

مفهوم دولت در آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور

دکتر کورش استوار سنگری*

چکیده

واژه دولت از اصطلاحات چندبعدی در رشته‌ی حقوق است که به مفاهیم کشور، مجموعه حاکمیت سیاسی، قوه مجریه و کابینه به کار برده می‌شود. در این مقاله مفهوم دولت را نه از بعد نظری بلکه از نقطه نظر مندرج در آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور مورد بحث قرار خواهیم داد. از نظر نویسندگان دولت مورد نظر در آرای مذکور به مفهوم قوه مجریه است. موضوع اصلی مقاله این است اما که آیا در آرای مذکور قوه مجریه به عنوان یک مجموعه و بیکره واحد و دارای شخصیت حقوقی واحد بیان شده است و در نتیجه همه‌ی دستگاه‌های دولتی مشمول قواعد عام ناظر بر دولت می‌باشند؟ و یا اینکه در درون قوه مجریه برخی از دستگاه‌ها به ویژه شرکت‌ها و بانک‌های دولتی مستقل از دولت هستند و شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارند و احکام عام ناظر بر دولت به ویژه مقررات آیین دادرسی مدنی شامل آن‌ها نمی‌شود. نویسندگان معتقد است که هیئت عمومی دیوان عالی کشور در آرای خود از یک برداشت واحد از مفهوم دولت پیروی نمی‌کند و در آرای آن چندگانگی وجود دارد و تفاسیر دیوان عالی کشور از این مفهوم موجب تشتت آرای و ایجاد

* استادیار دانشگاه آزاد شیراز.

صلاحیت جدید برای محاکم عمومی برخلاف متن صریح قانون گردیده است.

کلید واژگان

دولت، شرکت‌های دولتی، شخصیت حقوقی دولت، رای وحدت رویه دیوان عالی کشور، یگانگی دولت، دوگانگی دولت.

مقدمه

اصطلاح دولت در رشته‌ی حقوق دارای مفاهیم متعددی است. این واژه در مواردی به مفهوم کشور است زمانی که به‌عنوان یک جامعه‌ی سیاسی مستقل در محدوده‌ی سرزمین مشخص و حاکمیت سیاسی در عرصه جهانی به‌عنوان یک مجموعه‌ی واحد در عرصه بین‌المللی به رسمیت شناخته شده است. در مواردی نیز به مفهوم مجموعه حاکمیت سیاسی یک کشور است و در مواردی نیز به مفهوم قوه مجریه به کار می‌رود. دولت در مفهوم محدودتر به‌عنوان کابینه یا هیئت وزیران است. موضوع این مقاله در مورد مفهوم دولت در آرای وحدت رویه‌ی دیوان عالی کشور است؛ با این توضیح که مفهوم دولت در آرای مذکور ناظر بر قوه مجریه است. آرای موجود عموماً در موارد اختلافی ناظر بر مقررات آیین دادرسی در ارتباط با دولت صادر شده است و به چیستی و ماهیت دولت از منظر حقوقی مربوط نمی‌شود از آرای که ذیلاً نقد و مورد بررسی قرار می‌گیرد می‌توان استنباط کرد که هیئت عمومی دیوان عالی کشور در برخی از آرای خود به نوعی دوگانگی دولت و برخی از دستگاه‌های دولتی (با تأکید بر شرکت‌های دولتی) را پذیرفته است، و در برخی از آراء، دولت را یک پیکره‌ی واحد دانسته است و به نوعی به یگانگی یا این همانی دولت و دستگاه‌هایش رای داده است. دسته سوم آرای هستند که می‌توان گفت در این آرای هیئت عمومی دیوان عالی کشور برای هر دستگاه دولتی شخصیت حقوقی قائل شده و به نوعی به چندگانگی دولت نظر داده است. آرای وحدت رویه دیوان را از این جهت دسته‌بندی کرده و مورد بحث و تحلیل قرار می‌دهیم.

گفتار اول - ارای مبتنی بر دوگانگی دولت و موسسات و شرکت‌های

دولتی

۱- عدم پذیرش شرکت‌های دولتی به‌عنوان دولت به دلیل داشتن

شخصیت حقوقی مستقل

نخستین رای وحدت رویه که هیئت عمومی دیوان عالی کشور صادر کرد و در آن نظریه دوگانگی دولت و شرکت‌های دولتی بیان شده است رای وحدت رویه ۶-۱۳۶۱/۲/۲۷ است. این رای پس از حدوث اختلاف میان دادگاه‌ها در مورد مفهوم دولت در ماده ۶۹۰ قانون آیین دادرسی مدنی (سابق) که طبق آن "دولت و همچنین دادستان از تادیه هزینه دادرسی معاف است" صادر شده است. رای هیئت عمومی دیوان عالی کشور مقرر می‌دارد "نظر به اینکه طبق مقررات آیین دادرسی مدنی عموم اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی بطور کلی موظف پرداخت هزینه دادرسی هستند و معافیت از تادیه هزینه دادرسی امری است استثنایی، و مخالف با اصل و قاعده کلی مذکور است و نظریه اینکه در موارد خلاف اصل بایستی به قدر متقین از مودای مواد اکتفا شود و از تعبیر موسع که مستلزم شمول حکم به غیر موارد منصوص است خودداری گردد؛ بنابراین، قسمت اخیر ماده ۶۹۰ قانون آیین دادرسی مدنی انحصاراً ناظر به موردی که دستگاه‌های دولتی به اعتبار شخصیت حقوقی دولت طرح دعوا 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. در هر حال رای شعبه سوم دادگاه عمومی تهران که مشعر است بر الزام شرکت برق منطقه‌ای به پرداخت هزینه دادرسی موجه و منطبق با موازین

قانونی می‌باشد ..."

نکته‌ی مهمی که در رای یاد شده به آن اشاره شده این است که دستگاه‌های دولتی که به اعتبار شخصیت حقوقی دولت طرح دعوا می‌کنند، طبق بند یک ماده ۶۹۰ قانون آیین دادرسی مدنی (سابق) از پرداخت هزینه دادرسی معاف هستند ولی شرکت‌های دولتی چون دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند باید هزینه دادرسی را پرداخت کنند. بنابراین در رای وحدت رویه مذکور ضابطه‌ی پرداخت یا عدم پرداخت هزینه دادرسی داشتن و یا نداشتن شخصیت مستقل حقوقی برای موسسات و شرکت‌های دولتی است. این استدلال حاکی از تفکیک دولت از شرکتهای دولتی توسط دیوان عالی کشور و دوگانگی قائل شدن بین دولت و موسسات و شرکتهایی است که شخصیت حقوقی مستقل دارند. این استدلال صحیح و مبتنی بر اصول حقوقی است، چون چنانچه برای یک دستگاهی شخصیت حقوقی مستقل قائل شویم بایستی این شخص را از نظر حقوق و تکالیف مستقل از سایرین بدانیم و با توجه به آن احکام و قواعد حقوقی را جاری سازیم. اما این که شخصیت حقوقی دولت متوجه به کدام مفهوم دولت است و کدام دستگاه دولتی به اعتبار شخصیت حقوقی دولت عمل می‌کند و چه نهادهای دولتی شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارند پرسش‌هایی است که پاسخ به آن‌ها مبانی رای دیوان و ارزیابی آن را واضح‌تر می‌نماید.

برخی نویسندگان که رای مذکور را نقد و بررسی کرده‌اند گفته‌اند اعتقاد به شخصیت حقوقی دولت ناروا و اشتباه است (یعنی دولت شخصیت حقوقی ندارد) و آنچه دارای شخصیت حقوقی است کشور است. حقوق دانان برای کشور که از پیوند یا اجتماع

مردم (ملت)، قوای حاکم و خاک پدید آمده و واقعیت یگانه‌ای را ساخته، شخصیت حقوقی ذاتی می‌شناسند.^۱ ریشه شخصیت حقوقی کشور در حاکمیت ملی است قوای حاکم در کشور (سه قوه) پاره جدا نشدنی حاکمیت ملت_ کشور بوده و شخصیت ملت و شخصیت قوای حاکم در کشور نیز با هم امیخته و یکی است. پس باید چنین گفته شود که شخصیت حقوقی متعلق به کشور است و دولت پاره جدا نشدنی آن است لذا شخصیت حقوقی آن (دولت) همان شخصیت حقوقی کشور است و حاکمیت ملی یک شخصیت واحد حقوقی بوده و نمی‌تواند و نباید تجزیه شود و دادن شخصیت حقوقی به دولت (قوه مجریه) یا به هر یک از قوای سه‌گانه‌ی حاکم بر کشور تجزیه نمودن شخصیت حقوقی کشور است و به چند پاره شده حاکمیت می‌انجامد.

نویسنده استدلال می‌کند که بر پایه‌ی نظریه غیر قابل تجزیه بودن حاکمیت ملی، در هیچ یک از قوانین فرانسه برای قوای سه‌گانه یا وزارت‌خانه‌ها شخصیت حقوقی اعلام نشده بود. در قوانین ایران نیز برای آن‌ها شخصیت حقوقی اعلام نشده است و اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز که سه قوه را مستقل از یکدیگر اعلام کرده است به مفهوم داشتن شخصیت حقوقی هر کدام از سه قوه نیست و وزارتخانه‌ها استقلال و شخصیت حقوقی نداشته و بخشی از دولت (قوه مجریه) محسوب می‌شوند. ایشان به‌عنوان شاهد مثال خود به ماده ۳ قانون تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، پیرامون یک رای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور و مسأله شخصیت حقوقی دولت، مجله کانون وکلا، شماره ۱۵۱-۱۵۰، بهارتابستان ۱۳۶۹، ص ۱۲۷.

اسلامی ایران مصوب مرداد ۱۳۶۰ استاد می‌کند که مقرر می‌دارد: وزارت (خانه) بخشی از دولت است که مسئولیت پشتیبانی نیروهای مسلح را در قالب قوانین و تدابیر فرماندهی کل قوا بر عهده دارد. لذا شخصیت حقوقی وزارتخانه به اعتبار شخصیت حقوقی دولت است.^۱ نهایتاً نویسنده معتقد است که آنچه به اعتبار شخصیت حقوقی دولت گفته می‌شود نادرست است و باید شخصیت حقوقی کشور «هر سه قوه حاکم در کشور مردم و سرزمین کشور، را در برگیرد». وی برای تشخیص قلمرو دستگاه‌هایی که جزء نهادهای دولتی (قوه مجریه) قرار می‌گیرند معتقد است تنها راه دقیق، دیدن نام آن‌ها در فهرست قانون بودجه و یا نمودار سازمان امور استخدامی است و برای تشخیص انتفاعی و غیر انتفاعی بودن آن‌ها دادگاه‌ها می‌توانند با مراجعه به قانون یا اساسنامه موجود هر یک از موسسات در مورد معاف بودن یا الزام پرداخت هزینه دادرسی توسط آن‌ها تصمیم بگیرند.^۲

اما نکاتی که در تحلیل و نقد نویسنده بر رای وحدت رویه مطرح است این است که، اولاً ایشان معیار دقیقی برای تشخیص اینکه چه دستگاه‌هایی دولت محسوب می‌شوند ارائه نکرده‌اند. ثانیاً ایشان معتقد است که کشور دارای شخصیت حقوقی است و دولت شخصیت حقوقی مستقل ندارد. نکته اینجاست که تعریف ایشان از کشور که شامل سه عنصر (جمعیت، سرزمین و حاکمیت) می‌شود ناظر به چهره‌ی بیرونی دولت است. لذا شخصیت حقوقی کشور در عرصه بین‌المللی موضوعیت دارد اما در عرصه داخلی (درون

۲. همان، ص ۱۲۵.

۳. همان، ص ۱۲۹-۱۳۰.

مرزی) چگونه و بر چه اساس می‌توان دولت را از دیگر عناصر کشور (به‌ویژه جمعیت یا مردم) تفکیک نمود و دولت در این‌جا چگونه تعریف می‌شود و به چه نهادهایی گفته می‌شود و بر چه اساسی می‌توان اموال و دارایی و تصمیمات و اعمال دولت در داخل را با سایر افراد تفکیک کرد؟ این امر تنها با قبول شخصیت حقوقی برای دولت در داخل کشور میسر است؛ بدین معنی که در مورد شخصیت حقوقی دولت بپذیریم که دولت به‌عنوان مجموعه‌ی حاکمیت (و به‌عنوان یکی از اجزای تشکیل‌دهنده کشور) در داخل کشور دارای شخصیت حقوقی است. در این صورت دولت دارای حقوق و تکالیف، اموال و دارایی مستقل از مردم می‌گردد. شرکت‌های دولتی نیز هرچند وابسته به دولت هستند، چون دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت هستند، مشمول احکام مربوط به دولت نمی‌شوند و در مقام دولت قرار ندارند، به همین خاطر در رای وحدت رویه دیوان شرکت‌های دولتی دولت محسوب نمی‌شوند. دقیق‌تر این است که بگوییم شرکت‌های دولتی هرچند منسوب به دولت هستند اما در مقام دولت عمل نمی‌کنند، چون فلسفه وجودی آن‌ها انجام اعمال تصدی است که جزو وظایف ذاتی دولت نیستند بنابراین مشمول احکام مربوط به دولت قرار نمی‌گیرند.

۲- دعاوی بانک‌های دولتی (ملی شده) جزو دعاوی دولتی محسوب

نمی‌شوند

به‌موجب ماده ۱۶ قانون آیین دادرسی سابق (مصوب ۱۳۱۸ با اصلاحات بعدی) دعاوی راجع به دولت صرف‌نظر از میزان خواسته در صلاحیت دادگاه بخش نبود. بر اساس

لایحه‌ی قانونی تشکیل دادگاه‌های عمومی مصوب مهر ۱۳۵۸ دادگاه صلح جایگزین دادگاه بخش گردید. از طرف دیگر به موجب قانون ملی شدن بانک‌ها مصوب خرداد ۱۳۵۸ کلیه بانک‌ها (خصوصی) ملی شدند لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها نیز در مهر ۱۳۵۸ تصویب شد مجمع عمومی بانک‌ها متشکل از چندین وزیر بود. طبق ماده ۶ این لایحه وزیر امور اقتصادی و دارایی احکام مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره بانک‌ها را امضا می‌کند و به این ترتیب دولت اداره بانک‌ها را در اختیار گرفت. در نتیجه اموال بانک‌های ملی شده در اختیار دولت قرار گرفت. رای وحدت رویه شماره ۱۳_۱۳۶۱/۳/۲۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور متعاقب حدوث اختلاف در تعیین دادگاه صالح برای رسیدگی به دعاوی مربوط به بانک‌ها صادر گردید. متن رای بدین شرح است: "بند یک ماده ۱۶ قانون آیین دادرسی مدنی که مقرر داشته دعاوی راجع به دولت خارج از صلاحیت دادگاه بخش است اگر چه خواسته در حدود نصاب آن باشد شامل بانک‌های ملی شده که اصولاً اعمال تجاری انجام داده و جنبه انتفاعی و تخصصی دارند و طرز اداره آن‌ها بر طبق قانون ملی شدن بانک‌ها مصوب خرداد ۱۳۵۸ و لایحه‌ی قانونی اداره امور بانک‌ها مصوب مهر ۱۳۵۸ و لایحه قانونی متمم لایحه قانونی اخیرالذکر مصوب اذر ماه ۱۳۵۸ تعیین گردیده نبوده و به دعاوی مربوط به آن‌ها در دادگاه‌های حقوقی طبق اصول کلی رسیدگی می‌شود".

ارزیابی رای شماره ۱۳_۱۳۶۱/۳/۲۴

استدلال دیوان عالی کشور در رای بر این پایه قرار دارد: که هرچند دعاوی راجع به

دولت خارج از صلاحیت دادگاه بخش (و جانشین آن دادگاه صلح) است، اما بانک‌ها اعمال تجاری انجام داده و جنبه‌ی انتفاعی دارند. و در نتیجه رای شعبه سوم دیوان عالی کشور که دعاوی بانک‌ها را جزو دعاوی راجع به دولت ندانسته و بر این اساس دادگاه صلح را صالح به رسیدگی دانسته تایید کرده است.

نکته مهم در رای وحدت رویه دیوان این است که بانک‌های ملی شده (در حقیقت دولتی شده) هر چند در اختیار دولت قرار دارند و اموال آن‌ها متعلق به دولت است اما به سبب اینکه اصولاً بانک‌ها اعمال تجاری یعنی اعمال تصدی انجام می‌دهند، لذا در مقام دولت قرار ندارند و احکام مربوط به دولت شامل آن‌ها نمی‌گردد. بنابراین برای دیوان عالی کشور ملاک دولت بودن یا نبودن یک دستگاه یا موسسه عنوان یا مالکیت آن نبوده است بلکه اعمال انجام شده توسط آن‌ها مبنای دولت بودنشان قرار گرفته است. تفاوت مبنای رای وحدت رویه شماره ۱۳ با رای وحدت رویه ۶-۲۷/۲/۱۳۶۱ این است که در رای شماره ۶-۲۷/۲/۱۳۶۱ مبنای عدم مشمول احکام مربوط به دولت بر شرکت‌های دولتی این بود که شرکت‌های دولتی دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت بوده لذا مقررات ناظر بر دعاوی دولتی شامل آن‌ها نمی‌شود. اما در رای وحدت رویه شماره ۱۳ مبنای عدم مشمول احکام مربوط به دولت بر بانک‌های ملی شده (دولتی) این بوده است که عمل آن‌ها تجاری (تصدی) است.

۳- شرکت‌های تحت پوشش بنیاد مستضعفان، انتفاعی و دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و مشمول قانون معافیت بنیاد مستضعفان از هزینه دادرسی نیستند

بنیاد مستضعفان به موجب فرمان رهبر انقلاب در ۱۳۵۷/۱۲/۹ ایجاد شد و از آنجا که زیر نظر مستقیم رهبری قرار دارد یکی از نهادهای حکومتی محسوب می‌گردد و به نوعی جزو نهادهای دولتی (به مفهوم عام دولت) به شمار می‌آید. به موجب ماده واحده مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب "بنیاد مستضعفان از پرداخت هزینه دادرسی در تمام مراجع قضائی معاف است." دادگاه‌های عمومی در مورد اینکه شرکت‌های متعلق به بنیاد مستضعفان باید طبق اصول کلی هزینه دادرسی پرداخت نمایند یا اینکه مشمول معافیت بنیاد از هزینه دادرسی می‌شوند اختلاف نظر داشتند. پیرو طرح موضوع در دیوان عالی کشور رای وحدت رویه ۵۴۳-۱۳۶۹/۱۰/۱۱ در این مورد بدین شرح صادر گردید: "شرکت‌های تحت پوشش بنیاد مستضعفان که شخصیت حقوقی مستقل از شخصیت بنیاد داشته و عملیات انتفاعی انجام می‌دهند مشمول مصوبه مورخ ۱۷ بهمن ماه ۱۳۵۸ شورای انقلاب موضوع معافیت بنیاد از پرداخت هزینه دادرسی نبوده و در دعاوی حقوقی خود باید هزینه دادرسی را وفق مقررات قانون پرداخت نمایند."

ارزیابی رای وحدت رویه ۵۴۳

هیئت عمومی دیوان عالی کشور در رای خود با این استدلال که چون شرکت‌های تحت پوشش بنیاد مستضعفان دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و عملیات انتفاعی

(تجاری) انجام می‌دهند، لذا مشمول قانون مربوط به معافیت بنیاد مستضعفان از پرداخت هزینه دادرسی نمی‌شوند. این استدلال صحیح است چون زمانی که به یک مجموعه شخصیت حقوقی مستقل اعطا می‌شود آن مجموعه به‌عنوان یک شخصیت حقوقی دارای حقوق و تکالیف مستقل از دیگران خواهد شد. این همان استدلالی است که در رای وحدت رویه ۱۳۶۱/۱/۲۷ و ۱۳۶۱/۳/۲۴ وجود داشت. در اینجا نیز چون بنیاد مستضعفان یکی از نهادهای دولتی (به مفهوم عام^۴ کل حاکمیت) است، رای وحدت رویه‌ی شماره ۵۴۳ بدین معنی است که شرکت‌های وابسته به بنیاد جزء دولت نیستند و در مقام دولت قرار نمی‌گیرند تا تابع احکام خاص ناظر بر دولت باشند. و لذا هیئت عمومی دیوان عالی کشور میان دولت و برخی از دستگاه‌های دولتی تفکیک ایجاد کرده است و قایل به دوگانگی این دو است.

گفتار دوم- آرای مبتنی بر یگانگی دولت و موسسات و شرکت‌های

دولتی

آرایی که در این گفتار ارزیابی می‌شوند تفاوتی میان دولت، موسسات و شرکت‌های دولتی قائل نشده‌اند بلکه همه‌ی آن‌ها را تابع یک حکم کلی که ناظر بر دولت

۴. بنیاد مستضعفان چون جزو نهادهای وابسته به حاکمیت است بنابراین یک دستگاه دولتی در مفهوم عام آن محسوب می‌شود؛ به علاوه این بنیاد از نظر ماهوی و وظایف و عملکرد، کارهای اجرایی انجام می‌دهد و جزء قوه مجریه محسوب می‌شود.

است می‌داند. دو رای وحدت رویه که نخست بررسی می‌شود در مقام رفع تعارض آرای شعب دیوان عالی کشور که در مقام حل اختلاف در صلاحیت بین دادگاه‌های عمومی و شعب دیوان عدالت اداری (طبق ماده ۲۲ قانون سابق دیوان عدالت اداری، ماده ۴۶ قانون جدید) نظرات متفاوتی داده بودند صادر شده‌اند. رای سوم در مورد صلاحیت دادگاه‌های حقوقی ۱ و ۲ موضوع قانون تشکیل دادگاه‌های حقوقی مصوب ۱۳۶۶ است. رای وحدت رویه به تفکیک موضوع بحث قرار می‌گیرد.

رای اول- بانک ملی شرکتی دولتی محسوب، و با وجود داشتن شخصیت حقوقی مستقل یک واحد دولتی است و مشمول قواعد ناظر بر دولت است (رای وحدت رویه شماره ۶۰۲)

شعب دیوان عالی کشور در مقام حل اختلاف در صلاحیت بین دادگاه‌های عمومی و شعب دیوان عدالت اداری جهت تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به شکایت بانک ملی علیه رای هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما (موضوع قانون کار) آرای مختلف صادر کرده بودند. هیئت عمومی دیوان عالی کشور در این مورد رای وحدت رویه ۶۰۲-۱۰/۲۶/۱۳۷۴ را بدین شرح صادر کرده است:

"حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری که بر اساس اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تشکیل گردیده در ماده ۱۱ قانون عدالت اداری مصوب سال ۱۳۶۰ معین و مشخص شده و مبنی بر رسیدگی شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از

وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی و نیز تصمیمات و اقدامات مامورین واحدهای مذکور در امور راجع به وظایف آن‌ها است و به صراحت مواد ۴ و ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶، تبصره ذیل ماده ۵ قانون مزبور و قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ و قانون ملی شدن بانک‌ها و نحوه اداره امور بانک‌ها و متمم آن مصوب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی شرکتی دولتی محسوب و واجد شخصیت حقوقی مستقل است و با این وصف شکایت آن نسبت به ارای صادره از هیئت‌های حل اختلاف مستقر در وزارت کار و امور اجتماعی موضوع ماده ۱۵۹ قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹ قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست. بنا به مراتب رای شعبه اول دیوان عالی کشور در حدی که با این نظر مطابقت دارد صحیح و قانونی تشخیص و تایید می‌شود ...".

قضات دیوان عالی کشور که در جلسه هیئت عمومی دیوان حضور داشتند در موافقت با رای شعبه اول دیوان مبتنی بر قبول صلاحیت دادگاه عمومی در رسیدگی به اعتراض بانک ملی نسبت به ارای هیئت حل اختلاف موضوع قانون کار و بر عدم قابلیت طرح موضوع در دیوان عدالت اداری استدلال کرده اند: طبق قانون ملی شدن بانک‌ها مصوب خرداد ۱۳۵۸ بانک ملی نیز ملی شده است و توسط دولت اداره می‌شود.^۵ طبق بند ۲ ماده یک قانون محاسبات عمومی کشور مصوب شهریور ۱۳۶۶ بودجه شرکت‌های دولتی و

۵. مذاکرات و آرای هیئت عمومی دیوان عالی کشور سال ۱۳۷۴، جلد ۱، دفتر مطالعات و تحقیقات دیوان عالی کشور، چاپ دوم، پائیز ۱۳۷۹، ص ۷۰۶.

بانک‌ها جزء بودجه کل کشور است.^۶ طبق ماده ۱۱ (سابق) قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی را در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده نه دعاوی شرکت‌ها و موسسات دولتی بر موسسات دولتی یا دولت. یا این‌که بانک ملی دولتی است، چون کلمه ملی در اینجا در مقابل دولت نیست بلکه ملی یعنی همان دولتی. مثل شرکت ملی نفت، شرکت ملی فولاد و ذوب آهن و امثال این‌ها. همه‌ی این‌ها چون مال دولت است و دولتی است کلمه ملی در آن‌ها به کار رفته است و این بدان معنا نیست که مال مردم است یا فرضاً شرکت خصوصی است.^۷

محور اصلی نظرات قضات مذکور این است که چون بانک ملی متعلق به دولت است و دیوان عدالت هم مرجع رسیدگی به شکایت علیه واحدهای دولتی اعم از شرکت یا موسسات است لذا بانک ملی نیز دولت محسوب می‌شود و دعاوی آن قابل طرح در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.

قضات موافق با رای شماره ۲۴ دیوان عالی کشور مبنی بر قابلیت طرح دعاوی بانک ملی در دیوان عدالت اداری نیز دلایل خود را بیان کرده‌اند که البته دلایل آن‌ها با یکدیگر هماهنگی ندارد. برخی بانک ملی را دولتی و برخی از شمول دولتی بودن خارج دانسته‌اند؛

۶. همان، ص ۷۰۷.

۷. همان، ص ۷۰۹.

اما محور اصلی نظرات این دسته قضات نیز این است که دعاوی بانک ملی علیه ارای هیئت حل اختلاف موضوع قانون کار در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد.^۸

ارزیابی رای وحدت رویه شماره ۶۰۲

۱- هر نهاد یا شخص حقوقی که عنوان دولتی داشته و یا در مالکیت دولت باشد الزاماً دولت محسوب نمی‌شود. چنانچه ارای وحدت رویه دیوان عالی کشور در سال ۱۳۶۱ این مفهوم را می‌رساند که بانک‌ها و شرکت‌های دولتی به اعتبار انجام اعمال تصدی و داشتن شخصیت حقوقی مستقل، دولت (در مقام اعمال حاکمیت) محسوب نمی‌شوند. اما رای اخیر دیوان عالی کشور مخالف این مفهوم است.

۲- هر چند ملاک دیوان در تعیین دولت و غیر دولت بودن بر اساس یک تقسیم‌بندی ظاهری و بر مبنای الفاظ قوانین صورت گرفته است ولی نکته‌ی مهم در تشخیص دولت و مفهوم ماهیت حقوقی آن، تفکیک اعمالی است که دولت به اعتبار حق حاکمیت می‌تواند انجام دهد. بدین شرح که به علت توسعه فعالیت‌های دولت و ایجاد تشکیلات جدید هزینه‌های دولت افزایش یافت به نحوی که درآمدهای سنتی مانند مالیات نمی‌توانست. تمام این هزینه‌های تامین کند. به همین لحاظ دولت‌ها اقدام به ایجاد موسسات بازرگانی (به مانند بخش خصوصی) جهت کسب درآمد بیشتر کردند. از آنجا که از نظر اصولی

۸ ر.ک. همان، ص ۷۱۳ تا ص ۷۲۳.

وظیفه‌ی اصلی دولت با استفاده از حق حاکمیت، پاسداری از مرزها و حفظ امنیت در داخل بود از این رو حاکمیت نمی‌توانست تاجر باشد، لذا برای موسسات بازرگانی که توسط دولت ایجاد می‌شد شخصیت حقوقی مستقل از دولت فائل، و آن‌ها جدا از دولت تلقی شدند که خود می‌بایست پاسخ‌گوی اعمال و تصمیماتشان باشند. برای تبیین مرز میان اعمالی که دولت به اعتبار حاکمیت انجام می‌دهد و فعالیت‌هایی که ماهیت تجاری و اقتصادی دارند، اعمال دولت را به دو دسته، اعمال حاکمیت و اعمال تصدی تقسیم کرده‌اند. اعمال حاکمیت اعمالی هستند که در انجام آن‌ها دولت حاکم و قدرت مطلق است و به وسیله آن به مردم فرمان می‌دهد و تحکم می‌کند. این گونه اعمال از نظر حقوقی شبیه اعمال متداول بین افراد نیست و اشخاص معمولی نمی‌توانند آن‌ها را انجام دهند مانند وضع قانون و این‌نامه‌ی برقراری مالیات و عوارض سلب مالکیت از افراد. اما اعمال تصدی اعمالی هستند که نشانی از قدرت سیاسی دولت در آن دیده نمی‌شود و دولت با همان شرایطی که برای افراد مقرر شده است عمل می‌کند؛ به همین جهت این اعمال از نظر حقوقی نظیر اعمال افراد عادی است. اعمالی مانند: خرید و فروش، اجاره و استیجاره و رهن و..... جزو اعمال تصدی هستند و دولت آن‌ها را به‌عنوان این که دارای شخصیت حقوقی و متصدی اداره و حفظ دارایی و منافع و اموال عمومی است انجام می‌دهد. اعمالی مانند استخدام کارگران (و در نتیجه کارفرما بودن) جزء اعمال تصدی است. اعمال

شرکت‌های دولتی عمدتاً اعمال تصدی محسوب می‌شود.^۹ در مواردی که شرکت‌ها و دستگاه‌های دولتی بر علیه ارای مراجعی مانند هیئت حل اختلاف (موضوع قانون کار) و یا هیئت حل اختلاف مالیاتی شکایت می‌کنند، در مقام اعمال حاکمیت نیستند، بنابراین در این موارد در مقام دولت قرار ندارند.

۳- صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به صلاحیت دادگاه‌های عمومی و بالعکس ذاتی است. رای وحدت رویه دیوان عالی کشور چگونه می‌تواند امری که در صلاحیت ذاتی یک مرجع است را به مرجعی دیگر که صلاحیت ذاتی آن با مرجع مورد نظر متفاوت است واگذار کند؟ اصولاً چگونه می‌توان رسیدگی به به یک امر (شکایات علیه ارای مراجع شبه قضایی) را به دو مرجع که صلاحیت ذاتی متفاوت دارند ارجاع کرد؟ و نسبت به رای یک مرجع (هیئت حل اختلاف کارگری) دو مرجع حق رسیدگی داشته باشند؟ دیوان عدالت اداری نسبت به ارای مراجع شبه قضایی رسیدگی شکلی می‌کند. دادگاه‌های عمومی با توجه به این که رسیدگی آن‌ها ماهوی است بر چه اساسی نسبت به شکایات مربوط به ارای فوق رسیدگی می‌کنند؟ به علاوه چنانچه اختلاف رای و رویه در یک مورد مشابه پیش آید چه مرجعی می‌تواند رفع اختلاف کند و وحدت رویه ایجاد کند؟

۹. ماده ۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب مهر ۱۳۸۶، امور اقتصادی را چنین تعریف کرده است؛ آن دسته از اموری که دولت متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند از قبیل تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل و نقل و بازرگانی.

(دیوان عالی کشور مرجع رفع اختلاف بین دادگاه‌های عمومی و دیوان عدالت صرفاً از نظر صلاحیت است). با توجه به اینکه ارای وحدت رویه جهت جلوگیری از تشتت و اختلاف رویه و ارای محاکم صادر می‌شود آیا ارای وحدت رویه شماره ۶۰۲ دیوان عالی کشور نقض غرض نیست؟ این رای بیش از این که موجب ایجاد رویه واحد شود موجب تشتت و اختلاف رویه و ارای می‌گردد.^{۱۰}

رای دوم- همه‌ی سازمان‌های دولتی، دولت محسوب می‌شوند و اعتراضات آن‌ها نسبت به ارای کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌های قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست و باید در مراجع دادگستری مطرح شود (رای وحدت رویه شماره ۶۹۹)

یکی از منابع مالی شهرداری عوارضی است که با استناد به منابع قانونی از شهروندان اخذ می‌شود. ماده ۷۷ قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۴/۴/۱۱ مقرر می‌دارد "رفع هر گونه اختلاف بین مودی و شهرداری در مورد عوارض به کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت کشور و دادگستری و انجمن شهر ارجاع می‌شود و تصمیم کمیسیون مزبور قطعی است...". هرچند که در ماده ۷۷ قید شده است که رای کمیسیون قطعی است اما با تاسیس دیوان عدالت اداری اشخاص به استناد بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری (ماده ۱۳ جدید) می‌توانند شکایات و اعتراضات خود را در دیوان مطرح و تقاضای نقض رای کمیسیون

۱۰. امامی، محمد، استوار سنگری، کورش، حقوق اداری، جلد اول، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۶، ص ۱۶۱.

ماده ۷۷ را نمایند. شعب دیوان عدالت به استناد رای وحدت رویه شماره ۳۷/۳۸/۳۹-۱۳۶۸/۷/۱۰ شکایات بانکها و شرکت‌های دولتی در مورد اعتراض به رای کمیسیون ماده ۷۷ را رد می‌نمایند بانکها و شرکت‌های دولتی در این گونه موارد به محاکم عمومی دادگستری مراجعه و طرح دعوا می‌کردند اما در این زمینه نیز میان دادگاه‌های عمومی اختلاف آرای وجود داشت. با طرح موضوع در دیوان عالی کشور رای وحدت رویه شماره ۶۹۹ در مقام رفع تعارض آرای دادگاه‌های عمومی در این زمینه بدین شرح صادر شده است:

«قانون‌گذار برای آرای صادره از مراجع غیر دادگستری نوعاً مرجعی را برای رسیدگی به اعتراضات و رفع اشتباهات احتمالی تعیین نموده است، در حالی که برای رسیدگی به اعتراض نسبت به آرای کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری که ابتدائاً رسیدگی می‌نماید چنین مرجعی پیش‌بینی نشده است، بنا به مراتب، همان‌طور که به موجب اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مردم می‌توانند اعتراضات خود را در دیوان عدالت اداری مطرح نمایند، سازمان‌های دولتی نیز می‌توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قانون، در صدور آرای کمیسیون ماده ۷۷ از حیث نقض قوانین یا مقررات و مخالفت با آن‌ها، به مراجع دادگستری که مرجع تظلم عمومی است مراجعه نمایند و به نظر اکثریت اعضا هیئت عمومی دیوان عالی کشور رای شعبه ۳۵ دادگاه تجدیدنظر استان تهران در حدی که با این نظر تطابق داشته باشد صحیح تشخیص می‌گردد.»

ارزیابی رای هیئت عمومی دیوان عالی کشور

هیئت عمومی دیوان عالی کشور در رای خود با ذهنیتی که از قبل از رای وحدت رویه دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۸ مبنی بر عدم قابلیت طرح دعاوی و شکایات دستگاه‌های دولتی در دیوان عدالت داشته است و شاید برای رفع بن‌بستی که به لحاظ رای وحدت رویه دیوان عدالت اداری برای مسائل مبتلا به از جمله عدم امکان تظلم‌خواهی سازمان‌های دولتی نسبت به ارای خلاف قانون کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری ایجاد شده بود، رای وحدت رویه شماره ۶۹۹ را صادر تا به هر حال مرجعی برای طرح تظلمات و اعتراضات موجه دستگاه‌های دولتی در خصوص موضوع را اعلام کند. اما اگر رای وحدت رویه شماره ۶۹۹ با این هدف صادر شده باشد اشکالات زیر را می‌توان به آن وارد دانست:

۱- نکته اصلی که در رای وحدت رویه شماره ۶۹۹ و رای مقدم بر آن یعنی رای ۶۰۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور (که هر دو از نظر مبنایی در یک جهت هستند) وجود دارد این است که تفسیر هیئت عمومی دیوان عالی کشور از مفهوم دولت و دستگاه‌های دولتی شکلی و در حد ظاهر ادبی اصطلاحات بوده است و به جایگاه و وضعیت حقوقی دولت و دستگاه‌های دولتی در موقعیت‌های مختلف توجه نشده است؛ بدین شرح که آنچه وجه بارز و اصلی دولت است و متعاقب آن دستگاه‌های دولتی را در مباحث علمی و در عمل از سایر نهادها متمایز می‌سازد، حق حاکمیت دولت یعنی حق اعمال قدرت برتر بر سایرین به نحو انحصاری است. اعمالی که توسط دستگاه‌های دولتی در مقام اعمال حاکمیت انجام می‌شود چهره دولت را نمایان می‌سازد، در حالی که اعمال غیر حاکمیتی از همه اشخاص

قابل صدور است. دولت و دستگاه‌های دولتی در مقام اعمال حاکمیت از یک جایگاه ویژه برخوردارند که آن‌ها را از سایرین متمایز و برتر می‌سازد. از مصادیق بارز اعمال حاکمیت که مورد قبول همگان است وضع و اخذ مالیات است.^{۱۱} یعنی دولت از جایگاه حاکمیتی، بخشی از درآمد و دارایی افراد را با مجوز و اجبار قانونی برای تامین هزینه‌ها و یا اعمال سیاست‌های خود می‌گیرد. عوارض قانونی نیز ماهیتاً یک نوع مالیات است که ممکن است از نظر عنوان و شکل و یا نحوه و شرایط وصول با مالیات متفاوت باشد.^{۱۲} بنابراین مالیات و عوارض‌گیرنده در مقام حاکمیتی عمل می‌کند و به نوعی در مقام فرماندهی قرارداد؛ به عبارتی مالیات و عوارض دهنده در مقام فرمانبری و تابع قرار دارد. مالیات‌گیرنده در مقام حاکم و آمر و مالیات‌دهنده در مقام عمل به امر (ملزم و مجبور به اجرای امر) است. دولت در مقام اخذ مالیات طلبکار است (طلبی که ناشی از اختیار نیست و به حکم قانون باید دریافت کند) و مالیات‌دهنده و یا عوارض‌دهنده در مقام بده‌کار و مدیون است، به همین

۱۱. مصدق، محمد، اصول و قواعد و قوانین مالیه در ممالک خارج و ایران، ویراست جدید، تهران: نشر و پژوهش، فروزان روز، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۱۴۰.

۱۲. عوارض (در حقوق عمومی)؛ این کلمه به صیغه جمع و به معنی نوعی باج است که فرق عمده آن در قالب مصادیق با مالیات در این است که به‌عنوان جبران هزینه‌هایی است که یک موسسه‌ی عمومی (اداری یا شهرداری) برای انجام کار یا خدمات دریافت می‌کند و ممکن است مستقیم یا غیر مستقیم از مصوبات مجلس نشأت بگیرد. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، ۱۳۶۷، ص ۲۷۹.

لحاظ در قوانین به مالیات‌دهنده و عوارض‌دهنده عنوان مودی^{۱۳} به معنای اداکننده^{۱۴} داده شده است. مودی یا اداکننده در مقام حاکمیت قرار ندارد بلکه در مقام بده‌کار به حاکمیت قرار دارد.

ماده ۷۷ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ مقرر می‌دارد: «هرگونه اختلاف بین مودی و شهرداری در مورد عوارض به کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت کشور و دادگستری و انجمن شهر ارجاع می‌شود...». بر این اساس کلیه اشخاص که طبق قانون باید به شهرداری عوارض پرداخت کنند مودی محسوب و باید از اقتدار حاکمیتی شهرداری تبعیت کنند. دستگاه‌های دولتی تحت هر عنوان مانند شرکت، بانک، موسسه دولتی یا وزارتخانه هم اگر الزام قانونی پرداخت عوارض متوجه آن‌ها گردد مودی محسوب می‌شوند و مقهور اقتدار قانونی و حاکمیتی شهرداری هستند. بنابراین دستگاه دولتی در اینجا در مقام دولت قرار ندارد و در مقام مودی است. از نظر قانون شهرداری و سایر قوانین ذی‌ربط، عنوان حقوقی‌ای که اشخاص را در آن جایگاه می‌شناسند مودی بودن است؛ این مودی می‌تواند هر شخص اعم از حقیقی یا حقوقی (اعم از خصوصی و عمومی) باشد و عنوان و نام مودی هیچ تاثیری در جایگاه حقوقی آن ندارد. اصولاً مودی در مقام ضعف قرار دارد و ممکن است دستگاه حاکم که بر اساس قانون وجوهی را از وی به‌عنوان مالیات یا عوارض مطالبه می‌کند در تشخیص خود خطا کرده باشد و یا از اختیارات قانونی خود

۱۳. رک. قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی.

۱۴. عمید، حسن، فرهنگ فارسی عمید، جلد دوم، انتشارات امیرکبیر، چاپ چهارم، ۱۳۶۲، ص ۱۷۴۵.

سوء استفاده کرده باشد. لذا در قانون ذی ربط مراجعی برای رسیدگی به اعتراضات مودی و جلوگیری از تجاوز دستگاه مالیات گیرنده از اختیار خود پیش بینی شده است. بنابراین از نظر اصولی و با توجه به استدلال گفته شده بایست به جایگاه حقوقی اشخاص از جمله دستگاه های دولتی در هر موقعیت حقوقی توجه داشت و میان هر جایگاه حقوقی تفکیک و تفاوت قائل شد. از آنجا که نهاد، یا شرکت های دولتی در فرضی که در کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری حضور می یابند در جایگاه مودی هستند نه دولت (به آن مفهومی که نماینده برتری آن از سایر اشخاص است)، در نتیجه چنانچه این گونه مودیان نیز به ارای کمیسیون ماده ۷۷ اعتراض داشته باشند می توانند مانند هر مودی دیگری در دیوان عدالت اداری طرح دعوا نمایند. با این استدلال اولاً هیئت عمومی دیوان عالی کشور ناچار نیست که برای رفع مشکل، یک امری را که طبق قانون در صلاحیت یک مرجع خاص است (دیوان عدالت اداری) با استدلال های ضعیف به یک مرجع دیگر که هیچ قانونی برای آن چنین صلاحیتی پیش بینی نکرده است واگذار نماید. ثانیاً در این صورت از تعارض ارای دیوان عدالت اداری و دادگاه های عمومی در موارد مشابه جلوگیری می شود.

۲- هیئت عمومی دیوان عالی کشور در رای وحدت رویه اعلام کرده است در مورد اعتراض نسبت به آرای کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری مرجعی پیش بینی نشده است؛ اما اضافه کرده است طبق ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مردم می توانند اعتراضات خود را نسبت به ارای کمیسیون در دیوان عدالت اداری مطرح نمایند و سپس با همان پیش زمینه ذهنی که در مورد عدم امکان طرح دعوا دستگاه های دولتی در دیوان عدالت اداری داشته است، نظر نهایی خود را مبنی بر امکان اعتراض سازمان های دولتی در دادگاه های عمومی

نسبت به موضوع ارائه کرده است. اما اگر هیئت عمومی دیوان عالی کشور به نصوص قانونی و استدلال پیشین خود پایبند می‌بود بایستی نتیجه می‌گرفت که چون امکان اعتراض سازمان‌های دولتی نسبت به آرای کمیسیون ماده ۷۷ با توجه به رای وحدت رویه دیوان عدالت اداری در سال ۶۸ وجود ندارد و با توجه به اینکه در ماده ۷۷ تصریح شده است که تصمیم کمیسیون در مورد رسیدگی به اختلافات مودی و شهرداری قطعی است، لذا آرای این مرجع نسبت به سازمان‌های دولتی قطعی و غیر قابل اعتراض است و از انتقال صلاحیت ذاتی دیوان عدالت اداری به مراجع دیگر بدون وجود نقض قانونی خودداری می‌نمود در این صورت هم به قانون پای‌بندتر بود و هم اینکه از تعارضات ناشی از رای خود جلوگیری می‌کرد.

رای سوم - دعاوی شرکت نفت دعاوی دولتی محسوب می‌شود (رای

وحدت رویه شماره ۵۳۱)

قبلاً متذکر شدیم که طبق بند یک ماده ۱۶ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸ دعاوی مربوط به دولت در صلاحیت دادگاه بخش نبود و این که طبق قانون دادگاه‌های عمومی مصوب ۱۳۵۸ دادگاه صلح جانشین دادگاه بخش گردید. اما در اذر ۱۳۶۶ قانون تشکیل دادگاه‌های حقوقی ۱ و ۲ تصویب به نوعی دادگاه حقوقی ۲ جانشین دادگاه صلح (بخش) گردید. که طبق این قانون رسیدگی دعاوی تا حد نصاب خاصی از خواسته (دو میلیون ریال) در صلاحیت دادگاه حقوقی ۲ بود و برخی از انواع دعاوی نیز در صلاحیت آن قرار گرفت. اما در این قانون اشاره‌ای به دعاوی دولتی و دادگاه صالح برای رسیدگی

به این نوع دعاوی اشاره‌ای نشده بود، لذا در مورد اینکه رسیدگی به دعاوی بر علیه دولت در صلاحیت کدام دادگاه حقوقی است اختلاف رویه حادث گردید پیرو طرح موضوع در هیئت عمومی دیوان عالی کشور رای وحدت رویه شماره ۵۳۱ صادر گردید. رای مذکور بدین شرح است.

"صلاحیت دادگاه‌های حقوقی ۲ در ماده ۷ قانون تشکیل دادگاه‌های حقوقی ۲۱ مصوب اذرماه ۱۳۶۴ تصریح شده که بدون استثناء شامل دعاوی دولتی و غیر دولتی می‌باشد و متضمن نسخ بند ۱ ماده (۱۶) قانون آیین دادرسی مدنی است بنابراین رای شعبه ۲۱ دیوان عالی کشور که با این نظر مطابقت دارد صحیح تشخیص داده می‌شود....."

ارزیابی استدلال هیئت عمومی

هیئت عمومی دیوان عالی کشور با این استدلال که بند ۱ ماده ۱۶ قانون آیین دادرسی مدنی نسخ گردیده و صلاحیت دادگاه حقوقی ۲ نیز در ماده ۷ قانون تشکیل دادگاه‌های حقوقی مشخص شده، که با توجه به حد نصاب مقرر و نوع دعاوی که در آن قید شده شامل دعاوی دولتی و غیر دولتی می‌باشد. لذا رای شعبه ۲۱ دیوان عالی کشور که استدلال کرده بود دعاوی تخلیه خانه در صلاحیت دادگاه حقوقی ۲ (جانشین دادگاه صلح) است و دادگاه حقوقی (که جانشین دادگاه‌های عمومی شده بود صالح به رسیدگی نبوده است) را تایید کرده است. استدلال هیئت عمومی در تشخیص دادگاه صالح برای رسیدگی به دعوا مطروحه صحیح و منطبق با قانون حاکم بوده است اما نکته‌ای که در استدلال شعبه ۲۱ دیوان عالی کشور و نهایتاً هیئت عمومی دیوان وجود دارد این است که شرکت ملی نفت را

دولت محسوب کرده اند و در نهایت دادگاه صالح برای رسیدگی به دعوا مطروحه را اعلام کرده اند. در حالی که طبقارای وحدت رویه سال ۱۳۶۱ شرکت‌های دولتی دولت محسوب نمی‌شوند اما دررای وحدت رویه ۵۳۱-۱۳۶۸/۱۲/۱ بدون ذکر دلیل از رای وحدت رویه ۱۳-۱۳۶۱/۲/۲۷ عدول شده است.

گفتار سوم- ازای ناظر بر چندگانگی دولت و شخصیت حقوقی قائل شدن برای هر دستگاه دولتی

در مباحث پیشین استدلال کردیم که هیئت عمومی دیوان عالی کشور در دسته‌ای از ازای خود شرکت‌های دولتی (و بانک‌های دولتی) را به لحاظ داشتن شخصیت حقوقی، مستقل از دولت دانسته و آن‌ها را دولت محسوب نکرده است لذا آن‌ها را مشمول احکام عمومی ناظر بر دولت ندانسته است. در دسته دوم ازای هیئت عمومی هر نهاد و یا دستگاه و یا شرکت دولتی را در قالب کلی به صورت یکسان نگریسته است و همه‌ی آن‌ها را دولت محسوب کرده است. لذا همه‌ی آن‌ها را مشمول احکام کلی مربوط به دولت اعلام کرده است (در مورد عدم قابلیت طرح دعاوی آن‌ها در دیوان عدالت اداری). ازاینجا مورد بحث قرار می‌گیرد از یک جهت مشابه ازای دسته دوم هستند چون هیئت عمومی دیوان عالی کشور به نوعی همه‌ی دستگاه‌های دولتی، شرکت‌ها و بانک‌ها و حتی وزارتخانه‌ها را از یک منظر نگریسته است اما از این نظر که همه‌ی دستگاه‌های دولتی حتی وزارتخانه‌ها را جزء اشخاص حقوقی حقوق عمومی محسوب نموده و آن‌ها را در دارای حق و تکلیف و صلاحیت طرف دعوا قرار گرفتن به صورت مستقل بیان کرده است. در این

زمینه دو رای وحدت رویه به شماره‌های ۵۱۶-۱۳۶۷/۱۰/۲۰ و ۶۴۶-۱۳۷۸/۹/۳۰ نقل و مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد.

۱- هر وزارتخانه و دستگاه دولتی دارای شخصیت حقوقی و صلاحیت طرح دعوی علیه دیگران است (در رای وحدت رویه شماره ۵۱۶-۱۳۶۷/۱۰/۲۰)

هیئت وزیران در جلسه ۱۳۶۶/۴/۲۱ تصویب‌نامه‌ای درباره‌ی نحوه‌ی بررسی و حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی وضع کرده و به نوعی دستگاه‌های دولتی را ملزم کرده است به جای مراجعه به محاکم قضایی، جهت حل اختلافات فی مابین از طریق تصویب‌نامه مذکور عمل کنند. اما برخی از دستگاه‌های دولتی از طریق دادگاه‌های عمومی جهت حل اختلاف و احقاق حقوق مورد ادعای خود با دیگر دستگاه‌های دولتی هم‌چنان از طریق دادگاه‌های عمومی اقدام می‌کردند. رای وحدت رویه شماره ۵۱۶ در مقام بیان جایگاه تصویب‌نامه هیئت وزیران و محاکم قضایی در مورد اختلافات دستگاه‌های دولتی است. رای مذکور پس از اینکه برخی از شعب دیوان عالی کشور دعاوی دستگاه‌های دولتی علیه یکدیگر را به استناد تصویب‌نامه مذکور رد و برخی از شعب تصویب‌نامه را مانع رسیدگی محاکم دادگستری بدعوا و اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی دولت ندانسته اند صادر شد. رای وحدت رویه شماره ۵۱۶ مقرر می‌دارد "اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دادگستری را مرجع رسمی تظلمات و شکایات قرار داده و در اصل ۱۳۷ قانون اساسی هم تصریح شده که هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خود در برابر مجلس

است و در اموری که به تصویب هیئت وزیران برسد مسئول اعمال دیگران نیز می‌باشد بنابراین تصویب‌نامه شماره ۱۶۱۰۴/ت/۳۳۵-۶۶/۵/۸ هیئت وزیران که برای ارشاد دستگاه‌های اجرایی و به منظور توافق آن‌ها در رفع اختلافات حاصله تصویب شده مانع رسیدگی دادگستری به دعاوی و اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی که به اعتبار مسئولیت قانونی آن‌ها اقامه می‌شود نخواهد بود. لذا رای شعبه ۱۴ دیوان عالی کشور مبنی بر صلاحیت عام دادگستری صحیح و منطبق با موازین قانونی است."

۲- دستگاه‌های دولتی می‌توانند علیه یکدیگر در دادگاه‌های

دادگستری طرح دعوی نمایند (در رای وحدت رویه ۶۴۶-۱۳۸۷/۹/۳۰)

علاوه بر تصویب‌نامه ۱۳۶۶/۴/۲۱ هیئت وزیران، در سال‌های متمادی به منظور تسریع در حل اختلافات دستگاه‌های دولتی نسبت به ساختمان‌ها و تاسیسات و اراضی آن‌ها در تبصره ۱۲ قوانین بودجه سالانه (از جمله قوانین بودجه سال‌های ۱۳۶۹ الی ۱۳۷۵) مقرر شده بود که کمیسیون ویژه ای به اختلافات مذکور رسیدگی نماید. در تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۴ (مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸) نیز چنین مقرر شده بود:

"الف- اجازه داده می‌شود به منظور فراهم آمدن موجبات تسریع در رفع اختلافات مربوطه به ساختمان‌ها، تاسیسات و اراضی وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای نظامی و انتظامی، شهرداری‌ها، سازمان‌های تامین اجتماعی و سازمان هلال احمر جمهوری اسلامی ایران که در گذشته براساس نیازها و ضرورت‌های مختص اوایل انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی بدون اخذ مجوز قانونی و موافقت متصرف

پیشین یا با اجازه متصرف پیشین تصرف گردیده و در حال حاضر مورد نیاز متصرفین پیشین می‌باشد کمیسیونی با مسئولیت رئیس سازمان برنامه بودجه و با حضور وزیر مسکن و شهرسازی، امور اقتصادی و دارایی (یا معاونین آنها) و وزرا یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه‌های مستقل طرف اختلاف و یا نمایندگان تام‌الاختیار آنها تشکیل گردد.

ب- ارای صادره‌ی این کمیسیون برای دستگاه‌های اجرایی ذیربط لازم‌الاجرا می‌باشد لیکن در صورت عدم اجرای ارای مذکور در مهلت تعیین شده به هر دلیل توسط دستگاه‌های اجرایی ذیربط، سازمان برنامه و بودجه مکلف است معادل ارزش مایملک مورد تصرف را بنا به پیشنهاد کمیسیون بر حسب مورد، بدون الزام به رعایت محدودیت جابه‌جایی در بودجه جاری و عمرانی از بودجه سال ۱۳۷۴ دستگاه مذکور کسر و به بودجه دستگاه‌های اجرایی ذینفع اضافه نماید...."

با این همه، برخی از دستگاه‌های دولتی به جای رفع اختلاف ملکی خود با سایر دستگاه‌ها از طریق مصوبات فوق، مراجع قضایی طرح دعوا نموده‌اند و محاکم دادگستری در مورد صلاحیت خود یا کمیسیون تبصره ۱۲ نسبت به رسیدگی به اختلافات مذکور ارای مختلفی صادر کردند در نتیجه موضوع در هیئت عمومی دیوان عالی کشور مطرح و رای شماره ۶۴۶-۷۸/۹/۳۰ در این مورد بدین قرار صادر گردید: "هرچند به موجب تبصره قانون بودجه سال ۱۳۷۴ کل کشور قانون‌گذار کمیسیون خاصی را جهت رفع اختلاف مربوطه به ساختمان‌ها و تاسیسات و اراضی مربوط به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی، شهرداری‌ها، سازمان تامین اجتماعی و سازمان هلال احمر جمهوری اسلامی ایران تعیین و رای آن را برای دستگاه‌های ذیربط لازم‌الاجرا اعلام

کرده است لیکن با توجه به اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که دادگاه‌های دادگستری را مرجع رسمی تظلمات و شکایات شناخته و رای وحدت رویه شماره ۵۱۶-۶۷/۱۰/۲۰ این هیئت هم قبلا در همین زمینه و مبتنی بر مرجعیت عام مراجع قضایی در رسیدگی به دعاوی مطروحه اصدار یافته است، مضافا اینکه قوانین بودجه علی‌الاصول دارای اعتبار یکساله می‌باشند و اجرای مجدد آن بعد از سپری شدن مدت یکسال نیاز به تصویب مجدد قانون‌گزار دارد بناء علی‌هذا رای شعبه ۱۷ دیوان عالی کشور که دادگاه‌های دادگستری را مرجع رسیدگی به این قبیل دعاوی دانسته، صحیح و منطبق با موازین قانونی تشخیص می‌گردد....."

ارای وحدت رویه شماره ۵۱۶ و ۶۴۶ مبتنی بر این مطلب است که دستگاه‌های دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی و نیروی انتظامی می‌توانند در دادگاه‌های دادگستری علیه یکدیگر طرح دعوا نمایند و به بیان دیگر در محاکم دادگستری به‌عنوان خواهان و یا خواننده در مقابل یکدیگر قرار بگیرند برای ارزیابی ارای مذکور بیان چند نکته ضروری است.

نخست اینکه دادخواهی یک حق است و طبق اصل ۳۴ قانون اساسی ج.ا.ا. " دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع کند....."، به بیان دیگر دادخواهی حق مسلم هر شخص است. حق از مفاهیم وابسته به شخص است و اشخاص اعم از حقیقی و یا حقوقی می‌توانند طرف حق باشند،

خواه اینکه حق له یا علیه آنها باشد.^{۱۵} بنابراین اصولاً باید فرد یا یک مجموعه، شخص محسوب شود تا طرف حق و تکلیف قرار گیرد.

دوم اینکه اقامه‌ی دعوا از مصادیق اجرای حق است. در دعاوی حقوقی شرایطی برای اقامه‌ی دعوا مقرر شده که بخشی از آن که متوجه اقامه‌کننده‌ی دعوا (خواهان) است شامل مواردی مانند داشتن اهلیت قانونی جهت اقامه‌ی دعواست.^{۱۶} از طرف دیگر شخصی که دعوا علیه وی اقامه می‌شود (خواننده) نیز باید دارای شرایطی باشد. آنچه جزو شرایط مشترک طرفین دعوا (خواهان و خواننده) است، اهلیت است. لذا چون یکی از شرایط اقامه‌ی دعوا توسط شخص حقیقی داشتن اهلیت قانونی است، شخص حقیقی در صورتی اهل محسوب می‌شود که بالغ و رشید باشد.^{۱۷} برای پاسخ به دعوا نیز یکی از شرایط داشتن اهلیت قانونی است بدین خاطر طبق ماده ۸۶ قانون آیین دادرسی مدنی در صورت فقدان اهلیت قانونی خواننده می‌تواند از پاسخ در ماهیت دعوا امتناع کند. اما در مورد اشخاص حقوقی اهلیت موضوعیت ندارد بلکه زمانی گروه‌ها و اجتماع بشری می‌توانند به‌عنوان یک مجموعه‌ی واحد اقامه‌ی دعوا نمایند و از دعوایی که علیه آنها اقامه می‌شود دفاع کنند که

۱۵. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، شرکت سهامی انتشار، چاپ سی‌ام، ۱۳۸۱، ص ۲۴۷، صفایی، قاسم زاده، سید مرتضی، حقوق مدنی اشخاص و محجورین، انتشارات سمت، پاییز، ۱۳۷۵، ص ۶؛ صفار، محمد جواد، شخصیت حقوقی، نشر دانا، ۱۳۷۳، ص ۲.

۱۶. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، جلد اول، نشر میزان، پائیز ۱۳۸۰، ص ۳۱۵.

۱۷. همان ص ۳۴۰.

به‌عنوان شخص حقوقی شناخته شوند.^{۱۸} در این صورت می‌توان علیه آن‌ها در دادگستری طرح دعوا کرد و یا آن‌ها می‌توانند به دعاوی دیگران علیه خود پاسخ دهند.^{۱۹} به همین لحاظ ماده ۲ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ مقرر می‌دارد "هیچ دادگاهی نمی‌تواند به دعاوی رسیدگی کند مگر اینکه شخص یا اشخاص ذینفع یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی آنان رسیدگی به دعوا را برابر قانون در خواست نموده باشند." یعنی طبق همین ماده شخص یا اشخاص می‌توانند طرفین دعوا حقوقی باشند. و به بیان دیگر شرط اولیه اینکه بتوان فرد و یا مجموعه ای را به‌عنوان اصحاب دعوا محسوب نمود این است که شخص باشند.

ایا همه‌ی دستگاه‌های دولتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند؟

برای اینکه یک مجموعه بتواند در یک قالب واحد صاحب تکلیف و حق گردد و بتواند در دادگاه‌های دادگستری به‌عنوان یکی از طرفین دعوا علیه دیگران طرح دعوا کند و یا به دعاوی دیگران پاسخ دهد باید به‌عنوان شخص حقوقی شناخته شود در اینجا این بحث مطرح است که آیا همه نهاد‌های دولتی که در دیوان‌عالی کشور به آن‌ها اشاره شده است دارای شخصیت حقوقی هستند؟

معمولا در تقسیم‌بندی اشخاص حقوقی حقوق عمومی، دولت به‌عنوان اولین مصداق

۱۸. صفائی، دکتر قاسم‌زاده، پیشین، ص ۱۲۴.

۱۹. طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ص ۲۷۹.

بارز شخص حقوقی بیان می‌شود.^{۲۰} سایر اشخاص حقوقی حقوق عمومی زیاد متنوع نیستند و معمولاً علاوه بر دولت، ایالات و ولایات و شهرداری‌ها^{۲۱} و شوراهای محلی و موسسات عمومی و یا دولتی مستقل نیز تحت این عنوان شناخته می‌شوند. اما نکته مهم این است که ای اجزای دولت به‌ویژه وزارت‌خانه‌ها و موسسات دولتی دارای شخصیت حقوقی هستند. حقوق دانان به‌طور عموم قائل به این عقیده هستند^{۲۲} که اجزاء دولت به ویژه وزارتخانه‌ها دارای شخصیت حقوقی (مستقل از دولت) نیستند^{۲۳} و آن‌ها را تقسیمات داخلی سازمان

۲۰. کاتوزیان، ناصر، پیشین، ص ۴۶؛ طباطبائی مؤتمنی، پیشین ص ۲۹۰، صفائی، پیشین، ص ۱۵۳؛ امامی، حقوق مدنی، جلد چهارم، کتابفروشی اسلامیه، ۱۳۶۶ چاپ سوم، تهران، ص ۲۵۸.

۲۱. دکتر مؤتمنی علاوه بر دولت، شوراهای محلی اسلامی و موسسات عمومی مستقل را به‌عنوان اشخاص حقوقی حقوق عمومی دانسته‌اند. ر.ک. به طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ص ۲۹۳. اما دکتر امامی علاوه بر دولت، ایالات و ولایات و شهرداری‌ها و موسسات دولتی را به این عنوان بیان می‌کند شخصیت حقوقی قائل شدن برای ایالات و ولایات قائل شدن محل تامل است که ایشان هیچ استدلالی برای آن بیان نمی‌کنند البته تاکید می‌کنند که گفتگو از اشخاص حقوقی در حقوق عمومی موضوع اساسی و اداری است و از بحث حقوق مدنی خارج است ضمن اینکه وی به استناد ماده ۵۸۷ قانون تجارت برای موسسات دولتی شخصیت حقوقی قابل است ر.ک. به دکتر امامی پیشین، ص ۲۵۹.

۲۲. دکتر منوچهر مؤتمنی، پیشین، ص ۲۹۰، دکتر صفائی، مجمد جواد، پیشین، ص ۱۵۶ و ابدوالحمید، عبدالحمید پیشین

۲۳. دکتر جعفری لنگرودی محمد جعفر در جلد ۴ دانشگاه حقوقی ص ۵۵۲ برای وزارتخانه شخصیت حقوقی قائل است ولی استدلالی برای آن بیان نشده است و حقوقدان دیگری معتقد است "هر وزارتخانه دارای شخصیت حقوقی و بودجه مستقل است که در ردیف فهرست بودجه سالانه کل کشور مشخص گردیده است...." ولی اینجا نیز برای آن استدلالی بیان نشده است ر.ک. به سید نصرالله صدر الحفظی،

شخصیت حقوقی دولت می‌دانند. البته ممکن است به استناد ماده ۵۸۷ قانون تجارت استدلال نمود که وزارتخانه‌ها نیز دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند. این ماده مقرر می‌دارد "موسسات و تشکیلات دولتی و بلدی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی می‌شوند." اما استدلال مذکور صحیح نیست چون اولاً از آنجا که منشا به رسمیت شناختن یک مجموعه به‌عنوان شخصیت حقوقی قانون است نه تنها در هیچ یک از قوانین کشور ذکر نشده است که وزارتخانه دارای شخصیت حقوقی هستند. بلکه در برخی از قوانین به فقدان آن و اینکه وزارتخانه بخشی از دولت است تأکید شده است. ماده ۳ قانون تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران تصریح می‌نماید که "وزارت بخشی از دولت است که مسئولیت پشتیبانی نیروهای مسلح را در قالب قوانین و تدابیر فرماندهی کل برعهده دارد." در مقابل زمانی که قانون‌گذار در مورد موسسات مستقل دولتی قانون وضع کرده است شخصیت حقوقی آن‌ها به صراحت مورد شناسایی قرار گرفته است؛ از جمله طبق ماده ۱۷ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب اذر ۱۳۶۱ شوراها دارای شخصیت حقوقی بوده و حق اقامه دعوا علیه اشخاص حقیقی و حقوقی و دفاع در مقابل دعاوی آنان علیه شورا را دارند و طبق ماده ۳ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ شهرداری دارای شخصیت حقوقی است.

ثانیاً اگر وزارتخانه‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت باشند، در این صورت اموال و دارایی آن‌ها از دولت تفکیک می‌شود و آن‌ها به‌عنوان اموال دولتی شناخته

نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، مرکز فرهنگی نشر شهریار، مرداد ۱۳۷۲، ص ۱۲۶

نمی‌شوند و دعاوی مرتبط با آنها نیز دعاوی دولتی محسوب نمی‌گردد بنابراین وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی باید بتوانند علیه دولت طرح دعوا کنند در حالی که رای وحدت رویه دیوان عالی کشور به شماره ۶۰۲/۲۶/۱۰/۱۳۷۴ تصریح می‌کند که دستگاه‌های دولتی نمی‌توانند علیه دستگاه دیگر در دیوان عدالت طرح دعوا نمایند این رای خود به نوعی به مفهوم یک پارچه داشتن دولت و قائل شدن به شخصیت حقوقی واحد دولت است. اینکه احکامی که علیه وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی صادر می‌گردد جملگی به‌عنوان احکام علیه دولت محسوب می‌شود بدین خاطر است که در مورد نحوه پرداخت محکوم به دولت و توقیف اموال دولتی قانون‌گذار در مورد وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی حکم واحد دارد به‌موجب ماده واحده قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تامین و توقیف اموال دولتی مصوب ابان ماه ۱۳۶۵ مقرر می‌دارد "وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی که درآمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور منظور می‌گردد مکلفند وجوه مربوط به محکوم به دولت در مورد احکام قطعی دادگاه‌ها و اوراق لازم الاجرای ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و یا اجرای دادگاهها و سایر مراجع قانونی را با رعایت مقررات از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سال‌های قبل منظور در قانون بودجه کل کشور و در صورت عدم وجود اعتبار و عدم امکان تامین از محل‌های قانونی دیگر در بودجه سال بعد خود منظور و پرداخت نمایند...." ثالثاً: تعیین صلاحیت و دادن اختیار به وزارتخانه‌ها جهت

انجام امور ویژه خود به منزله داشتن شخصیت حقوقی نیست، بلکه وزیر و زیر مجموعه آن (وزارتخانه) به عنوان نماینده دولت اعمال حقوقی خود را انجام می‌دهند.^{۲۴}

ارزیابی آرای وحدت رویه شماره ۵۱۶ و ۶۴۶ هیئت عمومی دیوان عالی

کشور

۱- بر اساس آرای وحدت رویه شماره‌ی ۵۱۶ و ۶۴۶ دستگاه‌های دولتی می‌توانند علیه یکدیگر در دادگاه‌های عمومی طرح دعوا نمایند. شناسایی این حق برای دستگاه‌های دولتی به مفهوم این است که آن‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقل از یکدیگرند؛ در حالی که هیئت عمومی دیوان عالی کشور مبانی حقوقی خود را در این زمینه بیان نکرده است. ولی از نظر رویه‌ی عملی، آرای وحدت رویه مذکور با رای وحدت رویه ۱۳۶۱ که برای دستگاه‌های وابسته به دولت شخصیت حقوقی قائل نبود و آن‌ها را جزء دولت می‌دانست تعارض دارد از طرف دیگر می‌توان گفت آرای مذکور با رای وحدت رویه شماره ۶۰۲

۲۴. در فرانسه که حقوق اداری ایران الهام گرفته از حقوق آن کشور است، وزارتخانه‌ها شخصیت حقوقی ندارند. به همین جهت اعمالی که از طرف وزارتخانه‌ها انجام می‌شود به نام خود آن‌ها نیست بلکه به نام دولت است. دعاوی علیه وزارتخانه‌ها به طرفیت نماینده‌ی قضایی خزانه عمومی (وزارت دارایی) مطرح می‌شود نماینده مذکور دعاوی دولت را علیه دیگران طرح می‌کند و وزارتخانه‌ها حق ندارند بدون دخالت نماینده قضایی خود را طرح یا تعقیب کنند. دیوان عالی کشور آرائی که دادگاه‌های عمومی علیه وزارتخانه‌ها به عنوان شخصیت حقوقی صادر کرده اند را به همین علت (فقدان شخصیت حقوقی وزارتخانه) نقض کرده اند رک. دکتر منوچهر طباطبائی مؤتمنی، پیشین ص ۲۹۲

(که ناظر بر عدم امکان طرح دعوا دستگاه‌های دولتی در دیوان عدالت است) که به نوعی دولت را یک مجموعه واحد می‌داند تعارض دارد. از مذاکرات مربوط به رای وحدت رویه شماره ۶۰۲-۱۳۷۴ می‌توان منطق هیئت عمومی دیوان عالی کشور را در صدور رای استنباط کرد. ولی هیئت عمومی دیوان عالی کشور در مذاکرات خود نسبت به رای وحدت رویه شماره ۶۴۶ هیچ استدلالی در مورد مبنای رای خود که دستگاه‌های دولتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند ارائه نداده است.^{۲۵} لذا آرای وحدت رویه شماره ۵۱۶ و ۶۴۶ از نظر مبانی نظری فاقد استحکام است.

۲- نتیجه‌ی عمل به آرای وحدت رویه شماره ۵۱۶ و ۶۴۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور اتلاف وقت و هزینه دولت است، بدون اینکه نتیجه‌ی منطقی و قابل قبولی از آن به دست آید. در یک دعوایی که طرفین آن دستگاه‌های دولتی هستند حاکم و یا محکوم شدن یک طرف دعوا چیزی به منافع دولت نمی‌افزاید بلکه صرفاً وقت و هزینه دستگاه‌های مذکور و در کلیت آن بیت المال در اینجا صرف شده است بدون اینکه مانع از تضییع حق دولت شود و به تعبیر یکی از حقوق دانان چنین رد و بدل شدن مالی (در نتیجه یک دعوا) توسط دستگاه‌های دولتی در آخرین تحلیل ریختن پول از یک جیب دولت به جیب دیگرش است.^{۲۶} با این تفاوت که راه‌حل‌های مندرج در تصویب‌نامه سال ۱۳۶۶ هیئت

۲۵. مذاکرات و آراء هیأت عمومی دیوان عالی کشور، سال ۱۳۷۸، جلد ۵، اداره وحدت رویه و نشر

مذاکرات هیأت عمومی دیوان عالی کشور، ۱۳۸۱، صص ۸۰-۵۶۱

۲۶. دکتر عبدالحمید ابوالحمد، پیشین، ص ۱۰۷

وزیران و تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۴ ساده تر و کم هزینه تر است پذیرفتن راه حل های مذکور از جنبه عملی نیز به نفع به هردوقوه است زیرا از ورود پرونده های اختلافی دستگاه های دولتی با یکدیگر به محاکم دادگستری جلوگیری و از تراکم پرونده ها کاسته می شود. از سوی دیگر حل اختلاف دستگاه های دولتی توسط قوه مجریه نهادینه می شود هماهنگی و یکپارچگی تصمیمات و اقدامات در قوه مجریه بیشتر می شود..

۳- پذیرفتن صلاحیت کمیسیون مندرج در تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۴ به نوعی پذیرفتن حکم قانون گذار است. هیئت عمومی دیوان عالی کشور در ارای خود به اصل ۱۵۹ قانون اساسی استناد کرده و استدلال کرده وجود کمیسیون تبصره ۱۲ قانون بودجه صلاحیت عام محاکم دادگستری را نفی نمی کند. این استدلال از یک سو دیوان عالی کشور را در مقام تفسیر قانون اساسی قرار داده است موقعیت اصل ۱۵۹ را با توجه به تبصره ۱۲ تفسیر کرده است؛ در حالی که این عمل وظیفه شورای نگهبان بوده است که می بایست در مقام رسیدگی به قانون بودجه سال ۱۳۷۴ در مورد تبصره ۱۲ و تعارض و یا عدم تعارض آن با اصل ۱۵۹ اظهار نظر می کرده است. عدم اعلام تعارض توسط شورای نگهبان به مفهوم این است که موضوع تبصره ۱۲ با قانون اساسی تعارض نداشته و قانون گذار می توانسته با توجه به اصل مذکور کمیسیون تبصره ۱۲ را با صلاحیت ذاتی مشخص تعیین نماید. از سوی دیگر در نظام حقوقی ایران مراجع شبه قضائی مانند مراجع حل اختلاف مالیاتی موضوع قانون مالیات های مستقیم با صلاحیت ذاتی مشخص پذیرفته شده است که با وجود این گونه مراجع دادگاه های عمومی صلاحیت رسیدگی به امور حوزه صلاحیت آن مراجع را ندارد. بنابراین صلاحیت کمیسیون تبصره ۱۲ در

حداقل فرض آن بایست در حد صلاحیت مراجع شبه قضایی پذیرفته شود. مضافاً اینکه حوزه صلاحیت مراجع شبه قضایی اموری است که معمولاً یک طرف آن مردم هستند و به طور طبیعی دیوان عالی کشور باید بیشتر نگران جلوگیری از تضييع حق افراد باشد اما به لحاظ وجود صلاحیت قانونی صلاحیت مراجع شبه قضایی پذیرفته شده است و محاکم عمومی و دیوان عالی کشور خود را مجاز به ورود در صلاحیت این مراجع نمی دانند در حالی که طرفین اختلاف در کمیسیون تبصره ۱۲ دستگاه های دولتی بودند که امکان تضييع حقوق آنها توسط دیگری کمتر قابل تصور است.

نتیجه‌گیری

ارای وحدت رویه دیوان‌عالی کشور که هر کدام به نوعی ناظر بر مفهوم دولت بودند، در این مقاله، در سه دسته‌ی مورد ارزیابی قرار گرفتند. دسته اول آرای است که هیئت عمومی دیوان‌عالی کشور در آن‌ها با این استدلال که چون شرکت‌های دولتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند بنابراین مشمول احکام خاص ناظر بر دولت نمی‌شوند و باید با شرکت‌های دولتی به مانند سایر اشخاص معمولی رفتار کرد. در این گونه آرای دیوان‌عالی کشور به نوعی به دوگانگی دولت و شرکت‌های دولتی قائل است. به نظر می‌رسد که این دسته از آرای دیوان‌عالی کشور نسبتاً از مبانی منطبق و استدلال محکمی برخوردار است. چون لازمه پذیرش شخصیت حقوقی مستقل از دولت برای یک دستگاه این است که این استقلال در احکام ناظر بر دولت و دستگاه‌های مستقل نیز متبلور گردد.

دسته‌ی دوم به خصوص رای وحدت رویه شماره ۶۰۲-۶۴/۱۰/۲۶ حاکی از این است که دیوان‌عالی کشور همه دستگاه‌های دولتی را یکسان فرض نموده و آن‌ها را تابع احکام مربوط به دولت دانسته است این نگرش دیوان‌عالی کشور مشابه به دیدگاه سازمان یا مفهوم سازمانی در تشخیص اداره در حقوق اداری است. یعنی دیوان‌عالی کشور هر واحد دولتی را دولت دانسته است. این دیدگاه نمایانگر یک تفسیر شکلی از مفهوم دولت است. دسته دوم آرای با آرای دسته اول تعارض دارند و از نظر استدلال نیز با یک اشکال بنیادی حقوقی روبه‌رو هستند، چه که شخصیت حقوقی مستقل شرکت‌های دولتی که مبنای اصلی آرای دسته‌ی اول بود را مورد توجه قرار نداده‌اند.

دسته‌ی سوم آرای هیئت عمومی دیوان‌عالی کشور دعاوی کلیه دستگاه‌های دولتی

علیه یکدیگر را قابل طرح و رسیدگی در محاکم عمومی اعلام کرده‌اند. این گونه آرای نشانه‌ی این استنباط حقوقی است که دیوان عالی کشور هر دستگاه، واحد و یا شرکت دولتی را دارای شخصیت حقوقی مستقل از سایرین می‌داند، چه شرط اولیه‌ی قبول دعاوی (به‌ویژه دعاوی حقوقی) در محاکم این است که طرفین دعوا شخص محسوب شوند. این دسته از آرا از نظر بنای حقوقی محل اشکال است، چون هیئت عمومی برای همه‌ی دستگاه‌های دولتی شخصیت حقوقی مستقل قائل شده است.

سه گانگی آرای دیوان عالی کشور در مورد مفهوم دولت نشانه‌ی این است که دیوان از مبانی نظری مشخصی در این زمینه پیروی نمی‌کند؛ علاوه بر آن، به آثار و تبعات تفاسیر خود از مفهوم دولت واقف نیست. ایجاد صلاحیت‌های جدید برای محاکم عمومی بدون وجود نص قانونی و حتی بر خلاف قانون و همچنین ایجاد تشتت آرای از آثار منفی آرای دسته دوم و سوم است که مورد توجه هیئت عمومی دیوان عالی کشور قرار نگرفته است.

منابع

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، پیرامون یک رای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور و مساله شخصیت حقوقی دولت مجله کانون و کلا، شماره ۱۵۱-۱۵۰. بهار و تابستان ۱۳۶۹
۲. امامی، محمد؛ استوار سنگری، کورش، حقوق اداری، جلد اول، نشر میزان، چاپ اول ۱۳۸۶.
۳. امامی، سیدحسن، حقوق مدنی، جلد چهارم، کتابفروشی اسلامیة، ۱۳۶۶ چاپ سوم،
۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، ۱۳۶۷
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر دانشنامه حقوقی، جلد ۴، انتشارات ابن سینا.
۶. شمس، دکتر عبدالله، آیین دادرسی مدنی، جلد اول، نشر میزان، پائیز ۱۳۸۰،
۷. صدر الحفاظی، سیدنصرالله، نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، مرکز فرهنگی نشر شهریار، مرداد ۱۳۷۲،
۸. صفار، محمدجواد، شخصیت حقوقی، نشر دانا، ۱۳۷۳،
۹. صفائی، سیدحسین، قاسم زاده، سیدمرتضی، حقوق مدنی اشخاص و محجورین، انتشارات سمت، پائیز، ۱۳۷۵،
۱۰. طباطبائی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت. چاپ اول پاییز ۱۳۷۳
۱۱. عمید، حسن، فرهنگ فارسی عمید جلد دوم، انتشارات امیرکبیر چاپ چهارم ۱۳۶۲.
۱۲. کاتوزیان، دکتر ناصر، مقدمه علم حقوق، چاپ سی ام، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۱،

۱۳. مصدق، محمد، اصول و قواعد و قوانین مالیه در ممالک خارج و ایران، ویراست جدید، چاپ اول، ۱۳۷۷ تهران نشر و پژوهش فرزانه روز.
۱۴. مذاکرات و آرای هیئت عمومی دیوان عالی کشور سال ۱۳۷۴، جلد اول، دفتر مطالعات و تحقیقات دیوان عالی کشور، چاپ دوم، پائیز ۱۳۷۹
۱۵. مذاکرات و آرای هیئت عمومی دیوان عالی کشور، سال ۱۳۷۸، جلد پنجم، اداره وحدت رویه و نشر مذاکرات هیئت عمومی دیوان عالی کشور، ۱۳۸۱،