

واکاوی مقایسه‌ای دستور دادستانی‌ها مبنی بر الزام مراکز خدمات درمانی به استفاده از پایانه‌های فروشگاهی (POS) از منظر حقوق عامه

مصطفی منصوریان*

حامد عالی**

چکیده

با تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۸، مفاد بند «ی» تبصره ۶ که صاحبان حرف و مشاغل پزشکی، پیراپزشکی، داروسازی و دامپزشکی را مکلف به استفاده از پایانه‌های فروشگاهی در چهارچوب آیین‌نامه تبصره ۲ ماده ۱۶۹ قانون مالیات‌های مستقیم نموده، مورد توجه بسیاری از دادستانی‌های سراسر کشور قرار گرفته و آنان در راستای اجبار مکلفان به اجرای قانون، اقدام به اصدار دستوراتی نموده‌اند. ورود دادستانی‌ها به این مسئله، از حیث اهمیت زایدالوصف مالیات برای مصلحت عموم جامعه و ایجاد مشکلات احتمالی ناشی از حمل وجه نقد جهت پرداخت به مراکز خدمات درمانی، با موضوع احیاء حقوق عامه مرتبط است. این نوشتار در صدد است با رویکردی تحلیلی، ابعاد حقوقی ورود دادستانی‌ها به مسئله الزام مراکز خدمات درمانی به استفاده از پایانه‌های فروشگاهی را از منظر حقوق عامه نقد و ارزیابی کند. عدم وجود شبکه ارتباطی میان دادستانی‌های سطح کشور و لزوم اقدام مشابه آنان در پرونده‌های مشترک ملی و منطقه‌ای، خلأ نظام حقوقی موجود در حیطة ضمانت اجراء اقدامات و دستورات ماهیتاً اداری دادستانی و لزوم تقویت آن، عدم جامعیت مخاطبان دستورات، الزام به استفاده از پایانه فروشگاهی نه صرفاً الزام به نصب آن و

mansourian@ujss.ac.ir

* استادیار دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

hamedaali@ut.ac.ir

لزوم مستند، مستدل و شفاف بودن این نوع دستورات در جهت تسری بعضی آثار و نتایج آرا و احکام دادگستری بر آنها، از یافته‌های تحلیل حاضر است.

واژگان کلیدی: حقوق عامه، پایانه فروشگاهی (دستگاه POS)، احیاء حقوق عامه، دادستانی، مالیات پزشکان، فرار مالیاتی.

- ریاست محترم دانشگاه علوم پزشکی استان ایلام

- مدیر کل محترم امور مالیاتی استان ایلام

- ریاست محترم سازمان نظام پزشکی استان ایلام

«سلام علیکم احتراماً آن‌گونه که استحضار دارید، عدم وجود پایانه‌های فروشگاه‌های (POS) در مطب‌ها و مراکز درمانی، مشکلات عدیده‌ای برای مردم ایجاد نموده است و از طرفی زمینه فرار مالیاتی را فراهم می‌دارد. اخیراً نیز طی بند «ی» تبصره ۶ قانون بودجه ۱۳۹۸ کلیه صاحبان حرف و مشاغل پزشکی، پیراپزشکی، داروسازی و دامپزشکی مکلف شده‌اند که در چهارچوب آیین نامه تبصره ۲ ماده ۱۶۹ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ از ابتدای سال جاری از پایانه فروشگاه‌های استفاده کنند، نهایتاً باعنایت به تکالیف مقرر در قوانین مزبور، از تاریخ ۱۳۹۸/۰۱/۲۴ از ادامه فعالیت متخلفین از مقررات فوق توسط ضابطین ممانعت به عمل خواهد آمد.»

دادستان عمومی و انقلاب مرکز استان ایلام

افشار خسروی زاد

۱۳۹۸/۰۲/۱۴

- دادستان محترم نظام پزشکی استان قم

- دادستان محترم امور مالیاتی استان قم

«سلام علیکم؛

باعنایت به الزامی بودن استفاده از دستگاه کارت‌خوان در تمامی مطب‌های پزشکان، پیراپزشکان، داروسازان و...، کلیه مطب‌های فوق‌الذکر ملزم به تجهیز و استفاده از پایانه فروشگاه‌های کارت‌خوان حداکثر تا مدت یک ماه می‌باشند. بدیهی است که در صورت عدم اجرای دستور قضایی، پرونده قضایی فرار مالیاتی برای متخلفین تشکیل خواهد شد.»

معاون دادستان قم

علی اصغر سلطانی

۱۳۹۸/۰۲/۱۸

-ریاست محترم دانشگاه علوم پزشکی زاهدان

-ریاست محترم دانشگاه علوم پزشکی ایرانشهر

«احتراماً؛ باعنایت به بند «ی» تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کلیه صاحبان حرف و مشاغل پزشکی، پیراپزشکی و داروسازی که مجوز فعالیت آن‌ها توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان نظام پزشکی صادر می‌شود، مکلف هستند در چهارچوب آیین نامه تبصره ۲ ماده ۱۶۹ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۶۶/۱۲/۴ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن از ابتدای سال ۱۳۹۸ از پایانه فروشگاهی استفاده نمایند، لکن اخبار واصله حاکی از این است که برخی مشاغل مذکور در سطح استان کمافی‌السابق از پایانه فروشگاهی (POS) استفاده نمی‌نمایند، لذا ضروری است در اسرع وقت به تمام پزشکان، پیراپزشکان و داروسازان و... اعلام گردد که نسبت به رعایت قانون و ایجاد پایانه فروشگاهی اقدام و نتیجه را حداکثر ظرف یک هفته به این مرجع اعلام نمایند. بدیهی است ضرورت دارد موضوع به‌صورت مستمر مورد رصد و نظارت قرار گیرد. ضمن این‌که عدم رعایت قانون و دستورات قضایی از سوی هر کدام از مشمولین قانون موصوف و ناظرین موجب اتخاذ تصمیمات قضایی بعدی خواهد شد».

دادستان عمومی و انقلاب شهرستان زاهدان

علی موحدی راد

رونوشت:

- دادستان‌های محترم شهرستان‌های استان جهت اقدام مشابه.
- مدیرکل محترم پزشکی قانونی استان جهت اطلاع و پیگیری موضوع و اعلام موارد تخلف به این مرجع.
- ریاست محترم نظام پزشکی استان جهت اطلاع، پیگیری، نظارت و اعلام موارد تخلف به این مرجع.
- نماینده محترم دادستانی جناب آقای ... جهت نظارت و اعلام موارد تخلف.
- سرکار خانم ...مسئول محترم دبیرخانه صیانت از حقوق عامه مرکز استان جهت اطلاع.

مقدمه

بر اساس بند دوم اصل یک‌صد و پنجاه و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، احیاء حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع به‌عنوان یکی از وظایف قوه قضاییه قلمداد شده است. در مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی تعریفی از حقوق عامه ارائه نشده و منظور، دقیقاً مشخص نیست^۱. در ترمینولوژی حقوق، حقوق عامه معادل مشترکات عمومی دانسته شده است. (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۲: ۳۱۱). هم‌چنین به قلم برخی، حقوق عامه مفهومی است که گستردگی مصادیق آن می‌تواند دربردارنده‌ی حقوق ملت و بشر توأمان باشد (افشاری، پتفت، ۱۴۰۰: ۱۱۵). در تعریف و توضیح این اصطلاح، تمرکز باید بر «عامه» باشد، در این راستا لغت‌شناسان، تضاد عامه را به‌عنوان تسهیل‌گر فهم معنای آن در تعریف این کلمه آورده و به «خاصه» اشاره داشته‌اند (عمید، ۱۳۸۹). در مترادفات عامه نیز، همگان، همه، توده، خلق و عموم‌ذکر شده است (خداپرستی، ۱۳۷۶).

در بند «الف» ماده ۱ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه ابلاغی ۱۳۹۷/۱۱/۰۳ رئیس قوه قضاییه، حقوق عامه، حقوقی تعریف شده که «در قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم‌الاجرا ثابت بوده و عدم اجرا یا نقض آن، نوع افراد یک جامعه مفروض مانند افراد یک شهر، منطقه، محله و صنف را در معرض آسیب یا خطر قرار می‌دهد یا موجب فوت منفعت یا تضرر یا سلب امتیاز آنان می‌شود، از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوق زیست‌محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استناداردهای اجباری». مبتنی بر این تعاریف و عبارات، حقوق عامه را می‌توان حقوقی دانست که احیا و پیگیری آن باعث تحقق و تضمین حقوق شهروندان (بدون تبعیض) خواهد شد. این حقوق واجد ذی‌نفع خاص نبوده و نقض یا عدم اجرای آن‌ها، افراد یک جامعه را نوعاً و نه منفرداً در معرض خطر قرار می‌دهد و موجب ورود ضرر یا فوت منفعت آنان خواهد شد. ویژگی‌های این حقوق، اقتضای داشتن آیین دادرسی و رسیدگی خاص داشته و هم‌چنین ضمانت اجراء متفاوتی را می‌طلبد.

۱. نک: مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل روابط عمومی و فرهنگی مجلس شورای اسلامی، ج ۳، ۱۳۶۴، صص ۱۵۶۹-۱۵۸۴.

مقام دادستان به‌عنوان مدعی‌العموم جامعه بر اساس قوانین موجود از جمله مواد ۲۲ و ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ مجلس شورای اسلامی، موظف است در مواقعی که بیم تضییع حقوق مردم می‌رود یا این‌که حقی از مردم مورد تضییع واقع شده و در جهت حقوق عمومی و منافع و مصالح ملی و پیگیری خسارات وارده به حقوق عمومی ورود نماید و در راستای صیانت و احیاء این حقوق اقداماتی انجام دهد.

بر اساس بند «ی» تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۸، کلیه صاحبان حرف و مشاغل پزشکی، پیراپزشکی، داروسازی و دامپزشکی که مجوز فعالیت آن‌ها توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان نظام پزشکی ایران و یا سازمان نظام دامپزشکی و سازمان دامپزشکی ایران صادر می‌شود، مکلف شده‌اند در چهارچوب آیین‌نامه تبصره (۲) ماده (۱۶۹) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۴ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن از ابتدای سال ۱۳۹۸ از پایانه فروشگاهی استفاده نمایند. همچنین مطابق تبصره ۲ ماده ۱۶۹ قانون مالیات‌های مستقیم، مؤدیان مالیاتی موضوع این ماده باید از سامانه صندوق فروش «صندوق ماشینی (مکانیزه) فروش» و تجهیزات مشابه استفاده کنند. معادل ده درصد (۱۰٪) از مالیات ابرازی عملکرد مؤدیانی که توسط سازمان امور مالیاتی ملزم به استفاده از سامانه صندوق فروش و تجهیزات مشابه شده‌اند مشروط به رعایت آیین‌نامه اجرائی مربوط، برای مدت دو سال اول بخشوده می‌شود. عدم اجرای حکم این تبصره موجب تعلق جریمه‌ای به میزان دو درصد (۲٪) فروش می‌باشد. نحوه استفاده از صندوق و چگونگی ارائه اطلاعات به موجب آیین‌نامه اجرائی است که حداکثر ظرف مدت شش ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون توسط سازمان امور مالیاتی کشور و با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت و اتاق اصناف ایران تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

اجرای قانون مالیات‌های مستقیم و قانون بودجه ۱۳۹۸ سبب می‌شد تا با الزام به نصب پایانه فروشگاهی و استفاده از آن و در نتیجه، مشخص شدن درآمد، مالیات پزشکان دقیق‌تر مورد ارزیابی قرار گیرد و همچنین از اخذ زیرمیزی و دریافت بیش از تعرفه پزشکی و گران‌فروشی هم جلوگیری شود.^۱ لذا دولت براساس قانون بودجه، این

۱. لازم به ذکر است که در حوزه سلامت، مسئله‌ی مالیات‌دارای برجستگی خاصی است؛ کارشناسان این

مشاغل را ملزم نمود تا با هماهنگی بانک مرکزی اقدام به نصب پایانه‌های فروشگاه‌های نمایند و از این طریق، کلیه درآمد مطب‌ها و کلینیک‌ها در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار گیرد. بر این اساس به دلیل عدم نظارت نهادهای ذی‌ربط و عدم تمکین پزشکان به اجرای قانون، بعضاً دادستانی‌های شهرستان‌های سراسر کشور به موضوع ورود کرده و با اصدار تذکراتی در جهت احیاء حقوق عامه گام نهادند.

در این زمینه سؤالات مهمی مطرح می‌شود از جمله این که در سال ۱۳۹۸، ورود دادستانی‌ها مطابق قانون بودجه و قانون مالیات‌های مستقیم به مسئله‌ی الزام مراکز خدمات درمانی به استفاده از پایانه‌های فروشگاه‌های چه ترتیب بوده و ارتباط چنین اقداماتی با حقوق عامه چگونه است؟ اساساً دادستانی‌ها در این اقدامات، چه حیطة صلاحیتی برای خود تعریف کرده و آیا از حیطة‌ی قانونی فراتر رفته‌اند؟ آیا در دستورات صادره، سررسید برای عمل به تکلیف، پیش‌بینی شده و در مورد نحوه استفاده از پایانه‌های فروشگاه‌های، به قوانین و آیین‌نامه‌ها استناد شده است؟ اطلاع‌رسانی موضوع توسط دادستانی به سایر مقامات ذی‌صلاح ذی‌ربط چگونه انجام گرفته است؟ آیا مخاطبان دستورات یا همان مکلفان به اجرا و نظارت، در متون اصداری دادستانی‌ها دقیقاً و مطابق قانون، مورد اشاره قرار گرفته‌اند؟ مستندات دادستانی‌ها در این دستورات چه بوده و آیا به قوانین و مقررات موجود، به‌صورت کامل استناد شده است؟ و در نهایت، در متون اصداری، چه ضمانت‌اجرایی در صورت استنکاف از دستورات دادستانی، برای این اقدامات ذکر شده است؟

در ادامه، موضوع الزام مراکز خدمات درمانی به نصب پایانه‌های فروشگاه‌های با نگاه ویژه به سه دستور دادستانی‌های ایلام، قم و زاهدان بررسی می‌گردد. واکاوی مقایسه‌ای این سه دستور از آن جهت که هریک از آن‌ها از منطقه‌ی خاصی از کشور صادر شده و در بخش‌هایی مانند تعیین زمان، ذکر ناظران، مستندات و ضمانت‌اجرا

حوزه مقدار واقعی مالیات پزشکان را حداقل حدود ۶۷۰۰ میلیارد تومان در سال تخمین می‌زنند، اما سازمان امور مالیاتی مالیات پزشکان را حدود ۷۰۰ میلیارد تومان در سال تخمین زده است. این در حالی است که بسیاری از کارکنان بخش دولتی و خصوصی که معمولاً قشر ضعیف‌تری در جامعه هستند مالیات‌های خود از جمله مالیات حقوق را به‌طور کامل پرداخت می‌کنند. باتوجه به این مسئله ایجاد سازوکاری برای اخذ مالیات از مشاغل و جلوگیری از فرار مالیاتی آن‌ها ضروری به‌نظر می‌رسد.

تفاوت‌هایی دارند و به لحاظ تاریخ صدور نیز به هم نزدیک‌اند، می‌تواند وسعت دید مطلوبی از قضیه به نمایش بگذارد. در این مقایسه، نگارندگان علاوه بر نگاه کلی به موضوع، دستورات را با نظام حقوقی موجود، تطبیق کرده و به‌صورت جزئی‌تر و دقیق‌تر به محتوای سه دستور پرداخته و در جهت تبیین ابعاد مختلف آن‌ها قدم برداشته‌اند. در این راستا:

نخست، مبنای ورود دادستانی‌ها به مسئله‌ی الزام مراکز خدمات درمانی به نصب پایانه‌های فروشگاهی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و در ادامه، سنجش صلاحیت این مقام و نهاد، مهلت‌دهی برای اجرای دستور، اطلاع‌دهی به سایر دادستان‌ها، تناسب مخاطبین دستور با موضوع، مستندات به‌کاررفته و در نهایت، ضمانت اجراء عدم تمکین به دستورات دادستانی بحث و بررسی خواهند شد.

۱. مبنا و جهات ورود دادستانی به الزام مراکز خدمات درمانی

مشخص بودن مبنا و جهات ورود دادستانی به قضایا امری ضروری است. در مورد مبنای قانونی، شاید بتوان عدم اجرای قانون را مستمسکی برای ورود دادستانی دانست اما تصریح به مبنای قانونی ورود دادستانی به مسائلی از این دست، از مهم‌ترین ملاحظات است که در راستای شفافیت و مستند بودن دستور و همچنین اثرگذاری بر میزان پذیرش و اجرای دستور، باید به‌کار گرفته شود. جهات ورود نیز بسته به این‌که تلقی نهاد و مقام مذکور به هنگام اقدام چه بوده و اساساً به چه خاطر تصمیم به ورود گرفته، می‌تواند در مفاد و ظاهر دستور، خودنمایی کند. همچنین حقوق عامه‌ای بودن قضیه و این‌که چنین مصداقی در دایره حقوق عامه جای می‌گیرد یا نه، لازم است مشخص گردد.

در موضوع نصب پایانه‌های فروشگاهی مراکز خدمات درمانی، صرف‌نظر از مستندات قانونی موجود، به نظر می‌رسد دادستان از چهار جهت می‌تواند دست به اقدام بزند. نخست این‌که به دلیل فایده و ثمره‌ی مالیات برای عامه‌ی مردم جامعه و تأثیر بسزای آن بر بودجه سالانه‌ی کل کشور، لازم است اشخاصی که از پرداخت آن استنکاف می‌نمایند و مالیات خود را نمی‌پردازند، مورد بازخواست قرار گرفته و به پرداخت مبلغ مالیات، ملزم گردند. در حقیقت، عدم پرداخت مالیات از سوی مؤدی

مالیاتی و فرار مالیاتی او منجر به تضييع حق عموم شده و قسمتی از منافع که می‌توانست در جامعه و به نفع مردم و کشور صرف شود، دریافت نمی‌گردد. حال اگر مانعی همچون عدم الزام نصب دستگاه وجود داشته باشد، از این حیث که منجر به نامشخص بودن درآمد پزشکی می‌گردد، حذف آن ضروری است. دوم این‌که مردم به‌هنگام حضور در مطب‌ها به این دلیل که سال‌هاست کارت‌های اعتباری جایگزین پول نقد شده و حمل وجه رایج مشکلاتی به همراه خواهد داشت^۱، راغبانند از کارت‌ها برای پرداخت هزینه استفاده نمایند اما عدم وجود دستگاه، برای آنان دردسرهایی ایجاد می‌نماید. سوم، با فقدان پایانه فروشگاهی در مراکز خدمات درمانی، از دید برخی دادستانی‌ها امکان گران‌فروشی و فرار مالیاتی فراهم می‌شود و به جهت جلوگیری از این دو پدیده، الزام به نصب دستگاه باید در دستور کار قرار گیرد و چهارم، انگیزه‌ی جلوگیری از تشکیل پرونده و ایجاد اختلافات آتی میان مؤدیان و سازمان امور مالیاتی می‌تواند به‌عنوان جهت ورود دادستانی قلمداد شود.

۱. در نامه مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۰ به شماره ۱۴۰/۹۷۳/۲/۸۳۲/۱۱۲ معاون قضایی دادستان کل کشور خطاب به ریاست سازمان نظام پزشکی کشور، مطالبه‌ی پول نقد برخلاف سیاست‌های پولی کشور و باعث کهنگی و تسریع در خارج شدن اسکناس از چرخه اقتصاد و چاپ مجدد آن‌ها دانسته شده است. در ادامه گفته شده است که «هر اقدام منجر به عدم پرداخت مالیات، ممنوع و قابل پیگیری و تعقیب قانونی است، لذا دستور بفرمایید پزشکان محترم حتماً از دستگاه کارتخوان سیار در دفاتر و مطب‌ها استفاده نمایند». ۱۵ روز بعد یعنی در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۲۵ رئیس شورای عالی و سرپرست سازمان نظام پزشکی در پاسخ، طی نامه شماره‌ی ۳۹۷/۱۰/۱۰/۳۵۷۲۱ مواردی را ذکر می‌نماید و با اشاره به وظایف و اختیارات سازمان نظام پزشکی در قانون تشکیل این سازمان، بیان می‌کند که «قانون‌گذار اختیاری برای ایجاد الزامات مذکور و امکان دستور و نظارت برای صاحبان حرف پزشکی و وابسته قائل نشده است. مطلب بعد این‌که قوانین جاری کشور به ویژه ماده ۲۷۴ اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم در مقام اشاره به جرایم مالیاتی استفاده از دستگاه کارتخوان توسط مشمولین و مؤدیان را الزام نکرده در نتیجه ابلاغ این امر به‌عنوان دستور از طرف سازمان نظام پزشکی محل ایراد است.» سوم این‌که با توجه به دسترسی وزارت اقتصاد به حساب‌های بانکی مشمولین مالیاتی، از همین طریق می‌توان فرار مالیاتی را احراز نمود و راهی آسان‌تر از الزام به نصب دستگاه است. (البته به نظر نگارندگان، چنین استدلالی ضعیف و غیرقابل دفاع است چراکه مشخص نیست وجه نقد دریافتی تماماً به حساب شخص پزشک واریز گردد). در آخر این‌که تاکنون مطالعه یا بررسی آماری دقیق در خصوص تعداد مؤسسات پزشکی یا پزشکانی که از دستگاه کارتخوان استفاده نمی‌کنند، صورت نگرفته و چه‌بسا این عده در اقلیت باشند و اکثریت، اقدام به نصب دستگاه کرده باشند.

در سه دستور مورد نقد، فارغ از تلقی و هدف درونی صادرکننده‌ی آنان، تنها دو جهت از جهات فوق قابل ملاحظه می‌باشد و هر دوی آن‌ها در دستور دادستان ایلام تحت عبارات «مشکلات عدیده مردم» و «زمینه فرار مالیاتی» آمده‌اند اما دستورات صادرشده از سوی دادستان زاهدان و معاون دادستان قم، فاقد جهت مصرح در متن هستند. لازم به ذکر است که نفس اشاره‌ی متن دستور به جهات ورود، امری مثبت ارزیابی می‌شود اما این اشاره حسب چگونگی بیان، می‌تواند به سان شمشیر دولبه عمل کرده و بسته به چیستی جهت مصرح، بر میزان پذیرش و تمکین یا عدم‌پذیرش و عدم تمکین مخاطبان دستور تأثیر بگذارد. عینی‌تر این‌که اشاره به یکی از دلایل و فلسفه‌های ورود مقام قضایی به موضوع مبنی بر احتمال فرار مالیاتی و بیان آن با بی‌اعتمادی نسب به صاحبان حرف و مشاغل پزشکی، پیراپزشکی، داروسازی و دامپزشکی احتمالاً آثاری سوء، همانند اعتراضات گسترده، عدم تمکین دسته‌جمعی و اعتصاب را به همراه خواهد داشت که در نهایت امر، منجر به ایراد خدشه به حق بر سلامت عمومی مردم منطقه‌ای خاص خواهد شد.^۱ این در حالی است که به گفته‌ی مسئولین امر، تعداد قابل توجهی از پزشکان اقدام به نصب پایانه‌های فروشگاهی کرده بودند.^۲

۲. سنجش صلاحیت دادستانی در الزام مراکز خدمات درمانی

به‌طور کلی در تعیین مرجع صالح احیاء حقوق عامه، دادستان را می‌توان با توجه به مشروح مذاکرات مجلس تدوین قانون اساسی، رویه جاری، عرف قضایی سایر کشورها و پیشینه‌ی نظام قضایی کشورمان، به‌عنوان مدعی‌العموم یا وکیل

۱. تا جایی که رئیس انجمن علمی رادیولوژی ایران در نامه شماره ۹۸/۱۳۲ مورخ ۱۳۹۸/۵/۱۳ خطاب به ریاست سازمان نظام پزشکی کشور، صرف اطلاعیه شماره ۲۰۰/۸۱۹۴ مورخ ۱۳۹۸/۵/۷ سازمان امور مالیاتی مبنی بر لزوم ثبت کارتخوان مورد استفاده حرف پزشکی در سامانه مورد نظر را اولاً تبعیض‌آمیز و اختلاف برانگیز، ثانیاً اتهام‌انگازانه و ثالثاً منجر به ایجاد فضای بی‌اعتمادی بین مردم و پزشکان می‌داند. بدیهی است به زعم ایشان، دستور دادستانی در این زمینه و بیان جلوگیری از فرار مالیاتی به‌عنوان مبنای دستور، به طریق اولی منجر به ایجاد چنین فضاهای نامطلوبی میان پزشکان و مردم خواهد شد.

۲. به گزارش مشرق به نقل از صدا و سیما: هادی خانی مدیرکل بازرسی و مبارزه با فرار مالیاتی سازمان امور مالیاتی: با اشاره به این‌که قانون بودجه ۹۸ پزشکان را به نصب صندوق‌های فروشگاهی مکلف کرده است، افزود: بنابراین سازمان امور مالیاتی، اولویت را به پزشکان اختصاص داد و موضوع این نبود که پزشکان فرار مالیاتی گسترده‌ای دارند، بلکه ۱۵ تا ۲۰ درصد پزشکان در سامانه‌های مارد پا و پرونده‌های مالیاتی ندارند و قشر زیادی از آن‌ها مالیات خود را می‌پردازند. mshrhg.ir/982397

عامه بازشناخت و او را صالح به دفاع و صیانت از حقوق عامه و پرچمدار این رسالت خطیر به نیابت از عموم جامعه دانست (نقره‌کار، ۱۳۹۸: ۹۱).

اگر به تقسیم‌بندی دوگانه رایج در حقوق، پایبند باشیم، حقوق جزا را می‌توان یکی از زیر مجموعه‌های حقوق عمومی تلقی نمود. این تفکیک و تقسیم‌بندی، مبنا و آثار ویژه‌ای دارد، من جمله این که به تبع حقوق عمومی، اصل عدم صلاحیت بر بخش‌های مختلف حقوق جزا حاکمیت پیدا می‌کند. لذا منطقی است که وقتی از حقوق کیفری به‌عنوان زیرمجموعه‌ای از حقوق عمومی سخن می‌گوییم، به‌خاطر شمول اصل عدم صلاحیت و حاکمیت قانون بر پهنه حقوق عمومی، علی‌الاصول، این شمول و حاکمیت را تبعاً در حقوق کیفری نیز بپذیریم و به‌لوازم آن پایبند باشیم (طاهری، رجب، ۱۳۹۳: ۶۷ و ۷۰) لذا مقام اقدام‌کننده پیش از تصریح قانون، فاقد صلاحیت فرض می‌گردد. بدیهی است شخص دادستان یا نهاد دادستانی نیز در مقام ایفای وظیفه و ورودهای حقوق عامه‌ای که منجر به اصدار دستورات می‌گردد، باید دارای صلاحیت بوده و به استناد ماده قانونی موجود، رفتار نماید. خاصیت عمل به این اصل، نخست در احتمال اجرای دستورات او از جانب مخاطبان متجلی می‌شود و دوم در مواقع نظارت دادستان کل یا معاونت نظارت دادستانی کل کشور و یا دادسرا و دادگاه عالی انتظامی قضات بر دادستان، تمامی اقدامات در میدان صلاحیت او انجام گرفته و ایرادی از این حیث بر دستور، مترتب نخواهد بود. از دستور دادستان زاهدان این‌گونه استنتاج می‌شود که به‌عنوان دادستان مرکز استان، دست به تعیین تکلیف و الزام مراکز خدمات درمانی کل استان زده است. قرینه‌ی این ادعا نیز این قسمت از دستور است: «اخبار واصله حاکی از این است که برخی مشاغل مذکور در سطح استان کمافی‌السابق از پایانه فروشگاهی (POS) استفاده نمی‌نمایند، لذا ضروری است در اسرع وقت به تمام پزشکان، پیراپزشکان و داروسازان ... اعلام گردد که نسبت به رعایت قانون و ایجاد پایانه فروشگاهی اقدام و...». این درحالی است که برخلاف تصور موجود مبنی بر احاطه‌ی دادستان عمومی و انقلاب مرکز استان بر کل استان، وظایف این مقام صرفاً ناظر بر شهرستان مرکز استان است و او به هیچ‌وجه مافوق دادستان‌های سایر شهرستان‌های استان نیست^۱.

۱. ر.ک: اولین پاورقی بخش «اطلاع‌رسانی موضوع توسط دادستانی به سایر مقامات ذی‌صلاح ذی‌ربط» در

موضوع بعد، نفی احتمالی صلاحیت دادستانی‌ها در ورود به این مسئله است. یکی از نکات دستورات بررسی شده و سایر دستورات این حوزه، عدم قائل شدن نقش برای سازمان بازرسی و بازرس کل استان است. بنا به اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بازرسی کل کشور بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری تشکیل می‌گردد. حال، صحت قانونی این مسئله که دادستان‌ها در اقدامات خود از ظرفیت این نهاد استفاده نمایند و حداقل در متن تذکرات و دستورات خود، مقامات و دستگاه‌های نظارتی همچون اداره امور مالیاتی یا دانشگاه‌ها و نظام پزشکی را از گزارش به سازمان بازرسی کل کشور و یا بازرس کل استان از حیث نظارت بر اجرای صحیح قوانین، مورد تهدید و هشدار قرار دهند، یا این که گزارش‌دهی عدم توجه مقامات مآدون این دستگاه‌ها به قانون را در ذیل دستورات، به مقامات مافوق هشدار دهند، محل بحث و بررسی مفصل است.

۳. تعیین سررسید و نحوه استفاده از پایانه‌های فروشگاهی

اگرچه فوریت دستور و لزوم اجرای فوری آن امر پسندیده‌ای است اما در شرایطی که لزوم فوریت احراز نشده، تعیین مهلت دقیق و ذکر آن به مخاطب دستور، پسندیده‌تر است. البته می‌توان قید فوریت را به همراه هر زمان کوتاهی آورد لکن مشخص بودن مهلت انجام دستور، محاسنی از جمله روشن‌سازی تکلیف مخاطب، تمکین مطمئن‌تر، فراهم‌سازی مقدمات اجرای دستور از سوی مخاطبان، تشفی خاطر مخاطب تا اتمام سررسید و تصمیم‌گیری دستوردهنده جهت اقدام بعدی خواهد داشت. مهلت‌دهی در دستور دادستان عمومی و انقلاب مرکز استان ایلام، کوتاه، ضرب‌الأجلی و قانونی است چراکه براساس قانون بودجه باید از ابتدای سال ۹۸، پایانه‌های فروشگاهی نصب می‌گردیدند. دادستان نیز همین مفاد قانونی را در دستور صادره آورده و تأکید نموده که از تاریخ ۲۴ فروردین‌ماه سال ۱۳۹۸، ضابطین از ادامه فعالیت متخلفین ممانعت به عمل خواهند آورد. در دستور معاون دادستان قم، اعطاء مهلت معقول یک‌ماهه جهت انجام دستور را شاهدیم. دادستان زاهدان نیز اعطاء فرصت یک هفته‌ای برای اقدام و گزارش نتیجه را در دستور قرار

داد. به زعم ما یک هفته مهلت برای اقدام و اجرای دستور، کوتاه، خوش‌بینانه و اساساً غیرقابل اجراست.

مطلب بعد این که به موجب تبصره ۲ ماده ۱۶۹ قانون مالیات‌های مستقیم، نحوه استفاده از صندوق فروش و چگونگی ارائه اطلاعات به موجب آیین‌نامه اجرائی خواهد بود که حداکثر ظرف مدت شش ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن قانون مالیات‌های مستقیم، توسط سازمان امور مالیاتی کشور و با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت و اتاق اصناف ایران تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. دادستان عمومی و انقلاب مرکز استان ایلام و دادستان زاهدان به موضوع مورد بحث، توجه و استناد کرده و فارغ از دستور صرف، راه را برای صاحبان حرف مدنظر، تبیین نموده‌اند^۱ اما معاون دادستان قم در دستور خود توجهی به این موضوع نکرده و دستوری فاقد تبیین راه برای صاحبان حرف مدنظر، صادر نموده است.

نکته‌ی جانبی قابل ذکر، تضمین حق دفاع مخاطب دستور و طلب توضیح از او است. در راستای تسری آثار آرا و احکام صادره‌ی محاکم دادگستری به دستورات دادستانی‌ها، شایسته است که مکلفان و مخاطبان، دارای حق دفاع و حق ارائه توضیح باشند. چه بسا به واسطه‌ی این توضیحات، موانع حاکم‌بر اجرای دستور، مشخص و دلایل منطقی ناظر بر استنکاف از اجرای دستورات، ارائه گردد. البته نگارندگان به هیچ‌عنوان قائل به ترک پیگیری دادستانی پس از توضیحات توجیهی مخاطبان نیستند لکن اثر احتمالی و حداقلی استماع دلایل، تغییر رفتار دادستان با مستنکف و تغییر ضمانت اجراست.

۴. اطلاع‌رسانی موضوع توسط دادستانی به سایر مقامات ذی‌صلاح ذی‌ربط

موضوع مورد نقد فعلی، دارای بعد ملی است و اختصاص به یک شهرستان یا حوزه قضایی ندارد. لذا شایسته است دادستانی کل در مواردی که دارای ابعاد ملی

۱. در رد بی‌توجهی به شفاف‌سازی و نامناسب بودن عدم بیان دقیق شیوه و فرایند تمکین به دستورات قانونی، همین بس که رئیس نظام پزشکی زاهدان در نامه‌ی شماره ۳۹۸/۲۰۵/۱۲۳ مورخ ۱۳۹۸/۵/۱۳ خطاب به رئیس کل سازمان نظام پزشکی، این‌گونه درخواست نمودند که طی دستوری "تا تعیین تکلیف و شفاف‌سازی درخصوص پایانه فروش، هیچیک از همکاران در نظام سامانه فروش ثبت‌نام نمایند تا ندانسته و بدون اطلاع به چاهی که انتهای آن معلوم نیست وارد نشوند".

است، طی نامه‌ای به تمام دادستانی‌ها، اقدام مشابه را درخواست نماید تا در این نوع قضایا شاهد عملکردی نظام‌مند از دادستانی‌های سراسر کشور باشیم. عدم وجود حلقه و شبکه ارتباطی میان دادستانی‌های سطح کشور، نکته‌ای منفی است و متأسفانه امکان اطلاع‌یابی آنان از اقدام هم به‌صورت مستمر وجود ندارد. در حالی که بسیاری از موضوعات، واجد چنین ویژگی‌ای هستند و در تمام حوزه‌های قضایی، موجود و قابل پیگیری‌اند.

تعداد بالای رونوشت‌ها در دستور دادستان زاهدان از باب اطلاع‌رسانی را حاکی از دغدغه‌مندی و تفکر ایشان به سوی ایجاد ارتباط میان دادستان‌ها می‌دانیم. دادستان زاهدان، طی رونوشت به دادستان‌های شهرستان‌های استان، اقدام مشابه را طلب نموده است. البته این مورد صرفاً از جهت اطلاع‌رسانی، مثبت قلمداد می‌شود و نباید حالت دستوری به خود گیرد زیرا دادستان مرکز استان تفوق مقامی و سلسله مراتبی بر دادستان‌های دیگر شهرستان‌های استان ندارد.^۱ دادستان عمومی و انقلاب مرکز استان ایلام نیز به‌عکس دادستان زاهدان، در دستور خود، خطاب به دادستان‌های شهرستان‌های استان رونوشت زده و طلب اقدام مشابه را نداشته است. باتوجه به رویه موجود و تفوق غیررسمی دادستان مرکز استان بر دادستان‌های شهرستان در برخی موارد، شاید بتوان گفت چنین درخواستی از دادستان‌های شهرستان‌های غیرمرکز استان، مفید فایده باشد اما از طرفی باید در نظر داشت که دادستان عمومی و انقلاب مرکز استان به لحاظ قانونی هیچ‌گونه برتری و تفوق رسمی قانونی نسبت به دادستان‌های شهرستان ندارد. قدر متیقن این‌که دادستان مرکز استان، چنین رونوشتی را صرفاً جهت اطلاع سایر دادستان‌ها تنظیم نماید و البته دادستان‌های شهرستان‌های دیگر نیز به هنگام اقداماتی که به کل استان مربوط است، رونوشتی جهت اطلاع دادستان مرکز استان و سایر شهرستان‌های استان صادر نمایند. حتی می‌توان این عمل را تسری داد و هر

۱. البته به موجب ماده ۲۷ قانون آیین دادرسی کیفری، دادستان شهرستان مرکز استان بر اقدامات دادستان‌ها، مقامات قضایی دادرسی شهرستان‌های آن استان و افرادی که وظایف دادستان را در دادگاه بخش برعهده دارند، از حیث این وظایف و حسن اجرای آراء کیفری، نظارت می‌کند و تعلیمات لازم را به آن‌ها می‌دهد. حتی با نگاه موسع به این ماده، تفوق مقامی و سلسله مراتبی دادستان شهرستان مرکز استان بر دادستان‌های سایر شهرستان‌های استان، برداشت نمی‌گردد.

دادستان ضمن دستورات و تذکراتی که در حفظ و احیاء حقوق عامه صادر می‌نماید و ارتباط با یک منطقه خاص نداشته و ملی یا استانی‌اند، در صدد اصدار رونوشت جهت اطلاع به دادستان کل و دادستان‌های کل کشور برآید.

۵. مخاطبان دستور

مکلفان دستور یا ناظران بر آن‌ها به‌عنوان طرف نامه یا مخاطبان دستور قلمداد می‌شوند. لازم است دستور دادستانی دقیقاً متوجه فرد یا دستگاه باشد و باتوجه به تکالیف و صلاحیت‌های قانونی آن‌ها صادر شده باشد. بدیهی است در صورت عدم توجه دستور به مخاطب، دستوردهنده با عدم اجرای آن و توسل به ادله‌ی صحیح منطبق‌بر قانون از سوی مخاطب مواجه می‌شود. پرواضح است که چنین موضع‌گیری‌ای از آن جهت می‌باشد که اقدام غیرقانونی و خارج از صلاحیت از سوی مقام یا نهاد، موجب ایجاد مسئولیت شده و صرف صدور دستور از سمت دادستان یا هر مقامی، رافع مسئولیت و عامل موجهه‌ی جرم و تخلف نخواهد بود. علاوه بر آن، جامعیت دسته‌ی مخاطبان نیز باید در دستورات رعایت گردد.

در دستور دادستان عمومی و انقلاب مرکز استان ایلام، مخاطبان دستور، اگرچه جامع نیستند اما ارتباط آن‌ها با موضوع، مشهود است.^۱ در این دستور، دادستان علاوه بر ریاست دانشگاه علوم پزشکی استان، مدیرکل امور مالیاتی استان و ریاست سازمان نظام پزشکی استان را خطاب قرار داده است. لزوم یا عدم لزوم ذکر مورد دوم در ادامه بررسی خواهد شد اما درخصوص مورد آخر، رئیس شورای عالی و سرپرست سازمان نظام پزشکی همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، طی نامه شماره‌ی ۳۹۷/۱۰۰/۱۰/۳۵۷۲۱ در پاسخ به نامه‌ی معاون قضایی دادستان کل کشور که سازمان را مسئول می‌دانست، مواردی را ذکر نمود و با اشاره به وظایف و اختیارات سازمان نظام پزشکی در قانون تشکیل این سازمان، بیان داشت که قانون‌گذار اختیاری برای ایجاد الزامات مذکور و امکان دستور و نظارت‌بر صاحبان حرف پزشکی و وابسته‌فائل نشده است. تکالیف سازمان مذکور را می‌توان در قانون

۱. البته این بدان معنا نیست که هرکه مرتبط به موضوع باشد الزاماً باید در زمره مخاطبین قرار گیرد. بلکه لزوم ارتباط مخاطبان، مکلفان و ناظران دستور به موضوع، مدنظر ماست. لذا می‌توان گفت میان مخاطبین و مرتبطین، رابطه عموم و خصوص مطلق در جریان است.

سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام پیدا کرد. ماده ۳ این قانون، وظایف و اختیارات سازمان را باتوجه به اهدافی که در ماده ۲ برای سازمان برشمرده شده، احصاء می‌نماید و در بند «و»، «رسیدگی انتظامی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای شاغلین حرف پزشکی که عنوان جرائم عمومی را نداشته باشند» را بیان می‌کند. این رسیدگی توسط هیأت‌های انتظامی پزشکی انجام می‌گیرد. مطابق تبصره ۱ ماده ۲۸ همین قانون، تخلفات منجر به مجازات و محکومیت، عبارت‌اند از: عدم رعایت موازین شرعی و قانونی و مقررات صنفی و حرفه‌ای و شغلی و سهل‌انگاری در انجام وظایف قانونی به وسیله شاغلین حرف پزشکی و وابسته به پزشکی. مجازات‌های ۷ گانه نیز به صورت ترتیبی طی بندهای «الف» تا «ز» آمده‌اند. خفیف‌ترین مجازات، «تذکر یا توبیخ شفاهی در حضور هیأت مدیره نظام پزشکی محل» و شدیدترین مجازات، «محرومیت دائم از اشتغال به حرفه‌های پزشکی و وابسته در تمام کشور» است. در میان این ۷ مجازات که به طور خلاصه شامل تذکر، توبیخ شفاهی و کتبی، اخطار کتبی، الصاق رأی در تابلو اعلانات نظام پزشکی محل، محرومیت موقت و دائمی از اشتغال به حرفه‌های پزشکی و وابسته در محل ارتکاب جرم و تمام کشور می‌شود، اولاً الزام به رعایت قانون دیده نمی‌شود و صرفاً می‌توان این مسئله را در قالب تذکر و اخطار، به پزشکان خاطرنشان کرد. ثانیاً سازمان نظام پزشکی به صرف دستور دادستانی و پیش از رسیدگی هیأت‌های عالی انتظامی پزشکی و هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر مراکز استان‌ها و هیأت‌های بدوی در سطح شهرستان‌ها، صلاحیت تنبیه و مجازات صاحبان حرف را ندارد. لذا چنانچه ظاهر قانون و ماده ۳ را در نظر بگیریم، استدلال سرپرست سازمان نظام پزشکی، صحیح است زیرا تخلفات صنفی و حرفه‌ای، قابلیت رسیدگی انتظامی توسط سازمان را دارند اما باید توجه نمود که در تبصره ۱ ماده ۲۸ علاوه بر عدم رعایت مقررات صنفی و حرفه‌ای و شغلی، به عدم رعایت موازین قانونی و سهل‌انگاری در انجام وظایف قانونی نیز اشاره شده است. النهایه می‌دانیم که منشأ تعیین تکلیف مراکز خدمات درمانی به نصب پایانه‌های فروشگاهی، قانون بودجه و قانون مالیات‌های مستقیم است لذا تکلیف، قانونی محسوب می‌شود اما از آن جهت که پرونده‌ای علیه متخلفان تشکیل نشده، شروع فرایند رسیدگی منوط به ورود دادسرای انتظامی سازمان است که مطابق بند «ب» ماده ۳۰ قانون سازمان، با

اعلام تخلف از مراجع قضایی-اداری به جریان می‌افتد که چنین ملزومی با دستورات دادستانی‌ها محیا شده و حتی با عدم ذکر دادستان سازمان نظام پزشکی به‌عنوان مخاطب، باید اقداماتی صورت می‌گرفت.

به زعم ما باعنایت به مطالب فوق، لزوم اشراف اطلاعاتی احیاکننده بر عمل (دستگاه و مقام) و قوانین مرتبط با وظایف و اختیارات آن‌ها اثبات می‌شود. در این راستا باید اطلاعات قانونی مربوط به حوزه مسئولیت و عمل مخاطبین دستور در اختیار دادستان یا هر ناظر دیگری قرار گیرد و یا ناظر به‌صورت مقطعی و اقتضائی از بدنه‌ی کارشناسی متخصص در این حیطة استفاده نماید.

در دستور دادستان زاهدان نیز عدم جامعیت مخاطبین دستور قابل رؤیت است و مدیرکل امور مالیاتی استان، ریاست سازمان نظام پزشکی استان و دادستان سازمان نظام پزشکی در میان مخاطبین دیده نمی‌شوند در حالی که از نقش مهم و وظیفه‌ی نظارتی این مقامات نمی‌توان چشم پوشید. بر اساس اقتضای ادبیات این دستور، ناظران نیز در کنار مشمولان قانون، در صورت عدم رعایت قانون و دستورات قضایی، بازخواست خواهند شد. این موضوع باعث می‌گردد که ناظران صرفاً تکلیف محور و وظیفه محور عمل نکرده و پیگیر نتیجه باشند و وظیفه‌ی خود را به درستی انجام دهند. البته وظیفه‌ی ناظران در مرحله‌ی اول، به صرف تذکر و پیگیری، انجام‌شده تلقی می‌گردد و در قبال عدم توجه صاحبان حرف، مسئول نیستند.

دستور معاون دادستانی مرکز استان قم نیز از این جهت که دادستان نظام پزشکی و دادستان امور مالیاتی استان را مورد خطاب قرار داده، قابل تقدیر است. هرچند با توضیحاتی که قبلاً ارائه شد، بهتر بود سایر ناظران مرتبط هم به‌عنوان مخاطب ذکر گردند. ادله‌ی خطاب قرار دادن دادستان نظام پزشکی در بالا توضیح داده شد اما در خصوص دادستان امور مالیاتی، استناد به ماده ۲۶۴ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی با آخرین اصلاحات تا ۱۳۹۹ لازم است که براساس بند «ت» این ماده، یکی از وظایف دادستان انتظامی مالیاتی، اقامه دعوی علیه مؤدیان و مأموران مالیاتی پیش‌بینی شده در این قانون است.

۶. مستندات قانونی دستورها

مستند بودن در کنار مستدل بودن، از اصول حاکم بر تصمیمات مراجع اداری و

قضایی است. این اصول در راستای حق برخورداری از تصمیمات معقول، منطقی و قانونی باید مدنظر تصمیم‌گیران باشد. «تکلیف به بیان دلایل و مبانی تصمیم» از سوی مراجع، اقتضاء و لزوم توجه آنان به استنادات و استدلالات را اثبات می‌نماید. با نگاه به اصل عدم صلاحیت، همواره شخص تصمیم‌گیر باید از خود سؤالاتی از قبیل «آیا من صلاحیت انجام این کار را دارم؟» و «آیا من بر مبنای دلایل و استدلال صحیح اقدام می‌کنم؟»، بپرسد (بحرینی، بحرینی، کریمی، ۱۳۹۶: ۶-۱۱).

اساساً زمانی باید دستور به منصفی ظهور و صدور برسد که به پشتوانه‌ی مواد قانونی مجهز گردد. توضیح این‌که به واسطه‌ی وجود مفاد قانونی است که می‌توان دستوری را خطاب به مقام یا نهادی صادر نمود. لذا صادرکننده‌ی دستور پیش از احراز مواد قانونی مترتب بر موضوع، فاقد صلاحیت چنین اقدامی خواهد بود.

مطابق بند اول ماده ۱۵ قانون نظارت بر رفتار قضات مصوب ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی، صدور رأی غیرمستند یا غیرمستدل، تخلف بوده و قابل مجازات است. در این‌که دادستان مشمول قانون مذکور می‌باشد، شکی نیست زیرا در ماده‌ی دوم این قانون، تمامی قضاتی که به حکم رئیس قوه قضاییه به سمت قضایی منصوب می‌شوند، مشمول این قانون‌اند. بحث و سؤال مهم اینجاست که دستورات دادستان را باید مصداق رأی بدانیم یا خیر. به عبارت دیگر، سؤال این است که آیا دادستان به دلیل صدور دستور بلااستناد و فاقد استدلال، متخلف شناخته شده و مستحق مجازات است؟ نخست این‌که استناددهی همان‌گونه که گفته شد پشتوانه و اساس دستورات است و دستور فاقد استناد به ماده قانونی، از اعتبار ساقط می‌باشد. دوم، وجود عبارات مستدل در دستورات، به علت عدم قاطعیت قاطبه‌ی دستورات دادستانی‌ها در موضوع احیاء حقوق عامه و غیرنهایی بودن آن‌ها از این جهت که اکثراً تذکر و هشدار به نظر می‌رسند و متضمن حکم و تصمیم نیستند، اهمیت کمتری نسبت به مستند بودن دستورات دارند. لذا از آنجا که دستورات حقوق عامه‌ای دادستانی‌ها معمولاً مختصر و کوتاه‌اند، در آن‌ها صرفاً به ذکر موضوع دستور و اشاره به مستند قانونی بسنده می‌شود و استدلال آن در قیاس با آراء مراجع رسیدگی دادگستری و یا کیفرخواست‌های دادستانی، کمرنگ است.

در میان دستورات مورد بررسی، دستور معاون دادستان قم، کوتاه، مختصر و فاقد استناد قانونی است. اما نکته‌ی مثبتی بدین شکل در متن رأی آمده است: «باعنایت به

الزامی بودن «استفاده» از دستگاه کارتخوان در تمامی مطب‌های پزشکان، پیراپزشکان، داروسازان و...». در این قسمت، اگرچه مستند قانونی الزامی بودن استفاده از دستگاه کارتخوان در مطب‌ها تصریح نشده اما نکته اینجاست که صرف الزام به نصب پایانه باعث وصول به اهداف مدنظر قوانین و دستورات نخواهد شد و الزام به استفاده از پایانه‌های فروشنده هم دارای مستند قانونی‌ای چون ماده ۲ قانون پایانه‌های فروشنده‌ای و سامانه مؤدیان مصوب ۱۳۹۸ مجلس شورای اسلامی است.

در دستور دادستان زاهدان، استناد مفصل به متن مواد قانونی و نه فقط اشاره به شماره آن‌ها و یا ذکر مختصر عبارات، مشاهده می‌شود. در این دستور، بند «ی» تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و آیین‌نامه تبصره ۲ ماده ۱۶۹ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۶۶/۱۲/۴ به‌عنوان مستندات آورده شده‌اند. در این زمینه دادستان ایلام نیز دقیقاً عملکردی مشابه دادستان زاهدان داشته است.

در آخر، با درنظر داشتن این موضوع که هنگام صدور دستورات، به احتمال قوی مخاطبان و مکلفان، از مستندات قانونی موجود و قانون بودجه تا حدودی مطلع بودند اما دستور دادستانی مبنی بر هشدار این تکلیف، باید دربردارنده استناد قانونی باشد زیرا معمولاً مکلف، میل به جهل، انکار و اظهار بی‌اطلاعی دارد.

۷. ضمانت اجراء اقدامات و دستورات دادستانی

ضمانت اجرا قسمتی از قدرت عمومی دانسته شده که به‌صورت عکس‌العمل علیه ناقض قانون جلوه می‌کند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۸۵). همچنین گفته شده که ضمانت اجرا، وجه امتیاز حقوق نسبت به قواعد اجتماعی دیگر است و در نتیجه‌ی مخالفت با قانون، به شخص خاطی القا می‌شود (راسخ، ۱۳۸۸: ۵۲) در حقیقت، ضمانت اجرا واکنشی حقوقی و قانونی در برابر نقض قواعد حقوقی و قانونی است.

بحث ضمانت اجراء اقدامات و دستورات دادستانی در صیانت از حقوق عامه در قوانین و مقررات موجود تا حدودی مغفول مانده است. سؤال مهمی که مطرح می‌گردد آن است که چنانچه دادستانی در راستای اعمال صلاحیت حقوق عامه‌ای خود در چارچوب قوانین و مقررات موجود، تذکر، اخطار و دستوری به دستگاه یا مقامی بدهد و با بی‌توجهی یا مقاومت آن‌ها مواجه شود، به موجب نظام حقوقی موجود چه عملکردی می‌تواند داشته باشد و پشتوانه‌ی دستورش چه خواهد بود؟

عدم وضوح رویکرد قانون در این حیطة باعث شده متن دستورات، تذکرات و هشدارهای دادستانی در جهت حفظ و احیاء حقوق عامه فاقد ضمانت اجرا یا دارای ابهام شود و در نتیجه، دادستانی کاملاً با بسط ید عمل نماید. خلأ قانونی مذکور مورد توجه سند تحول قضایی ابلاغی ریاست قوه قضاییه نیز قرار گرفته است و در چالش «فراوانی مصادیق تضییع حقوق عامه» مندرج در این سند به‌عنوان دومین عامل و تحت عبارت، «ضمانت اجراء ناکافی و کم‌اثر در صیانت از حقوق عامه» بیان شده است. راهبرد آن نیز این است که تبعات عدم اجرای قوانین مرتبط با صیانت از حقوق عامه افزایش یابد. راهکاری را که سند تحول برای حل این معضل پیش‌بینی کرده، «پیگیری ترک وظایف قانونی مدیران و اهمال و سهل‌انگاری در صیانت از حقوق عامه»، جرم‌انگاری، تعیین مجازات متناسب و «تعیین ضمانت اجراهای مناسب» و ایجاد شعب تخصصی رسیدگی برای صیانت از حقوق عامه با اصلاح قوانین و مقررات مرتبط می‌باشد. تمامی موارد اشاره شده، همان‌گونه که در انتهای راهکار آمده است، مربوط به موضوع تقنین‌اند اما در مورد نخستین راهکار یعنی «پیگیری ترک وظایف قانونی مدیران و اهمال و سهل‌انگاری در صیانت از حقوق عامه» علاوه بر لزوم اصلاح قوانین و اعطاء صلاحیت مضاعف به دادستانی یا سازمان بازرسی، به علت وجود عبارت «پیگیری»، واجد جنبه‌ی اجرایی نیز می‌باشد.

فارغ از وضعیت مطلوب، مهم‌ترین اقسام ضمانت اجراهایی را که می‌توان در وضع فعلی ناظر به این زمینه پیش‌بینی نمود عبارت‌اند از: کیفری، مدنی، اداری، انتظامی و همچنین ضمانت اجراهایی که به‌صورت مستقل در اختیار دادستانی بوده و ضمانت اجراهایی که از طریق دادگاه و مرجع شبه قضایی اعمال می‌شود. در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ مجلس شورای اسلامی، قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ مجلس شورای اسلامی، دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه ابلاغی ۱۳۹۷ رئیس قوه قضاییه و دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن ابلاغی ۱۳۹۹ رئیس قوه قضاییه می‌توان به‌صورت ناقص و پراکنده ضمانت اجراهایی مرتبط با این زمینه پیدا کرد. به‌عنوان مثال ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی ضمانت اجراء انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال را پیش‌بینی کرده و شاید بتواند مستمسکی در دست دادستان در جهت اجرای او امر او باشد. البته

ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی، عنوان «جلوگیری» را ذکر کرده و می‌دانیم که در حقوق جزا، تفسیر به نفع متهم و تفسیر مضیق، همواره مورد تأکید دکترین است. در حقیقت، عدم اجرای دستورات دادستانی مشمول ماده ۵۷۶ نیست لکن به دلیل فقدان ضمانت اجرا، عموم دادستان‌ها به ناچار دست به دامان این ماده می‌شوند. ماده ۱۱۴ قانون آیین دادرسی کیفری نیز صلاحیت جلوگیری از فعالیت تمام یا بخشی از امور خدماتی یا تولیدی را در مواردی که حسب قرائن معقول و ادله مثبت، ادامه این فعالیت متضمن ارتکاب اعمال مجرمانه‌ای که مضر به سلامت، مخل امنیت جامعه و یا نظم عمومی باشد را به بازپرس و دادستان داده است. همچنین دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه در ماده ۲ پس از احصاء صلاحیت‌های حقوق عامه‌ای دادستان شامل تعقیب کیفری، تذکر یا اخطار به دستگاه اجرایی (در صورت تعلل آن دستگاه برای اقامه دعوی) یا تذکر به مسئول دستگاه اجرایی و سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی ذی‌ربط (در خصوص اقداماتی که منتهی به نقض حقوق عامه می‌شود) و اتخاذ تدابیر پیشگیرانه و صدور دستور توقف اقدامات، ضمانت اجراء این صلاحیت‌ها را نیز در تبصره‌ی ۱ و ۲ همین ماده و ماده‌ی سوم بیان می‌کند. در حالت عدم حصول نتیجه پس از تذکرات و اخطارات، ضمانت اجراء پیش‌بینی شده در تبصره‌ی ۱ در حد اعلام مراتب جهت اقدام مقتضی به دادستان کل کشور و دستگاه‌های نظارتی ذی‌ربط است. چنین ضمانت اجراء در نگاه ابتدایی به اندازه کافی مؤثر و مفید به نظر نمی‌رسد چراکه نخست، نامشخص و غیردقیق بوده و به صورت کلی بیان شده است. دوم، متأسفانه همین مورد هم در بسیاری از دستورات و اخطارهایی که از جانب دادستان‌ها صادر شده به شکل واضح دیده نمی‌شود و در موارد متعددی دادستان‌ها صرفاً این نکته را بیان می‌کنند که در صورت عدم اقدام، وفق مقررات عمل خواهد شد و اقدامات بعدی یا اقدام مقتضی صورت خواهد پذیرفت. به زعم ما تصریح مفاد تبصره ۱ در ذیل دستور اولیه و پیش از احراز عدم حصول نتیجه، با ادبیاتی هشدارگونه می‌تواند مفید فایده و ثمربخش باشد.

بدیهی است که نگارندگان در مقام و جایگاه تأسیس اصل در این حیطة نیستند اما چنان‌چه لزوم برخورداری اقدامات حقوق عامه‌ای از ضمانت اجرا در دستورات و مستندات دادستانی را اصل ببنداریم، آثار مطلوبی بر جای خواهد گذاشت. به زعم ما

عدم وجود ضمانت اجرا و عدم اشاره به آن در ذیل دستورات و نامه‌ها، خاصیت بازدارندگی را از اقدام سلب می‌کند و باعث افزایش احتمال استنکاف مخاطبین دستور خواهد شد.

در دستورات مورد بررسی، ضمانت اجراء عدم توجه به دستور دادستان ایلام، به صورت واضح و روشن ذکر نشده و مشخص نیست چگونه و به استناد چه ماده قانونی‌ای از ادامه فعالیت متخلفین ممانعت به عمل خواهد آمد. لذا می‌توان گفت پیش‌بینی ضمانت اجراء هشدار قوی بدون تصریح مستند قانونی، مبنی بر «ممانعت از ادامه فعالیت متخلفین»، از نکات منفی دستور دادستان ایلام می‌باشد. اگرچه ضمانت اجراء نهایی مستنکفین، تعطیلی واحد متخلف و ابطال مجوز است. لذا حداقل انتظار این بود که مستندات این موارد در دستور، مورد اشاره قرار گیرند. در دستور معاونت دادستانی قم، در قیاس با دستور پیشین، ضمانت اجراء مشخص، واضح و البته بلااستناد تحت عنوان «متخلف شناخته شدن» و «تشکیل پرونده فرار مالیاتی برای متخلفین» مشاهده می‌گردد. لکن از عبارت اخیر می‌توان فهمید که منظور از متخلفین، صرفاً پزشکان، پیراپزشکان و داروسازان می‌باشند و ناظرین در صورت عدم پیگیری و تذکر، مشمول ضمانت اجراء اشاره شده، نخواهند شد زیرا تشکیل پرونده قضایی برای آنان موضوعیتی ندارد. در دستور دادستان زاهدان نیز شاهد عدم پیش‌بینی ضمانت اجراء مشخص و اکتفا به ذکر اقدام کلی و بدیهی آتی هستیم.

نکته‌ی مهمی که باید متذکر شد این است که در این قضیه اگر دادستانی‌ها همانند دستورات بررسی شده در این تحقیق، استفاده از دستگاه را در کنار الزام به نصب بیان می‌نمودند، ضمانت‌اجرای مناسبی برای دستورات خود می‌توانستند بیابند، چراکه به موجب ماده ۲ قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان مصوب ۱۳۹۸ مجلس شورای اسلامی، «واحدهای صنفی که مستقیماً با مصرف‌کننده نهایی ارتباط دارند، موظف به استفاده از پایانه فروشگاهی» هستند و پس از گذشت یک‌سال از ابلاغ همین قانون، اتصال دستگاه‌های کارتخوان بانکی و یا درگاه‌های پرداخت الکترونیکی که تعلق آن‌ها به مؤدی معین توسط سازمان امور مالیاتی تأیید نشده باشد، به شبکه پرداخت بانکی کشور ممنوع و مستوجب مجازات درجه شش قانون مجازات اسلامی به غیر از حبس خواهد بود. در بند «ب» ماده ۲۲ قانون فوق، عدم

استفاده از پایانه فروشگاهی، محکومیت معادل ده درصد (۱۰٪) مجموع مبلغ فروش انجام شده از آن طرق یا بیست میلیون (۲۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال، هریک که بیشتر باشد و محرومیت از اعمال معافیت‌های مالیاتی، نرخ صفر و مشوق‌های موضوع قانون مالیات‌های مستقیم در همان سال مالی خواهد داشت. طبق ماده ۲۴ این قانون نیز در صورت عدم رعایت احکام ماده ۲، سازمان امور مالیاتی موظف است مراتب تخلف را به متخلف و مرجع صادرکننده مجوز فعالیت واحد متخلف اعلام کند. این مرجع نیز حداکثر ظرف یک هفته از اعلام سازمان باید به واحد متخلف، اخطار کتبی دهد و مجازات متخلفین پس از عدم اقدام و دریافت اخطار مکرر، تعطیلی یا مسدودی موقت واحد پس از اعلام مرجع صدور مجوز توسط نیروی انتظامی خواهد بود. نهایتاً چنانچه تخلف واحدی بیش از یک‌سال تداوم یابد، طبق تبصره ۱ ماده ۲۴، مجوز فعالیت آن توسط مرجع صادرکننده مجوز ابطال می‌گردد.

در نهایت این پیشنهاد را می‌توان ذکر نمود که در تعیین ضمانت اجراء عدم تبعیت دستگاه و مقام اجرایی از دستورات حقوق عامه‌ای دادستان، اشاره به محکومیت‌های آتی و پرداخت خسارت نیز مدنظر قرار گیرد. منظور، خساراتی است که به واسطه‌ی عدم اجرای وظایف قانونی به مردم وارد می‌شود. به‌طور خاص در موضوع فعلی نیز می‌توان گران‌فروشی و ضرر مالی مراجعین به مطب‌ها یا تقویت زمان و انرژی آن‌ها جهت رفت‌وآمد از مطب به دستگاه‌های خودپرداز بانکی را به‌عنوان مصادیق موجد خسارت، بیان نمود.

نتیجه‌گیری

با بررسی و تحلیل انجام گرفته و باتوجه به دستورات صادره‌ی دادستانی‌ها در این حیطة، یافته‌های زیر به‌دست آمد:

- ورود دادستانی‌ها به این مسئله، از حیث اهمیت مالیات برای مصلحت عموم جامعه و ایجاد مشکلات احتمالی ناشی از حمل وجه نقد جهت پرداخت به مراکز خدمات درمانی، واجد جنبه‌های حقوق عامه‌ای است.
- دستورات مورد بررسی از حیث ذکر مخاطبان، جامع و کامل نیستند. لذا با مذاقه در قوانین و مقررات مختلف، این برداشت حاصل شد که پزشکان، پیراپزشکان، داروسازان، دامپزشکان، سازمان امور مالیاتی، سازمان نظام

- پزشکی، دادستان‌های امور مالیاتی و نظام پزشکی به‌عنوان مخاطبان (مکلفان و ناظران) مطلوب این دستورات باید مورد ذکر قرار می‌گرفتند.
- باید توجه نمود که الزام صرف مکلفان به نصب دستگاه، کافی نبوده بلکه لازم است آن‌ها به استفاده از دستگاه در تراکنش‌های مالی ملزم گردند. چنانچه مراکز خدمات درمانی صرفاً موظف به نصب دستگاه گردند، ظاهر قانون اجرا شده اما روح قانون که پرداخت مالیات و جلوگیری از گران‌فروشی است به منصفی اجرا نمی‌رسد، چراکه پزشکان می‌توانند در عین نصب پایانه فروشگاهی، اقدام به دریافت پول نقد از مراجعین نمایند. لذا بهتر بود دادستانی‌ها در متن دستور یا از هر طریق دیگری از مردم مطالبه ارائه گزارش نمایند و تشویقاتی برای گزارشگران واقعی در نظر گیرند. در این راستا می‌توان از ماده ۴۵ آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۱۹ قانون مالیات‌های مستقیم نیز وحدت ملاک گرفت و به آن استناد نمود.
- هیچکدام از دستورات حاضر، مخاطب را موظف به ارائه گزارش نکرده است در حالی که دستور به ارائه گزارش هفتگی و پیگیری مستمر، می‌توانست مناسب و اثربخش باشد. البته دادستان زاهدان در دستور خود به این موضوع تا حدودی نگاه داشته و بیان داشت که نسبت به رعایت قانون و ایجاد پایانه فروشگاهی اقدام شود و نتیجه‌ی آن حداکثر ظرف یک هفته به دادستانی اعلام گردد.
- کارآمدی نظارت در گرو مستمر بودن آن است. در موضوع الزام مراکز خدمات درمانی نیز بهتر بود به جای تذکرات دفعه‌ای و بدون تکرار و سپس تشکیل پرونده، تمرکز بر استمرار نظارت صورت می‌گرفت و این موضوع در متن دستور نیز قید می‌شد. در دستور دادستان زاهدان، تأکید بر رصد و نظارت مستمر مخاطبین بر موضوع و عدم اکتفا به یکبار تذکر قابل رؤیت است.
- اطلاع‌دهی دادستان در موارد ملی به دادستان‌های سایر شهرستان‌ها و حتی سطح کشور و همچنین وجود شبکه گسترده اطلاعاتی میان دادستان‌ها باعث اطلاع‌یابی آنان از جریان و کیفیت اقدامات یکدیگر می‌گردد. در نتیجه‌ی این اقدام، عموم دادستان‌های سراسر کشور در حوزه قضایی خود به موضوع

مشترک و مشابه ورود کرده و از تجربیات سایرین استفاده می‌نمایند. این‌گونه اقدامات می‌تواند منجر به همسان‌سازی نسبی برخورد دادستان‌ها با موضوع واحد گردد که به خودی خود امر مطلوبی است البته پیش از وصول به چنین مطلوبی، دادستان‌ها می‌توانند در موارد و موضوعات مشترک، همکاران را در جریان اقدامات خویش قرار دهند.

- دستورات دادستانی مبنی بر تذکر و هشدار این نوع تکالیف، باید دربردارنده‌ی استناد قانونی باشد زیرا معمولاً مکلف، میل به جاهل‌نمایی، انکار و اظهار بی‌اطلاعی دارد.

- ضمانت اجراء قانونی اقدامات و دستورات دادستانی در صیانت از حقوق عامه تا حدودی مغفول مانده و عدم وضوح رویکرد قانون باعث شده متن دستورات دادستانی در جهت حفظ و احیاء حقوق عامه فاقد ضمانت اجرا یا دارای ابهام شود و در نتیجه، دادستانی کاملاً با بسط ید عمل نماید و در موارد متعددی به عبارات «وفق مقررات عمل خواهد شد» و «اقدامات بعدی» یا «اقدام مقتضی» صورت خواهد پذیرفت، بسنده نماید. به زعم ما تصریح مفاد تبصره ۱ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه، در ذیل دستور اولیه و پیش از احراز عدم حصول نتیجه، با ادبیاتی هشدارگونه می‌تواند مفید فایده و ثمربخش باشد. همچنین این پیشنهاد را می‌توان مطرح ساخت که در تعیین ضمانت اجراء عدم تبعیت دستگاه و مقام اجرایی از دستورات حقوق عامه‌ای دادستان، اشاره به محکومیت‌های آتی و پرداخت خسارت نیز مدنظر قرار گیرد.

- هرچند تاریخ صدور این دستورات و اتفاقات مربوط به بیش از دوسال پیش است و بحث در مورد آن‌ها به علت منقضی شدن زمان، بلافایده به نظر می‌رسد اما نکاتی که ناظر به دستورات ذکر شد، در مورد اکثر اقدامات و دستورات حقوق عامه‌ای دادستانی‌ها صادق بوده و می‌توان با در نظر داشتن آن‌ها در آینده، شاهد صدور دستورات کامل‌تر و دقیق‌تر در زمینه‌های مشابه بود.

منابع

- افشاری، فاطمه، پتفت، آرین (۱۴۰۰)، «موانع احیاء حقوق عامه در حقوق ایران و راهکارهای تحقق مطلوب آن»، **فصلنامه دانش حقوق عمومی**، سال دهم.
- بحرینی، فاطمه، بحرینی، عبدالمهدی، کریمی، خدیجه (۱۳۹۶)، «بررسی جایگاه اصل مستند و مستدل بودن تصمیم‌گیری‌های اداری در دولت قانون‌مدار»، **کنفرانس ملی پژوهش‌های نوین در مدیریت، حقوق، اقتصاد و علوم انسانی**.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۷)، مقدمه عمومی علم حقوق، تهران: گنج دانش.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۲)، وسیط در ترمینولوژی حقوق، چاپ پنجم، تهران: گنج دانش.
- حسن عمید (۱۳۸۹)، فرهنگ لغت عمید، سرپرست تألیف و ویرایش: فرهاد قربان‌زاده، چاپ نخست، تهران: اشجع.
- خدایرستی، فرج‌اله (۱۳۷۶)، فرهنگ جامع واژگان مترادف و متضاد زبان فارسی، شیراز: دانشنامه فارس.
- راسخ، محمد (۱۳۸۸)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: انتشارات دراک.
- طاهری، آزاده‌السادات، رجب، محمدعلی (۱۳۹۳)، «آثار اصل عدم صلاحیت در حقوق کیفری در پرتو آموزه‌های حقوق عمومی»، **مجله پژوهش‌های حقوق جزا و جرم‌شناسی**.
- عباسی، محمود، افشاری، فاطمه، پتفت، آرین و دهقانی، پرویز (۱۳۹۸)، «حقوق شهروندی؛ از حقوق ملت تا احیاء حقوق عامه»، معاونت حقوق بشر و امور بین‌الملل وزارت دادگستری، چاپ اول.
- مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل روابط عمومی و فرهنگی مجلس شورای اسلامی، جلد ۳.