

کفالت اشخاص حقوقی موضوع حقوق عمومی از متهمین و چالش‌های آن

محمد جعفر رادمرد^۱

چکیده

بالا بودن نرخ جمعیت زندانیان و معضلات و مشکلات اجتماعی و حقوقی و روانی که زندان به دنبال دارد، همواره یکی از دغدغه‌های مهم نظام قضایی کشور ما بوده است و تلاش‌هایی که با هدف رفع این معضلات و جایگزینی سیاست‌های کیفری جدید در چند سال اخیر سرعت گرفته‌ماید این امر است. بازداشت‌های قبل از محاکمات کیفری به دلیل عجز از پرداخت وثیقه یا معرفی کفیل، هرچند موقت اما سهم قابل توجهی از محبوسین را به خود اختصاص داده است. متعاقب اصلاحات عمده‌ای که به هدف کاهش مشکل مزبور در قوانین پیموده شد، بالاخره قانونگذار در تدوین قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ به عنوان یک نوآوری مهم و در پاسخ به نیازهای اجتماعی و حقوقی روز، بحث قبول کفالت اشخاص حقوقی از متهمین را در تبصره ماده ۲۲۱ پذیرفت و می‌توان گفت گامی بلند در جهت توسعه زمینه اجرای قرارهای تأمینی برداشت.^۲ اما باید دید در مقام عمل، کفالت اشخاص حقوقی به ویژه اشخاص حقوقی بخش عمومی و دولتی تا چه حد قابلیت اجرایی دارد. در این جستار با بررسی قوانین و مقررات مختلف، به معاذیر متعدد

۱. کارآمور و کالت کانون وکلای دادگستری. ایمیل mohammad.jafraadmard45@gmail.com

۲. مقاله پژوهشی تقویت حقوق و آزادی‌های متهم در مرحله تحقیقات مقدماتی دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ -

محمد مهدی ساقیان استادیار گروه جزا و جرم‌شناسی دانشگاه تهران



و مختلفی اشاره خواهیم نمود که تا حد بسیار زیادی اجرای تبصره فوق را با موانع قانونی مواجه نموده و متعذر می‌نماید.

واژگان کلیدی: کفالت - اشخاص حقوقی دولتی - اشخاص حقوقی عمومی - قرار

تامین

مقدمه

بنا بر اعتقاد برخی حقوقدانان، منشاء و مبنای کفالت کیفری، عقد کفالت موضوع مواد ۷۳۴ الی ۷۵۱ قانون مدنی است. بر این اساس کفالت عقدی است که به موجب آن احد از طرفین، در مقابل طرف دیگر احضار شخص ثالثی را تعهد کند. صرف نظر از اینکه آیا در کفالت کیفری در واقع، بین متهم و مقام قضایی عقدی منعقد می‌گردد یا خیر و صرف نظر از تفاوت‌های این دو تاسیس حقوقی، باید اذعان داشت که مقررات حقوق مدنی به هیچ عنوان پاسخگوی نیازهای سیستم کیفری نظام قضایی ما نیست. همانگونه که می‌دانیم اشخاص حقوقی به دو دسته اشخاص حقوقی بخش حقوق خصوصی و اشخاص حقوقی بخش عمومی تقسیم می‌شوند. شرکت‌ها و موسسات تجاری یا غیر تجاری موضوع قانون تجارت و موقوفات در دسته اول و دولت به معنای اعم و موسسات عمومی غیر دولتی اعم از اینکه اعمال حاکمیت یا اعمال تصدی را بر عهده داشته باشند، در دسته دوم قرار می‌گیرند. وجه تمایز و تعریف انواع بخش‌های دولتی در قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری بیان گردیده است.^۱

۱. قانون محاسبات عمومی - ماده: (۲) وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون به این عنوان شناخته شود.

موسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد.

ماده (۴) شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و..... بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد.

ماده (۵) موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند تشکیل می‌شوند.

از آنجا که بسیاری از شرکت‌های دولتی که اعمال تصدی را برعهده دارند از حیث تشکیل و ارکان و اداره آن تابع موادی از قانون تجارت بوده و به شکل شرکت‌های سهامی خاص فعالیت می‌نمایند، قانونگذار به منظور مشتمه نشدن آنها با شرکت‌های تجاری بخش حقوق خصوصی، سه شرط را برای اطلاق دولتی بودن بر این شرکت‌ها و موسسات به صورت توأم، لازم دانسته است. بنا بر این مقررات، شرکتی، دولتی محسوب می‌گردد که اولاً: بیش از ۵۰ درصد سهام یا سرمایه آن متعلق به دولت باشد. ثانیاً: به موجب قانون تاسیس شده باشد و به عبارت دیگر به موجب مصوبه مجلس یا با اجازه آن تاسیس شده باشد و ثالثاً: اساسنامه این شرکت‌ها به تصویب هیات وزیران رسیده باشد.

در تبصره ماده ۲۲۱ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۴ عبارت اشخاص حقوقی به نحو مطلق و عام به کار رفته و ظاهراً شامل هر دو دسته اشخاص حقوقی می‌گردد.^۱ گرچه در قبول کفالت یا وثیقه از سوی اشخاص حقوقی بخش خصوصی نیز مشکلات و موانعی وجود دارد لیکن عمده بحث ما بر موانع موجود بر سر راه قبول کفالت اشخاص حقوقی دولتی و عمومی متمرکز خواهد بود.

در این مقاله بدواً^۲ به سابقه تاریخی بحث کفالت اشخاص حقوقی دولتی خواهیم پرداخت و سپس چالش‌ها و معاذیر قانونی در اجرای تبصره یاد شده را با اشاره و ذکر مواد مرتبط قوانین و مقررات معارض، بررسی خواهیم نمود. تجربه سی ساله نگارنده به لحاظ فعالیت در دستگاه‌های اجرایی دولتی انگیزه‌ای گردید تا برای اولین بار و به نحو تفصیلی در بحث کفالت دولت از اشخاص ورود نموده تا شاید با ریشه یابی علل عدم توفیق در منویات قانونگذار، زمینه‌ای برای بازنگری در قوانین و مقررات معارض و آرایه راهکارهایی در جهت اجرایی شدن قانون و تحقق توسعه حقوق شهروندی فراهم گردد.

۱. مجموعه قوانین و مقررات آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ تدوین عبدالصمد جوان بخت انتشارات آوای حکمت



گفتار اول: سابقه تاریخی

در قانون اصول محاکمات جزایی سال ۱۲۹۰ که اولین قانون در زمینه آیین دادرسی کیفری محسوب می‌گردد، موضوع کفالت یا وثیقه از سوی اشخاص حقوقی به سکوت برگزار گردیده بود. به عقیده برخی حقوقدانان شاید دلیل آن این بوده است که تا آن زمان نفس شخصیت حقوقی به رسمیت شناخته نشده بوده است. البته لازم به ذکر است در زمان تهیه اولین پیش نویس قانون اصول محاکمات جزایی مدت زیادی مجلس شورای ملی به دلایل سیاسی تعطیل بوده به ناچار و بنابر نیاز محاکم، پیش نویس قانونی تحت عنوان قانون موقتی اصول محاکمات جزایی مشتمل بر ۵۰۶ ماده در کمیسیون داخلی مجلس و با تایید مستشار فرانسوی تهیه و از نظر تطبیق با موازین شرعی به تایید علماء وقت از جمله محمد حسن مدرس رسید.^۱

۷۴

جالب توجه اینکه در پیش نویس اولیه و در ماده ۱۳۱ آن، کفالت شخص حقوقی پیش بینی گردیده بود اما در زمان نهایی شدن که تاریخ دقیق آن مشخص نیست این امر حذف گردیده است. متن ماده ۱۳۱ پیش نویس اولیه بدین قرار بوده است: "هر شخص با ثروت

۱. سید محمد حسن مدرس در هنگام تصویب قانون اصول محاکمات جزایی که ابتدا در (داراشوری) که شاید معادل کمیسیون‌های داخلی باشد، میگوید: بسم الله الرحمن الرحیم حقیر در کمیسیون داراشوری و کمیسیون خارج حاضر بودم و به قدر امکان سعی نمودم به حکم الضرورات تبیح المحظورات امور جزایی که به محاکم صلحیه و محاکم جنایی اختصاصی که بر طبق قانون تشکیلات ارجاع می‌شود، موافق شرع انور است و مواد متعلقه به امور آن مخالفتی به قوانین اسلامیه ندارد. فی شهر رجب ۱۳۳۰ قمری. و در مقدمه قانون چنین آمده است: قوانین موقتی اصول محاکمات جزای مشتمل بر ۵۰۶ ماده پس از جلب نظریات جناب مسیو آدولف پرلی مستشار عدلیه مجلس به شور اول گذاشته شده بود که به علت انفصال مجلس شورای ملی مذاقه کامل در قانون مزبور به عمل نیامده بود و بنا به ضرورت و لزوم، قوانین موقتی مزبور در کمیسیون مخصوص از طرف وزارت عدلیه از آقایان حجه الاسلام سید حسن مدرس، حاجی سید نصر الله، آقای ذکاء الملک و آقای میرزا رضا خان نائینی تشکیل و مذاقه در شور ثانویه مطرح و با حضور جناب مستطاب اجل آقای مشیر الدوله و جناب آقای آدولف پرلی، پروکور و مستشار دولت جمهوری فرانسه به عمل آمده و به تصویب کمیسیون مزبوره و تصدیق حضرت حجه الاسلام آقای مدرس که یکی از آقایان علماء نظار طراز اول هستند رسیده و از جانب آقای ممتازالدوله وزیر عدلیه به هیات وزرا پیشنهاد شده بود در جلسه پنجشنبه نهم رمضان المبارک ۱۳۳۰ ه ق وزرا تصویب شد که وزیر عدلیه مواد مزبور را به موقع اجرا گذارد.

یا شرکتی می‌تواند کفیل متهم شده و مسئول وجه معین در صورت فرار او شود. وجه الضمانه ممکن است وجه نقد یا منقول معین باشد.^۱

یکی از فرائین اختصاص کفالت به اشخاص حقیقی در این قانون می‌تواند ماده ۱۳۶ مکرر این قانون و اصلاحیه‌های بعدی آن باشد. به موجب این ماده در مواقعی که حضور متهم لازم بوده و به کفیل اخطار شود تا اگر ظرف بیست روز متهم را حاضر نکند، وجه الکفاله ضبط خواهد شد و در صورت عدم تادیه وجه الکفاله به ازای هر پنج‌جاه ریال یک روز توقیف خواهد شد.^۱

این وضعیت تا زمان تصویب قانون منع توقیف اشخاص در قبال تخلف از انجام تعهدات مالی ۱۳۵۲ تداوم داشت. لذا ملاحظه می‌گردد، تا تصویب قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۷۸ تغییرات محسوسی در مبحث قرارهای تامینی مشهود نیست. البته این امر خود از اشکالات قوانین کیفری محسوب می‌گردد که نتوانسته پا به پای نیازهای اجتماع و تصویب قوانین تجاری که با سرعت در حال توسعه بود، تغییر نماید. به خصوص اینکه قانون تجارت وجود شخصیت حقوقی مستقل را برای شخص حقوقی به رسمیت شناخته بود. خاصه ماده ۵۸۸ این قانون که مقرر می‌داشت شخص حقوقی می‌تواند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شود که اشخاص حقیقی، دارا می‌گردند مگر آنچه از حقوق که به طور طبیعی اختصاص به نوع حقوق انسان داشته باشد مانند ابوت و بنوت و... لذا بنا بر نظر اغلب حقوقدانان، سپردن وثیقه و قبول کفالت از حقوق مختص به اشخاص حقیقی نیست و به نظر ایشان با وجود سکوت قانون، منعی در پذیرش کفالت شخص حقوقی نیست.

در فاصله زمانی قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۷۸ تا قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ که کفالت اشخاص حقوقی را به صراحت پذیرفت، به دلیل سکوت قوانین قبلی شاهد استدلالات و نظریات و همچنین رویه‌های مختلف و متعارض می‌باشیم.^۲ این اختلاف

۱. قانون اصول محاکمات جزایی - سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران qavanin.ir/law

۲. قانون آیین دادرسی کیفری مصوب اسفند ۱۳۹۲ با اصلاحات و الحاقات خرداد ۱۳۹۴، تدوین عبد الصمد جوان بخت، انتشارات آوای حکمت، ۱۳۹۷.



نظرها هم در نفس قبول کفالت یا عدم آن مطرح بود و هم در مواردی که قبول کفالت محل اختلاف نبود، در تسری آن به اشخاص حقوقی دولتی یا خصوصی اختلافاتی به وجود آمد. عمده اختلافات و اظهار عقیده‌های مختلف و جالب توجه را می‌توان در نشست حقوقی مورخه ۱۳۸۴/۳/۵ میان روسای دادگستری‌ها و مقامات دادرها و صاحب نظران حقوقی استان تهران مشاهده کرد. ما در جمع بندی نظرات و استدلالات این مجمع می‌توانیم نظرات عنوان شده را به دو دسته تقسیم نماییم.^۱

گروه اول

این گروه اعتقاد دارند با توجه به عموماً ماده ۵۸۸ قانون تجارت، اقدام اشخاص حقوقی به سپردن وثیقه یا قبول کفالت آنها از متهمین از حقوق مختص افراد انسانی و حقیقی نبوده و لذا قبول آن از طرف مقامات قضایی نیز منعی نخواهد داشت.^۲ در ادامه دلایل توجیهی دیگری هم از سوی این گروه عنوان شده است:

۱- قرار کفالت و وثیقه ناظر بیشتر ناظر بر اموال است تا اشخاص و بنا بر این آنچه مهم است ملائت طرف است و می‌توان به تصریح قانون، کفالت هر شخصی را که ملائت او محل تردید نباشد، پذیرفت.

۲- مواد ۱۳۵ و ۱۴۰ قانون آیین دادرسی کیفری (۱۳۷۸) ضمانت اشخاص را به طور عام و مطلق پذیرفته و قیدی در خصوص نپذیرفتن کفالت اشخاص حقوقی وجود ندارد.

۳- در قوانین شکلی اصل بر تفسیر به نفع متهم است و ایجاد محدودیت برای متهم به اینکه در تعرفه کفیل منحصر به تعرفه شخص حقیقی باشد، مغایر اصل فوق است.^۳

۱. موسسه خانه حقوق آریان www.aria-law.com/data

۲. قانون تجارت، تدوین حسین ساعتچی یزدی، انتشارات مجد، ۱۳۹۶.

۳. ساقیان، محمد مهدی، تقویت حقوق و آزادی‌های متهم در مرحله تحقیقات مقدماتی کیفری مصوب ۱۳۹۲، فصل نامه پژوهشی حقوق کیفری دانشگاه علامه طباطبایی، سال دوم، شماره ششم، بهار ۱۳۹۳.

- ۴- امروزه حضور موثر و انکار ناپذیر اشخاص حقوقی در مراودات و مناسبات اجتماعی، اقتصادی و حقوقی مورد توافق همگان و حقوقدانان است.
- ۵- قبول کفالت اشخاص حقوقی با سیاست‌های کاهش آمار زندانیان سازگار است.
- ۶- همانگونه که اعمال برخی مجازات‌ها بر اشخاص حقوقی مورد پذیرش قرار گرفته به طریق اولی پذیرش تعهدات آنان هم فاقد اشکال خواهد بود.
- ۷- هدف قانونگذار از تامین، ملاتت است و از جهت احراز ملاتت کفیل چه بسا چنانچه کفیل، شخص حقوقی باشد، این مهم با سهولت و اطمینان بیشتری نسبت به افراد حقیقی انجام می‌پذیرد.

لازم به ذکر است موافقین فوق خود، به دو دسته تقسیم شده‌اند. گروه اکثریت بر این عقیده هستند که نسبت به اشخاص حقوقی بخش عمومی، ممنوعیت قانونی وجود دارد. بنا بر نظر این عده، گر چه ماده ۵۸۸ قانون تجارت اختیارات وسیعی به مدیران اشخاص حقوقی اعطا کرده لکن در زمینه سپردن اموال دولتی به عنوان وثیقه یا قبول کفالت که ممکن است مآلاً منتهی به توقیف و مصادره اموال و وجوه دولتی گردد، این امر قانونی نیست و مخالف می‌باشند و حتی در مورد اشخاص حقوقی بخش حقوق خصوصی هم در صورتی قبول کفالت یا ایداع وثیقه از سوی آنان را قانونی می‌دانند که اصل و امکان ایداع وثیقه به نفع اشخاص یا قبول کفالت اشخاص، در اساسنامه آنها پیش بینی شده باشد یا اینکه متعاقباً در جلسات مجامع قانونی مورد تصویب قرار گرفته باشد. تنها در این صورت است که شبهه عدم رعایت غبطه و مصلحت سهامداران از طرف مدیران که در واقع نقش امین و وکیل را بر عهده دارند بر طرف خواهد شد.

گروه دوم

که در اقلیت هستند، به طور کلی مخالف اصل پذیرش وثیقه یا کفالت شخص حقوقی هستند. برخی از دلایل آنها به قرار زیر است:

- ۱- بر خلاف اشخاص حقیقی که بنا بر اصل مالکیت و تسلط، علاوه بر اهلیت، اختیار هرگونه تصمیم‌گیری نسبت به اموال خود را دارا هستند، در اشخاص حقوقی ماده ۵۸۸

قانون تجارت صرفاً اصل اهلیت و اختیار را مطرح نموده و رابطه مدیران اشخاص حقوقی با اموال در اختیارشان رابطه مالکیت نبوده و ید آنان امانی است. در تمامی ایادی امانی، اختیارات امین موسع نیست و متوقف بر غبطه و مصلحت مالکین قانونی این اموال است. بدیهی است اقدام به توثیق اموال شرکت یا قبول کفالت از اشخاص ثالث و حتی سهامداران که از نظر حقوقی به لحاظ شخصیت مستقل شرکت از اعضا، ثالث محسوب می‌شوند، از مصادیق بارز اقدام به ضرر موکل است. این گروه نیز در عدم پذیرش قبول کفالت اشخاص حقوقی دولتی از متهمین، با گروه قبل اتفاق نظر دارند. البته هیچ کدام از دو گروه مذکور دلایل ممنوعیت کفالت در بخش دولتی را بیان نداشته‌اند.

۲- قراین و اماراتی در قانون آیین دادرسی کیفری وجود دارد که نشانگر نظر مقنن در خروج اشخاص حقوقی از کفالت و وثیقه است. به عنوان مثال گفته شده چنانچه وثیقه گذار معسر شود..... که اعسار از خصایص غیر تاجر و خاص اشخاص حقیقی است.^۱ یا در جای دیگر مواردی وجود دارد که اصطلاحاً جزو معاذیر کفیل در احضار متهم می‌شود و اختصاص به کفیل حقیقی دارد. ماده ۱۰۶ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۷۸ متذکر مواردی از این معاذیر شده بود مانند مرضی که مانع حرکت شود (بند ۲) و فوت همسر یا اقربا تا درجه سوم از طبقه دوم (بند سه) و در توقیف بودن (بند ۶) همچنین بند (ب) و (د) ماده ۱۴۳ این قانون در اعتراض به نظر رئیس حوزه قضایی در پرداخت وجه التزام یا وجه الکفاله مواردی را متذکر گردیده که فقط از شخص حقیقی ساخته است.

وجود تعداد کم رویه‌های مختلف قضایی در خصوص تامین‌های وثیقه و کفالت اشخاص حقوقی تا قبل از تصویب قانون آیین دادرسی کیفری جدید، حاکی از وجود احتیاط زیاد مقامات دادرسی و دادگاه‌های جزایی در مواجهه با تعرفه وثیقه یا کفیل دولتی و ابهامات باقیمانده است که البته این امر با وجود نص قانونی (تبصره ماده ۲۲۱) ادامه دارد. اشاره به چند نظر مشورتی می‌تواند به ادامه بحث کمک نماید:

۱. حیدری علی آبادی، ابراهیم، پذیرش کفالت اشخاص حقوقی در قانون آیین دادرسی کیفری ۹۲، کنفرانس ملی هزاره سوم علوم انسانی شیراز، civilica.com

نظریه مشورتی ۷/۷۶۳۲ مورخه ۶۶/۱۰/۸ " اموال شهرداری‌ها یا سایر سازمان‌های دولتی در قبال افراد یا کارمندان قابل تودیع نیست و مقامات اداری صلاحیت و اختیار سپردن اموال دولتی را به عنوان وثیقه یا کفالت ندارند... " ۱- ۲

این نظریه هر چند راهگشای بسیاری از ابهامات بوده لیکن دلیل و مستند ممنوعیت سپردن اموال دولتی را برای وثیقه یا کفالت را بیان ننموده و به عبارتی منصوص العله نیست و ما در ادامه به ذکر و بررسی دلایل این امر خواهیم پرداخت.

نظریه مشورتی ۷/۵۸۷۵ مورخه ۶۸/۱۲/۸ " از بذل توجه به مجموعه مواد مبحث پنجم از فصل نهم قانون آیین دادرسی کیفری چنین استنباط می‌شود که اشخاص حقوقی نمی‌توانند به هیچ عنوان ضامن حضور متهمان در مراجع قضایی باشند و مدیر عامل یا مدیر مسئول هم از باب شخصیت حقیقی خودشان می‌توانند مبادرت به چنین اقدامی نمایند که در هر حال تشخیص ملاتت و اعتبار آنها با مراجع قضایی صادر کننده تامین می‌باشد. " نظریه مشورتی شماره ۷/۱۶۲۹ مورخه ۷۸/۴/۱۲ جلب کفیل را فاقد مجوز دانسته است. جلب در شخص حقیقی متصور است.

نظریه مشورتی ۱۱۴/۹۳/۷ مورخه ۹۳/۱/۳۰: بنا بر نظر فقها با فوت کفیل در امور مدنی تعهد وی ساقط می‌شود. زیرا تعهد ناشی از کفالت قائم به شخص کفیل است و حاضر نمودن مکفول محتاج به اطلاعات لازم راجع به مکفول است و تعهد مزبور حق مالی مستقیم برای مکفول له ایجاد نمی‌کند تا با فوت کفیل، دین او به ورثه او منتقل گردد. لذا ورثه را نمی‌توان به معرفی متهم مکلف نمود.^۳

۱. نشست حقوقی با عنوان کفالت یا وثیقه در پرونده‌های کیفری - موسسه خانه حقوق آریا - aria-

law.com/dataaria-law.com/data

۲. مقاله بررسی قرار کفالت با توجه به لایحه آیین دادرسی کیفری میثم بهرامی روزنامه اطلاعات ۹۳/۹/۱۰

etelaat.com/2p=88185

۳. پایگاه خبری اعتبار آنلاین . www. ekhtebar.com

گفتار دوم: پذیرش قانونی کفالت اشخاص حقوقی در قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲

ماده ۲۲۱: " کفالت شخصی پذیرفته می‌شود که ملائت او به تشخیص بازپرس برای پرداخت وجه الکفاله محل تردید نباشد. چنانچه بازپرس ملائت کفیل را احراز نکند، مراتب را فوری به نظر دادستان می‌رساند. دادستان موظف است در همان روز، رسیدگی و در این باره اظهار نظر کند. تشخیص دادستان برای بازپرس الزامی است. در صورت تایید نظر بازپرس توسط دادستان مراتب در پرونده درج می‌شود.

تبصره: " پذیرش کفالت اشخاص حقوقی با رعایت مقررات این ماده بلا مانع است.^۱

در قانون جدید آیین دادرسی کیفری گرچه با وضع تبصره ماده ۲۲۱ با پذیرش اصل قبول کفالت اشخاص حقوقی به بخشی از اختلاف نظرات سابق بر آن خاتمه داده شد، لیکن هنوز در زمینه اینکه آیا اشخاص حقوقی دولتی نیز مشمول این تبصره می‌گردند یا خیر؟ و همچنین بحث قبول وثیقه نقدی یا ملکی از ناحیه دولت، کماکان سکوت شده و لذا این دو مبحث از مباحث چالشی و قابل تامل است. عبارت " با رعایت مقررات این ماده.. " نیز، حکایتی بیش از احراز ملائت کفیل ندارد.

ممکن است در پاسخ به این سوال که آیا تبصره مزبور، مشمول شخص حقوقی دولتی می‌گردد یا خیر؟ بسیاری بر این عقیده باشند که اطلاق و عموم عبارت " اشخاص حقوقی " جایی برای ابهام نمی‌گذارد. اما به نظر ما مهمتر از مباحث نظری و لغوی وضع یک ماده قانونی، قابلیت اجرایی آن است. اینکه با قوانین دیگر در تعارض قرار نگیرد و بتواند یکی از نیازهای جامعه را پاسخگو باشد. در گفتار بعدی، نگارنده با بهره‌مندی از تجربه شغلی فعالیت در دستگاه‌های اجرایی، موارد متعددی از مقررات و قوانینی را ارایه و بررسی خواهد نمود که با صراحت یا به نحو تلویحی در معارضه با تبصره فوق قرار می‌گیرد و زمینه اجرای تبصره مورد بحث را متعسر یا متعذر می‌سازد.

۱. مجموعه قوانین آیین دادرسی کیفری تدوین عبدالصمد جوان بخت انتشارات آوای حکمت چاپ دوم ۱۳۹۷

گفتار سوم: موانع و چالش‌های قانونی قبول کفالت اشخاص حقوقی حقوق عمومی

در ابتدا باید بدانیم که اشخاص حقوقی موضوع حقوق عمومی هم شامل دولت به مفهوم عام آن (قوای سه گانه، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و موسسات عمومی وابسته به دولت یا مستقل، شرکت‌های دولتی می‌گردد و هم شامل نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی مانند شهرداری‌ها که فهرست آنها در ماده واحده قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳ و اصلاحات بعدی آن احصاء شده است.

تعاریف و وظایف و اختیارات مصادیق هر یک از اشخاص حقوقی عمومی مذکور از حوصله و موضوع این نگارش خارج بوده و علاقمندان را به مراجعه به قوانین و مقررات مربوطه ارشاد می‌نماید. اما آنچه در مبحث ما واجد اهمیت است، وجه اشتراک تمام مصادیق اشخاص حقوقی دولتی یا عمومی مزبور که همانا ماهیت مالکیت اموال و وجوه در اختیار آنها و تعلق آن به دولت است.

گفتیم که در بیان حقوقدانان، قضات و صاحب نظران حقوقی که با امکان کفالت دولت از متهمین، مخالف هستند، به بیان کلی ممنوعیت و مخالفت اکتفا گردیده است. آنچه جستار حاضر را از تمام تحقیقات و نظرات عنوان شده قبلی تا کنون، ممتاز می‌سازد، تفحص در مبانی قوانین و مقررات جاری نظام به منظور توجیه و بیان چرایی این ممنوعیت است. اینک به بیان موارد و بحث مختصر در هر کدام می‌پردازیم:

۱- اصول کلی و تحلیل حقوقی

بر خلاف اشخاص حقیقی که بنا بر اصل حرمت مالکیت خصوصی و قاعده تسلیط، هرگونه اختیاری را دارا هستند، اشخاص حقوقی نوعاً بایستی اراده و اعمال حقوقی خود را به توسط فرد یا افرادی از اشخاص حقیقی که نقش مدیران مجاز را بر عهده دارند به منصفه ظهور رسانند. بدین نمایندگان در نقش وکیل اعضاء و سهامداران، امانی بوده و محدود به اختیارات تفویضی آنان در اساسنامه و یا مصوبات بعدی مجامع قانونی سازمان یا شرکت مربوطه خواهد بود. بنا براین عدم تعدی و تفریط و رعایت غبطه و مصلحت صاحبان اموال،

اصل بوده و لذا مفاد ماده ۵۸۸ قانون تجارت که بیان می‌دارد اشخاص حقوقی دارای تمام وظایف و اختیارات شخص حقیقی جز آنچه افراد حقیقی ذاتا دارا می‌شوند، خواهند بود، نافی این بحث نبوده و به مفهوم جواز اقدام در خارج محدوده امانت نیست.^۱

از طرفی مدیران اشخاص حقوقی دولتی، مالکیتی نسبت به اموال شخص حقوقی تحت تصدی خویش ندارند و به بیان برخی فی الواقع اهلیت لازم را برای قبول کفالت و عقد کفالت یا رهن و وثیقه اموال دولتی ندارند. از طرف دیگر، هنگامی که امهال بدهی اشخاص به دولت یا تقسیط آن، (به سبب آنکه عرفا و منطقا موجب کاهش ارزش اقتصادی مال می‌گردد)، ممنوع گردیده و جز در موارد خاصی آن هم به موجب قوانین و با رعایت تشریفات خاص، مجاز نیست، به طریق اولی هبه و بخشش اموال دولتی ممنوع خواهد بود. لازم به توضیح نیست که عقد کفالت یا وثیقه قضایی از عقود مغایره‌ای نبوده و همچون هبه و عاریه در مقام تبرع و احسان واقع می‌گردد. لذا چه در وثیقه قضایی و چه در کفالت همواره این خطر وجود دارد که با عدم امکان احضار متهم، اموال مربوطه ضبط گردد که از دید صاحب مال، تلف مال محسوب می‌گردد. اگر وثیقه گذار یا کفیل، شخص حقیقی باشد، با امعان نظر به قصد تبرع و احسانی که داشته، از نظر قصد و اراده حقوقی وی با مشکل خاصی مواجه نیستیم اما در شخص حقوقی دولتی، این امر که مدیر دستگاه دولتی اختیار احسان و تبرع اموال دولتی و به عبارتی اتلاف آنها را داشته باشد کاملا مردود است. نظریه مشورتی شماره ۷/۷۶۳۲ مورخه ۶۶/۱۰/۸ به صراحت گویای این امر است.

نکته جالب توجه دیگر اینکه قبول کفالت یا وثیقه دولت با اصل وحدت مالکیت اموال دولتی نیز منافات دارد. اینکه اموال دولت توسط مقام قضایی به نفع دولت ضبط گردد!! بحثی قابل تأمل است.

۱. قانون تجارت- تدوین لیلیانیکوزاد انتشارات مهرگان مبین چاپ سوم ۱۳۹۸

۲- قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ با اصلاحات بعدی

این قانون به عنوان قانون مادر، بر اشخاص حقوقی دولتی که از بودجه دولتی برخوردار هستند، حاکم است. موادی از این قانون مورد بررسی قرار می‌گیرد.^۱

الف- ماده ۷ در تعریف واژه "اعتبار" بیان می‌دارد که اعتبار "عبارت از مبلغی است که برای مصرف یا مصارف معین به منظور نیل به اهداف و اجرای برنامه‌های دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد." چنانچه قائل به امکان قبول کفالت یا وثیقه اموال دولتی باشیم بایستی برای پرداخت وثیقه یا وجه الکفاله به دنبال "اعتبار مصوب" خاص این موضوع باشیم. با بررسی دقیق در موضوع در می‌یابیم که در هیچ کدام از ردیف‌های مصوب بودجه گذشته تا کنون ردیفی تحت عنوان وثیقه گذاشتن وجوه یا وجه الکفاله برای آزادی موقت متهمین، مشاهده نمی‌گردد.

ب- ماده ۸ در تعریف "دیون بلامحل" اشعار می‌دارد: "دیون بلامحل همان بدهی‌های قابل پرداخت سال‌های گذشته است که در بودجه اعتباری بابت آن پیش بینی نشده یا بدون اختیار دستگاه ایجاد شود نظیر احکام صادره از مراجع صالحه" با دقت در متن مزبور محرز می‌گردد، پرداخت وجه الکفاله یا وثیقه از محل دیون بلامحل دستگاه اجرایی ممکن نیست چرا که گرچه ممکن است گفته شود از مصادیق مواردی است که بودجه برای آن پیش بینی نگردیده، ولی رکن دیگر آن که قابل پرداخت بودن است در اینجا مفقود است. از طرف دیگر بخشی از دیون بلامحل شامل محکومیت‌های ناخواسته و پیش بینی نشده از سوی مراجع قانونی نظیر دادگاه‌ها و کمیسیون‌هایی مانند ماده ۱۰۰ شهرداری و... است و وجه الکفاله اصولاً تطابقی با محکومیت در مراجع صالحه ندارد و ناخواسته و پیش بینی نشده نیز نیست.

ج- ماده ۱۳ قانون در تعریف "تعهد" از نظر این قانون بیان می‌دارد که تعهد، ایجاد دین بر ذمه دولت است. ممکن است تصور شود که قبول کفالت متهمین نیز از جهت ایجاد

۱. مجموعه قوانین مالی و محاسباتی، تدوین محسن عباسی مقرب، انتشارات مجد، ۱۳۹۶.



دین بر ذمه دولت، تعهد، محسوب است. اما باید دقت نمود هر ایجاد دینی بر ذمه دستگاه اجرایی، قانونی و قابل پرداخت نیست. توضیح اینکه برابر ادامه همین ماده، ذمه دولت را فقط در چهار مورد می توان مشغول نمود. یکی در مقابل خرید کالا یا خدمات مرتبط با فعالیت سازمانی، دوم اجرای قراردادهایی که با رعایت مقررات منعقد شده باشد. سوم، احکام صادره قطعی از مراجع قانونی و چهارم پیوستن به کنوانسیون‌ها و معاهدات بین المللی که با دقت در هر کدام مشخص می گردد که قبول کفالت و پرداخت وجه الکفاله و وثیقه از سوی دستگاه دولتی در هیچ کدام فروض مزبور نمی گنجد و نه تنها پرداخت آن‌ها غیر قانونی است بلکه موجبات مسئولیت‌های کیفری، مدنی، و اداری برای اقدام کنندگان را به همراه دارد.

د- ماده ۴۱ قانون این شائبه را که شاید بتوان وجه الکفاله را از محل سپرده‌ها و ودیعه اشخاص نزد دولت تامین کرد، ایجاد می نماید. لیکن باید بدانیم سپرده‌های مآخوذه به عنوان یکی از ورودی‌های مالی دولت مستقیماً قابل هزینه کرد نیست. این ودایع بایستی به حساب‌های دولتی یک طرفه (بدون حق برداشت) واریز گردد و هر سه ماه یکبار در صورتی که به هر علت قابل استرداد نباشد، باید فهرست آن به خزانه اعلام گردد. متخلفین از این امر به هیات‌های تخلفات اداری و مستشاری دیوان محاسبات معرفی می گردند. از طرف دیگر مالک اصلی این سپرده‌ها، دولت نیست و موارد قانونی نحوه استرداد یا نگهداری آن در آیین نامه‌های داخلی وزارت دارایی تبیین شده است. به عنوان نمونه می توان به ودیعه اولیه‌ای که مردم جهت اخذ اشتراک آب و برق و گاز و تلفن و... پرداخت می نمایند، اشاره نمود که با برچیدن انشعاب به مالکان آنها مسترد می شود.

ه- ماده ۵۰ مقرر می دارد وجود اعتبار در بودجه کشور به خودی خود برای اشخاص حقیقی یا حقوقی ایجاد حق نمی کند و استفاده از اعتبارات، بایستی با رعایت مقررات مربوط به خود به عمل آید. این ماده ضرب المثلی را در ذهن تداعی می کند که در خانه قاضی گردد، زیاد است اما حساب و کتاب دارد.

و- مواد ۵۳ و ۹۰ قانون حکایت از نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی توسط وزارت دارایی دارد. انطباق هزینه‌ها با مقررات قانونی بر عهده این وزارت است. ذیحساب در تمام دستگاه‌ها با حکم این وزارت منصوب می‌شود. اگر مشار الیه پرداخت وجهی را خلاف قانون بداند، موظف است ضمن تذکر به مدیر مربوطه و اخذ دستور کتبی مراتب را به وزارت دارایی گزارش نماید و طبق ماده ۹۲ چنانچه بر اساس گواهی خلاف واقع ذیحساب، بر خلاف قانون وجهی تامین یا پرداخت گردد، یا تعهدی علیه دولت امضاء شود، هر یک از این تخلفات در حکم تصرف غیر قانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب و مرتکب به مراجع قضایی معرفی می‌شود. نگارنده در طول خدمت سی ساله خود حتی یک نوبت هم مشاهده ننموده که ذیحسابی، هزینه کرد در خصوص وثیقه یا وجه الکفاله حتی برای بالاترین مقامات سازمانی را مجاز شمرده باشد.

ز- ماده ۷۱ قانون محاسبات در خصوص کمک و اعانه به افراد و موسسات غیر دولتی از محل بودجه دولتی است. ممکن است این شبهه در ذهن پدیدار گردد که ماهیت کفالت نیز نوعی کمک و اعانه به افراد تلقی می‌گردد و به استناد این ماده، پرداخت آن مجاز است. لیکن با تدقیق در ماده مورد بحث، ملاحظه می‌گردد که کمک و اعانه به افراد منحصر از سوی دستگاه‌هایی مجاز است که فعالیت قانونی آنها، کمک و اعانه به اشخاص است مانند سازمان هلال احمر و کمیته امداد و وزارت بهداشت و درمان و ستادهای بحران که در مواقع بروز سیل و زلزله و بیماری‌های همگانی و... فعال هستند. ثانیاً حتی در مورد همین ادارات و نهادها، ضوابطی برای پرداخت کمک‌ها و اعانات، تعیین و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. (ماده ۵ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰). نکته جالب توجه در اینجا این است که در موارد مشابه و طبق معمول، تصویب ضوابط و جزئیات امر به هیات وزیران محول می‌شود اما در اینجا به لحاظ حساسیت موضوع، تصویب ضوابط آن در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. با مراجعه به ضوابط ابلاغی، مجوزی برای پرداخت وجه الکفاله متهمین یا وثیقه قضایی آنان به عنوان اعانه و کمک، یافت نگردیده است.



ح- گاه دستگاه‌های دولتی و عمومی اقلام یا وجوهی تحت عنوان هدایای مردمی یا خودیاری دریافت می‌دارند. لازم به توجه است نحوه هزینه کرد این قسم از ورودی‌های مالی دولت نیز در آیین نامه‌های مصوب، به تفصیل تشریح گردیده و ردیف مجازی تحت عناوین وجه الکفاله یا وثیقه افراد، پیش بینی نگردیده است.

۳- قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱

ماده ۲۸ قانون فوق مقرر می‌دارد، تعهد و پرداخت اعتبار عمرانی یا جاری با توجه به ماده ۲۱ این قانون و بر اساس قانون محاسبات عمومی و قانون بودجه کل کشور صورت خواهد گرفت. متخلفین از این امر و نیز کسانی که در اجرای طرح‌های عمرانی بدون تأمین اعتبار، مبادرت به صدور دستور یا امضای سند یا قرارداد یا قولنامه و نظایر آن که دینی را بر ذمه دولت ایجاد کنند، مشمول مجازات مقرر در ماده ۸۵ قانون محاسبات می‌باشند. لذا با وجود این تصریح قانونی به نظر نمی‌رسد که تردیدی در ممنوعیت ایجاد دین بر ذمه دولت از محل اعتبارات جاری یا عمرانی وزارتخانه‌ها باشد.^۱

۴- ماده ۳۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و مصرف آن در

موارد معین مصوب ۱۳۸۰

مقرر می‌دارد: "انجام هر گونه هزینه توسط دستگاه‌های دولتی برای چاپ تقویم، سالنامه، اطلاعیه و آگهی تبریک و تسلیت و پلاکاردهای تشریفاتی و میهمانی‌های فردی یا جمعی از محل اعتبارات جاری و عمرانی و خارج از شمول و کمک‌ها و درآمدهای اختصاصی، ممنوع و در حکم تصرف غیر قانونی در اموال عمومی و دولتی است". لذا مشاهده می‌گردد وقتی مقنن روی کوچکترین هزینه‌ها حساس بوده و به ذکر نام در موارد مجاز و غیر مجاز می‌پردازد، این اصل را در مواجهه با هزینه کردهای مشکوک تقویت می‌کند که هیچ پرداختی مجاز نیست مگر اینکه مصوبه یا مستند قانونی داشته باشد و با توجه به اینکه در مورد هزینه کرد برای پرداخت وجه الکفاله یا وثیقه نص قانونی، موجود نیست، حتی در صورت تردید، اصل بر عدم است.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی rc.majlis.ir

بند (ه) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نیز مقرر داشته انجام هر گونه تعهد و پرداخت در اجرای قوانین مختلف از جمله ماده ۷۰ قانون محاسبات عمومی بدون رعایت سقف اعتبارات مصوب و الزامات قانونی در خصوص محدودیت‌های تخصیصی و شرح عملیات موافقت نامه‌های متبادله ممنوع است.

بند (ح) همین قانون، ایجاد و تحمیل هر گونه بار مالی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین بودجه سنواتی توسط دستگاه‌های اجرایی ممنوع اعلام و مسئولیت اجرای این حکم را بر عهده بالاترین مقام دستگاه اجرایی و یا مقامات مجاز از طرف وی و مدیران مالی آنها قرار داده و اضافه نموده است که تخلف از این حکم و سایر موارد تعهدات زاید بر اعتبار، مشمول مجازات قانونی است.

ماده ۶۹ این قانون نیز در مورد اموال غیر منقول دولت حاوی مطلب مهمی است که در مورد وثایق ملکی عملاً امکان دسترسی دایمی به اسناد مالکیت این اموال را برای وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی محدود ساخته در نتیجه از نظر عملی نیز امکان ارائه اصول اسناد برای وثیقه متهمین و بازداشت در سوابق ثبتی غیر میسر می‌گردد. به موجب این ماده کلیه اراضی و املاک و ابنیه‌ای که براس استفاده دستگاه‌های دولتی خریداری و تملک شده است، متعلق به دولت بوده و در اسناد مالکیت آنها نام دولت جمهوری اسلامی ایران با حق استفاده وزارتخانه یا موسسه مربوطه درج می‌گردد و کلیه این اسناد در اختیار اداره کل اموال دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار می‌گیرد. در تبصره ۷ این ماده، عدم اجرای مقررات این قانون در حکم تصرف غیر مجاز در اموال دولتی محسوب می‌گردد. همین امر در ماده ۲۶ آیین نامه اموال دولتی و آیین نامه مستند سازی و تعیین بهره بردار اموال غیر منقول دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۲ تأکید شده است. بنابراین بر فرض محال که معاذیر قانونی هم برای توثیق ملکی شخص حقوقی عمومی و دولتی وجود نمی‌داشت از نظر عملی هم به لحاظ عدم دسترسی به اصول اسناد مالکیت، اعمال توثیق ملکی از اموال دولتی وجود نداشته و ندارد.^۱

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی rc.majlis.ir



۵- ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری ۱۳۷۱

ماده مزبور به احصاء تخلفات کارمندان دولت پرداخته است. یکی از موارد تخلفات تحت عنوان نقض قوانین و مقررات مربوطه است که در بند ۲ این ماده تصریح شده است. بند ۱۰ ماده تسامح در حفظ اموال و بند ۲۵ هر نوع استفاده غیر مجاز از اموال دولتی و بالاخره سوء استفاده از مقام و موقعیت اداری سایر تخلفاتی هستند که ممکن است مقام دستوردهنده یا اقدام کننده دولتی که اقدام به وثیقه گذاشتن وجوه یا اموال دولت یا کفالت از متهمین می نمایند به ارتکاب این تخلفات متهم گردند و یک یا چند مجازات اداری مقرر در ماده ۹ این قانون، از تذکر و توبیخ شفاهی و کتبی گرفته تا انفصال و اخراج در انتظار آنهاست. به علاوه اینکه برخی از تخلفات اداری جنبه جزایی نیز داشته و علاوه بر اعمال تنبیهات اداری، رسیدگی و تعقیب و صدور حکم کیفری را به دنبال دارد.^۱

۶- ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات)

به لحاظ اهمیت و ارتباط با بحث عینا نقل می گردد: "هر یک از کارمندان و کارکنان قوای سه گانه و..... و جوه نقدی یا..... سایر اموال متعلق به دولت را که بر حسب وظیفه به آنها سپرده شده، مورد استفاده غیر مجاز قرار دهد، بدون اینکه قصد تملک آن را داشته باشد، متصرف غیر قانونی محسوب و علاوه بر جبران خسارت وارده و پرداخت اجرت المثل، به شلاق تا ۷۴ ضربه محکوم می شود. همچنین است در صورتی که به علت اهمال یا تفریط، موجب تضییع اموال و وجوه دولتی گردد یا آن ها را به مصارفی برساند که در قانون، اعتباری برای آن منظور نشده یا در غیر مورد معین یا زاید بر اعتبار مصرف نموده باشد."

با توجه به اینکه قبلا نیز عنوان گردید، در قوانین بودجه مصوب، اعتباری خاص مصرف در محل توثیق یا وجه الكفاله متهمین پیش بینی نگردیده، جابجایی اعتبارات موجود هم بدین منظور، جرم تلقی می گردد. لذا نفس توثیق اموال دولت یا قبول شخص

حقوقی دولتی به عنوان کفالت که منجر به اضرار و اتلاف اموال دولتی می گردد، جرم بوده و عنصر قانونی آن همین ماده ۵۹۸ است. لازم به ذکر است در این ممنوعیت قانونی تفاوتی بین اینکه متهم از مقامات یا کارمندان همان دستگاه که کفیل واقع می شود یا سایر افراد وجود ندارد. این امر در نظریه مشورتی ۷/۶۷۳۲ مورخه ۶۶/۱۰/۸ تصریح گردیده است.

۷- مбайنت با اساسنامه و شرح وظایف مندرج در آن

در قانون بودجه ۱۳۹۸ هر گونه فعالیت خارج از اساسنامه و اهداف تعیین شده برای شرکت های دولتی ممنوع گردیده است (بند ۴ تبصره ۲). لازم به ذکر است مشابه این ممنوعیت برای سایر مصادیق اشخاص حقوقی اعم از خصوصی یا دولتی در قوانین دیگر وجود دارد. بنابراین این به رغم نظر عده ای که ماده ۵۸۸ قانون تجارت و اطلاق و عموم آن را مجوز قبول کفالت یا وثیقه شخص حقوقی می پندارند باید توجه داشت این آزادی عمل نا محدود نبوده و طبق ماده ۱۱۸ لایحه اصلاحی قانون تجارت، جز در موضوعاتی که به موجب این قانون در صلاحیت مجامع است، مدیران شرکت، دارای کلیه اختیارات لازم برای اداره امور شرکت هستند، مشروط بر آنکه تصمیمات و اقدامات آنها در حدود موضوع شرکت باشد. در مورد اشخاص حقوقی بخش خصوصی، امکان درج این امر در اساسنامه یا انجام تغییرات بعدی میسر است. اما در مورد اساسنامه و شرح وظایف وزارتخانه ها و موسسات دولتی ضمن آنکه تا کنون چنین اموری پیش بینی نگردیده بلکه امکان تغییرات در آن هم به سهولت ممکن نیست. اگر موضوع بحث، وزارتخانه و موسسات دولتی باشد، نیاز به اصلاح قانون در مجلس شورای اسلامی دارد و اگر شرکت های دولتی باشد، ماده واحده قانونی تعیین مرجع تصویب و اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت ها و موسسات تابعه وزارتخانه ها مصوب ۱۳۶۶ بیان داشته که تصویب یا انجام هر گونه تغییر و اصلاح در اساسنامه موسسات و شرکت های تابعه وزارتخانه ها، با کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی بنا بر پیشنهاد وزارت مربوطه و تایید سازمان امور اداری و استخدامی بر عهده هیات وزیران است.



۸- آیین نامه دادن مهلت و نحوه تقسیط بدهی اشخاص به وزارتخانه‌ها

مصوب ۱۳۵۱ و اصلاحات سال ۱۳۸۴

با در نظر داشت اینکه هیچ مقام دولتی مجاز به بخشودن مطالبات حوزه خود از اشخاص را ندارد، باید بدانیم تنها ارفاق ممکنه امهال بدهی اشخاص یا تقسیط آن است. در آیین نامه مزبور مقرر گردیده که حد اکثر امکان دادن مهلت به اشخاص برای تسویه بدهی ایشان به وزارتخانه‌ها، با در نظر گرفتن وضع مالی بدهکار، سه ماه و امکان تقسیط هم تا ۱۲ ماه است. اجرای تسهیلات مزبور منوط به سپردن تضمین معتبر است. برای اعطای مهلت‌های بیشتر، جلب نظر وزارت دارایی الزامی است. لازم به توضیح است از آنجا که امهال یا تقسیط بدهی فی نفسه ضرر مال محسوب می‌گردد، در آیین نامه ۱۳۵۱ حد اکثر تا ۱۲ درصد هم بهره به اقساط، تعلق می‌گرفت که در اصلاحات بعد از انقلاب، بنا به نظر شورای نگهبان، غیر شرعی تشخیص و لغو گردید.

از مفاد این آیین نامه و ارتباط آن با موضوع بحث ما می‌توان این گونه استنباط نمود که وقتی امهال یا تقسیط مطالبات دولت، تا این قدر محدود و متوقف بر تشریفات مذکور گردیده، با این فرض که وجوه دولتی در امهال و تقسیط در نهایت به صندوق دولت مسترد می‌گردد و در قیاس با پرداخت وثایق نقدی یا وجه الکفاله که امکان برگشت آن در فرض عدم احضار متهم وجود ندارد، به طریق اولی باید قایل به ممنوعیت توثیق متهمین یا قبول کفالت آنان از طرف دولت که در واقع بخشش اموال و وجوه دولتی است، باشیم.

۹- قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶

ماده ۹۲ " در صورتی که کارمندان با اقدامات خود موجب ضرر و زیان دولت گردند، علاوه بر برخورد با کارمندان خاطی، چنانچه مدیران یا سرپرستان آنها در کشف و اعلام تخلف کارمندان، اهمال نموده باشند، مطابق قوانین با آنها برخورد خواهد شد ". به موجب ماده ۹۶ این قانون اگر کارمندان اجرای دستور مقامات مافوق خود را خلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، مکلف‌اند کتبا " مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند.

۱۰- قانون ارتقاء سلامت اداری ۱۳۹۰

ماده ۱ این قانون فساد را این گونه تعریف نموده است. "فساد عبارت است از هر گونه فعل یا ترک فعلی که با هدف کسب هر گونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیر مستقیم با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع یا... دولت وارد نماید و پرداخت‌های غیر قانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیر قانونی." و در ماده ۱۳ این قانون کلیه مسئولین دستگاه‌های اجرایی و کارمندان آنها موظف‌اند بدون فوت وقت از شروع یا وقوع جرایم مربوط به استفاده غیر مجاز یا تصرف غیر قانونی در وجوه یا اموال دولتی یا عمومی یا تضييع آنها... منظور نمودن نفعی برای خود یا دیگری، تحت هر عنوان، بلافاصله باید مراتب را به مقامات قضایی یا اداری رسیدگی کننده به جرایم و تخلفات گزارش کنند و در غیر این صورت مشمول مجازات موضوع ماده ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی خواهند شد.

با تدقیق در مصادیق فساد محرز می‌گردد که قبول کفالت از دیگری توسط مدیران اشخاص حقوقی دولتی و عمومی و از طرف سازمان متبوع اولاً: "ورود ضرر و زیان به اموال دولت است و ثانیاً: پرداخت غیر قانونی و انحراف در بودجه به سمت تخصیص غیر قانونی است و ثالثاً: منظور نمودن نفعی برای دیگری محسوب می‌شود که با این تفاسیر داخل در مصادیق فساد تلقی و مرتکبین را در معرض تعقیب و محکومیت کیفری قرار می‌دهد.

گفتار چهارم: کفالت اشخاص حقوقی دولتی یا عمومی در رویکرد قضایی

۱- نظریه مشورتی ۷/۶۷۳۲ مورخه ۶۶/۱۰/۸ اشعار می‌دارد: "اموال شهرداری و یا سایر سازمانهای دولتی در قبال افراد یا کارمندان، قابل تودیع نیست و مقامات اداری صلاحیت سپردن اموال دولتی را به عنوان وثیقه یا کفالت ندارند." هر چند این نظریه مربوط به قبل از تصویب قانون جدید آیین دادرسی کیفری جدید بوده لیکن به نظر نگارنده علیرغم



اطلاق و عموم تبصره ماده ۱۲۲ این قانون، دیدگاه مقنن منحصر به کفالت اشخاص حقوقی بخش خصوصی می‌باشد. باید دانست هر چند در اثبات این عقیده مستند صریحی در این قانون وجود ندارد، لیکن با شواهد و مستندات قانونی که بخش عمده آن از سوی نگارنده در این مقاله تقدیم حضور خوانندگان گردید می‌توان به قصد و نیت مقنن پی برد و النهایه ایجاد تردید در زمینه قلمرو تبصره یاد شده، شاید انگیزه‌ای برای طرح استفساریه و ایجاد وحدت رویه گردد.

از طرفی در پاسخ کسانی که تفسیر موسع تبصره و در نتیجه شمول آن به اشخاص حقوقی بخش عمومی و دولتی را به نفع متهم می‌دانند، این گونه می‌توان پاسخ داد که تفسیری ارزش قانونی و اعتبار دارد که در سایه آن قوانین و مقررات دیگری نقض نگردد. از طرفی حداقل تجربه نگارنده چه در زمان حکومت قانون سابق آیین دادرسی کیفری و چه، در فاصله اجرایی شدن قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ تا کنون به خصوص در پرونده‌های متعددی که به عنوان نماینده قضایی در پرونده‌های کیفری متشکله علیه مدیران، حضور داشته، به این واقعیت مهم رسیده که علیرغم مفاد تبصره و کلیت آن، چه از طرف دستگاه اجرایی و مدیران و ذیحسابان و چه از طرف مقامات دادرسی و دادگاه‌ها همواره قبول وثیقه و کفالت دولتی به دیده تردید و انکار نگریسته شده و حتی یک مورد نیز مقبول و عملی نگردیده است.

۲- شعبه دهم دیوان عالی کشور در دادنامه ۱۱/۱۰ مورخه ۷۲/۱/۱۶ پیرو دادخواهی اداره کل زمین شهری چهارمحال و بختیاری علیه اداره کل منابع طبیعی آن استان که ۲۵ هکتار از اراضی ملی استان را به شرکت تعاونی مسکن کارکنان متبوع به عقد صلح در قبال یک ریال و یک سیر نبات، واگذار نموده بود!! ضمن اشاره به مواد ۱۱۳ و ۱۱۴ قانون محاسبات عمومی، چنین اظهار نظر نموده که اراضی و اموال غیر منقول در اختیار وزارتخانه‌ها متعلق به دولت است و هبه و صلح اموال دولتی با مقررات قانونی قابل تطبیق نیست چرا که در صلح و هبه، مالکیت شخص باید مطلق باشد و اراضی دولتی طبق ماده ۲۵ قانون مدنی قابل تملک خصوصی نیست. از این رای و موارد مشابه و وحدت ملاک حاصله

با رهن و کفالت می‌توان عدم اختیار مدیران دستگاه‌های دولتی و عمومی را برای وثیقه گذاشتن اموال دولت یا قبول کفالت از افراد را استنباط نمود.^۱

نتیجه‌گیری

از مجموع بررسی‌های به عمل آمده و تفحص در مقررات و قوانین جاری و رویه محاکم و دادسراها می‌توان به این نتیجه رسید که اجرای تبصره ماده ۱۲۲ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ در خصوص قبول کفالت اشخاص حقوقی که با هدف متریقی توسعه دامنه قرار تامین کفالت تصویب گردیده با موانع جدی قانونی مواجه می‌باشد. قوانین و مقررات متعددی تصریحا یا تلویحا ظهور عملی تبصره مذکور با به ویژه در خصوص اشخاص حقوقی دولتی غیر ممکن ساخته است. محدود شدن دعاوی دولتی و داوری اموال عمومی و دولتی به تصویب در هیات وزیران، بی ارتباط با بحث ما نیست. به ویژه استقرار سامانه‌های الکترونیکی متعدد در جهت شفاف سازی هزینه کردها، اجرای تبصره مذکور را بلا استفاده و متروک نموده است. از یک سو کلیت و عام الشمول بودن ظاهر و متن تبصره مذکور، مبین شمول بر اشخاص حقوقی موضوع خصوصی و اشخاص موضوع حقوق عمومی و دولتی است و از سوی دیگر قوانین و مقررات حاکم بر دستگاه‌های دولتی و عمومی شدیداً "حاکمی از ممنوعیت و عدم قابلیت اجرای تبصره ماده ۱۲۲ است به نحوی که با وجود تبصره یاد شده، هیچ مقام و مسئولی خطر عواقب قانونی امر را نپذیرفته و عطای آن را به لقایش می‌بخشند. بنابراین و برای برون رفت از وضعیت موصوف به نظر می‌رسد چنانچه مقرر باشد تبصره مذکور در بخش دولتی اعمال و بدین وسیله نوعی امتیاز برای حمایت از مدیران و کارمندی که بناحق در معرض اتهام قرار می‌گیرند برقرار شود، اولاً: باید با اصلاح تبصره یا اخذ استفساریه از مجلس، شمول آن به بخش دولتی مورد تصریح قرار گیرد و ثانیاً: "باید سازو کار اجرایی آن در قوه مجریه و قضاییه به نحو مشروح تبیین و تصویب گردد.



فهرست منابع

- ۱- ساقیان، محمد مهدی، مقاله پژوهشی تقویت حقوق و آزادی‌های متهم در مرحله تحقیقات مقدماتی دادرسی کیفری، دانشگاه علامه طباطبائی، سال دوم، شماره ششم بهار ۱۳۹۳- jclr.atu.ac.ir
- ۲- عباسی مقرب، محسن، مجموعه قوانین مالی و محاسباتی، انتشارات مجد، ۱۳۹۶
- ۳- جوان بخت، عبد الصمد، قانون آیین دادرسی کیفری مصوب اسفند ۱۳۹۲ با اصلاحات و الحاقات خرداد ۱۳۹۴، چاپ دوم، انتشارات آوای حکمت، پاییز ۱۳۹۷
- ۴- نشست حقوقی با عنوان کفالت یا وثیقه در پرونده‌های کیفری، موسسه خانه حقوق آریا، aria-law.com/dataarialaw.com/data
- ۵- قانون اصول محاکمات جزایی، سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران qavanin.ir/law
- ۶- ساعتچی یزدی [حسین، قانون تجارت، انتشارات مجد، چاپ ۱۳۹۶
- ۸- حیدری علی آبادی، ابراهیم، پذیرش کفالت اشخاص حقوقی در قانون آیین دادرسی کیفری ۹۲، کنفرانس ملی هزاره سوم علوم انسانی شیراز، ۱۳۹۴، civilica.com
- ۹- بهرامی، میثم، بررسی قرار کفالت با توجه به لایحه آیین دادرسی کیفری، روزنامه اطلاعات، ۱۰/۹/۹۳- etelaat.com/2p=88185
- ۱۰- پایگاه خبری اعتبار آنلاین ekhtebare.com
- ۱۱- سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به نشانی rc.majlis.ir/fa/law
- ۱۲- بازگیر، یدالله، صلح و اجاره و احکام راجع به آنها، چاپ اول انتشارات فردوسی، سال ۱۳۹۷