



شماره ثبت:

۵۸۲

شماره ترتیب چاپ:

۱۴۴۰

تاریخ چاپ:

۱۳۸۵/۵/۲۸

نام دفتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات اقتصادی

شماره مسلسل:

۲۰۰۷۹۵۳

شهریور ماه ۱۳۸۵

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه استفساریه مواد (۱) و (۵) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی،

اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر

وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۱۳۸۱»

مقدمه

به موجب اصل ۷۳ قانون اساسی شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. شورای محترم نگهبان در نظریه شماره $\frac{۷۶/۲۷/۵۸۳}{۱۳۷۶/۳/۱۰}$ خود مقصود از تفسیر در اصل ۷۳ مزبور را «بیان مراد مقنن» اعلام می‌نماید. این‌که در تفسیر قوانین در درجه نخست باید در پی کشف مراد قانونگذار بود در سنت حقوقی ایران، بلکه در اغلب نظام‌های حقوقی، هم از لحاظ اصول استنباط لفظی و عقلی و هم از دیدگاه حقوق عمومی، از مبانی عقلایی معتبر برخوردار است. قانونگذار که حسب فرض تجلی و بیانگر اراده عمومی است، مرجع صالح برای تعیین سیاست‌های کلان اقتصادی، اجتماعی و... و تعیین قواعد کلی رفتار تلقی می‌گردد. براین اساس در تبیین و تفسیر الفاظ و عبارات قانونی قبل از هر چیز باید به دنبال کشف اراده قانونگذار در تعیین معنی و مدلول متن قانون بود. اما ضرورت تشریح و تفسیر قوانین توسط قانونگذار، ناشی از وجود اجمال و ابهام در مقام بیان است که به نوبه خود موجب تحیر در عرصه عمل و اجرا می‌گردد. براین اساس درخواست تفسیر قوانین بدان معنی است که الفاظ و عبارات قانون به گونه‌ای تنظیم و تألیف شده است که عرفاً معانی گوناگون و متفاوت و بعضاً متعارض از آن قابل استنباط است. در عین حال باید توجه داشت که به صرف هر نوع اظهار و ادعای ابهام در قانون، نمی‌توان باب تفسیر را گشوده دانست، بلکه ابتدا باید با کمک قرائن لفظی و عقلی ابهام و محل آن را مشخص نمود. به بیان دیگر در مقدمه توجیهی لوائح مربوط به درخواست تفسیر قوانین عادی اقتضا دارد که با توجه به ماده (۱۳۴) آیین‌نامه داخلی مجلس، دلایل وجود ابهام و ضرورت تفسیر به وضوح بیان گردد. با این حال در مقدمه توجیهی لایحه مورد بحث به صرف اشاره به مواد (۱) و (۵) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی و... اکتفا شده و بدون این‌که دلایل ابهام مواد مزبور بیان شود فی الواقع ابهام در قانون مفروض تلقی و درخواست تفسیر آن (با توجه به سؤال‌های مطرح شده) به عمل آمده است. پس از بیان مقدمه فوق به بررسی مفاد لایحه استفساریه می‌پردازیم.

- مستفاد از عنوان لایحه مورد بحث (لایحه استفساریه مواد (۱) و (۵) قانون اصلاح ...) و مفاد متن استفساریه آن است که گویا مواد (۱) و (۵) قانون مزبور به گونه‌ای تنظیم شده است که در آن به صراحت در مورد عوارض ملی مذکور در فهرست پیوست لایحه تعیین تکلیف نگردیده است. این احتمال نیز وجود دارد که از نظر پیشنهادکنندگان استفساریه مورد بحث در مواد (۱) و (۵) قانون فوق‌الذکر قرائن لفظی وجود دارد که موجب تردید در لغو اعتبار قانونی عوارض ملی موصوف می‌گردد. براین اساس چنانچه در نسخ قوانین و مقررات مورد اشاره [که مجوز وصول عوارض ملی مذکور در فهرست پیوست لایحه را برای شهرداری‌ها ایجاد کرده] توسط قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه ... تردید شود، با تمسک به اصل عدم نسخ در مقام تردید، ممکن است اعتبار قوانین و مقررات سابق را که مجوز وصول عوارض مذکور در پیوست لایحه را به شهرداری‌ها می‌دهد، کماکان برقرار دانست. با این حال همان گونه که در مقدمه اشاره شد چون پیشنهادکنندگان لایحه مورد بحث به دلایل مورد نظر خود مبنی بر وجود ابهام در مواد (۱) و (۵) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه به‌طور واضح اشاره نکرده‌اند، محل و مبنای ابهام مشخص نیست. به علاوه از سوی دیگر در متن قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه و... الفاظ و عبارات صریحی وجود دارد که محلی برای ابهام مطرح شده باقی نمی‌گذارد. توضیح آن‌که بررسی متن قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه حاکی از قصد قانونگذار نسبت به لغو کلیه قوانین و مقررات پراکنده مربوط به برقراری و دریافت وجوه گوناگون (اعم از مالیات، عوارض و سایر

وجوه مشابه) توسط مراجع گوناگون دولتی و عمومی از تولیدکنندگان و ارائه‌دهندگان خدمات و همچنین کالاهای وارداتی از یکسو و جایگزین نمودن نظام جامع، متمرکز و منظم وضع و دریافت مالیات و عوارض و... می‌باشد. در ماده (۱) قانون مزبور با ذکر چند استثنای محدود و معین، کلیه قوانین و مقررات مربوط به برقراری، اختیار یا اجازه برقراری و دریافت وجوه توسط هیأت وزیران، مجامع، شوراهای و سایر مراجع... همچنین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، صریحاً ملغی اعلام گردیده است. در واقع ذکر استثنائات حکم مذکور در ماده (۱) قانون مورد بحث به‌طور دقیق و مشخص به روشنی حاکی از اراده قانونگذار در مورد لغو سایر قوانین و مقررات پراکنده موجود در مورد وضع و دریافت انواع مالیات‌ها و عوارض گوناگون در زمان وضع قانون اصلاح برخی از مواد قانون برنامه سوم... می‌باشد.

در ماده (۱۰) این قانون نیز برای تأکید بر لغو کلیه قوانین و مقررات موجود مربوط به برقراری و دریافت مالیات، عوارض و... و تجمیع آن در یک قانون جامع، مقرر شده «کلیه قوانین و مقررات خاص و عام مغایر با این قانون لغو می‌گردد». در واقع با استفاده از تعبیر «قوانین و مقررات خاص و عام مغایر با این قانون...» گویی قانونگذار در نظر داشته است که زمینه هرگونه تردید و شبهه‌ای را در این خصوص با تمسک به الفاظ و اصطلاحات قانونی نظیر خاص تلقی شدن برخی از قوانین و مقررات مسدود نماید. شایان ذکر است که در ماده (۵) قانون اصلاح برخی از مواد قانون برنامه سوم توسعه... نیز قرینه خاصی در مورد امکان بقای اعتبار عوارض ملی مورد اشاره در متن استفساریه ملاحظه نمی‌گردد. توضیح آن‌که حکم ماده (۵) مزبور اصولاً ناظر بر «ممنوعیت برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و کالاهای تولیدی و همچنین آن دسته از خدمات که در ماده (۴) این قانون تکلیف مالیات و عوارض آن‌ها معین شده است... می‌باشد» و لذا اثباتاً یا نفیاً در مورد اعتبار عوارض وضع شده مذکور در متن استفساریه در زمان وضع قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه... حکمی ندارد.

اضافه می‌نماید که بررسی مشروح مذاکرات نمایندگان در هنگام تصویب قانون اصلاح برخی از مواد قانون برنامه سوم توسعه... نیز حاکی از آن است که در زمان وضع این قانون با توجه به قوانین و مقررات متعدد و پراکنده‌ای که در طول سال‌های متمادی درخصوص برقراری و وصول انواع مالیات و عوارض و... در کشور وضع گردیده بود؛ به نحوی که در عمل موجب ایجاد مشکلاتی برای تولیدکنندگان و ارائه‌کنندگان خدمات و... از یکسو و اختلال در برنامه‌ریزی و ایجاد انضباط اقتصادی و مالی در کشور در دستگاه‌های دولتی و عمومی می‌گردید، طراحان قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه... در پی آن بودند که نوعی مدیریت اقتصادی و مالی را در عرصه وضع و وصول مالیات‌ها و عوارض همچنین معافیت‌ها و تخصیص‌های مالیاتی و... در کشور ایجاد و اعمال کنند. قانون مورد بحث که بررسی و تصویب آن در مجلس مدت‌ها به‌طول انجامید در همان زمان به «قانون تجمیع عوارض» معروف گردید. وزیر وقت امور اقتصادی و دارایی و برخی از نمایندگان در هنگام بررسی و تصویب قانون مورد بحث به دفعات از این قانون به «قانون تجمیع عوارض» تعبیر کرده‌اند.^۱ در همین زمینه اشاره به بخشی از مذاکرات مجلس مفید به نظر می‌رسد. «آقای طهماسب مظاهری:... همان طور که مستحضرید قرار است عوارض مختلف و... که به تصویب مجلس رسیده یا مراجعی تصویب کرده‌اند در این‌جا تجمیع شود. در ماده (۱) ما گفته‌ایم همه آن عوارض لغو و دیگر عوارض جدیدی گرفته نشود. در ماده (۳) آن مواردی که باید تجمیع شود احصا شده است... اگر کل ماده (۳) این طور که جناب آقای سبحانی پیشنهاد داده‌اند حذف شود معنی آن این است که کلیه آن عوارضی را که در ماده (۱) لغو کردیم این‌جا هم منتفی می‌شود و در واقع یک کاهش درآمد سنگینی برای دولت فراهم می‌شود، عوارضی را که قبلاً وضع شده بود در این‌جا داریم در ماده (۳) تجمیع می‌کنیم...»^۲.

همچنین نایب رئیس وقت مجلس در بخشی از سخنان خود در هنگام بررسی ماده (۳) قانون مورد بحث گفته‌اند «... طبق این قانون کلیه عوارضی که به موجب قانون‌های دیگر گرفته می‌شود بجز بعضی از استثنائات به موجب این قانون (لغو) شده، بنابراین عوارضی غیر از این قانون دولت نمی‌تواند بگیرد».^۳

نتیجه‌گیری

با توجه به مجموع نکات مطرح شده صرف‌نظر از آن‌که محل ابهام در متن استفساریه مورد بحث به وضوح مشخص نشده، در هر حال به نظر می‌رسد اعتبار عوارض محلی مورد سؤال در استفساریه که در تعارض با احکام مقرر در قانون اصلاح برخی از مواد قانون برنامه سوم توسعه... می‌باشد به موجب ماده (۱) این قانون از سال ۱۳۸۲ منقضی گردیده است.

۱. روزنامه رسمی شماره ۱۶۸۴۹، مذاکرات جلسه علنی مجلس، جلسه ۲۶۹، صفحه ۱۲ و ۱۶.

۲. روزنامه رسمی شماره ۱۶۸۴۹، صفحه ۱۸.

۳. روزنامه رسمی، شماره ۱۶۸۴۹، ص ۱۹.