

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح ممنوعیت خروج مسئولین و مدیران نظام جمهوری اسلامی
پس از اتمام مسئولیت از کشور تا سپری شدن مراحل قانونی»

میثم عظیمی^۱، رامین مالک^۱، جلیل محبی^۲



مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۳۳۴

شماره چاپ:

۱۰۴۹

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴-۱۷۵۵۶-۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱۱/۱۸



مقدمه

طرح «ممنوعیت خروج مسئولین و مدیران نظام جمهوری اسلامی پس از اتمام مسئولیت تا سپری شدن مراحل قانونی» به دنبال تأمین دو هدف عمده می‌باشد: اول؛ تقویت سازوکارهای نظارتی شفافیت مالی مسئولین و دوم پیش‌بینی راهکارهایی که مانع از سوءاستفاده از داده‌ها و اطلاعاتی شود که حسب تصدی مسئولیت‌ها در اختیار برخی اشخاص قرار می‌گیرد. اگرچه در قوانین فعلی نسبت به هر دو موضوع قواعد و مقرراتی وجود دارد باین‌حال با برخی خلأهای قانونی و سازوکارهای نظارتی قوی‌تر در این خصوص مواجه هستیم. در همین راستا طرح مذکور که در تاریخ ۱۳۹۹/۸/۲۸ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول گردیده، در کمیسیون قضایی و حقوقی مورد بررسی و با اصلاحاتی در عنوان و محتوا به تصویب رسیده است. در ادامه این گزارش به بررسی مصوبه کمیسیون می‌پردازیم.

بررسی و ارزیابی مصوبه کمیسیون

چنانچه اشاره گردید مصوبه مورد بحث در جهت تأمین دو هدف عمده می‌باشد: اول؛ پیش‌بینی سازوکارها و قواعدی که شفافیت مالی مسئولین را تقویت نماید. دوم؛ پیش‌بینی تدابیر و راهکارهایی که مانع از سوءاستفاده از داده‌ها و اطلاعاتی می‌شود که حسب تصدی برخی مسئولیت‌ها در اختیار اشخاص قرار می‌گیرد. مهم‌ترین تدابیری که در راستای اهداف فوق در مصوبه مورد پیش‌بینی قرار گرفته است به شرح ذیل می‌باشد:

الف) پیش‌بینی سازوکارهایی جهت تقویت نظارت بر شفافیت مالی مسئولین

مهم‌ترین ویژگی‌های مصوبه کمیسیون در جهت تحقق هدف فوق عبارتند از:

۱. اصل پرداختن به این موضوع می‌تواند منجر به پاسخگویی و شفافیت مالی بهتر مسئولین گردد.
۲. هرگونه تصمیمات اداری و شغلی در جهت پرداخت حقوق و مزایا، تصدی سمت جدید، ارتقا یا بازنشستگی منوط به ثبت فهرست اموال خود و همسر و فرزندان در سامانه دارایی مقامات مسئول گردیده است (موضوع ماده (۱))

۱. تهیه و تدوین
۲. ناظر علمی

۳. جرم‌انگاری عدم اعلام، کتمان، گزارش ناقص یا ثبت خلاف واقع اموال و دارایی‌های با ارزش ریالی بالاتر از حداکثر مجموع حقوق پایه یک سال کارمند دولت (موضوع تبصره «۱» ماده (۱))

۴. الزام به ثبت تغییرات مربوط به اموال که در طول دوره مدیریتی واقع می‌شود و تعیین ضمانت اجرا برای عدم ثبت تغییرات (موضوع تبصره «۲» ماده (۱))

۵. نقل و انتقال اموال غیرمنقول افراد مشمول، منوط به احراز ثبت آن اموال در سامانه دارایی مقامات گردیده است (موضوع بند «۱» تبصره «۲» ماده (۱))

۶. پیش‌بینی هیأتی قضایی که به‌طور مستمر موضوع افزایش نامتعارف و برخلاف حق اموال و دارایی‌های افراد مشمول را مورد بررسی و رصد قرار دهد (موضوع ماده (۶))

۷. پیش‌بینی ضمانت اجرای انفصال از خدمت در صورت خودداری یا تقصیر در انجام تکالیف و احکامی که در این مصوبه مورد پیش‌بینی قرار گرفته است (موضوع ماده (۸))

ب) پیش‌بینی راهکارهایی که مانع از سوءاستفاده از داده‌ها و اطلاعاتی می‌شود که حسب تصدی مسئولیت‌ها در اختیار برخی اشخاص قرار می‌گیرد.

مهم‌ترین ویژگی‌های مصوبه کمیسیون در جهت تحقق هدف فوق عبارتند از:

۱. لزوم اعلام سفرهای خارجی به مسئولین مربوطه توسط اشخاص مشمول تا سه سال بعد از مسئولیت.
۲. عدم امکان صدور روادید خروج از کشور در صورت عدم اعلام سفر خارجی به مسئولین مربوطه.
۳. صدور دستور موقت ممنوع‌الخروجی در مواردی که هیأت موضوع ماده (۶) طرح، گزارش‌های واصله درخصوص مشکوک بودن سفرهای خارجی اشخاص مشمول را مقرون به صحت بداند.

برخی ملاحظات در خصوص مصوبه

۱. چنانچه اشاره گردید درخصوص موضوع طرح یعنی پیش‌بینی سازوکارهای تقویت شفافیت مالی مسئولان در حال حاضر قوانین و مقرراتی وجود دارد که البته نیاز به تکمیل و تقویت دارند. در همین راستا در حال حاضر به موجب ماده (۱۳) آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۸) هیأتی مرکب از سه نفر از قضات عالی‌رتبه و وظیفه بررسی وضعیت دارایی اشخاص مشمول قانون مذکور را برعهده دارند. از این‌رو به‌نظر می‌رسد لازم است ارتباط بین این هیأت و هیأت پیش‌بینی شده در ماده (۶) این مصوبه مشخص گردد.

۲. در بند «۲» ماده (۶) مصوبه عبارت «سفرهای خارجی مشکوک» دارای ابهام است و لازم است برخی قیود در این عبارت درج شود که مشخص نماید منظور سفرهایی است که از نظر جرائم امنیتی محل تردید و شبهه می‌باشد.

۳. در حال حاضر به موجب ماده (۴۶) قانون صدور گذرنامه مصوب (۱۳۵۱) به اشخاص زیر هیچ‌نوع گذرنامه برای خروج از کشور داده نمی‌شود:

۱. کسانی که به موجب اعلام کتبی مقامات قضایی حق خروج از کشور را ندارند.

۲. ...

۳. کسانی که مسافرت آنها به خارج از کشور به تشخیص مقامات قضایی مخالف مصالح جمهوری اسلامی باشد.

با عنایت به بندهای مذکور از ماده فوق به نظر می‌رسد در حال حاضر سازوکار قانونی لازم در خصوص اعلام ممنوع‌الخروجی افراد مشکوک وجود دارد لذا حذف بند «۲» ماده (۶) مصوبه که گویا در صدد آن است این وظیفه را به هیأت موضوع ماده (۹) واگذار نماید مورد پیشنهاد می‌باشد.

جمع‌بندی

موضوع طرح حاضر، جزء مسائلی است که مورد نیاز کشور بوده و راهکارهایی را در جهت تقویت شفاف‌سازی اموال و دارائی‌های مسئولین و همچنین نظارت بیشتر بر سفرهای خارجی آنها پیش‌بینی کرده است تا با افزایش شفافیت و نظارت بیشتر، از هرگونه تضییع حقوق بیت‌المال یا لطمه به منافع ملی، جلوگیری به عمل آید. از این رو تصویب گزارش کمیسیون قضایی حقوقی با اعمال اصلاحات پیشنهادی در این گزارش با رعایت مفاد آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مورد پیشنهاد می‌باشد.

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
۱	✓			
۲	✓			
۳	✓			
۴	✓			
۵	✓			
۶				✓
۷	✓			
۸	✓			

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
۱	ماده (۱) - مقامات، مسئولان و کارگزاران در مواد (۱) و (۳) قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴/۸/۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام مشمول احکام این قانون می‌شوند.	✓					
۲	ماده (۲) - از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، پرداخت هرگونه حقوق و مزایا به هریک از اشخاص مشمول این قانون و صدور و تمدید حکم کارگزینی، حکم انتصاب در مشاغل بعدی و صدور حکم بازنشستگی برای اشخاص مشمول این قانون و خروج از کشور آنها منوط به ثبت فهرست اموال خود و همسر و فرزندان در سامانه دارایی مقامات مسئول حسب مورد مطابق مفاد مواد (۱) و (۳) قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴/۸/۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام است. تبصره ۱ - اشخاص مشمول این قانون موظفند ظرف یک ماه پس از تصدی سمت و همچنین حداکثر تا یک ماه پس از اتمام مسئولیت، فهرست اموال و دارایی‌های خود، همسر و فرزندان تحت تکفل را در سامانه دارایی مقامات مسئول ثبت نمایند و عدم اعلام، کتمان، گزارش ناقص یا ثبت خلاف واقع اموال و دارایی‌های با ارزش ریالی بالاتر از حداکثر مجموع حقوق پایه یک سال کارمند دولت، جرم محسوب و مرتکب علاوه بر انفصال	✓					

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	<p>موقت از خدمات دولتی و عمومی تا شش ماه و محرومیت از حقوق اجتماعی درجه شش، به استرداد کلیه حقوق و مزایای دریافتی از دولت از تاریخ وقوع جرم محکوم می‌شود. در خصوص اموال و دارایی همسر در صورت اثبات عدم علم و آگاهی مرتکب، وی مشمول مجازات این تبصره نمی‌شود. تبصره «۲» - چنانچه پس از ثبت فهرست اموال و دارایی‌ها، تغییر یا تغییراتی اعم از افزایش یا کاهش با ارزش ریالی معادل بیش از پنج برابر مجموع حداکثر حقوق پایه یک سال کارمند دولت در اموال مربوط به اشخاص مشمول این قانون، همسر و فرزندان تحت تکفلشان ایجاد شود، اشخاص مشمول این قانون موظفند ظرف حداکثر یک سال تغییر یا تغییرات ایجاد شده را در سامانه دارایی مقامات مسئول ثبت نمایند. در صورت امتناع از اجرای این حکم، مشمول مجازات مذکور در تبصره «۱» این ماده می‌شوند.</p> <p>تبصره «۳» - قوه قضائیه موظف است امکان دسترسی به سامانه دارایی مقامات مسئول را جهت ثبت و اعلام اسامی اشخاصی که مشمول این قانون می‌شوند، برای کلیه دستگاه‌های اجرایی و حکومتی فراهم نماید و مقامات مسئول دستگاه‌های اجرایی و حکومتی از قبیل مدیران کل منابع انسانی موظفند ظرف یک هفته، نام و کد ملی اشخاص مشمول را در سامانه مذکور درج نمایند.</p>						
۳	<p>ماده (۳) - تمامی مراجعی که به هر نحو اطلاعاتی در خصوص اموال و دارایی اشخاص مشمول این قانون دارند، از قبیل سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، شهرداری‌ها، سازمان امور مالیاتی، نیروی انتظامی، سازمان بورس و اوراق بهادار، بانک مرکزی و کلیه بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری و متولیان سامانه اسکان و املاک و سامانه معاملات املاک و مستغلات کشور موظفند ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون امکان اتصال سامانه‌های تحت بهره‌برداری خود را که مرتبط با اموال و دارایی متعلق به اشخاص مشمول، تغییرات مربوط به اموال و دارایی آنها و نقل و انتقال اموال و دارایی اشخاص مشمول این قانون و تردد آنها به خارج از کشور را با سامانه دارایی مقامات مسئول فراهم نمایند.</p> <p>تبصره «۱» - آیین‌نامه اجرایی ماده (۲) این قانون و تبصره‌های آن و ماده (۵) این قانون و نحوه اتصال سامانه‌های موضوع این ماده با حفظ محرمانگی و رعایت قوانین و الزامات فنی و امنیتی تعیین شده در مصوبات شورای عالی فضای مجازی، مصوبات شورای عالی امنیت ملی، توسط رئیس قوه قضائیه با همکاری وزارتخانه‌های اطلاعات، ارتباطات و</p>	✓					

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	<p>فناوری اطلاعات و امور اقتصادی و دارایی، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، نیروی انتظامی و سازمان بازرسی کل کشور ظرف سه ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p> <p>تبصره «۲»- پس از اتصال سامانه‌های مذکور در این ماده، ارائه خدمات نقل و انتقال راجع به اموال و دارایی‌های موضوع ماده (۴) قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴/۸/۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام، به شرح زیر انجام می‌شود:</p> <p>۱. نقل و انتقال اموال غیرمنقول منوط به احراز ثبت آن اموال در سامانه دارایی مقامات است.</p> <p>۲. انتقال مبالغ بیش از پانصد میلیون ریال به صورت روزانه و بیش از مجموع دومیلیارد ریال به صورت ماهانه در سامانه بانکی منوط به احراز ثبت اطلاعات حساب بانکی در سامانه دارایی مقامات است.</p> <p>۳. نقل و انتقال سهام با ارزش بیش از پانصد میلیون ریال به صورت روزانه و بیش از مجموع دو میلیارد ریال به صورت ماهانه منوط به احراز ثبت اطلاعات مربوط به سهام مذکور در سامانه دارایی مقامات است.</p> <p>تبصره «۳»- کلیه مبالغ مذکور در تبصره «۲» این ماده به تناسب شاخص بهای کالا و خدمات اعلام شده از سوی بانک مرکزی، هر دو سال یکبار به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب هیئت وزیران تعدیل می‌شود.</p>						
۴	<p>ماده (۴)- سازمان بازرسی کل کشور و حراستهای دستگاهها موظفند، بر حسن اجرای تکالیف دستگاهها مذکور در مواد (۲) و (۳) این قانون نظارت کنند و گزارش تخلفات کشف شده را ظرف یک هفته حسب مورد به مراجع صالح قضائی یا اداری ارسال نمایند.</p>	✓					
۵	<p>ماده (۵)- کلیه اشخاص مشمول این قانون تا سه سال پس از اتمام مسئولیت از قبیل بازنشستگی، باخرید، استعفا یا اخراج، موظفند تا یک ماه قبل از انجام سفرهای شخصی خارجی خود، موضوع سفر خود را به وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه اعلام نمایند. در صورت عدم اعلام، صدور روادید خروج از کشور برای آنها ممنوع است.</p>	✓					
۶	<p>ماده (۶)- هیئتی مرکب از سه نفر قاضی دارای حداقل بیست سال سابقه قضائی به انتخاب رئیس قوه قضائیه که برای مدت حداکثر سه سال انتخاب می‌شوند و انتخاب آنان فقط برای حداکثر یک دوره متوالی دیگر بلامانع است؛ در قوه قضائیه</p>				✓	<p>۱. در حال حاضر به موجب ماده (۱۳) آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۸) هیأتی مرکب از سه نفر از قضات عالی‌رتبه وظیفه بررسی وضعیت دارایی</p>	

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	<p>برای اجرای وظایف زیر به صورت مستمر تشکیل می شود. جلسات این هیئت با حضور حداقل دو نفر از اعضا رسمیت می یابد و تصمیمات هیئت با رأی موافق اکثریت اعضای حاضر در جلسه معتبر است. در مواردی که موضوع پرونده در خصوص یکی از اعضای هیئت وزیران یا نمایندگان مجلس باشد، هیئت موظف است حسب مورد از نماینده تام الاختیار رئیس مجلس شورای اسلامی و نماینده تام الاختیار رئیس جمهور به عنوان ناظر دعوت کند.</p> <p>وظایف هیئت:</p> <p>۱. گزارش های واصله در خصوص اموال و دارایی های اشخاص مشمول این قانون، همسر و فرزندان تحت تکفل آنها را بررسی کند و چنانچه براساس مستندات و قرائن، در خصوص افزایش برخلاف حق اموال و دارایی های آنها تشکیک کند، موضوع به شخص مشمول ابلاغ و دفاعیات کتبی وی ظرف مدت بیست روز اخذ و در صورت عدم اقناع، نسبت به ارسال پرونده و مستندات آن به مقام صالح قضایی اقدام نموده و حسب مورد دستور ممنوع الخروجی آنها به مدت شش ماه (که تا صدور حکم قطعی قابل تمدید است) یا دستور ممنوعیت از انجام معاملات تا صدور حکم قطعی مرجع صالح قضایی را صادر نماید.</p> <p>۲. گزارش های واصله از مراجع امنیتی در خصوص سفرهای خارجی مشکوک اشخاص مشمول این قانون را بررسی نموده و در صورت احراز مقرون به صحت بودن گزارش، دستور ممنوع الخروجی آنها را به مدت شش ماه (که تا صدور حکم قطعی قابل تمدید است) صادر نماید و پرونده را جهت رسیدگی به مرجع صالح قضایی ارسال کند.</p> <p>تبصره «۱»- دستور ممنوع الخروجی یا ممنوعیت از انجام معاملات موضوع این ماده قابل اعتراض در دادگاه تجدیدنظر استان تهران است و مطابق ماده (۲۹۲) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ به مراجع ذی ربط اعلام می شود.</p> <p>تبصره «۲»- به پرونده های موضوع این ماده خارج از نوبت رسیدگی می شود.</p> <p>تبصره «۳»- با تشخیص رئیس قوه قضائیه، هیئت هایی متناظر، با وظایف و اختیارات مذکور، در مراکز استان ها قابل تشکیل است.</p>					<p>اشخاص مشمول قانون مذکور را برعهده دارند. از این رو به نظر می رسد لازم است ارتباط بین این هیأت و هیأت پیش بینی شده در ماده (۶) این مصوبه مشخص گردد.</p> <p>۲. در بند «۲» ماده (۶) مصوبه عبارت «سفرهای خارجی مشکوک» دارای ابهام است و لازم است برخی قیود در این عبارت درج شود که مشخص نماید منظور سفرهایی است که از نظر مخاطرات جرم امنیتی محل تردید و شبهه می باشد.</p> <p>۳. در حال حاضر به موجب بندهای «۱» و «۲» ماده (۴۶) قانون صدور گذرنامه مصوب (۱۳۵۱) به نظر می رسد سازوکار قانونی لازم در خصوص اعلام ممنوع الخروجی افراد مشکوک وجود دارد لذا حذف بند «۲» ماده (۶) مصوبه که گویا در صدد آن است این وظیفه را به هیأت موضوع ماده (۹) واگذار نماید مورد پیشنهاد می باشد.</p>	
۷	<p>ماده (۷)- وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و نیروی انتظامی موظفند گزارش های واصله در خصوص افزایش برخلاف حق اموال و دارایی ها و معاملات و عملیات مالی مشکوک یا سفرهای خارجی مشکوک اشخاص مشمول این قانون، همسر و فرزندان تحت تکفل</p>	✓					

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	آنها را در کوتاه‌ترین زمان ممکن بررسی کرده و در صورت احراز تخلف، گزارش خود را به هیأت موضوع ماده (۶) این قانون ارسال کنند. هیأت مذکور موظف است گزارش‌های موضوع این ماده را خارج از نوبت بررسی و اتخاذ تصمیم کند.						
۸	ماده (۸) - هریک از مسئولین دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ که به تناسب شرح وظیفه شغلی خود مکلف به اجرای تکالیف مذکور در این قانون بوده، از اجرای آن تکالیف خودداری کند، به انفسال موقت از خدمات دولتی و عمومی به مدت دو تا پنج سال، محکوم می‌شود و در صورتی که اثبات شود عدم اجرای تکالیف مذکور، ناشی از تقصیر وی بوده به انفسال موقت از خدمات دولتی و عمومی به مدت شش ماه تا دو سال محکوم می‌شود.	✓					