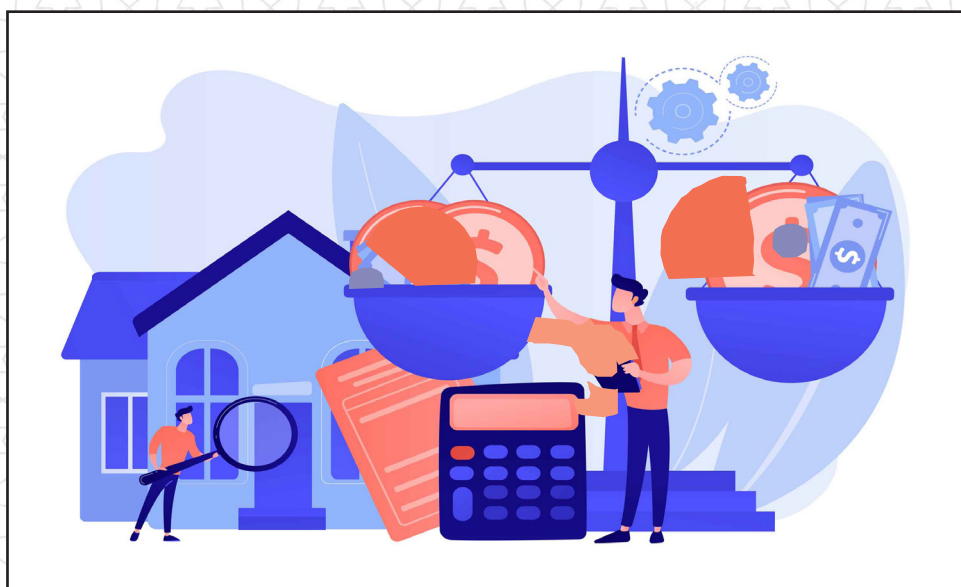


واکاوی قوانین پایه مبارزه با فساد در کشور (۱): قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۴/۲۴

شماره مسلسل: ۱۹۹۰۴
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:
واکاوی قوانین پایه مبارزه با فساد در کشور (۱):
قانون رسیدگی به داریایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران

نام دفتر:
مطالعات مدیریت (گروه تعارض منافع، شفافیت و مبارزه با فساد)
نوع گزارش: طرح/ لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

تهیه و تدوین کنندگان:
حامد اولادی، یحیی مرتب

مدیر مطالعه:
یحیی مرتب

اظهار نظر کنندگان:
رضا بختیاری نژاد (دفتر مطالعات اقتصادی)،
سیدمیثم عظیمی (دفتر مطالعات حقوقی)،
سکینه خانعلی پور واجارگاه (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظر علمی:
مهدی عبدالحمید

گرافیک و صفحه آرایی:
انسیه بهابزرگی

ویراستار ادبی:
زهره عطاردی

واژگان کلیدی:
۱. قانون رسیدگی به اموال و داریایی
۲. اموال نامشروع
۳. شفافیت

تاریخ شروع مطالعه:
۱۴۰۱/۱۱/۷



فهرست مطالب

۶.....	چکیده.....
۷.....	خلاصه مدیریتی.....
۸.....	۱.مقدمه.....
۹.....	۲.سابقه تقنینی موضوع.....
۱۱.....	۳.گزارشی تفصیلی از تاریخچه قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران.....
۱۴.....	۴.ارزیابی آسیب شناسانه قانون و آیین نامه اجرایی آن.....
۲۱.....	۵.جمع بندی و ارائه چارچوب های مطلوب.....
۲۳.....	منابع و مأخذ.....



واکاوی قوانین پایه مبارزه با فساد در کشور (۱): قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران

چکیده



در نوشتار پیش‌رو؛ نظام اعلام دارایی مقامات ایران، با محوریت قوانین و مقررات این حوزه، خاصه قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران و آیین‌نامه اجرایی آن مورد ارزیابی نقادانه قرار گرفته است. گفتنی است قوانین و مقررات موجود در این حوزه با رویکردی محافظه‌کارانه، از سویی مفاد اصل (۱۴۲) قانون اساسی را بی‌اثر و از سوی دیگر؛ مطالبه عمومی در خصوص شفافیت دارایی مقامات را منحرف ساخته؛ به طوری که با قانون‌نویسی نامطلوب، تحقق اهداف حداقلی قانون نیز، ناکام ماند. به بیان کلی، این قانون یک کل مجرمانه و عاری از شفافیت است و بدین جهت، نظام اعلام دارایی مقامات را بی‌اثر ساخته است.

فقدان ضمانت اجرا، تعیین مواعد طولانی و ابهام سازوکار صحت‌سنجی اعلامیه مقامات از جمله کاستی‌های این قانون است. البته آنچنان که از مطالعات تطبیقی برمی‌آید صرف اصلاح این موارد نیز شرط کافی موفقیت قانون نخواهد بود بلکه آنچه علاوه بر اینها ضروری‌تر است؛ شفافیت‌محور کردن تمامی ابعاد نظام اعلام دارایی مقامات جمهوری اسلامی ایران است که رکن رکین نظام اعلام دارایی دیگر کشورهاست.

بنابراین لازم است تا اطلاعات حاصل از این قانون در دسترس عموم قرار گرفته و از این رهگذر مشارکت عمومی در صحت‌سنجی اطلاعات فعال گردیده و افکار عمومی نیز به‌عنوان مؤثرترین نوع ضمانت اجرا در خدمت اجرای قانون درآید.

این گزارش پس از بررسی مسائل مربوط در نهایت پیشنهادهایی را با رویکرد حداقلی جهت رفع خلاهای موجود از رهگذر تغییرات جزئی در متن قانون، ارائه کرده است.



■ بیان / شرح مسئله

تعداد زیاد مقامات دولتی از یکسو و احتمال بروز فساد در مقامات دولتی از سوی دیگر، ضرورت پرداختن به شفافیت اموال و دارایی مقامات و مسئولین را ایجاب می‌کند. رسیدگی به دارایی مقامات هم در مقابله با فساد و ارتقای کارآمدی مؤثر است و هم نقش بسزایی در افزایش اعتماد و رضایت عمومی دارد. همچنین دسترسی مردم به اطلاعات دارایی مسئولین و چرخش آزاد اطلاعات در این حوزه نقش مهمی در ارزیابی مقامات دولتی داشته و به نحوی مقدمه مشارکت سیاسی آنها محسوب می‌شود. نوشتار حاضر گزارش ارزیابی انتقادی نظام اعلام دارایی مقامات و رسیدگی به اموال مسئولین است. ایران از حیث وضع قانون از جمله کشورهای پیشرو در طراحی نظام اعلام دارایی مقامات است.

اگرچه مجریان این قانون به اجرای خوب قانون تأکید دارند اما این ادعا به دلیل عدم انتشار نتایج مربوطه، غیرقابل ارزیابی است. نبود ضمانت اجرا در خصوص ثبت اموال تعداد زیادی از مقامات کشور، از جمله مهم‌ترین مشکلات این قانون در خصوص عدم توفیق مطلوب آن است؛ قانون و آیین‌نامه اجرایی آن برای مقاماتی که از انجام تکالیف اصلی سر باز می‌زنند، هیچ ضمانتی را ترتیب نداده، اما اهتمام ویژه‌ای در خصوص حفظ محرمانگی فرایندها و اطلاعات حاصل از اجرای قانون، تعبیه شده است.

■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تهیه آیین‌نامه نیز برخلاف تصور کمکی به اجرا قانون نکرده است. قانون مذکور برای مقاماتی که از انجام تکالیف اصلی سر باز می‌زنند، هیچ ضمانتی را ترتیب نداده لکن اهتمام ویژه‌ای را در جهت حفظ محرمانگی فرایندها و اطلاعات حاصل از اجرای قانون نشان داده است.

گفتنی است فقدان شمول شفافیت بر اطلاعات مرتبط با اجرای قانون و نتایج حاصل از آن، عدم ایجاد سیستم کنترلگر ترکیبی و نبود ضمانت اجرای مؤثر اداری و کیفی از جمله ایرادات نظام اعلام دارایی کشور است که این گزارش با پیشنهادهایی درصدد رفع آنهاست.

■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به بررسی قوانین پیشین و سابقه تقنینی در این حوزه و همچنین برگزاری جلسات با مسئولین اجرای قانون فعلی، راهکارهایی از جمله: ظهور قواعد مربوط به اعلام دارایی در قانون مادر، تعیین نسبت در گستره مصداقی مکلفین یا مقامات مشمول سیستم اعلام دارایی، تقلیل مواعد زمانی اعلام دارایی‌ها برای مسئولین، ایجاد تناسب در سنخ اطلاعات و اقلام اعلامی، بالا بردن کیفیت اصل افشای عمومی اطلاعات و متناسب‌سازی حدود و قیود آن و ایجاد سازوکارهای راستی‌آزمایی و صحت‌سنجی اظهارنامه‌ها، ارائه شده است.



۱. مقدمه

فساد از جمله مشکلات عمده کشور است و از این رو توجه تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران کشور را معطوف خود کرده است. مقابله با این معضل هم مورد تأکید قانونگذار اساسی بوده و هم در اسناد بالادستی و قوانین عادی محل توجه است.

اصل (۳) قانون اساسی از مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی سخن گفته و اصل (۴۹) نیز دولت را موظف ساخته تا با ثروت‌های حاصل از فساد مقابله کند.

اصل (۱۴۲) قانون اساسی نیز که ارتباطی وثیق با موضوع این نوشتار دارد، مقرر کرده: «دارایی رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی می‌شود که برخلاف حق، افزایش نیافته باشد».

همچنین سند «چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴» نیز ایرانی به دور از فساد را تصویر کرده است. در ساحت قوانین نیز موارد متعددی در جهت مقابله با فساد تصویب شده است که از آن جمله می‌توان به قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مصوب ۱۳۸۵، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۷ و قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴، اشاره کرد.

نوشتار پیش‌رو تحقیق و بررسی قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران - از این پس قانون - و آیین‌نامه اجرایی آن را گزارش می‌دهد.

در پژوهش صورت گرفته علت ناکامی قانون به عنوان یک مسئله مطرح شده و به همین جهت اصلی‌ترین پرسش نگارندگان نیز این بود که چرا قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران قانونی موفق نشد؟ که البته این پرسش نیز در دل خود پرسش‌های دیگری را همراه داشت. اینکه؛ کاستی‌های اصلی این قانون چه بود؟ آیا رویکرد سنتی قانونگذار و مواجهه محافظه‌کارانه او از جمله علل این عدم موفقیت بوده است؟ گفتنی است پیشتر دو گزارش در ارتباط با بحث حاضر توسط مرکز پژوهش‌های مجلس انتشار یافته است. اولین مورد [۱] مربوط به لایحه‌ای از جانب دولت بود که به تصویب مجلس نرسید و دومین مورد [۲] نیز مربوط به قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران بوده است، لکن در آن زمان آیین‌نامه اجرایی قانون تصویب نشده بود.



ه) ضمانت اجرای به نسبت شدیدی در بطن قانون تعبیه شده است. اگرچه پرواضح است که صرف ضمانت اجرای شدید لزوماً به تنهایی تبدیل به ضمانت اجرای مؤثر نیز نمی‌گردد.

اما این قانون آنچنان که پیشتر نیز گفته شد چندان توفیقی نیافت و هیچ‌گاه نتوانست مشکلی از مشکلات انبوه فساد حاکم بر آن دوره را حل کند که این نیز به نظر بیش از آنکه به قانون‌نویسی مربوط باشد به حاکمیت قانون و البته مهم‌تر از آن به ساختارهای کلان سیاسی و اجتماعی مربوط است که همواره با خصایصی که دارند ممکن است مجال هیچ توفیقی را ندهند. پس از انقلاب نیز یکی دیگر از دلایل عدم اجرای این قانون، تغییرات تشکیلاتی و ساختار اجرایی کشور بود که عملاً قانون مذکور را بدون متولی ساخت. مطابق این قانون، رسیدگی به صورت‌های داریایی مشمولان به عهده اداره بازرسی شاهنشاهی گذاشته شده بود؛ اما این اداره براساس قوانین سال‌های پس از آن، دچار تغییرات و تحولاتی شد؛ تا اینکه با تدوین اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی در سال ۱۳۵۸، موجودیت این سازمان به‌طور کلی از بین رفته و سازمان بازرسی کل کشور به قوه قضائیه وابسته شد که حدود اختیارات و وظایف این سازمان به موجب قانون تعیین می‌شود؛ اما در خصوص عدم قابلیت اجرای قانون فوق، می‌توان به مصوبه کمیسیون حقوقی سازمان بازرسی کل کشور [۳] اشاره نمود که براساس آن «به استناد اصل یکصد و چهل و دوم قانون اساسی، صرفاً رسیدگی به داریایی افراد مشمول اصل مذکور و فقط توسط رئیس قوه قضائیه ممکن است و از این جهت، موضوع رسیدگی به قوانین و مقررات دیگری موکول نگردیده است؛ همچنین بنا به اصول یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی در مقام تأسیس سازمان بازرسی کل کشور و با عنایت به حدود وظایف و اختیارات سازمان و بازرسان آن که نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری است و نحوه آن را قانون تعیین و مشخص کرده است؛ حق رسیدگی به داریایی مسئولین مملکتی اعم از مقامات مذکور یا غیر آن برای سازمان تشریح نشده است؛ از این‌رو، هیچ تکلیفی نیز از این جهت متوجه سازمان بازرسی و بازرسان آن در حین انجام بازرسی نیست» [۱].

نظام قانونگذاری ایران در سال‌های قبل و بعد از انقلاب نسبت به رسیدگی به داریایی مسئولین توجه داشته است، و این نیز بخشی از مقابله با معضلی بوده است که از آن با عناوینی نظیر «فساد دولتی» یا «فساد دولتمردان» یاد می‌شود. با این همه به نظر می‌رسد که هیچ کدام از قوانین این حوزه توفیق قابل توجهی نیافته‌اند. در این بخش ضمن مرور تمامی آن اقدامات تلاش می‌شود تا علت اصلی این ناکامی‌ها از رهگذر خصایص و نواقص مشترک استنباط شود.

۲-۱. قانون مربوط به رسیدگی به داریایی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها (معروف به «قانون از کجا آورده‌ای؟»)

این قانون ۹ ماده‌ای در سال دوم دوره نوزدهم مجلس شورای ملی تصویب شد. اگرچه قانون مذکور از آن زمان یعنی اسفند ۱۳۳۷ تا به حال هرگز توفیقی در اجرا نیافت اما با وجود چنین قانونی و سایر مواردی که اشاره شد، نظام حقوقی ایران از جمله نظام‌های حقوقی پیشگام در این حوزه است.

به نظر می‌رسد که این قانون هم‌اکنون نیز اعتبار داشته و گزارشی از نسخ صریح آن نشده است. اگرچه با تغییراتی که در ساختار اجرایی کشور صورت یافته؛ بخش‌هایی از این قانون موضوعاً منتفی شده است. با این حال بررسی اجمالی مفاد قانون مذکور حکایت از نقاط روشنی دارد که اشاره به آنها خالی از فایده نیست. توضیح اینک:

الف) گستره مصداقی قابل قبولی داشته و تلاش کرده است تا مشمولین خود را شامل و جامع سازد. خصوصاً در جریان شمول، مقید به استثنائات بی‌اساس نشده و مسئولین کشوری و لشگری و دیگر مؤسسات عمومی غیردولتی را به درستی پوشش داده است.

ب) برخی از ظرایفی که بیشتر مربوط به اجرای قانون است را در متن قانون درج کرده و موکول به آیین‌نامه‌هایی با تاریخ تصویب نامعلوم نکرده است.

ج) اعلام اموال را مقید به ابتدا و انتهای دوران تصدی نکرده، بلکه چنان مقرر نموده تا مشمولین، موظف گردند هرساله لیستی از اموال و داریایی خود را اعلام کنند.

د) در مورد صحت اطلاعات اعلامی صراحت داشته و به تمام و کمال بودن اظهارات تصریح کرده است.



۲-۲. قانون اصلاح ماده ۳ قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزراء و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری و شهرداریها و مؤسسات وابسته به آنها

این قانون در تاریخ ۲۸ اردیبهشت ۱۳۴۸ تصویب شد و در واقع اصلاح قانونی است که پیشتر (بند «۱-۱») مورد بررسی قرار گرفت. ماده (۳) قانون سابق چنین مقرر نموده بود که مشمولین ماده (۱) مکلفند هر سال ظرف ماه‌های فروردین و اردیبهشت کلیه تغییراتی که در دارایی و درآمد آنان یا همسر و یا فرزندان تحت ولایت قانونی آنان در سال قبل ایجاد شده و طرق تحصیل آنها را به طریق مذکور در تبصره ماده (۲) تسلیم و رسید دریافت کنند. اما این ماده - ماده (۳) اصلاحی - در دوره ۲۲ مجلس شورای ملی به این نحو اصلاح شد که هر یک از مشمولین ماده (۱) مکلف شدند تا در هر موقع که دولت نیز ضروری بداند صورت مقتضی تغییراتی که در دارایی و درآمد آنان یا همسر و یا فرزندان تحت ولایت قانونی آنان پیدا شده و طرق تحصیل آنها را به طریق مذکور در تبصره ماده (۲) تسلیم و رسید دریافت کنند. با همه این اوصاف این قانون اصلاحی فی الواقع اصلاح همان قانونی بود که عدم اجرای آن پیشتر ذکر شد، بنابراین اصلاح موادی از آن نیز سرنوشت متفاوتی از قانون اصلی نیافت.

۲-۳. طرح نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های غیر ضرور و جلوگیری از تجمل‌گرایی (و اجرای اصل (۱۴۲) قانون اساسی)

در سال‌های پایانی دور سوم مجلس شورای اسلامی نیز طرحی دیگر ارائه شد که در ابتدا به اجرای اصل (۱۴۲) قانون اساسی نپرداخته بود و به همین دلیل در عنوان طرح نیز اشاره‌ای به این موضوع نشده بود اما در مصوبه مجلس ماده‌ای با دو تبصره بر آن افزوده شد.^۱

این طرح در تاریخ ۱۳۷۰/۸/۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در ادامه راهی شورای نگهبان شد اما شورای مذکور این ماده از مصوبه را به دلایلی مردود دانست. شورا چنین استدلال

کرد که ماده (۵) و تبصره‌های آن «از لحاظ تسری دادن رسیدگی به دارایی از مقامات مذکور در اصل (۱۴۲) به مقامات دیگر مذکور در ماده خلاف حصر مستفاد از اصل (۱۴۲) قانون اساسی است». همچنین شورا معتقد بود که واگذار نمودن رسیدگی به اموال مقامات مذکور در اصل (۱۴۲) به دیوان عالی کشور خلاف اصل مذکور قانون اساسی است. با این اوصاف مجلس نیز در مصوبه اصلاحی خود ماده (۵) را کلاً حذف و از این طریق تأیید شورای نگهبان را نسبت به سایر مواد این قانون جلب کرد و از این رو اجرای اصل (۱۴۲) قانون اساسی نیز از عنوان قانون حذف گردید.

۲-۴. طرح صیانت از جامعه در برابر مفسد اقتصادی

این طرح نیز در دور هفتم مجلس شورای اسلامی و با هدف رسیدگی به اموال و دارایی مقامات تهیه و ارائه شد. اگرچه طرح مذکور از حیث قرار دادن سازمان بازرسی کل کشور به عنوان نهاد متولی رسیدگی در برابر تأیید شورای نگهبان کاملاً آسیب‌پذیر بود اما دارای دو نکته قوت بود که آن را متمایز می‌ساخت؛ نخست آنکه به گزارش و اعلام همه‌ساله مسئولان توجه کرده و رسیدگی و اعلام را منحصر به ابتدا و انتهای دوران تصدی نکرده بود و دیگر آنکه؛ عزل شدن مقامات در صورت عدم اجرای قانون را به عنوان ضمانت اجرای مؤثری ترتیب داده بود. در نهایت این طرح در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۵/۲۵ مجلس رد شده و هرگز تبدیل به مصوبه نشد.

۲-۵. طرح رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران

پس از «طرح صیانت از جامعه در برابر مفسد اقتصادی» نمایندگان مجلس طرح رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران را مطرح کردند که پس از تصویب راهی شورای نگهبان شد و سرنوشت پیچیده‌ای یافت که بررسی تفصیلی آن در بخش جداگانه‌ای از این نوشتار خواهد آمد. اما این طرح پس از ایراد شورای نگهبان در اواخر مجلس هفتم و

۱. ماده (۵) - به منظور اجرای اصل (۱۴۲) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و جلوگیری از هرگونه انحراف و سوءاستفاده احتمالی، مقامات مذکور در اصل (۱۴۲) قانون اساسی و نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شورای نگهبان، رئیس قوه قضائیه، دادستان کل کشور، رئیس دیوان عالی کشور، رئیس دیوان عدالت اداری، رئیس دیوان محاسبات، رؤسای سازمان‌های بزرگ وابسته به قوه مجریه و قضائیه، مسئولین نهادهای انقلابی، فرماندهان نیروهای سه‌گانه ارتش، سپاه و فرمانده نیروی انتظامی، مدیران عامل شرکت‌های بزرگ دولتی یا وابسته به نهادهای انقلابی، استانداران، رؤسای دادگستری، قضات دیوان عالی کشور، معاونین وزراء، شهرداران مراکز استان‌ها و شهرهای بزرگ و آن دسته از کارکنانی که دارای مشاغل حساس مالی و اداری هستند (طبق آیین‌نامه اجرایی) موظفند لیست دارایی خود قبل از پذیرش مسئولیت و بعد از آن را تهیه و به رئیس قوه قضائیه ارائه نمایند تا از طریق دیوان عالی کشور مورد رسیدگی قرار گیرد، تا چنانچه بر خلاف حق و به‌طور غیرمعمول و غیرقانونی افزایش یافته باشد، علاوه بر استرداد آن به صاحبان حق یا بیت‌المال، مطابق قوانین جاری کشور نسبت به موارد تخلف رسیدگی نموده و نتیجه را جهت آگاهی عموم مردم به طریق مقتضی اعلام نمایند. تبصره «۱» - دارایی همسر و فرزندان مقامات فوق نیز مشمول ماده فوق می‌باشند. تبصره «۲» - چنانچه هر یک از مقامات مذکور فوت نمایند وراثت قانونی آنها ملزم به ارائه لیست ماترک آنها جهت رسیدگی هستند».

رسیدگی به اموال طراحی کرده بود که ساختاری تقریباً فراقوه‌ای داشت به نحوی که دو نماینده مجلس نیز از اعضای آن هیئت بودند. صلاحیت وضع آیین‌نامه نیز از دیگر اختیارات این هیئت بود. همچنین به موجب این لایحه مصادیق اصل (۱۴۲) قانون اساسی توسعه یافته و درجاتی از اقوام نسبی و سببی مقامات نیز مشمول شده بودند. با این حال مندرجات این لایحه با طرح جاری در مجلس - « طرح رسیدگی به دارایی مقامات... » - هم‌پوشانی داشت که در همان زمان در دستور کار کمیسیون حقوقی و قضایی بود، بنابراین با توجه به اینکه مجلس خود راساً در حال پیگیری این موضوع بود، لذا لایحه مذکور با طرح مجلس - ادغام شد [۱].

بعداً در مجلس هشتم نزد کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس در حال بررسی بود که دولت لایحه دیگری را تقدیم مجلس نمود که ذیلاً مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲-۶. لایحه شفاف‌سازی و رسیدگی به اموال و دارایی‌های مسئولین کشور پس انقلاب اسلامی

این لایحه که با قید یک فوریت تقدیم مجلس شده بود در جلسه مورخ ۸۶/۳/۲۳ مجلس مطرح شد اما فوریت آن به تصویب نمایندگان نرسید از این‌رو برای بررسی‌های دقیق‌تر به کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس ارجاع و قرار شد همزمان با « طرح رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران » بررسی شود. لایحه مذکور هیئتی را جهت

۳. گزارشی تفصیلی از تاریخچه قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران

در مقدمه به ناکافی بودن قانون «از کجا آورده‌ای» مصوب ۱۳۳۷ اشاره کرده و از این‌رو در ماده (۱۸) این طرح نسخ صریح قانون مذکور را پیشنهاد داده بودند.

از هفده ماده باقی مانده؛ ماده (۱۷) به آیین‌نامه اجرایی اشاره داشت و مقرر کرده بود که این آیین‌نامه باید ظرف سه ماه توسط سازمان بازرسی کل کشور تهیه و پس از تأیید رئیس قوه قضائیه به تصویب هیئت وزیران برسد.

اما ماده اول، از جمله طولانی‌ترین مواد طرح بود که دایره مشمولین را ترسیم نموده و متضمن هفت بند و دو تبصره بود. در این ماده غالب مسئولین ارشد لشکری و کشوری اعم از مقامات انتصابی و انتخابی مشمول شده بودند. این مقامات موظف بودند که علاوه بر صورت دارایی خود دارایی همسر و فرزندان خود را نیز تسلیم مرجعی کنند که در قسمت انتهایی هر بند مشخص شده بود. هر مسئولی مکلف بود نسبت به موقعیت شغلی خود صورت دارایی را به یکی از آن مراجع تسلیم کند. این مراجع در برخی مشاغل، رئیس قوه قضائیه و در برخی دیگر رئیس مجلس یا رئیس سازمان بازرسی و حتی در مورد شخص رئیس قوه قضائیه، مقام رهبری مرجع رسیدگی تعیین شده بود. از نکات جالب ماده (۱) طرح این است که بند «الف» آن، اصل (۱۴۲) قانون اساسی را محدود کرده بود. توضیح اینکه در اصل یاد شده مقامات مصرح به همراه همسر و فرزندان خود مکلف شده‌اند، اما در ماده (۱) این طرح فرزندان منحصر به فرزندان تحت تکفل بودند. در ماده (۲) نیز به صورت دارایی یا ارقام اعلامی اشاره شده بود و تقریباً ادبیاتی

طرح این قانون که در مهرماه سال ۱۳۸۵ و توسط برخی از نمایندگان ارائه شده بود در نهایت پس از گذشت نزدیک به ۱۰ سال در پاییز ۱۳۹۴ و توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شد. آیین‌نامه اجرایی این قانون نیز که بنا بود ظرف حداکثر ۶ ماه تهیه گردد سرانجام پس از تأخیری چهارساله در خرداد ۱۳۹۸ توسط قوه قضائیه تهیه و ابلاغ شد.

بررسی تعامل مجلس و شورای نگهبان از یک‌سو و مجمع تشخیص از سوی دیگر، نیز مطالعه موارد و مواضع اختلاف، بی‌تردید می‌تواند در اقدامات بعدی خاصه در اصلاح و ارتقای قانون مؤثر باشد. از سوی دیگر و از باب تنقیح محل نزاع مجلس و شورای نگهبان و اشراف نسبت به موضوعات مورد مناقشه؛ سیر تصویب قانون به شرح آتی خواهد آمد.

۳-۱. طرح اولیه

طرح اولیه در هجده ماده تنظیم و در سال سوم دوره هفتم مجلس تقدیم شده بود. این طرح که یک فوریت آن در مهر سال ۱۳۸۵ به تصویب رسید، برخلاف روال آن روزها متضمن مقدمه توجیهی نیز بود. در آن مقدمه طراحان «سلامت اداری» و «سلامت حکومت و جلب اعتماد و رضایت مردم» را از جمله اهداف این طرح برشمرده بودند. آنها موضوع «ثروت‌های بادآورده و نامشروع» را به‌عنوان یکی از مصادیق آشکار فساد اداری دانسته و بهترین راه مبارزه با این پدیده را «سعی در بستن منافذ طمع‌ورزی و بستن راه‌های سوءاستفاده از اموال و منافع عمومی» فرض کرده بودند. همچنین



به‌طور کلی این طرح فارغ از کاستی‌هایی که داشت، از جمله طرح‌های قابل قبولی بود که نوید اراده جدی حکومت در طراحی نظام اعلام اموال را می‌داد، اگرچه این طرح نیز بهره‌ای از شفافیت در معنای واقعی کلمه نداشت اما لاقلاً از ضمانت اجرای مؤثری برخوردار بود که اجرای آن را محتمل می‌کرد.

۲-۳. مصوبه اول مجلس

پس از گذشت ۹ ماه از تصویب یک فوریت طرح در مهر ۱۳۸۵؛ مجلس شورای اسلامی در تیرماه ۱۳۸۶ با اعمال تغییراتی، طرح ارائه شده را به تصویب رساند. از جمله تغییرات صورت گرفته در این مصوبه حذف قید «تحت تکفل» برای مشمولان اصل (۱۴۲) قانون اساسی بود؛ اقدامی که دست‌کم یکی از ایرادات محتمل شورای نگهبان در خصوص مغایرت با قانون اساسی را مرتفع می‌کرد.

تغییر دیگر نیز مربوط به حذف ماده (۳) بود. این ماده بیشتر با مدیریت تعارض منافع ارتباط داشت و حذف آن در جهت یکدستی مصوبه بود. در عوض حکم دیگری جایگزین این ماده شد: «ماده (۳) - رئیس قوه قضائیه و سایر مقاماتی که از سوی مقام معظم رهبری منصوب می‌شوند موظفند دارایی خود، همسر و فرزندان خود را قبل و بعد از خدمت به مرجعی که معظم‌له تعیین می‌کنند اعلام نمایند».

البته این ماده با قسمت‌هایی از ماده (۴) این مصوبه در تعارض بود چرا که در همان ماده برای برخی از مناصب، رئیس قوه قضائیه به‌عنوان مرجع رسیدگی به اعلام اموال‌شان تعیین شده بود، حال آنکه آنان منصوب رهبری بودند، مثلاً تعدادی از اعضای شورای عالی امنیت ملی.

اصلاح دیگر مجلس مربوط به مراجع رسیدگی بود. در طرح اولیه چندین مرجع حسب موقعیت شغلی شاغلین تعیین شده بود. مثلاً نمایندگان مجلس صورت اموال خود را به رئیس مجلس تسلیم می‌کردند یا برخی دیگر به رئیس سازمان بازرسی کل کشور. اما در مصوبه مجلس به غیر از برخی مقامات خاص مابقی باید دارایی خود را به رئیس قوه قضائیه اعلام می‌کردند.

در کل ماده (۴) این مصوبه در ۲۷ بند به لیست پرشماری از مسئولینی اشاره داشت که در همه قوا و مشاغل مشغول بودند و بنابراین این ماده از جامعیت لازم برخوردار بود.

علاوه بر اصلاحات فوق و نیز اصلاحات صورت گرفته در مواعید زمانی، آیین رسیدگی قضایی به وضعیت متخلفین و یا ناقضان نیز

مشابه با قانون «از کجا آورده‌ای» داشت، با این همه اگرچه نواقصی داشت از شمول مناسبی برخوردار بود. طراحان در ماده (۳) تقریباً خروج موضوعی کرده و به بهانه تکلیف مشمولین به اعلام جزئیات فعالیت‌های سابق تجاری و اقتصادی علاوه بر اشتغال رسمی خود چنان مقرر کرده بودند که اکثر مقامات مشمول طرح، حق هیچ‌گونه فعالیتی در مشاغل تجاری، اقتصادی، تولیدی و خدماتی را نداشته باشند و برای این امر نیز ضمانت اجرای سنگینی در نظر گرفته بودند. در واقع این ماده دربردارنده مدیریت تعارض منافع در شکل منع تصدی مشاغل متعدد بود که جنبه پیشگیرانه داشت. مواد دیگر طرح برخلاف قانون فعلی لحنی صریح و قاطع داشت و تاحدودی از جدیت لازم برخوردار بود. مواد (۴) الی (۱۶) به آیین رسیدگی و اعلام اموال، همچنین ضمانت اجرا و دیگر موضوعات مرتبط پرداخته بود.

ماده (۴) به فرصت سه‌ماهه مشمولین در خصوص اعلام اموال مطابق اظهارنامه‌های مشخص و از پیش تنظیم شده؛ ماده (۵) به اعلام هرساله اموال با ذکر توضیحاتی در خصوص منشأ تحصیل و تبدیل اموال؛ ماده (۶) به کیفر انفصال دائم در خصوص عدم ارائه دلایل قابل قبول توسط مشمول در پاسخ به سؤالات مندرج در اظهارنامه‌ها؛ ماده (۷) به ضمانت اجرای انفصال موقت و دائم تعلل مشمولین در ارائه اطلاعات درخواستی در مواعید مقرر همچنین ضمانت اجرای انفصال دائم در خصوص اعلام خلاف واقع یا کتمان اطلاعات؛ ماده (۸) به ضمانت اجرای اعلام عمومی و رسیدگی فوق‌العاده مشمولینی که انفصال در خصوص آنان امکان نداشت؛ ماده (۹) به معنای انفصال در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی؛ ماده (۱۰) به ضبط عین یا دریافت قیمت یوم‌الرد اموال تحصیلی من غیرحق؛ ماده (۱۱) به ضمانت اجرای انتقال صوری اموال و کیفر انتقال دهنده و انتقال گیرنده؛ ماده (۱۲) به تکلیف رئیس قوه قضائیه مبنی بر اطلاع‌رسانی عمومی از وضعیت اجرای مفاد طرح؛ ماده (۱۳) به تکلیف سازمان بازرسی کل کشور مبنی بر بررسی کلی یا نمونه‌ای اظهارنامه‌ها، جمع‌آوری اطلاعات، رسیدگی به شکایات و ارائه هر سه ماه یکبار گزارش به رؤسای قوا؛ ماده (۱۴) به الزام کلیه دستگاه‌ها در خصوص همکاری با رئیس قوه قضائیه یا رئیس سازمان بازرسی کل کشور در راستای اجرای مفاد طرح و ضمانت اجرای استنکاف از این همکاری؛ ماده (۱۵) به آیین تعلیق از اشتغال مشمولین تحت تعقیب در مراجع قضایی؛ ماده (۱۶) به محرمانه بودن صورت دارایی اشخاص و کیفیت انتشار آن در مواقع معین؛ اشاره کرده است.

قانون یکی از شرایط تصدی سمت‌های موضوع این قانون اعلام فهرست اموال و داریایی خود، همسر و فرزندان تحت تکفل است». همچنین ماده (۳) مصوبه که محل ایراد شورای نگهبان بود به این نحو اصلاح شد:

«ماده (۳): رئیس قوه قضائیه و سایر مقاماتی که از سوی رهبری منصوب می‌شوند با اذن ایشان موظفند داریایی خود، همسر و فرزندان خود را قبل و بعد از خدمت به مرجعی که رهبری تعیین می‌کند اعلام نمایند».

علاوه بر اصلاح جزئی در ماده (۴)، مواد (۵) و (۱۳) نیز اصلاح شدند و تکالیف مقرر شده برای سازمان بازرسی کل کشور از بین رفتند و به این ترتیب نقش آن سازمان در مصوبه محو شد.

گفتنی است متن اصلاحی ماده (۱۳) به این قرار بود:

«ماده (۱۳) - کلیه مسئولان دستگاه‌ها مکلفند با درخواست رئیس قوه قضائیه یا شخص منصوب از طرف ایشان، اطلاعات مربوط به داریایی افراد مورد درخواست را به همراه اسناد و مدارک در اسرع وقت تسلیم نمایند. سایر اشخاص مطلع با درخواست مقامات مذکور ملزم به همکاری و ارائه اطلاعات خود راجع به وضعیت داریایی مشمولان این قانون می‌باشند. تخلف از این ماده برای مسئولان دستگاه‌ها و نیز ارائه اطلاعات خلاف واقع توسط اشخاص موضوع این قانون، موجب انفصال موقت از خدمات دولتی و عمومی از شش ماه تا یک سال می‌گردد».

همچنین ماده (۷) که مربوط به هدایا بود نیز حذف شد. در نهایت متن مصوبه اصلاحی در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۸ به تصویب مجلس رسیده و راهی شورای نگهبان شد.

۳-۵. ایرادات مجدد شورای نگهبان (مرحله دوم)

شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۸ به رغم اصلاحات مجلس بر مواضع خود اصرار کرده و نکاتی را به قرار ذیل اظهار داشت:

۱. ماده (۲) جدید به معنای الغای حصر مستفاد از اصل (۱۴۲) قانون اساسی است بنابراین اشکال سابق این شورا کماکان به قوت خود باقی است. علاوه بر این شمول آن نسبت به اشخاص و مقامات انتخابی شاغل فعلی مبهم است پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد. همچنین اعلام فهرست اموال اشخاص و مقامات مذکور در این ماده به رئیس قوه قضائیه و رسیدگی توسط وی نیز مغایر اصول (۱۵۸، ۱۴۲ و ۱۵۹) قانون اساسی شناخته شد.

تا حدودی تبیین شده بود چرا که به موجب ماده (۱۰) این مصوبه بنا بود با این افراد مطابق اصل (۴۹) قانون اساسی عمل شود. نوع و میزان ضمانت‌های اجرایی نیز دچار تغییر شده بود اما نظیر طرح اولیه کماکان از قاطعیت لازم برخوردار بود.

ماده مربوط به تعلیق افراد تحت تعقیب نیز از جمله محذوفات بود. همچنین از دیگر اصلاحات به عمل آمده در متن طرح اولیه حذف سازمان بازرسی کل کشور از فرایند تهیه و تدوین آیین‌نامه اجرایی بود و وزارت دادگستری جایگزین آن شد.

۳-۳. ایرادات شورای نگهبان (مرحله اول)

پس از ارسال مصوبه به شورای نگهبان در ۱۳۸۶/۴/۲۵ آن شورا در وهله اول ایراداتی را در سه بند اظهار نمود که عیناً بازگو می‌شود:

۱. اصل طرح مبنی بر تسری شمول آن به مقاماتی که در اصل (۱۴۲) قانون اساسی ذکر نشده خلاف حصر مستفاد از اصل مذکور تلقی و مخالف آن شناخته شد.

۲. در ماده (۳) الزام رهبری به تعیین مرجعی خاص برای دریافت گزارش اموال خلاف موازین شرع است.

۳. نظر به اینکه ماده (۵) وظایف و اختیاراتی علاوه بر موارد مذکور در اصل (۱۷۴) قانون اساسی برای سازمان بازرسی کل کشور مقرر داشته است، خلاف این اصل شناخته شد. همچنین اطلاق نهادها که اعم از نهادهای اداری است، مغایر اصل (۱۷۴) قانون اساسی است.

۳-۴. اصلاحات مجلس (مصوبه دوم)

مجلس در مصوبه دوم خود تغییراتی را در جهت تأمین نظر شورای نگهبان اعمال کرد. از جمله این تغییرات اینکه ماده (۱) و (۲) مصوبه حذف و در یک ماده ادغام شدند. به موجب این ماده:

«ماده (۱): در اجرای اصل یکصد و چهل و دوم (۱۴۲) قانون اساسی رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور و وزیران موظفند داریایی خود، همسر و فرزندان‌شان را قبل و بعد از خدمت به رئیس قوه قضائیه اعلام نمایند».

تغییر دیگر نیز متنی بود که به‌عنوان ماده (۲) به مصوبه الحاق شد. در این ماده آمده بود:

«به‌منظور افزایش اعتماد عمومی مردم به مسئولان جمهوری اسلامی ایران و ارتقای سلامت اداری از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این

۱. مقامات و مسئولان نظام جمهوری اسلامی ایران موظفند داریایی خود، همسر و فرزندان خود را مطابق مقررات این قانون اعلام نمایند.

۲. مشمولان اصل (۱۴۲) قانون اساسی (رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور و وزیران) موظفند صورت داریایی خود، همسر و فرزندان خود را قبل و بعد از خدمت به رئیس قوه قضائیه اعلام نمایند.



منصرف از اصل (۱۱۲) دانست بنابراین مصوبه را جهت رفع ابهام به مجلس عودت داد.

مجلس نیز طی مصوبه‌ای از ماده (۲) رفع ابهام کرده و مقرر کرد: «عبارت «و ادامه تصدی آنها» بعد از عبارت «موضوع این قانون» در سطر سوم ماده (۲) اضافه می‌گردد».

بنابراین مصوبه بار دیگر راهی شورای نگهبان شد. شورا نیز با ذکر نظر ذیل مصوبه را مجدداً مغایر دانست:

«علاوه بر اینکه اشکالات سابق این شورا در بندهای مختلف اعلامی رفع نشده و کماکان باقی است، درخصوص این مورد نیز علی‌رغم رفع ابهام به عمل آمده همان اشکال جاری و اشکالات سابق نیز مرتفع نگردیده است».

بار دیگر مجلس در مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۷ مجدداً بر مصوبه خود اصرار کرد که این بار مورد قبول مجمع واقع شده و آن نهاد با ارجاع به متن نامه‌ای مبنی بر «حرکت در چارچوب مرقومه‌ای از مقام رهبری» اقدام به اصلاحاتی در مصوبه مجلس کرد که حتی از مواضع اختلافی مجلس و شورای نگهبان نیز فراتر می‌رفت و از این رو مصوبه با تغییراتی قابل توجه بالاخره پس از حدود سه سال بررسی در مورخ ۱۳۹۴/۸/۹ و در قالب شش ماده، بیست و نه بند و سه تبصره به تصویب مجمع رسید و به این قرار قانون «رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران» به قانون رسمی کشور تبدیل شد.

۲. اطلاق ماده (۱۳) جدید درخصوص واگذاری اختیارات رئیس قوه قضائیه به شخص دیگر نسبت به مقامات مذکور در اصل (۱۴۲) قانون اساسی مغایر اصل مذکور است و از آن جا که انفصال موقت از خدمات دولتی و عمومی در این ماده، شامل مسئولان و مقاماتی می‌شود که برای مدت معین انتخاب یا منصوب می‌شوند و اشخاصی که برکناری آنها مطابق قانون اساسی نیازمند تصمیم‌گیری از سوی مراجع و مقامات مخصوص می‌باشد، مغایر اصول متعدد قانون اساسی است.

همچنین شورای نگهبان انفصال در غیر موارد عمدی را خلاف موازین شرع دانست. بنابراین این بار نیز مصوبه موفق به دریافت تأیید شورای نگهبان نشد.

۳-۶. اصرار مجلس و ارسال مصوبه به مجمع تشخیص و

تصویب نهایی

سرانجام پس از اختلاف شورای نگهبان با مجلس و پابرجا ماندن آن اختلافات، مجلس در مورخ ۱۳۹۰/۱/۲۸ و طی نامه‌ای به مجمع تشخیص مصلحت نظام خواستار اجرای اصل (۱۱۲) قانون اساسی شد. مجلس در آن نامه و در پاسخ به ایرادات شورای نگهبان چنین پاسخ داده بود:

- مجلس بر مصوبه قبلی خود در ماده (۲) اصرار دارد.

- مجلس بر مصوبه خود در ماده (۱۳) اصرار دارد.

اما مجمع تشخیص مصلحت نظام در پاسخ به این درخواست به عبارت «رفع ابهام» در نظر شورای نگهبان اشاره کرده و آن را

۴. ارزیابی آسیب‌شناسانه قانون و آیین‌نامه اجرایی آن



کرده است:

«اعضای خانواده برای مقامات موضوع ماده (۱) قانون عبارت است از خود، همسر، و فرزندان و برای مقامات موضوع ماده (۳) قانون عبارت است از خود، همسر و فرزندان تحت تکفل».

بنابراین مشمولین قانون را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم کرد؛ دسته اول در واقع همان مشمولین اصل (۱۴۲) قانون اساسی هستند که در ماده (۱) قانون آمده است. گفتنی است مقامات مصرح در اصل (۱۴۲) قانون اساسی عبارت است از چهار گروه: رهبر، رئیس‌جمهور،

این بخش به ارزیابی نقادانه مفاد قانون و آیین‌نامه اجرایی آن اختصاص دارد. در اینجا کوشش می‌شود که مواد این دو سند را در ذیل دسته‌بندی‌های موضوعی مختلف مورد مذاقه قرار دهیم.

۴-۱. گستره مصدق‌های مکلفین و یا مقامات مشمول نظام اعلام

دارایی

مکلفین یا مشمولین این قانون شامل مقامات و اعضای خانواده ایشان است. اعضای خانواده را بند «د» ماده (۱) آیین‌نامه چنین تعریف

۱. ماده ۱ مقامات تعیین شده در اصل یکصد و چهل و دوم (۱۴۲) قانون اساسی، فهرست دارایی‌های خود، همسر و فرزندان را مطابق آیین‌نامه‌ای که توسط قوه قضائیه ذیل این قانون تهیه و ابلاغ می‌شود، در ابتدا و انتهای دوره مسئولیت به رئیس قوه قضائیه گزارش می‌دهند و قوه قضائیه نسبت به رسیدگی به اموال آنان از جهت بررسی عدم افزایش من غیر حق اقدام می‌نماید.

فرار از رسیدگی‌های قضایی باشند. در این میان تعریف آیین‌نامه از فرزندان تحت تکفل خالی از ایراد است چرا که به هر حال فرزند تحت تکفل عرفاً چیزی غیر از آنچه در آیین‌نامه آمده نیست. بلکه آنچه محل انتقاد است رویکرد قانونگذار در ماده (۳) است که با عبارت «فرزندان تحت تکفل» عملاً در پوشش اولین حلقه از خانواده مقامات نیز ناتوان ظاهر شده است و راه را بر اقدامات معطوف به فرار از قانون هموار کرده است. در خصوص همسر نیز بند «خ» ماده (۱) آیین‌نامه چنین مقرر کرده است:

«همسر: اعم از همسر یا همسران دائم یا موقت».

ملاحظه دیگر در مورد فوت، طلاق، ازدواج و غیره است که در این خصوص نیز ماده (۹) آیین‌نامه مجری است. به موجب این ماده چنانچه بعد از اعلام فهرست داریایی، تعداد اعضای خانواده افزایش، کاهش یا تغییر یابد، مقامات مسئول موظفاند نسبت به اعمال تغییرات و اعلام فهرست داریایی آنان در پایان دوره مسئولیت اقدام نمایند. دیگر خویشاوندان مقامات از قبیل پدر، مادر، برادر و خواهر محل توجه قانونگذار نبوده است.

در پایان این بخش دو نکته نیز در مورد حجم بالای تعداد مشمولین قابل ذکر است؛

معاونان رئیس‌جمهور، وزیران به همراه همسر و فرزندان. دسته دوم نیز مربوط به سایر مقاماتی است که در ماده (۳) قانون احصا و به همراه قائم‌مقام - اگر قائم‌مقام داشته باشند - همسر و فرزندان‌شان مورد توجه قرار گرفته‌اند. البته فرزندان این مقامات برخلاف دسته اول محدود به فرزندان تحت تکفل شده است. فرزندان تحت تکفل به موجب بند «ح» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون عبارت است از:

«دخترانی که از دواج نکرده و شاغل نباشند و پسرانی که سن آنها کمتر از ۲۵ سال بوده، مگر اینکه از دواج کرده یا شاغل باشند».

باتوجه به آنچه ذکر شد به نظر می‌رسد که دایره شمول قانون از جامعیت قابل قبولی برخوردار است و آنچنان که از ۲۴ بند ماده (۳) قانون برمی‌آید اغلب مسئولین سطوح بالای لشکری و کشوری را دربر گرفته است. اما آنچه آن را بی‌اثر می‌کند عبارت «فرزندان تحت تکفل» است. البته خوشبختانه این مشکل در مقامات موضوع ماده (۱) که به تبع اصل (۱۴۲) قانون اساسی انشا شده است وجود ندارد لکن در دیگر مقامات - مقامات موضوع ماده (۳) - محل انتقاد است. زیرا فرزندان از جمله افراد قابل اعتماد مسئولین بوده و همواره قویاً ظن آن می‌رود که ایشان طرف انتقال اموال و داریایی مقامات جهت

۲. ماده ۳ مقامات و مسئولان زیر موظفند در اجرای این قانون، صورت داریایی خود، همسر و فرزندان تحت تکفل خود را قبل و بعد از هر دوره خدمتی به رئیس قوه قضائیه اعلام نمایند:

۱. نمایندگان مجلس خبرگان رهبری
 ۲. اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام
 ۳. مقامات منصوب از سوی رهبری
 ۴. اعضای شورای نگهبان
 ۵. نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونان رئیس مجلس و مدیران کل مجلس
 ۶. معاونان رئیس قوه قضائیه و رؤسای سازمان‌ها و دستگاه‌های وابسته به این قوه و معاونان و مدیران کل آنان
 ۷. دادستان کل کشور، رئیس دیوان عالی کشور و رئیس دیوان عدالت اداری و رؤسای کل دادگستری استان‌ها و معاونان همه آنها و سایر دارندگان پایه قضایی
 ۸. مشاوران سران سه قوه
 ۹. رؤسای دفاتر سران سه قوه، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری
 ۱۰. دستیار ارشد رئیس‌جمهور، معاونان وزراء، مدیران کل و همتران آنها
 ۱۱. دبیران شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، هیئت دولت، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی
 ۱۲. رئیس و دادستان دیوان محاسبات کشور، معاونان آنان و اعضای هیئت مستشاری
 ۱۳. رئیس، قائم‌مقام، معاونان و دبیرکل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
 ۱۴. رؤسا و معاونان سازمان‌ها و مؤسسات دولتی، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و مدیران کل آنها
 ۱۵. فرماندهان و مسئولان نیروهای مسلح از درجه سرتیپ تمام و بالاتر و همتران آنها و رؤسای کلانتری‌ها
 ۱۶. مدیران عامل، اعضای هیئت‌مدیره بیمه‌ها، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آنها، رؤسای مناطق و رؤسای شعب ارزی و ویژه و سرپرست‌های مناطق
 ۱۷. رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار و معاونان وی، رؤسای بورس‌های تخصصی، مناطق و فرابورس
 ۱۸. رئیس و اعضای هیئت عامل صندوق توسعه ملی
 ۱۹. استانداران و معاونان آنان، فرمانداران، شهرداران و اعضای شورای شهر تمام شهرها و شهرداران مناطق کلان شهرها و معاونان آنها
 ۲۰. سفرا و کارداران، سرکنسول‌ها و مسئولان حفاظت منافع و رؤسای نمایندگی‌های جمهوری اسلامی ایران در خارج کشور
 ۲۱. نمایندگان دولت در مجامع عمومی، هیئت‌مدیره، هیئت‌مدیران و مدیرعامل شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی
 ۲۲. اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل و بازرسان مناطق ویژه و مناطق آزاد تجاری و معاونان آنان
 ۲۳. رئیس کل گمرک و معاونان وی و مدیران کل گمرک و رؤسای گمرکات کشور
 ۲۴. رئیس سازمان امور مالیاتی کشور، معاونان، مدیران کل و سرممیزین
- تبصره «۱» - رئیس قوه قضائیه موظف است داریایی خود، همسر و فرزندان تحت تکفل خود را قبل و بعد از خدمت به مرجعی که رهبری تعیین می‌کند، اعلام نماید.
- تبصره «۲» - قائم‌مقام مقاماتی که طبق مقررات دارای قائم‌مقام هستند، مشمول این قانون می‌باشند.



اوراق بهادار را با مثال‌هایی از قبیل اوراق مشارکت و سهام اعم از بی‌نام یا بانام شرح داده است. در نهایت در قسمت موجودی حساب‌های مختلف نزد بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری؛ صندوق‌ها را نیز اضافه کرده و قرض‌الحسنه بودن این مراکز هم مورد توجه قرار گرفته است. همچنین اطلاق این بند در جهت دولتی یا غیردولتی بودن این مراکز. صدر ماده (۱۲) آیین‌نامه نیز به محل دارایی‌ها توجه کرده و فهرست دارایی را اعم از اموالی دانسته است که در داخل یا خارج کشور وجود داشته باشند.

به نظر می‌رسد که اقلام اعلامی در قانون از جامعیت شایسته‌ای برخوردار است اگر چه هم قانون و هم آیین‌نامه در خصوص اموال منقول از صراحت کافی برخوردار نیستند، در حالی که اموال منقول از اهمیت بالایی برخوردار است، علی‌الخصوص در این قانون که هدف آن رسیدگی به اموال و دارایی مقامات است. اگر چه مستفاد از عبارت «حقوق دارای ارزش مالی» در ماده (۴) اموال منقول نیز در شمار اقلام اعلامی این قانون است لکن متأسفانه برابر با بررسی‌های صورت گرفته، بر اساس تفسیر مجریان قانون، اموال منقول خارج از حیطه اقلام اعلامی است. نکته دیگر در مورد اموالی است که به اقتضای جایگاه و مسئولیت شغلی مقامات در اختیار ایشان قرار گرفته است. تبصره ماده (۴) قانون در زمینه اشعار می‌دارد: «تبصره کلیه اموال و دارایی‌های در تصرف افراد مشمول قانون که به اقتضای جایگاه و مسئولیت شغلی در اختیار آنها قرار داشته و صرفاً در مصارف سازمانی و شغلی (غیر شخصی) قابل بهره‌برداری می‌باشند، مشمول مراتب تعیین شده در این قانون نمی‌باشد».

۳-۴. معیار بررسی دارایی مقامات

قانون و آیین‌نامه در خصوص مشمولین ماده (۱) یا همان اصل (۱۴۲) قانون اساسی متأثر از متن همین اصل، عبارت «از جهت بررسی عدم افزایش من غیر حق» را به کار برده است. این معیار هم در ماده (۱) قانون و هم در ماده (۱۷) آیین‌نامه که مربوط به بررسی وضعیت مشمولین ماده (۱) توسط هیئت بررسی^۲ است مورد استفاده قرار گرفته است.

اصطلاح «بر خلاف حق» مصرح در اصل (۱۴۲) ق.ا. عبارت عامی است که شامل بر خلاف قانون و غیر آن می‌شود. بر همین اساس دارایی‌ها و اموالی که ممکن است مطابق ظواهر قانون اما به واسطه سوء استفاده از خلاهای قانونی بر خلاف حق افزایش یافته باشد را نیز می‌توان مشمول

نکته اول در مورد شناسایی این مشمولین است که ماده (۵) و تبصره آن به کمک قانون آمده و مقرر کرده:

«به منظور شناسایی سمت‌ها و افراد مشمول قانون، سازمان اداری و استخدامی کشور با هماهنگی عالی‌ترین مقام دستگاه اجرایی^۱ موظف است کلیه سمت‌های مشمول قانون و مشخصات مقامات مسئول را حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ تصویب آیین‌نامه به صورت فایل الکترونیکی در اختیار مرکز قرار دهد. تبصره: چنانچه پس از اعلام سمت‌های مذکور در ماده قبل هر گونه سمت جدید مشمول قانون ایجاد شود و یا هر گونه تغییری در تصدی این سمت‌ها صورت گیرد، سازمان فوق مکلف است مراتب را در اسرع وقت به قوه قضائیه اعلام کند».

نکته دوم در خصوص انتقادی است که به حجم بالای تعداد مشمولین از منظر افزایش هزینه اجرا و به‌طور کلی سختی اجرای قانون می‌شود. در این مورد نیز باید گفت که نظر به پیشرفت‌های صورت گرفته در حوزه فناوری، تعداد بالای مشمولین در فرض مدیریت صحیح چندان موجد هزینه‌های بالانمی‌شود و در مورد اجرای قانون هم باید بر این نکته تأکید کرد که مشمولین قوانین دیگر در اکثر موارد غالب جمعیت کشور بوده و با همین استدلال نادرست کلیه قوانین دارای ایراد می‌شوند- نظیر قوانین حوزه مالیاتی- تا چه رسد به این قانون که درصد اندکی از نه مردم بلکه مقامات را مشمول خود کرده است. فارغ از مطالب بالا حتی در فرض هزینه‌زا و صعوبت اجرای قانون نیز غلبه با اثرات مثبت مترتب بر اجرای آن است.

۲-۴. سنخ اطلاعات و یا اقلام اعلامی

سنخ اطلاعات و یا اقلام اعلامی همان صورت دارایی افراد مشمول است. این اقلام در ماده (۴) قانون آمده و در ماده (۱۲) آیین‌نامه نیز با بسط مختصری تکرار شده است. به موجب ماده (۴) اقلام اعلامی به قرار ذیل است:

۱. کلیه اموال غیر منقول و حقوق دارای ارزش مالی، ۲. مطالبات و دیون، ۳. سرمایه گذاری و اوراق بهادار، ۴. موجودی حساب‌های مختلف در بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری و نظایر آنها، ۵. هر گونه منبع درآمدی مستمر.

ماده (۱۲) آیین‌نامه حقوق دارای ارزش مالی را امتیاز مالی، حق انتفاع، بهره‌برداری و نظایر آن دانسته و مطالبات و دیون را با عبارت «اعم از حال یا وعده‌دار» تکمیل کرده است. همچنین در قسمتی دیگر

۱. بند «ز» ماده (۱) آیین‌نامه: دستگاه اجرایی مذکور در ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

۲. بند «ج» ماده (۱) آیین‌نامه: هیئت بررسی‌کننده دارایی مقامات مسئول/ ماده (۱۳) آیین‌نامه: هیئت بررسی توسط رئیس قوه قضائیه، مرکب از سه نفر از قضات عالی‌رتبه جهت بررسی وضعیت دارایی مشمولان ماده (۱) قانون تعیین می‌شود.

مرجع دیگر رئیس قوه قضائیه است که به اموال کلیه مسئولین موضوع قانون رسیدگی می‌کند. البته رئیس قوه قضائیه این مهم را برابر با ماده (۲) آیین‌نامه توسط «اداره کل ثبت داریایی مقامات مشمول» انجام می‌دهد. این اداره کل وفق همان ماده به منظور انجام وظایف موضوع قانون و آیین‌نامه آن با نظر رئیس قوه قضائیه در حوزه ریاست قوه قضائیه تشکیل می‌شود.

برابر با تحقیقات صورت گرفته؛ این اداره کل متضمن یک رئیس و یک قائم مقام و چهار اداره فرعی است که هر یک از این ادارات از یک رئیس و تعدادی کارمند تشکیل شده است. گفتنی است بیش آنچه ذکر شد جزئیات زیادی از اداره کل موصوف در دست نیست و متأسفانه به رغم نامه‌نگاری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با آن اداره کل جهت ارسال اطلاعات بیشتر، پاسخی دریافت نشد.

شیوه تعامل مقامات با قوه قضائیه و اداره کل فوق‌الذکر در خصوص اجرای قانون به دو صورت است. ابتدا این تعامل از طریق سامانه صورت می‌گیرد و در صورت عدم دسترسی به سامانه، مقامات باید مطابق آنچه آیین‌نامه از آن «به طریق مقتضی» یاد کرده است عمل کنند.

ماده (۳) آیین‌نامه مرکز آمار و فناوری اطلاعات قوه قضائیه را موظف ساخته تا ظرف دو ماه از تاریخ تصویب آیین‌نامه با همکاری اداره کل و با رعایت ساز و کارهای امنیتی، حفظ محرمانگی و حریم خصوصی و همچنین صحت و تمامیت داده‌ها، سامانه‌ای را به نحوی راه‌اندازی کنند که مقامات مسئول پس از ثبت نام در سامانه ثنا بتوانند اطلاعات لازم را در فرم‌های مخصوصی که در این سامانه قرار دارد، ارائه نمایند. در تبصره این ماده نیز آنچنان که گفته شد مقامات مسئول را موظف نموده تا در صورتی که به هر علتی دسترسی به سامانه فوق ندارند مراتب را به طریق مقتضی به اطلاع اداره کل برسانند و البته ارائه اطلاعات به سامانه به محض امکان دسترسی نیز مورد تأکید آیین‌نامه قرار گرفته است.

وفق ماده (۴) آیین‌نامه مقامات مسئول فهرست داریایی اعضای خانواده خود را به شرح مندرج در ماده (۱۲) اعلام می‌کنند. ماده (۱۲) نیز همان طور که در بخش اقلامی اعلامی ذکر شد مربوط به فهرستی از اموال و داریایی بوده و مقامات باید مطابق آن عمل کنند البته آنچه در آن بخش گفته نشد این‌که اگرچه ماده (۱۲) آیین‌نامه تا حدودی ماده (۴) قانون را شرح داده لکن افزون بر آن مواردی را نیز جهت سهولت شناسایی اقلام اعلامی ذکر کرده است. به عنوان مثال مقرر نموده تا در خصوص اموال غیرمنقول پلاک ثبتی یا هر شناسه دیگری مربوط به این اموال اعلام گردد و یا در خصوص موجودی حساب‌ها نیز ذکر شماره حساب را لازم دانسته است.

افزایش بر خلاف حق دانست.^۱ این معیار بیش از آنکه معیاری عینی باشد، معیاری ذهنی بوده و بلا تکلیف است از این رو در مقام عمل و اجرا خصوصاً در موضوعات کیفری ایجاد مفسده می‌کند.

مطابق ماده (۲) قانون نحوه اجرای اصل (۴۹) ق.ا.:

«داریایی اشخاص حقیقی و حقوقی محکوم به مشروعیّت و از تعرض مصون است مگر در مواردی که خلاف آن ثابت شود.»

بنابراین نامشروع بودن اموال و داریایی مقامات باید ثابت شود و برای اثبات نیز معیارهای روشنی لازم است و نمی‌توان به عبارات کلی بسنده کرد. اگرچه ناگفته نماند که این ابهام از جهاتی دیگر مفید می‌نماید. باتوجه به امکانات و نفوذ مقامات و نیز پیچیدگی مفاسد آنها قضات مربوط باید تا حدودی بسط ید داشته و در سیطره اصل «قانونی بودن جرم و مجازات» مقید به خلاءها نشده و معطل ابهامات مفردات و عبارات قانونی نباشند. البته برای حل این مشکل رجوع به کنواسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد که جمهوری اسلامی ایران نیز به آن ملحق شده است کارساز است. کنواسیون مذکور در ماده (۲۰) خود از این معیار استفاده کرده است:

«...افزایش قابل ملاحظه در داریایی یک مقام دولتی به گونه‌ای که وی منطقاً قادر به توجیه آن باتوجه به دریافتی قانونی خود نباشد...»
بنابر همین تعریف می‌توان تا حدود زیادی عبارت «من غیر حق» را معنا کرده و راهنمای مراجع مربوط باشد.

اما در خصوص مقاماتی به غیر از مشمولین ماده (۱) قانون و اصل (۱۴۲) قانون اساسی یا در واقع همان مشمولین ماده (۳) هیچ معیاری وجود ندارد و در قانون یا آیین‌نامه نیز هر جا که از معیار «بر خلاف حق» استفاده شده بنا به قرائن آن ماده یا عبارت مربوط به مشمولین ماده (۱) بوده است. با این اوصاف ناچار باید همان معیار را در خصوص این دسته از مقامات نیز به کار برد اگرچه شایسته بود چنین ابهامی وجود نداشت.

۴-۴. آیین اعلام داریایی مقامات و مرجع دریافت اظهارات

۴-۴-۱. مرجع دریافت اظهارات

در سراسر قانون و آیین‌نامه بیش از دو نوع مرجع دیده نمی‌شود. نخستین مرجع مربوط به مرجعی است که رهبری برای رسیدگی به اعلامیه رئیس قوه قضائیه از اموال خود تعیین می‌کند.

تبصره «۱» ماده (۳) قانون در این خصوص چنین مقرر کرده:

«رئیس قوه قضائیه موظف است داریایی خود، همسر و فرزندان تحت تکفل خود را قبل و بعد از خدمت به مرجعی که رهبری تعیین می‌کند اعلام نماید.»

۱. محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی، (جمعی از نویسندگان)، جلد اول، صفحه ۲۷۶، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۰.



۲-۴-۴. آیین اعلام

قانون و آیین‌نامه در خصوص مضمولین ماده (۱) و مضمولین ماده (۳) تمایز قائل شده است. به این نحو که در خصوص گروه اول، ماده (۶) آیین‌نامه مجری بوده و به موجب این ماده تنها مضمولان فعلی موظف شده‌اند تا اظهارنامه مشتمل بر دارایی اعضای خانواده را مطابق آیین‌نامه و حداکثر ظرف یک ماه پس از پایان دوره مسئولیت خود از طریق ثبت در سامانه به اداره کل اعلام کنند.

اما در خصوص مضمولان ماده (۳) تفصیل بیشتری دیده می‌شود به این نحو که ابتدا ماده (۷) آیین‌نامه یک حکم کلی را بیان کرده است: «مضمولان ماده (۳) قانون باید فهرست دارایی اعضای خانواده را از زمان لازم‌الاجرا شدن قانون مطابق آیین‌نامه حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ راه‌اندازی سامانه اعلام کنند».

در واقع به موجب این ماده مسئولینی که قبل از اجرای قانون عهده‌دار مسئولیت شده و در حال حاضر مشمول هستند باید در ظرف یک ماه فهرست دارایی خود را اعلام کنند و بدیهی است که برابر با ماده (۳) قانون در انتهای مسئولیت نیز ملزم به ارائه فهرست دارایی هستند.

اما درباره آن دسته از مسئولینی که بعد از اجرای قانون عهده‌دار مسئولیت شده‌اند این امکان وجود دارد که ماده (۳) به تمامی اعمال شود، لذا در تبصره «۱» ماده (۷) آیین‌نامه مقرر نموده:

«مضمولان ماده (۳) قانون که پس از لازم‌الاجرا شدن قانون عهده‌دار سمت‌های موضوع ماده فوق شده‌اند فهرست دارایی اعضای خانواده را از زمان شروع تصدی اعلام و رسید آن را از سامانه دریافت می‌کنند».

ملاحظه می‌شود که در خصوص این مسئولین امکان ارائه فهرست زمان شروع تصدی وجود داشته و مورد توجه آیین‌نامه نیز بوده است. برخی مسئولین نیز پس از اجرای قانون عهده‌دار مسئولیت شده و قبل از تنظیم آیین‌نامه از سمت‌های خود فارغ شده‌اند در مورد این دسته از افراد نیز تبصره «۲» این ماده قابل اعمال است:

«اشخاصی که بعد از اجرای قانون عهده‌دار سمت‌های مذکور شده و دوره مسئولیت آنها به اتمام رسیده باشد فهرست دارایی اعضای خانواده را در بازه زمانی ابتدا و انتهای مسئولیت اعلام می‌کنند».

نکته دیگر در باب موضوع حاضر حکم ماده (۲) قانون است. این ماده مقرر کرده:

«به منظور افزایش اعتماد عمومی مردم به مسئولان جمهوری اسلامی ایران و ارتقای سلامت اداری از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، یکی از شرایط تصدی سمت‌های موضوع این قانون، تعهد به ارائه فهرست دارایی‌های خود، همسر و فرزندان تحت تکفل، در قالب خود اظهاری به قوه قضائیه است».

پس مطابق این ماده چنین برداشت می‌شود که پس از اجرای قانون تمامی مضمولین قانون موظف به ارائه تعهدنامه فوق‌الذکر بوده و این مهم یکی از شروط تصدی سمتی است که آن مسئولین در شرف عهده‌دار شدن آن قرار دارند. تعهدی که بنا بر آن بوده است تا زمینه‌ساز اجرای مواد (۶) و (۷) گردد. در ماده (۱۱) آیین‌نامه نیز مجدداً بر این تعهد تأکید شده و چنین تکلیف شده است:

«مقامات مسئول موظف هستند بلافاصله پس از انتخاب و انتصاب، فرم تعهدنامه را تأیید کنند. شروع به کار اشخاص فوق منوط به تأیید تعهدنامه (موضوع ماده (۲) قانون) است».

در پایان این بخش شایان ذکر است که آیین‌نامه در ماده (۱۰) خود نسبت به آن دسته از مسئولیتی که همزمان عهده‌دار بیش از یک سمت هستند نیز توجه کرده و مقرر نموده که این اشخاص باید به اعتبار هر سمت در شروع و پایان دوره مسئولیت نسبت به ارائه فهرست دارایی اعضای خانواده اقدام کنند.

۵-۴. راستی‌آزمایی اظهارات و ضمانت اجرای قانون

بررسی صحت اظهارات و تعبیه سازوکاری دقیق برای این مهم از جمله مواردی است که باید تا حد زیادی تقویت شده و مورد نظر قرار گیرد با این همه اندک توجه معمول در این خصوص معطوف به مضمولان ماده (۱) بوده و از توجه جدی به دیگر مضمولان غفلت شده است. بنابراین اجرای مفاد قانون در خصوص مضمولین ماده (۳) با چالش عدم ضمانت اجرا مواجه بوده و همین امر مستمسک مجریان قانون است.

ماده (۱۳) آیین‌نامه از هیئت بررسی سخن گفته که مرکب از سه نفر از قضات عالی رتبه منصوب از جانب رئیس قوه قضائیه جهت بررسی وضعیت دارایی مضمولان ماده (۱) قانون تشکیل می‌شود. این هیئت مطابق ماده (۱۴) آیین‌نامه پس از ارجاع رئیس قوه قضائیه با ملاحظه اسناد و مدارک دریافتی و یا اطلاعات حاصله، چنانچه در خصوص میزان دارایی اعلام شده و افزایش آن در طول دوره مسئولیت تشکیک نماید از افراد مشمول ماده (۱) قانون خواهد خواست تا طرق تحصیل و نحوه افزایش دارایی را کتباً و ظرف مدت یک ماه اعلام نمایند.

این هیئت همچنین وفق ماده (۱۵) آیین‌نامه می‌تواند در صورت لزوم از دستگاه اجرایی و بخش خصوصی نسبت به دارایی مضمولان ماده (۱) قانون و افزایش و چگونگی تحصیل آن استعلام نماید.

همچنین به موجب قسمت اخیر ماده فوق مراجع مذکور نیز مکلف شده‌اند تا با هیئت همکاری کرده و در اسرع وقت به استعلامات آن پاسخ دهند.

ماده (۱۶) نیز به مضمولان ماده (۱) قانون اختصاص داشته و مقرر

نموده:

«چنانچه مراجع قضایی در اثنای رسیدگی به پرونده‌ها و یا سازمان بازرسی کل کشور و دیگر واحدهای نظارتی در حین بازرسی، مواردی را مشاهده کنند که حاکی از افزایش بر خلاف حق دارایی مشمولان ماده (۱) قانون باشد، مکلف هستند ضمن انجام وظایف قانونی، مراتب را به صورت مستقیم و محرمانه به اداره کل اعلام نمایند.»

ملاحظه می‌شود که همه این ترتیبات مبهم و مجمل صرفاً به مشمولان ماده (۱) اختصاص داشته و هیچ اشاره‌ای به مشمولان ماده (۳) نکرده است. همچنین استفاده از ماده (۱۴) آیین‌نامه به نظر می‌رسد که شیوه مختار در بررسی اظهارات نیز به نحوی است که منوط به ارجاع رئیس قوه قضائیه است و در اینکه این ارجاع تابع چه عواملی است ابهامات زیادی وجود دارد.

در نهایت هیئت بررسی مطابق ماده (۱۷) نتیجه نهایی رسیدگی خود را از طریق رئیس هیئت به رئیس قوه قضائیه گزارش می‌دهد. در ادامه این ماده نیز آمده است:

«... چنانچه به تشخیص رئیس قوه قضائیه دارایی افراد مشمول قانون برخلاف حق افزایش یافته باشد، ضمن اتخاذ تصمیم در خصوص دارایی افزایش یافته، در صورت ارتکاب تخلف یا توجه اتهام، مراتب را به مراجع صالح ارجاع می‌دهد تا مبنی بر تصمیم متخذه مورد رسیدگی قرار گیرد.»

این ماده نیز به دلیل قرینه لفظ «هیئت بررسی» منحصر به مشمولین ماده (۱) است و علاوه بر ذکر بخشی از آیین رسیدگی به اظهارات و اعلامیه‌های مقامات از ضمانت اجرای جرائم ایشان نیز سخن گفته است.

شیوه و کیفیت رسیدگی به اعلامیه در قانون و آیین‌نامه دقیقاً مشخص نیست و در اینکه همه اظهارات مورد بررسی قرار می‌گیرند یا بخشی از آنها، تردید وجود دارد و حتی نحوه تعیین تکلیف اموال افزایش یافته برخلاف حق نیز مبهم است. همچنین مرجع صالح برای رسیدگی به پرونده‌های ارجاعی نیز معین نشده است.

با این همه پس از اتمام این رسیدگی‌های البته مبهم، آیین‌نامه ماده (۱۹) را برای ضمانت اجرای مربوط اختصاص داده است. در این ماده آمده است:

«چنانچه مشمولان ماده (۱) قانون در مهلت مقرر نسبت به ارائه فهرست دارایی‌های خود به اداره کل اقدام ننمایند و یا دارایی خود را کتمان یا ناقص ارائه نمایند، اداره کل موظف است مراتب را جهت تعقیب کیفری دادستان تهران اعلام نماید تا در اجرای ماده (۱۱۵) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اقدام قانونی به عمل آید.»

گفتنی است به موجب ماده (۱۱۵) قانون ششم کلیه مقامات موضوع اصل یکصد و چهل و دوم (۱۴۲) قانون اساسی موظفند اموال و دارایی خود را مطابق اصل مذکور به رئیس قوه قضائیه اعلام نمایند. عدم اعلام اموال یا کتمان آن یا گزارش ناقص آن، جرم و مستوجب مجازات تعزیری درجه شش (محرومیت از حقوق اجتماعی) می‌باشد.

هر آنچه در سطور بالا ذکر شد مربوط به مشمولان ماده (۱) قانون بود، اما در خصوص مشمولین ماده (۳) قانون هیچ اشاره‌ای به ساز و کار رسیدگی و کیفیت راستی‌آزمایی اظهارات این افراد نشده است، تنها به ماده (۲۰) آیین‌نامه اکتفا شده که آن نیز مربوط به ضمانت اجرای عدم اقدام است.

به موجب ماده فوق؛ «در صورت عدم اقدام افراد مشمول ماده (۳) قانون در ارائه اطلاعات مربوط، اداره کل از طریق دستگاه‌های مربوط موضوع را پیگیری خواهد کرد» این ماده در تبصره خود نسبت به بی‌اثر بودن پیگیری اداره کل توجه داشته و به همین جهت در آن تبصره اضافه کرده است؛ «در صورتی که علی‌رغم پیگیری اداره کل، اشخاص مذکور به وظایف و تکالیف موضوع قانون و آیین‌نامه عمل نکنند، اداره کل موضوع را جهت اقدام مقتضی حسب مورد به مراجع ذی صلاح اعلام می‌کند.»

همان‌طور که ملاحظه می‌شود ابهام موجود در قانون در خصوص ضمانت اجرا به آیین‌نامه نیز تسری یافته و آن را مجبور به استفاده از چنین عبارات کلی و مبهمی ساخته است. پرواضح است در موضوعاتی که می‌توانست وصف کیفری داشته باشد استفاده از عباراتی نظیر «اقدام مقتضی» یا «پیگیری» به هیچ وجه معقول نمی‌باشد، اگر چه مجدداً تأکید می‌شود که این مشکل آیین‌نامه از قانون‌نویس ناشیستی سرچشمه می‌گیرد که آیین‌نامه حاضر در پی آن نوشته شده است.

۶-۴. کیفیت شمول اصل افشای عمومی بر اطلاعات اعلامی و جایگاه اصل شفافیت در قانون و آیین‌نامه

رویکرد قانونگذار در این بخش رویکرد اسرار‌گرایی و محرمانگی داده و اطلاعات اموال و دارایی مسئولین است و برخلاف دیگر مواد این قانون، به یکباره ساز و کارهای کیفری را در این قسمت ارائه کرده است. به عبارتی در این بخش، قانون نه تنها به هدف متن اولیه از قانون که شفاف‌سازی اموال و دارایی مسئولین و ارتقای اعتماد عمومی بوده است، نزدیک نشده بلکه برعکس، با ایجاد ساز و کارهای تنبیهی، هرگونه شفافیت در این حوزه را به شدت تنبیهی در نظر گرفته است. قانون در ماده (۵) که مربوط به محرمانگی تمامی ابعاد نظام اعلام دارایی است دقت زیادی مبذول کرده و حتی برخلاف اصل موضوع-



مشخصات افراد مشمول و اسناد و اطلاعات مربوط به آن که به قوه قضائیه ارائه می‌شود، محرمانه بوده و افشای آن ممنوع است. مقامات مسئول می‌توانند شخصاً اطلاعات خود را افشا کنند».

این در حالی است که با نگاه حداقلی، با ایجاد سازو کارهای حداقلی شفافیت در این عرصه می‌توان به هدف اصلی قانون نزدیک‌تر شد. به عبارتی با طراحی سازو کارها و زیرساخت‌های شفافیت داوطلبانه به طور جد در این قانون، هم محرمانگی داده و اطلاعات مسئولین از دید این قانون حفظ می‌شود و هم مسئولینی که تمایل به افشای اموال و دارایی خود هستند می‌توانستند از طریق یک کانال رسمی، داده و اطلاعات اموال و دارایی خود را برای مردم اعلام کنند که در این صورت اعتماد مردم نسبت به اموال اعلامی، دقیق‌تر و عمیق‌تر می‌شد. به تبع با نگاه حداکثری و مبتنی بر تجربیات کشورهای مختلف در این زمینه، شفافیت اموال و دارایی مسئولین با در نظر گرفتن استثنائات مورد نیاز، مطلوب‌ترین گزینه است.

در ماده (۳) آیین‌نامه نیز که مربوط به راه‌اندازی سامانه است بر رعایت سازو کارهای امنیتی، حفظ محرمانگی و حریم خصوصی تأکید شده است. صدور جواز افشای اطلاعات شخصی توسط خود اشخاص که در انتهای ماده (۸) آیین‌نامه ذکر شده است، بدلیل عدم وجود سازو کارها و زیرساخت‌های مورد نیاز، در عمل نیز اثر قابل توجهی را در پی نداشته است.

اعلام اموال - که بدون ضمانت اجراها شده است کیفرهای مشخصی را نیز برای نقض این ساختار تماماً محرمانه در نظر گرفته است. به موجب ماده (۵):

«فهرست دارایی‌های افراد مشمول و نیز اسناد و اطلاعات مربوط به آن به جز در مواردی که در این قانون و آیین‌نامه ذیل آن تعیین شده است، محرمانه بوده و هر یک از مسئولان و کارکنان که حسب وظیفه مأمور تهیه، ثبت، ضبط و حفظ فهرست دارایی‌های افراد مشمول یا اسناد و اطلاعات مرتبط با آن، موضوع این قانون باشند و یا بر حسب وظیفه اسناد مذکور در اختیار آنان قرار گیرد، اگر عالماً عامداً مرتکب افشا یا انتشار مندرجات این اسناد شوند و یا خارج از حدود وظایف اداری در اختیار دیگران قرار دهند یا به هر نحوی دیگران را از مفاد آنها مطلع سازند، به یکی از مجازات‌های درجه شش مقرر در ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ محکوم خواهند شد. همین مجازات در مورد کسانی نیز مقرر است که با علم و اطلاع مبادرت به افشا، چاپ و یا انتشار اطلاعات مزبور نموده و یا موجبات افشا، چاپ یا انتشار آنها را فراهم نمایند. چنانچه افشای اطلاعات بر اثر عدم رعایت نظامات اداری غیر عمد باشد، مرتکب و یا مرتکبان به یکی از مجازات‌های از درجه هشت مقرر در ماده (۱۹) قانون فوق‌الذکر محکوم خواهند شد».

همچنین آیین‌نامه در ماده (۸) مجدداً مضمون این ماده را تکرار کرده و مقرر نموده که «فهرست دارایی مقامات مسئول و سمت‌ها و

۵. جمع‌بندی و ارائه چارچوب‌های مطلوب

شمول اقتضانات کشوری است که نظام اعلام داریایی برای آن طراحی شده است. با این ملاحظه گفتنی است که وضعیت فعلی ایران می‌طلبد که شمار زیادی از مسئولین داخل در قانون مذکور باشند و اموال آنان پیوسته مورد بررسی قرار گیرد. البته ناگفته پیداست که این مهم نیاز به سازوکار اجرایی پیشرفته‌ای دارد که قانونگذار باید آن را تمهید کند.

ذکر این نکته نیز ضرورت دارد که در نظام اعلام داریایی صرف موقعیت ممتاز مسئول ملاک نبوده بلکه دایره اختیارات و صلاحیت مقام دولتی است که او را مخاطب نظام اعلام داریایی می‌کند. ضمناً قید «تحت تکفل» در خصوص مشمولان قانون از جمله کاستی‌های این قانون است که باید اصلاح گردد.

۳- تقلیل مواعد زمانی

در قانون حاضر مواعد به ابتدا و انتهای دوران مسئولیت محدود شده است. در این خصوص پیشنهاد می‌شود که اعلام هر ساله مدنظر قرار گیرد. به این نحو که در هر سال تاریخ مشخصی برای دریافت اعلامیه مقامات در نظر گرفته شود و ایشان ملزم گردند تا در آن تاریخ نسبت به تکمیل کامل موارد درخواستی در فرم‌های مخصوص مبادرت ورزند. گفتنی است مطالعات تطبیقی نیز مؤید این نکته است.

۴- سنخ اطلاعات و اقلام اعلامی

در نظام اعلام داریایی کشورهای جهان خاصه کشورهای نظیر آمریکا، انگلیس، فرانسه و ژاپن؛ درآمد، مخارج، هدایا، اموال و داریایی مسئولین و بستگان آنان مورد توجه قرار گرفته است.

در نظام اعلام داریایی ایران اگرچه اقلام اعلامی یکی از نقاط قوت قانون بوده و از جامعیت خوبی برخوردار است، اما متأسفانه به دلیل برخی ابهامات قانونی شبهات و ایراداتی را تولید کرده است که مجریان را به تکلف انداخته است، از این دست می‌توان به اموال منقول اشاره کرد. چرا که در خصوص شمول قانون نسبت به این نوع از اموال اختلاف نظرهای زیادی وجود دارد.

۵- کیفیت شمول اصل آشکار سازی عمومی اطلاعات بر

اطلاعات اعلامی و حدود و قیود آن

یکی از وجوه متمایز نظام اعلام داریایی در کشورهای با نظام اعلام

غور در وضعیت نظام اعلام داریایی کشور از منظر مطالعات تطبیقی و تجربیات به دست آمده از حوزه اجرا نشانگر کاستی‌های قابل توجهی در نظام رسیدگی به داریایی مقامات و مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران است که با وجود آنها قوانین و مقررات این حوزه کماکان ناکارآمد خواهند بود. در این بخش پیشنهادهایی جهت رفع این کاستی‌ها و کارآمدسازی ارائه می‌شود.

۱- ایجاد قواعد مربوط به اعلام داریایی در قانونی مادر

در این خصوص رویکرد واحدی در کشورهای مختلف جهان وجود ندارد اما اغلب رویکرد قانون‌مادر و اصلی را اتخاذ کرده‌اند. البته معدودی از کشورها نیز تکالیف و احکام مرتبط با اعلام داریایی را در ضمن قوانین مالیاتی-مدیریت خدمات کشوری و دیگر قوانین حوزه حقوق اداری آورده‌اند.

نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز اگرچه از الگوی «قانون خاص» تبعیت کرده است اما در دیگر قوانین نیز به شکل پراکنده‌ای می‌توان احکامی را یافت که بی‌ارتباط با کنترل مقامات از سوء رفتارهای معطوف به کسب ثروت نباشد.

باین حال پیشنهاد می‌شود که کماکان الگوی «قانون خاص» رعایت شده و قانون موجود در حوزه اعلام اموال تقویت شود نه آنکه در دیگر قوانین هضم گردد، اما این مهم چند ملاحظه دارد. تنظیم و تصویب یک قانون مادر نیازمند تنقیح قوانین موجود است. قانون اعلام داریایی باید در چارچوب کلی نظام حقوقی کشور جایگاه مشخص و معینی داشته باشد و نباید با دیگر قوانین نظیر قوانین کیفری یا مالیاتی در تعارض باشد.

۲- گستره مصداقی مکلفین و مقامات مشمول سیستم

اعلام داریایی

آنچه در منابع بین‌المللی مورد تأکید قرار گرفته است اینکه هیچ نسبتی میان گستره بالای مشمول و مکلفین نظام اعلام داریایی و تحقق اهداف قانون از قبیل کنترل فساد و شفافیت و غیره وجود ندارد. پرواضح است که گستره مشمولین بسته به اقتضانات یک کشور می‌تواند متفاوت باشد.

در قانون فعلی تعداد زیادی از مسئولین مشمول قانون شده‌اند و این ممکن است با توجه به توضیحات فوق محل ایراد باشد اما همان‌طور که پیشتر نیز گفته شد یکی از معیارها در ترسیم دایره



نیز مبتنی بر رویکرد تصادفی است به این معنا که مجریان قانون به شیوه تصادفی اظهارنامه‌ها را مورد راستی‌آزمایی قرار می‌دهند. در وضعیت فعلی ایران شیوه نظام‌مند با توجه به گستره شمول هزینه‌زا بوده و در شیوه تصادفی نیز بیم تخلف می‌رود، لذا پیشنهاد می‌شود که راستی‌آزمایی همه اظهارنامه‌ها مدنظر باشد، اما نه صرفاً توسط نهادی خاص بلکه با کمک جامعه مدنی و رسانه‌های گروهی.

۸ نوع و میزان ضمانت‌های اجرایی تعبیه شده

شیوه رایج در ضمانت اجرا، عدم استقبال از ضمانت‌های اجرایی کیفری است. اگر افشای عمومی در بطن نظام اعلام دارای تعبیه شود تا حدود زیادی این نظام را از انواع ضمانت اجرا مستغنی خواهد ساخت. با این حال ضمانت‌های اجرایی رایج شامل برخی اقدامات اداری و انضباطی است.

پیشنهاد به قانونگذاران کشور این است که اولاً؛ در ضمانت اجرا افشای عمومی و شفافیت و در پی آن فشار افکار عمومی را مدنظر قرار دهند. ثانیاً؛ با توجه به اقتضات کشور حتماً ضمانت اجرای کیفری نیز در نظر گرفته شود اگر چه مطلوب آن است که توازن میان ضمانت اجرای کیفری، اداری و انضباطی ایجاد شود.

۹ نهاد کنترل‌گر یا مجری قانون

در نظام اعلام دارای کشورها از دو شیوه متمرکز و یا بخشی استفاده شده است. در رویکرد دوم یا همان سیستم کنترل‌گر بخشی، نهادهای مختلف اقدام به خودپایشی می‌کنند. این نهادها به دلیل اشراف تخصصی بر موضوعات جاری در نهاد خود می‌توانند با دقت بیشتری اجرای قوانین مربوط را ممکن سازند.

اما در شیوه متمرکز در نهایت یک واحد خاص، کنترل‌نهایی اظهارنامه‌ها و به‌طور کلی اجرای قانون را عهده‌دار است. این نهاد متمرکز، عمدتاً در ساختارهای دمکراتیکی نظیر پارلمان حضور دارند و یا قالب شورایی دارند که عمده اعضای آن از افرادی تشکیل شده است که از فرایندهای دمکراتیک سر بر آورده‌اند. همچنین قوه قضائیه نیز در این فرایند تکالیف عمومی خود را بر عهده دارد. به نظر می‌رسد آنچه در کشور ما مؤثر و مفید است شیوه‌ای مرکب از هر دو سیستم با غلبه سیستم متمرکز است البته به شرطی که نهاد کنترل‌گر وضعیتی فراقوه‌ای با ریاست قوه قضائیه داشته باشد.

دارایی این است که آنان شفافیت عمومی و افشای عمومی را در ضمن نظام اعلام دارای مورد توجه قرار داده‌اند. اگر چه در کشور ما هنجارهایی در این خصوص وجود دارد، اما ضرورت دارد تا در ارتباط با نظام اعلام دارای مجدداً صورت‌بندی شوند.

آنها اطلاعات اعلامی را در دسترس عمومی قرار می‌دهند تا عموم مردم از کیفیت اجرای قانون باخبر باشند. البته بر این اصل استثنائاتی وارد شده است مثلاً در خصوص مقامات امنیتی و اطلاعاتی، افشای عمومی اعمال نمی‌گردد. اما باید تأکید کرد این استثنا بوده و به شکل مضیقی تفسیر شده است نه آنکه با تعریف خاصی از مسئولیت‌های حساس عملاً اغلب مقامات را از دایره شمول خارج ساخته و استثنا را جایگزین اصل کند.

افشای عمومی و شفافیت هم حق بر آگاهی مردم را فراهم می‌کند و هم حضور مردم، اجرای مطلوب قوانین حوزه اعلام دارای را ممکن می‌سازد.

در نظام اعلام دارای ایران رویکرد شفافیت کمتری حاکم بوده و از تجربیات سایر ملل در خصوص اهمیت شفافیت در کنترل دارای مقامات بهره نبرده است. از این روست که قانون اعلام دارای در ایران بعد از گذشت سال‌ها کماکان به شکل رضایت‌بخشی توفیق اجرا نیافته است.

۶ آیین جمع‌آوری اظهارنامه‌ها

به‌روز نگاه داشتن اطلاعات اعلامی مشمولین این قوانین به‌صورت الکترونیکی در موعدهای خاص و دقیق خود، یکی از مهم‌ترین اصول آیین جمع‌آوری اظهارنامه‌های اموال مسئولین است. حساسیت زمانی و جمع‌آوری این اطلاعات در زمان مشخص، جهت اجرای این قوانین بسیار مهم است.

۷ ساز و کار راستی‌آزمایی و صحت‌سنجی اظهارنامه‌ها

هر سیستمی از نوع خاصی از راستی‌آزمایی بهره می‌برد. در واقع شیوه راستی‌آزمایی به منابع موجود، تعداد مشمولین قانون، میزان فساد ادراک شده و میزان اعتماد عمومی به مسئولین یک کشور ارتباط دارد. در حال حاضر هیچ‌نوع راستی‌آزمایی در خصوص مشمولین ماده (۳) این قانون انجام نمی‌گیرد و این اطلاعات صرفاً در سامانه‌ها ذخیره می‌شوند.

به‌طور کلی دو نوع راستی‌آزمایی وجود دارد. اولین نوع مربوط به راستی‌آزمایی نظام‌مند با معیارهای سخت‌گیرانه است دومین نوع



- [۱] مزروعی، یحیی (۱۳۸۶). اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه شفاف‌سازی و رسیدگی به اموال و داریایی‌های مسئولین کشور پس از پیروزی انقلاب اسلامی»، گزارش دفتر مطالعات حقوقی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۵۱۹.
- [۲] پادام، سیدسجاد (۱۳۹۶). «بررسی قانون رسیدگی به داریایی مسئولان در ایران با توجه به تجربیات کشورهای منتخب»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۳۵۸.
- [۳] مصوبه شماره ۷۷/۲۷۹ ق مورخ ۱۳۷۷/۵/۱۴، کمیسیون حقوقی سازمان بازرسی کل کشور.
- [۴] جمعی از نویسندگان (۱۴۰۰). محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، جلد اول، ص ۲۷۶.

گزیده سیاستی

اجرای قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران با چالش‌های متعددی در کشور مواجه شده است. این گزارش به بررسی مسیر موضوعی این قانون می‌پردازد و سیاست‌هایی جهت بهبود قانون فعلی را پیشنهاد می‌دهد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir