف کرده که معادل ریالی زکات جمع‌آوری شده به همراه کمک‌های دولت را به مصرف همان محل برساند، ایراد شرعی

دارد؛ چه آنکه ممکن است در محل جمع‌آوری زکات، اساساً مورد مصرفی برای زکات وجود نداشته باشد؛ مثلاً اصلاً فقیری در آن محل نباشد و...؛ بدین جهت، اطلاق این حکم ناظر بر لزوم مصرف زکات جمع‌آوری شده در محل جمع‌آوری شده و عدم امکان مصرف آن در محل‌های دیگر؛ چون شامل مواردی هم می‌شود که در محل جمع‌آوری زکات، مصداقی برای مصرف زکات وجود ندارد، مغایر با موازین شرع است.

ب) با توجه به حکم مقرر در ماده ۳ که هرگونه اقدام در مورد زکات؛ از جمله اولویت‌های مصرف آن را به اذن و نظر ولی فقیه واگذار کرده است، وجود تبصره (۱) ماده ۴، زائد و به نحوی در تهاافت با ماده ۳ است. به عبارت دیگر، در این قانون برای نحوه مصرف زکات و اولویت‌های مصرف آن، دو حکم مقرر شده است؛ یکی در ماده ۳ و دیگری در تبصره ماده ۴. با این وصف، این دو حکم با یکدیگر تعارض و تهاافت دارند؛ زیرا اگر وفق حکم ماده ۳، ولی فقیه تشخیص دهد که زکات جمع‌آوری شده در یک محل باید در محل دیگری مصرف شود، با حکم ماده ۴ مبنی بر لزوم مصرف زکات جمع‌آوری شده در همان محل جمع‌آوری، در تعارض است.

۴-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

با توجه به آنکه در ماده ۴ اصلاحی (بر خلاف ماده ۴ پیشین)، دولت برای اختصاص بودجه و کمک مالی به کمیته امداد امام خمینی الزامی ندارد و صرفاً این ماده، اجازه کمک مالی به میزان مقرر در این ماده را به دولت داده است، ایراد پیشین شورای نگهبان نسبت به مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی برطرف شده است.

۴-۳-۲- نظر شورای نگهبان

تبصره (۱) ماده (۴) با متن مذکور در ماده (۳) که اولویت‌های مصرف را منوط به نظر و اذن ولی فقیه نموده است، تهاافت دارد؛ باید این تهاافت رفع شود.

۴-۴- ماده ۵

”ماده ۵- شوراهای زکات در استان، شهرستان و بخش در صورت اذن ولی فقیه یا نماینده مأذون از سوی ایشان به شرح ذیل تعیین می‌گردند:

۱- شورای استان عبارتند از امام جمعه مرکز استان به عنوان رئیس شورا، مدیر کل کمیته امداد امام خمینی (ره) استان به عنوان دبیر، استاندار، مدیران کل جهاد کشاورزی، امور اقتصادی و دارایی، بهزیستی، مدیر صدا و سیما و رئیس سازمان تبلیغات اسلامی.

۲- شورای شهرستان عبارتند از امام جمعه به عنوان رئیس، رئیس شاخه کمیته امداد امام خمینی (ره)، به عنوان دبیر، فرماندار، رئیس اداره بهزیستی، مدیر جهاد کشاورزی، رئیس اداره امور مالیاتی و رئیس سازمان تبلیغات اسلامی.

۳- شورای بخش عبارتند از امام جمعه به عنوان رئیس، رئیس شاخه کمیته امداد امام خمینی (ره) به عنوان دبیر و دو نفر معتمد محلی به انتخاب امام جمعه.

۴-۴-۱- نظرات استدلالی

۴-۴-۱-۱- دیدگاه عدم مغایرت

ایراد پیشین شورای نگهبان ناظر بر مغایرت ماده ۵ با موازین شرع و اصل ۵۷ قانون اساسی در اصلاحات انجام شده در این ماده، برطرف گردیده است؛ چه آنکه مبنای ایراد پیشین شورا این بود که وظایف برشمرده شده برای این شوراها، در زمره صلاحیت‌های حاکم اسلامی و ولی فقیه است و از این حیث، واگذاری امور زکات به این شوراها مغایر با موازین شرع و همچنین اطلاق شئون به رسمیت شناخته شده برای ولی فقیه در اصل ۵۷ قانون اساسی تشخیص داده شد. بنابراین، با توجه به منوط شدن تشکیل این شوراها به اذن ولی فقیه در ماده ۵ اصلاحی، این ایرادها برطرف شده است.

۴-۴-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، با توجه به اصلاحات به عمل آمده ماده مزبور را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد.

۴-۵-۵- ماده ۶

"ماده ۶- سیاست‌های تبلیغی و تشویقی در جهت ترغیب مردم به ادای زکات از قبیل اختصاص یارانه به کشاورزان و دامداران و نحوه اداره شوراهای استان، شهرستان و بخش و چگونگی تعیین معتمدان محلی در آئین‌نامه اجرایی این قانون پیش‌بینی می‌گردد. هزینه‌های ناشی از اجرای این قانون تا حداکثر ده درصد (۱۰٪) از محل وصولی‌های مربوطه تأمین می‌گردد.

مسئول امور زکات و شوراهای آن در مراکز دهستان‌ها و روستاهای تابع، شورای بخش است و در موارد استثناء به دلیل گسترش امر زکات شورای شهرستان به تشکیل شورای مرکز دهستان و روستا اقدام می‌کند."

۴-۵-۱- نظرات استدلالی

۴-۵-۱-۱- دیدگاه مغایرت

تشکیلات پیش‌بینی شده در این ماده برای جمع‌آوری زکات، به حدی عریض و طویل است که زکات جمع‌آوری شده برای فقرا را باید صرف تأمین هزینه این تشکیلات کرد.

۴-۵-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

اولاً جمع‌آوری زکات به صورت منظم و ضابطه‌مند، قطعاً نیازمند تشکیلات و وسایل لازم برای جمع‌آوری است؛ ثانیاً یکی از موارد مصرف زکات بر مبنای نصوص شرعی، «عاملین علیها» (کسانی که مسئول جمع‌آوری و مصرف زکات در موارد مربوط هستند) است؛ ثالثاً در این ماده، کلّ هزینه‌های اجرای این قانون؛ از جمله تشکیلات مربوطه را تا حداکثر ده درصد از محل وصولی‌های زکات قرار داده است. بنابراین، پیش‌بینی تشکیلات مقرر در این ماده، مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

۴-۵-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، با توجه به اصلاحات به عمل آمده ماده مزبور را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد.

۴-۶-۷- ماده ۷

«ماده ۷- آیین‌نامه اجرایی این قانون ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون توسط دبیرخانه شورا تهیه می‌شود و به تصویب شورای مرکزی می‌رسد.»

۴-۶-۱- نظرات استدلالی

۴-۶-۱-۱- دیدگاه مغایرت

ایراد پیشین شورا به ماده ۷، آن بود که در مصوبه پیشین، تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون زکات در هیأت وزیران را منوط و مقید به تأیید شورای مرکزی زکات نموده بود؛ لذا از این جهت، با اصل ۱۳۸ قانون اساسی مغایر تشخیص داده شد. در اصلاح به عمل آمده در این ماده، به طور کلی صلاحیت تصویب آیین‌نامه اجرایی این قانون را از هیأت وزیران سلب و به شورای مرکزی زکات واگذار کرده است؛ حال آنکه وفق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، مسئولیت نگارش و تدوین آیین‌نامه اجرایی قوانین در غیر قوه مقننه و قضائیه با هیئت وزیران است و بنابراین، شورای مرکزی زکات در این خصوص، صلاحیتی ندارد. بنابراین، ایراد مغایرت با اصل ۱۳۸ قانون اساسی نسبت به ماده ۷ اصلاحی، همچنان از جهتی دیگر وارد است.

۴-۶-۲- نظر شورای نگهبان

علی‌رغم اصلاح به عمل آمده در ماده (۷)، اشکال سابق این شورا کماکان به قوت خود باقی است.

۵- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون طرح زکات مصوب ۱۳۹۰/۸/۸ مجلس شورای اسلامی (مرحله چهارم)

۵-۱- تبصره ماده ۱

"تبصره- دبیرخانه شورا در کمیته امداد امام خمینی (ره) تشکیل می‌گردد. همچنین وظیفه جمع‌آوری و رساندن زکات به موارد مصرف بر عهده آن نهاد است که علاوه بر ارائه گزارش به شورا، بودجه مورد نیاز جهت اجرای این قانون را پیشنهاد می‌نماید تا پس از تصویب شورا و با لحاظ ماده (۴) این قانون توسط دولت در بودجه سالانه آن نهاد قرار گیرد و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی، توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور تخصیص اعتبار یابد تا به مصرف برسد."

۵-۱-۱- نظرات استدلالی

با توجه به اصلاح به عمل آمده در این تبصره (منوط شدن تخصیص بودجه اجرایی قانون زکات به ماده ۴)، ایراد پیشین شورای نگهبان برطرف شده است؛ چه آنکه در ماده ۴، تخصیص بودجه و کمک مالی دولت به کمیته امداد را به اختیار دولت واگذار کرده که بر این اساس، دولت بدون آنکه الزامی داشته باشد، می‌تواند به میزانی که خود تشخیص می‌دهد، در لایحه بودجه برای این موضوع، بودجه اختصاص دهد. پس از آن نیز، طبق روال معمول در لایحه بودجه بر اساس اصل ۵۲، مجلس شورای اسلامی نیز باید بودجه پیشنهادی دولت برای دستگاه‌ها؛ از جمله بودجه مزبور را بررسی و تصویب کند. بنابراین، ابهام شورای نگهبان در تبصره پیشین ماده ۱، مرتفع شده است.

۵-۱-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، با توجه به اصلاحات به عمل آمده ماده مزبور را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد.

۵-۲- تبصره (۱) ماده ۴

"تبصره ۱- کمیته امداد امام خمینی (ره) موظف است معادل ریالی زکات جمع‌آوری شده در هر محل را به همراه کمک‌های دولت در صورت اذن ولی فقیه به مصرف همان محل برساند."

۵-۲-۱- نظرات استدلالی

با توجه به اصلاح به عمل آمده در تبصره (۱) ماده ۴ که مصرف زکات در هر محل را منوط به اذن ولی فقیه کرده است، تهافت و تعارض این ماده با ماده ۳ برطرف شده است.

۵-۲-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، با توجه به اصلاحات به عمل آمده ماده مزبور را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد.

۵-۳- ماده ۷

"ماده ۷- آیین‌نامه اجرایی این قانون ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون توسط دبیرخانه شورا تهیه می‌شود و پس از تأیید شورای مرکزی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد."

۵-۳-۱- نظرات استدلالی

با توجه به اصلاح به عمل آمده در ماده ۷ (واگذاری صلاحیت تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون زکات به هیأت وزیران به جای شورای مرکزی زکات)، ایراد مغایرت با اصل ۱۳۸ این ماده برطرف شده است.

۵-۳-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، با توجه به اصلاحات به عمل آمده ماده مزبور را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد.

نظر نهایی شورای نگهبان: مصوبه مجلس شورای اسلامی در خصوص طرح زکات، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.