

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح اصلاح موادی از قانون دیوان محاسبات کشور»**

**دفتر مطالعات حقوقی**

**دوره یازدهم - سال اول**

**شماره ثبت: ۴۶۳**

**شماره چاپ: —**

**تاریخ چاپ: —**

**کد موضوعی: ۲۴۰**

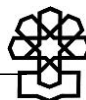
**شماره مسلسل: ۱۷۹۱۹**

**آذرماه ۱۴۰۰**

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	مقدمه.....
۲.....	بررسی طرح.....
۲.....	ماده (۱).....
۹.....	ماده (۲).....
۱۵.....	ماده (۳).....
۱۹.....	ماده (۴).....
۲۱.....	ماده (۵).....
۲۳.....	ماده (۶).....
۲۴.....	ماده (۷).....
۲۶.....	ماده (۸).....
۳۰.....	ماده (۹).....
۳۱.....	ماده (۱۰).....
۳۲.....	ماده (۱۱).....
۳۳.....	ماده (۱۲).....
۳۵.....	ماده (۱۳).....
۳۷.....	ماده (۱۴).....
۳۸.....	نتیجه‌گیری.....



## اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح اصلاح موادی از قانون دیوان محاسبات کشور

### مقدمه

دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی است. این دیوان به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به‌ترتیب مقرر در قانون، رسیدگی یا حسابرسی می‌کند. تفصیل ساختار و صلاحیت‌های دیوان محاسبات در «قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱ با اصلاحات بعدی آن» (که از این پس به‌اختصار «قانون» نامیده می‌شود) تعیین شده است. در این گزارش از دایره مسائل مطرح شده در این طرح در خصوص دیوان محاسبات خارج نمی‌شویم و بررسی همه ابعاد و مسائل دیوان محاسبات کشور نیازمند گزارش‌های مستقل دیگری است. در مقدمه طرح حاضر آمده است که این طرح درصدد رفع ابهام‌ها و ضعف‌های قانون مزبور در هشت محور است. محورهای اول و دوم طرح (مواد ۱ و ۲)، ناظر بر اعطای صلاحیت به دیوان محاسبات برای حسابرسی از شرکت‌های خصولتی<sup>۱</sup> و مؤسسات عمومی غیردولتی است که این هدف به‌عنوان اصلی‌ترین محور اصلاحی، مطلوب ارزیابی می‌شود و در ادامه به تحلیل آن و ارائه راهکار مناسب جهت

---

۱. منظور از شرکت‌های خصولتی آن دسته از شرکت‌های غیردولتی (براساس تعریف قانون محاسبات عمومی از شرکت دولتی) هستند که عملاً تحت مدیریت و کنترل دولت قرار دارند و دولت آنها را اداره می‌کنند؛ مانند شرکت‌های توزیع برق استانی.

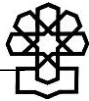
تحقق آن خواهیم پرداخت. محور سوم طرح (ماده ۱۱)، ایجاد امکان اعتراض از آرای محکمه تجدیدنظر به دیوان عدالت اداری است. محور چهارم طرح (ماده ۳)، ناظر بر رسیدگی به صورت‌های مالی سالیانه دیوان محاسبات توسط هیئت کارشناسی منتخب کمیسیون‌های مجلس است. محور پنجم (ماده ۴)، شروطی را برای تصدی پست‌های اساسی دیوان محاسبات (شامل رئیس، دادستان و اعضای هیئت‌های مستشاری) مقرر کرده است. محور ششم (ماده ۱۰) به منظور تقویت آرای دیوان، در مقام این است که رئیس دیوان محاسبات را مسئول اجرای احکام دیوان قرار دهد. محور هفتم (ماده ۱۲)، در جهت تقویت نظارت مجلس بر دیوان محاسبات، رسیدگی به تخلفات رئیس، دادستان و مستشاران دیوان را برعهده کمیته متشکل از نمایندگان کمیسیون‌های سه‌گانه مجلس قرار داده است. محور هشتم (مواد ۱۳ و ۱۴) در جهت تقویت سلامت اداری، تبادل برخط و ایجاد بانک اطلاعاتی محکومان را پیگیری می‌کند.

در ادامه به بررسی و تحلیل جزئیات مفاد این طرح می‌پردازیم.

## بررسی طرح

### ماده (۱)

ماده (۱) طرح با الحاق یک تبصره به ماده (۱) قانون، در مقام تعریف اصطلاح «بیت‌المال» است که در نتیجه آن، علاوه بر رفع ابهام از اصطلاح مزبور، دامنه صلاحیت دیوان محاسبات کشور توسعه می‌یابد. توضیح اینکه اصطلاح «بیت‌المال» در قانون، شش مرتبه به شرح ذیل ذکر شده است و حال آنکه تعریفی از آن اصطلاح در قانون وجود ندارد؛ لذا ارائه این



تعریف، مفید بوده و در راستای تحقق شفافیت قوانین موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ارزیابی می‌شود:

۱. براساس ماده (۱) قانون، هدف دیوان محاسبات عبارت است از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال.

۲. ماده (۶) قانون، اعلام نظر در خصوص لزوم وجود مرجع کنترل‌کننده داخلی و یا عدم کفایت مرجع کنترل‌کننده موجود در دستگاه‌های مورد رسیدگی با توجه به گزارش‌های حسابرسی‌ها و رسیدگی‌های انجام شده جهت حفظ حقوق بیت‌المال را از وظایف و اختیارات دیوان محاسبات دانسته است.

۳. طبق ماده (۲۱) قانون، دادستان دیوان محاسبات کشور در حدود قوانین و مقررات مالی در حفظ حقوق بیت‌المال اقدام می‌نماید.

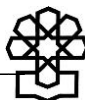
۴. بند «د» ماده (۲۳) قانون، عدم پرداخت بموقع تعهدات دولت که موجب ضرر و زیان به بیت‌المال می‌شود را از موارد قابل رسیدگی و انشا رأی توسط هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات دانسته است.

۵. بند «ه» ماده (۲۳) قانون، هر خرج یا تصمیم نادرست که باعث اتلاف یا تضييع بیت‌المال شود را از موارد قابل رسیدگی و انشا رأی توسط هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات دانسته است.

۶. طبق ماده (۲۴) قانون، هرگاه ثابت شود که از ناحیه مسئولان بدون سوءنیت ضرری به بیت‌المال وارد شده است از طرف هیئت‌های مستشاری، رأی به جبران آن صادر می‌شود. با تعریف ارائه شده در ماده (۱) طرح از بیت‌المال، همه دارایی‌ها منصرف از اینکه در قانون بودجه احصا شوند یا نشوند، می‌توانند در شمول مفهوم بیت‌المال باشند. در خصوص

این اصلاح نکات زیر حائز اهمیت است:

۱. مفاد ماده (۱) طرح با اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی مغایرت دارد؛ زیرا این اصل صراحت دارد که دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به‌ترتیبی 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. حکم ذیل ماده (۱) طرح، صراحتاً کنترل دیوان محاسبات را محدود به دستگاه‌هایی که از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، ندانسته است و بیت‌المال موضوع قانون را اعم از اینکه در قانون بودجه و پیوست‌های آن احصا شده یا نشده باشد می‌داند. جهت رفع این ایراد، اصرار بر حکم مزبور و ارسال آن به مجمع تشخیص مصلحت نظام پیشنهاد می‌شود که دلیل آن در تحلیل حکم دوم ماده (۲) طرح بیان خواهد شد.
۲. مفاد ماده (۱) طرح با نظریه شماره ۷۵/۲۱/۱۱۱۶ مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۴ شورای نگهبان مبنی بر اینکه «اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است»، مغایرت دارد. مفاد این نظر تفسیری شورای نگهبان در نظریه تفسیری دیگری به شماره ۸۲/۳۰/۳۹۵۲ مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۵ شورای نگهبان نیز تکرار شده است. راهکار رفع این ایراد، در بند قبل بیان شد.
۳. براساس تبصره ماده (۱)، تعریف بیت‌المال موسع می‌شود و دامنه شمول و حوزه صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات بسیار گسترده می‌شود. از منظر مدیریتی و ساختاری، گسترش دامنه شمول و حوزه صلاحیت نظارتی برای یک نهاد و دستگاه اجرایی زمانی مناسب است که ظرفیت اداری و ساختاری لازم متناسب با گسترش دامنه شمول وجود



داشته باشد. لذا این امر مستلزم بررسی نحوه عملکرد دیوان محاسبات در دایره اختیارات فعلی آن است. البته براساس قاعده تناسب وظایف و اختیارات، باید امکانات لازم جهت تحقق نظارت قانونی دیوان محاسبات فراهم گردد و معیار اعطای امکانات، وظایف قانونی است نه اینکه مبتنی بر امکانات، میزان و حدود صلاحیتی دیوان محاسبات تعیین شود.

۴. با توجه به سه بند ایرادی فوق‌الذکر، حکم این ماده به افزایش هزینه عمومی منجر می‌شود که محل جبران آن مشخص نشده است؛ لذا با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایرت دارد. جهت رفع این ایراد، پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، در ماده آخر این طرح (با الحاق ماده جدیدی) تصریح شود که هزینه اجرای این طرح از محل وجوه حاصل از جزای نقدی موضوع ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵ تأمین می‌شود.

۵. با توجه به اینکه براساس روح حاکم بر قوانین و دکتترین، «دارایی» مفهومی است که شامل «اموال» (دارایی مثبت) می‌شود، به‌کارگیری این دو واژه در کنار هم زائد است؛

---

۱. ماده (۵۹۸) - هریک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها یا شوراها و یا شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی‌فقیه اداره می‌شوند و دیوان محاسبات و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضایی و به‌طور کلی اعضا و کارکنان قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیررسمی، وجوه نقدی یا مطالبات یا حوالجات یا سهام و سایر اسناد و اوراق بهادار یا سایر اموال متعلق به هریک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر یا اشخاصی که برحسب وظیفه به آنها سپرده شده است را مورد استفاده غیرمجاز قرار دهد بدون آنکه قصد تملک آنها را به‌نفع خود یا دیگری داشته باشد، متصرف غیرقانونی محسوب و علاوه بر جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل به شلاق تا (۷۴) ضربه محکوم می‌شود و در صورتی که منتفع شده باشد علاوه بر مجازات مذکور به جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی محکوم خواهد شد.

و همچنین است در صورتی که به‌علت اهمال یا تفریط موجب تضییع اموال و وجوه دولتی گردد و یا آن را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا در غیر مورد معین یا زائد بر اعتبار مصرف نموده باشد.

لذا پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، واژه اموال در صدر تبصره موضوع ماده (۱) طرح حذف شود.

۶. دامنه صلاحیت دیوان محاسبات باید به‌نحوی شفاف تعیین شود که تفسیرپذیر نباشد. برخی از اصطلاحات مصرح در تبصره موضوع ماده (۱) طرح به‌شرح ذیل، از حیث تعریف شفاف نبوده و ابهام دارند که این امر با جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری و بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری، مغایرت دارد:

- عبارات «وجوه»، «دارایی‌ها»، «حقوق مالی و غیرمالی» در قوانین تعریف نشده‌اند. پیشنهاد می‌شود جهت رفع این ابهام، با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «وجوه، دارایی‌ها، ... و تمام حقوق مالی و غیرمالی» به عبارت «دارایی‌های مالی و غیرمالی» تغییر یابد.

- «دولت»؛ مشخص نیست که به‌معنای حکومت است یا قوه مجریه یا هیئت وزیران و آیا شامل شرکت‌های دولتی نیز می‌شود یا خیر. جهت رفع این ابهام پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت مزبور به «دولت (حکومت)» تغییر یابد. همچنین جهت شمول تمامی مصادیق، پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، در انتهای تبصره الحاقی، عبارت زیر اضافه شود: «دریافت‌های دولت موضوع ماده (۱۱) قانون محاسبات عمومی کشور<sup>۱</sup> (مشمول بر درآمد شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر

---

۱. ماده (۱۱) - دریافت‌های دولت عبارت است از کلیه وجوهی که تحت عنوان درآمد عمومی و درآمد اختصاصی و درآمد شرکت‌های دولتی و سایر منابع تأمین اعتبار و سپرده‌ها و هدایا به‌استثنای هدایایی که برای مصارف خاصی اهدا می‌گردد و مانند اینها و سایر وجوهی که به‌موجب قانون باید در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز شود.



و یا تصریح نام) به جز اموالی که متعلق حق اشخاص خصوصی است و نیز وجوه عمومی موضوع ماده (۱۳) قانون محاسبات عمومی کشور<sup>۱</sup> از مصادیق بیت‌المال هستند».

- «نهادهای عمومی غیردولتی»؛ این اصطلاح دارای تعاریف قانونی متفاوتی در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶<sup>۲</sup> و ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶<sup>۳</sup> است. جهت رفع این ابهام پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «موضوع ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و یا موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور» بعد از اصطلاح مزبور درج شود.
- «شرکت‌ها، مؤسسات و سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی»: مشخص نیست که

---

۱. ماده (۱۳) - وجوه عمومی عبارت است از نقدینہ‌های مربوط به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و مؤسسات وابسته به سازمان‌های مذکور که متعلق حق افراد و مؤسسات خصوصی نیست و صرف‌نظر از نحوه و منشأ تحصیل آن منحصرأ برای مصارف عمومی به‌موجب قانون قائل دخل و تصرف می‌باشد.

تبصره «۱» - وجوهی نظیر سپرده، وجه‌الضمان و مانند آنها که به‌طور موقت در اختیار دستگاه‌های مذکور در این ماده قرار می‌گیرد و پس از انقضای مدت معین و یا حصول شرایط خاص قابل استرداد است مادام‌که در اختیار دستگاه‌های مزبور می‌باشد تصرف در آنها بدون رضایت صاحب وجه یا احراز اعراض صاحب آن در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه عمومی تلقی می‌گردد.

تبصره «۲» - اسناد و اوراق بهادار متعلق به سازمان‌های مذکور در این ماده نیز در حکم وجوه عمومی است.

۲. ماده (۵) - مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به‌منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود.

تبصره - فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

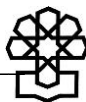
قانون موضوع تبصره فوق، با عنوان فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در ۱۳۷۳ به تصویب رسید که با اصلاحات و الحاقاتی مواجه شده است.

۳. ماده (۳) - مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده و یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

عبارت «شرکت‌ها، مؤسسات و سازمان‌ها» مقید به «دولتی» بودن است یا خیر؛ که اصولاً باید بر قید «دولتی» بعد از عبارت مزبور تصریح شود و نیز دستگاه‌های اجرایی، شامل این موارد نیز می‌شود. ضمن اینکه اصطلاح «دستگاه‌های اجرایی» دارای تعاریف متعدد قانونی (ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری،<sup>۱</sup> ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵، ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم مصوب ۱۳۸۳، قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ و بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب (۱۳۵۱) است و باید مشخص شود که کدام تعریف مدنظر است. جهت رفع این ابهام پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت مزبور به عبارت «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه» تبدیل شود. تعریف اخیر از اصطلاح دستگاه اجرایی، نسبت به سایر تعاریف قانونی جامع‌تر است و شامل «شرکت‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی» نیز می‌شود.

• «سایر وجوه و اموال حاکمیت» مبهم است و فاقد تعریف قانونی است و حدود آن مشخص نیست؛ مشخص نیست که منظور از حاکمیت چه اشخاصی است و با چه ملاکی این اشخاص، قابل تمییز هستند و مشخص نیست که منظور، اموال در اختیار حاکمیت نیز هست یا خیر. جهت رفع این ابهام، با توجه به عبارت پیشنهادی الحاقی در فوق یعنی در انتهای تبصره الحاقی موضوع ماده (۱) طرح،<sup>۲</sup> پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه

۱. ماده (۵) - دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.  
 ۲. الحاق عبارت «دریافت‌های دولت موضوع ماده (۱۱) قانون محاسبات عمومی کشور (مشمول بر درآمد شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر و یا تصریح نام) به جز اموالی که متعلق حق اشخاص خصوصی است و نیز وجوه عمومی موضوع



داخلی مجلس، عبارت مزبور حذف شود.

هدف این ماده این است که دیوان محاسبات کشور باید به حساب تمامی اشخاصی که از منابع و وجوه عمومی کشور استفاده می‌کنند رسیدگی یا حسابرسی کند. در صورتی که بودجه کل کشور، شامل بودجه تمامی اشخاصی باشد که از منابع عمومی کشور استفاده می‌کنند، عملاً این هدف محقق خواهد شد. با این وجود، به دلیل مغایرت حکم ماده (۱) با مفاد و روح اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی و نظر تفسیری شورای نگهبان، پیشنهاد می‌شود بر این حکم اصرار شود و در جهت تأمین مصلحت نظام، موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شود.

## ماده (۲)

این ماده در مقام الحاق حکمی به تبصره ماده (۲) قانون و الحاق تبصره جدیدی به ماده (۲) قانون است. ماده (۲) قانون، «حسابرسی یا رسیدگی کلیه حساب‌ها 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 لازم‌الاجرا» را از وظایف و اختیارات دیوان محاسبات دانسته است.

تبصره ماده (۲) قانون، منظور از دستگاه‌ها در این قانون از جمله در ماده (۲) را «کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر واحدها که به‌نحوی از انحاء بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند و به‌طور کلی هر واحد اجرایی که طبق اصول چهل و چهارم و چهل و پنجم قانون اساسی مالکیت عمومی بر آنها مترتب شود» دانسته و «واحدهایی که شمول مقررات عمومی در مورد آنها

مستلزم ذکر نام است نیز مشمول» تعریف دستگاه در ماده (۲) می‌داند.

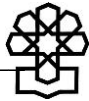
ماده (۲) طرح، دارای دو حکم مستقل است:

### حکم اول ماده (۲) طرح: الحاق عبارتی به تبصره ماده (۲) قانون

این حکم، دایره اشخاصی که مشمول تعریف «دستگاه» می‌شوند را توسعه می‌دهد. طبق این حکم در ماده (۲) طرح، «هر دستگاهی که وجوه دولتی را وصول و اداره می‌کند و باید آن را به خزانه واریز نماید و یا شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، بنیاد شهید و امور ایثارگران، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، بانک‌ها و سازمان‌های مشابه و شرکت‌های تابعه و وابسته به آنها» مشمول تعریف دستگاه در قانون و ماده (۲) آن می‌شود. بر ماده (۲) طرح اشکال‌های زیر وارد است:

۱. اطلاق حکم ماده (۲) طرح و نیز عموم عبارت «هر دستگاهی» در ماده مزبور، با اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی و نظریه شماره ۷۵/۲۱/۱۱۱۶ مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۴ شورای نگهبان مغایرت دارد. همین ایراد در خصوص تصریح بر عبارت «و یا شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، بنیاد شهید و امور ایثارگران، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، بانک‌ها و سازمان‌های مشابه و شرکت‌های تابعه و وابسته به آنها» وجود دارد. در جهت تأمین مصلحت نظام، پیشنهاد می‌شود پس از ایراد شورای نگهبان، بر حکم مزبور اصرار شده و به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شود.

۲. عبارت «سازمان‌های مشابه»، مبهم است و مشخص نیست که منظور از آن، چه سازمان‌هایی است. این ابهام، با جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری و بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری، مغایرت دارد. در صورتی که قانونگذار در جهت تأمین مصلحت کشور، به دنبال تسری صلاحیت دیوان محاسبات به نهادهای عمومی غیردولتی



و هر مؤسسه‌ای است که فارغ از نوع مالکیت آن، تحت کنترل و اداره دولت (حکومت) است، باید بر این امر تصریح کند والا تصریح بر برخی از مصادیق نهادهای عمومی غیردولتی، می‌تواند به جهت تبعیض ناروا (موضوع بند «۹» اصل سوم قانون اساسی) و نظام اداری ناصحیح (موضوع بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی) مورد ایراد واقع شود. بنابراین جهت رفع ابهام مزبور و نیز در جهت تأمین مصلحت کشور پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «و یا شهرداری‌ها ... و سازمان‌های مشابه» به «تمامی مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و یا موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور» تبدیل شود.

۳. عبارت «و شرکت‌های تابعه و وابسته به آنها» به دلیل نداشتن تعریف قانونی، ابهام دارد و این ابهام با جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری و بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری، مغایرت دارد. در صورتی که منظور از «مؤسسه وابسته» همان تعریف مندرج در تبصره «۱» قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی<sup>۱</sup> باشد باید بر آن تصریح شود؛ حتی در این صورت نیز، ابهام در تعریف «و شرکت‌های تابعه» همچنان باقی است. جهت رفع این ابهامات، پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس عبارت مزبور حذف شود؛ زیرا با درج عبارت پیشنهادی این گزارش در ذیل حکم دوم ماده (۲) طرح، مراد طراحان از درج عبارت «و شرکت‌های تابعه و وابسته به آنها» تأمین می‌شود.

---

۱. تبصره «۱» - مؤسسه وابسته از نظر این قانون واحد سازمانی مشخصی است که به‌صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیرتجارتی و غیرانتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و به‌نحو مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد.

**حکم دوم ماده (۲) طرح: الحاق تبصره‌ای به ماده (۲) قانون به‌عنوان تبصره «۲»**

این حکم، مقرر داشته است «دیوان محاسبات کشور درخصوص ۴۹ درصد سهام شرکت‌ها که متعلق به دولت است نیز صالح به رسیدگی است». در صورت تصویب حکم ماده (۱) این طرح، حکم این تبصره نیز تصویب شده است و در نتیجه، ضرورتی به درج و تکرار آن نخواهد بود.

به نظر می‌رسد با توجه به جزء «۲» مقدمه طرح، عبارت این حکم به‌درستی نگارش نیافته است. در ذیل جزء «۲» مقدمه طرح آمده است که درخصوص صلاحیت داشتن یا نداشتن دیوان محاسبات برای رسیدگی به شرکت‌های دولتی ابهام وجود دارد. توضیح اینکه طبق ماده (۲) قانون، شرکت‌های دولتی مشمول نظارت دیوان محاسبات هستند و براساس ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، شرکتی دولتی محسوب می‌شود که با اجازه قانون به‌صورت شرکت ایجاد شود و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن شرکت، متعلق به دولت باشد و شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن شرکت، متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود. در نتیجه، شرکت‌های نسل دوم که سهام دولت در آنها ۵۰ درصد و یا کمتر است، حتی اگر متشکل از سهام‌داران خصوصی-دولتی (با ترکیب سهامی که سهام دولت و سهام شرکت دولتی و یا شرکت‌های موضوع تبصره ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور)<sup>۱</sup> باشند، شرکت دولتی نبوده و مشمول نظارت دیوان محاسبات نمی‌شوند و این امر منجر به فرار بسیاری از اشخاص تحت مدیریت دولت از نظارت دیوان محاسبات و وقوع تخلفات مالی گسترده و ایجاد بستر فساد شده است. این وضعیت منجر به پیشنهاد مطرح در این طرح شده

۱. تبصره- شرکت‌هایی که از طریق مضاربه و مزارعه و امثال اینها به‌منظور به‌کار انداختن سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه ایجاد شده یا می‌شوند از نظر این قانون شرکت دولتی شناخته نمی‌شوند.



است که باید به جای تکیه بر «میزان سهام دولت، وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً در شرکت تحت نظارت دیوان محاسبات»، بر «تحت مدیریت و تحت کنترل بودن مؤسسه (اشخاص حقوقی)» تمرکز کرد. اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی مصادیق اشخاص تحت کنترل حکومت را در زمان تصویب آن اصل (سال ۱۳۵۸) بیان کرده است و باید تعاریف قانونی از آن مصادیق، به نحوی باشد که تمامی مصادیق اشخاص تحت کنترل حکومت در حال حاضر را پوشش دهد. لذا پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، در جهت تکمیل شرکت‌های دولتی مشمول اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی و مندرج در تبصره ماده (۲) قانون - همان‌گونه که ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۱</sup> نسبت به ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور، تعریف بهتر و جامع‌تری از شرکت دولتی ارائه داده است - در این طرح قانونی نیز، عبارت زیر به این شرح اضافه شود که: «هر شخص حقوقی مستقلی که با اجازه قانون، در قالب شرکتی اداره می‌شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح، ملی شده و یا مصادره شده و به‌عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد، و تحت کنترل دولت (حکومت) قرار دارد؛ اگرچه کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه آن به دولت (حکومت) یا وزارتخانه‌ها (موضوع ماده (۱) قانون مدیریت خدمات کشوری) و یا مؤسسات دولتی (موضوع ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری) و یا شرکت‌های دولتی (موضوع ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری) تعلق داشته باشد، مشمول نظارت

---

۱. ماده (۴) - شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام‌که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.

دیوان محاسبات موضوع اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی است.» توضیح اینکه ممکن است اکثر سهام شرکتی در مالکیت شخص خصوصی باشد، ولی براساس اساسنامه آن شرکت، بخش دولتی سهام‌دار، به دلیل داشتن سهام ممتاز<sup>۱</sup> یا سهام کنترلی<sup>۲</sup> یا سایر شرایط، مدیریت شرکت را در دست داشته باشد.

صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی نسبت به شرکت‌هایی که کمتر از ۵۰ درصد سهام آنها متعلق به دولت است، باید با شرط احترام به اصول حاکمیت شرکتی و با رعایت حقوق مالکانه سهام‌داران شرکت (موضوع مالکیت شخصی مصرح در اصول بیست و دوم و چهل و هفتم قانون اساسی) و صرفاً جهت کشف موارد تخلف و ارجاع آن به مراجع ذی صلاح باشد. بنابراین پیشنهاد می‌شود متن تبصره «۲» الحاقی به شرح زیر تغییر یابد:

۱. برای مثال، براساس ماده (۸) اساسنامه شرکت‌های توزیع برق (ابلاغی مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۶ به شماره ۹۸۲۸۸/۳۰/۱۰۰) وزیر نیرو مستند به قانون استقلال شرکت‌های توزیع نیروی برق در استان‌ها مصوب ۱۳۸۴/۱۲/۹ ۴۰ درصد سهام این شرکت‌ها به صورت ممتاز (با امتیازات مصرح در تبصره ماده مزبور که در واقع منجر به کنترل، اداره و مدیریت این شرکت‌ها توسط شرکت مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر) می‌شود) متعلق به شرکت مادر تخصصی توانیر است. براساس تبصره مزبور، «امتیازات سهام ممتاز و نحوه استفاده از آن، موضوع ماده (۴۲) قانون تجارت به شرح زیر است:

۱. حق سه رأی در مجامع عمومی فوق العاده که به منظور افزایش سرمایه تشکیل می‌گردد و دو رأی در سایر مجامع عمومی فوق العاده.

۲. حق دو رأی برای هر سهم در مجامع عمومی عادی در موارد زیر:

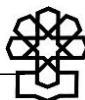
۱-۲. انتخاب یا عزل اعضای هیئت مدیره.

۲-۲. اتخاذ تصمیم نسبت به سیاست کلی و برنامه‌های عملیات آتی شرکت.

۲-۳. رسیدگی و اظهار نظر و اتخاذ تصمیم نسبت به گزارش عملیات سالیانه و صورت‌های مالی و بودجه شرکت.

۲-۴. تصویب آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی و اموال شرکت با رعایت مقررات مربوطه.»

۲. طبق بند «۷» ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، سهام کنترلی، حداقل میزان سهام مورد نیاز برای آن است که دارنده آن، قادر به تعیین اکثریت اعضای هیئت مدیره شرکت باشد.



«تبصره ۲- دیوان محاسبات صلاحیت رسیدگی به حساب تمامی اشخاص حقوقی‌ای را دارد که مستقیم و یا غیرمستقیم، تحت اداره دولت (حکومت) و یا دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و یا مؤسسات عمومی غیردولتی (موضوع ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و یا موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور، در مواردی که این اشخاص حقوقی از منابع عمومی کشور (و نه بودجه کل کشور) استفاده می‌کنند) هستند. این صلاحیت درخصوص شرکت‌هایی که کمتر از ۵۰ درصد سهام آنها مستقیم یا غیرمستقیم متعلق به اشخاص موضوع صدر این تبصره است، با رعایت اصول حاکمیت شرکتی و با رعایت حقوق مالکانه سهامداران آن شرکت اعمال می‌شود و دیوان محاسبات صرفاً مجاز به رسیدگی یا حسابرسی است. منظور از منابع عمومی کشور هر مالی است که در مالکیت عمومی قرار دارد.»

### ماده (۳)

ماده (۳) طرح حاوی دو حکم مستقل است که به بررسی هریک می‌پردازیم:

اول- اصلاح مفاد تبصره ماده (۹) قانون

دوم- الحاق تبصره‌ای به ماده (۹) قانون

### اول- اصلاح مفاد تبصره ماده (۹) قانون

تبصره ماده (۹) قانون دیوان محاسبات کشور (الحاقی ۱۳۷۰/۰۵/۲۰) اشعار می‌دارد که «دیوان محاسبات کشور از لحاظ مقررات مالی تابع آیین‌نامه خاصی خواهد بود که ظرف مدت دو ماه از تاریخ تصویب این اصلاحیه تهیه و با رعایت اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد». درخصوص مقررات مالی

حاکم بر دیوان محاسبات کشور، پیش تر (از زمان تأسیس دیوان تا زمان الحاق تبصره ماده (۹) قانون)، این دیوان، مشمول قوانین و مقررات عمومی کشور بود. در اجرای حکم تبصره ماده (۹) قانون، طرح آیین نامه مالی، محاسباتی و معاملاتی دیوان محاسبات کشور در ۱۳۷۲/۶/۹ به تصویب مجلس رسید که به منزله اجرای این قانون در خصوص دیوان محاسبات و عدم شمول قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ و سایر قوانین و مقررات مربوطه در مورد دیوان محاسبات بود.

همچنین براساس ماده (۲۲) قانون، دیوان محاسبات از لحاظ مقررات استخدامی تابع آیین نامه خاصی است که از طرف دیوان تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ «قانون آیین نامه استخدامی دیوان محاسبات» موضوع ماده (۲۲) قانون، در تاریخ ۱۳۷۰/۰۷/۰۷ به تصویب مجلس رسید و طبق ماده (۱۷) قانون مذکور، آیین نامه اجرایی آن قانون به تصویب کمیسیون امور اداری و استخدامی مجلس شورای اسلامی رسیده است.

حکم ماده (۳) طرح بازگشت به دوران قبل از الحاق تبصره ماده (۹) قانون است و مشخص نیست که از حیث برابری کارآمدی و سلامت اداری، کدام وضعیت مناسب تر است، اعلام نظر در این خصوص نیازمند بررسی دقیق تر مدیریتی و تحلیل اقتصادی و حقوقی جوانب امر است که خود نیازمند گزارش مستقل دیگری است. در عین حال، براساس جزء «۱۰» بند «۹» سیاست های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری، «حتی الامکان پرهیز از استثناهای قانونی» از اصول قانونگذاری است؛ لذا مفاد تبصره «۱» موضوع ماده (۳) طرح با این سازگاری دارد.

حکم ماده (۳) طرح به منزله نسخ ضمنی ماده (۲۲) قانون و نسخ ضمنی قانون آیین نامه استخدامی دیوان محاسبات خواهد بود که براساس اصول حقوقی تنقیح قوانین پیشنهاد



می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، درخصوص نسخ قانون اخیر (مصوب ۱۳۷۰/۷/۷) صراحتاً تعیین تکلیف شود. بر این اساس، باید درخصوص احکام مندرج در قانون آیین‌نامه استخدامی دیوان محاسبات که به موجب ماده (۳) طرح، نسخ خواهند شد و در نتیجه با خلأ قانونی در مورد این احکام مواجه خواهیم شد، چاره‌اندیشی شود. برای مثال، چنانچه قانون آیین‌نامه استخدامی دیوان محاسبات، نسخ ضمنی یا صریح شود، حکم ماده (۱۲) آن قانون<sup>۱</sup> که درخصوص هم‌ترازی حقوق رئیس و دادستان دیوان محاسبات است، فاقد حکم خواهد شد و چون حکم قانونی دیگری در این خصوص وجود ندارد مشخص نیست که تکلیف حقوق مقامات دیوان محاسبات چه می‌شود. در نتیجه، جهت رفع این اشکال پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، مفاد ماده (۱۲) قانون آیین‌نامه استخدامی دیوان محاسبات به‌عنوان ماده (۱۵) به این طرح الحاق یابد.

به‌دلیل ارتقای سلامت در دیوان محاسبات کشور و پیشگیری از سوءاستفاده از اختیارات در دیوان محاسبات پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، در تبصره «۱» موضوع ماده (۳) طرح، در جهت مدیریت تعارض منافع، اشتغال کسانی که در دیوان محاسبات مشغول به کار هستند در مشاغل مربوطه و مشاغلی که امکان سوءاستفاده از اطلاعات و منصب شغلی وجود دارد، ممنوع شود؛ همچنین این افراد تا دو سال از پایان خدمت خود، اجازه استخدام در (و همکاری با) نهادهایی که سابقاً در آن نهاد، مأمور رسیدگی بوده‌اند را نداشته باشند.

---

۱. ماده (۱۲) - معاونان و مستشاران دیوان محاسبات هم‌تراز معاون وزیر، دادستان دیوان محاسبات هم‌تراز استاندار و رئیس دیوان محاسبات هم‌تراز وزیر تشخیص و حقوق و مزایای ماهانه آنان برابر با حقوق و مزایای مقامات مزبور تعیین و پرداخت می‌گردد.

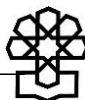
## دوم- الحاق تبصره‌ای به ماده (۹) قانون

تبصره «۲» موضوع ماده (۳) طرح از ابداعات این طرح در جهت نظارت مجلس بر عملکرد دیوان محاسبات است. در قانون، نظارت مجلس بر دیوان محاسبات از جنس نظارت بر تعیین مقامات دیوان محاسبات است و پس از انتصاب اشخاص، سازوکار کنترلی به صورت نظام‌مند تعریف نشده است.

نظر به اینکه دیوان محاسبات کشور از حیث قالب حقوقی، مؤسسه دولتی است شامل مواد (۱۴۸) و (۱۴۹) قانون تجارت الحاقی ۱۳۴۷ نسبت به آنکه ناظر بر شرکت‌هاست، تناسب ندارد. این عدم تناسب با اصول حقوقی و مدیریتی ناسازگار است. به‌علاوه مشخص نیست که منظور از «به‌مثابه» بودن چیست. در صورتی که منظور از آن، داشتن اختیارات قانونی بازرس قانونی موضوع مواد (۱۴۸) و (۱۴۹) قانون تجارت الحاقی ۱۳۴۷ است، باید ادبیات آن اصلاح شود.

شرایط کارشناسان منتخب کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات، اصل نودم و حقوقی و قضایی، باید در قانون تصریح شود. شورای نگهبان بارها عدم تصریح بر شرط داشتن وثاقت و امانت برای کارگزاران حکومتی را مغایر شرع دانسته است. همچنین پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، این شرایط به‌نحوی باشد که دو نفر از کارشناسان مزبور با سابقه ۱۰ سال کار مالی-اقتصادی مرتبط و یک نفر از کارشناسان مزبور آشنا با ساختار دیوان بوده و هر سه نفر، ارتباط جاری سازمانی با دیوان محاسبات نداشته باشند.

متعلق تخلف و تقصیر، منحصر در مدیران شده است که این انحصار محل ایراد است: اولاً مدیران فاقد تعریف و دارای ابهام است. این ابهام با جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری و بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام



اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری، مغایرت دارد. ثانیاً به‌منزله عدم الزام بازرسان قانونی در اعلام تخلف غیرمدیران (کارکنان) دیوان محاسبات است. در نتیجه پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «مدیران» به «کارکنان» تغییر یابد.

عبارت‌پردازی ذیل این تبصره مبنی بر اینکه «و تداوم خدمت ... منوط به نتیجه مفاد این گزارش است» ابهام دارد؛ زیرا مشخص نیست که باید در گزارش بازرسان اعلام برکناری مدیر شود یا اینکه به این معناست که باید گزارش مزبور در مراجع قانونی نظیر کمیسیون‌های داخلی مجلس مورد توجه قرار گیرد. این ابهام با جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری و بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری، مغایرت دارد. پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «نتیجه مفاد این گزارش» به عبارت «تأیید نتیجه مفاد این گزارش در مراجع قانونی ذی‌ربط» تغییر یابد. به‌علاوه، در این قسمت از اصطلاح (ارکان) و نه مدیر یا کارکنان استفاده شده است و این تفاوت در تعبیر منجر به بروز ابهام و تفاسیر اجرایی متشکست و متهافت خواهد شد که با امنیت قضایی موضوع بند «۱۴» اصل سوم قانون اساسی مغایرت دارد. پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، واژه «ارکان» به «کارکنان» تغییر یابد.

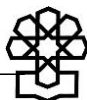
#### ماده (۴)

این ماده از طرح در مقام الحاق تبصره «۲» به ماده (۱۱) قانون به این شرح است که «کمیسیون موظف است در گزینش رئیس دیوان محاسبات و دادستان، تحصیلات مرتبط و تجربیات بیست سال خدمت رسمی که حداقل ده سال آن مالی باشد را برای فرد

پیشنهادی لحاظ نماید». در حال حاضر براساس تبصره «۲» ماده (۵۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، «برخورداری از مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد و بالاتر، سابقه خدمت در مقام‌های مدیریتی موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و هم‌ترازان آنان و حداقل بیست سال سابقه کار، از شرایط احراز سمت رئیس و دادستان دیوان محاسبات است.» در ماده (۴) طرح، این ماده قانونی به صورت ضمنی اصلاح (نسخ) می‌شود که پیشنهاد می‌شود براساس اصول قانون‌نویسی صحیح موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، بر نسخ تبصره «۲» مزبور تصریح شود.

رویکرد تخصص‌گرایی حکم ماده (۴) طرح، مورد تأیید است. در عین حال، در این تبصره برخی ابهام‌ها به شرح ذیل وجود دارد که در عرصه اجرا ممکن است انتخاب رئیس و دادستان دیوان محاسبات را با چالش مواجه کند.

اولاً عبارت «تحصیلات مرتبط» مبهم است و مشخص نیست منظور از آن، چه نوع تحصیلاتی است. پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، بر تخصص‌های مرتبط تصریح شود و این تخصص‌ها صرفاً حوزه مالی نبوده و رئیس و دادستان دیوان محاسبات، باید با امور حقوقی، اقتصادی و مدیریتی نیز آشنا باشند. ثانیاً عبارت «بیست سال خدمت رسمی که حداقل ده سال آن مالی باشد» نیز مبهم است؛ مشخص نیست منظور از خدمت مرتبط با امور مالی چیست و نیز مراد از خدمت رسمی شفاف نبوده و مشخص نیست که شامل چه نوع به‌کارگیری می‌شود. این ابهام‌ها باعث می‌شود که ضمانت اجرایی تبصره مذکور ضعیف باشد و در عرصه اجرا سلايق در انتخاب رئیس و دادستان دیوان محاسبات حاکم شود. این ابهام‌ها با جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری و بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام



اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری، مغایرت دارند. پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «و تجربیات بیست سال خدمت رسمی که حداقل ده سال آن مالی باشد» به عبارت «و تجربیات بیست سال خدمت تمام‌وقت (رسمی، پیمانی یا قراردادی) که حداقل ده سال آن، فعالیت در بخش‌های حقوقی، مدیریتی (در سمت‌های مدیریت سیاسی و یا مدیریت حرفه‌ای) یا مالی باشد» تغییر یابد.

#### ماده (۵)

ماده (۵) در مقام الحاق تبصره «۳» به ماده (۱۶) قانون، اشعار داشته است: «شروط موضوع تبصره «۲» ماده (۱۱) بر مستشاران هم مترتب است و حداقل دوسوم از اعضای هیئت‌های مستشاری باید از میان حساب‌رسان امین، متدین، کاردان و خوشنام دیوان محاسبات کشور به کمیسیون مربوطه معرفی شوند». رویکرد تخصص‌گرایی این حکم، مورد تأیید است. در عین حال، مبنیاً بر اشکال‌ها و ابهام‌های ناظر بر تبصره «۲» ماده (۱۱)، این ماده نیز محل ایراد است.

با توجه به اینکه ماده (۱۶) قانون<sup>۱</sup> بر «امین و متدین و کاردان» بودن افراد معرفی‌شده به‌عنوان مستشار تصریح کرده است، عبارت «امین، متدین، کاردان» در تبصره «۳» زائد به‌نظر می‌رسد. پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت مزبور حذف شود.

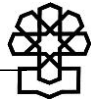
---

۱. ماده (۱۶) (اصلاحی ۱۳۷۰/۰۵/۲۰) - انتخاب هیئت‌های مستشاری از طریق زیر به‌عمل می‌آید:

رئیس دیوان محاسبات کشور پس از دریافت حکم حداقل اسامی پانزده نفر از افراد امین و متدین و کاردان را حتی‌الامکان از میان افراد واجد شرایط دیوان محاسبات کشور به کمیسیون دیوان محاسبات، بودجه و امور مالی مجلس پیشنهاد خواهد نمود. کمیسیون از بین افراد مذکور حداقل ۹ نفر را به‌عنوان اعضای اصلی هیئت مستشاری و سه نفر را به‌عنوان اعضای جانشین انتخاب و به رئیس دیوان محاسبات کشور معرفی خواهد کرد.

همچنین رابطه میان قید «حداقل دوسوم» با شروط «امین، متدین، کاردان و خوشنام» در تبصره «۳» مشخص نیست؛ اگر تعداد حسابرسان دارای شرایط مزبور کمتر از حداقل دوسوم مستشاران باشد، قید کمی اولویت دارد یا شروط مزبور. ضمن اینکه معرفی حداقل دوسوم مستشاران از میان حسابرسان دیوان محاسبات، با حکم صدر ماده (۱۶) قانون هم‌خوانی ندارد و باید این دو حکم به صورت هم‌خوان مورد توجه قرار گیرند. طبق صدر ماده (۱۶) قانون، رئیس دیوان محاسبات کشور حداقل اسامی پانزده نفر از افراد را حتی‌الامکان از میان افراد واجد شرایط دیوان محاسبات کشور به کمیسیون دیوان محاسبات، بودجه و امور مالی مجلس پیشنهاد خواهد کرد. در جهت رفع این ابهام و عدم هم‌خوانی، با توجه به فلسفه حکم مزبور که انتقال تجارب و دانش مستشاران فعلی به مستشاران جدید است، به نظر می‌رسد قید کمی اولویت دارد و در نتیجه، پیشنهاد می‌شود عبارت مزبور در تبصره «۲» با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس اصلاح شود.

مقید شدن رئیس دیوان به معرفی حداقل دوسوم مستشاران از میان حسابرسان دیوان محاسبات به کاهش صلاحیت تشخیصی رئیس و کمیسیون‌های مجلس جهت تعیین مستشاران منجر می‌شود. همچنین این حکم می‌تواند مغایر با نظام اداری صحیح موضوع بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی تلقی شود؛ زیرا مستشار و حسابرس از یک جنس نیستند و حکم به انتخاب مستشاران از میان حسابرسان، با اصل منطقی و حقوقی تناسب، مطابقت ندارد. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «از میان حسابرسان» به «حتی‌المقدور از میان مستشاران» تغییر یابد. در صورت اصرار به وجود حکم مزبور، مشخص نیست که منظور از «حسابرسان» در تبصره «۳» موضوع ماده (۵) طرح، همان کارشناسان تبصره «۲» الحاقی به ماده (۹) قانون



موضوع ماده (۳) طرح) است یا منظور حسابرسان مورد تأیید دیوان محاسبات موضوع ماده (۸) قانون یا هر دو. این ابهام باید رفع شود؛ به نظر می‌رسد منظور، حسابرسان مورد تأیید دیوان محاسبات موضوع ماده (۸) قانون است که پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، بر این امر تصریح شود.

#### ماده (۶)

ظاهر این ماده حکم کرده است که تبصره‌ای به ماده (۱۸) قانون،<sup>۱</sup> الحاقی یابد؛ اما مفاد آن در مقام اصلاح ماده (۱۸) قانون است؛ لذا با توجه به اصول قانون‌نویسی و اصول تنقیحی، پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، مفاد ماده (۶) طرح به‌درستی، نگارش مجدد یابد.

مراجع انتخاب و گزینش مقامات موضوع این ماده (رئیس، دادستان و مستشاران دیوان محاسبات) در مواد (۱۱)، (۱۴) و (۱۶) قانون مشخص است. منطقی نیست که نتیجه قصور یا تقصیر مراجع انتخاب و گزینش رئیس، دادستان و مستشاران جدید دیوان محاسبات از حیث عدم رعایت مهلت قانونی، عدم اعتبار تصمیمات رئیس، دادستان و مستشاران مستقر دیوان محاسبات باشد. همچنین در صورت انقضای مهلت سه ماهه و از بین رفتن وجاهت قانونی تصمیمات مقامات مزبور، مشخص نیست چه اتفاقی برای دیوان محاسبات و پرونده‌های آن می‌افتد و این تعطیلی امور عمومی با اصول حقوقی و صلاحیت‌های قانونی دیوان محاسبات مغایرت دارد. در نتیجه، پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «و با انقضای مهلت مذکور، ارجاع پرونده و تصمیم‌های متخذة توسط آنان فاقد وجاهت قانونی است» از ذیل تبصره الحاقی حذف شود.

---

۱. ماده (۱۸) - رئیس و دادستان و اعضای هیئت‌های مستشاری تا انتخاب و معرفی اعضای جدید در هر دوره قانونگذاری به‌کار خود ادامه خواهند داد و انتخاب مجدد آنها بلامانع است.

## ماده (۷)

این ماده حکم کرده است که سه تبصره به ماده (۲۱) قانون،<sup>۱</sup> الحاق یابد. نتیجه الحاق این سه تبصره، نقش بی‌بدیل هیئت‌های مستشاری در دیوان محاسبات خواهد بود و از نقش رئیس، دادستان و دادیاران در رسیدگی به گزارشات می‌کاهد.

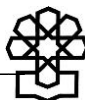
نظر به اقتضات اجرایی (تعداد مستشاران و تعداد گزارشات)، تصمیم‌گیری درخصوص حکم ماده (۷) طرح، نیازمند اطلاعات و تحلیل آماری است. ضمن اینکه این تغییر لزوماً به کاهش مداخلات سیاسی منجر نخواهد شد؛ زیرا رئیس دیوان طبق ماده (۱۶) قانون، در انتخاب مستشاران و تعیین رئیس هیئت‌های مستشاری نقش اساسی دارد. در مورد تبصره «۴» الحاقی، در برخی پرونده‌ها که متخلفان مسئولیت مشترک دارند، صدور دادخواست‌های جداگانه برای هریک از خواندگان از حیث حقوقی و لزوم

۱. ماده (۲۱) - دادستان دیوان محاسبات کشور در حدود قوانین و مقررات مالی در حفظ حقوق بیت‌المال اقدام می‌نماید و در انجام وظایف خود می‌تواند به هریک از دستگاه‌ها شخصاً مراجعه و یا این مأموریت را به یکی از دایران محول نماید.

تبصره «۱» - (الحاقی ۱۳۷۰/۰۵/۲۰) - هرگاه در مواعد مقرر حساب ماهانه یا سالانه و صورت‌های مالی و هر نوع سند و یا مدرک مورد نیاز در اختیار دیوان محاسبات کشور قرار نگیرد، دادستان دیوان محاسبات کشور موظف است به محض اعلام، علیه مسئول یا مسئولین امر دادخواست تنظیم و جهت طرح در هیئت‌های مستشاری به رئیس دیوان محاسبات کشور ارسال نماید.

تبصره «۲» - (الحاقی ۱۳۷۰/۰۵/۲۰) - دادستان دیوان محاسبات کشور موظف است به مورد کسری ابواب جمععی مسئولین و موارد مذکور در ماده (۲۳) این قانون و همچنین سایر مواردی که رسیدگی به آنها در صلاحیت دیوان محاسبات کشور می‌باشد، رسیدگی و پس از تکمیل پرونده با صدور دادخواست مراتب را جهت طرح در هیئت‌های مستشاری به رئیس دیوان محاسبات کشور اعلام دارد.

تبصره «۳» - (الحاقی ۱۳۷۰/۰۵/۲۰) - رئیس دیوان محاسبات کشور مکلف است حداکثر ظرف ده روز دادخواست دادستان را به هیئت‌های مذکور ارجاع دهد.



اطلاع متهمان، ضرورت دارد؛ اما باید در چنین مواردی، رسیدگی واحدی صورت گیرد که در این خصوص، حکمی نیامده است. برای مثال، با اینکه در خصوص تهیه صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی که تمامی اعضای هیئت مدیره مسئولند و باید جوابگو باشند، در خصوص پرداخت هزینه‌ها، صرفاً مدیرعامل و ذی‌حساب مسئولیت داشته و باید پاسخگو باشند. در چنین مواردی صدور دادخواست جداگانه می‌تواند به رسیدگی در چند هیئت مستشاری منجر شود که عملاً بستر صدور آرای متهافت خواهد شد. لذا پیشنهاد می‌شود این امر با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در حکم تبصره مزبور الحاق شود.

به‌علاوه، صدور دادخواست‌های متعدد و رسیدگی‌های جداگانه، بار مالی دارد که محل جبران آن تعیین نشده است و شائبه مغایرت اصل هفتادوپنجم قانون اساسی دارد. جهت رفع این ایراد، پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، در ماده آخر این طرح (با الحاق ماده جدیدی) تصریح شود که هزینه اجرای این طرح از محل وجوه حاصل از جزای نقدی موضوع ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵ تأمین می‌شود.

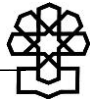
اصولاً آیین دادرسی در دیوان محاسبات نیازمند قانونگذاری است که قانون موجود و این طرح، تمامی مسائل لازم را در این حوزه پوشش نمی‌دهند و این خلأ، یکی از نواقص طرح حاضر است. آیین رسیدگی دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۹۳ هیئت عمومی برای پوشش این خلأ جوابگو نیست؛ زیرا علاوه بر فقدان صلاحیت هیئت عمومی دیوان محاسبات، آیین‌نامه مزبور دارای نقایص و کاستی‌هایی در موضوع دادرسی منصفانه است

که می‌تواند به تزییع حقوق متهمان در هیئت‌های مستشاری منجر شود.<sup>۱</sup>

## ماده (۸)

ماده (۸) طرح به‌دنبال الحاق حکمی به ذیل تبصره «۲» ماده (۲۳) قانون و اصلاح تبصره «۳» ماده (۲۳) قانون<sup>۲</sup> به شرح ذیل است:

۱. ر.ک: علی‌محمد فلاح‌زاده و محیا کامرانی، «ارزیابی آیین رسیدگی دیوان محاسبات کشور از منظر دادرسی منصفانه»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۱۰۸، زمستان ۱۳۹۸.
  ۲. ماده (۲۳) - هیئت‌های مستشاری علاوه بر موارد مذکور در این قانون به موارد زیر نیز رسیدگی و انشا رأی می‌نمایند:
    - الف) عدم ارائه صورت‌های مالی، حساب درآمد و هزینه، دفاتر قانونی و صورت‌حساب کسری و یا اسناد و مدارک در موعد مقرر به دیوان محاسبات کشور.
    - ب) تعهد زائد بر اعتبار و یا عدم رعایت قوانین و مقررات مالی.
    - ج) عدم واریز به‌موقع درآمد و سایر منابع تأمین اعتبار منظور در بودجه عمومی به حساب مربوط و همچنین عدم واریز وجوهی که به‌عنوان سپرده یا وجه‌الضمان و یا وثیقه و یا نظایر آنها دریافت می‌گردد.
    - د) عدم پرداخت به‌موقع تعهدات دولت که موجب ضرر و زیان به بیت‌المال می‌گردد.
    - ه) سوءاستفاده، غفلت و تسامح در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی و یا هر خرج یا تصمیم نادرست که باعث اتلاف یا تزییع بیت‌المال شود.
    - و) پرونده‌های کسری ابواب‌جمعی مسئولین مربوط.
    - ز) ایجاد موانع و محظورات غیرقابل توجیه از ناحیه مسئولین ذی‌ربط دستگاه‌ها در قبال ممیزین و یا حسابرس‌ها و سایر کارشناسان دیوان محاسبات کشور در جهت انجام وظایف آنان.
    - ح) پرداخت و دریافت‌هایی که خلاف قوانین موجود به دستور کتبی مقامات مسئول صورت گیرد.
    - ط) تأیید و یا صدور رأی نسبت به گزارشات حسابرسان داخلی و خارجی شرکت‌ها و مؤسسات و سازمان‌های مربوطه.
    - ی) رسیدگی و صدور رأی نسبت به گزارش‌های حسابرسی و گواهی حساب‌های صادره توسط دیوان محاسبات کشور.
- تبصره «۱» - 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:
- الف) توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی.



### اول: الحاق حکمی به انتهای تبصره «۲» ماده (۲۳) قانون

براساس تبصره «۲» ماده (۲۳) قانون، هیئت‌های مستشاری در صورت احراز وقوع جرم، ضمن اعلام رأی نسبت به ضرر و زیان وارده، پرونده را از طریق دادسرای دیوان محاسبات کشور، برای تعقیب به مراجع قضایی ارسال خواهد داشت. ماده (۸) پیشنهاد کرده است که «منظور از تعقیب مرجع قضایی در این تبصره، صرفاً تطبیق عنوان مجرمانه احراز شده با قانون موضوعه و اعمال مجازات کیفری و اجرای آن است».

تصریح بر اینکه عنوان مجرمانه صرفاً با قانون موضوعه تطبیق داده می‌شود با اصل (۱۶۷) قانون اساسی مغایر است و همچنین عبارت الحاقی، موجب تضییق صلاحیت مرجع قضایی و مغایر با اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی به نظر می‌رسد. ماجرای فیش‌های نجومی که با موازین اسلامی مغایرت دارد، با اتخاذ رویکرد مندرج در این عبارت الحاقی در دیوان محاسبات، منجر به عدم صدور کیفرخواست برای برخی مقامات اجرایی شد. در نتیجه پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، حکم مبنی بر الحاق عبارت به انتهای تبصره «۲» ماده (۲۳) قانون حذف شود.

### دوم: اصلاح تبصره «۳» ماده (۲۳) قانون

تبصره «۳» ماده (۲۳) قانون اشعار می‌دارد که «آرای هیئت‌های مستشاری در موارد

---

ب) کسر حقوق و مزایا حداکثر یک‌سوم از یک ماه تا یک سال.

ج) انفسال موقت از یک ماه تا یک سال.

د) اخراج از محل خدمت.

ه) انفسال دائم از خدمات دولتی.

این هیئت‌ها در صورت احراز وقوع جرم و یا تخلف از ناحیه مسئول یا مسئولین ضمن اعلام رأی پرونده را جهت صدور حکم مقتضی به مراجع صالحه ارسال خواهند داشت.

بندهای «الف»، «ب» و «ج» تبصره «۱» این ماده قطعی و لازم‌الاجراست و در مورد بندهای «د» و «ه» در مدت بیست روز از تاریخ ابلاغ در هیئتی مرکب از سه نفر از مستشاران که در پرونده مطروحه سابقه رأی نداشته باشند با تعیین رئیس دیوان محاسبات کشور قابل تجدیدنظر می‌باشد».

تبصره «۳» اصلاحی دارای دو حکم است:

**حکم اول** - «آرای قابل تجدیدنظر هیئت‌های مستشاری پس از ابلاغ، طی یکبار تقاضای تجدیدنظر و پس از صدور رأی محکمه، قطعی است».

**حکم دوم** - «قبول تقاضای بیش از یکبار اعاده دادرسی و تجدیدنظر توسط هر کدام از محکومان یا دادسرا، هیئت‌ها و محکمه تجدیدنظر، ممنوع است».

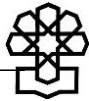
در خصوص **حکم اول**:

اولاً با توجه به اینکه کلیه آرای هیئت مستشاری، قابل تجدیدنظرخواهی توسط محکوم‌علیه و دادستان است (ماده (۲۸) قانون)، قید «قابل تجدیدنظر» در تبصره «۳» پیشنهادی زائد و برخلاف قانون است. در خصوص تجدیدنظر دو حکم در قانون فعلی آمده است: ماده (۲۸) قانون مصوب ۱۳۶۱<sup>۱</sup> و تبصره «۳» ماده (۲۳) قانون (الحاقی ۱۳۷۰).

حکم تبصره «۳» ماده (۲۳) ناسخ حکم ماده (۲۸) نیست و در رویه نیز به حکم ماده

(۲۸) عمل می‌شود؛ زیرا با توجه به سوابق تقنینی این امر (نظر مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۲۹

۱. ماده (۲۸) - آرای هیئت‌های مستشاری ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ به محکوم‌علیه از طرف وی و دادستان قابل تجدیدنظر است. مرجع تجدیدنظر منحصراً به موارد اعتراض رسیدگی و مبادرت به صدور حکم می‌نماید حکم صادره قطعی است. در صورتی که رأی صادره هیئت‌های مستشاری مستند به قبول محکوم‌علیه و دادستان باشد و یا حضوری بوده و ابلاغ نیز واقعی باشد با انقضای موعد مذکور این رأی قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود.



شورای نگهبان)، دلیل پذیرش (عدم رد) حکم تبصره «۳» ماده (۲۳) در سال ۱۳۷۰ توسط شورای نگهبان، وجود حکم ماده (۲۸) (به خصوص تبصره «۱» ماده (۲۸)) بوده است که رأی هیئت مستشاری را به صورت مطلق، قابل بررسی مجدد در محکمه دانسته است.

ثانیاً مرجع تقاضای تجدیدنظر مشخص نیست و ابهام دارد. در صورتی که قید «یکبار» منجر به نقض حق دادخواهی افراد شود با اصل سی و چهارم قانون اساسی مغایرت دارد. ثالثاً با توجه به حکم دوم مندرج در تبصره «۳» اصلاحی مبنی بر ممنوعیت قبول تقاضای بیش از یکبار تجدیدنظر توسط محکوم، ایراد فوق وارد است و نیز تکرار حکم مزبور، زائد و عبث است.

بنابراین پیشنهاد می شود با رعایت قانون آیین نامه داخلی مجلس، حکم اول مزبور حذف شود.

### در خصوص حکم دوم:

با توجه به تعدد موارد قبول اعاده دادرسی (موضوع ماده (۲۹) قانون)<sup>۱</sup>، ممنوعیت قبول بیش از یکبار در مواردی که منشأ تقاضای اعاده متفاوت باشد، از منظر حقوقی قابل قبول

---

۱. ماده (۲۹) - تقاضای اعاده دادرسی در موارد زیر قبول می شود:

(الف) در صورتی که در نوشتن ارقام یا در عملیات حسابداری اشتباهی شده باشد.

(ب) در صورتی که ضمن رسیدگی به سایر حسابها ثابت شود که اقلامی به حساب نیامده و یا مکرر به حساب آمده است.

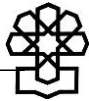
(ج) هرگاه پس از صدور رأی و حکم اسنادی به دست آید که محرز شود اسناد مزبور در موقع رسیدگی موجود بوده لیکن به عللی در دسترس نبوده و یا مورد توجه هیئت قرار نگرفته باشد.

(د) هرگاه رأی و حکم به استناد اسنادی صادر شده که مجعول بودن اسناد مزبور در مراجع دادگستری به حکم قطعی ثابت شده باشد.

نبوده و اطلاق آن با حقوق افراد در تعارض است. لذا پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، حکم دوم مزبور حذف شود.

### ماده (۹)

ماده (۹) طرح، عبارتی را به انتهای ماده (۲۴) قانون به این شرح الحاق می‌دهد: «مجلس موظف است با توجه به مفاد حکم بدوی هیئت‌های مستشاری و قطعیت یافته در محکمه تجدیدنظر دیوان، تصمیم مقتضی حسب مورد نسبت به سؤال، استیضاح یا ارجاع به قوه قضائیه اتخاذ نماید». این حکم به دنبال ایجاد رابطه ساختارمند و استفاده درست از رأی‌های دیوان محاسبات است. با وجود این، **اولاً** با توجه به اینکه نحوه اعمال ابزارهای سؤال و استیضاح در قانون اساسی تعیین شده است، به نظر می‌رسد که اطلاق این حکم بدون تصریح بر لزوم رعایت اصول هشتاد و هشتم و هشتاد و نهم قانون اساسی، با ایراد شورای نگهبان مواجه خواهد شد. لذا پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، قید «با رعایت اصول (۸۸) و (۸۹) قانون اساسی» قبل از عبارت «تصمیم مقتضی حسب مورد ... اتخاذ نماید» اضافه شود. **ثانیاً** ارجاع به قوه قضائیه در مواردی است که جرمی روی داده باشد که در چنین مواردی به تصریح ذیل تبصره «۲» ماده (۲۳) قانون، هیئت‌های مستشاری 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 قضایی ارسال خواهد داشت؛ در چنین مواردی دیگر الزام مجلس به اتخاذ تصمیم مبنی بر ارجاع به قوه قضائیه، سالبه به انتفای موضوع است؛ مگر اینکه این حکم الحاقی را حاکم بر حکم تبصره «۲» ماده (۲۳) قانون بدانیم که در این صورت باید براساس اصول قانون‌نویسی و



اصول تنقیحی، بر این امر تصریح شود.

## ماده (۱۰)

این ماده در مقام اصلاح ماده (۲۶) قانون<sup>۱</sup> است. در بند «۶» مقدمه طرح تصریح شده است که قرار دادن رئیس دیوان محاسبات به عنوان مسئول اجرای احکام دیوان ضمانت اجرایی قوی است؛ اما در ماده (۱۰) طرح، دادستان دیوان مسئول اجرای احکام دانسته شده است که دارای تناقض است و باید رفع شود.

مشخص نیست که چرا باید یک نسخه از رأی صادره به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال شود؛ چنانچه مفاد رأی صادره، جبران ضرر و زیان و یا ناظر بر تخلف ذی حساب باشد، ارسال رأی به وزارت مزبور موجه به نظر می‌رسد. لذا پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «چنانچه مفاد رأی صادره، جبران ضرر و زیان و یا ناظر بر تخلف ذی حساب باشد» بعد از عبارت «وزارت امور اقتصادی و دارایی» اضافه شود. در انتهای ماده (۲۶) اصلاحی، پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و در رعایت اصول قانون‌نویسی، عبارت «نسبت به جبران جزای نقدی» به عبارت «نسبت به ایصال جزای نقدی» تغییر یابد.

---

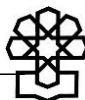
۱. ماده (۲۶) - آرای دیوان محاسبات کشور را دادستان و یا نماینده او برای اجرا به دستگاه‌های مربوط ابلاغ و نسخه‌ای از آن را به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال و در اجرای آنها مراقبت می‌نمایند. در صورتی که آرای مزبور بلااجرا بماند دادستان دیوان محاسبات کشور موظف است مراتب را به مجلس شورای اسلامی اعلام نماید.

## ماده (۱۱)

براساس تبصره «۱» ماده (۲۸) قانون، مرجع رسیدگی به تقاضای تجدیدنظر از آرای هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات، محکمه صالحه است که تشکیل می‌شود از یک نفر حاکم شرع به انتخاب رئیس قوه قضائیه و دو نفر از مستشاران دیوان محاسبات به‌عنوان کارشناس و به انتخاب رئیس دیوان که در پرونده مطروحه سابقه رأی نداشته باشند. نظر به اینکه رأی مستشاران دیوان نزد حاکم شرع، جنبه مشورتی دارد،<sup>۱</sup> ماده (۱۱) طرح به‌دنبال تغییر این نقش و تأثیرگذاری رأی مستشاران دیوان در رأی حاکم شرع است. با توجه به فضای سازمانی در دیوان محاسبات، این احتمال و شائبه می‌تواند در مواردی وجود داشته باشد که مستشاران، رأی همدیگر را تأیید کنند و در این صورت رأی هیئت منصفه با سه مستشار جدید، تفاوت چندانی با رأی بدوی هیئت مستشاری با سه مستشار نخواهد داشت و معمولاً همان رأی تأیید می‌شود و عملاً مرحله تجدیدنظر، صوری خواهد شد.

ماده (۱۱) طرح در خصوص حدود صلاحیت «هیئت منصفه مالی»، با تصریح بر این عبارت که «رأی قطعی مبتنی بر رأی اکثریت این هیئت صادر خواهد شد»، دلالت بر تصمیم‌گیرنده بودن این هیئت می‌کند و این امر با تعیین قوه قضائیه و دادگاه‌های دادگستری به‌عنوان مرجع نهایی تظلم‌خواهی (موضوع بند «۱» اصل یکصدوپنجاه‌وششم و اصول شصت‌ویکم و یکصدوپنجاه‌ویکم قانون اساسی)، مغایرت دارد؛ به همین جهت، استفساربه قانونی راجع به تبصره «۱» ماده (۲۸) قانون مصوب ۱۳۶۵/۹/۲۳ مجلس مقرر داشته است: «شرکت دو نفر از مستشاران الزامی بوده و محکمه بدون حضور آنان رسمیت

۱. و لذا قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری نیست.



ندارد؛ اما نظر مستشاران مشورتی بوده و مؤثر در حکم نخواهد بود؛ ولی آنان موظف به اظهار نظر کتبی بوده و حاکم شرع بدون گرفتن نظر مشورتی مستشاران حکم نخواهد کرد. پیش‌تر شورای نگهبان در نظریه ۱۳۶۰/۱۱/۲۹ خود در خصوص طرح قانونی دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۸ مجلس اعلام داشته بود: «مواد (۲۷)، (۲۹)، (۳۱) و تبصره آن، (۳۲) و تبصره‌هایش، (۳۳)، (۳۵)، (۳۶) و صدر ماده (۳۷) و ماده (۳۸) که اشعار می‌دارد هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات براساس مقررات حقوقی رسیدگی کرده و به جبران خسارت وارده یا پرداخت مطالبات دولت رأی می‌دهند و تجدیدنظر و اعاده دادرسی نیز در همان هیئت‌های مستشاری به عمل می‌آید و سرانجام رأی‌شان قطعی و لازم‌الاجراست؛ چون این نوع رسیدگی و اظهار نظر امر قضایی است، با اصول شصت و یکم و یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی مغایر می‌باشد». لذا هر چند محور سوم مصرح در مقدمه طرح، با راهکار پیشنهادی در این ماده، منجر به قابل اعتراض بودن آرای مرجع تجدیدنظر دیوان محاسبات نزد دیوان عدالت اداری می‌شود، به جهت اعطای صلاحیت قضایی به مرجع غیرقضایی به اشکال اساسی و مغایرت با اصول قانون اساسی دارد. در نتیجه، جهت تحقق هدف مندرج در محور سوم مقدمه طرح، پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، تبصره «۱» موضوع ماده (۱۱) طرح به شکل زیر اصلاح شود:

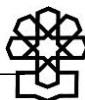
«تبصره ۱- آرای مرجع تجدیدنظر دیوان با دادخواست محکوم‌علیه، قابل تجدیدنظر در مراجع تجدیدنظر دادگستری است.»

## ماده (۱۲)

ماده (۱۲) طرح در مقام اصلاح ماده (۳۷) قانون است. طبق ماده (۳۷) قانون، «تخلفات

اعضای هیئت‌های مستشاری با اعلام رئیس دیوان محاسبات کشور در کمیسیون دیوان محاسبات، بودجه و امور مالی مجلس شورای اسلامی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. دستورالعمل اجرایی این ماده توسط کمیسیون دیوان محاسبات مجلس تصویب خواهد شد.» در خصوص ماده (۱۲) طرح، نکات زیر حائز اهمیت است:

۱. به نظر می‌رسد باید در ابتدای عبارت «رئیس، دادستان و مستشاران»، عبارت «توسط» اضافه شود.
۲. نظر به اینکه شکایت هر شخصی منجر به رسیدگی در کمیته خواهد شد، به دلیل حجم بالای شکایات، عملاً امکان چنین رسیدگی نخواهد بود و حکم ماده (۱۲) طرح در عمل، غیرقابل اجرا به نظر می‌رسد.
۳. سهم هر کمیسیون در کمیته پانزده نفره مشخص نشده است. در صورتی که سهم این سه کمیسیون، برابر است باید بر آن تصریح شود.
۴. در خصوص اعلام عناوین مجرمانه به مرجع قضایی، نظر به سوابق موجود در خصوص صلاحیت کمیسیون اصل نودم قانون اساسی و عدم کارآمدی چنین سازوکاری، لازم است تا اقتضات اعلام جرم به مرجع قضایی در کمیته لحاظ شود.
۵. اختیار برکناری مستشار متخلف توسط کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات، این خطر را ایجاد کند که مستشار، مطابق میل این کمیسیون اقدام کند.
۶. مشخص نیست که در صورت احراز تخلف در مورد مستشار، کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات موظف است طبق نظر کمیته پانزده نفره اقدام به برکناری مستشار کند یا اینکه کمیسیون مزبور مجدداً اقدام به بررسی و اتخاذ تصمیم در این خصوص می‌کند. این ابهام با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایرت دارد.



لذا پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، ماده (۳۷) موضوع ماده (۱۲) طرح به شرح ذیل اصلاح شود:

«تخلفات و هرگونه تعلل و تقصیر در امر رسیدگی به پرونده‌ها و صدور آرای خلاف قانون، توسط رئیس، دادستان و مستشاران دیوان و عدم انجام وظایفی که قانوناً موظف به اجرای آن بوده‌اند با شکایت هر شخص حقیقی و حقوقی به دادستانی و تأیید شکایت توسط نماینده دادستانی کل کشور با تنظیم کیفرخواست یا دادخواست توسط دادستانی کل و ابلاغ آن به رئیس کمیسیون قضایی و حقوقی، در کمیته منتخب ۱۵ نفره مرکب از اعضای کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات، اصل نودم و قضایی و حقوقی (با سهم برابر هریک از سه کمیسیون در کمیته) مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. ریاست و مسئولیت تشکیل جلسات این کمیته با رئیس کمیسیون قضایی و حقوقی است که مکلف است حداکثر ظرف یک ماه از دریافت کیفرخواست یا دادخواست دادستان کل، به تشکیل کمیته اقدام کند. احراز تخلف در کمیته منتخب، موجب برکناری عضو متخلف هیئت مستشاری توسط کمیته و برکناری رئیس و دادستان برابر مقررات قانونی می‌شود و عنداللزوم کیفرخواست مورد تأیید کمیته مبتنی بر کیفرخواست اولیه دادستانی کل، توسط رئیس کمیسیون قضایی و حقوقی به مرجع قضایی ارسال می‌شود.»

### ماده (۱۳)

طبق این ماده، «رئیس دیوان، دادستان دیوان و معاونت‌ها موظف هستند با استفاده از سامانه موجود و ارتقای ظرفیت و توسعه شبکه دسترسی آن به اطلاعات مالی دستگاه‌های اجرایی، موجبات حسابرسی را از طریق تبادل برخط فراهم آورند و هرگونه استخدام جدید قبل از

استفاده کامل از ظرفیت شبکه و سامانه «ثنا» ممنوع است». به نظر می‌رسد که حکم این ماده به دلیل ابهام‌های فراوان و نداشتن ضمانت اجرای متناسب، محقق نخواهد شد. برخی از مهم‌ترین ابهام‌های این ماده عبارتند از:

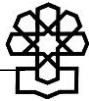
۱. عبارت «استفاده کامل از ظرفیت شبکه» مبهم است و مشخص نیست که براساس چه شاخصی می‌توان گفت که از ظرفیت کامل شبکه استفاده شده است.  
 ۲. به دلیل اینکه بازه زمانی مشخصی برای توسعه سامانه در نظر گرفته نشده است، ممکن است اجرای آن به صورت کامل محقق نشود و استخدام نیروی انسانی در دستور کار قرار گیرد.

۳. توضیحی در مورد سامانه مورد نظر ارائه نشده است و مشخص نیست که کدام سامانه مد نظر است. البته با توجه به قراین، عبارت «سامانه «ثنا»» نادرست است؛ زیرا سامانه موجود، سامانه نظارت الکترونیک دیوان محاسبات (سنا) است و نه سامانه ثنا (سامانه ثبت نام الکترونیک قضایی).

۴. اصطلاح «دستگاه‌های اجرایی» به دلیل داشتن تعاریف متعدد قانونی، ابهام دارد. ابهام مزبور، با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایرت دارد. همچنین لازم است ضمانت اجرای متناسب و بازدارنده‌ای برای حکم این ماده در نظر گرفته شود.

لذا پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، ماده (۴۸) موضوع ماده (۱۳) طرح به شرح ذیل اصلاح شود:

«ماده ۴۸- رئیس و دادستان دیوان و سایر کارکنان و مقامات دیوان موظف هستند با استفاده از سامانه نظارت الکترونیک دیوان محاسبات (سنا) و ارتقای ظرفیت و توسعه



شبکه دسترسی آن به اطلاعات مالی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه ظرف مدت یک سال، موجبات حسابرسی را از طریق تبادل برخط فراهم آورند. قبل از تحقق حکم فوق به تشخیص رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات، هرگونه استخدام جدید ممنوع است. همچنین مستنکفین از اجرای این حکم به تناسب امتناع یا ممانعت از اجرا، به مجازات تعزیری درجه دو تا پنج قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ محکوم می‌شوند.

#### ماده (۱۴)

طبق این ماده، «دیوان موظف است در خصوص محکومان، ظرف مدت ۶ ماه بانک اطلاعاتی جامعی را تدوین و راه‌اندازی نماید و اطلاعات آن را در اختیار قوای سه‌گانه قرار دهد». به‌رغم مفید بودن حکم این ماده در خصوص محکومان قطعی، اولاً این حکم بار مالی دارد که محل تأمین آن مشخص نشده است؛ لذا با اصل هفتادوپنجم مغایرت دارد. جهت رفع این ایراد، پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، در ماده آخر این طرح (با الحاق ماده جدیدی) تصریح شود که هزینه اجرای این طرح از محل وجوه حاصل از جزای نقدی موضوع ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵ تأمین می‌شود. ثانیاً در اختیار قرار دادن اطلاعات محکومان قطعی باید با رعایت حفظ حیثیت و حریم شخصی افراد باشد والا با اصول بیست‌ودوم و سی‌ونهم قانون اساسی مغایرت دارد. جهت رفع این ایراد، پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، قید «با رعایت حفظ حیثیت و حریم شخصی افراد» قبل از عبارت «در اختیار قوای سه‌گانه قرار دهد» درج شود.

## نتیجه‌گیری

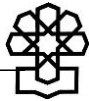
این طرح دارای مواد متعددی ناظر به دیوان محاسبات کشور است که به جهت داشتن موضوعات متفاوت، باید به صورت موردی (حکم به حکم)، جمع‌بندی شود.

با توجه به متن و روح اصول اقتصادی قانون اساسی به خصوص اصول پنجاه و دوم و پنجاه و پنجم، دیوان محاسبات کشور باید به حساب تمامی اشخاصی که از منابع عمومی کشور استفاده می‌کنند فارغ از درج آنها در قانون بودجه کل کشور، رسیدگی یا حسابرسی کند (محور اول مندرج در مقدمه این طرح). بر این اساس پیشنهاد می‌شود راهکار مندرج در مواد (۱) و (۲) طرح با اصلاحات پیشنهادی مندرج در این گزارش، در صورت مواجه شدن با ایراد شورای نگهبان مبنی بر مغایرت با اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی، در جهت تأمین مصلحت نظام، مورد اصرار مجلس شورای اسلامی قرار بگیرد. در این صورت، بایستی از نظر اداری، ساختاری و نیروی انسانی ظرفیت دیوان محاسبات بهبود یابد؛ زیرا گسترش دامنه فعالیت دیوان، مستلزم گسترش ظرفیت سازمانی و اداری این نهاد است و الا دیوان محاسبات در اجرای تکالیف قانونی خویش با چالش مواجه خواهد شد و چه بسا انجام وظایف قبلی نیز با چالش مواجه شود.

پیشنهاد می‌شود تبصره «۲» الحاقی موضوع ماده (۲) طرح با رعایت قانون آیین‌نامه

داخلی مجلس به شرح ذیل تغییر یابد:

«تبصره ۲- دیوان محاسبات صلاحیت رسیدگی به حساب تمامی اشخاص حقوقی‌ای را دارد که مستقیم و یا غیرمستقیم، تحت اداره دولت (حکومت) و یا دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و یا مؤسسات عمومی غیردولتی (موضوع



ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و یا موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور، در مواردی که این اشخاص حقوقی از منابع عمومی کشور (و نه بودجه کل کشور) استفاده می‌کنند) هستند. این صلاحیت درخصوص شرکت‌هایی که کمتر از ۵۰ درصد سهام آنها مستقیم یا غیرمستقیم متعلق به اشخاص موضوع صدر این تبصره است، با رعایت اصول حاکمیت شرکتی و با رعایت حقوق مالکانه سهام‌داران آن شرکت اعمال می‌شود و دیوان محاسبات صرفاً مجاز به رسیدگی یا حسابرسی است. منظور از منابع عمومی کشور هر مالی است که در مالکیت عمومی قرار دارد».

بخشی از ایرادهای جزئی ناظر بر مواد این طرح (مواد ۱ تا ۴ و ۱۲ و ۱۳) به جهت مغایرت با اصول قانون‌نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است که پیشنهادهای اصلاحی در گزارش بیان شده‌اند. سایر اشکالات ناظر بر مفاد طرح حاضر نیز با اعمال راهکارهای پیشنهادی مندرج در این گزارش توصیه می‌شود.

در مجموع با عنایت به نکات پیش‌گفته، ضمن موافقت مشروط با کلیات طرح، پیشنهاد می‌شود موضوع در کمیسیون مورد رسیدگی قرار گرفته و با رفع ایرادهای طرح خصوصاً موارد مغایر با قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، اصلاحاتی که منجر به ارتقا و کارآمدی دیوان محاسبات می‌گردد به تصویب کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات برسد.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۹۱۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح موادی از قانون دیوان محاسبات کشور»

نام دفاتر: مطالعات حقوقی، مطالعات مدیریت، مطالعات بخش عمومی

تهیه و تدوین: محمدبرزگر خسروی

همکاران: یحیی مزروعی، محمد عبدالحسین‌زاده (دفتر مطالعات مدیریت)، مجتبی

اسلامیان (دفتر مطالعات بخش عمومی)

ناظران علمی: مهدی عبدالملکی، علی عبدالاحد

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه

۲. اصول پنجاه و چهارم و پنجاه و پنجم قانون اساسی

۳. دیوان محاسبات کشور

۴. نظارت بر بودجه



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۹/۲۹