



دیوان محاسبات و قدرت قانونی آن

منشاء کلیه تحولات و تغییراتی که در نوع حکومت‌ها پدید آمده و علت همه مبارزاتی که در طول تاریخ بشر از طرف طبقات محروم و ستمکش، علیه طبقه متمتع و ستمگر بعمل آمده، همه برای این منظور بوده است که سرنوشت ملل و اقوام با توجه

بر غایت فطری و میل ذاتی آدمی بازادی بدست خود مردم تعیین گردد و دسته‌ای معدود نتوانند خودسرانه و مستبدانه اراده و نظر خویش را بر اکثریت تحمیل نمایند. بدین لحاظ حکومت دموکراسی یا حکومت مردم بر مردم بمعنی واقعی آن کاملترین نوع حکومت‌ها و بهترین راه اداره مملکت و طریق کشور داری است.

در حکومت دموکراسی که همه مردم در تعیین سرنوشت و نقشه و هدف خویش سهم و با تعیین نمایندگان خود در پارلمان و انتخاب دولت بوسیله آن نمایندگان برای اجراء قوانین یعنی تصمیمات خویش، خود بر خود حکومت میکنند، همه در زشت و زیبا، بد و خوب، فقر و ثنا و ترقی و انحطاط کشور دخیل و سهم می‌شوند و بدین ترتیب جای گله و عدم رضایت برای کسی باقی نمی‌ماند و اگر خود راه خطائی پیموده در جریان عمل بخطای خویش واقف و در مقام اصلاح بر خواهد آمد.

یکی از محاسنات و مزایای حکومت دموکراسی نظارت ملت در اعمال دولت و بخصوص نظارت قانونی نمایندگان ملت بر کارهای قوه مجریه میباشد، هرگاه دولت از اجراء قوانین و مقررات مربوط بوظائف خود تخلف و یا منحرف گردد بوسیله نمایندگان ملت تحت مؤاخذة و تعقیب درمی‌آید و این حق در قوانین اساسی کشورهای دموکراسی بطور صریح بنمایندگان ملت داده شده است. اصل ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی ما در این باب چنین مقرر داشته است:

«هر وزیری که در امری از امور مطابق قوانینی که بصرحه همایونی رسیده است از عهد جواب برنیاید و معلوم شود که نقض قانونی و تخلف از حدود مقرر کرده است، مجلس عزل او را از پیشگاه همایونی مستدعی خواهد شد و بعد از وضوح خیانت در محکمه عدلیه دیگر بخدمت دولت منصوب نخواهد شد.»

و همچنین در اصول ۹۵ و ۹۷ متمم قانون اساسی چنین مقرر شده است:

اصل ۹۵ - «مجلس شورای ملی یا سنا میتواند وزراء را در تحت مؤاخذة و محاکمه در آورند.»

اصل ۹۷ - «در صورتیکه مجلس شورای ملی یا مجلس سنا با اکثریت تامه عدم رضایت خود را از هیئت وزراء یا وزیری اظهار نماید، آن هیئت یا آن وزیر از مقام وزارت منعزل می‌شود.»

با اینکه مطابق اصول فوق‌الذکر و اصول دیگری از قانون اساسی، حق نظارت و تحقیق و رسیدگی مجلس در اعمال دولت تسجیل و اجازه تعقیب و عزل وزراء داده شده

است، معذالک از لحاظ اهمیت امور مالی کشور که در تمام شئون اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور مؤثر است، واضعین قانون اساسی ضروری تشخیص داده اند که حق نظارت خود را در دخل و خرج مملکت، بعهد سازمانی واگذار کنند که اعضاء آن منتخب مجلس شورای ملی باشد تا بتواند با آزادی و استقلال کامل و بدون بیم و پروا از قوه مجریه بحساب وزراء نظارت و بمحاسبات خزانه دولت رسیدگی نماید.

سازمان مذکور دیوان محاسبات است که بموجب اصول ۱۰۱ و ۱۰۲ متمم قانون اساسی کیفیت انتخاب اعضاء و وظایف آن معین و مشخص گردیده است. مطابق اصل صد و یکم متمم قانون اساسی اعضاء دیوان محاسبات را مجلس شورای ملی برای مدتی که بموجب قانون مقرر میشود تعیین مینماید. و اصل ۱۰۲ متمم قانون اساسی اصول مهمه وظایف دیوان محاسبات را بشرح زیر تعیین کرده است: «دیوان محاسبات مأمور بمعاینه و تفکیک محاسبات اداره مالیه و تفریق حساب کلیه محاسبین خزانه است و مخصوصاً مواظب است که هیچ یک از فقرات مخارج معینه در بودجه از میزان مقرر تجاوز ننموده، تغییر و تبدیل نپذیرد و هر وجهی در محل خود بمصرف برسد و همچنین معاینه و تفکیک محاسبه کلیه ادارات دولتی را نموده، اوراق سند خرج محاسبات را جمع آوری خواهد کرد و صورت کلیه محاسبات مملکتی را باید بانضمام ملاحظات خود تسلیم مجلس شورای ملی نماید.»

با اسعان نظر در دو اصل فوق الذکر مسلم بنظر میرسد که نظر واضعین قانون اساسی این بوده که دیوان محاسبات بصورت یک واحد مستقل و جدا از تشکیلات دولتی، تشکیل شود تا بتواند با آزادی و استقلال نسبت بمأمور مالی کشور نظارت و در باره محاسبات خزانه مملکت رسیدگی و اظهار نظر کند و نتیجه کار خود را بعرض مجلس شورای ملی برساند.

اگر برای دیوان محاسبات چنین قدرت قانونی و چنین تشکیلاتی قابل نباشیم و آن را جزء سازمان های دولتی بشناسیم مسلماً نمیتوان انتظار داشت که دیوان مزبور بتواند چنانکه باید وظایف مربوط به خود را که در اصل ۱۰۲ متمم قانون اساسی مقرر شده انجام دهد.

آیا تاکنون بدیوان محاسبات چنین قدرتی داده شده است؟

در اولین قانون دیوان محاسبات مصوب ۲۳ صفر ۱۳۲۹ قمری که تاریخ تصویب آن چندان فاصله ای با تاریخ تصویب قانون اساسی نداشته تا حدود قابل ملاحظه ای فکر نویسندگان قانون اساسی در باره قدرت قانونی دیوان محاسبات مراعات گردیده و برخلاف قانون مصوب سال ۱۳۱۲ که در زمان وزارت دارائی داور تهیه و تصویب گردیده اختیارات قابل توجهی بدیوان محاسبات داده شده است که متأسفانه اختیارات مزبور با تصویب قانون دیوان محاسبات مصوب سال ۱۳۱۲ خورشیدی و قوانین اصلاحی بعد از آن بسیار محدود گردیده و حق قانونی دیوان محاسبات پایمال شده است.

برای نمونه و مقایسه قانون دیوان محاسبات مصوب صفر ۱۳۲۹ با قانون دیوان محاسبات مصوب سال ۱۳۱۲ خورشیدی برخی از مواد قانون مصوب صفر ۱۳۲۹ قمری ذیلا

درج میگردد: ماده ۱۲ قانون مذکور در مورد انتخاب اعضای دیوان محاسبات چنین مقرر داشته است:

«انتخاب اعضای دیوان محاسبات موافق اصل صد و یکم قانون اساسی مورخ ۲۵ شعبان ۱۳۲۵ از وظایف مجلس شورای ملی است و در موقع انتخاب وزیر مالیه عده‌ای که کمتر از دوساوی عده که باید انتخاب شود، نباشد بمجلس شورای ملی پیشنهاد می‌نماید و مجلس می‌تواند عده لازمه را از میان آن اشخاص یا از خارج انتخاب کنند.»

ماده ۱۳ آن قانون:

«مجلس شورای ملی در موقع انتخاب اعضای دیوان محاسبات ابتدا یک نفر برای ریاست کل و سه نفر برای ریاست محاکم با کثرت تامه و ۱۸ نفر دیگر بسمت عضویت دیوان محاسبات با کثرت نسبی انتخاب می‌نماید و این بیست و دو نفر از میان ۱۸ نفرشش نفر را با کثرت تامه برای مستشاری انتخاب میکنند، مابقی اعضای سمت ممیزی خواهند داشت.»

بطوریکه ملاحظه میشود بموجب مواد فوق مجلس شورای ملی در انتخاب اعضای دیوان محاسبات دخالت تام داشته و حتی مجاز بوده از اشخاص خارج هم انتخاب نماید و در تعیین رئیس کل و رؤسا محاکم دیوان محاسبات مستقیماً اقدام میکرده است در صورتیکه مطابق قانون دیوان محاسبات مصوب سال ۱۳۱۲ مجلس فقط از میان اشخاصی که از طرف وزیر مالیه پیشنهاد می‌شود عده لازم را بدون تعیین سمت انتخاب میکند و اختیار انتخاب رئیس کل و رؤسا و اعضای شعب و انتخاب اعضای اصلی و علی‌البدل دیوان محاسبات بوزیر دارائی داده شده است.

در مورد عزل اعضای دیوان محاسبات ماده ۲ قانون مصوب صفر ۱۳۲۹ قمری چنین مقرر داشته است: «مسائل راجعه بعزل اعضای دیوان محاسبات بتقاضای وزیر مالیه یا رئیس کل دیوان محاسبات، با حضور اعضای تمام محاکم مذاکره و اخذ رأی شده بتوسط وزیر مالیه به مجلس شورای ملی پیشنهاد و کسب تکلیف می‌شود، در ایام تعطیل مجلس شورای ملی اگر عضوی قابل عزل شد موقتاً از کار خارج می‌شود تا پس از افتتاح مجلس شورای ملی تکلیف او معلوم شود.» لیکن طبق مفهوم بند ۲ ماده ۳ قانون مصوب سال ۱۳۱۲ تغییر رؤسا و اعضای شعب دیوان محاسبات در اختیار وزیر دارائی قرار داده شده است.

راجع برسیدگی به تخلفات اعضای دیوان محاسبات طی مواد ۲۸-۲۹-۳۰-۳۱ قانون محاسبات مصوب صفر ۱۳۲۹ چنین مقرر شده است:

ماده ۲۸ - «هرگاه محاکم دیوان محاسبات در انعقاد جلسات اهمال نمایند و یا بتکالیف خود عمل نکنند یا از دایره نظم خارج شوند، رئیس کل بانها اخطار خواهد کرد و در صورت لزوم میتواند بمجلس عمومی (منظور هیئت عمومی دیوان محاسبات است) رجوع نماید. مدعی العموم هم در موارد فوق حق دارد مراتب را بر رئیس کل اطلاع داده تشکیل مجلس عمومی را تقاضا نماید.»

ماده ۲۹ - «در مواردی که مجلس عمومی مطابق مواد فوق برای رسیدگی بشکایت

تشکیل می‌شود راپرتی از اعتراضاتی که شده و نتیجه قرارداد مجلس ؛ بتوسط وزیر مالیه بمجلس شورای ملی داده خواهد شد.»

ماده ۳۰ - در صورتیکه اعضاء دیوان محاسبات در اجرای تکالیف خود اهمال ورزند یا اعمالی از ایشان مشاهده شود که با وظایف آنها منافات دارد مجلس عمومی دیوان محاسبات حق مؤاخذة و انفصال موقتی و عزل را نسبت بآنها دارد ولی در صورت عزل موافق ماده ۲۰ رفتار خواهد شد.»

ماده ۳۱ - درجات مؤاخذة را مجلس عمومی دیوان محاسبات در نظامنامه داخلی دیوان معین خواهد کرد» و همچنین در ضمن مواد ۳۵ و ۳۶ قانون مزبور برای تحصیل مرخصی اعضاء دیوان محاسبات ترتیب و مقررات خاصی پیش بینی شده و بعهده خود دیوان محاسبات گذارده شده است ، در صورتیکه آئین نامه قانون محاسبات مصوب سال ۱۳۱۲ خورشیدی اعضاء دیوان محاسبات را بطور کلی تابع مقررات عمومی استخدام کشوری قرار داده و کلیه حقوق و اختیارات و امتیازات مقرر در قانون صفر و ۳۲ را از دیوان محاسبات سلب کرده است .

در قانون مصوب صفر و ۳۲ ، مجلس شورای ملی برای حفظ استقلال دیوان - محاسبات حتی حقوق رئیس کل و اعضاء دیوان محاسبات در متن قانون تعیین گردیده و در ماده ۱۴۱ قانون مذکور حقوق آنان بشرح زیر معین شده است :

رئیس کل یکماهه (۱۸۰۰/-) قران
 رؤساء محاکم و مدعی العموم « نفری (۱۳۰۰/-) »
 مستشاران و دفتر دار کل « « (۱۰۰۰/-) »
 معیزین « « (۸۰۰/-) »

بطوریکه قبلا هم گفته شد نظر واضعین قانون اساسی و همچنین بمتابعت قانون اساسی منظور قانون گزار قانون مصوب صفر و ۳۲ از وضع مقررات مذکور این بوده است که دیوان محاسبات منتخب مجلس شورای ملی از هر حیث مستقل باشد تا بتواند بدون پروا بوظائف قانونی خود عمل کند .

اگر بنا باشد که اعضاء دیوان محاسبات هم از حیث مقررات استخدامی و رسیدگی به تخلفات و غیره تابع قوانین و مقررات عمومی استخدام کشوری و هرآن در معرض تعقیب وزیر و دادگاههای اداری باشند ایامی توانند چنانکه در اصل ۱۰۲ متمم قانون اساسی مقرر شده بحساب وزراء و دخل و خرج مملکت رسیدگی نمایند! و آیا در این صورت انتخاب اعضاء دیوان محاسبات از طرف مجلس شورای ملی چه فلسفه ای خواهد داشت؟

و نیز در قانون مصوب سال ۱۳۲۹ قمری حدود اختیارات دیوان محاسبات راجع برسیدگی و نظارت در دخل و خرج دستگاههای مختلف کشور بسیار وسیع بوده و مطابق مواد ۳۹ و ۴۰ قانون مذکور که ذیلا درج میشود :

(ماده ۳۹ - دیوان محاسبات حسابهای وزارتخانه ها را به ترتیبی که در فصل ۴ ذکر میشود رسیدگی کرده و در صورت صحت تصدیق نامه مطابقت میدهد و در باره اشخاصی

که نقود دولتی و یا اجناسی را که در حکم نقود است متصدی میباشند و باید حساب خود را بدیوان محاسبات بدهند رسیدگی کرده و حکم میدهد.»

ماده ۴ - دیوان محاسبات همه ساله بکلیه حسابهای بانکها و کمپانیهای داخله و خارجه و اشخاصی که دارای امتیاز بوده و باید بدولت حقی بدهند رسیدگی و تفتیش می نماید.» دیوان محاسبات در دخل و خرج کلیه وزارتخانه ها و تشکیلات و مؤسسات دولتی و غیر دولتی که دولت در آنها حقی داشته ، نظارت و رسیدگی میکرده است در صورتیکه در قانون مصوب سال ۱۳۱۲ و قوانین اصلاحی بعدی ، اختیارات مذکور محدود گردیده و حقوق مهمی از دیوان محاسبات سلب گردیده بطوریکه مانع انجام وظائفی شده که بموجب اصل ۱۰۲ متمم قانون اساسی بعهده دیوان مزبور گذارده شده است .

در وضع فعلی ، دیوان محاسبات فقط بحساب وزارتخانه ها و ادارات مستقل نظارت و رسیدگی میکند و بانکها و شرکتها و مؤسسات مهم دیگری که با سرمایه دولت اداره میشوند بعنوان مختلفه از تحت نظارت و رسیدگی دیوان مذکور خارج شده است ، حساب وزارتخانه ها هم بجای آنکه قبل از پرداخت و در موقع عمل اسناد مربوط برای رسیدگی و تسجیل بدیوان محاسبات فرستاده شود تا دیوان مزبور بتواند وظایفی را که قانون اساسی بعهده آن گذارده است انجام دهد ، پس از اتمام کارها و پرداخت وجوه اسناد بدیوان مذکور فرستاده میشود که غالباً بعلت گذشت زمان و تغییر و تبدیل متصدیان مربوطه تحقیق و رسیدگی مشکل و گاهی غیر ممکن میشود .

اختیارات دیوان محاسبات باید اعاده شود .

بطوریکه گفته شد دومین قانون دیوان محاسبات در سال ۱۳۱۲ خورشیدی سه تصویب رسیده است قانون مذکور و قوانین اصلاحی سالهای ۱۳۱۳-۱۳۱۴-۱۳۱۷-۱۳۱۸ لطمه بزرگی باختیارات و امتیازات دیوان محاسبات وارد آورده است در سالهای اخیر کوششهایی برای اعاده اختیارات دیوان محاسبات بعمل آمده ، حتی لایحه ای از طرف یکی از دولت های گذشته (گویا در دولت آقای دکتر اقبال بوده است) تهیه و تقدیم پارلمان گردیده ولی تاکنون به نتیجه مثبتی نائل نگردیده است .

بنظر نگارنده اعاده اختیارات دیوان محاسبات و اعطاء قدرت قانونی آن بر اساس اصول قانون اساسی ، نه تنها در جلوگیری از حیف و میل اموال عمومی مؤثر است ، بلکه در اصلاح دستگاههای اداری و جلوگیری از فساد متصدیان امور مالی کشور نیز تأثیر بسزائی دارد بنابراین اگر قصد اصلاحی در میان است برای تأمین منظور واضعین قانون اساسی و مصلحت امور مالی و اصلاح دستگاههای اداری مملکت لازم و ضروری است که سازمان دیوان محاسبات بر اساس اصول ۱۰۱ و ۱۰۲ متمم قانون اساسی پی ریزی و قانونی با توجه با اصول مذکور برای دیوان محاسبات تهیه و تصویب گردد .