



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح:

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:
۸۴۲

شماره چاپ:
—

تاریخ چاپ:
—

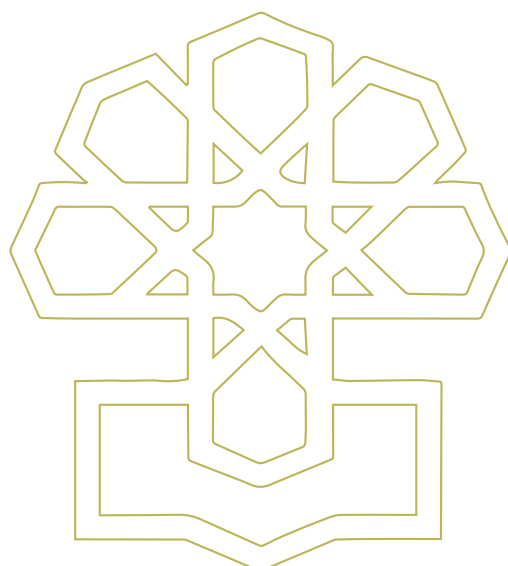
مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات حقوقی

شماره مسلسل:
۲۴۰۱۹۵۵۱

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۱۰/۲۰



اظهار نظر کارشناسی درباره: « طرح ارتقای شفافیت مالی در کشور »



محمد شکوری

خلاصه مدیریتی

بیان مسئله

یکی از نیازهای کشور در حوزه تبادلات تجاری و مالی، شفافیت و نظارت پذیری فرایندها می‌باشد. همچنین در سیاستهای کلی اقتصاد مقاومتی، شفافیت اقتصادی به عنوان یکی از الزامات اساسی مطرح گردیده است. لذا در این راستا طرح ارتقای شفافیت مالی در کشور توسط جمعی از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی با هدف نظارت بیشتر بر تبادلات پولی و مالی به ویژه در حوزه احراز هویت اشخاص و شفافیت تراکنش‌های اقتصادی تدوین و تقدیم مجلس شورای اسلامی گردیده است.

نقاط قوت و ضعف طرح

در این طرح تلاش شده تا با ایجاد نقش محوری برای کد ملی برای اشخاص حقیقی، شناسه ملی برای اشخاص حقوقی و کد فراگیر برای اتباع مجاز مقیم جمهوری اسلامی ایران و همچنین الکترونیک سازی استعلامات، در راستای ارتقای شفافیت مالی گام برداشته شود؛ لیکن در مواد مختلف طرح ایراداتی از قبیل عدم تناسب تخلف و مجازات، نحوه تعامل میان دستگاه‌ها و مغایرت برخی از مواد با اصول قانون اساسی وجود دارد که باید اصلاح شوند.

ناظر علمی (احمد حکیم‌جوادی)، اظهار نظرکنندگان (حسین جمور، محمد امین احمدلو، رضا لطفی)، ویراستار ادبی (زهرا عطاردی)، صفحه‌آرا (نرجس امیراحمدی)



پیشنهادات

در این گزارش در خصوص مواد مختلف طرح، بررسی و آسیب شناسی به عمل آمده است و پیشنهاد می‌شود با اعمال موارد مذکور خلأهای قانونی موجود برطرف و به غنای طرح افزوده شود.

۱. مقدمه

متعاقب تصویب طرح شفافیت قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها در مجلس شورای اسلامی، برخی از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی طرحی را با عنوان طرح ارتقای شفافیت مالی در کشور تقدیم مجلس کردند که در تاریخ ۱۴۰۱/۱/۲۳ اعلام وصول شد. طراحان محترم در مقدمه توجیهی طرح، با استناد به محور نوزدهم از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی مقام معظم رهبری، شفافیت اقتصادی را یکی از مهم‌ترین راهبردهای سیاستگذاری کشور عنوان کرده و در ادامه تصریح کرده‌اند که براساس این بند از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی «شفافیت اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا به‌خصوص در حوزه پولی و ارزی» به‌عنوان یک راهبرد بلندمدت برای سیاستگذاران اقتصادی در نظر گرفته شده است. هدف از این طرح، تغییر مسیر حکمرانی بر ریال و ارتقای شفافیت در نظام مالی مبتنی بر منع تراکنش‌های خارج از نظام بانکی و ثبت اطلاعات مربوط به فرستنده و گیرنده وجه و نیز جلوگیری از بروز پول‌شویی در مبادلات مالی عنوان شده است. لازم به ذکر است عنوان طرح با دلایل توجیهی و مواد و تبصره‌های ذکر شده انطباق چندانی ندارد. ارتقای شفافیت مالی کشور اعم از ارتقای شفافیت اشخاص حقیقی و حقوقی است. همچنین مقدمه و ضرورت طرح (لزوم حاکمیت ریال) نامرتبط با موضوع شفافیت مالی است.

۲. بررسی کلیات و جزئیات طرح

کلیات طرح به دلیل متمرکز ساختن اطلاعات هویتی و مالی اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی و ایجاد شفافیت مالی در کشور قابل پذیرش است؛ اما در جزئیات و مواد آن، ایراداتی وجود دارد و بر این اساس، ملاحظات و پیشنهادهای زیر مدنظر قرار گیرد:

۱ در قسمت اخیر ماده (۱)، عبارت «انفصال دائم یا موقت» ابهام دارد و تعیین مجازات نمی‌تواند به‌صورت مبهم در نظر گرفته شود. همچنین مجازات انفصال دائم برای تخلفی نظیر اخذ تصویر مدرک هویتی مردم توسط کارکنان دستگاه‌های اجرایی، متناسب نیست. با توجه به سیاست‌های کلی نظام در بخش قضایی مبتنی بر «کاهش عناوین جرائم»، لازم است حتی‌المقدور از جرم‌انگاری جدید اجتناب کرده و به تخلف‌انگاری بسنده شود تا در مرجع اداری رسیدگی به تخلفات اداری مورد رسیدگی قرار گیرد. لذا عبارت مذکور به عبارت «مجازات مقرر در بند «د» ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری» اصلاح شود. این مجازات اداری، شامل انفصال از خدمت از یک ماه تا یک سال است.

۲ واژه «سرویس» در ماده (۲) مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی است. لذا باید معادل فارسی آن یعنی واژه «خدمات» جایگزین شود. نمی‌توان ذخیره اطلاعات هویتی توسط سایر دستگاه‌ها را به عنوان جرم در نظر گرفت. به هر حال هر دستگاه نیاز به ذخیره اطلاعات مخاطبان خود را دارد. تمرکز بر عدم درخواست اسناد هویتی باید باشد نه عدم ذخیره سازی محتوا. همچنین در خصوص ماده (۲)، به نظر میرسد ضمانت اجرایی برای سازمان ثبت احوال در نظر گرفته نشده است. ضمناً نسبت این ماده با ساز و کار دولت الکترونیک و کارگروه تعامل پذیری مشخص نشده و به نظر باید دستورالعمل جزئیات محتوای استعلام‌ها توسط کارگروه تعامل پذیری تدوین گردد. لازم به ذکر است که مهلت ۶ ماهه برای این حکم واقعی به نظر نمی‌رسد. پیشنهاد می‌شود این امر در قالب فازبندی ذکر شود.

۳ در تبصره «۱» ماده (۳)، عبارت «انفصال دائم یا موقت» بنابر توضیحات پیشین، به عبارت «انفصال از خدمت درجه ۷» اصلاح و ادامه ماده از عبارت «در مواردی که ارائه خدمت...» به بعد حذف شود. زیرا قرار دادن تخلف مزبور در ردیف اخلال در نظام اقتصادی کشور و شمول آن تحت یکی از مجازات‌های قانون مذکور که می‌تواند از اعدام تا حبس کوتاه‌مدت را شامل شود، غیرمتناسب و مبهم بوده و مغایر با موازین شرعی است. به نظر می‌رسد مجازات انفصال موقت در این خصوص کفایت کند. خصوصاً اینکه در جرائم درجه ۷ پرونده مستقیماً در دادگاه مطرح و سریع‌تر حکم صادر و به‌موقع اجرا در خواهد آمد.

۴ ضمانت اجرای مقرر در تبصره «۲» ماده (۳) غیرضروری و نامتناسب است و با توجه به رویه سابق، از جانب شورای نگهبان مغایر با موازین شرعی اعلام خواهد شد. زیرا به هر حال کارکنان دستگاه‌های اجرایی و کارکنان نهادهای مذکور در این طرح برای ارائه خدمات باید بدو جهت احراز هویت، مشخصات سجلی افراد و مدرک هویتی را از مراجعان مطالبه و اصالت آن را از سامانه استعلام بگیرند. بر این اساس، نمی‌توان انتظار داشت صرف مطالبه مشخصات هویتی مراجعان از آنها جرم تلقی شود. لذا پیشنهاد می‌شود جمله آخر این تبصره حذف شود.



۵ در ماده (۴) اولاً جهت رعایت اصول قانون‌نویسی و یکپارچه بودن استفاده از واژگان در قانون، واژه «حضور» به واژه «اقامت» اصلاح و ثانیاً، عبارت «امکان شناسایی روابط سببی و نسبی اشخاص حقیقی غیرایرانی مزبور از طریق سامانه امکان‌پذیر شده و» به عبارت «امکان شناسایی روابط سبب اشخاص حقیقی غیرایرانی (در موارد شمول مفاد قانون تعیین تکلیف تابعیت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی مصوب ۱۳۹۸) از طریق سامانه امکان‌پذیر شده و» اصلاح شود. زیرا در مواردی که اتباع خارجی دارای اقامت قانونی در ایران با اتباع ایرانی ازدواج نکرده باشند، تعیین روابط سبب آنها از سوی سازمان ثبت‌احوال، فاقد معناست. در خصوص روابط نسبی تبعه خارجه نیز با توجه به ثبت اطلاعات مزبور در کشور متبوع فرد و عدم وجود چنین اطلاعاتی در کشور ایران، تعیین روابط نسبی بیگانگان توسط سازمان ثبت‌احوال تکلیف بمالایطاق محسوب و امکان‌پذیر نیست.

۶ در تبصره «۱» ماده (۴)، عبارت «انفصال دائم یا موقت» بنابر توضیحات پیشین، به عبارت «انفصال از خدمت درجه ۷» اصلاح و ادامه ماده از عبارت «در مواردی که ارائه خدمت...» به بعد حذف شود.

۷ در تبصره «۲» ماده (۴)، بنا به توضیحات پیشین، جمله آخر آن یعنی عبارت «دریافت اطلاعات مذکور از ارباب رجوع جرم تلقی شده و مرتکب، به انفصال موقت یا دائم از خدمات دولتی محکوم می‌شود.» حذف شود.

۸ ماده (۵) به شرح زیر اصلاح شود:
«کارمزد ناشی از پاسخ سازمان ثبت‌احوال به استعلام دستگاه‌های موضوع این قانون در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی و مشخص می‌شود.»

توضیح اینکه هزینه پاسخ به استعلامات از جمله استعلام دستگاه‌های اجرایی و بانک‌ها از سازمان ثبت‌احوال هر سال در جداول پیوست بودجه سنواتی (از جمله در جدول ۱۶ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲) در نظر گرفته می‌شود و واگذاری تعیین آن به هیئت‌وزیران می‌تواند مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی تلقی شود.

۹ تبصره «۲» ماده (۶) از حیث قرار دادن یک مرکز زیرمجموعه سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور به‌عنوان زیرمجموعه شخص رئیس قوه قضائیه مغایر بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی (مغایر نظام اداری صحیح) است.

۱۰ تبصره «۵» ماده (۶) طرح نیز مشابه بند «۳» این گزارش است و پیرو آن اصلاح شود.

۱۱ در قسمت اخیر تبصره «۷» ماده (۶)، عبارت «همچنین، شناسه ملی اشخاص حقوقی که قبلاً در ادارات کل ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری با دبیرخانه مناطق آزاد تجاری به ثبت رسیده اما اطلاعات آنها کامل نشده است، پس از انقضای مهلت مزبور توسط مرکز ثبت اشخاص حقوقی ابطال خواهد شد.» حذف شود. زیرا معنا ندارد که یک شخص حقوقی در مرکز ثبت، به ثبت برسد، اما اطلاعات آن کامل نشده باشد و قانونگذار بخواهد مهلتی برای تکمیل اطلاعات قرار دهد. تکمیل اطلاعات قبل از اتمام فرایند ثبت شخص حقوقی رخ می‌دهد.

۱۲ در تبصره «۸» ماده (۶)، پیرو توضیحات مذکور در بند «۴» این گزارش و با توجه به شباهت با وضعیت اشخاص حقیقی، عبارت «پس از آن تاریخ، دریافت اطلاعات مذکور از اشخاص حقوقی توسط دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه، اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران، اتاق اصناف، اتاق تعاون، مؤسسات اعتباری و سایر اشخاص، جرم تلقی شده و مرتکب، حسب مورد به مجازات‌های مذکور در تبصره «۵» این ماده محکوم می‌شود.» حذف شود. ضمناً این تبصره ابهام دارد و باید چارچوب و مشخصات اطلاعات لازم برای بارگذاری در پایگاه ملی ثبت اشخاص حقوقی مشخص و تدقیق گردد.

۱۳ در ماده (۷) واژه «سرویس» مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی است و باید به واژه فارسی «خدمات» اصلاح شود. لازم به ذکر است که این ماده از طرح بیشتر ناظر بر شفافیت اطلاعات هویتی نهادهای مالی است تا شفافیت مالی خود نهادها.

۱۴ ماده (۸) مشابه ماده (۵) و مشابه با پیشنهاد مذکور در بند «۸» این گزارش اصلاح شود. پیشنهاد می‌گردد در این ماده پیش‌بینی شود که مرکز ثبت اشخاص حقوقی موظف است دستورالعمل استعلام اطلاعات موضوع ماده (۶) را طی مدت ۶ ماه از تصویب این قانون؛ برای تصویب در کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیک پیشنهاد دهد.

۱۵ در مورد ماده ۹ باید به دارایی افراد در صرافی‌های رمز ارزی مجاز هم توجه شود. در این راستا پیشنهاد می‌شود اطلاعات حساب اشخاص حقوقی در صرافی‌های رمز ارزی دارای مجوز از بانک مرکزی هم مد نظر قرار گیرد.

نتیجه‌گیری

کلیات طرح فوق‌الذکر از جهت تمرکز سامانه‌ها و ایجاد شفافیت مالی قابل پذیرش است؛ اما در جزئیات و مواد آن ایراداتی وجود دارد که مستلزم اصلاح برخی از مواد آن است تا طرح از نظر مغایرت با قانون اساسی و موازین شرعی دچار خدشه نگردد و با حفظ قابلیت اجرا، موجب بروز ایرادات دیگری در کشور نشود. در این گزارش به ایرادات و نحوه رفع آنها به تفصیل در هر ماده اشاره شده است.

