

تاریخ دریافت: ۹۰/۲/۲۵

تاریخ پذیرش: ۹۰/۳/۵

رسیدگی شبه قضائی در دیوان محاسبات کشور چالش‌ها و فرصت‌ها

دکتر اصغر عربیان / استادیار گروه فقه و حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران

چکیده

نهاد نظارتی مالی در معدودی از کشورها، دارای بخش رسیدگی قضایی یا شبه قضایی بوده و پس از مواجهه با تخلفات یا انحرافات بودجه‌ای و مالی، رأساً متخلف یا متخلفین را تحت تعقیب قرار داده و مبادرت به صدور حکم می‌نمایند. در مواردی از این سنخ کشورها، اعضاء دیوان محاسبات کشور به حکم قانون اساسی مانند دیگر قضات، استقلال قضایی دارند و رأی صادره در برخی از این نظامهای نظارتی، یک رأی قضایی بوده و صرفاً قابل فرجام خواهی در دیوان عالی کشور است. در موارد دیگری نیز مانند کشور ما، اگر چه فرایند رسیدگی، فاقد وصف قضایی است و به استقلال قضایی (به معنی اخص آن) اعضای دیوان (دادسرا و هیات‌های مستشاری)، تصریح نشده، اما از یک نظام رسیدگی کامل شبه قضایی، مشابه سیستم قضایی کشور، برخوردار است.

وجود فرایند رسیدگی قضایی در دستگاه نظارتی، یک امتیاز قابل توجهی است که به لحاظ ارتباط نزدیک با بخشهای عملیاتی و فهم مشترک، در تحقق اهداف دستگاه نظارتی بسیار تعیین کننده بوده و بعنوان ضمانت اجرای قوی در پیشگیری از وقوع تخلف، تأثیرگذار است. این اثرگذاری مثبت، چالش‌هایی را نیز به همراه داشته و موجبات دغدغه برخی ناظرین بیرونی، و مجامع حقوقی را به لحاظ شائبه خروج از رسیدگی عادلانه و بی طرفی، فراهم آورده است. ضمن اینکه بدلیل صدور رأی موازی با هیاتهای رسیدگی به تخلفات اداری و محاکم قضایی، در مجازاتهای اداری و ضرر و زیان وارده، با محذور قانونی خروج از اصول حاکم بر محاکمات و وحدت دادرسی مواجه است.

کلید واژه: دیوان محاسبات، رسیدگی، شبه قضائی، دادسرا، هیات مستشاری، امر مختومه

تبیین موضوع

در هر نظام سیاسی (صرف نظر از نوع حکومت)، برنامه و بودجه، و نظارت مالی، لازم و ملزوم یکدیگرند، همانگونه که اصل نظارت، لازمه هر حکومتی است. به تعبیری ضرورت نظارت یقیناً کمتر از ضرورت نفس حکومت نیست چراکه بقاء حکومت بسته به نظارت است.

نظارت مالی در تمام حکومتها صرف نظر از نوع آنها، بدلیل پیش گفته بعنوان یک ضرورت، امری مفروغ عنه است. لذا در طول تاریخ حکومت بشری، نظارت، بویژه نظارت مالی، متناسب با بسیط و مرکب بودن حکومتها تحول و تطور یافته و امروزه همگام با پیشرفتهای علمی و فناوری، مکانیزم نظارت نیز متناسب با نظام بودجه ریزی و نظام درآمد و هزینه به ابزارهای علمی سنجش و ارزیابی مجهز گردیده است. اگر یک نظام حکومتی به این مقوله توجه کمتری داشته، بدون شک در دام بی انضباطی مالی و در نتیجه فساد مالی و اقتصادی گرفتار شده است. اگرچه لزوماً فساد اقتصادی معلول صرف بی انضباطی نیست، اما نتیجه محتوم بی انضباطی، همان فساد و از هم گسیختگی نظام مالی کشور است.

وابستگی حکومت به نظارت را از منشور ابلاغی امام علی (ع) به مالک اشتر می توان دریافت (نهج البلاغه- نامه ۵۳). این ضرورت تا حدی مورد توجه امام (ع) بود که مکانیزم آن را قبل از آنکه مالک اشتر به مسند حکومت برسد، برای وی ترسیم و به وی ابلاغ فرمود.

در نظام حکومتی کشور ما از بدو تشکیل مجلس شورای ملی (سال ۱۲۸۸)، این ضرورت احساس شد و بلافاصله نهاد نظارتی مالی یعنی (دیوان محاسبات کشور) با شکل اولیه تشکیل گردید (سال ۱۲۸۹). یکی از اهداف و آثار تشکیل این نهاد نظارتی در بدو تأسیس، حسابرسی و رسیدگی به درآمدها و اسناد هزینه دستگاههای اجرائی و اعلام نتیجه آن در قالب گزارش تفریغ بودجه به مجلس شورای ملی بود.

این فرآیند، برای اطلاع قانونگذار از نحوه هزینه کرد بودجه مصوب، و استفاده در تنظیم و تصویب بودجه سال بعد، و نیز برای دولت بمنظور استفاده از بازخورد آن در بررسی و ارائه لایحه بودجه آتی کشور بسیار تعیین کننده است. با نگاه به رویکرد قانونگذار آن دوره میتوان به این مقصود واقف شد. در ماده ۵۷ اولین قانون راجع به تأسیس دیوان محاسبات کشور، «تفریغ بودجه» - که در قالب لایحه قانونی، هر ساله پس از رسیدگی به حسابها و عایدات و مخارج دولت تقدیم مجلس می گردد- متضمن دو محور اصلی است:

۱- ملاحظات دیوان محاسبات در باب اینکه ادارات مختلفه دولتی چگونه قواعد اداری راجعه به مالیه خود را مجری داشته‌اند.

۲- تغییرات و اصلاحاتی که برای تکمیل قوانین و نظامنامه‌های مالیه اداری و قواعد محاسبه و جوه دولتی مقتضی می‌داند.

این ساز و کار در اصلاحیه‌های بعدی هم مورد توجه جدی قانونگذار بوده و تا به امروز بخش اصلی نمود عینی فعالیت دیوان محاسبات را تشکیل می‌دهد. بطوری که در ذیل اصل ۵۵ قانون اساسی تأکید شده که گزارش تفریغ بودجه علاوه بر نمایندگان مجلس، باید در دسترس عموم مردم گذاشته شود تا آنها نیز در جریان دخل و خرج دولت و دستگاههای مصرف کننده بودجه قرار گیرند.

ضمانت اجرای نظارت مالی

آنچه که در این مبحث مورد بررسی قرار می‌گیرد، ضمانت اجرای گزارشهای حاصل از نظارت مستمر مالی بر چگونگی تحصیل درآمدها و هزینه کرد بودجه مصوب و نیز تخلفات و انحرافات صورت گرفته در رویدادهای مالی است که حلقه آخر و متمم فعالیت نظارتی است. به تعبیر دیگر نظارت مالی بدون ضمانت اجرا، حاصلی نخواهد داشت؛ چرا که صرف اعلام آن به مجلس قانونگذاری، بدون ساز و کار قانونی برخورد با تخلف و متخلفین، نتیجه‌ای در بر نداشته و هدف قانونگذار و حاکمیت را از ایجاد انضباط مالی و پیشگیری از فساد مالی و اقتصادی برآورده نخواهد ساخت.

از این رو چنین ساز و کاری در تمام نظامهای حکومتی و در امتداد فرایند نظارتی و حسابرسی این نهادها و سازمانها پیش‌بینی گردیده و با تخلف یا جرم‌انگاری انحرافات نامساعد از برنامه و بودجه، و یا هرگونه تصرفات بدون مجوز در وجوه و اموال دولت (به معنی اعم) از سوی مجلس قانونگذاری، مرحله تعقیب متخلف و استرداد اموال تلف شده یا در معرض تلف بیت‌المال بعنوان حلقه بعدی سلسه نظارت مالی مورد توجه قرار گرفته است.

رسیدگی قضائی به گزارشهای متضمن تخلف و جرم در سایر کشورها

بخش جدائی‌ناپذیر گزارشهای دیوان محاسبات یا مؤسسات عالی حسابرسی در تمام کشورها، رسیدگیهای قضائی یا شبه قضائی به تخلفات و جرائم مندرج در آنهاست که به طرق مختلف و متناسب با نوع فعالیت نهادهای نظارتی و ارتباط ارگانیک آنها با قوای سه گانه کشورها صورت می‌گیرد.

در برخی نظام‌های سیاسی، نظارت مالی کشور بخشی از وظایف قوه مجریه است. و به تعبیر دیگر دیوان محاسبات یا مؤسسه حسابرسی، از سوی دولت اعتبار یافته و شکل گرفته است. لذا امر حسابرسی و رسیدگی به بودجه و دخل و خرج دولت را نهاد منصوب از سوی رئیس جمهور یا هیأت وزیران به عهده دارد، اگرچه نهایتاً گزارش نهائی تقدیم مجلس نمایندگان می‌گردد. کشورهای نظیر فرانسه، کره جنوبی، الجزایر، مراکش و اندونزی از این سنخ کشورها هستند. البته در برخی از این کشورها، (مانند اندونزی)، گزارش دیوان محاسبات به مجلس داده می‌شود. و در برخی دیگر (مانند الجزایر و مراکش)، به شخص رئیس جمهور یا پادشاه. در این شکل از نظام نظارتی، امر حسابرسی، از رسیدگی قضایی مجزا بوده و در صورتی که گزارش حسابرس یا تفریح بودجه متضمن تخلف یا جرم مالی باشد برای رسیدگی و صدور حکم به مرجع قضایی ارسال می‌گردد.

دسته دیگر کشورهایی هستند که نهاد نظارتی مالی آنها وابسته به قوه مقننه است. یعنی مجلس قانونگذاری، خود، نظارت به نحوه اجرای قانون بودجه کشور را بعهده دارد و این وظیفه را از طریق دیوان محاسبات یا مؤسسات حسابرسی تابعه اعمال می‌نمایند. شیوه حسابرسی و نظارت، در بسیاری از کشورها، از جمله: اسپانیا، فلاند، رومانی، ترکیه و ایتالیا، (به اشکال مختلف) تحت نظر مجلس و قوه قانونگذاری است.

- در این سنخ از نظامها، رسیدگیهای تعقیبی و قضایی به گزارشهای متضمن تخلف و جرم، به دو روش صورت می‌گیرد:

۱- نهاد نظارتی، صرفاً یک مؤسسه حسابرسی است و یا عنوان دیوان محاسبات را در ظاهر دارد، اما نهایت وظیفه اش، تهیه گزارش و ارسال آن به مراجع دیگر است. بنابراین در صورت مواجهه با تخلف یا جرم، ولو همراه با ضرر و زیان به اموال عمومی باشد، مراتب، برای رسیدگی، حسب مورد به مراجع رسیدگی اداری یا قضایی (خارج از خود نهاد نظارتی) ارسال میگردد. اغلب کشورها از این روش تبعیت می‌کنند.

۲- نهاد نظارتی، عنوان «دیوان» را بخود اختصاص داده و معمولاً با قید محاسبات نیز همراه است که وظیفه ذاتی آن، علاوه بر حسابرسی، رسیدگی شبه قضایی و صدور حکم نیز می‌باشد. مانند: دیوان محاسبات جمهوری اسلامی ایران، که مدعی العموم، رسیدگیهای تعقیبی را انجام می‌دهد و با صدور دادخواست (کیفرخواست) پرونده را در بخش‌های داورى (هیات‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر) طرح می‌نماید. جمهوری اسلامی ایران از این سنخ نظارت تبعیت کرده و در این راستا،

قوه مقننه رأساً (با ساز و کار مصرح در قانون دیوان محاسبات کشور) رئیس و دادستان و مستشاران دیوان را بر می‌گزیند. البته از ابتدای تأسیس مجلس شورای ملی و دیوان محاسبات کشور (یکصد سال پیش) این وظیفه نظارتی بر دوش قوه مقننه بوده است.

نظر به حدود صلاحیت رسیدگی دیوان محاسبات کشور - که ناظر به اختیارات محدود و منصرف به تخلف اداری و ایراد ضرر و زیان و در نتیجه حکم به مجازات‌های اداری و جبران خسارت است - از یک طرف، و وجود ساز و کار کامل رسیدگی، مشابه دادرها و دادگاه‌های دادگستری، (بویژه با حضور نماینده رئیس قوه قضائیه در رأس محکمه تجدیدنظر با ابلاغ قضائی) از طرف دیگر، از این فرآیند با عنوان «رسیدگی شبه قضائی» نام برده می‌شود.

در برخی کشورها دیوان محاسبات کاملاً چهره قضایی دارد و از آن، با واژه «Court» یعنی دادگاه، اسم برده شده و رسیدگی‌های تعقیبی آنها نیز در فرآیند قضایی صورت می‌گیرد. کشورهای ترکیه و برزیل تا حدودی مشابه این شیوه عمل می‌کنند. البته دیوان محاسبات کشور ترکیه بیشترین شباهت را از نظر بخش‌های تعقیبی و رسیدگی، مانند: دادرها و هیات مستشاری، به کشور ما دارد، آلا اینکه دادستان از سوی رئیس جمهور و رئیس دیوان از سوی مجلس انتخاب می‌شوند. در کشور رومانی نیز به همین ترتیب صورت می‌گیرد، یعنی دادیاران مالی از سوی رئیس جمهور و رئیس دیوان از سوی مجلس، انتخاب می‌شوند، اگر چه صیغه قضایی دیوان محاسبات رومانی، کمتر است.

قانون اساسی برخی از کشورها پارافراتر گذاشته و به اعضای دیوان محاسبات، استقلال قضائی داده است. به تصریح اصل ۱۳۶ قانون اساسی اسپانیا، اعضای دیوان محاسبات، از استقلال قضائی مشابه سایر قضات برخوردار هستند. به تعبیری، قاضی تلقی شده اند. قانون اساسی آلمان نیز اعضای دیوان محاسبات را، برخوردار از «حق استقلال قضائی» اعلام نموده است (اصل ۱۱۴). دیوان محاسبات ایتالیا نیز با اختیار حاصل از اصل ۱۰۳ قانون اساسی، به دعاوی «محاسبات دولتی» رسیدگی و مبادرت به صدور رأی می‌نماید. این رأی در دیوان عالی کشور مورد تجدید نظر قرار می‌گیرد.

علی‌رغم وجود ساز و کار و فرآیند کامل رسیدگی در دیوان محاسبات کشور ما، در مقایسه با قریب به اتفاق کشورهای، این استقلال، در قوانین ما تصریح نشده است. به این رویکرد قانونگذار، می‌توان از عدم اشتراط شرایط احراز قضات، برای اعضای بخش رسیدگی دیوان محاسبات کشور، از جمله تحصیلات حقوقی - که در زمره شرایط اولیه احراز مناصب قضائی است - پی برد، اما دیوان، بلحاظ ساختار، و استقلال کامل از دستگاه اجرائی، و نیز وابستگی ارگانیکی به مجلس شورای اسلامی، از

استقلال در رسیدگی برخوردار است اگرچه از نوع استقلال قضائی نباشد.

نظر به اهمیت و ضرورت استقلال عمل این نهاد نظارتی، در کشورهایی که اعضای دیوان، استقلال قضائی ندارند و یا اصولاً دیوان محاسبات این کشورها، فاقد صبغه قضائی هستند، حتی آنهایی که بجای دیوان، مؤسسه حسابرسی و یا هیأت حسابرسی دارند، به نحوی از انحاء، استقلال آنها در حوزه عملکردی، مورد تأکید حاکمیت واقع و در برخی کشورها مورد تصریح قرار گرفته است. در قانون اساسی ایتالیا (اصل یکصدم)، به استقلال دیوان محاسبات، در برابر «دولت»، تصریح شده است. - در پاره‌ای دیگر از کشورها، حسابرسی مالی دولت، از سوی «هیأت حسابرسی» انجام می‌شود، مانند: اندونزی و ژاپن. با این تفاوت که نتیجه رسیدگی هیأت مذکور در اندونزی مستقیماً تقدیم مجلس نمایندگان می‌شود و در ژاپن، گزارش هیأت از سوی هیأت وزیران تسلیم مجلس می‌گردد. لذا باید گفت هیأت‌های مورد اشاره در اندونزی، زیر نظر مستقیم مجلس و در ژاپن زیر نظر دولت انجام وظیفه می‌نمایند.

رسیدگی در دیوان محاسبات کشور (جمهوری اسلامی ایران)

شیوه نظارتی دیوان محاسبات کشور ما شاید با نهاد نظارت مالی هیچیک از کشورها دقیقاً منطبق نباشد.

اولاً: مانند غالب کشورها - که مؤسسه یا هیأت عالی حسابرسی دارند، صرفاً یک مؤسسه حسابرسی نیست.

ثانیاً: مانند برخی دیگر، یک دادگاه به معنی خاص آن هم نیست. چراکه طبق اصول ۱۵۶ الی ۱۷۴ قانون اساسی، دادگاهها در نظام تفکیک قوا بخشی از قوه قضائیه محسوب می‌شوند، در حالی که دیوان محاسبات کشور، ارگان نظارت مالی مجلس شورای اسلامی است.

ثالثاً: در عین اینکه ارتباطی با قوه قضائیه ندارد، دارای فرایند قانونی رسیدگی شبه قضائی مانند دادرسی‌ها و محاکم دادگستری است و صرفاً رئیس محکمه بعنوان نماینده قوه قضائیه برای رسیدگی به تجدیدنظر خواهی از آراء صادره از هیأت‌های مستشاری در دیوان، حضور دارد و این حضور نماینده رئیس قوه قضائیه هیچگونه دخالت قانونی آن قوه در دیوان محاسبات یا قوه مقننه محسوب نمی‌گردد. در عین حال محکمه، صبغه قضائی داشته و احکام صادره از آن، اعتبار قضائی دارد، بنحوی که مانع از تلقی شدن رسیدگی‌های دیوان محاسبات بعنوان رسیدگی اداری است. دیوان عدالت اداری نیز در رأی

صادره از هیأت عمومی^۱ خود (بتاریخ ۸۶/۳/۲۰)، به این اعتبار، اذعان نموده وبه اتکاء آن، از ورود در آراء صادره از دیوان محاسبات کشور خودداری می‌نماید. این خصیصه (رسیدگی تلفیقی یا به تعبیری هم‌افزایی دو قوه مقننه و قضائیه) یکی از ویژگیهای منحصر به فراد دیوان محاسبات کشور است.

رابعاً: علی‌رغم تابعیت ارگانیک از قوه مقننه، دارای استقلال در عملکرد بوده و تکلیفی در تبعیت از دستورات مجلس قانونگذاری ندارد، مگر آنکه در چارچوب قوانین، صادر و انشاء شده باشد.

خامساً: در عین یکپارچگی ساختار کلی آن، بخش‌های رسیدگی شبه قضائی (دادسرا- هیأت‌های مستشاری - محکمه)، از بخش حسابرسی و فنی، و نیز از یکدیگر منفک بوده و در حوزه عملکرد، مستقل از یکدیگرند. بویژه دادسرا و محکمه تجدیدنظر که رئیس اولی (مدعی العموم) به حکم ماده ۱۴ قانون دیوان محاسبات کشور مستقیماً از سوی مجلس شورای اسلامی و رئیس دومی نیز از سوی رئیس قوه قضائیه انتخاب می‌شوند. این نیز یکی از ویژگیهای دیوان محاسبات جمهوری اسلامی ایران است، اگرچه اعضای آن مانند برخی کشورها (مانند: اسپانیا و آلمان) از حق استقلال قضایی (مانند دیگر قضات)، برخوردار نیستند.

رسیدگی شبه قضائی - فرصت‌ها و چالش‌ها

ویژگیهای مورد اشاره، از یک سو فرصتهای بی‌بدیلی را در اختیار دیوان محاسبات قرار داده و از طرف دیگر نیز چالش‌هایی را سبب شده که از دغدغه‌های جدی مسئولان و صاحب نظران، در حوزه حقوقی و رسیدگیهای قضائی کشور است. در ادامه به اهم این فرصتها و چالش‌ها پرداخته می‌شود:

الف - فرصتها

۱- همانگونه که ذکر شد از ویژگی‌های بارز دیوان محاسبات کشور، وجود بخشهای رسیدگی شبه قضائی در درون سازمان است. بدون شک این یک امتیاز مهمی است که قانونگذار کشور ما در قبل و بعد از انقلاب (بویژه اصلاحیه سال ۱۳۷۰)، در اختیار این نهاد نظارتی قرار داده است. این فرصت و امتیاز، برای یک دستگاه نظارتی که فاقد چنین امکانی است، ملموس‌تر خواهد بود. سازمان بازرسی کل کشور یکی از این نمونه‌هاست. این دستگاه نظارتی بسیار مهم و اثر گذار در کشور، که ارگان نظارتی قوه قضائیه هم هست و صلاحیت عام نظارتی در تمام دستگاههای اجرائی دولتی و حتی موسسات عمومی غیردولتی را دارد، فاقد ساز و کار رسیدگی قضائی یا شبه قضائی است.^۲ از این رو در صورت مواجهه با تخلف یا جرم، ناگزیر به تفکیک موضوع و ارسال آن حسب مورد، به هیاتهای

رسیدگی به تخلفات اداری خود دستگاه اجرای بازرسی شوند، و یا محاکم دادگستری است. حتی در برخورد با ضرر و زیان مالی دولت و بیت المال که بدون وقوع تخلف یا جرم، محقق شده باشد، ناگزیر از پیگیری استیفای حقوق بیت المال از طریق محاکم دادگستری است.

این در حالی است که حوزه‌های فنی و حسابرسی دیوان محاسبات کشور - که در خط مقدم نظارت مالی در دستگاههای اجرائی هستند - در صورت مواجهه با این قبیل موارد متضمن ضرر و زیان به بیت‌المال، و یا تخلف مدیران، مراتب را برای تعقیب، به دادرسی دیوان محاسبات کشور ارسال می‌دارند. این قبیل گزارشات در فرآیند رسیدگی واقع و در صورت احراز وقوع تخلف، به حکم مواد ۲۱ و ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور، با صدور دادخواست (کیفرخواست) از سوی دادستان، در هیاتهای مستشاری و سپس در محکمه تجدیدنظر مورد رسیدگی شبه قضایی واقع و حکم صادره قطعی اعم از لزوم جبران ضرر و زیان وارده یا مجازاتهای اداری، (تا انفصال دائم خاطی) در دایره اجرای احکام دادرسی دیوان به اجرا گذاشته می‌شود. ضمن اینکه به حکم ماده ۳۳ قانون دیوان محاسبات کشور، مطالبات دولت ناشی از آراء و احکام قطعی صادره، بر طبق مقررات اجرای احکام مراجع قضائی خواهد بود. با اندکی تأمل می‌توان به ارزش این فرصت قانونی پی‌برد.

۲- از دیگر فرصتهایی که وجود بخش رسیدگی تعقیبی، برای دیوان محاسبات کشور ایجاد کرده، فهم مشترک حوزه‌های حسابرسی با بخش‌های رسیدگی است. این فهم و درک مشترک بلحاظ ارتباط تنگاتنگ کاری این دو بخش دیوان است و ثمره آن، قرار گرفتن مدعی‌العموم (اعم از دادستان و رؤسای شعب و دادیاران) و مستشاران دیوان و نیز رئیس محکمه تجدیدنظر، در فضائی است که نیروهای نظارتی و حسابرسی در آن فضا قرار داشته و مبادرت به حسابرسی می‌نمایند.

لاجرم تأثیر و تأثر شرایط و وضعیتی که مدیران را به ارتکاب تخلف سوق داده و یا آنها را ناگزیر از ارتکاب می‌نماید، همچنین برخی دلائل ابرازی متهمین - که کاربرد آن صرفاً برای فریب داور و قاضی است و نوعاً با تمسک به معاذیری از جنس غیر مانوس برای متولیان امر رسیدگی همراه است - در اثر این ارتباط نزدیک (ارتباط حسابرسان با بخش رسیدگی شبه قضایی)، برای مرجع رسیدگی، ملموس تر شده و موجب گردیده تا فضای رسیدگی، با واقع‌گرایی بیشتری همراه و در نیل به یک دادرسی عادلانه، اثر غیرقابل انکاری داشته باشد. به تعبیری از یک طرف، حسابرس و هیاتهای حسابرسی مستقر در دستگاههای اجرائی، نحوه برخورد دادرسی و هیاتهای مستشاری در رسیدگی به تخلفات مالی و گزارشات آنها را از نزدیک تجربه کرده و با نگرش این بخشها به عناصر قانونی و روانی تخلف،

آشنایی پیدا می‌کنند و متناسب با این نگرش، مسیر نظارت و حسابرسی خود و مآلاً نحوه تنظیم گزارش را ترسیم می‌نمایند.

از طرف دیگر بخشهای رسیدگی نیز از فضای حسابرسی و معاذیر عرفی مدیران، در مواجهه با تخلفات مالی و نیز از علل موجهه احتمالی - که صرفاً با قرار گرفتن در فضای مدیریتی و تصمیم‌گیری می‌توان به آن واقف بود - آگاهی و شناخت کافی پیدا می‌کنند، لذا ضمن اینکه کمتر در دام فضاهای کاذب احتمالی ایجاد شده از سوی برخی حسابرسان - که ممکن است بدلائلی میل به تعقیب حسابرسی شونده داشته باشند - قرار می‌گیرند، از جهت دیگر نیز در کمند مظلوم‌نمائی متخلفین متجری، واقع نشده، یا لاقلاً این آسیب به حداقل خود می‌رسد، چراکه ارتباط نزدیک با فضای حسابرسی و تعامل با حسابرسان، متصدیان مناصب شبه قضایی را با دلایل منطقی ابرازی یا توجیهات بلاوجه خوانندگان بیشتر آشنا ساخته است.

این فرصت در سایه وجود بخش رسیدگی، در کنار بخش فنی و حسابرسی، حاصل شده و چنین خلائی را می‌توان در فرآیند نظارت و بازرسی سازمان بازرسی کل کشور مشاهده کرد. پرواضح است که قضات محاکم دادگستری رسیدگی کننده به گزارشات آن سازمان، ممکن است با فضای بازرسی، آشنائی کافی نداشته و نتوانند تأثیر و تأثرهای رفتاری هیأت بازرسی و دستگاه بازرسی شونده را - که در احراز یا عدم احراز عنصر روانی جرم تأثیر مستقیمی دارند - بخوبی درک نمایند، لذا ممکن است خود را بیشتر در معرض فضا سازیهای غیر واقعی احتمالی طرفین (تلاش برای اثبات جرم اعلامی از سوی بازرس، یا فرافکنی از سوی متهم، با توسل به شگردهای مظلوم نمایانه و بازسازی ذهنی صحنه‌هایی که ارتکاب جرم از سوی وی را توجیه^۳ می‌نمایند) احساس کنند. این تصور، مخلّ یک دادرسی عادلانه خواهد بود. مع الوصف، آن دسته از قضاتی که با این یافته‌ها آشنایی نسبی دارند، خود را مواجه با شبهه یافته، و راه تمسک به اصول ظاهری مانند: اصل برائت (اصل ۳۷ قانون اساسی) را در پیش می‌گیرند که در پارهای موارد، نتیجه آن، رهانیدن مجرم از چنگ عدالت و تزییع بیت‌المال بوده و موجبات یأس و بی‌انگیزگی بازرسین را در انجام وظایف قانونی فراهم خواهد آورد.

این نقصیه در تعقیب اداری متهمین موضوع گزارشهای سازمان بازرسی بیشتر است، چراکه اعضای هیأت رسیدگی کننده به این تخلفات متعلق به دستگاهی هستند که متخلفین نیز به همان دستگاه، تعلق دارند و بفرض عدم تأثیر پذیری هیأت رسیدگی به تخلفات اداری از این ارتباط (همکاری با متهم موضوع گزارش)، برداشتهای ناصوابی که زمینه وقوع تخلف را در مدیر دستگاه اجرایی بازرسی شونده

ایجاد نموده، ممکن است در اعضاء هیات رسیدگی به تخلفات نیز رسوخ کرده باشد و با امان نظر به اینکه چنین هیأتی، اختیار انشای حکم براساس برداشت و یافته های خود داشته و تکلیفی در توجه فرائض، به گزارش بازرسی، و همسو با نگاه بازرسی یا سازمان بازرسی ندارد^۴، خروجی یک فرآیند نظارتی پر هزینه و با زحمت، لاقلاً مطلوب خود دستگاه نظارتی نخواهد بود.

بنابراین امکان صدور حکم به جبران ضرر و زیان و مجازات اداری متخلفین در خود دیوان محاسبات (به لحاظ وجود مراجع رسیدگی شبه قضایی)، واقعاً یک فرصت است.

۳- این امتیاز با ارزش، وجه دیگری نیز دارد که ممکن است از دووجه پیش گفته مطلوبتر باشد و آن، کمک به رویکرد پیشگیرانه دستگاه نظارتی و کاهش انگیزه های انحراف عملکردی مدیران در حوزه های مالی است. بدین شکل که دستگاههای اجرایی، بخشهای مختلف دیوان را مجموعه واحدی می پندارند که در عین اینکه با حضور در دستگاهها، به امر نظارت مالی و حسابرسی اموال و دریافت و پرداخت می پردازد، در صورت مشاهده انحراف و تخلف، ضمن تعقیب قضائی متخلفین، نسبت به صدور حکم و اجرای آن نیز مبادرت می نماید. نهایت امر اینکه نظارت شونده، این فرآیند را سلسله ای می بیند که سر حلقه آن، (تحت عنوان حسابرس)، عملکرد دستگاه را مورد واخواهی قرار داده و آخرین حلقه آن، محکمه ای است که آراء صادره از آن قطعی بوده و غیر قابل شکایت در دیوان عدالت یا هر مرجع دیگری است. این نگاه مدیران اجرایی به دستگاه نظارتی، خود ضمانت اجرای صحیح و دقیق قوانین است.

یقیناً این ضمانت اجرا، در دستگاه نظارتی فاقد بخش رسیدگی، بسیار کم رنگ است، چرا که نظارت شونده خود را در معرض نظارتی می بیند که نتیجه آن در قالب گزارش، به سایر مراجع رسیدگی خارج از دستگاه نظارتی ارسال می گردد. نظارت شونده، در عین حال به نگاه متفاوت این دو مرجع متمایز از یکدیگر، نیز واقف است. بویژه در رسیدگی به تخلفات اداری، مرجع رسیدگی را در درون سازمان خویش می یابد و به مساعدت و احیاناً اغماض اعضاء هیات رسیدگی به تخلفات، چشم امید دارد. البته ممکن است در واقع نیز تصورش به دلائل مختلف اشتباه نباشد. اضافه کنید به این پیش زمینه ها، شعار عرف جامعه «از این ستون به آن ستون فرج است» را که انگیزه های ارتکاب تخلف را به این امید هر چند واهی، دو چندان می کند. با این وصف، آثار بازدارندگی نهاد و قوانین نظارتی، در فضای قبلی - که امید رهایی از بند عدالت در متخلف، به مراتب کمتر است - با فضای بعدی پیش گفته، غیر قابل مقایسه است، لذا نفس وجود بخش رسیدگی در کنار بخش فنی و حسابرسی، موجب اهتمام بیشتر دستگاههای اجرایی در کنترلهای داخلی خود و تقید به قوانین و مقررات و در نتیجه

پیشگیری از تخلف است. این پیشگیری، مؤثرترین ضمانت اجرای قوانین در مرحله «قبل از اجراء» بوده که اوج اهداف نظارت است.

ب - چالش‌ها

در کنار فرصتهای پیش‌گفته و محاسنی که در وحدت فرآیندی و دستگامی حوزه‌های حسابرسی و رسیدگی، مورد اشاره قرار گرفت، چالش‌هایی نیز مطرح است که حاصل نفس این وحدت است. به تعبیر دیگر حضور بخش رسیدگی در درون فرآیند نظارتی دیوان محاسبات کشور، اگر چه با محسناتی همراه است، مع‌الوصف معایبی نیز بر آن مترتب است که ممکن است دغدغه صاحب نظران عرصه حقوق و ناظرین بیرونی و حتی خود مسئولان این نهاد نظارتی را موجب شود. در زیر به نمونه‌هایی از این چالش‌ها اشاره می‌شود:

۱- اثرپذیری بخش داوری از حوزه‌های حسابرسی

بدون شک ارتباط نزدیک اداری و تعامل حسابرسان با مراجع رسیدگی، و تأثیر و تأثر مداوم از یکدیگر، به همان اندازه که در فهم مشترک از عناصر مادی تخلف و فضای محیط بر متخلف، در جهت احقاق حقوق عمومی و بیت‌المال و بستن راههای فرار بر متخلف، مؤثر است، می‌تواند در عدول بخش تعقیبی و داوری از معیارهای قانونی و شرعی دادرسی مؤثر واقع، و با میل به برخورد قهرآمیز و جرم‌گرایانه با موضوع تخلف، همراه گردد، چرا که بفرض وجود ملکه صیانت از نفس، در دادیاران و مستشاران، فضای حاکم بر تعقیب و محاکمه، بلحاظ ارتباط نزدیک و صمیمی یکی از طرفین (یعنی حسابرس) با این صاحب‌منصبان، امتیاز غیر عادلانه‌ای (از دید حقوقدانان) به نفع آن طرف خواهد بود. در حالی که طرف دیگر (متهم یا خواننده موضوع گزارش) از چنین امتیازی برخوردار نبوده و ممکن است هیچگاه نتواند تصویر شکل گرفته در ذهن هیأت منصفه یا مستشاری را - که در نتیجه بازسازی صحنه تخلف از سوی حسابرس و در اثر این ارتباط نزدیک ایجاد شده - بزاداید یا عوض کند. این موضوع از چنان اهمیتی برخوردار است که در شرایط قضاوت آمده: بر قاضی واجب است بین طرفین دعوا در: کلام (صحبت و سؤال کردن)، سلام کردن، نگاه کردن، اکرام کردن، باز داشتن آنها از سخن گفتن و رعایت انصاف، تسویه برقرار کند (شهید ثانی - شرح لمعه ج ۳ ص ۷۲).

این ارتباط نزدیک درون‌سازمانی موجب می‌شود گاهی مستشار دادرس، در قامت عضوی از دیوان محاسبات که نگاه حسابرسی یا مدعی دارد، ظاهر شود. نقشی که بازیگر آن، عنصری بنام عنصر معنوی یا روانی مؤثر در تخلف نمی‌شناسد، یا نباید بشناسد. چرا که حسابرس و کارشناس را

برای ورود به حوزه عنصر روانی، راهی نیست. عنصر معنوی یا روانی جرم (به معنی اعم) که یکی از عناصر متشکله سه گانه است، صرفاً در رسیدگیهای قضائی یا شبه قضائی لحاظ می شود و ارتباطی به حوزه های کارشناسی یا حسابرسی ندارد. لذا رأی صادره در این فضا، شائبه خروج از بی طرفی و عدالت را (حداقل برای ناظرین از بیرون) به ذهن، متبادر خواهد نمود، اگرچه ممکن است در واقع و نفس الامر، این اتفاق نیفتد.

البته قانونگذار نیز در انشای شرایط احراز مناصب مستشاری دیوان محاسبات - که مسؤلیت خطیر محاکمه و صدور حکم متوجه اوست - صرفاً تدین، امانت داری و کاردانی را شرط کرده است (ماده ۱۶ قانون دیوان محاسبات کشور)، لذا متصدی این منصب رسیدگی، می تواند با هر مقدار سوابق تجربی و با هر نوع تحصیلاتی باشد و چون علی القاعده غالب مستشاران (به تصریح همان ماده)، از حسابرسان ورزیده و با تجربه دیوان انتخاب می شوند، همگرایی درون سازمانی با بخش حسابرسی و در نتیجه میل درونی به پذیرش ادله ابرازی هیأت حسابرسی در برابر دفاعیات متهم، و در نتیجه، همنوایی با مدعی اولیه (حسابرس) در عدم لحاظ عنصر روانی تخلف برای عمل متهم، موجبات بیشتر دغدغه مورد اشاره را فراهم می آورد.

اضافه کنید به این شائبه، دسترسی های مکرر و آسان حسابرس، به دادیار و دادرس پرونده و فقد این امکان برای متهم و خوانده، که صرفاً در وقت از پیش تعیین شده می تواند در جلسه حاضر شده و به دفاع از خود بپردازد و نوعاً این وقت تجدید نمی شود.

۲- رسیدگی استقلالی دیوان در عرض سایر دستگاههای قضائی و نظارتی

نفس استقلال یک ارزش است و استقلالی که قانونگذار به بخش رسیدگی دیوان اعطاء کرده، برای پیشبرد اهداف سازمانی و در نهایت، نیل به اهداف نظارتی حاکمیت، بسیار مطلوب است. اما در کنار این مطلوبیت، با چالش هایی نیز بشرح زیر مطرح است:

۲-۱- رسیدگی موازی با دستگاه قضائی

رابطه بین بخش رسیدگی دیوان محاسبات کشور، با دستگاه قضائی (در صلاحیت رسیدگی به تخلفات، جرائم و ضرر و زیان وارده به بیت المال)، عموم و خصوص من وجه است. یعنی بخشی از عناوین مجرمانه - که ارتباطی به دستگاههای دولتی و یا امور مالی ندارند - صرفاً در صلاحیت دستگاه قضائی است (اصل ۱۵۹ قانون اساسی)^۵ و دیوان را در آنها راهی نیست. از طرف دیگر در عناوین تخلف مالی که فاقد ضرر و زیان بوده باشد، دیوان محاسبات با اختیار حاصل از بند (ب) ماده ۲۳ حق ورود

دارد و دستگاه قضائی را در آن راهی نیست.

در این بین، عناوینی که متصف به وصف جرم یا تخلف بوده و متضمن ضرر و زیان به بیت‌المال هم باشند، راجع به ضرر و زیان وارده، هم دستگاه قضائی و هم دیوان محاسبات کشور (در عرض یکدیگر)، حق ورود و تعقیب و صدور حکم دارند و بسیار اتفاق می‌افتد که یک موضوع، با دو رأی محکومیت به جبران، مواجه گردد و این امر، خلاف اصول: قانونی بودن جرم و مجازات، وحدت دادرسی و عدالت قضائی و جزائی است.

در شقوق دیگر این فرض، ممکن است محاکم قضائی، فردی را از اتهام مجرمیت تبرئه نمایند و ضرر و زیان ادعائی نیز تابعی از اصل وقوع جرم باشد، مانند: اختلاس، که به تبع رأی برائت متهم، و منتفی شدن جرم انتسابی، تابع آن (ضرر و زیان) نیز منتفی خواهد بود. این در حالی است که دستگاه قضائی و دیوان محاسبات کشور، در طول یکدیگر نبوه و رابطه ترتبی ندارند. لذا دیوان محاسبات کشور می‌تواند بدون توجه به حکم صادره از محکمه قضائی، متهم و خوانده را تعقیب و به جبران ضرر و زیان وارده محکوم نماید.

پرواضح است که اصل برائت مورد استناد قاضی محکمه، از اصول عملیه دارای حکم ظاهری^۶ است و به تأکید فقهاء و اصولیین، مثبتات اصول، حجت نبوده و در غیر حکم صادره، اعتباری ندارند. لذا برائت موضوع حکم قاضی محکمه، تکلیفی برای دیوان محاسبات کشور در تبعیت از آن، ایجاد نمی‌کند.

این دوگانگی در برخورد دو مرجع، با موضوع واحد، اولاً برای اصحاب پرونده و افکار عمومی قابل درک و هضم نیست، ثانیاً خلاف اصول و آیین حاکم بر تعقیب قضائی و جزائی و وحدت دادرسی است.

۲-۲- اعمال مجازات اداری موازی با هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری

اشکال مطروحه در بند الف، در صدور حکم بر مجازات اداری نیز به چشم می‌خورد، بلکه مصادیق آن به مراتب بیشتر از احکام جزائی است. به حکم تبصره ۱ ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور هیأت‌های مستشاری در صورت احراز وقوع تخلف، ضمن صدور رأی به جبران ضرر و زیان، مکلفند، متخلف را به یکی از مجازات‌های اداری پنجگانه محکوم نمایند. این مجازات‌ها در تخلفات مالی فاقد ضرر و زیان نیز به استناد قسمت اخیر بند «ب» همان ماده، قابل اعمال است، و این در حالی است که چنین عنوان تخلفی در ماده واحده قانون رسیدگی به تخلفات اداری، احصاء، و به هیأت‌های رسیدگی به این تخلفات، صلاحیت ورود و صدور حکم اعطاء شده است. در

ماده ۱۹ این قانون تصریح شده که هرگونه تصمیم مراجع قضایی، مانع از اجرای مجازات‌های اداری نخواهد بود. حتی در صورت صدور رأی برائت از محکمه قضایی، این هیات‌ها وفق ماده ۲۴ همان قانون، دلالت شده‌اند تا با ملاحظه رأی محکمه، رأساً اتخاذ تصمیم نمایند، ولو برخلاف آن رأی.

این امر (توجه دادن قانونگذار به رأی محکمه قضائی) در مواجهه با رسیدگی دستگاه قضایی است. در حالی که در رسیدگی اداری، هیچگونه محدودیتی از سوی قانونگذار انشاء نشده و بطور موازی امکان صدور دو حکم (یکی از سوی هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری و دیگری از سوی هیات‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور)، در موضوع واحد، وجود دارد.

بنابراین بسیار اتفاق می‌افتد که مستخدم دولت برای تخلف واحد، از دو مرجع موازی، حکم مجازات اداری دریافت می‌کند و این دو حکم لزوماً بار و بکر دو واحدی نبوده، ممکن است یکی ناظر به محکومیت متهم باشد و دیگری برائت او. لذا دوگانگی مورد اشاره در بند الف، در این بند نیز مطرح بوده و محذورات پیش گفته را در پی خواهد داشت. اقل امر اینکه این دو گانگی، قابل توجیه برای حقوقدانان، اصحاب پرونده و افکار عمومی نخواهد بود.

لازم به یادآوری است در سنوات اخیر، بخش‌های رسیدگی دیوان (دادسرا، هیات‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر) رأساً رویه واحد غیر الزام‌آوری در پیش گرفته‌اند و آن اینکه در صورت صدور رأی محکومیت اداری از سوی هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری، از صدور محکومیت اداری برای خواندگان (به اعتبار امر مختومه)، خودداری می‌ورزند، اما محذور یاد شده، در صورت اختلاف جهت حکم (صدور حکم محکومیت از سوی یک مرجع و برائت از سوی مرجع دیگر و بالعکس) بقوت خود باقی خواهد بود.

ج- چالش با اعتبار امر مختومه

اعتبار امر مختومه یا قضیه محکوم بها، یک اصل مورد پذیرش در امور قضائی و جزائی است (آئین دادرسی کیفری-آخوندی ...) که محاکم دادگستری در صورت مواجهه با آن، رسیدگی را متوقف و مبادرت به صدور قرار موقوفی تعقیب می‌نمایند. در تعریف «اعتبار امر مختومه» یا «قضیه محکوم بها» گفته شده: وقتی به یک دعوای کیفری رسیدگی شد و در خصوص آن حکم یا قرار قطعی صادر گردید، دیگر نمی‌توان متهم را به لحاظ ارتکاب همان جرم، مورد تعقیب کیفری قرار داد، به عبارت دیگر وجود حکم یا قرار قطعی، مانع از تعقیب و محاکمه مجدد متهم است، زیرا وقتی به مسئله ای رسیدگی شد و اعتبار امر مختومه پیدا کرد، فرض براین است که در خصوص آن، به بهترین وجهی رسیدگی شده و

نتیجه حاصله از نظر قضایی، مطلوب و حقیقت است. در نتیجه هیچ مرجع کیفری حق ندارد جز موارد اعاده دادرسی، رسیدگی به آن را بپذیرد (کاتوزیان - اعتبار قضیه محکوم بها در امور مدنی ۱۳۳۶). این تصمیم قضایی، از نظر علماء حقوق جزا: **اولاً** ناظر به اصل قانونی بودن جرم و مجازات (اصل ۳۶ قانون اساسی) و وحدت دادرسی است. **ثانیاً** نوعی اعتبار بخشی، به فرایند رسیدگی قضائی است. این اعتبار، نزد شارع به اندازه ای است که نه تنها رسیدگی های بعدی را (جز در موارد نص شارع یا قانونگذار) نمی پذیرد، بلکه به تأکید فقهاء (محقق حلی - مختصر النافع ص ۲۷۳) در صورت ایراد سوگند از سوی منکر، دعوا خاتمه می یابد و در خواست رسیدگی مجدد از سوی مدعی، هرگز پذیرفته نمی شود. اگر درخواست اقامه بینه هم داشته باشد، از او پذیرفته نخواهد بود. فراتر از آن، اگر مدعی، به مالی که متعلق به مدعی علیه است دست پیدا کند، حق ندارد طلب واقعی خود را از آن بر دارد (مقاصه).

با توجه به اهمیت این موضوع، قانونگذار قبل از انقلاب، در آیین دادرسی کیفری به این امر توجه داشته و آن را یکی از دلائل ختم پرونده اعلام نموده است. آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۷۸ نیز در ماده ۶ خود به اعتبار امر مختومه تأکید داشته و به تصریح، آن را از موجبات توقف تعقیب و صدور قرار موقوفی تعقیب، اعلام نموده است.

علیرغم رعایت دقیق این اصل در محاکم قضائی، بخش رسیدگی شبه قضائی دیوان محاسبات کشور، از سیستم یکپارچه قضائی (موضوع اصول ۳۶ و ۱۵۹ قانون اساسی) و استقرار آن در خود دیوان، به دلائل پیش گفته بویژه فقدان رابطه طولی و ترتب در رسیدگی، از این قاعده (اعتبار امر مختومه) پیروی نکرده و صلاحیت رسیدگی خود را در عرض صلاحیت محاکم قضائی و از منشأی می داند که اعتبار قوه قضائیه هم از همان منشأ، حاصل شده است. ماده ۳۰ قانون دیوان محاسبات کشور نیز که این دیوان را مکلف به تبعیت از تشریفات آیین دادرسی نمی داند^۷، به این انشقاق و رویکرد، دامن زده که نتیجه آن تعیین دو مجازات برای تخلف واحد است (تفصیل مذکور در بندهای ۱ و ۳).

لازم به توضیح است صرفاً براساس رویه توصیه ای هیأت عمومی دیوان محاسبات کشور، اعتبار امر مختومه در رسیدگیهای داخلی دیوان لحاظ می شود. یعنی برای یک تخلف دو مجازات هیچگاه تعیین نمی گردد. اما این رویه اعتبار بخشی، به آراء صادره از سایر مراجع، تسری ندارد، مگر آنکه دادسرا و برخی هیأتها با تلقی امتنانی بودن عدم تکلیف تبعیت از تشریفات آیین دادرسی، برای قضیه

محکوم بها (بطور مطلق)، اعتبار قائل شوند ولو اینکه حکم صادره مربوط به مراجع رسیدگی خارج از دیوان محاسبات کشور باشد.

نتیجه گیری

با امعان نظر به ملاحظات وجهات مثبت و منفی وحدت تشکیلاتی نظام نظارتی مالی، با رسیدگی قضائی، می توان بشرح زیر اظهار نظر نمود:

صرف نظر از مباحث مربوط به صلاحیت عام دستگاه قضائی (حاصل از اصول قانون اساسی، بویژه اصل ۱۵۹) با لحاظ اینکه به موجب قانون دیوان محاسبات کشور، عملاً فرآیند رسیدگی قضائی در دیوان محاسبات کشور وجود دارد، نیل به وضعیت مطلوب و ارتقاء این فرآیند، و نیز رفع شوائب مورد اشاره و دغدغه های مجامع حقوقی و قضائی و نظام مدیریتی کشور، مستلزم اقدامات زیر است:

۱- قانون دیوان محاسبات کشور بنحوی اصلاح گردد تا ضمن لحاظ شرایط ضروری و مورد نیاز مناصب رسیدگی قضائی برای متصدیان این امور در بخش های رسیدگی شبه قضائی دیوان، شائبه تصدی مناصب شبه قضائی از سوی افراد فاقد شرایط، بویژه آشنائی با علم قضا و اصول و قواعد قضائی، برطرف شود .

۲- آئین دادرسی جامع و مناسبی تصویب و به مرحله اجراء درآید که تمام معیارها و موازین پذیرفته شده و مورد عمل حقوقی و قضائی را در بر داشته و متضمن احقاق حقوق طرفین دعوا (حقوق متهمین و حقوق عمومی و بیت المال)، از جمله: حق انتخاب وکیل، اعتباربخشی به امر مختومه و قضیه محکوم بها، نحوه اجرای محکومیت مالی و ... در آن پیش بینی شده و به لزوم رعایت اصول و قواعد دادرسی عادلانه بویژه در حوزه کیفری - که شامل تعقیب و مجازات اداری و حکم به جبران ضرر و زیان نیز می شود - از قبیل: اصل قانونی بودن جرم و مجازات، اصل وحدت دادرسی و سایر اصول و شرایط ناظر به تحقق جرم و تخلف، و عناصر متشکله آنها، بویژه عنصر روانی و معنوی - که لحاظ آن در رسیدگی های دیوان، همواره مورد مناقشه است - تصریح و تاکید گردد تا دغدغه های موجود نیز برطرف شود.

پی‌نوشت‌ها:

- ۱- رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری:
- «سایق عبارات ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور و حدود صلاحیت و اختیارات هیاتهای مستشاری و محکمه تجدیدنظر مستقر در آن در باب رسیدگی به تخلفات مالی و تعیین مجازاتهای اداری در موارد منصوص و قابلیت اعتراض نسبت به آراء هیاتهای مستشاری توسط محکوم‌علیه یا دادستان در محکمه تجدیدنظر مذکور در تبصره آن ماده به عضویت حاکم شرع منتخب ریاست قوه قضائیه و دو نفر از مستشاران به عنوان کارشناس و نتیجتاً ماهیت و طبیعت مراجع فوق‌الذکر و نوع وظایف و مسئولیتهای آنها مفید انصراف تصمیمات و آراء قطعی مراجع مذکور از مصادیق تصمیمات و آراء قطعی مراجع اختصاصی اداری مقرر در بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری است و با این کیفیت دادنامه‌های ... که نتیجتاً متضمن صدور قرار رد اعتراض شاکی به لحاظ عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به این قبیل اعتراضات است، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد قسمت دوم ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذیربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»
- ۲- بند «د» ماده ۲ (اصلاحی ۱۳۸۷) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به شرح زیر است:
- در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام وقوع جرمی است، چنانچه جرم دارای حیثیت عمومی باشد، رئیس سازمان یا مقامات مأذون از طرف وی یک نسخه از گزارش را با دلایل و مدارک مربوط برای تعقیب و مجازات مرتکب به مرجع صالح قضائی ارسال و موضوع را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری نمایند و در مورد تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی مستقیماً مراتب را به مراجع ذیربط منعکس نموده و پیگیری لازم را به عمل آورند. مراجع رسیدگی کننده مکلفند وقت رسیدگی و جهت حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند.
- تبصره (۱) الحاقی به بند(د): در مورد جرائم منتهی به ورود خسارت به اموال دولتی و حقوق عمومی و تضییع آنها، دادستان (عمومی) ضمن تعقیب کیفری متهم یا متهمان در دادگاه صالح در صورت احراز ورود خسارت و ضرر و زیان، رأساً جبران آن را بدون پرداخت هزینه دادرسی از دادگاه درخواست می‌نماید.
- ۳- در تعریف علل و عوامل موجهه آمده: عوامل موجهه، اوضاع و احوال خاصی هستند که موجب زائل شدن وصف قانونی یک فعل ارادی و ضد اجتماعی میگردند. به نحوی که با وجود آن اوضاع و احوال، فعل مزبور در جهت اعمال یک حق و یا انجام یک تکلیف تلقی و فقدان آن اوضاع و احوال، موجب احراز و تحقق جرم میگردد (گلدوزیان - حقوق جزای عمومی ایران ج ۲ ص).
- ۴- در ماده ۱۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تصریح شده: ... هر گونه تصمیم مراجع قضایی مانع اجرای مجازاتهای اداری نخواهد بود. چنانچه تصمیم مراجع قضایی مبنی بر برائت باشد هیأت رسیدگی به تخلفات اداری طبق ماده ۲۴ این قانون اقدام می‌نماید. در ماده ۲۴ نیز اصلاح یا تغییر آرای قطعی هیاتهای رسیدگی به تخلفات اداری را صرفاً به اختیار هیأت، و در مواردی که به اکثریت آراء، تشخیص دهد که مفاد حکم صادره از لحاظ موازین قانونی (به لحاظ شکلی یا ماهوی) مخدوش می‌باشد، منوط کرده است. یعنی تکلیفی در تبعیت از رأی قضائی برای هیأت، انشاء نشده است.
- ۵- در اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی چنین آمده: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است». ملاحظه میشود دادگستری (قوه قضائیه)، علی‌الاطلاق، مرجع رسیدگی قضائی بوده و این امر از طریق «دادگاه» صورت میگیرد.
- ۶- در تعریف اصول عملیه گفته شده: وقتی دلیلی بر احراز حکم واقعی موجود نباشد، از آنجا که مکلف در مقام عمل نمیتواند متحیر بماند، لاجرم باید سراغ حکم دیگری ولو اینکه عقلی باشد، رفت، مانند: احتیاط و برائت. این احکام ثانویه، «احکام ظاهری» و دلیل دال بر آنها نیز «دلیل فقهاتی» یا اصل «عملی» نامیده میشود (مظفر- اصول فقه ج ۱ ص ۵۰).
- ۷- در ماده ۳۰ قانون دیوان محاسبات کشور آمده: ... رسیدگی به پرونده ها در هیاتهای مستشاری و محکمه تجدید نظر، تابع تشریفات آئین دادرسی نیست. حکم این عبارت قانونگذار، رفع تکلیف تبعیت است، در حالی که برخی افراد، از آن، تلقی ممنوعیت تبعیت از آئین دادرسی، دارند، که برداشت ناصوابی است، چرا که رفع ممنوعیت قانونگذار، امتنانی بوده و ممنوعیت جدیدی نمیتواند ایجاد کند. لذا با این رفع ممنوعیت، عمل به تشریفات آئین دادرسی در هر موردی که متصدیان امر رسیدگی، لازم ببینند، بلا مانع خواهد بود.

منابع و ماخذ

- ۱- آخوندی، محمود، ۱۳۶۹، آئین دادرسی کیفری، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی،
- ۲- حلی، محقق، ۱۴۰۲ هـ.ش، المختصر النافع، مؤسسه بعثت تهران،
- ۳- زین الدین الجبعی العاملی (شهید ثانی)، ۱۴۱۰ هـ.ق، الروضه البهیة، فی الشرح للمعه الدمشقیه، کتابخانه دآوری قم،
- ۴- کاتوزیان، ناصر، ۱۳۳۶ هـ.ش، اعتبار امر مختومه در امور مدنی، انتشارات دانشگاه تهران،
- ۵- گلدوزیان، ایرج، ۱۳۷۹ هـ.ش، حقوق جزای عمومی ایران، انتشارات جهاد دانشگاهی،
- ۶- مظفر، محمد رضا، ۱۴۰۵ هـ.ق، اصول فقه، انتشارات نشر دانش اسلامی،
- ۷- قانون اساسی کشورهای: ۱- آلمان ۲- الجزایر ۳- اسپانیا ۴- اندونزی ۵- ایتالیا ۶- برزیل ۷- ترکیه ۸- جمهوری اسلامی ایران ۹- رومانی ۱۰- ژاپن ۱۱- فرانسه ۱۲- فنلاند ۱۳- کره جنوبی
- ۸- قانون دیوان محاسبات کشور و اصلاحیه های بعدی
- ۹- قانون رسیدگی به تخلفات اداری
- ۱۰- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور
- ۱۱- نهج البلاغه، ترجمه دکتر شهیدی. ۱۳۶۸ انتشارات علمی و فرهنگی



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی