



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

به نام خدا

## اظهاری نظر کارشناسی درباره:

«طرح استفساریه ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور»

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۴۳۲

مشخصات گزارش:



تهیه و تدوین کنندگان:

علی صابری  
حسین محمدی احمدآبادی

ناظران علمی:

علی عبدالاحد  
مهدی عبدالملکی

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۸۳۷۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۶/۱

### مقدمه

ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب (۱۳۹۳) مقرر کرده است: «گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور در مراجع قضایی و مراجع شبه قضایی خارج از نوبت مورد رسیدگی قرار می‌گیرد». همچنین «آرای صادره مراجع قضایی با درخواست سازمان بازرسی کل کشور و موافقت دادستان ذی‌ربط و آرای 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».

متعاقب تصویب و اجرای این ماده، دو ابهام در آن به وجود آمد؛ **ابهام اول** اینکه آیا منظور قانونگذار از آرای صادره در رابطه با مراجع قضایی فقط شامل دادگاه‌ها می‌شود یا اینکه قرارهای صادره از دادسراها را نیز شامل می‌شود؟ و **ابهام دوم** آنکه آیا آرای مبنی بر برائت که توسط مراجع شبه قضایی صادر شده‌اند نیز قابل تجدیدنظرخواهی هستند یا خیر؟ برای رفع این دو ابهام در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۳۰ طرح استفساریه ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور با شماره ثبت (۴۳۲) تقدیم مجلس شورای اسلامی گردید و با اصلاحاتی در تاریخ ۱۴۰۰/۱۱/۳ در کمیسیون قضایی و حقوقی تصویب شد که در ادامه طرح مذکور مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

### ارزیابی طرح استفساریه

طرح استفساریه ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، در ابتدا که تقدیم مجلس شورای اسلامی گردید، شامل یک استفساریه بود؛ لکن پس از بحث و بررسی در کمیسیون قضایی و حقوقی این استفساریه به دو بخش تقسیم گردید و در تاریخ ۱۴۰۰/۱۱/۳ به تصویب این کمیسیون رسید که در ادامه به بررسی مفاد آن می‌پردازیم:

#### استفساریه (الف)

آیا «آرای صادره مراجع قضایی» مذکور در ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اصلاحی

۱۳۹۳/۷/۱۵، شامل قرارهای صادره از دادسراها نیز می‌شود؟

پاسخ: بلی، «آرای صادره مراجع قضایی» مذکور در ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

اصلاحی ۱۳۹۳/۷/۱۵، شامل قرارهای صادره از دادسراها نیز می‌شود.



سازمان بازرسی کل کشور به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و در اجرای اصل (۱۷۴) قانون اساسی تشکیل شده است. در ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مقرر شده است: «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. آرای صادره مراجع قضایی با درخواست سازمان بازرسی کل کشور و موافقت دادستان ذی‌ربط و آرای 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». سازمان بازرسی کل کشور در راستای انجام وظایف خود براساس این ماده، از صلاحیت طرح شکایت در مراجع قضایی برخوردار است و مراجع قضایی نیز مطابق قانون به شکایت‌های این سازمان رسیدگی می‌نمایند.

نکته‌ای که در این زمینه وجود دارد آن است که پس از ارجاع پرونده به بازپرس جهت تحقیقات،<sup>۱</sup> «بازپرس در صورت جرم بودن عمل ارتكابی و وجود ادله کافی برای انتساب جرم به متهم، قرار جلب به دادرسی و در صورت جرم نبودن عمل ارتكابی و یا فقدان ادله کافی برای انتساب جرم به متهم، قرار منع تعقیب صادر و پرونده را فوری نزد دادستان ارسال می‌کند».<sup>۲</sup> دادستان نیز باید ظرف سه روز از تاریخ وصول، پرونده تحقیقات را ملاحظه و نظر خود را به‌طور کتبی اعلام کند و پرونده را نزد بازپرس برگرداند. «در صورتی که عقیده دادستان و بازپرس بر جلب متهم به دادرسی باشد، دادستان ظرف دو روز با صدور کیفرخواست، از طریق شعبه بازرسی بلافاصله پرونده را به دادگاه صالح ارسال می‌کند».<sup>۳</sup> و چنانچه مورد از موارد موقوفی تعقیب باشد، قرار موقوفی تعقیب صادر می‌گردد<sup>۴</sup> و در صورت موافقت دادستان با قرار بازپرس، بازپرس مراتب را به طرفین ابلاغ می‌نماید.<sup>۵</sup> بنابراین با عنایت به اینکه از یک طرف «قرار منع و موقوفی تعقیب» مطابق مواد (۲۶۵) و (۲۶۷) قانون آیین دادرسی کیفری پس از موافقت دادستان صادر و ابلاغ می‌گردد و از سوی دیگر مطابق ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی، تجدیدنظرخواهی از آرای صادره از مراجع قضایی، با درخواست سازمان بازرسی و موافقت دادستان امکان‌پذیر است، این ابهام پیش می‌آید که با توجه به اینکه دادستان یک مرتبه در رابطه با این شکایت اعلام‌نظر کرده و قرار منع یا موقوفی تعقیب را تأیید نموده است، آیا می‌تواند متعاقباً درخواست تجدیدنظرخواهی سازمان بازرسی را تأیید کرده و با قرار قبلی صادر شده مخالفت نماید؟

در حال حاضر متعاقب تجدیدنظرخواهی سازمان بازرسی کل کشور از قرارهای منع یا موقوفی تعقیب صادره از دادسراها و پس از تأیید دادستان، پرونده جهت رسیدگی به شعب دادگاه‌ها ارسال می‌گردد. اما اغلب شعب، مستدل به اینکه دادستان در خصوص موضوع اظهارنظر کرده و قرار منع یا موقوفی تعقیب را تأیید نموده است، لذا تأیید مجدد درخواست سازمان بازرسی به منزله مخالفت با قرار قبلی و عدول از نظریه سابق خویش می‌باشد که این امر مطابق قانون امکان‌پذیر نیست، اقدام به رد اعتراض سازمان بازرسی می‌نمایند. اداره کل حقوقی قوه قضائیه نیز در رابطه با این موضوع در نظریات مورخ ۲۳۰۲/۹۷/۷ مورخ ۱۳۹۷/۸/۲۰، ۳۸/۹۷/۷ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۰، ۱۱۸۰/۹۶/۶ مورخ ۱۳۹۶/۵/۲۵، ۳۱۹۳/۹۷/۷ مورخ ۱۳۹۸/۳/۲۹ و ۱۳۷/۹۷/۷ مورخ ۱۳۹۷/۲/۲ نظریه مشورتی خود بیان داشته است؛ واژگان و عبارات «تجدیدنظر»، «موافقت دادستان ذی‌ربط» و «مهلت بیست‌روزه تجدیدنظرخواهی» مذکور در ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مؤید این استنباط است که منظور از آرای مراجع قضایی، آرای دادگاه‌ها بوده و قرارهای

۱. ماده (۸۹) - شروع به تحقیقات مقدماتی از سوی بازپرس منوط به ارجاع دادستان است. چنانچه بازپرس، ناظر وقوع جرم باشد تحقیقات را شروع می‌کند، مراتب را فوری به اطلاع دادستان می‌رساند و در صورت ارجاع دادستان، تحقیقات را ادامه می‌دهد.  
۲. ماده (۲۶۵) قانون آیین دادرسی کیفری.  
۳. ماده (۲۶۸) قانون آیین دادرسی کیفری.  
۴. ماده (۲۶۵) قانون آیین دادرسی کیفری.  
۵. ماده (۲۶۷) قانون آیین دادرسی کیفری.

منع و موقوفی تعقیب که دادستان از جمله صادرکنندگان قرارهای مذکور می‌باشد، از این ماده خروج موضوعی دارد و در رابطه با تصمیمات دادسراها واژه «اعتراض» به کار می‌رود، بنابراین موضوع اعتراض به قرارهای دادسرا از شمول این ماده خارج است.

اما این استدلال شعب دادگاه‌ها و اداره کل حقوقی قوه قضائیه از چند جهت با ایراد مواجه است:

**اولاً** در تبصره «۲» ماده (۴۲۷) قانون آیین دادرسی کیفری مقرر شده: «آرای قابل تجدیدنظر اعم از محکومیت، برائت، یا قرارهای منع یا موقوفی تعقیب، اناطه و تعویق صدور حکم است». بنابراین مطابق این ماده، رأی اعم از حکم و قرار می‌باشد. همچنین در ماده (۵۰) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۹۸) تصریح شده است: «در مواردی که سازمان به آرای صادر شده از مراجع قضایی، اعم از قرار و حکم معترض باشد، در اجرای تکلیف مقرر در بند «د» ماده (۲) و ماده (۶) قانون و در جهت پیگیری گزارش‌ها تا حصول نتیجه، می‌تواند قبل از انقضای مهلت قانونی، دلایل و مستندات مخدوش بودن رأی را به دادستان اعلام تا در صورت موافقت وفق مقررات قانونی اقدام شود».

**ثانیاً** مطابق تبصره «۱» ماده (۴۷۷) قانون آیین دادرسی کیفری دادسراها نیز جزو مراجع قضایی محسوب شده‌اند<sup>۱</sup> و بر این اساس نمی‌توان استدلال نمود که مراجع قضایی صرفاً انصراف به دادگاه داشته و شامل دادسرا نمی‌شود.

**ثالثاً** در مواد (۲۷۳) و (۴۲۷) قانون آیین دادرسی کیفری، واژه «تجدیدنظر» برای قرارها نیز استفاده شده و قرارها را قابل تجدیدنظر دانسته است.

مضاف بر این موارد می‌توان گفت علی‌رغم استدلال شعب دادگاه‌ها مبنی بر عدم امکان عدول دادستان از نظر خویش و تأیید تجدیدنظرخواهی سازمان بازرسی نسبت به قرار مذکور، امکان تغییر نظر دادستان وجود داشته و در قانون منعی در این رابطه وجود ندارد، زیرا ممکن است سازمان بازرسی کل کشور استدلالات جدیدی در خصوص موضوع ارائه دهد و به‌واسطه آن نظر دادستان تغییر نماید. درنهایت باید اشاره نمود که اگر سازمان بازرسی کل کشور حق تجدیدنظرخواهی نسبت به قرارهای منع و موقوفی تعقیب را نداشته باشد، این برداشت با وظیفه ذاتی سازمان که مطابق اصل (۱۷۴) قانون اساسی نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین است، در تعارض خواهد بود. بنابراین با توجه به این دلایل و توضیحات مطرح شده به‌نظر می‌رسد، آرای مراجع قضایی مذکور در ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور شامل قرارهای صادره از دادسراها نیز می‌شود و تصویب این استفساریه مورد پیشنهاد است.

استفساریه (ب)

**آیا منظور از آرای صادره از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی موضوع ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اصلاحی ۱۳۹۳/۷/۱۵ که با درخواست سازمان بازرسی کل کشور، قابل تجدیدنظر است، اعم از رأی محکومیت و برائت می‌باشد؟**

**پاسخ: بلی، منظور از آرای صادره از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی موضوع ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اصلاحی ۱۳۹۳/۷/۱۵ که با درخواست سازمان بازرسی کل کشور، قابل تجدیدنظر است، اعم از رأی محکومیت و برائت می‌باشد.**

ابهام دیگری که در رابطه با ماده (۶) قانون سازمان بازرسی کل کشور وجود دارد، مربوط به تجدیدنظرخواهی سازمان از آرای صادره توسط مراجع شبه‌قضایی است. در ماده مذکور بیان شده است: «...آرای 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

۱. تبصره «۱» - آرای قطعی مراجع قضایی (اعم از حقوقی و کیفری) شامل احکام و قرارهای دیوان عالی کشور، سازمان قضایی نیروهای مسلح، دادگاه‌های تجدیدنظر و بدوی، دادسراها و شوراهای حل اختلاف می‌باشند.

از نوبت خواهد بود». حال این سؤال ایجاد می‌شود؛ آیا در مواردی که هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی حکم به برائت صادر می‌کنند، سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند نسبت به این آرا اعتراض کند و درخواست تجدیدنظرخواهی کند؟ در این خصوص باید اشاره نمود که دیوان عدالت اداری مطابق دادنامه شماره ۹۳۹ مورخ ۱۳۹۹/۷/۲۹ هیئت عمومی و دادنامه شماره ۳۲۸ مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۱ هیئت تخصصی استخدامی، استدلال نموده است با عنایت به اینکه مطابق ماده (۱۰) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ فقط مجازات‌های بندهای «د»، «ه»، «ح»، «ط»، «ی» و «ک» ماده (۹) قابل تجدیدنظر در هیئت‌های تجدیدنظر اداری هستند و هیچ‌یک از مجازات‌های مذکور ناظر به برائت نیست و از طرفی حق تجدیدنظرخواهی از آرا با موارد تجدیدنظرخواهی دو امر متفاوت است، لذا آرای برائت صادره از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انتظامی و انضباطی توسط سازمان بازرسی قابل اعتراض نیستند.

اخیراً نیز رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور طبق بخشنامه شماره ۵۲۴۷۹ مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۷ مقرر نموده است: «۱. برابر ترتیبات قانونی، تجدیدنظرخواهی سازمان بازرسی کل کشور نسبت به آن بخش از آرای هیئت‌های بدوی که به موجب ماده (۱۰) قانون رسیدگی به تخلفات اداری قابل تجدیدنظرخواهی است، در هیئت تجدیدنظر ذی‌ربط مورد رسیدگی قرار گیرد. ۲. با اختیار حاصل از ماده (۲۲) قانون رسیدگی به تخلفات اداری و با توجه به تصریح دیوان عدالت اداری در دادنامه‌های مشروحه فوق مبنی بر صلاحیت هیئت عالی نظارت در تشخیص نحوه بررسی آرای قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، اعتراض‌های سازمان بازرسی نسبت به آرای قطعی هیئت‌ها (اعم از بدوی و تجدیدنظر) در صورتی از سوی هیئت عالی نظارت مورد بررسی قرار خواهند گرفت؛ که، تخلفات متناسبه واجد وصف مجرمانه بوده و پیش از این، به صدور رأی قطعی محکومیت در مرجع قضایی منتهی شده باشد».

اما به نظر می‌رسد با عنایت به اینکه اولاً با توجه به اصل (۱۷۴) قانون اساسی و مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ماهیت و صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین بوده و برای تحقق این وظیفه ذاتی سازمان بازرسی کل کشور، ضروری است این سازمان صلاحیت اعتراض به آرای برائت را نیز داشته باشد. ثانیاً در ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، به صورت مطلق به صلاحیت سازمان نسبت به تجدیدنظرخواهی از آرای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی تصریح شده است که اعم از آرای محکومیت و آرای برائت می‌شود؛ بنابراین می‌توان گفت ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اصلاحی سال ۱۳۹۳، ماده (۱۰) قانون رسیدگی به تخلفات اداری را تخصیص زده است. با این توضیحات به نظر می‌رسد، منظور از آرای صادره از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی موضوع ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور که با درخواست سازمان بازرسی کل کشور، قابل تجدیدنظر است، اعم از رأی محکومیت و برائت می‌باشد و بنابراین تصویب این استفساریه نیز پیشنهاد می‌گردد.

## نتیجه‌گیری

بنابر مراتب فوق با عنایت به اینکه اولاً آرای صادره مراجع قضایی مذکور در ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور شامل قرارهای صادره از دادسراها نیز می‌شود. ثانیاً منظور از آرای صادره از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی موضوع ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور که با درخواست سازمان بازرسی کل کشور، قابل تجدیدنظر است، اعم از رأی محکومیت و برائت می‌باشد؛ بنابراین تصویب این طرح پیشنهاد می‌گردد.

ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	استفساریه
			✓	الف
			✓	ب

متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	مخالف	موافق	مصوبه کمیسیون	استفساریه
	با توجه به اینکه مطابق تبصره «۲» ماده (۴۲۷) و تبصره «۱» ماده (۴۷۷) و ماده (۲۷۳) قانون آیین دادرسی کیفری، آرای صادره مراجع قضایی شامل قرارهای صادره از دادسراها نیز می‌شود، لذا قرارهای منع یا موقوفی تعقیب نیز قابل تجدیدنظرخواهی توسط سازمان بازرسی می‌باشد. لذا تصویب <u>استفساریه (الف) مورد پیشنهاد است.</u>				✓	آیا «آرای صادره مراجع قضایی» مذکور در ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اصلاحی ۱۳۹۳/۷/۱۵، شامل قرارهای صادره از دادسراها نیز می‌شود؟ <b>پاسخ:</b> بلی، «آرای صادره مراجع قضایی» مذکور در ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اصلاحی ۱۳۹۳/۷/۱۵، شامل قرارهای صادره از دادسراها نیز می‌شود.	الف
	با توجه به اطلاق مصرح در ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی و همچنین وظیفه ذاتی سازمان بازرسی کل کشور در نظارت بر حسن جریان امور و اجرای قوانین منظور از آرای صادره از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی موضوع این ماده که با درخواست سازمان بازرسی کل کشور، قابل تجدیدنظر است، اعم از رأی محکومیت و برائت می‌باشد. لذا تصویب <u>استفساریه (ب) مورد پیشنهاد است.</u>				✓	آیا منظور از آرای صادره از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی موضوع ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اصلاحی ۱۳۹۳/۷/۱۵ که با درخواست سازمان بازرسی کل کشور، قابل تجدیدنظر است، اعم از رأی محکومیت و برائت می‌باشد؟ <b>پاسخ:</b> بلی، منظور از آرای صادره از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی موضوع ماده (۶) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اصلاحی ۱۳۹۳/۷/۱۵ که با درخواست سازمان بازرسی کل کشور، قابل تجدیدنظر است، اعم از رأی محکومیت و برائت می‌باشد.	ب