

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

« طرح جهش تولید مسکن »

(اعاده شده از شورای نگهبان (۲))



مقدمه

طرح جهش تولید مسکن در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۱/۱۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این طرح جهت انطباق با موازین شرع و قانون اساسی به شورای محترم نگهبان ارسال شد که با ایرادهایی (ابهام و مغایرت با شرع و اصل ۶۰ قانون اساسی) از سوی این شورا مواجه شد (اظهار نظر اول شورای نگهبان مورخ ۱۴۰۰/۲/۱۲). جهت رفع این ایرادها، مجلس شورای اسلامی، مصوبه مزبور را با اصلاحاتی در تاریخ ۱۴۰۰/۴/۱ تصویب کرد که مصوبه دوم مجلس نیز با دو ابهام در قالب سه بند مواجه شده است (نظر دوم شورای نگهبان مورخ ۱۴۰۰/۴/۲۲). مجلس این مورد را به کمیسیون عمران ارجاع داد. این کمیسیون مصوبه خود را به تصویب رسانده است که در ادامه به بررسی آن می‌پردازیم.

بررسی مصوبه کمیسیون

با توجه به نظر دوم شورای نگهبان (مشمول بر ۳ بند ایرادی)، به بررسی مصوبه کمیسیون عمران به شرح ذیل می‌پردازیم.

بند ۱ نظر شورای نگهبان

بند ۱ نظر دوم شورای نگهبان در خصوص تبصره «۴» ماده (۴) مصوبه مجلس، تعریف مصوبه مجلس در خصوص اوراق رهنی را دارای ابهام دانسته است. پیش‌تر، در جزء «۲» بند «۲» نظر اول شورای نگهبان، «اوراق رهنی» به جهت نداشتن تعریف قانونی مبهم دانسته شده بود. مجلس در مصوبه ۱۴۰۰/۴/۱ خود، براساس گزارش کمیسیون عمران، جهت رفع این ابهام و در مقام ارائه تعریف قانونی از اوراق رهنی مقرر داشت:

«اوراق رهنی، اوراق بهادار بانامی است که به منظور خرید مطالبات توسط ناشر منتشر می‌شود. این اوراق در بورس‌ها یا بازارهای خارج از بورس قابل معامله می‌باشد.»

شورای نگهبان این تعریف را همچنان مبهم دانسته است؛ زیرا براساس مشروح مذاکرات شورای نگهبان،^۱ «اولاً با توجه به اینکه برخی از مصادیق اوراق بهادار، متضمن ریاست، روشن نیست اوراق رهنی با توجه به اینکه یکی از اوراق بهادار خوانده شده است، ربوی است یا خیر. ثانیاً در تعریف فوق، مشخص نشده است خریدار و ناشر این قبیل اوراق، چه شخص یا اشخاصی هستند. ثالثاً معلوم نیست مطالباتی که اوراق رهنی به منظور خرید آن منتشر شده است، تعلق به چه کسی دارد.»

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۷۳

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

معاونت مطالعات
حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۵۷۵-۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۵/۱۶



1. <http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmMatn.aspx?id00=8N0m1EYMFHI=&TN=17tLyhyOobhXEiNsIbmkj1Ok8YWV9+S/vM+MWZPvDew=&MN=csaqt/F9Oo=&id=TqS6gcaOAYE=&tablename02=17tLyhyOobj0SooAFUE3m68PnpG7MruN>

کمیسیون عمران جهت رفع این ابهام، با ارجاع موضوع انتشار اوراق رهنی به ماده (۱۴) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷ با اصلاحات بعدی آن^۱ که قبلاً به تأیید شورای نگهبان رسیده است، درصدد رفع ابهام برآمده است. آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۴) قانون مزبور و دستورالعمل انتشار اوراق رهنی (مصوب شورای عالی بورس)، جزئیات اوراق رهنی را تعیین کرده‌اند؛ درعین حال، ابهام و بلکه ایراد شورای نگهبان ناظر به فقدان تعریف قانونی از اوراق رهنی بوده است که مستلزم تعریف اوراق رهنی در قانون مصوب مجلس (نه در مقررات دولتی) است. در نتیجه، به نظر می‌رسد همچنان این ایراد شورای نگهبان رفع نشده است. برای رفع این ابهام پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت زیر در تعریف اوراق رهنی به ذیل تبصره «۴» ماده (۴) مصوبه کمیسیون الحاق یابد:

«ورقه بهادار رهنی سندی است دال بر مالکیت دارندگان آن به میزان مندرج در سند، نسبت به مطالبات دارای پشتوانه رهنی ناشر که با مجوز سازمان بورس و اوراق بهادار و با تأیید کمیته فقهی آن سازمان منتشر می‌شود و در چارچوب مقررات بازارهای بورس و فرابورس قابل معامله است.»

بند «۲» نظر شورای نگهبان

بند «۲» نظر شورای نگهبان ناظر بر ماده (۶) مصوبه مجلس، مبنیاً بر بند «۱» نظر شورای نگهبان، «اوراق رهنی» مذکور در ماده (۶) مصوبه را به جهت نداشتن تعریف قانونی مبهم دانسته است. نظر به موارد گفته شده مبنی بر باقی ماندن ابهام مزبور در مصوبه کمیسیون، به نظر می‌رسد این ماده نیز همچنان واجد ابهام است و با اعمال پیشنهاد مندرج درخصوص تبصره «۴» ماده (۴) به نظر می‌رسد این ابهام نیز رفع شود.

بند «۳» نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان در بند «۳» نظر خود، اطلاق ماده (۱۸) را که مشتمل بر امکان اخذ هزینه دلالتی و مشاوره از مردم است، دارای ایراد دانسته است؛ زیرا در حال حاضر، صرفاً مشاوران املاک، امکان ورود اطلاعات در سامانه مذکور و اخذ شناسه را دارند و رایگان شدن اخذ شناسه رهگیری به موجب مصوبه مجلس (که در وضعیت فعلی هزینه ناچیزی دارد) تأثیری در رفع ابهام اول شورای نگهبان درخصوص ایجاد هزینه برای مردم ناشی از الزام به مراجعه به مشاوران املاک برای دریافت این شناسه ندارد و مردم مکلفند برای دریافت این شناسه (هرچند رایگان)، هزینه‌های دلالتی و مشاوره را برای معاملات خود پرداخت کنند؛ هرچند به دلایل مختلف، از دلالت مشاوران املاک نیز بهره‌مند نشده باشند.

۱. ماده (۱۴) -

۱- وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با همکاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت راه و شهرسازی از طرق زیر منابع مالی مورد نیاز برای تولید مسکن در کشور را تأمین نماید:
- ایجاد بازار رهن ثانویه و انتشار اوراق مشارکت به پشتوانه تسهیلات رهنی.
- راه‌اندازی شرکت‌های تأمین سرمایه در حوزه مسکن.
- استفاده از شرکت‌های واسپاری (لیزینگ) در تأمین منابع مالی تولید مسکن به صورت اجاره و اجاره به شرط تملیک.
- انتشار اوراق مشارکت و سایر ابزارهای مالی اسلامی مانند صکوک و استصناع با سررسیدهای مختلف. ...

کمیسیون جهت رفع این ایراد، امکان دسترسی مردم برای دریافت شناسه رهگیری را از طریق سامانه معاملات املاک وزارت راه و شهرسازی موضوع تبصره «۳» ماده (۵۴) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم داده است؛ لذا به نظر می‌رسد که اشکال شورای نگهبان رفع شده است.

جمع‌بندی

نظر به اصلاحات صورت گرفته در مصوبه کمیسیون عمران، به نظر می‌رسد صرفاً ابهام مربوط به تعریف اوراق رهنی در ایرادهای شورای نگهبان رفع نشده است که در این خصوص، اعمال پیشنهادهایی با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس توصیه می‌شود.

شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون
تبصره «۴» ماده (۴)			✓
ماده (۶)			✓
ماده (۱۸)	✓		

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادهای شورای نگهبان	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
تبصره «۴» ماده (۴)	تبصره «۴» ماده (۴) به این شرح اصلاح شود که «بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در صورت پرداخت تسهیلات موضوع این ماده مجاز به انتشار اوراق رهنی موضوع ماده (۱۴) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن در چهارچوب مقررات بانک مرکزی و سازمان بورس و اوراق بهادار هستند.»			✓	براساس بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، باید قوانین، فاقد ابهام و دارای استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی باشند. فقدان تعریف قانونی از اوراق رهنی، مستلزم تعریف اوراق رهنی در قانون مصوب مجلس (نه در مقررات دولتی) است و ارجاع به قوانینی که اوراق رهنی را تعریف نکرده‌اند برای رفع این ایراد، کافی به نظر نمی‌رسد.	عبارت زیر در تعریف اوراق رهنی به ذیل تبصره «۴» ماده (۴) مصوبه کمیسیون الحاق یابد: «ورقه بهادار رهنی سندی است دال بر مالکیت دارندگان آن به میزان مندرج در سند، نسبت به مطالبات دارای پشتوانه رهنی ناشر که با مجوز سازمان بورس و اوراق بهادار و با تأیید

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادهای شورای نگهبان	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
						کمیته فقهی آن سازمان منتشر می‌شود و در چارچوب مقررات بازارهای بورس و فرابورس قابل معامله است.»
ماده (۶)	در ماده (۶) پس از عبارت «اوراق رهنی» عبارت «موضوع تبصره «۴» ماده (۴) این قانون» اضافه می‌شود.			✓	«اوراق رهنی» مبنیاً بر ابهام مذکور در تبصره «۴» ماده (۴)، دارای ابهام است و با اعمال پیشنهاد مندرج در خصوص تبصره «۴» ماده (۴) به نظر می‌رسد این ابهام نیز رفع شود.	
ماده (۱۸)	ماده (۱۸) به شرح ذیل اصلاح شود: ماده (۱۸) - در راستای رصد و نظارت بر بازار مسکن، ثبت تحقق کلیه معاملات املاک و مستغلات اعم از خرید، فروش، پیش‌خرید، پیش‌فروش، رهن و اجاره مسکن برای متعاملین در بنگاه‌های مشاورین املاک در سامانه ثبت معاملات املاک و مستغلات کشور توسط بنگاه‌ها و برای سایر متعاملین خارج از بنگاه‌های مشاورین املاک در سامانه معاملات املاک و مستغلات کشور موضوع تبصره «۳» ماده (۵۴) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم توسط متعاملین و اخذ شناسه (کد) رهگیری بدون اخذ هزینه الزامی است.	✓			با الزام به دادن دسترسی به مردم برای ثبت معاملات در سامانه معاملات املاک و مستغلات کشور موضوع تبصره «۳» ماده (۵۴) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم و اخذ شناسه پیگیری بدون دریافت وجه، حقوق مالکانه مردم تضییع نمی‌شود و از این حیث اصلاح صورت گرفته رافع ایراد شورای نگهبان به نظر می‌رسد.	