

# The Expansion of the Scope of Article 598 of Book Five of the Islamic Penal Code in the Evolution of the Criminal Law of Iran

Abolghasem Khodadi<sup>1</sup>

## Abstract

Article 598 of Book Five of the Islamic Penal Code, as one of the most important provisions governing offences against public property, has undergone significant developments in the legislative and judicial spheres in recent years. The main question addressed in this article is what changes the offence of unlawful appropriation of State and public property has undergone in light of recent legislative and judicial developments in Iran. Using a descriptive-analytical method and relying on library sources, this article examines the expansion of the scope of this Article in laws and regulations and its impact on judicial practice during the period from 2020 to 2024. It concludes that the criminal justice system of Iran has moved toward expanding the scope of criminalization in the field of economic offences, to the extent that, in some cases, it has gone beyond the accepted principles of

---

1. Assistant Professor, Department of Law, Shahed University, Tehran, Iran.  
a.khodadi@gmail.com

criminal law and therefore requires reconsideration and restrictive interpretation. This expansion has occurred along three principal stages: the extension of the range of legal persons subject to the provision through the Seventh Five-Year Development Plan, enacted in 2024; the transformation of the concept of “affiliated with the Government” and the shift toward the broader concept of “affiliated with executive entities”; and the tendency of judicial practice toward the expansion of the concept of “persons mandated to provide public services” in judicial practice, particularly in light of Supreme Court Unifying Decision No. 798.

**Keywords:** Affiliated with the Government, Executive Entities, Persons Mandated to Provide Public Services, Unlawful Appropriation

## Introduction

Article 598 of Book Five of the Islamic Penal Code (Ta'zirat), enacted in 1996, is one of the most important criminal-law tools in the Iranian legal system for combating misuse of public and state property. By criminalizing any unlawful withdrawal or unauthorized appropriation of property belonging to state and public institutions by persons to whom such property has been entrusted in the course of their duties, this article stands among the principal instruments in Iran's fight against financial corruption. Nevertheless, the article has long suffered from significant conceptual ambiguity surrounding two key phrases - "institutions affiliated with the state" and "agents of public services" - an ambiguity that has produced divergent and conflicting interpretations in both legal doctrine and judicial practice. Using a descriptive-analytical method and drawing on library sources including statutes, judicial rulings, advisory opinions of the Judiciary's Legal Department, and works of legal doctrine, this study examines the evolving scope of Article 598 during the period 2020–2025.

The article's central question is what transformations the crime of unlawful appropriation of state and public property has undergone in light of recent legislative and judicial developments in Iran.

## Discussions and Results

The author's principal finding is that, during this period, Iran's criminal law system has moved toward an increasingly expansive scope of criminalization in the field of economic crimes - a movement that in some respects has exceeded the accepted boundaries of criminal law principles, particularly the principle of strict construction of penal provisions, and therefore calls for reconsideration and a more restrictive interpretation. This expansion has occurred along three main axes, and the article's struc-

ture follows this progression, moving from the legislative level in Parliament to judicial practice.

The first axis concerns the expansion of the range of legal persons covered by Article 598 through Clause (th) of Article 5 of the Seventh Five-Year Development Plan Law, enacted in 2024. Prior to this law, credit institutions, Islamic Azad University, and pension funds were not necessarily covered by Article 598. With the adoption of this clause, however, any unlawful withdrawal from the property of credit institutions (whether state-owned or private), Islamic Azad University, and all pension funds and their affiliated companies became classified as embezzlement or unlawful appropriation. The paper shows that this legislative development resolved long-standing ambiguities, including the previously uncertain legal status of Islamic Azad University, which under its own charter had been described as neither fully state-owned nor fully private - an ambiguity that, under the principle of strict construction, could have excluded it from the article's scope. Regarding pension funds, the article distinguishes three types (those affiliated with government ministries, those affiliated with non-governmental public institutions, and those affiliated with privately-natured banks), showing that before the Seventh Development Plan Law, only the first type was clearly covered by Article 598, whereas the new law now explicitly covers all types of funds, whether public or private.

The second axis addresses the evolution of the concept of "affiliated with the state" and its transition to the broader concept of "affiliated with an executive body." The author first revisits the original narrow definition, under which an affiliated institution had to have more than fifty percent capital and structural dependency on a parent state body (in line with the 2001 Cabinet resolution and the approach of the Public Accounts Law). The paper

then traces the gradual expansion of this concept through three stages: first, the Cabinet directives of 2022, which lowered the ownership threshold to below fifty percent, or even to the mere appointment of a single board member; second, and more significantly, Clause (th) of Article 5 of the Seventh Development Plan Law, which by using the phrase “affiliated with executive bodies” instead of “affiliated with the state” created maximal expansion on three levels: eliminating the managerial-affiliation requirement, eliminating any percentage threshold for state investment (even a negligible share now suffices), and broadening the scope of “executive body” based on the expansive definition in Article 5 of the Civil Service Management Law. The author views this trend as being in tension with the general policies of Article 44 of the Constitution, which call for transferring state shares to the private sector, concluding that the country’s economic policies seek to reduce state intervention, while its regulatory and criminal policies simultaneously seek to expand the scope of criminal intervention - a conflict that itself reflects a lack of coordination between economic policymaking and criminal policy.

The third and final axis concerns the development of the concept of “agents of public services” in judicial practice, particularly in light of Unified Procedure Ruling No. 798 of the Supreme Court. The author first revisits the historical, narrow definition of this concept under the 1936 law (since repealed by the Criminal Procedure Code) and argues that a correct interpretation, consistent with the principle of strict construction in criminal law, confines this concept to non-governmental public institutions rather than private ones. The article then examines Unified Procedure Ruling No. 798, which classified employees of private banks under Central Bank supervision as falling within the category of “agents of public services” - a ruling that has faced serious criti-

cism in legal literature, partly because its reasoning (not merely its operative holding) has been extended in judicial practice, leading to indictments against private bank employees not only for the unlawful-appropriation offense in the article's opening clause but also for the offense of negligence or dereliction resulting in loss of state property under the article's closing clause. Drawing on real case examples.

### Conclusion

In conclusion, the article finds that the simultaneous legislative developments (the Seventh Development Plan Law) and judicial developments (Unified Procedure Ruling No. 798 and its consequences) during 2020–2025 have produced a gradual and significant trend toward the maximal expansion of Article 598's scope. While part of this expansion - particularly along the first axis - may be regarded as a positive step in resolving long-standing ambiguities, the excessive expansion of the concepts of "affiliated with an executive body" and "agents of public services" conflicts with fundamental principles of criminal law, including the principle of strict construction of penal provisions. The author concludes by proposing that future research assess the criminal policy implications of this maximalist response, particularly examining the extent to which this expansion of criminalization has increased legal risk and uncertainty for state managers, officials of public institutions, and private-sector actors.

## توسعه قلمرو ماده ۵۹۸ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی در تحولات حقوق کیفری ایران

ابوالقاسم خدادی<sup>۱</sup>

### چکیده

ماده ۵۹۸ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی به عنوان یکی از مهم‌ترین مقررات ناظر بر جرائم علیه اموال عمومی، طی سال‌های اخیر در حوزه تقنین و رویه قضایی، دست‌خوش تحولات قابل توجهی شده است. پرسش اصلی مقاله این است که جرم تصرف غیر قانونی در اموال دولتی و عمومی در تحولات اخیر حقوقی ایران چه تغییراتی داشته است. مقاله حاضر با روش توصیفی تحلیلی و با تکیه بر منابع کتابخانه‌ای، به بررسی روند توسعه قلمرو این ماده در قوانین و مقررات و تاثیر آن در رویه قضایی در بازه زمانی ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۳ می‌پردازد و نتیجه می‌گیرد که حرکت نظام حقوق کیفری ایران به سمت گسترش قلمرو جرم‌انگاری در حوزه جرائم اقتصادی است؛ به گونه‌ای که در مواردی از حدود اصول پذیرفته شده حقوق کیفری فراتر رفته و نیازمند بازنگری و تفسیر محدود کننده است. این توسعه در سه محور اصلی شامل گسترش دامنه اشخاص حقوقی مشمول از طریق قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت مصوب ۱۴۰۳؛ تحول در مفهوم «وابسته به دولت» و گذار به مفهوم گسترده‌تر «وابسته به دستگاه‌های اجرایی»؛ و متمایل شدن رویه قضایی به توسعه مفهوم «مأمورین به خدمات عمومی» به ویژه در پرتو رأی وحدت رویه شماره ۷۹۸ دیوان عالی کشور بوده است.

**واژگان کلیدی:** تصرف غیر قانونی، وابسته به دولت، مأمورین به خدمات

عمومی، دستگاه اجرایی

۱. استادیار گروه حقوق، دانشگاه شاهد، تهران، ایران

## درآمد

حمایت کیفری از اموال عمومی و جلوگیری از سوء استفاده از منابع مالی نهادهای عمومی، همواره یکی از دغدغه‌های اصلی نظام‌های حقوقی بوده است. در نظام حقوقی ایران، ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (کتاب پنجم تعزیرات) به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای کیفری در این حوزه، رفتارهایی نظیر تصرف غیر قانونی از اموال عمومی را جرم‌انگاری کرده است. این جرم‌انگاری از منظر الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (کنوانسیون مریدا) نیز قابل توجه است. یکی از الزامات سیاست جنایی برای پیشگیری و مقابله با فساد مالی در این کنوانسیون، مقابله با استفاده غیر مجاز از اموال توسط مقام‌های دولتی است (باقری کمارعلیا، ۱۳۹۴: ۷۸)؛ با این حال در ماده ۲ این قانون، مقام دولتی علاوه به هر شخصی که دارای شغل قانون‌گذاری، اجرایی، اداری یا قضایی است، مشمول هر شخص دیگری نیز می‌شود که کار دولتی انجام می‌دهد از جمله برای نهاد یا مؤسسات دولتی یا همان‌طور که در قانون داخلی کشور عضو تعریف شده است و همان‌گونه که در زمینه مربوط قانون کشور عضو به کار رفته است، خدمات دولتی ارائه می‌دهد؛ بنابراین لازمه هم‌سویی با این کنوانسیون، تعریف دقیق قانون داخلی کشور از نهاد یا مؤسسات و اشخاصی است که خدمات دولتی و عمومی ارائه می‌دهند. با این وصف تعریف قانونی و تعیین مصادیق این نهادها و اشخاص در نظام حقوقی ایران با ابهام مواجه است. بدیهی است مقابله کیفری با فساد در بستر ابهام مفاهیم و مصادیق اشخاص حقوقی و حقیقی دچار مشکل می‌شود. یکی از جلوه‌های اصلی مبارزه با فساد در حقوق کیفری ایران، ماده ۵۹۸ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) مصوب ۱۳۷۵ است. در نتیجه لازم است که تعاریف قانونی در این ماده همراه با شفافیت باشد، لیکن همواره از ایرادهای وارد شده به این ماده، ابهام مفهومی در عبارات بوده است (حبیب‌زاده، ۱۳۸۷: ۶۶). از مهم‌ترین مفاهیم مبهم در این ماده، دو عبارت «مؤسسات وابسته به دولت» و «مأمورین به خدمات عمومی» است. این امر موجب شکل‌گیری تفاسیر متفاوت در دکترین و رویه قضایی شده است. در تحولات حقوقی ایران شاهد تلاش‌هایی برای ارائه تعریف قانونی و قضایی از این عبارت هستیم؛ بنابراین هدف

این مقاله، تبیین تحولات اخیر حقوقی ایران در جرم تصرف غیر قانونی است و با استفاده از روش توصیفی تحلیلی و بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای شامل قوانین، آرای قضایی، نظریه‌های مشورتی و دکترین حقوقی انجام شده و با رویکردی انتقادی، تحولات گسترده این ماده قانونی را در بازه زمانی ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۳ مورد ارزیابی قرار می‌دهد؛ موضوعی که در ادبیات حقوق کشور مغفول مانده است. البته مقالاتی در خصوص نقد رای وحدت رویه شماره ۷۹۸ مورخ ۱۳۹۹/۷/۱۵ به نگارش درآمده است از جمله مقاله «مفهوم و مصادیق مأموران به خدمات عمومی؛ نقد رای وحدت رویه شماره ۷۹۸»، به قلم عباس منصورآبادی که در آن به ورود هیأت عمومی دیوان عالی کشور به تعریف مأمورین به خدمات عمومی مورد انتقاد قرار گرفته است. این نوشتار پیامدهای رای وحدت رویه پیش‌گفته بر رویه قضایی از حیث توسعه آن به ذیل ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) و شمول کارکنان بانک‌های خصوصی در جرم اهمال و تفریط منجر به تضییع اموال دولتی را مورد بررسی قرار می‌دهد

ساختار نوشتار حاضر به ترتیب از یک سو بر اساس تحولات اخیر از سال ۱۴۰۳ تا ۱۳۹۹ و از سوی دیگر بر بنیاد اهمیت مرجع تحولات از سطح تقنین در مجلس شورای اسلامی تا رویه قضایی تنظیم شده است. در نتیجه در قسمت نخست، توسعه گسترش دامنه اشخاص حقوقی مشمول از طریق قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت ۱۴۰۳ و شمول نهادهایی چون مؤسسات اعتباری، دانشگاه آزاد اسلامی و صندوق‌های بازنشستگی مورد نظر قرار می‌گیرد و قسمت دوم به توسعه مفهوم «وابسته به دولت» در قانون پیش‌گفته و مصوبات هیأت وزیران در سال ۱۴۰۱ می‌پردازد و قسمت سوم مقاله، به پیامدهای ناشی از رای وحدت رویه ۷۹۸ اختصاص دارد.

## ۱. توسعه قلمرو ماده ۵۹۸ به مؤسسات اعتباری، دانشگاه آزاد اسلامی،

### صندوق‌ها و سازمان‌های بازنشستگی

با تصویب بند ث ماده ۵ قانون برنامه پنج ساله پیشرفت جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۳، دایره اشخاص حقوقی مشمول ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) مصوب ۱۳۷۵ گسترش یافت. این ماده مقرر می‌دارد: «هرگونه برداشت

غیر قانونی به نفع خود یا دیگری یا تصرف غیر مجاز در اموال متعلق به مؤسسات اعتباری، دانشگاه آزاد اسلامی، صندوق‌ها و سازمان‌های بازنشستگی و شرکت‌های وابسته به آن‌ها و همچنین شرکت‌های غیر دولتی که بخشی از سهام یا سرمایه آنها متعلق به دستگاه‌های اجرایی است، توسط اشخاصی که اموال یاد شده حسب وظیفه به آن‌ها سپرده شده، حسب مورد در حکم اختلاس یا تصرف غیر قانونی محسوب می‌شود.» پیش از تصویب این ماده، لزوماً این اشخاص حقوقی از تابعان ماده ۵۹۸ محسوب نمی‌شدند.

تعریف مؤسسات اعتباری در بند ج ماده ۱ قانون هفتم پیشرفت، به بانک و مؤسسه اعتباری غیر بانکی موضوع بند ح ماده ۱ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ارجاع داده که عبارت است از اشخاص حقوقی که تحت عنوان «بانک» یا «مؤسسه اعتباری غیر بانکی» به انجام عملیات بانکی مبادرت می‌ورزند؛ بنابراین در این ماده قانونی هرگونه برداشت غیر قانونی از اموال متعلق به مؤسسات اعتباری اعم از دولتی یا خصوصی را حسب مورد مشمول عنوان اختلاس یا تصرف غیر قانونی قلمداد شده است.

از دیگر تحولات قابل توجه در بند ث ماده ۵ قانون پیشرفت، پایان دادن به اختلافات و تفاسیر متعدد از ماهیت شخصیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی است. به نظر برخی از نویسندگان حقوقی، هرچند در ماده ۵ اساسنامه جدید دانشگاه آزاد اسلامی، ابتدا مؤسسه عمومی غیر دولتی و در اصلاح بعدی، مؤسسه غیر خصوصی غیر دولتی خوانده شد، اما عنوان «مؤسسه غیر خصوصی غیر دولتی» در میان مؤسسات موجود در قوانین، شناسایی نشده است و به نظر می‌رسد منظور از غیر خصوصی در کنار غیر دولتی، همان عمومی است؛ با این حال برخی ویژگی‌های شخصیت حقوق عمومی مانند ارائه خدمت عمومی و استفاده از برخی امتیازات قدرت عمومی در این دانشگاه وجود دارد، اما در سایر معیارها، ویژگی اشخاص حقوقی حقوق خصوصی را دارد (ویژه و افشاری، ۱۳۹۳: ۱۸۳). وضعیت نامعلوم شخصیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی در راستای راهبرد تفسیر مضیق قوانین کیفری، باعث خروج آن از مصادیق اشخاص حقوقی مشمول ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) می‌شد، لیکن با تصویب بند ث ماده ۵ قانون پیشرفت،

فارغ از نوعیت شخصیت حقوقی این دانشگاه، حکم مواد قانونی مرتبط با اختلاس و تصرف غیر قانونی در مورد تحصیل و برداشت غیر قانونی از اموال دانشگاه آزاد اسلامی جاری می‌شود.

نکته بعدی در خصوص صندوق‌های بازنشستگی است. ابهام در ماهیت این صندوق‌ها در ادبیات حقوق عمومی آشکارتر است. از نظر برخی نویسندگان، ابهام در ماهیت قانونی صندوق‌های بازنشستگی از یک سو به سکوت قوانین و مقررات و از سوی دیگر به تعدد قوانین و مقررات مرتبط با این صندوق‌ها باز می‌گردد (معصومی، ۱۴۰۴: ۴۸۷). در نظام حقوقی ایران، صندوق‌های بازنشستگی چند نوع است. نخست، صندوق‌های بازنشستگی وابسته به وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولتی به ترتیب مانند صندوق بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت، صندوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمین سازمان بنادر و کشتی‌رانی و صندوق بازنشستگی فولاد ایران؛ دوم، صندوق‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیر دولتی مانند صندوق بازنشستگی و وظیفه شهرداری تهران؛ و سوم، صندوق‌های بازنشستگی وابسته به بانک‌ها که از نظر اساسنامه، ساختار و وضعیت مالی، از بانک‌ها مستقل بوده و ماهیتی کاملاً خصوصی دارد (معصومی، ۱۴۰۴: ۵۰۷). می‌توان به این نوع از صندوق‌ها با ماهیت خصوصی، صندوق حمایت از وکلاء و کارگشایان دادگستری را نیز اضافه کرد؛ بنابراین صندوق‌های نوع سوم کاملاً خصوصی است.

در بررسی شمول ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) بر این صندوق‌ها باید گفت که در مورد برخی از این صندوق‌ها، قانون خاص حاکم است؛ چنانچه به موجب تبصره ماده ۱۰۱ قانون استخدام کشوری اصلاحی ۱۳۶۸/۱۲/۱۳، «استفاده غیر مجاز از وجوه صندوق بازنشستگی کارکنان دولت و رفاه بازنشستگان در حکم اختلاس اموال دولتی می‌باشد»؛ بنابراین صرف نظر از این که نظریه شماره ۷/۱۴۰۱/۲ مورخ ۱۴۰۱/۸/۲ اداره کل حقوقی قوه قضاییه، ماهیت حقوقی صندوق بازنشستگی کشور را نهاد عمومی غیر دولتی تلقی کرده است، اما در ساحت حقوق کیفری، برداشت غیر مجاز از این صندوق به موجب نص خاص، مشمول ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) می‌باشد. همچنین در شمول صندوق‌های نوع اول

نیز تردیدی وجود ندارد؛ چه آن‌که مصداق عبارت «مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت» در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) محسوب می‌شوند، اما در مورد صندوق‌های نوع دوم و سوم ملاحظات و وجود دارد. به موجب تبصره ۱ ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی، مؤسسه وابسته به شرطی به عنوان مؤسسه و نهاد عمومی غیر دولتی محسوب می‌شود که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیر تجارتي و غیر انتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیر دولتی تأسیس و اداره شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی باشد. در نتیجه در مواردی که این صندوق‌های بازنشستگی دارای شخصیت حقوقی مستقل شده و ماهیتی تجاری پیدا کنند، دیگر مؤسسه وابسته به نهاد عمومی غیر دولتی محسوب نمی‌شود. همچنین صندوق‌های بانک‌ها و قانون وکلای دادگستری به دلیل ماهیت خصوصی در شمول نهادهای عمومی غیر دولتی نبودند. در نتیجه تا پیش از تصویب قانون هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۳، صندوق‌های نوع دوم و سوم در قلمرو ضمانت کیفری ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) قرار نمی‌گرفتند، اما قانون هفتم پیشرفت به صراحت و به نحو عام تمامی صندوق‌های بازنشستگی را اعم از عمومی و خصوصی در زمره فهرست اشخاص حقوقی ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) قرار داده است.

## ۲. توسعه قلمرو ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) از مفهوم «وابسته به دولت» به «وابسته به دستگاه اجرایی»

یکی از چالش‌های مهم در جرم تصرف غیرقانونی عدم تعریف قانونی از مفهوم «وابسته به دولت» در صدر ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) است. قانون‌گذار از اصطلاحات مشابهی چون وزارتخانه، مؤسسه دولتی و شرکت دولتی در جاهای مختلف از جمله بندهای ب و پ ماده ۱ قانون استخدام کشوری، مواد ۲ و ۳ و ۴ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ تعاریفی ارائه کرده است، اما در مورد اصطلاح «مؤسسات وابسته به دولت» که معمولاً آن را در کنار عناوین مذکور استفاده کرده، تعریفی ارائه

نموده است (زارعی، ۱۴۰۴: ۲۵). در جایی که مقنن اصطلاحاتی که خود به کار برده را تعریف نمی‌کند ناچار باید به عرف حقوق دانان رجوع کرد (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۶: ۶۳)، اما در موضوع حاضر، دکترین حقوقی تعریفی ارائه نداده است و در نتیجه امکان طرح نظرات متفاوت و تشتت در آراء و رویه‌ها بیشتر فراهم می‌شود. به عنوان نمونه، اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه مشورتی شماره ۷/۱۶۲۵ مورخ ۱۳۹۱/۸/۶ بیان می‌دارد «در خصوص شرکت وابسته به دولت در قوانین تعریفی به عمل نیامده، اما به نظر می‌رسد منظور از شرکت‌های وابسته به دولت، شرکت‌هایی هستند که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند». اشکال عمده این نظریه مشورتی آن است که قانون‌گذار در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند را از مؤسسه وابسته به دولت جدا کرده است و لذا نمی‌توان این دو را یک مفهوم پنداشت.

## ۲-۱. تعریف مضیق از مفهوم «وابسته به دولت»

یکی از تلاش‌ها برای تعریف مؤسسات وابسته دولت به تصویب نامه شماره هـ ۲۴۵۲۷ ت/۲۳۷۰۸ مورخ ۱۳۸۰/۵/۲۰ هیأت وزیران باز می‌گردد. این مصوبه مقرر می‌داشت: «شرکت وابسته و تابعه یک دستگاه اجرایی جز در مواردی که ترتیب دیگری مقرر شده باشد به شرکتی اطلاق می‌گردد که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه یا سهام آن متعلق به دستگاه اجرایی مربوط باشد». به این ترتیب، هر شرکت وابسته یا تابعه شرکت دولتی فی‌نفسه یک شرکت دولتی است، اما به این دلیل که بعد از شرکت دولتی مادر یا مستقل به وجود آمده، از آن به وابسته یا تابعه تعبیر می‌شود. برخی نویسندگان این تعریف را جامع و مانع نمی‌دانند؛ چه آن‌که شرکت‌های تابعه و وابسته را در یک مفهوم واحد به کار برده و نیز با ماده ۴ قانون خدمات کشوری در تعریف شرکت دولتی مغایر است (زکوی و مصطفوی و طرفی سیداوی، ۱۴۰۱: ۲۶۱). مصوبه پیش‌گفته توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۴۵۹ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۳ موضوع پرونده ۸۱/۱۷۲ و در پی شکایت سازمان بازرسی کشور باطل می‌شود، اما علت بطلان آن به جهت اشکال به تعریف شرکت‌های وابسته یا تابعه نبوده است، بلکه به این جهت بوده که به عقیده قضات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، تعریف شرکت‌های تابعه و وابسته

از شؤن قانون‌گذاری و خارج از صلاحیت قوه مجریه است؛ با این حال نباید به سادگی از کنار آن گذشت؛ چراکه شکایت سازمان بازرسی کشور ناظر به خروج قوه مجریه از صلاحیت نبوده، بلکه سازمان بازرسی معتقد بود که شرکت‌های تابعه یا وابسته هر شرکتی است که شرکت مادر در آن سهام داشته باشد حتی اگر تعداد سهام آن بیشتر از پنجاه درصد نباشد. به نظر می‌رسد اگر سرمایه یک شرکت دولتی در شرکت دیگری بیش از پنجاه درصد باشد، طبق تعریف ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، آن شرکت خود به خود یک شرکت دولتی محسوب می‌شود و دیگر بی‌معنی است که آن را تابعه یا وابسته تلقی کنیم. با این وجود دایره قلمرو شرکت‌های تابعه و وابسته به وضع این مقررہ بسیار محدود بود. این تفسیر مضیق با قانون محاسبات عمومی هماهنگی بیشتری دارد. از نظر قانون محاسبات، مؤسسه وابسته به دولت نسبت به مؤسسه مادر (وزارتخانه یا شرکت دولتی) دارای استقلال اداری نیست و به مؤسسه مادر وابستگی سرمایه‌ای دارد. ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی مقرر می‌دارد: «... کلیه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند مکلفند حداکثر ظرف مدت یکسال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق تطبیق دهند والا با انقضای این فرصت مؤسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود»؛ به این ترتیب، با هر میزان سرمایه‌گذاری یا خرید سهام از طرف دولت در یک مؤسسه انتفاعی یا بازرگانی مثلاً سهامداری چهار درصد دولت در شرکت ایران‌خودرو، آن مؤسسه به وابسته به دولت تبدیل نمی‌شود؛ چراکه از نظر ساختاری و مالی این وابستگی وجود ندارد و این مؤسسات اساساً قابلیت تبدیل شدن به مؤسسه دولتی را ندارد. بلکه برای رعایت ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی، مؤسسه انتفاعی یا بازرگانی در صورتی امکان تبدیل شدن به وزارتخانه، مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی را دارد که وابستگی اداری و مالی به دولت داشته باشد. به همین دلیل به عقیده برخی نویسندگان، بعید نیست منظور مقنن از به کار بردن مؤسسات وابسته به دولت، از جهت بیان مؤسسات اصل و فرع باشد. مؤسسه وابسته در این معنا همان مؤسسه

زیر نظر است مانند دیوان محاسبات که به مجلس شورای اسلامی وابسته است (پورارشاد، ۱۳۹۷: ۷۹).

## ۲-۲. گذار از مفهوم «وابسته به دولت» به «وابسته به دستگاه

### اجرایی»

در مسیر تحولات حقوقی ایران شاهد توسعه قلمرو در تعریف شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به دولت هستیم. در این راستا باید به دو مصوبه هیأت وزیران اشاره کرد. نخست، «دستورالعمل احراز صلاحیت مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره/ هیأت عامل و همچنین افرادی که به نمایندگی صاحب سهم دولت در شرکت‌ها که به عنوان عضو هیأت مدیره/ هیأت عامل معرفی می‌شوند» مصوب ۱۴۰۱/۹/۲؛ و دوم، «دستورالعمل ساماندهی حقوق و مزایای مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره/ هیئت عامل شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و شرکت‌های تابع آن‌ها و شرکت‌های تحت مدیریت دولت» مصوب ۱۴۰۱/۹/۳۰. مطابق بند چهارم ماده ۱ دستورالعمل‌های فوق‌الذکر، شرکت وابسته به دولت عبارت است از «شرکت دارای شخصیت حقوقی مستقل که ۵۰ درصد یا کمتر از ۵۰ درصد از سهام یا سرمایه آن مجتمعاً یا منفرداً متعلق به دستگاه‌های موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری باشد و یا حداقل یکی از اعضای هیئت مدیره آن‌ها توسط دستگاه‌های موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری تعیین می‌شود». شایان توجه است که این بار نیز درخواست ابطال این دستورالعمل‌ها از دیوان عدالت اداری شد، اما به عکس گذشته، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۶۷۷۶۷۷ به تاریخ ۱۴۰۳/۳/۲۲ و نظر به این که این دو دستورالعمل در راستای وضع مقررات برای تأمین اجرای قانون بودجه بوده‌اند، هیأت وزیران را دارای صلاحیت وضع مقررات برای تأمین اجرای قانون دانست؛ بنابراین در این تعریف، قلمرو مؤسسات وابسته به شرکت‌هایی با سرمایه کمتر از پنجاه درصد دستگاه‌های اجرایی در آن توسعه یافته است و اگر سرمایه‌ای هم نباشد، تعیین تنها یک عضو هیأت مدیره اعم از تمام وقت یا پاره وقت از سوی دستگاه‌های اجرایی برای شمول وابسته به دولت یا هر یک از مؤسسات عمومی غیر دولتی کفایت می‌کند. توسعه مفهوم وابسته به دولت به تصویب‌نامه‌ای فوق‌الذکر ختم نمی‌شود، بلکه با تصویب

بند ث ماده ۵ قانون برنامه پنج ساله پیشرفت جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۳، قلمرو مفهوم وابسته به دولت بسیار گسترده‌تر نیز شده است. بند پیش گفته مقرر می‌دارد: «هرگونه برداشت غیر قانونی به نفع خود یا دیگری یا تصرف غیر مجاز در اموال متعلق به ... شرکت‌های غیر دولتی که بخشی از سهام یا سرمایه آن‌ها متعلق به دستگاه‌های اجرایی است، توسط اشخاصی که اموال یاد شده حسب وظیفه به آن‌ها سپرده شده، حسب مورد در حکم اختلاس یا تصرف غیر قانونی محسوب می‌شود». بر این اساس، توسعه حداکثری در سه سطح صورت گرفته است؛ سطح اول، عدم وابستگی مدیریتی است یعنی هر شرکت غیر دولتی مانند شرکت‌های تجاری اعم از سهامی عام یا خاص صرف نظر از میزان وابستگی مدیریتی یا ساختاری آن به دولت (اعم از آن‌که حداقل یک عضو هیأت مدیره از طرف دستگاه‌های اجرایی تعیین شود یا نشود) می‌تواند موضوع این مقرر باشد؛ سطح دوم، میزان سرمایه‌گذاری دولت است. حتی اگر بخشی از سهام یا سرمایه متعلق به دستگاه‌های اجرایی باشد لذا تفاوتی در کمتر یا بیشتر از پنجاه درصد ندارد؛ سطح سوم مرتبط با عبارت «دستگاه‌های اجرایی» است. مطابق ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیر دولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند؛ بنابراین موضوع محدود به وابسته به دولت نیست، بلکه پس از تصویب قانون برنامه پیشرفت باید قرائت جدیدی از ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) ارائه شود و هرگونه برداشت غیر مجاز از مؤسسات وابسته به دستگاه‌های اجرایی که آن دستگاه به هر میزان سهام یا سرمایه در مؤسسه یا شرکتی داشته باشد، مشمول مقررات کیفری تصرف غیر قانونی یا اختلاس خواهد شد. استنباط می‌شود که این توسعه تقنینی بی‌ارتباط با تلاش‌های سازمان بازرسی کل کشور نیست؛ چراکه به عنوان شاکی تقاضای ابطال مصوبه‌ای از هیأت وزیران را داشت که آن مصوبه، مؤسسه وابسته به دولت را فقط در مورد شرکت‌های بالاتر از پنجاه درصد سرمایه یا سهام دولت تعریف کرده بود و به

استناد بند الف از ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اصلاحی ۱۳۹۳/۷/۱۵، این سازمان بازرسی و نظارت مستمر کلیه سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است را در دایره اختیارات و تکالیف خود می‌داند؛ این در حالی است که سیاست‌های اقتصادی کشور با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸، مسیری متفاوت می‌پوید. برنامه این قانون، واگذاری سهام دولت به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیر دولتی است. با این وصف، حتی پس از واگذاری سهام دولت به بخش خصوصی حتی اگر کسری از درصد از سهام دولت در شرکت خصوصی باقی بماند باز هم مشمول مقررات نظارتی سازمان بازرسی کل کشور و مقررات کیفری ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) است. این رویه گویاست که سیاست‌های اقتصادی به دنبال کاهش مداخله است، اما ظاهراً سیاست‌های نظارتی و قضایی کماکان به دنبال توسعه مداخله است.

### ۳. توسعه قلمرو ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) از مفهوم «مامورین به خدمات عمومی»

بخشی از چالش‌های فعلی جرائم مرتبط با فساد، مربوط به اشخاصی است که امکان ارتکاب جرم در مورد آن‌ها وجود دارد. پیداست همه خدمات عمومی توسط دولت انجام نمی‌پذیرد. همچنین امتیازات و اختیارات عمومی صرفاً توسط این نهادها به کار گرفته نمی‌شود. در کنار نهادهای دولتی، دیگر مؤسسات عمومی غیر دولتی و حتی نهادهای خصوصی نیز وجود دارند که به ارائه خدمات عمومی می‌پردازند. کنوانسیون مبارزه با فساد (کنوانسیون مریدا) به اهمیت نقش این سه بخش و الزامات قانون‌گذاری برای آن پرداخته است (کاظمی، ۱۴۰۵: ۱۳۴)، اما تعریف مشخص قانونی از این نهادها در دست نیست؛ بنابراین سازمان، حدود اختیارات و جایگاه حقوقی آن‌ها چندان روشن نیست (آقایی طوق و لطفی، ۱۴۰۴: ۱۹۹). این ابهام حوزه حقوق اداری، به ساحت کیفری نیز تسری یافته و از مفاهیم پرابهام در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) مفهوم «مامورین به خدمات عمومی» است که باعث ارائه تفسیرهای متفاوت شده است.

### ۳-۱. مامورین به خدمات عمومی محدود به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

ماده ۳ قانون راجع به محاکمه و مجازات مامورین به خدمات عمومی مصوب ۱۳۱۵ مامورین به خدمات عمومی را تعریف کرده است: کارمندان مؤسسات خیریه که حسب ترتیب وقف یا وصیت تولیت آن‌ها با پادشاه عصر است، مؤسسات خیریه و مؤسسات عام‌المنفعه که دولت یا شهرداری اداره می‌کنند و یا تحت نظر دولت اداره می‌شود و مؤسسات انتفاعی دولت یا مؤسسات انتفاعی دیگر که تحت نظر دولت اداره می‌شود. در این ماده مفهوم و مصادیق این دسته از کارکنان به صورت حصری و روشن بیان شده و ابهامی در این خصوص وجود نداشت. با این وجود، قانون پیش گفته به موجب ماده ۵۷۰ قانون آیین دادرسی کیفری نسخ شده است، لیکن برخی از نویسندگان در تفسیر ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) هنوز این ماده منسوخ را برای تعریف مامورین به خدمات عمومی ملاک می‌دانند (مهاجری، ۱۳۹۵: ۲۹۱) که البته بر این استناد، ایراد کرده‌اند (خادم رضوی و نوعی و نوعی، ۱۴۰۰: ۶۱). نکته دیگر آن‌که در حقوق کیفری باید به قدر متیقن اکتفا کرد؛ از این رو به نظر می‌رسد تفسیر برخی دیگر از نویسندگان که مقصود قانون‌گذار از مأموران به خدمات عمومی مندرج در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) را صرفاً ناظر به مؤسسات عمومی غیر دولتی دانسته‌اند، نزدیک به صواب باشد؛ زیرا در غیر این صورت ضرورتی نداشت که پس از ذکر عبارت «مأمورین به خدمات عمومی» از قید «اعم از رسمی و غیر رسمی» استفاده کند. این قید بر اساس قانون مدیریت خدمات کشوری صرفاً درباره مؤسسات عمومی مصداق دارد (زکوی و مصطفوی و طرفی سیداوی، ۱۴۰۱: ۲۵۷). همچنین برای شناسایی مصادیق مؤسسات عمومی غیر دولتی باید به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳ با الحاقات بعدی آن مراجعه کرد. با این توضیحات پیداست که عبارت مامورین به خدمات عمومی را نمی‌توان مشمول مؤسسات خصوصی دانست اعم از آن‌که ارائه دهنده خدمات عمومی باشند یا نباشند.

### ۳-۲. توسعه قلمرو ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) پس از صدور رای وحدت رویه ۷۹۸

مطابق رای وحدت رویه ۷۹۸ هیأت عمومی دیوان عالی کشور که مفهوم «مأمورین به خدمات عمومی» را به کارکنان بانک‌های خصوصی تحت نظارت بانک مرکزی نیز توسعه داده است، مقرر می‌دارد: «مطابق ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ مأمورین به خدمات عمومی همانند کارکنان دولت مشمول حکم مقرر در خصوص تصرف غیر قانونی نسبت به وجوه یا سایر اموال سپرده شده به آن‌ها برحسب وظیفه هستند. کارکنان بانک‌های خصوصی که تحت نظارت بانک مرکزی به ارائه خدمات گسترده پولی و بانکی به مردم می‌پردازند، از مصادیق مأمورین به خدمات عمومی محسوب می‌شوند و مشمول مجازات مقرر در ماده فوق الذکر هستند».

در ادبیات حقوقی کشور، این رای مورد نقد قرار گرفته است. طبق نظر برخی نویسندگان، هیأت عمومی دیوان عالی کشور ابتدا این فرض نادرست را به وجود آورده است که کارکنانی که خدمات پولی و گسترده به مردم ارائه می‌کنند، مأموران به خدمات عمومی‌اند. سپس با در نظر گرفتن این‌که کارکنان بانک‌های خصوصی خدمات پولی و گسترده به مردم ارائه می‌کنند، آن‌ها را در زمره مأموران به خدمات عمومی تلقی نموده است (منصورآبادی، ۱۴۰۰: ۶۷-۸۲). طبق نظر دیگر، رای شماره ۷۹۸ و استدلال مندرج در آن، مبنایی برای تفسیر فراقانونی در مقوله مفهوم و مصادیق مأمورین و خدمات عمومی و شمولیت جرائم اقتصادی نسبت به کارکنان بخش خصوصی و نه فقط بانک‌ها شده و با اخذ وحدت ملاک از رای وحدت روی صادره، دامنه موضوع وسعت فراقانونی یافته است؛ حال آن‌که در رای وحدت رویه، آنچه که برای مراجع قانونی الزام آور است منطوق رای است و نه استدلال مندرج در آن؛ لذا تسری رای مذکور به کارکنان سایر بخش‌های خصوصی قابل توجیه نیست (ناطور و ریاضت، ۱۴۰۲: ۳۲-۳۳). تمرکز اصلی نوشتار حاضر، نقد و ارزیابی رای وحدت رویه ۷۹۸ نیست، بلکه در مقام تبیین تاثیر رای وحدت رویه در ارائه تفاسیر توسعه‌ای از ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) است. این توسعه با پیوند زدن رای وحدت رویه ۷۹۸ با عبارت بخش اخیر ماده ۵۹۸

قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) (تضییع وجوه و اموال دولتی در اثر اهمال و تغریط) شکل گرفته است؛ با این توضیح که پس از رای وحدت رویه مذکور، در رویه قضایی برای کارکنان بانک‌های خصوصی، علاوه بر جرم استفاده غیرمجاز در صدر ماده، به استناد ذیل ماده نیز کیفرخواست صادر شده و مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. برای نمونه در پرونده شماره ۱۴۰۳۳۵۵۱۳/۷/۱۴۰۳ در شعبه ۱۵ دادگاه کیفری یک استان تهران (مستقر در مجتمع ویژه رسیدگی به جرائم اقتصادی) مدعی العموم در کیفرخواست مدعی شد اقدام متهمان که سیزده نفر از کارکنان یک بانک خصوصی بودند، در پرداخت تسهیلات به شرکت‌های مذکور در پرونده و با توجه به نظر کارشناس و مستندات بانکی در اعطای تسهیلات، خلاف مقررات بوده و قواعد و مقررات بانکی لحاظ نشده است و لذا به استناد اهمال منتهی به تضییع وجوه دولتی مربوط به بانک، تقاضای مجازات متهمان شده است. نمونه دیگر، کیفرخواست صادر شده از شعبه ۴ بازپرسی دادرسی ویژه رسیدگی به جرائم اقتصادی به شماره ۱۴۰۳۶۸۴۳۰۰۰۶۶۶۶۵ مورخ ۱۴۰۳/۷/۲۱ است که به برخی مدیران بانک خصوصی به دلیل عدم نظارت کافی بر مصرف تسهیلات، اتهام ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) وارد گردید.

برای نقد این رویه قضایی شاید در ابتدا این اشکال به ذهن برسد که ذکر عبارت «تضییع اموال و وجوه دولتی» در انتهای ماده منصرف از بانک‌های خصوصی است؛ با این حال برخی نویسندگان حقوقی بیان داشته‌اند که قانون‌گذار در صدد بوده تا با پرهیز از تکرار سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و شبه دولتی مذکور در صدر این ماده، با اکتفا به عبارت کلی «دولتی» مقصود خود را بیان نماید؛ زیرا اساساً تفاوتی در مبنای جرم‌انگاری «استفاده غیر مجاز» با «مصرف غیر مجاز» «اهمال و تغریط منجر به تضییع» وجود ندارد و کلمه «دولتی» ذیل ماده به معنای «قوه مجریه» در معنای خاص نمی‌باشد و به معنای «نهادهای حاکمیتی» در معنای عام به کار رفته و اعتبار نهادهای مذکور در صدر ماده اعم از دولتی یا عمومی غیر دولتی و ... را در بر می‌گیرد. به دیگر سخن، مصادیق ذیل ماده هم به نحوی تصرف غیر مجاز در اموال و وجوهی است که در موارد بالا ذکر شده است و تمام شرایط حاکم بر صدر ماده بر ذیل آن نیز حکومت دارد؛ با این تفاوت که رفتار مرتکب از نوع دیگری

است که بدان تصریح شده است (احمدزاده، ۱۴۰۴: ۱۲۳). با این استدلال شاهد تفسیر حداکثری از ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) هستیم؛ چه آن که با حاکم دانستن تمام شرایط صدر ماده بر ذیل آن و با پیوند زدن رای وحدت رویه ۷۹۸ به صدر و ذیل ماده، همه کارکنان بانک‌های خصوصی نیز شامل جرم اهمال و تفریط در تضییع وجوه و اموال عمومی (نه دولتی) می‌شوند.

به اعتقاد نگارنده بر این مسیر آغاز شده در رویه قضایی، ایرادهای متعددی به این شرح وارد است؛ یکم، اصل جرم‌انگاری در بخش انتهایی ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) زیر سوال است. توسعه جرم تصرف غیر قانونی با اقدامات مذکور در ذیل ماده که در بدترین حالت می‌توانند تخلف اداری محسوب شوند، نوعی جرم‌انگاری حداکثری محسوب می‌شود (آقای‌نیا و رستمی، ۱۴۰۴: ۳۴۷)؛ دوم، رای وحدت رویه ۷۹۸ صرفاً در محدوده خود قابل استناد است. متن این رای در مورد کارکنان بانک خصوصی، منحصر است به تصرف غیر قانونی نسبت به وجوه یا سایر اموال سپرده شده به آن‌ها و از این رو تعمیم رای وحدت رویه به ذیل ماده کهجرمی غیر از تصرف غیر قانونی را وضع می‌کند جایز نیست؛ سوم، با بررسی پیشینه ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) پیداست که این ماده اصطلاحاً مرتبط با قانون محاسبات عمومی کشور است. ذیل آن نیز کاملاً مرتبط با وجوه و اموال دولتی است؛ چراکه با عبارت «و یا آن را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری ...»، صرفاً مشمول اعتبارات دولتی در قانون بودجه می‌شود. قدر متیقن آن است که کارکنان بانک‌های خصوصی بر اساس دستورالعمل‌های بانکی عمل می‌کنند و نه ردیف‌های مندرج در قانون بودجه؛ لذا شمول حکم ذیل ماده برای این کارکنان، سالبه به انتفای موضوع است؛ چهارم، در ماده مذکور قانون‌گذار در مقام بیان است. اکتفاء به عبارت «اموال و وجوه دولتی» برای بیان همه شقوق و فروض صدر ماده و تسامح در بیان مفاهیم، برخلاف اصول قانون‌گذاری است، بلکه قانون‌گذار می‌توانست عبارت «و موارد فوق‌الذکر» را در قسمت اخیر ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) بیاورد. ذکر «اموال و وجوه دولتی» نشان از آن دارد که قانون‌گذار با علم به همه شرایط صدر ماده، فقط قسمتی از آن را اراده کرده است؛ پنجم، مطابق با نظریه مشورتی شماره ۷/۹۹/۱۷۷۲ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۴ اداره

کل حقوقی قوه قضاییه، قسمت نخست ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ مربوط به استفاده غیر مجاز، بدون قصد تملک وجوه و اموال دولتی و عمومی است و قسمت اخیر آن، ناظر بر اهمال یا تفریطی است که موجب تضییع اموال دولتی شود. در نتیجه، قسمت اخیر ماده مذکور شامل اموال عمومی از قبیل اموال شهرداری‌ها نمی‌شود و توسعه مصادیق جرائم قسمت نخست ماده به قسمت دوم آن، خلاف اصول حقوق کیفری و از جمله لزوم تفسیر مضیق نصوص کیفری و نیز تفسیر به نفع متهم است و وجه قانونی ندارد. شایان ذکر است ماده ۱۳ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ راجع به جرائم صدر ماده است که در رابطه با جرائم عمدی است و ارتباطی به قسمت اخیر ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ ندارد.

## برآمد

۱- از مهم‌ترین مقررات ناظر بر جرائم علیه اموال عمومی، ماده ۵۹۸ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی است. این ماده در پرتو توصیه‌های اصول حقوق کیفری و جرم‌نگاری در کنوانسیون مبارزه با فساد (کنوانسیون مریدا) قابل بررسی است. از اصول شناخته شده حقوق کیفری، اصل شفافیت است. در برابر، ابهام در تعریف مفاهیم و مصادیق قانونی موجب اشکال در مقابله موثر کیفری با جرم تصرف غیر قانونی در اموال دولتی و عمومی می‌شود. درکنار این مهم، در کنوانسیون مریدا شناسایی مقام‌های دولتی، نهادها و مؤسسات ارائه دهنده خدمات عمومی و دولتی، به حقوق داخلی کشورها واگذار شده است. در نتیجه انتظار این است که نظام حقوقی ایران تعریف دقیقی از عبارات «مؤسسه وابسته به دولت» و «مأمورین به خدمات عمومی» ارائه دهد؛ امری که در ماده ۵۹۸ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی مغفول مانده است که نتیجه آن، شکل‌گیری تفاسیر پراکنده و متشتت در دکترین و رویه قضایی است.

۲- در حقوق ایران از سال ۱۳۹۹ با صدور رای وحدت رویه ۷۹۸ تحولاتی شروع شد که با تصویب قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت در سال ۱۴۰۳ به اوج رسید و این حرکت در عمل موجب توسعه قلمرو جرم تصرف غیر قانونی در اموال دولتی و عمومی گردید. تحولات صورت‌گرفته در قلمرو ماده ۵۹۸ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی در این بازه زمانی نشان‌دهنده یک روند تدریجی معنادار در جهت گسترش دامنه شمول این مقرره است. این توسعه در سه سطح اصلی شامل گسترش اشخاص حقوقی مشمول، تحول در مفهوم وابستگی به دولت و توسعه مفهوم مأمورین به خدمات عمومی قابل مشاهده است.

۳- قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران با تصریح به شمول نهادهایی نظیر مؤسسات اعتباری، دانشگاه آزاد اسلامی و تمامی صندوق‌های بازنشستگی، گام مهمی در رفع ابهام‌ها برداشته است. همچنین جایگزینی مفهوم «وابسته به دستگاه اجرایی» به جای «وابسته به دولت» موجب توسعه چشم‌گیر دامنه شمول ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) شده است. بدین ترتیب با تصویب قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت در سال ۱۴۰۳، هرگونه برداشت

غیرمجاز از مؤسسات وابسته به دستگاه‌های اجرایی که آن دستگاه به هر میزان سهام یا سرمایه در مؤسسه یا شرکتی داشته باشد مشمول ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) می‌شود. در حوزه رویه قضایی نیز، رأی وحدت رویه شماره ۷۹۸ دیوان عالی کشور نقطه عطفی در توسعه مفهوم مأمورین به خدمات عمومی محسوب می‌شود که آثار آن به تدریج در سایر حوزه‌ها به ویژه در رویه قضایی با تمایل به گسترش رأی وحدت رویه علاوه بر جرم تصرف غیر قانونی در صدر ماده، به جرم اهمال و تفریط منجر به تضییع وجوه و اموال دولتی در ذیل ماده دیده می‌شود.

۴- افزون بر قوانین و مقررات و آرای قضایی بررسی شده، نشانه‌های دیگری نیز برای اثبات واکنش حداکثری به جرائم مندرج در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) دیده می‌شود مانند ماده ۳ دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن مصوب ۱۳۹۹ که مقرر می‌دارد: «در صورتی که ترک وظایف قانونی مدیران، مسؤولان و رؤسای دستگاه‌های اجرایی و اهمال در انجام وظیفه و عدم نظارت بر کارکنان موجب تضییع حقوق عمومی یا ایراد صدمه یا خسارت بر اموال عمومی یا منابع بیت‌المال و یا حقوق اساسی ملت، مانند حق سلامت یا امنیت عمومی و دیگر حقوق مصرح در قانون اساسی ناظر بر حقوق عامه شود و یا مضر به سلامت و امنیت مردم شود و یا این قبیل اقدامات سبب بروز یا توسعه خسارت و صدمات گردد و دارای وصف مجرمانه باشد، در اسرع وقت نسبت به تعقیب موضوع، جمع‌آوری ادله و نظارت بر تحقیقات اقدام لازم را به عمل آورند و مراتب را به دادستان کل جهت پیگیری اعلام نمایند؛ در حالی که «تضییع حقوق عمومی» در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) جرم‌انگاری نشده است و تعریف قانونی نیز از حقوق عامه و مصادیق آن وجود ندارد.

۵- پیشنهاد نگارنده برای تحقیقات بعدی، ارزیابی سیاست جنایی این واکنش حداکثری است. با این سوال اصلی که توسعه جرم‌انگاری در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) تا چه میزان باعث بالا رفتن خطر (ریسک) و نااطمینانی برای مدیران دولتی و نهادهای عمومی و نیز فعالان بخش خصوصی گردیده است.

## فهرست منابع

- \* آقای نی، حسین و رستمی، هادی (۱۴۰۴)، جرائم علیه اموال و مالکیت، چاپ پنجم، تهران: میزان.
- \* آقای طوق، مسلم و لطفی، حسن (۱۴۰۴)، حقوق اداری، چاپ ششم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- \* احمدی ناطور، زهرا و ریاضت، زینب (۱۴۰۲)، «تحول مفهوم ومصادیق مامورین به خدمات عمومی در جرائم اقتصادی»، پژوهشنامه حقوق کیفری، شماره ۲۸، صص ۳۷-۲۳.
- \* احمدزاده، رسول (۱۴۰۴)، جرائم مالی کارکنان دولت، چاپ نخست، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- \* باقری کمارعلیا، محمد (۱۳۹۴)، «مطالعه تطبیقی سیاست جنایی تقنینی ایران با کنوانسیون مریدا و تحولات آن»، پژوهش های حقوقی، شماره ۲۷، صص ۹۲-۶۳.
- \* پورارشاد، نادر (۱۳۹۷)، «معنا و مراد از مؤسسات وابسته به دولت در حقوق ایران»، حقوق اساسی، شماره ۱۵، صص ۵۷-۸۰.
- \* حبیب زاده، محمدجعفر (۱۳۸۷)، «تحلیل جرم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی»، نظارت و بازرسی، شماره ۶، صص ۶۶-۴۹.
- \* جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۶۹)، مقدمه عمومی علم حقوق، چاپ نخست، تهران، گنج دانش.
- \* جعفری تبار، حسن (۱۳۸۳)، مبانی تفسیر حقوقی، چاپ نخست، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- \* جعفری تبار، حسن (۱۳۶۹)، دیو در شیشه (فلسفه رویه قضایی)، چاپ نخست، تهران، نگاه معاصر.
- \* حبیب زاده، محمدجعفر و منصورآبادی، عباس (۱۳۸۰)، «بررسی تطبیقی اختلاس و تصرف غیرقانونی در حقوق کیفری ایران»، ماهنامه دادرسی، شماره ۲۷، صص ۷-۱.
- \* خادم رضوی، قاسم و نوعی، الیاس و نوعی، محمد، (۱۴۰۰)، «دامنه شمول جرم

موضوع ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی نسبت به کارکنان بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی»، دیدگاه‌های حقوقی قضایی، دوره ۲۶، شماره ۹۴، صص ۷۳-۵۵.

\* زارعی، فاطمه (۱۴۰۴)، واکاوی جرائم موضوع ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) در پرتو رویه قضایی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شاهد.

\* زکوی، مهدی و مصطفوی، سید هادی و طرفی سیدادی، یوسف (۱۴۰۱)، «تصرفات غیر قانونی در اموال و وجوه مؤسسات عمومی غیر دولتی در شرکت‌های مادر و تابعه سازمان تأمین اجتماعی»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۱۲، صص ۲۷۱-۲۵۱.

\* سیمایی صراف، حسین (۱۳۹۳)، قیاس در استدلال حقوقی، چاپ نخست، تهران: شهر دانش.

\* کاظمی، سید سجاد (۱۴۰۵)، «چالش‌های تقنینی جرائم مرتبط با فساد اداری در حقوق ایران؛ با رویکردی به کنوانسیون مریدا و حقوق مصر»، آموزه‌های حقوق کیفری کشورهای اسلامی، شماره ۱۰، صص ۱۲۵-۱۵۴.

\* معصومی، علی اکبر (۱۴۰۴)، «ماهیت‌شناسی صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی ایران»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۲۴، صص ۴۸۷-۵۱۲.

\* مهاجری، علی (۱۳۹۵) جرائم شغلی کارکنان دولت در حقوق جزای ایران، چاپ دوم، تهران: فکرسازان.

\* منصورآبادی، عباس (۱۳۹۶)، حقوق جزای عمومی ۱، چاپ دوم، تهران: میزان.

\* منصورآبادی، عباس (۱۴۰۰)، «مفهوم و مصادیق ماموران و خدمات عمومی؛ نقد رای ۷۹۸»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۹، صص ۸۲-۶۷.

\* ویژه، محمد رضا و افشاری، فاطمه (۱۳۹۳)، «دانشگاه آزاد اسلامی، مؤسسه عمومی یا خصوصی؟»، مطالعات حقوقی، دوره ۶، شماره ۴، صص ۲۱۴-۱۸۳.