

 DOI: 10.22124/jol.2023.24703.2389

Research Article



University of Guilan



Iranian association of penal law

Criminal law Research
A Biannual Journal

Vol . 14, No.2, Fall 2023& Winter 2024(Serial 28)

Evolution of the Concept and Examples of Public Service Agents in Economic Crimes

1. Zahra Ahmadi Natour, 

Assistant professor, Jurisprudence and Islamic Law Department, Faculty of Literature and Humanities, Urmia University, Urmia, Iran

2. Zeynab Riazat  

Assistant professor, Criminal Law Department, Faculty of Humanities, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. (Corresponding Author: z_riazat@yahoo.com)

Submit Date: 2023/06/13

Accept Date: 2023/11/02

Abstract:

The term "Public service officers" is mentioned in several examples of economic crimes in criminal laws, but its meaning and examples have been ambiguous due to the repeal of the law on the trial and punishment of public service officers. Although according to the unanimous decision number 798 of the General Board of the Supreme Court, the employees of private banks are examples of public service officers and the subject of the crime of Article 598 of the Penal Code, the said decision cannot explain the concept and examples of public service officers and its effects have added to the ambiguity of the issue. To respond to the evolution of the concept and examples of public service officers, this article along with the pathology of judgmental procedure, the transformation of the scope and examples of public service officers after the issuance of the unanimous decision, and finally the solution to the legal refinement of this ambiguity, through approval The new single article is proposed, to solve the mentioned challenge.

Key Words: *Legislation, Judgmental Procedure, Public Service Officers, Economic Crimes.*

1. Introduction

The existence of ambiguity in the concept of "public service officers" and its examples is one of the most important judicial challenges in recent years, which is rooted in the disagreement of the courts regarding the inclusion of the title "public service officer" about the employees of private banks and compliance or the non-compliance of the criminal title of embezzlement with the crimes committed by employees of private banks is related. Over time, this disagreement has spread to other crimes related to public service officers, and the aforementioned challenge has increased with the repeal of the Law on the Trial and Punishment of Public Service Officers approved in 1315, which had determined its precedents.

2. Methodology

In this study, by adopting a critical approach and using library sources and descriptive-analytical methods, the results of the unanimous decision No. 798 in the judicial procedure have been analyzed.

3. Results and Discussion

According to Article 3 of the Trial and Punishment of Public Service Officers Law, public service officers are people who work in charitable institutions that are under the patronage of the king of the era according to endowment or will, or in charitable institutions and general benefit institutions that are managed by the government or municipality or are managed under the supervision of the government, or in government for-profit institutions or other for-profit institutions managed by the government. In this law, the examples of public service officers have been specified, but Article 570 of the Criminal Procedure Law has been explicitly repealed. On the other hand, in criminal laws, in many cases of economic crimes, including illegal possession, embezzlement, bribery, and collusion in government transactions, etc., the character of the perpetrators has been relevant from the perspective of the legislature, and the phrase "public service officers" has been mentioned. However, the concept and examples of public service officers and the possibility of referring to the Law on the Trial and Punishment of Public Service Officers, to define and calculate it after its repeal, are in an aura of ambiguity, and it is not clear whether it can be referring to the outdated law solely to determine examples and definition of public service officers.

The importance of identifying examples of public service officials is related to the difference in the guarantee of executions and the judicial system of crimes committed by public and private sector employees and the severity of punishment for crimes committed by public service officials, which in the case of committing economic crimes such as embezzlement, bribery, illegal seizure of public funds, etc., the relevant punishment is more severe. Regardless of the serious differences in determining the rules for recognizing the cases of public service officers and sometimes the extra-legal development and inclusion of this phrase even about some members of professional organizations such as lawyers, engineers, and members of the Association of Official Judicial Experts, finally, one of the cases of dispute in the judicial procedure regarding the cases of the perpetrators of the crime under Article 598 of the Penal Code, a unanimous decision was issued, and the General Board of the Supreme Court followed a disagreement between the 11th and 14th branches of the Court of Appeal of Yazd Province regarding one of the employees of private banks who committed the crime under Article 598 of the Islamic Penal Code. (Illegal seizure of public funds) entered into the issue and to compensate for part of the legal gap, he issued unanimous decision No. 798 dated 7/15/99. According to the aforementioned decision, the employees of private banks who provide extensive monetary and banking services to the people under the supervision of the Central Bank are examples of public service agents and are subject to the punishment stipulated in Article 598 of the Penal Law, but this decision caused many other ambiguities and problems in the judgmental procedure, which are analyzed in this article.

4. Conclusions

Although according to the unanimous decision, the employees of private banks are considered as examples of public service officers and their possession of property and funds is considered as an example of the crime of Article 598 of the Penal Code, the said decision is not able to understand the meaning and examples of public service officers, and even though before its issuance, the employees

of private banks did not have the description and characteristics prescribed in Article 598 of the Penal Code, the said decision and its effects have added to the ambiguity of this issue.

According to Article 36 of the Islamic Penal Code, Article 598 of the Islamic Penal Code, which is the subject of unanimous vote No. 798, is an example of economic crimes, and other crimes related to public service officials, such as embezzlement or bribery, are also included in the scope of economic crimes. Therefore, the achievement of the conceptual and exemplary development of public service officers and the inclusion of punishment in the economic crimes of private sector employees, according to the principle of legality of crimes and punishments, the law on improving the health of the administrative system and combating corruption, the civil service management law, the law of public accounts of the country, the law of the list of public non-governmental institutions and the unanimous vote number 798, is that in addition to the employees of ministries, institutions and state companies, the employees of trade unions and professional associations and the employees of non-governmental public institutions, bank employees private companies are also subject to the example of a public service official and the behavior of these people can be punished under the headings of articles 534, 580, 598, 603, 605, 606 of the Islamic Penal Code, articles 3 and 5 of the Law on intensify the Punishment for Bribery, Embezzlement and Fraud and other criminal provisions regarding government employees.

5. Selection of References

- Shams Nateri, Mohammad Ebrahim, Riazat, Zeynab, and others, (2019), **Islamic Penal Code in the current legal system**, fifth edition, Tehran: Mizan. [In Persian]
- Mohebi, Jalil and Riazat, Zeynab, (2016), **Description of the Islamic Penal Code**, first edition, Tehran: Mizan. [In Persian]
- Mansour Abadi, Abbas (2021), "The Concept and Examples of Public Service Officers" Criticism of Unanimity Resolution No. 798", **Scientific Quarterly of Modern Researches in Administrative Law**, 3rd year, 9th issue, pp. 88-64. [In Persian]
- Mohammadnejad, Haider (2015), "Public service theory and its governing principles in Iran's laws and judicial procedure", **two quarterly administrative law journals**, third year, number 10, pp. 104-128. [In Persian]
- Najarzadeh Hanjani, Majid (2021), "Analysis of public services from the perspective of human rights; The right to benefit from public services", **Administrative Law Quarterly**, Year 8, Number 27, pp. 215-234. [In Persian]
- Vaezi, Seyyed Mojtabi; Al-Barzi, Zahra (2016), "The place of the concept of public service in Iran's administrative law", **two quarterly administrative law journals**, fourth year, number 12, pp. 31-9. [In Persian]
- Zarei, Mohammad Hossein and Najarzadeh Hanjani, Majid (2016), "The concept of public services and its transformation in the light of the doctrine of public function", **Public Law Research Quarterly**, 19th year, number 56, pp. 32-9. [In Persian]

Citation:

Ahmadi Natour, Z & Riazat, Z (2023&2024), "Evolution of the Concept and Examples of Public Service Agents in Economic Crimes", **Criminal Law Research**, 14(28), pp. 23-37.
DOI: 10.22124/jol.2023.24703.2389

Copyright:

Copyright for this article is transferred by the author(s) to the journal, with first publication rights granted to *Criminal Law Research*. This is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).





تحول مفهوم و مصادیق مأمورین به خدمات عمومی در جرایم اقتصادی

۱- زهرا احمدی ناطور ^{ID}

استادیار گروه فقه و حقوق اسلامی، دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه ارومیه، ارومیه، ایران.

۲- زینب ریاضت* ^{ID}

استادیار گروه حقوق جزا و جرم شناسی، دانشکده علوم انسانی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

✉ z_riazat@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۸/۱۱

تاریخ ارسال: ۱۴۰۲/۰۳/۲۳

چکیده:

«مأمورین به خدمات عمومی» در مصادیق متعددی از جرایم اقتصادی در قوانین جزایی ذکر، اما مفهوم و مصادیق آن به دلیل نسخ قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی با ابهام مواجه گردیده است. اگرچه به موجب رأی وحدت رویه شماره ۷۹۸ هیئت عمومی دیوان عالی، کارکنان بانک‌های خصوصی مصداق مأمورین به خدمات عمومی و موضوع جرم ماده ۵۹۸ قانون مجازات می‌باشند؛ اما رأی مذکور قابلیت تبیین مفهوم و مصادیق مأمورین به خدمات عمومی را نداشته و آثار آن بر ابهام موضوع افزوده است. مقاله حاضر در راستای پاسخ به چگونگی تحول مفهوم و مصادیق مأمورین به خدمات عمومی، ضمن آسیب شناسی رویه قضایی، دگرگونی گسترده و مصادیق مأمورین خدمات عمومی پس از صدور رأی وحدت رویه مذکور را اثبات و در نهایت راه حل پالایش قانونی این ابهام، از طریق تصویب ماده واحده جدید، جهت رفع چالش مذکور پیشنهاد شده است.

واژگان کلیدی: قانون گذاری، رویه قضایی، مأمورین خدمات عمومی، جرایم اقتصادی.

مقدمه

وجود ابهام در تعریف و تشخیص مصادیق مأمورین به خدمات عمومی سال‌هاست که محاکم قضایی را به‌ویژه در حوزه حقوق کیفری با چالش‌های جدی مواجه نموده است. این چالش‌ها در ابتدا، از اختلاف نظر محاکم قضایی در شمول عنوان مأمور به خدمت عمومی نسبت به کارکنان بانک‌های خصوصی و تطبیق یا عدم تطبیق عنوان مجرمانه اختلاس بر جرایم ارتكابی توسط ایشان پدید آمد و رفته‌رفته دامنه‌ی گسترده‌تری پیدا کرد. در این خصوص میان حقوقدانان نیز اختلاف نظر وجود داشت، به نحوی که از منظر برخی از اساتید حقوقی، ارتكاب جرمی با مشخصات جرم اختلاس توسط کارمندان بخش خصوصی از فروع جرم خیانت در امانت محسوب می‌شود (میرمحمدصادقی، ۱۳۸۵: ۱۸۴) و برخی جرم اختلاس را مصداق مشدد جرم خیانت در امانت دانسته‌اند (نورزاد، ۱۳۸۳: ۱۰۶). بستر این اختلاف از زمانی ایجاد شد که قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی مصوب ۱۳۱۵ که مصادیق مأمورین به خدمات عمومی را تعیین نموده بود، طبق ماده ۳ این قانون مأمورین به خدمات عمومی کسانی هستند که مؤسسات خیریه که بر حسب ترتیب وقف یا وصیت تولیت آنها با پادشاه عصر است یا مؤسسات خیریه و مؤسسات عام‌المنفعه که دولت یا شهرداری اداره می‌کند و یا تحت نظر دولت اداره می‌شود و یا مؤسسات انتفاعی دولت یا مؤسسات انتفاعی دیگر که تحت نظر دولت اداره می‌شود خدمت می‌کنند.

در سال ۱۳۹۴ با اجرایی شدن قانون آیین دادرسی کیفری و به موجب ماده ۵۷۰ این قانون نسخ شد و پس از آن، محاکم در تشخیص تعریف و مصادیق مأمورین به خدمات عمومی، دچار ابهام و سردرگمی جدی شدند. اهمیت تشخیص، به تفاوت در ضمانت اجراها و نظام دادرسی جرایم ارتكابی توسط کارکنان بخش عمومی و خصوصی برمی‌گردد. اگر یک کارمند بخش عمومی و یک کارمند بخش خصوصی به‌طور هم‌زمان و به کمیت، کیفیت و درجه خطرناکی یکسان، مرتکب جرایم اقتصادی همچون اختلاس، ارتشاء، تصرف غیرقانونی در وجوه عمومی و غیره شوند، عنوان اتهامی، میزان مجازات و فرایند دادرسی نسبت به کارمند بخش عمومی، به شکل توجیه ناپذیری، به مراتب شدیدتر و سخت‌گیرانه‌تر خواهد بود. وجود این شرایط، سبب نظریه پردازی‌های متفاوت و بعضاً تأمل برانگیزی در خصوص تعریف و مصادیق مأمورین به خدمات عمومی شد، تا جایی که در برخی نظرات همچون نظریه مشورتی شماره ۱۹۵۲/۷۹۸ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۱۰ با تفاسیر فراقانونی، دامنه آن را تا وکلای دادگستری، اعضای نظام مهندسی و اعضای کانون کارشناسان رسمی دادگستری توسعه دادند. در این میان، هیئت عمومی دیوان عالی کشور به دنبال حدوث اختلاف نظر میان شعب ۱۱ و ۱۴ دادگاه تجدیدنظر استان یزد در خصوص شمول عنوان مأمور به خدمت عمومی نسبت به یک کارمند بانک صادرات که مرتکب جرم موضوع ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تصرف غیرقانونی در وجوه عمومی) شده بود، به مسئله ورود و با هدف جبران بخشی از خلاء و سکوت قانونی، اقدام به صدور رأی وحدت رویه شماره ۷۹۸ مورخ ۹۹/۷/۱۵ نمود، که طی آن کارکنان بانک‌های خصوصی را که تحت نظارت بانک مرکزی به ارائه خدمات گسترده پولی و بانکی به مردم می‌پردازند، از مصادیق مأمورین به خدمات عمومی محسوب و مشمول مجازات مقرر در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی اعلام کرد که این رأی موجب ابهامات متعدد در رویه قضایی گردیده است.

صرف‌نظر از اهمیت ابعاد مختلف رأی وحدت رویه جدید که در مقاله حاضر بررسی خواهد شد؛ بی‌تردید گسترش فعالیت‌های بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی و ارتكاب فساد در این بخش‌ها قابل انکار نیست و خلاء قانونی نباید موجب سوء استفاده گردد. در کشور ما نیز طی سال‌های اخیر اقتصاد کشور بر عهده بخش خصوصی قرار گرفته و به‌دلیل فقدان مقررات کیفری مناسب و بازدارنده در قبال جرایم ارتكابی در این حوزه، شاهد گسترش جرایم اقتصادی در این حوزه بوده‌ایم. بر این اساس ضروری است که قانون‌گذار به منظور برخورد شایسته با جرایم اقتصادی و همچنین در راستای انجام تکلیف خود بر اساس کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد، نسبت به رفتارهای مجرمانه ارتكابی توسط کارکنان بخش خصوصی نگاهی ویژه داشته و تدبیری جدی بیندیشد و راه را بر تفاسیر مختلف و فراقانونی بسته و بر رعایت اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها اصرار ورزد اما آیا این واکنش کیفری مستلزم توسعه مفهومی و مصداقی مأمورین به خدمات عمومی است؟ پرسشی که مقاله حاضر در پی پاسخ به آن است چگونگی تحول مفهومی و مصداقی مأمورین به خدمات عمومی و شمول مجازات در جرایم اقتصادی بر کارمندان بخش‌های

خصوصی، با لحاظ اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها است. با توجه به قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون محاسبات عمومی کشور، قانون فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی و رأی وحدت رویه شماره ۷۹۸، علاوه بر کارکنان وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، کارکنان کنون‌های صنفی و حرفه‌ای، کارکنان مؤسسات عمومی غیردولتی و کارکنان بانک‌های خصوصی نیز به گستره مصدق‌های مأمور به خدمات عمومی الحاق شده و رفتار این افراد نیز قابلیت مجازات تحت عناوین اتهامی موضوع مواد ۵۳۴، ۵۸۰، ۵۹۸، ۶۰۳، ۶۰۵، ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی، مواد ۳ و ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری و سایر مقررات کیفری ناظر بر کارکنان دولتی را دارد. بدیهی است به جهت جلوگیری از تفاسیر فراقانونی و توسعه قلمروی جرایم و نقض حقوق و آزادی‌های افراد، قانون‌گذاری در موضوع مفهوم و مصادیق مأمورین به خدمات عمومی ضرورت دارد و رویه قضایی فعلی نیز در مسیر رسیدگی به پرونده‌های مذکور نتوانسته ابهام این موضوع را رفع نماید.

۱. چالش‌های مفهوم قانونی مأمورین به خدمات عمومی

از آنجا که خدمت عمومی را سنگ بنای حقوق اداری و فلسفه وجودی دولت‌ها می‌دانند، بدیهی است تبیین و انسجام نظری و عملی هرچه بیشتر این مفهوم منجر به کارآمدی، پاسخگویی و شفافیت بیشتر دولت و نیز ارائه مطلوب‌تر خدمات عمومی به شهروندان و شکل‌گیری بسترهای حکمرانی خوب در یک معنای عام می‌گردد (واعظی و البرزی، ۱۳۹۶: ۱۱). تبیین مفهوم مأمورین به خدمات عمومی قبل از هر چیز مستلزم درک و تبیین مفهوم «خدمات عمومی» است. از ابتدای طرح نظریه خدمات عمومی به‌عنوان یکی از مبانی حقوق اداری، خدمات عمومی با ابهام مفهومی مواجه بوده و ملاک ماهوی تمییز آن - حداقل در عرصه عمل - مشخص نبوده است. این ابهام با خصوصی‌سازی خدمات عمومی و زیر سؤال رفتن ملاک «مداخله دولت» و «هدف نفع عمومی»، مضاعف شد (زارعی و نجارزاده، ۱۳۹۶: ۱۳۵). خدمات عمومی نمایانگر آن بخش از شخصیت دولت است که فعالیت مرتبط با منافع عمومی را از رهگذر برآورده کردن نیازهای شهروندان انجام می‌دهد (نجارزاده هنجانی، ۱۴۰۰: ۲۱۷ و ۲۱۸). از حیث حقوقی، مفهوم خدمات عمومی یکی از مفاهیم سیال و همواره در حال تغییر حقوق اداری بوده است. در ابتدای تأسیس نظریه خدمات عمومی، خدمات عمومی به کارکردهای سنتی دولت نظر داشت و به دنبال پی ریزی مبنایی برای حاکمیت دولت بود تا به تحدید اقتدارات حاکمیتی بپردازد، اما با رواج آموزه‌های دولت‌گرایی سوسیالیستی و رفاهی، خدمات عمومی به عرصه اقتصادی و اجتماعی نیز وارد شد. در ادامه با شیوع سیاست‌های تعدیل ساختاری و کوچک‌سازی دولت، خدمات عمومی مشمول فرایندهای خصوصی‌سازی قرار گرفتند. شاید با نظر به همین تحولات مفهومی و مصدق‌های تبعیت از سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی بوده است که برخی گفته‌اند مفهوم خدمات عمومی بیش از هر چیز، یک مفهوم سیاسی است نه علمی (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۱۳۹). به عبارت دیگر، هر چند در گذشته ارائه خدمات عمومی، یکی از وظایف کلیدی بخش عمومی بوده است، اما امروزه بخش خصوصی نیز در ارائه خدمات عمومی وارد شده و مسئولیت‌هایی را عهده دار است. برای اینکه فعالیت‌های عام‌المنفعه یک نهاد خصوصی در زمره خدمات عمومی قرار گیرد؛ باید از نظام حقوقی خاصی مانند استفاده از قدرت عمومی، نظارت شخص عمومی بر شیوه‌های انجام فعالیت نهاد خصوصی و ... پیروی کند (محمدنژاد، ۱۳۹۵: ۱۰۹).

لذا با توجه به نسل‌های نوین خدمات عمومی، محصور کردن خدمات عمومی به بخش عمومی صحیح به نظر نمی‌رسد. چرا که در این صورت، با توجه به دست کشیدن دولت‌ها از تصدی‌گری و پذیرش نقش‌های حاکمیتی و واگذاری مصادیق خدمات عمومی به بخش غیردولتی و خصوصی، باید قائل به زوال مصدق‌های و تبعاً انحلال مفهوم خدمات عمومی در حقوق عمومی بود. این در حالی است که اقتضائات تحولات نقش دولت در مدیریت امور اقتصادی و اجتماعی و بازنگری تئوریک در تبیین نقش دولت، ایجاب می‌نماید که به جای قائل شدن به زوال مصدق‌های خدمات عمومی، به تحول مفهومی آن معتقد شد (کابال و همکاران، ۲۰۱۳: ۱۹۰).

کشورهای مختلف در رابطه با مفهوم خدمات عمومی سه رویه متفاوت اتخاذ نموده‌اند: برخی کشورها خدمات عمومی را تعریف نموده و اشخاصی که این خدمات را ارائه دهند، مأمور به خدمات عمومی محسوب می‌کنند. برخی دیگر، سازمان‌ها و نهادهایی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند را احصاء نموده و کارکنان آن‌ها را مأمور به خدمات عمومی محسوب می‌کنند و برخی دیگر، نهادهای خاصی را صرف‌نظر از اینکه خدمات عمومی ارائه دهند یا خیر، به‌عنوان مؤسسات مأمور به خدمات عمومی احصاء و کارکنان آن‌ها را مأمور به خدمات عمومی محسوب می‌کنند. به نظر می‌رسد قانون‌گذار ایران با تصویب قانون فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ از روش سوم تبعیت نموده، هر چند روش اول مناسب‌تر است.

در کشور ما قبل از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۱۵ قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی به تصویب رسید. ماده ۳ این قانون، مأمورین به خدمات عمومی را مشتمل بر اشخاصی می‌داند که در مؤسسات خیریه که بر حسب ترتیب وقف یا وصیت تولیت آن‌ها با پادشاه عصر است، مؤسسات خیریه و مؤسسات عام‌المنفعه که دولت یا شهرداری اداره می‌کند و یا تحت نظر دولت اداره می‌شود و مؤسسات انتفاعی دولت یا مؤسسات انتفاعی دیگر که تحت نظر دولت اداره می‌شود، خدمت می‌کنند. در واقع در این قانون، مفهوم و تعریف مأمور به خدمت عمومی تبیین نشده بود، بلکه صرفاً برخی مصادیق کلی و مبهم در این خصوص مورد اشاره قرار گرفته بود؛ از این جهت که به عنوان مثال، ملاک تحت نظارت دولت بودن برای مؤسسات انتفاعی سبب می‌شود که یک تعریف جامع و مانع از خدمات عمومی و بالتبع مأمور به خدمات عمومی وجود نداشته باشد، زیرا در حال حاضر اکثر شرکت‌ها و کسبه در داخل کشور به نوعی مستقیم یا غیرمستقیم، تحت نظارت دولت فعالیت می‌کنند. برخی معتقدند که این قانون با اجرایی شدن قانون آیین دادرسی کیفری در سال ۱۳۹۴ نسخ صریح شده و لذا عملاً قابلیت استناد نداشته و برای درک مفهوم و مصادیق مأمور به خدمت عمومی می‌بایست به سایر قوانین موجود رجوع شود؛ در مقابل برخی معتقدند که هر چند مفاد این قانون قابلیت استناد ندارد، لیکن در رابطه با شناخت مفهوم و مصادیق مأمورین به خدمات عمومی همچنان می‌توان آن را ملاک قرار داد، زیرا قانون‌گذار تا پیش از سال ۱۳۹۴ در همه مواد قانونی که عبارت «مأمور به خدمت عمومی» آمده، تنها به کارکنان موضوع این مقرر قانونی توجه داشته و تاکنون مفهوم و مصداق دیگری را اراده و مدنظر نداشته است که اگر داشت، در قالب وضع قانون، اراده جدید خود را متجلی می‌ساخت. لذا نسخ این قانون، تأثیری در مفهوم و مصادیق مأمورین به خدمات عمومی نداشته و آن را تغییر نمی‌دهد و همچنان باید برای تشخیص مفهوم و مصادیق این دسته از اشخاص، قانون مزبور را ملاک عمل قرار داد و نه به آن استناد کرد (منصور آبادی، ۱۴۰۰، ۷۵). اداره حقوقی قوه قضائیه نیز طی نظریه مشورتی شماره ۷/۹۷/۳۳۴۸ مورخ ۹۸/۰۸/۲۱ به طور ضمنی این دیدگاه را مور تأیید قرار داده است. به موجب این نظریه «هر چند با نسخ قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی مصوب ۱۳۱۵ به موجب ماده ۵۷۰ قانون آیین دادرسی کیفری، تعریف «مأمورین به خدمات عمومی» نیاز به قانونگذاری دارد، مع الوصف ماده موصوف اساساً دلالتی بر نسخ رفتارهای مجرمانه مذکور در قوانین ماهوی کیفری که بر مؤسسات مأمور به خدمات عمومی و مأموران آن قابل انطباق باشد، ندارد».

در سال ۱۳۴۵ قانون استخدام کشوری تصویب شد. این قانون در رابطه با دستگاه‌های اجرایی که اصولاً برای ارائه خدمات عمومی به‌وجود می‌آیند تنها به «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی» اشاره نموده بود. در سال ۱۳۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور تصویب شد و برای نخستین بار «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» در ماده ۵ این قانون ابداع شدند. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون، واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود.^۱ در تبصره ماده مذکور مقرر شد که فهرست این قبیل مؤسسات و نهادهای با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، که بر همین اساس، متعاقباً در سال

۱- با توجه به خوانش حقوقی از مفاهیم به کار رفته در عنوان نهادهای عمومی غیردولتی و با اتکاء بر کارکردهایشان در نظام ایران، می‌توان در تعریف آن‌ها گفت: «نهادهای عمومی غیردولتی؛ دستگاه‌های اجرایی حکومتی هستند که به منظور تحقق اهداف انقلاب و رشد و توسعه اجتماعی از طریق جلب مشارکت عمومی، تشکیل شده و عهده دار آن دسته از خدماتی هستند که منافع بنیادین نشئت گرفته از ارزش‌های مذهبی، فرهنگی و اجتماعی انقلاب را تأمین می‌کنند» (مولایی و بنده علی، ۱۳۹۹: ۲۹۱).

۱۳۷۳، قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی به تصویب رسید که در قانون مذکور، قانون‌گذار تعدادی از نهادها و سازمان‌هایی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند به‌عنوان نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی معرفی نموده است که با توجه به اینکه کارکنان این سازمان‌ها در کنار دولت عهده‌دار یک رشته از فعالیت‌ها و خدمات عمومی شده‌اند، کارکنان آنان مأمورین به خدمات عمومی محسوب می‌شوند. لازم به ذکر است که در خصوص شمول مقررات کیفری اختلاس، تصرف غیرقانونی در وجوه عمومی، ارتشاء و همانند اینها بر کارکنان این قبیل مؤسسات تردیدی وجود ندارد، زیرا قانون‌گذار صراحتاً در مقررات یاد شده، از «مؤسسه‌های عمومی غیردولتی» نام برده است.^۱ شایان توجه است که با صدور رأی وحدت رویه شماره ۷۹۸ به نوعی باید بانک‌های غیردولتی نیز به انتهای لیست مؤسسات عمومی غیردولتی مندرج در قانون مذکور اضافه گردد. هرچند عملکرد دیوان در این خصوص از جهات مختلف قابل نقد و بررسی است که در ادامه به طور مفصل بدان پرداخته خواهد شد.

در سال ۱۳۸۶ با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، علاوه بر وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که سابقاً در قانون استخدام کشوری نیز مورد اشاره قرار گرفته بود، به مؤسسات عمومی غیر دولتی و شرکت‌های دولتی، به‌عنوان سازمان‌های ارائه دهنده خدمات عمومی اشاره شد. و در نهایت در سال ۱۳۹۰ با تصویب قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (بند ج ماده ۲)، مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده دار مأموریت عمومی 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، مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب شدند. اداره حقوقی قوه قضاییه نیز طی یک نظریه مشورتی به شماره ۱۹۵۲/۷/۹۸ مورخ ۹۹/۲/۱۰ کارکنان صنفی و حرفه‌ای را با این استدلال که خدمات آن‌ها جنبه عام‌المنفعه دارد، مشمول عنوان مأمور به خدمات عمومی محسوب نموده است. البته با توجه به حوزه بحث که حقوق کیفری می‌باشد و ضرورت تقید به اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها و پابندی به تفسیر مضیق از قوانین کیفری و منع توسعه دامنه جرم‌انگاری، صرفاً کارکنان و به عبارتی پرسنل این نهادها و اصناف مشمول عنوان مأمور به خدمت عمومی قرار می‌گیرند نه خود وکلا، پزشکان، مهندسان و غیره که البته این موضوع در رویه قضایی محل اختلاف است.^۲

با توجه به پیشینه قانون‌گذاری و سیر تحول مفهومی و قانونی دستگاه‌های ارائه دهنده خدمت عمومی که مورد اشاره قرار گرفت، در حال حاضر در خصوص مفهوم و مصادیق مأمورین به خدمات عمومی می‌توان گفت که منظور از مأمورین به خدمات عمومی عبارتند از «کارکنان وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، مؤسسات عمومی غیر دولتی، نهادهای صنفی و حرفه‌ای و بانک‌های خصوصی به موجب رأی وحدت رویه شماره ۷۹۸». نکته قابل توجه اینکه بر اساس تبصره ماده واحده قانون فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی، شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی به استثناء شهرداری‌ها، از شمول احکام ناظر بر این مؤسسات خارج می‌باشند؛ لذا برای مثال در صورتی که کارمند یک سازمان وابسته به سازمان تأمین اجتماعی در ارتباط با وظایف سازمانی خود وجوهی را از ارباب رجوع دریافت کند، نمی‌توان وی را تحت عنوان ارتشاء، تحت تعقیب قرار داد. از طرفی مفاد رأی وحدت رویه شماره ۷۹۸ صرفاً ناظر بر کارکنان بانک‌های خصوصی از حیث شمول مجازات مقرر در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی است نه کارکنان مؤسسات مالی و اعتباری، کارکنان دانشگاه آزاد یا غیر آن و لذا در موارد مذکور ابهام وجود دارد. با این حال در مورد مؤسسات مالی و اعتباری به عنوان یکی از نهادهای اقتصادی عمومی غیردولتی می‌توان گفت این مؤسسات بر اساس ضوابط و مقررات تعیین شده توسط دولت و تحت نظارت آن، عهده‌دار یک رشته از فعالیت‌ها و خدمات عمومی شده‌اند و در صورت هرگونه سوء استفاده و تصاحب غیرمجاز اموال و وجوه عمومی توسط ایشان، دولت مکلف به جبران زیان مردم و سپرده‌گذاران می‌باشد؛ لذا در شمولیت عنوان مأمورین به خدمات عمومی نسبت به کارکنان این قبیل مؤسسات نیز در صورت تصریح قانون‌گذار منعی به نظر نمی‌رسد و بر اساس بند الف ماده ۲ نسخه آخر لایحه تعزیرات که در حال حاضر در دست بررسی و نهایی سازی است، کارکنان مؤسسات اعتباری صراحتاً مشمول احکام کیفری مقرر برای کارکنان نهادهای حکومتی و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده

۱- ر.ک آقای طوق، مسلم و حسن لطفی، حقوق اداری، چاپ اول، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸، ص ۱۸۸

۲- لازم به ذکر است که بر اساس ماده ۲ لایحه تعزیرات مصوب ۱۴۰۱ کارکنان نهادهای مذکور صراحتاً در زمره مأمورین به خدمات عمومی قلمداد شده‌اند.

۱ لایحه مذکور قرار گرفته اند. در مورد کارکنان دانشگاه آزاد اسلامی نیز اختلاف نظر وجود دارد. مستنبط از نظریه مشورتی شماره ۳۲۷۵/۹۵/۷ مورخ ۹۵/۱۲/۱۶ اداره حقوقی قوه قضائیه، دانشگاه آزاد اسلامی به‌عنوان یک مؤسسه غیر تجاری به ثبت رسیده و در زمره واحدهای سازمانی احصاء شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز قرار ندارد. از آنجا که شمول عنوان مأمورین به خدمات عمومی نسبت به مسئولین و کارکنان دانشگاه آزاد اسلامی نیاز به نص قانونی دارد و چنین نصی در قوانین و مقررات فعلی ملاحظه نمی‌شود، لذا مسئولین و کارکنان دانشگاه آزاد از جمله مأمورین به خدمات عمومی محسوب نمی‌شوند اما بر اساس ماده ۱ لایحه تعزیرات ۱۴۰۱، دانشگاه آزاد به صراحت در زمره نهادهای حکومتی و دستگاه‌های اجرایی و بر اساس بند الف ماده ۲ نیز کارکنان دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی غیردولتی و غیرانتفاعی صراحتاً مشمول احکام کیفری مقرر برای کارکنان نهادهای حکومتی و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۱ لایحه مذکور قرار گرفته اند که در صورت تصویب نهایی، کارمندان مؤسسات اعتباری و دانشگاه آزاد مشمول مجازات جرایم موضوع مواد ۵۳۴، ۵۸۰، ۵۹۸، ۶۰۳، ۶۰۵، ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی، مواد ۳ و ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری و سایر مقررات کیفری ناظر بر کارکنان دولتی خواهند بود. لازم به توضیح است که در پیش‌نویس نهایی لایحه تعزیرات ۱۴۰۱ (معاونت حقوقی و امور مجلس)، عبارت «مأمورین به خدمات عمومی» از مواد قانون تعزیرات حذف شده است؛ اما بر اساس ماده ۱ قانون مذکور منظور از «نهادهای حکومتی و دستگاه‌های اجرایی» عبارت است از کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها، شرکت‌ها، مؤسسه‌ها یا دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی و قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ با اصلاحات بعدی و ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۹۵ و مؤسسات و شرکت‌های تابع یا وابسته به آن‌ها، دانشگاه آزاد اسلامی و شورای حل اختلاف. همچنین بر اساس ماده ۲ این لایحه، کارکنان نهادها، شرکت‌ها یا مؤسسات خصوصی که عهده‌دار ارائه خدمات عمومی می‌باشند از قبیل بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، شرکت‌های بیمه غیردولتی، کانون و مرکز و کلا و کارشناسان و مترجمان رسمی دادگستری و قوه قضائیه، دفاتر اسناد رسمی، سازمان حسابرسی، سازمان نظام پزشکی کشور، سازمان نظام مهندسی کشور، اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اسناد و تعاون، مؤسسات داوری و میانجی‌گری، دفاتر خدمات الکترونیک، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی غیردولتی و غیر انتفاعی؛ اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی یا تعاونی که در اجرای طرح‌ها از تسهیلات منابع صندوق توسعه ملی، تسهیلات تکلیفی، تسهیلات یارانه‌ای یا تضمین تسهیلات بانکی توسط دولت استفاده می‌کنند به میزان تسهیلات و امکانات دولتی دریافتی در همان طرح؛ اشخاص حقوقی که صرف نظر از نوع مالکیت حداقل یکی از اعضای هیأت مدیره آنان توسط یکی از سازمان‌ها و نهادهای دولتی تعیین می‌شود؛ کلیه نهادها و مؤسسه‌های دارای عنوان و ردیف مستقل در قوانین بودجه کل کشور که از شمول ماده ۱ این قانون خارج می‌باشند؛ مؤسسات خیریه عام‌المنفعه، موقوفات عام و امور خیریه، آستان‌های مقدس و بقاع متبرک؛ سازمان‌های مناطق ویژه اقتصادی با مدیریت بخش عمومی؛ هیأت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران؛ و قرارگاه‌های سازندگی، مشمول احکام کیفری مقرر برای کارکنان نهادهای حکومتی و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۱ این لایحه می‌باشند. همانطور که ملاحظه می‌گردد بر اساس این لایحه، کارکنان بسیاری از نهادها و مؤسساتی که در شمولیت عنوان مأمور به خدمات عمومی نسبت به آنان اختلاف نظر وجود داشت، مشمول این عنوان قرار گرفته و در صورت تصویب نهایی، مشمول مقررات کیفری ناظر بر کارکنان نهادهای حکومتی و دستگاه‌های اجرایی می‌گردند.

۲. جایگاه مأمورین به خدمات عمومی در گستره جرایم اقتصادی

در نظام حقوقی ایران، در قانون مجازات و هیچ یک از دیگر قوانین، تعریف مشخصی از جرایم اقتصادی و مصادیق آن ارائه نشده است. در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ تلاش شده مصادیق جرایم اقتصادی احصاء شود، اما این امر مشکلی از تعریف و ماهیت جرایم اقتصادی حل نکرده است. ضمن اینکه موارد احصاء شده کامل نیست و بسیاری از جرایم اقتصادی مهم نادیده گرفته شده است. بند ب ماده ۱۰۹ این قانون بدون تعریف جرم اقتصادی، مرور زمان را در مورد جرایم اقتصادی نادیده گرفته و در تعیین

مصدق برای این گروه از جرایم اعلام می‌دارد: «جرایم اقتصادی کلاهبرداری و جرایم موضوع تبصره ماده ۳۶ قانون با رعایت مبلغ مقرر در آن ماده». ماده ۳۶ قانون ذکر شده ناظر بر انتشار حکم محکومیت قطعی بعضی از جرایم است که طی تبصره آن، انتشار الزامی حکم قطعی در مورد جرایم خاصی که میزان مال موضوع جرم یک میلیارد ریال یا بیش از آن باشد، مورد حکم قرار گرفته است (موذن زادگان، ۱۳۹۶: ۷۴-۷۵). وفق بند ب ماده ۱۰۹ قانون مجازات اسلامی چهارده جرم در زمره جرایم اقتصادی قرار گرفته اند که عبارتند از کلاهبرداری، رشاء و ارتشاء، اختلاس، اعمال نفوذ بر خلاف حق و مقررات قانونی در صورت تحصیل مال توسط مجرم یا دیگری، مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری، تبانی در معاملات دولتی، اخذ پورسانت در معاملات خارجی، تعديت مأموران دولتی نسبت به دولت، جرایم گمرکی، قاچاق کالا و ارز، جرایم مالیاتی، پولشویی، اختلال در نظام اقتصادی کشور، تصرف غیرقانونی در اموال عمومی یا دولتی. صرف نظر از ایرادات وارده به گستره جرایم اقتصادی، اولاً ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی که موضوع رأی وحدت رویه ۷۹۸ است وفق بند ز ماده ۳۶ قانون مجازات اسلامی مصدق از جرایم اقتصادی است و سایر جرایم مرتبط با موضوع مأمورین به خدمات عمومی همچون اختلاس، خیانت در امانت، رشاء و ارتشاء، پولشویی، تضييع وجوه و اموال دولتی که همگی مرتبط با موضوع مأمورین به خدمات عمومی و دولتی یا خصوصی بودن سازمان یا بانک محل اشتغال مرتکب است نیز در گستره جرایم اقتصادی می‌گنجد؛ لذا جرایم اقتصادی بدین جهت با موضوع اصلی مورد بحث این مقاله یعنی مأمورین خدمات عمومی پیوند یافته است و آسیب‌شناسی رأی وحدت رویه و رویه قضایی مربوطه در گستره جرایم اقتصادی معنا می‌یابد.

۳. آسیب‌شناسی آثار قانونی رأی وحدت رویه ۷۹۸

استدلال هیئت عمومی دیوان عالی کشور در رأی صادره بر این پیش فرض که ارائه خدمات پولی و بانکی گسترده توسط بانک‌های خصوصی نیز نوعی خدمات عمومی محسوب می‌شود مبتنی است. اگر چه مبنای استدلال محل ایراد نیست، اما اقدام دیوان در صدور رأی مذکور از جهات مختلف محل ایراد است؛ هرچند دیوان با صدور رأی وحدت رویه مذکور قصد تفسیر قانون را داشته است، اما خلاء قانونی موجب گردیده که این اقدام دیوان قانون‌گذاری جلوه نماید. ضمناً باید توجه داشت که شأن تفسیرگری دیوان نیز منحصر به موارد ابهام و اجمال قوانین می‌باشد. لذا در حال حاضر که در رابطه با مفهوم مأمورین به خدمت عمومی و مصادیق آن و شمولیت جرایم اقتصادی بر کارکنان بخش خصوصی با سکوت قانون مواجه هستیم، مبتنی بر اصل قانونی بودن جرم و مجازات، تدبیری جز تعیین تکلیف توسط قانون‌گذار وجود ندارد. شایان ذکر است که وظیفه قانون‌گذاری در خصوص جرایم ارتكابی توسط کارکنان بخش خصوصی بر اساس کنوانسیون سازمان ملل متحد در مورد مبارزه با فساد (میردا) مصوب ۲۰۰۳ که کشور ما در سال ۱۳۸۷ به آن ملحق گشته، بر عهده قانون‌گذار قرار گرفته است. یکی از مهم‌ترین الزامات این کنوانسیون در مواد ۲۱ و ۲۲، جرم انگاری رفتارهای کارکنان بخش‌های خصوصی و تسری مقررات جزایی ناظر بر بخش‌های دولتی به اشخاص فعال در بخش‌های خصوصی توسط کشورهای عضو می‌باشد. لیکن علیرغم اینکه سال‌ها از الحاق ایران به این کنوانسیون می‌گذرد، قانون‌گذار ما تا کنون به جز تصویب قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در سال ۱۳۹۰ که آن هم بیش از آن که یک قانون جزای ماهوی باشد، قانونی است مشتمل بر رویکردها و راهکارهای مبارزه با فساد، اقدام درخوری در این زمینه انجام نداده است. علاوه بر این، رأی صادره و استدلال مندرج در آن، مبنایی برای تفاسیر فراقانونی در مقوله مفهوم و مصادیق مأمورین به خدمات عمومی و شمولیت جرایم اقتصادی نسبت به نسبت به سایر کارکنان بخش خصوصی و نه فقط بانک‌ها گردیده است و با اخذ وحدت ملاک از رأی وحدت رویه صادره، دامنه موضوع وسعت فراقانونی یافته است؛ حال آنکه در رأی وحدت رویه، آنچه که برای مراجع قضایی الزام‌آور است منطوق رأی است و نه استدلال مندرج در آن. بنابراین و همچنین با توجه به ضرورت تقید به اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها، پابندی به تفسیر مضیق از قوانین کیفری و منع توسعه دامنه جرم انگاری، رأی وحدت رویه مذکور صرفاً در خصوص کارمندان بانک‌های خصوصی است و تسری رأی مذکور به کارکنان سایر بخش‌های خصوصی از جمله

دانشگاه آزاد اسلامی، مؤسسات غیرانتفاعی، مؤسسات مالی و اعتباری، نظام‌های صنفی و حرفه‌ای و غیره یا سایر رفتارهای مجرمانه کارمندان دولتی قابل توجیه نیست.

اختلاس به‌عنوان یکی از مصادیق جرایم اقتصادی وفق ماده ۳۶ قانون مجازات اسلامی، مهم‌ترین محل اختلافات در رویه قضایی است (شمس ناتری و ریاضت، ۱۳۹۹: ۱۲۰؛ ریاضت و محبی، ۱۳۹۶: ۲۵۰) و مأمور به خدمت عمومی محسوب کردن کارکنان بانک‌های خصوصی و گستره‌ی مصادیق مأمورین خدمات عمومی مبتنی بر استدلال مندرج در رأی وحدت رویه ۷۹۸، آثار متعددی از جمله امکان‌پذیری اطلاق عنوان جعل مفادی موضوع ماده ۵۳۴ قانون مجازات اسلامی بر رفتار کارکنان بانک‌های خصوصی دارد؛ هرچند جعل جرمی غیر اقتصادی است اما در کنار بسیاری از جرایم اقتصادی همچون کلاهبرداری واقع می‌گردد و ابزار و طریق توسل به وسایل متقلبانه در کلاهبرداری است؛ به عنوان مثال اگر کارمند یک بانک خصوصی در تنظیم قراردادهای بانکی، موضوع یا مضمون قرارداد را وارونه جلوه دهد و یا برخلاف آنچه که با مشتری یا تسهیلات گیرنده توافق شده است، مواردی را در قرارداد بانکی درج کند، تحت عنوان جعل مفادی موضوع ماده ۵۳۴ قابل تعقیب است. از دیگر آثار این توسعه مصداقی امکان‌پذیری اطلاق عنوان جعل سند رسمی بر اسناد تنظیمی از سوی کارکنان بانک‌های خصوصی؛ توضیح اینکه در ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی «سند رسمی» تعریف شده و منظور از مأمور رسمی در ماده مذکور، مأموری است که مأموریتش در قانون تعریف شده و از طرف حکومت برای انجام کار مشخصی مأمور شده است. با توجه به اینکه وظایف کارکنان بانک‌ها و شخصیت حقوقی آن‌ها در قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ مورد اشاره و تصریح قرار گرفته است، بنابراین باید قائل باشیم به اینکه کارکنان بانک‌های خصوصی نیز مأمور رسمی محسوب و اسناد تنظیمی توسط آن‌ها مشمول تعریف سند رسمی، و جعل در آن‌ها در حکم جعل در سند رسمی محسوب می‌شود. تفاوت در این است که اگر سند تنظیمی توسط کارکنان بانک‌های خصوصی سند رسمی محسوب شود، مجازاتش با مجازات جعل در سند عادی متفاوت است، زیرا طبق ماده ۱۱ قانون کاهش مجازات حبس تعزیری، جعل در سند عادی از جمله جرایم قابل گذشت می‌باشد، اما جعل در سند رسمی از جمله جرائم غیر قابل گذشت بوده و نیاز به شاکی خصوصی ندارد، ضمن اینکه جعل در اسناد رسمی برخلاف جعل در اسناد عادی، مشمول مرور زمان شکایت موضوع ماده ۱۰۶ قانون مجازات اسلامی نمی‌شود.

از دیگر تبعات گستره قلمروی مأمورین خدمات عمومی، تسری عنوان اتهامی نفوذ موضوع ماده ۳ قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی مصوب ۱۳۱۵، به رفتار مدیران و کارکنان بانک‌های خصوصی است؛ به‌عنوان مثال اگر شخصی نزد شخص دیگری ادعا کند که نزد یکی از رؤسای بانک صادرات نفوذ دارد و می‌تواند برای وی تسهیلات کلانی را بدون وثیقه بگیرد و در ازای این ادعای نفوذ، وجوهی را از آن شخص دریافت کند، با توجه به اینکه بر اساس قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی، در کنار کارکنان دولت، مأمورین به خدمات عمومی نیز می‌توانند مورد پذیرش نفوذ قرار گیرند، بنابراین چنین شخصی تحت عنوان ادعای نفوذ موضوع ماده ۱ قانون مذکور تحت تعقیب و آن کارمند مربوطه نیز چنانچه این نفوذ را بپذیرد و به آن ترتیب اثر دهد، تحت عنوان پذیرش نفوذ موضوع ماده ۳ قانون مذکور، تحت تعقیب قرار خواهند گرفت.

تسری عناوین اتهامی ارتشاء موضوع ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷، اختلاس موضوع ماده ۵ قانون مذکور نیز از دیگر تبعات رأی وحدت رویه مذکور می‌باشد؛ این در حالی است که رأی وحدت رویه ۷۹۸ به تصرف غیرقانونی در وجوه عمومی موضوع ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی و تسری جرم موضوع این ماده به رفتار مدیران و کارکنان بانک‌های خصوصی اختصاص دارد. با توجه به صراحت رأی صادره در شمول عنوان مأمور به خدمت عمومی نسبت به کارکنان بانک‌های خصوصی، اگرچه در خصوص جرم موضوع ماده ۵۹۸ قانون تعزیرات و تسری به کارمندان بانک‌های خصوصی تردیدی نیست، اما توسعه کلی مصادیق و قلمروی مأمورین خدمات عمومی در کلیه جرایمی که توسط مأمورین به خدمات عمومی واقع می‌شود، در تعارض آشکار با اصل قانونی بودن جرم و مجازات است و صرف نظر از اینکه رأی وحدت رویه مذکور به طور کلی بر مبنای قانونی درست صادر نگردیده بلکه دیوان در موضع سکوت قانون دست به قانونگذاری زده است، توسعه مصادیق مأمورین به خدمات عمومی مبتنی بر استدلال مندرج در رأی نیز قابل قبول نیست و در حال حاضر صرفاً نص رأی وحدت رویه در خصوص

دادرسی کیفری مصوب ۹۲ نسخ شده است، اقدام یکی از کارکنان خصوصی مبنی بر اخذ رشوه به مبلغ ۳۵۰ میلیون ریال را فاقد رکن قانونی دانسته و در نتیجه به سبب جرم نبودن رفتار مادی انتسابی به متهم، حکم برائت نامبرده را صادر نموده بود. پس از اعتراض دادستانی نسبت به رأی صادره، شعبه چهل و دوم دادگاه تجدید نظر استان تهران با پذیرش استدلال ابزاری از ناحیه دادستانی به موجب دادنامه شماره ۹۵۰۹۹۷۰۲۲۴۲۰۰۳۱ مورخ ۹۵/۱/۲۵ کارمندان بانک های خصوصی را مشمول عنوان مأموران به خدمات عمومی دانسته و متهم ردیف اول به عنوان مختلس، به تحمل پنج سال حبس تعزیری و ضبط وجه الرشاء دریافتی و پرداخت جزای نقدی معادل آن و انفصال موقت به مدت یکسال از خدمات دولتی و تحمل سی و یک ضربه شلاق تعزیری محکوم گردید و در نهایت اختلافات جدی رویه قضایی، به صدور رأی وحدت رویه ۵۹۸ منجر گردید که رأی مذکور نیز نتوانسته تمامی ابهامات موضوع را برطرف نماید.

مقامات قضایی عموماً دولتی یا غیردولتی بودن بانکها در زمان ارتکاب جرم را نیز بررسی می نمایند؛ به عنوان مثال اگر کارمند بانکی که در سال ۱۳۸۷ خصوصی شده است در سال ۱۳۸۶ مرتکب برداشت وجه از حساب مشتریان شده بود، مرتکب جرم اختلاس، و اگر همین جرم را در سال ۱۳۸۹ و بعد از خصوصی شدن بانک مرتکب شده باشد، تحت عنوان خیانت در امانت قابل تعقیب بود. وفق دادنامه شماره ۹۷۰۹۹۷۷۸۰۷۴۰۰۰۰۷ مورخ ۹۷/۱۰/۱۱ شعبه چهارم دادگاه ویژه رسیدگی به پرونده های اخلاکگران، رفتار ارتكابی از سوی متهم در صدور و امضاء تعداد ۳۰۱ فقره چک فاقد پشتوانه جمعاً به مبلغ ۵۵۰.۰۰۵.۵۰۰.۰۰۰.۰۰۰ ریال در فاصله زمانی ۸۸/۸/۲۱ لغایت ۹۲/۱/۸ در واقع در زمان خصوصی بودن بانک مشمول عنوان اختلاس بوده و هم چنین یکی از موجبات تحقق عنوان اتهامی اختلاس در نظام اقتصادی در این پرونده محسوب گردیده است. کما اینکه طبق دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۲۲۵۹۰۰۴۲۴ مورخ ۱۳۹۲/۰۷/۰۳ شعبه ۶۹ دادگاه تجدیدنظر استان تهران در مقام رسیدگی به اعتراض از دادنامه شماره ۸۹۰۹۹۷۰۲۳۰۸۰۰۴۳۷ مورخ ۸۹/۱۱/۱۶ صادر شده از شعبه ۱۰۶۰ دادگاه عمومی جزایی تهران در خصوص جرم ارتكابی خانم م.ف. فرزند ح. معاون وقت بانک شعبه م. از حیث ارتكاب بزه اختلاس از بانک، اطلاق بزه اختلاس برای بزه انتسابی با توجه به شرایط تبدیل و تغییر در آن زمان را فاقد محمل و مجوز قانونی دانسته شده و به عبارت دیگر در دادنامه مذکور تصریح شده که مشارالیه مرتکب بزه خیانت در امانت گردیده است. به موجب دادنامه مذکور در جلسه رسیدگی مورخ ۹۲/۶/۳۱ دادگاه اتهام منتسبه را از اختلاس به خیانت در امانت تغییر و مبادرت به اخذ دفاع و آخرین دفاع نموده است. بنا به مراتب، دادگاه اعتراض به عمل آمده نسبت به دادنامه شماره ۹۰۰۹۹۷۰۲۲۴۶۰۲۰۴۷ مورخ ۹۰/۷/۲۰ صادر شده از شعبه ۴۶ دادگاه تجدیدنظر استان تهران را از این حیث وارد تشخیص و با اختیار حاصله از ماده ۲۷۴ قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب در امور کیفری و ماده ۶۷۴ قانون مجازات اسلامی دادنامه مزبور را نقض و نامبرده را به تحمل شش ماه حبس به جهت ارتكاب جرم خیانت در امانت محکوم نموده است. دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۹۳۰۰۲۶۰ مورخ ۹۱/۴/۲۸ شعبه ۲۹ دیوان عالی کشور نیز بر همین موضوع تصریح دارد که ملاحظه نامه مورخ ۹۱/۱۱/۱۶ سازمان خصوصی سازی و اینکه بانک حسب صورتجلسه مورخ ۸۶/۱۲/۲۲ هیأت واگذاری در فهرست شرکتهای مشمول واگذاری درج شده است و نیز ملاحظه اساسنامه بانک مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۷ و لحاظ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، اگر بانک موصوف در زمان وقوع جرم خصوصی باشد، اتهام منتسبه از اختلاس به خیانت در امانت تغییر می کند. اختلافات مذکور محدود به جرم اختلاس نبوده و به سایر جرایم نیز تسری یافته است، کما اینکه وفق دادنامه قطعی شماره ۹۵۰۹۹۸۰۹۲۵۳۰۰۱۶۵ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۲۲ شعبه ۳۸ دیوان عالی کشور اعلام شده نظر به این که مستدعی اعاده دادرسی، کارمند بانک خصوصی است که از شمول شرکت یا سازمان مأمور به خدمات عمومی موضوع ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری خارج و نظریه اخیر شماره ۴۴۶/۹۵/۷ اداره حقوقی مؤید همین معنا است، بنابراین رفتار ارتكابی مشارالیه با فرض ثبوت آن، از موضوع ماده ۳ قانون مذکور خروج موضوعی داشته و قابلیت انطباق را با ماده ۲ قانون مزبور از باب تحصیل مال نامشروع دارا می باشد. از این رو و صرف نظر از اینکه آیا اخذ چک تحصیل مال محسوب می شود یا خیر که در این صورت رفتار ارتكابی او می تواند از مصادیق شروع به تحصیل مال نامشروع تلقی گردد، محکومیت او به اتهام اخذ رشوه به لحاظ این که فعل ارتكابی با آن منطبق نبوده و در نتیجه مجازاتی بیش از حکم قانون برای وی مقرر شده است،

موضوع با شق دوم از بند «ج» ماده ۴۷۴ قانون آئین دادرسی کیفری منطبق است، مآلاً با پذیرش درخواست و تجویز اعاده دادرسی و مستنداً به ماده ۴۷۶ از قانون مذکور رسیدگی مجدد به شعبه دیگری از محاکم هم عرض دادگاه صادرکننده رأی قطعی ارجاع گردیده است.

در حال حاضر مبتنی بر رأی وحدت رویه ۷۹۸ اختلافی در خصوص جرم موضوع ماده ۵۹۸ تعزیرات و تسری آن به کارکنان بانک های خصوصی با لحاظ الزام آور بودن رأی وحدت رویه وجود ندارد. اما سؤال مهم این است که در خصوص سایر جرایم همچون اختلاس نیز رویه مبتنی بر رأی وحدت رویه مذکور می باشد یا خیر؟ و در حال حاضر در صورتی که رییس شعبه یک بانک خصوصی وجوه مشتریان را برداشت کند، آیا باید تحت عنوان اختلاس تحت تعقیب قرار گیرد یا خیانت در امانت؟ در پاسخ باید گفت با توجه به اینکه در رأی وحدت رویه، آنچه که برای مراجع قضایی الزام آور است منطوق رأی است و نه استدلال مندرج در آن، به نظر می رسد مدیر مؤسسه در فرض مسئله، در نهایت می تواند تحت عناوینی همچون خیانت در امانت یا تحصیل مال از طریق نامشروع موضوع ماده ۲ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷، تحت تعقیب قرار گیرد. اما متأسفانه رویه قضایی مؤید این امر است که مبتنی بر استدلال مندرج در رأی وحدت رویه ۷۹۸، بسیاری از دیگر جرایم نیز به قلمروی جرایم کارکنان بانک های خصوصی افزوده شده و اگرچه تا پیش از این وقوع اختلاس از سوی کارمندان بانک های خصوصی محل تردید بود، اما مبتنی بر رأی وحدت رویه مذکور، کارمندان بانک های خصوصی مأمورین به خدمات عمومی قلمداد می شوند و دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۰۲۲۹۹۰۰۳۱۰ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۹ شعبه ۷۰ تجدیدنظر نیز دلالت بر همین امر دارد. در خصوص شرکت های وابسته به بانک های غیردولتی نیز این قاطعیت در رویه قضایی مشاهده نمی شود و متأسفانه رویه متشدد است. کارمندان شرکت های مذکور به ویژه با سهامداری عمده بانک های خصوصی، در قلمروی مأمورین به خدمات عمومی قرار نمی گیرند. فلذا به عنوان مثال اگر بانک صادرات تعدادی شرکت خصوصی داشته باشد و کارکنان آن شرکت ها مرتکب رفتار مجرمانه ای شوند، رفتار ایشان از شمول عناوین مجرمانه ارتشاء، اختلاس، تصرف غیرقانونی در وجوه عمومی و ...، خارج است و کارکنان شرکت های خصوصی زیرمجموعه بانک ها در زمره ی مصادیق مأمورین به خدمات عمومی قرار نمی گیرند و در دادنامه های متعدد از جمله دادنامه شماره ۱۴۰۹۹۷۰۹۰۵۶۰۰۷۸۶ مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۰۳ شعبه تجدیدنظر استان تهران به دال بر همین امر است؛ اگرچه وفق دادنامه شماره ۹۰۰۳۱۰۰۴۵۰۸۹۹۰۹۹ مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۱۸ شعبه ۶۱ تجدیدنظر رفتار ارتكابی کارمند شرکت زیر مجموعه شهرداری، مأمور خدمات عمومی قلمداد و کارمند مذکور به مجازات جرم تصرف غیرقانونی محکوم گردیده است.

لازم به ذکر است در مورد ذیل ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی که ناظر بر جرم تضییع وجوه و اموال دولتی است رویه به ضرورت دولتی بودن اموال متمایل است و اگرچه در برخی موارد مدیران بانک های خصوصی به اتهام جرم تضییع وجوه و اموال دولتی محاکمه گردیده اند و شرح اختلاف شعب که منجر به صدور رأی وحدت رویه ۷۹۸ گردیده نیز دلالت بر تسری موضوع به ذیل ماده ۵۹۸ تعزیرات دارد، اما بنا بر استدلال برخی از قضات، ماده ۵۹۸ تعزیرات ناظر بر دو جرم است نه یک جرم. فلذا اگرچه کارکنان بانک های خصوصی به جهت ارائه خدمات گسترده پولی و بانکی از مصادیق مأمورین به خدمات عمومی محسوب و مشمول مجازات مقرر در ماده ۵۹۸ قانون مجازات قلمداد شده اند، اما رأی وحدت رویه صرفاً ناظر بر جرم تصرف غیرقانونی است و همان طور که تسری رأی وحدت رویه به سایر جرایم همچون اختلاس و ارتشاء محل تردید است، چنین تردیدی در مورد جرم تضییع وجوه و اموال دولتی نیز وجود دارد و لذا رویه قضایی نیز اخیراً به عدم تسری رأی وحدت رویه به ذیل ماده ۵۹۸ قانون مجازات متمایل گردیده است که البته چنین رویکردی صحیح به نظر نمی رسد و دلالت بر اوج اختلافات و ابهامات ناشی از رأی وحدت رویه ۷۹۸ دارد و مؤید ضرورت اصلاحات قانونی برای رفع ابهامات است.

۵. ضرورت قانون گذاری در خصوص جرایم اقتصادی در بخش های خصوصی

در پرتو تحولات اجتماعی، مفهوم و مصادیق خدمات عمومی نیز دگرگون شده است. در حقوق اداری به طور سنتی، «خدمات عمومی» به خدماتی گفته می شود که تأمین آن ها بر عهده ی دولت قرار دارد. در گذشته همین مفهوم به عنوان معیاری برای تفکیک

فعالیت‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی از نهادهای خصوصی مورد توجه قرار می‌گرفت. در این راستا، در برخی اصول قانون اساسی به مصادیق بارزی از خدمات عمومی اشاره گردیده که وظیفه تأمین آن‌ها بر عهده دولت است؛ اما با توسعه نیازهای عمومی و ناتوانی دولت در تأمین آن‌ها، در کنار وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی، سازمان‌ها و نهادهای دیگری با عنوان «مؤسسه‌های عمومی غیردولتی» مانند نظام‌های صنفی و حرفه‌ای از قبیل کانون وکلا، کانون سردفتران، سازمان‌های نظام پزشکی و غیره عهده دار اداره امور عمومی شده‌اند و در انجام خدمات عمومی همکاری می‌نمایند. (عباسی، ۱۳۹۵: ۸۰) و با توجه به گسترش فعالیت‌های بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی، ارتکاب فساد در این بخش‌ها به نوبه‌ی خود پدیده نوظهوری است که پیش از این وجود نداشته و هم‌اکنون باید به‌صورت ویژه ارتکاب چنین رفتارهایی در بخش‌های خصوصی جرم‌انگاری شود تا مرتکبان نتوانند از خلاء قانونی سوء استفاده نمایند. همین امر دولت‌ها و حتی مجامع بین‌المللی را به چاره‌اندیشی درباره پیشگیری و کنترل فساد در این دسته از نهادها وادار ساخته است. در این راستا مهم‌ترین برنامه‌ریزی‌های بین‌المللی در این زمینه را می‌توان در تصویب دو سند مهم بین‌المللی «کنوانسیون پالمو» و «کنوانسیون مریدا» خلاصه کرد. در این اسناد، جرم‌انگاری فساد در بخش خصوصی، یکی از راهبردهایی است که به دولت‌ها پیشنهاد شده است.

کشور ما در سال ۱۳۸۷ به کنوانسیون مریدا ملحق گشته است. یکی از مهم‌ترین الزامات این کنوانسیون در مواد ۲۱ و ۲۲، جرم‌انگاری رفتارهای کارکنان بخش‌های خصوصی و تسری مقررات جزایی ناظر بر بخش‌های دولتی، به اشخاص فعال در بخش‌های خصوصی توسط کشورهای عضو می‌باشد. لیکن با وجود اینکه حدود چهارده سال از الحاق ایران به این کنوانسیون می‌گذرد، قانون‌گذار ما تا کنون بجز تصویب قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در سال ۱۳۹۰ که آنهم بیش از آنکه یک قانون جزای ماهوی باشد، قانونی است مشتمل بر رویکردها و راهکارهای مبارزه با فساد، اقدام درخوری در این زمینه انجام نداده است. رأی وحدت رویه شماره ۷۹۸ هر چند دارای ایرادهایی است، لیکن با هدف جبران انفعال قانون‌گذار در مبارزه با فساد در بخش‌های خصوصی صادر شد و تا حدودی این خلاء را بهبود بخشید لیکن کافی به مقصود نیست، زیرا رأی مذکور تنها شامل جرم موضوع ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی ارتكابی توسط کارکنان بانک‌های خصوصی می‌گردد و به جرایم ارتكابی توسط کارکنان سایر بخش‌های خصوصی قابل تسری نیست. درحالی‌که در سایر بخش‌های خصوصی نیز مفاسد اقتصادی در حجم قابل توجهی جریان دارد لیکن به دلیل فقدان مقررات کیفی بازدارنده برای برخورد با آن‌ها، عملاً حجم عظیمی از منابع جامعه در نتیجه ارتكاب مفاسد اقتصادی گسترده در این سازمان‌ها به یغما می‌رود.

بدون تردید اصل تساوی مجازات‌ها دلالت آشکار بر این امر دارد که باید مجازات مشابه و متساوی در خصوص مجرمینی که در شرایط همانند مرتکب جرم یکسان شده‌اند اعمال شود. واکنش اجتماعی به منظور رسیدن به اهداف و آرمان‌ها و در مقابله با کنش‌های مخالف نظم اقتصادی، اقتضای آن دارد که اشخاص در مقابل قانون برابر باشند. رفتار شغلی، جایگاه اجتماعی و همچنین آثار زیانبار اجتماعی ناشی از افعال کارکنان بخش‌های دولتی و غیردولتی از دیدگاه جامعه یکسان است. از دیدگاه جرم‌شناسی و اصول حاکم بر مجازات‌ها نیز با وحدت فعل، شیوه و روش، نوع و کیفیت ارتكاب جرم، صرفاً با تغییر ماهیت استخدامی، ایجاد تفاوت فاحش در ضمانت اجراها و نظام دادرسی، فاقد توجیه است. برخورد شایسته با ناهنجاری‌های مالی و اقتصادی ضرورتی انکارناپذیر می‌باشد و مبارزه با فساد و برخورد مناسب با خاطیان و مجرمان با ملاک قرار دادن میزان خطرناکی و وسعت آسیب‌های ناشی از جرم و اعمال مقررات واحد در خصوص کارکنان بخش‌های دولتی و خصوصی، امری ضروری و ضابطه‌ای مهم می‌باشد که به ایجاد محیط سالم در بخش‌های خصوصی کمک شایانی می‌نماید.

نتیجه گیری

پس از نسخ قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی مصوب ۱۳۱۵ که به تعریف و احصاء مأمورین به خدمات عمومی پرداخته بود، تشخیص مفهوم و مصادیق مأمورین به خدمات عمومی با چالش مواجه گردیده است. این در حالی است که مأمورین مذکور در مواد قانونی متعددی به ویژه مواد مرتبط با جرایم اقتصادی، مخاطب حکم قانون گذار قرار گرفته اند.

به موجب رأی وحدت رویه شماره ۷۹۸ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، کارمند بانک‌های خصوصی مصداق مأمورین به خدمات عمومی معرفی و تصرف آن‌ها در اموال و وجوه بانک، تصرف غیرقانونی و مشمول ماده ۵۹۸ قانون تعزیرات قلمداد شده است. صرف نظر از اینکه رأی مذکور خارج از صلاحیت دیوان - تفسیر در موارد ابهام و اجمال قانون - و در موضع سکوت قانون صادر گردیده است، استدلال مندرج در آن، مبنایی برای تفاسیر فراقانونی در مقوله مفهوم و مصادیق مأمورین به خدمات عمومی و شمولیت جرایم اقتصادی نسبت به سایر کارکنان بخش خصوصی گردیده و با اخذ وحدت ملاک از رأی صادره، دامنه موضوع وسعت فراقانونی یافته است؛ حال آنکه منطوق رأی وحدت رویه و نه استدلال مندرج در آن الزام آور است و با توجه به ضرورت تقید به اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها، پایبندی به تفسیر مضیق از قوانین کیفری و منع توسعه دامنه جرم انگاری، رأی وحدت رویه مذکور صرفاً ناظر بر شمول ماده ۵۹۸ نسبت به کارکنان بانک‌های خصوصی است و تسری آن به کارکنان سایر بخش‌های خصوصی و سایر جرایم قابل توجیه نیست.

در حال حاضر با توجه به پیشینه قانون گذاری و سیر تحول مفهومی و قانونی دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمت عمومی، در خصوص مفهوم و مصادیق مأمورین به خدمات عمومی می‌توان گفت که منظور از مأمورین به خدمات عمومی کارکنان وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، مؤسسات عمومی غیر دولتی، نهادهای صنفی و حرفه‌ای و بانک‌های خصوصی به موجب رأی وحدت رویه شماره ۷۹۸ می‌باشد. از طرفی اگرچه گسترش فعالیت‌های بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی و ارتکاب فساد در این بخش‌ها قابل انکار نبوده اما وضعیت قانونی موجود نباید موجب تفسیر فراقانونی گردد، لذا ضروری است قانون گذار مصادیق مأمورین خدمات عمومی را به صراحت ذکر و با توجه به تفاسیر مختلف و تشتت رویه قضایی در این خصوص، با قانون گذاری جدید، آثار سوء رای وحدت رویه مذکور و تشتت رویه قضایی را خاتمه دهد. لازم به ذکر است در لایحه تعزیرات کارکنان بسیاری از نهادها و مؤسساتی که در شمولیت عنوان مأمور به خدمات عمومی نسبت به آنان اختلاف نظر وجود دارد در گستره مأمورین خدمات عمومی قرار گرفته اند که در صورت تصویب نهایی، مشمول مقررات کیفری ناظر بر کارکنان نهادهای حکومتی و دستگاه‌های اجرایی می‌گردند. بدیهی است که توسعه گستره دستگاه‌های اجرایی تا این حد محل ایراد و با رویکرد خصوصی سازی و سیاست های دولت و همچنین الگوی اقتصادی مقرر در قانون اساسی و رویکرد جهانی مبنی بر کاهش گستره اقتصاد دولتی و نظارت دولت بر بخش خصوصی منافات دارد. علی ایحال گستره فراقانونی تا پیش از اصلاح قانون و تصویب قانون جدید مورد تأیید نیست و لذا ماده قانونی ذیل جهت درج در لایحه تعزیرات پیشنهاد می‌گردد:

«کارمندان کلیه نهادها و واحدهای سازمانی که با اجازه قانون و تحت نظارت دولت به منظور انجام وظایف و خدمات واجد جنبه عمومی تشکیل شده و یا بخشی از سهام یا سرمایه آن‌ها متعلق به دستگاه اجرایی باشد از قبیل بانک‌های خصوصی، مؤسسات مالی اعتباری و شرکت‌های غیر دولتی، مأمور به خدمات عمومی محسوب و مشمول مجازات کلیه جرایم مقرر برای کارمندان نهادهای حکومتی و دستگاه‌های اجرایی می‌گردند».

منابع

- آقای طوق، مسلم؛ لطفی، حسن، (۱۳۹۸)، **حقوق اداری**، چاپ اول، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- شمس ناتری، محمد ابراهیم، ریاضت، زینب و سایرین، (۱۳۹۹)، **قانون مجازات اسلامی در نظم حقوق کنونی**، چاپ پنجم، تهران: میزان.
- زارعی، محمد حسین و نجارزاده هنجنی، مجید (۱۳۹۶)، «مفهوم خدمات عمومی و تحوّل آن در پرتو دکترین کارکرد عمومی»، **فصلنامه پژوهش حقوق عمومی**، سال نوزدهم، شماره ۵۶، صص ۹-۳۲
- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۶)، **مبانی حقوق عمومی**، چاپ سوم، تهران: میزان.
- منصور آبادی، عباس (۱۴۰۰)، «مفهوم و مصادیق مأموران به خدمات عمومی» **نقد رأی وحدت رویه شماره ۷۹۸**»، **فصلنامه علمی پژوهش های نوین حقوق اداری**، سال سوم، شماره نهم، صص ۶۴-۸۸
- محبی، جلیل و ریاضت، زینب، (۱۳۹۶)، **شرح قانون مجازات اسلامی**، چاپ اول، تهران: میزان.
- محمدنژاد، حیدر (۱۳۹۵)، «نظریه خدمت عمومی و اصول حاکم بر آن در قوانین و رویه قضایی ایران»، **دو فصلنامه حقوق اداری**، سال سوم، شماره ۱۰، صص ۱۰۴-۱۲۸
- مولایی، آیت؛ بنده علی، فرشید (۱۳۹۹)، «ماهیت پژوهی و جایگاه نهادهای عمومی غیردولتی؛ چالش ها و بایسته ها»، **فصلنامه مجلس و راهبرد**، سال ۲۷، شماره ۱۰۲، صص ۲۶۷-۲۹۴
- میرمحمد صادقی، حسین، (۱۳۸۵)، **حقوق کیفری اختصاصی، جرایم علیه اموال و مالکیت**، چاپ ۱۴، تهران: میزان.
- نورزاد، عوض، (۱۳۸۳)، **بررسی جرایم اختلاس و تصرف غیر قانونی در اموال دولت**، تهران: انتشارات آریان.
- موذن زادگان، حسنعلی (۱۳۹۶)، «انتشار حکم محکومان جرایم اقتصادی»، **دانشنامه علوم جنایی اقتصادی**، امیرحسین نیازپور، میزان، صص ۷۰-۸۱
- نجارزاده هنجنی، مجید (۱۴۰۰)، «تحلیل خدمات عمومی از منظر حقوق بشر؛ حق بر بهره مندی از خدمات عمومی»، **فصلنامه حقوق اداری**، سال هشتم، شماره ۲۷، صص ۲۱۵-۲۳۴
- واعظی، سید مجتبی؛ البرزی، زهرا (۱۳۹۶)، «جایگاه مفهوم خدمات عمومی در حقوق اداری ایران»، **دو فصلنامه حقوق اداری**، سال چهارم، شماره ۱۲، صص ۹-۳۱
- Cabral, Sandro and Lazzarini, Sergio G. and Furquim De Azevedo, Paulo (2013), "Private Entrepreneurs in Public Services: A Longitudinal Examination of Outsourcing and Statization of Prisons", **Strategic Entrepreneurship Journal**, 7.

قوانین:

- قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی مصوب ۱۳۱۵
- قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳
- قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶
- قانون مدیریت خدمات کشوری سال ۱۳۸۶

قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲
 قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۴
 قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷
 قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰
 قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱
 لایحه تعزیرات (۱۴۰۱)، معاونت حقوقی و امور مجلس قوه قضاییه

روش استناد به این مقاله:

احمدی ناطور، زهرا و ریاضت، زینب (۱۴۰۲)، « تحول مفهوم و مصادیق نامورین به خدمات عمومی در جرایم اقتصادی ». پژوهشنامه حقوق کیفری، دوره ۱۴، پیاپی ۲۸، صص. ۲۳-۳۷. DOI: 10.22124/jol.2023.24703.2389

Copyright:

Copyright for this article is transferred by the author(s) to the journal, with first publication rights granted to *Criminal Law Research*. This is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

