



ماهیت‌شناسی دیوان محاسبات کشور و اقتضات حقوقی آن (نگاهی تحلیلی - انتقادی به نظرهای شورای نگهبان)

مصطفی منصوریان^۱

علیرضا جعفرزاده بهاء‌آبادی^۲

چکیده

بر بنیاد اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور زیر نظر مجلس شورای اسلامی، عهده‌دار نظارت مالی بر اجرای بودجه و تهیه گزارش تفریغ بودجه است. شورای نگهبان وفق اصل ۹۴ قانون اساسی و در راستای بررسی مغایرت نداشتن مصوبات مجلس با موازین اسلام و قانون اساسی، مواجهه‌ای با این دو اصل داشته که در برخی موارد قابل انتقاد است.

بررسی تحلیلی-انتقادی نظرهای شورای نگهبان که در پدیدار شدن قوانین نقشی کاملاً مؤثر دارد، می‌تواند به بازشناسی نهاد دیوان محاسبات کشور در چارچوب حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران بیانجامد. از همین رو، پرسش اصلی این پژوهش به چیستی ماهیت دیوان محاسبات کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با تأمل در آرای شورای نگهبان اختصاص یافته است. یافته‌های پژوهش حاضر با اتکا به داده‌های کتاب‌خانه‌ای و رویکردی تحلیلی، انتقادی بیانگر آن است که دیوان محاسبات کشور، نهادی مستقل، صرفاً نظارتی و بدون صبغه اجرایی است. با این حال، هماهنگی و هم‌گرایی آن با دیگر نهادهای نظارتی مربوط و با حفظ استقلال نباید مغایر با قانون اساسی تلقی شود. هم‌چنین این نهاد با وجود برخورداری از صلاحیت‌های قضایی، مرجعی غیر قضایی است. بنابراین، تجدیدنظرپذیری تصمیمات آن نزد محاکم قضایی باید امکان‌پذیر باشد. **واژگان کلیدی:** اصل ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور، شورای نگهبان، غیر قضایی، غیر اجرایی، محکمه تجدیدنظر.

۱. گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران، mansourian@ujas.ac.ir

۲. حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشکدگان فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران، (نویسنده مسئول)، alireza.jafarza-

مقدمه

هر نظام حقوقی به منظور رسیدن به اهداف خرد و کلان خود، ناگزیر از طراحی یک منظومه مالی و ساختارهای اجرایی برای تحقق آن است. رسیدن این منظومه به اهداف خود بدون نظارت مالی بر هزینه‌کردها در مقام اجرا ممکن نخواهد بود. از همین رو، همه نظام‌های حقوقی، فارغ از نوع اندیشه حاکم، نهادهای ناظر مالی را پیش‌بینی کرده‌اند؛ نهادهایی برای بررسی و تطبیق عملیات مالی با برنامه‌های طراحی شده با هدف جلوگیری از انحراف نسبت به اهداف تعیین شده در برنامه یا تصحیح انحرافات احتمالی.^۱ نهاد ناظر بر بودجه در فرآیند نظارت مالی، همه اقدامات را با برنامه‌های تدوین شده در قالب‌های گوناگون، اعم از قانون و مقرر انطباق می‌دهد تا از انحراف‌های احتمالی جلوگیری کند.^۲

این مأموریت در اصل ۵۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به دیوان محاسبات کشور محول شده است که مستقیم زیر نظر مجلس شورای اسلامی و سازمان و اداره آن به موجب قانون خواهد بود. اصل ۵۵ قانون اساسی نیز دو تکلیف بنیادین حسابرسی یا رسیدگی به کلیه حساب‌های دستگاه‌های برخوردار از بودجه کل کشور (و نه فقط اعتبارات مندرج در قانون بودجه)^۳ به منظور اطمینان نسبت به عدم تجاوز هزینه‌ها از اعتبارات مصوب و مصرف وجوه در محل خود و هم‌چنین تهیه گزارش تفریغ بودجه و تسلیم آن به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی را برای این دیوان معین کرده است. مبنای وضع هر هنجار حقوقی، رسیدن به هدف حقوق یعنی تأمین نیاز جامعه در زمینه‌های مختلف از جمله برقراری نظم و عدالت و بهبود اقتصاد است.^۴ پس پیش‌بینی دیوان محاسبات کشور نیز اعمال آن بخش از وظایف و اختیارات نظارتی قوه مقننه بر قوه مجریه به

۱. امامی، محمد، حقوق مالیه عمومی، تهران: میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۷، ص ۲۱۵.

۲. الماسی، حسن و ابوالفضل اشرف‌پور، «شناسایی مبانی قانونی و حقوقی تفریغ بودجه و جایگاه دیوان محاسبات کشور در تهیه آن»، نشریه بررسی‌های حقوقی، شماره ۵، ۱۳۹۲، ص ۱۰۶.

۳. ابوالحسنی، محسن، ولی رستمی و محمد جواد رضایی‌نژاد، «محدوده نظارتی دیوان محاسبات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران» فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، شماره ۴۱، ۱۴۰۲، ص ۱۰۵.

۴. کانونیان، ناصر، فلسفه حقوق (جلد ۲)، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۰، ص ۴۵۵.

شمار می‌رود که بر امور مالی و مشخصاً بودجه سالانه معطوف شده^۱ و قانون‌گذار اساسی از این مجرا در پی تأمین نظم مالی، عدالت و ارتقای کارآمدی نظام اقتصادی است.^۲

با گذشت سال‌ها از طراحی و عملیاتی شدن نهاد دیوان محاسبات کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، بازشناسی جایگاه و ماهیت این نهاد با توجه به رخدادهای حقوقی، ضروری به نظر می‌رسد. از جمله رخدادهای مؤثر در نظام حقوقی موجود، نظرهای شورای نگهبان است که در اصل ۹۱ قانون اساسی، مسئول پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی دانسته شده است. بر این اساس، تعمق و تأمل در مبانی آرای این نهاد، علاوه بر این‌که برای فهم قانون اساسی، امری ضروری و ناگزیر است، به قاعده‌گذاری و وضع ضابطه در راستای عملیاتی شدن آن نیز کمک شایانی خواهد کرد. مبتنی بر این ضرورت، ترسیم حدود جایگاه و ماهیت سازمانی دیوان محاسبات کشور، نیازمند بررسی همه‌جانبه نظرهای شورای نگهبان درباره این نهاد است و بدون توجه به آن‌ها نمی‌توان به فهم صحیحی درباره این سازمان دست یافت.

از این رو، موضوع اصلی پژوهش حاضر عبارت است از بررسی و تحلیل حقوقی ماهیت دیوان محاسبات کشور با تأکید بر نقد و بررسی نظرهای شورای نگهبان. در این راستا به این پرسش‌ها باید پاسخ داد که آیا دیوان محاسبات کشور فراتر از ماهیت نظارتی از ماهیت اجرایی یا ماهیت قضایی نیز برخوردار است؟ ماهیت دیوان محاسبات کشور چه لوازم و آثاری را از جهت تعامل با دیگر نهادهای نظارتی و نیز جایگاه آرای صادرشده به دنبال دارد؟ فرضیه این نوشتار آن است که دیوان محاسبات کشور صرفاً نهادی نظارتی (شبه قضایی و غیر اجرایی) است. با این حال، تعامل و همکاری آن با دیگر نهادها، با حفظ استقلال و همه‌صلاحیت‌ها در تغایر با قانون اساسی به نظر نمی‌رسد. هم‌چنین مبتنی بر غیر قضایی بودن این نهاد (از جمله محکمه تجدیدنظر)، آرای صادرشده از آن باید نزد محاکم قضایی قابل تجدیدنظر باشد.

برای رسیدن به پاسخ تفصیلی و دقیق به پرسش‌های این پژوهش، از آرا و نظرهای شورای نگهبان،

۱. ایمانی، عباس و امیررضا قطمیری، قانون اساسی در نظام حقوقی ایران: پیشینه، آموزه‌ها، قوانین، تهران: نامه هستی، ۱۳۸۸، ص ۴۱۶.

۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران: روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، صص ۱۴۲۴-۱۴۲۳.

قابل دسترسی در «سامانه جامع نظرات شورای نگهبان» بهره‌گرفتیم تا با احصای تمام نظرهای این شورا مبنی بر مغایرت و تا حد امکان، مغایرت نداشتن مصوبات با شرع و قانون اساسی، مجموعه‌ای تقریباً کامل از منظومه دیدگاه‌های دادرسی اساسی ناظر به جایگاه و ماهیت نهاد دیوان محاسبات کشور به دست آید و مبتنی بر آن، تحلیل‌های مناسب حقوقی ارائه گردد.

جایگاه دیوان محاسبات کشور در آثاری مانند کتاب‌های مالیه عمومی به صورت کافی بررسی شده است.^۱ هم‌چنین حدود صلاحیت نظارتی این نهاد، موضوع برخی مقاله‌ها مانند مقاله «صلاحیت دیوان محاسبات کشور در نظارت مالی بر مؤسسات عمومی غیر دولتی (مطالعه موردی رأی هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری در خصوص نظارت دیوان محاسبات کشور بر حساب‌های شهرداری‌ها)»، اثر کدخدایی و همکاران (۱۳۹۸) و هم‌چنین مقاله «محدوده نظارتی دیوان محاسبات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، اثر ابوالحسنی و همکاران (۱۴۰۲) است.

در این میان، آن‌چه این اثر را از آثار مشابه موجود و البته محدود دیگر متمایز می‌سازد، بازشناسی تحلیلی این نهاد در پرتو تحلیل و نقد نظرهای شورای نگهبان است که نوآوری و ابتکار پژوهش پیش رو به شمار می‌رود. این پژوهش در راستای پاسخ به پرسش اصلی خود، زیر دو عنوان «اجرایی بودن یا نبودن» و «قضایی بودن یا نبودن»، ماهیت دیوان محاسبات کشور را با تأکید بر نظرهای شورای نگهبان بررسی و تحلیل می‌کند. در همین راستا، در بخش اول به تبیین ماهیت نظارتی، غیر اجرایی و غیر قضایی دیوان محاسبات کشور و در بخش دوم به لوازم ماهیت دیوان در پرتو نظرهای شورای نگهبان پرداخته می‌شود. در بخش اخیر، به طور مشخص، «سازگاری تعامل دیوان با دیگر مراجع نظارتی» و «لزوم تجدیدنظرپذیری آرای محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور» بررسی می‌شوند.

۱. مانند این کتاب‌های حقوق مالی و مالیه عمومی:

(۱) رنجبری، ابوالفضل و علی بادامچی، حقوق مالی و مالیه عمومی به ضمیمه قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و

اصلاحات بعدی آن، تهران: مجد ۱۳۹۰، صص ۱۷۳، ۱۶۹.

(۲) رستمی، ولی، مالیه عمومی، تهران: میزان، ۱۳۹۵، صص ۳۳۰، ۳۳۰.

(۳) موسی‌زاده، ابراهیم، مالیه عمومی، تهران: میزان، ۱۳۹۸، صص ۴۳۴، ۴۲۰.

گفتار اول. ماهیت دیوان محاسبات کشور از منظر شورای نگهبان

ماهیت نظارتی دیوان محاسبات کشور به دلیل تصریح اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی که زیر نظر مجلس شورای اسلامی به همه حساب‌های وزارت خانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و دیگر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، رسیدگی یا حسابرسی می‌کند که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد، امری مسلم و تردیدناپذیر است. در عین حال، در این خصوص که آیا دیوان محاسبات کشور، مرجعی اجرایی و قضایی نیز به شمار می‌آید یا خیر، نکاتی قابل بیان است که در ادامه به آن‌ها می‌پردازیم.

بند اول. ماهیت نظارتی و غیر اجرایی دیوان محاسبات کشور

چنان‌که در اصل ۵۵ و هم‌چنین «قانون دیوان محاسبات کشور» تصریح شده است، قلمرو اختیارات و وظایف این دیوان در کنترل و نظارت مالی منحصر به فرد خود خلاصه می‌شود که فلسفه وجودی این نهاد را تشکیل می‌دهد. از این رو، دیوان محاسبات کشور فعالیت اجرایی ندارد و سپردن وظایف و اختیارات اجرایی یا غیر نظارتی به آن، مغایر قانون اساسی تلقی می‌شود. ضمن این‌که طبق اصل استقلال قوا (موضوع اصل ۵۷ قانون اساسی) نمی‌توان دستگاهی را که از نظر تشکیلاتی ذیل یک قوه است، به تبعیت از قوه دیگر واداشت و در ساختار آن جای‌گذاری کرد؛ زیرا به اقتضای این اصل، هیچ قوه‌ای حق انجام وظایف قوه دیگر را ندارد، هم‌چنان‌که از دخالت در قلمرو دیگری نیز منع شده است.^۱ شورای نگهبان نیز در همین راستا با تأکید بر ماهیت نظارتی دیوان محاسبات کشور، بر غیر اجرایی بودن آن تصریح کرده و قرار دادن آن ذیل قوه مجریه یا تحت امر شخص رئیس جمهوری را مغایر با قانون اساسی تشخیص داده است.

در این راستا می‌توان به «لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۷۸/۹/۱۰ مجلس شورای اسلامی اشاره کرد که در ماده ۳ آن،^۲ تشکیل

۱. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۲)، تهران: میزان، چاپ بیست و ششم، ۱۳۹۴، ص ۱۱.

۲. ماده ۳. به منظور ایجاد هماهنگی و جلوگیری از تداخل نهاد‌های نظارتی و کاستن از فعالیت‌های موازی و غیر لازم امور نظارت و بازرسی، شورای عالی نظارت و بازرسی با عضویت رئیس سازمان برنامه و بودجه، دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس دیوان محاسبات کشور و رئیس سازمان بازرسی کل کشور زیر

«شورای عالی نظارت و بازرسی» با عضویت برخی مسئولان از جمله رئیس دیوان محاسبات کشور برای ایجاد هماهنگی و جلوگیری از تداخل وظایف نهادهای نظارتی زیر نظر رئیس جمهوری منظور شده بود. شورای نگهبان در مقام اظهارنظر درباره آن در نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۸۷۴ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۲ تصریح داشت: «نظر به این‌که ماده ۳ قانون شامل دستگاه‌های نظارتی غیر اجرایی نیز می‌شود، مغایر اصول ۵۴، ۵۷ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد.» مجلس شورای اسلامی نیز در لایحه اصلاحی خود در مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۷ با حذف این ماده، نظر شورای نگهبان را تأمین کرد.^۱ صرف نظر از این نکته که دیوان محاسبات کشور به درستی مرجعی صرفاً نظارتی و غیر اجرایی به شمار می‌آید، در خصوص این‌که این مسئله چه ملازمه‌ای در برقراری تعامل دیوان با دیگر نهادهای نظارتی دارد، در گفتار دوم بحث شده است.

بند دوم. ماهیت غیر قضایی دیوان محاسبات کشور

فقه اسلامی برای صحت قضاوت و تنجز آن، شروط و احکام متعددی برای قاضی و قضاوت آن قائل شده است که رعایت آن‌ها گاهی حجیت احکام مراجع قضایی را نیز ساقط و فاقد اعتبار می‌گرداند.^۲ قانون اساسی نیز در همین راستا، اعمال قوه قضاییه را مشروط به عمل بر اساس موازین اسلامی، عدالت و اجرای حدود الهی می‌داند.^۳ بدیهی است این مؤلفه‌ها جز با تدوین قوانین قضایی اسلام و اجرای آن‌ها به دست قضات عادل و شایسته و مشروط به شرایط فقه اسلامی حاصل نمی‌شود.^۴ اساساً در نظام اسلامی، دستگاه صلاحیت‌دار قضایی از حق الزامی حاکمیت قضایی برخوردار است و منظور از حاکمیت قضایی، لزوم مراجعه به مراجع صلاحیت‌دار در امر قضا و تسلیم بودن در برابر

نظر رئیس جمهور تشکیل می‌شود. این شورا موظف است ضمن اعمال هماهنگی در فعالیت نهادهای نظارتی نسبت به شناسایی و تعطیل کلیه فعالیت‌هایی که با ماهیت نظارت و بازرسی در کشور مغایرت داشته و بدون مجوزهای لازم قانونی انجام می‌گیرد، اقدام و «لایحه سامان‌دهی امور نظارت و بازرسی کشور» را با هدف جلوگیری از فعالیت‌های تکراری و استقرار نظام کارآمد نظارت ملی با ایجاد پوشش نظارتی کامل تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

۱. نک: www.slink.shora-gc.ir/f0Qsf.

۲. عمید زنجانی، عباس علی، کلیات حقوق اساسی ایران، تهران: مجد، ۱۳۸۷، ص ۱۳۵.

۳. اصل ۶۱ قانون اساسی.

۴. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۱)، تهران: میزان، چاپ هجدهم، ۱۳۹۶، ص ۶۳.

احکام آن است.^۱ بنابراین، قرار دادن رسیدگی (قضایی قطعی) به شکایات و تظلمات اشخاص در صلاحیت نهادهایی خارج از قوه قضاییه، امری مغایر با قانون اساسی و فاقد جایگاه اساسی در نظام حقوقی ایران است.^۲

شورای نگهبان در موارد بسیاری با تشکیل نهادهای قضایی خارج از ساختار و تسلط قوه قضاییه مخالفت کرده است. این شورا در مقام اظهار نظر درباره «طرح تجدید نظر در قانون دیوان محاسبات و تشکیلات اداری دیوان مزبور»، مصوب ۱۳۵۹/۹/۱۷ مجلس شورای اسلامی، در نظر شماره ۳۹/م خود مورخ ۱۳۵۹/۰۹/۲۰ اعلام داشت: «چون ماده واحده به صورتی که تنظیم شده و مخصوصاً با توجه به بند ۳ آن که ناظر بر قانون سابق دیوان محاسبات است، دیوان محاسبات را نوعی محکمه قضایی اختصاصی قرار می‌دهد، با اصل ۵۵ و صراحت اصل ۶۱ قانون اساسی مغایرت دارد.» این نظر به این دلیل است که فرض دیوان محاسبات کشور به عنوان محکمه قضایی اختصاصی علاوه بر استلزام تصور یک نهاد قضایی خارج از تشکیلات قوه قضاییه با اصل ۵۵ نیز که دیوان محاسبات کشور را نهادی نظارتی می‌داند، مغایرت دارد.^۳ با حذف بند سوم ماده واحده توسط نمایندگان، نظر شورای نگهبان تأمین شد.^۴

این رویکرد شورای نگهبان در موارد دیگری مانند نظارت این شورا بر «طرح دیوان محاسبات کشور»، مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۱۳ و همچنین «طرح اصلاح قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی و الحاق یک ماده به آن»، مصوب ۱۳۷۰/۳/۷ مجلس شورای اسلامی^۵ نیز قابل مشاهده است. بنابراین، دیوان محاسبات کشور به عنوان نهاد زیرمجموعه مجلس شورای اسلامی

۱. عمید زنجانی، عباس علی، مبانی فقهی کلیات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: جهاد دانشگاهی، ۱۳۶۸، ص ۳۵۱.

۲. پروین، خیرالله و حسین آیین‌نگینی، «صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی» (تأملی بر یک رأی)، فصل‌نامه حقوق اداری، شماره ۲۴، ۱۳۹۹، ص ۳۲.

۳. بند سوم: رئیس دیوان محاسبات، دستور ابلاغ آرای شعب دیوان را صادر می‌نماید.

۴. حبیب‌نژاد، سید احمد، حقوق مالیه عمومی، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۹۸، ص ۱۱۷.

۵. نک: www.slink.shora-gc.ir/PegMV.

۶. نک: www.B2n.ir/d09432.

۷. نک: www.B2n.ir/t85765.

برای نظارت مالی، از ماهیت اداری و تخصصی برخوردار است و مطابق قوانین موجود، حق صدور رأی قضایی ندارد. در نهایت، در صورت اصرار بر اختیار مبنی بر صدور هر گونه رأی، این آرا را باید در حکم تصمیمات اداری قلمداد کرد که در مراجع قضایی قابل شکایت خواهند بود.^۱ هیئت‌های مستشاری نیز در صورت احراز وقوع جرم، پرونده را برای تعقیب به مراجع قضایی ارسال خواهند کرد.^۲

گفتار دوم. اقتضائات حقوقی مترتب بر ماهیت دیوان محاسبات کشور در پرتو نظرای شورای نگهبان

ماهیت دیوان محاسبات کشور مبتنی بر آن‌چه گذشت، برخی اقتضائات حقوقی دارد که در این قسمت به دو مورد پرداخته می‌شود که در نظرای شورای نگهبان نمود بیرونی داشته است. اقتضای نخست، سازگاری همکاری و تعامل دیوان محاسبات کشور با دیگر نهادهای نظارتی و اقتضای دوم، تجدیدنظرپذیری آرای محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور بر مبنای غیر قضایی بودن این آراست. در ادامه به تبیین این دو موضوع پرداخته می‌شود:

بند اول. لزوم همکاری و تعامل دیوان محاسبات کشور با دیگر نهادهای نظارتی

شورای نگهبان مبتنی بر این‌که دیوان محاسبات کشور، نهادی صرفاً نظارتی و غیر اجرایی است، به طور مطلق به ناسازگاری آمیختگی دیوان با دیگر نهادهای نظارتی نظر داشته است. یکی از این موارد، تصویب ذیل ماده ۱۶۱ «لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، مورخ ۱۳۸۳/۲/۱۳ است که به تشکیل شورای عالی نظارت کشور به منظور پیش‌بینی راهکارهای تقویت و کارآمد کردن نظام بازرسی و نظارت و گردش صحیح اطلاعات بین سازمان‌های نظارتی، حذف وظایف تکراری و موازی سازمان‌های متولی بازرسی و نظارت و هماهنگی رویه‌های اجرایی سازمان‌های نظارتی نظر داشت. شورای نگهبان، ایجاد این شورا را مغایر با قانون اساسی تشخیص داد و چنین اظهار داشت: «ماده ۱۶۱ از این نظر که موجب خلط وظایف قوای سه‌گانه و نقض وظایفی است که طبق قانون اساسی بر عهده نهادهای غیر وابسته به قوه مجریه گذاشته

۱. طاهری، محسن، محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: جنگل - جاودانه، ۱۳۹۵، ص ۹۷.

۲. تبصره ۲ ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور.

شده است، مغایر اصول ۵۴، ۵۵ و ۵۷ و بند ۳ اصل ۱۵۶ و اصول ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد.^۱ این نظر منجر به حذف این ماده و کنار گذاشتن ابتکار شورای نظارتی گردید.^۱

ماده ۱۹۶ «لایحه برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران»، مصوب ۱۳۸۹/۹/۱۸ مجلس شورای اسلامی نیز به همین ترتیب با مخالفت شورای نگهبان، مغایر قانون اساسی تشخیص داده شد. این ماده اشعار می‌داشت: «به منظور تقویت نهادهای نظارتی کشور، کارآمد نمودن نظام نظارت، حذف اقدامات موازی، شفاف‌سازی، ایجاد هماهنگی، 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 دستگاه‌ها و انجام وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های قانونی هر یک از آن‌ها در حدود مقرر در قانون اساسی تشکیل می‌شود». شورای نگهبان در نظر ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۶ بیان داشت: «در ماده ۱۹۶، تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، مغایر اصول ۵۴، ۵۵، ۵۷، ۶۰، ۷۶، ۸۷، ۹۰ قانون اساسی شناخته شد». پس از اصلاح غیر مؤثر مجلس و ایراد مجدد شورای نگهبان، اختلاف به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد و مجمع در تاریخ ۱۳۹۳/۸/۲۴، آن ماده را به عنوان ماده ۲۲۱ به این صورت تصویب کرد: «به منظور ایجاد هماهنگی برای کارآمد نمودن نظام نظارت و ارتقای بهره‌وری و برای تقویت مدیریت کشور، شورای دستگاه‌های نظارتی متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه با انتخاب رئیس قوه با حفظ استقلال هر یک از آن‌ها در حدود مقرر در قانون اساسی تشکیل می‌شود. دستورالعمل اجرایی این ماده و نحوه تشکیل جلسات شورا، نحوه تصمیم‌گیری و نحوه پی‌گیری تصمیمات، ظرف ۶ ماه سال اول برنامه به پیشنهاد اعضای شورا و با توافق سران قوا تعیین می‌گردد».^۲

«طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور»، مصوب ۱۳۹۳/۲/۲۲ نیز با چنین ایرادی مواجه شد. بند (ب) ماده ۱۱ این طرح، یکی از صلاحیت‌های سازمان را اقدام در این مورد

۱. نک: www.B2n.ir/b51404

۲. نک: www.B2n.ir/y83464. هم‌چنین گفتنی است ماده ۷ «طرح عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراهای عالی، شوراها، مجامع و سایر هیئت‌ها» مصوب ۱۳۹۲/۷/۲۷ مجلس نیز تشکیل چنین شورایی را پیش‌بینی کرده بود که همان ایراد وارد بر ماده ۱۹۶ لایحه برنامه پنجم عیناً توسط شورای نگهبان اعلام شد. نک: www.B2n.ir/w89810

قلمداد کرده بود: «ایجاد هماهنگی‌های لازم، مستمر و منظم با مسئولان دستگاه‌های نظارتی کشور با حفظ استقلال و اختیارات قانونی و ذاتی هر دستگاه به منظور ارتقای 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 سه‌گانه». شورای نگهبان در نظر شماره ۹۳/۱۰۲/۸۴۸ مورخ ۱۳۹۳/۳/۵ این بند را به دلیل پیش‌گفته، واجد ایراد دانست و اعلام کرد که هم‌چون موارد مشابه قبلی در این زمینه، واگذاری ایجاد هماهنگی‌های لازم، مستمر و منظم به سازمان بازرسی کل کشور، مغایر اصول قانون اساسی از جمله ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی است. در نهایت، مجلس شورای اسلامی برای رفع ایراد شورا، بند (ب) این ماده را حذف کرد.^۱

بر این اساس، «خلط وظایف قوای سه‌گانه»، «نقض استقلال نهادهای نظارتی» و «نقض وظایف نهادهای غیر وابسته به قوه مجریه»، ایرادهای اصلی مورد نظر شورای نگهبان در این دست مصوبات بوده‌اند. به بیان دیگر، دیوان محاسبات کشور در اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی و هم‌چنین موادی از قانون خاص خود،^۲ نهادی نظارتی، در عرض دیگر نهادهای نظارتی، ذیل قوه مقننه و برای حسابرسی بودجه در نظر گرفته شده است و موظف به هماهنگی یا سازگار ساختن خود با هیچ مرجع و نهاد نظارتی دیگری نیست. هم‌چنان‌که پیداست، این ایراد از این جهت محل تأمل است که ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های ناظر برای رسیدن به مقصود نهایی قانون اساسی یعنی کنترل کارآمد،^۳ با حفظ «استقلال نهادهای نظارتی» و انجام وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های قانونی هر یک از نهادهای نظارتی «در حدود مقرر در قانون اساسی» با اصول یادشده مغایرتی ندارد.

توجه به غایت و فلسفه جعل چنین اصولی و به تبع آن، ارائه نظر غایت‌گرایانه، تا حد زیادی به رفع چنین اشکال‌هایی کمک خواهد کرد. به دیگر تعبیر، اگر در معنای «هماهنگی» تأمل شود، می‌توان به سهولت دریافت که لزوماً و بلکه در بیش‌تر موارد، معنایی مغایر با استقلال دستگاه‌ها از آن استنباط نمی‌شود و اساساً فهم نفی استقلال از هماهنگی بسیار بعید می‌نماید. هماهنگی میان دستگاه‌های نظارتی کشور به ویژه دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کشور می‌تواند بخش

۱. نک: www.B2n.ir/b08723.

۲. مانند مواد ۱ و ۹ قانون دیوان محاسبات کشور: www.B2n.ir/q71074.

۳. آجرلو، اسماعیل، حقوق اساسی کشورهای اسلامی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵، ص ۱۰.

مهمی از موازی‌کاری‌های موجود میان این دستگاه‌ها را حل کند که از معضلات بزرگ نظارت به شمار می‌رود و کمک بزرگی به ارتقای کارآمدی نظام نظارتی کند. بنابراین، در یک تحلیل و برآورد کلی می‌توان گفت شورایی که خروجی آن، هم‌فکری، هم‌گرایی و تشریک مساعی مسئولان و نهادهای نظارتی در راستای ترقی و تکامل نظارت (با حفظ استقلال هر نهاد) باشد، قطعاً دیوان محاسبات کشور را به تحقق اهداف اساسی خود نزدیک‌تر خواهد ساخت.

به «دستورالعمل اجرایی ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام»^۱ نیز می‌توان به عنوان تأیید غیر اجرایی بودن شورای دستگاه‌های نظارتی توجه کرد. مفاد این دستورالعمل، گویای کارکرد غیر اجرایی و صرفاً نظارتی این شورا است که رئیس دیوان محاسبات کشور نیز یکی از اعضای معرفی شده از سوی قوه مقننه به آن بود. این دستورالعمل، وظایفی هم‌چون ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی برای اجرای برنامه‌های نظارت و بازرسی، ارائه پیشنهادهای مناسب به دستگاه‌های ذی‌ربط برای ارتقای سلامت اداری، تهیه گزارش‌های مشترک بین دستگاهی و تبادل اطلاعات را برای این شورا پیش‌بینی کرده بود که اساساً ماهیت نظارتی و غیر اجرایی دارند. بر این اساس، نه تنها تأسیس چنین نهادهایی قابل توجیه قلمداد می‌شود، بلکه عنایت به «استقلال» و لزوم انجام وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های قانونی آن‌ها «در حدود مقرر در قانون اساسی» بیانگر مغایرت نداشتن آن‌ها با قانون اساسی است؛ چون با این قیود، استقلال و ماهیت نظارتی و غیر اجرایی دیوان محاسبات کشور و به طور کلی، مفاد اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی با چالشی مواجه نیست.

به این نکته نیز باید توجه داشت که آن‌چه در اصل ۵۷ قانون اساسی آمده، استقلال قوای نسبی است و نه مطلق^۲ که بنا بر آن، همکاری قوای سه‌گانه در قالب قانون به منظور کارآمدی حداکثری، ایراد ندارد و مخل استقلال آن‌ها نیست. با توجه به نسبی بودن استقلال قوا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و ارزش ذاتی نداشتن اصل استقلال قوا، هرچند تعیین میدان همکاری و

۱. دستورالعمل تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی (تفاهم‌نامه میان معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، معاون نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی، رئیس دیوان عدالت اداری، وزیر اطلاعات، رئیس دیوان محاسبات کل کشور و رئیس سازمان بازرسی کشور). نک: www.slink.shora-gc.ir/kCHhZ.

۲. طاهری، پیشین، ص ۱۱۷.

تشریک مساعی قوا تصریحاً یا تلویحاً باید توسط قانون اساسی مشخص گردد و قانون‌گذار عادی رأساً حق ورود به این حوزه را ندارد، اما از منظر حقوقی، همکاری یا تداخل نسبی برخی نهادهای زیرمجموعه قوا (از جمله دیوان محاسبات کشور) با یکدیگر برای حل معضلات نظارتی و ایجاد تنسيق در امور، بدون اشکال به نظر می‌رسد. بر این بنیاد، همکاری دیوان محاسبات کشور با دیگر دستگاه‌های نظارتی به منظور ارتقای ضریب کارآمدی نظارت مالی که همانا هدف از پیش‌بینی دیوان است، مغایر با قانون اساسی و استقلال قوا و نهادهای زیرمجموعه آن‌ها به نظر نمی‌رسد. هم‌چنین ماهیت ذاتی نهادهایی مانند دیوان محاسبات کشور یا سازمان بازرسی کشور که به ترتیب، ذیل قوای مقننه و قضاییه قرار گرفته‌اند، با ماهیت کارویژه قوه مربوط همسان نیست. که این نیز از توالی پذیرش استقلال نسبی قوا در قانون اساسی است؛ زیرا نه دیوان محاسبات کشور واجد صلاحیت تقنینی است و نه سازمان بازرسی کل کشور دارای ماهیت قضایی.^۱ بنابراین، عضویت رئیس دیوان محاسبات کشور در شورایی را که اساس تشکیل آن مرتبط با کارویژه اصلی دیوان یعنی نظارت (مالی) است، نمی‌توان تداخل وظایف قوا (تداخل قلمرو تقنین و اجرا) دانست. به عبارت دیگر، مجرد عضویت رئیس دیوان محاسبات کشور در شورایی با ماهیت نظارت (مالی)، ورود قوه مقننه در حوزه اجرا و نقض استقلال قوا نخواهد بود؛ چون بنایی بر همکاری اجرایی - سازمانی دیوان محاسبات کشور با دیگر نهادها وجود ندارد. پس همکاری چنین نهادهایی که صرفاً از نظر ساختاری، ذیل قوه‌ای جای‌گذاری شده‌اند، با قوه دیگر، مغایرتی با اصل ۵۷ ندارد و به استقلال قوا خدشه‌ای وارد نمی‌سازد.

بند دوم. لزوم تجدیدنظرپذیری آرای محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور

هرچند شورای نگهبان در نظرهایی که پیش‌تر اشاره شد، به ماهیت غیر قضایی دیوان محاسبات کشور نظر داشته است، اما اعمال صلاحیت قضایی محکمه تجدیدنظر دیوان را به دلیل «حضور و صدور حکم توسط حاکم شرع منصوب رئیس قوه قضاییه» پذیرفته است. در این زمینه به طور مشخص باید به «طرح قانونی دیوان محاسبات کشور»، مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۸ اشاره کرد. به موجب این

۱. موسی‌زاده، ابراهیم، مالیه عمومی، تهران: میزان، ۱۳۹۸، ص ۴۳۰. چنان‌که کارکردهای قوه مقننه و قوه قضاییه در اصول مربوط از جمله ۱۵۶ و ۷۶ نیز صرفاً تقنینی و قضایی به معنای خاص کلمه نیست.

طرح، هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات قادر بودند بر اساس مقررات حقوقی رسیدگی کنند و به جبران خسارت وارد شده یا پرداخت مطالبات دولت رأی دهند و تجدیدنظر و اعاده دادرسی نیز در همان هیئت‌های مستشاری به عمل می‌آمد و رأیشان قطعی و لازم‌الاجرا قلمداد شده بود. شورای نگهبان به درستی این نوع رسیدگی و اظهار نظر را قضایی و در نتیجه، مغایر اصول ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی دانست. مجلس در مقام اصلاح این ایراد، محکمه تجدیدنظر مشتمل بر یک نفر حاکم شرع و دو نفر از مستشاران دیوان محاسبات به عنوان کارشناس تشکیل داد و آن ایراد در نهایت برطرف شد.^۱

در نقد این مصوبه و تأیید آن توسط شورای نگهبان باید توجه داشت که مطابق قانون اساسی و قوانین عادی، مراجع قضایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران که لزوماً ذیل قوه قضاییه تعریف می‌شوند، از سه حالت خارج نیستند؛ یک مرجع قضایی یا صلاحیت عام دارد یا صلاحیت تخصصی یا صلاحیت اختصاصی که محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور را منطبق بر هر کدام می‌توان سنجید. اولاً این محکمه را نمی‌توان مرجع قضایی با صلاحیت عام دانست؛ زیرا مراجع قضایی با صلاحیت عام که از آن‌ها با عنوان دادگاه‌های عمومی نیز یاد می‌شود، حق رسیدگی به تمامی دعاوی را دارند، مگر آن‌که امری از صلاحیتشان خارج شود.^۲ مسلماً محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور در این دسته جای‌گذاری نمی‌شود؛ چون وظایف خاص و صرفاً تجدیدنظری دارد و فراتر از وظایف محدوده در قانون دیوان محاسبات کشور، حق ورود به دیگر مسائل را ندارد. ثانیاً این محکمه در زمره محاکم تخصصی نیز قرار نمی‌گیرد؛ زیرا چنین مراجعی بر اساس تقسیم کار و به موجب تخصص، به نوع خاصی از دعاوی و جرایم رسیدگی می‌کنند که از جمله آن‌ها می‌توان به شعب حقوقی، کیفری و اطفال اشاره کرد. این مراجع هم در دادگاه عمومی و هم اختصاصی قابل

۱. نک: www.B2n.ir/k09802. گفتنی است دیوان عدالت اداری نیز در آرای خود، اعتراض به آرای محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور را به همین دلیل یعنی حضور قاضی حاکم شرع در محکمه تجدیدنظر دیوان در صلاحیت خود ندانسته و عملاً این آرا را قضایی قلمداد کرده است. نک: رأی وحدت رویه شماره ۱۷۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در ارتباط با هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات: www.B2n.ir/t07670.

۲. فلاح‌زاده، علی محمد و روح‌الله علی‌دادزاده، «نقد دادنامه شماره ۱۷۰/۸۶ مورخ ۸۶/۳/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در ارتباط با هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور»، فصل‌نامه رأی، دوره پنجم، شماره ۴، ۱۳۹۵، ص ۱۰۳.

تشکیل هستند.^۱ چنین مراجعی از چهار ویژگی عدم لزوم قانونی بودن تشکیل شعب تخصصی، مستغنی بودن از آیین دادرسی ویژه، جانشینی دادگاه عمومی به عنوان قائم مقام دادگاه تخصصی و صلاحیت رسیدگی به امور خارج از تخصص خود برخوردارند.^۲

ناگفته پیداست که محکمه تجدیدنظر دیوان این ویژگی‌ها را ندارد و با توجه به صلاحیت‌ها و کارویژه‌های قانونی آن به ویژه کارکرد ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور برای تجدیدنظر در آرای هیئت‌های مستشاری در محکمه صالحه نمی‌توان آن را مرجعی تخصصی دانست. هم‌چنین مبتنی بر تعریف محاکم تخصصی، اساساً این محاکم چون باید لزوماً شعبه و ذیل دادگاه‌های عمومی یا مراجع اختصاصی باشند و فرض تشکیل و ایجاد مستقل آن‌ها امکان‌پذیر نیست، محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور را به دلیل نداشتن این ویژگی نمی‌توان نوعی محکمه تخصصی تصور کرد؛ چون با توجه به مطالب پیش‌گفته و هم‌چنین ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور، این محکمه، شعبه‌ای از یک دادگاه عمومی یا اختصاصی نیست.^۳

نوع سوم از مراجع قضایی، محاکم اختصاصی هستند که ایجاد آن‌ها متکی به دلایل فنی مانند طبیعت جرم یا موضوع دعوا و شخصیت مجرمین یا طرفین دعوا باشد.^۴ این مراجع صرفاً به موضوع خاصی که قانون‌گذار اجازه داده است، رسیدگی می‌کنند و به عبارتی، بخشی از وظایف دادگاه‌های عمومی را انجام می‌دهند. دقت نظر در ویژگی‌های این مراجع باعث می‌شود که دیوان محاسبات کشور را در عداد محاکم اختصاصی نیز نتوان ذکر کرد.^۵

به طور کلی، مراجع اختصاصی قضایی واجد این خصوصیاتند: قانونی هستند؛ از آیین دادرسی خاص پیروی می‌کنند؛ از لحاظ سازمانی الزاماً زیرمجموعه قوه قضاییه قرار می‌گیرند و عضو یا اعضای صرفاً قضایی، متصدی رسیدگی و صدور رأی خواهد بود. با توجه به این موارد، محکمه تجدیدنظر

۱. گلدوست جویباری، رجب و همکاران، «صلاحیت تخصصی یا اختصاصی محاکم کیفری در حقوق ایران»، مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، دوره پانزدهم، شماره ۲، ۱۳۹۲، ص ۱۱۹.

۲. همان.

۳. فلاح‌زاده و علی‌دادزاده، پیشین، ص ۱۰۶.

۴. هاشمی، پیشین، ص ۳۴۵.

۵. فلاح‌زاده و علی‌دادزاده، پیشین، ص ۱۰۴.

دیوان محاسبات کشور به چند دلیل، قضایی نیست:

۱. تشکیل قانونی دادگاه‌های اختصاصی باید با مجوز قانون مصوب مجلس و به صورت انشایی و مستقل باشد که طبق اصل ۱۵۹ قانون اساسی، تشکیل دادگاه و تعیین صلاحیت آن به موجب قانون است. این محکمه صرفاً یک محکمه تجدیدنظر است که نسبت به آرای قابل تجدیدنظر هیئت‌های مستشاری وارد رسیدگی ماهوی می‌شود و مانند محاکم اختصاصی رسیدگی ابتدایی و مستقل ندارد.

۲. این محکمه مطابق ماده ۳۰ قانون دیوان محاسبات کشور، تابع تشریفات آیین دادرسی نیست و رسیدگی اداری برخلاف دادرسی قضایی، ساده، سریع و بدون تشریفات است. همین امر مثبت این است که محکمه تجدیدنظر، مصداق دادگاه اختصاصی اداری است، نه دادگاهی قضایی؛ چون از جمله ویژگی‌های مهم و اساسی دادگاه‌های اختصاصی اداری، سرعت رسیدگی به دعاوی و سادگی آیین رسیدگی است.^۱

۳. این محکمه برای تجدیدنظر است و بنابراین، اساساً علاوه بر این که فاقد ماهیت ابتدایی و دارای رأی بدوی است، فاقد محکمه عالی در دستگاه قضایی است و دیوان عالی کشور نیز نظارتی بر آن ندارد.^۲

۴. به لحاظ ارگانیک هیچ گونه وابستگی و ارتباطی میان محکمه تجدیدنظر و دادگاه‌های دادگستری وجود ندارد^۳ و مرجع خارج از گستره سازمانی قوه قضاییه را نمی‌توان دارای کارکرد صرف قضایی دانست.^۴

۵. در تشکیل این محکمه، اعضای غیر قاضی وجود دارند که باعث خروج این محکمه از محاکم اختصاصی قضایی می‌شود. ۶. هرچند در تشکیل این محکمه، یک قاضی از قوه قضاییه حضور دارد، اما این امر موجب خروج این محکمه از دایره مراجع اختصاصی اداری و واجد ماهیت قضایی شدن آن نمی‌شود و محکمه تجدیدنظر هرچند دارای عضو قاضی است، اما هم‌چنان در زمره مراجع شبه قضایی باقی می‌ماند؛ زیرا مراجع شبه قضایی اگرچه ماهیت فعالیتشان قضایی است، اما از منظر

۱. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹، ص ۱۳۷.

۲. فلاح‌زاده و علی‌دادزاده، پیشین، ص ۱۰۷.

۳. هداوند و آقایی طوق، پیشین، ص ۴۶.

۴. محمودی، جواد، بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، تهران: جنگل. جاودانه، ۱۳۹۰، ص ۹۵.

سازمانی. ساختاری، نه در بدنه قوه قضاییه، بلکه در دل قوا و نهادهای دیگر تعریف شده‌اند، درحالی که مرجع قضایی لزوماً باید در درون ساختار دادگستری یا به عبارتی، قوه قضاییه تعریف شود.^۱

برخی نویسندگان نیز مراجع شبه قضایی را مراجعی قانونی تعریف کرده‌اند که وظیفه رسیدگی به شکایات مردم از تخلفات اداری واحدهای دولتی یا مأموران آن‌ها یا تخلفات اشخاص غیر دولتی از ضوابط و مقررات مربوط یا رسیدگی به اختلاف بین اشخاص را بر عهده دارند.^۲ بنابراین، برای شناسایی یک رأی به عنوان رأی قضایی، علاوه بر ملاک شخصی یعنی صدور از سوی فرد قضایی، ملاک سازمانی یعنی صدور در بدنه دستگاه قضا و ملاک ماهوی یعنی مراعات اصول اساسی و بنیادین دادرسی نیز لازم است. بر این اساس، آرای صادرشده از کمیسیون‌ها و مراجع خارج از قوه قضاییه، اگرچه توسط فرد قضایی صادر شده باشد، صرفاً رأی قضایی است و نمی‌توان این آرا را متصف به وصف قضایی دانست.^۳

مجموع این استدلال‌ها، برخلاف برخی نظر برخی نویسندگان،^۴ غیر قضایی بودن محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور را مدلل می‌سازد، بنابراین، می‌توان گفت با توجه به قوانین و مقررات و منطق حاکم بر امر نظارت، دیوان محاسبات کشور از ماهیتی اداری و تخصصی برخوردار است و ابزار نظارت مالی مجلس به شمار می‌رود. پس آرای صادرشده از این مرجع را باید در حکم تصمیم‌های اداری یا احکام مراجع شبه قضایی قلمداد کرد.^۵ از این رو، محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور برخلاف نظر برخی حقوق دانان که اساس رسیدگی و نحوه نظارت دیوان بر اجرای بودجه را قضایی می‌دانند،^۶ نوعی مرجع اختصاصی اداری و شبه قضایی محسوب می‌شود و صرف حضور قاضی در یک محکمه موجب قضایی تلقی شدن آن نمی‌گردد. بنابراین، قطعیت آرای این دست مراجع که ماهیتاً قضایی قلمداد نمی‌شوند، صرفاً به معنای قطعیت و خاتمه رسیدگی در سطح همان مراجع رسیدگی‌کننده است. پس بنا بر مقدمات پیش‌گفته می‌توان قائل به امکان رسیدگی قضایی به آرای قطعی چنین مراجعی بود.

۱. پروین و آیین‌نگینی، پیشین، ص ۳۵.

۲. مولایی، غلام‌رضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل. جاودانه، ۱۳۹۳، ص ۵۸.

۳. پروین و آیین‌نگینی، پیشین، ص ۳۷.

۴. عربیان، اصغر، «رسیدگی شبه قضایی در دیوان محاسبات کشور: چالش‌ها و فرصت‌ها»، دانش حسابرسی، شماره ۴، ۱۳۹۰، ص ۴۷.

۵. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک، ۱۳۸۸، ص ۶۸.

۶. رستمی، ولی، مالیه عمومی، تهران: میزان، چاپ پنجم، ۱۳۹۵، ص ۳۱۶.

نتیجه‌گیری

شورای نگهبان در نظرات خود، مستفهم از قانون اساسی، به درستی دیوان محاسبات کشور را وفق اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی نهادی نظارتی و غیراجرایی می‌داند. با این حال، تشخیص مصادیق اعمال اجرایی نظیر تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی و اعلام مغایرت آن‌ها از سوی این شورا، بر مبنای خلط وظایف قوای سه‌گانه و نقض وظایفی که طبق قانون اساسی بر عهده نهادهای غیر وابسته به قوه مجریه گذاشته شده است، محل مناقشه به نظر می‌رسد. در واقع، با توجه به استقلال نسبی قوا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و ماهیت ذاتی و غیر تقنینی نهاد دیوان محاسبات کشور، عضویت در چنین شوراهایی که به «استقلال نهادهای نظارتی» و انجام وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های قانونی هر یک از نهادهای نظارتی «در حدود مقرر در قانون اساسی» پای‌بند هستند و صرفاً در راستای تقویت نهادهای نظارتی کشور، کارآمدسازی نظام نظارت، حذف اقدامات موازی، شفاف‌سازی، ایجاد هماهنگی، ارتقای بهره‌وری و تقویت مدیریت کشور مورد نظر قرار گرفته‌اند، به معنای ورود به عرصه اجرا تلقی نمی‌شود.

هم‌چنین شورای نگهبان، دیوان محاسبات کشور را به درستی، مرجعی غیرقضایی دانسته، ولی در عین حال، صلاحیت قضایی محکمه تجدیدنظر دیوان را به دلیل «حضور و صدور حکم توسط حاکم شرع منصوب رئیس قوه قضاییه» تأیید کرده است. بر اساس همین تلقی نیز دیوان عدالت اداری خود را صالح به رسیدگی به آرای محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور ندانسته است. این در حالی است که محکمه تجدیدنظر، هیچ یک از صلاحیت‌های سه‌گانه عام، تخصصی و اختصاصی را ندارد که هر مرجع قضایی، حداقل از یکی از آن‌ها برخوردار است. بنابراین، دیوان محاسبات کشور از ماهیتی اداری و تخصصی برخوردار است و محکمه تجدیدنظر آن، نوعی مرجع اختصاصی اداری و شبه قضایی محسوب می‌شود. برای شناسایی یک رأی به عنوان رأی قضایی، علاوه بر ملاک شخصی یعنی صدور از سوی فرد قاضی، ملاک سازمانی یعنی صدور در بدنه دستگاه قضا و ملاک ماهوی یعنی مراعات اصول اساسی و بنیادین دادرسی نیز لازم است. مبتنی بر این، آرای محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور غیرقضایی است و در دیوان عدالت اداری نیز باید قابل شکایت و اعتراض باشد.

بر بنیاد تحلیل‌ها و داده‌های این تحقیق می‌توان پیشنهاد کرد که همکاری و تعامل دیوان محاسبات کشور یا اعضای آن با دیگر نهادها و تشکیلات مرتبط با امر نظارت، مشروط به رعایت استقلال و حدود صلاحیت‌های قانونی دیوان محاسبات کشور، مغایر با قانون اساسی تلقی نگردد. افزون بر آن، مبتنی بر ماهیت شبه قضایی دیوان محاسبات کشور باید آرای این دیوان توسط قانون یا رأی وحدت رویه، قابل اعتراض و تجدیدنظرخواهی در دیوان عدالت اداری شمرده شود. تحقق این پیشنهادها متوقف بر تجدیدنظر شورای نگهبان در رویکردهای کنونی و حرکت نظام قانونی به سوی تحقق نتایج این تحقیق است.



فهرست منابع

۱. کتاب

۱. آجرلو، اسماعیل، **حقوق اساسی کشورهای اسلامی**، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، **صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی**، تهران: روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
۳. امامی، محمد، **حقوق مالیه عمومی**، تهران: میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۷.
۴. ایمانی، عباس و امیررضا قطمیری، **قانون اساسی در نظام حقوقی ایران: پیشینه، آموزه‌ها، قوانین**، تهران: نامه هستی، ۱۳۸۸.
۵. حبیب‌نژاد، سید احمد، **حقوق مالیه عمومی**، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۹۸.
۶. راسخ، محمد، **نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی**، تهران: دراک، ۱۳۸۸.
۷. رستمی، ولی، **مالیه عمومی**، تهران: میزان، چاپ پنجم، ۱۳۹۵.
۸. طاهری، محسن، **محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: جنگل - جاودانه، ۱۳۹۵.
۹. عمید زنجانی، عباس علی و ابراهیم موسی‌زاده، **نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری**، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۶.
۱۰. عمید زنجانی، عباس علی، **کلیات حقوق اساسی ایران**، تهران: مجد، ۱۳۸۷.
۱۱. عمید زنجانی، عباس علی، **مبانی فقهی کلیات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: جهاد دانشگاهی، ۱۳۶۸.
۱۲. کاتوزیان، ناصر، **فلسفه حقوق (جلد ۲)**، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۰.
۱۳. محمودی، جواد، **بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران**، تهران: جنگل - جاودانه، ۱۳۹۰.
۱۴. موسی‌زاده، ابراهیم، **مالیه عمومی**، تهران: میزان، ۱۳۹۸.
۱۵. مولاییگی، غلام‌رضا، **صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، تهران: جنگل - جاودانه، ۱۳۹۳.
۱۶. هاشمی، سید محمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۲)**، تهران: میزان، چاپ بیست و ششم، ۱۳۹۴.

۱۷. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۱)، تهران: میزان، چاپ هجدهم، ۱۳۹۶.
۱۸. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹.

۲. مقاله

۱. ابوالحسنی، محسن، ولی رستمی و محمد جواد رضایی نژاد، «محدوده نظارتی دیوان محاسبات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران» فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، شماره ۴۱، ۱۴۰۲.
۲. الماسی، حسن و ابوالفضل اشرف‌پور، «شناسایی مبانی قانونی و حقوقی تفریغ بودجه و جایگاه دیوان محاسبات کشور در تهیه آن»، نشریه بررسی‌های حقوقی، شماره ۵، ۱۳۹۲.
۳. پروین، خیرالله و حسین آیینه‌نگینی، «صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی «تأملی بر یک رأی»»، فصل‌نامه حقوق اداری، شماره ۲۴، ۱۳۹۹.
۴. عربیان، اصغر، «رسیدگی شبه قضایی در دیوان محاسبات کشور؛ چالش‌ها و فرصت‌ها»، دانش حسابرسی، شماره ۴، ۱۳۹۰.
۵. فلاح‌زاده، علی محمد و روح‌الله علی‌دادزاده، «نقد دادنامه شماره ۱۷۰/۸۶ مورخ ۸۶/۳۰/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در ارتباط با هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور»، فصل‌نامه رأی، دوره پنجم، شماره ۴، ۱۳۹۵.
۶. کدخدایی، عباس علی، سید محمد طباطبایی نژاد و علی فتاحی زفرقندی، «صلاحیت دیوان محاسبات کشور در نظارت مالی بر مؤسسات عمومی غیر دولتی (مطالعه موردی رأی هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری در خصوص نظارت دیوان محاسبات بر حساب‌های شهرداری‌ها)»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، شماره ۲۳، ۱۳۹۸.
۷. گلدوست جویباری، رجب و همکاران، «صلاحیت تخصصی یا اختصاصی محاکم کیفری در حقوق ایران»، مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، دوره پانزدهم، شماره ۲، ۱۳۹۲.

۳. قوانین

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون دیوان محاسبات کشور، مصوب ۱۳۶۱ و اصلاحات بعدی.
۳. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی.
۴. قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحات بعدی.

۴. وبگاه

۱. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان: www.nazarat.shora-rc.ir.
۲. سامانه جست‌وجوی آرای هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری: www.sajed.divan-edalat.ir.
۳. سامانه ملی آرای قضایی: www.ara.jri.ac.ir.
۴. پایگاه اینترنتی دیوان محاسبات کشور: www.dmk.ir.
۵. پایگاه اینترنتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: www.rc.majlis.ir.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

The nature of the Court of Accounts; An analytical-critical look at the opinions of the Guardian Council

Mostafa Mansourian¹

AliReza JaafarZadeh BahaAbadi²

Abstract

Based on Principles 54 and 55 of the Constitution, the Court of Accounts, under the supervision of the Islamic Council, is responsible for the financial supervision of the implementation of the budget and the preparation of budget deduction reports. However, the Guardian Council, according to Article 94 of the Constitution and in line with the investigation of the non-contradiction of the Parliament's approvals with the standards of Islam and the Constitution, has had a confrontation with the aforementioned two principles, which can be criticized in some cases. Analytical-critical examination of the opinions of this council, which has a very effective role in the emergence of laws, can lead to the recognition of the institution of the Court of Accounts in the framework of the Islamic Republic of Iran's constitutional rights. Therefore, the main question of this research is devoted to the nature of the Court of Accounts in the legal system of the Islamic Republic of Iran, by reflecting on the opinions of the Guardian Council. The findings of the present research, relying on library data and an analytical approach, show that the Court of Accounts is an independent institution, purely supervisory and lacking in executive character, but coordination and convergence with other relevant supervisory institutions, while maintaining independence, should not be contrary to considered as the constitution. Also, despite having judicial powers, this institution is a non-judicial authority, and therefore its decisions can be appealed before the judicial courts. Also, the validity of the official report of the court as a sovereign report and the possibility of other judicial and supervisory institutions citing it, contrary to the opinion of the Guardian Council, does not seem to be in conflict with the constitution.

Key words: Article 54, Article 55, Audit Court, Council of Supervisory Authorities, Guardian Council, Court of Appeal.

1. Department of Public and International Law, Faculty of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran, mansourian@ujsas.ac.ir

2. Public Law, Faculty of Law, Farabi School of Tehran University, Qom, Iran, (Corresponding Author), alireza.jaafarzadeh2411@gmail.com