

آسیب‌شناسی و پیشنهاد اصلاح قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور



لله الحمد لله الرحمن الرحيم

شماره مسلسل: ۱۹۲۶۸
کدموضوعی: ۲۴۰

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۶/۲۸



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:
آسیب‌شناسی و پیشنهاد
اصلاح قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

نام دفتر:
مطالعات حقوقی (گروه حقوق اداری)

تهیه و تدوین:
میلاذ قطبی

ناظران علمی:
احمد حکیم جوادی، علی صابری دمنه، حسین محمدی احمدآبادی، سیدمیثم عظیمی

ویراستار ادبی:
شیوا امین اسکندری

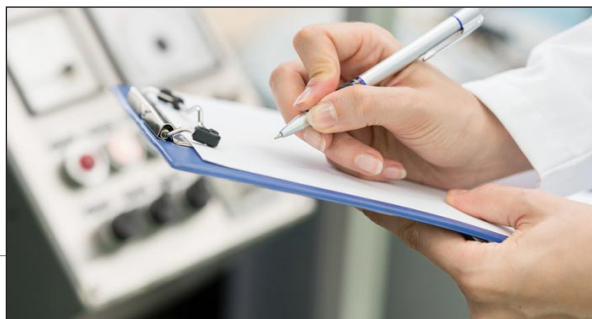
گرافیک و صفحه‌آرایی:
نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:
۱. اصل ۱۷۴ قانون اساسی
۲. سازمان بازرسی
۳. نظارت



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. تحلیل و بررسی مفاد قانون سازمان بازرسی
۱۹	۳. نتیجه‌گیری و پیشنهادهای اصلاحی
۲۲	منابع و مآخذ



آسیب‌شناسی و پیشنهاد اصلاح قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

چکیده



سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ارکان نظارتی در نظام اداری کشور، صلاحیت تهیه گزارش و اعلام جرم، تخلف و سوء جریان به مراجع رسیدگی‌کننده گوناگون اعم از مراجع قضایی و اداری را دارد و همچنین می‌تواند به دستگاه‌های اجرایی کشور پیشنهادهای را ارائه نماید. طبیعتاً این سازمان می‌بایست از اختیارات کافی و متناسب برای امر مبارزه با فساد و نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات برخوردار باشد. قانون مربوط به سازمان بازرسی کل کشور علی‌رغم اصلاحاتی که تاکنون داشته در برخی موارد دارای نقصان و نیازمند اصلاح است، هر چند نحوه عملکرد و بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی توسط بازرسان و مدیران این دستگاه نظارتی نیز مهم است بدین معنا که نباید موجب نقض استقلال قوا شده و در امور اجرایی دخالت نمایند و در ارائه پیشنهادهای نیز می‌بایست محدوده قوانین و مقررات رعایت شده و فراتر از مفاد آنها نباشد. دستگاه‌ها و نهاد‌های مشمول بازرسی، نحوه اعلام جرم از سوی سازمان بازرسی، امکان اعتراض به آرای صادره از مراجع رسیدگی‌کننده، تضمین الزام‌آور بودن پیشنهادهای، امکان تعلیق موقت کارکنان متخلف و... از جمله چالش‌های اصلی در قانون سازمان بازرسی است که نیازمند بازنگری و انجام اصلاحات است. گزارش پیش‌رو در تلاش است تا مهم‌ترین چالش‌های مطروحه را مورد تدقیق قرار داده و سپس متناسب با آن موارد، پیشنهاد اصلاحی ارائه نماید.

خلاصه مدیریتی



بیان مسئله

سازمان بازرسی کل کشور که به واسطه تصریح اصل (۱۷۴) قانون اساسی تشکیل شده، عهده دار نظارت بر (حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری) گردیده است. با توجه به سابقه موجود از عملکرد این دستگاه نظارتی و آشکار شدن نواقص قانون مرتبط با این سازمان به نظر می‌رسد اقدام به اصلاح قانون فعلی، ضرورتی انکار ناپذیر است و پیشنهاد می‌شود در عوض اندیشیدن به تأسیس نهاد نظارتی جدید و دامن زدن به تورم نهادی، ایرادات و نواقص موجود در قانون سازمان بازرسی کل کشور و حتی سایر نهادهای نظارتی موجود بر طرف گردد.

یافته‌های کلیدی

نمونه‌هایی از مهم‌ترین نواقص قانون سازمان بازرسی کل کشور عبارت است از اینکه؛ **احصای دقیق دستگاه‌های مشمول نظارت و بازرسی** با ابهاماتی همراه است، توضیح اینکه هم اکنون با ماهیت‌های حقوقی بسیار متفاوتی در رابطه با دستگاه‌ها و نهادهای موجود در کشور مواجه هستیم؛ شرکت‌هایی که با چند واسطه، میزان کمی از سهام دولت را دارا هستند، شرکت‌هایی که به بنیادها و مؤسسات عام المنفعه و یا نهادهای عمومی غیر دولتی با چند واسطه وابسته هستند و یا مصادیقی از نهادها که دولت به آنها صرفاً نظارت عالیه دارد که در تمامی این موارد، امکان ورود سازمان بازرسی و نظارت بر امور جاری آنها در هر مصداق با چالش‌هایی مواجه است که همین مسئله به عنوان یکی از مهم‌ترین ایرادات، ضرورت اصلاح قانون را گوشزد خواهد کرد. همچنین اینکه سازمان بازرسی، مطابق با رویه قضائی موجود، امکان اعتراض به قرارهای منع تعقیب صادره از دادسرا را ندارد و برای اعلام جرم و تجدیدنظرخواهی نسبت به آرا دادگاه، ملزم به اخذ موافقت دادستان می‌باشد از محدودیت‌های بسیار جدی برای امر مبارزه با فساد است. در گزارش پیش رو علاوه بر موارد مذکور به مصادیق دیگری نیز پرداخته شده و تلاش شده است جایگاه سازمان بازرسی کل کشور در امر مبارزه با فساد تقویت گردد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با حفظ شاکله اصلی قانون، مواد (۲)، (۳)، (۴)، (۶) و (۹) و (۱۰) از قانون اصلاح شود و یا ماده‌ای رأساً اضافه شود که در گزارش به اصلاحات مذکور اشاره شده است.



۱. مقدمه

سازمان بازرسی کل کشور مستند به اصل (۱۷۴) قانون اساسی موظف به نظارت بر «حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری» شده و تعیین حدود و اختیارات این سازمان نیز بر عهده قانون عادی گذاشته است. مجلس شورای اسلامی اولین بار در سال ۱۳۶۰ نسبت به تصویب قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور [۱] اقدام و سپس در سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۸۷ و ۱۳۹۳ اصلاحاتی در مفاد آن انجام داد که طی این اصلاحات بعضاً اختیارات خاص این سازمان کاهش پیدا کرده است.

اینکه با وجود سازمان بازرسی همچنان مفاسدی در دستگاه‌های اجرایی موجود است و یا اینکه در سال‌های اخیر مسئولان کشور به دنبال تأسیس سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی بودند و در این خصوص طرحی نیز تهیه شد حاکی از این است که ظاهراً سازمان بازرسی کل کشور به‌رغم توفیقاتی که کسب کرده، اقداماتی در جهت رفع چالش‌ها مورد نیاز است. یقیناً یکی از این چالش‌ها، ایرادهای وارد بر قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور است که ضرورت اصلاح آن را گوشزد می‌کند. شایان ذکر است مطلب مذکور لزوماً به معنای توسعه مطلق و غیرمنطقی اختیارات سازمان بازرسی کل کشور نخواهد بود و اساساً در آسیب‌شناسی پیش رو در راستای تحقق اصل (۱۷۴) قانون اساسی پیشنهادهایی ارائه شده است.

شایان ذکر است برخی از مقامات دولتی ممکن است اشاره کنند عملکرد سازمان بازرسی در برخی موارد، باعث کندی امور اجرایی کشور و بعضاً با دخالت در امور اجرایی، پیشبرد مسائل با صعوبت همراه شده است. در این زمینه باید اذعان کرد؛ به‌رغم علم به وجود برخی نقیصه‌ها در قانون، این موضوع بیش از آنکه ناشی از نقص در قوانین باشد در برخی از موارد به نحوه عملکرد نیروی انسانی توجه دارد و گرنه اصل بر آن است که دستگاه ناظر اختیار کافی و وافی برای مبارزه با فساد را دارا باشد و به نظر ایراد مطروحه از سوی برخی مقامات اجرایی به نحوه استفاده از این اختیارات است.

با این مقدمه به بررسی قانون فعلی بعد از آخرین اصلاحات در سال ۱۳۹۳ خواهیم پرداخت و نقاط قوت، ضعف و موارد نیازمند اصلاح را بررسی و تبیین می‌کنیم.

۲. تحلیل و بررسی مفاد قانون سازمان بازرسی



قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور دارای پانزده ماده است که مطابق با مفاد آن، دستگاه‌های مشمول بازرسی و همچنین اختیارات سازمان در این خصوص تبیین شده و البته برخی احکام استخدای و مالی نیز در قانون مذکور درج شده است که تلاش می‌کنیم طی دو قسمت آتی اهم موارد مذکور را آسیب‌شناسی و تشریح کنیم ضمن اینکه این مبحث در مقام بررسی مورد به مورد هر ماده نیز نبوده بلکه تأکید بر بیان ایرادهای مهم این قانون در راستای اصلاح آنها خواهد بود.

۲-۱. دستگاه‌های مشمول نظارت و بازرسی

در بند «الف» ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، دستگاه‌های مشمول نظارت و بازرسی چنین ذکر شده است: «بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عامه‌المنفع و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به‌نحوی از آنها بر اکتفاء بر آنها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که مشمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنهاست بر اساس برنامه منظم»

متن مذکور تناقض‌ها و ایرادهای قابل توجهی دارد که به تبیین هر یک می‌پردازیم:

الف) اساساً چنین دستگاه‌های مشمول بازرسی در این بند از نظم منطقی برخوردار نیست و از عبارات دقیقی استفاده نشده است، مثلاً همزمان از چندین کلمه «ادارات»، «سازمان‌ها» و «دستگاه‌ها» استفاده شده که مشخص نیست فرق دقیق بین آنها چیست و این ناهمگونی همان‌طور که در آینده خواهیم گفت سبب اختلاف در برداشت از متن قانون خواهد شد. یا مورد دیگر اینکه اساساً عناوینی مانند مؤسسات عام‌المنفعه و یا نهادهای انقلابی تعریف روشنی ندارند و مصادیق آنها هیچ‌گاه در قوانین به صورت دقیق و روشن احصا نشده است.^۱

ب) روشن است که قانونگذار قصد تعیین گستره وسیعی برای شمول نظارت سازمان بازرسی را داشته است و به همین جهت نیز عناوین انتخاب شده اگر چه بعضاً دارای هم‌پوشانی در مصادیق نیز هستند لکن دستگاه‌ها غالباً چنانچه تحت یک عنوان قرار نگیرند مستند به عنوان دیگری قابل بازرسی خواهند بود. به‌عنوان نمونه ستاد اجرایی

۱. شایان ذکر است در تبصره «۲» ماده واحده لایحه قانونی عدم شمول مقررات قانون کار درباره کارکنان نهادهای انقلابی مصوب ۱۳۵۹ چنین مقرر شد: نهادهای انقلابی به ارگان‌هایی اطلاق می‌شود که بنا به نیاز دوران بعد از انقلاب اسلامی ایران با تصویب مراجع قانونگذار به وجود آمده است، در متن این ماده به جهاد سازندگی، بنیاد شهید، نهضت سوادآموزی و بنیاد مسکن اشاره شد، اما این تعریف نمی‌تواند ابزار مناسبی برای شناخت این نهادها باشد زیرا تمام سازمان‌های اداری کشور بعد از انقلاب بنا به نیاز دوران ایجاد شده‌اند. علاوه بر این، بند «۵» ماده ۱۳۹ قانون مالیات‌های مستقیم ارائه فهرست این نهادها را به هیئت وزیران واگذار کرده است. هیئت وزیران نیز در سال ۱۳۹۴ به تصویب نامه شماره ۱۱۶۴۶۲/ت ۲۵۵ مورخ ۶/۴/۱۳۶۸ هیئت وزیران اشاره داشته که صرفاً بدون ارائه تعریف به معرفی برخی مصادیق نهادهای انقلابی پرداخته است.



فرمان امام (ره) با تعاریف قانون محاسبات و قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص ماهیت‌های حقوقی دستگاه‌های اجرایی کشور (مؤسسه دولتی، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی غیردولتی) هماهنگی ندارد چه اینکه فاقد رکن اصلی تعاریف ماهیت‌های مذکور، یعنی ایجاد توسط قانون مصوبه مجلس شورای اسلامی می‌باشد بنابراین از این جهت تحت شمول بازرسی قرار نمی‌گیرد لکن از جهت اینکه واجد وصف نهاد انقلابی خواهد بود سازمان بازرسی می‌تواند بر آن نظارت داشته باشد. مورد دیگر شهرداری‌ها هستند که به آنها تصریح شده اما مشخص نیست چرا مستقلاً به‌عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی اشاره نشده و صرفاً به ذکر یک مصداق اکتفا کرده است. با وجود این خلأ باید گفت سایر مصادیق چنانچه ذیل سایر عناوین قرار نگیرند مشمول بازرسی نخواهند شد. برخی عناوین آن قدر اطلاق دارند که با تمسک به آن گستره نظارت سازمان بازرسی آن چنان دارای وسعت خواهد شد که شاید با فلسفه وجودی آن و مقصود قانونگذار اساسی در تعارض قرار گیرد. عبارت چالشی در این خصوص در انتهای بند «الف» آمده است «سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به‌نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می‌نماید» توضیح اینکه مطابق با اصل (۱۷۴) قانون اساسی، سازمان بازرسی برای نظارت بر حسن اجرای قوانین در «دستگاه‌های اداری» کشور تأسیس شده است لکن مطابق با تعبیر پیش گفته در قانون تشکیل سازمان بازرسی، شرکت‌ها و نهادهای خصوصی هم مشمول نظارت و ورود سازمان بازرسی به آنها خواهند شد. به‌عنوان نمونه شرکتی که دولت در آن ۱۰ درصد سهام دارد مشمول نظارت سازمان بازرسی خواهد بود حال آنکه مطابق با قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات این شرکت خصوصی محسوب می‌شود و تحت عنوان دستگاه‌های اداری کشور قرار نمی‌گیرد و یا این تعبیر که «دولت به‌نحوی از انحاء به آنها نظارت داشته باشد» بسیار عبارت کلی و مطلق است. برای نمونه دولت از طریق اداره اماکن و اصناف بر مغازه‌ها هم نظارت دارد در این صورت آیا باید به شمولیت نظارت سازمان به آنها هم قائل بود؟ به‌نظر هدف قانونگذار اساسی چنین نبوده است لکن ممکن است به نظر آید قانون عادی به توسعه قانون اساسی اقدام نموده است. شایان ذکر است در خصوص ورود سازمان بازرسی به مصادیق پیش گفته نیز جزئیاتی قابل طرح است آنجا که قانونگذار وجود میزانی از سهام دولتی را ملاک دانسته باید گفت نظارت سازمان بازرسی صرفاً در خصوص همین قدر سهام دولت است و به سایر مسائل ورود نمی‌کند اما آیا مگر اموال و سهام سهام‌داران به‌صورت مشاعی در شرکت موجود نیست، مگر می‌شود بین اموال و سهام دولت و سایرین تفکیک قائل شد؟ اگر در معاملاتی تزییع اموال شرکت رخ داده باشد اموال دولت به نسبت سهمی که در کل شرکت دارد به‌صورت مشاعی موجود است بنابراین نظارت سازمان بازرسی در این مورد تقریباً قابل تحدید به سهام دولت نیست و الزاماً سازمان بازرسی مجبور است به همه مسائل ورود کند. اما در خصوص تعبیر دیگر مبنی بر اینکه دولت به‌نحوی کمکی ارائه کند باید گفت اگر این کمک به‌صورت مشاعی در اموال شرکت پخش شده باشد همان مشکل پیش گفته مطرح است لکن اگر کمک دولت صرفاً در یک محدوده خاص و یک قرارداد مصرف شده قاعداً سازمان بازرسی به سایر مسائل آن شرکت خصوصی ورود نخواهد داشت. در مورد تعبیر تحت نظارت دولت بودن نیز باید قائل به همان محدوده باشیم به‌عنوان مثال ورود سازمان بازرسی به یک بانک خصوصی که دولت هیچ سهمی در آن ندارد و صرفاً در محدوده نظارتی دولت

از طریق بانک مرکزی است سازمان بازرسی حق ورود به حقوق و مزایای اعضای هیئت‌مدیره و کارکنان از جهت اضافه پرداخت را نمی‌کند اما در مواردی مانند دریافت ارز دولتی، رعایت سقف سود ماهیانه و از این دست موارد که تحت نظارت بانک مرکزی و مفاد لازم‌الرعایه می‌باشد سازمان بازرسی حق ورود به بانک خصوصی برای نظارت بر این موارد را خواهد داشت.

برخی نیز در خصوص مصادیق تحت نظارت دولت معتقدند اساساً سازمان بازرسی حق ورود مستقیم به شرکت‌ها و نهادهای خصوصی را ندارد و باید از طریق دستگاه ناظر دولتی به آنها ورود کند مثلاً براساس نظر ایشان حق ورود به بانک خصوصی برای سازمان بازرسی وجود ندارد و بازرسین این سازمان اطلاعات لازم را باید از طریق بانک مرکزی و به صورت غیرمستقیم از آن بانک دریافت کنند و به عنوان مثال به نظر ایشان دیگر سازمان بازرسی حق ورود مستقیم به اصناف را ندارد چه اینکه نهادهایی خصوصی هستند و باید از طریق وزارت صمت به صورت غیرمستقیم مسائل آنها را تحت نظارت داشته باشد و مدارک و اسناد لازم را اخذ نماید که البته این برداشت اگر چه ممکن است دارای توجیهاتی باشد، اما با اطلاق مفاد قانون که اجازه بازرسی بدون قید و شرط را به سازمان بازرسی اعطا نموده در مغایرت است.

لازم به ذکر است ایراد دیگر قسمت اخیر بند «الف» این است که با عنوان «دستگاه‌ها» شروع می‌شود و مشخص نیست آیا یک شرکت خصوصی تحت عنوان دستگاه قرار می‌گیرد یا خیر چرا که دستگاه انصراف به دستگاه‌های دولتی دارد. برای مثال آیا به فروشگاه‌های زنجیره‌ای بزرگ که دارای شعب فراوان هستند و با توضیحات پیش گفته مبنی بر اطلاق قانون، ممکن است تحت نظارت سازمان بازرسی باشند، ذیل عنوان دستگاه قرار می‌گیرد؟ به عبارت دقیق‌تر آیا فروشگاه زنجیره‌ای یک دستگاه است؟

۵) تشکیک در ورود سازمان بازرسی به شرکت‌ها و نهادهای خصوصی از جهات دیگری هم قابل بحث و بررسی است. اگر قائل به این باشیم که به هر دلیلی سازمان بازرسی اجازه ورود به نهادها و شرکت‌های خصوصی را ندارد آیا در این صورت تمایزی بین مثلاً یک شرکت خودروساز که به عنوان یک شرکت خصوصی فعال است و مثلاً یک سوپرمارکت که آن هم خصوصی است وجود ندارد؟ و به صرف ماهیت یکسان خصوصی، باید با یک دید به آن نگریم؟ آیا سازمان بازرسی نباید به بیمارستان صد درصد خصوصی که به ارائه خدمات عمومی و بهداشتی و درمانی می‌پردازد ورود نظارتی داشته باشد؟ با توجه به توضیحات بندهای پیشین می‌توان گفت مصادیقی از شرکت‌ها و نهادهای خصوصی که صرفاً به ارائه خدمات عمومی اشتغال دارند از جهت رعایت قوانین و مقررات مورد عمل می‌توانند مورد بازرسی قرار گیرند چه اینکه با پذیرش اطلاق عبارت «دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت می‌نماید» نهایتاً یک شرکت کاملاً خصوصی نیز به نحوی تحت نظارت دولت قرار خواهد گرفت هر چند بین مصادیق آن تفاوت‌های چشمگیری وجود خواهد داشت و به نوعی همان طور که گفته شد مغایر با حکمت قانونگذار اساسی است (مشخصاً در مقایسه یک بیمارستان و سوپرمارکت به تفاوت بسیاری زیاد مصادیق پی خواهیم برد) اما در

۱. ممکن است در خصوص صلاحیت سازمان بازرسی در مورد نهادها و شرکت‌های خصوصی از عبارت «دفاتر اسناد رسمی» مذکور در بند «الف» ماده (۲) به عنوان بیان تمثیلی قانونگذار بهره جست در حالی که باید گفت؛ با توجه به ارتباط وثیق این نهاد با قوه قضائیه و نظارت‌های جدی بر آن در انتخاب مقامات آن و شیوه عملکرد و... خصوصی دانستن دفترخانه اسناد رسمی با اشکال مواجه خواهد شد.



عمل سازمان بازرسی می‌بایست به موارد حائز اهمیت مانند شرکت خودروسازی یا بیمارستان ورود و از مصادیق کم‌اهمیت گذر نماید.

و) موضوع دیگر اینکه چنانچه حتی صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور در ورود به شرکت‌ها و نهادهای خصوصی را به رسمیت بشناسیم مشکل تعیین عنوان مجرمانه را خواهیم داشت. مثلاً اگر اموال یک شرکت خصوصی که عهده‌دار خدمات عمومی نیز نباشد تضييع شده باشد عنوان مجرمانه آن چیست؟ جرم‌انگاری‌های صورت گرفته در باب تعزیرات قانون مجازات و یا سایر قوانین جزایی با عناوین همچون تصرف غیر مجاز در اموال دولتی، تضييع اموال دولتی، اختلاس و... صرفاً در خصوص اموال متعلق به دولت و یا اموال نهادهای مأمور به خدمت عمومی مطرح است و در خصوص اموال خصوصی در این موارد عنوان مجرمانه، غالباً خیانت در امانت است که مطابق با قانون کاهش مجازات حبس تعزیری (۱۳۹۹) نیازمند شاکی خصوصی است و سازمان بازرسی نیز ضابط نبوده و صرفاً اعلام‌کننده جرم است و شاکی خصوصی محسوب نمی‌شود، حال تکلیف چیست؟ اینکه سازمان بازرسی نیازهای مربوط به منابع انسانی به یک شرکت خصوصی ورود کند و بعد از مثلاً ۶ ماه تلاش و بررسی به فساد در شرکت و تضييع اموال آن دست یابد لکن این مسئله عنوان مجرمانه‌ای نداشته باشد آیا عیب نیست؟

آیا سازمان بازرسی می‌تواند همانند دستگاه‌های دولتی که ملزم به اجرای پیشنهادهاى سازمان بازرسی هستند، سهام‌داران خصوصی یک شرکت را مجبور به طرح شکایت خیانت در امانت کنند؟ اساساً چنین اختیاری برای سازمان بازرسی وجود دارد؟ که البته پاسخ براساس قانون فعلی منفی است و صرفاً در مواردی که دولت دارای سهامی در شرکت خصوصی باشد بخش دولتی را می‌توان به طرح چنین شکایتی الزام نمود، به تعبیری نهایتاً در این موارد سازمان بازرسی به‌رغم تلاش برای کشف فساد حتی نمی‌تواند متهمین را با عنوان خیانت در امانت مستقیماً به دادگاه معرفی کند.

ی) یکی از چالش‌های دیگر بند «الف» ماده (۲) تعبیر «مؤسسات وابسته به آنها» که بعد از مخاطبین صدر ماده آمده است. اولاً چرا صرفاً مؤسسات وابسته مدنظر است آیا شرکت وابسته را باید خارج از محدوده نظارت سازمان بازرسی بدانیم یا در اینجا مؤسسه اعم از شرکت و مؤسسه است؟ که پاسخ روشنی در این مورد در قوانین وجود ندارد. همچنین اساساً معنای وابسته چیست؟ در کدام قانون یا مقررره این عبارت تعریف شده است؟ در این خصوص باید اذعان داشت کلمه «وابسته» در هیچ‌یک از قوانین و مقررات تعریف نشده و در عمل نیز نظرات مختلفی در این خصوص وجود دارد که نظر غالب مبتنی بر وابسته تلقی نمودن شرکت‌ها و مؤسسات هستند که سهام دولت در آن زیر ۵۰ درصد است چه اینکه اگر سهام دولت بالاتر از ۵۰ درصد باشد آن شرکت یا مؤسسه، دولتی است. مؤید این مسئله نیز ماده (۴۹) قانون اساسنامه شرکت ملی نفت مصوب سال ۱۳۹۵ است که در آن چنین مقرر شده: «منظور از شرکت‌های وابسته، شرکت‌هایی است که پنجاه درصد (۵۰٪) از سهام آنها یا کمتر متعلق به شرکت (شرکت ملی نفت) است». اما موضوع مهم دیگر معنای وابسته در نهادهای عمومی غیردولتی است. همان‌طور که قبلاً گفته شد قانونگذار خود این نهاد را هم در قانون سازمان بازرسی کل کشور مستقلاً ذکر نکرده و صرفاً یک مصداق آن یعنی شهرداری را در بند «الف» مورد اشاره قرار داده است، حال آیا مؤسسات و شرکت‌های وابسته به

این نهادها مشمول نظارت سازمان بازرسی خواهند شد یا خیر؟ پاسخ کلی این است که باید دید آیا دولت در آنها سهامی دارد، کمکی به آنها می‌کند یا تحت نظارت دولت هستند یا خیر؟ تا همان طور که در موارد پیشین گفته شد با استفاده از این اطلاعات قانونی، آنها را تحت شمول بازرسی بدانیم و گرنه به دلیل ماهیت آنها با توجه به عدم تصریح قانونگذار، بازرسی از آنها ممکن نخواهد بود. ضمن اینکه مشکل دیگری نیز در رابطه با وابستگی نهادهای عمومی غیردولتی وجود دارد، توضیح اینکه؛ قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳ در تبصره یک این ماده چنین اذعان داشته که «مؤسسه وابسته از نظر این قانون واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیر تجاری و غیر انتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد» با این وصف، وابستگی یک نهاد عمومی غیردولتی که در قالب شرکت تأسیس شده‌اند عمومی غیردولتی نبوده (به جز شهرداری‌ها) و خصوصی تلقی شده و عملاً ورود سازمان بازرسی به آنها محل شبهه قرار می‌گیرد، ضمن اینکه باید توجه نمود در صدر تبصره گفته شده «از نظر این قانون». بنابراین محدود کردن سازمان بازرسی به قانون فهرست نیز خود جای تأمل دارد. همچنین شهرداری‌ها در صدر ماده واحده همراه با شرکت‌های تابعه مادامی که ۵۰ درصد سهام آنها متعلق به شهرداری باشد آمده است بنابراین این مشکل در خصوص شهرداری وجود ندارد. نکته قابل ذکر دیگر اینکه قبلاً نیز اشاره شد در خصوص محدودیت در عناوین مجرمانه است، شرکت‌های وابسته عموماً زیر ۵۰٪ سهام دستگاه اصلی (دولت یا نهاد عمومی غیردولتی) را دارند و خصوصی محسوب می‌شوند بنابراین همچنان به فرض ورود سازمان بازرسی نیز در این موارد با محدودیت مضاعف در انتخاب عنوان مجرمانه مواجهه هستیم چه اینکه مطابق با قانون فهرست وابسته نباید ماهیت شرکت داشته باشد.

۲-۲. اختیارات سازمان بازرسی کل کشور در حیطه مأموریت محوله

سازمان بازرسی مطابق با قانون تشکیل آن اختیار چند نوع بازرسی نسبت به دستگاه‌های مشمول را دارد که بازرسی برنامه‌ای، موردی و فوق‌العاده از جمله آنهاست. بازرسان سازمان بازرسی در هر مورد بعد از صدور حکم بازرسی در قالب هیئت بازرسی در دستگاه مورد بازرسی مستقر می‌شوند و به بررسی اقدامات دستگاه و تطبیق آنها با قوانین و مقررات مربوطه خواهند پرداخت ضمن اینکه مطابق با ماده (۸) قانون، عدم ارائه اسناد و مدارک به بازرسان جرم‌انگاری شده و مجازات آن انفصال از خدمت دولتی و حبس پیش‌بینی شده است. در آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی و دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های مربوط در خصوص نحوه اخذ توضیح و دفاع از افراد، کیفیت گزارش نویسی، انواع گزارش‌ها و... به تفصیل احکام و مفادی مقرر شده است که فی‌الحال صرفاً به اهم آسیب‌های موجود در مسیر نظارت و بازرسی اشاره خواهیم کرد:



۲-۲. فقدان ذی نفعی و سمت در دعاوی مرتبط با گزارش‌ها

سازمان بازرسی کل کشور حائز سمت اصلی در پرونده قضایی مرتبط با گزارش‌هایی که خود تهیه نموده نیست و به عبارت دیگر ذی نفع و شاکی محسوب نمی‌شود. این سازمان مشمول مصادیق ماده (۲۹) قانون آیین دادرسی کیفری که ضابطان عام و خاص را برشمرده نیست و از طرف دیگر مطابق با ماده (۱۰) همین قانون سمت شاکی یا مدعی خصوصی را نیز نمی‌تواند احراز نماید و صرفاً اعلام‌کننده جرم یا گزارش‌دهنده محسوب شده است. اعلام‌کننده جرم در اصلاحات اخیر قانون آیین دادرسی کیفری در ماده (۶۶) به رسمیت شناخته شده و چنین تصریح شده که با شرایطی سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند اعلام جرم نموده و در تمام مراحل دادرسی نیز حضور داشته باشند. سازمان بازرسی نیز به موجب قانون خاص خود می‌تواند اعلام‌کننده جرم باشد. یکی از تمایزها و نتایج عملی اصلی بحث مذکور این است که سازمان بازرسی کل کشور نمی‌تواند رأساً طرح شکایت نموده و شروع‌کننده تعقیب کیفری فرد یا افرادی باشد و می‌بایست کلیه گزارش‌ها با تأیید دادستان به جریان بیافتد و برعکس، مدعی خصوصی یا شاکی به صرف طرح شکایت، شروع‌کننده تعقیب بوده و نیازی به موافقت دادستان ندارد. در مورد شاکی و مدعی خصوصی این مسئله در ماده (۶۸) قانون آیین دادرسی کیفری تصریح شده است اما در مورد سازمان بازرسی قانونگذار در بند «د» ماده «۲» قانون تشکیل سازمان بازرسی مقرر داشته چنانچه گزارش متضمن وقوع جرم بوده و دارای حیثیت عمومی است به «مرجع صالح قضایی» ارسال شود، قرینه حیثیت عمومی و اینکه اساساً وظیفه دادستان است که باید گزارش را به یکی از شعب بازرسی ارجاع دهد تا تعقیب کیفری شروع شود برداشت صحیح از مرجع صالح قضایی را به سمت دادستان هدایت می‌نماید. ۱. لکن در ادامه همین بند سازمان بازرسی مکلف به پیگیری پرونده تا حصول نتیجه نهایی نیز شده است از این رو می‌توان گفت ارسال گزارش به دادستان صرفاً از باب وظیفه او و ارجاع پرونده به شعب دادسرا است و دادستان حق مخالفت با اعلام جرم و عدم اعتنا به گزارش را ندارد چه اینکه قرینه‌ای هم که انصراف به این مسئله داشته باشد وجود ندارد بنابراین نمی‌توانیم چنین اختیاری برای دادستان قائل باشیم و قرینه تأیید این مدعا نیز ماده (۶۴) قانون آیین دادرسی کیفری است که یکی از جهات قانونی شروع تحقیق را در بند «ث» «اطلاع دادستان از وقوع جرم به طرق قانونی دیگر» اعلام کرده که یکی از این طرق اعلام سازمان بازرسی خواهد بود، اما به هر ترتیب شاکی پرونده، سازمان بازرسی محسوب نمی‌شود و مدعی العموم، شاکی خواهد بود. البته قانونگذار در خصوص حق تجدیدنظرخواهی سازمان بازرسی نسبت به احکام صادره قدری متفاوت عمل کرده و از تعبیر «موافقت دادستان» بهره برده است و در واقع سازمان بازرسی در تجدیدنظرخواهی استقلال نداشته و باید از طریق دادستان به رأی دادگاه بدوی یا قرار صادره از دادسرا اعلام اعتراض نماید و دادستان این حق را دارد تا در خواست تجدیدنظرخواهی سازمان بازرسی نسبت به رأی بدوی را نپذیرفته و ارجاع ندهد. شایان ذکر است با توجه به تصریح بند «د» از ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی، پیگیری گزارش تا حصول نتیجه نهایی بر عهده سازمان بازرسی است و همچنین مراجع رسیدگی‌کننده مکلف هستند تا وقت رسیدگی را برای حضور نمایندگان به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند.

۱. ماده (۱۱) قانون آ.د.ک - تعقیب متهم و اقامه دعوی از جهت حیثیت عمومی بر عهده دادستان و اقامه دعوی و درخواست تعقیب متهم از جهت حیثیت خصوصی با شاکی یا مدعی خصوصی است.

۲-۲-۲. حذف ضمانت اجرای امکان تعلیق کارکنان از قانون

قانونگذار در اولین قانون سازمان بازرسی در سال ۱۳۶۰ و در ماده (۹) قانون مذکور امکان تعلیق کارکنان متخلف دستگاه مورد بازرسی تا پایان زمان بازرسی^۱ را از اختیارات این سازمان قرار داد و اجرای آن را نیز الزام آور و سرپیچی از آن را مشمول مجازات ماده ۵۷۶ باب تعزیرات مقرر نمود. ضمانت اجرای این اختیار در اصلاحات سال ۱۳۸۷ حذف شد. این اختیار قانونی در واقع بسته به نوع بهره‌گیری از آن مزایا و معایبی داشت و به نظر می‌رسد با اصلاح آن و رفع ایرادهای ماده، اصل آن فوایدی را به همراه داشت و حذف آن تصمیم درستی نبوده است. البته می‌توان گفت ایراد ماده مذکور اطلاق آن بود بدین نحو که حتی رئیس دستگاه نمی‌توانست به جهت اینکه درخواست سازمان بازرسی مدلل نبوده و یا غیرموجه است از اجرای تعلیق استنکاف نماید حال آنکه شایسته بود قانونگذار این موضوع را منوط به تأیید بازرس قضایی می‌نمود تا هیئت بازرسی به تنهایی به تعلیق کارکنان قادر نباشد، از طرف دیگر جهات امکان تعلیق بسیار کلی و مبهم اعلام شده بود؛ «برای حسن انجام بازرسی و یا حسن جریان امور در دستگاه مشمول بازرسی» و عملاً ممکن بود هیئت بازرسی با دلیل کلی حسن انجام بازرسی هر کارمندی را تعلیق نماید حال آنکه شایسته بود این ماده قدری تفصیل یافته و مثلاً در مواردی که وقوع جرمی توسط بازرس قضایی محرز شده و دلایل کافی وجود دارد و از طرفی ادامه حضور متهم در دستگاه مورد بازرسی امکان امحاء مدارک، تبانی و مفقود کردن اسناد و مدارک و یا مواردی از این قبیل که باید احصا گردند همراه باشد امکان تعلیق اجباری فراهم شود که در این صورت می‌توان گفت اساساً وجود چنین اختیاری از الزامات کار هیئت بازرسی است و چه بسا در وضعیت فعلی که متهم از وصول هیئت بازرسی به سر نخ‌های جرم نزدیک شده سریعاً اقدام به مفقود نمودن مدارک، تبانی با سایر کارکنان و.... کرده و موجب فریب هیئت بازرسی خواهد شد. همچنین نقصان دیگر این ماده این بود که به آثار بعدی تعلیق هیچ اشاره نکرده بود و مشخصاً روشن نشده بود که اگر با دلایل جدید و روشن شدن موضوع مشخص شد که هیچ جرمی منتسب به متهم نیست ایام تعلیق او چگونه خواهد شد؟ آیا حقوق و مزایای ایام تعلیق به او تعلق می‌گیرد یا خیر؟ علاوه بر این از آنجاکه ایام تعلیق تا پایان زمان بازرسی اعلام شده و از طرفی مدت بازرسی محدودیت مشخصی ندارد بنابراین لازم است برای زمان تعلیق بازه مشخصی روشن شود و چنانچه دلایل کافی برای انتساب جرم یا تخلف به متهم وجود دارد کارمند خاطی سریعاً به مرجع ذیصلاح قضایی یا شبه قضایی معرفی شود و به‌عنوان پیشنهاد سقف زمانی تعلیق حداکثر چهار ماه تعیین گردد و با نظر رئیس سازمان بازرسی تا یک ماه دیگر قابل تمدید باشد.

۲-۲-۳. مقررات استخدامی سازمان بازرسی کل کشور

موضوع مقررات استخدامی در سازمان بازرسی کل کشور یکی از مفاد مهم قانون تشکیل این سازمان است که البته

۱. چنانچه بازرسی و یا هیئت بازرسی، در ضمن بازرسی و برای حسن انجام بازرسی و یا حسن جریان امور در دستگاه مشمول بازرسی، تعلیق یک یا چند نفر از کارکنان را تا پایان بازرسی ضروری تشخیص دهند، باید با ذکر جهات و علل، درخواست تعلیق 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 آن کارمند اقدام نماید و نمی‌تواند به عذر اینکه درخواست مدلل نیست و یا دلایل غیر کافی است، از انجام تقاضا خودداری کند. در صورت عدم اجرای پیشنهادها می‌تواند با اعلام مراتب و پس از رسیدگی و احراز استنکاف غیرموجه در دادگاه، مشمول مفاد ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی خواهد بود.



با تغییرات عمده‌ای مواجه بوده است. مشخصاً ماده (۳) این قانون از ابتدا به این موضوع اختصاص یافته بود که به موجب آن اختیاراتی در زمینه جذب و به کارگیری نیروی انسانی به سازمان بازرسی اعطا شد. مطابق با این ماده ۱ به صورت مطلق به سازمان بازرسی مجوز استخدام و به کارگیری قضات و همچنین انتقال یا مأموریت کارکنان دولت به سازمان بازرسی داده شد و مهم‌تر اینکه در تبصره «۲» مقرر شد مقررات اداری و استخدامی سازمان بازرسی توسط شورای عالی قضایی تهیه و به تصویب مجلس برسد. این تکلیف قانونی در سال ۱۳۶۳ با سه سال تأخیر محقق شد و مجلس شورای اسلامی قانونی تحت عنوان «مقررات اداری و استخدامی سازمان بازرسی کل کشور» به تصویب رساند و نکته مهم این قانون در تبصره «۲» ماده (۲) متبلور شد که به صورت مطلق استفاده از بازنشستگان در امور تخصصی را مجاز دانسته بود و همچنین در ماده (۹) و (۱۱) آن نیز ضابطه استخدام کارمندان موضوع ماده (۳) را براساس قانون استخدام کشوری و آیین‌نامه‌های آن اعلام کرد. قانونگذار در اصلاحیه سال ۱۳۷۵ کلمه شورای عالی قضایی در تبصره «۲» ماده (۳) را به قوه قضائیه تغییر داد و در ادامه در اصلاح سال ۱۳۸۷ (این اصلاحیه توسط کمیسیون قضایی مجلس به صورت آزمایشی و به مدت پنج سال به تصویب رسید) تبصره‌ای به عنوان تبصره «۳» ماده (۳) قانون اصلی تشکیل سازمان بازرسی اضافه کرد «سازمان می‌تواند رأساً از افراد بازنشسته با حداقل مدرک کارشناسی و واجد صلاحیت در امور تخصصی استفاده کند. به کارگیری افراد مذکور در این ماده از مقررات عمومی استخدامی مستثنی بوده و حق الزحمه آنان از محل اعتبارات مصوب سالیانه سازمان پرداخت خواهد شد.» مشخص نیست با وجود این اختیار مطابق با مقررات استخدامی چرا این ماده در قانون تشکیل اضافه شد، ضمن اینکه این تبصره در اصلاحیه سال ۱۳۹۳ قانون تشکیل حذف گردید و جایگزین آن بند «واو» به ماده (۲) قانون چنین اضافه شده؛ «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.» شایان ذکر است اصلاحیه سال ۱۳۹۳ قانون تشکیل سازمان بازرسی ابتدا به عنوان طرح دائمی نمودن اصلاحات سال ۱۳۸۷ مطرح شد و در ادامه بررسی آن در مجلس شورای اسلامی اصلاحاتی هم در آن اعمال و دائمی شد.

با این توصیفات چند مسئله قابل بررسی است؛ آیا قانون مقررات استخدامی سازمان بازرسی و همچنین ماده (۳) قانون تشکیل، همچنان باقی است یا با تصویب قانون مدیریت در سال ۱۳۸۶ و دائمی شدن آن در سال ۱۳۹۸ نسخ شده است؟ در صورت بقای ماده (۳) قانون تشکیل سازمان بازرسی، حدود و ثغور آن در استفاده از نیروهای دائم و موقت چیست؟ اساساً معنای نیروی دائم و موقت در کدام قانون توضیح داده شد و به چه معناست؟ همچنین آیا با ماده ۳ - سازمان می‌تواند برای انجام بازرسی و اظهار نظر کارشناسی از وجود قضات و اشخاص صاحب صلاحیت و متخصصان در هر رشته به طور دائم یا موقت استفاده نماید و در سایر موارد نسبت به تأمین کادر مورد نیاز از طریق انتقال یا مأموریت کارکنان دولت و در صورت عدم امکان از طریق استخدام اقدام نماید. تبصره ۱ - انتقال کارمندان وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی به سازمان به صورت مأمور و یا انتقال دائم بلامانع است.

تبصره ۲ - مقررات اداری و استخدامی سازمان توسط شورای عالی قضایی تهیه و پس از تصویب مجلس به مرحله اجرا درمی‌آید مگر مواردی که مشمول مفاد ماده (۱۲) این قانون است.

تصویب قانون منع به کارگیری بازنشستگان در سال ۱۳۹۵ آیا سازمان بازرسی همچنان می تواند در امور نظامی و امنیتی از بازنشستگان استفاده کند؟

در پاسخ به سؤال های پیش گفته باید گفت اولاً دائمی شدن قانون آزمایشی به منزله قانونگذاری جدید نخواهد بود و نمی تواند ناسخ مفاد معارض با خود باشد بنابراین از آنجا که قانونگذار در سال ۱۳۹۳ به اصلاح قانون سازمان بازرسی و خصوصاً ماده (۳) آن اقدام کرده و متعرض اصل آن نشده است بنابراین می توان گفت این ماده مورد تجویز و تأیید قانونگذار بوده و با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ نسخ نشده است اگر چه این برداشت صحیح با توجه به مفاد ماده (۱۲۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و اینکه همه قوانین عام و خاص مغایر را ملغی اعلام کرده محل اشکال خواهد بود که البته باید ایراد را متوجه اقدام قانون دانست و گر نه برداشت پیش گفته در عدم نسخ صحیح به نظر می رسد. اما در مورد اینکه معنای نیروی دائم و موقت چیست نیز باید اذعان داشت قانون یا مقرره ای تاکنون به تعریف این واژگان نپرداخته و صرفاً می توان با اصطلاحات مشابه، آنها را همسان سازی کرد. این عبارات در سایر قوانین و مقررات نیز بعضاً به کار گرفته شده است و مثلاً در آیین نامه استخدامی شهرداری ها مصوب هیئت وزیران در سال ۱۳۸۱ (که اخیراً به دلیل عدم صلاحیت هیئت وزیران در تصویب آن توسط هیئت عمومی دیون عدالت اداری ابطال گردید) در ماده (۲) از تعبیر مستخدم ثابت و موقت استفاده شده و نیروی موقت به معنای نیروی قرارداد کار معین گرفته شده است. اما در مورد استفاده سازمان بازرسی از نیروهای بازنشسته نیز با توجه به خاص بودن قانون سازمان بازرسی و عام بودن قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان باید گفت سازمان بازرسی کل کشور مطابق با بند «واو» ماده (۲) قانون آن می تواند در امور نظامی، انتظامی و امنیتی از بازنشستگان استفاده نماید و مطابق با قاعده مفروض، عام لاحق ناسخ خاص سابق نخواهد بود.

۴-۲-۲. ارائه پیشنهاد و ضمانت اجرای آن

یکی از ظرفیت های خوب قانون سازمان بازرسی که از نقاط قوت این قانون ارزیابی می شود اختیار سازمان بازرسی در ارائه پیشنهادهای اصلاحی به دستگاه های مشمول بازرسی است. مطابق با ماده (۱۰) قانون تشکیل سازمان بازرسی «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.» اما نکته ای که وجود دارد ضمانت اجرای آن است که البته در تبصره ۱ ذیل این ماده به صورت مشروط پیش بینی شده است. مطابق با مفاد تبصره چنانچه عدم اجرای پیشنهاد، موجب عمل غیرقانونی شود، مستنکف؛ مسئولیت کیفری خواهد داشت. در این خصوص باید گفت تعبیر عمل غیرقانونی با ابهام مواجهه است و مشخص نیست تعریف آن و مرجع تشخیص آن کیست؟ با خلأ موجود به نظر می رسد، مرجع رسیدگی کننده کیفری و اداری می بایست در این خصوص اتخاذ

۱. تبصره - در مواردی که پیشنهاد های 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 می باشد.



تصمیم نمایند و چنانچه عمل غیر قانونی برای آنها احراز شد می‌بایست استتکاف شخص مربوطه به صورت مجزا مورد رسیدگی قرار گیرد. اما فارغ از این مسئله باید اذعان نمود این نوع ضمانت اجرا، محدوده پیشنهادهای مؤثر سازمان بازرسی را به شدت محدود کرده است چه اینکه بسیاری از پیشنهادها برای اصلاح امور است و لزوماً عدم انجام آن منجر به تحقق عمل غیر قانونی نمی‌شود به عنوان مثال؛ ممکن است پیشنهاد حاوی یک شیوه اجرایی بهتر، سریع‌تر و ارزان‌تر برای مسئولان دولت باشد و لزوماً بحث رعایت قانون یا مقررده خاصی مطرح نبوده و در حوزه صلاحیت‌های تخییری دولت مطرح شده باشد که در این صورت استتکاف از آن به عمل غیر قانونی منجر نخواهد شد و هیچ ضمانت اجرایی نیز نخواهد داشت و دستگاه تحت بازرسی به آسانی می‌تواند از اجرای پیشنهاد خودداری نماید و هیچ مسئولیتی متوجه آن نباشد. اما طرف دیگر موضوع ارائه پیشنهادها این است که ممکن است پیشنهاد سازمان بازرسی غیر قابل اجرا و اساساً به نوعی دخالت در امور اجرایی تلقی شود که قانونگذار در این خصوص سکوت کرده و حدود و ثغور این موضوع را روشن نکرده است هر چند سازمان بازرسی در آیین‌نامه اجرایی قانون و همچنین دستورالعمل نحوه گزارش نویسی و سایر مقررات داخلی خود سعی در پوشش این خلأ قانونی داشته و ضوابط و شرایطی را برای تنظیم گزارش‌های اختصاصی و پیشنهادی خود تدوین کرده است اما به نظر می‌رسد این موضوع نیازمند شفاف‌سازی توسط قانونگذار و تعیین حدود برای آن است و از طرفی چنانچه پیشنهادی به صورت صحیح و قانونی صادر شود ضمانت اجرای قوی‌تری برای متخلفان در نظر گرفته شود.

۵-۲-۲. امکان عدول از گزارش

غالباً در امور قضایی و شبه قضایی به دلایل مختلفی از جمله امکان اشتباه، وصول دلایل جدید، تغییر در اوضاع و احوال موضوع و ... راهکاری برای رجوع گذاشته می‌شود. این موضوع در روبه جاری قانونگذاری نیز متداول و مرسوم بوده کما اینکه امکان اعاده دادرسی به عنوان یکی از فروعات دادرسی منصفانه همیشه در قوانین آیین دادرسی مطرح بوده و یا امکان اعلام اشتباه توسط قاضی صادرکننده رأی نیز در قوانین پیش‌بینی شده و فراتر از آن پرداخت غرامت در صورت صدور حکم اشتباه نیز در قوانین مدنظر قانونگذار قرار گرفته است. در خصوص سازمان بازرسی نیز شایسته بود قانونگذار به این مهم توجه کرده و مسئله امکان عدول از گزارش را با ذکر شرایط و ضوابط مورد تقنین قرار می‌داد. اهمیت و ضرورت این مسئله آن چنان است که امکان عدول از تمام یا بخشی از گزارش در آیین‌نامه قدیم و جدید قانون سازمان بازرسی توسط ریاست وقت قوه قضائیه ذکر شده و هم‌اکنون مستند به ماده (۵۲) آیین‌نامه مصوب سال ۱۳۹۸ در صورت وصول دلایل و مدارک جدید امکان اصلاح، تکمیل یا عدول از تمام یا بخشی از گزارش ممکن است.

۳. نتیجه‌گیری و پیشنهادهای اصلاحی



با عنایت به توضیحات فوق‌الذکر و ملحوظ کردن مصالح پیش‌گفته با رعایت اختصار و حفظ شاکله اصلی قانون، موادی که از قانون لازم‌الاجراست اصلاح شود و یا ماده‌ای رأساً اضافه شود به شرح زیر ارائه می‌گردد.

ماده ۱- بند «الف» ماده (۲) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود:

الف- نظارت و بازرسی مستمر از کلیه دستگاه‌های مشمول ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته یا تابعه آنها، ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه، مراجع اختصاصی اداری، نیروهای نظامی و انتظامی و سازمان‌ها، بنیادها و شرکت‌های وابسته و تابعه آنها، شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر و شهرک، شوراهای شهرستان، استان‌ها و نهادهای وابسته، مؤسسات و مأمورین به خدمات عمومی و شرکت‌های خصوصی عهده‌دار امور عمومی نظیر بانک‌های خصوصی، مؤسسات مالی و اعتباری و بیمه‌ها، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی از قبیل دانشگاه آزاد اسلامی، اصناف و سازمان‌های نظام صنفی، دفاتر اسناد رسمی، صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی و شرکت‌های وابسته و تابعه آنها، صندوق سهام عدالت، اتاق‌های بازرگانی، مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی، دفاتر خدمات الکترونیک، مؤسسات عام‌المنفعه، فدراسیون‌ها و هیئت‌های ورزشی، نهادهای انقلابی، تولیت آستان‌های مقدس با اذن مقام معظم رهبری، شرکت‌ها و مؤسسات که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنها به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در داخل یا خارج از کشور متعلق به دولت یا بخش عمومی بوده و یا به‌نحوی از انحاء از بودجه یا وجوه و اموال عمومی استفاده می‌کنند و یا به هر نحو تحت نظارت و یا مدیریت دولت یا دستگاه‌های عمومی می‌باشند و دستگاه‌ها و سازمان‌هایی که مشمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام می‌باشد.^۱

شرکت‌های تابعه یا وابسته به دولت، شرکتی است که قسمتی از سهام یا سرمایه آن به هر نحو منفرداً یا مشترکاً به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم متعلق به دولت یا شرکت‌های دولتی یا شرکت‌های فرعی آن است. شرکت‌ها و اشخاص حقوقی که قسمتی از سهام یا سرمایه آن به هر نحو منفرداً یا مشترکاً به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم متعلق به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت‌های فرعی آنها می‌باشد از حیث قوانین و مقررات در حکم نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند.

تبصره - چنانچه تنها ارتباط نهاد مشمول بازرسی با دولت از جهت نظارت دولت به‌نحوی از انحاء بر آن باشد لازم است حداقل یکی از شاخصه‌های؛ ارائه خدمات عمومی یا حاکمیتی، گستردگی ارائه خدمات به مردم، استفاده از امکانات دولتی و عمومی، تعیین ضوابط مورد عمل توسط دولت، تولید یا توزیع مایحتاج عمومی و یا تعیین حداقل یک عضو هیئت‌مدیره، هیئت‌امنا، مجمع و یا مدیران توسط دولت یا بخش عمومی احراز شود.

۱. ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی (مصوب ۱۳۹۳/۷/۱۵) با اصلاحات.



ماده ۲- بند «د» ماده (۲) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

د- در جرائم ارتكابی توسط دستگاه‌های مذکور در ماده (۱) این قانون و مأموران یا کارکنان آنها سازمان بازرسی در حکم ذی‌نفع بوده و می‌تواند در دادسرا و دادگاه‌های حقوقی و کیفری و مراجع تجدیدنظر و دیوان عالی کشور شرکت کند و ادله مربوط را ارائه دهد. همچنین رئیس سازمان یا مقامات مأذون از طرف وی در مورد تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی مستقیماً مراتب را به مراجع ذی‌ربط منعکس نموده و پیگیری لازم را به عمل آورند. مراجع رسیدگی‌کننده مکلفند وقت رسیدگی و جهت حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند.

ماده ۳- تبصره «۲» ماده (۳) قانون به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

تبصره ۲- سازمان بازرسی از مقررات عمومی استخدامی و اداری کشور مستثناست و مقررات اداری و استخدامی آن توسط قوه قضائیه تهیه و پس از تصویب در مجلس به مرحله اجرا درمی‌آید، مگر در مواردی که مشمول ماده (۱۴) این قانون است.

ماده ۴- ماده (۶) به شرح زیر اصلاح می‌گردد و یک تبصره به‌عنوان تبصره «۲» به آن اضافه می‌شود:

ماده ۶- شکایات و گزارش‌های سازمان در مراجع قضایی و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی، با رعایت موارد مهم لازم‌الرعایه 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.

تبصره - احکام و قرارهای صادره از کلیه مراجع قضایی و همچنین آرا صادره هیئت‌های بدوی رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی اعم از برائت، محکومیت حسب مورد قابل اعتراض، تجدیدنظرخواهی و فرجام‌خواهی ظرف مهلت بیست روز پس از ابلاغ بنا به درخواست سازمان می‌باشند. سازمان بازرسی از پرداخت هزینه دادرسی در کلیه مراحل دادرسی و در کلیه مراجع قضایی معاف می‌باشد.

ماده ۵- یک ماده به‌عنوان ماده ۶ مکرر به شرح زیر الحاق می‌گردد:

ماده ۶ مکرر - سازمان بازرسی می‌تواند در خصوص تصمیمات و اقدامات موردی دستگاه‌های مشمول قانون دیوان عدالت اداری و یا مأموران آن دستگاه‌ها و آرا و تصمیمات قطعی هیئت‌ها و کمیسیون‌های قانونی در مواردی که متضمن تخلف از قانون و مقررات یا تضییع حقوق عامه باشد نیز در شعب دیوان عدالت اداری بدون رعایت تشریفات دادرسی حسب مورد شکایت یا تجدیدنظرخواهی نماید.

تبصره ۱- تصمیمات و آرای هیئت‌های تخصصی و عمومی و شعب دیوان عدالت اداری در مورد شکایات و اعتراضات به سازمان ابلاغ می‌شود. سازمان می‌تواند در خصوص تصمیمات هیئت‌های تخصصی و شعب مبنی بر

رد شکایات ظرف مهلت بیست روز پس از ابلاغ اعتراض نماید.

تبصره ۲- دیوان عدالت اداری مکلف است حداقل پنج روز قبل از رسیدگی به شکایات سازمان در شعب، هیئت عمومی و تخصصی از سازمان برای شرکت در جلسه دعوت نماید.

ماده ۶- ماده «۹» قانون به شرح زیر اصلاح می گردد:

ماده ۹- چنانچه برای حسن انجام نظارت و بازرسی در دستگاه‌های مشمول در مواردی که ارتکاب جرم توسط متهم یا متهمین محرز شده و بیم تبانی، فرار و امحار مدارک و مستندات می‌رود، بنا به پیشنهاد بازرس قضایی و تأیید ریاست سازمان، تعلیق یک یا چند نفر از کارکنان تا پایان بازرسی و نهایتاً چهار ماه ضروری تشخیص داده شود، مراتب پس از موافقت رئیس سازمان به وزیر یا رئیس دستگاه مربوط اعلام می‌شود. وزیر یا رئیس دستگاه موظف است حداکثر ظرف مدت دو روز نسبت به تعلیق اقدام نماید و نمی‌تواند به هر عذری از انجام آن خودداری کند مگر اینکه مدارک و مستندات مغایری به سازمان بازرسی ارائه و مورد تأیید ریاست سازمان قرار گیرد.

تبصره ۱- مستنکف از اجرای تکلیف مندرج در این ماده به مجازات مقرر در تبصره «۱» ماده (۸) این قانون محکوم می‌شود.

تبصره ۲- چنانچه در نهایت فرد تعلیق شده براءت حاصل نماید صرفاً در این صورت، مستحق دریافت حقوق و مزایای مستمر خود خواهد بود.

ماده ۷- تبصره ماده (۱۰) قانون به شرح زیر اصلاح می‌گردد و یک تبصره به عنوان تبصره «۲» به آن الحاق می‌گردد:

تبصره ۱- 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 و یا عدم انجام عمل بهینه و مناسب‌تر 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.

در موارد عدم انجام عمل بهینه و مناسب‌تر دادگاه مکلف است قبل از صدور رأی موضوع را به کمیسیون مرکب از نماینده قوه مجریه به انتخاب رئیس جمهور، نماینده قوه مقننه به انتخاب مجلس و نماینده قوه قضائیه به انتخاب رئیس قوه قضائیه و سه نفر از کارشناسان متخصص در آن حوزه ارجاع نموده و نظر آن کمیسیون را اخذ کند.

تبصره ۲- در صورتی که بعد از ارسال گزارش به مبادی ذی‌ربط ضرورت بازنگری، اصلاح یا تکمیل گزارش برای رئیس سازمان یا مقام مآذون وی احراز شود، سازمان حسب مورد نسبت به اصلاح، تکمیل و یا عدول از تمام یا بخشی از گزارش اقدام و مراتب بدون فوت وقت به مراجع ذیصلاح اعلام می‌شود.



منابع و مأخذ



۱. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن.
۲. موسی زاده، ابراهیم و جوکار، فضل الله، آمبودزمان و نهادهای مشابه آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، نشر دادگستر، ۱۳۹۱.
۳. امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش، حقوق اداری، جلد اول و دوم، نشر میزان، ۱۳۹۹.
۴. مولابیگی، غلامرضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، انتشارات جنگل، ۱۳۹۳.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۲۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir