

Submit Date: 31 October 2025  
Revise Date: 12 February 2026  
Accept Date: 19 February 2026  
Initial Publish: 21 February 2026  
Final Publish: 23 October 2026

# The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law

## Conditions and Legal Effects of Filing a Lawsuit with an Emphasis on the Procedural Rules of the Supreme Audit Court and Civil Procedure

Seyed Ehsan Khatami<sup>1</sup>, Fazel Fazeli Davoud<sup>\*2</sup>, Seyed Vahid Lajevardi<sup>1</sup>

1. Department of Law, Ar.C., Islamic Azad University, Arak, Iran

2. Department of Jurisprudence and Fundamentals of Law, Ar.C., Islamic Azad University, Arak, Iran

\* Corresponding Author's Email: f.fazeli4336@iau.ir

### ABSTRACT

This study examines the conditions and legal effects of filing a lawsuit with a focus on the procedural rules governing the Supreme Audit Court and civil procedure, employing a descriptive–analytical research method. The Supreme Audit Court, as the supervisory arm of the legislative branch, plays a significant and prominent role in the overall system of financial and administrative oversight of the country. Given the importance of this supervisory institution, its legal and constitutional foundations have been established under Articles 54 and 55 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran (1979). The subject of the present research is the analysis of the conditions and legal consequences of initiating legal proceedings within the framework of the procedural system of the Supreme Audit Court in comparison with civil procedural law. The research was conducted using a descriptive–analytical approach and a library-based methodology. Required data were collected through documentary tools, including the study of books, scholarly articles, examination of judicial practices, applicable guidelines, administrative circulars, and decisions issued by the General Board within the judicial system of the Supreme Audit Court. The objective of this research is to analyze the conditions and legal consequences of filing claims under the procedural rules of the Supreme Audit Court compared with those under civil procedure. The findings indicate that the conditions for initiating proceedings before the Supreme Audit Court include the occurrence of a financial violation, the realization of financial loss or damage, and the attribution of the violation to one of the entities listed in Note to Article 2 of the Supreme Audit Court Act. In contrast, the conditions for filing a claim under civil procedure consist of legal interest, legal standing, and legal capacity. The legal effects of filing a lawsuit before the Supreme Audit Court include the commencement of adjudication by advisory panels, determination of the scope of their jurisdictional review, the obligation of the Court's Prosecutor's Office to defend the contents of the petition, the duty of the Prosecutor's Office to execute orders issued by such panels, determination of jurisdictional competence, and the obligation of the defendant to submit a response.

**Keywords:** *Supreme Audit Court, Supreme Audit Court Procedure, Executive Agencies, Auditing.*

How to cite: Khatami, S. E., Fazeli Davoud, F., & Lajevardi, S. V. (2026). Conditions and Legal Effects of Filing a Lawsuit with an Emphasis on the Procedural Rules of the Supreme Audit Court and Civil Procedure. *The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law*, 4(4), 1-27.



تاریخ ارسال: ۹ آبان ۱۴۰۴  
 تاریخ بازنگری: ۲۳ بهمن ۱۴۰۴  
 تاریخ پذیرش: ۳۰ بهمن ۱۴۰۴  
 تاریخ چاپ اولیه: ۲ اسفند ۱۴۰۴  
 تاریخ چاپ نهایی: ۱ آبان ۱۴۰۵

## دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی

# شرایط و آثار اقامه دعوی با رویکردی بر آیین دادرسی دیوان محاسبات کشور و آیین دادرسی مدنی

سید احسان خاتمی<sup>۱</sup>، فاضل فاضلی داود<sup>۲\*</sup>، سید وحید لاجوردی<sup>۱</sup>

۱. گروه حقوق، واحد اراک، دانشگاه آزاد اسلامی، اراک، ایران  
 ۲. گروه فقه و مبانی حقوق، واحد اراک، دانشگاه آزاد اسلامی، اراک، ایران  
 \* پست الکترونیک نویسنده مسئول: f.fazeli4336@iau.ir

### چکیده

در این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی به بررسی شرایط و آثار اقامه دعوی با رویکردی بر آیین دادرسی دیوان محاسبات کشور و آیین دادرسی مدنی پرداخته شده است. دیوان محاسبات کشور، بعنوان بازوی نظارتی قوه مقننه نقش مهم و برجسته‌ای در فرایند کلی نظام کنترل مالی و اداری کشور داشته و نظر به اهمیت این سازمان نظارتی مبانی حقوقی و قانونی آن در اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی تبیین شده است. موضوع این پژوهش بررسی شرایط و آثار اقامه دعوی در پرتو آئین دادرسی دیوان محاسبات کشور در مقایسه با آئین دادرسی مدنی می‌باشد. این پژوهش به روش توصیفی-تحلیلی و به شکل کتابخانه‌ای صورت گرفته و اطلاعات مورد نیاز با ابزار کتابخانه‌ای و از راه مطالعه کتب، مقالات، بررسی رویه‌ها، دستورالعملها، بخشنامه‌های مورد عمل و آراء هیأت عمومی در سیستم قضایی دیوان محاسبات کشور جمع‌آوری شده است. هدف این تحقیق بررسی شرایط و آثار اقامه دعوی در پرتو آئین دادرسی دیوان محاسبات کشور در مقایسه با آئین دادرسی مدنی می‌باشد. نتایج این پژوهش بیانگر آن است که شرایط اقامه دعوی در پرتو آئین دادرسی دیوان محاسبات کشور عبارت از حدوث تخلف مالی، وقوع ضرر و زیان و انتساب متخلف به یکی از دستگاه‌های مذکور در تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور می‌باشد. اما شرایط اقامه دعوی در آئین دادرسی مدنی شامل نفع، سمت و اهلیت قانونی می‌باشد. آثار اقامه دعوی در آئین دادرسی دیوان محاسبات کشور معطوف به اشتغال هیأت‌های مستشاری به رسیدگی، تعیین حیظه رسیدگی هیأت‌های مزبور، تکلیف دادرسی دیوان به دفاع از مفاد دادخواست، تکلیف دادرسی به اجرای قرارهای صادره از طرف هیأت‌های مذکور، تشخیص صلاحیت رسیدگی و تکلیف خواننده به پاسخ می‌باشد. **کلیدواژگان:** دیوان محاسبات کشور، آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور، دستگاه‌های اجرایی، حسابرسی.

نحوه استناددهی: خاتمی، سید احسان، فاضلی داود، فاضل، و لاجوردی، سید وحید. (۱۴۰۵). شرایط و آثار اقامه دعوی با رویکردی بر آیین دادرسی دیوان محاسبات کشور و آیین دادرسی مدنی. *دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی*، ۴(۴)، ۲۷-۱.



## مقدمه

به تحقیق فرایند امر نظارت و حسابرسی و جایگاه آن در نظام جمهوری اسلامی ایران به عنوان بازوی نظارتی قوه مقننه اهمیت بسزایی دارد. در همین راستا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصول ۵۴ و ۵۵، بدان اختصاص یافته و براساس آن در قوه مقننه، این نهاد نظارتی به منظور تحقق مؤثر این اصول تشکیل شده است. در قوانین متعدد من جمله قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، قانون محاسبات عمومی، قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، از دیوان محاسبات به عنوان دستگاه ناظر بر فعالیت‌های مالی نامبرده شده و تأکید گردیده و همچنین در ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم توسعه (بخش نظارت) به منظور ایجاد هماهنگی برای کارآمد نمودن نظام نظارت و ارتقاء بهره‌وری و برای تقویت مدیریت کشور تصریح و تأکید بر تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی شده است.

در این تحقیق اقدام به مطالعه اهداف و شرح وظایف این نهاد نظارتی (دیوان محاسبات کشور) و بررسی صلاحیت قضایی این نهاد و شرایط و آثار طرح دعوی در این نهاد نظارتی و مقایسه آن با آئین دادرسی مدنی گردیده است.

در این پژوهش کلیات و تعاریف و مفاهیم تحقیق، وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های دیوان محاسبات کشور و صلاحیت‌های اختصاصی هر یک از واحدهای دخیل در سیستم قضایی نهاد مزبور، شرایط ماهوی و شکلی رسیدگی و موارد و مصادیق عمده تخلفات مورد رسیدگی و آثار متصور در نتیجه طرح دعوی در این نهاد، بررسی شده و مقایسه‌ای با آئین دادرسی مدنی به طور کلی و اجمالی صورت می‌گیرد.

## مفهوم دیوان محاسبات کشور

یک دادگاهی است عالی که مأمور معاینه و تفکیک محاسبات کشور و تفریغ حساب کلیه حسابداران خزانه بوده و نیز نظارت می‌کند که هزینه‌های معینه در بودجه از میزان تعیین شده تجاوز

نکند و تغییر و تبدیل نیابد و هر وجهی در محل خود صرف شود و نیز مکلف است که امر معاینه و تفکیک محاسبات ادارات دولتی و جمع آوری اوراق سند خرج محاسبات و صورت کلیه محاسبات مملکتی اقدام نماید (Mohammad Jafar Jafari, Langroudi, 2024).

دیوان محاسبات کشور بعنوان بازوی مالی مجلس شورای اسلامی است که با توجه به اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور پاسداری از بیت المال، عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که بنحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند را نظارت و کنترل می‌نماید (Abdolmaleki, 2007).

## آئین دادرسی دیوان محاسبات کشور

منظور مجموعه قواعد شکلی مصرح در آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور، قانون دیوان محاسبات کشور، رویه‌های معمول در رسیدگی‌های دیوان محاسبات، آراء و نظرات هیأت عمومی دیوان محاسبات کشور و سایر بخشنامه‌های داخلی مورد عمل در سیستم رسیدگی قضایی دیوان محاسبات کشور می‌باشد.

«آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور» مصوب هیأت عمومی دیوان محاسبات کشور به تاریخ ۱۳۹۳/۶/۱۰ بوده و شاکله اصلی این تحقیق را تشکیل می‌دهد و در پژوهش حاضر بعضاً به طور اختصار (آ.ر.د.م.ک) عنوان گردیده است.

## تخلف مالی و نظارت

یک- کلیه پرداخت‌هایی که منحرف از قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های جاری باشد، هم چنین در این معانی به کار رفته است:

الف- ظهور خلاف آنچه شرط شده (۲۳۴۴۴ ق.م).

ب- ظهور خلاف آنچه که توصیف شده (۴۱۰ ق.م).

نظارت پارلمانی و نظارت قضائی تقسیم می‌شود. بخش اخیر نظارت، بر عهده دیوان محاسبات کشور، بعنوان نماینده قوه مقننه قرارداد (Abdolmaleki, 2007).

نظارت در اصطلاح فقهی عبارت از حقی (به معنای اعم) است که فرد یا جمعی به مقتضای شرع (قانون) و یا صاحب اختیاری برای کنترل و عیب یابی کار مورد اهتمامی، آن را به دست می‌آورد و به عنوان ناظر منصوب می‌شود ناظر در حقیقت رقیب عامل است که وی بدون اطلاع ناظر کاری از پیش نبرد و هر گاه عامل خلاف نظر ناظر عمل کند او را باز بدارد (نظارت استتلاعی) و یا اصولاً اعمال خلاف و مغایر با نظر ناظر بی‌اعتبار باشد (نظارت استصوابی) (Mousavi Khomeini, 2017).

در اصطلاح حقوقی ناظر عنوان مقامی است که به منظور بازرسی و ارزیابی اقدامات مقاماتی چون وصی و متولی تعیین می‌شود. بی‌آنکه خود در اداره امور مورد وصایت و موقوفات، مداخله مستقیم داشته باشد. بطور خلاصه نظارت در مفهوم حقوقی عبارت است از بازرسی و سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان؛ و ناظر کسی است که به منظور انجام چنین بازرسی و ارزیابی و سنجشی تعیین می‌شود (Amid, 2013).

نظارت، به معنای دقیق کلمه، عبارت از کنترل و بررسی اقدامات یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهادی دیگر است که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یاد شده در حدود و ثغور قانونی است. به دیگر سخن، منظور از نظارت، در حقیقت، «کنترل قدرت با قدرت» است و از این رو، نظام نظارتی باید در حالتی از تعادل و توازن باشد تا به ضد خود تبدیل نشود، یعنی به سوء استفاده از قدرت متراکم نظارتی منجر نشود (Rasekh, 2017).

#### وظایف و اختیارات دیوان محاسبات کشور

قوه مقننه به عنوان یکی از قوای حاکم در کشور است که در عین حال، تبلور عینی حاکمیت مردم نیز به شمار می‌رود نظارت‌ها و

دو- انجام و یا ترک عملی است برخلاف قوانین و مقررات موجود که جرم محسوب نمی‌گردد ولی مستوجب مجازات اداری می‌باشد.

(کمیته بررسی اصطلاحات قانون دیوان محاسبات کشور ۱۳۸۱) اما در رابطه با مفهوم نظارت باید گفت: نظارت در اصل یک واژه عربی است که از ریشه «نظر» است. مرحوم راغب اصفهانی در مفردات الفاظ قرآن «نظر» را این چنین ترجمه کرده است نگاه کردن، برگرداندن و توجه دادن چشم ظاهر و چشم باطن برای دیدن و ادراک چیزی است که مقصود از این عمل تأمل و تحقیق درباره آن است و نیز مقصود از دیدن و تأمل بدست آوردن معرفت و شناختی است که بعد از تحقیق حاصل می‌شود و آنرا «رویه» یعنی اندیشه و تدبیر گویند (Raghib Isfahani & Hosseini, 2004).

همچنین در لغت نامه دهخدا «نظر» به معنای نگرستن در چیزی با تأمل، چشم انداختن، حکومت کردن بین مردم و فیصله دادن دعاوی ایشان، یاری دادن و مددکردن و کمک کردن و نیز به معنای چشم، بصر، دیده، فکر، اندیشه، تفکر، رویه، دقت، تأمل، تدبیر، خیال، وهم و اعتراض آمده است. در این منبع «ناظر» به معنای نظر کننده، نگرنده، نگاه کننده، بیننده، شاهد و کنایه از جاسوسی، دیده بان و نگاه بان آمده و در نهایت «نظارت» به معنای نظر کردن و نگرستن به چیزی، مراقبت و تحت نظر و دیده‌بانی داشتن کاری، نگرانی و دیده بانی به سوی چیزی و مباشرت و حراست معنا شده است (Dehkhoda, 2013).

نظارت در فرهنگ فارسی عمید به معنای «عمل ناظر و مقام او، مراقبت در اجرای امری، زیرکی، فراست» آمده است (Amid, 2013).

اصولاً نظارت فرآیندی است که کیفیت عملکرد سیستم را بطور مداوم ارزیابی می‌نماید. تحت نظر گرفتن امری به منظور بررسی اظهار نظر پیرامون آن جهت اتخاذ تصمیم است و اصطلاحاً به یکی از مراحل بودجه اطلاق می‌شود که به سه بخش نظارت اداری،

### صلاحیت‌های دیوان محاسبات کشور

صلاحیت‌های دیوان محاسبات کشور به شرح ذیل می‌باشد:

#### صلاحیت‌های کلی دیوان محاسبات کشور

غالباً دیوان محاسبات کشور را مرجعی معرفی می‌نمایند که صرفاً در محدوده امور مالی بخش دولتی و عمومی غیردولتی کشور به اعمال نظارت خواهد پرداخت. چنین موضوعی علاوه بر اصل ۵۵ قانون اساسی در غالب نصوص مرتبط از جمله مواد قانون دیوان محاسبات کشور نیز مورد تصریح قرار گرفته است. در این راستا ابتدا دامنه اختیارات دیوان را در شروع به رسیدگی‌هایی که غالباً و لزوماً توسط حساب‌برسان و هیئت‌های حسابرسی در دستگاه‌های مشمول صورت می‌پذیرد را مورد بررسی قرار داده و در مرحله دوم توانائی قانونی این دیوان را در صدور آراء نسبت به دستگاه‌های مورد رسیدگی قرار گرفته را مورد تجزیه و تحلیل مختصر قرار می‌دهیم.

#### صلاحیت ورود به رسیدگی

پاسخ به این سؤال که اساساً دیوان محاسبات کشور به موجب قانون اختیار رسیدگی به کدام یک از دستگاه‌ها را داراست؟ به صور مختلف قابل طرح است. ما در این جا در صدد تهیه فهرست دستگاه‌های مشمول رسیدگی نیستیم، بلکه تلاش خواهیم کرد با استفاده از نصوص قانونی به طرح دو طرز فکر حقوقی در زمینه نگرش‌های موجود و جاری اقدام نمائیم.

شاید بتوان بصورت قراردادی این دو طرز فکر حقوقی را تحت عناوین طرز فکر ساختار گرا و طرز فکر بودجه گرا نامگذاری کرد. به عنوان مثال زمانیکه گفته می‌شود دیوان محاسبات صالح به رسیدگی امور مالی دستگاه‌های دولتی است چون به وابستگی ساختاری دستگاه توجه داده شده است در محدوده طرز فکر ساختار گرا قرار خواهیم گرفت و زمانیکه گفته می‌شود دیوان محاسبات کشور به بودجه دولت رسیدگی می‌کند در محدوده طرز فکر بودجه گرا سخن گفته ایم.

تصمیمات این قوه در امر دخل و خرج عمومی که می‌تواند بیان‌کننده اراده و خواست مردم باشد در تنظیم بودجه و نحوه مصرف آن از سوی دستگاه‌های اجرایی مؤثر است.

یکی از نهادهای مهم و موثر که بر بخش مهمی از عملیات قوه مجریه یعنی عملیات مالی و بودجه نظارت می‌کند، دیوان محاسبات است. چنین نهادی با صلاحیت‌های مشابه دیگر کشورها مانند انگلستان در قالب بازرس پارلمانی فعالیت‌های مشابهی انجام می‌دهد (Vakilian, 2011).

مطابق اصل (۵۵) قانون اساسی «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد...»

نظارت بر بودجه کل کشور به سبب پیچیدگی، گستردگی و تخصصی بودن از عهده نمایندگان مجلس به تنهایی خارج است، از این رو نهادهای تخصصی که واجد قدرت و قوه کارشناسی بالایی باشند. برای تهیه گزارش و جمع‌آوری اسناد و مدارک در خصوص نحوه اجرای قانون بودجه ضروری است.

صلاحیت مقرر شده برای دیوان محاسبات گسترده است و از نظر تشکیلاتی زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد (اصل ۵۴) و با توجه به جایگاه قانونی، در راستای اعمال نظارت مالی و قضایی نسبت به عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور و هر دستگاهی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نماید انجام وظیفه می‌نماید و به منظور حفظ و صیانت از بیت المال دارای وظایف گوناگونی است برخی از اهم آنها گزارشهای حسابرسی، تفریغ بودجه و آراء صادره تخلفات مالی می‌باشد که در تهیه و تصویب بودجه سالانه و ساز و کارهای نظارتی مناسب و تأثیر متقابل با سایر قوا مورد استفاده قرار می‌گیرد.

طرز فکر حقوقی ساختارگرا: چرا در پاره‌ای از موارد دولتی بودن دستگاه دلیل شمول دامنه رسیدگی دیوان محاسبات بر آنست؟ اصل ۵۵ قانون اساسی و نیز بند الف از ماده ۱ و تبصره ذیل ماده ۲ قانون دیوان محاسبات هر یک به نوعی موجد طرز فکر ساختارگرا در تعیین دامنه اختیار ورود دیوان به دستگاه‌ها است. قائلین به طرز فکر شمول رسیدگی دیوان بر دستگاه‌های دولتی با استناد به نصوص اخیر معتقدند دولتی بودن یا نبودن یک نهاد دلیل ورود یا عدم ورود این دیوان در رسیدگی آنست و عبارات وزارتخانه، مؤسسه و شرکت دولتی مصرحه در نصوص موصوف تماماً ساختار ممکنه بخش دولتی است. لذا دیوان محاسبات صالح به رسیدگی دستگاه‌های دولتی است. این طرز فکر به دو دلیل قابل انتقاد است: اولاً در تمامی این موارد مصادیق مذکور را با (و) عطف به عبارت (و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند) معطوف نموده است. اصل ۵۵ قانون اساسی نیز که مفهوم آن (در آن بخش که مربوط به تعیین دامنه دستگاه‌های مشمول رسیدگی است) در بند (الف) ماده (۱) و تبصره ماده (۲) قانون دیوان محاسبات کشور تکرار گردیده ناظر بر ۲ بخش است:

اولاً رسیدگی به حساب وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی در صلاحیت دیوان محاسبات است.

ثانیاً: رسیدگی به حساب سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند در صلاحیت دیوان محاسبات است.

با تدقیق بر ۲ شرط پیش گفته می‌توان استدلال نمود که لزوماً استفاده از بودجه کل کشور نیز به عنوان یکی از شروط لازم صلاحیت ورود پیش بینی شده است بنابراین صرف استفاده از طرز فکر ساختارگرا تمام کننده دامنه شمول رسیدگی دیوان محاسبات نخواهد بود.

ممکن است استدلال شود که دولتی بودن لزوماً به معنای استفاده از بودجه کل کشور می‌باشد؛ بنابراین محتملی برای طرح انتقاد موصوف وجود ندارد.

در پاسخ می‌توان گفت «اگر چه دستگاه‌های دولتی با ردیف بودجه‌ای خاص در قانون بودجه هر سال مشخص می‌شوند ولی فرض وجود دستگاه دولتی بدون ردیف بودجه‌ای در یکسال خاص نیز غیرممکن نیست به عنوان مثال نهادی برای انجام وظیفه‌ای خاص در یک دوره زمانی تأسیس می‌گردد و هر ساله نیز اعتباراتی به آن اختصاص می‌یابد اما با رفع ضرورت حادث یا ایجاد ضرورت‌های جدید مثل جنگ زلزله یا... دولت تصمیم به راکد گذاشتن فعالیت آن نهاد خاص و حذف بودجه آن از قانون بودجه یکسال بخصوص می‌نماید. آیا حذف بودجه در آن سال آن نهاد را از عداد نهادهای دولتی خارج می‌سازد و امکانات خریداری شده در سنوات قبل کلاً غیردولتی تلقی می‌گردند؟ از اینجا می‌توان گفت دولتی بودن لزوماً به معنای استفاده از بودجه کل کشور نیست. با توسل به عکس ادعای اخیر نیز می‌توان دلیل دیگری در رد طرز فکر ساختارگرا ارائه نمود و آن اینکه با تبعیت از طرز فکر موصوف باید کلیه سهام کمتر از ۵۰٪ دولت را در شرکت‌هایی که با توجه به تعریف قانون دولتی نیستند رها کرده و اقدامی در جهت رسیدگی به آنها بعمل نیاورد. در این صورت باید منتظر انتقال سهام شرکت‌های ۱۰۰٪ دولتی در قالب‌های کمتر از ۵۰٪ به شرکت‌های غیردولتی و در نهایت ورشکستگی شرکت‌های مادر دولتی گردید که شاید به همین ضرورت بحث خصوصی سازی آنها این روزها مطرح است؛ بنابراین به اعتقاد ما صرف دولتی بودن و یا نبودن دستگاه پتانسیل لازم را جهت تحقق هدف واقعی دیوان محاسبات کشور بر مبنای قانون مربوطه نخواهد داشت و در این راستا لازم است به طرز فکر بودجه گرا نیز توجه داده شود.»

(Shiri, 2003)

مالکیت عمومی

موضوع را کمی پیچیده و غامض نموده است: «حسابرسی یا رسیدگی کلیه حسابهای درآمد و هزینه و سایر دریافتها و پرداختها و نیز صورتهای مالی دستگاهها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط و ضوابط لازم الاجرا».

تبصره: منظور از دستگاهها در این قانون کلیه وزارتخانه ها، سازمان ها، مؤسسات، شرکت های دولتی و سایر واحدهائی که بنحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می نمایند و بطور کلی هر واحد اجرائی که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی<sup>۱</sup> مالکیت عمومی بر آنها مترتب بشود می باشد. واحدهایی که شمول مقررات عمومی در مورد آنها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول این تعریف می باشند.»

در تفسیر مندرجات ماده اخیر، مخصوصاً تبصره ذیل آن فروض متعدد و متنوعی قابل طرح است. یک فرض با استناد به شق اخیر تبصره که در تحدید دامنه شمول صلاحیت دیوان محاسبات کشور مقرر می دارد «بطور کلی هر واحد اجرایی که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آنها مترتب بشود؛» قائل به تسری دامنه صلاحیت دیوان محاسبات بر مؤسسات مشمول مالکیت عمومی از جمله نهادهای عمومی غیردولتی می باشد. حال چه از بودجه کل کشور استفاده کرده باشند و چه استفاده نکرده باشند. در این فرض صراحت تبصره ذیل ماده دلیل رسیدگی است

مالکیت عمومی ناظر بر نوعی از مالکیت است که خصوصی نباشد به عبارتی مالکیت یا علاقه بین شخص معین و مال است که در این صورت خصوصی است و یا علاقه بین آحاد افراد جامعه و مال است که عمومی تلقی می گردد. براساس چنین نظری هر آنچه که متعلق ملک اشخاص معین اعم از حقیقی یا حقوقی نباشد متعلق به عموم جامعه است و مالکیت عمومی بر آن مترتب است.

دولت اگر چه خود یک شخص حقوقی محسوب می گردد اما به نمایندگی از آحاد افراد جامعه به اعمال حاکمیت و تصرف می پردازد لهذا مالکیت در بخش دولتی نیز خود جزئی از مالکیت عمومی است؛ اما جزء دیگری از مالکیت عمومی در مالکیت آن دسته از نهادهایی متصور می شود که اگر چه علاقه مالکیت عمومی دارند اما دولتی نیستند. در نهادهای عمومی غیردولتی مالکیت، مالکیت عمومی است زیرا در تملک افراد خصوصی نیستند مانند شهرداریها.

با این تعبیر محرز است که مالکیت عمومی هم شامل بخش دولتی و هم اجزایی از بخش غیردولتی است. مستفاد از طرز فکرهای حقوقی ساختارگرا یا بودجه گرا نمی توان نهادهای عمومی غیردولتی را مشمول رسیدگی های دیوان محاسبات کشور دانست چرا که نه دولتی اند و نه از بودجه دولت استفاده می کنند (مگر در موارد خاص)؛ اما ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور با انشاء خود

کوهها، دره ها، جنگلها، نزارها، بیشه های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می کند.

۱ - ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور «شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه گذاری شرکت های دولتی ایجاد شود مادام که پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت های دولتی است شرکت دولتی تلقی می شود»

۱ - اصل چهل و چهار قانون اساسی: نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه ریزی منظم و صحیح استوار است بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تامین نیرو، سدها و شبکه های بزرگ آبرسانی رادیو، تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و مانند اینهاست که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکت ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط استان تشکیل می شود.

بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت و تجارت و خدمات می شود که مکمل فعالیت های اقتصادی دولتی و تعاونی است.

اصل چهل و پنج قانون اساسی - انفال و ثروت های عمومی از قبیل زمین های موات یا رها شده، معادن و دریاچه ها، رودخانه ها و سایر آبهای عمومی،

و نه طرز فکرهای مطرح شده؛ اما قبلاً نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل ۵۵ مطرح شد که در یک نگرش بودجه گرا رسیدگی دیوان محاسبات را محدود به بودجه کل کشور می‌دانست. نظریه اخیر در پاسخ به مکاتبه یکی از نهادهای دولتی صادر شده بود که وضعیت رسیدگی دیوان محاسبات کشور را از حیث شمول یا عدم شمول در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی استعلام کرده بود؛ اما در اینجا جای طرح یک سؤال باقی است و آن اینکه چرا با وجود اصل ۵۵ قانون اساسی و نظریه تفسیری که در تبیین اصل اخیر صادر گردیده شورای نگهبان به صراحت مغایرت شق اخیر تبصره ذیل ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور را با اصل مذکور اعلام ننموده است؟ در این راستا توجه به این نکته ضروری است که شورای نگهبان قانون دیوان محاسبات کشور را در مورخه ۱۳۶۱/۱۱/۱۷ به تأیید رسانده است. سؤال قابل طرح دیگر اینکه چگونه می‌توان میان تأیید سابق شورای نگهبان با نظر لاحق این شورا مبنی بر محدودیت شمول رسیدگی دیوان به بودجه کل کشور جمع نمود؟ در پاسخ به سئوالات اخیر می‌توان قائل به استدلالهایی گردید:

اولاً: اگر بپذیریم شق انتهائی تبصره ذیل ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور تبیین کننده همان مفهومی است که در فرض تسری دامنه صلاحیت دیوان بر نهادهای مشمول مالکیت عمومی مطرح می‌شود با این وصف نیز نمی‌توان گفت موضوع مغایر قانون اساسی است چرا که در مباحث کلامی و متنزع از موضوع مباحث عنه دو امر مغایر اموری هستند که با اجرای یکی از آنها نتوان دیگری را اجرا نمود؛ اما واضح است که رسیدگی به نهادهای مشمول مالکیت عمومی اعم از دولتی و غیردولتی هیچ منافاتی با رسیدگی بودجه کل کشور ندارد و می‌توان همزمان به هر دور رسیدگی نمود. منظور از طرح این موضوع آنست که وظیفه قانونی شورای نگهبان اعلام مغایرت قوانین با قانون اساسی است در حالی که در موضوع اخیر ما شاهد تسری دامنه شمول رسیدگی دیوان

محاسبات به نهادهای عمومی غیردولتی مشمول مالکیت عمومی مازاد بر آنچه مورد نظر قانونگذار قانون اساسی بوده است هستیم و پرداختن به قوانینی که فراتر از منظور قانونگذار قانون اساسی می‌باشند لیکن مغایر نیستند از عداد وظایف شورای نگهبان خارج است؛ اما این نکته که چرا شورای نگهبان اقدام به تأیید قانون دیوان محاسبات نموده است در مقام جمع با نظریه تفسیری این شورا دارد دو فرض قابل طرح است:

فرض نخست آنست که شورای نگهبان در صدور نظریه تفسیری خود صرفاً به اصل ۵۵ پرداخته و محدوده شمول اصل ۵۵ را بررسی نموده است لهذا نمی‌توان قائل به مخالفت این شورا در رسیدگی دیوان محاسبات به نهادهای عمومی غیردولتی شد؛ به عبارت دیگر شورا در عین باور به شق اخیر تبصره ماده ۲ که در تأییدیه مورخ ۱۳۶۱/۱۱/۱۷ مورد تبیین قرار گرفته در نظریه تفسیری خود اصل ۵۵ را مورد بررسی قرار داده است؛ اما در فرض دوم اساساً نظریه دیگری مطرح می‌گردد که مالکیت عمومی را شرط لازم برای شمول رسیدگی‌های دیوان تلقی می‌کند اما آنرا شرط کافی نمی‌داند و شرایط دیگری را نیز لازم الحدوث می‌داند. در این راستا (و) موجود در قبل از کلمات (بطور کلی) (و) عطف تلقی گردیده و مالکیت عمومی را به سایر شرایط موجود از جمله دولتی بودن و استفاده از بودجه کل کشور مرتبط می‌سازد.

این نظریه (دولتی بودن) را به استناد مصادیق برشمرده شده در ماده که همگی اجزاء تشکیل دهنده بخش دولتی هستند و (استفاده از بودجه کل کشور) و (تحقق مالکیت عمومی) را از صراحت قانونی استنباط می‌کند و براساس این نظریه برای آنکه یک نهاد مشمول رسیدگی دیوان محاسبات کشور واقع شود باید سه ویژگی داشته باشد:

- ۱- دولتی باشد.
- ۲- مشمول مالکیت عمومی باشد.
- ۳- از بودجه کل کشور استفاده نماید.

تشکیلات دستگاه محسوب نمی‌گردند. لهذا با پذیرش این فرض جای یک مرجع مستقل نظارتی و غیروابسته از حیث تشکیلاتی در نظارت بر فعالیت مالی نهادهای عمومی غیردولتی خالی خواهد ماند.

نتیجه بحث این که صرفنظر از مباحث نظری برای تبیین صلاحیت دیوان در ورود به رسیدگی تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور ملاک عمل می‌باشد. مستنبط از این تبصره دستگاه‌های مشمول رسیدگی دیوان محاسبات به قرار زیر می‌باشند:

۱- دستگاه‌های دولتی: وزارتخانه، سازمانها، مؤسسات و شرکتهای دولتی که دارای ساختار دولتی هستند.

۲- دستگاه‌های غیردولتی: دستگاه‌های غیردولتی نظیر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (مثل شهرداریها و تأمین اجتماعی) که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور ارتزاق می‌کنند.

به نظر می‌رسد قید «مالکیت عمومی» مذکور در تبصره یاد شده به هر دو دسته از دستگاه‌های صدرالاشاره ناظر بوده و دستگاه‌های دولتی و غیردولتی مزبور مشمول عنوان «مالکیت عمومی» می‌باشند.

### صلاحیت صدور رأی

در این قسمت دامنه اختیارات دیوان محاسبات کشور را در زمینه آرائی که قانوناً می‌تواند صادر نماید بررسی می‌نمائیم، پیشتر دیوان محاسبات را یک مرجع نظارتی تخصصی معرفی نمودیم که به تخلفات مالی شاغلین و کارکنان دستگاه‌های مشمول، رسیدگی می‌کند.

بنابراین صلاحیت نخست دیوان محاسبات کشور صدور رأی بر مبنای اثبات یا عدم اثبات تخلف منتسب به مسئولین دستگاه‌های مورد رسیدگی است. چنانچه از این رهگذار خسارتی نیز به دولت و بیت المال وارد شود این دیوان حکم به جبران خسارت وارده را نیز صادر خواهد نمود. صلاحیت دوم دیوان اخیر حکم به جبران خسارت وارده به بیت المال از رهگذار تحقق جرم است در این

نظریه تفسیری شورای نگهبان نیز در مقام بیان صلاحیت دیوان در محدوده بودجه منافاتی با فرض اخیر ندارد. چنانچه یک نهاد دولتی بنا به ضرورتی در یکسال خاص ردیف بودجه‌ای نداشته باشد رسیدگی دیوان محاسبات نیز به حساب دخل و خرج آن فاقد محمول خواهد بود چرا که اساساً حساب دخل و خرجی در آن سال خاص وجود نخواهد داشت. با وجود آنکه در نگاه نخست این نظریه کامل بنظر می‌رسد اما انتقاداتی بر آن وارد است. انتقاد نخست از رهگذار عبث نبودن کار قانونگذار است. مگر نه اینکه تمام واحدهای دولتی مشمول مالکیت عمومی هستند پس چرا باید قانونگذار علاوه بر ذکر مصادیق نهادهای دولتی بار دیگر (شمول مالکیت عمومی) را انشاء نماید؟ به عبارتی مگر نهاد دولتی غیرمشمول مالکیت عمومی قابل تصور است؟

انتقاد دوم از رهگذر فقدان مرجع نظارتی خارج از تشکیلات دستگاه‌های عمومی غیردولتی مطرح می‌شود. همانگونه که خواهیم دید صلاحیت دیوان محاسبات در محدوده صدور رأی در قالب کلی حکم به مجازات اداری تخلفات و جبران زیان وارده به بیت المال تبیین می‌گردد. چنانچه براساس نظر اخیر شمول صلاحیت رسیدگی دیوان محاسبات در رسیدگی به تخلفات و خسارات تحقق یافته را از نهادهای عمومی غیردولتی مرتفع بدانیم، دیگر مرجع نظارتی خارج از تشکیلات دستگاه وجود نخواهد داشت که به موضوعات اخیر رسیدگی نماید؛ به عبارتی صلاحیت قوه قضائیه مشخص بوده و رسیدگی به جرائم و خسارات وارده از رهگذار تحقق آنها در موارد مصرح یا جبران زیان وارده بر مبنای مسئولیت مدنی بدون تحقق جرم یا تخلف می‌باشد. (البته صرفاً در محدوده شقوق افعال انسانی قابل تصور در مبحث ما) و صلاحیتی در رسیدگی به امور مالی و مجازات تخلفات صورت پذیرفته ندارد. هیئت‌های تخلفات اداری نیز اگر چه در بعضی موارد صلاحیت رسیدگی به تخلفات افراد شاغل در دستگاه‌های متبوع را دارند اما فی الواقع مرجع تخصصی نظارت مالی خارج از

راستا تبصره ۱ و ۲ ذیل ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور مقرر نموده است:

تبصره هیئت‌ها در صورت احراز وقوع تخلف ضمن صدور رأی نسبت به ضرر و زیان وارده متخلفین را حسب مورد به مجازاتهای اداری ذیل محکوم می‌نمایند.

تبصره هیئت‌ها در صورت احراز وقوع جرم ضمن اعلام رأی نسبت به ضرر و زیان وارده پرونده را از طریق دادرسی دیوان محاسبات کشور برای تعقیب به مراجع قضائی ارسال خواهند داشت.

### صلاحیت‌های اختصاصی واحدهای قضایی دیوان محاسبات کشور

صلاحیت‌های اختصاصی واحدهای قضایی دیوان محاسبات کشور شامل موارد ذیل می‌باشد:

#### دادسرای دیوان محاسبات کشور

یکی از ارکان مهم دیوان محاسبات کشور دادسرای دیوان است که نقش اصلی را در بررسی، تحقیق و تعقیب متخلفین در موضوعات مورد رسیدگی، تهیه و تنظیم دادخواست، پیگیری صدور حکم و اجرای آن را بر عهده دارد. در رأس این واحد دادستان دیوان انجام وظیفه می‌نماید و طبق قانون ریاست دادسرا را با اختیارات و وظایف مصرح عهده دار است. مطابق ماده (۳) آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور «دادستان در حدود قوانین و مقررات مالی کشور به منظور حفظ و استیفای حقوق بیت المال و ایجاد نظم و انضباط مالی طبق قانون به عنوان مدعی العموم بیت المال، امر تحقیقات مقدماتی و تکمیلی، کشف تخلف و تعقیب متخلف، اظهارنظر و اعلام جرم و عندالاقضاء اقامه دعوا پیرامون تخلفات و نیز اعتراض به آرای صادره و اجرای احکام صادره را بر عهده دارد.»

وجود دادسرا از چنان اهمیتی برخوردار است که به عنوان حلقه واسط سه رکن اصلی یک پرونده تلقی می‌شود. مراجع درون

سازمانی و برون سازمانی به عنوان تنظیم کنندگان گزارش با این حلقه (دادسرا) به هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر به عنوان مراجع صدور رأی متصل می‌شوند.

لذا این دادسرا است که موارد قابل تعقیب را از موارد غیر قابل تعقیب یا از مواردی که تعقیب آن باعث ضرر و آسیب به مدیریت نظام و بیت المال است، تفکیک کرده و می‌تواند حیثیت علمی و منطقی به تعقیب قضایی ببخشد. بر همین مبنا باید از دادسرا حتی به عنوان تقاطعی استراتژیک نام برد که تقویت آن از ابعاد مختلف می‌تواند به نزدیکی دیوان محاسبات کشور به جایگاه واقعی خود بیانجامد. جایگاهی که با نگاه آسیب شناسانه به ساز و کار مالی دستگاه‌های اجرایی و تاثیر گذار بر بودجه کل کشور، نسبت به شناسایی نقاط آسیب و قوت این ساز و کار و سایر قوانین و مقررات مالی حاکم بر دستگاه‌ها، دیوان محاسبات کشور را در مسیر نیل به اهداف مقنن قرار دهد.

اختیار و صلاحیت دادسرای دیوان محاسبات کشور در امر رسیدگی منحصر به مواردی است که در ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور در صلاحیت رسیدگی هیأت‌های مستشاری است یعنی آنچه که می‌تواند موضوع رسیدگی و رأی هیأت‌ها واقع شود از سوی دادستان مورد تعقیب و دادخواست قرار گیرد.

رسیدگی در دادسرا از زمانی آغاز می‌شود که گزارشات درون سازمانی یا برون سازمانی به دادسرا واصل و دستور رسیدگی صادر شود و یا دادستان رأساً به تخلفی برخورد کند و دستور تشکیل پرونده و تحقیق و تعقیب را صادر نماید. این تحقیق مستقل از حسابرسی بوده و لازم است رأساً توسط دادیار صورت گیرد.

پس از تکمیل تحقیقات و احراز کفایت بررسی‌ها نسبت به موضوع تحت رسیدگی، در صورتی که گزارش واصله حکایت از وقوع تخلف داشته باشد و بنا به جهات مستدل، قانونی و موجه، تخلف اعلامی محرز و ادامه تعقیب و طرح موضوع در هیأت‌های مستشاری ضروری و مفید باشد و همچنین در کلیه مواردی که

### محکمه تجدیدنظر

تجدید نظر خواهی موضوع ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور نیز مرحله‌ای قانونی برای محکومین آرای هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات است تا فرصت دوباره‌ای برای دفاع از خود و ارائه مستندات مقتضی بیابند و در صورتی که مرجع رسیدگی را به هر دلیل مناسب و شایسته صدور رأی علیه خود ندانسته و یا اینکه رأی صادره را به دلیلی صحیح نمی‌دانند، موضوع را در مرجع دیگری طرح و از خود دفاع نمایند.

با توجه به عام بودن صلاحیت محکمه تجدیدنظر (ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور) کلیه آرا صادره از هیأت‌های مستشاری ظرف ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ به محکوم علیه از طرف وی و دادستان، قابل تجدیدنظر در آن محکمه است.

محکمه تجدیدنظر به موجب تبصره ۱ ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور تشکیل می‌شود از یک نفر حاکم شرع (به انتخاب رئیس قوه قضائیه) و دو نفر از مستشاران دیوان محاسبات کشور (به عنوان کارشناس) به انتخاب رئیس کل دیوان محاسبات کشور. جلسه دادرسی با حضور حاکم شرع (قاضی منتخب رئیس قوه قضائیه) و دو مستشار به عنوان کارشناس رسمیت پیدا می‌کند ولی در هنگام رسیدگی علاوه بر اشخاص فوق دادستان و یا نماینده وی و تجدیدنظر خواه یا تجدیدنظر خواهان حاضر می‌شوند.

طریقه رسیدگی در محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور نه مانند دیوان عالی کشور- که براساس مواد ۲۶۴ قانون آیین دادرسی مدنی و ماده ۲۳ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، شکلی است- بلکه مشابه دادگاه‌های تجدید نظر دادگستری بوده و رسیدگی ماهیتی است لذا مانند این مرجع، در صورت لزوم، جلسات رسیدگی با حضور اشخاص ذی نفع یا اشخاص مورد نیاز محکمه انجام می‌گیرد و حدود رسیدگی منحصر به مواردی است که در درخواست قید شده، یا مشخصاً مورد اعتراض قرار گرفته است (ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور)

رویداد مالی متضمن ایراد خسارت قابل تقویم به بیت المال باشد، اقدام به تنظیم دادخواست می‌گردد و از طریق دادستان، برای رئیس دیوان به منظور ارجاع به هیأت‌های مستشاری ارسال می‌شود.

دادخواست صادره «ادعا نامه‌ای است که دادستان در حدود مواردی که در صلاحیت رسیدگی هیأت‌های مستشاری است و به نحوی که متضمن و حاوی مشخصات دقیق خواننده یا خواندگان، موضوع خواسته و شرح ماوقع و دلایل و مستندات احراز تخلف و یا ضرر و زیان باشد، تنظیم نموده و جهت طرح در هیأت‌های مستشاری به انضمام پرونده و طی نامه‌ای به عنوان رئیس کل دیوان محاسبات ارسال می‌شود.» (ماده ۲ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور)

### هیأت‌های مستشاری

هیأت‌های مستشاری یکی از ارکان مهم دیوان محاسبات کشور است که به عنوان نهادی مستقل از نهادهای اداری و دادرسی و به عنوان بخش داوری دیوان وظیفه خطیر رسیدگی و صدور حکم را بر عهده داشته و در چارچوب دادخواست‌های صادره از سوی دادستان دیوان مبادرت به این امر می‌نمایند.

رسیدگی و دادرسی و صدور رأی نسبت به تخلفات مالی متعاقب صدور دادخواست از سوی دادستان دیوان محاسبات توسط مرجعی بنام هیأت‌های مستشاری در اجرای ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور انجام و مبادرت به انشاء رأی می‌گردد؛ اما نباید صلاحیت دیوان محاسبات و هیأت‌های مستشاری را محدود به تخلفات مندرج در قانون یاد شده دانست. هرگونه تخلف و انحراف از قوانین و مقررات مالی دارای عنصر قانونی در سایر قوانین از جمله قانون محاسبات عمومی، قوانین بودجه سنواتی، قوانین پنج ساله توسعه، قوانین و آئین نامه‌های مالی و معاملاتی دستگاه‌های اجرایی در حدود وظایف و اختیارات دیوان محاسبات کشور، قابل طرح و رسیدگی در هیأت‌های مستشاری می‌باشد. لیکن عناوین تخلف مندرج در ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور به آنها مترتب است.

## هیأت عمومی

اجتناب از صدور آراء متفاوت و وحدت تصمیم‌گیری در عالی‌ترین سطوح قضاوت قوه قضائیه یعنی دیوان عالی کشور و اتخاذ رویه‌ای واحد، منسجم و هماهنگ در تطلم خواهی اشخاص حقیقی مطروحه در دیوان عدالت اداری، تأسیس هیأت عمومی را که از عالی‌ترین ارکان این دو نهاد مهم و تأثیرگذار قضایی کشور است را ایجاب نمود.

علاوه بر مراجع قضایی کشور قانونگذار به اتکاء همین تفکر چنین تأسیس حقوقی مشخصی را در مراجع فنی و تخصصی شبه قضایی و اعمال‌کننده مجازات‌های اداری ایجاد نمود و در ماده ۳۶ قانون دیوان محاسبات کشور حکم به تأسیس هیأت عمومی دیوان محاسبات کشور متشکل از رئیس کل بعنوان رئیس هیأت، دادستان و مستشاران اصلی صادر نمود.<sup>۱</sup>

### شرایط ماهوی اقامه دعوی در آئین دادرسی دیوان محاسبات

#### کشور و آئین دادرسی مدنی

شرایط ماهوی به شرح ذیل می‌باشد:

#### وقوع تخلف

چنانچه به قانون دیوان محاسبات کشور مصوب سال ۱۳۶۱ و اصلاحات بعدی آن توجه کنیم دایره مدار شروع به رسیدگی دادرسی دیوان محاسبات کشور و صدور حکم از طرف هیأت‌های مستشاری وقوع تخلف می‌باشد.

ماده ۷ قانون مذکور «رسیدگی به حساب کسری ابواب جمعی و تخلفات مالی و هرگونه اختلاف حساب مأمورین ذریبط دولتی در اجرای قوانین و مقررات به ترتیب مقرر در این قانون» را که متضمن یکی از وظایف و اختیارات دیوان محاسبات کشور و از جمله مصادیق مورد رسیدگی هیأت‌های مستشاری (به عنوان یکی از ارکان قضایی دیوان محاسبات) محسوب می‌گردد؛ بیان نموده است.

هم چنین، تبصره ۱ ماده (۲۳) قانون یاد شده در خصوص نحوه کار هیأت‌های مستشاری عنوان می‌دارد که «هیأت‌ها در صورت احراز وقوع تخلف ضمن صدور رأی نسبت به ضرر و زیان وارده متخلفین را حسب مورد به مجازات‌های اداری ذیل محکوم می‌نمایند...»

مضافاً اینکه ماده ۲۴ قانون مرقوم ابراز داشته که «هرگاه ثابت شود که از ناحیه مسئولان بدون سوء نیت ضرری به بیت المال وارد شده است، از طرف هیأت‌های مستشاری رأی به جبران آن طبق ماده (۲۸) این قانون صادر خواهد شد و در مورد تخلفاتی که ناشی از دستور رئیس جمهور و نخست وزیر و وزراء بوده و اثر مالی داشته باشد علاوه بر جبران ضرر گزارش لازم حسب مورد جهت استحضار و اخذ تصمیم به مجلس داده خواهد شد.»

بنابراین چنانچه به مواد فوق اشاره عنایت نمائیم صلاحیت دادرسی و هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور حول محور «تخلف» و «تخلف مالی» می‌چرخد.

حال این نکته قابل بررسی و تأمل است که دیوان محاسبات به چه نوع تخلفاتی رسیدگی و مورد صدور حکم قرار می‌دهد. آیا صرف وقوع تخلف اداری موجب ورود دیوان محاسبات به رسیدگی خواهد بود و یا اینکه دسته خاصی از تخلفات که واجد جنبه مالی باشند موجبات ورود دیوان محاسبات برای رسیدگی می‌باشد.

#### تخلف اداری

در ترمینولوژی حقوق<sup>۲</sup> تخلف را در حقوق اداری به «تجاوز مأمور دولت از مقررات اداری در حین انجام وظیفه» تعریف نموده است.

<sup>۲</sup> - جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۴۰۳، پیشین، ش ۱۱۶۳.

<sup>۱</sup> - همان، ص ۶۸.

در کتاب فرهنگ و اصطلاحات و عناوین مالی-محاسباتی<sup>۳</sup> برای تخلف مالی دو معنی آورده شده است. «یک - کلیه پرداخت‌هایی که منحرف از قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های جاری باشد؛ دو- انجام و یا ترک عملی است بر خلاف قوانین و مقررات موجود که جرم محسوب نمی‌گردد ولی مستوجب مجازات اداری است.» ولی هر دو تعریف فوق قابل ایراد به نظر می‌رسد؛ چرا که تخلف مالی فقط در پرداخت خلاف قانون خلاصه نمی‌شود بلکه تخلف مالی از طریق دریافت غیر قانونی هم قابل تحقق است مثل دریافت رشوه، دریافت هدایای موضوع ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و... بنابراین این تعریف، تعریف دقیقی از تخلف مالی نمی‌تواند محسوب گردد.

از طرف دیگر تعریف دوم از تخلف مالی هم وافی به مقصود نمی‌باشد. چرا که هر فعل و ترک فعلی که مستوجب مجازات اداری باشد (و جرم محسوب نشود) نمی‌تواند بیانگر تخلف مالی باشد. چرا که برخی از مصادیقی که در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مطرح شده واجد جنبه مالی نیست ولی در عین حال مستوجب مجازات اداری است مثل تخلفات موضوع بندهای ۱۹، ۲۹ و ۸ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری راجع به «ترک خدمت در خلال ساعات موظف اداری»، «تعطیلی خدمت در اوقات اداری» و «غیبت غیرموجه به صورت متناوب و متوالی».

بنابراین برای تبیین معنای تخلف مالی باید به ملاک‌های دیگری متوسل شد. به نظر می‌رسد یکی از ملاک‌هایی که می‌تواند ما را در این موضوع یاری نماید تمسک به مفهوم قوانین و مقررات مالی است. اصطلاح «قوانین و مقررات مالی» در خود قانون دیوان محاسبات مورد توجه بوده و مورد استعمال مقنن نیز واقع شده است. در ماده (۲) قانون اخیرالذکر یکی از وظایف و اختیارات دیوان محاسبات «حسابرسی یا رسیدگی کلیه حسابهای درآمد و

در تعریفی دیگر «تخلفات اداری شامل تخلفات انضباطی و اعمال خلاف اخلاق عمومی» عنوان شده است اعم از اینکه ناشی از تقصیر یا قصور متخلف باشد.<sup>۱</sup>

تخلفات انضباطی هم به نقض عمدی (تقصیر) و یا غیر عمدی (قصور) در اجرای وظایف اداری دانسته شده است.<sup>۲</sup>

مطابق ماده ۲ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۸/۸/ هیأت عالی نظارت «تخلف اداری» عبارت است از ارتکاب اعمال و رفتار نادرست توسط مستخدم و عدم رعایت نظم و انضباط اداری که منحصر به موارد مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری می‌باشد و دو دسته قصور و تقصیر تقسیم می‌شود: الف. قصور عبارت است از کوتاهی غیر عمدی در انجام وظایف اداری محوله

ب. تقصیر عبارت است از نقض عمدی قوانین و مقررات مربوطه. طبق ماده (۳) دستورالعمل فوق «وظایف اداری از لحاظ دستورالعمل اموری است که مستخدم ملزم به انجام یا رعایت آنها به موجب قوانین و مقررات و دستورات و الزامات شغلی یا شرح وظایف می‌باشد.»

بنا به مراتب فوق و عنایت به ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری که مصادیق تخلفات اداری احصاء شده، مشخص می‌نماید که تخلفات اداری شامل مواردی است که گاهاً صرف تخلف اداری بوده و دارای جنبه مالی نمی‌باشد و گاهاً نیز تخلف اداری واجد جنبه مالی نیز می‌باشد.

### تخلف مالی

حال باید بدانیم که منظور از تخلف مالی که در قانون دیوان محاسبات کشور از جمله مواد (۷) و (۲۴) قانون مزبور مورد تصریح قرار گرفته، چیست؟

<sup>۲</sup>- همان، ص ۱۱۶.

<sup>۳</sup>- عبدالمالکی، محمدرضا، پیشین، ص ۷۳.

<sup>۱</sup>- قره باغی، محسن، ترمینولوژی قوانین و مقررات، چاپ اول، ناشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۳، ص ۱۱۶.

هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نیز صورتهای مالی دستگاه‌ها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط و ضوابط لازم الاجراء» عنوان شده است.

همچنین ماده ۲۱ قانون مزبور اشعار داشته که «دادستان دیوان محاسبات کشور در حدود قوانین و مقررات مالی در حفظ بیت المال اقدام می‌نماید و...»

مضافاً اینکه در شق دوم بند (ب) ماده (۲۳) در باب نحوه کار هیأت‌های مستشاری «عدم رعایت قوانین و مقررات مالی» به عنوان یکی از مصادیق مورد رسیدگی هیأت‌های مذکور مطرح شده است. بنابراین به نظر می‌رسد که می‌توان بین قوانین و مقررات مالی و تخلفات، این سنخیت و رابطه را مفروض دانست که نقض (عمدی و غیر عمدی) قوانین و مقررات مالی از طرف مستخدمین دستگاه‌های مشمول رسیدگی دیوان محاسبات کشور را، تخلف مالی تلقی نمود.

لازم به ذکر است که در مفهوم «قوانین و مقررات مالی» نیز که در مباحث آتی خواهد آمد منظور از قوانین و مقررات مالی «هر مصوبه الزام آور دارای ضمانت اجرائی که موضوع آن امور مالی می‌باشد قانون و مقررات مالی محسوب می‌شود.»<sup>۱</sup> لازم به ذکر است که برای شناسایی یک قانون مالی می‌بایست موضوع قانون مورد بررسی کارشناسانه واقع شود که آیا موضوع آن مالی است یا غیر مالی. موضوع قانون نیز همان چیزی است که در آن قانون مورد امر و نهی قانونگذار قرار گرفته است. به عنوان مثال تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت که بیانگر امور و مسائل مالی دستگاه‌های اجرائی است یک قانون مالی محسوب می‌شود و ایضاً قانون محاسبات عمومی کشور. ولی قانون تصدی بیش از یک شغل دولتی، با توجه به موضوع آن یک قانون غیر مالی به حساب می‌آید. با توجه به مطالب عنوان شده می‌توان در یک نتیجه گیری کلی راجع به تخلف مالی اینگونه اظهار نظر کرد که «تخلف مالی عبارت

<sup>۱</sup> - شیر، عباس، پشین، ص ۵۵.

از نقض عمدی و غیر عمدی (قصور و تقصیر) قوانین و مقررات مالی توسط مستخدم می‌باشد.»

### وقوع ضرر و زیان

همانطور که گفته شد یکی از صلاحیت‌های دیوان محاسبات کشور، صلاحیت صدور رأی به جبران ضرر و زیان است. البته شرط ورود ضرر و زیان، شرط منحصر ورود دیوان محاسبات به رسیدگی و صدور حکم نمی‌باشد. بلکه اساس ورود دیوان محاسبات وقوع تخلف است. حال امکان دارد که وقوع تخلف همزمان و قرین با ورود ضرر و زیان به بیت المال باشد و یا اینکه حدوث تخلف بدون ضرر و زیان باشد؛ بنابراین یکی از شرایط فرعی در اقامه دعوی در دادسرای دیوان محاسبات و صدور رأی توسط هیأت‌های مستشاری ورود ضرر و زیان است. البته هر چند وقوع ضرر و زیان فرع بر وقوع تخلف می‌باشد لیکن در رسیدگی‌ها و تصمیمات متخذه توسط دادسرا و هیأت‌های مستشاری نقش تعیین کننده و مهمی را ایفاء می‌نماید. چرا وظیفه و رسالت اصلی دیوان محاسبات کشور طبق اصل ۵۵ قانون اساسی و ماده یک قانون دیوان محاسبات کشور «پاسداری از بیت المال» می‌باشد که این موضوع با ضرر و زیان ارتباط تنگاتنگ دارد.

### انتساب متخلف به یکی از دستگاه‌های اجرائی

یکی از شرایط اساسی که برای اقامه دعوی در سیستم قضایی دیوان محاسبات لازم است انتساب فرد متخلف به یکی از دستگاه‌های اجرائی مشمول رسیدگی دیوان محاسبات کشور می‌باشد. به عبارتی فرد متخلف رابطه استخدامی با یکی از دستگاه‌های مذکور داشته و تحت لوای آن به فعالیت می‌پردازد و در راستای انجام وظایف، فعل یا ترک فعلی که حاکی از انحراف از انجام وظایف می‌باشد را مرتکب شده است. دیوان محاسبات صالح به رسیدگی جرایم و تخلفات اشخاص خصوصی و اشخاص منتسب به

حاکمیت را از ایجاد انضباط مالی و پیشگیری از فساد مالی و اقتصادی برآورده نخواهد ساخت از این رو چنین سازوکاری را در امتداد فرایند نظارتی و حسابرسی این نهادها و سازمانها پیش‌بینی گردیده و با تخلف یا جرم انگاری انحرافات نامساعد از برنامه و بودجه و یا هر گونه 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 بیت المال بعنوان حلقه بعدی سلسله نظارت مالی مورد توجه قرار گرفته است.

### شروع به تحقیق

طبق آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور، «تحقیق فرایندی است که طی آن نسبت به بررسی صحت و سقم موضوع و ارزیابی دلایل و مدارک مربوط اقدام می‌گردد»<sup>۱</sup>

در دیوان محاسبات ارجاع امر تحقیق به تناسب موضوع به رئیس شعبه یا دادیار، صرفاً توسط دادستان یا مقام مجاز از طرف ایشان صورت می‌پذیرد که علاوه بر تجویز شروع رسیدگی، متضمن اجازه تحصیل دلایل و سایر اقدامات... است.

در صورت ارجاع امر تحقیق، دادیار ذریبیط بلافاصله و بدون تأخیر مبادرت به تحصیل دلایل و جمع آوری مدارک و شناسایی علل و عوامل تخلف می‌نماید و چنانچه به هر دلیل امکان شروع به تحقیق میسر نباشد، مکلف است ظرف هفت روز کاری از تاریخ ارجاع

امر، مراتب را با ذکر علت به دادستان گزارش نماید.<sup>۲</sup>

شروع به تحقیق و اقدامات بعدی، صرفاً توسط دادیار مربوط و منحصرأ نسبت به موضوع ارجاعی صورت می‌پذیرد. دادیار مسئول رسیدگی، مجاز نیست موضوع رسیدگی و یا اقدامات مرتبط با آن را بدون مجوز دادستان به دادیار دیگری احاله کرده یا علاوه بر آن موضوع، موارد دیگری را بدون اذن دادستان به آن ملحق نماید.

اشخاص حقوقی خصوصی نبوده و فقط صلاحیت رسیدگی به تخلفات اشخاص منتسب به دستگاه‌های اجرایی را خواهد داشت. ماده (۲) قانون دیوان محاسبات کشور یکی از وظایف و اختیارات دیوان محاسبات کشور را «حسابرسی یا رسیدگی کلیه حسابهای درآمد و هزینه و سایر دریافتها و پرداختها و نیز صورتهای مالی دستگاه‌ها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط و ضوابط لازم الاجرا» عنوان نموده است.

تبصره ماده مزبور نیز بیان می‌دارد که «منظور از دستگاه‌ها در قانون کلیه وزارتخانه‌ها، سازمانها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و سایر واحدها که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند و به طور کلی هر واحد اجرایی که بر طبق اصول (۴۴) و (۴۵) قانون اساسی مالکیت عمومی بر آنها مترتب بشود، می‌باشد.

**شرایط شکلی** اقامه دعوی اقامه دعوی در آئین دادرسی دیوان محاسبات کشور و آئین دادرسی مدنی

شرایط شکلی اقامه دعوی به شرح ذیل می‌باشد:

### اعلام تخلف از طرف دادستان

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 (Vakilian, 2011).

ضمانت اجرای گزارشهای حاصل از نظارت مستمر مالی بر چگونگی تحصیل درآمدها و هزینه کرد بودجه مصوب و نیز تخلفات و انحراف 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 برخوردار با تخلف و متخلفین، نتیجه‌ای در بر نداشته و هدف قانونگذار و

<sup>۱</sup>- ماده ۶ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

<sup>۲</sup>- ماده ۸ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

محرمانه با رعایت قانون نحوه طبقه بندی اسناد از طریق حوزه مربوط الزامی است.<sup>۵</sup>

تفہیم اتهام و اخذ توضیح، منوط به حصول اطمینان از وجود مدارک و قرائن و شواهد کافی دال بر وقوع تخلف و قابلیت انتساب ارتکاب تخلف به مسئول تخلف است. پس از تفہیم تخلف به مسئول تخلف و مستندسازی آن و دادن مهلت مناسب به وی برای دفاع از خود، انصراف و یا خودداری از دفاع و ارائه پاسخ مانع از رسیدگی و اتخاذ تصمیم شعبه دادرسی نخواهد بود.<sup>۶</sup>

### کیفیت انجام تحقیق

چنانچه بررسی فنی اسناد مالی در محل ضرورت داشته باشد؛ با موافقت دادستان، دادیار مسئول رسیدگی رأساً مبادرت به بررسی می نماید و در غیر این صورت با اعلام مراتب به حسابرس کل یا مدیر کل استان مهلتی جهت بررسی تعیین می کند. در صورت اخیر لازم است خواسته دادیار دقیق، شفاف و مشخص باشد. چنانچه حسابرس کل یا مدیر کل استان ذیربط در تأمین نظر دادیار در ظرف مهلت مقرر اقدام ننماید، مراتب به دادستان گزارش می شود.<sup>۷</sup> مهلت مذکور طبق تبصره ماده ۱۷ آئین رسیدگی دیوان ۲۰ روزه بوده و که با نظر دادستان تا یک هفته قابل تمدید است.

چنانچه مسئولان تخلف متعدد باشند عدم دسترسی به هر یک یا تمام آنان مانع از انجام تحقیقات و اظهار نظر نسبت به موضوع تحت رسیدگی نیست. دادیار در هر حال مکلف است نسبت به موضوع اظهار نظر کرده و اتخاذ تصمیم نماید.

### ارجاع امر به کارشناس

«چنانچه رسیدگی به موضوعی منوط به کسب نظر کارشناسی باشد، مراتب با ذکر دلایل متقن به دادستان منعکس و پس از موافقت وی و حصول اطمینان از تأمین اعتبار حق الزحمه

وفق آئین رسیدگی دیوان چنانچه موضوع رسیدگی نزد دادیار دیگری نیز مسبوق به رسیدگی بوده لیکن هنوز منجر به اعلام ختم تحقیقات و اخذ تصمیم شعبه دادرسی ذیربط نشده باشد دادیار ذیربط مکلف است به محض اطلاع از موضوع مراتب را جهت اتخاذ تصمیم به دادستان منعکس نماید.<sup>۱</sup>

در رسیدگی های دادسرا برای تکمیل تحقیقات و رسیدگی به پرونده مدت زمان حداکثر سه ماهه تعیین شده و چنانچه در مهلت مقرر امر مذکور پایان نیابد مراتب باید به دادستان منعکس گردد. مدت یاد شده برای یک ماه از طرف دادستان قابل تمدید است.<sup>۲</sup>

در خلال مدت رسیدگی مسئول تحقیق چنانچه تحقیق مستلزم اخذ توضیح حسب مورد از مرجع اعلام گزارش، دستگاه اجرایی یا مسئول تخلف باشد، دادیار مسئول رسیدگی مکلف است حداکثر ظرف مدت چهل روز مبادرت به اخذ توضیح نماید، در صورت عدم امکان، باید مراتب با ذکر دلیل به دادستان منعکس شود.<sup>۳</sup>

در تحصیل اسناد و مدارک، توجه به ارتباط آن با موضوع تخلف ضروری بوده و مطالبه مدارک غیر مرتبط به موضوع مجاز نیست؛ در مورد سایر اوراق و نوشته ها و مدارک متعلق به مسئولان ذیربط تخلف باید مراقبت لازم صورت گیرد تا موجب افشای مضمون و محتوای آنها نشود.<sup>۴</sup>

### تفہیم اتهام

طبق روال حاکم دادسرای دیوان محاسبات کشور، در رسیدگی به گزارش ها و انجام تحقیقات مقدماتی راجع به موضوعات، مسئول تخلف شخصاً مسئولیت پاسخگوئی دارد و لو آنکه وی برای دفاع از خود وکیل انتخاب و به شعبه دادرسی معرفی نموده باشد. در هر حال تفہیم موارد اعلامی تخلف به وکیل بدون اینکه به شخص مسئول تخلف تفہیم شده باشد، مجاز نخواهد بود. رعایت موارد

۱- ماده ۹ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

۲- ماده ۱۱ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

۳- تبصره ۳ ماده ۱۱ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

۴- ماده ۱۵ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

۵- ماده ۱۳ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

۶- ماده ۱۲ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

۷- ماده ۱۷ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

دادستان اعلام می‌نماید. این تصمیم باید حسب مورد حاوی مشخصات شعبه رسیدگی کننده، مشخصات مسئول یا مسئولان تخلف، دلایل و مستندات اظهار نظر و ماهیت تصمیم و به طور مشخص تجزیه و تحلیل گزارش، رد یا قبول مفاد دفاعیات مسئول تخلف، تحلیل حقوقی و مالی - محاسباتی قضیه در انطباق با مستندات قانونی و در نهایت تدلیل و توجیه نتیجه گیری شعبه مربوط باشد. در هر حال اظهار نظر نهایی شعبه دایاری با موافقت دادستان در همان موضوع معتبر و واجد اثر شناخته می‌شود.

در صورتی که دادیار و رئیس شعبه در اتخاذ تصمیم و اظهار نظر نهایی نسبت به پرونده اختلاف نظر داشته باشند، مراتب به صورت مستند و مستدل جهت اتخاذ تصمیم به دادستان منعکس می‌شود. چنانچه اظهار نظر نهایی و اتخاذ تصمیم مستلزم انجام تحقیق بیشتر، تحصیل دلیل برای برخی وقایع، تبیین علت رد یا قبول ایرادات یا دفاعیات مسئول تخلف مطروحه در گزارش و یا سایر موارد ضروری برای اطمینان در رسیدگی باشد، دادیار مسئول رسیدگی به پرونده وفق نظر دادستان و به صورت خارج از نوبت انجام و نتیجه را به همراه اظهار نظر خود تسلیم دادستان می‌نماید. دادیار مسئول رسیدگی به پرونده و رئیس و کارکنان شعبه دایاری نمی‌توانند نسبت به تصمیم دادستان اظهار نظر نمایند.<sup>۳</sup>

طبق ماده ۳۹ دستورالعمل نحوه رسیدگی در دادسرای دیوان محاسبات کشور (که این دستورالعمل قبل از تصویب آئین رسیدگی ملاک رسیدگی در دادسرای مزبور بود) اظهار نظر نهایی دستوری است که دادستان نسبت به تصمیم شعبه دایاری مبنی بر موافقت با قرار نهایی صادره و یا صدور دادخواست علیه متهم صادر می‌نماید.

مطابق ماده (۲۳) آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور «پس از تکمیل تحقیقات و احراز کفایت بررسی‌ها نسبت به موضوع تحت

کارشناس، ضمن صدور قرار ارجاع امر به کارشناس، از کارشناس رسمی دادگستری یا هر شخص متخصص مرتبط با موضوع دعوت به عمل آورده و با طرح سئوالات دقیق شفاف، مشخص و مکتوب و درج آن در صورتجلسه، مبادرت به اخذ نظر می‌شود.

در صورت اعتراض به نظریه کارشناسی از سوی مسئول تخلف، پس از موافقت دادستان وی می‌تواند با هزینه خود از دادیار ذیربط تقاضای تحصیل نظر کارشناسی نماید.

در صورتی که صدور قرار ارجاع امر به کارشناس بدواً به درخواست مسئول تخلف باشد هزینه آن بر عهده متقاضی است و به حساب قانونی مربوط واریز می‌گردد تا متعاقباً نسبت به تأدیه حق الزحمه کارشناس اقدام شود.<sup>۱</sup>

### استفاده از وکیل

طبق آئین رسیدگی دیوان محاسبات در رسیدگی‌های دیوان هر شخص مسئول رویداد مالی (مسئول تخلف) مورد رسیدگی، می‌تواند در دفاع از عملکرد خود نزد شعبه دایاری به همراه وکیل دادگستری حضور یابد. وکیل انتخابی مجاز به مداخله در امر تحقیق نمی‌باشد. مطالبی که برای کشف حقیقت و دفاع از عملکرد مربوط به مسئول تخلف یا اجرای قوانین و مقررات لازم است به دادیار اعلام شود، صرفاً از سوی متهم ابراز می‌شود و اظهارات وی طی صورت مجلسی در اوراق پرونده درج می‌شود. در هر صورت اخذ دفاع صرفاً از مسئول تخلف صورت می‌پذیرد.<sup>۲</sup>

ابلاغیه‌ها نیز علاوه بر متهم به وکیل پرونده نیز ارسال می‌شود.

### ختم تحقیقات و اظهار نظر نهایی

«دادیار مسئول رسیدگی به پرونده، پس از انجام کامل بررسی‌ها، تحصیل دلایل کافی، تفهیم اتهام و اخذ دفاعیات اشخاص مسئول با اعلام ختم تحقیقات، نظر خود را در قالب تصمیم شعبه دایاری به صورت مستدل و مستند نسبت موضوع تحت رسیدگی به

<sup>۳</sup> - ماده ۲۱ و تبصره‌های آن از آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

<sup>۱</sup> - ماده ۱۹ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

<sup>۲</sup> - ماده ۲۰ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

رسیدگی، دادسرا حسب مورد مبادرت به صدور دادخواست یا تصمیم به خروج موضوع از مدار رسیدگی از طریق صدور قرار عدم صلاحیت به شایستگی مرجع صالحه می‌نماید.»

نکته‌ای هم که به طور کلی می‌توان مطرح نمود این که چنانچه دادیار مسئول رسیدگی به پرونده پس از اظهار نظر نهایی و تأیید داستان به اشتباه خود یا مغایر واقع بودن پی ببرد مکلف است مراتب را جهت اتخاذ تصمیم به صورت مکتوب و مستدل جهت انجام اقدام قانونی به داستان منعکس نماید.<sup>۱</sup>

### موارد رد دادیار

براساس آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور چنانچه دادیار تحقیق با مسئول تخلف مورد رسیدگی، قرابت سببی یا نسبی تا درجه سوم از هر طبقه داشته و یا بین وی و همسر یا فرزندان او فرزندان او با شخص مذکور سابقه دعوای حقوقی یا جزائی مطرح بوده باشد، با صدور قرار امتناع از رسیدگی مراتب را به دادستان منعکس می‌نماید. (ماده ۱۴ آئین رسیدگی)

### تأمین خواسته

طبق ماده ۲۸ آئین رسیدگی هر گاه در ضمن رسیدگی به تخلف محرز شود، بیت المال در معرض تضییع بوده یا جبران خسارت پس از طی فرایند رسیدگی و صدور حکم، متعذر شده یا مقدور نباشد. دادیار مسئول رسیدگی مکلف است به منظور درخواست تأمین خواسته از اموال شخصی مسئول رویداد مالی مورد رسیدگی، مراتب را به صورت مستند و مستدل جهت اتخاذ تصمیم، به دادستان منعکس نماید.

تصمیم به تأمین خواسته به منظور صیانت از بیت المال و جلوگیری از تضییع حقوق دولت به درخواست دادسرا از سوی محکمه تجدیدنظر محاسبات کشور اتخاذ می‌شود و بقای اعتبار آن منوط بر تعقیب تخلف است. در این صورت چنانچه موضوع در دادسرا

از مدار رسیدگی خارج شود و یا از هیأت‌های مستشاری یا محکمه رأی قطعی بر برائت خوانده صادر شود و موجبی برای بقای تأمین خواسته وجود نداشته باشد بلافاصله اقدام لازم برای رفع اثر از آن صورت می‌گیرد.<sup>۲</sup>

تأمین خواسته چنانچه معطوف به عین مال نباشد و یا عین مال بوده لیکن توقیف آن ممکن نباشد، باید معادل قیمت موضوع خواسته از سایر اموال مسئول تخلف تحت رسیدگی درخواست گردد.<sup>۳</sup>

### آثار اقامه دعوی در آئین دادرسی دیوان محاسبات کشور و آئین

#### دادرسی مدنی

آثار اقامه دعوی در آئین دادرسی دیوان محاسبات کشور و آئین دادرسی مدنی به شرح ذیل می‌باشد:

**آثار کلی اقامه دعوی در آئین دادرسی دیوان محاسبات کشور**  
در دیوان محاسبات اقامه دعوی با صدور دادخواست از طرف دادستان دیوان محاسبات محقق می‌گردد. طبق ماده ۲ آئین رسیدگی دیوان محاسبات «دادخواست ادعانامه‌ای است که دادستان در حدود مواردی که رسیدگی به آنها در صلاحیت هیأت‌های مستشاری است و به نحوی که متضمن و حاوی مشخصات دقیق خواننده یا خواندگان، موضوع خواسته و شرح ماوقع و دلایل و مستندات احراز تخلف و یا ضرر و زیان باشد، تنظیم نموده و جهت طرح در هیأت‌های مستشاری به انضمام پرونده و طی نامه‌ای به عنوان رئیس کل دیوان محاسبات کشور ارسال می‌نماید.» از آنجا که اقامه دعوی در دیوان مذکور با صدور دادخواست از طرف دادستان محقق می‌گردد فلذا آثار دادخواست به شرح زیر به عنوان آثار اقامه دعوی نیز تلقی می‌گردد:

#### اشتغال هیأت‌های مستشاری به رسیدگی:

<sup>۱</sup> - ماده ۲۶ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

<sup>۲</sup> - ماده ۲۹ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

<sup>۳</sup> - ماده ۳۰ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

موصوف در صورتی که رسیدگی و صدور رأی در هیأت مستشاری مستلزم بررسی مدارک و مستندات جدید یا ارجاع امر به کارشناسی باشد قرار مقتضی صادر و حسب مورد رأساً توسط هیأت مستشاری و یا دادستان اجرا می‌شود.

#### تشخیص صلاحیت رسیدگی

طبق تبصره ۲ ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور «هیأت‌ها در صورت احراز وقوع جرم ضمن اعلام رأی نسبت به ضرر زیان وارده، پرونده را از طریق دادرسی دیوان محاسبات برای تعقیب به مراجع قضائی ارسال خواهند داشت». بنابراین هیأت‌های مستشاری در مواقع مواجهه با وقوع جرم ضمن احراز عدم صلاحیت خود موضوع را از طریق دادستان به مرجع صالح قضایی احاله خواهند کرد.

#### تکلیف خواننده بر پاسخ

در دیوان محاسبات از آثار اقامه دعوی تکلیف خواننده به پاسخگویی می‌باشد. برابر تبصره ماده ۴۰ آئین رسیدگی عدم حضور خواننده یا خواندگان یا قائم مقام آنها در جلسه رسیدگی مانع از رسیدگی به پرونده نمی‌باشد.

#### آثار اقامه دعوی بر واحدهای قضایی دیوان محاسبات کشور

آثار اقامه دعوی بر واحدهای قضایی دیوان محاسبات کشور عبارتند از:

#### آثار اقامه دعوی در دادسرا

##### بند اول: موارد عدم صدور دادخواست

همانگونه که قبلاً بیان شد طبق آئین رسیدگی دیوان پس از تکمیل تحقیقات و احراز کفایت بررسی‌ها نسبت به موضوع تحت رسیدگی، دادسرا حسب مورد مبادرت به صدور دادخواست، یا تصمیم به خروج موضوع از مدار رسیدگی از طریق صدور قرار عدم صلاحیت به شایستگی مرجع صالحه می‌نماید.

طبق تبصره ۲ ماده ۲۱ قانون دیوان محاسبات، دادستان مکلف است در مورد تخلفات رسیدگی و با صدور دادخواست مراتب را جهت طرح در هیأت‌های مستشاری به رئیس کل دیوان محاسبات ارجاع نماید و طبق تبصره ۳ ماده مذکور رئیس کل دیوان مکلف است ظرف ده روز دادخواست دادستان را به هیأت‌های مستشاری ارجاع نماید.

با توجه به تبصره‌های قانونی یاد شده با صدور و ارجاع دادخواست به هیأت‌های مستشاری، هیأت‌های موصوف اشتغال به رسیدگی پیدا کرده و می‌بایست نسبت به دادخواست تعیین تکلیف نمایند.

#### تعیین حیطه رسیدگی هیأت‌های مستشاری:

وفق ماده ۴۲ آئین رسیدگی دیوان محاسبات «هیأت مستشاری صرفاً بر اساس مفاد دادخواست وارد رسیدگی می‌شود...» بنابراین دامنه رسیدگی هیأت مستشاری با دادخواست دادستان مشخص می‌گردد و وفق ماده اخیر الذکر چنانچه هیأت مستشاری در خلال این امر به هر گونه تخلف یا سوء جریان مالی خارج از مفاد دادخواست برخورد نماید، موضوع را به طور جداگانه طی نامه‌ای به دادستان دیوان محاسبات کشور اعلام می‌نماید.

#### تکلیف دادسرا به دفاع از مفاد دادخواست:

طبق ماده ۳۲ آئین رسیدگی «دایرانی که به عنوان نماینده دادستان به هیأت مستشاری یا محکمه تجدید نظر معرفی می‌شوند موظفند ضمن حضور در جلسه رسیدگی، در چارچوب و با آگاهی کامل از مفاد آن دفاع نمایند.»

#### تکلیف دادسرا به اجرای قرارهای صادره از طرف هیأت‌های مستشاری

طبق ماده ۳۷ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور چنانچه رسیدگی به دادخواست یا صدور رأی در هیأت مستشاری مستلزم رفع نقص و یا تکمیل تحقیقات یا اصلاح دادخواست باشد با صدور قرار، پرونده را به دادسرا اعاده می‌کند و دادستان مکلف به اجرای قرار است. همچنین بر اساس تبصره ماده ۴۲ آئین رسیدگی

در رسیدگی‌های دادسرا چنانچه تعقیب به جهتی از جهات قانونی موقوف و یا منتهی به صدور حکم برائت شود رسیدگی به سایر جهات انجام خواهد گرفت.<sup>۱</sup>

### ج: خروج موضوع از مدار رسیدگی

چنانچه رسیدگی به موضوع گزارش یا بخشی از آن در صلاحیت دیوان محاسبات کشور نباشد نسبت به صدور قرار عدم صلاحیت به شایستگی مرجع صالحه اقدام شده و بدین طریق موضوع از مدار رسیدگی خارج می‌گردد. در واقع طبق آئین رسیدگی دیوان خروج موضوع از مدار رسیدگی (وفق مواد ۲۳ و ۲۵ آئین رسیدگی) از طریق صدور قرار عدم صلاحیت به نفع مرجع صالحه صورت می‌گیرد.

لازم به ذکر است که مطابق «دستورالعمل نحوه رسیدگی در دادسرای دیوان محاسبات کشور» (که قبل از تصویب آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور در دادسرا لازم الاجرا بود) خروج مورد از مدار رسیدگی زمانی اتفاق می‌افتاد که تخلف اعلامی اثر مالی نداشته و نتیجه‌ای بر تعقیب و پیگیری بیشتر پرونده مترتب نبود.<sup>۲</sup>

در مواردی که تخلف مورد رسیدگی متضمن عنوان مجرمانه باشد دادیار رسیدگی کننده مکلف است ضمن انجام اقدامات لازم برای رسیدگی به موضوع و تقویم ضرر و زیان، مراتب را به صورت مستند و مستدل با ذکر مبانی وقوع جرم به دادستان منعکس نماید تا مطابق نظر دادستان به مرجع قضایی اعلام گردد.<sup>۳</sup>

### د: قرار موقوفی تعقیب

برابر بند (ب) ماده (۲۴) آئین رسیدگی «چنانچه رسیدگی به پرونده با مواردی از جمله، فوت یا جنون شخص مسئول تخلف، اعتبار امر مختومه و یا نسخ مجازات قانونی مواجه و ادامه تعقیب و طرح

مطابق آئین رسیدگی در موارد عدم صدور دادخواست قرار تعلیق تعقیب، قرار منع تعقیب، قرار موقوفی تعقیب و اخذ تصمیم به خروج موضوع از مدار رسیدگی صادر می‌گردد.

### الف: قرار تعلیق تعقیب

مطابق بند (الف) ماده (۲۴) آئین رسیدگی چنانچه در اثر وقوع تخلف، ضرر و زیان به بیت المال وارد نشده باشد و بنا به جهات مستدل و موجه، ادامه تعقیب و طرح موضوع در هیأت مستشاری متضمن صرفه و صلاح بیت المال و اهداف تعقیب نبوده و مفید و مؤثر نباشد، به تشخیص دادستان قرار تعلیق تعقیب صادر و به مسئولان مربوط بلاغ می‌شود.

مدت تعلیق تعقیب حداقل شش ماه و حداکثر سه سال خواهد بود و چنانچه متخلف در مدت تعلیق مرتکب تخلف دیگری شود که رسیدگی به آن در صلاحیت دیوان محاسبات کشور باشد؛ به تخلف مذکور با تخلفی که تعقیب آن معلق شده توأمان رسیدگی می‌شود.

### ب: قرار منع تعقیب

«در رسیدگی‌های دادسرای دیوان محاسبات کشور چنانچه دلایل کافی بر وقوع تخلف وجود نداشته باشد، یا بدو حکایت از وقوع تخلف داشته، لیکن مرجع گزارش دهنده با ذکر دلایل توجیهی منضم به مستندات مربوط، موضوع را منتفی اعلام و یا از اسناد مورد نظر، با عنایت به اسناد و مدارک و مستندات ارائه شده توسط مسئولین تخلف، رفع وخواهی نماید، به شرط حصول اطمینان به موضوع و عدم احراز وقوع تخلف، مبادرت به صدور قرار منع تعقیب می‌شود.

<sup>۱</sup> آن از مدار رسیدگی می‌شود و با نظر دادستان، به مسئول ذیربط رویداد مالی، در عدم تکرار تخلف و اهتمام جدی تر به رعایت قوانین و مقررات، تذکر داده خواهد شد.

– ماده ۲۷ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> بندهای (ج) و (د) تبصره ماده ۲۴ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور  
۱- ماده ۴۵ دستورالعمل نحوه رسیدگی در دادسرای دیوان محاسبات کشور:  
«در صورتی که تخلف اعلامی اثر مالی نداشته و نتیجه‌ای بر تعقیب و پیگیری بیشتر پرونده مترتب نباشد مطابق ضوابط اقدام به اخذ تصمیم نسبت به خروج

چنانچه به هر دلیل رفع نقص یا تکمیل تحقیقات میسر نباشد یا اصلاح دادخواست مورد پذیرش دادستان قرار نگیرد، دادسرا با ذکر دلیل، پرونده مربوط را به هیأت مستشاری اعاده می‌نماید...<sup>۱</sup> کلیه اقداماتی که در دادسرا توسط دادپاران و شعبات دادپاری انجام می‌شود اعم از تقاضای تجدید نظر، اعاده دادرسی، صدور دادخواست تکمیلی و... با موافقت دادستان انجام می‌شود.

#### اقدامات دادسرا پس از صدور رأی توسط هیأت مستشاری

##### الف: تجدیدنظر خواهی نسبت به آراء صادره

اعتراض به رأی صادره از هیأت مستشاری، هیأت مستشاری تجدیدنظر و محکمه تجدیدنظر حسب مورد، به یکی از طرق مصرحه در قانون دیوان محاسبات کشور و در قالب تجدید نظر خواهی یا درخواست اعاده رسیدگی صورت می‌پذیرد.

«دادستان یا نماینده وی در وقت مقرر در جلسه رسیدگی به تقاضای تجدیدنظر یا اعاده دادرسی حضور می‌یابد و با ملاحظه مستندات موجود در پرونده و مدلول لایحه اعتراضیه از مفاد دادخواست دفاع می‌نماید.

چنانچه به هر دلیل، جلسه رسیدگی تشکیل نشود، نماینده دادستان ظرف یک هفته از تاریخ وصول پرونده با توجه به لایحه اعتراضیه و محتویات پرونده به صورت مکتوب اظهار نظر می‌نماید.

دادستان یا نماینده وی مکلف است ظرف مهلت یک هفته با ملاحظه لایحه دفاعیه و مدارک و مستندات ابرازی تجدیدنظرخواه یا متقاضی اعاده دادرسی نظر خود را با لحاظ مفاد دادخواست راجع به موضوع، اظهار و ارائه نماید»<sup>۲</sup>

##### ب: تقاضای اعاده دادرسی

بعد از قطعیت رأی صادره، دادستان می‌تواند مبتنی بر شقوق مقرر در ماده ۲۹ قانون دیوان محاسبات کشور و با توجه به ماده ۵۳ آئین رسیدگی درخواست اعاده دادرسی نماید.

موضوع در هیأت مستشاری موقعیت قانونی نداشته باشد؛ اقدام به صدور قرار موقوفی تعقیب می‌گردد.

#### موارد صدور دادخواست

برابر ماده (۲۴) آئین رسیدگی پس از وقوع تخلف اقدام به صدور دادخواست می‌گردد مگر در مواردی که مراتب منجر به صدور قرارهایی از قبیل منع و موقوفی تعقیب و... گردیده و منتهی به صدور دادخواست نگردد.

به موجب ماده (۲) آئین رسیدگی «دادخواست» ادعانامه‌ای است که دادستان در حدود مواردی که رسیدگی به آنها در صلاحیت هیأت‌های مستشاری است و به نحوی که متضمن و حاوی مشخصات دقیق خواننده یا خواندگان، موضوع خواسته و شرح ماوقع و دلایل و مستندات احراز تخلف و یا ضرر و زیان باشد، تنظیم نموده و جهت طرح در هیأت‌های مستشاری به انضمام پرونده و طی نامه‌ای به عنوان رئیس کل دیوان محاسبات کشور ارسال می‌نماید.

#### اقدامات دادسرا پس از صدور دادخواست:

الف- دادپارانی که به عنوان نماینده دادستان به هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر معرفی می‌شوند موظفند در چارچوب دادخواست و با آگاهی کامل از مفاد آن دفاع نمایند. (ماده ۳۲ آئین رسیدگی)

ب- چنانچه رسیدگی به دادخواست یا صدور رأی مستلزم رفع نقص و یا تکمیل تحقیقات یا اصلاح دادخواست توسط دادسرا باشد هیأت مستشاری با صدور قرار متضمن ذکر دقیق موارد نقص و تعیین مهلت لازم پرونده را جهت اقدام مقتضی به دادسرا اعاده می‌نماید.

دادستان مکلف است در مهلت مقرر که از سوی هیأت مستشاری مربوط تعیین می‌شود نسبت به اجرای قرار رفع نقص و یا تکمیل تحقیقات و یا اصلاح دادخواست مورد نظر هیأت اقدام نماید.

۱- ماده ۵۸ و تبصره‌های ذیل آن از آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

۲- ماده ۳۷ و تبصره ذیل آن از آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

را به محکمه تجدید نظر منعکس و درخواست قطعیت آن را می‌نماید.<sup>۱</sup> پس از صدور رأی و اعلام قطعیت آن از سوی محکمه رأی مذکور قابلیت اجرا خواهد داشت.

طبق آئین رسیدگی اجرای رأی در صورت درخواست اعاده دادرسی متوقف نمی‌شود مگر در یکی از موارد ذیل:<sup>۲</sup>

الف- صدور قبولی اعاده دادرسی توسط محکمه تجدیدنظر

ب- اخذ تأمین مناسب از محکوم علیه توسط دادستان

به محض توقف اجرای رأی، عندالاقضاء مراتب توقف رأی به دستگاه متبوع محکوم علیه ابلاغ می‌شود. «اگر رأی صادره دارای ابهام بوده و یا نیازمند اصلاح باشد، دادستان یا نماینده وی موظف است، به منظور اجرای صحیح آن، مورد ابهام را دقیقاً مشخص و مراتب را جهت رفع ابهام و اصلاح رأی به مرجع صدور آن منعکس نماید. رأی اصلاحی صادره و تصمیم متخذ مرجع رسیدگی ملاک عمل خواهد بود. اگر صرفاً در استناد به مواد قانونی و میزان یا مدت مجازات و محاسبه ضرر و زیان از سوی مرجع صدور رأی اشتباهی رخ دهد لیکن به نحوی نباشد که به اساس رأی لطمه‌ای وارد سازد، دادستان یا نماینده وی مبادرت به درخواست اصلاح رأی از مرجع صدور آن می‌نماید. مرجع صادر کننده رأی مکلف است ظرف ده روز اتخاذ تصمیم نماید.»<sup>۳</sup>

هر گاه در موضوع واحد، تهافتی بین آراء قطعی صادره ملاحظه شود دادستان فوراً مراتب را به صورت مستدل و مستند برای اتخاذ تصمیم مقتضی و عنداللزوم به منظور طرح در هیأت عمومی و ایجاد وحدت رویه به رئیس کل دیوان محاسبات کشور منعکس می‌نماید.<sup>۴</sup>

#### آثار اقامه دعوی در دفتر دیوان محاسبات کشور

در تشکیلات دیوان محاسبات کشور واحدی به نام «دفتر دیوان محاسبات کشور» پیش بینی گردیده که از نظر چارت تشکیلاتی

طبق ماده ۵۳ یاد شده «دادستان یا محکوم علیه می‌تواند مبتنی بر شقوق مقرر در ماده ۲۹ قانون دیوان محاسبات کشور نسبت به آراء قطعی صادره، اعاده دادرسی نمایند. این تقاضا در صورت قبولی نزد محکمه و صدور قرار مربوط، در مرجعی رسیدگی و مورد صدور رأی واقع می‌شود که رأی ماهوی قطعی را صادر نموده است.»

#### ج: اجرای احکام

آرای صادره از هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر از طریق شعبه اجرای احکام دادرسی دیوان محاسبات که زیر نظر دادستان می‌باشد انجام می‌گیرد.

آراء قطعی دیوان محاسبات کشور را دادستان و یا نماینده او برای اجراء به دستگاه‌های مزبور ابلاغ و نسخه‌ای از آن را به وزارت امور اقتصاد و دارایی ارسال و در اجرای آن مراقبت می‌نماید. (ماده ۶۰ آئین رسیدگی)

طبق آئین رسیدگی دیوان (ماده ۵۹)، آراء صادره از هیأت‌های مستشاری زمانی قطعی تلقی می‌شود که واجد یکی از خصوصیات ذیل باشد:

الف- انقضای مهلت قانونی تجدیدنظرخواهی

ب- قبول رأی صادره از سوی دادستان و محکوم علیه

ج- صدور رأی از سوی محکمه تجدیدنظر

د- رأی صادره غیابی با انقضای موعد مقرر در ماده ۲۸ قانون و اعلام قطعیت از سوی محکمه تجدیدنظر. مطابق دستورالعمل نحوه رسیدگی در دادرسی دیوان محاسبات آراء وقتی قابلیت اجرایی خواهند داشت که علاوه بر قطعیت، ابلاغ واقعی هم شده باشد. هرگاه ابلاغ واقعی رأی میسر نبوده و یا رأی غیابی باشد با انقضای مهلت ۲۰ روزه از زمان ارسال ابلاغیه، دادپار اجرای احکام با نظر دادستان وفق تبصره ۲ ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور مراتب

<sup>۱</sup> - ماده ۶۲ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور و تبصره‌های ذیل آن

<sup>۲</sup> - ماده ۶۳ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

<sup>۱</sup> - ماده ۶۴ دستورالعمل نحوه رسیدگی در دادرسی دیوان محاسبات کشور و تبصره ذیل آن

<sup>۲</sup> - ماده ۶۱ آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور

آراء صادره درباره خواننده مقیم خارج از کشور توسط دفتر و از طریق وزارت امور خارجه انجام می‌شود.

د- پذیرش دادخواست تجدیدنظر و اعاده دادرسی: درخواست‌های تجدیدنظر و اعاده دادرسی به دفتر دیوان محاسبات تحویل و از این طریق به محکمه تجدیدنظر تقدیم می‌گردد. در صورتی که درخواست تجدیدنظر خارج از مهلت قانونی و یا درخواست اعاده دادرسی مسبوق به رد باشد، دفتر دیوان محاسبات را به همراه سوابق مربوط جهت صدور قرار مقتضی به محکمه تجدیدنظر تقدیم می‌نماید. (ماده ۵۴ و تبصره ۱ این ماده از آئین رسیدگی دیوان).

مطابق بخشنامه‌ای که در سال ۱۳۸۵ برای گردش امور در دفتر دیوان محاسبات کشور ابلاغ شده وظایف دیگری نیز به دفتر محول شده و مطابق این بخشنامه ابلاغ آراء به اشخاص مسئول پرونده مستقر در استان از طریق مدیرکل دیوان محاسبات استان انجام می‌شود.

#### نتیجه گیری

دیوان محاسبات کشور طبق اصل ۵۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده یک قانون دیوان محاسبات کشور وظیفه ذاتی «پاسداری از بیت المال» را بر عهده دارد. در راستای نیل به این هدف یک سیستم قضایی در قانون دیوان محاسبات کشور در قالب دادرسی، هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر پیش بینی گردیده که در واقع به عنوان یک حلقه نهایی در جهت تضمین تحقق هدف مذکور می‌باشد.

سیستم قضایی مذکور که در واقع امر برخورد قضایی با تخلفات مالی وقوع یافته در دستگاه‌های اجرایی را به عهده دارد؛ همانند سایر سیستم‌های قضایی در دادرسی‌های خود دارای قواعد شکلی و به عبارتی آئین دادرسی بوده که مدون‌ترین و آخرین آنها «آئین

زیر نظر دادستان و جزء تشکیلات واحد دادرسی و هیأت‌های مستشاری نبوده و زیر نظر رئیس کل دیوان محاسبات کشور فعالیت می‌نماید. این واحد، کار ابلاغ و ارجاع اوراق قضایی در داخل و خارج از دیوان را به عهده دارد که ذیلاً به بیان برخی از وظایف آن می‌پردازیم:

الف- ارجاع دادخواست: دادخواستی که از طرف دادستان دیوان محاسبات کشور صادر می‌شود از طریق دفتر دیوان محاسبات، ثبت و به رئیس کل دیوان تسلیم می‌شود. (ماده ۳۳ آ.ر.د.م.ک)

دفتر مزبور به محض ارجاع دادخواست از سوی رئیس کل دیوان، مبادرت به ارسال دادخواست به هیأت مستشاری مرجوع الیه می‌نماید. (ماده ۳۵ آ.ر.د.م.ک)

ب- ابلاغ دادخواست: دفتر دیوان محاسبات کشور بر طبق دستور رئیس هیأت مستشاری مکلف است نسخه‌ای از دادخواست را به همراه اعلام روز، ساعت، تاریخ و نیز محل تشکیل جلسه را به دادرسی و خواننده یا قائم مقام قانونی وی ابلاغ نماید. (ماده ۳۹ آ.ر.د.م.ک)

دفتر یاد شده ابلاغیه خواننده مقیم خارج از کشور را از طریق وزارت امور خارجه ابلاغ می‌نماید. (تبصره ۳ ماده ۳۹ آ.ر.د.م.ک)

ج- ابلاغ آراء: کلیه آراء هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر پس از ثبت در دفتر دیوان محاسبات کشور از طریق این دفتر به محکوم علیه یا قائم مقام قانونی وی و دادستان ابلاغ می‌شود. (ماده ۴۸ آ.ر.د.م.ک)

همچنین وفق تبصره ۱ ماده ۴۸ فوق چنانچه رأی صادره متضمن محکومیت باشد و به دلیل ابلاغ رأی به محکوم علیه ممکن نباشد، دفتر دیوان مراتب را به منظور اعمال حکم مقرر در تبصره ۲ ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور به دادستان اعلام می‌نماید.<sup>۱</sup>

۱- تبصره ۲ ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور «در مواردی که ابلاغ واقعی آراء هیأت‌ها میسر نباشد و نیز در مورد آراء غیابی با انقضای موعده مقرر در ماده ۲۸ دادستان دیوان محاسبات مکلف است پرونده را به انضمام رأی صادره و با

اظهارنظر به مرجع تجدیدنظر مذکور در تبصره ۱ این ماده ارسال نماید. اعلام قطعیت با مرجع تجدیدنظر مذکور در تبصره یک این ماده خواهد بود.»

رسیدگی دیوان محاسبات کشور» مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۰ هیأت عمومی دیوان محاسبات کشور می‌باشد.

شرایط اقامه دعوی در پرتو آئین دادرسی دیوان محاسبات کشور عبارت از حدوث تخلف مالی، وقوع ضرر و زیان و انتساب متخلف به یکی از دستگاه‌های مذکور در تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور می‌باشد. اما شرایط اقامه دعوی در دعاوی مطروحه در پرتو آئین دادرسی مدنی مؤلفه‌های نفع (ذینفع بودن)، سمت و اهلیت قانونی می‌باشد. فلذا از حیث شرایط اقامه دعوی بین دو آئین دادرسی شباهت خاصی وجود ندارد.

آثار اقامه دعوی در آئین دادرسی دیوان محاسبات کشور معطوف به اشتغال هیأت‌های مستشاری به رسیدگی، تعیین حیطه رسیدگی هیأت‌های مزبور، تکلیف دادرسی دیوان به دفاع از مفاد دادخواست، تکلیف دادسرا به اجرای قرارهای صادره از طرف هیأت‌های مذکور، تشخیص صلاحیت رسیدگی و تکلیف خوانده به پاسخ می‌باشد. آثار اقامه دعوی در آئین دادرسی مدنی نیز شامل اشتغال دادگاه به رسیدگی، تعیین محدوده رسیدگی دادگاه، تشخیص قابلیت پذیرش یا وارد بودن دعوا و صلاحیت دادگاه و ایجاد رابطه دادرسی بین اصحاب دعوا، شروع استحقاق خسارت تأخیر تأدیه در ادای دین و مکلف نمودن خوانده بر پاسخ می‌باشد که با توجه به مراتب یاد شده آثار اقامه دعوی در دو آئین دادرسی محاسبات، برای دادستان پس از صدور دادخواست حق استرداد دعوی پیش بینی نشده و همچنین در دعاوی مطرح در مذکور، خسارت تأخیر تأدیه نیز فاقد جایگاه می‌باشد.

### پیشنهادها

با وجود این که در راستای مدون نمودن آئین دادرسی در دیوان محاسبات کشور «آئین رسیدگی دیوان محاسبات کشور» مصوب گردیده است؛ معذک به منظور تضمین تحقق عدالت، تسهیل در روند رسیدگی‌ها و تضمین حقوق خوانندگان می‌بایست نواقص و نقاط ابهام و اجمال آئین رسیدگی مرقوم تکمیل و اصلاح گردد. نظر به این که فلسفه وجودی طراحی سیستم قضایی در دیوان محاسبات مساعدت به نیل سازمان مزبور در پاسداری از بیت المال می‌باشد لیکن آرائی که در پرتو آئین دادرسی دیوان محاسبات صادر می‌گردد از بازدارندگی لازم برخوردار نبوده و اقتضاء دارد که آراء صادره از هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر از جنبه‌های مختلف مورد آسیب شناسی و واکاوی قرار گرفته تا به کارایی سیستم فوق منتج شود.

با عنایت به این که دیوان محاسبات یک نهاد تخصصی مالی و حسابرسی می‌باشد و نظر به اینکه در سیستم قضایی پیش بینی شده برای دیوان، هیأت‌های مستشاری صلاحیت صدور رأی نسبت به تخلفات مطروحه را به عهده دارند و با توجه به این که در عمل در غالب موارد مستشاران انتخابی از اشخاص خارج از دیوان انتخاب می‌شوند؛ فلذا شایسته است که از مجاری ذیصلاح پیشنهاد گردد که در قانون دیوان محاسبات و یا در سایر مقررات مثل آئین دادرسی و... برای انتخاب مستشاران سوابق تحصیلی و عملکردی مرتبط با کار در هیأت‌های مستشاری در نظر گرفته شود تا شاید به ارتقاء اثربخشی آراء صادره از این مرجع مساعدت نماید.

### مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

### تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

## EXTENDED ABSTRACT

The present study examines the conditions and legal effects of filing a lawsuit within the procedural framework of the Supreme Audit Court of Iran and compares them with the principles governing civil procedure. The research begins from the premise that modern systems of public governance require specialized supervisory institutions capable of safeguarding public funds through structured adjudicatory mechanisms. The Supreme Audit Court represents the financial supervisory arm of the legislature, entrusted with monitoring governmental expenditure and ensuring compliance with budgetary authorizations and financial regulations. Conceptually, the Court operates at the intersection of administrative law, financial accountability, and quasi-judicial adjudication, combining auditing functions with procedural guarantees resembling judicial proceedings. The legal identity of this institution derives from constitutional recognition and from doctrinal understandings that describe it as a high supervisory tribunal responsible for examining national accounts and preventing deviation from legally approved expenditures (M. J. Jafari Langroudi, 2024). Within Iranian public law theory, supervision is understood not merely as observation but as an evaluative process designed to secure legality through institutional balance, reflecting the broader doctrine of “control of power by power,” whereby oversight bodies prevent misuse of governmental authority (Rasekh, 2017). Linguistic, jurisprudential, and legal definitions of supervision reinforce its analytical dimension, emphasizing inspection, assessment, and corrective intervention as essential attributes of regulatory governance (Amid, 2013; Dekhoda, 2013; Raghīb Isfahani & Hosseini, 2004). From a jurisprudential perspective, supervision constitutes a legally recognized right to monitor performance and

prevent deviation from prescribed norms, whether through informative oversight or binding supervisory authority (Mousavi Khomeini, 2017). Accordingly, the Supreme Audit Court emerges as an institutional mechanism through which parliamentary financial oversight becomes operationalized in practice, enabling systematic protection of public property and reinforcing fiscal discipline across executive agencies (Abdolmaleki, 2007).

Methodologically, the study adopts a descriptive–analytical approach grounded in doctrinal legal research and documentary analysis. Data were collected through examination of statutory provisions, procedural regulations governing the Supreme Audit Court, administrative circulars, judicial practices, advisory board decisions, and comparative analysis with civil procedural law. The analytical framework focuses on identifying both substantive and formal requirements necessary for initiating proceedings before the Court. Unlike civil litigation—where proceedings depend primarily upon private initiative and the assertion of individual rights—the initiation of proceedings within the Supreme Audit Court system is fundamentally linked to institutional oversight and public interest protection. The research evaluates the structural logic underlying this procedural distinction, emphasizing that supervisory adjudication arises from auditing findings rather than individual claims. Comparative analysis reveals that while civil procedure centers upon legal interest, standing, and procedural capacity, the supervisory system relies on the detection of financial irregularities, attribution of responsibility to public officials, and institutional verification of financial loss. The study also investigates procedural stages such as investigation, indictment preparation, evidentiary evaluation, and adjudication by

advisory panels, demonstrating that the prosecutorial authority of the Court functions analogously to a public guardian of the treasury rather than a traditional litigant. In this regard, the prosecutorial office serves as the procedural engine translating audit findings into enforceable legal claims, thereby transforming oversight reports into judicially reviewable disputes within a specialized accountability system (Vakilian, 2011).

The findings indicate that the substantive conditions for filing a lawsuit before the Supreme Audit Court differ fundamentally from those governing civil litigation. The first and primary requirement is the occurrence of a financial violation, defined as intentional or negligent breach of binding financial regulations by officials responsible for public funds. Financial violations extend beyond unlawful expenditures to include unlawful receipts or any deviation from financial legislation governing public resources. The decisive criterion is the infringement of financial norms rather than the mere existence of administrative misconduct. The second requirement concerns the occurrence of financial loss or potential damage to public property, which, although not always necessary for initiating proceedings, significantly influences adjudicatory outcomes and remedial measures. Protection of public funds constitutes the central normative objective guiding the Court's jurisdictional activity. The third requirement involves attribution of responsibility to individuals affiliated with executive agencies or entities benefiting from public budgets, thereby restricting jurisdiction to actors operating within the sphere of public financial administration. Through doctrinal analysis, the research demonstrates that these requirements collectively create a public-law model of litigation distinct from private-law adjudication. Whereas civil procedure protects individual subjective rights, the Supreme

Audit Court safeguards collective financial interests rooted in public ownership concepts and accountability structures (Abdolmaleki, 2007; Shiri, 2003).

The study further identifies formal procedural conditions governing the initiation and progression of cases. Proceedings commence through the declaration of violation by the Prosecutor of the Supreme Audit Court, whose authority includes investigation, evidence collection, formulation of claims, and submission of an official petition to advisory panels. Investigation procedures involve structured evidentiary assessment conducted by designated prosecutors or investigators, ensuring procedural legality and accuracy of financial analysis. The accused official must be informed of allegations and provided an opportunity for defense, reflecting procedural fairness despite the administrative nature of the institution. The research highlights that investigative autonomy remains limited to matters authorized by prosecutorial referral, thereby preventing procedural expansion beyond the defined subject of oversight. Expert consultation may be employed where technical financial expertise is required, while legal representation is permitted without transferring responsibility for defense from the accused official. The completion of investigations culminates either in issuance of an indictment or termination of proceedings where jurisdiction is lacking. These procedural stages illustrate the hybrid character of the Court's system, combining administrative investigation with adjudicatory safeguards comparable to judicial due process. Importantly, procedural efficiency and prevention of financial loss justify mechanisms such as provisional seizure of assets to secure potential restitution, demonstrating the preventive orientation of supervisory adjudication (Vakilian, 2011).

Analysis of the legal effects of filing a lawsuit reveals significant institutional consequences

unique to the Supreme Audit Court. Submission of an indictment activates the advisory panels' jurisdiction and defines the scope of adjudication, limiting review strictly to matters contained in the prosecutorial petition. The filing of the claim obliges the prosecutorial office to defend its allegations throughout hearings and to execute orders issued by adjudicatory bodies. Additionally, proceedings clarify jurisdictional competence, impose a duty upon defendants to respond, and may lead to administrative sanctions, compensation orders, or referral to judicial courts where criminal conduct is established. Compared with civil procedure, where filing primarily creates procedural relationships between litigating parties, initiation of proceedings before the Supreme Audit Court restructures institutional responsibilities across multiple units, including prosecutors, advisory panels, appellate bodies, and supervisory authorities. The research demonstrates that this procedural architecture transforms oversight findings into enforceable accountability mechanisms, thereby strengthening financial governance and preventing systemic misuse of public resources. The Supreme Audit Court thus operates not merely as an auditing entity but as a quasi-judicial guardian of public finance whose procedural rules institutionalize accountability within the broader constitutional system (Abdolmaleki, 2007; Vakilian, 2011).

In conclusion, the comparative analysis confirms that litigation before the Supreme Audit Court represents a distinct model of public accountability grounded in financial supervision rather than private dispute resolution. The procedural framework integrates auditing, investigation, prosecution, and adjudication into a unified system designed to protect public funds and maintain financial discipline across executive institutions. Substantive conditions

emphasize financial violation and institutional responsibility, while procedural mechanisms ensure structured investigation, defense rights, and enforceable outcomes. The Court's hybrid character illustrates an evolutionary development in administrative justice whereby oversight bodies acquire adjudicatory authority to guarantee effective supervision. Ultimately, the effectiveness of financial governance depends on maintaining coherence between supervisory auditing and procedural adjudication, ensuring that public resources remain subject to transparent, accountable, and legally controlled management within the constitutional order.

### References

- Abdolmaleki, M. R. (2007). *Dictionary of Financial and Accounting Terms and Titles* (1st Edition ed.). Human Resources Training and Improvement Center of the Supreme Audit Court.
- Amid, H. (2013). *Amid Persian Dictionary* (22nd Edition ed., Vol. 2). Amirkabir Publications.
- Dehkhoda, A. A. (2013). *Dictionary* (45th Edition ed., Vol. 5). University of Tehran.
- Jafari Langroudi, M. J. (2024). *Terminology* (38th Edition ed., Vol. 2). Ganj-e Danesh.
- Jafari Langroudi, M. J. (2024). *Terminology of law*. Tehran: Ganj Danesh.
- Mousavi Khomeini, R. (2017). *Description of the Means* (26th Edition ed., Vol. 1). Islamic Publications Office.
- Raghib Isfahani, H., & Hosseini, G. K. (2004). *Translation and Research of the Vocabulary of the Holy Quran* (3rd Edition ed., Vol. 4). Morteza Publishing.
- Rasekh, M. (2017). *Supervision and Balance in the Constitutional Law System* (6th Edition ed.). Derak.
- Shiri, A. (2003). A Word on the Jurisdiction of the Supreme Audit Court. *Audit Science Quarterly*(8).
- Vakilian, H. (2011). *Discourses on Law and Legislation* (1st Edition ed.). Research Center of the Islamic Consultative Assembly.