



DOI: 10.22106/PR.2025.2058197.1048 : شناسه دیجیتال (DOI)
مقاله پژوهشی، دوره ۱، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۳، صفحات ۱۳۹-۱۷۱
تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۲/۳۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۱/۱۲

تعقیب کیفری مسئولان اتحادیه و اتاق‌های اصناف در قالب مأموران به خدمات عمومی

محسن آهنگر سماکوش^{*}، علی ادینی فیروزجانی^{**}

چکیده

براساس قانون راجع به محاکمه و مجازات مأموران به خدمات عمومی، مأموران به خدمات عمومی به کارمندان مؤسسات انتفاعی، خیریه و عام‌المنفعه زیر نظر دولت گفته می‌شود و وفق قانون یادشده، قانون مجازات اسلامی و دیگر قوانین جزایی، در موارد افعال خاصی، همسنگ با کارمندان دولتی و مؤسسات عمومی محاکمه می‌شوند. دوگانه مباحثه‌انگیز توسعه شکلی و ماهوی دولت و مؤسسات عمومی و تحت‌نظر دولت از یک‌سو و نسخ این قانون در سال ۱۳۹۴ این ابهام را به وجود آورده است که آیا مصداق مفهوم مأموران به خدمات عمومی در نظام حقوقی ایران وجود داشته و مشمول مجازات مقرر در قوانین مختلف که به‌صراحت از آن‌ها یاد شده است می‌شوند یا نه؟ یکی از مصادیق بسیار محتمل این نهاد، باتوجه به اینکه مأمور به خدمت عمومی به موازات کارمندان دولتی دارای مصداق ماهوی عینی در در نظام حقوقی ایران است، اتحادیه‌ها و اتاق‌های اصناف هستند که صلاحیت‌های خاص خود با درون‌مایه حاکمیتی و دولتی را اعمال می‌کند. لذا آن اشخاص مشمول مجازات‌های یادشده می‌شوند. رویه قضایی و تقنینی دلالت بر توسعه این مفهوم بازآفرینی دارد؛ به‌طوری که اعمال مجازات خاص کارمندان دولت همچون ارتشا، اختلاس، تضییع اموال عمومی و ... که همزمان برای آن‌ها هم تجویز شده است، نسبت به مسئولان و کارمندان اتحادیه‌ها و اتاق‌های اصناف به‌عنوان مصادیق مأمور به خدمت عمومی جهت صیانت از حقوق عامه قابل اعمال دانسته و استناد به اصولی

* دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران
mohsenpubliclaw@gmail.com (نویسنده مسئول).

** قاضی دادگستری و دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد، مازندران، ایران.
Aliadabi1371@gmail.com

مثل اصل قانونی بودن جرم و مجازات قابل استماع نیست.

واژگان کلیدی: مأموران به خدمات عمومی، مجازات کیفری، تشکل های صنفی، اصل قانونی بودن جرم و مجازات

مقدمه

اداره برای تمشیت امور خود و همچنین اعمال صلاحیت‌های قانونی ناگزیر باید از نیروی انسانی زیادی بهره‌برد و آن‌ها را در قالب کارمندان خود ساماندهی نماید. این امر به حدی مهم و اساسی تلقی شده است که در ذیل حقوق اداری، مبحث گسترده‌ای تحت عنوان حقوق استخدامی کارمندان شکل گرفته و قوانین متعددی در این زمینه وضع شده است. گسترش صلاحیت‌های دولت و دخالت بیشتر آن در شئون زندگی روزمره شهروندان، این نیاز را روزبه‌روز بیشتر نموده و هم سبب افزایش اندازه دولت، کثرت دستگاه‌های اجرایی و دولتی، کارمندان دولتی و درنهایت صرف درصد قابل توجهی از بودجه عمومی به حقوق و نگهداشت سازمان اداره گردیده است.

یکی از راهکارهای برون‌رفت از این مشکلات، ایجاد نهادهای صنفی و تخصصی و سپردن صلاحیت اداره برخی امور به آن‌ها ذیل نظارت غیرمستقیم دولت بوده است. بدین ترتیب، همان اقداماتی که جنبه حاکمیتی داشته و اعمال اقتدار عمومی قلمداد می‌شود نه توسط دولت و وزارتخانه‌ها بلکه، توسط این نهادها تخصصی و صنفی انجام می‌شود و کارمندان این نهادها همان نقشی را ایفا می‌نمایند که کارمندان دولتی دارند. برای مثال صدور مجوز فعالیت، رسیدگی به تخلفات، اعمال ضمانت اجرای قهری متعاقب تخلف، پلمب واحدهای صنفی، رسیدگی به شکایات شهروندان علیه اشخاص عضو تشکل‌ها و نظامات صنفی و ابطال پروانه یا مجوز فعالیت از جمله این صلاحیت‌ها هستند.

این نهادها و مؤسسات به موازات رشد و نمو در وجود و صلاحیت، به تدریج در قوانین مختلف از حیث ماهیت و احکام عمومی مورد شناسایی قرار گرفته‌اند و نظام حقوقی مختص به خود را تشکیل داده‌اند. ازجمله این قوانین قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد است. براساس بند «ب» ماده ۱ این قانون، «مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار خدمات عمومی، اشخاص حقوقی غیر دستگاه‌های اجرایی هستند که طبق قانون عهده‌دار یک یا چند امر عمومی هستند، نظیر سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران، سازمان‌های نظام مهندسی، اتاق‌های بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران، اصناف و تعاون، مراکز و کانون‌های استانی و کلا و کارشناسان رسمی دادگستری» همان‌گونه که مشاهده می‌شود از این نهادها، تحت عنوان مؤسسات خصوصی عهده‌دار امر عمومی نام برده شد. امر عمومی، همان‌طور که از نامش پیداست ناظر بر اموری است که جنبه خصوصی ندارد و بانوجه به صلاحیت‌های حاکمیتی این نوع نهادها، صرفاً امر عمومی همان، صلاحیت‌های حاکمیتی آن‌ها تلقی می‌گردد. مسئله درخور توجه دراین خصوص آن است که آیا مسئولیت‌ها، ضوابط انتظامی و پیگردهای کیفری خاص کارمندان دستگاه‌های اجرایی، مشمول آن‌ها هم می‌گردد؟ یا آنکه نظام حقوقی

کشور، چنین قابلیتی نداشته و بنابر اصل تفسیر مضیق در امور کیفری، جز در موارد مصرح امکان اعمال آن مسئولیت‌ها و تعقیب کیفری وجود ندارد؟

در قوانین کیفری، عنوانی تحت نام «مأمور به خدمت عمومی» وجود دارد که پایه‌پای کارمندان قوای سه‌گانه دارای مسئولیت کیفری است، ولی تعریف شفافی از آن وجود ندارد. تحیر و سرگردانی تا آنجا ادامه داشت که مؤسساتی که بیشتر دولتی بوده‌اند ولی در مسیر خصوصی‌سازی به بخش خصوصی یا عمومی غیردولتی واگذار شده‌اند نیز بر این ابهامات افزوده موضوع را پیچیده‌تر نمایند. درنهایت با اختلاف بین محاکم رأی وحدت‌رویه صادر شده است؛ وفق رأی وحدت‌رویه شماره ۷۹۸ مورخ ۱۳۹۹/۰۷/۱۵ دیوان عالی کشور، کارمندان بانک‌های خصوصی به این دلیل که «کارکنان بانک‌های خصوصی که تحت نظارت بانک مرکزی، به ارائه خدمات گسترده پولی و بانکی به مردم می‌پردازند» مأمور به خدمت عمومی تلقی و موضوع مجازات ماده ۵۹۸ کتاب پنجم از قانون مجازات اسلامی دانسته شدند. این تفسیر از مأمور به خدمات عمومی، فتح باب بسیار شایسته‌ای برای مفهوم مأمور به خدمت عمومی را در نظام قضائی کشور موجب شده است که می‌تواند جهت پاسخ به سؤال اخیر بسیار مؤثر باشد و سبب مرتفع شدن ابهامی شود که از زمان تصویب قوانین مشعر بر مجازات کیفری مأموران به خدمات عمومی به وجود آمده‌اند. لذا باید مفهوم خدمت عمومی، افراد مأمور به خدمت عمومی و همچنین ارتباط آن‌ها با مؤسسات عهده‌دار به خدمات عمومی بررسی شده و در کنار هم جانمایی شوند. لیکن برخی نویسندگان حقوق کیفری در مواجهه با این رأی، راه نقد را بر آن را هموار دیده و به جای ستایش اقدام دیوان آن را نکوهیده‌اند.^۱ در نوع پژوهش‌ها، نویسندگان صرفاً با استناد به اصل قانونی‌بودن جرم و مجازات‌ها نسخ قانون یادشده را به‌منزله انسدادهای هرگونه مجازات برای مأمور به خدمات عمومی تلقی نموده و تعیین مصداق مأمور به خدمت عمومی را در صلاحیت مقنن در قالبی شبیه قانون منسوخه امکان‌پذیر دانسته‌اند. اما از ماهیت و کارکرد این مفهوم غافل مانده‌اند.

تشکل‌های صنفی همان‌گونه که پیشتر هم بیان شد، تحت نام دولت، اقداماتی را انجام می‌دهند که قبلاً توسط دولت انجام می‌شد یا در موارد مشابه توسط دولت انجام می‌شود. برای مثال پروانه واحدهای صنفی پیشتر توسط شهربانی و شهرداری‌ها صادر می‌شد. لیکن رفته‌رفته با برون‌سپاری صلاحیت، به اتحادیه‌های صنفی واگذار شد و یا آنکه در حوزه گردشگری و صنایع دستی، به‌رغم وجود

۱. برای مثال منصورآبادی، عباس، مفهوم و مصادیق مأموران به خدمات عمومی، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره ۳، شماره ۹ و ریاضت، زینب در مقاله تحول مفهوم و مصادیق مأمورین به خدمات عمومی در جرایم اقتصادی، پژوهشنامه حقوق کیفری، دوره ۱۴، شماره ۷ از این موارد هستند.

تشکل‌های صنفی گردشگری و صنایع دستی، وفق ماده (۳) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی صدور مجوز صدور مجوز تأسیس و پروانه تولید کارگاهی و فروشگاه‌های انحصاری هنرهای سنتی و صنایع دستی ایران با سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری است و به بخش غیردولتی واگذار نشده است. لذا باتوجه به مراتب یادشده باید در زمره اشخاص مأمور به خدمات عمومی گنجانده شوند. از سوی دیگر، صرف واگذاری اقتدار عمومی بدون تسری مسئولیت‌های بخش عمومی، سبب می‌شود تا حقوق شهروندان و منافع عمومی به خطر افتاده و در معرض تضییع قرار گیرد. باری تشکل نمی‌تواند تحت نام و اقتدار قانون اعمال قدرت کرده ولی مسئولیت‌های کارگزاران عمومی را بردوش نکشد. لذا در راستای صیانت از حقوق عامه، اقتضا دارد تا مسئولیت‌های کیفری حاکم بر کارمندان دولت بر آن‌ها حاکم شود؛ چرا که یکی از مهم‌ترین مداخلات برای صیانت از حقوق عامه، مداخله کیفری است و اوج حمایت دولت از حقوق عامه در جرم‌انگاری افعالی است که مخل حقوق عامه هستند (شاملو و شیر، ۱۴۰۳: ۳۷۱)؛ باتوجه به بروز برخی ناهنجاری‌های حقوقی از قبیل مقاصد اقتصادی و دست‌درازی به اموال عمومی توسط مأموران به خدمات عمومی، مطالبات شهروندان در باب حراست از منافع عمومی در قالب احیای حقوق شکل گرفته و رشد و نمو داشته باشد.

در این تحقیق بر آن هستیم تا با بررسی مفهوم خدمت عمومی، مأموران به خدمات عمومی غیر از کارمندان دستگاه‌های اجرایی را بازشناسی نموده اثبات نماییم اعمال مجازات‌های کیفری یا انضباطی بر آن‌ها حسب قوانینی که صراحتاً از آنان نام برده‌اند امکان‌پذیر بوده و مستلزم تقنین جدید نیست. بلکه باید رویکردهای قضائی و حقوقی تغییر نماید. براین اساس تشکل‌های صنفی مشمول قانون نظام صنفی نیز به‌عنوان بخشی از این مفهوم، مشمول این سازکار خواهد شد.

۱. مفهوم خدمت عمومی

خدمت عمومی را سنگ بنای حقوق اداری و فلسفه وجودی دولت‌ها می‌دانند. (واعظی و البرزی، ۱۳۹۶: ۱۱) لئون‌دوگی پایه‌گذار نظریه خدمت عمومی باور داشت که حقوق اداری، نظام حقوقی خدمت عمومی است. در این مکتب تمامی تمام اعمال و کارکردهای اداری باید در پرتو نظریه خدمت عمومی تحلیل و ارزیابی گردد؛ (گلستانه و دیگران، ۱۴۰۱: ۹۰۹). او معتقد است که اراده دولتمردان هیچ ارزش و قدرتی را ندارد مگر اینکه در راستای سازماندهی و کارکرد خدمات عمومی اعمال شود. (دوگی، ۱۳۸۸: ۱۱۳) لذا مبانی همچون حق حاکمیت ذاتی دولت برای حکمرانی و مفاهیم مشابه از نظر وی توجیه‌کننده مشروعیت دولت نبوده و دولت صرفاً با برآورده کردن نیازهای

عمومی و ارائه خدمات عمومی ضروری، دارای اقتدار مشروع خواهد بود. امروزه با واگذاری مصادیق خدمات عمومی به بخش خصوصی و رواج سازکارهای بازاری نفع شخصی محور در مدیریت آن‌ها، از یک سو مفهوم خدمات عمومی با ابهام مواجه شده و از سوی دیگر طراحی مبنایی دقیق برای تثبیت مسئولیت دولت‌ها نسبت به این خدمات (زارعی و نچارزاده، ۱۴۰۳: ۱۴۰) و درعین حال مسئولیت ارائه کنندگان این خدمات را پیچیده نموده است.

حال خدمت عمومی چیست؟ خدمت عمومی به آن دسته از فعالیت‌هایی گفته می‌شود که هدف از تأسیس و ارائه آن‌ها تأمین نفع عمومی بوده ولی درعین حال داشتن اهدافی غیر از ارائه این خدمات، مانع از اطلاق عنوان یادشده نیست. خدمت عمومی ارتباط گسترده‌ای با مفهوم نفع عمومی دارد. (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۱۳۶) خدمت عمومی در خدمت تأمین نفع عمومی است و هدف آن اعتلای منفعت عمومی است. لذا فارغ از آنکه هدف ذهنی ارائه دهنده این خدمت، خدمتی عمومی، چیزی است که منفعت عمومی را تأمین کرده یا نیازهای بخش زیادی از جامعه را برآورده نماید (زارعی، همان: ۱۴۱) خدمت عمومی ماهیت ویژه‌ای در برابر سایر خدمات ندارد؛ جز اینکه هدف آن تأمین منافع عمومی است و همین عامل است که به خدمتی، وصف عمومی می‌بخشد. (موسی زاده، ۱۳۸۹: ۵۴) خدمت عمومی به سه دسته عمده تقسیم می‌شود:

۱. خدمات اداری: این دسته از خدمات دولت شامل فعالیت‌های مربوط به حاکمیت است که

دولت آن‌ها را به عنوان حافظ و پاسدار کشور انجام می‌دهد

۲. خدمات بازرگانی و صنعتی: این دسته از خدمات، جنبه بازرگانی و صنعتی دارند و امور استخدای بودجه و منابع مالی تابع مقررات انعطاف پذیر قانون بازرگانی است.

۳. خدمات اجتماعی دولت: مانند نظام‌های صنفی و حرفه‌ای که از نظام حقوق مختل یعنی مقررات و قواعد حقوق خصوصی و عمومی پیروی می‌کنند. (محمدنژاد، ۱۳۹۵: ۱۱۱)

فعالیت با اهداف منافع عمومی، اما هر فعالیت عام المنفعه که در راستای تأمین نیازهای عمومی و همگانی توسط سازمان‌های اداری و به موجب قواعد حقوق عمومی انجام بگیرد، عامل موجه قواعد حقوق اداری محسوب می‌شود. (رستمی و رشیدی، ۱۳۹۶: ۱۵۸) یا اینکه مفهوم ذهنی از خدمت عمومی کفایت دارد؟ این موضوع در مبحث آتی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲. خدمت عمومی و دولت

پیشتر بیان شد که خدمت عمومی مشروعیت بخش اقدامات اداره و موجه قدرت دولت است. لذا ارائه آن از جانب دولت افاده مفهوم خاص خود را دارد. خدمت عمومی به مفهوم سازمانی به معنای یک

سازمان و دستگاه اداری یعنی مجموعه‌ای از کارمندان و ابزارها، امکانات و تجهیزات مادی برای انجام وظیفه خاصی است. در مفهوم سازمانی به جای توجه به ماهیت و اهداف خدمات عمومی به نهادها و سازمان‌های ارائه‌دهنده آن توجه می‌شود. (گرجی، ۱۳۹۲: ۲۱۳) بنابراین، دولت در مفهوم خدمت عمومی، رکن رکین محسوب شده و ارائه‌کننده آن است.

تأمین ضرورت‌های زندگی انسان‌ها در یک جامعه، در گذشته شکل ساده‌ای داشته است. نهاد دولت یا حاکمیت دخالت اندکی در امور روزمره شهروندان داشته و لذا به دستگاه عریضی برای این کار نیاز نبود. اما با افزایش جمعیت، اهمیت جمعیت برای دولت، تغییر نیازمندی‌ها و سطح انتظارات شهروندان از دولت و متعاقباً اهمیت مؤلفه‌هایی همچون رضایتمندی شهروندان از دولت، میزان دخالت دولت در امور روزمره افزایش و به تبع اندازه دولت بسیار گسترده شده است. اما دولت در اعمال صلاحیت‌های خود همواره یک لباس بر تن نداشته و در اشکال مختلف ظاهر شده است. ازسوی دیگر تغییر کارکرد دولت از مجری ارائه برخی از خدمات عمومی به نظارت بر نحوه اعمال آن، خدمات و یا حتی واگذاری کامل صلاحیت و خصوصی سازی سازمان یا فعالیت، سبب شده است که اعمال انحصاری این نوع خدمات از ید دولت خارج گردد. دراین بین، میان خصوص سازی و واگذاری کامل صلاحیت یک حوزه به خارج از دولت، با ایجاد نهادهای خاص و سپردن برخی از صلاحیت‌های دولتی به آن‌ها تفاوت وجود دارد. در مواردی که خصوصی سازی مطلق انجام شده باشد، ارائه خدمت عمومی، از مصادیق گفته شده موضوعاً خارج می‌گردد، لیکن در مورد سایر موارد موضوع اندکی متفاوت است.

فرض اساسی در تئوری‌های خدمات عمومی این است که باتوجه به ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی خاصی که این خدمات دارند، ارائه مطلوب و مدیریت بهینه آن‌ها بدون حضور و مداخله دولت، غیرممکن است. (زارعی و هنجنی، همان: ۱۴۱) اگر دولت را دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و مؤسسات زیرمجموعه آن‌ها بدانیم، به تبع کارمندان ایشان مصداق مأموران به خدمات عمومی هستند. اما مصادیق خدمات عمومی، لزوماً توسط دولت و کارمندان آن اعمال نمی‌شود. خدمت عمومی به عنوان کار کرد خاص دولتی تلقی می‌شود؛ زیرا دولت در اعمال آن از ابزار قهری استفاده می‌کند. به عبارت دیگر، اگر از دید علمای حقوق اداری، خدمت عمومی، کارویژه دولت باشد، تنها یک عامل می‌تواند وجه ممیز آن با دیگر اشخاص، استفاده از قدرت عمومی یا ضمانت اجرای قهری است. خدمت عمومی قرین اداره است و این دو مفهوم با همدیگر شناخته شده و توجیه می‌شوند. به عبارت دیگر، از آنجا که تنها فایده عملی این مفهوم، مشروعیت بخشیدن و موجه کردن فعالیت‌های عمومی (عباسی، ۱۴۰۱: ۶۶) دولت بوده است، استاد به آن از سوی اشخاص

خصوصی موجه نبوده و آورده‌ای ندارد.

بنابر موارد یادشده، اثبات شده است که خدمت عمومی، به‌عنوان عامل توجیه‌کننده قدرت دولت و توصیف‌کننده اعمال اداری تنها از سوی دولت متصور بوده و صورت می‌گیرد. لذا کارکرد مهم و اساسی کارمندان دولت نیز اعمال خدمت عمومی است. حال سؤال آن است که خدمت عمومی، می‌تواند از سوی اشخاص غیردولتی یا غیردستگاه اجرایی اعمال گردد و کارمندان آن را مأمور به خدمت عمومی تلقی نمود؟ در نگاه اول، پاسخ منفی است؛ زیرا خدمت عمومی، نظریه توجیه‌کننده قدرت عمومی بوده و تنها از سوی دولت یا نهادهای عمومی متصور است. اما نباید از یاد برد که دولت برای تمشیت امور جامعه، همکاری را در اختیار دارد که به نمایندگی از وی و تحت نظارت آن اقدام به ارائه خدمت عمومی می‌کند. دستگاه‌های اجرایی شامل وزارتخانه‌ها، سازمان دولتی، مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت دولتی از مصداق اجزای اشخاص حقوقی دولتی در معنای اعمش یا اشخاص حقوق عمومی هستند که کارمندان، مأموران به خدمات عمومی‌اند. نکته درخور توجه آن است که مأمور به خدمت عمومی، در مقابل مأمور به امور خصوصی و... قرار ندارد. بلکه این عبارت دلالت بر آن دارد که کارکنان این قبیل نهادها، در مقام اعمال صلاحیت حاکمیتی یا صلاحیت‌هایی‌اند که مختص به دستگاه اجرایی است.

بیشتر استدلال شد که خدمت عمومی کارویژه اختصاصی دولت است و اعمال آن از سوی دولت متصور خواهد بود. اشخاص خصوصی هرچند با نیت خالص و جدی برای اعمال این نوع اعمال داشته باشند، باز هم نمی‌توانند در زمره ارائه‌کنندگان این نوع خدمات قرار گرفته و هم‌سنگ دولت یا نهادهای عمومی مشمول دستگاه اجرایی قرار گیرند. لذا انحصار را هم باید در بنیاد مفهوم خدمت عمومی جستجو کرد. خدمت عمومی به‌عنوان یکی از مبانی اصلی حقوق اداری یا دولت، اقتضا دارد تا انحصار ارائه خود را به يد دولت بپسارد تا مشروعیت لازم را به آن، جهت اعمال اقتدار دهد. نمی‌توان مبنای مشروعیت اداره را به‌نحوی تفسیر نمود که اشخاص حقوق خصوصی بتوانند آن را دارا بوده و با دولت به اشتراک بگذارند. لذا تبادر به امور خاص خدمت عمومی، تنها از سوی دولت مزین به ارائه خدمت عمومی است و شخصی خارج از آن نمی‌تواند اقدام به ارائه آن نماید. دو عنصر صلاحیت ذاتی و استمرار تکلیفی^۱ دولت به ارائه آن خدمات، نقش کلیدی در توجیه این گزاره دارد.

۳. مأمور به خدمت عمومی و کارمندان بخش عمومی

سوال مهمی که در این قسمت وجود داشته و حلقه مفقوده بین مأمور به خدمت عمومی و دولت

۱. اگرچه در تعریف صلاحیت دو عنصر تکلیف و امکان اقدام و یا تصمیم وجود دارد، لیکن برای بیان دقیق و تبیین مقام دولت در ارائه خدمات عمومی و مقایسه آن با بخش خصوصی این دوگانه ارائه شد.

است این می‌باشد که آیا عبارت مأمور به خدمت عمومی، با کارمندان بخش دولتی یا عمومی این همانی دارد یا آنکه دو امر جدای از هم هستند؟ دستگاه‌های اجرایی که نمود مطلق دولت به معنای اعم خود هستند، اصولاً فارغ از اعمال امور حاکمیت و تصدی، ارائه‌کننده خدمات عمومی‌اند. خدمات عمومی لزوماً اختصاص به امور حاکمیتی ندارد و حسب سیاست دولت‌ها متغیر است. لذا کارمندان دستگاه اجرایی اعم از دولتی و عمومی، اصولاً در مقام اعمال خدمت عمومی‌اند. اما مأموران به خدمت عمومی لزوماً کارمندان دولت نیستند؛ چرا که اگر چنین بود، در قوانین متعدد در کنار کارمندان دستگاه‌های اجرایی از عبارت مأمور به خدمات عمومی یاد نمی‌شد. لذا روشن است که این عبارت دلالت بر افرادی غیر از کارمندان دارد. اگرچه این عبارت می‌تواند معنای عام کارمندان دستگاه‌های عمومی را داشته باشد، اما در سیاق قوانین مختلف، استخدام واژگان مختلف به نحوی است که چنین معنای عمومی از آن استنباط نمی‌گردد.^۱ حال باتوجه به اینکه خدمت عمومی به عنوان سنگ بنای مشروعیت صلاحیت‌های اداره منحصر در اداره است و اداره در حقوق عمومی ایران منحصر در دستگاه‌های اجرایی، است، مأمور به خدمت عمومی، چه مصداقی در نظام حقوقی ما می‌تواند داشته باشد؟ پاسخ این سؤال را در بخش بعد خواهیم دید.

۴. نگرش نو به اتحادیه‌ها و اتاق‌های اصناف؛ از عهده‌داری امر عمومی تا مأمور به خدمات عمومی

اتحادیه‌ها و اتاق‌های موضوع قانون نظام صنفی در دسته نظام حرفه‌ای جا دارند. منظور از نظام حرفه‌ای آن دسته از سازمان‌ها و تشکیلاتی هستند که توسط صاحبان چیزف معین در هر بخش، به منظور دفاع از حقوق صنفی اعضا، برقراری نظم و انضباط در میان آن‌ها (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۱۳۵) و رسیدگی به شکایت تشکیل می‌شود. بر همین مبنا، تبصره ماده ۲ قانون نظام صنفی مقرر می‌دارد: «صنوفی که قانون خاص دارند، از شمول این قانون مستثنی می‌باشند. قانون خاص قانونی است که براساس آن نحوه صدور مجوز فعالیت، تنظیم و تنسيق امور واحدهای ذی ربط، نظارت، بازرسی و رسیدگی به تخلفات افراد و واحدهای تحت پوشش آن به صراحت در متن قانون مربوطه معین می‌شود.» کارکرد نظام حرفه‌ای که در این قانون به نظام صنفی تعبیر می‌شود ناظر بر صدور مجوز، تنظیم و تنسيق امور، نظارت و بازرسی و رسیدگی به تخلفات است. در قانون نظام صنفی و مقررات اجرایی آن، نحوه تشکیل هر یک از تشکلهای، اداره تشکلهای، اعضا، رسیدگی به تخلفات، صدور

۱. برای مثال وفق ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری، هر یک از مستخدمین و مامورین دولتی ... و یا مأمورین به خدمات عمومی خواه رسمی یا غیررسمی برای انجام دادن یا انجام ندادن امری که مربوط به سازمان‌های مزبور می‌باشد وجه ... قبول نماید در حکم مرتشی است ...

و ابطال پروانه، رسیدگی به تخلفات مدیران تشکل‌ها به تفصیل بیان شده است.^۱ لذا اتحادیه و اتاق اصناف، یکی از تشکل‌های صنفی حرفه‌ای قوی و فعال در کشور محسوب می‌شوند. در قوانین و مقررات، نظام حرفه‌ای از اشخاص حقوق عمومی یا دستگاه اجرایی قلمداد نشده‌اند. لیکن رویکرد جدید قانونگذار به نظام حرفه‌ای در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد تبیین شده است. مقنن با تغییر دیدگاه منفعلانه در قبال این اشخاص، مسئولیت‌ها و تکالیف زیادی را برای این اشخاص شناسایی کرده و نظام حقوقی جدیدی را برای آن‌ها حاکم نمود. براساس بند «ب» ماده ۱ این قانون، اشخاص نظام حرفه‌ای، «مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار خدمات عمومی» قلمداد و اشخاص حقوقی غیر دستگاه‌های اجرایی هستند که طبق قانون عهده‌دار یک یا چند امر عمومی می‌باشند.

امر عمومی موضوع و ماده تأمین‌کننده مصالح و منافع نوعی و عمومی است و در برابر مفهوم امر خصوصی قرار دارد. یعنی آنکه تأمین‌کننده مصالح و منافع گروه و یا عده‌ای خاص نیست. (سلطانی، ۱۳۹۹: ۱۴۱) تفسیر دیگر از امر عمومی، آن است که امر عمومی اساساً در جایی قابل طرح است که استحصال منفعت خصوصی بدون مداخله دولت ممکن نباشد. (لشکری، ۱۳۹۸: ۸۴) ویژگی و ممیز این تفسیر آن است که تعریف و شناسایی امر عمومی با ارجاع به مفهوم منفعت شخصی صورت می‌پذیرد و تنها در جایی می‌تواند معنا داشته باشد که منفعت شخصی نتواند به خوبی دنبال شود. امر عمومی به فعالیتی گفته می‌شود که دلالت بر رفع نیازها و تأمین منافع عمومی دارد و اداره آن از اراده خصوصی خارج و به گونه‌ای تحت اقتدار دولت قرار گرفته باشد؛ خواه دولت آن را به صورت انحصاری اعمال نماید و خواه با مشارکت با بخش خصوصی. امر عمومی دایرمدار دو عنصر اصلی است: وجود یک نیاز عمومی یا ضرورت تضمین منفعت عمومی و در دست دولترفتن اداره آن امر. (طباطبایی، ۱۳۸۷: ۲۴۴) امر عمومی تابع ضرورت در عالم ثبوت و دخالت دولت در عالم اثبات است و مادامی که دولت در آن دخالت نداشته باشد امر عمومی تلقی نمی‌شود. این موضوع همان امری است که در باب خدمات عمومی مورد تأکید قرار داشته و حتی برخی از حقوق‌دانان آن دورایک مفهوم می‌دانند. (طباطبایی، همان: ۲۴۳)

عهده‌داری امر عمومی، تصدی به ارائه خدمات عمومی تلقی و باتوجه به شاخصه‌هایی مثل

۱. در مواد ۱۲ و ۲۶ قانون یادشده، در خصوص صدور پروانه کسب، در مواد ۲۷ و ۲۸ و فصل هشتم قانون، در خصوص رسیدگی به تخلفات اعضای صنف، در مواد ۵۵ و ۲۲ مکرر در خصوص رسیدگی به تخلفات مدیران تشکل‌ها و در مواد ۲۲ و ۲۲ مکرر در خصوص نحوه برگزاری انتخابات به تفصیل احکامی وضع شده است و در موارد عدیده هم به مقررات اجرایی واگذار شده است.

انحصار مأموریت به خدمت عمومی در دولت و وجود ضرورت اجتماعی، از متصدی خود، مأمور به خدمات عمومی ساخته است، بدون اینکه نیازی به دولتی‌بودن این متصدی باشد. این بر ساخت نه از دل نظریه پردازی صرف بلکه ناشی از تقه در منابع حقوق قابل برداشت است؛ چرا که در قانون موضوعه، در کنار دستگاه‌های اجرایی و در دنیایی فیمابین عمومی و خصوصی، مفهوم جدیدی تحت عنوان خصوصی عهدار امر عمومی خلق شده است. بدین ترتیب ضرورت اداره کشور و کاهش بار مالی دولت (التجایی و عباس‌زاده، ۱۳۹۷: ۳) ایجاب نموده است که ارائه خدمات عمومی یا تمشیت امر عمومی با حفظ ماهیت خود از دست دولت خارج و به بخش خصوصی خاصی واگذار گردد.

ارائه خدمات عمومی با همان شاخصه‌هایی که دولت ارائه می‌کند، توسط اتاق اصناف و اتحادیه صنفی شهرستانی، آنان را با توجه به صلاحیت‌هایی که مقنن به آن‌ها اعطا داشته و برای تصدی مسئولیت مدیریت آن‌ها شرایطی را مقرر داشته است که کارگزاران حکومتی نیز باید آن‌ها را داشته باشند و همچنین صراحت قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، عهددار امر عمومی و یا مأمور به خدمات عمومی بدل کرده است. باری دولت برای پیشبرد اهداف خود، ارائه خدمات عمومی و تأمین امر عمومی، بدون اینکه ساختار جدید را ایجاد کرده یا کارمندان جدیدی را استخدام کند، تمشیت اجرای آن را به بخش خصوصی متشکل می‌دهد و هم‌سنگ صلاحیت‌های تفویض شده، مسئولیت‌های کیفری و انتظامی و نظام سنجش صلاحیت شخصی را پیشینی می‌نماید. به نحوی که خدمت یادشده کماکان عمومی و تحت نظارت دولت است، ولی توسط بخش خصوصی ارائه می‌شود. تفصیل آن موارد به شرح ذیل است.

۴-۱. مأموریت عمومی تشکل‌ها؛ بررسی کارکردی

اتحادیه‌ها و اتاق‌های اصناف، عهددار صدور پروانه کسب برای اشخاص برای ورود به کسب و کارهای صنفی هستند. همین اشخاص، می‌توانند اقدام به ابطال پروانه شهروندان، تعلیق موقت پروانه ایشان، دستور به پلمب واحدهای صنفی فاقد پروانه، انجام تحقیقات مقدماتی در خصوص تخلفات گران‌فروشی، کم‌فروشی، تقلب، عرضه خارج از شبکه و ... هستند و اعضای هر یک از این اتحادیه‌ها و اتاق‌ها ملزم به پرداخت وجه بابت حق عضویت هستند. از سوی دیگر، اتحادیه و اتاق در مقام رسیدگی به شکایت شهروندان علیه واحد صنفی، اختلافات واحدهای صنفی و بازرسی از واحدهای صنفی هستند و همچون مراجع قضائی یا ضابطان دادگستری، صلاحیت تحقیق و رسیدگی دارند.^۱ قانون اصلاح قانون نظام صنفی مصوب ۱۴۰۳، برای اتحادیه‌های صنفی امکان صدور قبض

۱. مواد ۷۲، ۲۷، ۲۸، ۱۲، ۲۶ و ۳۷ قانون نظام صنفی، آیین نامه اجرایی ماده ۲۸ قانون مذکور، دستور العمل بند «د» ماده ۵۵ قانون

جریمه نیز فراهم نموده و هر شهروندی که بدون پروانه اقدام به کسب و کار نماید، از سوی اتحادیه جریمه می‌گردد^۱. این موارد در موارد مشابه عیناً توسط دولت یا محاکم عمومی تمشیت می‌شود. چرا که مهم‌ترین خصیصه دولت مدرن و بارزترین تفاوت آن با دیگر اشخاص، انحصار زور و اجبار یکجانبه است. (Anter, 2014:26) لذا خدمت عمومی که دولت به‌عنوان متولی اصیل آن باید آن‌ها را ارائه نماید، از طریق این اشخاص بروز دارد و این ظهور بروز به مرور توسط رویه تقنینی قانونگذار تکامل یافته است. بنابراین اعمال این قبیل صلاحیت‌ها توسط اتحادیه، به‌مثابه اعمال آن توسط دولت است و ماهیت آن‌ها را از حیث خدمات عمومی یا امر عمومی بودن تغییر نمی‌دهد؛ چرا که اتحادیه و اتاق با قدرتی که قانون به آن‌ها داده است می‌توانند علی‌الراس اقدام به اعمال قانون و ضمانت اجرایی قهری نمایند و محدودیت‌های جدی را برای کسب‌وکارها ایجاد نمایند. این محدودیت‌ها نه از روی رقابت یا غلبه بازار، بلکه تحت نام دولت و با استفاده از زور قانون انجام می‌شود و هیچ حوزه‌ای از بخش خصوصی به‌صورت یک‌طرفه و با اراده خود نمی‌تواند چنین اقداماتی داشته باشد.

در کنار این اعمال قهری علیه اعضای این تشکل‌ها، تشکل‌ها مکلف هستند تا نسبت به ایشان اقدامات ایجابی نیز انجام دهند. برای مثال بر ماده ۴ دستورالعمل نظارت بر چگونگی صدور پروانه کسب در سطح کشور موضوع بند «د» ماده ۵۵ قانون نظام صنفی، اتاق‌های اصناف موظفند به‌منظور ارتقای سطح آگاهی اعضای هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها و مهارت کارکنان با همکاری اتاق اصناف ایران و در صورت نیاز سایر مراجع ذیصلاح نسبت به برگزاری دوره‌های آموزشی نحوه صدور پروانه کسب، اقدام نمایند یا وفق ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرایی منابع مالی اتحادیه‌های صنفی (موضوع تبصره ۱ ماده ۳۱ قانون نظام صنفی)، اتحادیه‌ها موظفند در راستای ارتقای توانمندی‌های علمی و مهارت‌های تخصصی صنوف، حداقل به میزان ۱۰ درصد از بودجه سالیانه خود را صرف امور پژوهشی و علمی و دوره‌های آموزشی مربوط به ارتقای توانایی‌های تخصصی صنفی نمایند. این دست تکالیف مبین آن است که اتحادیه‌ها باید بودجه عمومی خود برای ارتقای مهارتی اعضای خود استفاده نموده و نسبت به ارتقای مهارت علمی کارمندان و رؤسای تشکل هزینه نمایند.

۴-۲. محدودیت‌های شخصی برای تصدی به مدیریت تشکل‌های صنفی مشابه با بخش عمومی

براساس ماده ۲۲ مکرر قانون نظام صنفی، شرایط داوطلبان عضویت در هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها

عبارت است از:

۱- تابعیت

۲- اعتقاد و التزام عملی به نظام

۱. اصلاحیه ماده ۲۷ قانون

- ۳- نداشتن سوء پیشینه کیفری مؤثر
- ۴- عدم ممنوعیت تصرف در اموال، مانند حجر، ورشکستگی و افلاس
- ۵- عدم اعتیاد به مواد مخدر
- ۶- عدم اشتغال به فساد
- ۷- داشتن حداقل مدرک تحصیلی دیپلم برای افراد فاقد سابقه عضویت در هیئت‌مدیره اتحادیه
- ۸- حداکثر سن در زمان ثبت‌نام هفتاد و پنج سال
- ۹- داشتن پروانه کسب معتبر دائم
- ۱۰- وثاقت و امانت

این شرایط در کارگروهی مرکب از نمایندگان وزارت صنعت، معدن و تجارت؛ وزارت کشور؛ پلیس نظارت بر اماکن عمومی فراجا سازمان تعزیرات حکومتی و دو نفر از اتاق اصناف شهرستان باید احراز شود و از دست‌رفتن هر یک از این شرایط در طول دوران تصدی، وفق ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی نحوه برگزاری انتخابات هیئت‌مدیره اتحادیه‌ها، سبب اسقاط شرایط می‌شود. از سوی دیگر، براساس قانون اصلاح قانون نظام صنفی ۱۴۰۳، نداشتن تخلفات صنفی مؤثر به‌عنوان شرط جدید اضافه و موارد ذیل به‌عنوان تخلفات احصا شد: ۱- اخذ هرگونه وجه یا مال به نفع خود یا غیر با سوءاستفاده از سمت خود در اتحادیه یا اتاق، خلاف قوانین و مقررات طی چهار سال منتهی به زمان داوطلب شدن ۲- استفاده از امکانات تشکلهای صنفی به نفع خود یا اشخاص دیگر طی چهار سال منتهی به زمان داوطلب شدن ۳- غیبت غیرموجه طی سه جلسه متوالی یا پنج جلسه متتابع در جلسات هیئت مزبور ظرف یک سال، طی چهار سال منتهی به زمان داوطلب شدن ۴- فعالیت بدون مجوز بیش از نه ماه طی چهار سال منتهی به زمان داوطلب شدن ۵- عدم اجرای حکم تبصره ۱ ماده ۲۰ مکرر این قانون در موعد مقرر طی چهار سال منتهی به زمان داوطلب شدن ۶- داشتن محکومیت قطعی مرتبه سوم مذکور در مواد ۵۹، ۶۰ و ۶۱ این قانون. همچنین علاوه بر این موارد، در صورت وقوع هر یک از این تخلفات، عضو هیئت‌مدیره وفق ماده ۵۵ قانون عزل می‌شود.

مواردی که تحت عنوان شرایط برای اعضای هیئت‌مدیره قید شده است تقریباً مواردی است که در ماده ۳۱ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران است و در برخی موارد، سخت‌گیرانه‌تر هم به نظر می‌رسد. شاید سخت‌گیرانه‌ترین حکم مقرر در قانون برای تصدی این قبیل مسئولیت‌ها، حکم مقرر در تبصره ۶ ماده ۲۲ قانون باشد. براساس این تبصره، «داوطلب شدن و کارمندان دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری در انتخابات هیئت‌مدیره اتحادیه‌های صنفی منوط به استعفای

آنان از شغل قبلی خود پیش از ثبت نام درانتخابات است. اعلام رسمی پذیرش استعفای کارکنان موضوع این ماده پیش از شروع به کار در هیئت‌مدیره اتحادیه الزامی است، «مشاهده می‌شود که عضویت در مدیریت تشکیل صنفی، از چنان اهمیتی برخوردار است که کارمندان دولتی از عضویت در آن ممنوع‌اند. البته این ممنوعیت در خصوص شرکت‌های خصوصی هم وفق اصل ۱۴۱ وجود دارد. اما شرایط صلاحیت‌های فردی مقرر در ماده ۲۲ مکرر، درخصوص شرکت‌ها وجود ندارد.

موارد مصرح در بند قبلی، بیشتر ماهوری و ناظر بر ماهیت عملکردی تشکیل‌ها بوده است. لیکن از نظر شکلی، موارد ناظر بر این بند نشان‌دهنده آن است که اتحادیه‌های صنفی و مدیریت تشکیل‌ها به نهادهای عمومی شبیه بوده و چپش مقررات عمومی درخصوص آن‌ها، به‌مثابه تعیین مقررات استخدامی در بخش عمومی یا شرایط داوطلبان انتخابات نهادهای عمومی و سیاسی است. لذا انطباق ماهوری در کنار تطبیق کارکردی و تشابه در انتخابات، مؤید این نظر است که مأمور به خدمت عمومی زینده تشکیل‌ها می‌باشد.

به‌تبع کارمندان و مدیران نیز از این مهم مستثنی نبوده و مشمول این عنوان هستند. در کنار عنصر صلاحیت خاص، نظارت دولت نیز نقش مهمی در شناسایی مأموران به خدمت عمومی دارد. اصولاً از آنجاکه خدمت عمومی کارویژه دولت و بخش عمومی است، برون‌سپاری آن از اهمیتش کاسته نکرده و نظارت دولت بر آن استمرار دارد.

۵. امکان تعقیب کیفری مسئولان تشکیل‌های صنفی

مأمور به خدمت عمومی تلقی شدن مسئولان تشکیل‌های صنفی اتحادیه‌و اتفاق به‌خودی‌خود دستاورد مهمی تلقی نمی‌شود؛ چرا این مفهوم قبل از تصریح در قانون، در عمل در رویه اجرایی و تقنینی کشور امر پذیرفته شده بود. لیکن صراحت قانونی سبب قطعیت این امر شده است و رویه قضایی آن را تثبیت نمود. لیکن آنچه دارای اهمیت دوچندان است آن خواهد بود که آیا این شناسایی مأموران به خدمات عمومی جدید، به‌صورت کامل و با پذیرش همه پیامدهای آن خواهد بود یا اینکه در حد نظر و در دکتترین حقوقی مدقون می‌ماند؟

در مقررات کیفری مفهوم مأمور به خدمت عمومی به‌کرات مورد استفاده قرار گرفته است. این مجازات‌ها نه به صورت عمومی بلکه نوعاً به جرائم مالی کارمندان دولتی وضع شده و قائم به سمت یا وضعیت خاص استخدامی افراد است. به‌نحوی که در صورت ارتکاب آن از سوی اشخاص عادی، منتفی بوده و در صورت امکان، تحت عناوین دیگر و با مجازات خفیف‌تر و قابل گذشت است.^۱ ولی

۱. برای مثال در جرم اختلاس که کارمندان دولتی به سبب دسترسی که به وجوه عمومی و ... دارند، باتوجه به سمت مرتکب آن می‌شوند، اشخاص عادی نمی‌توانند مرتکب آن گردند. اما فعل مادی مشابه به این جرم برای آن‌ها، خیانت در امانت است که جرمی قابل گذشت با مجازات کمتر نسبت به اختلاس است.

این امر به سبب فقدان تعریف درست با ابهام مواجه بوده است. رأی وحدت‌رویه شماره ۷۹۸ دیوان عالی کشور این ابهام را در مورد بانک خصوصی برطرف نموده است. به تبع همین منطق، نظرات مشورتی متعددی نیز در این زمینه صادر شده است که درخور تأمل است. برای مثال نظریه مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه به شماره ۱۵۲/۱۴۰۳/۷ مورخ ۱۴۰۳/۰۳/۰۷ بیان داشت که: ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری از مأموران به خدمات عمومی نام برده است و مستفاد از بند «ب» ماده یک و بند «ج» ماده ۲ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، منظور از مأمورین به خدمات عمومی کسانی هستند که در مؤسسات تحت نظارت دولت که عهده‌دار یک یا چند امر عمومی بوده و خدمات آنها جنبه عام‌المنفعه دارد، مشغول خدمت می‌باشند؛ همچنین به موجب ماده ۷ قانون نظام صنفی کشور، «اتحادیه شخصیتی حقوقی است که از افراد یک یا چند صنف که دارای فعالیت یکسان یا مشابه‌اند برای انجام‌دادن وظایف و مسئولیت‌های مقرر در این قانون تشکیل می‌گردد»؛ بنا به مراتب فوق و با لحاظ وظایف و اختیارات احصاء‌شده در ماده ۳۰ قانون اخیرالذکر برای اتحادیه‌ها، اتحادیه‌های موضوع استعلام در مقام ارائه خدمات عمومی بوده و اعضای هیئت‌مدیره و کارکنان آن‌ها جزو مأمورین به خدمات عمومی محسوب می‌شوند.

رأی وحدت‌رویه شماره ۷۹۸ و نظریات مشوری مشعر بر آن است که مأمور به خدمت عمومی تلقی شدن کارمندان و مسئولان تشکلهای صنفی و مؤسسات خصوصی‌شده، تابع صلاحیت و نظارت مستقیم دولت است. لذا مادامی که اشخاص یاد شده دارای صلاحیت‌هایی باشند که جنبه عمومی دارند و ذاتاً برعهده دولت هستند و درعین‌حال، تحت نظارت دولت اعمال و مأمور به خدمت عمومی تلقی می‌گردند. از سوی دیگر، اهمیت این وظایف سبب می‌شود که جرائم خاصی که به سبب تصدی آن‌ها قابل ارتکاب است هم جلوه ویژه به خود گرفته و اهمیت دوچندان داشته باشد؛ چرا که هزینه‌های تحمیل شده ناشی از این قبیل جرائم نسبت به جرائم عادی بیشتر و درعین‌حال مقاومت در برابر کشف در آن‌ها بالاتر است. (الهام و دیگران، ۱۳۹۲؛ ۴۴) علاوه بر این اعتماد عمومی و امنیت روانی شهروندان نیز همواره با ارتکاب این جرائم تهدید شده و پس از نشر اخبار این چنینی، تا مدت‌ها نقل قول محافل می‌گردد. حال باتوجه به اینکه مأمور به خدمت عمومی مشابه مأموران بخش عمومی، به سبب داشتن صلاحیت‌های خاص حاکمیتی و عمومی، امکان ارتکاب جرائم خاص مالی کارمندان دولتی و عمومی را دارند، امکان مجازات آن‌ها از این مجرا وجود دارد؟ یا آنکه حکم به مجازات آن‌ها باید به صراحت در قوانین کیفری قید شده و مصادیق جزئی و به تفصیل هر یک از آن‌ها در قوانین مورد اشاره قرار گرفته و در غیر این صورت وفق اصل قانونی بودن جرم و مجازات‌ها، امکان مجازات ایشان وجود ندارد؟

۵-۱. غلبه توسعه مفهومی مأموران به خدمات عمومی بر اصل قانونی بودن جرم و مجازات

پیشتر استدلال شد که اتحادیه و ائتاق در زمره مأمور به خدمات عمومی هستند و مأمور به خدمات عمومی بودن نیازمند صراحت قانونی ندارد. بلکه کارکرد و ماهیت عملکرد مأمور، با وجود شرایطی کافی است. مأمور به خدمات عمومی در نظام حقوق اداری دارای مصادیق قطعی خود است و این مصادیق در طول زمان رو به افزایش بوده است. لیکن آیا می توان این ادعا داشت که استناد به اصل ۳۶ قانون اساسی و اصل قانونی بودن جرم و مجازات ها مانع از توجه به این واقعیات شود؟

اصولاً در حقوق کیفری هر فعل یا ترک فعلی که قانون برای آن مجازات تعیین کرده باشد جرم تلقی می گردد. چنین برداشتی از جرم سبب می شود هرچند رفتاری از لحاظ اخلاقی ناپسند و از لحاظ مذهبی گناه قلمداد شود، لیکن در صورتی که در قانون کیفری صراحتاً مشخص نگردد، قابل تعقیب کیفری نبوده و حکم آن به لحاظ اصولی برائت و به لحاظ قضائی تبرئه باشد. (حبیبزاده، ۱۳۸۳: ۱۱) این مفهوم که به اصل قانونی بودن و جرم و مجازات معروف است بدان معنا است که هیچ عملی جرم نیست مگر آنکه برای آن در قانون مجازاتی تعیین شده باشد (ماده ۲ قانون مجازات اسلامی) لذا مادامی که رفتاری جرم انگاری نشده باشد، انجام آن توسط افراد مباح است و جرم تلقی نمی شود هرچند که مخالف اخلاق یا مضر به مصالح عمومی و مخل نظم باشد. (محقق داماد، ۱۳۹۵: ۳۶) اصل قانونی بودن جرم و مجازات اصولاً ناظر بر رکن قانونی جرم است و هرگونه عقاب بلاپایان را ممنوع می داند. لذا اینکه رفتاری از مصادیق جرم باشد یا نه از موضوع این اصل خارج است. حتی دیوان عدالت اداری در آرای متعددی هرگونه تخلف انگاری خارج از قانون و مبتنی بر مقررده را ممنوع دانسته و ابطال نموده است.^۱

مأمور به خدمت عمومی بودن تشکیل ها در مواردی که در حال ارائه خدمت عمومی هستند، حکم جدیدی نیست که حسب مصلحت در بایسته های دکتترین حقوقی یا رویه قضائی خلق شده باشد، بلکه تفسیری است منطقی از قوانین و مقررات موجود و تعمیم آن بر وضعیت فعلی آن ها.

تفسیر قانون همواره بیان وضع موجود در زمان وضع قانون نیست. اصولاً قانون مستقل از زمان و اوضاع و احوال زمان تصویب خود است و نمی تواند دربند آن باشد. لذا تفسیر قانون باتوجه به متون آن و اوضاع و احوال حاکم بر زمان تفسیر در سایه تحول قوانین و مقررات، به نوعی آفرینش مفهوم به روز شده از قانون قدیمی است. (فلاحی، ۱۴۰۲: ۱۱۶)

۱. برای مثال دیوان در رأی شماره ۱۷۶۶ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۱، رأی شماره ۱۳۹۹ مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۱۰، رأی شماره ۶۰۴ مورخ ۱۴۰۲/۰۸/۱۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، این موضوع به صراحت مورد اشاره قرار گرفته است و مستند به اصل ۳۶ قانون اساسی و اصل قانونی بودن جرم و مجازات، مقرراتی که مشعر بر تخلف انگاری بوده است، باطل گردید.

جرم‌انگاری برای مجازات مأموران به خدمات عمومی به‌مثابه کارمندان دولت، چند دهه قبل اتفاق افتاده است و هم‌اکنون هم کارمند دولت دچار تحول شده است و هم مأمور به خدمات عمومی. کارمندان دولتی با توسعه مبانی استخدام، به انواع مختلفی تقسیم شده‌اند و همچون سابق، به رسمی و پیمانی محدود نمی‌شوند. همین وضعیت در مأمور به خدمت عمومی هم مشاهده می‌شود و با نسخ قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی، این‌گونه نیست که این مفهوم سر به مهر در خاک نرفته باشد. بلکه جواهره‌های دیگری از آن در قوانین و مقررات دیگر یا به عرصه حقوقی نهاده است. در مانحن‌فیه اینکه قانون مجازات اسلامی یا قانون تشدید شامل مأموران به خدمات عمومی باشد یا خیر، از موارد شک در مصادیق است و نه حکم (شبهه موضوعیه) و لذا استناد به اصل قانونی‌بودن جرم و مجازات موضوعاً منتفی است.

این نکته را نباید از یاد برد که سازمان‌های اداری در زمان تصویب قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی بسیار ساده بوده و روابط پیچیده و شبکه درهم تنیده‌ای از بخش عمومی و خصوصی وجود نداشته و خصوصی‌سازی‌های کلان صورت نگرفته بوده است. به همین دلیل در این قانون به نهادهای موجود با کارکرد بخش عمومی اشاره شد. لذا ادعای انحصار مأمور به خدمت عمومی در حال حاضر منبث از این قانون قابل استماع نیست.

باید توجه داشت که اصل جرم‌انگاری برخی از رفتارهای مأمور به خدمت عمومی در قوانین موضوعی مختلف صورت پذیرفته و اثبات شده و در حال حاضر نیز تنها ابهام موجود، در مصادیق است. به همین دلیل اصل قانونی‌بودن جرم و مجازات را نمی‌توان مانع اعمال مجازات مصادیق دانست. لذا در صورت شک در مصدق، باید به اصول تفسیری و منطق حقوقی مراجعه نمود. نمی‌توان ادعا نمود که قوانین کیفری نیازمند تفسیر نیستند. لیکن به استناد منافع عمومی، نمی‌توان اقدام به مجازات افراد بدون حکم قانونی نمود (بابایی مهر، ۱۳۸۸: ۱۷۲) اما در مانحن‌فیه، منفعت عمومی، علت موجه مجازات مأموران به خدمات عمومی نیست.

۵-۲. استقلال مفهوم مأمور به خدمت عمومی از قانون قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات

اصل قانونی‌بودن جرم و مجازات با مفهوم موسع خود، تفسیر مضیق در جرم‌انگاری را به همراه داشته و در مواردی که قضات در مقام شک بین مجازات یا تبرئه متهم به سبب جرم‌نبودن باشند، آنان را به تبرئه وادار می‌کند؛ لیکن باتوجه به تغییر کارکرد بخش‌های مختلف دولت و اعطای صلاحیت‌های حاکمیتی به اشخاص غیردولتی، در مورد خاصی مثل تشکلهای صنفی این رویکرد به وجود آمده

است که این اشخاص از مصادیق مأمور به خدمات دولتی هستند. در این حالت نمی‌توان به شکل قانون و اصل محدودیت زای اصل قانونی‌بودن بسنده کرد.

قانون همیشه دارای یک شکل و ظاهر از یک سو و ماهیت از سوی دیگر است. شکل و ظاهر قانون خود را در قابل تفسیر تاریخی و نص نشان داده و اصول لفظیه و تاریخ تصویب در فهم آن نقش مهمی دارند. اما محتوای قانون همواره دریند مفاهیم تاریخ تصویب و اصول شکلی نیست. وقتی قانون تصویب شد، از همه قیود ناظر بر شکل خود مستقل می‌شود. درست به مثابه وصف تجریدی که سنگ بنای اعتبارات استنادی در حقوق تجارت و بازار تلقی می‌شود. وصف تجریدی به معنای تفکیک میان دو رابطه حقوقی است؛ رابطه حقوقی مبنای صدور و انتقال سند تجاری (تعهد پایه) و رابطه حقوقی ناشی از تنظیم و گردش آن. مهم‌ترین اثر این وصف، غیرقابل طرح‌بودن ایرادات مربوط به رابطه حقوقی مبنا (تعهد پایه) در مقابل شخص ثالث دارنده سند است. (جنیدی و شریعتی نسب، ۱۳۹۲: ۲) قانون درست به مثابه سند تجاری، متناسب با مفاهیم زمان اجرا باید تفسیر شود و از هرگونه تفسیر مضیق ناشی از محدودیت‌های مفهومی زمان وضع خود رها باشد. درست به مثابه سند تجاری که پس از امضاء، از معامله موجودش فاصله گرفته و خود به عنوان کالا، موضوع مستقلی برای معامله می‌شود (مافی و عبدالصمد، ۱۳۹۴: ۱۱۷)

مأمور به خدمت عمومی نهادی است که با افزایش واگذاری صلاحیت‌های دولتی به خارج از دولت تضح گرفته و روز به روز هم گسترده‌تر شده است. اگر قانون مصوب ۱۳۱۵، تنها محدود به موارد خاصی شده است، دلیلی بر عدم امکان اطلاق آن عنوان بر موارد دیگر نیست.

در ساده‌ترین حالت می‌توان این گونه تفسیر کرد که آن قانون نسبت به توسعه مفهوم یادشده، بلاقید بوده و آن را محدود نموده است. به عبارت دیگر اگرچه قانون یادشده نسخ شده است، اما کارکرد مأمور به خدمت عمومی در نظام حقوقی ایران فارغ از این قانون است. در رویه‌های قضائی و آرای وحدت‌رویه از این مفهوم مستقل از قانون منسوخ یادشده و در قوانین مختلف نیز با عناوین مختلف احصا شده است. برای مثال عبارت مؤسسه خصوصی عهده‌دار امر عمومی، در سیاق قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد همان معنا را می‌رساند که عبارت مأمور به خدمت عمومی در کنار کارمندان دستگاه اجرایی دارد. در این فضا نمی‌توان ادعا نمود که تنها مجرای مجازات مأمور به خدمت عمومی قانون مصوب ۱۳۱۵ بوده است که با نسخ قانون مفهوم خود را در قوانین کیفری از دست داده است.

۵-۳. آلی‌بودن اصل قانونی‌بودن

رسالت اصل قانونی‌بودن برای تضمین اداره از هر گونه اعمال خودسرانه صلاحیت و خارج از چارچوب قانون است. اصل قانونی‌بودن به این مفهوم است که اختیار و صلاحیت اداره در اتخاذ

تصمیم دارای مبنای حقوقی و مبتنی بر قانون بوده و مطابق آن اجرا شده باشد. (هلاوند، ۱۳۹۳: ۴۷۶) در این حالت نظم‌بخشی و تمشیت امور براساس قواعدی است که از قبل اعلام شده است و شهروندان در هر وهله در انتظار رفتاری محیرالعقول نخواهند بود. مهم‌ترین دغدغه این اصل، احتراز از اعمال تفاسیر متعدد و غیرقابل‌پیش‌بینی و مهم‌ترین هدف آن تکنیک صلاحیت از سلیقه شخصی مقامات و کارمندان دولتی است. (Sellers, ۲۰۱۰: ۸) اگرچه اداره باید دارای قدرت گزینش و ابتکار عمل باشد تا تمشیت امور به بهترین وجه صورت پذیرد، لیکن این همه صرفاً در چارچوب قانون و اصل عدم صلاحیت به‌عنوان هسته حقوق عمومی (Craig, ۱۹۹۸: ۶۴) امکان‌پذیر است. انطباق اعمال دولت با حاکمیت قانون عنصر ذاتی، برای تأمین هرگونه اهدافی است که قانون برای تحقق آن طراحی می‌شود تا از هرگونه دخالت عوامل نامرتبط و سلیقه‌گرایی احتراز و امکان پیشبینی رفتار و عواقب وجود ممکن باشد. ازاین‌جهت، قوانین بیشتر جنبه ابزاری و شکلی دارند. (آهنگر سماکوش، ۱۴۰۱: ۹۴) بنابراین انطباق با قوانین الزاماً تضمین‌کننده نتایج و آثار مفید اخلاقی و عادلانه نیست.

اما حاکمیت قانون می‌تواند به‌نحوی جهت‌گیری شود تا از نقض برخی حقوق و آزادی‌ها که منشأ آن‌ها عدم استمرار ابهام و عطف به‌ماسبق‌شدن قوانین است، جلوگیری نماید. مطابقت با این اصل و الزامات آن موجب هیچ‌گونه خویی و ارزش ذاتی اخلاقی نیست، مگر از طریق محور آثار نامطلوبی که منشأش خود قانون است. به بیان دیگر، برخی زشتی‌ها و بدی‌ها نباید از طریق قانون ایجاد شوند. (زارعی، ۱۳۸۰: ۵۲) لذا اگر حفظ اصولی مثل قانونی‌بودن و عدم صلاحیت برای تأمین و تضمین اصل حق و شکوفایی انسان ضروری باشد، اجرای مطلق آن‌ها نباید در عمل بر ضد خود مبدل شده و شهروندان را با چالش جدید مواجه کند. اصل قانونی‌بودن جرم و مجازات به‌عنوان یکی از شقوق اصل قانونی‌بودن هم مستثنی از این مهم نیست.

قانونی‌بودن جرم و مجازات منطقاً با همان هدف اصل قانونی‌بودن اداره رشد و نمود داشته است. مجازات از مفهومی اخلاقی به مفهومی اجتماعی تغییر ماهیت داده (غلامی و مجتهدی، ۱۳۹۶: ۹۵) و تأمین نظم عمومی ناگزیر دولت را به برخورد کیفری با برخی رفتارها و برای بازدارندگی و القای امنیت در جامعه مجازات افراد خاطی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. اما نمی‌توان همه نظام حقوقی را در قانون خلاصه نمود. نظام حقوقی متشکل از قوانین، مقررات، رویه‌های قانونی، اجرایی و قضائی است که باید به‌عنوان یک بسته دیده شود.

وقتی در این نظام ضرورت مهمی مثل برخورد کیفری برای برقراری نظم در تشکلهای صنفی مشاهده می‌شود باید از همه ابزارهای این نظام استفاده نموده و برای تأمین آن کوشش کرد. اصرار بر قانونی‌بودن مجازات دلالت بر اصالت قانون به‌معنای مصوبه مجلس ندارد. بلکه قانون به‌عنوان ابزاری

است تا امکان درک قبح اعمال و میزان مجازات را فراهم آورده و درعین حال از هرگونه تشست، سلیقه‌گرایی، دخالت‌دادن اوضاع و احوال نامرتبط و ... در مجازات جلوگیری به عمل آورد. لذا نظام‌مندبودن این ساختار، هدف غایی و عالی اصل قانونی‌بودن است. براساس ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری، هرگاه از شعب مختلف دیوان‌عالی کشور یا دادگاه‌ها نسبت به موارد مشابه، اعم از حقوقی، کیفری و امور حسبی، با استنباط متفاوت از قوانین، آراء مختلفی صادر شود، رأی وحدت‌رویه صادر و این رأی در موارد مشابه برای دادگاه‌ها و سایر مراجع، اعم از قضائی و غیرآن لازم‌الانطباق است؛ پس می‌توان ادعا داشت که رأی وحدت‌رویه شماره ۷۹۸ مورخ ۱۳۹۹/۰۷/۱۵ هیئت عمومی دیوان‌عالی کشور در راستای تأمین همین هدف و در صلاحیت مقرر شده برای نظام حقوقی است. اصولاً تفسیر مضیق اصل قانونی‌بودن را باید با خوانش مضیق محدود نموده و نظام حقوقی را در مضیق قرار نداد.

به عبارت دیگر، جرم‌انگاری برخی از رفتارهای مأموران به خدمات عمومی در مقررات مختلف قانون اثبات شده است. لیکن با نسخ قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی این ابهام به وجود آمده است که آیا مصداقی از مأموران به خدمات عمومی وجود دارند یا خیر. باتوجه به وجود کارکردی آن مفهوم ولزوم برخورد کیفری با برخی جرائم، با تصویب قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد و جعل عنوان عهده‌داری خدمات عمومی، این مفهوم جان دوباره به خود گرفت. در مقام حل اختلاف بین محاکم عمومی، رأی وحدت‌رویه شماره ۷۹۸، با تحلیل کارکردی و توجه به ماهیت این مفهوم به این نکته تصریح نمود که عبارت مأمور به خدمت عمومی، با استقلال از قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی، راه خود را در رویه قضائی پیدا کرده است. لازم به ذکر است که براساس ماده ۲ قانون مجازات اسلامی، هر رفتاری در قانون برای آن مجازات تعیین شده است جرم محسوب می‌شود. رفتاری که موضوع این مقاله است، در قانون مجازات اسلامی و یا دیگر قوانین شناسایی و جرم‌انگاری شده است. لذا اصل جرم‌بودن محرز بوده و صرفاً در اشخاص مشمول، تردید وجود دارد که با رأی وحدت‌رویه این تردید برطرف می‌شود.

نتیجه‌گیری

مأمور به خدمت عمومی محدود به قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی نیست و به‌صورت عمومی به هر فردی اطلاق می‌شود که در مقام اعمال صلاحیت‌های عمومی دولت است. مأمور به خدمت عمومی در قوانین و مقررات مختلف به‌صورت موسع دیده شده و به‌مثابه کارمندان دولتی امکان محاکمه ایشان در جرائم مالی مختص کارمندان دولت وجود دارد. تشکلهای صنفی موضوع قانون نظام صنفی با داشتن صلاحیت‌های حاکمیتی به نمایندگی از دولت اقتداراتی را

اعمال می‌کنند که در حالت عادی باید دولت آن‌ها را برعهده داشته و به‌منصه ظهور می‌رساند. صدور و ابطال پروانه، پلمب واحد صنعتی، تعلیق فعالیت و رسیدگی به تخلفات از جمله این موارد بوده و در این راستا این اشخاص دارای اموال زیادی می‌شوند که به‌صورت الزامی اعضای تشکل مکلف به پرداخت آن هستند؛ به‌نحوی که عدم پرداختش از موجبات تعلیق کسب‌وکار به صورت موقت است. باری این اشخاص به نام قانون و از ورای دولت، می‌توانند درآمد قهری از فعالیت تابعین و اعضای خود برای خود حاصل نموده و به‌صورت یکجانبه دستوراتی لازم‌الاجرا برای آن‌ها صادر نمایند. بنابراین مراتب مأموریت این تشکل‌ها، معطوف به بخش عمومی و فراتر از شرکت‌های خصوصی صرف است.

رای وحدت‌نویس شماره ۷۹۸ ناظر بر بانک‌های خصوصی، نظریات مشورتی اداره کل قوه قضائیه نیز دلالت بر آن دارد که مأموریت به خدمت عمومی، قالب خاصی ندارد و ماهیت صلاحیت‌های تحت اختیار باید ملاک عمل باشد. تفسیر مضیق از اصل قانونی بودن باید سرلوحه کار قرار گرفته و از سازکارهای موجود استفاده نمود. لذا می‌توان گفت که همان‌گونه بانک‌های خصوصی از قاعده مأمور به خدمت عمومی مستثنی نبوده‌اند، تشکل‌های صنعتی نیز به سبب ماهیت صلاحیت خود مأمور به خدمت عمومی تلقی و در دایره تعقیب کیفری قرار می‌گیرند.

تشکل‌های صنعتی در راستای تأمین منافع عمومی، با اختیاراتی کاملاً حاکمیتی تشکیل شده و اداره امور صنعتی برعهده آن‌ها قرار داده شده است. لذا حداقل در این مقام و حسب نوع صلاحیتی که در حال اعمال هستند، از مصادیق بارز مأمور به خدمت عمومی به شمار می‌روند. بنابراین نیازی به نص صریح قانون مشابه قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی نیست؛ چرا که مجازات مأمور به خدمت عمومی در قوانین مختلف شناسایی و قضات در مقام تطبیق مصادیق این اشخاص بر واقع هستند که پرواضح است این مسئله امری موضوعی و در اختیار قضات است. لذا اصل قانونی بودن جرم و مجازات در این خصوص منتفی است.

از سوی دیگر، تشکل‌های صنعتی کشور در قالب مأموران به خدمات عمومی عمومی، دارای صلاحیت‌های حاکمیتی مهمی هستند که عدم اهتمام مؤثر به آن‌ها، سبب تضییع منافع عمومی و از دست رفتن اعتماد عمومی می‌شود. در فضای حقوق عمومی، یکی از راهکارهای مهم برای تضمین و حراست از این حوزه، جرم‌انگاری رفتارهای خلاف قانون بوده است که می‌تواند به‌صورت صیانت از احیای حقوق عامه و روش‌های قضائی تضمین منفعت عمومی شده (کیگانی و دیگران، ۱۴۰۲: ۳۱۶) تبلور داشته باشد.

منابع

منابع فارسی

- آهنگر، محسن (۱۴۰۱)، حمایت از انتظارات ناشی از اعمال غیرقانونی دولت، پایان‌نامه برای دریافت درجه دکتری، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی.
- احمدی، زهرا، ریاضت، زینب (۱۴۰۲)، «تحول مفهوم و مصادیق مأمورین به خدمات عمومی در جرایم اقتصادی»، **دوفصلنامه پژوهش‌های حقوق کیفری**، دوره ۱۴، شماره ۲
- التجانی، ابراهیم، عباس‌زاده، بهروز (۱۳۹۷)، (تأثیر خصوصی‌سازی در بهره‌وری نیروی کار و سودآوری شرکت‌های واگذار شده در ایران»، **مجله اقتصاد و تجارت نوین** دوره ۱۳، شماره ۱
- امامی، محمد، استوار سنگری، کروش (۱۳۸۹)، **حقوق اداری**، تهران: نشر میزان
- سلطانی، ناصر (۱۳۹۹)، «پیدایش مفهوم امر عمومی در مشروطیت»، **مجله مطالعات حقوقی**، دوره ۱۲، شماره ۳۵ - شماره پیاپی ۱
- بابایی مهر، علی (۱۳۸۸)، «تفسیر، اصول و مبانی آن در حقوق عمومی» **مجله حقوق خصوصی**، دوره ۶، شماره ۱۴
- چینی، لیلا، شریعتی‌نسب، صادق، (۱۳۹۲)، ««وصف تجریدی» در حقوق ایران، با تأکید بر رویه قضائی»، **فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی**، دوره ۴۳، شماره ۱
- حبیب‌زاده، محمدجعفر (۱۳۸۳)، «مجازات عمل حرام و تعارض آن با قانونمداری در قانون اساسی ایران»، **نشریه حقوق اساسی**، دوره ۲، شماره ۳
- لشکری علیرضا (۱۳۹۷)، «امر عمومی و اختیارات دولت از دیدگاه اقتصاد نئوکلاسیک و اسلام؛ بررسی مقایسه‌ای»، **مجله روش‌شناسی علوم انسانی**، دوره ۲۴، شماره ۹۴
- شیر، زهرا، شاملو، باقر (۱۴۰۳)، «مداخله‌گری کیفری برای احیای حقوق عامه در نظام حقوقی ایران: چرایی و چالش‌ها»، **مجله حقوقی دادگستری**، دوره ۸۸، شماره ۱۲۶
- دوگی، لئون، (۱۳۸۸)، **دروس حقوق عمومی**، ترجمه محمدرضا ویژه، تهران: نشر میزان
- رستمی، ولی، رشیدی، رضا (۱۳۹۶)، «نقد و تحلیل نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن، مبتنی بر آموزه‌های اسلامی»، **مجله حکومت اسلامی**، دوره ۲۶، شماره ۴ (پیاپی ۸۶)
- زارعی، محمد حسین، نجارزاده، مجید (۱۳۹۶)، «مفهوم خدمات عمومی و تحول آن در پرتو دکترین کارکرد عمومی»، **فصلنامه پژوهش حقوق عمومی**، دوره ۱۹، شماره ۶۵
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۰)، «حاکمیت قانون در اندیشه‌های سیاسی و حقوقی»، **فصلنامه نامه مفید**، دوره ۰، شماره ۱، پیاپی ۲۶
- طباطبائی، منوچهر (۱۳۸۷)، **حقوق اداری**، تهران: نشر سمت
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶)، **مبانی حقوق عمومی**، چاپ سوم، تهران: نشر میزان
- کیگانی، محمدحسن، منصوریان، مصطفی، افشاری، فاطمه (۱۴۰۲)، «واکاوی مفهوم «احیای حقوق عامه» با مطالعه تطبیقی دعاوی منفعت عمومی» **مجله پژوهشنامه حقوق اسلامی**، دوره ۲۴، شماره ۲، شماره پیاپی ۶۰

- گلستانه، علیرضا، جوان آراسته، حسین، حکیم‌زاده خونی(۱۴۰۱)، «نظام حقوقی حاکم بر تملکات دولت و شهرداری‌ها در ایران با تأکید بر نقش قدرت و خدمت عمومی»، **مجله جامعه‌شناسی سیاسی ایران**، دوره ۵، شماره ۲
- گرجی، علی‌اکبر(۱۳۹۲)، **مبانی حقوق عمومی**، جلد اول، چاپ سوم، تهران: نشر جنگل
- عباسی، بیژن(۱۴۰۱)، **حقوق اداری**، جلد اول، چاپ اول، تهران: نشر دادگستر
- غلامی، علی، مجتهدی، محمدحسین(۱۳۹۶)، «سیر تحول اهداف مجازات مبتنی بر تطور جریانات فلسفی و اجتماعی حقوق کثیری»، **مجله تعالی حقوق**، دوره ۳، شماره ۱۸
- فلاحي، احمد(۱۴۰۲)، «ضرورت حلف ماده ۲۲۰ قانون مجازات اسلامی در پرتو بایسته‌های قاعده‌گذاری و تفسیر قانون جنایی»، **مجله حقوق اسلامی**، دوره ۲۰، شماره ۷۶
- مافی، همایون، عبدالصمدی، راضیه(۱۳۹۴)، «بررسی تطبیقی وصف تجریدی دراسناد تجاری با اصل استقلال در اعتبارات اسنادی» **مجله پژوهشنامه بازرگانی**، دوره ۱۹، شماره ۷۷
- محقق داماد، مصطفی(۱۳۹۵)، **قواعد فقه بخش جزایی**، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی
- منصوری‌آبادی، عباس(۱۴۰۰)، «مفهوم و مصادیق مأموران به خدمات عمومی، نقد رأی وحدت‌رویه شماره ۷۹۸»، **فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری**، دوره ۳، شماره ۹
- محمدنژاد، حیدر(۱۳۹۵)، «نظریه خدمت عمومی و اصول حاکم بر آن در قوانین و رویه قضایی ایران»، **دو فصلنامه حقوق اداری**، دوره ۳، شماره ۱۰
- موسی‌زاده، رضا؛ (۱۳۸۹)، **حقوق اداری**، تهران: میزان
- واعظی، مجتبی، البرزی، زهر(۱۳۹۶) «جایگاه مفهوم خدمات عمومی در حقوق اداری ایران»، **دو فصلنامه حقوق اداری** دوره ۴، شماره ۱۲
- هداوند، مهدی(۱۳۹۳)، **حقوق اداری تطبیقی**، جلد دوم، تهران: نشر سمت
- زارعی، محمدحسین(۱۳۸۰)، «حاکمیت قانون در اندیشه‌های سیاسی و حقوقی»، **فصلنامه مفید**، شماره ۲۶

انگلیسی

- Anter, Andreas (2014). **Max Weber's Theory of the Modern State: Origins, Structure and Significance**, Palgrave Macmillan UKSellers, Mortimer (2010). **The rule of law in comparative perspective**, NewYork:Springer Dordrecht HeidelbergCräig, paul (1998). «Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review», **The Cambridge Law Journal**, Volume 57, Issue 1

