



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «لایحه اصلاح قانون نظارت بر مسافرت‌های خارجی کارکنان دولت»

#### مقدمه

قانون نظارت بر مسافرت‌های خارجی کارکنان دولت به منظور ساماندهی این قبیل سفرها در چارچوب اهداف و منافع ملی کشور و اطمینان یافتن از رعایت ملاحظات مالی، سیاسی و امنیتی در سال ۱۳۷۳ به تصویب رسید. این قانون شامل مسافرت‌ها و مأموریت‌های غیر ثابت کارکنان دولت و تمامی دستگاه‌هایی می‌شود که به نحوی از بودجه عمومی کشور و شرکت‌های دولتی استفاده می‌کنند.

علاوه بر این، تمام دستگاه‌های مشمول این قانون مکلفند تقاضای مأموریت و مسافرت و فهرست اسامی افراد را اعم از اینکه سفر آنان به درخواست طرف خارجی یا به هزینه میزبان یا دستگاه مربوطه باشد، همراه با توضیحات کتبی حداقل یک ماه قبل برای هیئت ارسال کنند. طبق ماده (۵) این قانون، مسافرت‌ها باید در جهت مأموریت محوله و اجرای وظایف دستگاه‌های مربوطه و دارای اهمیت کافی باشند. ارائه کلیه تسهیلات کنسولی و صدور گذرنامه خدمت یا سیاسی، پرداخت مخارج مسافرت و فوق‌العاده مأموریت و سایر تسهیلات برای مأموران اعزامی، منوط به دریافت مجوز هیئت نظارت بوده و اجرا نشدن هر یک از موارد قانونی مندرج در این آیین‌نامه به منزله تخلف از قانون است و مسئولان متخلف به حکم محاکم قضایی ملزم به پرداخت حداقل دو برابر کلیه هزینه‌های ناشی از مسافرت‌ها به خزانه دولت هستند.

#### ارزیابی لایحه

موضوع مورد نظر در این لایحه اصلاح و تکمیل ماده (۳) قانون نظارت بر مسافرت‌های خارجی کارکنان دولت است که قائل به گنجاندن وزارت امور خارجه در زمره دستگاه‌های مستثنا از شمول صلاحیت هیئت نظارت می‌باشد. ماده (۳) این قانون طی سه تبصره مأموریت و مسافرت مقامات و هم‌تراز آنان موضوع تبصره «۲» ماده (۱) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳، مأموریت‌های محرمانه وزارت اطلاعات، سفر اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی جهت ارائه مقاله خود در کنفرانس‌های بین‌المللی معتبر مورد تأیید وزارتین فرهنگ و آموزش عالی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی را از شمول این قانون استثنا کرده است.

نکته درخور تأمل در این قانون آن است که با توجه به جایگاه ویژه وزارت امور خارجه در هدایت سیاست خارجی و دیپلماسی کشور و در نتیجه ماهیت فرامرزی وظایف و کارکرد آن، این وزارتخانه از شمول این قانون

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۴۶

شماره چاپ:

۴۴۶

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۱/۲۰

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفاتر: مطالعات

سیاسی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۵۳۵۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۱/۳۰

مستثنا نمی‌باشد و ناگزیر است همانند سایر دستگاه‌های اجرایی از طریق هیئت نظارت بر مسافرت‌های خارجی کارکنان دولت به انجام مأموریت‌های خارجی خود پردازد.

با توجه به محدودیت‌های این قانون بر مأموریت‌های وزارت امور خارجه، لازم است ملاحظات زیر مورد توجه قرار گیرد تا وزارت امور خارجه نیز ذیل تبصره «۴» ماده (۳) از شمول این قانون خارج شود.

#### • ملاحظات ایجابی

مهمترین ملاحظات ایجابی این لایحه عبارتند از:

۱. ضرورت رفع تعارض میان قانون نظارت بر مسافرت‌های خارجی کارکنان دولت و سایر قوانین وزارت امور خارجه به‌وضوح مشاهده می‌شود. وزارت امور خارجه در انجام وظایف و مأموریت‌های محوله مطابق «قانون وظایف وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۶۴» و «مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۵۲» عمل می‌کند. بر این اساس، وزارت امور خارجه عهده‌دار اجرای سیاست خارجی در قالب بررسی، برقراری، تنظیم، حفظ و توسعه روابط سیاسی کشور با سایر دولت‌ها و سازمان‌های سیاسی بین‌المللی و نظارت و اشراف بر سایر روابط خارجی، ایجاد و اداره نمایندگی‌های سیاسی و کنسولی در کشورهای خارجی و سازمان‌های سیاسی بین‌المللی براساس قوانین و مقررات مربوط، فراهم آوردن زمینه‌های مناسب برای انجام وظایف نمایندگی‌های دولت‌های خارجی و سازمان‌های بین‌المللی در ایران طبق قوانین و مقررات و عرف داخلی و بین‌المللی و براساس اصل عمل متقابل با هماهنگی و همکاری دستگاه‌های ذیربط، ایجاد زمینه‌های لازم برای عقد قراردادهای، عهدنامه‌ها، موافقتنامه‌ها و مقاوله‌نامه‌های دولت جمهوری اسلامی ایران با کشورهای جهان و سازمان‌های بین‌المللی و... است. بنابراین حجم، گستردگی و سطح وظایف این وزارتخانه ایجاب می‌کند که اختیارات بیشتر و محدودیت‌های کمتری بر تحرک کارکنان در فراسوی مرزها از جمله رفت و آمد آنها ناظر باشد.

۲. «قانون وظایف وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۶۴» و «مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۵۲» سازوکارهایی را جهت انجام وظایف و اعزام مأموران به خارج از کشور پیش‌بینی کرده‌اند که تأییدات هیئت نظارت در آن دیده نمی‌شود. بیشترین اختیارات به‌موجب این قوانین از آن‌وزیر امور خارجه است که در قانون نظارت ملحوظ نشده است. گذشته از این، علت وجودی این قوانین زمینه‌سازی جهت حضور فعال و به‌موقع نمایندگان وزارت امور خارجه در محافل و اجلاس‌های بین‌المللی است و چه‌بسا این حضور با اضطرار زمانی همراه بوده و درگیر ساختن آن در نظام دیوان‌سالاری برآمده از قانون نظارت، مانع مهمی در این راستا ایجاد نماید. از این روست که به‌نظر می‌رسد قانون نظارت، متناسب با روح حاکم بر قوانین مرتبط با وظایف وزارت امور خارجه نیست.

۳. رعایت مرور زمان و اقتضانات زمان در قانون نظارت بر مسافرت‌های خارجی کارکنان دولت امری ضروری است. با سپری شدن بیش از ۲۰ سال از تصویب این قانون و حاکم شدن شرایط جدید در فضای اداری، مالی و سیاست خارجی کشور انجام اصلاحاتی در آن، به‌منظور تسهیل اجرای وظایف وزارت امور خارجه ضروری به نظر می‌رسد.

#### • ملاحظات سلبی

با وجود ملاحظات ایجابی فوق و با وجود عدم تعارض لایحه مذکور با قانون اساسی که دلالت بر اصلاح قانون مورد نظر دارند، توجه به چند نکته سلبی نیز حائز اهمیت است:

اول اینکه به لحاظ حقوقی ورود استثنائات متعدد به یک ضابطه عام که با توجه به اهداف مورد نظر به تصویب قانونگذار رسیده است چندان با اصول اولیه قانونگذاری مبنی بر عام بودن شمول قوانین سازگاری ندارد. در این رابطه نیز قانونگذار به منظور امکان نظارت و کنترل سفرهای خارجی کارکنان دولت و نهادهای عمومی اقدام به ارائه چارچوبها و ضوابطی نموده و رعایت آن برای تمامی دستگاههای اجرایی لازم است. لذا استثنا از چنین قاعده‌ای از یکسو نیازمند دلایل قابل توجهی بوده و ازسوی دیگر مستلزم پیش‌بینی ضوابط جایگزین با توجه به هدف اولیه قانونگذار (نظارت بر سفرهای خارجی) می‌باشد.

دوم اینکه در لایحه پیشنهادی، مأموریت‌های وزارت خارجه در حوزه‌های مشخصی مشمول این استثنا قرار گرفته است، لکن با نگاهی به موارد مذکور مشخص می‌گردد که موارد استثنا شده از چنان عمومیتی برخوردار هستند که تقریباً تمامی سفرها و مأموریت‌های وزارت امور خارجه را دربرمی‌گیرد. لذا مشخص نیست منظور از قیود مذکور جهت این مأموریت‌ها چیست؟ در صورتی که مقصود لایحه مذکور صرفاً سفرهای مشخصی می‌باشد لازم است چارچوب‌های مشخص‌تری جهت این موارد ارائه گردد تا با بهره‌گیری از عمومیت آن کلیه سفرهای نهاد خاصی از شمول قاعده اولیه مستثنا نگردد.

سوم اینکه با توجه به تجارب موجود، مهمترین نکته در این راستا، انجام سفرهای غیرضروری، پرهزینه، بی‌نتیجه و بی‌فایده است. این‌گونه سفرهای بعضاً خارج از ضابطه، البته صرفاً مربوط به وزارت امور خارجه نیست و در بین سایر دستگاه‌ها نیز کم و بیش قابل مشاهده است. اما از یک منظر، با توجه به ماهیت فرامرزی وظایف و مأموریت‌های این وزارتخانه، ضرورت ساماندهی و ضابطه‌مند ساختن سفرهای کارکنان وزارت امور خارجه بیش از سایر وزارتخانه‌ها احساس می‌شود. در همین راستا، رویکرد اصلی وزارت امور خارجه می‌باید بر کاهش میزان مأموریت‌ها و محدود کردن آنها در حد ضرورت‌ها و حذف سفرهای موازی متمرکز باشد. به بیان دیگر، این وزارتخانه می‌باید تنظیم و متناسب‌سازی تعداد سفرها و هزینه‌های سفرها را به‌عنوان یک اصل مهم بدون اینکه لطمه‌ای به امور جاری و آتی این دستگاه وارد شود، به انجام برساند. این امر مستلزم وجود یا تعبیه تشکیلاتی در قالب کمیته‌ای در درون وزارت امور خارجه است تا رأساً وظیفه نظارت بر سفرهای خارجی را مطابق سیاست‌های کلی پیش‌گفته نظم و سامان دهد. البته ضرورت دارد سازوکارهای نظارت بر عملکرد این نهاد از طریق کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی یا دیوان محاسبات کشور به‌طور مستمر فعال باشد.

با توجه به اینکه درحال حاضر کمیته هماهنگی و روابط اقتصادی خارجی وزارت امور خارجه وظیفه نظارت بر مأموریت‌ها و سفرهای خارجی وزیر و معاونان وزیر را به‌عهده دارد، به‌نظر می‌رسد این ظرفیت قابل تسری به سفرهای کارکنان این وزارتخانه نیز می‌باشد. به این معنا که توصیه می‌شود کمیته مورد نظر، وظیفه نظارت بر سفرهای خارجی مقامات و کارکنان وزارت امور خارجه را عهده‌دار گردد تا ساماندهی مطلوب تحقق یابد.

### جمع‌بندی

با در نظر گرفتن جمیع ملاحظات به‌ویژه ملاحظات ایجابی و همچنین تدبیراندیشی درباره ملاحظات سلبی، این لایحه می‌تواند گام سازنده‌ای در جهت تسریع و تسهیل انجام وظایف و مأموریت‌های محوله به وزارت امور خارجه باشد. ازاین‌رو، توصیه می‌شود مجلس شورای اسلامی، با لحاظ نمودن ملاحظات ایجابی و سلبی، لایحه اصلاح قانون نظارت بر سفرهای خارجی کارکنان دولت را تصویب نماید.