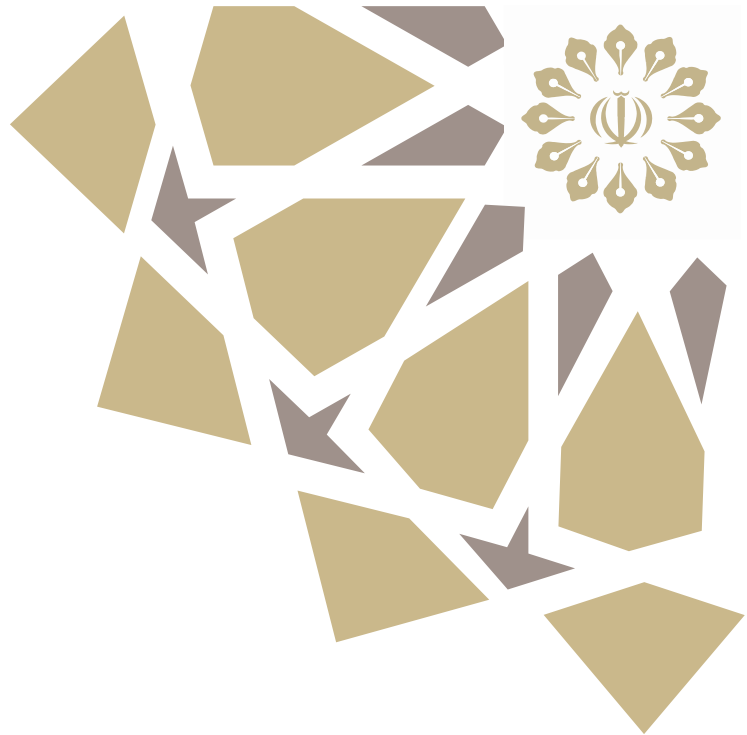


پژوهشکده شورای نگهبان  
گزارش استدلالی



# نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

**اساسنامه صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان**

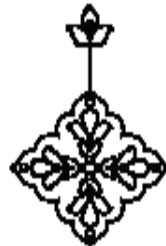
پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

اساسنامه صندوق بیمه حوادث طبیعی  
ساختمان



تاریخ تصویب: ۱۴۰۰/۰۴/۰۶

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۶۱۲

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۰/۰۶/۲۱



پرونده شورای نگهبان

## اساسنامه صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان

### درباره‌ی مصوبه

هیئت وزیران در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۰/۴/۶ در راستای اختیار حاصل از ذیل اصل (۸۵) قانون اساسی و به استناد ماده (۱۵) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی مصوب ۱۳۹۹/۸/۵، «اساسنامه صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان» را بنا به پیشنهاد بیمه‌ی مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب رساند. پس از آن، این مصوبه جهت طی تشریفات قانونی مقرر در اصل (۸۵) قانون اساسی، جهت بررسی عدم مغایرت مفاد آن با موازین شرع و قانون اساسی، طی نامه‌ی شماره ۵۸۴۷۴/۳۸۷۹۴ مورخ ۱۴۰۰/۴/۹ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان پس از بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۰/۶/۳ مفاد برخی از مواد آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخت و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۲۷۵۲۷ مورخ ۱۴۰۰/۶/۲۱ به هیئت وزیران اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص اساسنامه صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان»

هیئت وزیران در جلسه ۱۴۰۰/۴/۶ به پیشنهاد بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران (با همکاری سازمان مدیریت بحران کشور) و تأیید هیئت امنای صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان و به استناد ماده (۱۵) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی - مصوب ۱۳۹۹-<sup>۱</sup> اساسنامه صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان را به شرح زیر تصویب کرد:

اساسنامه صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان

ماده ۱-

صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان که در این اساسنامه به اختصار «صندوق» نامیده می‌شود، مؤسسه عمومی غیردولتی و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و طبق مقررات قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی - مصوب ۱۳۹۹ - که از این پس به اختصار «قانون» نامیده می‌شود و قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری - مصوب ۱۳۵۰- و سایر قوانین مربوط و مفاد این اساسنامه اداره می‌شود.

### ▪ دیدگاه مغایرت

مطابق ماده (۱) اساسنامه‌ی حاضر، صندوق بیمه‌ی حوادث طبیعی ساختمان طبق مقررات «قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰» اداره می‌شود. حال نظر به اینکه این قانون قبل از انقلاب تصویب شده و برخی از مواد آن مغایر با موازین شرعی است، اطلاق حکم ماده (۱) این اساسنامه که قانون پیش گفته را مجری دانسته است، واجد اشکال شرعی است.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۱- در ماده (۱)، ارجاع به قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰، با

۱. ماده (۱۵) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی مصوب ۱۳۹۹/۸/۵ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۵- آیین‌نامه اجرایی این قانون و اساسنامه صندوق ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ این قانون، توسط بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران با همکاری سازمان مدیریت بحران کشور تهیه می‌شود و پس از تأیید هیئت امنای صندوق به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.»

توجه به اینکه برخی مواد این قانون دارای ایراد شرعی است، خلاف موازین شرع شناخته شد.

\* \* \*

ماده ۹-

وظایف و اختیارات هیئت امنای صندوق به شرح زیر است:

۱- ...

۷- بررسی و تصویب بودجه سالانه پیشنهادی از سوی هیئت عامل

حداکثر تا پایان شهریورماه هر سال.

۸- ...

### ▪ دیدگاه مغایرت

مطابق اصل (۵۲) قانون اساسی، بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور لزوماً باید از سوی دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال شود. بنابراین، بودجه‌ی سالانه‌ی همه‌ی دستگاه‌های اجرایی باید در لایحه‌ی بودجه درج شده و در مجلس به تصویب برسد. این در حالی است که بند (۷) ماده (۹) اساسنامه‌ی حاضر، صرفاً به بررسی و تصویب بودجه‌ی سالانه‌ی صندوق در هیئت امنای آن اکتفا کرده است و در آن از لزوم درج بودجه صندوق در لایحه بودجه سالانه کل کشور و تصویب آن در مجلس ذکری به میان نیامده است. بنابراین مفاد این بند، مغایر با اصل (۵۲) قانون اساسی است.

### ▪ دیدگاه عدم مغایرت

مطابق ماده (۱) این مصوبه، صندوق بیمه‌ی حوادث طبیعی ساختمان، مؤسسه‌ی عمومی غیردولتی و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است. همچنین مطابق ماده (۳) این مصوبه،<sup>۱</sup> مبلغی به عنوان «کمک» توسط دولت و از محل بودجه عمومی، فقط در سال اول تأسیس این صندوق به آن پرداخت می‌شود و ادامه‌ی فعالیت اقتصادی صندوق از طرق مالی مصرح در این اساسنامه خواهد بود و درآمد و مصارف آن از محل بودجه‌ی عمومی نخواهد

---

۱. ماده (۳) اساسنامه‌ی پیش‌رو: «ماده ۳- سرمایه اولیه صندوق مبلغ پانصد میلیارد (۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال است که به عنوان کمک از محل بودجه عمومی دولت فقط در سال اول تأسیس تأمین می‌شود.»

بود. در نتیجه با توجه به ماهیت غیردولتی این صندوق، لزومی به درج بودجه‌ی آن در بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور وجود ندارد و بند (۷) ماده (۹) اساسنامه، مغایرتی با اصل (۵۲) قانون اساسی ندارد.

### ▪ نظر شورای نگهبان

بند (۷) ماده (۹)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

\*\*\*

ماده ۹-

وظایف و اختیارات هیئت امنای صندوق به شرح زیر است:

۱- ...

۹- تصویب آیین‌نامه‌های اداری و استخدامی و مالی و معاملاتی صندوق با رعایت قوانین و مقررات مربوط

۱۰- تصویب آیین‌نامه‌های سرمایه‌گذاری موضوع ماده (۱۲) قانون<sup>۱</sup> و نحوه رسیدگی و پرداخت خسارت و سایر آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مورد نیاز در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط

۱۱- ...

### ▪ دیدگاه ابهام

به موجب بندهای (۹) و (۱۰) ماده‌ی حاضر، هیئت امنای صندوق صلاحیت یافته است در کلیه‌ی امور صندوق در چهارچوب قوانین و مقررات مربوطه آیین‌نامه وضع کند. با وجود ذکر قید «در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط» در ذیل بندهای مذکور، صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری هیئت امنا از حیث مغایرت یا عدم مغایرت با نظام اداری صحیح موضوع بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی، دارای ابهام است؛ توضیح اینکه اولاً در بسیاری از حوزه‌ها ممکن است اساساً قانونی

۱. ماده (۱۲) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی مصوب ۱۳۹۹/۸/۵ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۲- در اجرای بند «ب» ماده (۱۱) این قانون صندوق مجاز است موجودی نقدی مازاد خود را نزد بانک‌های دولتی سپرده‌گذاری و یا اوراق بهادار بدون خطر (ریسک) خریداری کند، مشروط بر آنکه سرمایه‌گذاری مذکور به نحوی برنامه‌ریزی شود که همواره امکان انجام تعهدات صندوق وجود داشته باشد.»

وجود نداشته باشد یا اینکه اجرای محتوای یک قانون مشخص نسبت به امور صندوق، خود مستلزم اتخاذ تصمیم از سوی قانون‌گذار باشد. به عنوان نمونه، در خصوص مقررات استخدامی کارکنان صندوق، این ابهام به نحو جدی وجود دارد؛ زیرا در حال حاضر قانون عام اداری و استخدامی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی، قانون مدیریت خدمات کشوری است، اما به موجب ماده (۱۱۷) قانون مزبور،<sup>۱</sup> مؤسسات عمومی غیردولتی که صندوق حاضر نیز در زمره‌ی این مؤسسات است، مشمول این قانون نیست. بنابراین واگذاری عام و مطلق صلاحیت قاعده‌گذاری در رابطه با مسائل اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی صندوق به هیئت امنای آن، در صورتی که مقید به ضوابط و مقررات قانونی روشن و مشخصی نباشد، با توجه به اینکه ممکن است بستر فسادهای مختلفی را فراهم کند، خلاف نظام اداری صحیح خواهد بود. در نتیجه احکام بندهای (۹) و (۱۰) ماده (۹)، در وضع کنونی به سبب روشن نبودن مقصود قانون‌گذار از عبارت «قوانین و مقررات مربوط»، واجد ابهام مغایرت با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

### ▪ دیدگاه عدم ابهام

عبارت «قوانین و مقررات مربوط» در بندهای (۹) و (۱۰) ماده (۹)، فاقد هرگونه ابهام در خصوص مغایرت با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است؛ زیرا اولاً ماهیت صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان، مؤسسه عمومی غیردولتی است. با توجه به اینکه قوانین و مقررات متعدد و پراکنده‌ای در رابطه با مؤسسات عمومی مذکور وجود دارد، اساساً احصای همه‌ی این قوانین و مقررات در این بندها امکان‌پذیر نیستند. به طور مثال، تنها در رابطه با مقررات استخدامی شهرداری‌ها به عنوان یکی از مصادیق این قبیل مؤسسات، تعداد بسیار زیادی مقرر و وجود دارد و تقریباً در هر شهری با توجه به مقتضیات اداری، مقررات خاصی در این حوزه وضع شده است.

---

۱. ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه‌ی مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۱۷- کلیه دستگاه‌های اجرایی به استثناء نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضاء هیئت علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند و در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود.»

ضمن اینکه برخی عموماً قانونی همچون جزء (۱) بند (هـ) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور<sup>۱</sup> نیز در خصوص مؤسسات عمومی غیردولتی تعیین تکلیف کرده است و چنین نیست که قانونگذار تمامی حوزه‌های مربوط به عملکرد آنها را در قوانین و مقررات پراکنده تعیین کرده باشد و مدیران و مسئولان این قبیل مؤسسات، باید به آن عموماً قانونی پایبند باشند. ثانیاً با توجه به ترکیب و جایگاه اعضای هیئت امناء که در ماده (۶) اساسنامه حاضر<sup>۲</sup> ذکر شده است،

۱. جزء (۱) بند (هـ) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶ مجلس شورای اسلامی: «۱- کلیه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در پیوست شماره (۳) این قانون شامل شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی به آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، شهرداری‌های شهرهای با جمعیت بالای یک میلیون نفر و مراکز استان‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی و شرکت‌های تابعه ذی‌ربط آنها مکلفند پس از ابلاغ این قانون، در طول سال ۱۴۰۰ متناوباً و هر سه ماه یکبار نسبت به ثبت و به‌روزرسانی اطلاعات خود و شرکت‌ها و مؤسسات تابعه و وابسته، نظیر اطلاعات پایه، اطلاعات نیروی انسانی (از طریق پایگاه اطلاعات کارکنان نظام اداری (پاکنا)) و مدیران، بودجه و صورت‌های مالی و گزارش‌های عملکردی در سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی اقدام کنند. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است امکان دسترسی به اطلاعات سامانه مذکور را به صورت برخط برای سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور و دیوان محاسبات کشور فراهم کند. وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه کشور، سازمان اداری و استخدامی کشور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سازمان بورس و اوراق بهادار مکلفند اقدامات لازم را برای برقراری ارتباط سامانه‌های الکترونیکی مرتبط (اعم از سامانه جامع بودجه، پایگاه اطلاعات کارکنان نظام اداری (پاکنا)، سامانه ملی ساختار، سامانه حقوق و مزایا و سامانه شناسه ملی اشخاص حقوقی کشور) با سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و تبادل اطلاعات به عمل آورند. پرداخت هرگونه پاداش سالانه به اعضای هیئت مدیره و مدیران عامل شرکت‌های مشمول این جزء با رعایت ماده (۸۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و نیز پرداخت هرگونه مزایا به رؤسا و مدیران عامل این شرکت‌ها منوط به انجام کامل تکالیف این جزء است. مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره شرکت‌های مذکور در این بند چنانچه از اجرای این بند از قانون در مهلت قانونی مقرر استنکاف نمایند، به مجازات ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی (ردیف اول مجازات درجه ۶) به حبس بیش از شش ماه تا دو سال محکوم می‌شوند.»

۲. ماده (۶) اساسنامه‌ی پیش‌رو: «ماده ۶- اعضای هیئت امنای صندوق به شرح زیر است:

۱- وزیر امور اقتصادی و دارایی (رییس هیئت امناء).

۲- وزیر کشور.

۳- وزیر راه و شهرسازی.



فرض بر این است که وزرا و مسئولان مذکور دارای شرایط شرعی و قانونی لازم همچون تخصص، وثاقت و امانت برای قاعده‌گذاری در حوزه‌ی اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی هستند. چه اینکه در هیئت وزیران نیز همین مدیران به علاوه تعداد دیگری از وزیران صلاحیت مصوبه‌گذاری در این قبیل موارد را دارند. ثالثاً همان‌گونه که اعطای اختیارات گسترده به هیئت امنای ممکن است خلاف نظام اداری صحیح باشد، محدود کردن بیش از حد اختیارات هیئت امنای نیز منجر به این می‌شود که قدرت مدیریتی هیئت امنای مورد خدشه قرار گیرد. بنابراین عبارت «در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط» در انتهای بندهای (۹) و (۱۰) ماده (۹)، فاقد ابهام در مورد مغایرت با قانون اساسی است.

### ■ نظر شورای نگهبان

بندهای (۹) و (۱۰) ماده (۹)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

\* \* \*

ماده ۹-

وظایف و اختیارات هیئت امنای صندوق به شرح زیر است:

۱- ...

۱۳- اتخاذ تصمیم درباره مطالبات مشکوک‌الوصول و یا غیرقابل

وصول که از طرف هیئت عامل پیشنهاد می‌شود.

۱۴- ...

→

۴- وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

۵- وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.

۶- رییس سازمان برنامه و بودجه کشور.

۷- رییس کل بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۸- رییس سازمان مدیریت بحران کشور.

۹- رییس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.

۱۰- یکی از نمایندگان عضو کمیسیون اقتصادی به انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر (بدون حق رأی).

۱۱- رییس شورای عالی استان‌ها (بدون حق رأی).

## ▪ دیدگاه ابهام

در بند (۱۳) ماده (۹)، اتخاذ تصمیم درباره‌ی مطالبات مشکوک‌الوصول و یا غیرقابل وصول، به صورت مطلق به هیئت امنای صندوق واگذار شده است. با توجه به اینکه روشن نیست حکم این بند مقید به رعایت «قوانین و مقررات» شده است یا خیر، واجد ابهام است؛ چه اینکه ممکن است تصمیمات هیئت امنای درباره‌ی این مطالبات، در مواردی منجر به تضییع حقوق عامه شود. به عنوان نمونه اگر هیئت امنای به بخشیدن مطالبات بدون توجه به ضوابط قانونی اقدام کند، این تصمیم منجر به تضییع حقوق عمومی یا ایجاد بستر فساد می‌شود. بنابراین حکم این مقرر از این جهت که آیا تصمیم‌گیری در این خصوص با رعایت قوانین و مقررات خواهد بود یا خیر، واجد ابهام است.

## ▪ نظر شورای نگهبان

۲- در بند (۱۳) ماده (۹)، اعطای اختیار اتخاذ تصمیم درباره مطالبات مشکوک‌الوصول به هیئت امنای صندوق، از این جهت که آیا تصمیم‌گیری در این مورد با رعایت قوانین و مقررات است یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

\*\*\*

ماده ۹-

وظایف و اختیارات هیئت امنای صندوق به شرح زیر است:

۱- ...

۱۴- اتخاذ تصمیم نسبت به عضویت یا لغو عضویت صندوق در مجامع و

سازمان‌های داخلی یا بین‌المللی، با رعایت قوانین و مقررات مربوط.

۱۵- ...

## ▪ دیدگاه ابهام

مطابق بند (۱۴) این مقرر، «اتخاذ تصمیم» نسبت به عضویت یا لغو عضویت صندوق در سازمان‌های بین‌المللی، با رعایت «قوانین» و مقررات مربوط، در صلاحیت هیئت امنای صندوق است. حال با توجه به ذکر عبارت «اتخاذ تصمیم» در ابتدای این بند، مشخص نیست که آیا هیئت امنای رأساً اقدام به تصمیم‌گیری در رابطه با عضویت صندوق در مجامع بین‌المللی

می‌کنند یا تصمیم‌گیری اولیه بر عهده هیئت امناست و تصمیم‌گیری نهایی در رابطه با عضویت یا عدم عضویت، با توجه به قید رعایت «قوانین» در این حکم، مطابق سازوکار مصرح در اصول (۷۷) و (۱۲۵) قانون اساسی از سوی مجلس و رئیس جمهور انجام می‌شود. بنابراین حکم بند (۱۴) در وضع کنونی دارای ابهام است.

### ▪ دیدگاه عدم ابهام

حکم بند (۱۴) مبنی بر تصمیم‌گیری در خصوص عضویت صندوق در سازمان‌های بین‌المللی، فاقد هرگونه ابهام است؛ زیرا در انتهای این بند، قید «با رعایت قوانین و مقررات مربوط» ذکر شده است و روشن است واژه‌ی قوانین در این بند به صورت عام بیان شده است و علاوه بر قوانین عادی، قانون اساسی را نیز شامل می‌شود. بنابراین بند (۱۴) ماده (۹) واجد ابهام نیست و مشخص است در اجرای آن باید رعایت اصول (۷۷) و (۱۲۵) قانون اساسی به عمل آید. البته ممکن است چنین تلقی شود که اصول پیش‌گفته، منصرف از عضویت صندوق در سازمان‌های بین‌المللی است؛ چرا که مطابق ماده (۱) اساسنامه حاضر، صندوق بیمه‌ی حوادث طبیعی ساختمان، مؤسسه عمومی غیردولتی است و مستنبط از نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در رابطه با اصل (۷۷) قانون اساسی<sup>۱</sup> این است که تنها توافق‌نامه‌هایی که دو طرف آن دولت یا سازمان‌های بین‌المللی باشند، شامل اصل (۷۷) قانون اساسی می‌شود. بنابراین موافقتنامه‌های بین‌المللی که توسط مؤسسات عمومی غیردولتی منعقد می‌شود، مشمول اصول (۷۷) و (۱۲۵) قانون اساسی نیستند.

### ▪ نظر شورای نگهبان

بند (۱۴) ماده (۹)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

\*\*\*

---

۱. نظر تفسیری شماره ۳۹۰۳ مورخ ۱۳۶۰/۸/۷ شورای نگهبان: «قراردادهایی که یک طرف آن وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی و طرف دیگر قرارداد شرکت خصوصی خارجی می‌باشد قرارداد بین‌المللی محسوب نمی‌شود و مشمول اصل ۷۷ قانون اساسی نمی‌باشد.»

ماده ۱۴- هیئت عامل صندوق در حدود قوانین و مقررات مربوط مسئول حسن اداره امور آن و موظف به اجرای قانون و مفاد این اساسنامه و تصمیمات هیئت امنا و آیین‌نامه‌های مربوط است و دارای وظایف و اختیارات زیر می‌باشد:

۱- ...

۶- تهیه و ارایه صورت‌های مالی و گزارش فعالیت هیئت عامل به منظور ارایه به بازرس قانونی و حسابرس و مجمع عمومی و همچنین تدوین و پیشنهاد برنامه عملیاتی و بودجه سالانه صندوق جهت تصویب هیئت امنا.

۷- ...

۱۷- سایر وظایفی که در چهارچوب این اساسنامه از سوی هیئت امنا به هیئت عامل می‌باشد.

### ▪ دیدگاه ابهام

دقت در ماده (۵) اساسنامه‌ی پیش‌رو<sup>۱</sup> نشان می‌دهد در ارکان صندوق، «مجمع عمومی» پیش‌بینی نشده است. این درحالی است که در بند (۶) ماده‌ی حاضر عنوان «مجمع عمومی» ذکر شده است. بنابراین مقصود هیئت وزیران از «مجمع عمومی» در این ماده و نسبت آن با دیگر ارکان صندوق روشن نیست و ماده (۱۴) از این منظر واجد ابهام است. چه بسا مقصود هیئت وزیران از عبارت «مجمع عمومی»، «هیئت امنا» بوده باشد و عبارت دارای اشکال نگارشی باشد.

### ▪ توضیح تذکر

ادبیات بند (۱۷) ماده (۱۴) در وضع کنونی چندان دقیق نیست و انتهای این بند دارای ایراد نگارشی است. شایسته است در جهت اشکال عبارتی آن، عبارت «می‌شود» بعد از واژه «هیئت عامل»، به عبارت «واگذار می‌شود» و یا عبارتی مشابه تغییر کند.

۱. ماده (۵) اساسنامه‌ی پیش‌رو: «ماده ۵- ارکان صندوق به شرح زیر است:

۱- هیئت امنا

۲- هیئت عامل

۳- بازرس قانونی و حسابرس»

## ▪ نظر شورای نگهبان

۳- در ماده (۱۴)، بند (۶) با توجه به عدم وجود مجمع عمومی در ارکان صندوق بر اساس ماده (۵) اساسنامه، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.  
تذکر: ۱- بند (۱۷) ماده (۱۴)، نیازمند اصلاح عبارتی است.

\* \* \*

ماده ۱۵- رییس هیئت عامل، رییس و بالاترین مقام اجرایی صندوق بوده و دارای وظایف و اختیارات زیر است:

۱- ...

۷- پیگیری وصول به موقع و صحیح مطالبات و درآمدهای صندوق.

۸- ...

تبصره- رییس صندوق می تواند قسمتی از اختیارات خود را به هر یک از معاونان یا مدیران صندوق تفویض کند. این تفویض اختیار رافع مسئولیت وی نخواهد بود.

## ▪ دیدگاه مغایرت

مطابق حکم تبصره‌ی ماده (۱۵)، رییس صندوق صلاحیت دارد برخی اختیارات خود را به هر یک از معاونان یا مدیران صندوق تفویض کند. با توجه به اینکه رییس هیئت عامل به عنوان بالاترین مقام اجرایی صندوق، اختیارات بسیار حساسی همچون پیگیری مطالبات و درآمدهای صندوق را برعهده دارد، مطابق موازین شرعی لازم است دو شرط وثاقت و امانت در افرادی که اختیارات رییس صندوق به آنان تفویض می شود نیز ذکر شود. بنابراین تبصره ماده (۱۵) به سبب عدم تصریح به لزوم وجود دو صفت وثاقت و امانت در معاونان و مدیران صندوق که بخشی از اختیار رییس به آنها واگذار می شود، مغایر موازین شرع است.

## ▪ دیدگاه عدم مغایرت

مطابق ماده (۱۱) اساسنامه‌ی حاضر، همه‌ی اعضای هیئت عامل از جمله رییس صندوق، باید دارای شرط امانت و وثاقت باشند. بنابراین رییس صندوق به عنوان فردی امین و موثق، علی القاعده اختیارات خود را به افرادی تفویض می کند که امانت و وثاقت آنها محرز باشد.

همچنین با توجه به عبارت «این تفویض اختیار رافع مسئولیت وی نخواهد بود.» که در انتهای تبصره ماده (۱۵) ذکر شده است، رئیس صندوق به سبب مسئولیتی که دارد بر عملکرد افرادی که اختیارات خود را به آنان تفویض کرده است به صورت مستمر نظارت می‌کند و قهراً اشخاص مذکور را از بین موثق‌ترین و امین‌ترین افراد انتخاب خواهد کرد. بنابراین نمی‌توان عدم ذکر این شرایط در مورد معاونان و مدیران مزبور را خلاف شرع دانست.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۴- در تبصره ماده (۱۵)، عدم ذکر شرط وثاقت و امانت نسبت معاونان و مدیران مفوض‌الیهم، خلاف موازین شرع شناخته شد.

\* \* \*

ماده ۲۵- مازاد منابع بر مصارف هر دوره مالی صندوق مشمول پرداخت مالیات بر درآمد عملکرد نبوده و به عنوان اندوخته به دوره بعد منتقل می‌شود.

### ▪ دیدگاه مغایرت

با توجه به اینکه صندوق می‌تواند از محل منابع خود سرمایه‌گذاری کرده و درآمد کسب نماید، به موجب قوانین موجود مازاد منابع بر مصارف صندوق در هر دوره مالی مشمول مالیات بر درآمد است. از طرفی، در ماده (۱۴) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی<sup>۱</sup> تنها در مورد مازاد منابع بر مصارف صندوق در هر دوره مالی مقرر شده است که این منابع به عنوان اندوخته به دوره بعد منتقل شود و در خصوص معافیت مالیاتی ذکر شده به میان نیامده است. همچنین، در بند (الف) ماده (۶) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران<sup>۲</sup> نیز وضع هرگونه معافیت مالیاتی ممنوع شده است. بنابراین،

۱. ماده (۱۴) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی مصوب ۱۳۹۹/۸/۵ مجلس شورای اسلامی:

«ماده ۱۴- مازاد منابع بر مصارف هر دوره مالی صندوق به عنوان اندوخته به دوره بعد منتقل می‌شود.»

۲. ماده (۶) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶) مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۶- به منظور تحقق صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی، اصلاح نظام درآمدی دولت و همچنین قطع وابستگی بودجه به نفت تا پایان اجرای قانون برنامه ششم: الف- برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای قانون برنامه ممنوع است.»

با توجه به سکوت قانون تأسیس صندوق در مورد معافیت مالیاتی مزبور و صراحت دیگر قوانین موجود، به نظر می‌رسد قانون‌گذار اراده‌ای مبنی بر معاف کردن مازاد منابع بر مصارف صندوق از پرداخت مالیات نداشته است. بنابراین تعیین معافیت مالیاتی در ماده (۲۵) اساسنامه، با توجه به اینکه مطابق اصل (۵۱) قانون اساسی وضع معافیت مالیاتی امری تقنینی محسوب می‌شود، مغایر با اصل پیش‌گفته است. ضمن اینکه اصطلاح «اندوخته» که در ماده (۱۴) به کار رفته است نیز در عرف محاسبات شرکت‌ها به حاصل کسر هزینه‌ها (از جمله پرداخت مالیات) از درآمدها اطلاق می‌شود و مقصود قانون‌گذار از این حکم، حمایت از صندوق از طریق جلوگیری از پرداخت سود سالانه به دولت بوده است و متعرض معافیت مالیاتی نشده است.

### ▪ دیدگاه عدم مغایرت

ماده (۱۴) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی مقرر کرده است که مازاد منابع بر مصارف هر دوره مالی صندوق به عنوان اندوخته به دوره بعد منتقل شود. با توجه به احکم این ماده، قانون‌گذار در راستای تقویت توان مالی صندوق به دنبال این بوده است که مازاد منابع بر مصارف صندوق را به دوره بعد منتقل کند و تحقق این هدف اقتضا می‌کند که این منابع بدون هیچ گونه کسر و کمبودی (حتی به علیی‌همچون پرداخت مالیات بر درآمد) و به صورت کامل به منابع صندوق اضافه شود. بنابراین مبنای قانونی معافیت ذکر شده در ماده (۲۵) اساسنامه حاضر، ماده (۱۴) قانون تأسیس است و بر همین اساس ماده (۲۵)، مغایرتی با اصل (۵۱) قانون اساسی ندارد.

### ▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۲۵)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

\* \* \*

ماده ۲۷ - ...

تبصره ۱ - ...

→

ب - ...»

تبصره ۲- موعده مقرر برای تسلیم صورت‌های مالی از طرف هیئت عامل به بازرسی قانونی و حسابرسی تا دو ماه با ارایه دلایل قابل توجیهی که به رییس هیئت امنا برسد قابل تمدید می‌باشد.

### ▪ نظر شورای نگهبان

تذکر: ۲- در تبصره (۲) ماده (۲۷)، عبارت «به رییس هیئت امنا برسد» به عبارت «به تأیید رییس هیئت امنا برسد» اصلاح گردد.



## 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

پژوهشگاه 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