

تصرفات غیر قانونی در اموال و وجوه مؤسسات عمومی غیر دولتی از طریق شرکت‌های مادر و تابعه در سازمان تأمین اجتماعی

مهدی زکوی *

سیدهادی مصطفوی **

یوسف طرفی سعیداوی ***

چکیده

دسترسی کارکنان سازمان‌های دولتی به منابع مالی و وجوه دولتی که ناشی از رابطه استخدامی و شغلی است، موجب گردیده است تا قانون‌گذار، مصرف غیر مجاز اموال و وجوه دولتی را منع و تحت عنوان بزه تصرف غیر قانونی جرم‌انگاری کند. سازمان تأمین اجتماعی نیز به عنوان مؤسسه عمومی غیر دولتی که از محل پرداخت حق بیمه، منابع مالی عظیمی را در اختیار دارد، مشمول این مقرر است. این تحقیق با روش توصیفی - تحلیلی به دنبال بررسی تصرفات غیر قانونی در اموال و وجوه مؤسسات عمومی غیر دولتی از جمله شمول ماده ۵۹۸ قانون تعزیرات نسبت به شرکت‌های مادر و تابعه در سازمان تأمین اجتماعی است. شخصیت حقوقی شرکت‌های تابعه و وابسته به دلیل آن که تحت کنترل و اداره هلدینگ‌ها، شرکت سرمایه‌گذار و در نهایت، سازمان تأمین اجتماعی قرار دارند، مبین آن است که شستا در شمار مؤسسات عمومی غیر دولتی است. در نتیجه، با توجه به اساس‌نامه سازمان و قانون محاسبات عمومی، هر گونه استفاده غیر مجاز از اموال و وجوه سازمان تأمین اجتماعی به ویژه از طریق حقوق بیمه‌ای اشخاص وابسته به سازمان، موجبات مسئولیت کیفری ناشی از تصرف غیر قانونی در اموال و وجوه را فراهم خواهد آورد.

کلیدواژه‌ها: تصرف در اموال دولتی، شرکت‌های مادر و تابعه، شرکت سرمایه‌گذاری شستا.

مقدمه

چون کارکنان دولتی و غیر دولتی در بخش‌های مختلف اداری و استخدامی به منابع مالی دسترسی دارند، ضمانت اجرای نظارت بر کیفیت کنترل شیوه مدیریت اموال تحت تصرف از جمله موارد مهم در سیاست تقنینی است. به عبارت دیگر، شغل در عین حال که مشارکت در مدیریت جامعه و تأمین‌کننده معیشت افراد است، می‌تواند سبب سوء استفاده از منابع عمومی و اتلاف آن شود.^۱ این سوء استفاده از اموال گاه به عنوان جرایم مالی کارکنان دولت^۲ و گاه ذیل عنوان فساد اداری تبیین می‌گردد که طیف وسیعی از جرایم ارتكابی کارکنان دولتی را دربرمی‌گیرد.^۳

به همین دلیل، از سال ۱۳۰۴ و قبل از انقلاب، قانون‌گذار در قانون مجازات عمومی، برای اولین بار در ماده ۱۵۲، بزه تصرف غیر قانونی در اموال دولتی را جرم‌انگاری کرد. در سال ۱۳۵۵، با اصلاحاتی، این بزه در کنار جرم اختلاس قرار گرفت. بعد از انقلاب، قانون‌گذار در سال ۱۳۶۲ با تصویب قانون راجع به مجازات اسلامی به این بزه پرداخت. در نهایت، در سال ۱۳۷۵، تعدیات مأمورین دولتی نسبت به دولت در فصل سیزدهم قانون تعزیرات تصویب شد و ماده ۵۸۹ به عنوان اولین ماده قانونی این فصل ضمن تفکیک مفهوم بزه از اختلاس، به تصرف غیر قانونی در اموال دولتی پرداخت.

محل نزاع، در شمول این بزه بر مصادیق خارجی است. با توجه به اصل ۵۷ قانون اساسی، کارکنان ادارات و ارگان‌ها و سازمان‌های سه قوه و نیز سازمان‌های وابسته و تابعه آن‌ها مشمول این قانون می‌باشند. از جمله موارد تردید، در شمول قانون بر مؤسسات عمومی غیر دولتی است. در گذشته، تنها قانونی که «مأمورین به خدمات عمومی» را تعریف کرده بود، ماده سوم قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی، مصوب ۱۳۱۵ بود. این قانون که در راستای تبیین موارد معنونه در قانون مجازات عمومی تصویب گردیده بود، تا قبل از لازم‌الاجرا شدن قانون آیین دادرسی کیفری، هر چند از نظر حکم منسوخ شده بود، ولی از جهت موضوع، قابلیت استناد داشت. با این حال، با تصویب ماده ۵۷۰ قانون آیین دادرسی کیفری که این قانون را به صراحت منسوخ اعلام کرد، از نظر

۱. خدابخشی، عبدالله، «معامله و داوری بر اساس قانون منع مداخله و قانون ممنوعیت بیش از یک شغل»، فصل‌نامه داخلی کانون وکلای دادگستری خراسان، ۱۳۹۴، شماره ۱۴، ص ۱۵.
۲. مسعودی مقام، محمد، «جرایم مالی کارکنان دولت»، تهیه و تنظیم: حسین روان‌شاد و علی‌رضا ملایی، جزوه دوره کارآموزی قضایی قم، ۱۳۹۵، ص ۳.
۳. رحم‌دل، منصور، «بررسی تحلیلی بزه اعمال نفوذ توسط مأموران دولتی و رابطه آن با فساد مالی کارمندان»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، ۱۳۸۹، شماره ۷، ص ۹۴.

موضوع یعنی تعیین مصداق‌های ارائه‌شده نیز قابلیت استناد خود را از دست داد. از طرفی، در نظام قانون‌گذاری ایران، عنوان «شرکت‌های مادر تخصصی» را اولین بار در قانون بودجه سال ۱۳۷۹ و قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) می‌توان جست‌وجو کرد. با این حال، تعریفی از این شرکت‌ها جز در قانون بازار اوراق بهادار صورت نگرفته است.^۱

خاستگاه فلسفی طرح شرکت‌های مادر تخصصی (هلدینگ)، پی‌ریزی رویکرد و معرفی الگویی است که بر اساس آن، مزایای ویژگی‌های شرکت‌های بزرگ به همراه ویژگی‌های شرکت‌های کوچک مانند خلاقیت، علاقه مالکانه، سرعت و انعطاف‌پذیری به طور هم‌زمان ایجاد شود.

«سازمان تأمین اجتماعی» که بر اساس ماده ۱ قانون تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۵۴ تشکیل شد، در سال ۱۳۸۳ با تصویب تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، به «صندوق تأمین اجتماعی» تغییر نام یافت. در سال ۱۳۹۱ با اصلاح ماده ۱ اساس‌نامه صندوق تأمین اجتماعی و با توجه به ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، نام اولیه «سازمان تأمین اجتماعی» احیا گردید.

شرکت سرمایه‌گذاری سازمان تأمین اجتماعی که به اختصار، «شستا» نامیده می‌شود، جزو بزرگ‌ترین حوزه کاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به حساب می‌آید که در سال ۱۳۶۵ به منظور حفظ و ارتقای ارزش ذخایر سازمان تأمین اجتماعی با سرمایه اولیه ۲۰ میلیارد ریال تأسیس شد و در سال‌های بعد در چند مرحله، سرمایه خود را افزایش داد. در حال حاضر، این شرکت وابسته به تأمین اجتماعی به عنوان پشتوانه اقتصادی این سازمان در آمده است.^۲

در این نوشتار، کاوشی در تبیین مفاهیم موصوف صورت پذیرفته است تا شمول ماده ۵۹۸ بر شرکت‌های سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی، معروف به شستا بررسی شود. این تحقیق در بخش نخست به تعریف و ارکان و شرایط تحقق بزه تصرف غیر قانونی پرداخته است. در بخش دوم، شرکت‌های هلدینگ و تابعه و شرکت‌های شستا معرفی گردیده و در بخش آخر نیز تصرفات غیر قانونی در اموال و وجوه این شرکت‌ها و مشمولیت قانون بر این شرکت‌ها تحلیل شده است.

۱. سماواتی، حشمت‌الله، مقدمه‌ای بر حقوق رقابت تجاری و نقش آن در سیاست‌گذاری و تنظیم

بازار، تهران: فردوسی، ۱۳۷۴، ص ۱۷۴.

گفتار یکم - تعریف و شرایط تحقق بزه تصرف غیر قانونی

در برخی نوشته‌ها، بزه «تصرف غیر قانونی» این‌گونه تعریف شده است: «تصرف غیر قانونی عبارت است از اقدام عمدی یکی از کارمندان و مأمورین دولتی و یا سایر اعضای سازمان‌های مذکور در ماده ۵۹۸، نسبت به وجوه، اموال یا مطالبات متعلق به سازمان متبوع یا اشخاص دیگری که بر حسب وظیفه به او سپرده شده است، برای استفاده غیر مجاز از آن و یا به علت اهمال و تفریط موجب تضییع آن گردد و یا این‌که آن را در غیر مواردی که قانون معین کرده است، به مصرف برسانند»^۱.

در تعریف دیگری آمده است: «تصرف غیر قانونی عبارت است از مورد استفاده غیر مجاز قرار دادن مال یا اوراق بهادار سپرده‌شده حسب وظیفه به کارمند یا مأمور به خدمات عمومی توسط او یا تضییع اموال مذکور به علت اهمال یا تفریط وی»^۲.

این تعریف‌ها دربرگیرنده تمامی اقسام و موارد مندرج در ماده ۵۹۸ این قانون نیست. به همین دلیل، ارکان و اوصاف جرم تصرف غیر قانونی را بررسی می‌کنیم تا تعریفی جامع و مانع به دست آید.

بند یکم - رکن مادی

تصرف در اموال و وجوه دولتی مانند بسیاری از عنوان‌های جزایی دیگر بر ارکان مادی و معنوی تشکیل‌دهنده جرم استوار است. برخی، تصرف غیر قانونی را در مفهوم عام خیانت در امانت دانسته و با بزه اختلاس مقایسه کرده‌اند. بر همین اساس، لازم است رکن مادی مشتمل بر رفتار مجرمانه و اوضاع و احوال و شرایط وقوع جرم و نیز رکن معنوی تبیین شوند.

الف) رفتار مجرمانه

«استفاده غیر مجاز» عبارت است از به‌کارگیری چیزی بدون آن‌که بهره‌بردار یا منتفع، اختیار و اجازه این کار را داشته و از آن منتفع شده یا نشده باشد. عبارت «... و در صورتی که منتفع شده باشد، علاوه بر مجازات مذکور، به جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی محکوم خواهد شد...»، در ماده ۵۹۸ مؤید این تعریف است. بر خلاف عقیده برخی از نویسندگان^۳,

۱. ولیدی، محمد صالح، حقوق کیفری اقتصادی، تهران: میزان، ۱۳۸۶، صص ۱۹۸-۱۹۹.

۲. جویباری، عباس، «بررسی بزه خیانت در امانت، اختلاس و تصرف غیر قانونی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، ۱۳۶۶، صص ۱۲.

۳. حبیب‌زاده، محمدجعفر و عباس منصورآبادی، «بررسی تطبیقی اختلاس و تصرف غیر قانونی در حقوق کیفری ایران»، فصل‌نامه مدرّس، ۱۳۷۹، شماره ۲، صص ۴۶.

انتفاع متصرف غیر قانونی، شرط تحقق جرم نیست و صرف استفاده مکفی است. در واقع، مقصود قانون‌گذار از استفاده، همان استعمال است که افاده عموم می‌کند. شاید بهتر بود قانون‌گذار در این ماده قانونی مانند بزه خیانت در امانت موضوع ماده ۶۷۴ همان قانون از واژه «استعمال» استفاده می‌کرد.

عده‌ای از نویسندگان، استفاده غیر مجاز را هر گونه تصرف کارمندان و کارکنان دولت در اموال و وجوه به منظور انتفاع یا غیر آن به صورت غیر قانونی دانسته‌اند.^۱ با این حال، به نظر می‌رسد که استفاده لزوماً به معنای تصرف نیست؛ چون اساساً ممکن است مجرم در وجوه نقدی و مطالباتی که در غیر محل مجاز به کار گرفته می‌شود، تصرفی نکند و صرفاً استفاده از طریق دستور صادرشده یا انتقال وجه به حساب دیگری انجام پذیرفته باشد.

مقصود از مصرف غیر مجاز اموال و وجوه نیز هزینه کردن بودجه اختصاص‌یافته به اداره یا سازمان بر خلاف مقررات و قوانین است. به نظر می‌رسد تحلیل این عنوان ذیل عبارت «استفاده غیر مجاز» از سوی برخی نویسندگان درست نباشد.^۲ اساساً ظاهر نص قانونی نیز مغایر این استنباط است. از همین رو، قانون‌گذار، مصرف غیر مجاز را در ذیل این ماده و در سه حالت پیش‌بینی کرده است: مصرف غیر مجاز در صورتی که اعتباری برای آن در قانون منظور نشده است؛ مصرف غیر مجاز در غیر موارد معین و مصرف غیر مجاز زاید بر اعتبار مصوب.

اموال دولتی به سبب وظیفه در اختیار کارکنان و مأموران قرار می‌گیرد و سازمان متبوع مانند امین به آنان می‌نگرد. پس نه تنها افعال عامدانه در تضييع اموال قابل قبول نیست، بلکه سیاست جنایی تا حدی پیش رفته است که قصور و سهل‌انگاری را نیز قابل پذیرش نمی‌داند.^۳ به نظر می‌رسد تضييع اموال به مفهوم تخریب یا اتلاف یا از بین رفتن کلی یا جزئی مال باشد و با مفهوم تصرف غیر قانونی سازگاری ندارد. به همین دلیل، این موضوع در لایحه تعزیرات از متن ماده ۱۱۵ لایحه حذف شده و در ماده ۱۱۶ آن صرفاً در صورت «تقصیر» مرتکب جرم‌انگاری گردیده است. این نکته قابل توجه است که بر خلاف استفاده غیر مجاز، تضييع اموال ناشی از اهمال و تفریط، صرفاً ناظر بر اموال و وجوه «دولتی» است و از اموال عمومی متعلق به مؤسسات عمومی و شهرداری‌ها انصراف دارد.^۴

۱. ولیدی، پیشین، ص ۲۱۵.

۲. همان، صص ۲۲۲-۲۲۳.

۳. حبیب‌زاده و منصورآبادی، پیشین، ص ۴۷.

۴. نظریه مشورتی اداره حقوقی قوه قضاییه، شماره ۴۶۳/۹۴/۷ مورخه ۱۳۹۴/۲/۲۱.

ب) اوضاع و احوال و شرایط تحقق بزه

اساساً جرم تصرف غیر قانونی به اعتبار وضعیت استخدامی مرتکب و ارتباط وی با دولت یا اشخاص حقوقی وابسته به دولت یا به معنای اعم، حکومت قابل تحقق است. قانون‌گذار در ماده ۵۹۸، «کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها یا شوراهای و یا شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و دیوان محاسبات و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضایی و به طور کلی، اعضا و کارکنان قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیر رسمی» را به عنوان مصداق‌های مرتکبان جرم معرفی کرده است.

گفتنی است در لایحه تعزیرات، با حذف موارد احصاشده و با به کار بردن عبارت کلی «کارکنان نهادهای حکومتی» ضمن توسعه شمول قانونی، از موارد مردد رفع ابهام شده است که با سیاست جنایی در قبال صیانت از اموال دولتی کاملاً انطباق دارد. افزون بر آن، به نظر می‌رسد مطلوب نظر قانون‌گذار از ذکر واژه‌های «اعضا، کارکنان، کارمندان و مأمورین» صرفاً بیان عنوان «مستخدم» است که به صورت رسمی یا پیمانی، قراردادی، ستادی و آزمایشی با سازمان‌های متبوع خود بر اساس قانون استخدام کشوری ارتباط دارند.^۱

چون شوراهای شهر و روستاها به فراخور وظیفه، امکان دسترسی به اموال عمومی و دولتی را دارند،^۲ بدیهی است سیاست جنایی ایران در مورد بزه تصرف غیر قانونی در اموال عمومی از سوی اعضای شوراها، ضمانت اجرای ماده ۵۹۸ را نیز شامل آن‌ها گرداند. با این حال، قانون‌گذار به این امر اکتفا نکرده و در ماده ۸۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، در صورت اقدامات اعضای شورا بر خلاف مقررات و تصرف غیر قانونی در اموال و وجوه، علاوه بر مجازات ماده ۵۹۸، «انحلال شورا» را نیز پیش‌بینی کرده است.

درباره «مأمورین به خدمات عمومی» باید گفت ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مصوب ۱۳۹۳، ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی ماده ۷۹ قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۹۲، ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و نیز تبصره ۲ ماده ۶۷ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در مقام ضمانت اجرای ارتکاب بزه از سوی مأموران به خدمات عمومی وضع شده‌اند. با توجه به این موردها می‌توان چنین نتیجه گرفت که مأموران به خدمات عمومی می‌توانند مأموران مؤسسات عمومی غیر دولتی یا مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی باشند.

۱. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری، تهران: میزان، ۱۳۸۵، ص ۷۶.

۲. پورسلیم بناب، جلیل، حقوق مردم در شهرداری‌ها، تهران: آثار اندیشه، ۱۳۷۸، ص ۱۰.

با این حال، مقصود قانون‌گذار از مأموران به خدمات عمومی مندرج در ماده ۵۹۸ صرفاً ناظر به مؤسسات عمومی غیر دولتی است؛ زیرا در غیر این صورت ضرورتی نداشت که پس از ذکر عبارت «مأمورین به خدمات عمومی» از قید «اعم از رسمی و غیر رسمی» استفاده کند. این قید بر اساس قانون مدیریت خدمات کشوری صرفاً درباره مؤسسات عمومی مصداق دارد و آن را نمی‌توان مشمول مؤسسات خصوصی دانست، اعم از آن که ارائه‌دهنده خدمات عمومی باشند یا نباشند. افزون بر این، اساساً مؤسسه خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی بر اساس مصداق‌های بیان‌شده در آیین‌نامه پیش‌گفته نمی‌تواند مصداق داشته باشد. اداره حقوقی قوه قضاییه نیز در نظریه مبسوط شماره ۲۵۴۵/۹۲/۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۸، مصداق‌ها و عنوان‌های مؤسسات موصوف و مشابه را تبیین و تعریف کرده است.

ماده ۵ قانون محاسبات عمومی، اصلاحی سال ۱۳۸۶ و ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶، مؤسسه عمومی غیر دولتی را واحد سازمانی مشخصی می‌داند که استقلال حقوقی دارد و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده است یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیر دولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی باشد که جنبه عمومی دارد. در همین راستا، قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی، مصوب ۱۳۷۳، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی موضوع تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ را احصا کرد.

بنابراین، مقصود قانون‌گذار از «مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیر رسمی» به شرح مندرج در ماده ۵۹۸ قانون تعزیرات، کارکنان مؤسسات عمومی غیر دولتی نظیر «سازمان تأمین اجتماعی» است که «عهده‌دار وظایف و خدماتی هستند که جنبه عمومی دارد». ماده ۶ قانون ساختار جامع نظام رفاه و تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۸۳ در مقام بیان اصول و سیاست‌های نظام تأمین اجتماعی و نیز ماده ۱ لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۵۸ که کارکنان سازمان موصوف را صراحتاً «کارمند» به شمار آورده است و ماده ۵ اساس‌نامه سازمان تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۵۸، همگی بر خدمات عمومی سازمان تأمین اجتماعی در ارائه خدمات بیمه‌ای و نظام هماهنگ تأمین اجتماعی دلالت دارند که مطالب پیش‌گفته را تأیید می‌کنند.

مجلس شورای اسلامی درباره ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۷۴ چنین تفسیری کرد: «... رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی احصاشده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد.»^۱ این امر در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲ به صراحت درباره شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی پذیرفته شد. با توجه به رأی وحدت

۱. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، تهران: دراک، ۱۳۸۳، ج ۱، ص ۱۲۵.

رویه شماره ۸۰۳ مورخ ۱۳۹۹/۹/۱۸ هیئت عمومی دیوان عالی کشور که رسیدگی به اعتراض اشخاص حقوقی از آرای قطعی کمیسیون‌ها را در صلاحیت محاکم دادگستری ندانسته بود و با در نظر گرفتن رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲ مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۴ دیوان عالی کشور، تردیدی در رسیدگی به شکایات از مؤسسات عمومی غیر دولتی در دیوان عدالت اداری باقی نیست. نکته دیگر این است که با توجه به تبصره ۱ قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی، مؤسسات وابسته به مؤسسات عمومی غیر دولتی نیز تابع مقررات حاکم بر این مؤسسات هستند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در آرای متعدد، کارکنان مؤسسات عمومی غیر دولتی را کارمند دانسته و آن‌ها را مطابق مقررات، مأمور به خدمات عمومی به شمار آورده است.

«موضوع جرم» در ماده ۵۹۸ به عنوان دیگر شرایط تشکیل‌دهنده بزه عبارتند از: وجوه، مطالبات، حواله‌جات، سهام، اوراق بهادار و سایر اموال. بر اساس ماده ۲ قانون پولی و بانکی کشور، منظور از پول، اسکناس و سکه‌های فلزی قابل انتشار است که در انحصار دولت است و امتیاز آن صرفاً در اختیار بانک مرکزی قرار دارد. واژه «وجوه» در ماده ۵۹۸، دو بار آمده است؛ اول در صدر ماده با عبارت «وجوه نقدی» که رفتار مجرمانه استفاده غیر مجاز مشمول آن می‌شود و دوم در ذیل ماده با عبارت «وجوه دولتی» که به نظر می‌رسد اعم از وجوه نقدی است و شامل مسکوکات طلا و ارز و اوراق بهادار نیز می‌گردد.

مقصود از مطالبات، تعهدات مالی یا طلبی است که به واسطه روابط ارگان‌های یادشده در ماده ۵۹۸ با اشخاص حقیقی و حقوقی ایجاد شده و به مرحله وصول نرسیده است.^۱ سهم نیز مجموعه حقوقی است که شخص با خرید آن، طلب‌کار شرکت می‌شود و حقوقی مانند حق رأی و حق حضور در جلسات را به دست می‌آورد که در قالب اوراق بهادار تجلی می‌یابد.^۲ سهام اقسام مختلفی دارد: سهام با نام، سهام بی‌نام، سهم انتفاعی، سهم مؤسس، سهم ممتاز و سهم جایزه. بند ۲۴ ماده ۱ قانون بازار اوراق بهادار، اوراق قرضه را عبارت از هر نوع ورقه یا مستندی می‌داند که متضمن حقوق مالی قابل نقل و انتقال برای مالک عین یا منفعت آن باشد. مصداق‌های اوراق بهادار علاوه بر سهام عبارتند از: اوراق قرضه مندرج در ماده ۵۲ لایحه اصلاحی قسمتی از قانون تجارت و اوراق مشارکت بیان‌شده در ماده ۲ قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت.

عبارت کلی «سایر اموال» نیز بر همه اموال منقول و غیر منقول تحت مالکیت و تملک ارگان‌های مندرج در ماده ۵۹۸ اشاره دارد. البته بر خلاف عقیده برخی نویسندگان، این اموال

۱. زنگباری، ناصر، حقوق بانکی، تهران: جنگل، ۱۳۹۵، ج ۲، ص ۷۷.

۲. کاتوزیان، ناصر، اموال و مالکیت، تهران: میزان، ۱۳۸۴، ص ۵۳.

۳. اسکینی، ربیعا، حقوق تجارت: شرکت‌های تجاری، تهران: سمت، ۱۳۸۵، ج ۲، ص ۷۰.

الزاماً همان اموال دولتی مندرج در ماده ۲ آیین‌نامه اموال دولتی نیستند.^۱ تفاوت این بخش با دیگر موضوعات معنونه در این ماده قانونی در آن است که اموال و مصداق‌های یادشده قبلی متعلق به مؤسسات و اشخاص حقوقی احصاشده در قانون است، در حالی که مقصود از عبارت اموال متعلق به اشخاص، الزاماً شخص حقوقی یا دولتی نیست. ممکن است شخص حقیقی یا حقوقی خصوصی و حقیقی غیر مرتبط با اشخاص حقوقی ذکرشده باشد.^۲ بنابراین، با توجه به عبارت اخیر، آنچه از فلسفه وضع این ماده قانونی قابل استنباط است، صرفاً سیاست جنایی در قبال بزه تصرف غیر قانونی نسبت به وجوه و اموال دولتی نیست، بلکه جرم‌انگاری در قبال تخطی کارمند از وظایف خود به دلیل اعتمادی است که حکومت به وی در سپردن اموال و در اختیار قرار دادن این اموال دارد.^۳ به عبارت دیگر، محور سیاست تقنینی در بزه تصرف غیر قانونی، در قبال موضوع جرم نیست، بلکه به اعتبار مرتکب بزه است.

بند دوم - رکن معنوی

بزه تصرف غیر قانونی جزو جرایم مطلق است؛ زیرا صرف تصرف یا استفاده غیر مجاز از اموال و وجوه، زمینه تحقق بزه را فراهم می‌آورد و انتفاع مرتکب یا ورود خسارت به دولت یا سازمان‌های احصاشده شرط نیست. با توجه به قاعده عمدی بودن جرایم، وجود سوء نیت عام یعنی علم و اراده در تصرف یا استفاده غیر مجاز، عالم بودن به تعلق اموال به دولت و سازمان‌ها، شرط ضرورت عنصر روانی بزه خواهد بود. این استنباط از عنصر روانی به تضييع اموال به واسطه اهمال و تفریط قابل تسرّی نیست و اساساً این بخش از جرم به صورت عامدانه تحقق نمی‌یابد. بنابراین، خطای جزایی یا تقصیر در توجیه عنصر روانی این بخش کارآیی دارد.

عنصر روانی این بزه به اعتبار رکن مادی و رفتار مجرمانه مرتکب در دو دسته قابل بیان است:

۱. سوء نیت عام در استفاده و مصارف غیر مجاز؛
۲. خطای کیفری در اهمال و تفریط منتهی به تضييع اموال.^۴

گفتار دوم - شرکت‌های مادر، هلدینگ‌ها و شرکت‌های تابعه

۱. ولیدی، پیشین، ص ۲۰۸.

۲. گلدوزیان، ایرج، محشای قانون مجازات اسلامی، تهران: مجد، ۱۳۹۵، ص ۵۷۵.

۳. دلماس مارتی، می ری، نظام‌های بزرگ سیاست جنایی، برگردان: علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران:

میزان، ۱۳۸۴، ص ۴۹.

۴. گلدوزیان، پیشین، ص ۱۶۴.

برای شناسایی مصداق‌های مؤسسات عمومی غیر دولتی و شمولیت ماده ۵۹۸ بر شرکت‌های سرمایه‌گذاری لازم است ماهیت این شرکت‌ها از طریق تبیین مفهوم شرکت‌های مادر، هلدینگ‌ها، شرکت‌های تابعه و وابسته و تفاوت آن‌ها با معرفی شرکت شستا بررسی و تحلیل شود.

بند یکم - شرکت‌های مادر و هلدینگ‌ها^۱

از شرکت‌های مادر با عنوان‌های دیگری مانند شرکت دارنده، شرکت کنترل‌کننده، شرکت مالک، شرکت صاحب سهم و شرکت اصلی نیز یاد می‌شود و تعریف‌های مختلفی دارند که هم‌تراز با شرکت‌های هلدینگ است.^۲ به طور کلی، می‌توان گفت: «گروهی از شرکت‌ها که در آن‌ها یک شرکت، مالکیت و اداره و یا فقط اداره و کنترل کلیه شرکت‌ها را بر عهده داشته باشد، هلدینگ یا شرکت مادر قلمداد می‌شود».

این اعمال کنترل اصولاً در نتیجه تملک میزانی از سهام شرکت تابعه انجام می‌پذیرد تا شرکت مادر بتواند اعضای تصمیم‌گیرنده آن شرکت مانند هیئت مدیره و مدیرعامل را تعیین و انتصاب کند.^۳ در همین راستا، بند ۲۲ ماده ۱ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۴، شرکت مادر (هلدینگ) را این گونه تعریف کرده است: «شرکتی که با سرمایه‌گذاری در شرکت سرمایه‌پذیر جهت کسب انتفاع، آن قدر حق رأی کسب می‌کند که برای کنترل عملیات شرکت، هیئت مدیره را انتخاب کند و یا در انتخاب اعضای هیئت مدیره مؤثر باشد».

دو عنصر «نفوذ قابل ملاحظه» و «کنترل» که در اساس‌نامه نمونه شرکت‌های مادر وجود دارد که در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۱ به تصویب هیئت مدیره سازمان بورس اوراق بهادار رسید، برای بیان این وابستگی لازم و ضروری است. در پیش‌نویس اولیه «راهنمای قانون‌گذاری آنسیترال راجع به حقوق ورشکستگی»،^۴ مصوب ۲۰۱۰ میلادی نیز از عنصر «کنترل» یاد شده است که در مفهوم عام خود می‌تواند مالکیت سهام یا توانایی بالقوه در کنترل تلقی گردد.^۵ هیئت وزیران حسب تصویب‌نامه شماره ۲۱۱۹۲ت۲۴۲۴۶هـ مورخ ۱۳۸۰/۵/۲۰ در خصوص شرکت‌های مادر تخصصی در اجرای قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه، اولین گام را در تعیین

1-Holding Company/ Parent Company.

۲. میرزایی، علی‌رضا، تملک اراضی توسط دولت و شهرداری‌ها، تهران: صابریون، ۱۳۷۸، ص ۹.

۳. رحمان‌سرشت، حسین و افشین فتح‌اللهی، استراتژی‌ها و شیوه‌ها در شرکت‌های مادر، تهران: دوران، ۱۳۸۹، ص ۷۶.

4-UNCITRAL, UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency, Part three: Treatment of Enterprise Group in Insolvency

وضعیت و ثبت شرکت‌های موصوف برداشت. پس از تصویب اساس‌نامه‌های شرکت‌های مادر تخصصی مانند پست و مخابرات و زیرمجموعه‌های وزارت‌خانه‌های دیگر، تبصره ۱ ماده ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری به صراحت نه تنها بر دولتی بودن شرکت‌های مادر تخصصی، بلکه تسری مقررات آن به زیرمجموعه این شرکت‌ها اذعان کرد. بنابراین، بدون تردید، شرکت‌های هلدینگ که سازمان‌ها و مؤسسات عمومی غیر دولتی تشکیل می‌دهند و اداره می‌کنند، از نظر ضوابط مالی و قوانین حاکم با مؤسسه یا سازمان مربوط تفاوتی ندارند و همه قوانین کیفری و مدنی که بر آن مؤسسات حاکمند، به شرکت‌های مادر تخصصی نیز تسری خواهد یافت.

بند دوم - شرکت‌های تابعه

شرکت‌هایی که شرکت مادر آن‌ها را در کنترل خود دارند، شرکت تابعه نامیده می‌شوند که انواعی از آن‌ها، شرکت فرعی^۱ و شرکت وابسته^۲ هستند. در قانون تجارت، تعریفی از شرکت مادر و شرکت تابعه نیامده است. با این حال، هیئت وزیران در مصوبه شماره ۲۴۵۳۷/ت/۲۳۷۰۸ مورخ ۱۳۸۰/۵/۲۰، شرکت وابسته را شرکتی دانست که بیش از پنجاه درصد سرمایه یا سهام آن، متعلق به دستگاه اجرایی مربوط باشد.

چون این تعریف، جامع و مانع نبود و شرکت‌های تابعه و وابسته را در یک مفهوم واحد به کار برد و با ماده ۴ قانون محاسبات عمومی هم مغایرت داشت، با شکایت سازمان بازرسی کل کشور، به دست دیوان عدالت اداری به موجب رأی شماره ۴۵۹ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۳ ابطال شد، آن هم با این استدلال که تعریف شرکت‌های دولتی و تعیین مصادیق آن به قانون‌گذار اختصاص دارد و از اختیارات قوه مجریه خارج است.

با توجه به این موردها و سیاق عبارت‌های قانون‌گذار و وحدت ملاک می‌توان گفت شرکت تابعه یا وابسته به دولت، شرکتی است که بیش از پنجاه درصد سهام آن را دولت یا همان شرکت مادر یا اصلی تأمین کند. اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه شماره ۷/۵۴۲۳ - ۱۳۷۹/۶/۷ این امر را تأیید کرده است. باید دانست شرکت وابسته با شرکت فرعی تفاوت دارد. شرکت فرعی، شرکتی است که تحت کنترل شرکت اصلی فعالیت دارد.

بند سوم - ارتباط شرکت مادر با شرکت تابعه

شرکت‌های سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی و شرکت‌های تابعه از طریق کنترل و نظارت

1-Subsidiary Company.

2-Affiliated Company.

سازمان با یکدیگر از منظر حقوقی مرتبطند و شیوه اداره ارکان شرکت‌ها در تصرفات بعدی در اموال، وجوه و سرمایه و دارایی آن‌ها اثر دارد. بنابراین، بررسی این ارتباط حقوقی اجتناب‌ناپذیر است.

الف) نظریه وجود مستقل^۱

بر اساس این دیدگاه، شخصیت حقوقی سهام‌داران و شرکا از شرکت مستقل است و در برابر زیان‌های شرکت به سهام‌داران محدود است. این استقلال برای شرکت، مزیت‌های اقتصادی کارآمد دارد؛ زیرا از یک سو، با انتقال سهام، مالکیت اموال شرکت به سهام‌داران انتقال نمی‌یابد و از سوی دیگر، شرکت می‌تواند تقاضای تسهیلات مالی و تضمین بدهی‌های خود را داشته باشد. مدیران نیز به دلیل مصونیت اموال و دارایی شخصی سهام‌داران از توقیف طلب‌کاران می‌توانند با اختیار بیش‌تری برای حفظ منافع شرکت اقدام کنند.

بر این اساس، مسئولیت ناشی از فعالیت شرکت تابعه، با شرکت مادر ارتباطی ندارد. اگر مدیران این شرکت، مرتکب اعمال مجرمانه نیز شوند، در حدود وظایف و اختیارات، مسئول خواهند بود. در قانون تجارت، ادغام شرکت موجب از بین رفتن شخصیت حقوقی می‌شود، ولی تعهدات و دیون به شرکت جدید انتقال می‌یابد.^۲ تا وقتی که شرکت اصلی و تابعه با شخصیت حقوقی مستقل وجود دارند، مسئولیتی متوجه شرکت مادر نخواهد بود. در هلدینگ نیز هر چند تمامی سهام شرکت تابعه در اختیار شرکت مادر باشد، شخصیت حقوقی مستقل آن از هلدینگ باقی است.

ب) نظریه وجود واحد^۳

این نظریه صرف نظر از شخصیت حقوقی مستقل شرکت مادر و تابعه، آن‌ها را به صورت یک مجموعه و کل واحد در نظر می‌گیرد. بر این اساس، با توجه به اعمال نظارتی که شرکت مادر بر شرکت تابعه دارد، مسئولیت‌های نظارتی نیز بر عهده شرکت مادر خواهد بود. بدیهی است بر این اساس، فعالیت مجرمانه شرکت تابعه، دامن‌گیر شرکت مادر به عنوان شرکت کنترل‌کننده خواهد شد.

1-Entity Principle.

۲. تفرشی، عیسی‌محمد، مباحثی تحلیلی از حقوق شرکت‌های تجاری، تهران: دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۸، ج ۱، ص ۲۱۹.

3-Enterprise Principle

بند چهارم - شرکت‌های مادر و تابعه در سازمان تأمین اجتماعی

با توجه به مراتب پیش‌گفته، شرکت‌های مادر و تابعه مؤسسات عمومی غیر دولتی به شرکت‌هایی قابل اطلاق خواهد بود که بیش از پنجاه درصد سرمایه آن‌ها از سوی این واحدهای سازمانی تأمین می‌شود یا از طریق اساس‌نامه تحت نظارت و کنترل آن‌هاست. بر اساس قانون، بیش از پنجاه درصد سرمایه شرکت‌های وابسته به سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک مؤسسه عمومی غیر دولتی، از سوی این سازمان تأمین می‌گردد.

طبق ماده ۲ اساس‌نامه سازمان تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۵۸^۱، این سازمان دارای تشکیلات و واحدها و شعب نمایندگی است. با این حال، این تشکیلات همان گونه که اشاره شد، به شرکت‌های وابسته ارتباطی ندارد و از شمول تعریف یادشده درباره شرکت‌های وابسته خارج است.

سازمان تأمین اجتماعی، سازمان مستقل وابسته به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است که بر پایه اساس‌نامه‌ای مستقل اداره می‌شود که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. این سازمان، یکی از بزرگ‌ترین سازمان‌های دارنده عنوان شرکت‌های مادر و تابعه در کشور است که شرکت‌های زیرمجموعه آن را می‌توان چنین برشمرد: شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی، معروف به شستا، بانک رفاه کارگران، شرکت تولید تجهیزات سنگین هپکو، شرکت سهامی ذوب آهن اصفهان، پالایشگاه نفت لاوان، شرکت میلاد سلامت تأمین اجتماعی معروف به هلدینگ درمان، مؤسسه خدمات بهداشتی، درمانی میلاد سلامت، مؤسسه حسابرسی تأمین اجتماعی، شرکت گروه پزشکی حکمت، شرکت مشاور مدیریت و خدمات ماشینی تأمین، شرکت سرمایه‌گذاری خانه‌سازی ایران، شرکت رفاه‌گستر تأمین اجتماعی، مؤسسه املاک و مستغلات تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، هلدینگ گردشگری تأمین اجتماعی، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، بیمارستان میلاد، مؤسسه فرهنگی هنری آتیه، شرکت توسعه مرآت کیش و چند شرکت دیگر.

در میان این شرکت‌ها، هدف از تشکیل شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی، معروف به شستا، سرمایه‌گذاری منابع حاصل از حق بیمه‌هایی است که کارگران و بیمه‌شدگان به مدت سی سال و به طور ماهانه پرداخت می‌کنند. مسئولان شستا در دو دهه اخیر در راستای همین هدف یعنی افزایش سودآوری از محل حق بیمه‌ها، شمار زیادی از شرکت‌ها و کارخانه‌ها را خریده‌اند. از سال ۱۳۷۰ تا کنون، با الحاق شرکت‌های جدید به زیرمجموعه شستا از طریق رفع دیون به سازمان تأمین اجتماعی، درآمد و سوددهی شستا افزایش چشم‌گیری پیدا کرد.

۱. ماده ۲ اساس‌نامه سازمان تأمین اجتماعی: «سازمان برای اجرای وظایف خود دارای تشکیلات مرکزی و واحدها و شعب و نمایندگی در تهران و شهرستان‌ها خواهد بود».

شرکت‌های زیر پوشش شستا، در نه هلدینگ تخصصی شامل صنایع دارویی، سیمان، صباتأمین، صدرتأمین، صنایع پتروشیمیایی و شیمیایی، صنایع عمومی، ساختمان و عمران، نفت و گاز، صنایع نوین و حمل و نقل اداره می‌شوند. شستا دارای ۱۶۶ شرکت زیرمجموعه و دارای نه هلدینگ اصلی است که عبارتند از: شرکت سرمایه‌گذاری نفت، گاز و پتروشیمی تأمین، شرکت سرمایه‌گذاری دارویی تأمین، شرکت سرمایه‌گذاری سیمان تأمین، صدرتأمین، صباتأمین، صنایع عمومی تأمین، توسعه انرژی تأمین، خدمات ارتباطی رایتل و کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران.

گفتار سوم - تصرف غیر قانونی در اموال و وجوه سازمان تأمین اجتماعی

مهم‌ترین موضوع قابل بررسی در این نوشتار، بررسی انصراف یا شمول ماده ۵۹۸ بر تصرفاتی است که شرکت‌های سرمایه‌گذاری در اموال و وجوه سازمان تأمین اجتماعی به ویژه حقوق بیمه‌ای دارند که با تحلیل طریقه تصرفات بررسی می‌کنیم.

بند یکم - از طریق تصرف مستقیم کارکنان

با توجه به تعریفی که از «مأمورین به خدمات عمومی» در ماده ۵۹۸ ارائه شد؛ بی‌تردید، ضمانت کیفری مقرر در ماده قانونی یادشده بر رفتار مجرمانه ناشی از تصرف غیر قانونی در اموال و وجوه مؤسسات عمومی غیر دولتی از جمله سازمان تأمین اجتماعی حکومت دارد و از مصداق‌های مهم این بزه است.

در ماده ۱۰۴ قانون تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۵۴ آمده است: «وجوه و اموال سازمان در حکم وجوه و اموال عمومی می‌باشد و هر گونه برداشت غیر قانونی از وجوه مذکور و تصرف غیر مجاز در اموال آن، اختلاس یا تصرف غیر قانونی است و مرتکب طبق قوانین کیفری تعقیب خواهد شد.» هم‌چنین قانون‌گذار در بند (د) ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۸۳ درباره اصول و سیاست‌های مالی نظام تأمین اجتماعی این امر تأکید کرده است.

بند دوم - از طریق شرکت‌های مادر و تابعه

موضوع فعالیت شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا) بر حسب آنچه سازمان موصوف نیز اعلام کرده، سرمایه‌گذاری و مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی و بازرگانی اعم از فعالیت‌های تولیدی، بازرگانی، خدماتی و تشکیل انواع شرکت‌ها برای رسیدن به اهداف شرکت است.

این شرکت سرمایه‌گذاری به صورت سهامی خاص به منظور حفظ ارزش ذخایر بیمه‌شدگان و تأمین منابع لازم برای ایفای حمایت‌ها و تعهدات بلندمدت و کوتاه‌مدت خود تأسیس شده و در حال حاضر، بر اساس قانون بازار اوراق بهادار و وفق اساس‌نامه سازمان بورس تشکیل گردیده است و فعالیت می‌کند.

شرکت سرمایه‌گذاری سازمان تأمین اجتماعی به صورت سهامی خاص و با سرمایه اولیه بیست میلیارد ریال تشکیل شد. بنابراین، بر اساس ماده ۲ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت، مصوب ۱۳۴۷، شرکتی تجاری محسوب می‌شود که مقررات ماده ۲۰ این قانون بر شیوه تأسیس و ثبت شرکت حاکم است و محدودیت فروش سهام در بازار بورس و تبلیغات را در این باره بر اساس ماده ۲۱ همان قانون خواهند داشت. این در حالی است که از جمله اهداف این شرکت‌ها، خرید و فروش سهام و پذیرهنویسی است و شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس در اولویت قرار دارند.

از سوی دیگر، ماده ۵ اساس‌نامه سازمان تأمین اجتماعی، وظایف و اختیارات سازمان را در سه بخش تبیین کرده است:

الف) جمع‌آوری و تمرکز وجوه موضوع حق بیمه مشمولان قانون تأمین اجتماعی و دیگر وجوه و درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از وجوه و ذخایر و اموال سازمان؛

ب) انجام تعهدات موضوع قانون تأمین اجتماعی؛

ج) سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از وجوه ذخایر سازمان.

آن‌چه از بند الف) اساس‌نامه راجع به وجوه سازمان تأمین اجتماعی استنباط می‌شود، آن است که حق بیمه از درآمد حاصل از وجوه و ذخایر و اموال سازمان مجزا شده است.^۱ پرسش اصلی این است که آیا اساساً سازمان حق دخالت، تصرف و برداشت یا استفاده از وجوه موضوع حق بیمه مشمولان قانون تأمین اجتماعی (بند اول اساس‌نامه) را دارد یا خیر؟ آیا شرکت سرمایه‌گذار (شستا) می‌تواند در این وجوه تصرف کند؟ آیا شستا می‌تواند وجوه را برای بهره‌برداری در اختیار هلدینگ‌ها و شرکت‌های وابسته قرار دهد؟

بند ۶ ماده ۱ قانون تأمین اجتماعی، «حق بیمه» را وجوهی می‌داند که به حکم این قانون و برای استفاده از مزایای موضوع آن به سازمان پرداخت می‌شود. در این صورت، دو فرض بر شیوه تصرف و برداشت و سرمایه‌گذاری سازمان نسبت به وجوه متصور است:

فرض اول - بر اساس ماده ۴ اساس‌نامه، حق بیمه جزو دارایی‌های سازمان است و وفق ماده ۵ نیز سازمان، مکلف به تمرکز این وجوه است و بر پایه بند ج) ماده ۵ اساس‌نامه، سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از وجوه ذخایر سازمان از جمله اختیارات سازمان است. در نتیجه،

۱. «۱. وجوه موضوع حق بیمه مشمولین قانون تأمین اجتماعی، ۲. درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری

از وجوه و ذخایر و اموال سازمان».

شرکت سرمایه‌گذار می‌تواند از محل وجوه از جمله حق بیمه پرداخت‌شده در شرکت‌های هلدینگ برای سرمایه‌گذاری استفاده کند.

در این صورت، تمامی شرکت‌های وابسته با توجه به شیوه تشکیل و ارتباط با شرکت مادر، چون زیر کنترل شرکت هلدینگ و سرمایه‌گذار (شستا) و سازمان خواهند بود، مشمول مقرره ماده ۱۰۴ هستند که بر اساس آن: «وجوه و اموال سازمان در حکم وجوه و اموال عمومی می‌باشد و هر گونه برداشت غیر قانونی از وجوه مذکور و تصرف غیر مجاز در اموال آن، اختلاس یا تصرف غیر قانونی است و مرتکب طبق قوانین کیفری تعقیب خواهد شد.» بنابراین، شرکت‌های وابسته و تابعه نیز در ردیف «مأمورین به خدمات عمومی» به شمار می‌آیند و مسئولیت کیفری مقرر در ماده ۵۹۸ شامل ایشان خواهد بود.

فرض دوم - با توجه به تعریف قانون تأمین اجتماعی از حق بیمه و دارایی و منابع سازمان، دارایی سازمان در قبال وجوه حاصل از پرداخت حق بیمه با وجوه ذخایر سازمان متفاوت است. بند (ج) ماده ۵ اساس‌نامه صرفاً سازمان را واجد اختیار در سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از «وجوه ذخایر سازمان» می‌داند، نه توانایی سرمایه‌گذاری از وجوه ناشی از پرداخت «حق بیمه» که صرفاً جمع‌آوری و تمرکز وجوه اخیر، از وظایف سازمان است. پس هر گونه برداشت و تصرف از وجوه اخیر وفق ماده ۱۰۴ قانون تأمین اجتماعی ممنوع است. اساساً شرکت سرمایه‌گذار و هلدینگ‌ها و شرکت‌های تابعه و وابسته نمی‌توانند از وجوه ناشی از پرداخت «حق بیمه» برای سرمایه‌گذاری برداشت کنند.

بر این اساس، با پذیرش فرض نخست، احراز بزه‌کاری مرتکب پس از بهره‌برداری از حق بیمه، به تحقق ارکان مقرر در ماده ۵۹۸ در شرکت‌های تابعه و هلدینگ‌ها وابسته است. این در حالی است که در فرض دوم، به دلیل ممنوعیت سازمان در سرمایه‌گذاری حق بیمه، صرف اختصاص حق بیمه برای سرمایه‌گذاری با توجه به ماده ۱۰۴، عمل مرتکب، مشمول ماده ۵۹۸ خواهد شد.

بند سوم - تحلیل و نقد رویه قضایی

در قرارهای نهایی صادرشده از شعب دادسرای تهران، عموماً به دلیل استقلال شخصیت حقوقی شستا و این‌که کارکنان آن وابسته به نهادهای عمومی غیر دولتی هستند و حکم مندرج در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی مشمول این مؤسسات نمی‌شود، منع تعقیب مشتکی‌عنه صادر شده است. برای نمونه، در پرونده شماره ۲۹۲۰۲۹۸۲۱۳۳۴۰۰۹۵۰۹۹۸۲۱۳۳۴۰۰ شعبه ۱۴ بازپرسی دادسرای ناحیه ۲۸ تهران، سازمان بازرسی کل کشور علیه مدیران عامل وقت شرکت پتروشیمی فن‌آوران که بخش عمده سهام آن متعلق به شرکت سرمایه‌گذاری نفت و

گاز و پتروشیمی است و ۱۰۰ درصد سهام شرکت اخیر نیز به شستا تعلق دارد، گزارشی دایر بر تصرف غیر قانونی و تضییع اموال و وجوه عمومی مطرح می‌کند.

بازپرسی پس از تحقیقات با این استدلال که ماده ۱۰۴ قانون تأمین اجتماعی در خصوص اموال سازمان تأمین اجتماعی است و شرکت فن‌آوران شخصیت حقوقی مستقل دارد و در نتیجه، اموال متعلق به شرکت اخیر است و حکم مندرج در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی مشمول کارکنان شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی غیر دولتی نمی‌شود که در مانحن فیه شرکت فن‌آوران با دو واسطه به سازمان تأمین اجتماعی وابسته است، در ۱۳۹۶/۰۲/۱۲ قرار منع تعقیب صادر می‌کند.

نکته قابل تأمل در قرار صادرشده، استدلال‌های متعارض در صدر و ذیل آن است. چه گونه است که شرکت فن‌آوران هم شرکتی مستقل دارای شخصیت حقوقی است و هم شرکتی وابسته به تأمین اجتماعی؟

اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه شماره ۷/۹۵/۱۶۹۷ مورخ ۱۳۹۵/۷/۱۹ بیان داشته است: «با توجه به این که شرکت‌های تجاری تأسیس شده از سوی نهادهای عمومی غیر دولتی، نظیر سازمان تأمین اجتماعی، دارای شخصیت حقوقی مستقل از نهادهای یادشده می‌باشند، بنابراین و با لحاظ مواد ۲، ۳ و ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶ و اصلاحات و الحاقات بعدی که شرکت‌های یادشده، مؤسسه یا شرکت دولتی یا نهاد عمومی غیر دولتی تلقی نمی‌شوند، بنابراین، کارکنان شرکت‌های یادشده (فوق الذکر) از شمول مقررات ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۷۵ خارج می‌باشند».

این نظریه از نظر بیان استقلال شخصیت حقوقی سازمان از شرکت‌های تابعه صحیح است، ولی بر این نظریه تأمل برانگیز و نیز قرار منع تعقیب شعبه ۱۴ بازپرسی دادسرای ناحیه ۲۸ تهران ایرادهایی وارد است که برمی‌شماریم:

۱. شرکت‌های تجاری تأسیس شده از سوی سازمان که از طریق شستا و هلدینگ‌ها تشکیل می‌شوند، مستقیم یا غیر مستقیم زیر کنترل و اداره سازمان هستند و سازمان سرمایه اصلی آن‌ها را تأمین می‌کند. بر این اساس، اقدامات کارکنان این شرکت‌ها در قبال اموال و وجوه آن به منزله تصرف یا استفاده یا مصرف اموال و وجوه سازمان است و قطعاً مشمول ماده ۵۹۸ خواهند بود.

۲. سازمان در تشکیل شرکت، مکلف به رعایت مقررات موضوعه از جمله قانون تأمین اجتماعی و اساس‌نامه است. اگر شرکت تجاری بدون رعایت این موازین تأسیس شود، صرف این اقدام وفق ماده ۱۰۴ قانون تأمین اجتماعی به منزله تصرف در اموال است و ماده ۵۹۸ بر آن حاکم می‌شود.

۳. همان گونه که پیش‌تر اشاره شد، مؤسسه عمومی غیر دولتی صرفاً بر مبنای قانون مدیریت خدمات کشوری تبیین نشده است و قانون محاسبات عمومی، قوانین پنج‌ساله برنامه توسعه، قوانین بودجه و نظیر آنها نیز مستند تعریف و تشکیل مؤسسه عمومی غیر دولتی و مؤسسات تابعه آنها نیستند. اساساً مواد ۲، ۳ و ۴ قانون مدیریت خدمات عمومی کشور با شرکت‌های تابعه مؤسسه عمومی غیر دولتی مغایرتی ندارد و تأسیس شرکت‌های تجاری با رعایت موازین مربوط تحت کنترل سازمان است و مقررات مؤسسات عمومی بر آنها حاکم است.

۴. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به عنوان عالی‌ترین مرجع اداری در کنترل قضایی نهادهای دولتی و مؤسسات عمومی، در آرای متعددی، شرکت‌های تجاری وابسته به سازمان را در ردیف مؤسسات عمومی غیر دولتی دانسته و دیوان را صالح به رسیدگی در طرح شکایت علیه این شرکت‌های وابسته شمرده است.^۱

۵. از جمله مقررات کیفری حاکم بر شرکت‌های سهامی، بندهای ۳ و ۴ ماده ۲۵۸ قانون یادشده است که مقرر می‌دارد: «... ۳. رئیس و اعضای هیئت مدیره و مدیر عامل شرکت که اموال یا اعتبارات شرکت را بر خلاف منافع شرکت برای مقاصد شخصی یا برای شرکت یا مؤسسه دیگری که خود به طور مستقیم یا غیر مستقیم در آن ذی‌نفع می‌باشند، مورد استفاده قرار دهند.

۴. رئیس و اعضای هیئت مدیره و مدیر عامل شرکت که با سوء نیت، از اختیارات خود بر خلاف منافع شرکت برای مقاصد شخصی یا به خاطر شرکت یا مؤسسه دیگری که خود به طور مستقیم یا غیر مستقیم در آن ذی‌نفع می‌باشند، استفاده کنند».

نکته آخر این که بر اساس قوانین موضوعه، بالاترین مسئول در هر سازمان، مکلف به اعلام جرم در بزه تصرف غیر قانونی در اموال و وجوه است که در صورت ترک فعل، مسئولیت کیفری برایش در پی خواهد داشت. ماده ۱۳ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰، ماده ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی، کتاب پنجم (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)، ماده ۶۳ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحیه‌های بعدی آن و به طور کلی، ماده ۷۲ قانون آیین دادرسی کیفری به این وظیفه قانونی اشاره کرده‌اند.

۱. رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی پوراردکانی، «نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی»، فصل‌نامه بررسی‌های حقوق عمومی، ۱۳۹۲، شماره ۱، ص ۲۸. برای نمونه نک: رأی هیئت عمومی شماره ۱۶۸ تاریخ: ۱۳۸۷/۳/۲۰؛ رأی هیئت عمومی شماره ۱۰۵۹ تاریخ: ۱۳۸۶/۹/۲۷.

نتیجه‌گیری

اقتضای حساسیت اجتماع و حکومت در حفظ و نگه‌داری از اموال عمومی، تعیین ضمانت‌های اجرایی قانونی و کیفری در قبال تصرف‌کنندگان اموال عمومی است. فساد مالی کارکنان دولت و جرایم ناشی از آن که در قوانین سال‌های اخیر به عنوان جرایم اقتصادی از آن‌ها یاد می‌شود، زمینه‌ساز سلب اعتماد عمومی می‌شود. بنابراین، سیاست جنایی نه تنها در مرزهای داخلی و ملی، بلکه به صورت فراملی و حتی در کنوانسیون‌های بین‌المللی به دنبال تعیین ضمانت‌های اجرایی کیفری و پیش‌گیری از وقوع چنین جرایمی است. در ایران نیز قانون‌گذار در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۷۵ بخش تعزیرات، تصرفات غیر قانونی در اموال و وجوه دولتی از طریق استفاده یا مصرف غیر مجاز را جرم‌انگاری کرده است. این قانون، ضمانت اجرای کیفری نامتناسبی (کیفر سبک به دلیل نوع جرم و نیز در مقایسه با قانون جرایم نیروهای مسلح) تعیین کرده، ولی حساسیت خود را نسبت به رفتار مجرمانه کارکنان دولت و سازمان‌های یادشده در ماده، در قبال اموال و وجوه دولتی بیان داشته است.

سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یکی از مؤسسات عمومی غیر دولتی با دارایی و منابع مالی عظیم که از طریق تمرکز وجوه ناشی از پرداخت حق بیمه ایجاد شده، از جمله سازمان‌های مشمول ماده ۵۹۸ است. با توجه به تأسیس شرکت سرمایه‌گذاری سازمان با عنوان «شستا» که در بخش‌های مختلف از طریق هلدینگ‌ها به سرمایه‌گذاری و اعمال تجاری و بهره‌برداری از وجوه و ذخایر سازمان اقدام می‌کند، در سال‌های اخیر، شرکت‌های متعدد تابعه و وابسته تجاری تأسیس کرده که به ابهام‌هایی در برداشت و تصرفات در اموال سازمان و از جمله حق بیمه‌های پرداخت‌شده از سوی بیمه‌شدگان، بازنشستگان و کارگران دامن زده است.

شرکت‌های مادر و هلدینگ‌ها نسبت به شرکت‌های تابعه از طریق تأمین بیش از پنجاه درصد سهام نظارت و کنترل دارند و شرکت‌های تابعه، سرمایه خود را از طریق هلدینگ‌ها تأمین می‌کنند. بدیهی است با وجود استقلال حقوقی، از نظر مسئولیت‌های مدنی و کیفری به یکدیگر وابسته هستند. با توجه به قانون تأمین اجتماعی و اساس‌نامه سازمان، اگر باور داشته باشیم که شرکت شستا در برداشت وجوه و از جمله حق بیمه برای بهره‌برداری و سرمایه‌گذاری اختیار دارد، به دلیل تأمین سرمایه شرکت‌های تجاری از محل این وجوه و ذخایر سازمان، آثار کارکنان مأمور به خدمات عمومی نیز بر ایشان حاکم است.

پس در صورت استفاده یا مصرف غیر مجاز در محل غیر مصوب اعتبار یا زاید بر آن، مشمول ماده ۵۹۸ و مرتکب بزه تصرف غیر قانونی خواهند شد. اگر به اختیار نداشتن سازمان در تصرف این وجوه باور داشته باشیم، صرف استفاده از بدو امر غیر قانونی است و مشمول ماده ۱۰۴ قانون تأمین اجتماعی و ماده ۵۹۸ خواهد شد.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. اسکینی، ربیعا، حقوق تجارت: شرکت‌های تجاری (جلد ۲)، تهران: سمت، ۱۳۸۵.
۲. پورسلیم بناب، جلیل، حقوق مردم در شهرداری‌ها، تهران: آثار اندیشه، ۱۳۷۸.
۳. تفرشی، عیسی‌محمد، مباحثی تحلیلی از حقوق شرکت‌های تجاری (جلد ۱)، تهران: دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۸.
۴. جویباری دمرچیلی، محمد، علی حاتمی و محسن قرائی، قانون تجارت در نظم حقوقی کنونی، تهران: دادگستر، ۱۳۸۲.
۵. دلماس مارتی، می ری، نظام‌های بزرگ سیاست جنایی، برگردان: علی حسین نجفی ابرنآبادی، تهران: میزان، ۱۳۸۴.
۶. رحمان سرشت، حسین و افشین فتح‌اللهی، استراتژی‌ها و شیوه‌ها در شرکت‌های مادر، تهران: دوران، ۱۳۸۹.
۷. زنگباری، ناصر، حقوق بانکی (جلد ۲)، تهران: جنگل، ۱۳۹۵.
۸. ساجدی‌نیا، محسن، استراتژی‌های ارزش‌آفرین در شرکت‌های هلدینگ، تهران: ترمه، ۱۳۹۲.
۹. ستوده تهرانی، حسن، حقوق تجارت (جلد ۲)، تهران: دادگستر، ۱۳۷۶.
۱۰. سماواتی، حشمت‌الله، مقدمه‌ای بر حقوق رقابت تجاری و نقش آن در سیاست‌گذاری و تنظیم بازار، تهران: فردوسی، ۱۳۷۴.
۱۱. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی (جلد ۱)، تهران: دراک، ۱۳۸۳.
۱۲. کاتوزیان، ناصر، اموال و مالکیت، تهران: میزان، ۱۳۸۴.
۱۳. گلدوزیان، ایرج، محشای قانون مجازات اسلامی، تهران: مجد، ۱۳۹۵.
۱۴. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری، تهران: میزان، ۱۳۸۵.
۱۵. موحدیان، غلام‌رضا، آیین دادرسی و اجرای احکام مدنی، تهران: فکرسازان، ۱۳۹۱.
۱۶. میرزایی، علی‌رضا، تملک اراضی توسط دولت و شهرداری‌ها، تهران: صابریون، ۱۳۷۸.
۱۷. ولیدی، محمدصالح، حقوق کیفری اقتصادی، تهران: میزان، ۱۳۸۶.

ب) مقاله

۱. حبیب‌زاده، محمدجعفر و عباس منصورآبادی، «بررسی تطبیقی اختلاس و تصرف غیر قانونی در حقوق کیفری ایران»، فصل‌نامه مدرس، ۱۳۷۹، شماره ۲.
۲. خدابخشی، عبدالله، «معامله و داوری بر اساس قانون منع مداخله و قانون ممنوعیت بیش از یک شغل»، فصل‌نامه داخلی کانون وکلای دادگستری خراسان، ۱۳۹۴، شماره ۱۴.
۳. رحمدل، منصور، «بررسی تحلیلی بزه اعمال نفوذ توسط مأموران دولتی و رابطه آن با فساد مالی کارمندان»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، ۱۳۸۹، شماره ۷.
۴. رضایی، علی، «مسئولیت شرکت مادر در قبال شرکت تابعه (مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه، بلژیک و ایران)»، مطالعات حقوقی، ۱۳۹۶، شماره ۱.
۵. رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی پوراردکانی، «نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی»، فصل‌نامه بررسی‌های حقوق عمومی، ۱۳۹۲، شماره ۱.
۶. کاویانی، کورش و سعیده قاسمی مقدم، «مسئولیت شرکت مادر در برابر بدهی شرکت‌های فرعی ورشکسته»، پژوهش‌های حقوق خصوصی، ۱۳۹۴، شماره ۵.

ج) دیگر منابع

۱. جویباری، عباس، «بررسی بزه خیانت در امانت، اختلاس و تصرف غیر قانونی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، ۱۳۶۶.
۲. مجموعه قوانین و مقررات از سال ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۶، تهران: روزنامه رسمی، ۱۳۸۶.
۳. مسعودی مقام، محمد، (۱۳۹۵)، «جرایم مالی کارکنان دولت»، تهیه و تنظیم: حسین روان‌شاد و علی‌رضا ملایی، جزوه دوره کارآموزی قضایی قم.
۴. میرزاخانی، رضا، (۱۳۹۴)، «بررسی فقهی اوراق مرابحه مبتنی بر سهام برای تأمین مالی شرکت‌های هلدینگ»، گزارش مرکز پژوهش، توسعه و مطالعات اسلامی، تهران: سازمان بورس و اوراق بهادار.

2-Latin Source

- 1-Roland Berger Strategy Consultant, "Corporate Headquarters", Munich: 2010.
- 2-Goold, M., A. Campbell & M. Alexander, "Corporate Level Strategy", New York: John Wiley & sons, 1994

Illegal seizures of property and funds of public non-governmental organizations in parent companies and subsidiaries of the Social Security Organization

Mehdi Zakavi *

Seyed Hadi Mostafavi**

Yousef Torfi Saidawi***

Abstract:

The access of state-owned employees to state funds and funds, which stems from employment and employment, has led the legislature to prohibit the use of unauthorized use of property and public funds and criminalize the crime of illegal seizure. The Social Security Organization is also included as a public non-governmental organization, which receives huge funds from a premiums payment, subject to this regulation. This research, using a descriptive-analytical method, seeks to consider the inclusion of Article 598 of the Sanctions Act in relation to the social security investment company known as Shasta. The legal personality of the subsidiaries and affiliates under the control and management of the holdings, the investment company and, ultimately, the social security organization, indicates that Shasta is a non-governmental public institution and therefore, in accordance with the statute of the organization and the law of general calculation, any use Unauthorized access to the property and funds of the Social Security Organization, in particular through the insurance rights of individuals affiliated with the organization, will result in criminal liability arising out of unlawful seizure of property and funds.

Keywords: Illegal capture, non-governmental public institutions, social security organization, Shasta.

*. Assistant Professor of Law, Payame Noor University, Tehran, Iran. m_zakavi2010@yahoo.com

** Judge of Justice, Deputy Attorney General and Revolution of Hamadan Province, Hamadan, Iran. PhD Student in Criminal Law and Criminology, University of Tehran, Tehran, Iran. (Corresponding Author).shmostafavi2020@gmail.com

***. Instructor, faculty member of Payame Noor University, Tehran, Iran usef56@yahoo.com