



پژوهشکده شورای نگهبان



اظهار نظر

مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

– لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی

– طرح الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید

رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

(اعاده شده)

کد گزارش: ۹۷۰۳۰۲۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۳/۰۸

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع: اظهارنظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

- ۲ - لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی
- طرح الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی
کشور (اعاده شده) ۱۸

تهیه‌کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۰۳۰۲۸

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۰۳/۰۸

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی

مقدمه

«لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی» در تاریخ ۱۳۹۶/۹/۱۹ اعلام وصول و نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۷/۲/۲۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. مطابق مقدمه لایحه پیشنهادی دولت، لایحه مزبور به منظور تأمین اهدافی همچون تناسب جرم و مجازات، بازدارندگی و اثربخشی مجازات‌ها، لزوم شمول جرم منشأ به جرایم خارج از کشور، عدم امکان پیگرد جرم پولشویی به صورت مستقل از جرم منشأ، ضرورت پیش بینی ساختار عملیاتی مبارزه با پولشویی (واحد اطلاعات مالی FIU) در سطح قانون و ... تهیه و تقدیم گردیده است.

شرح و بررسی

پیش از آنکه به بررسی جزئیات مصوبه حاضر پردازیم، توجه به دو نکته حائز اهمیت است:

اول اینکه با توجه به بند «۲» اصل ۱۵۸ قانون اساسی که «تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی» را در زمره وظایف رئیس قوه قضائیه قرار داده است و همچنین بند «۲» نظر تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان که تصریح می‌دارد: «هیأت دولت نمی‌تواند مستقلاً لایحه قضایی تنظیم نموده و آن را به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب نهایی ارسال نماید»، لذا ارائه هرگونه لایحه‌ای که واجد محتوای قضایی باشد باید از سوی رئیس قوه قضائیه باشد و از حدود صلاحیت دولت خارج است. با وجود تصریح اصل مذکور و نظر تفسیری مورد اشاره، «لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی» که واجد مواد مختلفی

در زمینه‌های جرم‌انگاری، مجازات، پیشگیری و سایر حوزه‌های مرتبط با صلاحیت قوه قضاییه می‌باشد، با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیأت وزیران جهت تصویب به مجلس ارسال شده و طبق بررسی‌های انجام شده، تنها نماینده رئیس قوه قضائیه در کمیسیون مجلس حضور و به ارائه پیشنهادات رئیس قوه در خصوص این لایحه پرداخته است که طبیعتاً الزامی در پذیرش آنها نیز وجود نداشته و صدق عنوان تهیه لایحه قضایی از سوی رئیس قوه قضائیه بر آن امکان‌پذیر نیست. بنا به مراتب فوق اینگونه به نظر می‌رسد که این لایحه برخلاف بند «۲» اصل ۱۵۸ و نظر تفسیری مرتبط با آن در جریان رسیدگی در مجلس قرار گرفته است. در خصوص اشکال فوق ممکن است این شبهه مطرح شود که «قانون مبارزه با پولشویی» -مصوب ۱۳۸۶- نیز از طریق لایحه دولت مطرح شده و به تصویب مجلس رسیده و در آن زمان شورای نگهبان ارسال لایحه قانون مزبور توسط دولت را برخلاف صلاحیت دولت ندانسته بود. در پاسخ به اشکال مطرح شده ذکر این نکته لازم است که اولاً محتوای لایحه مورد اشاره نسبت به لایحه حاضر به مراتب واجد جنبه‌های قضائی کمتری بوده است و لایحه‌ی حاضر واجد محتویاتی کاملاً قضایی است. ثانیاً در بند «۱» اولین اظهارنظر شورای نگهبان راجع به قانون فعلی مبارزه با پولشویی (نظر مورخ ۱۳۸۳/۲/۲۷)، شورا بر این نکته تأکید داشته است که: «لایحه مبارزه با پولشویی مشتمل بر موضوعات و احکامی است که از مصادیق بندهای اصل ۱۵۶ قانون اساسی محسوبند. واگذاری وظایف مربوط به این قوه به دولت یا شورای عالی مبارزه با پولشویی، با اصل مزبور مغایر و مآلاً در مواردی با موازین شرعی نیز مغایر شناخته می‌شود». لذا، بعید نیست که در آن زمان، نهایتاً با تأیید لایحه مزبور توسط رئیس وقت قوه قضائیه امکان رسیدگی به آن لایحه فراهم شده باشد.

همچنین نمونه‌ی ایراد مورد اشاره را می‌توان در نظرات شورای نگهبان

راجع به «لایحه مبارزه با تأمین مالی تروریسم» ملاحظه کرد که با توجه به اینکه لایحه مزبور ماهیتاً قضایی محسوب می‌شد و توسط رئیس قوه قضاییه تهیه و پس از طی مراحل قانونی تقدیم مجلس نشده بود، شورای نگهبان دو مرتبه از اظهارنظر در خصوص مفاد آن خودداری کرد و آن لایحه را به جهت عدم ارائه از طریق قوه قضائیه به مجلس بازگرداند. در نهایت نیز پس از طی فرآیند قانونی و ارائه لایحه توسط قوه قضائیه به هیأت وزیران، لایحه قانون مزبور مجدداً برای مجلس ارسال و شورای نگهبان نیز وارد بررسی مفاد آن گردید.

لازم به ذکر است در مصوبه حاضر نیز علاوه بر موضوع پولشویی، در موارد متعددی «تأمین مالی تروریسم» نیز مورد توجه قرار گرفته که در واقع می‌تواند اصلاح «قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم» تلقی و در نتیجه مستلزم طی فرآیند آن از طریق لایحه قضائی می‌باشد.

اما نکته دوم ناظر به وضعیت این لایحه در چارچوب «برنامه اقدام» گروه ویژه اقدام مالی موسوم به (FATF) می‌باشد. با این توضیح که همانگونه که در گزارش پیرامون کنوانسیون پالرمو اشاره گردید، گروه اقدام مالی طی یک برنامه اقدام، درخواست‌هایی را جهت اجرا به جمهوری اسلامی ایران داده است^۱ که از جمله محورهای اساسی آن ناظر به «جرم پولشویی» (بخش اول)^۲ و همچنین «واحدهای اطلاعات مالی و گزارش های معاملات

۱. لازم به ذکر است که بر اساس برنامه اقدام ارسالی از گروه اقدام مالی و وزارت اقتصاد که در چارچوب مکاتبات وزیر سابق اقتصاد با ریاست گروه اقدام مالی بین دو تاریخ ۱۰/ژوئن/۲۰۱۶ و ۱۴/ژوئن/۲۰۱۶ اتفاق افتاد، ۴۱ موضوع، مورد مطالبه این گروه از جمهوری اسلامی ایران، در راستای انطباق رژیم مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم کشور با استانداردهای مدنظر این گروه بوده است. بر اساس اظهارات مقامات ذی‌ربط تاکنون بسیاری از اقدامات انجام شده و ۴ اقدام مهم و اساسی در این زمینه باقی مانده است. این ۴ اقدام عبارتند از «تصویب کنوانسیون پالرمو»، «تصویب کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم»، «اصلاح قانون مبارزه با پولشویی» و «اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم».

۲. بخش اول از برنامه اقدام: جرم پولشویی

۱. تعیین مجازات‌هایی برای جرم پولشویی که موثر، متناسب و بازدارنده باشد.

مشکوک» (بخش ششم)^۱ می‌باشد و لایحه حاضر را می‌توان در ارتباط وثیقی با این بخش‌ها و برخی بخش‌های دیگر^۲ این برنامه تلقی نمود، به‌گونه‌ای که به صراحت در راستای اجرایی شدن بخش‌های مورد اشاره، احکام لازم پیش‌بینی گردیده است. بنابراین با تصویب این لایحه بخشی از

→

۲. تضمین اینکه جرایم منشا، جرایم مرتکب شده در سایر کشورها را پوشش می‌دهد.
۳. آموزش ماموران تحقیق و بازپرسان جهت ارتقا سطح آگاهی و امکان بهره‌گیری از جرم پولشویی ب‌ه‌عنوان جرم مستقل.
۴. انجام اقدامات موثر از قبیل تحقیق و پیگیری قانون پولشویی، در صورتی که تنها دربرگیرنده اقدامات مبارزه با جرایم منشا نباشد.

۱. بخش ششم از برنامه اقدام: واحدهای اطلاعات مالی و گزارش‌های معاملات مشکوک

۲۴. تضمین اینکه واحد اطلاعات مالی به‌طور عملیاتی مستقل می‌باشد، بدین معنا که این مرکز واحدی ملی برای دریافت، تجزیه و تحلیل و ارسال گزارشات معاملات مشکوک می‌باشد.
۲۵. الزام همه موسسات گزارش‌دهنده به‌بایگانی کردن تمامی گزارشات معاملات مشکوک (از جمله اقدام به انجام معاملات مشکوک) به پولشویی و تامین مالی تروریسم.
۲۶. تضمین اینکه FIU (واحد اطلاعات مالی) برای بر عهده گرفتن وظیفه اصلی خود که شامل، دریافت اطلاعات، تجزیه و تحلیل، انتشار گزارشات معاملات مشکوک و سایر اطلاعات است، به‌طور مناسب و بدون هیچ‌گونه مانعی دارای ساختار و منابع مناسب (شامل افراد متخصص، تامین مالی و منابع فنی) می‌باشد.
۲۷. تضمین اینکه هیچ مانعی جهت دریافت اطلاعات مالی تکمیلی در موارد مشکوک به پولشویی و تامین مالی تروریسم از سوی اشخاص گزارش‌دهنده وجود ندارد.

۲. از جمله می‌توان به بندهایی از بخش هفتم ناظر به همکاری بین‌المللی و بندهای «۲۳» و «۳۶» اشاره کرد:

۲۳. تضمین اینکه موسسات مالی ملزم به انجام شناسایی دقیق تر و کامل تر مشتری در موارد با ریسک بالاتر پولشویی و تامین مالی تروریسم می‌باشند.
۳۰. تضمین اینکه ایران براساس معاهدات، سایر موافقت‌نامه‌ها یا عمل متقابل دارای مبنای حقوقی مناسب جهت انجام معاضدت قضایی گسترده‌ای در زمینه پولشویی و تامین مالی تروریسم، تحقیقات مربوط به جرایم منشا، پیگرد و عواید مرتبط با آن‌ها می‌باشد و می‌تواند مطابق استانداردهای FATF تبادل اطلاعات موثری داشته باشد.
۳۱. تضمین ارائه همکاری بین‌المللی در زمینه تبادل و اشتراک‌گذاری اطلاعات مربوط به ذی‌نفع واقعی.
۳۲. تضمین وجود دروازه‌ها و کانال‌هایی تبادل اطلاعات غیرقضایی با مراجع غیرقضایی به منظور به اشتراک‌گذاری اطلاعات بدون هیچ محدودیتی.
۳۶. تضمین اینکه ارائه‌دهندگان خدمات انتقال وجوه و اعتبار مجاز به منظور تطابق با الزامات مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم تحت کنترل و نظارت می‌باشد.

لوازم مورد نظر جهت تحقق هدف گروه اقدام مالی که در گزارش درباره کنوانسیون پالرمو به تفصیل مورد توجه قرار گرفت، محقق خواهد شد. حال با عنایت به توضیحات پیش گفته به بررسی مفاد لایحه حاضر می پردازیم.

ماده (۱)

بر اساس بخشی از مفاد بند «الف» ماده (۱)، «تخلفات مذکور در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» به عنوان «جرم منشأ» شناخته شده است. با این توضیح که مطابق احکام بعدی، برخی اقدامات در خصوص اموال ناشی از این جرائم، جرم‌انگاری و مشمول مجازات خاصی قرار گرفته است. از سوی دیگر در «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» موارد متعددی از جمله «عرضه کالاهای وارداتی فاقد شناسه کالا و شناسه رهگیری در سطح خرده فروشی»، «هر گونه اقدام به خارج کردن کالا از کشور، برخلاف تشریفات قانونی به شرط احراز در مراجع ذیصلاح با استناد به قرائن و امارات موجود» و ...^۱ به عنوان قاچاق محسوب

۱. ماده ۲- علاوه بر مصادیقی که در قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ ذکر شده است، موارد زیر نیز قاچاق محسوب می شود:

الف - برنگرداندن کالای اظهار شده به عنوان خروج موقت یا کران بری به کشور در مهلت مقرر در صورت ممنوع یا مشروط بودن صادرات قطعی آن کالا

ب - اضافه کردن کالا به محموله عبوری (ترانزیتی) خارجی و تعویض یا کاهش محموله های عبوری در داخل کشور

پ - اظهار کالا به گمرک با ارائه اسناد و یا مجوزهای جعلی

ت - تعویض کالای صادراتی دارای پروانه، مشروط بر شمول حقوق و عوارض ویژه صادراتی برای کالای جایگزین شده

ث - ورود کالای موضوع بند (ر) ماده (۱۲۲) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲

ج - اظهار کالای وارداتی با نام یا علامت تجاری ایرانی بدون اخذ مجوز قانونی از مراجع ذی ربط با قصد متقلبانه

چ - واردات کالا به صورت تجاری با استفاده از تسهیلات در نظر گرفته شده در قوانین و مقررات مربوط برای کالاهای مورد مصرف شخصی مانند تسهیلات همراه مسافر، تعاونی‌های مرز نشینی و ملوانی در صورت عدم اظهار کالا به عنوان تجاری به تشخیص گمرک

ح - خروج کالاهای وارداتی تجمع شده مسافری و کالاهای مشمول تسهیلات مرز نشینی و ملوانی از استانهای مرزی، بدون رعایت تشریفات قانونی

خ - عدم رعایت ضوابط تعیین شده از سوی دولت یا نداشتن مجوزهای لازم از بانک مرکزی برای ورود، خروج، خرید فروش یا حواله ارز

د - عرضه کالا به استناد حواله های فروش سازمان جمع آوری و فروش اموال تملیکی و یا سایر دستگاهها مشروط بر عدم مطابقت با مشخصات حواله

ذ - عرضه کالاهای وارداتی فاقد شناسه کالا و شناسه رهگیری در سطح خرده فروشی با رعایت ماده (۱۳) این قانون

ر - هر گونه اقدام به خارج کردن کالا از کشور، برخلاف تشریفات قانونی به شرط احراز در مراجع ذی صلاح با استناد به قرائن و

←

شده و براساس ماده (۴۴)^۱ این قانون صرفاً بخشی از این موارد جرم‌انگاری و در صلاحیت دادگاه و مابقی موارد «تخلف» محسوب و در صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی قرار گرفته است. حال مسئله‌ای که در ارتباط با حکم بند «الف» وجود دارد این است که در مواردی که تخلف موضوع قانون قاچاق کالا و ارز به‌عنوان «جرم منشأ» محسوب گردد، آیا دادگاه رسیدگی کننده به جرم پولشویی، به اصل تحقق وقوع جرم منشأ نیز رسیدگی خواهد نمود و یا به صرف اینکه تخلف مزبور در سازمان تعزیرات حکومتی به اثبات رسیده باشد، باعث خواهد شد دادگاه رسیدگی کننده تخلف مزبور را به‌عنوان جرم منشأ محقق شده در نظر بگیرد. در چنین صورتی (یعنی اکتفا نمودن به اثبات تخلف در سازمان تعزیرات) حکم مزبور مغایر اصل ۳۶ قانون اساسی مبنی بر لزوم رسیدگی به جرائم در دادگاه صالحه می‌باشد.

ماده (۲)

۱) حکم مذکور در تبصره «۱» این ماده به جهت اینکه صرفاً به دلیل وجود ظن نزدیک به علم، اثبات صحت معاملات و تحصیل اموال را برعهده متصرف نهاده، مغایر اصل برائت به‌نظر می‌رسد. همچنین اگرچه براساس ذیل این تبصره، منظور از «علم»، تعریف قانون مجازات از علم قاضی دانسته شده است، ولیکن باتوجه به اینکه مرجع احراز چنین ظنی مشخص نگردیده است، لذا حکم مزبور از این حیث نیز واجد ابهام است.

→

امارات موجود

ز - سایر مصادیق قاچاق به موجب قوانین دیگر

۱. ماده ۴۴ - رسیدگی به جرائم قاچاق کالا و ارز سازمان یافته و حرفه‌ای، قاچاق کالاهای ممنوع و قاچاق کالا و ارز مستلزم حبس و یا انفصال از خدمات دولتی در صلاحیت دادرسی و دادگاه انقلاب است. سایر پرونده‌های قاچاق کالا و ارز، تخلف محسوب و رسیدگی به آن در صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی است.

۲) مطابق صدر تبصره «۲»، دارا شدن اموال موضوع این قانون (که مطابق بند «ب» ماده (۱) شامل هر نوع مال یا منفعتی به صورت مطلق می‌باشد) منوط به ارائه اسناد مثبت‌گردیده است. در این خصوص باید گفت اطلاق این حکم باتوجه به اینکه از یک سو امکان ارائه اسناد در بسیاری از موارد توسط اشخاص مشکل می‌باشد و از سوی دیگر مطابق ذیل همین تبصره، صرف عدم تقدیم اسناد مثبت‌گردیده که قابل راستی آزمایی باشد (بدون اینکه نامشروع بودن محرز باشد) منجر به مجازات خواهد شد و حتی در صورت اثبات مشروع بودن در دادگاه صرفاً از مال مزبور رفع توقیف صورت می‌گیرد، مغایر اصولی همچون اصل ۴۷ قانون اساسی مبنی بر مشروع بودن مالکیت شخص و همچنین ذیل اصل ۴۹ قانون اساسی مبنی بر لزوم رسیدگی، تحقیق و ثبوت شرعی مشروع نبودن مال می‌باشد.

همچنین منظور از «سامانه‌های مربوطه» در این تبصره مشخص نیست.

۳) مطابق تبصره «۳» این ماده به صرف ظن نزدیک به علم بر تحصیل مال از طریق نامشروع، مال مزبور نامشروع تلقی و علاوه بر ضبط مال، صاحب مال به حبس درجه شش محکوم خواهد شد و براساس ذیل همین تبصره در صورت اثبات تحصیل مشروع بودن مال، تنها حکم ضبط مال مستثنی گردیده و محکومیت حبس مزبور مورد توجه قرار نگرفته است. چنین حکمی علاوه بر اینکه مغایر اصل برائت به نظر می‌رسد مغایر اصل ۴۷ و ۴۹ قانون اساسی نیز محسوب می‌گردد.

ماده (۳)

مطابق تبصره «۱» این ماده «جرم منشأ» اعم از جرایمی دانسته شده که در داخل و خارج از کشور واقع می‌گردد و در خصوص جرایم واقع شده در خارج، این امر مشروط به جرم بودن مطابق قانون شده است. مسئله‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که مشخص نیست مقصود از «مطابق قانون» در این تبصره لزوم مطابقت آن با قوانین جمهوری اسلامی ایران

می‌باشد و یا شامل قوانین دیگر از جمله قوانین بین‌المللی و یا قانون کشور محل ارتکاب جرم نیز می‌گردد. این ابهام از این حیث واجد اهمیت است که از جمله اقداماتی که در برنامه اقدام گروه ویژه اقدام مالی (FATF) برای ایران در نظر گرفته شده، «تضمین اینکه جرایم منشا، جرایم مرتکب شده در سایر کشورها را پوشش می‌دهد» می‌باشد و لذا گروه ویژه اقدام مالی^۱ به دنبال این بوده است تا جرایمی هرچند از نظر قوانین ما جرم نبوده ولی ممکن است از نظر کشورها یا نهادهای دیگر جرم باشد مشمول مجازات‌ها و اقدامات مورد نظر قرار گیرد.

ماده (۴)

حکم این ماده مبنی بر تأسیس «شورای عالی مقابله با پیشگیری و مقابله با جرائم پولشویی و تأمین مالی تروریسم» از چند حیث واجد ایراد است. ۱) مطابق بند «۵» اصل ۱۵۶ قانون اساسی «پیشگیری از وقوع جرم» از جمله صلاحیت‌های رئیس قوه قضائیه تلقی شده است و لذا ایجاد شورایی که یکی از مؤلفه‌ها و اهداف اصلی آن پیشگیری از برخی جرایم می‌باشد به ریاست وزیر امور اقتصاد و دارائی و متشکل از اعضای داخل قوه مجریه مغایر بند مزبور از اصل ۱۵۶ قانون اساسی تلقی می‌شود.

۲) «قانون پیشگیری از وقوع جرم» در تاریخ ۱۳۹۴/۶/۲۱ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است و مطابق ماده (۲) این قانون «شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم» باهدف انجام وظایف مقرر در این قانون به ریاست رئیس قوه قضائیه ایجاد گردیده است و مطابق ماده (۳) همین قانون^۱ «تعیین راهبردها، سیاست‌های اجرائی و برنامه‌های ملی

۱. ماده ۳- در اجرای وظایف زیر ، شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم تشکیل می شود:

۱- تقسیم کار ملی در چهارچوب وظایف و مأموریت های قوای سه گانه کشور و اتخاذ تدابیر مناسب برای هماهنگی و توسعه همکاری بین دستگاههای مسؤؤل در امر پیشگیری

۲- تعیین راهبردها ، سیاست های اجرائی و برنامه های ملی پیشگیری از وقوع جرم در چهارچوب قوانین و

پیشگیری از وقوع جرم در چهارچوب قوانین و سیاست‌های کلی نظام» و همچنین «تقسیم کار ملی در چهارچوب وظایف و مأموریت‌های قوای سه گانه کشور» از جمله صلاحیت‌های شورای مزبور محسوب شده است. لذا به نظر می‌رسد بخشی از موضوع «شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرائم پولشویی و تأمین مالی تروریسم»، مغایر مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص «قانون پیشگیری از وقوع جرم» و در نتیجه مغایر اصل ۱۱۲ قانون اساسی می‌باشد.

۳) با عنایت به اینکه شورای موضوع این ماده علاوه بر جرم پولشویی ناظر به «تأمین مالی تروریسم» نیز می‌باشد و جرم مزبور موضوع قانونی تحت عنوان «قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم» است که به موجب لایحه قضائی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، لذا ایجاد چنین شورایی با موضوع مبارزه با تأمین مالی تروریسم اصلاح قانون مزبور از طریق لایحه دولت می‌باشد و چنین مواردی حداقل مستلزم موافقت رئیس قوه قضائیه می‌باشد.

۴) ایراد دیگری که نسبت به شورای مزبور وارد است، ناظر به ترکیب این شورا می‌باشد. با این توضیح که اگر شورای مزبور شورای اجرایی است، عضویت تعداد قابل ملاحظه‌ای اشخاص خارج از قوه مجریه مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی تلقی می‌شود و در صورتی که از ماهیت دیگری از

→

سیاست‌های کلی نظام

۳- بررسی و تصویب برنامه‌های کلان برای گسترش فرهنگ، ایجاد زمینه‌های مشارکت مردم و نهادهای دولتی و غیردولتی در امر پیشگیری از وقوع جرم و حمایت از آنها

۴- بررسی و اتخاذ تصمیم جهت شناسایی زمینه‌ها و علل وقوع جرم، کاهش آسیب‌های اجتماعی و ارزیابی نتایج اجرای طرحها و برنامه‌های ملی پیشگیری، سنجش و پیگیری عملکرد نهادهای مسؤول در این زمینه

۵- اتخاذ سیاست‌های مورد نیاز در جهت حمایت از بزه‌دیدگان و محکومان و خانواده آنان و اصلاح و جامعه‌پذیری محکومان و برخورداری آنان از زندگی شرافتمندانه

تبصره- شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم حداقل در هر فصل یک بار تشکیل جلسه خواهد داد.

جمله ماهیت قضائی برخوردار است، عضویت وزراء مزبور در این شورا فاقد وجه می باشد.

۵) براساس بند «۱» از وظایف شورای موضوع این ماده، «تعیین راهبردها و برنامه ریزی در جهت اجرای قانون» از جمله صلاحیت های شورا محسوب شده است، اما از طرف دیگر مطابق بند «۳» همین ماده نیز «تهیه و تصویب دستورالعمل های لازم درخصوص اجرای این قانون» نیز در صلاحیت این شورا قرار گرفته است. لذا مشخص نیست مقصود از بند نخست چیست و در چه قالبی ارائه خواهد شد. در صورتی که منظور همان مقررات گذاری باشد، اعطای چنین صلاحیتی به این شورا مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی خواهد بود و در صورتی که اتخاذ چنین راهبردهایی ناظر به امور ذیل قوه قضائیه می باشد، اتخاذ تصمیم توسط این شورا مغایر اصل ۱۵۷ قانون اساسی و اگر مربوط به امور قوه مجریه می باشد، مغایر اصل ۱۳۴ قانون اساسی مبنی بر صلاحیت رئیس جمهور در تعیین خط مشی و برنامه دولت می باشد.

۶) اعطای صلاحیت تهیه و تصویب دستورالعمل های لازم جهت اجرای قانون به شورای موضوع این ماده به دلیل اینکه به نظر این دستورالعمل همان آئین نامه اجرایی قانون می باشد و مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی تصویب آئین نامه اجرایی قانون برعهده وزیر یا کمیسیون متشکل از چند وزیر و یا هیأت وزیران می باشد و شورای مزبور متشکل از اعضا غیر وزیر نیز هست (۵ نفر از ۱۱ نفر صاحب رأی خارج از قوه مجریه قرار دارند)، مغایر اصل ۳۸ قانون اساسی شناخته می شود.

همچنین باعنایت به اینکه براساس بند «۲» همین ماده تصویب آئین نامه های اجرایی قانون برعهده هیأت وزیران نهاده شده است، مشخص نیست اجرای چه بخشی از قانون توسط آئین نامه مصوب هیأت وزیران تعیین خواهد شد و چه بخشی از آن توسط دستورالعمل های مصوب این شورا.

۷) براساس بند «۲» این ماده مرجع تصویب آئین‌نامه‌های اجرایی این قانون، هیأت وزیران دانسته شده است. درحالی‌که در ماده (۱۳) همین مصوبه، تصویب آئین‌نامه اجرایی این قانون توسط هیأت وزیران پس از تأیید توسط رئیس قوه قضائیه پیش‌بینی شده است. لذا مشخص نیست آیا منظور از آئین‌نامه‌های اجرایی این قانون در بند «۲» این ماده همان آئین‌نامه اجرایی موضوع ماده (۱۳) مصوبه است و یا آئین‌نامه‌های دیگری مدنظر می‌باشد.

۸) حکم بند «۴» این ماده، ناظر به هماهنگ کردن دستگاه‌های زیر مجموعه دولت توسط این شورا، به جهت اینکه شورای مزبور متشکل از اعضای خارج از قوه مجریه نیز می‌باشد و از سوی دیگر مطابق اصل ۱۳۴ قانون اساسی مسئولیت هماهنگی دستگاه‌های دولتی با رئیس جمهور می‌باشد، مغایر اصل مزبور تلقی می‌شود.

۹) «مراجع ذی‌ربط» در ذیل بند «۴» به‌عنوان مرجعی که شورای عالی به آن اسناد و مدارک و معاملات مشکوک را گزارش خواهد داد، به دلیل اینکه در مصوبه مشخص نیست چه مرجعی می‌باشد و اطلاق آن شامل مراجع واقع در خارج از کشور نیز می‌گردد، واجد ابهام است. توضیح آنکه از جمله ابهامات اساسی که در این لایحه وجود دارد ناظر به مسئله گزارش دهی برخی مراجع یا مراکز نظیر شورای عالی مزبور و همچنین واحد اطلاعات مالی به مراجع دیگر می‌باشد. چراکه همانگونه که در ابتدا متذکر شدیم از جمله درخواست‌های گروه ویژه اقدام مالی اشتراک گذاری اطلاعات مالی و همچنین گزارش دهی بدون هیچ مانعی می‌باشد.

۱۰) تبصره «۱» و «۲» این ماده نیز مبنی بر ایرادات وارده به اصل ماده درخصوص ارتباط صلاحیت‌های این شورا با قوه قضائیه و صلاحیت‌های این قوه محل ایراد است.

۱۱) براساس تبصره «۳» این ماده تخلف از آئین‌نامه‌های موضوع این ماده توسط مراجع قضائی و اداری مستلزم مجازات شناخته شده است. مسئله‌ای که در ارتباط با این حکم وجود دارد این است که اگرچه اصل جرم بودن تخلف از مفاد آئین‌نامه، به موجب همین قانون مقرر خواهد شد، ولكن محتوای مجرمانه آن به آئین‌نامه‌ای سپرده شده است که می‌تواند در بردارنده تکالیف مختلفی باشد که مجازات مقرر چندان متناسب با تخلف از آن‌ها نباشد و ضوابط تکالیف مقرر در این آئین‌نامه چندان روشن نیست. لذا محول نمودن محتوای عمل مجرمانه به آئین‌نامه می‌تواند مغایر اصل ۳۶ قانون اساسی مبنی بر لزوم قانونی بودن جرم و مجازات محسوب شود. لازم به ذکر است عبارت «به تشخیص مراجع قضائی» اماره‌ای بر جرم‌انگاری تخلف از آئین‌نامه قلمداد می‌شود.

همچنین عبارت «آئین‌نامه‌های اجرایی شورای فوق‌الذکر» در صدر تبصره «۳» از جهت اینکه مشخص نیست مقصود آئین‌نامه‌های اجرایی قانون می‌باشد و یا آئین‌نامه‌ی دیگری مدنظر است محل ابهام می‌باشد.

ماده (۵)

حکم ذیل این ماده مبنی بر لزوم اجرای «آئین‌نامه‌های مصوب هیأت وزیران در ارتباط با پولشویی و تأمین مالی تروریسم» توسط همه اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی، از جهت اینکه اعطای صلاحیت مزبور به هیأت وزیران درخصوص پولشویی و تأمین مالی تروریسم به صورت مطلق به رسمیت شناخته شده است (بدون اینکه آئین‌نامه‌های مزبور ناظر به قانون مشخصی باشد) و اطلاق مزبور شامل مواردی که جنبه تقنینی نیز دارند می‌گردد، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی تلقی می‌شود. با این توضیح که اگر مقصود از آئین‌نامه‌های موضوع این ماده صرفاً همان آئین‌نامه‌های اجرایی این قانون باشد، لزومی به بیان چنین حکمی مبنی بر الزام به رعایت این آئین‌نامه‌ها نمی‌بود و الزام مزبور در تبصره «۳» ماده (۳) پیش‌بینی شده بود.

ماده (۶)

حکم این ماده مبنی بر الزام کلیه اشخاص به ارائه اطلاعاتی که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، با توجه به اینکه تعیین نوع این اطلاعات را بدون هیچ ضابطه‌ای به هیأت وزیران سپرده است و از سوی دیگر مشمولین این حکم کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی می‌باشند اطلاق اطلاعات مزبور شامل اطلاعات محرمانه، امنیتی و اطلاعات شخصی اشخاص می‌شود، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی تلقی می‌شود.

ماده (۷)

پیش از بررسی مفاد این ماده و ماده بعد لازم به توجه است که بخش عمده ای از این مواد ناظر به مواردی است که در برنامه اقدام جهت اجرای آن توسط ایران پیش بینی شده است.

۱) با توجه به اینکه حکم بند «ب» مبنی بر ارائه اطلاعات، گزارش‌ها، اسناد و مدارک لازم به «مرکز اطلاعات مالی» تنها در چهارچوب «قانون و آئین‌نامه مصوب هیأت وزیران» مجاز دانسته شده و عبارت مزبور ظهور در انحصار در ضوابط مقرر در «قانون مبارزه با پولشویی» و آئین‌نامه‌ی آن دارد، اینگونه به نظر می‌رسد که ضوابط مقرر در قوانین و مقررات مرتبط دیگر با این حوزه مانند «قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی» و آئین‌نامه آن و همچنین سایر ضوابط مرتبط با محرمانگی اسناد و مدارک نهادهای نظامی، امنیتی و اطلاعاتی در این زمینه مغفول واقع می‌شوند. لذا، عبارت ذیل این بند از جهت مشخص نبودن تکالیف مقرر در سایر قوانین و مقررات در این زمینه واجد ابهام است و لازم بود از عبارت «در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه» استفاده می‌شد.

۲) در حالی که در بند «ج» ماده (۱) این مصوبه، «معاملات و عملیات مشکوک» تعریف شده و مصادیق آن نیز به صورت تمثیلی در قالب «۴» بند

معرفی شده‌اند، در تبصره‌ی ذیل بند «پ» ماده (۷) مجدداً مجلس به تعریف معاملات و عملیات مشکوک پرداخته و مصادیق آن را به صورت تمثیلی و در قالب «۵» بند معرفی کرده است. علاوه بر اختلافی که در تعریف معاملات و عملیات مشکوک در بندهای مورد اشاره قابل مشاهده است، بند «۴» تبصره‌ی بند «پ» ماده (۷) به عنوان مصداق معاملات و عملیات مشکوک در بند «چ» ماده (۱) ذکر نشده و این امر تعریف و مصادیق این قبیل عملیات‌ها و معاملات را با ابهام مواجه می‌کند.

۳) در سطر سوم بند «ت»، عبارت «موردی است» زائد می‌باشد.

ماده (۸)

۱) هرچند این ماده بر تشکیل «مرکز اطلاعات مالی» زیر نظر «شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرایم پولشویی و تأمین مالی تروریسم» تصریح نموده، اما مشابه مرکز مزبور (واحد اطلاعات مالی) پیش‌تر و به موجب ماده (۳۸) آئین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی - مصوب ۱۳۸۸ - زیر نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل شده و صلاحیت‌های خاصی در آن آیین‌نامه برای این واحد در نظر گرفته شده است. همچنین همانگونه که متذکر شدیم این ماده ناظر به بخش ششم از برنامه اقدام با عنوان «واحدهای اطلاعات مالی و گزارش‌های معاملات مشکوک» می‌باشد که براساس آن مواردی همچون لزوم استقلال واحد اطلاعات مالی جهت دریافت و تجزیه و تحلیل و ارسال گزارشات معاملات مشکوک و عدم وجود هرگونه مانعی جهت فعالیت این واحد در انتشار و ارسال گزارشات و ... مورد تصریح قرار گرفته است.

نکته قابل ملاحظه‌ای که در خصوص این مرکز و همچنین صلاحیت‌های آن وجود دارد این است که علی‌رغم اهمیت و مسئولیت این مرکز در دریافت کلیه اطلاعات اشخاص و دستگاه‌ها به صورت مطلق دارد هیچ‌گونه ضابطه‌ای در خصوص رئیس این مرکز، کارکنان و همچنین تشکیلات آن پیش‌بینی نشده است،

این در حالی است که اطلاعات سری و محرمانه دستگاه‌ها نیز باید به این مرکز ارسال گردد. لذا عدم توجه به این مسائل در ماده حاضر مغایر بند «۱۰» اصل ۳ قانون اساسی مبنی بر ایجاد نظام اداری صحیح و مصالح ملی، به نظر می‌رسد.

۲) صدر این ماده ناظر به تشکیل «مرکز اطلاعات مالی» زیر نظر «شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرایم پولشویی و تأمین مالی تروریسم»، عطف به ایراد ماده (۴) این مصوبه راجع به ترکیب شورای مزبور اشکال دارد.

۳) باتوجه به اینکه در بند «الف» این ماده مرجع دریافت گزارش معاملات و عملیات مشکوک توسط واحد اطلاعات مالی مشخص نگردیده است و از سوی دیگر باعنایت به توضیحات پیش گفته، از جمله الزامات مقرر در برنامه اقدام، عدم وجود هرگونه مانعی در گزارش دهی واحد اطلاعات مالی به مراجعی نظیر گروه ویژه اقدام مالی می‌باشد، حکم این بند واجد ابهام است. لازم به توضیح است که مطابق آئین نامه اجرایی قانون فعلی مبارزه با پولشویی ارسال چنین گزارشی به مرجع قضائی پیش بینی شده بود.

۴) تذکر: در حالی که به موجب عبارت ذیل ماده (۷ مکرر)، بندهای ذیل این ماده در مقام تعیین «وظایف و اختیارات» مرکز اطلاعات مالی هستند، اما در بند «ب» این ماده قانونگذار به تعیین وظایف وزارت اطلاعات، نیروی انتظامی و ... در اجرای این قانون پرداخته است.

۵) بند «ج» این ماده مبنی بر واگذاری صلاحیت تصویب دستورالعمل‌های مربوط به روش‌ها و مصادیق گزارش معاملات مالی مشکوک و اعمال موضوع این قانون و قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم به «شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرایم پولشویی و تأمین مالی تروریسم» با توجه به ترکیب شورای مزبور که متشکل از اعضای وزیر و غیروزیر می‌باشد، مغایر با اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

۶) بند «ج» این ماده در صورتی که عبارت «از طریق شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم» در مقام تعیین صلاحیت جدیدی برای شورای مزبور باشد، نظر به اینکه «شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم» به موجب «قانون پیشگیری از وقوع جرم» - مصوب ۱۳۹۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام - تشکیل شده و وظایف شورای مزبور به موجب قانون مزبور تعیین شده است، مغایر با اصل ۱۱۲ قانون اساسی است.

۷) تبصره «۲» این ماده درخصوص انتصاب رئیس مرکز اطلاعات مالی با رأی حداقل دوسوم اعضای آن شورا و با حکم رئیس شورا، عطف به ایراد ماده (۴) این مصوبه راجع به ترکیب «شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرایم پولشویی و تأمین مالی تروریسم»، اشکال دارد.

۸) تبصره «۴» این ماده از چند جهت واجد ایراد و ابهام به نظر می‌رسد. اول اینکه اطلاق محول نمودن موارد مذکور در این تبصره به دستورالعمل مصوب شورا به جهت اینکه شامل مواردی با ماهیت تقنینی (نظیر نحوه و سطح دسترسی به اطلاعات مالی و اداری مربوط به جرایم پولشویی و تأمین مالی تروریسم و شیوه تبادل اطلاعات با خارج کشور) می‌شود مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد و در مواردی که دارای ماهیت آئین نامه ای باشد، به جهت ترکیب شورای مزبور مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی تلقی می‌شود.

دوم اینکه علی‌رغم اینکه در بند «ت» ماده (۷) این مصوبه، نگهداری سوابق مربوط به شناسایی ارباب رجوع، مالک، سوابق حسابها، عملیات و معاملات داخلی و خارجی مطابق آئین‌نامه اجرایی این قانون دانسته شده، لکن در تبصره «۴» ماده (۷ مکرر) «نگهداری سوابق مربوط (بند «ت» ماده ۷)» در چارچوب دستورالعمل مورد تأیید «شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرایم پولشویی و تأمین مالی تروریسم» دانسته شده است که از این جهت واجد ابهام است.

همچنین در حالی که به موجب بند «د» این ماده، تعیین «ضوابط و نحوه تبادل اطلاعات» بین مرکز اطلاعات مالی با مراکز مشابه در سایر کشورها، سازمان‌ها، مجامع منطقه‌ای، بین‌الدولی و بین‌المللی ذی‌ربط در چارچوب آئین‌نامه مصوب شورای عالی امنیت ملی دانسته شده، اما تبصره «۴» ذیل این ماده «شیوه تبادل اطلاعات با خارج از کشور (بند «د» این ماده)» را به موجب دستورالعمل مورد تأیید «شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرایم پولشویی و تأمین مالی تروریسم» ممکن دانسته که از این جهت نیز تبصره مزبور واجد ابهام است.

ماده (۱۰)

تذکر: در سطر پنجم ماده (۹) جایگزین، پس از عبارت «حبس تعزیری درجه چهار» حرف «و» اضافه شود.

طرح الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و

ارتقای نظام مالی کشور

(اعاده شده از شورای نگهبان)

ماده (۶۱)

۱) هرچند در اصلاحیه اخیر در صدر ماده (۶۱) مواردی به عنوان صلاحیت‌های ستاد تسهیل و رفع موانع تولید به منظور رفع ابهام شورای نگهبان ناظر به اطلاق و آگذاری تعیین وظایف و اختیارات ستاد ملی مشخص گردیده است. ولیکن با عنایت به اینکه موارد مذکور از عمومیت و اطلاق برخوردار بوده و درخصوص هریک از این وظایف (نظیر تعیین تکلیف بدهی‌های معوق، رفع مشکلات محیط زیستی یا صادراتی) قوانین متعددی جاری بوده و بعضاً نیز می‌تواند دربردارنده موارد ترافعی باشد و از سوی دیگر قید «درچارچوب قوانین و مقررات» جهت انجام این وظایف پیش بینی نشده است، اصلاح مزبور واجد ایراد و ابهام به نظر می‌رسد.

۲) تبصره این ماده نیز ناظر به تشکیل کارگروه‌های استانی در راستای وظایف ستاد مبنی بر ایراد فوق واجد ایراد است.

۳) حکم مذکور در ذیل تبصره این ماده مبنی بر اینکه اعضای کارگروه استانی همان اعضای متناظر ستاد در مرکز می‌باشد، به دلیل اینکه اعضای مذکور (اعضای ستاد) در مواردی فاقد متناظر مشخصی در سطح استان می‌باشند (نظیر وزیر نفت، وزیر کشور، رئیس سازمان برنامه و بودجه)، واجد ابهام است.

ماده (۶۲)

باتوجه به ایرادات مذکور در ماده (۶۱)، این ماده نیز مبنی بر ایرادات مزبور واجد ایراد است.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
را اینا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگساده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سبهد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir