

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح دائمی شدن قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان

بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۸۷»

مقدمه

مطابق اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» تشکیل می‌شود. در اجرای این اصل «قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» (مورخ ۱۳۶۰/۷/۱۹) به تصویب رسید. این قانون یک نوبت در سال ۱۳۷۵ مورد اصلاح قرار گرفت و پس از آن نیز مجدداً در سال ۱۳۸۷ طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به صورت آزمایشی و به مدت «پنج سال» به تصویب رسید؛ حال با توجه به نتایج مطلوب اجرای آزمایشی قانون اصلاحی مزبور و با استناد به اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی^۱ و تبصره «۱» ماده (۱۶۸) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی^۲ طرح دائمی شدن این قانون با قید یک فوریت و بدون تغییر، پیشنهاد شده است. نکات تقدیمی در این گزارش لزوم اعمال پاره‌ای تغییرات، جهت نیل هرچه بهتر سازمان مذکور به اهداف خود را روشن می‌سازد.

لازم به ذکر است با وجود آنکه مدت اجرای آزمایشی این قانون «پنج سال» است، (یعنی تا تاریخ ۱۳۹۲/۴/۱۷)؛ اما در مقدمه توجیهی طرح این مدت «سه سال» دانسته شده و با توجه به پایان یافتن مدت آزمایشی قانون طرح دائمی شدن آن تقدیم شده است. تعویق در دائمی نمودن این قانون تا پایان مدت قانونی (حداقل ۶ ماه قبل از پایان مدت آزمایشی)، می‌تواند امکان بررسی و اصلاح قانون را با توجه به نواقص آن فراهم نماید.

بررسی طرح

۱. نظر به اینکه در بند «الف» ماده (۲) قانون، دایره شمول نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر نهادها و سازمانها مورد حکم قرار گرفته است و با عنایت به اینکه «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» در این بند مورد تصریح قرار نگرفته‌اند، پیشنهاد می‌شود این مؤسسات و نهادها نیز در این بند تصریح شوند تا در اعمال نظارت سازمان بر آنها شبهه‌ای به وجود نیاید. لذا پیشنهاد می‌شود یک بند به شرح ذیل به ماده (۲) «قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و اصلاحیه آن» (مصوب ۱۳۷۵) اضافه شود:

«عبارت «شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها» حذف و عبارت «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آنها» جایگزین آن گردد».

۲. در بند «۶» ماده (۲) «قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» مصوب ۱۳۸۷، متنی به‌عنوان تبصره «۱»^۳ به بند «د» الحاق شده که مقتضی است به دلیل اینکه حکم تبصره در خصوص شمول خسارت نسبت به «اموال عمومی» دارای ابهام است و «خسارت به حقوق عمومی» به لحاظ ادبیات حقوقی دچار اشکال است، قسمت اول آن به شرح ذیل اصلاح شود: «در مورد جرائم منجر به ورود خسارت به اموال دولتی و عمومی و تضییع حقوق عمومی ... الخ».

نام دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات برنامه و بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۲۵۷۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۱/۶/۲۸

۱. اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی: «... این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌کند به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود...».

۲. تبصره «۱» ماده (۱۶۸): «دولت باید حداقل ۶ ماه قبل از پایان مدت آزمایشی قانون مذکور جهت تمدید یا تعیین تکلیف دائمی آن، اقدام قانونی لازم را معمول دارد».

۳. تبصره «۱» - در مورد جرائم منتهی به ورود خسارت به اموال 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.

۳. در ماده (۴) قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۸۷)، ماده (۶) قانون سازمان به‌گونه‌ای اصلاح شده است که امکان هرگونه تجدیدنظرخواهی را علیرغم تصریح به این حق در ماده (۶) قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۷۵^۱ از سازمان بازرسی سلب نموده است؛ درحالی که با توجه به مفید بودن تجدیدنظرخواهی برای سازمان جهت ایجاد امکانی مجدد برای نیل به اهداف و تحقق وظایف خطیر بازرسی خود و همچنین در راستای حفظ حداکثری بیت‌المال، احیای مجدد این حق برای سازمان پیشنهاد می‌گردد. در این راستا پیشنهاد می‌شود ماده (۴) قانون سال ۱۳۸۷ مبنی بر اصلاح ماده (۶) قانون حذف شود تا بدین ترتیب ماده (۶) سابق احیا شده و حق تجدیدنظرخواهی برای سازمان به رسمیت شناخته شود.

۴. در ماده (۶) قانون اصلاحی مصوب ۱۳۸۷، برای بازرس و بازرسان سازمان طبق شرایط، امکان «تعلیق» یک یا چند نفر از کارکنان را فراهم می‌نماید. درحالی که باید توجه کرد که اصولاً بحث تعلیق در صورتی موضوعیت پیدا می‌کند که پرونده کارمند در مراجع قضایی مطرح شده باشد و جرم ارتكابی توسط وی مستلزم تعلیق او در زمان رسیدگی باشد؛ این قاعده در قوانین متعددی که به مقتضای مورد به تصویب رسیده است نیز رعایت شده است.^۲

بنابراین با توجه به آنکه بازرس سازمان بازرسی کل کشور «مرجع قضایی» به معنای خاص آن نمی‌باشد و رئیس یک «دستگاه اداری» هم حق معلق کردن کارمند را ندارد؛ لذا حکم مقرر در این ماده مغایر با ضوابط مقرر درخصوص تعلیق است.

همچنین با توجه به تضمیناتی که برای اجرای حکم این ماده در نظر گرفته شده، از قبیل آنکه وزیر یا رئیس دستگاه مربوطه نمی‌تواند به عذر اینکه درخواست مدلل نیست و یا دلایل غیرکافی است از انجام این تقاضا خودداری کند و وضع ضمانت اجرا برای مستنکف و به‌علاوه به لحاظ این امر که وظیفه بازرس در این مورد، ذکر جهات و علل تعلیق می‌باشد در نتیجه پیشنهاد می‌شود تنها «بازرسان قضایی» و نه هر نوع از بازرسان، امکان صدور حکم تعلیق را داشته باشند؛ البته چون طبق ماده (۵) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحیه سال ۱۳۷۵، رؤسای «هیئت‌های بازرسی» از بین قضات یا اشخاصی که با رعایت ضوابط استخدامی قضایی، گواهی صلاحیت قضایی از طرف قوه قضائیه داشته باشند، از طرف رئیس سازمان انتخاب خواهند شد؛ بنابراین رؤسای هیئت‌های بازرسی دارای صلاحیت قضایی هستند و نتیجتاً مفاد این پیشنهاد ناظر به هیئت‌های بازرسی نبوده و صرفاً شامل بازرسان غیرقضایی خواهد شد.

نکته دیگر آنکه به جهت این امر که بازرس بتواند با تحمیل هزینه‌های کمتری به دستگاه و کارمند متخلف، اقدامات خود را به انجام رساند لازم است امکان «جابجایی موقت کارمند بنا به درخواست بازرس یا هیئت بازرسی» را نیز اضافه نمود.

در نتیجه مفاد اصلاحی ماده بدین شکل پیشنهاد می‌شود:

ماده (۶) - ماده (۹) قانون به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

«ماده (۹) - چنانچه بازرسین قضایی در ضمن بازرسی و برای حسن انجام بازرسی و یا حسن جریان امور در دستگاه مشمول بازرسی، تعلیق یا جابجایی موقت یک یا چند نفر از کارکنان را تا پایان بازرسی ضروری تشخیص دهند، باید با ذکر جهات و علل، درخواست تعلیق و یا جابجایی موقت را از طریق سازمان به وزیر یا رئیس دستگاه مربوط اطلاع دهند. وزیر یا رئیس دستگاه مربوط موظف است ظرف مدت ده روز نسبت به تعلیق یا جابجایی موقت آن کارمند یا کارکنان اقدام نماید و نمی‌تواند به عذر اینکه درخواست مدلل نیست و یا دلایل غیرکافی است، از انجام تقاضا خودداری کند. در صورت عدم اجرای پیشنهادهای مذکور با اعلام مراتب و پس از رسیدگی و احراز استنکاف غیرموجه در دادگاه، مشمول مفاد ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی خواهد بود.»

۵. ماده (۱۳) اصلاحی موضوع ماده (۹) «قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» مصوب ۱۳۷۵/۵/۷ که یک‌پنجم بودجه سازمان بازرسی را خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات دانسته است، خلاف صریح مدلول اصل پنجاه و پنجم

۱. ماده (۶) - گزارش‌های سازمان در مراجع قضایی و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری خارج از نوبت رسیدگی شده و آرای صادره مراجع قضایی با درخواست سازمان بازرسی کل کشور و موافقت دادستان کل کشور و آرای 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.

۲. طبق ماده (۷) قانون اصلاح و تأیید موادی از لایحه تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷، در هر مورد از بزه‌های مندرج در این قانون که مجازات حبس برای آن مقرر شده در صورتی که مرتکب از مأمورین مذکور در این قانون باشد از تاریخ صدور کیفرخواست از شغل خود معلق خواهد شد. «دادسرا» مکلف است صدور کیفرخواست را به اداره یا سازمان ذیربط اعلام دارد. در صورتی که متهم به موجب رأی قطعی برائت حاصل کند ایام تعلیق جزء خدمت او محسوب و حقوق و مزایای مدتی را که به علت تعلیقش نگرفته دریافت خواهد کرد. به‌علاوه براساس تبصره «۷» قانون مقررات انتظامی هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی کشور اثبات تخلفات و جرائم مذکور در بندهای «۱۰»، «۱۳» و «۱۴» در مدت رسیدگی در «مرجع قضایی» به حالت تعلیق درمی‌آید.

قانون اساسی^۱ می‌باشد که اظهار داشته دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های مؤسسات دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند حسابرسی و رسیدگی می‌نماید. بنابراین سازمان بازرسی که ذیل ردیف‌های قوه قضائیه در قانون بودجه سالیانه کل کشور دارای ردیف مستقل می‌باشد مشمول مفاد اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی خواهد بود. بنابراین پیشنهاد می‌گردد عبارت «... و یک پنجم آن خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات مصرف ...» حذف گردد.

۶. با توجه به این مسئله که در جریان نظارت نماینده سازمان بر مجامع و شوراهای تصمیم‌گیر در معاملات دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی و دستگاه‌های مشمول بازرسی، موضوع بند «ج» ماده (۱۱)؛ در مواردی مشاهده شده که دستگاه مربوطه با استناد به قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ که اعضای مجاز به شرکت در جلسات را احصا نموده است،^۲ هرگونه حضور و اطلاع بازرسان را فاقد محل قانونی می‌دانند؛ حال فارغ از این نکته که از نظر حقوقی، قانون برگزاری مناقصات مصوب سال ۱۳۸۳ بوده و قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب پس از آن تاریخ و در سال ۱۳۸۷ است و در نتیجه اعضای مجاز به شرکت در جلسات را تعمیم داده است؛ تصریح به اختیارات سازمان در مورد مذکور لازم به نظر می‌رسد. لذا با توجه به آنکه سه رکن اصلی مناقصات، مصرح در قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳؛ شامل کمیته فنی بازگانی،^۳ کمیسیون مناقصه^۴ و هیئت رسیدگی به شکایات^۵ است؛ پیشنهاد می‌گردد الفاظ «کمیته‌ها، کمیسیون‌ها و هیئت‌ها» نیز به بند «ج» ماده (۱۱) اضافه گردد تا محل قانونی مصرحی برای حضور و نظارت نمایندگان سازمان در معاملات فراهم شود.

در نتیجه مفاد پیشنهادی بند به همراه یک تبصره اضافه شده به آن، از قرار ذیل است:

ماده (۱۱) - سازمان می‌تواند در موارد زیر نیز اقدام نماید:

...

ج) معرفی نماینده به مجامع و شوراهای مانند کمیته‌ها، کمیسیون‌ها و هیئت‌ها که دارای نقش تصمیم‌گیری در معاملات دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی و دستگاه‌های مشمول بازرسی هستند؛ به‌عنوان ناظر بدون حق رأی در جهت انجام وظیفه نظارتی.
تبصره - «مسئولان ذیربط موظفند زمان تشکیل جلسات مجامع و شوراهای را به هنگام به اطلاع سازمان برسانند».

نتیجه‌گیری

قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» در تاریخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون یک بار در سال ۱۳۷۵ و بار دیگر در سال ۱۳۸۷ مورد اصلاح قرار گرفت. لکن قانون اصلاحی مصوب سال ۱۳۸۷ به صورت آزمایشی و برای مدت «پنج سال» توسط کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس مورد تصویب قرار گرفت. به‌رغم اینکه قانون اصلاحی مصوب ۱۳۸۷ دارای اعتبار پنج‌ساله می‌باشد، در مقدمه توجیهی طرح این مدت به اشتباه «سه سال» دانسته شده و با این استدلال که مدت سه سال به اتمام رسیده است طرح دائمی شدن این قانون در دستور کار کمیسیون قرار گرفته است. لذا با عنایت به اینکه مدت اعتبار قانون «پنج سال» بوده و هنوز یک سال دیگر از اعتبار آن باقی است، پیشنهاد می‌گردد طرح مزبور مشتمل بر پاره‌ای اصلاحات ضروری در کمیسیون مورد بررسی قرار گیرد. ضمناً متذکر می‌شود مرکز پژوهش‌های مجلس آمادگی دارد نظرات کارشناسی پیرامون اصلاحات کلی لازم نسبت به قانون سازمان بازرسی کل کشور را ارائه نماید.

۱. اصل پنجاه و پنجم: دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریح بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.

۲. به‌عنوان نمونه، بند «الف» ماده (۵): «کمیسیون مناقصه از اعضای زیر تشکیل می‌شود:

۱. رئیس دستگاه مناقصه‌گزار یا نماینده وی،

۲. نایب‌رئیس یا بالاترین مقام مالی دستگاه مناقصه‌گزار حسب مورد،

۳. مسئول فنی دستگاه مناقصه‌گزار یا واحدی که مناقصه به درخواست وی برگزار می‌شود.

۳. ناظر به بند «د» ماده (۲) قانون برگزاری مناقصات (تعریف کمیته فنی بازگانی).

۴. ناظر به مواد (۵) (اعضای تشکیل‌دهنده) و (۶) (وظایف).

۵. ناظر به مواد (۷) (ویژگی‌ها) و (۸) (وظایف).