



پژوهشکده شورای نگهبان

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان
بازرسی کل کشور

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۲

تاریخ: ۱۳۹۴/۰۱/۱۸



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

**طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان
بازرسی کل کشور**

استخراج، تنقیح و تدوین:

محمد صالح عطار

بازبینی و نظارت علمی:

مصطفی مسعودیان

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۰۱/۱۸

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

۲مقدمه
۳ طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور
۳ مرحله اول
۳۰ نظر (مرحله اول) شورای نگهبان
۳۲ مرحله دوم
۴۰ نظر (مرحله دوم) شورای نگهبان
۴۱ مرحله سوم
۴۳ نظر (مرحله سوم) شورای نگهبان

مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضاء را استخراج نموده و با حفظ اصالت، آن‌ها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

مرحله اول

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۲/۱۷

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۲/۳۱

ماده ۱- در ماده (۱) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ و اصلاحیه مورخ ۱۳۷۵/۵/۷ آن،^(۱) کلمه «رئیس» قبل از عبارت «قوه قضائیه» اضافه و یک تبصره به شرح زیر به آن الحاق می‌شود:

تبصره- نظارت و بازرسی از نظر این قانون عبارت است از مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدف‌دار به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل قبل، حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده (۲)^(۲) این قانون، تجزیه و تحلیل آنها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادهاى مناسب در جهت حُسن جریان امور.

۱. ماده (۱) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ (اصلاحی ۱۳۷۵/۵/۷): «ماده ۱- به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجراء صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و در اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» که در این قانون به اختصار «سازمان» نامیده می‌شود زیر نظر قوه قضائیه و با اختیارات و وظایف مندرج در این قانون تشکیل می‌شود.»

۲. ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹: «ماده ۲- وظایف سازمان به شرح زیر می‌باشد:

الف- بازرسی مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنها است بر اساس برنامه منظم.

الف - دیدگاه مغایرت

- طبق تبصره‌ی ماده (۱)، نظارت و بازرسی مشتمل بر «... جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل قبل، حین و بعد از اقدامات دستگاه‌ها...» است. از آنجا که نظارت و بازرسی مرتبط با مرحله‌ی قبل از اقدامات دستگاه‌ها به منزله‌ی توسعه قلمرو نظارت به نظارت پیشینی یا قبلی است، این تبصره مغایر با قانون اساسی است؛ زیرا پذیرش این نوع نظارت برای سازمان بازرسی کل کشور به معنای لزوم کسب اجازه‌ی دستگاه‌های مشمول بازرسی از سازمان بازرسی برای انجام کلیه اقداماتشان است که این امر، منجر به دخالت این سازمان در امور این دستگاه‌ها خواهد شد؛ در حالی که طبق اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای سه‌گانه مستقل از یکدیگرند و حق دخالت در وظایف یکدیگر را ندارند. بنابراین، تبصره‌ی مزبور از آن جهت که مستلزم دخالت یکی از سازمان‌های زیر مجموعه‌ی قوه قضائیه؛ یعنی سازمان بازرسی کل کشور در امور دستگاه‌های دیگر قوا است، مغایر با اصل فوق مبنی بر استقلال عملکردی قوا است.

- استناد به اطلاق حق نظارت مقرر در اصل ۱۷۴ قانون اساسی برای سازمان بازرسی کل کشور به منظور توجیه جمع‌آوری اطلاعات درباره‌ی مرحله‌ی قبل از اقدام دستگاه‌ها صحیح نیست؛ زیرا نظارت وقتی معنا پیدا می‌کند که اقدامی قبلاً انجام شده باشد و سپس نسبت به صحت آن اقدام، نظارت صورت پذیرد. در واقع، نظارت مقرر در اصل فوق برای سازمان بازرسی تنها ناظر به جمع‌آوری اطلاعات لازم «بعد» از اقدام دستگاه‌ها است؛ در حالی که این تبصره، جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مرحله‌ی «قبل» از اقدام دستگاه‌ها را نیز برای سازمان بازرسی به رسمیت شناخته است. بنابراین این تبصره، به جهت توسعه‌ی صلاحیت پیش‌بینی شده برای سازمان بازرسی کل کشور در اصل ۱۷۴ قانون اساسی، مغایر با قانون اساسی است.

- هرچند بند (۳) اصل ۱۵۶ قانون اساسی یکی از وظایف قوه‌ی قضائیه را به طور مطلق، نظارت بر حُسن اجرای قوانین بیان می‌کند، لکن موضوع اصل ۱۵۶، «نظارت» و موضوع اصل ۱۷۴، «بازرسی» است و استناد به اطلاق صلاحیت نظارتی در اصل ۱۵۶، موجب اثبات این صلاحیت برای سازمان بازرسی نیست. ضمن آنکه صلاحیت نظارت مقرر در بند (۳) اصل ۱۵۶ به قوه‌ی قضائیه اعطا شده است نه سازمان بازرسی. از این‌رو، نظارت قبلی بر اقدام دستگاه‌ها توسط سازمان بازرسی را نمی‌توان با استناد به

اطلاق بند (۳) اصل ۱۵۶ توجیه کرد. بنابراین، اعطای صلاحیت نظارتی پیشینی به سازمان بازرسی کل کشور، مغایر اصل ۱۵۶ قانون اساسی است.

- اگرچه عبارت «نظارت بر حُسن اجرای قوانین» در بند (۳) اصل ۱۵۶ قانون اساسی اطلاق دارد؛ لکن با استناد به اطلاق این عبارت نمی‌توان برای قوه‌ی قضائیه صلاحیت نظارت بر مقدمات اجرای قوانین را ثابت دانست؛ بلکه طبق عبارت مذکور، صلاحیت قوه‌ی قضائیه تنها نظارت بر قوانین اجرا شده است نه نظارت بر مراحل مقدماتی اقدام دستگاه‌ها در راستای اجرای قانون. بنابراین، از آنجا که اطلاق عبارت مذکور را نمی‌توان مستمسک تجویز نظارت قبلی یا پیشینی سازمان بازرسی کل کشور قرار داد، نظارت پیشینی این سازمان بر مراحل مقدماتی اقدام دستگاه‌ها، توسعه‌ی صلاحیت مقرر در اصل ۱۷۴ قانون اساسی برای این سازمان و مغایر با این اصل است.

- مراد از وظیفه‌ی «حُسن اجرا» در اصل ۱۵۶ قانون اساسی و قوانین عادی برای قوه‌ی قضائیه، مطابقت اجرای قانون با مفاد قوانین است؛ بنابراین قانون ابتدا باید توسط دستگاه‌ها اجرا شود و بعد از آن با بررسی و جمع‌آوری اطلاعات لازم، موافق یا خلاف مفاد قانون بودن اجرای قانون توسط دستگاه‌ها احراز شود. به عبارت دیگر، نظارت تنها بعد از اجرای قانون قابل تصور است؛ لذا سازمان بازرسی کل کشور، تنها بعد از اجرای قانون می‌تواند حُسن اجرای قانون (مطابقت اجرا با قانون) را بررسی کند. بر این اساس، تجویز نظارت قبلی برای سازمان بازرسی کل کشور، مغایر صلاحیت نظارتی اعطا شده به سازمان بازرسی کل کشور بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی است؛ زیرا صلاحیت نظارتی مقرر در این اصل محدود به نظارت حینی و پسینی است.

- اگرچه بند (۵) اصل ۱۵۶ قانون اساسی «اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین» را به‌عنوان یکی از وظایف قوه‌ی قضائیه مقرر می‌دارد، لیکن پیشگیری اساساً به بحث حاضر در باب سازمان بازرسی کل کشور ارتباطی ندارد؛ بلکه به‌عنوان یکی از وظایف قوه‌ی قضائیه، توسط سازمان زندان‌ها یا معاونت پیشگیری از جرم اتخاذ می‌شود؛ بنابراین با استناد به وظیفه‌ی پیشگیری قوه‌ی قضائیه که توسط سازمان زندان‌ها یا معاونت پیشگیری این قوه اتخاذ می‌شود، نمی‌توان وجود صلاحیت نظارت قبلی را برای سازمان بازرسی کل کشور اثبات کرد. از این‌رو، اعطای این صلاحیت به سازمان مزبور مغایر اصل ۱۷۴ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- اضافه شدن کلمه «رئیس» به متن ماده (۱) مصوبه‌ی مزبور، بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی است؛ زیرا مطابق این اصل، سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه‌ی قضائیه تشکیل می‌شود.

- تبصره‌ی ذیل ماده (۱) این مصوبه، متضمن معنای نظارت قبلی یا پیشینی نیست؛ زیرا متعلق عبارت «مراحل قبل، حین و بعد از اقدامات دستگاه‌ها» جمع‌آوری اطلاعات است و نه نظارت و بازرسی. از آنجا که عمل جمع‌آوری اطلاعات، به مراحل قبل از اقدامات دستگاه‌ها قابل تسری است و این موضوع، متفاوت از نظارت و بازرسی قبل از اقدامات عملی دستگاه‌ها است؛ از این‌رو، ماده‌ی مزبور مغایرتی با اصل ۵۷ قانون اساسی مبنی بر استقلال قوا و نیز محدوده‌ی صلاحیت نظارتی سازمان بازرسی کل کشور، مقرر در اصل ۱۷۴ قانون اساسی ندارد.

- طبق بند (۳) اصل ۱۵۶ از جمله وظایف قوه‌ی قضائیه، نظارت بر حُسن اجرای قوانین است. در راستای انجام این وظیفه، مطابق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور نسبت به حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری صلاحیت دارد. از طرفی، لازمه‌ی نظارت بر «حُسن اجرا» آن است که نسبت به مقدمات کار دستگاه‌های فوق نیز اطلاع و نظارت داشته باشد. بنابراین، منظور از عبارت «مراحل قبل» در تبصره‌ی مزبور، نظارت بر مقدمات کار دستگاه‌های فوق است نه دخالت در امور این دستگاه‌ها. از این‌رو، این تبصره مغایرتی با اصل ۵۷ قانون اساسی مبنی بر استقلال قوا ندارد.

- اقدامات دستگاه‌های مشمول این مصوبه، الزاماً اقداماتی دفعی و فاقد مقدمه یا مؤخره نیست. مقدمات اقدامات مذکور نیز به نوبه خود اقدامی مستقل تلقی می‌شود که البته در مقام سنجش این اعمال نسبت به یکدیگر یکی مقدمه اقدام و دیگری خود اقدام است. بنابراین، جمع‌آوری اطلاعات در رابطه با اقدامات مقدماتی به‌عنوان عملی مستقل، فاقد ایراد است و مغایرتی با اصل استقلال قوا به نحو مقرر در اصل ۵۷ قانون اساسی ندارد.

- تبصره‌ی این ماده صرفاً ناظر به جمع‌آوری اطلاعات است و انجام اقدام دیگری را توسط سازمان بازرسی کل کشور تجویز نکرده است. بر این اساس، ملاحظاتی که

در عمل در رابطه با تداخل در وظایف قوا وجود دارد، منتفی است. از این رو، حکم مقرر در این تبصره مغایرتی با اصل ۵۷ قانون اساسی مبنی بر استقلال قوا ندارد.

- طبق بند (۳) اصل ۱۵۶ قانون اساسی یکی از وظایف قوه قضائیه، نظارت بر حُسن اجرای قوانین است. اطلاق این وظیفه، متضمن امکان نظارت و جمع‌آوری اطلاعات حتی در مرحله اقدامات مقدماتی دستگاه‌ها پیش از اقدام اصلی است؛ بر این اساس، از آنجا که سازمان بازرسی کل کشور به منظور انجام این وظیفه در اصل ۱۷۴ قانون اساسی ایجاد شده است، حکم مقرر در تبصره ماده مزبور مبنی بر جمع‌آوری اطلاعات لازم دربارۀ مرحله‌ی قبل از اقدام دستگاه‌ها توسط این سازمان، به معنای دخالت در فرایند اجرای وظایف این دستگاه‌ها نبوده و مغایر با استقلال قوای مصرّح در اصل ۵۷ قانون اساسی نیست.

- طبق بند (۳) اصل ۱۵۶ قانون اساسی یکی از وظایف قوه قضائیه، نظارت بر حُسن اجرای قوانین است. نظارت بر مراحل و اقدامات مقدماتی مربوط به اقدام اصلی، لازمه‌ی نظارت بر حُسن اجرای قوانین است و اساساً بدون نظارت قبلی، تحقق نظارت بر حُسن اجرای قوانین میسر نخواهد بود. بنابراین، پیش‌بینی نظارت پیشینی بر عملکرد دستگاه‌ها در تبصره‌ی این ماده مغایرتی با استقلال قوای مقرر در اصل ۵۷ قانون اساسی نخواهد داشت؛ زیرا شرط معمول نظارت آن است که پیش از انجام عمل بتوان در رابطه با مقدمات آن نیز مبادرت به جمع‌آوری اطلاعات کرد.

- بند (۵) اصل ۱۵۶ قانون اساسی «اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین» را به عنوان یکی از وظایف قوه قضائیه دانسته است. بر این اساس، وظیفه‌ی پیشگیری قوه قضائیه متضمن صلاحیت بر نظارت قبلی این قوه در جریان امور و تضمین حُسن انجام آن عمل است که این وظیفه طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، بر عهده‌ی سازمان بازرسی کل کشور قرار داده شده است. بنابراین این نوع نظارت، به معنای دخالت در امور سایر دستگاه‌ها و نقض استقلال قوای مقرر در اصل ۵۷ قانون اساسی نیست.

ج - دیدگاه ابهام

- از آنجا که در این تبصره، معلوم نیست متعلّق عبارت «مراحل قبل ... اقدامات دستگاه‌ها» چه چیزی است و شامل چه اموری می‌شود، تبصره‌ی مزبور واجد ابهام است.

د- تصمیم شورا

- با توجه به اینکه وظیفه سازمان بازرسی نظارت بر حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری است، از آنجا که روشن نیست در تبصره الحاقی به ماده (۱) منظور از مراحل قبل چه اموری است، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهارنظر خواهد شد.

ماده ۲- ماده (۲) قانون^(۱) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۱. ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ (اصلاحی ۱۳۷۵/۵/۷): «ماده ۲- وظایف سازمان به شرح زیر می‌باشد:

الف- بازرسی مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنها است بر اساس برنامه منظم.

ب- انجام بازرسی‌های فوق‌العاده حسب‌الامر مقام معظم رهبری و یا به دستور رئیس قوه قضائیه و یا درخواست رئیس جمهور و یا کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و یا هر موردی که به نظر رئیس سازمان ضروری تشخیص داده شود.

ج- اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریان‌ات اداری و مالی در خصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رئیس جمهور و در خصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به وزیر ذی‌ربط و در مورد شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به وزیر کشور و در خصوص مؤسسات غیردولتی کمک‌بگیر از دولت به وزارت امور اقتصادی و دارایی و در خصوص سوء جریان‌ات اداری و مالی مراجع قضایی و واحدهای تابعه دادگستری به رئیس قوه قضائیه و در موارد ارجاعی کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی نتیجه بازرسی به آن کمیسیون اعلام خواهد شد.

د- در صورتی که گزارش بازرسی حاکی از سوء جریان مالی یا اداری باشد رئیس سازمان یک نسخه از آن را با دلایل و مدارک برای تعقیب و مجازات مرتکب مستقیماً به مرجع قضایی صالح و مراجع اداری و انضباطی مربوطه منعکس و تا حصول نتیجه نهایی پیگیری خواهد کرد.

در تمام موارد فوق‌الذکر رئیس سازمان تصویر گزارش بازرسی را جهت استحضار و پیگیری برای رئیس قوه قضائیه ارسال خواهد نمود.

۱- در صدر ماده: عبارت «و اختیارات» بعد از کلمه «وظایف» اضافه می‌شود.

۲- در سطر اول بند (الف): عبارت «و نظارت» بعد از کلمه «بازرسی» و عبارت «و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه» بعد از کلمه «ادارات» اضافه می‌شود.

۳- در بند (ب): عبارت «کمیسیون اصول هشتاد و هشتم (۸۸) و نودم (۹۰) قانون اساسی»، به عبارت «کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی و یا نماینده» تغییر می‌کند.

۴- در بند (ج): عبارت «وزارت امور اقتصادی و دارایی» حذف و عبارت «وزیر ذی‌ربط» جایگزین می‌شود و عبارت «اصول هشتاد و هشتم (۸۸) و نودم (۹۰)» به «اصل نودم (۹۰)» تغییر می‌یابد.

۵- بند (د) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

د- در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام وقوع جرمی است، چنانچه جرم دارای حیثیت عمومی باشد، رئیس سازمان یا مقامات مأذون از طرف وی یک نسخه از گزارش را با دلایل و مدارک مربوط برای تعقیب و مجازات مرتکب به مرجع صالح قضایی ارسال و موضوع را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری نمایند و در مورد تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی مستقیماً مراتب را به مراجع ذی‌ربط منعکس نموده و پیگیری لازم را به عمل آورند. مراجع رسیدگی کننده مکلفند وقت رسیدگی و جهت حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند.

۶- متن زیر به عنوان تبصره (۱) به بند (د) الحاق و تبصره قبلی به تبصره (۲) تبدیل می‌شود.

تبصره ۱- در مورد جرائم منتهی به ورود خسارت به اموال

→

تبصره- گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه و تصویب‌نامه و بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد. رسیدگی به این‌گونه موارد به طور فوق‌العاده و خارج از نوبت خواهد بود.

دولتی و حقوق عمومی و تضییع آنها، دادستان ضمن تعقیب کیفری متهم یا متهمان در دادگاه صالح، در صورت احراز ورود خسارت و ضرر و زیان، رأساً جبران آن را بدون پرداخت هزینه دادرسی از دادگاه درخواست می‌نماید.

دستگاه‌های ذی‌ربط موظف به همکاری با دادستان در جمع‌آوری دلایل و مدارک و پیگیری موضوع می‌باشند.

۷- متن زیر به عنوان بند (ه) و تبصره آن اضافه می‌گردد:

ه- در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزرا و همتراز آنان است که مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری هستند، سازمان گزارش را برای رسیدگی به هیئت تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری ارسال و تا حصول نتیجه پیگیری می‌کند. در خصوص پرونده‌های مطروحه در رابطه با مقامات فوق، هیئت رسیدگی بدوی و تجدیدنظر مزبور با عضویت یک نفر از قضات منصوب رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود و خارج از نوبت طبق قانون هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به موضوع رسیدگی می‌کند. جلسات هیئت با حضور عضو قضایی اعتبار دارد.

رئیس هیئت موظف است ضمن نظارت بر ثبت پرونده و تعیین اوقات رسیدگی، مراتب را به عضو قاضی و نماینده سازمان جهت حضور اعلام نماید.

تبصره- رسیدگی به تخلفات مقامات و کارکنان قوای قضائیه و مقننه، نیروهای مسلح، شورای نگهبان و دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری از شمول این ماده مستثنی است.

۸- بند زیر به عنوان بند «و» اضافه می‌شود:

و- سازمان مجاز است در نظارت و بازرسی از نیروهای نظامی، انتظامی، امنیتی و شرکت‌ها و مؤسسات تابعه از نیروهای بازنشسته واجد شرایط و متخصص مراجع مذکور استفاده کند. آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد سازمان به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد.

الف - دیدگاه مغایرت

بند (۲) ماده‌ی مزبور، علاوه بر اختیار «بازرسی»، صلاحیت «نظارت» را برای سازمان بازرسی کل کشور پیش‌بینی کرده است؛ در حالی که تنها صلاحیتی که طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی برای این سازمان مقرر شده، «بازرسی» است. بنابراین از آنجا که پیش‌بینی صلاحیت «نظارت» برای سازمان بازرسی به معنای توسعه‌ی صلاحیت مقرر در اصل ۱۷۴ برای این سازمان است، بند (۲) این ماده مغایر اصل مزبور است.

«نظارت» صرف آگاهی از فرایند یک اقدام نیست؛ بلکه به معنای ملاحظه کردن است و شرط ملاحظه، مشاهده به صورت حضوری است. به عبارت دیگر، نظارت مطرح در قوانین، مشتمل بر مراقبت از قانون با بررسی عملکردها و انطباق آن با الزامات قانونی مرتبط و در صورت لزوم ارائه‌ی تذکر به متخلف به منظور رعایت کردن مفاد قانون است. بنابراین از آنجا که طبق این معنا، نظارت مستلزم دخالت سازمان بازرسی کل کشور در امور سایر دستگاه‌ها است، بند (۲) ماده‌ی مزبور مغایر استقلال قوای مقرر در اصل ۵۷ قانون اساسی است.

هرچند بر اساس بند (۳) اصل ۱۵۶ قانون اساسی، قوه قضائیه صلاحیت نظارتی دارد، لکن این امر متضمن ایجاد صلاحیت برای سازمان بازرسی کل کشور نیست. بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی نیز، این سازمان تنها بخشی از وظایف قوه قضائیه را در زمینه بازرسی بر عهده دارد؛ بنابراین از آنجا که پیش‌بینی صلاحیت نظارت برای سازمان بازرسی به معنای توسعه‌ی صلاحیت مقرر در اصل ۱۷۴ برای این سازمان است، بند (۲) این ماده مغایر اصل مزبور می‌باشد.

در رویه‌ی شورای نگهبان^(۱) حضور نظارتی نمایندگان در دستگاه‌های مرتبط با سایر قوا واجد ایراد دانسته شده است؛ زیرا صرف حضور نماینده‌ی مجلس در جلسه دستگاه‌های مرتبط با سایر قوا زمینه اخلاف در فعالیت‌های این دستگاه‌ها را فراهم

۱. رک: بند (۱) نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۲۰۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۸/۵ شورای نگهبان در خصوص «طرح عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراهای عالی، شوراهای مجامع و سایر هیئت‌ها» خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی، که مقرر داشته: «تعیین عضو ناظر در ستاد و شورای مذکور در جز (۹) بند (الف) و جز (۷) بند (ب) ماده (۱) ... مغایر اصول ۵۷، ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی شناخته شد».

می‌آورد. از این رو، بند (۲) این ماده که صلاحیت نظارتی را برای سازمان بازرسی کل کشور مقرر داشته، مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی مبنی بر استقلال قوا است.

- در بند (۳) ماده (۲)، تجویز درخواست نماینده‌ی مجلس از سازمان بازرسی کل کشور برای انجام بازرسی‌های فوق العاده از دستگاه‌های اجرایی مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است؛ زیرا طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی زیر نظر قوه قضائیه است و تنها از رئیس آن قوه دستور انجام بازرسی می‌گیرد؛ بنابراین پیش‌بینی درخواست نماینده‌ی مجلس از آن سازمان برای انجام نظارت در این بند، منجر به مداخله‌ی قوه‌ی مقننه در وظایف قوه‌ی قضائیه و نقض استقلال قوای مقرر در اصل ۵۷ قانون اساسی است.

- وضعیت درخواست نماینده‌ی مجلس از سازمان بازرسی کل کشور برای انجام بازرسی‌های فوق العاده از دستگاه‌های اجرایی، متفاوت از درخواست رئیس جمهور در این خصوص است؛ زیرا رئیس جمهور در واقع با درخواست بازرسی از دستگاه‌های زیرمجموعه خودش تقاضای بازرسی از خود را مطرح می‌کند و این امر مستلزم تداخل قوا نیست؛ لکن درخواست نماینده علی‌الاصول مرتبط با بازرسی از سایر نهادها و دستگاه‌ها است و نه بازرسی از خود. بنابراین از آنجا که این درخواست مستلزم دخالت نماینده در وظایف سایر قوا و نقض اصل استقلال است، بند (۳) این مصوبه مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی است.

- در بند (۳) ماده (۲)، انجام بازرسی‌های فوق العاده به درخواست نماینده‌ی مجلس، مغایر با اصول مربوط به وظایف و اختیارات نمایندگان مجلس مقرر در قانون اساسی است. توضیح آنکه صلاحیت نظارتی نمایندگان مجلس در چارچوب اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی احصا و مشخص شده است؛ و از آنجا که صلاحیت نظارت از طریق اجازه به طرح درخواست رسیدگی از سازمان بازرسی کل کشور جزء مصادیق برشمرده از شیوه‌های نظارت نمایندگان مجلس در این اصول نیست، بند مزبور مغایر با اصول فوق‌الذکر است؛ زیرا در مواردی که قانون‌گذار اساسی قصد داشته برای نمایندگان مجلس به صورت مستقل، حق نظارت و اظهارنظر قائل شود، به طور صریح این موارد را (مانند حق سؤال، استیضاح، اظهارنظر) ذکر کرده است.

- هر شخص و مرجع قانونی نمی‌تواند درخواست انجام بازرسی‌های فوق العاده از

دستگاه‌های اجرایی توسط سازمان بازرسی را داشته باشد، بلکه طبق قانون اساسی تنها ولی فقیه (بر اساس اصول ۵ و ۵۷ قانون اساسی در باب ولایت مطلقه فقیه)، رئیس قوه قضائیه (طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی) و رئیس سازمان بازرسی صلاحیت چنین درخواستی را دارند. بنابراین از آنجا که بند (۳) این ماده برای رئیس جمهور، کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی و نمایندگان مجلس چنین صلاحیتی را پیش‌بینی کرده است، این بند مغایر با اصل استقلال قوای مقرر در اصل ۵۷ قانون اساسی است؛ زیرا این امر به معنای دخالت در وظایف یکی از سازمان‌های زیر نظر قوه قضائیه است. آنچه صحیح است آن است که در این موارد، لازم است مراجع و افراد مذکور درخواست خود را به رئیس قوه قضائیه تقدیم کنند و بازرسی حسب دستور و صلاحدید ایشان صورت پذیرد.

- با توجه به اینکه در بند (۳) این ماده از فعل «می‌تواند» استفاده نشده و نیز کلمه «انجام» در این بند، متضمن معنای الزام سازمان بازرسی برای انجام بازرسی‌های فوق‌العاده است، درخواست رئیس جمهور و کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی از سازمان بازرسی کل کشور برای انجام بازرسی‌های فوق‌العاده از دستگاه‌های اجرایی حتی در مواردی که درخواست مربوط به حیطة اختیارات آنها باشد، در صورتی که به معنای الزام سازمان بازرسی به انجام بازرسی باشد، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی مبنی بر استقلال قوا است؛ زیرا طبق اصول ۵۷ و ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی تنها در موارد درخواست ولی فقیه، رئیس قوه قضائیه و رئیس سازمان بازرسی کل کشور ملزم به بازرسی است و این درخواست در سایر موارد باید از طریق رئیس قوه قضائیه و حسب دستور ایشان صورت پذیرد. بنابراین الزام سازمان بازرسی به تبعیت از درخواست رئیس جمهور و کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی در این بند، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است.

- با توجه به اینکه بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضائیه است، الزام این سازمان نسبت به ارسال گزارش به کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی در بند (۴) این ماده، به معنای دخالت در وظایف قوه قضائیه و مغایر اصل ۵۷ مبنی بر استقلال قوا است. با توجه به اینکه این سازمان زیر نظر رئیس قوه قضائیه است لازم است گزارش تهیه شده ابتدا به وی داده شود و

در صورت صلاحدید ایشان، آن گزارش به کمیسیون مزبور ارسال شود.

- حذف عبارت «...در تمام موارد فوق‌الذکر رئیس سازمان تصویر گزارش بازرسی را جهت استحضار به رئیس قوه قضائیه ارسال خواهد نمود» از بند (د) ماده (۲) بدین معناست که سازمان بازرسی دیگر ملزم به ارسال گزارش بازرسی به رئیس قوه قضائیه نیست؛ در حالی که طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضائیه است و ارسال گزارش بازرسی برای ایشان الزامی است. از این رو، حذف عبارت مذکور و اعطای استقلال به این سازمان در مقابل قوه قضائیه موجب محدودشدن اختیارات رئیس قوه قضائیه و مغایر اصل ۱۷۴ قانون اساسی است.

- در صورتی که تخلفات موضوع بند (هـ) الحاقی به ماده (۲) این مصوبه، ماهیت قضایی داشته باشد، رسیدگی به آن تنها در صلاحیت قوه قضائیه است نه هیئت تخلفات اداری؛ بنابراین، نقش آفرینی ارکان غیرقضایی در آن، مغایر اصول ۶۱ و ۱۵۹ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصول، رسیدگی به دعاوی دارای ماهیت قضایی تنها در صلاحیت قوه قضائیه و دادگاه‌های دادگستری است.

- تخلفات موضوع بند (هـ) الحاقی به ماده (۲) این مصوبه، ماهیت اداری - اجرایی دارد و از آنجا که بر اساس اصل ۶۰ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «اعمال قوه مجریه از طریق رئیس جمهور و وزرا» است، حضور عضو قاضی منصوب رئیس قوه قضائیه در هیئت رسیدگی به این تخلفات، مغایر این اصل و به نوعی دخالت دادن قوه قضائیه در وظایف و صلاحیت‌های قوه مجریه تلقی می‌شود که از این جهت، مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی است.

- چنانچه تخلفات موضوع بند (هـ) الحاقی به ماده (۲) این مصوبه، ماهیت اداری داشته باشد، حضور قاضی در هیئت رسیدگی به این تخلفات صحیح نیست؛ زیرا مستفاد از اصل ۶۱ قانون اساسی آن است که اعمال قوه قضائیه توسط قضات تنها در مواردی است که دعوا ماهیت قضایی داشته و در دادگاه‌های دادگستری اقامه شده باشد. بنابراین از آنجا که در بند مزبور حضور یک نفر از قضات منصوب رئیس قوه قضائیه در هیئت رسیدگی به تخلفات اداری پیش‌بینی شده است، این بند مغایر صلاحیت اعطا شده به قضات دادگستری بر اساس اصل ۶۱ قانون اساسی است.

- حکم مقرر در انتهای بند (ه) الحاقی به ماده (۲) این مصوبه مبنی بر اینکه «جلسات هیئت با حضور عضو قضایی اعتبار دارد»، مغایر اصول ۶۱ و ۱۵۹ قانون اساسی است؛ توضیح آنکه در فرض قضایی بودن ماهیت رسیدگی در هیئت تخلفات اداری، لازم است حکم قاضی در موضوع مورد رسیدگی، مؤثر، فصل الخطاب و ملاک عمل قرار گیرد؛ در حالی که عبارت مذکور تنها اعتبار جلسات این هیئت را منوط به حضور قاضی کرده است؛ در این صورت، حتی در صورتی که نظر قاضی مخالف نظر سایر اعضای «غیرقاضی» هیئت مذکور باشد، حکم نهایی معتبر تلقی شده است. بنابراین از آنجا که در این بند به فصل الخطاب بودن نظر عضو قاضی در حکم نهایی توجه نشده، بند مزبور مغایر اصول ۶۱ و ۱۵۹ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- قانون گذار در تبصره (۱) ماده (۱) این مصوبه، منظور از «نظارت و بازرسی» را مشخص کرده است و این دو کلمه، فاقد ابهام است. حال اگر شخصی از این دو واژه سوء برداشت کرده و در مقام اجرا، امر دیگری را انجام می‌دهد، تلازمی با وجود ابهام در این دو کلمه ندارد.

- در بند (۲) این ماده، نظارت تنها به معنای آگاهی از فرایند انجام اقدامات توسط دستگاه‌ها است و در واقع، به معنای نظارت اطلاعی یا استطلاعی است. بنابراین، اضافه نمودن صلاحیت نظارت برای سازمان بازرسی کل کشور در بند مزبور، به معنای تجویز مداخله این سازمان در امور سایر دستگاه‌ها و نقض استقلال قوای مقرر در اصل ۵۷ قانون اساسی نیست. ضمن آنکه اضافه نمودن صلاحیت نظارت برای این سازمان به این معنایی که گفته شد، موجب توسعه‌ی صلاحیت سازمان بازرسی مقرر در اصل ۱۷۴ قانون اساسی نیست.

- وظیفه‌ی سازمان بازرسی کل کشور، تنها «بازرسی» نیست، بلکه «نظارت» نیز جزء وظایف آن سازمان است؛ زیرا وظیفه‌ی نظارت بر حُسن اجرای قوانین که در بند (۳) اصل ۱۵۶ برای قوه‌ی قضائیه مقرر شده از طریق این سازمان انجام می‌شود. به عبارت دیگر، قوه‌ی قضائیه صلاحیت و تکلیف بر نظارت خود بر دستگاه‌های مشمول را به واسطه‌ی سازمان بازرسی اعمال می‌کند. بنابراین، نفی صلاحیت نظارت برای سازمان بازرسی به معنای نفی یکی از صلاحیت‌ها و وظایف مقرر در قانون اساسی

برای این سازمان است. از این رو، پیش‌بینی صلاحیت نظارت در کنار بازرسی برای این سازمان منطبق بر اصول ۱۵۶ و ۱۷۴ قانون اساسی بوده و موجب نقض استقلال قوا مقرر در اصل ۵۷ قانون اساسی نیست.

- با توجه به اینکه در ماده (۱) این مصوبه، نظارت سازمان بازرسی در «مرحله‌ی قبل از اقدام دستگاه‌ها» واجد ابهام شناخته شد، دلیلی بر ایراد اشکال بر اضافه شدن نظارت در بند (۲) این ماده وجود ندارد؛ زیرا با رفع ابهام از ماده (۱) این مصوبه توسط مجلس، دیگر ایرادی متوجه این بند نخواهد بود.

- در وضع عنوان «سازمان بازرسی کل کشور» در قانون اساسی، هرچند تنها از عبارت «سازمان بازرسی» استفاده شده است، لیکن با توجه به بند (۳) اصل ۱۵۶ قانون اساسی، این عنوان هر دو مفهوم بازرسی و نظارت را شامل می‌شود؛ از این رو، اعطای صلاحیت نظارتی به سازمان بازرسی هرچند منطبق با عنوان این سازمان نیست؛ لکن بر مبنای آنکه محتوای صلاحیت سازمان بر اساس اصل ۱۵۶ و ۱۷۴ قانون اساسی است، انطباق دارد. ضمن آنکه اعطای صلاحیت نظارتی به این سازمان در این مصوبه در راستای ذیل اصل ۱۷۴ است که مقرر داشته «حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون معین می‌کند». بنابراین، پیش‌بینی صلاحیت نظارتی برای این سازمان منطبق با اصول مذکور بوده و فاقد ایراد است.

- طلب و جواز انجام یک فعل، مستلزم طلب و جواز انجام مقدمات لازمه‌اش نیز می‌باشد؛ بنابراین اگر سازمان بازرسی کل کشور، در راستای انجام وظیفه‌ی قوه‌ی قضائیه در باب نظارت بر حسن اجرای قوانین، ملزم به بازرسی است، مقدمه‌ی لازمه‌ی آن؛ یعنی نظارت نیز چنانچه به نحوی انجام پذیرد که متضمن دخالت در انجام وظایف سایر قوا نباشد، فاقد اشکال است.

- دلیل حضور مؤثر دستگاه‌های نظارتی مانند سازمان بازرسی در مرحله‌ی قبل از اجرای قانون آن است که از آثار و پیامدهای اعمال و جریان‌های فاسد جلوگیری شود. به ویژه چنانچه در این فرایند، اقدامات مقدماتی قبل از اقدام اصلی، خود به صورت مستقل، مستلزم رعایت قانون باشد؛ مثل رعایت قوانین مربوط به شفافیت، رعایت حق برابری مردم و ...، این اقدامات نیز باید توسط سازمان بازرسی کنترل شود. بنابراین، تجویز نظارت برای سازمان بازرسی در بند (۲) این ماده، منطبق با اصول ۱۵۶ و ۱۷۴

قانون اساسی بوده و موجب نقض استقلال قوا مقرر در اصل ۵۷ قانون اساسی نیست.

- اگر چه طبق اصول ۵۷ و ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی در موارد درخواست ولی فقیه، رئیس قوه قضائیه و رئیس سازمان بازرسی کل کشور ملزم به بازرسی است، لکن مستفاد از کلمه «درخواست» در بند (۳) ماده (۲) آن است که این سازمان در قبال درخواست سایر مراجع و مقامات قانونی، از جمله درخواست رئیس جمهور و کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی برای انجام بازرسی‌های فوق‌العاده از دستگاه‌های اجرایی از قدرت انتخاب برخوردار است؛ بدین معنا که در این موارد نسبت به انجام درخواست و بازرسی دارای اختیار بوده و می‌تواند در صورت صلاحدید نسبت به بازرسی اقدام نکند. بنابراین از آنجا که در بند مزبور، سازمان بازرسی ملزم به بازرسی بنا به درخواست رئیس جمهور و کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی نشده است، بند (۳) ماده (۲) این مصوبه، ناقض اصل ۵۷ قانون اساسی ناظر بر اصل استقلال قوا نیست.

- درخواست رئیس جمهور برای انجام بازرسی‌های فوق‌العاده از دستگاه‌های اجرایی توسط سازمان بازرسی به معنای دخالت قوه مجریه در یکی از سازمان‌های قوه قضائیه و نقض اصل استقلال قوا نیست؛ زیرا اولاً رئیس جمهور تنها در خصوص دستگاه‌های زیرمجموعه خود امکان درخواست دارد نه دستگاه‌های مرتبط با سایر قوا و ثانیاً درخواست رئیس جمهور الزامی را برای سازمان بازرسی برای انجام امر بازرسی ایجاد نمی‌کند. از این رو، پیش‌بینی صلاحیت برای رئیس جمهور برای درخواست بازرسی مقرر در بند (۳) این ماده، با اصل ۵۷ راجع به اصل استقلال قوا مغایرتی ندارد.

- هرچند بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضائیه است، لیکن مستفاد از عبارت «زیر نظر»، آن است که رئیس سازمان توسط رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود و بنابراین این سازمان بدون آنکه الزامی به اطلاع‌رسانی مداوم و مستمر به رئیس قوه قضائیه داشته باشد فعالیت می‌کند. بنابراین، حذف عبارت «...در تمام موارد فوق‌الذکر رئیس سازمان تصویر گزارش بازرسی را جهت استحضار به رئیس قوه قضائیه ارسال خواهد نمود» از ماده‌ی مزبور، مغایرتی با اصل ۱۷۴ قانون اساسی ندارد.

- حذف عبارت «...در تمام موارد فوق‌الذکر رئیس سازمان تصویر گزارش بازرسی را جهت استحضار به رئیس قوه قضائیه ارسال خواهد نمود» از بند (د) ماده (۲) فاقد اشکال است؛ زیرا اطلاق اصل ۱۷۴ قانون اساسی مبنی بر لزوم تبعیت سازمان بازرسی از رئیس قوه قضائیه این حق و اختیار را به رئیس قوه قضائیه اعطا می‌کند که حسب صلاح‌دید، تصویر گزارش بازرسی را از سازمان تحت نظر خود درخواست کند. بر این اساس حذف این عبارت، مغایرتی با اصل ۱۷۴ قانون اساسی ندارد.

- در اجرای وظایفی که به موجب قانون بر عهده‌ی سازمان بازرسی گذارده شده است، میزانی از استقلال اداری لحاظ شده است؛ کما اینکه در سایر سازمان‌های زیر نظر قوه قضائیه نظیر سازمان ثبت اسناد نیز چنین استقلالی وجود دارد؛ بنابراین، عدم الزام به اطلاع‌رسانی و ارسال تصویر گزارش بازرسی منطبق بر استقلال اداری این سازمان است. ضمن آنکه عدم ارسال گزارش به معنای استقلال مطلق این سازمان از قوه قضائیه و عدم امکان مطالبه‌ی تصویر گزارش بازرسی توسط رئیس قوه قضائیه نیست. از این‌رو، حذف عبارت «...در تمام موارد فوق‌الذکر رئیس سازمان تصویر گزارش بازرسی را جهت استحضار به رئیس قوه قضائیه ارسال خواهد نمود» از ماده مزبور، مغایرتی با اصل ۱۷۴ قانون اساسی ندارد.

- همان‌طور که در بند (ه) ماده (۲) این مصوبه، حضور عضو قاضی در هیئت‌های تخلفات اداری مورد تصریح واقع شده است، در چند مورد نظیر هیئت‌های تخلفات مالیاتی، کمیسیون‌های حل اختلافات و بسیاری از شوراها نیز حضور عضو قاضی پیش‌بینی شده است. در واقع، ابلاغ رئیس قوه قضائیه برای حضور عضو قاضی در این موارد، برای امر قضاوت نیست تا گفته شود به دلیل اداری بودن ماهیت رسیدگی این هیئت، در وظایف قوه مجریه مداخله شده و اصل ۵۷ مبنی بر استقلال قوا نقض شده است، بلکه ابلاغ مزبور برای آن است که به دلیل اهمیت موضوع، نظر کسی که در مسائل قضایی تخصص دارد در رسیدگی به این تخلفات مورد توجه قرار بگیرد.

- فعالیت هیئت رسیدگی به تخلفات اداری مقرر در بند (ه) ماده (۲) این مصوبه، اجرایی نیست، بلکه اداری است و از این حیث مشمول اصل ۶۰ قانون اساسی و صلاحیت انحصاری قوه مجریه در پرداختن به مسائل اجرایی نبوده و در نتیجه قوه قضائیه هم می‌تواند در فعالیت‌های آن مشارکت داشته باشد. بنابراین حکم مقرر

در این بند مبنی بر حضور عضو قاضی در هیئت مذکور به معنای نقض استقلال قوا مقرر در اصل ۵۷ قانون اساسی و مغایر با اصل ۶۰ قانون اساسی نیست.

- ماهیت کارویژه‌ی هیئت رسیدگی به تخلفات اداری مقرر در بند (ه) ماده (۲) این مصوبه، شبه قضایی است و لذا عناصر و خصوصیاتی از کارویژه‌ی اداری و اشتغال قضایی را به صورت همزمان در بر دارد. از این رو، حکم مقرر در این بند مبنی بر حضور عضو قاضی در هیئت مذکور به معنای نقض استقلال قوا مقرر در اصل ۵۷ قانون اساسی نیست.

- هیئت رسیدگی به تخلفات اداری مقرر در بند (ه) ماده (۲) این مصوبه، توسط قانون مصوب مجلس شورای اسلامی تشکیل شده است و همین قانون می‌تواند ترکیب آن را تعیین کند. بنابراین تعیین عضو قاضی در هیئت مذکور به معنای نقض استقلال قوا مقرر در اصل ۵۷ قانون اساسی نیست.

- در بند (ه) ماده (۲) این مصوبه، تعیین عضو قاضی با هدف پرداختن به امر قضاوت نیست، بلکه این شخص، تنها به‌عنوان یک عضو هیئت حل اختلاف، مشابه سایر اعضا، دیدگاه‌های خود را مطرح می‌کند و بدین ترتیب مسائل حقوقی - قضایی این هیئت‌ها توسط این شخص نظارت خواهد داشت تا چارچوب‌های حقوقی در رسیدگی به مضمون یک پرونده، در جریان رسیدگی هیئت رعایت شود؛ اما در نهایت، تصمیم‌گیری با اکثریت اعضای هیئت است و از این حیث ایرادی متوجه در اقلیت بودن رأی عضو قاضی و حضور وی در هیئت نیست.

ج - دیدگاه ابهام

- حکم مقرر در بند (۲) این ماده مبنی بر اضافه شدن لفظ «و نظارت» به «بازرسی» این سؤال را به وجود آورده که مراد از «نظارت» چیست؟ چنانچه مراد از نظارت، بازرسی است که صلاحیت بازرسی بر اساس قانون پیشین با تصریح در استفاده از لفظ «بازرسی»، به سازمان بازرسی کل کشور اعطا شده بود و اگر مراد از آن امر دیگری است، باید مشخص شود که منظور چیست تا بتوان نسبت به مغایرت یا عدم مغایرت آن با موازین شرع و قانون اساسی اظهار نظر کرد. ضمن آنکه اگر منظور از نظارت و بازرسی دو مقوله‌ی متفاوت است، باید هر دو معنا به روشنی تبیین و تصریح شود؛ بنابراین، بند مزبور از این جهت دارای ابهام است.

- در بند (۳) ماده (۲) این مصوبه معلوم نیست که آیا انجام رسیدگی و بازرسی توسط سازمان بازرسی کل کشور، نسبت به همه‌ی مراجع و مقامات درخواست‌کننده‌ی رسیدگی و بازرسی، الزامی است یا صرفاً نسبت به رهبری، ریاست قوه‌ی قضائیه و ریاست سازمان بازرسی کل کشور، الزامی است و نسبت به سایرین جنبه‌ی اختیاری دارد. از این حیث، بند مزبور واجد ابهام است و نمی‌توان از جهت مغایرت یا عدم مغایرت آن با قانون اساسی اظهار نظر کرد.

- اگر چه طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی زیر نظر رئیس قوه‌ی قضائیه است، لکن حذف عبارت «...در تمام موارد فوق‌الذکر رئیس سازمان تصویر گزارش بازرسی را جهت استحضار به رئیس قوه قضائیه ارسال خواهد نمود» از بند (د) ماده (۲) این ابهام را به وجود آورده که این سازمان دیگر الزامی به ارسال گزارش بازرسی به رئیس قوه‌ی قضائیه ندارد. بنابراین از آنجا که مشخص نیست حذف این عبارت، به معنای سلب حق و اختیار از ریاست قوه‌ی قضائیه در مطالبه‌ی تصویر گزارش‌های تهیه شده در سازمان بازرسی است یا فاقد این اثر می‌باشد، این بند از مصوبه، دارای ابهام است.

د- تصمیم شورا

- در بند (ب) ماده (۲) اصلاحی موضوع بند (۳) ماده (۲)، انجام بازرسی‌های فوق‌العاده به درخواست نماینده مجلس، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی و اصول مربوط به وظایف و اختیارات نماینده شناخته شد. همچنین در خصوص رئیس جمهور و کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی حتی در مواردی که درخواست مربوط به حیطه اختیارات آنها باشد، در صورتی که به معنای الزام سازمان بازرسی به انجام بازرسی باشد، اشکال دارد و این درخواست با این وصف باید از طریق رئیس قوه قضائیه و حسب دستور ایشان صورت پذیرد.

- در بند (ج) ماده (۲) اصلاحی موضوع بند (۴) ماده (۲)، الزام ارسال گزارش به کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی، مغایر اصول ۵۷ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد.

- در بند (ه) الحاقی به ماده (۲) موضوع بند (۷) ماده (۲)، عضویت یک نفر قاضی منصوب رئیس قوه قضائیه، با توجه به ماهیت غیرقضایی کار این هیئت، مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی شناخته شد.

- تذکر: در بند (هـ) الحاقی به ماده (۲) موضوع بند (۷) ماده (۲)، عنوان قانون نیازمند اصلاح است.

ماده ۵- ماده (۶) قانون و تبصره آن^(۱) به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

ماده ۶- گزارش‌های سازمان در مراجع قضایی و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی، خارج از نوبت و حداکثر ظرف مدت سه ماه مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. چنانچه رسیدگی به پرونده‌ها بیش از مدت معین نیاز به وقت داشته باشد، مراجع مذکور باید جهات و دلایل آن را در پرونده درج و تصریح نمایند.

آراء صادره مراجع قضایی با درخواست سازمان بازرسی کل کشور و موافقت دادستان ذی‌ربط و آراء صادره هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی با درخواست سازمان مذکور در مراجع ذی‌صلاح ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر بوده و این رسیدگی نیز خارج از نوبت خواهد بود.

تبصره- هرگاه بازرس دارای پایه قضایی ضمن بازرسی در

۱. ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ (اصلاحی ۱۳۷۵/۵/۷): «ماده ۶- گزارش‌های سازمان در مراجع قضایی و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری خارج از نوبت رسیدگی شده و آراء صادره مراجع قضایی با درخواست سازمان بازرسی کل کشور و موافقت دادستان کل کشور و آراء صادره هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری با درخواست سازمان مذکور در مراجع ذی‌صلاح ظرف مدت ۲۰ روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر بوده و این رسیدگی نیز خارج از نوبت خواهد بود.»

تبصره- هرگاه بازرسی که دارای پایه قضایی است ضمن بازرسی در حدود مقررات قانونی به حکمی برخورد نماید که آن را خلاف بین شرع یا قانون تشخیص دهد گزارش مستدل آن را از طریق رئیس سازمان برای اطلاع دادستان کل کشور تهیه و ارسال می‌دارد. دادستان کل در صورتی که آن را از مصدق بند (۲) ماده (۱۸) قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۵ تشخیص دهد، اقدام قانونی را معمول می‌دارد.»

حدود مقررات قانونی، به حکمی برخورد کند که آن را خلاف بین شرع یا قانون تشخیص دهد، گزارش مستدل آن را از طریق رئیس سازمان برای رئیس قوه قضائیه ارسال می‌کند تا رئیس قوه طبق قانون، اقدام قانونی را به عمل آورد.

الف- دیدگاه ابهام

- طبق ماده (۱۸) قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۱۳۸۵^(۱)، تنها در مواردی که به تشخیص رئیس قوه قضائیه رأی دادگاه، خلاف بین شرع باشد پرونده برای رسیدگی مجدد به مرجع صالح ارجاع می‌شود و در مواردی که حکم دادگاه خلاف قانون باشد، رئیس قوه قضائیه چنین اختیاری را ندارد.

۱. ماده (۱۸) قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۲۴: «ماده ۱۸- آرای غیرقطعی و قابل تجدیدنظر یا فرجام، همان است که در قانون آیین دادرسی ذکر گردیده، تجدیدنظر یا فرجام‌خواهی طبق مقررات آیین دادرسی مربوط انجام خواهد شد. آرای قطعی دادگاه‌های عمومی و انقلاب، نظامی و دیوان عالی کشور، جز از طریق اعاده دادرسی و اعتراض ثالث به نحوی که در قوانین مربوط مقرر گردیده، قابل رسیدگی مجدد نیست، مگر در مواردی که رأی به تشخیص رئیس قوه قضائیه، خلاف بین شرع باشد که در این صورت، این تشخیص به عنوان یکی از جهات اعاده دادرسی محسوب و پرونده حسب مورد به مرجع صالح برای رسیدگی ارجاع می‌شود.

تبصره ۱- مراد از خلاف بین شرع، مغایرت رأی صادره با مسلمات فقه است و در موارد اختلاف نظر بین فقها ملاک عمل نظر ولی فقیه و یا مشهور فقها خواهد بود.

تبصره ۲- چنانچه دادستان کل کشور، رئیس سازمان قضایی نیروهای مسلح و رؤسای کل دادگستری استان‌ها مواردی را خلاف بین شرع تشخیص دهند، مراتب را به رئیس قوه قضائیه اعلام خواهند نمود.

تبصره ۳- آراء خلاف بین شرع شعب تشخیص، در یکی از شعب دیوان عالی کشور رسیدگی می‌شود.

تبصره ۴- پرونده‌هایی که قبل از لازم‌الاجراء شدن این قانون به شعب تشخیص وارد شده است، مطابق مقررات زمان ورود رسیدگی می‌شود. پس از رسیدگی به پرونده‌های موجود، شعب تشخیص منحل می‌شود.

تبصره ۵- آرائی که قبل از لازم‌الاجراء شدن این قانون قطعیت یافته است، حداکثر ظرف سه ماه و آرائی که پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون قطعیت خواهد یافت، حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ قطعیت قابل رسیدگی مجدد مطابق مواد این قانون می‌باشد.

تبصره ۶- از تاریخ تصویب این قانون، ماده (۲) قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸ و سایر قوانین مغایر لغو می‌شود.»

بر این اساس، از آنجا که در این تبصره مشخص نیست در مواردی که بازرسی حکمی را خلاف قانون تشخیص دهد، رئیس قوه قضائیه اختیار انجام چه اقدامی را دارد و آیا این اختیار شامل اختیاری که ماده (۱۸) قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری، در موارد خلاف بین شرع بودن حکم دادگاه، به رئیس قوه قضائیه داده نیز می‌شود یا خیر، تبصره‌ی مزبور دارای ابهام است.

- در ماده (۱۸) قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۱۳۸۵، اختیار رئیس قوه قضائیه تنها مربوط به مواردی است که آرای صادره «خلاف بین شرع» باشد؛ در حالی که ظاهر تبصره‌ی این ماده آن است که در مواردی نیز که آرای صادره «خلاف قانون» باشد، رئیس قوه قضائیه دارای چنین اختیاری است. بنابراین از آنجا که منظور از احکام «خلاف قانون» در تبصره‌ی این ماده مشخص نشده، تبصره‌ی مزبور واجد ابهام است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت و ابهام

- در تبصره‌ی این ماده مقرر نشده است که رئیس قوه قضائیه همان اقدامی را که در خصوص احکام خلاف بین شرع در فرض اعاده‌ی دادرسی انجام می‌دهد، در رابطه با احکام خلاف قانون نیز انجام دهد، بلکه تنها بیان شده در صورت خلاف قانون تشخیص دادن حکم، این موضوع به اطلاع رئیس قوه قضائیه رسانده می‌شود تا ایشان «طبق قانون، اقدام قانونی را به عمل آورد». در این سیاق، اقدام قانونی، اعم از فرایند اتخاذی در زمینه احکام خلاف بین شرع توسط رئیس قوه و موارد دیگر از قبیل رسیدگی به تخلف قضات است. این مسئله مغایرتی با صلاحیت‌های مقرر برای رئیس قوه قضائیه در ماده (۱۸) قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۱۳۸۵ ندارد.

ج- تصمیم شورا

- در تبصره ماده (۶) اصلاحی موضوع ماده (۵)، با توجه به اینکه در قانون آیین دادرسی کیفری، اختیار رئیس قوه قضائیه مربوط به مواردی است که آراء صادره خلاف بین شرع باشد. منظور از خلاف قانون در این تبصره روشن نیست.

ماده ۶- تبصره (۱) ماده (۸)^(۱) به شرح زیر اصلاح می‌شود:
تبصره ۱- تخلف از تکلیف مندرج در این ماده، موجب حبس از سه ماه و یک روز تا شش ماه یا انفصال موقت از خدمات دولتی و عمومی از سه ماه تا یک سال خواهد بود.

الف- دیدگاه مغایرت

- در تبصره (۱) این ماده با توجه به اینکه تخلف از تکلیف ماده (۸) جرم تلقی شده است، جرم‌انگاری نسبت به «عدم همکاری لازم» با توجه به مشخص نبودن حدود و نوع همکاری، اشکال دارد؛ زیرا روشن نیست که مراد از «همکاری» چیست و چه مصادیقی را شامل می‌شود. به عبارت دیگر، جرم‌انگاری مذکور در این تبصره، مطلق و کلی است و مصادیق زیادی را شامل می‌شود.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- لزوم صدور حکم توسط دادگاه در عبارت تبصره (۱) این ماده، مفروض بوده و نیازی به تصریح به آن در این ماده نیست. بنابراین تبصره‌ی مزبور مغایرتی با صلاحیت‌های مقرر برای قوه قضائیه بر اساس اصل ۱۵۹ قانون اساسی که مرجع تظلمات و شکایات را دادگستری معرفی می‌نماید، ندارد.

ج- دیدگاه ابهام

- اطلاق تبصره (۱) این ماده در خصوص حکم به مجازات متخلف از تکلیف مندرج در این ماده به نحوی است که صدور حکم توسط سازمان بازرسی را به ذهن متبادر می‌کند. از آنجا که طبق اصول ۶۱، ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی، رسیدگی و

۱. ماده (۸) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹: «ماده ۸- کلیه مسئولان ذی‌ربط در وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌ها و مؤسسات و واحدهای مشمول این قانون مکلفند اسناد و اطلاعات و مدارک مورد لزوم در تحقیقات را بدون هرگونه فوت وقت در اختیار بازرسی یا بازرسان اعزامی قرار داده و همکاری لازم را مبذول دارند.
تبصره ۱- تخلف از تکلیف مندرج در این ماده موجب حبس جنحه‌ای از سه ماه تا شش ماه یا انفصال موقت از خدمات دولت تا یک سال خواهد بود.
تبصره ۲- ...»

صدور حکم منحصرأ در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری است، لازم است برای دفع توهم مزبور، به صدور و اجرای حکم توسط دادگاه صالح تصریح شود. بنابراین اطلاق این تبصره از این جهت دارای ابهام است.

د- تصمیم شورا

- در تبصره یک ماده (۸) اصلاحی موضوع ماده (۶)، با توجه به اینکه تخلف از تکلیف ماده (۸) قانون به‌عنوان جرم تلقی شده است، جرم‌انگاری نسبت به «عدم همکاری لازم» با توجه به مشخص نبودن حدود و نوع همکاری، اشکال دارد.

ماده ۸- تبصره زیر به ماده (۱۰) قانون^(۱) الحاق می‌شود:
تبصره- عدم اجرای پیشنهادهای قانونی سازمان بدون عذر
موجه با رسیدگی و احراز در دادگاه صالح، مشمول مجازات مقرر
در تبصره (۱) ماده (۸) قانون می‌باشد.

الف- دیدگاه مغایرت

- در تبصره‌ی الحاقی، اطلاق مجرمانه تلقی کردن کلیه‌ی ترک فعل‌های مأموران دستگاه‌ها نسبت به پیشنهادهای سازمان بازرسی کل کشور، در مورد دستگاه‌هایی که اقدامات آنها تخلف از مواد قانونی نیست، از این جهت که مستلزم دخالت سازمان بازرسی کل کشور در حیطه‌ی وظایف و صلاحیت‌های این دستگاه‌ها است، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی در باب استقلال قوا است. به عبارت دیگر، در مواردی که اقدام یک دستگاه، خلاف قانون نباشد، سازمان بازرسی صلاحیت ارائه‌ی پیشنهاد به آن دستگاه را ندارد تا عدم اجرای پیشنهاد توسط آن دستگاه، مشمول مجازات مقرر در این تبصره باشد. بر این اساس، عدم اجرای پیشنهاد سازمان بازرسی تنها در صورتی

۱. ماده (۱۰) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹: «ماده ۱۰- وزیر یا مسئول دستگاه مربوط موظف است از تاریخ دریافت گزارش هیئت بازرسی حداکثر ظرف ده روز عملیات اجرایی را جهت انجام پیشنهادهای مندرج در گزارش مزبور، شروع و مفاد جریان کار را مرتباً به اطلاع سازمان برساند. سازمان موظف است تا حصول نتیجه نهایی، جریان امر را پیگیری نماید.»

مشمول مجازات مزبور است که اقدامات دستگاه ذی ربط غیرقانونی باشد.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- اطلاق تبصره این ماده را نمی توان موجب نقض اصل استقلال قوا، مقرر در اصل ۵۷ قانون اساسی دانست؛ زیرا بنا به تصریح این تبصره، پیشنهاد سازمان بازرسی «قانونی» است؛ به عبارت دیگر، قانون حق ارائه چنین پیشنهادی را به این سازمان داده است. بنابراین در صورت عدم اجرای پیشنهاد «قانونی» سازمان و نداشتن عذر موجه، با رسیدگی در دادگاه صالح، دستگاه ذی ربط مشمول و مستحق مجازات مقرر در این تبصره است. بنابراین از آنجا که قانون حق ارائه چنین پیشنهادی را به سازمان بازرسی کل کشور داده، این پیشنهاد را نمی توان به معنای مداخله ای این سازمان در امور سایر دستگاهها و نقض اصل ۵۷ قانون اساسی دانست.

ج- دیدگاه ابهام

- در این تبصره، تخلف از پیشنهادهای قانونی سازمان بازرسی کل کشور جرم تلقی شده است؛ در حالی که مشخص نیست مراد از «پیشنادهای قانونی» چیست و چه مصادیقی را شامل می شود؛ از این رو، با توجه به جرم انگاری و تعیین مجازات انجام شده در این تبصره، عنوان «پیشنادهای قانونی» دارای ابهام است و لازم است عنوان مجرمانه مورد نظر دقیقاً معین شود.

د- تصمیم شورا

- با توجه به جرم انگاری و تعیین مجازات در تبصره الحاقی به ماده (۱۰) موضوع ماده (۸)، عنوان «پیشنادهای قانونی» دارای ابهام است و لازم است عنوان مجرمانه دقیقاً معین شود تا اظهار نظر گردد.

به علاوه، اطلاق تبصره نسبت به مواردی که عدم اجرای پیشنهاد حاوی تخلف از مقررات قانونی نیست، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.

ماده ۹- ماده (۱۱) قانون^(۱) به شرح زیر اصلاح می شود:

ماده ۱۱- سازمان می تواند در موارد زیر نیز اقدام کند:

الف- بهره گیری از توان تشکلهای غیردولتی مردم نهاد و اشخاص واجد شرایط در بخشهای علمی و تخصصی، صنفی و مردمی به منظور انجام وظایف محوله؛

ب- ایجاد هماهنگیهای لازم، مستمر و منظم با مسئولان دستگاههای نظارتی کشور با حفظ استقلال و اختیارات قانونی و ذاتی هر دستگاه به منظور ارتقاء کیفی و کمی و افزایش اثربخشی اقدامات نظارتی و پرهیز از کارهای موازی و غیر ضرور و تقویت مدیریت کشور و ارائه گزارش نتایج حاصله به رؤسای قوای سه گانه؛

ج- معرفی نماینده به مجامع، شوراها و کمیسیونها و کمیتههای مالی، معاملاتی و اعتباری دستگاههای مشمول بازرسی، به عنوان ناظر بدون حق رأی برای انجام وظیفه نظارتی؛

تبصره- مسئولان ذی ربط موظفند زمان تشکیل جلسات مجامع و شوراها مورد نظر را به اطلاع سازمان برسانند.

د- ارائه گزارشهای نظارتی هشداردهنده به هنگام به مقامات مسئول جهت پیشگیری از وقوع جرم، تخلف و سوء جریانات احتمالی؛

ه- اطلاع رسانی و آگاهی بخشی عمومی از طریق رسانه های عمومی به منظور ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، با رعایت قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴.

الف- دیدگاه مغایرت

- اگرچه حکم مقرر در بند (ب) این ماده مبنی بر ایجاد هماهنگیهای لازم، مستمر و منظم با مسئولان دستگاههای نظارتی کشور مقید به لزوم حفظ استقلال و اختیارات ذاتی هر دستگاه شده است، لکن از آنجا که این امر در نهایت منجر به

۱. ماده (۱۱) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹: «ماده ۱۱- از تاریخ اجرای این قانون، سازمان کنونی بازرسی کل کشور، منحل و کلیه اسناد و اوراق و مدارک و اموال و اعتبارات و تعهدات و کارکنان آن در اختیار سازمان قرار میگیرد.»

خداشده‌دار شدن استقلال قوا و وظایف و اختیارات سایر نهادهای نظارتی خواهد شد، بند مزبور مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی مبنی بر رعایت استقلال قوا است؛ زیرا پیش‌بینی حق ایجاد هماهنگی با مسئولان دستگاه‌های نظارتی کشور برای سازمان بازرسی بدین معناست که آن دستگاه‌ها در اجرای وظایف نظارتی خود باید با این سازمان هماهنگ شوند. بر همین اساس، شورای نگهبان در موارد مشابه از جمله در خصوص ماده (۱۹۶)^(۱) لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و ماده (۷)^(۲) طرح عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراهای عالی، شوراها، مجامع و سایر هیئت‌ها، تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی کشور را مغایر اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصل ۵۷ دانسته است.

- در بند (ج) این ماده، معرفی نماینده به مجامع، شوراها، کمیسیون‌ها و کمیته‌های

۱. ماده (۱۹۶) لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۹/۱۷: «ماده ۱۹۶- به منظور تقویت نهادهای نظارتی کشور، کارآمد نمودن نظام نظارت، حذف اقدامات موازی، شفاف‌سازی، ایجاد هماهنگی، ارتقاء بهره‌وری و تقویت مدیریت کشور، شورای دستگاه‌های نظارتی کشور متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه با انتخاب رئیس قوه با حفظ استقلال دستگاه‌ها و انجام وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های قانونی هر یک از آنها در حدود مقرر در قانون اساسی تشکیل می‌شود. دستورالعمل اجرایی این ماده مشتمل بر نحوه تشکیل جلسات شورا، نحوه تصمیم‌گیری و نحوه پیگیری تصمیمات، ظرف شش ماه اول برنامه به پیشنهاد اعضاء شورا و با توافق سران قوا تعیین می‌گردد».

متن نظر شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۶ شورای نگهبان در خصوص این مصوبه: «در ماده (۱۹۶)، تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، مغایر اصول ۵۴، ۵۵، ۵۷، ۶۰، ۷۶، ۸۷، ۹۰ و بند (۳) اصل ۱۵۶ و اصول ۱۶۱، ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد».

۲. ماده (۷) طرح عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراهای عالی، شوراها، مجامع و سایر هیئت‌ها مصوب ۱۳۹۲/۷/۱۷: «ماده ۷- به منظور ایجاد هماهنگی برای کارآمد نمودن نظام نظارت، ارتقای بهره‌وری و تقویت مدیریت کشور، شورای دستگاه‌های نظارتی کشور متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه با انتخاب رئیس قوه، با حفظ استقلال هر یک از قوا در حدود مقرر در قانون اساسی تشکیل می‌شود. شورای مذکور وظیفه نظارت بر فرایند تولید آمارهای پایه و شاخص‌های کلان کشور که توسط مرکز آمار ایران تهیه می‌شود را نیز عهده‌دار است».

متن نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۲۰۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۸/۵ شورای نگهبان در خصوص این مصوبه: «در ماده (۷)، تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی، همان‌طور که قبلاً از جمله در خصوص ماده ۱۹۶ قانون برنامه پنج‌ساله توسعه اعلام گردیده، مغایر اصول ۵۴، ۵۵، ۵۷، ۶۰، ۷۶، ۸۷، ۹۰ و بند (۳) اصل ۱۵۶ و اصول ۱۶۱، ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد».

مالی، معاملاتی و اعتباری توسط سازمان بازرسی کل کشور به عنوان ناظر، مغایر صلاحیت‌های پیش‌بینی شده در اصل ۱۷۴ قانون اساسی برای سازمان بازرسی کل کشور است.

- الزام مسئولان ذی‌ربط در تبصره بند (ج) این ماده، نسبت به مطلع کردن سازمان بازرسی کل کشور از زمان تشکیل جلسات مجامع و شوراهاى مورد نظر باعث نقض استقلال قوا مقرر در اصل ۵۷ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، قوا مستقل از یکدیگرند و از جمله آثار این استقلال آن است که یک قوه نتواند قوه دیگر را به انجام امری الزام کند؛ در حالی که بند مزبور، مسئولان ذی‌ربط در تبصره را ملزم نموده تا زمان تشکیل جلسات مجامع و شوراهاى خود را به سازمان بازرسی که زیر نظر قوه قضائیه است، اطلاع دهند.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- از آنجا که در بند (ب) این ماده، پیش‌بینی حق ایجاد هماهنگی‌های لازم، مستمر و منظم با مسئولان دستگاه‌های نظارتی کشور برای سازمان بازرسی محدود و مشروط به آن شده است که استقلال و اختیارات ذاتی هر دستگاه حفظ شود، استقلال قوای مقرر در اصل ۵۷ قانون اساسی خدشه‌دار نخواهد شد. ضمن آنکه پیش‌بینی این حق در راستای جلوگیری از اقدامات نظارتی موازی و غیرضروری دستگاه‌ها بوده و به معنای دخالت این سازمان در وظایف سایر دستگاه‌های نظارتی نیست. بنابراین نمی‌توان بند مزبور را مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی دانست.

- هر چند معرفی نماینده به عنوان ناظر از سوی سازمان بازرسی کل کشور در بند (ج) این ماده اطلاق دارد و متضمن نظارت بر قبل و بعد از اقدامات دستگاه‌ها است، لکن از آنجا که نظارت قبل از اقدام، مقدمه‌ی نظارت بعد از آن است، مغایرتی با صلاحیت نظارتی سازمان بازرسی مقرر در ۱۷۴ قانون اساسی ندارد.

ج- تصمیم شورا

- در بند (ب) ماده (۱۱) اصلاحی موضوع ماده (۹)، واگذاری ایجاد هماهنگی‌های لازم، مستمر و منظم به سازمان بازرسی کل کشور، همان‌طور که قبلاً در موارد مشابه از جمله در خصوص ماده (۷) طرح عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای

اسلامی در برخی از شوراها عالی، شوراها، مجامع و سایر هیئت‌ها و ماده (۱۹۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اعلام گردیده، مغایر اصول ۵۴، ۵۵، ۵۷، ۶۰، ۷۶، ۸۷ و ۹۰ و بند (۳) اصل ۱۵۶ و اصول ۱۶۱، ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد.

- در بند (ج) ماده (۱۱) اصلاحی و تبصره آن موضوع ماده (۹)، معرفی نماینده به مجامع، شوراها و کمیسیون‌ها و کمیته‌های مالی، معاملاتی و اعتباری به‌عنوان ناظر، مغایر اصل ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد.

نظر (مرحله اول) شورای نگهبان^(۱)

۱- با توجه به اینکه وظیفه سازمان بازرسی نظارت بر حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری است، از آنجا که روشن نیست در تبصره الحاقی به ماده (۱) منظور از مراحل قبل چه اموری است، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهارنظر خواهد شد.

۲- در بند (ب) ماده (۲) اصلاحی موضوع بند (۳) ماده (۲)، انجام بازرسی‌های فوق‌العاده به درخواست نماینده مجلس، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی و اصول مربوط به وظایف و اختیارات نماینده شناخته شد. همچنین در خصوص رئیس جمهور و کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی، حتی در مواردی که درخواست مربوط به حیطه اختیارات آنها باشد، در صورتی که به معنای الزام سازمان بازرسی به انجام بازرسی باشد، اشکال دارد و این درخواست با این وصف باید از طریق رئیس قوه قضائیه و حسب دستور ایشان صورت پذیرد.

۳- در بند (ج) ماده (۲) اصلاحی موضوع بند (۴) ماده (۲)، الزام ارسال گزارش به کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی، مغایر اصول ۵۷ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد.

۴- در بند (هـ) الحاقی به ماده (۲) موضوع بند (۷) ماده (۲)، عضویت یک نفر قاضی منصوب رئیس قوه قضائیه، با توجه به ماهیت غیرقضایی کار این هیئت،

۱. مندرج در نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۸۴۸ مورخ ۱۳۹۳/۳/۵ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی شناخته شد.

۵- در تبصره ماده (۶) اصلاحی موضوع ماده (۵)، با توجه به اینکه در قانون آیین دادرسی کیفری اختیار رئیس قوه قضائیه مربوط به موادی است که آراء صادره خلاف باین شرع باشد، منظور از خلاف قانون در این تبصره روشن نیست.

۶- در تبصره یک ماده (۸) اصلاحی موضوع ماده (۶)، با توجه به اینکه تخلف از تکلیف ماده (۸) به عنوان جرم تلقی شده است، جرم‌انگاری نسبت به «عدم همکاری لازم» با توجه به مشخص نبودن حدود و نوع همکاری، اشکال دارد.

۷- با توجه به جرم‌انگاری و تعیین مجازات در تبصره الحاقی به ماده (۱۰) موضوع ماده (۸)، عنوان پیشنهادی قانونی دارای ابهام است و لازم است عنوان مجرمانه دقیقاً معین شود تا اظهار نظر گردد.

به علاوه اطلاق تبصره نسبت به مواردی که عدم اجرای پیشنهاد حاوی تخلف از مقررات قانونی نیست، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.

۸- در بند (ب) ماده (۱۱) اصلاحی موضوع ماده (۹)، واگذاری ایجاد هماهنگی‌های لازم، مستمر و منظم به سازمان بازرسی کل کشور، همان‌طور که قبلاً در موارد مشابه از جمله در خصوص ماده (۷) طرح عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراهای عالی، شوراها، مجامع و سایر هیئت‌ها و ماده (۱۹۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اعلام گردیده، مغایر اصول ۵۴، ۵۵، ۵۷، ۶۰، ۷۶، ۸۷ و ۹۰ و بند (۳) اصل ۱۵۶ و اصول ۱۶۱، ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد.

۹- در بند (ج) ماده (۱۱) اصلاحی و تبصره آن موضوع ماده (۹)، معرفی نماینده به مجامع، شوراها و کمیسیون‌ها و کمیته‌های مالی، معاملاتی و اعتباری به‌عنوان ناظر، مغایر اصل ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد.

تذکرات:

۱- در بند (هـ) الحاقی به ماده (۲) موضوع بند (۷) ماده (۲)، عنوان قانون

نیازمند اصلاح است.

مرحله دوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۴/۲۹

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۵/۱۵

ماده ۱- در ماده (۱) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ و اصلاحیه مورخ ۱۳۷۵/۵/۷ آن، کلمه «رئیس» قبل از عبارت «قوه قضائیه» اضافه و یک تبصره به شرح زیر به آن الحاق می‌شود:

تبصره- نظارت و بازرسی از نظر این قانون عبارت است از مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدف‌دار به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده (۲) این قانون، تجزیه و تحلیل آنها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادهای مناسب در جهت حُسن جریان امور. سازمان بازرسی همچنین می‌تواند قبل از اقدامات دستگاه‌های مذکور نیز اطلاعات لازم را جمع‌آوری کند.

الف- دیدگاه مغایرت

- اگرچه با حذف کلمه «قبل» در عبارت «... به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل قبل، حین و بعد...» ابهام قبلی شورای نگهبان موضوعاً منتفی شده است، لیکن اضافه شدن عبارت «سازمان بازرسی همچنین می‌تواند قبل از اقدامات دستگاه‌های مذکور نیز اطلاعات لازم را جمع‌آوری کند» به انتهای تبصره‌ی این ماده، صلاحیت جمع‌آوری اطلاعات، قبل از اتخاذ اقدام را مجدداً به سازمان بازرسی کل کشور اعطا کرده است. از آنجا که این امر در بسیاری از موارد موجب دخالت این سازمان در امور سایر دستگاه‌ها است، حکم مقرر در انتهای این تبصره مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی ناظر بر اصل استقلال قوا است.

- هرچند در عبارت اضافه شده به ذیل تبصره‌ی ماده (۱)، کلمه «می‌تواند» استفاده شده است، اما این لفظ مفید معنای تخییر برای دستگاه‌های مشمول قانون نیست، بلکه به سازمان بازرسی کل کشور صلاحیتی را اعطا می‌کند که پذیرش آن برای سایر دستگاه‌ها ضروری و لازم است. از این‌رو، اعطای این صلاحیت نظارتی به سازمان

بازرسی کل کشور در مرحله قبل از اقدام دستگاه‌ها، مغایر با اصول ۵۷ و ۱۷۴ قانون اساسی است.

- صلاحیت نظارتی مذکور در اصل ۱۷۴ قانون اساسی برای سازمان بازرسی، مربوط به بعد از اقدام دستگاه‌ها است. از این‌رو، جمع‌آوری اطلاعات به عنوان مقدمه‌ی نظارت نیز قهراً ناظر به مرحله‌ی بعد از اقدام است نه قبل از آن؛ بنابراین پیش‌بینی صلاحیت جمع‌آوری اطلاعات، قبل از اقدامات دستگاه‌ها، به نوعی توسعه‌ی صلاحیت نظارتی این سازمان و مغایر با اصل ۱۷۴ قانون اساسی است. ضمن آنکه انجام نظارت حینی و پسینی این سازمان، هیچ‌گونه ملازمه‌ای با جمع‌آوری اطلاعات قبل از اقدام دستگاه‌های اداری ندارد.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- در این تبصره با حذف کلمه «قبل» در عبارت «...جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل قبل، حین و بعد از اقدامات دستگاه‌ها...»، بازرسی و نظارت قبل از اقدام دستگاه‌ها به منظور جمع‌آوری اطلاعات منتفی شده است و بدین ترتیب، سازمان بازرسی کل کشور در مرحله‌ی قبل از اقدام دستگاه‌ها، نه حق نظارت دارد و نه حق بازرسی. بر اساس عبارت اضافه شده در ذیل تبصره، این سازمان تنها صلاحیتی که در این مرحله دارد، درخواست در اختیار قرار دادن اطلاعات از اقدام آتی دستگاه‌ها است، بدون آنکه به بازرسی و یا نظارت مبادرت کند. بنابراین عبارت اضافه شده به انتهای تبصره‌ی این ماده، به معنای نظارت و دخالت این سازمان در مرحله‌ی قبل از اقدام دستگاه‌های اداری نبوده و این تبصره از این جهت مغایرتی با اصل ۵۷ و ۱۷۴ قانون اساسی ندارد؛ زیرا از طرفی، خدشه‌ای به اصل استقلال قوا، مذکور در اصل ۵۷ وارد نمی‌کند و از طرف دیگر، برای سازمان بازرسی، نظارتی فراتر از حق نظارت مذکور در اصل ۱۷۴ پیش‌بینی نشده است.

- وجود صلاحیت نظارتی برای سازمان بازرسی کل کشور، حین و بعد از اقدامات دستگاه‌ها مستلزم در اختیار داشتن مجموعه‌ای از اطلاعات از مرحله‌ی قبل از اقدام است تا امکان بازرسی و نظارت حین و بعد از اقدام فراهم شود؛ ضمن آنکه حذف کلمه «مراحل قبل» و اضافه شدن عبارت ذیل تبصره، مؤید آن است که مراد از «اطلاعات لازم»، اطلاعات لازم برای انجام بازرسی‌های حین و بعد از اقدام دستگاه‌ها

است. بر این اساس، حکم مقرر در ذیل تبصره‌ی این ماده، موجب توسعه‌ی صلاحیت نظارتی پیش‌بینی شده در اصل ۱۷۴ قانون اساسی برای این سازمان نیست؛ زیرا شرط لازم برای بازرسی و نظارت حینی و پسینی، نظارت پیشینی است و قلمرو این اصل به بازرسی حینی و پسینی محدود نمی‌شود.

- از آنجا که عبارت ذیل تبصره این ماده، صرفاً جمع‌آوری اطلاعات را مقرر داشته و اتخاذ اقدام دیگری را توسط سازمان بازرسی کل کشور تجویز نمی‌کند، ملاحظات و نگرانی‌هایی که به لحاظ واقعی و در عمل در رابطه با تداخل وظایف قوا وجود دارد، منتفی می‌شود؛ به دلیل اینکه نظارت صرف، امکان ایجاد اختلال را فراهم نمی‌آورد.

ج- دیدگاه ابهام

- ذیل تبصره‌ی ماده (۱) برای سازمان بازرسی کل کشور صلاحیت جمع‌آوری اطلاعات را در مرحله‌ی قبل از اقدام دستگاه‌ها مقرر داشته است؛ لیکن از آنجا که مشخص نشده صلاحیت مذکور جزء وظیفه‌ی نظارتی این سازمان است یا از لوازم یا مقدمات آن و همچنین حدود و میزان آن نیز مشخص نشده است، این تبصره دارای ابهام است.

د- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر قانون اساسی و موازین شرع شناخته نشد.

* * *

ماده ۲- ماده (۲) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۱- ...

۳- بند (۳) ماده (۲) حذف شد.

۴- بند (۴) ماده (۲) حذف شد.

۵- ...

۷- متن زیر به عنوان بند (ه) و تبصره آن اضافه می‌گردد:

ه- در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزرا و همتراز

آنان است که مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان هستند، سازمان گزارش را برای رسیدگی به هیئت تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری ارسال و تا حصول نتیجه پیگیری می‌کند. در خصوص پرونده‌های مطروحه در رابطه با مقامات فوق، هیئت رسیدگی بدوی و تجدیدنظر مزبور با عضویت یک نفر از قضات منصوب رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود و خارج از نوبت طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری به موضوع رسیدگی می‌کند.

[عبارت «جلسات هیئت با حضور عضو قضایی اعتبار دارد» از انتهای پاراگراف فوق، حذف شد.]

...

الف- دیدگاه مغایرت

- از آنجا که به صراحت بند (ه) این ماده، رسیدگی هیئت مذکور، ماهیت اداری دارد نه قضایی، حکم مقرر در این بند مبنی بر لزوم حضور قاضی منصوب رئیس قوه قضائیه در هیئت رسیدگی بدوی و تجدیدنظر، متضمن تداخل قوا و در تغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی است؛ زیرا این امر به منزله‌ی دخالت قوه‌ی قضائیه در فعالیت سایر قوا است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- حکم مقرر در بند (ه) این ماده مبنی بر لزوم تشکیل هیئت رسیدگی بدوی و تجدیدنظر با عضویت یک نفر از قضات منصوب رئیس قوه قضائیه به معنای دخالت قوه‌ی قضائیه در سایر دستگاه‌ها و نقض اصل استقلال قوای مقرر در اصل ۵۷ قانون اساسی نیست؛ زیرا اگرچه این قاضی، منصوب از طرف رئیس قوه‌ی قضائیه است، لکن در صورتی که آن قاضی، خارج از وقت اداری و به‌طور اختیاری در هیئت رسیدگی حضور داشته باشد، این امر مغایرتی با اصل مذکور ندارد.

- با عنایت به حذف بند (۳) از ماده (۲) این مصوبه، ایراد قبلی شورا مبنی بر مغایرت تجویز انجام بازرسی‌های فوق‌العاده از دستگاه‌های اجرایی زیر مجموعه قوه‌ی مجریه یا قوه‌ی قضائیه به درخواست نمایندگان مجلس به جهت مغایرت با اصل استقلال قوای مقرر در اصل ۷۵ قانون اساسی، موضوعاً منتفی شده است.

- با عنایت به حذف بند (۳) از ماده (۲) این مصوبه، ایراد قبلی شورا مبنی بر مغایرت این بند با قانون اساسی از جهت الزام سازمان بازرسی به انجام بازرسی به درخواست رئیس جمهور و یا کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی، موضوعاً منتفی شده است.

- با عنایت به حذف بند (۴) از ماده (۲) این مصوبه، ایراد قبلی شورا مبنی بر مغایرت این بند با اصل ۵۷ و اصل ۱۷۴ قانون اساسی، از جهت الزام سازمان بازرسی به ارسال گزارش به کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی، موضوعاً منتفی شده است.

- با توجه به اینکه در بند (هـ) الحاقی به ماده (۲) این مصوبه، اولاً عبارت «رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان» جایگزین عبارت «تخلفات اداری» شده و ثانیاً عبارت «جلسات هیئت با حضور عضو قضایی اعتبار دارد» از ذیل این بند حذف شده است، ایراد قبلی شورا مبنی بر مغایرت این بند با اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی، از جهت لزوم عضویت یک نفر قاضی منصوب رئیس قوه‌ی قضائیه در هیئت تخلفات اداری، برطرف شده است.

ج- تصمیم شورا

- تذکر: در بند (هـ) الحاقی به ماده (۲) موضوع بند (۷) ماده (۲)، از آنجا که عنوان این هیئت‌ها، «هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری» است نه «هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان»، نیازمند اصلاح عبارتی است.

ماده ۵- ماده (۶) قانون و تبصره آن به شرح زیر اصلاح

می‌گردد:

ماده ۶- ...

تبصره- هرگاه بازرس دارای پایه قضایی ضمن بازرسی در حدود مقررات قانونی، به حکمی برخورد کند که آن را خلاف بین شرح تشخیص دهد، گزارش مستدل آن را از طریق رئیس سازمان برای رئیس قوه قضائیه ارسال می‌کند تا رئیس قوه طبق قانون، اقدام قانونی را به عمل آورد.

الف - دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در تبصره‌ی ماده (۶) اصلاحی، اختیار رئیس قوه‌ی قضائیه تنها اختصاص به مواردی پیدا کرده است که آراء صادره خلاف بین شرع باشد و کلمه «قانون» از این ماده حذف شده است، ایراد قبلی شورا مبنی بر عدم سازگاری این کلمه با قانون آیین دادرسی کیفری و روشن نبودن منظور از آن کلمه، موضوعاً منتفی شده است.

ب - تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر قانون اساسی و موازین شرع شناخته نشد.

* * *

ماده ۶- تبصره (۱) ماده (۸) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

تبصره ۱- تخلف از تکلیف مندرج در این ماده، در خصوص عدم همکاری در ارائه اسناد و مدارک مورد نیاز، موجب حبس از سه ماه و یک روز تا شش ماه یا انفصال موقت از خدمات دولتی و عمومی از سه ماه تا یک سال خواهد بود.

الف - دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در تبصره‌ی مزبور، نوع عدم همکاری، «عدم همکاری در ارائه اسناد و مدارک مورد نیاز» بیان شده است، ابهام قبلی شورا مبنی بر مشخص نبودن حدود جرم‌انگاری انجام‌شده در این تبصره، برطرف شده است.

ب - دیدگاه ابهام

- ایراد سابق شورا در مورد جرم‌انگاری فعل «همکاری» بود و نه معلوم نبودن متعلق آن؛ در واقع ایراد بر مبهم و موسّع بودن مفهوم همکاری است؛ زیرا قلمرو آن مشخص و معلوم نیست. بنابراین از آنجا که در تبصره‌ی مزبور، حدود و ثغور این همکاری تعیین نشده است، ابهام قبلی شورا کماکان به قوت خود باقی است.

ج - تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر قانون اساسی و موازین شرع شناخته نشد.



ماده ۸- تبصره زیر به ماده (۱۰) قانون^(۱) الحاق می‌شود:
تبصره- در مواردی که پیشنهاد های سازمان برای جلوگیری از وقوع جرم، تکرار تخلف یا سوء جریان امور باشد و مسئول مربوطه بدون عذر موجه از انجام آن استنکاف نماید یا رسیدگی و احراز در دادگاه صالح مشمول مجازات مقرر در تبصره (۱) ماده (۸) این قانون می‌باشد.

الف- دیدگاه مغایرت

- اطلاق حکم به مجازات در تبصره‌ی مزبور نسبت به مواردی که عدم اجرای پیشنهاد حاوی تخلف از مقررات قانونی نیست، مستلزم دخالت سازمان بازرسی در امور اجرایی سایر دستگاه‌ها و مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است. توضیح آنکه در صورتی که یک دستگاه از پیشنهادی که متضمن الزام قانونی است تخلف کند، عمل آن دستگاه، جرم و قابل مجازات است؛ لیکن نمی‌توان عمل نکردن به پیشنهاد کارشناسی سازمان بازرسی را در مواردی که تخلفی از مقررات نشده است، جرم و قابل مجازات دانست. بر این اساس، از آنجا که پیش‌بینی مجازات در این گونه موارد، موجب الزام دستگاه‌ها به قبول پیشنهاد سازمان بازرسی است و این امر، نوعی مداخله‌ی سازمان در امور اجرایی سایر دستگاه‌ها را موجب می‌شود، این تبصره همچنان مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است و ایراد قبلی شورا در این خصوص کماکان به قوت خود باقی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- اطلاق حکم مقرر در این تبصره مبنی بر پیش‌بینی مجازات در موارد عدم پذیرش پیشنهاد سازمان بازرسی توسط دستگاه‌ها، مغایرتی با اصل ۵۷ قانون اساسی

۱. ماده (۱۰) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹: «ماده ۱۰- وزیر یا مسئول دستگاه مربوط موظف است از تاریخ دریافت گزارش هیئت بازرسی حداکثر ظرف ده روز عملیات اجرایی را جهت انجام پیشنهاد های مندرج در گزارش مزبور، شروع و مفاد جریان کار را مرتباً به اطلاع سازمان برساند. سازمان موظف است تا حصول نتیجه نهایی، جریان امر را پیگیری نماید.»

ندارد؛ زیرا پیش‌بینی مجازات در این تبصره، تنها در مواردی است که سازمان بازرسی، تخلف دستگاه از «مقررات» را محرز و ثابت دانسته و آن دستگاه به پیشنهاد سازمان بازرسی مبنی بر توقف تخلف اعتنا نکرده باشد، نه مواردی که تخلفی از مقررات انجام نگرفته است. بنابراین، تبصره‌ی مزبور در راستای وظیفه نظارتی سازمان بازرسی کل کشور است و متضمن نقض اصل استقلال قوا نیست.

- با عنایت به اینکه تبصره‌ی اصلاحی، حدود پیشنهادات سازمان را مشخص کرده و بیان داشته که پیشنهادهای این سازمان برای جلوگیری از وقوع جرم، تکرار تخلف یا سوء جریان امور است، ابهام قبلی شورا مبنی بر معلوم نبودن عنوان «پیشنهادهای قانونی» برطرف شده است.

ج- تصمیم شورا

- علی‌رغم اصلاح به عمل آمده در تبصره الحاقی به ماده (۱۰) موضوع ماده (۸)، ایراد قبلی این شورا در خصوص فراز اخیر بند (۷)^(۱) رفع نشده و کماکان به قوت خود باقی است.

ماده ۹- ماده (۱۱) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده ۱۱- سازمان می‌تواند در موارد زیر نیز اقدام کند:

الف- ...

ب- بند (ب) ماده (۱۱) اصلاحی موضوع ماده (۹) حذف شد.

ج- با بهره‌گیری از فناوری‌های روز و هرگونه ابزار مناسب دیگر بر عملکرد شوراها و کمیسیون‌های مالی، معاملاتی و اعتباری دستگاه‌های مشمول بازرسی و انجام مناقصات و مزایده‌ها نظارت کند.

د- ...

۱. بند (۷) نظر شماره ۹۳/۱۰۲/۸۴۸ مورخ ۱۳۹۳/۳/۵ شورای نگهبان: «۷- ... اطلاق تبصره نسبت به مواردی که عدم اجرای پیشنهاد حاوی تخلف از مقررات قانونی نیست، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.

الف - دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به حذف بند (ب) ماده (۱۱) اصلاحی موضوع ماده (۹)، ایراد قبلی شورا مبنی بر دخالت سازمان بازرسی در امور سایر دستگاه‌ها موضوعاً منتفی شده است.

- با عنایت به اینکه بند (ج) ماده (۱۱) اصلاحی، جایگزین بند سابق شده است، ایراد قبلی شورا نسبت به این بند که ناظر بر محتوای بند پیشین بود (= الزام مسئولان ذی‌ربط به مطلع کردن سازمان بازرسی کل کشور از زمان تشکیل جلسات مجامع و شوراهاى مورد نظر)، موضوعاً منتفی شده است؛ ضمن آنکه به مفاد بند (ج) کنونی نیز از جهت مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی ایرادی وارد نیست.

ب - تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر قانون اساسی و موازین شرع شناخته نشد.

نظر (مرحله دوم) شورای نگهبان^(۱)

- علی‌رغم اصلاح به عمل آمده در تبصره الحاقی به ماده (۱۰) موضوع ماده (۸)، ایراد قبلی این شورا در خصوص فراز اخیر بند (۷) رفع نشده و کماکان به قوت خود باقی است.

تذکر:

در بند (ه) الحاقی به ماده (۲) موضوع بند (۷) ماده (۲)، از آنجا که عنوان این هیئت‌ها، «هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری» است نه «هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان»، نیازمند اصلاح عبارتی است.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۳/۱۰۲/۱۷۲۴ مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۹ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

مرحله سوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۷/۱۵

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۷/۳۰

ماده ۲- ماده (۲) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۱-....

۷- متن زیر به عنوان بند (ه) و تبصره آن اضافه می‌گردد:

ه- در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزرا و همتراز آنان است که مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری هستند، سازمان گزارش را برای رسیدگی به هیئت تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری ارسال و تا حصول نتیجه پیگیری می‌کند. در خصوص پرونده‌های مطروحه در رابطه با مقامات فوق، هیئت رسیدگی بدوی و تجدیدنظر مزبور با عضویت یک نفر از قضات منصوب رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود و خارج از نوبت طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری به موضوع رسیدگی می‌کند.

رئیس هیئت موظف است ضمن نظارت بر ثبت پرونده و تعیین اوقات رسیدگی، مراتب را به عضو قاضی و نماینده سازمان جهت حضور اعلام نماید.

.....

الف- دیدگاه مغایرت

- از آنجا که به صراحت بند (ه) این ماده، رسیدگی هیئت مذکور، ماهیت اداری دارد نه قضایی، حکم مقرر در این بند مبنی بر لزوم حضور قاضی منصوب از سوی رئیس قوه قضائیه در هیئت رسیدگی بدوی و تجدیدنظر، متضمن تداخل قوا و مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی است؛ زیرا این امر به منزله‌ی دخالت قوه قضائیه در امور مربوط به قوه مجریه است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- از آنجا که عبارت «هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان» به

«هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری» تغییر کرده است، تذکر قبلی شورا مبنی بر اشکال در عنوان این هیئت‌ها برطرف شده و این مصوبه دارای اشکال نمی‌باشد.

ج- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر قانون اساسی و موازین شرع شناخته نشد.

* * *

ماده ۸- تبصره زیر به ماده (۱۰) قانون الحاق می‌شود:

تبصره- در مواردی که پیشنهاد‌های سازمان برای جلوگیری از وقوع جرم، تکرار تخلف یا سوء جریان امور باشد و عدم اجرای آنها موجب انجام عمل غیرقانونی شود و مسئول مربوطه از انجام آن استنکاف نماید با رسیدگی و احراز در دادگاه صالح مشمول مجازات مقرر در تبصره (۱) ماده (۸) این قانون می‌باشد.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اضافه شدن عبارت «عدم اجرای آنها موجب انجام عمل غیرقانونی شود» به تبصره‌ی این ماده، ایراد قبلی شورا برطرف شده است؛ زیرا ایراد شورا ناظر بر اطلاق حکم به مجازات مأموران دستگاه‌ها در صورت عدم ترتیب اثر به پیشنهاد سازمان بازرسی در این تبصره بود که حتی شامل مواردی هم می‌شد که عدم اجرای پیشنهاد سازمان بازرسی، مستلزم تخلف مأمور از مقررات قانونی نبود. از این رو، اضافه شدن عبارت مزبور به این ماده، ایراد شورا را برطرف کرده است و این ماده، با ایراد دیگری نیز مواجه نیست.

ب- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر قانون اساسی و موازین شرع شناخته نشد.

نظر (مرحله سوم) شورای نگهبان^(۱)

مصوبه مجلس در خصوص طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۲۳۲۱ مورخ ۱۳۹۳/۷/۳۰ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

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 طایف اسلامی و ملی خود را با نفوذ و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطروحه قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگساده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir