

حضرت آیت‌الله جنّتی «دام عزّه»
دبیر محترم شورای نگهبان

سلام‌علیکم؛

موضوع: «طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحیه آن مصوب ۱۳۷۵»

در اجرای اصل ۱۷۴ ناظر بر بند (۳) از اصل ۱۵۶ قانون اساسی، قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در مورخه ۱۳۶۰/۷/۱۹ به تصویب مجلس رسید. آئین‌نامه اجرائی قانون مزبور در مورخه ۱۳۶۰/۹/۹ مورد تصویب شورای عالی قضائی وقت قرار گرفت. قانون مزبور با اعمال اصلاحات و الحاق تعدادی مواد و تبصره‌ها، در مورخه ۱۳۷۵/۵/۷ نیز مورد تصویب مجلس قرار گرفت. سرانجام هر دو قانون مصوب سالهای ۶۰ و ۷۵، با اصلاحاتی متعاقب تصویب مورخه ۸۶/۸/۲۲ کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس، اجرای آزمایشی آن به مدت ۵ سال در مورخه ۸۶/۱۱/۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است که نتایج حاصله از بررسی‌ها، ذیلاً جهت استحضار تقدیم می‌گردد:

۱- تبصره الحاقی به ماده (۱):

مستفاد از بند (۳) اصل ۱۵۶ و اصل ۱۷۴ قانون اساسی آنچه که به سازمان بازرسی کل کشور واگذار گردیده، عبارت است از حق نظارت و بازرسی، لکن در اصلاحیه به عمل آمده، علاوه بر حقوق و تکالیف فوق، حقوق دیگری برای سازمان بازرسی کل کشور در نظر گرفته شده و این در حالی است که به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی حق رسیدگی به شکایات از عملکرد دستگاهها به عهده دیوان عدالت اداری است و حق بازرسی بر دستگاهها و نظارت بر حسن اجرای قوانین بر عهده سازمان بازرسی کل کشور قرار گرفته است. علیهذا در اصلاحات به عمل آمده، حقوق و وظایفی برای سازمان بازرسی کل کشور در نظر گرفته شده که خلاف اصل ۱۷۴ می‌باشد و تفصیل آن به شرح زیر تحریر می‌یابد.

اولاً: قطعاً انجام کاری بدون هدف که عبارت اخراج کارهای لغو و عبث می‌باشد، خارج از سیره عقلاء است، علیهذا درج واژه هدفدار در متن قانون، فاقد وجاهت قانونی است.

ثانیاً: واژه قبل متضمن شائبه دخالت در امور دستگاههاست که در مقام بررسی، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری جهت اتخاذ روش‌های اجرایی می‌باشند. نظارت بر قبل از اقدامات ممکن است از نظر عرف امری پسندیده باشد ولی از محدوده اصل ۱۷۴ خارج می‌باشد و چون باعث دخالت و انسداد کارها در دستگاههای اجرایی می‌گردد، بنظر مغایر با اصول ۵۷، ۶۰ و ۱۷۴ قانون اساسی خواهد بود.

ثالثاً: واژه «اقدامات» از حیث عام بودن، مواجه با ابهام است چون واژه‌ای عمومی است که شامل همه چیز می‌گردد خواه اقداماتی که مرتبط با دستگاه تحت بازرسی و نظارت باشد یا نباشد، علیهذا شایسته است با آوردن کلماتی نظیر «اداری، مالی، محاسباتی و استخدامی» بعد از واژه «اقدامات» کلمه مزبور مقید و رفع ابهام گردد و الاً باعث توسعه شمول قانون و مغایر با بند (۳) اصل ۱۵۶ و اصل ۱۷۴ قانون اساسی خواهد شد.

رابعاً: کلمات «تجزیه و تحلیل» واژه‌هایی است که عموماً متضمن بار اطلاعاتی و امنیتی است، بهتر است به کلمات «تحقیق و بررسی» جای‌گزین گردند.

خامساً: «تطبیق عملکرد دستگاهها با...» هرچند که امری است پسندیده و ممدوح، لکن خارج از منطوق و چارچوب اصل ۱۷۴ ناظر بر بند (۳) از اصل ۱۵۶ قانون اساسی است و از حیث توسعه شمول قانون، مغایر با اصول مزبور می‌باشد.

سادساً: «ارائه پیشنهادهای مناسب» این حق یا تکلیف برای سازمان بازرسی کل کشور، از اصل ۱۷۴ و بند (۳) از اصل ۱۵۶ برداشت نمی‌گردد. به علت توسعه دامنه قانون مغایر با اصول مزبور بوده، مگر آنکه حالت ارشادی و تشویقی باشد نه امری و تکلیفی.

۲- ذیل بند (۴) از ماده (۲) اصلاحی

عبارت: «سازمان بازرسی... به صورت ماهیانه به مجلس... ارسال نماید».

اولاً: با عنایت به اینکه سازمان بازرسی کل کشور، بازوی نظارتی قوه قضائیه می‌باشد (کما اینکه به موجب اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی، دیوان محاسبات، بازوی نظارتی قوه مقننه است) علیهذا تکلیف سازمان به ارسال گزارش ماهانه، خلاف اصل تفکیک قوا و مغایر با اصول ۵۷، ۱۵۶ و ۱۷۴ قانون اساسی است.

ثانیاً: بدیهی است اغلب یا تمامی گزارشهایی که سازمان بازرسی کل کشور راجع به دستگاهها تهیه می‌نماید از حیث اینکه گزارش، متضمن جرم و تخلف باشند یا نباشند، هنوز غیر قطعی است و نیازمند رسیدگی‌های قضائی است، مضافاً اینکه برخی از گزارشها متضمن امور محرمانه، سری و فوق

سری است که انعکاس آن نیازمند کسب مجوز قانونی از ریاست قوه قضائیه است، علیهذا تکلیف سازمان بازرسی کل کشور به ارسال تمامی گزارشها به مجلس، ضمن این که این تکلیف مغایر با اصل تفکیک قوا است، مغایر با حفظ حقوق و حرمت دیگران (اشخاص حقیقی و حقوقی) نیز می‌باشد.

۳- بند (د) ماده (۲) اصلاحی

عبارت «چنانچه جرم دارای حیثیت عمومی باشد...» از این حیث که آیا جرم دارای حیثیت عمومی یا خصوصی است، تشخیص آن به سازمان تفویض گردیده است و حال آنکه به موجب اصل ۶۱ و صدر بند (۴) از اصل ۱۵۶، کشف جرم و تعیین نوع آن از جمله مصادیقی است که اعمال آن باید بوسیله دادگاههای دادگستری صورت پذیرد، علیهذا تفویض به عمل آمده خلاف اصول مزبور می‌باشد.

۴- ذیل بند (د) از ماده (۲) اصلاحی

عبارت: «مراجع رسیدگی کننده مکلفند وقت رسیدگی و جهت حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند» بنظر مغایر اصل تفکیک قوا و استقلال محاکم در رسیدگی به موضوعات می‌باشد. زیرا طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، شأن سازمان، شأن نظارتی است و اصرار قانونگذار به حضور سازمان یا نماینده آن در جلسات رسیدگی با الزام محاکم به دعوت از سازمان جهت حضور در جلسات رسیدگی، باعث تبدیل جایگاه نظارتی سازمان به جایگاه مدعی العموم و عملاً دخالت نمودن در امر قضا خواهد بود در حالی که چنین امری از اصل ۱۷۴ قانون اساسی استنباط نمی‌گردد. این امر به مثابه توسعه دامنه قانون و مغایر با اصل مزبور می‌باشد.

۵- پاراگراف دوم از تبصره (۱) ذیل بند (د) ماده (۲) اصلاحی

تکلیف دستگاه ذیربط به تحمل پرداخت هزینه‌های کارشناسی، باعث افزایش هزینه، گردیده چون طریق تأمین آن مشخص نمی‌باشد، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۶- تبصره (۲) الحاقی به ذیل بند (د) از ماده (۲) قانون اصلاحی:

الف: عبارت: «جرایم غیر عمدی و غیر مهم...» چون از واژه‌ها، به ویژه واژه «غیرمهم» که سابقه‌ای در قوانین جزائی ندارد تعریف به عمل نیامده به لحاظ مبهم بودن، مواجهه با اجمال است، مضافاً اینکه از امور تقنینی است و واگذاری تشخیص آن به سازمان مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ب: تشخیص اینکه موضوعی مشمول مرور زمان گردیده است یا خیر؟ با مرجع قضائی است و تفویض این امر به سازمان مغایر با اصول ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی است.

ج: واگذاری امور فوق به مرجع غیر قضائی، علاوه بر دخالت دادن دیگر نهادها در کار مراجع

قضائی، به دلیل مورد تعریف واقع نشدن عناوینی نظیر: «جرائم غیر عمدی و غیر مهم که در آن سوء استفاده مالی مطرح نبوده...» یا مشمول مرور زمان... باشد...» به دلیل مبهم بودن واژه‌ها، باب تفسیر به رأی، تجرّی و سوء استفاده احتمالی مجریان را زمینه‌سازی می‌نماید.

۷- بند (۸) از ماده (۲) اصلاحی

الف - بند (هـ) الحاقی به ذیل تبصره (۲) از ماده (۲) قانون

طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، شأن سازمان بازرسی کل کشور عبارت است از «نظارت و بازرسی» لذا واگذاری امر رسیدگی به تخلفات «رؤسای ادارات و مقامات بالاتر، تا سطح وزراء و هم‌تراز آنان» از حیث توسعه دامنه قانون مغایر با محدوده اصل ۱۷۴ بوده، مضافاً اینکه هرگز به مصلحت نمی‌باشد تا سازمان بازرسی کل کشور، به طور همزمان، هم در صدد تهیه گزارش از تخلفات برآید و هم در مقام قضاوت و رسیدگی نسبت به همان گزارش‌ها قرار گیرد. بنظر از حیث مانع الجمع بودن، مغایر با عموماً قواعد حاکم بر مراجع رسیدگی کننده در باب صلاحیت‌ها است.

ب - ذیل بند (هـ) الحاقی به ذیل تبصره (۲) از ماده (۲) اصلاحی:

پیش‌بینی تشکیل شعب بدوی و تجدید نظر در سازمان بازرسی کل کشور علاوه بر مغایرت با سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری و ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر ضرورت کوچک‌سازی دستگاه‌های اداری و حذف تشکیلات غیر ضرور - بند (۱۰) از اصل ۳ قانون اساسی - چون متضمن بار مالی است مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ج - انتصاب دارندگان پایه قضائی به عنوان اعضاء شعب بدوی و تجدید نظر توسط رئیس سازمان در مغایرت با بند (۲) از اصل ۱۵۸ قانون اساسی است که این حق را قانونگذار اساسی از جمله حقوق رئیس قوه قضائیه می‌داند.

د - رسیدگی به تخلفات وزراء در هیات‌های مورد نظر هر چند که به وصف تخلفات مقید گردید و نه جرم، احتمالاً مغایر با اصل ۱۴۰ قانون اساسی و در تعارض با تبصره ذیل ماده (۴) از «قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب» مصوب مورخه ۱۳۸۱/۷/۲۸ مجلس خواهد بود^۱.

^۱ تبصره - «... رسیدگی به کلیه اتهامات اعضاء مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، وزراء و معاونین آنها، معاونان و مشاوران رؤسای سه قوه، سفراء، دادستان و رئیس دیوان محاسبات، دارندگان پایه قضائی، استانداران، فرمانداران و جرائم عمومی افسران نظامی و انتظامی از درجه سرتیپ و بالاتر و مدیران کل اطلاعات استانها در صلاحیت دادگاه کیفری استان تهران می‌باشد به استثناء مواردی که در صلاحیت سایر مراجع قضایی است.

۸- تبصره (۴) الحاقی به ماده (۳) قانون

عبارت: «دستگاههای مشمول بازرسی موظفند افراد منتخب مذکور در این ماده را به ... مأمور نمایند» از این حیث که توافق و یا رضایت دستگاههای متبوع کارمندان را نادیده گرفته به نظر، نوعی مداخله در امور دستگاهها و مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است و از این حیث که اعتنائی به رضایت یا عدم رضایت کارمندان را ننموده است مغایر با صدر اصل ۲۸ قانون اساسی خواهد بود.

۹- تبصره (۲) الحاقی به ماده (۴)

سطرهای ۴ و ۵ تبصره (۲): با عنایت به اینکه صدور قرار تأمین، شامل قرار بازداشت موقت^۲ نیز می‌گردد چون قرار صادره، مقید به حداکثر زمان ۲۴ ساعته نگردیده است لذا مغایر با اصل ۳۲ قانون اساسی خواهد بود. مضافاً اینکه چون قرار بازداشت از مصادیق مجازات است لذا صدور آن توسط سازمان بازرسی کل کشور، ولو آنکه از جانب مقام قضایی مستقر در سازمان صادر گردد، مغایر با اصل ۳۶ قانون اساسی نیز می‌باشد.

علاوه بر آن، عبارت: «و پس از تأیید رئیس سازمان پرونده را ...» اعلام نشد اگر رئیس سازمان تأیید نکرده، تکلیف متهم که در بازداشت موقت به سر می‌برد چه خواهد شد؟ این نقیصه، مغایر با اصل ۳۲ قانون اساسی خواهد بود.

۱۰- ماده (۶) اصلاحی ناظر بر تبصره (۱) ماده (۸) قانون

تعیین مجازات حبس، بنظر می‌رسد مغایر با سیاست‌های کلی نظام در خصوص کاهش عناوین جرائم و کاهش استفاده از مجازات زندان باشد. تعیین مجازات‌های جای‌گزین نظیر، تنزیل رتبه، جابجائی محل خدمت، آماده به خدمت و ... چه بسا آثار مطلوبتری را به جای حبس به همراه داشته باشد.^۳

۱۱- ماده (۷) اصلاحی، ناظر بر ماده (۹) قانون

الف - با عنایت به بند (۴) از ماده (۱۲۲) قانون مدیریت خدمات کشوری^۴، تعلیق کارمند به عنوان

^۲ مواد (۳۲)، (۳۳)، (۳۴) و (۳۵) بند (۵) از ماده (۱۳۲) قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب (در امور کیفری) مصوب مورخه ۱۳۷۸/۱/۲۲ مجلس

^۳ ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۷۲/۹/۷ مجلس و مواد (۱۲۰) و (۱۲۲) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب مورخه ۱۳۸۶/۷/۸ مجلس

^۴ ماده (۱۲۲) قانون مدیریت خدمات کشوری: «کارمندان رسمی دستگاه‌های اجرایی در حالت زیر به صورت آماده به خدمت، که مدت آن حداکثر یکسال خواهد بود در می‌آیند: ۱- ...، ۲- ...، ۳- ...، ۴- کارمندانی که بر اساس تصمیم مراجع مذکور در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری یا مراجع قضایی از خدمت معلق یا آماده به خدمت شده‌اند.»

یک تصمیم قضایی در صلاحیت دادگاه صالح و به عنوان یک تصمیم اداری در صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است، بنا بر این اقدام به تعلیق نمودن کارمند، خارج از صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور، موضوع اصل ۱۷۴ قانون اساسی می‌باشد.

ب - از این حیث که مشخص نمی‌باشد، پایان بازرسی چه زمانی خواهد بود، علیهذا منوط و معلق کردن مدت تعلیق به مدت مجهول و نامعین علاوه بر اضرار به دستگاه متبوع موجب اضرار به کارمند خواهد شد و از این حیث بنظر مغایر با اصل ۴۰ و بند (۵) از اصل ۴۳ قانون اساسی و در مغایرت با ماده (۱۲۲) از قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب مورخه ۱۳۸۶/۷/۸ مجلس^۵ خواهد بود.

ج - تبصره الحاقی به ماده (۹)، معلق و منوط کردن تجدید دوره تعلیق تا صدور دستور قضائی نیز به دلیل پیش گفته مغایر با اصول قانون اساسی است.

د - به لحاظ نگارش قانون و از حیث شکلی مشخص نمی‌باشد که تبصره چگونه به ذیل ماده (۹) الحاق گردیده لذا شایسته است صدر ماده (۷) طرح اصلاحی به شرح زیر اصلاح گردد: «ماده ۷ - ماده (۹) قانون به شرح زیر اصلاح و مندرجات ذیل به عنوان تبصره به آخر ماده قانونی مزبور الحاق می‌گردد».

۱۲- ماده (۸) طرح اصلاحی، ناظر بر الحاق تبصره به ذیل ماده (۱۰)

از این حیث که مجازات وزیر یا مسئول دستگاه مربوط، به تشخیص رئیس سازمان بازرسی کل کشور موکول گردیده، علاوه بر مغایرت این امر با اصل ۳۶ قانون اساسی، در خصوص وزیر، یا مسئول دستگاه مربوطه نیز بنظر مغایر با اصل ۱۴۰ قانون اساسی و تبصره ذیل ماده (۴) «قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب» مصوب مورخه ۱۳۸۱/۷/۲۸^۶ نیز خواهد بود.

۱۳- ماده (۹) طرح اصلاحی، ناظر بر ماده (۱۱)

بند (الف) ماده (۱۱) اصلاحی

۱- عبارت: «کمک به ایجاد تشکلهای نظارتی غیر دولتی» به نظر خارج از چارچوب اصل ۱۷۴ و متضمن توسعه دامنه فعالیت سازمان بازرسی بوده از این حیث مغایر با اصل مزبور می‌باشد.

^۵ به مندرجات پاورقی (۴) ذیل صفحه ۵ مراجعه شود.

^۶ به مندرجات پاورقی (۱) ذیل صفحه ۴ مراجعه شود.

شماره: ۳۵۰۶

تاریخ: ۱۳۸۶/۱۱/۱۶

پیوست: ندارد

۲- عبارت: «و اعطاء نمایندگی به اشخاص واجد شرایط ...» با عنایت به اینکه بازرسی و نظارت از جمله وظایف حاکمیتی و جزئاً یا کلاً غیر قابل واگذاری به غیر است علیهذا عبارت مزبور، ضمن مغایرت با اصل ۱۷۴ مغایر با بند (۱۰) از اصل ۳ قانون اساسی است که بر «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور تاکید دارد»^۷.

۱۴- تبصره ذیل بند (ج):

تکلیف مسئولان مبنی بر اعلام زمان تشکیل جلسات به سازمان بازرسی کل کشور علاوه بر مغایرت با اصل ۵۷، شائبه تمایل و علاقه‌مندی سازمان را به دخالت نمودن در امور دستگاهها، در مراحل تصمیم‌گیری و اجراء تقویت می‌نماید.

۱۵- ماده (۱۰) طرح اصلاحی، ناظر بر ماده (۱۲) قانون

عبارت ذیل ماده (۱۲) اصلاحی «مستکف به مجازات مقرر ... محکوم خواهد شد». مشخص نمی‌باشد مقام تشخیص استنکاف چه شخصی است؟ آیا سازمان بازرسی کل کشور یا رئیس سازمان، مقام تشخیص است؟ در این صورت موضوع، در مغایرت با اصل ۳۶ قانون اساسی خواهد بود. و اگر مقصود مرجع صالح قضائی است باید مورد تصریح قرار گیرد. / ۸۰۰۲۱

قربانعلی مهری

قائم مقام مرکز تحقیقات

^۷ هم‌چنین بند (الف) از ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب مورخه ۱۳۸۶/۷/۸ مجلس، ناظر بر تعریف و تعیین مصادیق

امور حاکمیتی، بر غیرقابل واگذاری بودن نظارت به دیگر اشخاص دلالت دارد:

الف - سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی