

امکان اعمال ضمانت اجرای کیفری در مورد اشخاص حقوقی حقوق عمومی

افشین عبداللهی* جواد فرازمهر**

(تاریخ دریافت: ۹۷/۱/۲۹ تاریخ پذیرش: ۹۷/۸/۱۹)

چکیده:

قانونگذار در تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی اشخاص حقوقی دولتی و عمومی غیردولتی را در موارد اعمال حاکمیت از اعمال مجازات مستثنی کرده است. تعیین مصادیق این اشخاص در عمل و نیز تعیین موارد اعمال حاکمیت آنها یکی از موضوعات مبهم مربوط است. همچنین، برخی نهادهای خصوصی وجود دارند که ماهیت اقدامات آنها جنبه خدمات عمومی دارد و هیچ تفاوتی با ماهیت اقدامات حاکمیتی اشخاص حقوقی حقوق عمومی ندارد؛ این نهادها مشمول معافیت تبصره ماده ۲۰ نیستند و مجازات آنها ممکن است در عمل مشکلاتی را به وجود بیاورد. ابهام دیگر این است که اگر اشخاص مذکور در تبصره در راستای اعمال تصدّی مرتکب جرمی شوند، نحوه اعمال مجازات‌هایی مانند انحلال در مورد آنها مشخص نیست. با توجه به این ابهامات، این نوشتار امور حاکمیتی را از امور تصدّی‌گری تفکیک می‌کند و با برشمردن مبانی معافیت اشخاص حقوقی حقوق عمومی از مجازات، عدم امکان اعمال هرگونه ضمانت اجرای کیفری بر اشخاص مذکور در تبصره ماده ۲۰ را بررسی می‌کند. بدین سان، با مشخص کردن انواع مصادیق اشخاص حقوقی دولتی و عمومی غیردولتی، نحوه اعمال مجازات این اشخاص در امور تصدّی‌گری و نیز وضعیت اشخاص خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی تحلیل می‌شوند.

واژگان کلیدی: اشخاص حقوقی حقوق عمومی، مجازات، امور حاکمیتی، معافیت از مجازات.

* استادیار حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه کردستان، کردستان، ایران (نویسنده مسئول): a.abdollahi@uok.ac.ir

** کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران (پردیس فارابی)، قم، ایران.

مقدمه

قانونگذار ایران به پیروی از بسیاری از کشورها مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی را ابتدا به صورت خاص در قانون مبارزه با قاچاق انسان مصوب ۱۳۸۳، سپس قانون مبارزه با جرایم رایانه‌ای مصوب ۱۳۸۸ و در نهایت به طور عام در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ پذیرفت (پورباقرانی و سیفی، ۱۳۹۴: ۱۰۲). پذیرش مسئولیت کیفری این اشخاص به معنای مجازات آنها در صورت ارتکاب جرم است. اگرچه اشخاص حقوقی می‌توانند مانند اشخاص حقیقی بسیاری از جرایم را مرتکب شوند، مانند این اشخاص مجازات کردنی نیستند، چنانکه نمی‌توان آنها را به همان کیفرهای اشخاص حقیقی محکوم کرد (Dandurand, 1999: 27). با وجود این، در راستای اهداف جرم‌شناختی و بزه‌دیده‌شناختی و نظر به وسعت آثار زیانبار جرایم اشخاص حقوقی نمی‌توان جرایم آنها را بی‌پاسخ گذاشت. در همین راستا، قانونگذار مجازات‌هایی را اعم از منع از فعالیت خاص، انتشار حکم محکومیت، جزای نقدی و حتی انحلال^۱ و مصادره برای این اشخاص مقرر کرده است. اگر این اشخاص را به دو دسته کلی اشخاص حقوق عمومی و اشخاص حقوق خصوصی تقسیم کنیم، اعمال این مجازات‌ها در خصوص اشخاص حقوق عمومی در عمل مشکلاتی را به وجود خواهد آورد. برای نمونه، حکم به انحلال یک نهاد دولتی مانند فرمانداری ارائه خدمات عمومی به شهروندان را مختل خواهد کرد و حاکمیت دولت را در داخل و خارج تضعیف می‌کند. بر همین مبنا، قانونگذار جهت تداوم ارائه خدمات عمومی به شهروندان و حفظ اقتدار حاکمیت، در تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اشخاص حقوق عمومی را در موارد اعمال حاکمیتی مستثنی کرده است. این تبصره مقرر می‌دارد: «مجازات موضوع این ماده، در مورد اشخاص حقوقی دولتی و یا عمومی غیردولتی در مواردی که اعمال حاکمیت می‌کنند، اعمال نمی‌شود». اگرچه این تبصره گامی مثبت در تحقق اهداف حاکمیت و ارائه خدمات به شهروندان است، ابهامات فراوانی دارد. یکی از ابهامات این است که دقیقاً

۱. لازم به ذکر است که مجازات انحلال به دلیل اصل تناسب نمی‌تواند در جرایم کم اهمیت مورد حکم قرار گیرد (Fieberg, 1999: 85).

مشخص نیست در عمل چه اشخاصی مصداق این تبصره هستند؟ همچنین مشخص نیست یک شخص حقوقی حقوق عمومی در چه مواردی عمل تصدی‌گری انجام می‌دهد و در چه موارد عمل حاکمیتی؟ حال اگر عمل تصدی‌گری انجام داد، آیا تمامی مجازات‌های ماده ۲۰ در خصوص چنین شخصی بکارگرفتنی هستند؟ نکته دیگر این است که وضعیّت نهادهای شبه‌دولتی و سازمان‌های حرفه‌ای نیز باید تشریح شود تا در صورت لزوم قانونگذار در راستای اصلاح مواد مربوط گام بردارد. وانگهی، استناد به تبصره ماده ۲۰ و در صورت لزوم اصلاح آن آسان‌تر خواهد بود، چنانچه مبنای تصویب آن روشن شود. در همین راستا، ابتدا معیار تمییز امور حاکمیتی از امور تصدی‌گری و مبانی معاقبت اشخاص حقوقی حقوق عمومی از اعمال ضمانت اجراهای کیفری بررسی می‌شوند. سپس، مصادیق اشخاص حقوقی حقوق عمومی و امکان اعمال مجازات توضیح داده می‌شوند.

موضوع دیگر این است که در این تبصره در خصوص نهادهای عمومی غیردولتی از معیار اعمال حاکمیت استفاده شده است، اما «علیرغم اعتبار قانونی معیار مذکور، به علت ابهامات موجود در مفهوم و مصداق آن، در عمل فاقد کارآیی حقوقی و قضایی می‌باشد» (واعظی، ۱۳۹۴: ۱۹۹). همچنین، دقیقاً مشخص نیست که عبارت «در مواردی که اعمال حاکمیت می‌کنند» به هر دوی اشخاص حقوقی دولتی و یا عمومی غیردولتی بازمی‌گردد یا فقط به مورد اخیر اشاره دارد. شاید بتوان گفت با توجه به ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری این عبارت به هر دوی آنها بازمی‌گردد؛ زیرا این ماده در صدد تفکیک اعمال حاکمیتی از اعمال تصدی‌گری دولت است. به بیان دیگر، این ماده اعمال تصدی‌گری را برای دولت، یعنی اشخاص حقوقی دولتی، نیز به رسمیت شناخته است و تبصره ماده ۲۰ مذکور نیز با در نظر گرفتن این ماده تصویب شده است.

۱. معیار تمییز امور حاکمیتی از امور تصدّی‌گری

اعمال دولت در حقوق اداری به دو نوع عمل تصدّی و عمل حاکمیت تقسیم شده‌اند. تعاریف متعدّدی از امور حاکمیتی و تصدّی‌گری ارائه شده است، از جمله اینکه «عمل حاکمیت عملی است که دولت از حیث داشتن قدرت عمومی و به عنوان اعمال قدرت عمومی انجام می‌دهد، مانند تأسیس معابر عمومی و میدان‌ها و استخدام مأمورین رسمی» (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۴: ۴۸۰). در تعریف دیگری گفته شده است که «امور تصدّی به اعمالی گفته می‌شود که [در مورد آنها] سه قوه مانند مردم عمل می‌کنند، همچون اعمال بازرگانی. ولی امور حاکمیتی فقط در انحصار قدرت عمومی است، مانند اعمال قضایی، برقراری روابط سیاسی با دیگر کشورها و داشتن نیروهای مسلح» (ابوالحمد، ۱۳۸۸: ۵۱). همچنین، مطابق تعریفی دیگر «منظور از اعمال حاکمیت مواردی است که اشخاص حقوقی حقوق عمومی اعمالی را انجام می‌دهند که در انجام آنها، حاکم و قدرت مطلق می‌باشند و به وسیله آنها به مردم فرمان می‌دهند و تحکّم می‌کنند و این اعمال قابل تفویض نیستند» (موسوی مجاب و رفیع‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۶۵). در خصوص اعمال تصدّی‌گری هم گفته‌اند: «اعمال تصدّی بر خلاف اعمال حاکمیتی قابل واگذاری به بخش خصوصی است» (شریفی و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۳۳). همچنین، طبق نظر برخی دیگر، امور تصدّی‌گری اموری هستند که اشخاص حقوقی عمومی مانند اشخاص حقوقی خصوصی و اشخاص حقیقی انجام آن را بر عهده دارند، در انجام آنها اعمال قدرت و تحکّم نمی‌کنند، منافع آنها لزوماً به همه جامعه نمی‌رسد و به اشخاص حقوقی خصوصی و اشخاص حقیقی تفویض کردنی هستند؛ مانند امور صنعتی، کشاورزی، حمل و نقل بازرگانی، مسکن و ... (موسوی مجاب و رفیع‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۶۵).

در نظام قانونگذاری ایران، تقسیم امور حاکمیتی و امور تصدّی‌گری نخستین بار با تصویب ماده واحده قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت در سال ۱۳۰۷ شناسایی شد. سپس، در قوانینی دیگر همچون قانون برنامه اول، دوم و سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تلویحاً به امور حاکمیتی پرداخته شد. در نهایت در ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه افزون بر تعریف

امور حاکمیتی، مصادیق آن نیز به طور حصری بیان شد؛ حکم این ماده با تغییراتی جزئی در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ مقرر شده است (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۱۳۸).

ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری در تعریف و بیان مصادیق امور حاکمیتی مقرر می‌دارد: «امور حاکمیتی آن دسته اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همهٔ اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفادهٔ دیگران نمی‌شود (...).» مصادیق این امور در ادامهٔ ماده ذکر شده‌اند. ایراد وارد بر تعریف امور حاکمیتی و بیان مصادیق آن در این ماده این است که «تعریف مذکور به حدی وسیع است که تمام امور عمومی کشور را در تمامی سطوح و قوای حکومتی دربر می‌گیرد. امروزه تحقق هر امر عمومی در حوزه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی و ... موجب اقتدار است و بر همین مبنا، ترویج اخلاق (بند ه) و ارتقاء بهداشت (بند ک)) نیز از این امور تلقی شده‌اند. همچنین، قانونگذاری و ادارهٔ امور قضایی نیز از جمله موارد مهم امور حاکمیتی معرفی شده‌اند. بنابراین، امور حاکمیتی مطروحه در ماده ۸ محدود به اعمال اداری نیستند و از طرفی اعمال سیاسی و نااداری سایر مراجع عمومی را دربر می‌گیرند و از طرف دیگر می‌توانند حتی به لحاظ ماهوی مواردی را که توسط بخش خصوصی امکان تحقق دارند، مانند ترویج اخلاق و ارتقاء بهداشت، نیز دربر گیرند» (واعظی، ۱۳۹۴: ۲۱۳). بر این مبنا، برخی موارد ماده ۸ که از امور حاکمیتی هستند توسط اشخاص حقوقی خصوصی نیز اعمال‌شدنی هستند، ولی با توجه به تبصرهٔ ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، اگر اشخاص حقوقی خصوصی در موارد اعمال حاکمیتی مرتکب جرمی شوند، مجازات‌های ماده ۲۰ این قانون در مورد آنها بکارگرفته می‌شوند. برای نمونه، اگر یک شخص حقوقی دارای مجوز که در امور بهداشتی فعالیت می‌کند فعالیت خود را منحصرأً جهت ارتکاب جرم تغییر داده باشد، می‌توان چنین شخص حقوقی‌ای را منحل کرد و شخص حقوقی دیگری را جایگزین آن کرد. بنابراین، مشخص می‌شود تعریف مذکور در آن ماده وسیع است و به همین منظور توجه تدوین‌کنندگان قوانین آتی به این نکته ضروری است، چنانکه باید یک معیار دقیق و روشن‌تر جهت تمییز امور

حاکمیتی از امور تصدّی‌گری ارائه شود. با وجود این، همانطور که گفته شد آخرین اراده قانونگذار در خصوص تعیین حدود و ثغور امور حاکمیتی در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوّب ۱۳۸۶ انعکاس یافته است و ناگزیر باید از مصادیق مقرر در این ماده جهت تمییز امور حاکمیتی از امور تصدّی‌گری بهره جست. بنابراین، اگر اشخاص حقوقی حقوق عمومی یکی از مصادیق ماده ۸ را انجام دهند، با توجه به نصّ صریح این ماده چنین اعمالی در هر صورت حاکمیتی خواهند بود و اگر در حین انجام آنها جرمی صورت بگیرد، شخص حقوقی ناقض قانون مجازات نخواهد بود.

۲. مبانی معافیت اشخاص حقوقی حقوق عمومی از اعمال ضمانت‌اجراهای

کیفری

«قانون مجازات اسلامی مصوّب سال ۱۳۹۲ خلاء قانونی را درباره مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی در کنار مسئولیت کیفری اشخاص حقیقی تکمیل کرده است» (گلدوزیان، ۱۳۹۲: ۱۶)، چنانکه برای اشخاص حقوقی در کنار اشخاص حقیقی ضمانت‌اجراهای خاصی را پیش‌بینی کرده است. همانطور که گفته شده است هیچ محدودیتی برای مجازات اشخاص حقیقی مداخله‌کننده در ارتکاب جرم نیست و به فرض وجود شرایط مسئولیت کیفری، جمع مجازات اشخاص حقیقی و حقوقی ممکن است (Jiachen, 1999: 77). در این میان، به دلیل ماهیت خاصّ اعمال اشخاص حقوقی حقوق عمومی، این اشخاص در برخی موارد از اعمال چنین ضمانت‌اجراهایی مستثنی شده‌اند. از این رو، باید روشن شود که به چه دلیل قانونگذار در قانون مجازات اسلامی برخی از اشخاص حقوقی حقوق عمومی را از اعمال ضمانت‌اجراهای کیفری معاف کرده است. بی‌گمان نمونه بارز اشخاص حقوقی حقوق عمومی دولت است که وظایف و تکالیفی را در قبال ارائه خدمات عمومی به مردم بر عهده دارد.

یکی از تأثیرگذارترین نظریات در حوزه مباحث مربوط به حقوق اداری نظریه خدمات عمومی است که به سبب مواردی همچون ضرورت حفظ نظم، پرهیز از دور در مجازات و

جلوگیری از تضعیف دولت نیازمند بررسی بیشتر است. البته پیش از ورود به بحث، اشاره به این نکته لازم به نظر می‌رسد که اگر در نتیجه جرم ارتكابی شخص حقوقی حقوق عمومی صدمه یا خسارتی به شخصی وارد شود، دیه و خسارت وارد شده باید توسط اشخاص حقوقی دولتی و یا عمومی غیر دولتی جبران شود، حتی اگر یک کارمند جرم را مرتکب شده باشد (اطلاق تبصره ماده ۱۴ و ماده ۵۰۵ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲). برای مثال، اگر کارمند اداره ثبت در راستای وظایف اداری خود و در قبال دریافت رشوه خسارتی را به صاحب سند وارد کند، در این حالت چون اداره ثبت چنین شخصی را به کار گرفته است و مردم هم به اعتبار اداره دولتی به چنین شخصی اعتماد کرده‌اند، اداره ثبت ابتدا باید جبران خسارت کند و در ادامه خود به کارمند رجوع کند. نکته دیگر این است که عدم مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی دولتی و عمومی غیر دولتی مانع مسئولیت اشخاص حقیقی مرتکب جرم نیست. بر این مبنا، کارمند مربوط در خصوص جرم ارتكابی خود مسئولیت کیفری خواهد داشت.

۲-۱. نظریه خدمات عمومی

طبق اصول قانون اساسی از جمله اصل سوّم، بیست و نهم، سی‌ام، سی و یکم و چهلم فلسفه وجودی دولت در حقوق اداری ایران ارائه خدمات عمومی است. این اصول دلالت بر این دارند که در حقوق ایران نظریه خدمات عمومی یکی از اصلی‌ترین مبانی وجود دستگاه اداری دولت محسوب می‌شود و فلسفه وجودی دولت در ارائه خدمات عمومی نهفته است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۶: ۴۱). در چارچوب این اصول، خدماتی چون آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان، تأمین اجتماعی، خدمات بهداشتی و درمانی و بیمه، تأمین نیازهای اساسی از قبیل مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و ... بیان شده‌اند (رضایی زاده و کاظمی، ۱۳۹۱: ۴۳). اداره امور و خدمات عمومی در اصل تابع نظام و قواعد حقوق عمومی است که ویژگی قواعد آن یکجانبه و آمرانه بودن است (طباطبائی موتمنی، ۱۳۹۶: ۱۵). به عبارت دیگر، برخلاف حقوق خصوصی که در آن اصل بر حاکمیت اراده افراد است، در حقوق عمومی یکجانبه و

لازم الاجراء بودن اعمال حقوقی اداره اصل است. این وضع در تمامی روابط حقوقی اداره به چشم می خورد و اخیراً نیز مسئولیت کیفری اشخاص حقوق عمومی تحت تأثیر ماهیت خاص حقوق عمومی قرار گرفته است. قانونگذار کیفری با درک اهمیت این موضوع که ارائه خدمات عمومی نباید به دلیل اعمال مجازات های کیفری بر اشخاص حقوقی حقوق عمومی متوقف شود لازم دانسته است از ارائه این خدمات حمایت کند.

بر مبنای نظریه خدمات عمومی، وظیفه اصلی و بنیادین دولت ارائه خدمات عمومی است. از این رو، مجازات دولت موجب اخلال در خدمات رسانی به افراد جامعه و باعث افزایش بار مالیات دهندگان خواهد شد (فرج اللهی، ۱۳۸۸: ۱۸۴). بر نحوه ارائه خدمات عمومی در ادارات اصولی حاکم هستند که پایه و اساس حقوق اداری محسوب می شوند. می توان گفت این اصول - که شرح آنها خواهد آمد - افزون بر دارا بودن خصوصیت بنیادین در حقوق اداری، از اصلی ترین دلایل قانونگذار در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ در توجیه معاقبت اشخاص حقوقی حقوق عمومی از اعمال کیفر و مجازات محسوب شده اند. این اصول عبارتند از اصل برابری، اصل تداوم خدمات عمومی و اصل تقدّم خدمات عمومی.

۲-۱-۱. اصل برابری

واژه برابری در لغت معانی گوناگونی دارد که بارزترین آنها «تساوی» و «همتایی» است (دهخدا، ۱۳۷۷: ۱۶). اصل برابری متضمّن دسترسی برابر شهروندان به خدمات عمومی و برابری جنسیتی و برابری در مقابل قانون است (هداوند، ۱۳۸۹: ۷۰۲). برابری یعنی اینکه همه افراد بشر دارای حقوق و تکالیف یکسان هستند و باید توانایی برخورداری از فرصت ها و امکانات را بدون هیچ گونه تبعیضی داشته باشند (سالار سروری، ۱۳۸۸: ۲۰). در واقع، هدف از رعایت اصل برابری ایجاد شرایط حقوقی ای است که در آن شهروندان قادر باشند از زندگی با ارزش و رضایت بخشی به طور برابر بهره مند شوند (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۱۵۴). چون خدمات عمومی متعلق به عموم جامعه است، اصل تساوی حکم می کند که تمام افراد به طور مساوی از مزایا و

منافع امور خدمات عمومی، که به منظور تأمین منافع عموم به وجود آمده‌اند، بهره‌مند شوند. در حقوق اداری این اصل به «قاعده برابری افراد در مقابل تحمیلات ناشی از اداره امور عمومی» مشهور است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۵: ۲۷۰). از منظر دینی، اصل مساوات و برابری نخستین پایه نظام اجتماعی اسلام است، حال آنکه ادیان و مکاتب فلسفی دیگر در این حد برای برابری انسان، ارزش اجتماعی، سیاسی، حقوقی و اقتصادی قائل نشده‌اند؛ این نوع تفاوت از اختلاف بینش در شناخت شخصیت و ارزش‌های والای انسان ناشی می‌شود (عمید زنجانی، ۱۳۹۱: ۵۶۶).

بنابراین، افراد و گروه‌ها در مقابل خدمات عمومی حقوق برابر دارند (هاشمی، ۱۳۹۵: ۵۱۳). بر مبنای تعریف ارائه شده از امور حاکمیتی، یکی از شاخصه‌های امور حاکمیتی این است که منافع این امور در هر زمانی بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می‌شود و بهره‌مندی از آن باعث محدودیت برای دیگران نیست. بنابراین، از آنجایی که اعمال امور حاکمیتی دولت توسط نهادهای حقوق عمومی موجب برابری و تساوی بین اقشار مختلف جامعه می‌شود، این امور باید مورد حمایت قانونگذار کیفری باشند. به بیان دیگر، مجازات اشخاص حقوقی عمومی باعث می‌شود که دولت نتواند به میزان برابر به تمامی اقشار جامعه خدمات ارائه کند، چنانکه ارائه این خدمات به سبب مجازات در برهه‌ای از زمان با اختلال مواجه می‌شود؛ در نتیجه، اصل برابری شهروندان در برابر خدمات دولت نقض خواهد شد. برای مثال، اگر اموال یک نهاد دولتی مانند درمانگاه در یک شهر در اثر اعمال مجازات مصادره شود، از تاریخ مصادره افرادی که قصد مراجعه به آن درمانگاه را داشته‌اند از خدمات آن محروم خواهند شد.

۲-۱-۲. اصل تداوم خدمات عمومی

اصل تداوم خدمات عمومی به صراحت در قانون اساسی نیامده است، ولی به نظر می‌رسد که از مفهوم اصل شصت و سوم، شصت و هشتم، یکصد و نوزدهم، یکصد و سی‌ام، یکصد و سی و یکم و یکصد و سی و دوم می‌توان این اصل را استنباط کرد. در این اصول مقامات حکومتی موظف

شده‌اند که با تشریفات خاصی مسئولیت‌های خود را انجام دهند و به صورت مداوم و مستمر به انجام وظیفه بپردازند. از این رو، استعفاء و ترک خدمت این مقامات بدون طی تشریفات مقرر در قانون اساسی امکان‌پذیر نیست. برای مثال، اصل شصت و سوم قانون اساسی چنین مقرر می‌کند که «دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی چهار سال است (...) [و باید] کشور در هیچ زمان بدون مجلس نباشد»؛ این اصل مؤید لزوم تداوم و استمرار قانونگذاری است. طبق این اصل، خدمات عمومی باید به صورت مداوم و بی‌وقفه ارائه شوند و دستگاه‌های متولی خدمات عمومی به شکل مستمر این خدمات را به شهروندان ارائه کنند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۶: ۴۱). بر اساس این اصل، خدمات عمومی و اداری به جهت لزوم و ضرورت پاسخگویی مداوم به نیازهای عمومی تعطیل‌بردار نیست. این اصل تکلیفی را بر مقامات عمومی و اداری بار می‌کند که به موجب آن باید تداوم خدمات اداری به نحو مناسبی تضمین شود (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۱۵۹). بنابراین، لزوم تداوم خدمات عمومی ایجاب می‌کند که هیچ امری مانع از تداوم و اجرای آن نشود و به دلیل اعمال ضمانت اجرای کیفری، مانند انحلال اشخاص حقوقی عمومی، خللی در انجام آن صورت نگیرد. همچنین، اگر قرار باشد شخص حقوق عمومی مجرم منحل شود و شخص حقوق عمومی دیگری جایگزین آن شود، دور باطلی به وجود خواهد آمد، چنانکه شخص جدید از لحاظ ساختاری هیچ تفاوتی با شخص حقوقی قبل نخواهد داشت و تنها اسم آن تغییر خواهد کرد.

۲-۱-۳. اصل تقدّم

امور حاکمیتی جزئی از امور عمومی هستند. خصوصیت امور عمومی ارتباط آن با منافع عمومی است. «این منافع در حفظ همزمان دولت، آزادی مردم و ارزش‌های حاکم بر جامعه است» (هاشمی، ۱۳۹۵: ۲). به موجب این اصل چون خدمات عمومی متعلق به عموم جامعه هستند و منافع آن عاید تمام افراد می‌شود، قانونگذار برای حفظ منافع عمومی در برابر منافع خصوصی، برای دولت حق تقدّم قائل شده است و به آن امتیازاتی داده است که هیچ شخصی جز او حق

استفاده از آنها را ندارد. در حقیقت هدف از وضع این امتیازات و سایر قواعد خاص حقوق اداری آن است که دولت قدرت لازم را برای پیشبرد هدف‌های عمومی داشته باشد و بتواند وظایف خود را که به منافع همگانی مربوط هستند به گونه مطلوبی انجام دهد و سازمان‌های عمومی نیز بتوانند به طور منظم به انجام وظایف خود ادامه دهند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۵: ۲۳۹). بنابراین، در راستای انجام خدمات عمومی، اگر تعارضی میان منافع عمومی و خصوصی رخ دهد، حق تقدم با امور عمومی است. بر مبنای وجود حق تقدم منافع عمومی بر منافع خصوصی، اعمال و اقدامات نهادهای حقوق عمومی نیازمند حمایت ویژه قانونگذار هستند، چنانکه باید از اعمال مجازات بر اشخاص مربوط پرهیز شود. همچنین، اشخاص حقوقی عمومی باید قدرت لازم را برای پیشبرد هدف‌های عمومی داشته باشند، در حالی که اعمال مجازات این اشخاص را از رسیدن به آن هدف‌ها باز می‌دارد و در نهایت باعث نقض اصل تقدم می‌شود.

۲-۲. نظم عمومی

در هر جامعه‌ای ارزش‌ها و مصالح عالی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار هستند. نظام‌های حقوقی ملی در قالب مفهوم نظم عمومی از این ارزش‌ها و مصالح عالی در برابر منافع و آزادی‌های فردی حمایت می‌کنند (حدادی، ۱۳۸۹: ۱۵۷). در این نظام‌ها، دولت در کار افراد دخالت نمی‌کند و تأمین نیازها و منافع عمومی بر عهده خود آنهاست؛ دولت تنها نظارت می‌کند که فعالیت‌های افراد به تعدی و تجاوز نیانجامد و نظم عمومی، یعنی نظم مورد نیاز جامعه، به هم نخورد. به همین منظور، در صورت لزوم نظاماتی را به صورت عام و عینی و یا به صورت انفرادی و موضوعی وضع می‌کند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۵: ۲۵۵). نظم عمومی از نیازهای بنیادین و اساسی است که برای تأمین منافع عمومی، صیانت از امنیت، آسایش و آرامش عمومی و حمایت از افراد ضروری به شمار می‌آید. حفظ نظم عمومی و جلوگیری از اختلال آن مبنایی برای اطاعت از قوانین و مقررات اداری است (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۱۳۰). از آنجایی که نظم

عمومی با مفاهیمی همچون امنیت، آسایش، بهداشت عمومی و اخلاق حسنه در آمیخته شده است و مقامات پلیس اداری برای تأمین آنها در امور مختلف اجتماع مداخله می‌کنند و این مفاهیم به دلیل داشتن خصوصیت عمومی تعطیل ناپذیرند و جزء وظایف حاکمیتی دولت نیز محسوب می‌شوند، در نتیجه باید مورد حمایت قانونگذار کیفری قرار گیرند. بر این مبنا، چنانچه مجازات در خصوص اشخاص حقوقی حقوق عمومی اعمال کردنی باشد، منجر به اختلال در نظم عمومی خواهد شد. برای نمونه، فرض کنید یک سازمان بیمه گر بر اثر اعمال مجازات منحل شود. در این حالت، دریافت حق بیمه از بیمه‌شدگان، ارائه خدمات درمانی به آنها و پرداخت مستمری با اختلال مواجه خواهد شد که یقیناً در نهایت بعد از چند ماه نظم عمومی به شدت به هم خواهد ریخت.

۲-۳. دور در مجازات

بیشتر مجازات‌هایی که علیه اشخاص حقوقی اعمال می‌شوند جنبه مالی دارند و اغلب به صورت جزای نقدی هستند. وقتی که جزای نقدی وصول می‌شود به حساب خزانه‌داری کل واریز می‌شود. جزای نقدی برای دولت نوعی درآمد محسوب می‌شود، اما برای اشخاص حقوقی‌ای که با اهداف اقتصادی تشکیل می‌شوند نوعی تنبیه و مجازات محسوب می‌شود. وانگهی، فلسفه تشکیل اشخاص حقوقی حقوق عمومی، همانطور که بیان شد، وظیفه خدمات‌رسانی عمومی است، نه اهداف مالی و اقتصادی. همچنین، وصول مجازات نقدی از یک شخص حقوق عمومی دولتی و واریز آن به حساب خزانه‌داری کل با مبنای وصول مجازات نقدی در تعارض خواهد بود؛ زیرا از دولت جزای نقدی دریافت می‌شود و به خود دولت واریز می‌شود. به تعبیر برخی در عمل مبلغی از خزانه عمومی کسر می‌شود و دوباره به آن واریز می‌شود؛ این اقدام بیهوده معنایی جز جیب به جیب کردن پول دولت ندارد (استفانی و همکاران، ۱۳۸۳: ۴۰۹). از این رو، در این حالت درآمدی برای دولت متصور نیست. این وضع بیانگر دور در اعمال مجازات است که امری باطل است.

۲-۴. تضعیف دولت در عرصه داخلی و بین‌المللی و اصل تفکیک قوا

اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی مقرر می‌دارد که «قوا مستقل از یکدیگرند»؛ این به مفهوم استقلال و انحصار در انجام وظیفه و نه به مفهوم نفی نظارت بر یکدیگر است (میرمحمدی، ۱۳۹۵: ۲۴). در همین راستا، اعمال کیفر از طرف قوه قضائیه نسبت به اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی از باب وظیفه اصلی این قوه در خصوص کشف جرم، تعقیب، مجازات، تعزیر مجرمین، اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام و در نهایت پیشگیری از وقوع جرم است. بنابراین، وقتی جرمی واقع می‌شود، قوه قضائیه در راستای وظایف انحصاری خود اقدام به اعمال کیفر می‌کند (شعبانی، ۱۳۹۰: ۱۳)؛ این اعمال کیفر به منزله نقض اصل تفکیک قوا و دخالت این قوه در وظایف سایر قوا نیست. از سوی دیگر، این اعمال کیفر باید نسبت به نهادهای خاصی که به امور حاکمیتی می‌پردازند با در نظر گرفتن ملاحظات خاص محقق شود؛ چراکه این امور حاکمیتی خواه از بعد داخلی یا بین‌المللی منجر به تأمین منافع عمومی و ملی می‌شوند. به همین منظور، هرگونه برخورد با این امور باعث تضعیف و عقب‌گرد دولت در پیشبرد اهداف اصلی خود، که در جهت بالا بردن اقتدار عمومی است، خواهد بود. به عبارت دیگر، با وجود تفکیکی که در وظایف انحصاری قوا وجود دارد و این وظایف در راستای نظارت و کنترل قدرت در مقابل هم صورت می‌گیرند، باید بین قوا نسبت به انجام اعمال حاکمیتی و تأمین منافع عمومی جامعه همکاری و پشتیبانی لازم صورت گیرد. بنابراین، عدم امکان اعمال مجازات‌های کیفری نسبت به اشخاص عمومی‌ای که عمل حاکمیتی انجام می‌دهند در راستای همین وظیفه همکاری و پشتیبانی قوا از یکدیگر در جهت تقویت دولت در پیشبرد اهداف خود در بعد داخلی و بین‌المللی است. به همین دلیل عده‌ای در مخالفت با مجازات دولت عقیده دارند که مجازات دولت ناقض اصل تفکیک قوا در قلمرو داخلی و تضعیف‌کننده جایگاه آن در عرصه بین‌المللی است (استفانی و همکاران، ۱۳۸۳: ۴۰۹). همچنین، اگر دولت به معنای عام آن، یعنی مجموعه سه قوه، در نظر گرفته شود و در امور حاکمیتی مجازات کردنی دانسته شود، نه تنها در عرصه بین‌المللی تضعیف خواهد شد، بلکه دور در مجازات محقق خواهد داشت، بدین معنی که جزئی

از دولت جزء دیگر را مجازات خواهد کرد و یا اینکه یک جزء از دولت خودش را مجازات خواهد کرد؛ برای مثال، قوه قضائیه خودش را محاکمه خواهد کرد.

۳. مصادیق اشخاص حقوقی حقوق عمومی و عدم امکان اعمال هرگونه مجازات با توجه به مبنای معاقبت اشخاص حقوقی حقوق عمومی از مجازات، امکان اعمال هرگونه مجازات در اعمال تصدی‌گری، مطابق مفهوم مخالف تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی، در عمل مشکلاتی را به وجود می‌آورد و با وجود اینکه عقیده بر عدم مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی حقوق عمومی وجود دارد، قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ در ماده ۲۰ بنابر ملاحظات عوام‌گرایانه، گستردگی آثار جرایم این اشخاص و توجه به منافع بزه‌دیده در برخی موارد مسئولیت کیفری این اشخاص را به طور کلی به رسمیت شناخته است؛ زیرا وفق قواعد عمومی اصولاً مسئولیت متوجه کسی است که از عهده تحقق ارکان جرم برآمده باشد (Husak, 1995: 213) و در این معنا اشخاص حقوقی حقوق عمومی نیز از این قاعده مستثنی نیستند. البته در عمل، در تعیین مصادیق این اشخاص و آثار اعمال مجازات ممکن است مشکلاتی پیش بیاید که نیازمند بررسی تفصیلی است.

اشخاص حقوقی به دو نوع اشخاص حقوقی حقوق عمومی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی تقسیم می‌شوند. اشخاص حقوقی حقوق عمومی مندرج در تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ شامل دولت و مؤسسات عمومی مستقل هستند. وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی^۱ نیز در محدوده شخصیت حقوقی دولت جای می‌گیرند. اما مؤسسات

۱. مطابق ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری شرکت دولتی یک «بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.»

عمومی مستقل واحدهایی هستند که از تابعیت وزارتخانه‌ها جدا شده‌اند و شخصیت حقوقی دولتی پیدا کرده‌اند. این مؤسسات نیز به دو دسته مؤسسه عمومی دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی تقسیم می‌شوند. مؤسسه عمومی دولتی به موجب ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری «واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد». ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مؤسسات عمومی غیردولتی را نیز چنین تعریف کرده است: «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». با توجه به مراتب فوق در ادامه این مسئله بررسی می‌شود که چه شرکت‌ها و نهادهایی شخص حقوقی عمومی هستند و اینکه اشخاص حقوق عمومی در چه مواردی اعمال تصدی‌گری انجام می‌دهند تا مجازات کردنی باشند و در نهایت آیا می‌توان هر نهاد خصوصی را در صورت ارتکاب جرم مجازات کرد؟ همچنین، باید مشخص کرد که نهادهای زیر نظر مقام رهبری چه جایگاهی دارند؟ روشن شدن مصادیق مربوط به قضات در اعمال مجازات و محکومیت کمک خواهد کرد.

۳-۱. دولت و وزارتخانه‌های تابع آن

بدون تردید بزرگ‌ترین شخص حقوقی عمومی دولت است. «دولت به مفهوم نهاد نهادها گسترده‌ترین کلیتی است که هم میدانگاه حقوق اساسی و هم موضوع مورد بررسی آن است. دولت جامعه سیاسی سازمان‌یافته و نهادبندی‌شده‌ای است که از سایر جوامع متمایز بوده و شخصیت مشخص و متمایزی از عناصر ترکیبی خود دارد. سایر نهادهای سیاسی از آن ناشی شده‌اند و در قالب این مفهوم وسیع جای دارند» (قاضی، ۱۳۹۶: ۵۴). دولت در مواردی به مفهوم کشور است و گاهی نیز به منزله مجموعه حاکمیت سیاسی کشور محسوب می‌شود؛ این دو

مفهوم در حقوق بین الملل بحث می‌شوند. در حقوق داخلی نیز افزون بر به کار بردن مفهوم دولت به منزله مجموعه حاکمیت سیاسی، به قوه مجریه نیز دولت گفته می‌شود (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۶: ۵۲). بر این اساس، مراد از کاربرد واژه دولت همان کلیت متمایز و مجردی است که جامعه سیاسی را با تمام ابعاد آن برساند. در این بخش انواع اشخاص حقوقی حقوق عمومی زیرمجموعه دولت، که انجام امور حاکمیتی اعم از مستقل و مختلط جزء وظایف آنها است، بحث می‌شوند.

۳-۱-۱. مقامات مرکزی سازمان اداری ایران

مقامات مرکزی سازمان اداری ایران به مقامات عالی مرکزی در نظام متمرکز اداری شامل رهبری، رئیس جمهوری، هیئت وزیران و وزراء و همچنین به مقامات مرکزی حاضر در محل به ترتیب شامل استاندار، فرماندار، بخشدار و ده‌دار تقسیم می‌شوند. اعمال و اقدامات این مقامات خواه در قالب عمل سیاسی یا عمل اداری یا مقررده گذاری اداری جزء امور عمومی و حاکمیتی محسوب می‌شوند. به عبارت دیگر، جنس اعمال اداری این مقامات تعیین خط‌مشی دولت در حوزه‌های مختلف حقوق اداری در قالب فرامین و دستور به مقامات مادون، تدوین آیین‌نامه‌های مستقل از جانب مقاماتی همچون وزراء و همچنین تدوین مصوبات و دستورالعمل‌هایی توسط هیئت وزیران جهت اجراء در نهادهای اجرایی است. اعمال استانداران، فرمانداران، بخشداران و ده‌داران در تمشیت و اداره امور محلی نیز همگی جزء امور حاکمیتی هستند و نمی‌توان تصور کرد که این مقامات بتوانند اعمال تصدی‌گری را انجام دهند؛ برای مثال، آنها نمی‌توانند در معاملات با اشخاص خصوصی شرکت مستقیم داشته باشند، چنانکه قانوناً نیز این مقامات نمی‌توانند طرف مقابل اشخاص خصوصی در معاملات و عقود مختلف قرار گیرند. از سوی دیگر، برابر بند (الف) ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، که در مقام بیان مصادیق امور حاکمیتی است، «سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی

و سیاسی» جزء امور حاکمیتی محسوب شده‌اند و اقدامات این مقامات عموماً در قالب سیاست گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر بخش‌های مختلف ملی و محلی قرار می‌گیرد. بنابراین، اعمال این مقامات در زمره امور حاکمیتی قرار می‌گیرند و مجازات کردنی نیستند. بر این مبنا، اگر یکی از این مقامات در راستای وظایف خود و بدون سوءنیت جرمی مرتکب شود، نمی‌توان وی را محاکمه و مجازات کرد؛ برای مثال، اگر فرماندار یک شهر در راستای وظایف سیاسی خود و بر اساس اطلاعاتی که در اختیار وی قرار داده شده است اظهاراتی را که اثبات صحت آن دشوار است بیان کند، نمی‌توان علیه وی به اتهام نشر اکاذیب شکایت کرد. همچنین، بدیهی است نمی‌توان علیه بخشداری یا فرمانداری شکایت کیفری مطرح کرد و شخصیت حقوقی آنها را با یکی از مجازات‌های ماده ۲۰ محکوم کرد؛ زیرا وظایف چنین مقاماتی از امور حاکمیتی هستند و اصولاً نمی‌توان مطابق قانون وظیفه‌ای را در خصوص این مقامات یافت که جنبه تصدی‌گری داشته باشد. نکته دیگر این است که اگر این مقامات در راستای منافع شخصی خود یا از روی سوءنیت مرتکب جرمی نظیر ارتشاء یا اختلاس شوند، بی‌گمان مسئولیت شخصی خواهند داشت.

۳-۱-۲. نهادهای شورایی سازمان مرکزی اداری ایران

افزون بر مقامات مذکور در سازمان اداری ایران، نهادهای شورایی نظیر شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی وجود دارند که در قانون مدیریت خدمات کشوری به آنها پرداخته شده است. ماده ۱۱۴ و ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری هدف‌های شورای عالی اداری را تحوّل در نظام اداری کشور در ابعاد، نقش و اندازه دولت، ساختار تشکیلاتی و نظام‌های استخدومی با ابزار اختیار تصمیم‌گیری و مقررّه گذاری در حوزه‌های مختلف حقوق اداری از جمله تدوین مقررات لازم برای اجرای صحیح احکام قانون مدیریت خدمات کشوری بر شمرده است. بنابراین به استناد بند (الف) ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری که «سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی» را

جزء مصادیق امور حاکمیتی دانسته است و با توجه به اینکه اعمال شورای عالی اداری در حوزه سیاست گذاری در راستای ایجاد تحوّل در نظام اداری کشور است، اقدامات شورا در زمره امور حاکمیتی هستند و نمی توان اعمال این شورا را در زمره امور تصدّی گری دولت تصوّر کرد. از مهم ترین وظایف شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی برابر ماده ۱۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری ایجاد رویه های واحد اداری و استخدامی و سیاست گذاری در این حوزه است که جزء امور حاکمیتی محسوب می شوند. بنابراین، اعمال و اقدامات نهادهای مذکور به دلیل دارا بودن خصوصیت امور حاکمیتی باید تحت حمایت قانونگذار قرار گیرند و اگر در این راستا جرمی واقع شود مجازات نخواهند شد. وانگهی، همانطور که در قسمت پیشین بحث شد، امور تصدّی گری در این موارد تصوّر کردنی نیستند.

۲-۳. شوراهای اسلامی محلی

به موجب اصل ۷ قانون اساسی، شوراها از ارکان تصمیم گیری امور کشور هستند. در مقابل سازمان های متمرکز مرکزی و محلی، که پیش تر به آنها اشاره شد، شوراهای اسلامی جزء سازمان های نامتمرکز محلی محسوب می شوند. طبق قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی، این شوراها کارکردی سه گانه دارند؛ یکی شامل تصمیم گیری و قانونگذاری در حوزه محلی است که البته مصوبات آنها نباید با قوانین مجلس شورای اسلامی مغایر باشند. از دیگر کارکردهای شوراها حق نظارت بر امور حوزه محلی و اجراء و اداره امور با انتخاب مقامات محلی نظیر شهردار است. ماهیت اعمال و اقدامات شوراهای محلی بیانگر حاکمیتی بودن اقدامات آنها است. از این رو، نمی توان شخصیت حقوقی شورا را مجازات کرد؛ برای نمونه، اگر شورای یک شهر منحصرأ به سمت ارتکاب جرم تغییر مسیر دهد، نمی توان با اعمال مجازات نهاد شورا را در آن شهر منحل کرد یا اموال آن را مصادره کرد. البته اعضای شورا را می توان به عنوان اشخاص حقیقی مجازات کرد. با وجود این، نهادهای زیرمجموعه و تحت اداره و نظارت شوراها، مانند

شهرداری‌ها برای پیشبرد امور خود اعمال تصدّی گرایانه نظیر انجام معامله با اشخاص خصوصی و اجاره اماکن و ... را نیز انجام می‌دهند؛ نهادی همانند شهرداری و نهادهای وابسته به آن جزء اشخاص حقوقی عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند و تابع احکام خاصی هستند.

۳-۳. مؤسّسات عمومی مستقل

در قوانین ایران مؤسّسات عمومی تعریف نشده‌اند، بلکه برخی از انواع مؤسّسات عمومی مانند مؤسّسه دولتی و یا شرکت‌های دولتی تعریف شده‌اند. اما در کل می‌توان گفت که مؤسّسات عمومی سازمان‌هایی هستند که شخصیت حقوقی دارند و به موجب قانون یک یا چند امر عمومی را بر عهده دارند. این گونه مؤسّسات با عناوینی مانند مؤسّسه، سازمان، بنیاد، مرکز، صندوق یا شرکت فعالیت می‌کنند (امامی، استوار سنگری، ۱۳۹۶: ۱۳۰). مؤسّسات عمومی نظیر نظام‌های حرفه‌ای جزء سازمان‌های نامتمرکز فنی محسوب می‌شوند. مؤسّسات عمومی شامل مؤسّسه دولتی، مؤسّسه عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی هستند که هر کدام تعاریف و مصادیق خاص خود را دارند. لازم به ذکر است مؤسّسات عمومی از یک سو مستقل از دولت هستند و از سوی دیگر در برخی از زمینه‌ها از حق حاکمیت برخوردارند؛ به همین دلیل نظام حاکم بر آنها گاه مبتنی بر حقوق خصوصی است و گاه مبتنی بر حقوق عمومی است.

۳-۳-۱. مؤسّسه عمومی دولتی و شرکت‌های دولتی

طبق ماده ۳ قانون محاسبات عمومی و ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسّسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی است انجام می‌دهد. به موجب قسمت اخیر ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده‌اند در حکم مؤسّسه دولتی شناخته می‌شوند. با توجه به قسمت اخیر این ماده، سازمان صدا و سیما و سازمان بازرسی کل کشور نیز از مؤسّسات دولتی هستند که در قانون اساسی در کنار نهادهای دیگر به آنها اشاره شده است. از آنجا که

امور این سازمان‌ها واگذار کردنی به بخش خصوصی نیستند، می‌توان گفت عمده فعالیت این مؤسسات دولتی جزء امور حاکمیتی است. برای نمونه، اگر سازمان صدا و سیما اسم متهمی را در غیر موارد قانونی منتشر کند، شخصیت حقوقی این سازمان مسئولیت کیفری ندارد. البته جهت حفظ حقوق بزه‌دیده می‌توان علیه مدیر بخش مربوط شکایت کیفری مطرح کرد و برای وی مسئولیت کیفری قائل بود. با وجود این، اگرچه امور این سازمان‌ها نظیر سازمان صدا و سیما واگذار کردنی به بخش خصوصی نیستند، ممکن است خود این سازمان‌ها اعمال تصدّی‌گری انجام دهند و مرتکب جرم شود؛ برای مثال، یکی از اعمال تصدّی‌گرایانه سازمان صدا و سیما پخش پیام‌های بازرگانی است. اگر حین پخش پیام بازرگانی به شخصی توهین شود یا اینکه حق اختراع یک نهاد یا شخص نقض شود و جرمی واقع شود، به نظر می‌رسد مطابق مفهوم مخالف تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی، سازمان صدا و سیما باید مسئولیت کیفری داشته باشد و مواردی مانند جزای نقدی یا منع از فعالیت در پخش پیام‌های بازرگانی مورد حکم قرار گیرد. البته اعمال برخی مجازات‌های ماده ۲۰ مانند انحلال و مصادره کل اموال ناممکن خواهد بود، زیرا این مجازات‌ها باعث از بین رفتن سازمان‌ها می‌شوند و باید به طور محدود اعمال شوند (Hiene, 1999: 246). بدیهی است شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز وضعیت مشابهی دارند، چنانکه این شرکت‌ها نیز ممکن است اعمال تصدّی‌گری را انجام دهند و در خلال آن مرتکب جرمی شوند؛ وانگهی، در عمل نمی‌توان تمامی مجازات‌های ماده ۲۰ قانون مذکور را اعمال کرد.

۳-۲- مؤسسه عمومی غیردولتی

طبق ماده ۵ قانون محاسبات عمومی و ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌شود و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارند. بر مبنای

قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ و الحاقیه‌های بعدی آن، مصادیق این نوع از مؤسسات احصاء شده‌اند. طبق این قانون، شهرداری‌ها و شرکت‌های وابسته به آنها، بنیاد مستضعفان، هلال احمر، کمیته امداد، بنیاد شهید، سازمان تبلیغات اسلامی، سازمان تأمین اجتماعی، کمیته ملی المپیک و سازمان دانش آموزی کشور و ... جزء مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند. این نهادها هم اعمال حاکمیتی انجام می‌دهند و هم اعمال تصدی‌گری. در مواردی که این نهادها اعمال حاکمیتی انجام می‌دهند، شخصیت حقوقی آنها و به تبع آن مقام مربوط نباید مسئولیت کیفری داشته باشند. برای نمونه، اگر شهردار یک شهر در راستای وظایف خود و بدون سوءنیت دستور تخریب ملکی را صادر کند و بعداً در دادگاه حقوقی مشخص شود که تخریب این ملک بر خلاف قانون بوده است، شخصیت حقوقی شهرداری و شخصیت حقیقی شهردار مسئولیت کیفری ندارند و متضرر می‌تواند تنها از طریق دادگاه حقوقی برای جبران خسارت اقدام کند. همچنین، اگر در اثر تقصیر شهردار مربوط کارگری در حین انجام کاری که جنبه خدمات عمومی دارد فوت کند، نمی‌توان شهردار را به اتهام قتل غیرعمدی محاکمه کرد و نهایتاً می‌توان شهرداری را محکوم به پرداخت دیه کرد. بدیهی است که در این حالت دیه احکام و آثار مسئولیت مدنی را دارد.^۱ مثال دیگر سازمان تأمین اجتماعی است که در برخی موارد جهت اخذ حق بیمه از کارگاه‌ها حساب آنها را توقیف می‌کند. از آنجا که این اقدام سازمان در راستای منافع بیمه‌شدگان و از امور حاکمیتی است، نمی‌توان سازمان یا مدیرکل یا رئیس اداره مربوط را با اتهام برداشت غیرقانونی تحت تعقیب قرار داد. اما در مواردی که این نهادها اعمال تصدی‌گری انجام می‌دهند مسئولیت کیفری خواهند داشت. در این موارد، معمولاً نهادهای زیرمجموعه‌ای با اهداف اقتصادی و کسب سود تشکیل می‌شوند؛ برای نمونه، شرکت خانه‌سازی تأمین وابسته به سازمان تأمین اجتماعی است

۱. ماده ۴۵۲ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ در این باره مقرر می‌دارد: «دیه، حسب مورد حق شخصی مجنی‌علیه یا ولی‌دم است و احکام و آثار مسئولیت مدنی یا ضمان را دارد. ذمه مرتکب جز با پرداخت دیه، مصالحه، ابراء و تهارت، بری نمی‌گردد».

که به دنبال اهداف اقتصادی است. اگر این شرکت در راستای وظایف خود مرتکب جرمی شود، با توجه به صراحت تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ مسئولیت کیفری خواهد داشت.

۳-۳-۳. نظام‌های حرفه‌ای و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت

عمومی

سازمان‌های حرفه‌ای نظیر کانون وکلای دادگستری، کانون سردفتران، نظام‌های پزشکی، مهندسی و پرستاری سازمان‌هایی هستند که اعضای آنها نظیر اشخاص حقوقی خصوصی افراد خصوصی هستند، اما قوانین و مقررات حاکم بر آنها قواعد و مقررات حقوق عمومی هستند. بند (ب) ماده ۱ قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۷ نیز مقرر داشته است که «مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی، مؤسسات غیردولتی می‌باشند که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را بر عهده دارند (...).» رژیم حقوقی سازمان‌های حرفه‌ای مختلط است، به این معنی که کار و فعالیت عمومی آنها تابع قواعد عمومی و سازمان و امور داخلی آنها از قبیل امور استخدامی و معاملات آنها تابع قواعد حقوق خصوصی است (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۲۲۶). از آنجا که این سازمان‌ها در راستای ارائه خدمات به شهروندان فعالیت می‌کنند، امور آنها جزء خدمات عمومی و وظایف حاکمیتی است و باید به وسیله سازمانی عمومی تنظیم شوند. به بیان دیگر، اگرچه این سازمان‌ها خصوصی هستند، با توجه به مبنای تشکیل آنها و اینکه خدمات عمومی ارائه می‌دهند باید قائل به این نکته مهم بود که مجازات این سازمان‌ها یا حداقل اعمال برخی مجازات‌ها در تعارض با اصل تداوم خدمات عمومی و حفظ نظم خواهد بود؛ برای مثال، چنانچه هیئت مدیره کانون وکلای دادگستری را منحصرأ به سمت ارتکاب جرم تغییر دهد، انحلال کانون یا مصادره اموال آن مطابق ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی نظم عمومی را مختل می‌کند، چنانکه ارائه خدمات حقوقی به طرفین دعوا را متوقف خواهد کرد. برخی نهادهای خصوصی نیز که خدمات آنها انحصاری هستند

وضعیت مشابهی دارند. این نهادها هر چند خصوصی هستند و ممکن است سود فراوانی کسب کنند، چون خدمات عمومی انجام می‌دهند و ماهیت فعالیت آنها تفاوتی با اعمال حاکمیتی مؤسسات عمومی غیردولتی ندارد، نمی‌توان هر مجازاتی را در مورد آنها اعمال کرد. شرکت مخابرات ایران نمونه‌ای از این اشخاص است. طبق مصوبه اسفند ۱۳۸۵ هیئت وزیران، شرکت مخابرات ایران مشمول واگذاری به بخش خصوصی از طریق عرضه سهام آن در بورس اوراق بهادار تهران شد و به بخش خصوصی واگذار شد. حال اگر این شرکت مرتکب جرمی شود، مطابق تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی مجازات کردنی است؛ در این صورت، اصول پیش‌گفته نقض می‌شوند. جهت پرهیز از چنین وضعیتی قانونگذار باید در صدد اصلاح قانون برآید و فقط برخی مجازات‌ها را نسبت به چنین اشخاصی اعمال کند.

۳-۴. نهادهای زیرمجموعه مقام رهبری؛ مؤسسات شبه‌دولتی

در قوانین ایران نهادهایی وجود دارند که جزء هیچ کدام از نهادهای تعریف‌شده در قانون محاسبات عمومی، وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی نیستند و در فهرست‌های تعیین‌شده هم حضور ندارند. قانون صراحتاً مشخص نکرده است که این نهادها جزء اشخاص حقوقی عمومی هستند یا اشخاص حقوقی خصوصی. این وضعیت ممکن است قضات را در بلاتکلیفی قرار دهد، به گونه‌ای که اگر این اشخاص مرتکب جرمی شوند معلوم نیست که آیا می‌توان مجازات‌های ماده ۲۰ را اعمال کرد یا خیر؟ بر این مبنا، ضرورت دارد وضعیت این نهادها با توجه به قوانین فعلی بررسی شود. نهادهای زیرمجموعه مؤسسات نظامی و نهادهای غیرنظامی زیر نظر مقام رهبری جزء این دسته از نهادها محسوب می‌شوند. لازم به ذکر است که بند (ب) ماده ۲ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۷ نیز این نهادها را به صورت جداگانه و انحصاری ذکر کرده است، نه زیرمجموعه دولت.

۳-۴-۱. نهادهای زیرمجموعه مؤسسات نظامی

در نیروهای مسلح کشور ایران، نهادهای اقتصادی خصوصی به وجود آمده‌اند که به «بخش‌های خصوصی شبه‌دولتی» معروف شده‌اند. این شرکت‌ها از نظر مالکیت متعلق به اشخاص و نهادهای نظامی هستند. این شرکت‌ها گروه‌هایی اقتصادی هستند که از نظر مالکیت یا مدیریت ماهیتی نظامی دارند. در خصوص مصادیق این گونه نهادها می‌توان به بنیاد تعاون ناجا، که به دستور مقام رهبری تأسیس شد، اشاره کرد. بانک قوامین نیز از دیگر نهادهای وابسته به نیروهای نظامی است. بنیاد تعاون سپاه، قرارگاه سازندگی خاتم الانبیاء و بانک انصار نیز جزء نهادهای شبه‌دولتی زیرمجموعه سپاه هستند. از نهادهای شبه‌دولتی وابسته به ارتش نیز می‌توان به بنیاد تعاون ارتش و بانک حکمت ایرانیان اشاره کرد. با دقت در وظایف این نهادها مشخص می‌شود که آنها بیشتر با هدف تسریع در اجرای طرح‌های عمرانی و ساختمانی و به دلیل عدم اعتماد دولت به بخش خصوصی ایجاد شده‌اند و در نهایت تبدیل به یکی از قدرتمندترین بنگاه‌های اقتصادی کشور شده‌اند. لازم به ذکر است که خود نهادهای نظامی مانند ارتش، سپاه و نیروی نظامی هم زیر نظر مقام رهبری هستند، اما چون اصولاً اعمال حاکمیت می‌کنند و وظیفه اصلی آنها حفظ نظم و دفاع نظامی از کشور است و جزء اشخاص حقوقی عمومی هستند، اعمال آنها حاکمیتی است و در این موارد مجازات کردنی نیستند.^۱

همانطور که گفته شد، یکی از مصادیق مؤسسات شبه‌دولتی قرارگاه سازندگی خاتم الانبیاء است. وجه تمایز مؤسسات عمومی و شرکت‌های دولتی از نهادهای دیگر از جمله نهادهای خصوصی ویژگی تأسیس آن نهاد «به موجب قانون» و مراجع قانونگذاری است. اما قرارگاه سازندگی خاتم الانبیاء را نمی‌توان با توجه به مبنای تأسیس آن (به حکم مقام رهبری) زیرمجموعه نهادهای شناخته‌شده در قوانین موضوعه ایران قرار داد. مشکل در جایی نمود پیدا

۱. البته تصور اینکه این نهادهای نظامی هم عمل تصدی‌گری انجام دهند بعید نیست؛ برای مثال، ممکن است یک نهاد نظامی برای امور روزمره خود معامله‌ای انجام دهد و ضمن آن مرتکب جرمی شود. ایراد پیش گفته در مباحث قبل در اینجا هم وجود دارد و نمی‌توان تمامی مجازات‌های ماده ۲۰ را اعمال کرد.

می‌کند که چنین نهادهایی مرتکب جرم می‌شوند. از طرف دیگر نیز بخش اعظمی از وظایف این نهادها ارائه خدمات عمومی و جزء امور حاکمیتی است. سؤال این است که آیا نهادهای شبه‌دولتی مانند قرارگاه خاتم الانبیاء سپاه با توجه به ویژگی‌های مذکور مشمول معاقبت اعمال مجازات کیفری تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی می‌شوند؟ تبصره این ماده به اشخاص حقوقی دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی اشاره کرده است. همانطور که بیان شد، نهادهای شبه‌دولتی به دلیل ویژگی‌های خاص و متمایز از نهادهای دولتی از جمله روش تأسیس آنها جزء این نهادها و نهادهای دیگر مندرج در قوانین موضوعه ایران محسوب نمی‌شوند.

بنابراین، شایسته بود قانونگذار کیفری تکلیف چنین نهادهایی را از لحاظ امکان یا عدم امکان اعمال ضمانت اجراهای کیفری مشخص می‌کرد تا در مقام عمل دادگاه‌ها نیز دچار سردرگمی و تشتت آراء نمی‌شدند. افزون بر این، به طور معمول چنین نهادهایی دارای برخی شرکت‌های زیرمجموعه‌ای و شرکت‌های مهندسی و غیره هستند که به نظر می‌رسد باید چنین شرکت‌ها و مؤسسات وابسته را بسته به مورد از منظر قرارگیری آنها در چارچوب نهادهای مصرح در قوانین موضوعه ایران بررسی و تفسیر کرد. در واقع، اگر چنین نهادهایی به موجب قانون تجارت ایران تشکیل شده باشند، شرکت خصوصی محسوب می‌شوند و مشمول معاقبت تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی نمی‌شوند و اگر در چارچوب شرکت‌های دولتی و به موجب قانون مصوب مراجع قانونگذاری تأسیس شده باشند، احکام خاص مربوط به شرکت‌های دولتی حاکم خواهند بود.

بدین سان، اشکال قانونی تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی در خصوص نهادهای شبه‌دولتی همچنان باقی است و مشخص نیست به فرض ارتکاب جرم توسط یکی از نهادهای شبه‌دولتی مانند قرارگاه سازندگی خاتم الانبیاء، که اجرای یکی از پروژه‌های دولتی مانند آبرسانی، صدور نفت و گاز و اجرای پروژه‌های سلدسازی را بر عهده دارد، قابلیت اعمال مجازات‌های کیفری نظیر انحلال و یا حتی جریمه نقدی وجود دارد یا خیر؟ نظر به اینکه هرگونه ایجاد خلل و تعطیلی در ارائه خدمات عمومی با توجه به اصل تداوم خدمات عمومی

امری غیرقانونی محسوب می‌شود، به نظر می‌رسد پاسخ منفی باشد. وانگهی، بنابر صراحت تبصره ماده مذکور و عدم تعیین تکلیف امکان اعمال مجازات نسبت به نهادهای شبه‌دولتی و یا مبهم بودن آن، یکی از نواقص این تبصره نسبت به نهادهای شبه‌دولتی است که باید در اصلاحیه‌های بعدی مدنظر تدوین کنندگان قرار گیرد. اما تا تعیین تکلیف قانون می‌توان چنین استدلال کرد که چون وظایف یا اموری که به این نهادها سپرده شده‌اند جنبه اقتصادی و سودآوری دارند و این نهادها امور مربوط را یا از طریق پروژه‌های پیمانکاری یا بانکداری انجام می‌دهند و تفاوتی با نهادهای خصوصی ندارند و نیز این امور از موارد اعمال حاکمیتی نیستند، بلکه از اعمال تصدّی‌گری و واگذار کردنی به بخش خصوصی هستند، اعمال مجازات با توجه به تبصره ماده ۲۰ قانون مذکور منعی ندارد. به بیان دیگر، حتی اگر قانون هم تعیین تکلیف نکند، مجازات چنین نهادهایی مشکل قانونی نخواهد داشت؛ زیرا امور مربوط به این نهادها از امور حاکمیتی نیستند؛ برای نمونه، اگر یکی از بانک‌های وابسته به این نهادها مرتکب جرمی شود و در اثر مجازات اموال آن مصادره شود، بانک‌های دیگری هستند که وظایف آن را انجام دهند. با وجود این، با توجه به نظامی و امنیتی بودن این نهادها، تعیین تکلیف وضعیت آنها توسط قانونگذار از تشتت آراء جلوگیری خواهد کرد.

۳-۴-۲. نهادهای غیرنظامی زیر نظر مقام رهبری

سازمان‌های غیرنظامی زیر نظر رهبری به آن دسته از سازمان‌ها و نهادهایی گفته می‌شود که پس از انقلاب یا پس از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سایر قوانین و مصوبات مجلس شورای اسلامی یا با حکم حکومتی توسط مقام رهبری ایجاد شده‌اند یا اداره و نظارت آنها تحت نظر رهبری قرار گرفته است. برخی نهادهای تحت نظارت مستقیم رهبری مانند سازمان صدا و سیما، شورای بازنگری قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی و قوه قضائیه و اگذار کردنی به بخش خصوصی نیستند و جزء دولت به معنای عام آن به حساب می‌آیند. ظاهراً این نهادها همانطور که از عنوان آنها پیداست یکی از وظایف حاکمیتی دولت را بر عهده

دارند و به موجب قانون تأسیس یافته‌اند و در دسته مؤسسات عمومی قرار می‌گیرند. از این رو، این نهادها مشمول امتیاز مصرح در مورد اشخاص حقوقی دولتی در تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی می‌شوند، چنانکه جزء اشخاص شبه‌دولتی محسوب نمی‌شوند و نمی‌توان آنها را مجازات کرد.

برخی نهادها هم تحت اداره مستقیم رهبری در چارچوب امور محوله انجام وظیفه می‌کنند؛ از جمله این نهادها می‌توان به بنیاد حفظ آثار و نشر ارزش‌های دفاع مقدس، سازمان اوقاف و امور خیریه، سازمان حج و زیارت، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی اشاره کرد. در خصوص این نهادها، که با دستور مقام رهبری تأسیس شده‌اند، اشکال پیش‌گفته در خصوص نهادهای شبه‌دولتی زیرمجموعه نیروهای مسلح در اینجا نیز باقی است؛ زیرا چنین نهادهایی در قوانین موضوعه ایران جزء هیچ کدام از دسته‌های اشخاص حقوقی عمومی و یا اشخاص حقوقی خصوصی قرار نمی‌گیرند و در نتیجه نوع و کیفیت برخورد کیفری با چنین نهادهای شبه‌دولتی مبهم است و نیاز به ایجاد شفافیت بیشتر توسط قانونگذاران احساس می‌شود. به بیان دیگر، در مورد این نهادها قانون باید تعیین تکلیف کند که آیا مشمول تبصره ماده ۲۰ هستند یا خیر؟ اما تا تعیین تکلیف قانون می‌توان استدلال کرد که چون این نهادها خدمات عمومی ارائه می‌دهند و به دنبال منافع اقتصادی نیستند، مجازات این اشخاص با اصل تداوم خدمات عمومی و ... در تعارض خواهد بود و مقام قضایی باید با توجه به مبنای تشکیل آنها، تا تعیین تکلیف قانون، در موارد اعمال حاکمیتی از مجازات آنها خودداری کند. با وجود این، در مورد وضعیت برخی نهادها باز هم تردید وجود دارد؛ برای نمونه، پس از اینکه ملکی با حکم دادگاه انقلاب مصادره شد، در اختیار ستاد اجرایی فرمان امام قرار می‌گیرد تا آن را به فروش برساند یا استفاده دیگری از آن کند. اگرچه اقداماتی که این نهاد انجام می‌دهد بیشتر به اعمال تصدّی‌گری نزدیک است، در عمل و رویه قضایی مجازات چنین نهادهایی سخت به نظر می‌رسد؛ وانگهی، در هر صورت تعیین تکلیف توسط قانونگذار در این موارد نیز ضروری به نظر می‌رسد.

۴. ضمانت اجرای کیفری اعمال کردنی

همانطور که گفته شد، برخی مجازات‌هایی که علیه اشخاص حقوقی اعمال می‌شوند جنبه مالی دارند و اکثراً به صورت جزای نقدی هستند. بدیهی است وقتی که جزای نقدی از یک شخص حقوقی عمومی دولتی دریافت می‌شود به حساب خزانه‌داری کل واریز می‌شود. در این حالت، دریافت جزای نقدی از چنین شخصی و واریز آن به حساب خزانه‌داری کل با مبنای دریافت جزای نقدی در تعارض خواهد بود و در عمل کاری بیهوده است. با وجود این، صرف بیهوده بودن دریافت جزای نقدی از اشخاص حقوقی دولتی نمی‌تواند به طور کلی توجیهی برای عدم مجازات این اشخاص باشد؛ در مقابل، اعمال برخی مجازات‌ها علیه اشخاص حقوقی دولتی نه تنها در عمل مشکلی به وجود نمی‌آورد، بلکه با مبنای عدم مجازات این اشخاص هم در تعارض نخواهد بود. برای نمونه، قانونگذار می‌تواند در یک ماده جداگانه یا با افزودن یک تبصره به ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی، مجازات‌های خاصی مانند ممنوعیت از فعالیت در آن حوزه برای مدت موقت، انتشار حکم، الزام به ارائه خدمات رایگان به محکوم‌له، الزام به عذرخواهی و جبران خسارت به میزان چند برابر را برای این اشخاص پیش‌بینی کند. بدیهی است صدور چنین احکامی نه نظم عمومی را مختل می‌کند، نه با اصل تداوم خدمات عمومی این اشخاص در تعارض است. افزون بر اینها، صدور چنین احکامی منجر به دور در مجازات نخواهد شد. همچنین، صدور چنین احکامی موجب تسکین آلام و دردهای بزه‌دیدگان و افزایش اعتماد به کارایی نظام عدالت کیفری خواهد شد. نکته مهم دیگر این است که صدور احکام کیفری پس از احراز ارتکاب جرم، از جهت غلبه احکام کیفری بر احکام حقوقی، مطابق ماده ۱۸ قانون آیین دادرسی کیفری نیز حائز اهمیت است و می‌تواند در سرنوشت پرونده‌های حقوقی بزه‌دیده مؤثر باشد؛ برای نمونه، نماینده قانونی شهرداری با مأموران تحت تبعیت خود، بدون دلایل پذیرفتنی و از روی سوءنیت ملک شخصی را به بهانه عدم رعایت مقررات شهرداری تخریب می‌کند. در چنین حالتی، مقام قضایی کیفری می‌تواند در خصوص الزام شهرداری به عذرخواهی، الزام به عدم دریافت عوارض شهرداری در فاصله زمانی معین، جبران خسارت به

میزان چند برابر یا انتشار حکم محکومیت حکم صادر کند. چنین حکمی می‌تواند در مراجع حقوقی هم از جهت ادامه ساخت و ساز و جواز آن مورد استناد قرار گیرد.

نتیجه

همانطور که در تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ مقرر شده است، اشخاص حقوقی حقوق عمومی در موارد اعمال حاکمیت مسئولیت کیفری ندارند؛ مفهوم مخالف آن مقرر این است که اگر این اشخاص در اعمال تصدی‌گری مرتکب جرمی شوند مسئولیت دارند و مستفاد از این ماده ظاهراً در صورت ارتکاب جرم مقام قضایی می‌تواند آنها را به یکی از مجازات‌های ماده ۲۰ همان قانون محکوم کند. مجازات‌هایی که در این ماده پیش‌بینی شده‌اند جنبه تعزیری دارند و شدیدترین آنها انحلال و مصادره اموال شخص حقوقی است. اعمال این دو نوع مجازات اخیر برای اشخاص حقوقی حقوق عمومی در عمل مشکل ایجاد خواهد کرد و در نهایت منجر به توقف در ارائه خدمات عمومی و اخلال و بی‌نظمی خواهد شد. به موجب آنچه از ماده ۲۰ استنباط می‌شود، اگر نهادی مانند یک وزارتخانه یا یک شرکت دولتی در راستای یک عمل تصدی‌گرایانه مرتکب جرمی شود، با توجه به این تبصره در برخی شرایط می‌توان مجازات‌های انحلال و مصادره کل اموال را اعمال کرد، اما با توجه به فلسفه وجودی این نهادها و مبانی نظری‌ای که با آنها اشاره شد اعمال چنین مجازات‌هایی منطبق با موازین حقوقی و حاکمیتی نیست. بنابراین، قانونگذار در این خصوص باید اقدام به اصلاح قانون کند و امکان اعمال چنین مجازات‌هایی را حذف کند و در مقابل برخی مجازات‌ها مانند ممنوعیت از فعالیت در آن حوزه، انتشار حکم، الزام به عذرخواهی و جبران خسارت به میزان چند برابر را اعمال کند و یا اینکه از اساس مجازاتی را اعمال نکند. بدیهی است در مواردی که یک شخص حقوقی حقوق عمومی مانند قوه قضائیه برخی وظایف خود را به یک نهاد خصوصی واگذار می‌کند و این نهاد خصوصی مرتکب جرمی می‌شود، این نهاد مسئولیت کیفری دارد و بحث اعمال معاقبت تبصره ماده ۲۰ مطرح نخواهد شد.

ابهام دیگر در خصوص نهادهای شبه دولتی یا همان نهادهای زیر نظر مقام رهبری است. در خصوص نهادهای زیرمجموعه مؤسسات نظامی، چون وظایف یا اموری که به این نهادها سپرده شده‌اند جنبه اقتصادی دارند و چنین اموری از موارد اعمال حاکمیتی نیستند و واگذار کردنی به بخش خصوصی هستند، اعمال مجازات با توجه به تبصره ماده ۲۰ قانون مذکور منعی ندارد. در مورد نهادهای غیرنظامی هم چون این نهادها خدمات عمومی ارائه می‌دهند، مقام قضایی باید با توجه به مبنای تشکیل آنها، تا تعیین تکلیف قانون، در موارد اعمال حاکمیتی از مجازات آنها خودداری کند. در رابطه با خود نهادهای نظامی هم بدیهی است که جزء ارکان سه قوه نیستند؛ از این رو، در ظاهر امر مشمول معاقبت تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی نیستند، اما از آنجا که این نهادها در بسیاری موارد وظایف حاکمیتی و خدمات عمومی را بر عهده دارند، مجازات آنها به ویژه از نوع انحلال و مصادره اموال با مبنای نظری پیش گفته از جمله اصل تدوام خدمات عمومی و حفظ نظم در تعارض خواهد بود؛ برای نمونه، سازمان صدا و سیما یا سپاه پاسداران انقلاب اسلامی از نهادهای زیر نظر مقام رهبری و نظامی هستند که وظایف حاکمیتی و خدمات عمومی را انجام می‌دهند و در برخی موارد نیز اعمال تصدّی گرایانه را انجام می‌دهند که در این فرض در صورت ارتکاب جرم مطابق ماده ۲۰ مجازات خواهند شد. از این رو، این نهادها هم در موارد اعمال حاکمیتی باید مشمول معاقبت تبصره ماده ۲۰ باشند و البته در موارد تصدّی‌گری نیز باید تنها برخی مجازات‌ها اعمال کردنی باشند.

همین استدلال را نیز می‌توان در خصوص نهادهای خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی به کار برد؛ زیرا این نهادها هر چند خصوصی هستند امروزه طیف گسترده‌ای از خدمات عمومی را انجام می‌دهند و اخلال در انجام وظایف آنها مشکل ایجاد خواهد کرد. در این راستا، بند (ب) ماده ۱ قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۷ مقرر داشته است که «مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی، مؤسسات غیردولتی می‌باشند که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را بر عهده دارند نظیر قانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی». بر این مبنای این نهادها را هم

می‌توان مشمول تبصره ماده ۲۰ دانست و در نهایت فقط برخی مجازات‌ها را در مورد آنها اعمال کرد، با این توجیه که اگرچه این نهادها خصوصی هستند، توسط هیئت مدیره‌های موقت، که مدیریت آنها یا افتخاری است و یا مانند کارمندان دولت حقوق ماهیانه دریافت می‌کنند و هر سودی هم که به دست بیاید معمولاً این افراد سهمی از آن ندارند، اداره می‌شوند و نیز به صورت نامستقیم تحت نظارت دولت یا نهادهای نظارتی هستند و فلسفه تشکیل آنها ارائه خدمات عمومی است. بدین سان، ماهیت این نهادها با یک شرکت خصوصی که فقط با هدف کسب سود فعالیت می‌کند تفاوت دارد و نباید برخورد مشابهی با آنها صورت گیرد؛ البته فقط برخی مجازات‌ها باید در مورد آنها اعمال کردنی باشند.



منابع

الف. فارسی

- ابوالحمد، عبدالحمید. (۱۳۸۸). *حقوق اداری ایران*، چاپ هشتم، تهران، انتشارات توس.
- استفانی، گاستون، لواسور، ژرژ و بولوک، برنار. (۱۳۸۳). *حقوق جزای عمومی*، چاپ دوم، جلد اول و دوم، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
- امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش. (۱۳۹۶). *حقوق اداری ایران*، چاپ بیست و هشتم، جلد ۱، تهران، انتشارات میزان.
- پورباقرانی، حسن و سیفی، مهدیه. (۱۳۹۴). «گونه‌شناسی مجازات شخص حقوقی»، *آموزه‌های حقوق کیفری*، دانشگاه علوم اسلامی رضوی، شماره نهم.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر. (۱۳۹۴). *ترمینولوژی حقوق*، چاپ بیست و هفتم، تهران، انتشارات گنج دانش.
- حدادی، مهدی. (۱۳۸۹). «مقایسه مفهوم و کارکرد نظم عمومی در نظام حقوق بین‌الملل با نظام‌های حقوقی ملی»، *مجله حقوق خصوصی*، شماره شانزدهم.
- رضائی‌زاده، محمدجواد و کاظمی، داود. (۱۳۹۱). «بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *نشریه فقه و حقوق اسلامی*، سال سوم، شماره پنجم.
- سالار سروری، حسن. (۱۳۸۸). *بررسی تحلیلی موانع توسعه اصول بنیادین حقوق بشر در نظام حقوق اداری ایران*، چاپ اول، تهران، انتشارات مجد.
- شریعتی، محسن. (۱۳۹۴). «شوراهای اسلامی و مردم سالاری در ایران»، *فصلنامه قضاوت*، شماره هشتاد دوم.
- شریفی، محسن، حبیب‌زاده، محمدجعفر، عیسایی تفرشی، محمد و فرجیها، محمد. (۱۳۹۲). «دگرگونی‌های مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی در ایران»، *مجله حقوقی دادگستری*، شماره هشتاد و دوم.

- شعبانی، قاسم. (۱۳۹۰). *حقوق اساسی و ساختار حکومت*، چاپ چهارم، تهران، انتشارات اطلاعات.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. (۱۳۹۵). *حقوق اداری*، ویراست چهارم، تهران، انتشارات سمت.
- عمید زنجانی، عباسعلی. (۱۳۹۱). *فقه سیاسی*، جلد اول، چاپ پنجم، تهران، انتشارات امیرکبیر.
- فرج‌اللهی، رضا. (۱۳۸۸). *مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی در فرانسه*، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
- قاضی، ابوالفضل. (۱۳۹۶). *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ پنجاه و پنجم، تهران، انتشارات میزان.
- گلدوزیان، ایرج. (۱۳۹۲). *محصای قانون مجازات اسلامی*، چاپ اول، تهران، انتشارات مجد.
- موسوی مجاب، سید درید و رفیع‌زاده، علی. (۱۳۹۴). «دامنه مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی در قانون مجازات اسلامی»، پژوهش حقوق کیفری، سال چهارم، شماره سیزدهم.
- موسی‌زاده، ابراهیم. (۱۳۹۳). *حقوق اداری*، چاپ دوم، تهران، انتشارات دادگستر.
- میرمحمدی، محمد. (۱۳۹۵). «تحلیلی بر سازوکار نظارت و تعادل در روابط بین نهادهای حاکمیتی نظام جمهوری اسلامی ایران»، نشریه چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره بیست و هشتم.
- هاشمی، سید محمد. (۱۳۹۵). *حقوق اساسی*، جلد دوم، چاپ بیستم و هفتم، تهران، انتشارات میزان.
- هداوند، مهدی. (۱۳۹۵). *حقوق اداری تطبیقی*، چاپ پنجم، تهران، انتشارات سمت.
- واعظی، سید مجتبی. (۱۳۹۴). «معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران»، *مجله مطالعات حقوق عمومی دانشگاه شیراز*، دوره هفتم، شماره دوم.

ب. انگلیسی

- Dandurand, Yvon. (4-6 May 1998, 1999). Entertaining Realistic Expectations about the Effect of Criminal Sanctions Imposed on Corporate Entities: Canada, in: AlbinEser& Günter Heine & Barbara Huber (eds.) *Criminal Responsibility of Legal and Collective Entities*, International Colloquium, Berlin.
- Fieberg, Gerhard. (4-6 May 1998, 1999). National Developments in Germany: An Overview, in: AlbinEser& Günter Heine & Barbara Huber (eds.) *Criminal Responsibility of Legal and Collective Entities*, International Colloquium, Berlin.
- Jiachen, Justice Liu. (4-6 May 1998, 1999). The Legislation and Judicial Practice on Punishment of Unit Crime in China, in: AlbinEser& Günter Heine & Barbara Huber (eds.), *Criminal Responsibility of Legal and Collective Entities*, International Colloquium, Berlin.
- Heine, Günter. (4-6 May 1998, 1999). Sanctions in the Field of Corporate Criminal Liability, in: AlbinEser& Günter Heine & Barbara Huber (eds.), *Criminal Responsibility of Legal and Collective Entities*, International Colloquium, Berlin.
- Husak, Douglas N. (1995). The Nature and justifiability of Nonconsummate offences, *Arizona Law Review*, Vol. 37.