

دامنه شمول جرم موضوع ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی نسبت به کارکنان بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی

| قاسم خادم‌رضوی* | استادیار گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق قضائی، دانشگاه علوم

قضائی و خدمات اداری، تهران، ایران

| الیاس نوعی | پژوهشگر دوره دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

| محمد نوعی | کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اردبیل

چکیده

جرم‌انگاری ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی نسبت به برخی از اشخاص، مورد بحث و اختلاف نظر است. برای مثال می‌توان به بعضی بانک‌ها اشاره کرد. وضعیت بانک‌های دولتی، به لحاظ ارتباط مستقیم و مستحکم با دولت مشخص است و با توجه به تعریف مؤسسات عمومی و عنوان فصل سیزدهم قانون مجازات اسلامی («تعدیات مأموران دولتی نسبت به دولت») تردیدی در امکان اعمال ماده ۵۹۸ بر آن‌ها باقی نمی‌ماند. از طرف دیگر، بانک‌های خصوصی (یعنی آن دسته از بانک‌هایی که از ابتدای تأسیس غیردولتی بوده‌اند) نیز به دلیل عدم وابستگی مستقیم به دولت، وضع روشنی دارند و نمی‌توان مجازات ماده ۵۹۸ را در مورد آن‌ها اجرا کرد. اما وضع آن دسته از بانک‌های غیردولتی که در گذشته‌ای نه چندان دور دولتی بوده و اکنون خصوصی شده‌اند، به دلیل پیوندهایی که با دولت دارند، مبهم و نیازمند بررسی بیشتر است. این بانک‌ها در عین حالی که دارای برخی ویژگی‌های بانک‌های خصوصی هستند، از برخی ویژگی‌های بانک‌های دولتی نیز برخوردارند. بر این اساس ضمن بررسی قوانین موجود، آمار و ارقام مربوط به سرمایه و بورس و رویه دیوان عدالت اداری، مشخص می‌شود که کارکنان بانک‌های مذکور از کارکنان دولت محسوب نشده و همانند کارکنان بانک‌های خصوصی مشمول ماده ۵۹۸ نخواهند بود.

واژگان کلیدی: بانک دولتی، بانک غیردولتی، مؤسسه عمومی، ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی، سهام.

مقدمه

بانک‌ها به‌عنوان یکی از مؤسسات مالی ارائه‌کننده خدمات از جایگاه خاصی در جوامع کنونی برخوردار هستند. این اهمیت در کشوری همچون جمهوری اسلامی ایران که طبق آمار سال ۱۳۹۲ نزدیک به ۹۵ درصد حجم نقدینگی آن توسط بانک‌های تجاری خلق شده است، فزونی می‌یابد (حسینی‌دولت‌آبادی، ۱۳۹۵: ۱۹۱). اگرچه اصولاً از بانک‌ها با عنوان «واسطه» و امانت‌دار سپرده‌های بانکی یاد می‌شود و بانک‌ها نیز در معرفی خود بر این امر تأکید می‌ورزند، اما اقدامات بانک‌ها به واسطه‌گری محدود نشده و در امور دیگری نیز همگام با دولت یا به‌طور مستقل صورت می‌گیرد. بانک‌ها به‌عنوان اشخاص حقوقی که به‌موجب ماده ۳۱ قانون پولی بانکی کشور در قالب شرکت‌های سهامی عام تشکیل می‌شوند، در سال‌های اخیر و در پی اقداماتی که در پرتو خصوصی‌سازی صورت گرفت، تحولاتی را تجربه کردند. البته این تغییرات تنها در مورد برخی بانک‌های دولتی اعمال شد و آن‌ها را به بانک‌های خصوصی نزدیک‌تر کرد. با وجود این، هنوز هم رشته‌های پیوند دولت با بانک‌های دولتی خصوصی شده تا حدی وجود دارد و این امر سبب می‌شود تشخیص ماهیت خصوصی یا عمومی «بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی» اندکی دشوار شود. ازجمله این پیوندها می‌توان به عملیات واگذاری سهام عدالت توسط آن‌ها، تعلق حدود یک‌پنجم از سهام آن‌ها به دولت، اجرای مصوبات دولت درخصوص اعطای تسهیلات در بخش‌های مختلف اقتصادی یا وام ازدواج و ... اشاره کرد.

تشخیص دقیق ماهیت بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی در امور مختلفی من‌جمله امور کیفری تأثیرگذار است. زیرا برخی جرایم همچون اختلاس، تصرف غیرقانونی در اموال دولتی، تضییع وجوه و اموال دولتی و ... تنها در مورد کارکنان بانک‌های دولتی قابل اجرا است، نه بانک‌های خصوصی. بنابراین اگر بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی با توجه به پیوندهای مستحکم آن‌ها با دولت بانک دولتی محسوب شوند، کارکنان آن‌ها مشمول مجازات جرایم مذکور خواهند شد، اما اگر بانک خصوصی به‌شمار بروند، عناوین مجرمانه مذکور و شاید هیچ عنوان مجرمانه دیگری قابل اعمال نخواهد بود.

وضعیت خاص بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی سبب شده در امکان اعمال مجازات ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی نسبت به کارکنان آن‌ها اختلاف نظر پدید آید؛ به‌طوری‌که برخی سازمان‌های نظارتی (به‌خصوص سازمان بازرسی کل کشور) با تکیه بر ارتباط و وابستگی بانک‌های مزبور به دولت، مجازات این ماده را در مورد آن‌ها قابل اعمال بدانند و با این استدلال که هنوز در عمل، خصوصی‌سازی به‌معنای واقعی آن تحقق نیافته است، آن‌ها را بانک دولتی تلقی کنند. اما در

مقابل، برخی دادگاه‌ها یا دادرها با توجه به عنوان «غیردولتی» بانک‌های فوق‌الذکر و آنچه با عنوان خصوصی‌سازی رخ داد، از اجرای کیفر ماده ۵۹۸ در این مورد خودداری کنند. البته این ابهام یا اختلاف نظر در خصوص جرایم دیگری نیز قابل طرح بوده و محدود به ماده ۵۹۸ نمی‌شود، اما تأکید و توجه خاص نگارندگان به جرم موضوع ماده ۵۹۸ از آن جهت است که در عمل و حداقل بر مبنای تجربه نویسندگان این مقاله، آنچه بیش‌تر در مورد اعمال ارتكابی کارکنان بانک‌های مزبور مطرح می‌شود و محل اختلاف نظر قضات سازمان بازرسی و قضات برخی دادگاه‌ها و دادرها قرار می‌گیرد، همین جرم موضوع ماده ۵۹۸ است.

در رابطه با ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات) و تفسیر آن، کتب و مقالاتی به نگارش درآمده که بیش‌تر بر جرم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی متمرکز شده‌اند و تا حدی به بررسی مصداقی هر یک از اشخاص حقوقی و حقیقی مورد نظر قانون‌گذار نیز پرداخته‌اند. با وجود این، بررسی نگارندگان حکایت از آن دارد که در رابطه با دامنه شمول ماده ۵۹۸ نسبت به کارکنان بانک‌ها (به‌ویژه بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی، که وضعی مبهم و دوگانه دارند) اثری به رشته تحریر درنیامده است. از این‌رو اختلاف نظر موجود از یک طرف و اندک بودن منابع حقوقی مربوط به شمول ماده ۵۹۸ بر بانک‌های مزبور از طرف دیگر، انگیزه پرداختن به این موضوع تحت عنوان یک مقاله را فراهم آورد.

در راستای بررسی موضوع این مقاله و پاسخگویی به مسئله «دایره شمول ماده ۵۹۸ قانون مجازات نسبت به کارکنان بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی»، نه تنها بررسی قوانین و مقررات موجود، بلکه تأملی در آرای دیوان عدالت اداری و آمار و ارقام بورسی مربوط به سرمایه و سهام این بانک‌ها ضرورت دارد. از این‌رو این مقاله در دو مبحث مجزا به نگارش درآمده است: بخش اول آن پس از ارائه تعریفی از مؤسسات عمومی و ضمن بررسی ۱- قانون راجع به محاکمه و مجازات مأموران به خدمات عمومی، ۲- قوانین پولی و بانکی و ۳- قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، در صدد تبیین نگاه قانون‌گذار به این موضوع بر خواهد آمد، تا بر مبنای آن وضع متفاوت بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی از بانک‌های دولتی مشخص شود. بخش دوم نیز ضمن تدقیق در آمار و اطلاعات مستخرج از بورس تهران، به تحلیل موضوع پرداخته و امکان جاری شدن کیفر ماده ۵۹۸ بر این بانک‌ها را از منظری اقتصادی مورد توجه قرار می‌دهد. همچنین در این بخش، آرای دیوان عدالت اداری و نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه نیز مبنا قرار می‌گیرد، تا در پایان نتیجه‌ای در این خصوص حاصل و پیشنهادی ارائه شود.

۱. شمول مجازات ماده ۵۹۸ در پرتو قوانین و مقررات

به موجب بخش پایانی ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی کارمندان و کارکنان «ادارات و سازمان‌ها یا شوراها و یا شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند...» و یا دارندگان پایه قضائی و به‌طور کلی اعضا و کارکنان «قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأموران به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیررسمی» مشمول مجازات‌های مقرر در این ماده هستند. البته با توجه به قدر متیقن از عنوان فصل سیزدهم قانون مجازات («تعديات مأموران دولتی نسبت به دولت») در شمول ماده ۵۹۸ بر کارکنان بانک‌های دولتی (ملی، سپه، مسکن، کشاورزی و...) تردیدی نیست. از طرف دیگر و بر همین مبنا، وضع برخی بانک‌های غیردولتی، یعنی بانک‌هایی که از بدو تأسیس خصوصی بوده‌اند (پاسارگاد، پارسیان، سامان، اقتصاد نوین و...) روشن است؛ زیرا این بانک‌ها خصوصی بوده و و با توجه به عنوان فصل سیزدهم قانون مجازات اسلامی تردیدی در خروج آن‌ها از دامنه شمول ماده ۵۹۸ وجود ندارد. از این‌رو با توجه به صراحت عنوان فصل مذکور، اجتهاد در برابر نص مجاز نیست. به عبارت دیگر بنا به وجود نص، نمی‌توان چنین استدلال کرد که «ماهیت اعمال بانک‌های خصوصی و دولتی تفاوت چندانی ندارند، پس اجرای مقررات مربوط به بانک‌های دولتی (من جمله ماده ۵۹۸) در مورد بانک‌های خصوصی مجاز است». اما بررسی وضعیت سایر بانک‌های غیردولتی، یعنی بانک‌هایی که پیشینه دولتی دارند و در سال‌های اخیر به جرگه بانک‌های غیردولتی پیوسته‌اند (بانک‌های صادرات، ملت، تجارت و رفاه کارگران) نیازمند تأمل بیش‌تری است. زیرا این بانک‌ها با وجود اینکه غیردولتی اعلام شده‌اند، هنوز در ارتباط با دولت هستند و نه تنها بخشی از سهام آن‌ها به دولت تعلق دارد، بلکه برخی امور حاکمیتی همچون واگذاری سهام عدالت از طریق این بانک‌ها صورت می‌پذیرد. از این‌رو بحث اصلی حول محور چهار بانک غیردولتی، صادرات، ملت، تجارت و رفاه کارگران می‌شود. بدیهی است بررسی وضعیت مؤسسات اعتباری (کاسپین، نور، ملل و...)، از آن جهت که بانک محسوب نمی‌شوند، از بحث کنونی خارج است.^۱

بحث و بررسی حول محور چهار بانک غیردولتی دارای پیشینه دولتی مستلزم ارائه تعریفی از مؤسسه عمومی در پرتو ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور و ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری است. بر این اساس باید گفت «مؤسسات عمومی سازمان‌هایی هستند که دارای شخصیت حقوقی بوده و به موجب قانون عهده‌دار یک یا چند امر عمومی هستند». در این تعریف، مفهومی عام

۱. برای مشاهده لیست بانک‌ها و نهادهای پولی کشور و انواع آن‌ها ر.ک.

از مؤسسات عمومی مدنظر قرار گرفته که نه تنها شامل وزارت خانه‌ها می‌شود، بلکه مؤسسات عمومی به معنای خاص را نیز دربر می‌گیرد (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۷: ۱۳۵). مرجع تصویب یا صدور مجوز اساسنامه مؤسسات مزبور مجلس شورای اسلامی است و ظاهراً مرجع دیگری حق ایجاد چنین مؤسساتی را ندارد. اما در عمل مراجع دیگری نیز در تشکیل این گونه مؤسسات نقش داشته‌اند (موسی‌زاده، ۱۳۸۳: ۱۳۸).

برای شناخت بیش‌تر مؤسسات عمومی باید گفت مؤسسات مستقل دولتی در یکی از دو دسته مؤسسات انتفاعی و غیرانتفاعی قرار می‌گیرند. اصطلاحاً مؤسسات غیرانتفاعی دولت را مؤسسات عمومی می‌نامند و مؤسسات غیرانتفاعی نیز همان شرکت‌های دولتی هستند. بنابراین دانشگاه‌های دولتی مصداق مؤسسات نوع اول و شرکت‌های آب و برق و گاز از مصادیق مؤسسات نوع دوم به‌شمار می‌روند. البته نباید به اشتباه مؤسسات غیرانتفاعی عمومی و خصوصی را یکی دانست. زیرا تفاوت این دو همانند تفاوت اشخاص حقوق عمومی و حقوق خصوصی است. برای مثال دانشگاه تهران از مؤسسات غیرانتفاعی عمومی و دانشگاه آزاد اسلامی از مؤسسات غیرانتفاعی خصوصی است (انصاری، ۱۳۹۲: ۱۲۵). بر این اساس می‌توان گفت بانک‌های دولتی وضعی مشخص دارند و در زمره مؤسسات عمومی می‌گنجد. بنابراین با توجه عنوان فصل سیزدهم قانون مجازات اسلامی («تعدیات مامورین دولتی نسبت به دولت») مشمول ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی هستند. از طرف دیگر وضع بانک‌های خصوصی یا غیردولتی فاقد پیشینه دولتی نیز بنا به تعریف ارائه شده مشخص است و می‌توان آن‌ها را تحت عنوان اشخاص خصوصی مورد بررسی قرار داد. اما در تعیین وضع بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی، که همچنان به معنای واقعی خصوصی سازی نشده‌اند، وضع اندکی دشوار است. زیرا در تشخیص اشخاص حقوق عمومی و خصوصی قضیه چنین نیست که اشخاص حقوقی عمومی همواره به امور عمومی و اشخاص حقوق خصوصی همواره به امور خصوصی بپردازند. گاه مقتضیات سیاسی، اجتماعی یا اقتصادی دولت‌ها را مجبور به مداخله در اموری می‌کند که به اشخاص خصوصی سپرده شده است و یا بالعکس برای کاستن از بار دولت و دستگاه‌های اداری بخشی از امور عمومی به اشخاص خصوصی سپرده می‌شود. در موارد این چنینی می‌بایست با ملاحظه غلبه هر یک از ملاحظات عمومی و خصوصی به تشخیص ماهیت اشخاص عمومی و خصوصی پرداخت (انصاری، ۱۳۹۲: ۱۲۲). از این رو با در نظر گرفتن پدیده خصوصی سازی که در سال‌های اخیر مورد توجه بیش‌تری قرار گرفته است، می‌توان گفت هدف از تبدیل بانک‌های دولتی به بانک‌های خصوصی، فاصله گرفتن آن‌ها از بدنه دولت و پیوستن آن‌ها به بخش خصوصی بوده است. به همین دلیل جنبه‌های خصوصی بانک‌های دولتی فاقد پیشینه دولتی

بر جنبه‌های عمومی آن غلبه دارد و می‌بایست بانک‌های مذکور را هم‌عرض بانک‌های خصوصی (بانک‌های غیردولتی فاقد پیشینه دولتی) محسوب کرد.

۱-۱. قانون راجع به محاکمه و مجازات مأموران به خدمات عمومی

از قوانین مهمی که گامی در جهت ارائه تعریفی از مؤسسات عمومی برداشت، قانون راجع به محاکمه و مجازات مأموران به خدمات عمومی بود. در ماده ۱ قانون مذکور مأموران به خدمات عمومی از حیث مجازات مورد نظر قانون‌گذار در حکم مأموران دولتی قلمداد شدند^۱ و در ماده ۳ تعیین مصادیق آن‌ها بدین نحو صورت گرفت: «مأموران به خدمات عمومی کسانی هستند که در مؤسسات ذیل خدمت می‌کنند: ۱- مؤسسات خیریه که بر حسب ترتیب وقف یا وصیت تولید آن‌ها با پادشاه عصر است. ۲- مؤسسات خیریه و مؤسسات عام‌المنفعه که دولت یا شهرداری اداره می‌کند و یا تحت نظر دولت اداره می‌شود. ۳- مؤسسات انتفاعی دولت یا مؤسسات انتفاعی دیگر که تحت نظر دولت اداره می‌شود.»

از یک منظر می‌توان گفت اولاً: از آنجا که قانون مزبور مأموران به خدمات عمومی را بنا به حکومت توسعه‌ای، در حکم مأموران دولتی دانسته است، مشخص می‌شود که در نظر قانون‌گذار مفهوم «مأموران به خدمات عمومی» متفاوت از «مأموران دولتی» است و صرفاً از لحاظ مجازات است که مأموران به خدمات عمومی در حکم مأموران دولتی هستند، نه از جهات دیگری همچون حقوق و تکالیف استخدامی. ثانیاً با وجود اینکه در ظاهر امر مصادیق مأموران به خدمات عمومی حصری است، عمومیت عبارات «تحت نظارت دولت اداره می‌شوند» که در بند دوم و سوم ماده آمده، دامنه‌ای وسیع به مفهوم مأموران به خدمات عمومی و بالتبع مؤسسات عمومی می‌بخشد، که با توجه به مقتضیات زمان وضع قانون مذکور و اندک بودن نهادهای دولتی-خصوصی در آن زمان، به نظر نمی‌رسد محدودیت زیادی برای آن قابل تصور بوده باشد. بنابراین با وجود نسخ صریح این قانون در ماده ۵۷۰ قانون آئین دادرسی کیفری ۱۳۹۲، تعریف آن امروزه نیز قابل استفاده است، زیرا این تعریف دربرگیرنده مجازات یا موضوع خاصی که قابلیت تطبیق با قانون جدید آئین دادرسی کیفری را نداشته باشد، نیست. از این رو از آنجا که «مؤسسات عمومی» طبق قانون راجع به محاکمه و مجازات مأموران به خدمات عمومی به‌طور کلی عبارت‌اند از «مؤسساتی که تحت نظارت حاکم، دولت یا شهرداری قرار دارند و یا توسط آن‌ها اداره می‌شوند»، بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه

۱. «مأمورین به خدمات عمومی از حیث جرائم مذکور در فصل چهارم از باب دوم قانون مجازات عمومی و از حیث صلاحیت دیوان جزای عمال دولت در حکم مأمورین دولتی خواهند بود.»

دولتی (صادرات، ملت، تجارت و رفاه کارگران) نیز که تحت نظارت دولت قرار دارند، همانند بانک-های دولتی، مشمول مجازات بند ۳ ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی می‌شوند و از این جهت وضعی متمایز از بانک‌های خصوصی (یا غیردولتی فاقد پیشینه دولتی) دارند.

اما دیدگاه مذکور به دلایلی مقبول نیست و نمی‌توان با تکیه بر آن، چهار بانک فوق‌الذکر را همچون بانک‌هایی که هنوز دولتی هستند (ملی، سپه، مسکن، کشاورزی و ...) مشمول مجازات ماده ۵۹۸ دانست. زیرا این استدلال که «تعریف فوق‌خصوصیتی ندارد که آن را با قانون آئین دادرسی کیفری و مجازات کنونی غیرقابل انطباق کند» از آن جهت مردود است که اگر تعریف مزبور خصوصیت یا ویژگی خاصی نداشت، ضرورتی برای نسخ آن نبود و قانون‌گذار در ماده ۵۷۰ قانون آئین دادرسی کیفری صراحتاً (و نه حتی ضمناً) آن را نسخ نمی‌کرد. در واقع با تأملی بر سه ماده قانون راجع به محاکمه و مجازات مأموران به خدمات عمومی آشکار است که تعریف قانون مزبور از مأموران و مؤسسات عمومی، محور و موضوع اصلی آن بوده و بدیهی است که نسخ قانون مستلزم نسخ مفاد آن نیز هست. به عبارت دیگر اگر پذیرفته شود که «تعریف» این قانون از مأموران و مؤسسات عمومی نسخ نشده، نتیجه این می‌شود که مواد دیگر قانون مزبور نیز در واقع نسخ نشده و قانون‌گذار دست به اقدامی غیرمنطقی زده است: زیرا از یک طرف صراحتاً قانون مذکور را منسوخ اعلام کرده و از طرف دیگر هنوز مفاد آن را معتبر و قابل استناد می‌داند. قطعاً چنین اقدام غیر معقولی از قانون‌گذار سر نمی‌زند و استدلال مزبور مردود است.

علاوه بر این، حتی اگر گفته شود: «قانون راجع به محاکمه و مجازات مأموران به خدمات عمومی دارای سه قسمت است که ماده اول آن متوجه مسؤولیت کیفری مأموران به خدمات عمومی، ماده ۲ آن متوجه مسؤولیت اداری آنان و ماده ۳ ارائه‌کننده تعریفی از مفهوم مأموران مزبور است»، باز هم نمی‌توان چنین نتیجه گرفت که قسمت اول و دوم قانون (که به مجازات کیفری و اداری می‌پردازند) نسخ شده و قسمت سوم (که تعریف مأموران و مؤسسات عمومی است) به دلیل قابلیت انطباق و جمع آن با مبانی قوانین جدید آئین دادرسی کیفری و مجازات اسلامی، هنوز اعتبار دارد. علت آن است که اگر شک کنیم آیا عمومیت حکم ماده ۵۷۰ قانون آئین دادرسی کیفری مبنی بر نسخ قانون راجع به محاکمه و مجازات مأموران به خدمات عمومی، تنها به یک قسمت از آن تسری می‌یابد یا به تمام قسمت‌های آن، این عمومیت (بنا به کثرت استعمال و وجود) از نوع عام افرادی یا استغراقی محسوب می‌شود که در مورد تمامی اجزای این قانون، یعنی هر سه ماده (یا قسمت) آن جاری می‌شود، نه صرفاً مواد (یا قسمت‌های) اول و دوم آن. علاوه بر این، بنا به رویه قانون‌گذار در تدوین و وضع قوانین، هر زمان نیاز به نسخ برخی از مواد یک قانون (نه کل آن) باشد، مواد مزبور به صراحت اعلام می‌شوند. برای نمونه می‌توان به ماده

۵۸ قانون حمایت خانواده اشاره کرد که در بند ۹، نسخ سه ماده از قانون مجازات را صراحتاً اعلان کرده است؛ همچنین است در مورد ماده ۳۷ قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی سرپرست و بدسرپرست و سایر قوانین موضوعه.

از این رو با توجه به نسخ قانون راجع به محاکمه و مجازات مأموران به خدمات عمومی، تکیه بر آن برای رسیدن به تعریفی دقیق از مؤسسات عمومی که شباهت یا تفاوت بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی را از سایر بانک‌های غیردولتی بیان کند و بالتبع در بررسی وضعیت بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی از جهت شمول ماده ۵۹۸ بر آن‌ها راهگشا باشد، ممکن نیست و باید به قوانین دیگری توسل جست که در ذیل مدنظر قرار خواهند گرفت.

۱-۲. قوانین پولی و بانکی

«قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱» و «قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۹» از دیگر قوانینی هستند که می‌بایست در راستای تبیین وضعیت کارکنان بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی از منظر ماده ۵۹۸ قانون مجازات، مورد استناد قرار بگیرند. از این رو در ذیل به موادی از این دو قانون که در ارتباط مستقیم با بحث کنونی است، پرداخته می‌شود.

بند الف ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور چنین مقرر می‌دارد: «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری براساس سیاست کلی اقتصادی کشور است»؛ همچنین بند ب ماده ۱۱ قانون مزبور نیز «نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری طبق مقررات این قانون» را برعهده بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران گذاشته است. مضافاً اینکه ماده ۳۱ قانون مذکور تشکیل بانک‌ها، اعم از دولتی و غیردولتی، را در قالب شرکت سهامی ممکن می‌داند. علاوه بر این، بند الف ماده واحده قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی «... نظارت بر بانک‌ها و صدور مجوز فعالیت بانکی» را در قلمرو وظایف دولت دانسته و آن‌ها را از جهت اعمال حاکمیت همچنان در اختیار دولت باقی می‌گذارد.

از تأملی در مواد مزبور و کنارهم قراردادن آن‌ها ممکن است چنین نتیجه‌ای حاصل شود: طبق مواد فوق‌الذکر نظارت بر تمامی بانک‌ها، اعم از دولتی و غیردولتی، برعهده بانک مرکزی و به تبع آن برعهده دولت است. بنابراین صرف نظر از اینکه بانک‌های دولتی و غیردولتی تحت هر یک از عناوین «مؤسسات وابسته به دولت»، «مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند» و یا «مأموران به خدمات عمومی» مطروحه در ماده ۵۹۸ بگنجانند، تفکیکی بین بانک‌های دولتی و غیردولتی وجود ندارد، زیرا تمامی بانک‌ها از این لحاظ شرایط یکسانی دارند. در نتیجه وضعیت آن‌ها از جهت داخل

یا خارج بودن از دامنه شمول ماده ۵۹۸، متفاوت نیست و کارکنان بانک‌های دولتی و غیردولتی (درای پیشینه دولتی و فاقد پیشینه دولتی) از جمله مؤسسات عمومی مشمول مجازات ماده ۵۹۸ هستند. دیدگاه مذکور غیرقابل قبول است، زیرا اولاً با تعریفی که از مؤسسات عمومی مطرح شد سازگار نیست و حتی بانک‌های خصوصی (غیردولتی فاقد پیشینه دولتی) را هم عرض بانک‌های دولتی و یکی از مصادیق مؤسسات عمومی قرار می‌دهد. این در حالی است که تردید تنها در مورد بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی وجود ندارد، نه بانک‌های خصوصی که مسلماً از دامنه شمول مؤسسات عمومی خارج هستند.

علاوه بر آنچه گفته شد، مواد قانون پولی و بانکی کشور و قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی در مقام بیان مفهوم و مصادیق مؤسسات عمومی یا تبیین تفاوت‌های آن‌ها از جهت مجازات کارکنان آنان نیست و صرفاً به حدود تکالیف بانک مرکزی می‌پردازد. به عبارت دیگر، نمی‌توان از این امر که همه بانک‌ها (اعم از دولتی و غیردولتی)، تحت نظارت یک نهاد (یعنی بانک مرکزی) هستند نتیجه گرفت که مجازات کارکنان آنان و تمامی شرایط آنان یکی است. علاوه بر این، نظارت بانک مرکزی و دولت بر چهار بانک غیردولتی دارای پیشینه دولتی (یعنی صادرات، ملت، تجارت و رفاه کارگران) به معنای اعطای کمک مستمر به آن‌ها یا اداره آن‌ها (که در ماده ۵۹۸ آمده) نیست؛ از این رو نقش دولت در این بانک‌ها به مراتب کمتر از بانک‌های دولتی است و این امر، متفاوت بودن نگاه قانون‌گذار به آن‌ها را در خصوص مجازات کارکنان‌شان می‌طلبد. مضافاً اینکه مقبول دانستن تفسیری چنین موسع از عبارت «مأموران به خدمات عمومی» (و داخل دانستن بانک‌های غیردولتی در آن) سبب می‌شود عملاً تمامی کارکنان و فعالان در مشاغل دولتی، غیردولتی و آزاد نیز تحت شمول مجازات ۵۹۸ قرار بگیرند، زیرا هر کدام از آن‌ها به نحوی از انحا و به طور مستقیم یا غیرمستقیم (مثلاً از نظر تبعیت از مقررات صنفی واحد) تحت نظارت دولت بوده و خدمتی عمومی ارائه می‌کنند.

بنابر آنچه گفته شد، نمی‌توان با تکیه بر دو قانون «پولی و بانکی کشور» و «اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی» به این نتیجه رسید که بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی (صادرات، ملت، تجارت و رفاه کارگران) همانند بانک‌های دولتی از مصادیق مؤسسات عمومی ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی محسوب می‌شوند و کارکنان آن‌ها مشمول مجازات این ماده هستند، زیرا در این قانون نیز مقررات، صرف نظر از خصوصی یا عمومی بودن بانک‌ها، وضع شده است.

۱-۳. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی

تاکنون با توجه به مواد مورد بررسی از قوانین فوق‌الذکر مشخص شد توسل به قانون در خصوص محاکمه و مجازات مأموران به خدمات عمومی در رابطه با تبیین مفهوم و مصادیق مؤسسات عمومی

یا دولتی و تشخیص شمول آن‌ها بر بانک‌ها ممکن نیست. همچنین حداقل نتیجه حاصله از تعریف مؤسسات عمومی این است که وضع کارکنان بانک‌های خصوصی متفاوت از وضع کارکنان بانک‌های دولتی است. حال مسئله این است که آیا وضع هر دو نوع از انواع بانک‌های غیردولتی، یعنی آن‌هایی که دارای پیشینه دولتی هستند و آن‌هایی که از ابتدا مستقل از دولت بوده و فاقد پیشینه دولتی هستند، یکسان است؟ به عبارت دیگر آیا می‌توان بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی، یعنی ملت، صادرات، تجارت و رفاه کارگران، که برخلاف سایر بانک‌های غیردولتی تمام سهام آن‌ها متعلق به بخش خصوصی نیست را از جمله مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب کرد و وضع آن‌ها را از نظر مجازات موضوع ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات) متفاوت از مؤسسات خصوصی (بانک‌های غیردولتی فاقد پیشینه دولتی) دانست؟

برای پاسخ به این پرسش باید به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی رجوع کرد: اگر بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی طبق این قانون از مصادیق مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب شوند، می‌توان وضع آن‌ها را متفاوت از بانک‌های خصوصی (یا بانک‌های غیردولتی فاقد پیشینه دولتی) دانست؛ در غیر این صورت می‌بایست با صرف نظر کردن از تفاوت‌های آن‌ها از لحاظ تأثیر و دخالت فعلی یا پیشین دولت، احکام یکسانی را در مورد آن‌ها جاری کرد. از نگاهی به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و اصلاحات و الحاقات صورت گرفته در آن، مشخص می‌شود، نامی از هیچ‌یک از بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی در آن نیامده است. این امر به خوبی نشان می‌دهد که نمی‌توان بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی را از مصادیق حصری مؤسسات عمومی غیردولتی مطروحه در قانون مزبور دانست و احکام مربوط به بانک‌های مذکور را همانند بانک‌های دولتی فرض کرد.

بنابر مطالب مذکور باید گفت به طور کلی مؤسسات بر دو نوع‌اند: مؤسسات عمومی و مؤسسات غیر عمومی (یا خصوصی). وضعیت مؤسسات خصوصی (من جمله بانک‌های پاسارگاد، پارسیان، سامان، اقتصاد نوین و ...) که کاملاً مشخص است و نمی‌توان آن‌ها را تحت هیچ شرایطی مشمول مجازات ماده ۵۹۸ دانست. زیرا صرف نظر از تعریف ارائه شده از مؤسسات عمومی و تفسیر عبارات به کار رفته در ماده ۵۹۸، عنوان فصل سیزدهم قانون مجازات اسلامی - بخش تعزیرات («تعذبات مأموران دولتی نسبت به دولت») نیز تردیدی در این مورد باقی نمی‌گذارد. مصادیق مؤسسات عمومی نیز در یکی از دو دسته دولتی یا غیردولتی قرار می‌گیرند. مؤسسات عمومی دولتی (شامل بانک‌های دولتی از جمله ملی، مرکزی، سپه، مسکن و کشاورزی) بی‌شک مشمول ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی هستند؛ چراکه اولاً با عنوان فصل سیزدهم قانون مجازات انطباق دارند و ثانیاً بنا به تکالیف و

وظایفی که دارند، از مصادیق بارز «مؤسسات عمومی» یا «مؤسسات دولتی» محسوب می‌شوند. تنها ابهام در مورد بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی (بانک ملت، صادرات، تجارت و رفاه کارگران) باقی می‌ماند که هنوز پیوند آن‌ها با دولت به‌طور کامل نگسسته است؛ این بانک‌ها از طرفی دولتی نیستند (زیرا تمام سهام آن‌ها به دولت اختصاص نیافته است) و از طرف دیگر به دلیل تعلق بخشی از سهام آن‌ها به دولت با بانک‌های خصوصی تفاوت دارند. در جهت رفع این ابهام باید به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی رجوع کرد: با تکیه بر این قانون مشخص می‌شود که نام هیچ‌یک از بانک‌های غیردولتی در آن نیامده است. بنابراین از آنجا که هیچ قانون یا مقرره دیگری در این رابطه وجود ندارد که بانک‌های غیردولتی مذکور را از مصادیق مؤسسات عمومی محسوب کند، باید گفت این بانک‌ها از این جهت تفاوتی با بانک‌های خصوصی ندارند و کارکنان آن‌ها مشمول مجازات ماده ۵۹۸ نیستند.

۲. شمول مجازات ماده ۵۹۸ در پرتو «آمار و ارقام بورسی» و «آرای دیوان عدالت اداری و نظریات مشورتی»

پس از بررسی دیدگاه قانون‌گذار در مورد گستره شمول ماده ۵۹۸ نسبت به بانک‌های دولتی و غیردولتی لازم است ضمن بررسی آمار و اطلاعات مستخرج از بورس تهران، همچنین مطالعه آرای دیوان عدالت اداری و نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه، تحلیل موضوع در دستور کار قرار بگیرد.

۲-۱. آمار و ارقام بورسی

حال که وضعیت بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی (صادرات، ملت، تجارت و رفاه کارگران) از نظر قانون‌گذار روشن شد و مشخص گردید که با توجه به نص قوانین و تعاریف ارائه شده، نمی‌توان بانک‌های موردنظر را از مؤسسات عمومی یا دولتی مشمول ماده ۵۹۸ دانست، لازم است به ابهام دیگری که در مورد شمول کیفر موضوع ماده ۵۹۸ نسبت به این بانک‌ها قابل طرح است، پرداخته شود. از دیگر مسائلی که عمومی یا غیرعمومی بودن بانک‌های صادرات، ملت، تجارت و رفاه کارگران را موضوع بحث و اختلاف نظر قرار می‌دهد و شائبه شمول ماده ۵۹۸ قانون مجازات بر آن‌ها را ایجاد می‌کند، نقش دولت به‌عنوان یکی از سهام‌داران اصلی در بانک‌های موردنظر است. راستای بررسی بیش‌تر این موضوع و پاسخ به این پرسش که آیا بانک‌های فوق‌الذکر از مؤسسات عمومی محسوب می‌شوند (که مشمول مجازات ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی قرار بگیرند) یا خیر، لازم است میزان سهام و نقش مالی دولت در هر یک از این بانک‌ها به تفکیک مشخص شود:

- ۱- بانک تجارت^۱: دولت جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان سهام‌دار اصلی (۱۷ درصد) و سازمان خصوصی‌سازی (۴/۹۹۰ درصد)
- ۲- بانک صادرات^۲: دولت جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان سهام‌دار اصلی (۱۸/۳۱۰ درصد)، سازمان خصوصی‌سازی (۴/۹۹۰ درصد) و سازمان بیمه سلامت ایران (۳/۵۱۰ درصد)
- ۳- بانک ملت^۳: دولت جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان سهام‌دار اصلی (۱۶/۹۹۰ درصد)، سازمان تأمین اجتماعی (۳/۸۰۰ درصد)
- ۴- بانک رفاه کارگران^۴: ۱۰۰ درصد سهام این بانک در حال حاضر در اختیار سازمان تأمین اجتماعی است و به‌موجب مصوبه شورای پول و اعتبار قرار است این سازمان (در چارچوب ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصلی ۴۴ قانون اساسی) نسبت به واگذاری مازاد حدود تملک سهام بانک رفاه کارگران، به‌طور مستقیم و غیرمستقیم، تا سقف ۹۰ درصد به بخش غیردولتی و کاملاً مستقل از سازمان یادشده اقدام کند.

بنابر آمار و ارقام مذکور ممکن است این نظر مطرح شود که با توجه به میزان سهامی که در هر یک از بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی، به دولت یا سازمان‌ها و نهادهای وابسته به آن اختصاص یافته است، بانک‌های فوق‌الذکر از جمله مؤسساتی محسوب می‌شوند که در ماده ۵۹۸ از آن‌ها با عنوان «مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند»^۵ یا «مؤسسات عمومی» یادشده است. در نتیجه از آنجا که در این ماده، صراحتاً به این مؤسسات اشاره شده، تردیدی در شمول مجازات مقرر بر آن‌ها باقی نمی‌ماند.

دیدگاه مذکور با تکیه بر دو استدلال یا برداشت ناصحیح پایه‌گذاری شده است. در رد دو استدلال مبنایی دیدگاه مذکور باید گفت اولاً صرف استفاده قانون‌گذار از عباراتی همچون «به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند» به این معنا نیست که ملاک و معیار تشخیص مؤسسات دولتی، «کمک مستمر» دولت به آن‌ها است. زیرا عبارت مذکور وصف یا قید توضیحی یا موضوعی است که

1. www.tsetmc.com/loader.aspx?ParTree=151311&ti=63917421733088077#

2. www.tsetmc.com/loader.aspx?ParTree=151311&ti=28320293733348826#

3. www.tsetmc.com/loader.aspx?ParTree=151311&ti=778253364357513#

4. www.cbi.ir/showitem/15980.aspx

۵. ماده ۵۹۸: «هریک از کارکنان و کارمندان و کارکنان مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند محکوم خواهد شد ...». بنابراین همان‌طور که برخی از اساتید نظر داده‌اند «منظور از مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند، مؤسساتی مثل سازان بازنستگي کشوری و صندوق ذخیره فرهنگیان می‌باشند.» (میرمحمدصادقی، ۱۳۹۳: ۲۱۹)؛ همچنین دانشگاه‌هایی را که از این کمک بهره می‌گیرند می‌توان از جمله مؤسسات مزبور دانست: (مسعودی مقام، ۱۳۹۴: ۱۹)

برخلاف وصف یا قید احترازی یا تقییدی، مفهوم نداشته و دارای حجیت نیست. بنابراین نمی‌توان چنین نتیجه گرفت که هر مؤسسه یا شخص حقوقی که از کمک مستمر دولت بهره ببرد، دولتی محسوب می‌شود و هر مؤسسه یا شخصی که از چنین کمکی بی‌بهره باشد، خصوصی است. ثانیاً تعلق بخشی از سهام بانک‌ها به دولت به معنای کمک مستمر دولت به آن‌ها نیست. کمک مستمر زمانی مصداق پیدا می‌کند که دولت به‌عنوان یک شخص ثالث و خارج از شخص حقوقی، شخص مزبور را مورد حمایت مالی قرار دهد، نه آنکه به‌عنوان یکی از شرکای شخص حقوقی بخشی از سرمایه آن را تأمین کرده باشد. بنابراین نمی‌توان مدعی شد بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی (به‌عنوان مؤسساتی که بخشی از سهام آن‌ها به دولت تعلق دارد) با کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و دولتی محسوب می‌گردند.

صرف‌نظر از ایرادات اساسی دیدگاه فوق‌الذکر، دولتی محسوب کردن بانک‌های دولتی دارای پیشینه دولتی از جهات دیگری نیز غیرقابل قبول است. اولاً سهام اختصاص‌یافته به دولت در هیچ‌کدام از این چهار بانک از ۱۹ درصد تجاوز نمی‌کند و حتی اگر سهام سازمان خصوصی‌سازی، سازمان تأمین اجتماعی و سازمان بیمه سلامت ایران به این میزان افزوده شود، باز هم از ۲۷ درصد فراتر نمی‌رود و به نیمی از آن نمی‌رسد. ثانیاً حتی سهام اختصاص‌یافته به سازمان خصوصی‌سازی «وکالتی» (یا نیابتی) است و سازمان مزبور تنها به‌عنوان واسطه‌ای برای واگذاری آن به بخش خصوصی، سهام‌موردنظر را در اختیار دارد، نه اصالتاً و به‌عنوان مالک. به‌همین دلیل نمی‌توان این سهام را متعلق به دولت یا سازمان خصوصی‌سازی دانست و از آن نتیجه گرفت که بانک‌های مزبور دولتی هستند. ثالثاً با توجه به استقلال سازمان تأمین اجتماعی (به‌عنوان یک سازمان عمومی غیردولتی^۱) و سازمان بیمه سلامت ایران (به‌عنوان یک شرکت دولتی^۲)، نمی‌توان آن‌ها را دولت به‌معنای اخص محسوب کرد و مدعی شد سهام‌دار اصلی این بانک‌ها، دولت است. در نتیجه سهام‌دار بودن دولت یا سازمان‌ها و نهادهای وابسته به آن، به هیچ‌عنوان دلیل موجهی برای اثبات اینکه بانک‌های فوق‌الذکر دولتی هستند یا با کمک مستمر دولت اداره می‌شوند (از این‌رو مورد تصریح ماده ۵۹۸ قرار گرفته‌اند)، نیست.

این امکان وجود دارد که برخی با توجه به تعلق بخشی از سهام این بانک‌ها به دولت، به این نتیجه برسند که می‌توان به نسبت سهام دولت در این بانک‌ها، کارکنان آنان را مسئول دانست و به‌همان

1. www.tamin.ir/News?Item/2352/2/2352.html

۲. ماده ۳ اساسنامه سازمان بیمه سلامت ایران: سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است و به صورت شرکت دولتی اداره می‌شود و مدت فعالیت آن نامحدود است.

نسبت به مجازات مطروحه در ماده ۵۹۸ محکوم کرد. این دیدگاه از این جهت قابل رد است که قانون‌گذار کارکنان مؤسسات عمومی مورد نظر را به واسطه ارتباط و وابستگی آن‌ها به مؤسسات مزبور، قابل مجازات می‌داند. بنابراین عمومی بودن مؤسساتی که کارکنان آن خدماتی به مردم ارائه می‌کنند، علت حکم یا وصف مشعر به این علت است که به دلالت تنبیه یا ایما، اجرای مجازات را تنها در مورد کارکنان مؤسسات دارای وصف مذکور جایز می‌شمارد. حال اگر این ارتباط و وابستگی، ویژگی مورد نظر قانون‌گذار را از دست بدهد، به نحوی که نتوان آن را مؤسسه‌ای عمومی خواند، حکم ماده در خصوص مجازات کارکنان نیز موضوعاً منتفی می‌شود؛ به عبارت دیگر، کارکنان مؤسساتی که عمومی محسوب نمی‌شوند، تخصصاً از حکم این ماده خارج‌اند. در نتیجه امکان اعمال هیچ بخشی از مجازات در مورد آن‌ها وجود ندارد و نمی‌توان صرف تعلق بخشی از سرمایه یا سهام آن‌ها به دولت را (زمانی که به دلیل کم‌تر بودن از میزان مقرر، سبب عمومی یا دولتی شدن شخص حقوقی مزبور نمی‌شود) دلیلی برای اعمال نسبی مجازات محسوب کرد. خلاصه اینکه وضع بانک‌ها از این دو حال خارج نیست: یا از مؤسسات عمومی دولتی محسوب می‌شوند و در نتیجه کارکنان آن‌ها به طور کامل مشمول مجازات ماده ۵۹۸ قرار می‌گیرند و یا از مؤسسات عمومی دولتی محسوب نشده و به تبع آن از کل مجازات مطروحه در ماده مذکور مبری هستند؛ به عبارت آخری حالت میانه‌ای وجود ندارد که هر دو ماهیت عمومی و خصوصی را به مؤسسات مزبور ببخشد. علاوه بر این، در مسئولیت کیفری برخلاف مسئولیت مدنی، تقصیر نسبی قابل طرح نیست و با فرض محال امکان اعمال مسئولیت کیفری، مجازات فاعل مستقل جرم (صرف نظر از میزان تقصیر/ تأثیر یا میزان وابستگی به دولت) باید اجرا شود، نه نسبتی از آن؛ امری که منطبق یا نظر معتقدین به دیدگاه مطروحه نیست.

۲-۲. آرای دیوان عدالت اداری و نظریات مشورتی

تاکنون مشخص شد نه تنها از منظر قانون‌گذار، بلکه از منظر آمار و ارقام مربوط به بورس و سرمایه نیز نمی‌توان بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی را مشمول مجازات ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی دانست. اکنون لازم است ضمن بررسی برخی آرای و نظریات مشورتی صادره، دیدگاه دیوان عدالت اداری و اداره کل حقوقی قوه قضائیه در این مورد تبیین شود.

شعب مختلف دیوان عدالت اداری در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ در خصوص صلاحیت یا عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به اعتراض اشخاص به آرای صادره از هیئت رسیدگی به تخلفات اداری یا کمیته انضباطی بانک‌های ملت و صادرات، آرائی متعارض صادر کردند. از مهم‌ترین دلایل شعب معتقد به صلاحیت دیوان عدالت اداری این بود که با توجه به استفاده (حتی غیرمستقیم) بانک‌های مزبور از بودجه عمومی و در نتیجه نظارت حاکمیتی دولت بر آن‌ها، رسیدگی به اعتراض

اشخاص نسبت به آرای صادره از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات و کمیته‌های انضباطی بانک‌های موردنظر، خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری نیست.^۱ در مقابل، معتقدین به عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری با تکیه بر خصوصی بودن بانک‌های فوق‌الذکر (به دلیل واگذاری بیش از ۵۰ درصد سهام آن‌ها به بخش خصوصی) دیوان را صالح به رسیدگی به اعتراض‌های فوق‌الذکر نمی‌دانستند.^۲ در نهایت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در قالب رأیی در مقام حل تعارض بیان داشت با توجه به واگذاری «بیش از ۵۰ درصد سهام بانک‌های صادرات و ملت در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۷ به بخش خصوصی ... در رسیدگی به شکایات اشخاص به خواست نقض آرای کمیته‌های انضباطی بانک‌های مذکور»، [شعب دیوان عدالت اداری صلاحیت ندارند].^۳

۱. «با عنایت به فحوی ماده ۱۸ همان قانون [رسیدگی به تخلفات اداری] که استفاده از بودجه عمومی را علی‌الاطلاق مشمول ضوابط قانون رسیدگی به تخلفات اداری قرار داده و تبعاً ضرورتی به استفاده مستقیم از بودجه عمومی در این خصوص وجود نداشته و موسساتی که بهره غیرمستقیم نیز از بودجه مذکور داشته باشند مشمول این قاعده خواهند بود و همچنین صرفاً دولتی بودن موسسه (که مورد ایراد مشتکی عنه مزبور نیز قرار گرفته) ضابطه‌ای برای شمولیت قانون فوق‌الذکر نمی‌باشد بلکه گرفته از ماده ۱ قانون فوق‌الاشعار، نظارت عالی دولت «به مفهوم حاکمیت» بر رفتار اداری کارکنان دستگاه‌های ذیربط ملاک بوده است ... بنا به مراتب مذکور ضمن رد ایراد مشتکی عنه مارالذکر مبنی بر عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در این خصوص، ... ضمن صدور حکم به ورود شکایت، رای رای معترض عنه را نقض ... می‌نماید».

۲. «در راستای اصل ۴۴ قانون اساسی بیش از ۵۰٪ سهام بانک ملت واگذار شده و از حالت دولتی خارج شده است و طبق نظریه شماره ۶۴۳۲۸-۶۳۹۰-۲۱/۲/۱۳۹۰ اداره کل تدوین قوانین مجلس شورای اسلامی و نظریه شماره ۹۵۴/۸/۵۶-۲۶۰-۲۸/۱۲/۱۳۸۹ اداره کل نظارت بر اجرای بودجه وزارت امور اقتصادی و دارایی که موید خصوصی شدن اداره مشتکی عنه می‌باشد و مستنداً به ماده ۱ قانون استخدام کشوری موسسات و شرکت‌هایی که بیش از ۵۰٪ سهام آنها دولتی باشد به عنوان دولتی محسوب می‌شوند و این در حالی است که بنا به جهات فوق‌الذکر به صورت خصوصی اداره می‌شود بدین وسیله برابر مدلول ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری با شکایت مطروحه در صلاحیت دیوان عدالت اداری نمی‌باشد. مستنداً به قانون اخیرالذکر و ماده ۲۷ آیین دادرسی دیوان عدالت اداری با رعایت ماده ۴۸ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ به صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری استان خراسان رضوی قرار عدم صلاحیت صادر می‌شود».

۳. رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری ۹۳/۰۲/۲۹ به شماره دادنامه ۱۵۱-۱۵۲ و کلاسه پرونده ۱۱۱۴-۱۳۳۰/۹۰: «... نظر به اینکه در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ که صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری را ذکر کرده است، رسیدگی به شکایات به خواسته نقض تصمیمات واحدهای خصوصی به عنوان صلاحیت دیوان عدالت اداری پیش‌بینی نشده است و بیش از ۵۰ درصد سهام بانک‌های صادرات

بنابراین، از آنجا که چهار بانک ملت، تجارت، صادرات و رفاه کارگران از لحاظ پیشینه دولتی و واگذاری بخشی قابل توجهی از سهام آن‌ها به بخش خصوصی، می‌توان گفت رای مذکور در مورد بانک‌های صادرات و ملت خصوصیتی ندارد که مانع از تسری آن به بانک‌های تجارت و رفاه کارگران شود. از این‌رو در پرتو استدلال مبنایی این رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌توان به این نتیجه رسید که بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی از آن جهت که دولتی نیستند، کارکنان آنان از مأموران به خدمات عمومی مورد نظر ماده ۵۹۸ نیز محسوب نمی‌شوند و کیفر ماده ۵۹۸ در مورد کارکنان آن‌ها نیز قابل اجرا نیست.

اداره حقوقی قوه قضائیه نیز در نظریه مشورتی شماره ۷/۹۵۷۹ مورخ ۱۳۷۳/۳/۱، کارمندان بانک ملی ایران را جزو مأموران به خدمات عمومی دانسته است (میرمحمدصادقی، ۱۳۹۳: ۲۱۹). از این‌رو با تکیه بر این نظریه و دولتی بودن بانک ملی همانند بانک‌های کشاورزی، سپه، مسکن و ...، مجازات ماده ۵۹۸ در مورد بانک‌های دولتی جاری است، اما در مورد بانک‌های غیردولتی (اعم از اینکه دارای پیشینه دولتی یا فاقد پیشینه دولتی باشند) جاری نیست. به همین دلیل می‌بایست نظریه مشورتی اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه به شماره ۷/۹۲/۲۵۴۵ مورخ ۹۲/۱۲/۲۸، که مؤسسات مأمور به خدمات عمومی را مؤسساتی می‌داند که «تحت نظارت دولت عهده‌دار یک یا چند امر عمومی بوده و خدمات آن جنبه عام‌المنفعه دارد» را با توجه به تفسیر مضیق صرفاً مربوط به بانک‌های دولتی دانست و بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی را علی‌رغم پیوندهای آن‌ها با دولت، از این دایره خارج کرد.

نتیجه‌گیری

با توجه به تعریف ارائه‌شده از مؤسسات عمومی از یک‌سو، و بررسی قوانین موضوعه، آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و تحلیل آمار و ارقام بررسی از سوی دیگر، مشخص شد بانک‌های غیردولتی دارای پیشینه دولتی، یعنی چهار بانک صادرات، ملت، تجارت و رفاه کارگران، با وجود شباهت‌هایی که از برخی جهات به بانک‌های دولتی دارند، همانند بانک‌های خصوصی از جمله بانک‌های غیردولتی محسوب می‌شوند. بنابراین، اعمال مجازات ماده ۵۹۸ قانون مجازات (تصرف غیرقانونی یا تضییع وجوه و اموال دولتی) در مورد کارکنان متخلف آن‌ها امکان‌پذیر نیست. بنابراین می‌توان گفت با توجه به اینکه اعمال ارتكابی با هیچ عنوان مجرمانه دیگری مطابقت ندارد، راهی جز

و ملت در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۷ به بخش خصوصی واگذار شده است، بنابراین، در رسیدگی به شکایات اشخاص به خواسته نقض آرای کمیته‌های انضباطی بانک‌های مذکور شعب دیوان عدالت اداری صلاحیت ندارند».

صدور قرار منع تعقیب یا حکم برائت مرتکبان باقی نمی‌ماند. از این رو برای جبران خسارات وارده تنها می‌توان از طریق اقامه دعوی حقوقی نسبت به مطالبه خساراتی که در اثر مسامحه یا اهمال اشخاص متخلف وارد شده است، اقدام کرد. اما ایراد اساسی منع تعقیب یا برائت، باز شدن راه سوءاستفاده از این خلأ قانونی است. درست است که بانک‌های غیردولتی از مؤسسات عمومی محسوب نمی‌شوند، اما در هر صورت حتی اگر وضعی همانند وضع بانک‌های خصوصی نیز داشته باشند، باز هم به نوعی در ارائه خدمات عمومی دخالت دارند. به همین دلیل از بین رفتن بخشی از سرمایه‌هایی که در اختیار آنان است، خسارات قابل توجهی به جامعه وارد خواهد کرد. از این رو باید در پی راهکار دیگری بود که هم مصالح ملی محترم شمارد و هم با موازین قانونی مطابقت داشته باشد.

در این زمینه باید به تناسب وظایف ذاتی بانک‌ها، عنوان مجرمانه مناسب برای تصرف غیرقانونی یا تضییع وجوه و اموال سپرده شده به آن‌ها در نظر گرفته شود. در این خصوص اهمیتی ندارد که ماهیت بانک و نقش آن در اقتصاد را بر مبنای واسطه‌گری صرف یا خلق پول تفسیر کنیم. به عبارت دیگر صرف نظر از اینکه بانک‌ها صرفاً واسطه‌ای بین سپرده‌گذار و سرمایه‌گذاران محسوب شوند (صدر، ۱۹۶۰: به نقل از موسویان، ۱۳۸۵: ۷۵) یا نهاد خلق پول به‌شمار آیند (حسینی دولت‌آبادی، ۱۳۹۵: ۱۸۹) مجازات آن‌ها می‌بایست بر مبنای ماده ۶۷۴ قانون مجازات (خیانت در امانت) اعمال شود. زیرا آنچه در خیانت در امانت ملاک است، استعمال، تلف یا مفقود کردن اموال سپرده‌شده به امین (بانک) به ضرر مالکان یا متصرفان آن‌ها است. زیرا مردم وجوه خود را تحت عناوین مختلف قراردادی در اختیار بانک (کارکنان آن) قرار می‌دهند تا نهایتاً به آن‌ها مسترد شود یا به مصرف معین برسد. حال زمانی که بانک (کارکنان بانک)، خلاف توافق با سپرده‌گذاران عمل می‌کند، مرتکب خیانت در امانت شده است. از این رو با عنایت به اینکه امین در ماده ۶۷۴ مفهومی گسترده‌تر از مفهوم امین در عقد و دیعه (موضوع مواد ۶۰۷ به بعد قانون مدنی) دارد، اجرای مجازات خیانت در امانت با ایرادی مواجه نیست و تفاسیر مختلف علما و حقوقدانان از ماهیت سپرده‌گذاری در بانک‌ها تفاوتی ایجاد نمی‌کند. به بیان دیگر، صرف نظر از اینکه ماهیت سپرده‌های بانکی در قالب عقد «امانت برخلاف قاعده» (امامی، ۱۳۸۶: ۲۵۳)، قرض (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: به نقل از دریایی و کربلای آقایی‌زاده، ۱۳۹۳: ۶۰)، «ایجاد شخصیت حقوقی ناشی از ادغام سرمایه‌ها با مدیریت بانک» (کاتوزیان، ۱۳۸۴: ۸۱)، «ودیعه مالیت پول» (علیشاهی قلعه‌جوقی و لطیفی، ۱۳۹۲: ۳۴) و یا وکالت (خاوری، ۱۳۸۵: ۲۰۱) به نقل از حیدری، ۱۳۹۳: ۱۵۸) بگنجد، عنوان مجرمانه خیانت در امانت (برخلاف عنوان مجرمانه تصرف غیرقانونی موضوع ماده ۵۹۸) با عمل ارتكابی مطابقت دارد.

حتی اگر تفسیری مضیق از مجازات خیانت در امانت موضوع ماده ۶۷۴ مدنظر قرار گیرد و عقود فوق‌الذکر از موارد تحت شمول آن خارج باشند، باز هم می‌توان به استناد به ماده ۲ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا و اختلاس و کلاهبرداری تضییع یا تصاحب اموال و سرمایه‌های سپرده‌شده به بانک‌های غیردولتی را واجد وصف کیفری دانست. البته در این مورد با توجه به اینکه صرف تلف، فقدان یا تضییع اموال را نمی‌توان از مصادیق تحصیل مال دانست، سخن گفتن از مسئولیت کیفری در مواردی که چیزی عاید کارکنان مزبور نشده است، بیهوده خواهد بود. علاوه بر این، نظر به اختلاف نظری که در تفسیر ماده ۲ قانون تشدید و مواد مشمول آن وجود دارد، بعید است استناد به ماده مذکور مورد اتفاق نظر قضات قرار بگیرد و جایگاه مستحکمی در رویه قضائی پیدا کند. از این‌رو در هر صورت اولویت با عنوان مجرمانه خیانت در امانت موضوع ماده ۶۷۴ قانون مجازات است.

صرف‌نظر از اینکه ماهیت سپرده‌گذاری و اعطای وام در قالب عقد «امانت برخلاف قاعده»، قرض، «ایجاد شخصیت حقوقی ناشی از ادغام سرمایه‌ها با مدیریت بانک»، «ودیعه مالیت پول» و یا وکالت بگنجد، عنوان مجرمانه خیانت در امانت با عمل ارتكابی کارکنان متخلف بانک‌های غیردولتی مطابقت دارد.

منابع

فارسی

کتب

- امامی، سید حسن (۱۳۸۶)، حقوق مدنی، جلد دوم، چاپ نوزدهم، تهران: اسلامیه.
- امامی، محمد و کوروش استوارسنگری (۱۳۹۷)، حقوق اداری، جلد اول، چاپ بیست و سوم، تهران: میزان.
- انصاری، ولی الله (۱۳۹۲)، کلیات حقوق اداری، چاپ دهم، تهران: میزان.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۴)، آئین دادرسی مدنی (دوره پیشرفته)، جلد اول، چاپ هفتم، تهران: دراک.
- موحدیان، غلامرضا (۱۳۹۶)، آئین دادرسی و اجرای احکام مدنی، چاپ چهارم، تهران: فکرسازان.
- موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۳)، حقوق اداری، چاپ ششم، تهران: میزان.
- میرمحمد صادقی، حسین (۱۳۹۳)، جرایم علیه اموال و مالکیت، چاپ چهل و دوم، تهران: میزان.

نشریات

- حسینی دولت آبادی، سید مهدی (۱۳۹۵)، «ماهیت بانک و دلالت‌های آن برای مطالعات بانکداری اسلامی»، دوفصلنامه مطالعات اقتصاد اسلامی، سال هشتم، شماره دوم، صص ۱۷۳-۱۹۸.
- حیدری، فرزاد (۱۳۹۳)، «تحلیل حقوقی ماهیت قراردادهای سپرده‌گذاری»، ماهنامه کانون، شماره ۱۴۹ و ۱۵۰، صفحه ۱۵۷-۱۷۳.
- دریایی، رضا و مصطفی کربلایی‌آزاده (۱۳۹۳)، «ماهیت حقوقی سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها»، مجله مطالعات حقوقی، دوره ششم، شماره دوم، صفحه ۳۱-۷۷.
- علیشاهی قلعه‌جوقی، ابوالفضل و سیده سعیده لطیفی (۱۳۹۲)، «بررسی نظریه ودیعه‌گذاری مالیت در سپرده‌های بانکی»، دوفصلنامه دانش حقوق مدنی، سال دوم، شماره اول، صفحه ۲۷-۳۸.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۴)، «ماهیت حقوقی سپرده‌های بانکی». همایش بانکداری اسلامی (مؤسسه عالی آموزش بانکداری)، دوره ۱۶، صفحه ۷۴-۸۴.

سایر منابع

- مسعودی مقام، اسدالله (۱۳۹۴)، تقریرات دوره ۷۴ کارآموزی قضاوت، به قلم: ابوالفضل تحریری و سیدمحمد حسینی قزوینی، واحد قم.

- www.cbi.ir/showitem/15980.aspx (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۷/۰۴/۸)
- www.divan-edalat.ir/show.php?page=aho (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۷/۰۴/۸)
- www.tamin.ir/News?Item?2352/2/2352.html (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۷/۰۴/۸)
- www.tsetmc.com/loader.aspx?ParTree (تاریخ دسترسی: ۱۳۹۷/۰۴/۸)