

پیرامون يك «رأى وحدت رويه» هیئت عمومی دیوان عالی کشور» و مسأله شخصیت حقوقی دولت

هیأت عمومی دیوان عالی کشور درباره الزام شرکت‌های دولتی به پرداخت هزینه دادرسی در ۲۷ اردیبهشت ۱۳۶۱ رأی داد (۱). تا تاریخ صدور این رأی، دادگاه‌ها در مورد پرداخت هزینه دادرسی از سوی شرکت‌های دولتی روش‌های يك‌سانی نداشتند و «رأی وحدت رويه» در این زمینه نبود. چنان‌که شعبه سوم دادگاه عمومی تهران، برق منطقه‌ای تهران را در پرونده به شماره ۳-۸۶-۶۰ ملزم به پرداخت هزینه دادرسی می‌کند ولی شعبه سوم دادگاه عمومی قزوین می‌پذیرد که شرکت برق منطقه‌ای تهران در دعوی دیگر در پرونده به شماره ۶۰-۲۳۱-۲۳۱ هزینه دادرسی نپردازد. مدیرعامل برق منطقه‌ای تهران متضاد بودن این دو رأی را که هر دو در يك مورد ویژه صادر شده بود به‌آگاهی دیوان عالی کشور می‌رساند. دیوان عالی کشور با حضور همه رییسان و مستشاران شعبه‌های کیفری و حقوقی در ۲۷ اردیبهشت ۱۳۶۱ جلسه تشکیل می‌دهد و مسأله را بررسی می‌کند و پس از شنیدن گزارش و استدلال معاون اول دادستان کل کشور که اعلام می‌دارد: «... برق منطقه‌ای با فرض دولتی بودن دولت محسوب نمی‌شود، عقیده به تأیید رأی شعبه سوم دادگاه عمومی تهران را دارم»، چنین رأی می‌دهد:

(۱) این رأی در صفحه‌های ۷ و ۸ «مجموعه قوانین سال ۱۳۶۱» چاپ شده است.

رأی هیأت عمومی دیوان عالی کشور :

«نظر به اینکه طبق مقررات آئین دادرسی مدنی اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی، بطور کلی موظف به پرداخت هزینه دادرسی و معافیت از تأدیه هزینه دادرسی امری است استثنائی و مخالف باصل و قاعده کلی مذکور است و نظر باینکه در موارد خلاف اصل بایستی به قدر متیقن از مؤدای مواد اکتفا شود و از تعبیر موسع که مستلزم مشمول (۲) حکم بغیر موارد منصوص است خوداری گردد، بنابراین قسمت اخیر ماده ۶۹۰ آئین دادرسی مدنی انحصاراً ناظر به موردی که دستگاه‌های دولتی به اعتبار شخصیت حقوقی دولت طرح دعوی کنند و شرکت‌های وابسته به دولت که دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و بودجه‌ای جدا از بودجه عمومی دارند بر طبق قاعده کلی موظف به پرداخت هزینه دادرسی هستند. علیهذا رأی شعبه سوم دادگاه عمومی تهران که مشعر است بر الزام شرکت برق منطقه‌ای به پرداخت هزینه دادرسی موجه و منطبق با موازین می‌باشد این رأی به موجب ماده ۳ از مواد اضافه شده به قانون آئین دادرسی کیفری مرداد ۱۳۳۷ برای دادگاه‌های در موارد مشابه لازم‌الاتباع است».

اگر این «رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور» مسأله الزام به پرداخت هزینه دادرسی از سوی شرکت‌های دولتی را کم و بیش توانسته برای همیشه روشن کند، مسأله مهم و پرسش‌برانگیز «شخصیت حقوقی دولت» که در این رأی آمده همچنان ناروشن بوده و نیاز به بررسی و شکافتن دارد.

آن‌چرا که در مورد شخصیت حقوقی دولت در رأی وحدت رویه آمده است دوباره می‌خوانیم :

«... بنابراین قسمت اخیر ماده ۶۹۰ آئین دادرسی مدنی انحصاراً ناظر به موردی [است] (۳) که دستگاه‌های دولتی به اعتبار شخصیت

(۲) در صفحه ۸ «مجموعه قوانین سال ۱۳۶۱»، «مشمول» آمده که به احتمال بسیار، اشتباه چاپی بوده و «شمول» درست است.

(۳) [است] در متن رأی نبوده و نویسنده این مقاله آنرا افزوده است.

حقوقی دولت طرح دعوی کنند و شرکت‌های وابسته به دولت که دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و بودجه‌های جدا از بودجه عمومی دارند بر طبق قاعده کلی موظف به پرداخت هزینه دادرسی هستند...». ولی پیش از این که چگونگی «شخصیت حقوقی دولت» و «دستگاه‌های دولتی به اعتبار شخصیت حقوقی دولت» بررسی شود دو نکته، که نخستین در گزارش معاون اول دادستان کل کشور و دیگری در متن رأی هست، که گزارش و رأی را نارسا گردانیده، آورده می‌شود:

گزارش دادستان کل :

۱- در استدلال معاون اول دادستان کل کشور می‌خوانیم: «... برق منطقه‌ای با فرض شرکت دولتی بودن، دولت محسوب نمی‌شود...». در این استدلال، دو مورد گفتنی است:

الف - عبارت «فرض شرکت دولتی بودن» دقیق نیست، زیرا برق منطقه‌ای، مسلم و بی‌تردید شرکت دولتی است و واژه «فرض» در هنگامی به کار گرفته می‌شود که در چگونگی و سرشت مسأله‌ای یقین نداشته باشیم، در حالی که در دولتی بودن شرکت برق منطقه‌ای هیچ شک و تاریکی نیست.

ب - دیگر آن که عبارت «دولت محسوب نمی‌شود» نادقیق‌تر از عبارت «فرض شرکت دولتی بودن» است، زیرا چگونه يك سازمان، دستگاه، نهاد یا شرکتی می‌تواند هم دولتی باشد و هم این که دولتی محسوب نشود. به یقین، دقیق‌تر این بود که استدلال می‌شد که شرکت برق منطقه‌ای با وجود دولتی بودن، بر طبق قانون موجود این شرکت، تابع مقررات قانون تجارت است، پس مانند همه شرکت‌های تجاری دیگر باید از مقررات حقوق خصوصی پیروی کند و نمی‌تواند از امتیازهای دولت بودن برخوردار باشد. یا این که استدلال ساده‌تر می‌توانست چنین باشد: شرکت برق منطقه‌ای با این که وابسته به دولت است و پاره‌ای از دولت

است، ولی به حکم قانون فقط «اعمال تصدی» انجام می‌دهد و نمی‌تواند وارد قلمرو آن سازمان‌های دولتی شود که «اعمال حاکمیت» انجام می‌دهند و از امتیازهای آن بهره‌مند شود.

استدلال هیأت عمومی دیوان عالی کشور :

۲- استدلال متن رأی هیأت عمومی دیوان عالی کشور در مورد الزام شرکت‌های دولتی به پرداخت هزینه‌های دادرسی نیز چندان گویا نیست. این استدلال چنین است:

«... شرکت‌های وابسته به دولت که دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و بودجه‌ای جدا از بودجه عمومی دارند بر طبق قاعده کلی موظف به پرداخت هزینه دادرسی هستند...».

نارسایی این استدلال در چند مورد است :

الف - پاره نخست استدلال دیوان عالی کشور در مورد مستقل بودن شرکت‌های دولتی است. ولی شرکت‌های وابسته به دولت همگی دارای شخصیت حقوقی مستقل‌اند و شرکت وابسته به دولت نداریم که دارای شخصیت حقوقی مستقل نباشد. زیرا دولت به مفهوم ویژه‌اش نباید و نمی‌تواند تجارت کند و دولت بر حسب تعریف و در سرشت، وظیفه‌اش انجام خدمت‌های عمومی و غیر انتفاعی است ولی دولت برای انجام خدماتش در کشور نیاز به پول و منابع مالی دارد و امروز مالیات‌ها برای تحقق هدف‌های غیر انتفاعی دولت کافی نیست، از این زمان در همه کشورهای جهان که در آن جا زندگی و فعالیت اقتصادی به بخش عمومی و خصوصی تقسیم شده است، قوه مقننه، شرکت‌های تجاری پدید آورده است که از نظر حقوقی استقلال دارند و دارای شخصیت حقوقی مستقل از شخصیت حقوقی دولت‌اند و می‌توانند به تجارت بپردازند و برای دولت درآمد به دست آورند، بی‌این که از یاد ببریم که در ایران بسیاری از شرکت‌های دولتی سودآور نیستند و زیان می‌دهند و بار زیان را مردم با دادن

مالیات به‌دوش می‌کشند.

همچنین صرف داشتن شخصیت حقوقی مستقل دلیل کافی برای پرداخت هزینه دادرسی نیست، زیرا کم نیستند سازمان‌ها و مؤسسات دولتی که دارای شخصیت حقوقی مستقل‌اند ولی هزینه دادرسی نمی‌پردازند. مانند دانشگاه تهران یا برخی دانشگاه‌های دیگر ایران که همگی دارای شخصیت حقوقی مستقل‌اند ولی هنگام طرح دعوی از پرداخت هزینه‌های دادرسی معاف‌اند، زیرا این سازمان‌ها و مؤسسه‌ها، بازرگانی نیستند. به‌سختی دیگر همه سازمان‌ها و مؤسسه‌های دولتی و عمومی با شخصیت حقوقی مستقل که فعالیت‌های غیر انتفاعی و غیر بازرگانی دارند، هزینه دادرسی نمی‌پردازند. چون خواست قانون‌گذار چنین بوده است و می‌توانست جز این باشد و همه شخص‌های حقوقی غیر انتفاعی و غیر بازرگانی را نیز ملزم به پرداخت هزینه دادرسی کند.

ب - پاره دیگر استدلال هیأت عمومی دیوان عالی کشور در مورد الزام شرکت‌های دولتی در پرداخت هزینه دادرسی چنین است: «... و بودجه‌ای جدا از بودجه عمومی دارند...»، ولی این استدلال نیز نادقیق است. زیرا بودجه شرکت‌های دولتی یا بودجه هر شخصیت حقوقی دولتی دیگر اغلب جدا از بودجه عمومی کشور نیست. چنان‌که بند يك ماده ۲ «قانون مالیات‌های مستقیم» وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها را که بودجه آن‌ها را دولت تأمین می‌کند از پرداخت مالیات معاف کرده است. ولی همین ماده قانون، مؤسسه‌هایی را که به‌صورت شرکت تأسیس شده و وابسته به دولت و شهرداری‌ها‌اند با این که از بودجه دولت تأمین می‌شوند مشمول پرداخت مالیات کرده و باید مالیات بپردازند. همچنین ماده يك «قانون محاسبات عمومی» مصوب دی ۱۳۴۹ و بندهای این ماده که از بودجه کل کشور و بودجه عمومی دولت تعریف می‌کند «بودجه شرکت‌های دولتی» را جزء بودجه دولتی اعلام داشته است و همین تعریف به‌همین گونه در بند ۲ ماده ۱ «قانون محاسبات عمومی کشور» مصوب اول شهریور ۱۳۶۶ نیز آمده است و در

مواد دیگر این قانون و قانون پیشین محاسبات عمومی از یکی بودن بودجه و درآمد شرکت‌های دولتی با بودجه و درآمد عمومی سخن گفته است. چنان که در ماده ۱۰ «قانون محاسبات عمومی کشور» می‌خوانیم: «درآمد عمومی عبارت است از درآمدهای وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی و مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی... که در قانون بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد عمومی منظور می‌شود». همچنین در ماده ۱۳ همین قانون هنگامی که از وجوه عمومی تعریف می‌کند، از وجوه شرکت‌های عمومی نیز نام می‌برد. ماده ۴ همین قانون نیز در تعریف شرکت‌های دولتی اعلام می‌دارد: «شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود» و همین تعریف به همین گونه در ماده ۴ قانون پیشین محاسبات عمومی نیز آمده است.

باری چنان که می‌بینیم داشتن شخصیت حقوقی مستقل و جدا از شخصیت حقوقی دولت، برای انجام فعالیت‌هایی که قانون‌گذار برای این شخص شناخته، لازم است. تردید نیست که داشتن بودجه و دیگر توانایی‌های مالی، پاره‌ای از شخصیت حقوقی این شخص است که بی آن نمی‌تواند به هدف‌هایش دست‌یابد. با این همه صرف داشتن شخصیت حقوقی مستقل جدا از شخصیت حقوقی دولت و با توانایی‌های مالی، این شخص را، حتی اگر این شخص یک شرکت بازرگانی دولتی باشد، به پرداخت هزینه دادرسی یا مالیات ملزم نمی‌کند، مگر این که قانون‌گذار چنین خواسته باشد و این خواست به روشنی در قانون آمده باشد و در مورد اغلب شرکت‌های دولتی چنین است. یعنی قانون‌گذار به نام حاکمیت ملی یا کشور - ملت - دولت، شرکت‌هایی با بودجه و سرمایه عمومی به منظور انجام کارهای بازرگانی و ایجاد درآمد و سود برای کشور پدید می‌آورد

و آنها را مشمول قانون تجارت می‌کنند. با این تصمیم و اعلام قانون‌گذار يك مؤسسه، سازمان یا شرکت صددرصد دولتی، از چهارچوب دولت یا عمومی بودن بیرون آمده و وارد قلمرو بخش خصوصی می‌شود و این شخص برطبق تصمیم قانون‌گذار دارای همان امتیازها و محدودیت‌هایی است که برای هر شخص حقیقی یا حقوقی مشمول مقررات حقوق خصوصی تعیین شده است. یعنی اگر شرکت‌های دولتی حق دارند سودجویی کنند باید مالیات و هزینه دادرسی را نیز بپردازند و اموالشان هنگام پرداختن بدهی‌شان مانند اموال اشخاص حقوقی خصوصی، قابل توقیف است و کارکنانشان به‌جز مدیران بلندپایه شرکت، مستخدمان دولت به حساب نمی‌آیند. بی این‌که فراموش کنیم که پرداخت مالیات یا هزینه دادرسی از سوی شرکت دولتی در آخرین تحلیل ریختن پول از يك جیب دولت، به جیب دیگرش است.

پس ریشه و منطبق پرداختن یا نپرداختن هزینه دادرسی از سوی يك سازمان، مؤسسه یا شرکت دولتی در قانون است که قانون‌گذار در قانون اعلام می‌دارد که این یا آن مؤسسه یا شرکت، مشمول مقررات قانون تجارت است یا نیست. برای مثال چند نمونه از تازه‌ترین تصمیم‌های قانون‌گذار در این زمینه آورده می‌شود.

الف - اساسنامه شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران «مصوب قوه مقننه در ۲۹ شهریور ۱۳۶۶»

ب - قانون تشکیل شرکت پست جمهوری اسلامی ایران «مصوب قوه مقننه در سوم آبان ۱۳۶۶»

پ - «قانون اساسنامه شرکت سهامی تولید، تهیه و توزیع بذر ونهال» مصوب قوه مقننه در ۱۹ اردیبهشت ۱۳۶۷

ت - «قانون تأسیس شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باری» مصوب ۲۸ دی ۱۳۶۷. در همه این مثال‌های یادشده شخصیت حقوقی، استقلال مالی و استخدای و مشمول مقررات قانون تجارت بودن این مؤسسه‌ها از سوی قانون‌گذار اعلام شده است.

همان گونه که قانون گذار به نام حاکمیت ملی حق دارد که برخی از سازمان های دولتی را مشمول مقررات بخش خصوصی کند، به همین نام نیز می تواند که برای شرکت های دولتی امتیازهایی بگذارد که شرکت های بخش خصوصی از آن برخوردار نیستند. چنان که برطبق دستور ماده واحده مصوب قوه مقننه در ۲۴ مهر ۱۳۶۸، شرکت های دولتی درپاره ای از موردها از پرداخت مالیات بر درآمد معاف شده اند. در مسأله مورد بحث یعنی شرکت برق منطقه ای نیز چنین است و قانون گذار دوبار و در دوجا به ایجاد مؤسسه های برق منطقه ای بازرگانی اشاره کرده است که به کار بازرگانی خواهد پرداخت، نخست در ماده ۳ «لایحه قانون راجع به تأسیس وزارت آب و برق» مصوب ۲۲ اسفند ۱۳۴۲ می خوانیم: «به وزارت آب و برق اجازه داده می شود که در اجرای وظایف موضوع بندهای الف. ب. ه. و. ماده یک این قانون مؤسساتی را که طبق اصول بازرگانی اداره خواهند شد بوجود آورد.

اساسنامه مؤسسات مزبور از طرف وزارت آب و برق تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران به موقع اجراء گذارده خواهند شد» و بار دوم در بند ه. ماده ۴ از فصل «موضوع و هدف»، «اساسنامه شرکت سهامی برق منطقه ای» مصوب ۲۵ آذر ۱۳۴۳ کمیسیون آب و برق مجلس اعلام شده است: «انجام عملیات و معاملات بازرگانی که برای اجرای مقاصد شرکت ضروری بوده به صرفه و صلاح شرکت باشد». با این یادآوری که برطبق دستور ماده ۲ «قانون شرکت های تجارتي» (شرکت سهامی، شرکت بازرگانی محسوب می شود ولو اینکه موضوع عملیات آن امور بازرگانی نباشد) و این دستور شرکت های دولتی را نیز دربر می گیرد. یعنی به محض این که در قانون موجد يك مؤسسه دولتی، اعلام شود که آن مؤسسه به صورت شرکت سهامی اداره می شود، آن شرکت مشمول مقررات قانون تجارت خواهد بود، بی این که نیاز باشد در هر مورد تأکید شود که این شرکت مشمول قانون تجارت است.

کوتاه سخن این که منطبق و دلیل اصلی الزام به پرداخت هزینه دادرسی

از سوی شرکت‌های برق منطقه‌ای، داشتن شخصیت حقوقی و استقلال مالی جدا از شخصیت حقوقی دولت نبوده، بلکه دلیل اصلی این است که شرکت برق منطقه‌ای مانند همه شرکت‌های دیگر دولتی، چون بازرگان است و قانون‌گذار همه آن‌ها را مشمول مقررات قانون تجارت قرار داده، پس هزینه دادرسی نیز باید پردازند.

مسأله شخصیت حقوقی دولت :

اما نکته مهم دیگری در «رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور» آمده که پیش‌تر به‌شکافتن و روشن کردن نیاز دارد و آن موردی است که اعلام داشته: «دستگاه دولتی به‌اعتبار شخصیت حقوقی دولت طرح دعوی کنند...». باین اعلام هیئت عمومی دیوان عالی کشور، شناختن چگونگی شخصیت حقوقی دولت لازم است. تا آن‌جا که آگاهی دارم در باره شخصیت حقوقی دولت جز آن چه به کوتاهی در جلد یکم حقوق اداری انتشارات دانشگاه تهران تألیف نویسنده این مقاله آمده، نه در قوانین موضوعه ایران و نه در نوشته‌های حقوق دانان، چگونگی مفهوم این شخصیت وریشه‌آن هنوز به‌دقت و کامل بررسی نشده است و مفهوم و واقعیت شخصیت حقوقی دولت پرسش‌های گونه‌گونی را در ذهن برمی‌انگیزد، که پاسخ گفتن به آن‌ها همیشه آسان نیست. باین همه و با آگاهی به این دشواری‌ها کوشش می‌شود که این مسأله به گونه‌ای گسترده در این‌جا بررسی شود.

منشاء و چگونگی پیدایی اشخاص حقوقی :

از شخص حقوقی ده‌ها گونه می‌توان تعریف کرد ولی به گونه‌ای بسیار کوتاه می‌توان گفت «اجتماع اشخاص حقیقی با هدف‌ها و منافع مشترك که به‌صورت مرکز یگانه و همانند شخص حقیقی عمل می‌کند، شخص حقوقی است». «اشخاص حقوقی» اصطلاح حقوقی است و این اصطلاح به‌روشنی می‌نمایاند که این اشخاص در برابر اشخاص حقیقی یا طبیعی (انسان) نهاده شده‌اند. پیدایی این اشخاص حقوقی نتیجه گسترش

رابطه‌ها و نیازهای حقوقی مردم در جامعه است تا بتوانند مانند اشخاص حقیقی طرف حق و تکلیف باشند و این قانون‌گذار ملی یا کشوری است که با گذاردن قانون برای هر مورد ویژه یا با قانون عام، شخص حقوقی پدید می‌آورد. مانند قانون تأسیس یک مؤسسه دولتی، یا یک قانون عام، مانند «قانون تشکیل شرکت‌ها»، که در قالب این قانون شرکت‌های بسیاری می‌توان پدید آورد.

در نظام حقوقی ایران تا گذشته‌های نزدیک پیدایی اشخاص حقوقی فقط بر پایه اجتماع اشخاص حقیقی با منافع و هدف‌های مشترک بود. یعنی بی‌این که مقررات عام برای پدید آمدن همه انواع اشخاص حقوقی وجود داشته باشد، در عمل یک شخص حقیقی به تنهایی نمی‌توانست تا تاریخ دوم دی ۱۳۶۳ یک شخص حقوقی پدید آورد. در این تاریخ ماده ۳ «قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه» مصوب قوه مقننه به گونه‌ای عام اعلام می‌دارد که «هر موقوفه دارای شخصیت حقوقی است...» و می‌دانیم که واقف اغلب موقوفه‌ها یک شخص حقیقی است. به منشاء پیدایی این شخص حقوقی به وسیله قانون‌گذار بهتر پی می‌بریم اگر به یاد داشته باشیم که ریشه پیدایی شخص حقیقی قانون‌گذار نبوده و به اراده او بستگی ندارد. همان گونه که ماده ۹۵۶ قانون مدنی می‌گوید: «اهلیت برای دارا بودن حقوق با زنده تولد شدن انسان شروع و با مرگ او تمام می‌شود». دستور این ماده گویا و رسا است: داشتن اهلیت حقوقی یا شخصیت حقوقی برای شخص حقیقی با زنده متولد شدن او آغاز می‌شود و نیاز به تشریفات ویژه‌ای نیست، حتی داشتن شناسنامه. بی‌این که فراموش کنیم که نداشتن شناسنامه می‌تواند دشواری‌های حقوقی بسیاری برای شخص حقیقی پدید آورد، ولی از شخصیت حقوقی او نمی‌کاهد. در حالی که ریشه پیدایی و زندگی همه اشخاص حقوقی بی‌استثناء در قانون است و قانون‌گذار یا قوه مقننه به نام حاکمیت ملی و با گذاردن قانون و با توجه به نیازهای اجتماعی، این اشخاص را پدید می‌آورد و حقوق و وظیفه‌های مشخص برای آن‌ها می‌شناسد که فقط حق دارند در چهارچوب

قانون و مقررات مشخص، زندگی حقوقی داشته باشند و چگونگی مرگ یا انحلال آنها را نیز قانون گذار پیش‌بینی کرده است.

در مورد تفاوت حقوق و وظیفه‌های میان شخص حقیقی و حقوقی ماده ۵۸۸ قانون تجارت می‌گوید: «شخص حقوقی می‌تواند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شود که قانون برای افراد فاعل است مگر حقوق و وظائفی که بالطبع فقط انسان ممکن است دارای آن باشد مانند حقوق و وظایف ابوت - بنوت و امثال ذلك» و در ماده ۵۸۹ همین قانون می‌خوانیم: «تصمیمات شخص حقوقی بوسیله مقاماتی که به موجب قانون یا اساسنامه صلاحیت تصمیم دارند گرفته می‌شود». که این ماده به خوبی نشان می‌دهد اشخاص حقوقی که به نام‌های انجمن، جمعیت، حزب، سازمان، شرکت، مؤسسه، نهاد، وقف و مانند آن بنیان گرفته و فعالیت دارند، اشخاص حقیقی - «مقامات تصمیم‌گیرنده» - اشخاص حقوقی را اداره و به جای آنها تصمیم می‌گیرند.

کوتاه سخن این که ریشه‌پیدایی همه اشخاص حقوقی بی‌استثناء در قانون است که قانون‌گذار کشوری (قوه مقننه) بر حسب نیازها و ضرورت - های اجتماعی با گذاردن قانون، چهارچوب فعالیت آنها را مشخص و ترسیم می‌کند و بی‌قانون و رعایت دستورهای قانونی اشخاص حقوقی نمی‌توانند زندگی و فعالیت حقوقی مجاز داشته باشند. در هر قانون ویژه پدیدآورنده سازمان، شرکت، مؤسسه ... وابسته به دولت و بخش عمومی که در حقوق به آنها اشخاص حقوقی دولتی یا اشخاص حقوقی عمومی می‌گویند، اگر قانون‌گذار بخواهد به آنها استقلال کار و فعالیت دهد عبارت: «این شرکت، سازمان، مؤسسه و ... دارای شخصیت حقوقی است»، همیشه آمده است. همچنین در اساسنامه مؤسس اشخاص حقوقی بخش خصوصی که در چهارچوب قانون عام پدید می‌آیند، عبارت: «این انجمن، شرکت و ... دارای شخصیت حقوقی است»، نیز اغلب اعلام می‌شود. اندیشه پدید آوردن يك سازمان یا مؤسسه یا شرکت مستقل با تأکید

این که دارای «شخصیت حقوقی» است نزد قانون گذار ما تازه است و کم کم پیداشده است. شاید «قانون اجازه تأسیس دانشگاه تهران» مصوب ۸ خرداد ۱۳۱۳، نخستین قانون یا از نخستین قانون‌هایی باشد که از آغاز استقرار مشروطیت و قانون گذاری در ایران، اصطلاح شخصیت حقوقی را به کار برده است و در ماده ۷ همین قانون در این باره چنین می‌خوانیم: «دانشگاه دارای شخصیت حقوقی می‌باشد و نمایندگی آن بعهده رئیس است و از لحاظ اداری و مالی دانشگاه مستقل و تحت مسئولیت مستقیم وزیر معارف خواهد بود».

این اندیشه که مؤسسه، سازمان یا شرکت دولتی جدا از وزارت خانه می‌تواند یا باید دارای شخصیت حقوقی بوده و استقلال داشته باشد، نزد قانون گذار ایران بی بازگشت نبوده و نشیب و فرازهایی داشته است. چنان که در «قانون راجع باطاقهای تجارت» ، مصوب ۱۰ و ۱۲ مهر ۱۳۰۹ که مؤسسه با بودجه مستقل است سخن از شخصیت حقوقی این اطاقهای تجارت، نیست و چندین سال بعد در ماده ۲۵ «لایحه قانونی مربوط به تأسیس اطاقهای بازرگانی»، مصوب ۷ و ۱۰ اردیبهشت ۱۳۳۳ که جانشین قانون ۱۳۰۹ می‌شود، شخصیت حقوقی «اطاقهای بازرگانی» اعلام شده است. همچنین در ماده یک «اساسنامه بانک ملی ایران»، مصوب مرداد ۱۳۱۷ و در ماده یک «اساسنامه بانک رهنی ایران»، مصوب ۲۹ بهمن ۱۳۱۷ که اعلام می‌دارد این دو بانک «به صورت شرکت سهامی» اداره می‌شوند، سخن از شخصیت حقوقی نیست، در حالی که می‌دانیم این دو بانک مؤسسه‌های مستقل بوده و به کارهای بازرگانی می‌پردازند و داشتن شخصیت حقوقی برای مؤسسه‌هایی که به صورت شرکت سهامی‌اند جزء سرشت آنها است ولی قانون گذار هنوز خو نگرفته بود که در باره چنین مؤسسه‌هایی در هر مورد اعلام کند که دارای شخصیت حقوقی‌اند و در این زمینه نمونه‌های فراوان هست. این اندیشه که در مورد هر مؤسسه، سازمان، شرکت، بنیاد و ... مستقل، اعلام داشتن شخصیت حقوقی از یاد نرود و در قانون آورده شود، مربوط به سال‌های ۱۳۲۰ به بعد است و پیش از آن

چنان که دیدیم روش قانون گذار يك سان نبوده است. اکنون باز گردیم به «رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور» مورد بحث که می گوید: «... دستگاههای دولتی به اعتبار شخصیت حقوقی دولت...». حال که تردید نیست منشاء پیدایی همه اشخاص حقوقی، خواه عمومی و خواه خصوصی در قانون است، این پرسش پیش می آید که در کدام قانون آمده که دولت دارای شخصیت حقوقی است و در کجا شخصیت حقوقی دولت اعلام شده است؟ و «دستگاههای دولتی» که به «اعتبار شخصیت حقوقی دولت»، شخصیت دارند، کدام اند و چگونه قلمرو مرزهای این شخصیت را شناسایی کنیم؟ این پرسش دارای دو پاره است: نخست این که دولت چیست؟ یا کیست و چگونه می توانیم دستگاه های دولت را شناسایی کنیم؟ دوم این که اگر دولت شخصیت حقوقی دارد، این شخصیت از کجا ریشه گرفته و «به اعتبار شخصیت حقوقی دولت»، چه مفهومی می تواند داشته باشد؟

دولت چیست؟

در این جا به هیچ روی سخن از سرشت سیاسی دولت یا بررسی جامعه شناسانه یا دگرگونی تاریخی دولت نیست و بی گمان چنین بررسی هایی بسیار لازم و خوب است. در این نوشته به جنبه حقوقی این مفهوم توجه می شود و کوشش خواهد شد تا به یاری آن چه در قوانین ایران درباره دولت آمده، قلمرو این مفهوم روشن شود. ولی پیش از پرداختن به این بررسی یادآوری کنیم که در بسیاری از نوشته ها و گاهی نیز در نوشته های حقوق دانان واژه حکومت را به جای دولت و واژه دولت را به جای کشور یا مملکت به کار برده اند که بی گمان نادرست و نادقیق است. در حالی که هم در قانون اساسی پیشین و هم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به روشنی و دقت کشور و دولت به جای خود به کار رفته است. می توان گفت دولت، حکومت می کند ولی دولت، حکومت نیست. در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی آن گاه که سخن از «شیوه حکومت

در اسلام» است منظور نظام سیاسی است و نه دولت و بازهم واژه «حکومت» که در اصل‌های نخست و یکصد و هفتاد و هفت قانون اساسی به کار رفته غرض نظام سیاسی است و نه دولت. یادآوری کنیم که واژه حکومت یک بار نیز در اصل چهل و پنجم آمده که ناروشن است و می‌تواند به مفهوم نظام سیاسی، حاکمیت و دولت باهم باشد. همچنین عنوان حکومت گاهی در قوانین به مفهوم حکومت یا اداره کردن یک منطقه دیده می‌شود. چنان که در «قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی» مصوب ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ دربارهٔ واژه حاکم و حکمران (استاندار و فرماندار) آمده که این مسؤولان باید در یک حوزه اداری که ایالت و ولایت است، «حکومت» کنند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی پیش از بازنگری ۱۳۶۸ واژه‌های «قوه مجریه» و «دولت»، به گونه‌ای به کار رفته بود که دو مفهوم مختلف را می‌رساند. چنان که در اصل ۱۱۳ منسوخ اعلام شده بود که ریاست قوه مجریه با رئیس جمهور است و در اصل ۱۳۴ آمده بود که «ریاست هیأت وزیران و دولت» با نخست‌وزیر است. در حالی که قوه مجریه و دولت یکی است. ولی چون قوه مجریه پیش از بازنگری دوسری یا دو ریسی بود بنیان گذاران و نویسندگان قانون اساسی کوشیده بودند تا برای هر یک از این دو سر، نام و عنوانی بیابند. پس از بازنگری و اصلاح، این ابهام و دوسری بودن قوه مجریه تا حدود بسیار از میان برداشته شد. باین همه، چندبار و پس از اصلاح در قانون اساسی اصطلاح «هیأت وزیران» و «هیأت دولت» در کنار هم به کار رفته که نادقیق است، زیرا اگر هیأت وزیران، هیأت دولت نیست، پس چیست؟ شاید بتوان گفت، «هیأت وزیران» به مفهوم اجتماع وزیران است.

در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی اعلام شده که «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: «قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه...»، باین که عنوان فصل نهم قانون اساسی نیز «قوه مجریه» است ولی نام «قوه مجریه» فقط پنج بار در اصل‌های ۵۷، ۵۸، ۶۰، ۱۱۳، و ۱۷۰ آمده

است. در حالی که نام «دولت» دست کم ۲۴ بار در اصل‌های ۳، ۸، ۱۱، ۱۴، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۴۱، ۴۲، ۴۳، ۴۴، ۴۹، ۷۹، ۱۲۹، ۱۳۸، ۱۳۹، ۱۴۱، ۱۴۷، ۱۵۱، ۱۵۵، ۱۷۰، ۱۷۱، آمده است. بی‌گمان «دولت» در این اصل‌های یاد شده جز در يك مورد به مفهوم و معنای قوه مجریه به کار رفته است. این يك مورد مربوط به اصل ۴۲ قانون اساسی است که می‌گوید: «اتباع خارجه می‌توانند در حدود قوانین به تابعیت ایران درآیند و سلب تابعیت اینگونه اشخاص در صورتی ممکن است که دولت دیگری تابعیت آنها را بپذیرد یا خود آنها درخواست کنند». ولی در این اصل نیز مفهوم «دولت دیگری می‌تواند به مفهوم «قوه مجریه» یا «کشور» هم‌باشد. یعنی «اتباع خارجه می‌توانند... [کشور] دیگری تابعیت آنان را بپذیرد...». باید دید سیاسی و حقوقی کشور در این جا رساتر و دقیق‌تر از دولت است.

واژه کشور نیز دست کم بیست و نه بار در اصل‌های ۳، ۶، ۹، ۱۷، ۴۱، ۴۴، ۵۲، ۵۴، ۵۵، ۶۳، ۶۸، ۶۹، ۷۲، ۷۶، ۷۸، ۸۴، ۸۵، ۸۹، ۱۰۳، ۱۰۷، ۱۱۰، ۱۱۳، ۱۴۵، ۱۴۶، ۱۵۱، ۱۶۱، ۱۷۶، ۱۷۷، آمده است. چندین بار نیز واژه «ایران» در اصل‌های گونه‌گون هست مانند اصل ۳، ۶، ۹، ۱۱، ۱۲، ۱۴، ۱۵، ۱۸، ۱۹، ۴۲ و... که به مفهوم کشور یا کشور ایران است. همچنین «جمهوری اسلامی» یا «جمهوری اسلامی ایران» چندین بار در قانون اساسی به کار رفته، مانند اصل دوم و... که به مفهوم «جمهوری اسلامی کشور ایران» است. باری چنان که می‌بینیم واژه‌های «کشور» و «دولت» در قانون اساسی به دقت در جای خود به کار رفته است. یعنی دولت به مفهوم قوه مجریه و یکی از «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران» (اصل ۵۷) یا یکی از قوای حاکم در کشور ایران به کار رفته است و کشور واقعیت گسترده‌تر و بزرگ‌تری بوده که در برگیرنده خاک یا مرزهای مشخص، مردم (ملت) و قوای حاکم: قوه مقننه، قوه قضاییه و قوه مجریه است. در بیش‌تر قوانین اساسی کشورهای جهان رئیس کشور و رئیس دولت دو کس‌اند و عنوان شاه یا رئیس جمهور برای نخستین مقام و نخست‌وزیر یا صدراعظم برای مقام دوم به کار برده

می‌شود. تنها در نظام‌های سیاسی ریاستی که نمونه کهن آن ایالات متحده آمریکای شمالی است، مقام و مسؤولیت رییس کشور و رییس دولت (یا نخست‌وزیر) در يك شخص که همان رییس جمهور است جمع شده است. دو واژه «مردم» و «ملت» که پدید آورنده و ریشه کشور و قوای حاکم در آن‌اند در اصل‌های ۱، ۹، ۱۹، ۲۰، ۵۶، ۵۸، ۶۲، ۶۷، ۸۴، ۱۱۰، ۱۱۴، ۱۲۱، ۱۲۲، ۱۵۳، هست. دوبار نیز واژه «همه» به مفهوم «مردم» و يك بار هم واژه «جامعه» به جای مردم یا ملت در اصل ۴۳ به کار برده شده است. نویسندگان قانون اساسی در این اصل‌ها «مردم» و «ملت» را اغلب به يك مفهوم و به جای هم به کار گرفته‌اند، در حالی که این دو واژه در بردارنده دو مفهوم متفاوت بوده و يك واقعیت را نمی‌رساند و جای نشان دادن تفاوت‌های این دو مفهوم در این نوشته نیست، زیرا این بحث را به‌درازا می‌کشاند. به کوتاهی یادآوری کنیم باین که مبنای مردم و ملت هر دو انسان است و در موردهایی مردم و ملت يك واقعیت است، چنان که می‌توان گفت «مردم ایران» یا «ملت ایران» ولی در تاریخ زندگی انسان در روی زمین «مردم» يك پدیده طبیعی و تاریخی بوده و «ملت» يك پدیده تاریخی و سیاسی است که در مرحله‌ای از دگرگونی زندگی اجتماعی و سیاسی انسان در روی زمین پیدا شده است و عمر آن از چند سده پیش‌تر نیست ولی مردم با پیدایی انسان در روی زمین پدید آمده است (۱).

واژه کشور، مردم و ملت و به‌ویژه دولت، صدها و شاید هزاران بار دیگر بیرون از قانون اساسی، در قوانین عادی و تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌ها آمده است. با اصطلاح «دولت مکلف است»، «دولت وظیفه دارد»، «دولت باید...»، بیش‌تر مردم آشنایی دارند. با این همه، در قوانین عادی نیز همانند قانون اساسی از دولت تعریف نشده است. پاره‌ای از این نمونه‌ها آورده می‌شود:

(۱) - برای آگاهی بیش‌تر درباره مردم و ملت بنگرید به: عبدالحمید ابوالحمد - ملت، پیدایی و تحول آن - در نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره هشتم صص ۱۱۰ تا ۱۲۹.

الف - قانون بودجه سال ۱۳۴۴ و آیین‌نامه اجرای قسمت اول تبصره ۲۹ همین قانون یکی از متن‌های دقیق قانونی است که از دولت چنین تعریف می‌کند: «منظور از دولت و مؤسسات وابسته به دولت عبارت است از کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته به دولت و همچنین مؤسسات بازرگانی و انتفاعی به شرح فهرست ضمیمه که در این آئین‌نامه به نام سازمان‌های دولتی خوانده می‌شود» و تبصره يك همین ماده می‌افزاید «سازمان‌های دولتی که بعد از تصویب بودجه سال ۱۳۴۴ در کشور ایجاد شده و یا خواهند شد نیز مشمول این آئین‌نامه خواهد بود». آنچه که در این متن قانونی اهمیت دارد، تأکید قانون‌گذار روی عبارت «به شرح فهرست ضمیمه» و «سازمان‌های دولتی که... بعداً ایجاد شده یا خواهند شد»، است که نشان‌دهنده این نکته است که سازمان‌های دولتی آنها است که نامشان در فهرست پیوست این قانون بودجه آمده یا در قوانین بعد خواهند آمد. یعنی ریشه‌پیدایی آن چه که «سازمان‌های دولتی» نامیده می‌شود، در تصمیم قانون‌گذار است.

ب - در تبصره ماده ۱۰۱ آیین دادرسی مدنی نیز بی‌این که از دولت تعریف شود می‌گوید: «در دعاوی مربوط به شعب ادارات و شرکتها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت ابلاغ به‌مسئول دفتر شعبه مربوط به عمل خواهد آمد».

پ - يك تصویب‌نامه هیأت وزیران مصوب هفتم خرداد ۱۳۶۵ اعلام می‌دارد: «... کلیه اختلافات و دعاوی میان سازمان‌های اداری قوه مجریه، مانند وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی پیش از آن که علیه هم به دادگاه شکایت کنند باید به کمک دفترهای حقوقی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی حل و فصل گردد...». در این تصویب‌نامه از دولت تعریف نشده است ولی شاید برای نخستین بار این دقت در آن به کار رفته که قلمرو سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت با چهارچوب قوه مجریه یکی اعلام شده است.

ت - در ماده يك «قانون دیوان عدالت اداری» که از صلاحیت

این مرجع قضایی سخن می‌گوید می‌خوانیم که از «تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته به آنها» (بندالف ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری)، می‌توان به این دیوان شکایت برد. در این بند از ماده یک آن قانون تنها به آوردن «واحدهای دولتی و سازمانها و مؤسسات وابسته به آنها» بسنده شده است، بی این که حدود قلمرو دولت و مؤسسات دولتی را بشناساند.

ث - در ماده یک قانون استخدام کشوری که سخن از استخدام دولت است، استخدام دولت را پذیرفتن در یکی از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی یا شرکت‌های دولتی اعلام داشته و در بندهای ت، ث، و ج همین ماده وزارتخانه، مؤسسه دولتی و شرکت دولتی را «واحد سازمانی» می‌داند که قانون آن‌ها را بدین نام شناخته است. به زبان دیگر، نویسندگان قانون استخدام کشوری بی این که خود را در جستجوی یک تعریف جامع و مانع از دولت، خسته کرده باشند، کوتاه‌ترین پاسخ را برای شناختن دولت (قوه مجریه) برگزیده‌اند.

ج - مفهوم دولت قانون استخدام کشوری به همین گونه در ماده یک «قانون محاسبات عمومی کشور» مصوب دی ۱۳۴۹ و سپس در «قانون محاسبات عمومی کشور» مصوب شهریور ۱۳۶۶ نیز آمده است. یعنی تشخیص دولت و مؤسسه‌های دولتی را که همان قوه مجریه است وظیفه قانون‌گذار دانسته که از آن‌ها نام می‌برد، یا فهرستی از آن‌ها تنظیم و پیوست قانون بودجه هر سال می‌کند یا خواهد کرد.

چ - در ماده ۱۹ «قانون تعزیرات حکومتی» مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام اسلامی» در ۲۳ اسفند ۱۳۶۷ تعریف گسترده‌تری از دولت دارد و به نام «بخش دولتی» یاد کرده است که آورده می‌شود: «به منظور اعمال نظارت و کنترل دولت بر فعالیتهای اقتصادی بخش دولتی شامل وزارتخانه‌ها، سازمانها، دستگاههای دولتی، شرکتهای دولتی و تحت پوشش دولت و ملی شده و بانکها و نهادهای انقلاب اسلامی و شرکتهای تابعه و همچنین شرکتهایی که بیش از پنجاه درصد سهام آنها متعلق

به دستگاهها و شرکتهای مزبور باشد مسؤولیت بازرسی، پیگیری و رسیدگی به تخلفات و تعزیرات مربوط به کمیسیون مرکزی تعزیرات حکومتی بخش دولتی با تشکیلات و شرح و وظایف آتی محول می‌گردد». بگذریم از این که ناروا است که در قانون واژه‌های بیگانه مانند «کنترل» به کار برده شود ولی این ماده قانون برای نخستین بار «نهادهای انقلاب اسلامی» را جزء بخش دولتی آورده که تا پیش از این، چنین نبوده است.

اکنون يك بار دیگر برگردیم به «رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور» و به یاد آوریم که در این رأی گفته است «... دستگاههای دولتی به اعتبار شخصیت حقوقی دولت...»، با آنچه درباره دولت یا قوه مجریه در این گفتار آورده شد، کوشش می‌شود دست کم به دو پرسش که در این زمینه به ذهن می‌رسد و دانستن آنها برای روشن شدن پایان این بررسی لازم است، پاسخ داده شود. الف - مسأله قلمرو دولت و دو قوه دیگر ب - «به اعتبار شخصیت حقوقی دولت» چه مفهومی دارد؟

مسأله قلمرو دولت و دو قوه دیگر :

آنچه در قانون اساسی و در دیگر قوانین و مقررات از «دولت» سخن رفته و در این گفتار آورده شد، نگاه به «قوه مجریه» است. یعنی همه جا چه در قانون اساسی و چه در قوانین و مقررات عادی، بی‌تردید به جای «دولت و دستگاههای دولتی»، «قوه مجریه و دستگاههای اجرایی»، می‌توانیم بگذاریم. ولی آیا منظور از «دستگاههای دولتی» در «رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور» نیز همین مفهوم را دربردارد؟ یعنی فقط ناظر به «قوه مجریه» و «دستگاههای قوه مجریه» است، یا این که در بردارنده مفهوم گسترده‌تری است؟ از ظاهر عبارت چنین برمی‌آید که منظور «دستگاههای دولتی» در رأی وحدت رویه فقط دربرگیرنده دستگاههای قوه مجریه است. ولی قصد قضات محترم دیوان عالی کشور هر چه بوده باشد، بی‌گمان باید دولت و دستگاههای دولتی را در این رأی به مفهوم گسترده آن بپذیریم و تنها به قلمرو قوه مجریه بسنده نکنیم. زیرا

اگر جز این بپنداریم و فقط مفهوم محدود دولت را که با قوه مجریه یکی است در نظر آوریم، مسأله چگونگی پرداخت هزینه دادرسی «قوه مقننه» و «قوه قضاییه» که دو قوه دیگر حاکم در کشور است، ناروشن و بی پاسخ می ماند. برای این که اگر این دو قوه مقننه و قضاییه را مشمول دستور بند ۳ ماده ۶۹۰ آیین دادرسی مدنی که می گوید: «دولت و همچنین دادستان از هزینه دادرسی معاف هستند» نکنیم، با دشواری روبرو خواهیم بود. زیرا در قوانین ایران دستور دیگری جز دستور همین بند ۳ ماده ۶۹۰ آیین دادرسی مدنی که به گونه ای عام اعلام داشته که دولت هزینه دادرسی نمی پردازد، دستور قانونی دیگری نداریم. می دانیم که قوه مقننه یا قوه قضاییه در دعواهایی که علیه اشخاص حقیقی یا حقوقی ممکن است در دادگستری طرح کنند، هزینه دادرسی نمی پردازند. مگر این که طرح کننده دعوی سازمانی وابسته به این دو قوه و دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و مشمول قانون تجارت باشد، مانند «شرکت سهامی روزنامه رسمی کشور جمهوری اسلامی ایران».

چنان که می بینیم با نبودن قانون ویژه که دو قوه مقننه و قضاییه را از پرداخت هزینه دادرسی معاف می کند، تنها راه یافت و چاره قانونی این است که مفهوم دولت در ماده ۶۹۰ آیین دادرسی مدنی و در «رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور» را در مورد نپرداختن هزینه دادرسی به گونه ای گسترده بپذیریم و قلمرو آن را هر سه قوه مقننه، قضاییه و مجریه که بر طبق دستور قانون اساسی قوای حاکم در کشوراند بدانیم. زیرا تا هنگامی که قانون ویژه ای راه دیگری در مورد پرداختن یا نپرداختن هزینه دادرسی قوه مقننه و قضاییه نشان نداده است گستراندن مفهوم دولت در ماده ۶۹۰ آیین دادرسی مدنی و رأی وحدت رویه، راه گشای دشواری های مورد بحث می تواند باشد، به ویژه آن که مؤسسه های مستقل با شخصیت حقوقی فقط وابسته به قوه مجریه نبوده و این مؤسسه ها به قوه مقننه و قضاییه نیز وابسته اند و برخی از این مؤسسه ها زیر نظر مستقیم رییس جمهور و برخی دیگر زیر نظر سه قوه مقننه، قضاییه، و مجریه اداره می شوند.

شمار مؤسسه‌های مستقل با شخصیت حقوقی که تا پایان سال ۱۳۶۸ زیر نظر هریک از سه قوه‌اند، چنین است: قوه مقننه يك مؤسسه، قوه قضاییه هفت مؤسسه، قوه مجریه (جمع وزارت‌خانه‌ها) سیصد و هیجده مؤسسه، سه قوه قضاییه و مجریه باهم دو مؤسسه، رییس جمهور هشت مؤسسه.

مسأله «... به اعتبار شخصیت حقوقی دولت ...»

نکته مهم دیگر «رأی وحدت هیئت عمومی دیوان عالی کشور» مسأله شخصیت حقوقی دولت است، در این رأی یکی از ضابطه‌های پرداخت هزینه دادرسی داشتن شخصیت حقوقی مستقل برای سازمان یا مؤسسه یا شرکت دولتی است و سازمان‌ها و مؤسسه‌های دیگری که شخصیت حقوقی مستقل ندارند در صورت طرح دعوی، به «اعتبار شخصیت حقوقی دولت»، هزینه دادرسی نمی‌پردازند. چون بر طبق دستور همین رأی وحدت رویه این سازمان‌ها، پاره‌ای از دولت بوده و بر طبق دستور بند ۳ ماده ۶۹۰ از پرداخت هزینه دادرسی معاف‌اند. چنان‌که در سراسر این گفتار بررسیدیم، چگونگی دارا شدن شخصیت حقوقی در صلاحیت قوه مقننه است یا به بیان دیگر ترسیم چهارچوب داشتن شخصیت حقوقی از اعمال حاکمیت کشور است که به دست قوه مقننه‌اش تحقق می‌پذیرد و دادن یا ندادن شخصیت حقوقی به يك سازمان یا مؤسسه یا شرکت وابسته به قوه مقننه یا قوه قضاییه و اغلب وابسته به قوه مجریه، در قلمرو اختیارات و حاکمیت قوه مقننه است که تبلور این خواست و اراده قانون‌گذار با يك قانون ویژه بوده که به يك مؤسسه یا سازمان شخصیت حقوقی می‌دهد یا با گذاردن قانون عام است که در چهارچوب آن هزاران شخصیت حقوقی می‌توانند پدید آیند، مانند «قانون تشکیلات شورای اسلامی در کشور»، که در چهارچوب این قانون صد هزار ده در ایران می‌توانند «شورای ده»، تشکیل دهند که هریک دارای شخصیت حقوقی مستقل نیز خواهند بود. باری اکنون که به یقین می‌دانیم که ریشه همه شخصیت‌های حقوقی، و

بی‌استثناء، در قانون است، بی‌درنگ این پرسش به ذهن می‌رسد که در کدام قانون شخصیت حقوقی دولت یا شخصیت حقوقی کشور اعلام شده است؟ شاید بتوان چنین پنداشت که نفس اعلام این که قوای حاکم در کشور سه قوه مقننه، قضاییه و مجریه، جدا و مستقل از یکدیگراند (اصل ۵۷ قانون اساسی)، این مفهوم را می‌رساند که هر یک از این سه قوه، شخصیت حقوقی مستقل نیز دارند. ولی این تعبیر که قاعده و اصل جدایی و استقلال سه قوه یا قوای حاکم در کشور به خودی خود، یعنی داشتن شخصیت حقوقی، بسیار دور از واقعیت و دور از ذهن است و اگر این پندار درست باشد، دیگر نیازی نمی‌بود که قانون‌گذار در هر مورد برخی از سازمان‌ها و مؤسسه‌های کشوری و دولتی، شخصیت حقوقی بدهد و از دادن آن به‌پاره‌ی دیگر، (مانند وزارت‌خانه‌ها) خودداری ورزد و کافی بود که در یکی از اصل‌های قانون اساسی یا در قانون عادی اعلام می‌داشت که وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی با تأسیس و پدید آمدن، دارای شخصیت حقوقی‌اند. در حالی که چنین نیست و در هیچ‌یک از قانون‌های پدیدآورنده یا مؤسس وزارت‌خانه از آغاز انقلاب مشروطه و قانون‌گذاری به مفهوم تازه آن در ایران، یک مورد نمی‌بینیم که برای وزارت‌خانه‌ای اعلام شخصیت حقوقی شده باشد.

در ایران از روزگاران گذشته وزیر بزرگ یا وزیراعظم یا صدراعظم که سپس نخست‌وزیر نامیده شد، همیشه در کنار رییس کشور (شاه) بوده است و گاهی وزیران دیگری نیز بودند که شاه یا وزیر بزرگ را یاری می‌دادند، بی‌این که این وزیران اداره وزارت‌خانه‌ای را به عهده داشته باشند. ولی وزارت‌خانه و به این نام کمی پیش از انقلاب مشروطیت و در محرم سال ۱۲۷۵ هجری قمری با فرمان ناصرالدین شاه که «شورای دولت» را پدید آورده بود، بنیان می‌گیرد. این «شورای دولت»، که «هیأت وزیران» یا «هیأت دولت» کنونی است، مرکب از شش وزارت‌خانه بود. با پیروزی انقلاب مشروطیت و تصویب قانون اساسی و متمم آن در سال‌های ۱۲۸۵ و ۱۲۸۶ خورشیدی، نخستین بار در ایران در این دو متن

رسمی، از وزیران، چگونگی انتصاب، وظیفه‌ها و مسؤولیت‌های‌شان سخن رفته است، بی‌این‌که در باره وزارت‌خانه و تأسیس آن، که وزیر باید آن‌را اداره و برآن وزارت کند، اشاره‌ای شده باشد. برطبق دستور اصل شصت و دوم متمم قانون اساسی منسوخ: «عده وزراء را برحسب اقتضاء قانون معین خواهد کرد». در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به‌همین گونه است و در پایان اصل یکصد و سی و سوم می‌خوانیم: «... تعداد وزیران و حدود اختیارات هر يك از آنان را قانون معین می‌کند»، یعنی در این قانون اساسی نیز سخن از وزارت‌خانه نیست و از وزیر است. شاید بتوان گفت که شمار وزیران با شمار وزارت‌خانه‌ها یکی است و هرگاه که شمار وزیران را بدانیم، شمار وزارت‌خانه‌ها را نیز می‌دانیم. در حالی که چنین نیست، زیرا همیشه چند وزیر به‌نام وزیر مشاور در هیأت دولت‌اند که وزارت‌خانه ندارند و مشاوران رییس دولت بوده و در کنار او کار می‌کنند. دقیق‌تر و منطقی‌تر بود اگر شمار وزارت‌خانه‌ها و وظیفه‌ها و چگونگی پدید آمدن آن‌ها را نیز قانون اساسی تعیین می‌کرد. باری شمار وزارت‌خانه‌ها که در سال ۱۲۸۵ خورشیدی، یعنی آغاز مشروطیت شش بود، اکنون (تیر ۱۳۶۹) بیست و يك است که با پیشنهاد ادغام چند وزارت‌خانه در يك دیگر، شمار وزارت‌خانه‌ها از این نیز کم‌تر خواهد شد.

در سال‌های آغازین قانون‌گذاری در ایران، قوانین موجد وزارت‌خانه‌ها بسیار کوتاه و ساده بود، کم‌کم و باگذشت زمان، قانون‌گذار عبارت‌های سنجیده‌تر و يك‌نواخت‌تری در تأسیس وزارت‌خانه‌ها به‌کار می‌برد. مانند: «به‌منظور تمرکز...» یا «به‌منظور اجرای...» یا «برای تحقق...»، وزارت‌خانه‌ای به‌نام... تأسیس می‌شود. ولی در هیچ مورد و در هیچ‌يك از قانون‌های پدید آورنده وزارت‌خانه‌ها از آغاز پیدایی قوه مقننه در ایران تا به‌امروز، شخصیت حقوقی برای آن‌ها اعلام نشده است. بی‌گمان و تردید، دادن شخصیت حقوقی از سوی قانون‌گذار به مؤسسه‌های مستقل و ندادن آن به وزارت‌خانه اندیشیده بود و همیشه از اصل

و منطقی پیروی می کرده است. برای نمونه می توانیم از «قانون تشکیل وزارت بازرگانی»، مصوب ۲۴ تیر ۱۳۵۲، «قانون وزارت نیرو»، مصوب ۲۸ بهمن ۱۳۵۳، «قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی»، مصوب ۳ خرداد ۱۳۶۷، یاد کنیم. «قانون تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران»، مصوب ۲۸ مرداد ۱۳۶۸، که تازه ترین قانون در مورد تأسیس یک وزارت خانه است نیز چنین است و برای نخستین بار نکته ای در بردارد که در هیچ یک از قانون های موجود وزارت خانه ها تا این تاریخ نبوده است. در ماده ۳ این قانون با دقت و روشنی اعلام شده که «وزارت خانه بخشی از دولت است...». یعنی آن چه را که به نام وزارت خانه می نامیم خود استقلال و شخصیت حقوقی نداشته و بخشی از دولت یا قوه مجریه است. به بیان دیگر دولت یا قوه مجریه از به هم پیوستن وزارت خانه ها که بزرگ ترین بخش دولت اند، پدید آمده است. در این جا بی تردید و بر طبق دستور ماده ۳ «قانون تشکیلات وزارت دفاع...» می توان گفت که شخصیت حقوقی وزارت خانه «به اعتبار شخصیت حقوقی دولت» است، یعنی به همان گونه که در رأی هیأت عمومی دیوان عالی کشور هست. شاخه ها و اداره های وزارت خانه ها در مرکز و بیرون از مرکز نیز شخصیت حقوقی مستقل نداشته و بخشی از وزارت خانه بوده که از خلال وزارت خانه بخشی از دولت اند و در همه تصمیم گیری ها یا طرح دعوی علیه اشخاص حقیقی یا حقوقی یا پاسخگویی به دعوی و اختلاف ها به نام کشور - ملت و شخصیت حقوقی اش عمل می کنند. ولی باز هم این پرسش همچنان باقی است که خود شخصیت حقوقی دولت یا کشور - ملت - دولت از کجا ریشه می گیرد و به اعتبار چیست؟

ریشه شخصیت حقوقی دولت در حاکمیت ملی است :

پاسخ این پرسش بی این که آسان باشد کم تر حقوقی بوده و بیش تر تاریخی - سیاسی است و از سرشت و گذشته ملت - کشور، ریشه می گیرد.

می‌دانیم که یکی از مهم‌ترین و روشن‌ترین واقعیت‌های جهان امروز، تقسیم آن به ملت - کشورها است که برخی از این ملت - کشورها، بیش از چند هزار سال پیش پدیدآمده‌اند. آن‌چهار که اکنون کشور می‌نامیم و بزرگ‌ترین قالب زندگی گروهی از مردم با پیوندهای تاریخی، سیاسی، فرهنگی کم و بیش مشترك است، پدیده تازه و بزرگ‌تری نسبت به قالب‌های زندگی آدمیان در گذشته بوده و جانشین همه آن‌ها مانند خانواده، قبیله، ایل و ... شده است. آدمیان، کم‌کم در این چهارچوب زندگی جمعی، نظام سیاسی ویژه‌ای با نهادها و سازمان‌های فراوان، در پاسخ به نیازهای بسیار گونه‌گون درونی و رابطه‌های جهانی‌اش پدید می‌آورند. باین همه، این باور که مردم منشاء و بنیان‌گذار همه نهادها و به‌ویژه حاکمیت و قدرت سیاسی در درون کشوراند و تنها دارندگان قدرت و فرمان‌روایانی مشروعیت دارند و قانونی‌اند که بارآی‌ها و پشتیبانی مردم و برای مدت معین بر سر کار آمده باشند و هرگاه این رأی‌ها و پشتیبانی‌را از دست دهند، باید جایگاه قدرت را رها کنند و گرنه غاصب و نامشروع خواهند بود، اندیشه و دست‌آورد تازه آدمیان درباره حق حاکمیت، قدرت و رابطه فرماندهی و فرمان‌بری در جامعه کشور - ملت است.

اعلامیه حقوق انگلیس ۱۶۸۹ و «اعلامیه استقلال آمریکا» ۱۷۷۶ شاید از نخستین متن‌های حقوقی رسمی بوده باشد که اندیشه آزادی و حاکمیت مردم به‌گونه‌ای در آن‌ها هست. ولی اعلام اصل حاکمیت ملی به‌گونه‌ای عام و بی‌نگاه به‌زمان و مکان و نژاد و با دید جهانی برای نخستین بار به‌روشنی در «اعلامیه حقوق بشر و شهروند» انقلاب کبیر فرانسه ۱۷۸۹، آمده است و همین بینش بی‌مرز و بوم، توانست به‌زودی آن را جهان‌گیر و جهان‌شمول کرده و جانشین همه متن‌های حقوقی این‌چنانی پیش از خود کند. «اعلامیه حقوق بشر و شهروند»، مقدمه نخستین قانون - اساسی انقلاب فرانسه مصوب ۱۷۹۱ شد و اکنون نیز مقدمه قانون اساسی جمهوری پنجم مصوب ۱۹۵۸ است. این اعلامیه به‌بیش‌تر زبان‌های جهان برگردانده شده و در بسیاری از قوانین اساسی کشورهای جهان یا قوانین

عادی‌شان، مستقیم یا با واسطه وارد شده است.

بنیان حاکمیت ملت یا همهٔ مردم مانند یک تن، در «اعلامیه حقوق بشر و شهروند»، به گونه‌ای مطلق، تقسیم‌نشده، انتقال نیافتنی و غیر قابل مرور زمان است. از شکافتن این مفهوم‌ها و گستراندن آن‌ها در این جا می‌پرهیزم، زیرا بررسی این مفهوم از چهارچوب این گفتار بیرون است.

ملت چگونگی اجرای حاکمیتش را در یک متن بنیادی و رسمی که «قانون اساسی» نامیده می‌شود، اعلام و ترسیم می‌کند. در همین متن رسمی است که چهارچوب زندگی درازمدت مردم در کشور و قوای حاکم در آن و به‌ویژه چگونگی اداره کردن کشور و انتخاب و برکنار کردن رهبران سیاسی‌اش پیش‌بینی شده است. بازنگری قانون اساسی یا بنیان نهادن قانون اساسی دیگر نیز، پاره‌ای از این حاکمیت است. حقوق‌دانان بسیاری به‌ویژه فرانسویان در دوسده‌ای که از انقلاب کبیر فرانسه و انتشار «اعلامیه حقوق بشر و شهروند»، می‌گذرد، دربارهٔ سرشت و ذات این حاکمیت ملی یا حاکمیت کشور بسیار اندیشیده و نوشته‌اند بیش‌ترین آنان این حاکمیت را بی‌همتا در درون قلمروهای جغرافیایی و سیاسی‌اش دانسته که حد و مرزش را نیز خود حاکمیت، یعنی نمایندگان قانونی ملت حاکم، معین می‌کند و در بیرون از مرزها، حاکمیت و توانایی‌های کشورهای دیگر است که حاکمیت کشوری را، محدود می‌سازد، همچنان که قلمرو و مرز آزادی‌های فردی تا آن جا است که به حقوق و آزادی‌های دیگران زیان نرساند. همچنین بیش‌تر حقوق‌دانان برای کشور که از پیوند با اجتماع مردم (ملت)، قوای حاکم و خاک پدید آمده و واقعیت یگانه‌ای را ساخته است، شخصیت حقوقی ذاتی می‌شناسند. زیرا در پهنهٔ جهانی کشور مانند یک شخص عمل می‌کند و در عرصهٔ داخلی دارای، تعهدات و... خود را دارد که مستقل از دارای، تعهدات یک یک شهروندان و مسؤولان کشور است. ریشهٔ این شخصیت در سرشت و ذات حاکمیت ملی یا کشور است و به‌هیچ روی نیازی نیست که در یک متن قانونی اعلام شده باشد. چون ملت همانند یک تن یا یک کل، منشاء قانون اساسی و همهٔ قوای

حاکم دیگر در کشور بوده که قوه قانون گذاری، یکی از این سه قوه است و در چهارچوب این منطق، عقلانی نیست در قانونی که خود ملت می گذارد، اعلام کند من شخصیت دارم یا هستم، زیرا ملت یا قانون پدید نیامده و پیش از قانون بوده است. «آفتاب آمد دلیل آفتاب» (مولوی). و چون قوای حاکم در کشور: سه قوه مقننه، قضاییه و مجریه، پاره جدا نشدنی حاکمیت ملت - کشور بوده، تصور و به پندار آوردن کشور بی مردم، بی مرز و بی قوای حاکم، در این مرحله از پیشرفت و تکامل جامعه بشری شدنی نیست. شخصیت ملت و شخصیت قوای حاکم در کشور نیز باهم آمیخته و یکی است. بازهم در قالب همین منطق، دادن شخصیت حقوقی به دولت (قوه مجریه) یا به هر یک از سه قوه حاکم در کشور، تجزیه کردن شخصیت حقوقی کشور بوده که به چند پاره شدن حاکمیت کشور می انجامد. در حالی که دیدیم بر طبق نظریه حاکمیت ملی، حاکمیت با داشتن شخصیت یکی بوده و نمی تواند و نباید تجزیه شود. این است ریشه و راز شخصیت حقوقی کشور که به ناروا و به اشتباه شخصیت حقوقی دولت نیز می گویند و آن گاه که چنین گفته شود، نظر به شخصیت حقوقی کشور است که دولت پاره جدا نشدنی آن است و شخصیت حقوقی اش، همان شخصیت حقوقی کشور است. ولی کشور به نام حاکمیت کشور یا حاکمیت ملی حق دارد که در کنار سه قوه، سازمان ها و مؤسسه هایی با شخصیت حقوقی جدا و مستقل از شخصیت حقوقی سرشتی و بنیادی اش پدید آورد، تا مؤسسه مستقل، خود به استقلال و مانند يك شخص بتواند در جهت هدف هایی که پدید آمده است، کار کند.

باری اغلب اصول قانون اساسی مشروطه ایران و به ویژه متمم آن، مصوب سال های ۱۲۸۵ و ۱۲۸۶ خورشیدی (۱۹۰۵ و ۱۹۰۶ مسیحی)، از قانون اساسی مشروطه سلطنتی ۱۸۳۱ بلژیک برگردانده شده و این قانون - اساسی از قانون اساسی ۱۸۳۰ فرانسه گرفته شده که در آن اندیشه حاکمیت ملی «اعلامیه حقوق بشر و شهروند» انقلاب کبیر فرانسه آمده بود و کم و بیش به همان گونه در قانون اساسی مشروطه ایران و متمم آن اثر گذاشته

است (۱). همچنین بیش‌ترین قوانین ایران، به‌ویژه در مورد ایجاد وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسه‌های عمومی از آغاز انقلاب مشروطه تا پیرامون سال‌های ۱۳۳۰ خورشیدی از قوانین فرانسه ترجمه و گرفته می‌شده است و چون در این قوانین برپایه نظر غیرقابل تجزیه بودن حاکمیت ملی، در هیچ مورد برای قوای سه‌گانه یا وزارت‌خانه‌ها اعلام شخصیت حقوقی نشده بود. در قوانین ایران نیز در این زمینه‌ها اعلام شخصیت حقوقی نشده است. برای قانون‌گذار فرانسوی آغاز انقلاب کبیر و سال‌های پس از آن دولت (قوه مجریه) فقط وزارت‌خانه بود که پیش از انقلاب کبیر فرانسه بوده و این نهاد اداری را می‌شناخت. ولی کم‌کم باین واقعیت آشنا شد که وزارت‌خانه‌ها برای نیازهای گونه‌گون کشور پاسخگو نیستند، به‌ویژه این که دولت از راه دریافت مالیات نمی‌توانست همه‌هزینه‌های کشور را پرداخت کند. از این‌رو چاره‌جویی کرد. پدیدآوردن مؤسسه‌های بازرگانی و صنعتی که کشور (ملت) اغلب تنها سرمایه‌گذار و سهامداران آن بود، راهی بود تا برای کشور درآمد به‌دست‌آید و از فشارهای مالیاتی به مردم کاسته شود. ولی از آن‌جا که برپایه بینش نظریه‌پردازان انقلاب کبیر فرانسه از کشور - ملت، نماینده این حاکمیت نمی‌توانست بازرگان باشد و فقط وظیفه‌های خدماتی و عام‌المنفعه و اعمال حاکمیت، مانند گسترش آموزش همگانی، پاسداری از مرزها، امنیت درون مرزی، دادگستری و ... را می‌بایست به‌عهده بگیرد. و برطبق منطق همین بینش، کارهای تجارتي، صنعتی و تولیدی که در اصطلاح حقوق عمومی به‌آن‌ها اعمال تصدی گفته می‌شود، فقط می‌توانست از آن بخش خصوصی بوده و در انحصار این بخش باشد. از این‌رو قوه مقننه فرانسه که از يك سو با نظریه منع اشتغال دولت به‌اعمال تصدی آشنا بود و از سوی دیگر می‌دانست

(۱) متن «اعلامیه حقوق بشر و شهروند» ۱۷۸۹ و دگرگونی‌هایش تا ۱۹۵۸ و ۲۰ اصل قانون اساسی ۱۸۳۱ بلژیک و «اعلامیه جهانی حقوق بشر» مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ۱۹۴۸ را ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی استاد حقوق در «برای يك قانون اساسی بهتر» گردآوری و ترجمه و در اردی‌بهشت ۱۳۵۸ منتشر کرده است.

که کشور با نیازهای روزافزون مالی روبرو است و دولت باید این منابع مالی را تأمین کند، در جستجوی یافتن راهی برآمد و دادن شخصیت حقوقی به این مؤسسه‌های بازرگانی راه حل حقوقی‌ای بود که یافت. قانون‌گذار ایرانی نیز از انقلاب مشروطه تا کنون همین راه را پیموده است و با دادن شخصیت حقوقی به این گونه مؤسسه‌ها، چنین می‌نمایاند که آن‌ها استقلال داشته و دولت یا پاره‌ای از دولت نیستند و خود باید پاسخگوی همه تصمیم‌ها و کارهای‌شان باشند. اگر نخستین مؤسسه‌های با شخصیت حقوقی مستقل، بازرگانی بوده‌اند، کم‌کم قانون‌گذار گروه دیگر از مؤسسه‌های با شخصیت حقوقی مستقل پدید آورد که بازرگانی نبوده و در زمینه‌های آموزشی، پژوهشی فرهنگی و ... فعالیت دارند و هدف قانون‌گذار از بنیان نهادن این مؤسسه‌ها، سودجویی مادی برای کشور نبوده و قصد گسترش گونه‌ای عدم تمرکز بوده است تا از فشار سنگین تمرکز کاسته شده و کارها بادیوان سالاری کم‌تر و تندی بیش‌تر انجام شود. همه این گروه از مؤسسه‌ها با این که شخصیت حقوقی مستقل دارند و شخصیت حقوقی‌شان به «اعتبار شخصیت حقوقی دولت»، یا کشور نیست، ولی چون فعالیت بازرگانی ندارند و برای انجام فعالیت‌های غیر انتفاعی و عام‌المنفعه پدید آمده‌اند، اغلب دادگاه‌ها این مؤسسه‌ها را از پرداخت هزینه دادرسی معاف می‌کنند. یعنی با احتیاط و تردید مفهوم بند ۳ ماده ۶۹۰ آیین دادرسی مدنی را گسترش داده تا همه مؤسسه‌های غیر انتفاعی را بتوانند پاره‌ای از «دولت» - در واقع کشور - به حساب آورند و به «اعتبار شخصیت حقوقی دولت»، از پرداخت هزینه دادرسی معاف کنند.

در پایان این گفتار سخن کوتاه کرده و یادآوری می‌کنیم: آنچه به نام «شخصیت حقوقی دولت» یا «به اعتبار شخصیت حقوقی دولت» گفته می‌شود، نادقیق بوده، درست و دقیق این است که «شخصیت حقوقی کشور»، به کار برده شود، تا هر سه قوه حاکم در کشور، مردم و سرزمین را نیز در درون کشور در برگیرد و در پهنه کشوری و جهانی (روابط بین ملل) دشواری‌های مفهومی پدید نیاورد. شخصیت حقوقی‌ای که از

پیوند، مردم، خاک یا سرزمین و قوای حاکم در این سرزمین پدید آمده و در هیچ متن قانونی نیز این شخصیت اعلام نشده است و چنان که دیدیم، نمی‌تواند در يك متن قانونی اعلام شود. همچنین برای شناختن قلمرو سازمان دولت یا آنچه که وزارت‌خانه‌ها، مؤسسه‌ها و نهادهای دولتی (قوه مجریه) نامیده می‌شود و قلمرو دو قوه دیگر، تنها راه دقیق، دیدن نام آن‌ها در فهرست قانون بودجه یا نمودار سازمان امور اداری و استخدامی کشور است. در همین فهرست نیز به آسانی به انتفاعی یا غیر انتفاعی بودن این مؤسسه‌ها می‌توان پی‌برد و بی‌گمان دقیق‌تر دیدن قانون یا اساسنامه پدیدآورنده هر يك از این مؤسسه‌ها است و دادگاه‌ها از این راه می‌توانند در باره الزام پرداخت مؤسسه‌هایی که باید هزینه دادرسی بپردازند یا معاف از پرداخت هزینه دادرسی شوند، تصمیم بگیرند. مگر این که قانون-گذار در مورد یا موردهایی دستور ویژه‌ای داده باشد.

عبدالحمید ابوالحمد

تهران - تیر ۱۳۶۹