

# اصول نادیده گرفته شده در محاکمه شهردار تهران

نوشته فرامرز افشار قاسملو

ساقی به جام عدل بده باده تاگدا  
غیرت نیاورد که جهان پر بلا کند

محاکمه آقای غلامحسین کرباسچی شهردار معلق تهران این حسن را داشت که تعدادی از کاستی‌های قانونی، تشکیلاتی و مدیریتی کشور ما را در معرض دید همگان قرار داد، و لذا جا دارد موضوع از جهات مختلف مورد بررسی موشکافانه و کارشناسانه قرار گیرد. قبل از این که وارد بحث اصلی شویم ذکر این موضوع را ضروری می‌دانم که مطالب مطروحه در این نوشتار صرفاً مباحثی حقوقی و کیفری از دیدگاه دانش قضایی است که حتی امکان دارد با نظریات و عقاید شخصی اینجانب هم ارتباطی نداشته باشد.

●●●

اتهام اصلی و اساسی که از سوی دستگاه قضایی متوجه آقای کرباسچی شهردار تهران شده، اختلاس و پرداخت وجوه نقد غیرقانونی و تصرف در اموال دولت و شهرداری... است.

دفاع آقای کرباسچی و وکلای وی در رد اتهامات بیشتر در جهتی متمرکز بود که ثابت کند موارد عنوان شده از طرف رئیس دادگاه ناصحیح و برخلاف قانون و مدارک ابرازی و موجود در پرونده‌ها بوده است. لیکن غرض از طرح این بحث این است که اصولاً عنوان اتهام اختلاس بر وجوه شهرداری و اموال آن مصداق دارد یا خیر؟

برای روشن شدن بیشتر موضوع توجه خوانندگان محترم را به این نکته جلب می‌کنم که اموال دولتی اعم از منقول یا غیرمنقول شامل اموالی است که از طریق مالیات یا حقوق گمرکی و انحصارات و امتیازاتی که قانون معین کرده، به وسیله دولت تحصیل می‌شود و براساس قوانین مالی در تملک و تصاحب دولت قرار می‌گیرد که عمده‌تاً مأخذ و ممرتحصیل آنها تحت عنوان مالیات و درآمدهای عمومی دولت معروفیت دارد و مباحث و عناوین آن در فصل حقوق

مالیه در دانشگاهها تدریس می‌شود و خصیصه و مشخصه آن در کلمه «مالیات‌ها» اعم از مالیات بردرآمد، که مالیات مستقیم نامیده می‌شود، و مالیات برکالاها و اجناس که اصطلاحاً عنوان مالیات غیرمستقیم دارد، تجسم و تبلور می‌یابد.

در کلیه کشورهای جهان، برقراری مالیات و مأخذ و میزان هزینه و خرج کرد آن، از اختیارات قوه مقننه است. و نظارت برصحت وصول درآمدها و هزینه‌های جاری نیز تابع مقررات قوه مذکور است.

یکی از مشخصات مالیاتها و درآمدهای دولت، تمرکز آن در خزانه دولت است و از لحاظ قوانین مالی همه درآمدهای دولت همانند هزینه‌ها و مخارج براساس بودجه‌های تخصیصی وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های دولتی از خزانه متمرکز دولت پرداخت و برداشت می‌شود و برطبق قانون اساسی کشور وزیر دارایی مسؤول دخل و خرج و پاسخگوی اموال دولتی در مقابل قوه مقننه است.

از این بحث مختصر این نتیجه حاصل می‌شود که اموال دولتی کشور شمول، چه از لحاظ وصول و ایصال و چه از لحاظ هزینه و مخارج، تابع فصل‌بندی و بودجه مصوب مجلس و قوه مقننه است و براساس تخصیص بودجه و برنامه‌های مصوب، در اختیار وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های دولتی یا دستگاههای غیردولتی و به اصطلاح جدید، نهادهای انقلابی قرار می‌گیرد.

نظام اداری و سیاسی کشورها، صرفنظر از نوع حکومت آنها، به دو دسته متمایز تقسیم می‌شود:

الف - حکومت‌ها و دولت‌های متمرکز  
ب - حکومت‌ها و دولت‌های غیرمتمرکز یا فدرال

در شکل اول، حکومت‌ها از یک نقطه جغرافیایی ساماندهی و فرماندهی را برعهده می‌گیرند و همه امور اعم از قوای مجریه و مقننه و قضاییه از مرکز هدایت می‌شوند و طبعاً بودجه نیز به صورت متمرکز برنامه‌ریزی می‌شود.

در شکل ثانی، دولت‌ها و حکومت‌ها به قدرتهای نیمه مستقل در واحدهای جغرافیایی جداگانه منقسم می‌شوند و هر یک در حدود قوانین از لحاظ اداره و بودجه به صورت مستقل عمل می‌کند و مردم نواحی، درامور اقتصادی و مالی خود استقلال و مشارکت بیشتری دارند و همه عوامل تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی را خود انجام می‌دهند:

در هر یک از اشکال برشمرده شده فوق، صرف نظر از نوع حکومت - اعم از جمهوری یا پادشاهی - یک وجه اشتراک در آنها وجود دارد که اداره شهر و مراکز مهم تجمع جمعیت توسط حکومت مستقل محلی که در تعبیر و اصطلاح اروپایی به حکومت‌های محلی یا Local Government معروف است انجام می‌گیرد. بسته به شدت و ضعف تمرکزگرایی، حدود اختیارات این حکومت‌های محلی متفاوت است به این عبارت که در بعضی از این نواحی، حتی قوای قضایی یا پارلمان و استاندار مستقل وجود دارد و تابعیت و تبعیتی از مرکز ندارند و در هر نوع تصمیم‌گیری آزاد و مستقل هستند که جزییات آن در حوصله این مقال نیست.

اما آن چه که در هر دو شکل و نظام حکومتی دنیا مشترک است اداره امور شهرها است که تحت عنوان شهرداری و نماینده آن، به نام «شهردار» در تمام کشورهای دنیا معمول و مرسوم است.

این حکومت محلی تمام اجزای یک حکومت آزاد و مستقل را دارا است به این معنی که دارای پارلمان و مجلس است به نام انجمن شهر یا اعضای انتخابی از طرف مردم و ساکنان شهر - دارای قوانین انتظامی و اجرایی است، از لحاظ ایجاد نظم عبور و مرور یا ترافیک و قدرت وصول درآمدها، از اراضی و فضاها و صدور مجوزهایی مانند پروانه کسب و پیشه و غیره و برخورداری از درصدی از درآمدهای عمومی دولتی مانند درآمدهای وزارت آموزش و پرورش و شرکت نفت و نمایشگاهها و کشتارگاهها و مراکز توریستی و جهانگردی و امثالهم و مستقلاً می‌توانند براساس بودجه‌های

مصوب خود آزادانه به اعمال بازرگانی و انتفاعی مبادرت ورزند و تحصیل درآمد کنند. بی‌گمان، لازمه این آزادی عمل و استقلال، عدم تابعیت از مقامات دولتی و وزارتخانه‌ها است.

این موضوع مهمی است که در کلیه قوانین ایران و قانون اساسی جمهوری اسلامی تحت عنوان انجمن‌ها و شوراهای بدان تاکید شده است، ولی متأسفانه به دلایل معلوم و نامعلومی، اجرای قوانین تشکیل انجمن‌های شهر از دیرباز در ایران دچار مشکلات و گرفتاریهایی بوده است چنانکه تاکنون، این نهاد مردمی، در هیچ یک از شهرهای ایران تشکیل نشده و فرصت عرض وجود نیافته است و از آن جا که اجرای قانون انجمنهای شهر غیر قابل اجتناب بوده است، در قوانین پیش‌بینی شده که در غیاب انجمن شهر، وزیر کشور قائم مقامی انجمن و شورای شهر را به عهده دارد و بسیاری از موارد اقدامات شهرداری را باید تصویب و تنفیذ کند (در شهرها فرمانداران این وظیفه را برعهده دارند). این وظیفه قانونی جنبه نظارت شخصی و موقتی دارد و ناشی از وظایف مستمر و دائمی وزارتخانه و وزیر کشور نیست و فقط در غیبت انجمن شهر قابل اجرا و اعمال است و بعضاً این وظیفه قانونی به آقایان استانداران نیز تفویض اختیار می‌شود.

#### وجوه افتراق مالیات و عوارض

همان طوری که در بالا اشاره شد، برخلاف مالیات که باید از طرف قوای مقننه مأخذ و میزان آن تعیین شود و وزارتخانه‌ها نسبت به وصول درآمدها اقدام کنند و نظارت بر هزینه‌ها توسط وزارتخانه مسؤوَل یعنی وزارت دارایی و امور اقتصادی انجام پذیرد و نظارت قوه مقننه بر صحت انجام آن‌ها توسط دیوان محاسبات و کمیسیون‌های مختلف مجلس تأیید و تاکید شده است، درآمدهای شهرها و شهرداریها فقط تحت عنوان عوارض برای انجام خدمات شهری و توسط شهرداری‌ها از شهروندان قابل وصول است.

وجوه افتراقی که فی‌مابین مالیات و عوارض شهرداری وجود دارد و ماهیت تعلق آن‌ها، از لحاظ حقوقی و مباحث آکادمیک نهایت اهمیت را دارد که به نظر این جانب در ارتباط مستقیم با اتهام آقای کرباسچی است که مطلقاً در جلسات دادگاه از آن بحثی به میان نیامده و سخن گفته نشده است و از آن جا که برای دانش پژوهان و



عالیه با انجمن شهر است، و شهرداران مجری مصوبات انجمن‌های شهر می‌باشند و در قبال آن مسؤوَلیت دارند و در غیاب انجمن شهر وزیر کشور سمت قائم مقامی دارد.

۶- تصویب برنامه و بودجه کشور که وصول

مالیاتها درصدی از درآمدهای دولت است، از طریق پیشنهاد ریاست جمهوری به مجلس انجام می‌پذیرد ولی برنامه و بودجه و عوارض شهرداریها از طریق شهردار به انجمن شهر و در غیاب انجمن شهر از سوی وزیر کشور یا با تفویض اختیار به استانداران انجام می‌شود.

۷- تفاوت اساسی دیگری که بین مالیات و عوارض وجود دارد در نحوه تحصیل و خرج کرد آن است. به این معنا که مالیات از سطح کشور بدون توجه به نقطه جغرافیایی خاص و مأخذ و میزان آن وصول می‌شود و در هر نقطه کشور امکان و اقتضای هزینه و خرج دارد در حالی که عوارض در همان نقطه و شهری که وصول می‌گردد باید طبق برنامه مصوب هزینه خدمات گردد و در حقیقت جنبه محلی و موضعی دارد و نمی‌توان آن را در شهر دیگری خرج کرد.

۸- سازمان و تشکیلات شهرداریها مستقل از وزارتخانه‌ها و مخصوصاً وزارت کشور است که خود اقوی دلیل بر غیردولتی بودن شهرداریها است و فقط به منظور حفظ و هماهنگی و برخورداری از آموزش و راهنماییها و تعیین خط مشی و برنامه‌ریزی مشترک شهرداریها که وظایف بسیار مهم و اساسی برعهده دارند در سازمان و تشکیلات وزارت کشور، اتحادیه امور شهرداریها که توسط هیأت مدیره‌های اداره می‌شود، پیش‌بینی

حقوق‌دانان و بینندگان و شنوندگان علاقمند رسانه‌های گروهی موضوع دامنه وسیع و آموزشی زیادی را در بردارد برخود لازم دانستم که مختصری از آن چه که در ذهن و تجربه دارم بر روی کاغذ آورم، شاید مفید افتد. اگر بخواهیم وجوه افتراق مالیات و عوارض را بر شمریم، این تفاوتها بیشتر نمایان و چشم‌گیر است:

۱- تعیین و تصویب مالیات‌ها، برعهده مجلس و پارلمان کشور است ولی عوارض را، انجمن ایالتی یا ولایتی یا انجمن شهر تصویب می‌کند.

۲- مامورین وصول و ایصال مالیات کارکنان و مستخدمین دولت‌اند ولی وصول عوارض با کارکنان غیردولتی شهرداریها است.

۳- مالیات به خزانه متمرکز دولت واریز می‌شود ولی عوارض به صندوق شهرداری و واحد امور مالی شهرداری‌ها پرداخت می‌شود.

۴- سازمانهای وصول مالیات طبق قانون استخدامی کشوری، جزء دستگاههای مشمول قانون مذکور است ولی در شهرداریها جزء دستگاههای غیر مشمول است.

۵- مسؤوَل دخل و خرج کشور (وزارت دارایی و امور اقتصادی) که در مقابل مجلس مسؤوَلیت مستقیم دارد و ذیحسابیهای تابعه مستقر در وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی می‌باشد، درحالی که در مورد عوارض، نظارت

شده است که امور فوق در آن جا مطرح می‌شود و تصمیمات اتحادیه جنبه مشورتی و استصوابی دارد و قانوناً هزینه‌ها و مخارج اتحادیه نیز از طریق بودجه شهرداریها باید تأمین شود.

۹- اگر به سرفصلهای قانون برنامه و بودجه کل کشور توجه شود ملاحظه خواهد شد که مطلقاً جایی برای تأمین بودجه و پرداخت از محل درآمدهای مالیاتی و دولتی برای شهرداریها وجود ندارد زیرا در اصل و بنیان، دولت مسؤلیتی برای خود نسبت به تأمین بودجه شهرداریها قایل نیست و کمکهای موقتی و غیرمستمر تغییری در ماهیت غیردولتی بودن شهرداریها ایجاد نخواهد کرد. مطالب فوق مستند به قانون اساسی و قوانین استخدام کشوری و برنامه و بودجه دولت و قانون شهرداریها و سایر قوانین است که درحال حاضر مجری و معتبر است.

از تذکار این مطالب محسوس و عینی این نتیجه گرفته می‌شود که اموال دولت که از محل درآمدهای عمومی و مالیات تأمین می‌شود و در تعلق آن به خزانه دولت جای کوچکترین تردیدی نیست با اموال و وجوه حاصل از عوارض شهرداریها تفاوت بین و آشکار دارد و به قول معروف تفاوت از زمین تا آسمان است.

بین درآینده جام نقشبندی غیب

که کس بیاد ندارد چنین عجب زمانی

نتیجه مطلوب و مقصود از این مباحث درک مفهوم و عنوان جزایی و کیفری اختلاس است که علاوه بر عظمت کیفر و مجازات، در قانون آثار و عواقب اجتماعی چنین اتهام و ارتکابی در بعض موارد غیرقابل جبران و بازگشت خواهد بود.

براساس آن چه که در بالا بدان اشاره شد اموال شهرداریها و وجوه حاصل از درآمدهای عوارض و نوسازی، اموال دولتی به معنی اخص کلمه، تلقی نمی‌شود، این امر در نحوه اقامه دعاوی اعم از کیفری و حقوقی و صلاحیت دادگاهها نیز تأثیر مستقیم دارد.

خوانندگان محترم که آشنا به مسائل قانونی و حقوقی هستند به خوبی استحضار دارند که در برخی از قوانین به علت اهمیت و حساسیت حفظ بعضی از اموال که متعلق به جامعه یا سازمان خاص غیردولتی است با جعل عناوینی از قبیل «در حکم اموال دولتی» و یا «در حکم اموال عمومی» آن موارد شامل مقرراتی دانسته

## در صورت اختلاس و سوء استفاده در شهرداریها نمی‌توان به همان توانی استناد کرد که در صورت اختلاس و سوء استفاده در یک سازمان دولتی به آنها استناد می‌شود.

شده است که بتوان از لحاظ جزایی یا حقوقی به عنوان اموال دولتی و یا عمومی بی‌مبادلاتی‌هایی را که در حق آنها می‌شود تحت رسیدگی قضایی قرارداد ولی با همه این احوال هیچ‌کدام از اقداماتی که توضیح داده شد هرگز ماهیت غیردولتی بودن آن سازمانها و اموال را نفی و یا دولتی بودن آنها را تصریح نمی‌کند. از این قراراند اموال سازمان تأمین اجتماعی و تعاونی‌ها و...

هنگامی موسسه‌ای و سازمانی دولتی شناخته شده، حفظ اموال بر آن به عهده دولت و نماینده قضایی آن یعنی دادستانها در نظام قضایی قبلی و اصطلاحاً از موارد ابلاغ و در نظام قضایی اخیر و تشکیل دادگاههای عمومی از وظایف دادگاههای عمومی شناخته شده است، اقامه دعاوی و اعلام جرم در امور کیفری قطعاً باید از طریق مراجعی انجام پذیرد که مطلع از تخلف و سوء استفاده و یا برداشت غیرقانونی شده‌اند.

پس از بررسی و تحقیقات قضایی دادستان و مدعی‌العموم دلایل و مدارک ارتکاب بزه را با صدور کیفرخواست به دادگاه صالحه و به نمایندگی دولت اقامه و طرح خواهد نمود و زیانهای وارده را نیز از دادگاه درخواست خواهد کرد بدین ترتیب رسیدگی به اتهام از جنبه کیفری و در جهت حفظ و صیانت حقوق دولت معمول و مرعی خواهد گشت و عنوان جزایی

اختلاس که مختص اموال دولتی است مصداق و مفهوم خود را بازخواهد یافت.

اما آیا اموال شهرداریها و سازمانهایی که بودجه آنها از محل عوارض تأمین می‌شود واجد صفت دولتی بودن است یا خیر؟ نه تنها مورد تردید و انکار است بلکه مقررات و قوانین موجود نیز مهر تأیید بر آن نخواهد گذاشت و چنانچه این اموال و وجوه جنبه غیردولتی پیدا کند برای رسیدگی قضایی به نص صریح قانون مالک و یا نماینده مالک که در مورد شهرداریها انجمن شهر و قائم مقام قانونی آن یعنی شخص وزیر کشور است باید مدعی و طراح شکایت کیفری باشد نه دیگری، و در موارد اعلام جرم هر شهروند و پرداخت کننده عوارض نیز می‌تواند سوء استفاده را با ارسال مدارک و ارائه اسناد به ادارات بازرسی و یا مستقیماً به دادگاههای عمومی با التزام و قبول عدم پیشرفت دعاوی کیفری و مجازاتهای مقرر در باب نشر اکاذیب و یا افترا عنوان کند به عبارت روشن تر اتهام کیفری شاکه و مدعی می‌خواهد آیا این موارد در رسیدگی به پرونده اتهامی شهردار تهران رعایت شده است؟ پاسخ آن را حقوقدانان و دانش‌آموختگان قضایی خواهند داد.

غرض از طرح این بحث که از نظر گرامری خوانندگان گذشت، نگرشی به تشکیلات اداری و سیاسی متمرکز دولت جمهوری اسلامی ایران است و روشن شدن این مطلب که نظام برخوردار از حکومت مستقل محلی تحت عنوان شهرداریها با حضور انجمن و شوراهای انتخابی شهر و درغیاب آن، نظارت و قائم مقامی شخص وزیر کشور و غیردولتی بودن اموال و وجوه شهرداریها در شمار سازمانهای دولتی نیست و تأمین درآمدهای شهر از محل عوارض به منظور انجام خدمات شهری عنوان اموال عمومی یا دولتی ندارد و اطلاق عنوان بزه اختلاس به برداشت و سوء استفاده‌های مالی درخصوص این اموال و صلاحیت محاکم قضایی برای رسیدگی به جرائم مربوط بدون اقامه دعاوی کیفری از طرف مقامات ذیربط و شناخته شده قانونی، محمل و مجوز قانونی نمی‌تواند داشته باشد. در این مختصر یک بحث حقوقی و جزایی مطمح نظر بوده است و بس.

