فصلنامه حقوق اداری
سال هشتم، تابستان ۱۴۰۰، شماره ۲۷

نظام حقوقی حاکم بر اشخاص مستلزم ذکر و یا تصریح نام از حیث شمول قوانین عمومی

محمد برزگر خسروی[۱]؛ علی‌محمد فلاح‌زاده[۲]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۱/۳۰
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۵/۲۵

چکیده

بخشی از دستگاه‌های عمومی، اشخاص مستلزم ذکر و یا تصریح نام هستند که از حیث شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به آنها تردید وجود دارد. سؤال اساسی این است که از حیث شمول قوانین و مقررات عمومی، چه نظام حقوقی‌ای بر این اشخاص حاکم است و نیز چه نظامی باید حاکم شود. روش تحقیق، تحلیلی- انتقادی است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که مبنای ایجاد اشخاصی که شمول قوانین بر آنها مستلزم ذکر نام است، مسئله اصولی رابطه قانون عام مؤخر و قانون خاص مقدم است؛ حال آنکه دلیل ایجاد اشخاصی که شمول قوانین بر آنها مستلزم تصریح نام است، لزوم استثناء شدن از شمول قوانین عمومی بنا بر ضرورت تخصصی و یا حساسیت فعالیت آنها بوده است. پیش از انقلاب این امر مورد توجه قانونگذار بود، اما پس از انقلاب، با توجه به روح حاکم بر قانون اساسی و رویکرد تفسیری شورای نگهبان، قانونگذار، به نادرستی، هر دو شخص را از یک جنس تلقی کرده است و به تبع آن، آراء قضایی نیز بر این برداشت استوار شده‌اند.

واژگان کلیدی: دستگاه مستلزم ذکر و یا تصریح نام، عدم تبعیض، شمول نهادی، قوانین عمومی، قانون اساسی، شورای نگهبان.

۱. عضو هیات علمی مرکز پژوهش‌های مجلس، (نویسنده مسئول)؛ mbarzegarkhosravi@gmail.com
۲. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران Amfallahzadeh@atu.ac.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

مقدمه

عبارت «دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است»، یکی از جملات پربسامد در قوانین و مقررات عمومی کشور است. در این عبارت، دستگاه به معنای شخص حقوقی است. باید مبانی و دلایل توجیهی ایجاد این دستگاه‌ها مشخص شود؛ چرا که قوانین و مقررات عمومی کشور از حیث دستگاه‌های مشمول، به جهت تصریح یا عدم تصریح بر عبارت مزبور، دچار دوگانگی شده‌اند.

نظر به تکرار عبارت مزبور در مصوبات مجلس و نیز لزوم شمول این مصوبات بر تمامی دستگاه‌های حکومتی به نحوی که تمامی امور دارای ماهیت تقنینی توسط مجلس وضع شوند و نه سایر اشخاص (مستنبط از اصل ۸۵ قانون اساسی)، ضرورت دارد تا مجلس از طریق وضع قوانین عادی، در خصوص این مسئله رویکرد مناسبی را اتخاذ کنند.

سؤال اصلی این مقاله در دو مقام هست. انگار و بایدانگار این است که نظام حقوقی حاکم بر اشخاصی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است، از حیث شمول قوانین و مقررات عمومی چیست و چه باید باشد.

در پاسخ به این سؤال، پیشینه‌ای یافت نشد و صرفاً در کتب و جزوات حقوق اداری ایران، به اجمال و بدون ارائه مستندات و تحلیل جامع و مانع به این مسئله، از حیث آنچه که هست، پرداخته می‌شود.

پاسخ به این سؤال در گرو تحلیل مبانی ایجاد این اشخاص و تحولات قانونی کشور با بررسی رویه تقنینی، اجرایی و قضایی کشور است. در این تحقیق، بر اساس روش تحلیلی- انتقادی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای به بررسی این موضوع می‌پردازیم. جهت تبیین، تحلیل و پاسخ به سؤال اصلی این مقاله، ابتدا به تحلیل تفاوت مفهومی اشخاص مستلزم ذکر نام با اشخاص مستلزم تصریح نام پرداخته و سپس به تحلیل تحولات قوانین کشور و بررسی رویه قضایی می‌پردازیم. در آخر، اشخاص حقوق عمومی مبتنی بر اینکه شخص مستلزم ذکر و یا تصریح نام هستند یا خیر، با ذکر مصادیق، مورد دسته‌بندی جامع و مانعی قرار خواهند گرفت.

۱. تفاوت و تحولات نظام حقوقی اشخاص مستلزم ذکر و یا تصریح نام

ابتدا با ذکر دلایل شکلی و ماهوی، اشخاص مستلزم ذکر نام از اشخاص مستلزم تصریح نام، تفکیک شده و سپس، تحولات قوانین و رویه قضایی تحلیل می‌شود.

۱-۱. تفاوت اشخاص مستلزم ذکر نام از اشخاص مستلزم تصریح نام

این دو شخص تفاوت‌های سه‌گانه‌ای به شرح زیر دارند:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

تفاوت از حیث دلالت اصول لفظی: بر اساس قاعده اصولی «اذا اجتمعا افترقا»، وقتی دو لفظ در کنار یکدیگر با حرف رابط واو به همدیگر عطف می‌شوند، به‌معنای تفاوت معنای آن دو لفظ است. بر این اساس و نظر به تصریح متعدد قوانین بر عبارت «دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است»، باید «دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است»، از جهت مفهومی، متفاوت از «دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم تصریح نام است» باشد. به‌علاوه، این دو نوع دستگاه از حیث تفاوت مفهومی دو واژه «ذکر» و «تصریح» نیز، مفهوماً متفاوت هستند.

تفاوت در مبنای ایجاد شخص: فلسفه ایجاد اشخاص مستلزم ذکر نام، قاعده اصولیِ «عام مؤخر، نسبت به خاص مقدم، در خصوص مورد، تخصیص خواهد خورد» است؛ ولی فلسفه ایجاد اشخاص مستلزم تصریح نام، وضعیت قانونی خاص شخص به تشخیص قانونگذار است. توضیح و مستندات این امر در ادامه این مقاله بیان خواهد شد. طبق اصل تناسب، باید میان مشخصات سازمان و قوانین حاکم بر آن، تناسب برقرار باشد و قانونگذار جهت صیانت از تناسب مزبور و مستثنی شدن از محدودیت‌های مؤثر به شرح زیر، شمول قوانین عمومی را بر برخی دستگاه‌های دولتی، مستلزم تصریح نام دانسته است.

برخی مصادیق اشخاص مستلزم تصریح نام نظیر سازمان انرژی اتمی ایران در قالب حقوقی موسسه دولتی هستند و این قالب حقوقی، ناشی از الزام انجام امور حاکمیتی از طریق «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی» است (ماده ۱۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷). این قالب حقوقی مستلزم رعایت تشریفات پرداخت مندرج در قانون محاسبات عمومی است. یکی از قوانین عمومی حاکم بر مؤسسات دولتی، هفت مرحله سخت و زمان‌بر پرداخت از خزانه است (رستمی، ۱۳۹۵: ۲۹۱–۲۸۵). همچنین فلسفه تشکیل شرکت دولتی، کسب سود است که این هدف با فعالیت در قالب وزارتخانه یا موسسه دولتی، تطابق ندارد؛ حال آنکه وزارتخانه و موسسه دولتی، مأموریت‌محور هستند. وضع خاص برخی موضوعات نظیر نفت، صنایع نوین و معادن و یا برخی مناطق نظیر مناطق محروم، آزاد و ویژه موجب شد تا شرکت‌های فعال در این موضوعات، از شمول قوانین عمومی استثنا شوند. دلیل ایجاد برخی اشخاص مستلزم تصریح نام مانند بانک مرکزی، مصون ماندن دارایی‌شان در دعاوی بین‌المللی علیه ایران است.

ضرورت عدم اخلال در روند سرمایه‌گذاری، مشارکت و استفاده از تسهیلات بانکی برای فعالیت‌های سازمان‌های توسعه‌ای موجب شده است تا قانونگذار، علاوه بر تدابیر خاص قانونی برای این سازمان‌ها از جمله جواز فعالیت‌های موقتی دولت در خارج از فعالیت‌های موضوع صدر اصل ۴۴ (موضوع ذیل جزء ۱ بند (الف) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ابلاغی ۱۳۸۴/۳/۱ مقام معظم رهبری و موضوع تبصره‌های ۳ تا ۷ بند (الف) ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷)، شمول قوانین بر

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

برخی از این سازمان‌ها را مستلزم تصریح نام بداند (ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴).

تفاوت در نحوه شمول قوانین عمومی نسبت به شخص: مبتنی بر تفاوت مبنایی تأسیس این دو شخص، شمول قانونی عمومی بر مؤسسات مستلزم ذکر نام، مشروط بر آن است که در آن قانون، مفاد جمله «این قانون شامل اشخاصی است که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است» آمده باشد. اما درج جمله مزبور در یک قانون و یا درج مفاد جمله «این قانون شامل اشخاصی است که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است»، لزوماً و به تنهایی، به معنای شمول آن قانون بر اشخاص مستلزم تصریح نام نیست و قانون مزبور تنها در صورتی شامل چنین اشخاصی می‌شود که بر عنوان آن شخص تصریح کرده باشد یا قراین دیگری وجود داشته باشد. در نتیجه، برای مثال، سازمان صداوسیما که شمول قانون بر آن مستلزم تصریح نام است، مشمول قانون استخدام کشوری نمی‌شود؛ زیرا در قانون مزبور، صراحتاً عنوان صداوسیما نیامده است. همچنین، شرکت ملی نفت، مشمول قانون محاسبات عمومی نمی‌شود؛ اما با توجه به تصریح ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری بر عنوان این شرکت، شرکت مزبور مشمول قانون اخیر می‌شود.

۲-۱. تحولات نظام قانونی اشخاص مستلزم ذکر و یا تصریح نام، پیش از انقلاب اسلامی

۱-۲-۱. اشخاص مستلزم ذکر نام

اولین تصریح قانونی بر مفهوم و عبارتِ (اشخاصی که به موجب قوانین و مقررات خاص خود، شمول قوانین بر آنها مستلزم یا موکول به ذکر نام آنها است)، در ذیل ماده ۲۷ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ مجلسین بوده است. دلیل این امر، همان‌طور که در ماده مزبور آمده است، مسئله اصولی ناظر بر رابطه قانون عام مؤخر با قانون خاص مقدم است. توضیح اینکه به‌دلیل مؤخر بودن تصویب قوانین ناظر بر نظامات بودجه‌ای و استخدامی کشور نسبت به برخی سازمان‌ها و اشخاصی که به موجب قانون خاص ایجاد شده بودند، این سؤال پیش می‌آمد که چگونه قانون عام لاحق، شامل چنین اشخاصی شود. ظاهر این است که قانونگذار با به‌کارگیری اصطلاحاتی نظیر موسسه دولتی، موسسه وابسته به دولت و شرکت دولتی در قوانین عمومی کشور، مصادیق آن اصطلاحات را به‌نحو اطلاق مشمول آن قانون قرار می‌دهد. به‌عنوان مثال، اگر در ماده ۲۷ قانون برنامه و بودجه کشور، «مؤسسات و شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت» مشمول حکمی شده باشند، اطلاق قانون دلالت بر این امر می‌کند که مصادیق مؤسسات و شرکت‌های دولتی مشمول آن حکم می‌شوند؛ اما طبق قاعده مشهورِ (نه اجماعی) اصولیِ «عام مؤخر، نسبت به خاص مقدم، در خصوص مورد، تخصیص خواهد خورد» (مصرح در نظریه مشورتی شماره ۷/۹۲/۱۳۲۰ مورخ ۱۳۹۲/۷/۷ اداره کل حقوقی قوه قضائیه)، ظاهر قانون عام لاحق با

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

قانون خاص سابق، تخصیص خورده است؛ هر چند که برخی دلیل عام لاحق را ناسخ کلی دلیل خاص سابق می‌دانند (شهبازی، ۱۳۹۴: ۱۲۸).

بر این اساس و جهت اینکه قانونگذار منظور خود را به نحوی بیان دارد که به جهت قاعده اصولی مزبور، برخی اشخاص که دارای قانون خاص سابق هستند، از شمول آن قانون خارج نشوند، بر عبارت «کلیه اشخاصی که به موجب قوانین و مقررات خاص خود، شمول قوانین و مقررات دولتی در مورد آنها موکول به ذکر نام آنها می‌باشد» تصریح کرده است. این مسئله اصولی- قانونی، در عمل منجر به رویه قانونگذاری در قریب به اتفاق قوانین عمومی کشور شده است. به‌عنوان مثال می‌توان به قانون سازمان نقشه‌برداری مصوب ۱۳۴۵/۴/۵ اشاره کرد که بر اساس قاعده اصولی مزبور، سازمان مزبور مشمول قوانین عام بعدی نمی‌شد، مگر اینکه در آن قوانین، بر عبارت «و اشخاصی که شمول قوانین بر آنها مستلزم ذکر نام است» به عنوان مشمولان تصریح شود. در نتیجه، منشأ ایجاد اشخاص مستلزم ذکر نام، قاعده اصولی مزبور بوده است.

۲-۲-۱. اشخاص مستلزم تصریح نام

در عین به رسمیت شناختن اشخاص مستلزم ذکر نام توسط قانونگذارِ پیش از انقلاب، شمول قوانین بر: ۱ و ۲- بانک مرکزی و بانک ملی از سال ۱۳۳۹، ۳- شرکت هواپیمایی ایران (هما) از سال ۱۳۴۱ تا ۱۳۴۷[۱] ۴- سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) از سال ۱۳۴۶، ۵ و ۶- شرکت نفت و بانک توسعه کشاورزی از سال ۱۳۴۷، ۷ و ۸ و ۹- بیمه مرکزی، صداوسیما و شرکت صنایع مس از سال ۱۳۵۰، ۱۰- شرکت صنایع الکترونیک ایران (صا ایران) از سال ۱۳۵۲، ۱۱- سازمان انرژی اتمی از سال ۱۳۵۳، ۱۲- شرکت سهامی مرکز خانه‌های ایران (مستظهر به ماده ۷ اساسنامه این شرکت مصوب ۱۳۵۴/۱/۲۶ کمیسیون مجلسین) و ۱۳ و ۱۴- شرکت گاز و شرکت پتروشیمی از سال ۱۳۵۶، مستلزم تصریح نام دانسته شد.

تبصره ۱ ماده ۷۳ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ و ذیل ماده ۳۰ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰ مجلسین و قانون مربوط به سال مالی شرکت‌ها مصوب ۱۳۵۷/۳/۳، شمولشان را نسبت به برخی اشخاص مستلزم تصریح نام (یعنی «شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی ذوب

---

۱. مصوبه مورخ ۱۳۴۱/۱/۲۲ هیئت وزیران مقرر کرد: «شرکت سهامی هواپیمائی ملی ایران ... نظر به موضع خاص خود از شمول مقررات معاملاتی و استخدامی و مقررات مربوط به مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و بنگاه‌هایی که با سرمایه دولت تأسیس شده‌اند، خارج و تابع اساسنامه و مقررات خود خواهد بود؛ مگر در مواردی که صراحتاً از شرکت مزبور نیز نام برده شود. وزارتین راه و دارائی مجوز قانونی این تصویبنامه را پس از افتتاح مجلسین تحصیل خواهد نمود». اساسنامه این شرکت مصوب ۱۳۴۷/۲/۴ کمیسیون مجلسین، در خصوص مستلزم تصریح نام بودن یا نبودن ساکت است و با توجه به ذیل مصوبه هیئت وزیران به نظر می‌رسد آن مصوبه، با اجرا و عدم تصویب در قوانین، منتفی شد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

آهن ایران، شرکت هواپیمائی ملی ایران، بانک مرکزی ایران، بانک ملی ایران، سازمان مرکزی گسترش و نوسازی صنایع ایران و صندوق توسعه کشاورزی») مورد توجه و حکم قرار داده بودند.

علیرغم امکان شمول حکم تبصره ماده ۳۳ قانون استخدام کشوری (الحاقی ۱۳۵۱)[۱] نسبت به اشخاص مستلزم ذکر نام با تصویب هیات وزیران، قانونگذار با به رسمیت شناختن اشخاص مستلزم تصریح نام پس از سال ۱۳۵۱، اشخاص مستلزم تصریح نام مزبور را، مشمول تبصره مزبور ندانست. دادرسان نیز این برداشت را تأیید کرده‌اند. به عنوان مثال، شعبه ۹ دیوان عدالت اداری در رأی خود به شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۹۰۲۶۹۱، با استناد به مواد ۵۷ و ۶۶ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران و رأی وحدت رویه شماره ۱۳۸۵ ـ ۱۳۸۳ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۸ و رأی شماره ۶۹ مورخ ۹۱/۲/۱۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اعلام داشت که اصولاً شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه دارای مقررات و ضوابط خاص خود بوده و مشمول قانون استخدام کشوری نمی‌شوند.

۳-۱. تحول نظام حقوقی اشخاص مستلزم تصریح نام پس از انقلاب

به نظر می‌رسد پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، قانونگذار تمایز قانونی لحاظ‌شده برای اشخاص مستلزم ذکر نام از اشخاص مستلزم تصریح نام را کنار گذاشته است.

از یک سو، با توجه به مفاد قوانین بودجه سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۶۷ و نظر به روحیه برابرگرایی اوایل انقلاب، ظاهراً قانونگذار عادی (مجلس شورای اسلامی) قائل به تفکیک میان اشخاص مستلزم ذکر نام و تصریح نام نبوده است و به همین جهت در بند (ج) تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۶۷ کل کشور مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۱۸ بر «سایر شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام است از جمله شرکت ملی نفت ایران و سایر شرکت‌های تابعهٔ وزارت نفت، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، و مراکز تهیه و توزیع» تصریح کرده است. اشخاص مصرح در بند (ج) مزبور که از مصادیق اشخاص مستلزم تصریح نام بوده‌اند، به عنوان مصادیق اشخاص مستلزم ذکر نام آورده شده‌اند. مفاد رأی شعبه چهارم دیوان عدالت اداری نیز نشان‌دهنده این است که دادرسان نیز این برداشت (این‌همانی و رابطه تساوی بین شخص مستلزم ذکر نام و شخص مستلزم تصریح نام) را تأیید کرده‌اند (معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۳: ۱۳۳). این حکم و برداشت در بند (د) تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۶۸، بند (ج)

---

۱. تبصره- به‌منظور استقرار نظام هماهنگ در تعیین حقوق و مزایای مستخدمین دولت، شورای حقوق و دستمزد ... تشکیل می‌شود. وزارتخانه‌ها و کلیه مؤسسات و شرکت‌های دولتی اعم از اینکه مشمول مقررات این قانون باشند یا نباشند، ... مکلفند قبل از هر نوع تغییر میزان حداقل و حداکثر حقوق و مزایای مستخدمین خود قبلاً موافقت شورای مذکور را کسب کنند. کلیه مؤسسات دولتی که به موجب قانون خاص خود شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آن مؤسسات در قانون مربوط می‌باشد، با تصویب هیأت وزیران مشمول حکم این تبصره خواهند بود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۶۹، بند (ب) تبصره ۲ قانون بودجه سال‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۷۱، بند (د) تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۲، بند (ی) تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۳، بند (و) تبصره ۲ قانون بودجه سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶، بند (الف) تبصره ۱۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۷، بند (و) تبصره ۲ قانون بودجه سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰، نیز تکرار شد.

شورای نگهبان با مغایر ندانستن این قوانین، بر برداشت تحول‌گرای قانونگذارِ پس از انقلاب از اشخاص مستلزم تصریح نام و یکی دانستن آنها با اشخاص مستلزم ذکر نام، مهر تأییدی بر این برداشت نوین زده است.

رأی شعبه ۲۱ دیوان عدالت اداری به شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۱۰۲۱۳۳ در تأیید این برداشت قانونگذار عادی اشعار داشته است که مستند به دادنامه‌های شماره‌های ۷۵ الی ۷۸ مورخ ۱۳۸۴/۲/۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری[1]، حکم مقرر در ماده ۱۲ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳[2] در خصوص لزوم تبعیت کلیه دستگاه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی که دارای مقررات خاص استخدامی هستند و نیز شرکت‌ها و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است از ضوابط و مقررات قانون مذکور، متضمن جواز تسری سایر قوانین و مقررات استخدامی عمومی به مؤسسات مندرج در ماده مزبور بدون ذکر نام آنها به طور صریح یا تلویحی نیست؛ بنابراین اجرای قانون جذب نیروی انسانی به مناطق محروم و دورافتاده و مناطق جنگی مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۷ که اختصاص به مستخدمین مشمول قانون استخدام کشوری و مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی دارد، درباره شاکی که از نظر استخدامی تابع مقررات خاص است و شمول قوانین استخدامی عمومی به مؤسسات متبوع آنان مستلزم ذکر نام است، مجوزی ندارد. به نظر می‌رسد در این رأی، ذکر نام شخص مستلزم ذکر و یا تصریح نام، به صورت صریح یا تلویحی، ملاک شمول قانون بر این اشخاص دانسته شده است.

از دیگر سو، قانونگذار عادی در عین یکی انگاشتن اشخاص مستلزم تصریح نام با اشخاص مستلزم ذکر نام، شمول قوانین عادی بر: ۱ تا ۴- شرکت‌های بیمه ایران، آسیا، البرز و دانا از سال ۱۳۶۷، ۵- بیمه سلامت از سال ۱۳۷۴، ۶- صندوق ضمانت صادرات از سال ۱۳۷۵ و ۷- سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) از سال ۱۳۷۹، را مستلزم تصریح نام دانست. در ابتدای امر، مفاد این قوانین با رویه تقنینی فوق‌الذکر (برابرگرایی)، ناسازگار به نظر می‌رسد. به نظر می‌رسد دلیل مغایر ندانستن این مصوبات با قانون اساسی توسط شورای نگهبان، همان قوانین متعددی است که در تمامی سال‌ها دلالت

---

1 . http://www.lri.ir/downloads/Books/nashrye-ha/nashrye-n.10/12.pdf

۲. ماده ۱۲: کلیه دستگاه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی که دارای مقررات خاص استخدامی می‌باشند، بانک‌ها و شهرداری‌ها و نیز شرکت‌ها و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است تابع ضوابط و مقررات این قانون خواهند بود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

بر این داشته است که اشخاص مستلزم تصریح نام، همانند اشخاص مستلزم ذکر نام، لزوماً از شمول قوانین عمومی مستثنی نیستند مگر به دلیل قاعده اصولی مزبور حاکم بر رابطه قانون عام مؤخر و خاص مقدم.

اولین تصریح قانونی بر مفهوم اشخاصی که شمول قانون بر آنها مستلزمِ «تصریح نام» است، در بندهای (ط) و (ی) تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۴ کل کشور مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ به این صورت آمد که «مؤسسات و شرکت‌های دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام آنها است نیز مشمول مفاد این تبصره می‌باشد». این عبارت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۱ نیز تکرار شد. بند (ب) تبصره ۸ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ بر عبارت «بانک‌ها و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام و یا تصریح نام است» و بند (ب) تبصره ۲۳ قانون مزبور بر «تمام دستگاه‌های اجرائی و شرکت‌ها و سازمان‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام است» تصریح کرد. بند (ر) تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۸۲ نیز همانند بند (ب) تبصره ۲۳ اخیرالذکر وضع شد. بند (ز) تبصره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۳، بر عبارت «که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است» تصریح کرد. بند (ز) تبصره ۱۵ قانون بودجه سال ۱۳۸۴، بر عبارت «کلیه دستگاه‌های اجرایی اعم از مستلزم ذکر یا تصریح نام یا تابع قوانین و مقررات خاص و به طورکلی دستگاه‌های مذکور در ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم»[1] تصریح کرده است که در ماده ۱۶۰ مزبور، برخی از اشخاص مستلزم تصریح نام، بیان شده‌اند؛ و بند (پ) تبصره ۱۹ قانون مزبور بر عبارت «کلیه مؤسسات و شرکت‌هایی که شمول قانون به آنها مستلزم ذکر نام»، تصریح کرده است.

در بندهای متعددی از قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۸ به دستگاه‌های مذکور در ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم ارجاع داده شد. با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری و تصریح ماده ۵ آن[2] بر برخی از اشخاص مستلزم تصریح نام و نظر به موقتی بودن قانون برنامه چهارم، در بندهای متعددی از قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵، علاوه بر تصریح موردی بر عبارت اشخاصی «که شمول قانون در

---

۱. ماده ۱۶۰: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) «قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱» و سایر شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد (٪۵۰) سرمایه و سهام آنها منفرداً یا مشترکاً به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی، به استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه قانونی، تعلق داشته باشند و همچنین شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی به آنها، مستلزم ذکر یا تصریح نام است، از جمله: شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه وابسته به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آنها، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و شرکت‌های تابعه، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه در موارد مربوط، مشمول مقررات این قانون می‌باشند.

۲. ماده ۵: دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

مورد آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است»، اصولاً بر «کلیه دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» تصریح شده است.

با تصویب قانون برنامه ششم توسعه، در قانون بودجه سال ۱۳۹۶، از عبارت «دستگاه‌های اجرایی» (تعریف‌شده در ماده ۱ قانون برنامه ششم)[۱] استفاده شد و در قانون بودجه سال ۱۳۹۷، از عبارت دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و یا ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری استفاده شد. در قانون بودجه سال ۱۳۹۸، از عبارات «شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی به آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است»، «کلیه دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه» و «تمامی دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» استفاده شده است.

به‌نظر می‌رسد قانونگذار با تصریح بر «از جمله» در ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه و تصریح بر «از قبیل» در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، قصد داشته است همان عدم تمایز میان اشخاص مستلزم ذکر و تصریح نام را مورد تأیید مجدد خود قرار دهد. به خصوص که عبارت‌پردازی ماده ۵ مزبور، یعنی قید «کلیه» در عبارت «و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل» قرینه تاییدی دیگری از این برداشت است.

به‌علاوه، در برخی قوانین دائمی نیز، قانونگذار اصطلاح «مستلزم ذکر نام» را در معنای عام آن که شامل «مستلزم تصریح نام» نیز می‌شود، به‌کار برده است. به‌عنوان مثال می‌توان به ماده ۳ قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ مجلس اشاره کرد که بر عبارت «و همچنین مؤسسات و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است (از قبیل شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان صنایع ملی ایران) مشمول این قانون هستند»، تصریح کرده است.

مبتنی بر همین استعمالِ عام از اصطلاح «مستلزم ذکر نام»، رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۲۹۰ مورخ ۱۳۹۱/۵/۲۳ (کلاسه پرونده ۵۱۷/۸۹)[۲] در خصوص حکومت قانون مزبور بر جانبازان شاغل در شرکت ملی نفت صادر شده است و بر همین اساس، رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۸۷/۱۱۵ مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۹ (کلاسه پرونده ۷۹۱/۸۴)[۳] مبنی بر «شمول ضوابط و مقررات قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت به شرکت ملی نفت ایران»، با روح قوانین پس از

---

۱. دستگاه‌های اجرایی: دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری با رعایت ماده (۱۱۷) اصلاحی آن قانون مصوب ۱۳۸۶ و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور.

2. https://divan-edalat.ir/aho-detail/8309

3. https://divan-edalat.ir/aho-detail/3092

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

انقلاب و مفاد ماده ۱۲ قانون مزبور تطابق دارد. همین تفسیر قضایی در مفهوم رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۶۸۵ مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۶ (کلاسه پرونده ۹۱/۴۳۰)[1] مبنی بر اینکه شرکت ملی نفت ایران مشمول قانون حمایت از آزادگان (اسرای آزاد شده) بعد از ورود به کشور مصوب ۱۳۶۸ می‌شود، تکرار شده است. جالب اینکه طبق ماده ۲۳ قانون مزبور نیز، «مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است مشمول این قانون می‌باشند». بنابراین، رویه قضایی نیز خود را با قلب مفهومی اشخاص مستلزم تصریح نام پس از انقلاب تطابق داده است.

مبتنی بر آنچه که هست و نه آنچه که باید باشد، برخی حقوقدانان، اشخاص مستلزم ذکر نام را اشخاصی دانسته‌اند که قوانین عمومی تنها در صورتی در مورد آنها متبع است که شمول قانون بر آن تصریح شده باشد (مشهدی، ۱۳۹۵: ۱۰۲). حتی برخی حقوقدانان، انحراف مقننِ پس از انقلاب از مفهوم اصطلاحی اشخاص مستلزم تصریح نام را که مبتنی بر مبانی ایجاد آن شخص بوده، نادیده انگاشته و در توجیه این انحراف مدعی شده‌اند که سختی تنظیم فهرست جامع اشخاص مزبور، قانونگذار را وادار کرده است تا بجای ذکر نام یکایک آنها در قوانین و مقررات عمومی، از عبارت کلی «موسساتی که شمول قانون به آنها محتاج ذکر نام است»، منظور خود را تأمین کند (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۳۶۵). به‌نظر می‌رسد این برداشت‌های حقوقی، توجیه وضع موجود است و نه تحلیل و انتقاد حقوقی نسبت به آن.

در آخرین تحول، طرح لغو احکام و مجوزهای ناظر به استثنای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های مستلزم ذکر یا تصریح نام، از شمول قوانین و مقررات عمومی به شماره ثبت ۴۶۵ در سال سوم دوره دهم مجلس اشعار داشته است که تمامی احکام ناظر بر اشخاص مستلزم ذکر و یا تصریح نام، لغو شده و اشخاص مزبور، تابع قوانین و مقررات عمومی هستند. این طرح، در ظاهر در مقام اصلاح قوانین است؛ اما در واقع، تأیید مجدد رویه غالب قانونگذار پس از انقلاب (که مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته) و رد قانونگذاری پیش از انقلاب است.

شورای نگهبان تمامی قوانین فوق‌الذکر را مغایر با قانون اساسی ندانسته است. در عین حال، بر اساس رویه غالب شورای نگهبان، شمول قوانین نسبت به اشخاصی را که مستقیماً زیر نظر مقام رهبری اداره می‌شوند، مستلزم عدم مخالفت و یا موافقت ایشان دانسته و اگر چنین حکمی در مصوبه مجلس نشود، شورای نگهبان آن مصوبه مجلس را (غالباً و به ترتیب) با اصول ۵۷ و یا ۱۱۰ و یا با شرع[2] مغایر اعلام می‌کند (قطبی، ۱۳۹۳: ۲۱-۳۳). طبق نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰ شورای

---

1 .https://divan-edalat.ir/aho-detail/8809

۲. نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۸۰۴ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۴ شورای نگهبان در مورد طرح برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۸ مجلس: «۱- بند (ب) ماده (۱) از این جهت که اطلاق آن شامل دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری نیز می‌گردد، بدون اذن معظم‌ٌله، خلاف شرع و مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

نگهبان، صداوسیما زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری است. فارغ از ضوابط تشخیص و تمییز اشخاصی که «مستقیماً» زیر نظر هستند که خود موضوع مستقل دیگری خواهد بود و فارغ از شائبه‌های حقوقی ناظر بر این رویه شورای نگهبان، قوانین عمومی متعددی (نظیر تبصره ۳ ماده ۲ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸/۳/۲)[۱] شمول خود را نسبت به این اشخاص منوط به نظر مقام رهبری کرده‌اند. این امر منجر به این شده است که ظاهر منطوق ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه و ماده ۷۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) به نحوی درج شود که بیانگر مستلزم ذکر و یا تصریح نام بودنِ «ستاد اجرائی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها» است. ماده ۱ اساسنامه سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی مصوب ۱۳۹۴ شورای عالی این سازمان، فعالیت این سازمان را منحصراً در چارچوب این اساسنامه دانسته است. دلیل این به اصطلاح استثنا شدن از قوانین عمومی در نظرات شورای نگهبان، نه از جهت تبعیض روا[۲] (که دلیل ایجاد اشخاص مستلزم تصریح نام بوده است)، بلکه از حیث این است که طبق اصل ۵۷، قوه مقننه زیر نظر مقام معظم رهبری است.

۲. دسته‌بندی اشخاص حقوق عمومی از حیث مستلزم ذکر و یا تصریح نام بودن یا نبودن (با ذکر مصادیق)

در برخی قوانین بر عنوان بخشی از اشخاص مستلزم تصریح نام تصریح شده است؛ لیکن تاکنون تحقیقی در جهت احصای آنها انجام نشده است. نظر به تفاوت مبنایی، مفهومی و مصداقی این دو شخص (اشخاصی که شمول قوانین بر آنها مستلزم ذکر نام است با اشخاصی که شمول قوانین بر آنها مستلزم تصریح نام است)، شناسایی حصری گروه دوم با ارائه دسته‌بندی مناسب و مبتنی بر تقسیم عقلی یا ثنایی (خندان، ۱۳۷۹: ۵۴)، اهمیت بسزایی دارد که این بخش از مقاله به صورت مستند و مستدل، در صدد انجام این امر است.

---

۱. تبصره ۳: شمول احکام این قانون به دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری، منوط به أخذ استعلام رئیس هیأت نظارت موضوع ماده (۱۹) این قانون و با إذن مقام معظم رهبری می‌باشد.

۲. عدم تبعیض یا برابری در مفهوم اجمالی ارسطویی و کلاسیک خود به این معنا است که با برابرها در شرایط مساوی باید به صورت یکسان رفتار کرد (قاری، ۱۳۸۰: ۲۴۰). برابری به عنوان یکی از حق‌های بنیادین انسانی، شرط تحقق سایر حقوق بنیادین نیز است و به همین جهت باید آن را حق برتر دانست (ویژه، ۱۳۹۴: ۹۴-۹۵). تبعیض ناشی از تفاوت دو شخص که توسط قانونگذار در مقام وضع قاعده شناسایی شده است، تبعیض روا یا قانونی است که بارها توسط شورای نگهبان مورد تأیید قرار گرفته است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

با استقرا در قوانین آنگونه که باید تفسیر شوند و با توجه به مبانی ایجاد اشخاص مستلزم ذکر و یا تصریح نام، اشخاص حقوق عمومی از حیث اینکه از مصادیق اشخاصی هستند که شمول قوانین بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است، به قرار زیر قابل تقسیم‌بندی هستند. در اینجا، به طبقه‌بندی حقوقی (و نه قانونی) این اشخاص می‌پردازیم که با وضع فعلی قوانین کشور تطبیق ندارد. به بیان دیگر، این طبقه‌بندی ماهیت «بایدمحور» داشته و در مقام بیان بایدها است و نه دارای رویکرد «هست‌محور» (برزگر خسروی، ۱۳۹۵: ۷۰).

در این مقاله، منظور از قانون یا قوانین، هر حکم لازم‌الاجرایی است که از حیث اعتبار حقوقی، شأنی برابر با قوانین عادی (مصوبات مجلس) داشته باشد. بر اساس متن و روح قانون اساسی، خصوصاً اصول ۴، ۹، ۷۱، ۸۵، ۱۰۸، ۱۳۸ و ۱۷۰ قانون اساسی سال ۱۳۵۸، برخلاف نظر برخی که با رویکرد شکلی (مرجع وضع) میان قانون و مقررات تفکیکی کرده‌اند (موسی‌زاده، ۱۳۹۸: ۱۰۹)، به نظر می‌رسد هر مصوبه‌ای که دارای اعتباری برابر با (یا بیشتر از) مصوبات مجلس باشد، باید قانون نامیده شود و هر مصوبه‌ای که اعتباری فروتر از مصوبات مجلس دارد، باید مقررات نامیده شود؛ تفصیل این ادعا نیازمند مقاله مستقل دیگری است.

۱-۲. اشخاصی که دارای قانون تأسیس خاصی هستند

این دسته اشخاص، از حیث شمول قوانین عمومی بعدی نسبت به آنها، دارای دو وضعیت زیر هستند. البته در هر دو وضعیت، با توجه به اینکه شخص مزبور دارای قانون تأسیس خاص باشد یا خیر، طبق قاعده اصولی ذکرشده در بند ۱، شمول قوانین عام بعدی نسبت به آن شخص، مستلزم ذکر نام است.

۱-۱-۲. شمول قوانین عمومی بعدی نسبت به آنها مستلزم تصریح نام است

در قانون تأسیس این دسته اشخاص حکم شده است که قوانین عمومی نسبت به آنها لازم‌الاجرا نمی‌شود مگر اینکه تصریح شود. مصادیق این دسته عبارتند از:

سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) و کلیه شرکت‌ها و واحدهای تابعه و وابسته به آن: طبق ماده ۲ قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران مصوب ۱۳۴۶/۴/۲۶، این سازمان و کلیه شرکت‌ها و واحدهای تابعه و وابسته به آن، تابع قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های عمومی مربوط به مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و قانون محاسبات عمومی نمی‌باشند مگر آنکه در قانونی صراحتاً از سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران اسم برده می‌شد. اصل بر اعتبار قوانین مصوب پیش از انقلاب است و بحث در خصوص ضوابط و حدود معتبر بودن چنین قوانینی، بحث مفصلی دارد (برزگر خسروی، ۱۳۹۷: ۸۷-۱۱۲).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

بانک ملی ایران: بر اساس ماده ۱ قانون اساسنامه بانک ملی ایران مصوب ۱۳۳۹/۳/۷ کمیسیون مجلسین، این بانک «تابع قوانین و آیین‌نامه‌های عمومی مربوط به دولت و بنگاه‌هایی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند»، نمی‌شد؛ «مگر آنکه در قانون مربوط صراحتاً از بانک ملی ایران اسم برده» می‌شد. این حکم در ماده ۱ قانون اساسنامه بانک ملی ایران مصوب ۱۳۴۶ مجلسین، و ماده ۱ اساسنامه بانک ملی ایران مصوب ۱۳۶۰ مجمع عمومی بانک‌ها که مستظهر به ماده ۶ لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها مصوب ۱۳۵۸/۷/۳ شورای انقلاب است، تکرار شده است.

بانک کشاورزی (جانشین صندوق توسعه کشاورزی ایران): بر اساس ماده ۴ قانون تأسیس صندوق توسعه کشاورزی ایران اصلاحی ۱۳۴۷/۱۲/۴ مجلسین، این صندوق «مشمول قوانین و آیین‌نامه‌های عمومی مربوط به مؤسسات دولتی و مؤسساتی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند، نمی‌باشد مگر آنکه در قانون صریحاً از صندوق اسم برده» می‌شد. صندوق مزبور بر اساس قانون تغییر نام صندوق توسعه کشاورزی ایران و اصلاح ماده ۵ قانون صندوق مزبور مصوب ۱۳۵۲، به بانک توسعه کشاورزی ایران تغییر نام داد. بر اساس ماده ۱ اساسنامه بانک کشاورزی مصوب ۱۳۵۹/۴/۲۴ مجمع عمومی بانک‌ها، این بانک «از ادغام بانک‌های تعاون کشاورزی ایران و توسعه کشاورزی ایران تشکیل گردیده؛ طبق قانون ملی شدن بانک‌ها، لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها و مقررات مندرج در این اساسنامه اداره می‌شود. بانک کشاورزی در تمام موارد، جانشین بانک‌های مذکور» است.

بیمه مرکزی: طبق ماده ۴ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰/۳/۳۰، «بیمه مرکزی ایران تابع قوانین و مقررات عمومی مربوط به دولت و دستگاه‌هایی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند،» نمی‌شد؛ «مگر آنکه در قانون مربوط صراحتاً از بیمه مرکزی ایران نام برده» می‌شد.

شرکت بیمه ایران: بر اساس ماده ۴ قانون اداره امور شرکت‌های بیمه مصوب ۱۳۶۷/۹/۱۳، شرکت بیمه ایران در صورتی تابع مقررات عمومی مربوط به دولت و مؤسساتی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند، می‌گردید که در مقررات مزبور صراحتاً از آن یاد می‌شد. بر اساس جزء ۳ بند (ج) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغی ۱۳۸۵/۴/۱۰ مقام معظم رهبری، بیمه ایران همچنان دولتی باقی ماند. پیش‌تر، طبق ماده ۱ اساسنامه شرکت سهامی بیمه ایران مصوب ۱۳۵۲/۱۱/۲، این شرکت مستلزم تصریح نام شمرده می‌شد.

سازمان (شرکت) صداوسیما: طبق ماده ۳ قانون تشکیل سازمان رادیو تلویزیون ملی ایران مصوب ۱۳۵۰/۳/۲۹، این «سازمان ... مشمول قوانین و آیین‌نامه‌ها و مقررات عمومی مربوط به مؤسسات دولتی و وابسته به دولت» نمی‌شد «مگر آنکه در قانون صراحتاً از این سازمان اسم برده» می‌شد. بر اساس نظریه شماره ۶۰۲۵ مورخ ۱۳۶۵/۴/۱۸ شورای نگهبان، جواز اجرای قوانین مصوب پیش از انقلاب، به اصل خود باقی است مگر اینکه صراحتاً مغایر با قانون اساسی باشد یا شورای نگهبان در نظر تفسیری خود آن قانون

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

را مغایر با قانون اساسی اعلام کرده باشد. لذا قانون تشکیل سازمان رادیو تلویزیون ملی ایران همچنان معتبر به نظر می‌رسد.

شرکت ملی گاز ایران: طبق ماده ۱ اساسنامه شرکت ملی گاز ایران مصوب ۱۳۵۶/۸/۲۵، این شرکت به موجب بند (الف) ماده ۵ اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، به صورت شرکت سهامی و به عنوان شرکت فرعی شرکت ملی نفت ایران تشکیل شد. بر اساس بند (ب) ماده ۵ اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، شرکت‌های فرعی این شرکت از کلیه معافیت‌ها و مزایای مقرر در این اساسنامه نظیر استثنا شدن از قوانین و مقررات عمومی مگر به تصریح نام (موضوع مواد ۵۷ و ۶۶ اساسنامه مزبور) بهره‌مند بودند. علیرغم حکم ماده ۴ قانون نفت مصوب ۱۳۶۶/۷/۹[1] مبنی بر قابل اجرا بودن اساسنامه‌های شرکت‌های نفت و گاز و پتروشیمی پس از تصویب مجلس و در غیر این صورت، لغو آن اساسنامه‌ها، به دلیل تصویب بودجه این سه شرکت در قوانین بودجه سالانه، عملاً هر ساله حکم ماده ۴ قانون نفت، مستمراً نسخ سالانه شده است.

شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران: طبق ماده ۱ اساسنامه این شرکت مصوب ۱۳۵۶/۸/۲۱، شرکت مزبور به موجب بند (الف) ماده ۵ اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، به عنوان شرکت فرعی شرکت ملی نفت ایران تشکیل شد. طبق بند (ب) ماده ۵ اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، شرکت‌های فرعی این شرکت از کلیه معافیت‌ها و مزایای مقرر در این اساسنامه نظیر استثنا شدن از قوانین و مقررات عمومی مگر به تصریح نام بهره‌مند بودند. وضعیت این شرکت مشابه وضع شرکت ملی گاز است.

سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) و کلیه شرکت‌ها و واحدهای تابعه و وابسته به آن: به موجب ماده ۶ قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۶، ایمیدرو تأسیس شد و اداره آن به موجب قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) مصوب ۱۳۴۶/۴/۲۶ است. با توجه به ماده ۲ قانون مصوب ۱۳۴۶، ایمیدرو و کلیه شرکت‌ها و واحدهای تابعه و وابسته به آن، تابع قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های عمومی مربوط به مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و قانون محاسبات عمومی نمی‌شدند مگر آنکه در قانونی صراحتاً از سازمان اسم برده می‌شد. هر چند مفهوم «شرکت‌ها و واحدهای تابعه و وابسته» از نظر قانونی ابهام دارد، در بخش اساسنامه

---

۱. ماده ۴: وزارت نفت برای انجام عملیات نفتی و بهره‌برداری در سراسر کشور و فلات قاره و دریاها می‌تواند شرکت‌هایی را تأسیس نماید. اساسنامه‌های شرکت‌های نفت و گاز و پتروشیمی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی به مورد اجرا گذارده خواهد شد. تصویب اساسنامه‌های سایر شرکت‌ها با هیأت وزیران خواهد بود.

تبصره- وزارت نفت مکلف است از تاریخ تصویب این قانون، اساسنامه‌های شرکت‌های نفت، گاز و پتروشیمی را ظرف مدت یک سال جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

تارنمای ایمیدرو[۱] آمده است که منظور از «شرکت‌ها و واحدهای تابعه» در قانون ۱۳۴۶، شرکت‌هایی است که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به سازمان است و «شرکت‌ها و واحدهای وابسته» شرکت‌هایی است که کمتر از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به سازمان است. این تعریف از نظر قانونی محل تأمل است؛ زیرا با تعریف قانونگذار در تبصره ۱ قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹[۲] در خصوص «مؤسسات وابسته» هماهنگی ندارد؛ این مسئله باید در مقاله دیگری مورد بررسی قرار گیرد.

سازمان انرژی اتمی ایران: طبق ماده ۲ قانون سازمان انرژی اتمی ایران مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶، این سازمان «منحصراً تابع مقررات این قانون و اساسنامه مربوط و آیین‌نامه‌های استخدامی و مالی و اداری مخصوص به خود «بود «مگر آنکه در قانونی صراحتاً از «سازمان انرژی اتمی ایران» نام برده» می‌شد.

شرکت صنایع الکترونیک ایران (صا ایران) و شرکت‌های تابع و وابسته به آن: بر اساس ماده ۳ قانون تشکیل شرکت صنایع الکترونیک ایران مصوب ۱۳۵۲/۱۱/۲۴، «این شرکت و شرکت‌های تابع و وابسته به آن منحصراً تابع این قانون و اساسنامه و مقررات و آیین‌نامه‌های مربوط به خود بوده و تابع قوانین و مقررات مربوط به مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و قانون محاسبات عمومی» نبوده «مگر آنکه در قوانین مزبور صراحتاً از این شرکت و شرکت‌های تابع و وابسته به آن نام برده» می‌شد. در صورتی که بر اساس مواد ۳ و ۴ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ (لازم‌الاجرا در زمان تأسیس صا ایران)، وجه ممیزه شرکت دولتی از موسسه دولتی یا وابسته به دولت را در داشتن یا نداشتن قالب شرکتی بدانیم، شرکت صا ایران صرفاً از قانون محاسبات عمومی مستثنی شده است و نه از سایر قوانین و مقررات عمومی کشور. اما با توجه به اینکه بر اساس بند (پ) ماده ۲ قانون استخدام کشوری، مؤسسات دولتی، عام و شامل شرکت دولتی بوده است، حکم ماده ۳ مزبور معنای عام دارد. این شرکت دارای هشت زیر مجموعه[۳] بوده و در گروه سه ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قرار دارد.

شرکت ملی صنایع مس ایران: طبق ماده ۳ قانون تشکیل شرکت سهامی معادن مس سرچشمه کرمان مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۸، این «شرکت تابع قانون استخدام کشوری» نبوده «و قوانین و مقررات مربوط به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت، در صورتی شامل شرکت سهامی معادن مس سرچشمه

۱.http://imidro.gov.ir//parameters/imidro/modules/cdk/upload/content/general_content/290/15245569935404pq3n79csrkbk9lp8ggjlpb550.pdf

۲. «از نظر این قانون مؤسسه وابسته، واحد سازمانی مشخصی است که ... توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد.» در این قانون، وابستگی تأسیسی، مدیریتی و مالکیتی، ملاک وابسته بودن قرار گرفته است.

۳. پایگاه اطلاع‌رسانی وزارت دفاع به نشانی:

http://www.defanews.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

کرمان» می‌شد «که صراحتاً از آن نام برده» می‌شد. اساسنامه این شرکت مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۱ کمیسیون مجلسین، در خصوص مستلزم تصریح نام بودن یا نبودن، ساکت است. نام شرکت بر اساس «قانون اصلاح بعضی از مواد قانون تشکیل شرکت سهامی معادن مس سرچشمه کرمان و تغییر نام آن به شرکت ملی صنایع مس ایران» مصوب ۱۳۵۵/۴/۱۷ و اصلاحات بعدی آن تغییر یافت.

سازمان بیمه سلامت ایران: بر اساس ماده ۵ قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور اصلاحی ۱۳۷۴/۸/۷، سازمان بیمه خدمات درمانی تشکیل شد که در صورتی تابع مقررات عمومی دولت و مؤسساتی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند، می‌شد که در مقررات مزبور صراحتاً از آن، یاد شده بود. این سازمان طبق بند (ب) ماده ۳۸ قانون برنامه پنجم توسعه، با ادغام در بخش‌های بیمه‌های درمانی کلیه صندوق‌ها، تبدیل به سازمان بیمه سلامت ایران شد.

صندوق ضمانت صادرات ایران: طبق ماده ۲ قانون چگونگی اداره صندوق ضمانت صادرات ایران مصوب ۱۳۷۵/۷/۱۵، این صندوق «در صورتی مشمول قوانین و مقررات عمومی مربوط به شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت» می‌شد «که به طور صریح از آن نام برده» می‌شد.

۲-۱-۲. شمول قوانین عمومی بعدی نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است

مصادیق این دسته به دلیل کثرت آنها قابل احصا نیست؛ مهم‌ترین مصداق این دسته عبارت است از:

مؤسسات وابسته به وزارت جهاد کشاورزی: فارغ از ابهام حکم بند (ب) ماده ۱ قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ از حیث اینکه وزارت جهاد کشاورزی، شخص مستلزم تصریح نام است یا خیر؛ بر اساس تبصره ماده ۳ قانون تشکیل وزارت تولیدات کشاورزی و مواد مصرفی مصوب ۱۳۴۶/۱۰/۱۸ مجلسین، مقررات مربوط به امور مالی و معاملات و وظایف و اختیارات مؤسسات وابسته به وزارت جهاد کشاورزی، منحصراً تابع اساسنامه مصوب آنها دانسته شده بود. همان‌طور که بیان شد، بر اساس نظریه شماره ۶۰۲۵ مورخ ۱۳۶۵/۴/۱۸ شورای نگهبان، جواز اجرای قوانین مصوب پیش از انقلاب، به اصل خود باقی است.

شرکت ملی نفت ایران: طبق مواد ۵۶ و ۶۲ اساسنامه این شرکت مصوب ۱۳۵۳/۵/۲۰ و مواد ۵۷ و ۶۶ اساسنامه این شرکت مصوب ۱۳۵۶/۳/۱۷، مقررات این اساسنامه مادام که مصرحاً به موجب قانون نسخ نشده بود، معتبر بود. علیرغم حکم ماده ۴ قانون نفت مصوب ۱۳۶۶/۷/۹ مبنی بر قابل اجرا بودن اساسنامه‌های شرکت‌های نفت و گاز و پتروشیمی پس از تصویب مجلس و در غیر این صورت لغو آن اساسنامه‌ها، به دلیل تصویب بودجه این سه شرکت در قوانین بودجه سالانه، عملاً هر ساله حکم ماده ۴ قانون نفت نسخ می‌شد. شناسایی این وضعیت برای این شرکت به دلیل اهمیت نفت در ایران بوده است و حکم ماده ۱۱ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت بر همین مبنا قابل توجیه است. اکنون تبصره ۱ ماده ۸۳ اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳ اشعار می‌دارد: «شرکت در غیر موارد زیر از شمول

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

قوانین و مقررات عمومی مربوط به دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی مستثنی است: الف. قوانین و مقرراتی که نام شرکت در آن ذکر شده و یا به آن تصریح گردیده یا مقرر شده است آن قانون یا مقرره شامل دستگاه‌های اجرایی است که شمول قانون یا مقرره بر آنها مستلزم تصریح یا ذکر نام است. ب- مواردی که در این اساسنامه تابع قوانین و مقررات مربوط قرار داده شده است.» ذیل بند (الف) ماده ۸۳ مزبور موید دیگری بر این است که قانونگذار، شخص مستلزم تصریح نام را با شخص مستلزم ذکر نام، یکی می‌انگارد.

دانشگاه‌هایی که دارای قانون تأسیس هستند: بر اساس ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰، دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی دارای مجوز از شورای گسترش، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیأت امنا که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی می‌رسد، عمل می‌کنند. گرچه این اشخاص در متن قانون مزبور مستلزم ذکر نام دانسته نشده‌اند؛ اما مفاد ماده ۱ مزبور، با تصریح بر واژه «فقط»، دلالت بر این امر می‌کند. پیش‌تر بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم و بند (الف) ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم و بند (ب) ماده ۱۵۴ قانون برنامه سوم، مشابه این حکم را کرده بودند. نظر به اینکه ایجاد برخی دانشگاه‌ها نظیر دانشگاه تهران به موجب قانون بوده است، این اشخاص در دسته اشخاص مستلزم ذکر نام قرار دارند.

۲-۲. اشخاصی که دارای قانون تأسیس خاصی نیستند

از آنجا که این اشخاص دارای قانون خاص نیستند، شمول قوانین عمومی بعدی نسبت به آنها، اصولاً مستلزم ذکر نام نیست. این دسته اشخاص در دو گروه زیر قابل تقسیم‌بندی هستند:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

۱-۲-۲. اشخاصی که شمول قوانین بر آنها مستلزم تصریح نام است

با توجه به اینکه در قانونی حکم شده است که قوانین عمومی نسبت به این اشخاص لازم‌الاجرا نیست مگر اینکه تصریح شود، شمول قوانین بر آنها دارای نظام خاصی شده بود. مصادیق این دسته عبارت است از:

بانک مرکزی: طبق ماده ۲۹ قانون بانکی و پولی کشور مصوب ۱۳۳۹/۳/۷، «بانک مرکزی ایران تابع قوانین و آئین‌نامه‌های عمومی مربوط به دولت و بنگاه‌هایی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند» نمی‌شد «مگر آنکه در قانون مربوط صراحتاً از بانک مرکزی ایران اسم برده شده» بود.

۲-۲-۲. اشخاصی که شمول قوانین بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام نیست

این اشخاص که بخش عمده مؤسسات عمومی کشور را تشکیل می‌دهند، مشمول قوانین عمومی کشور هستند.

نتیجه‌گیری

فلسفه ایجاد اشخاص مستلزم ذکر نام، قاعده اصولیِ «عام مؤخر، نسبت به خاص مقدم، در خصوص مورد، تخصیص خواهد خورد» است؛ ولی دلیل ایجاد اشخاص مستلزم تصریح نام، وضعیت خاص شخص به تشخیص قانونگذار بوده است. این تفاوت مبنایی تا قبل از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، توسط قانونگذار به رسمیت شناخته شده بود. پس از انقلاب، بر اساس رویکرد برابرگرا (و نه عدالت‌محور) و بدون لحاظ کردن تفاوت دستگاه‌ها، اشخاص مستلزم تصریح نام مساوی با اشخاص مستلزم ذکر نام انگاشته شدند و این برداشت بارها به صورت ضمنی مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته است. البته به‌نظر می‌رسد شورای نگهبان به این مسئله دقت کافی را نداشته است و صرفاً در خصوص اشخاصی که مستقیماً زیر نظر رهبری هستند، شمول قوانین عمومی را نسبت به آنها مستلزم اذن رهبری می‌داند. در رویکرد بایدانگار، با توجه به تعداد محدود اشخاصی که شمول قانون بر آنها مستلزم تصریح نام است، و با توجه به وضعیت و شرایط منحصر به فرد هر یک از این اشخاص، تثبیت یا عدم تثبت وضعیت انحصاری برای برخی از این اشخاص، از حیث توجیه حقوقی (تبعیض روا بودن)، نیازمند بررسی مستقل مورد به مورد است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

منابع

۱. برزگر خسروی، محمد (۱۳۹۵)، «معیارهای تشخیص احکام با ماهیت آیین‌نامه داخلی مجلس»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال پنجم، شماره ۱۳، ۶۷-۸۷.

۲. برزگر خسروی، محمد (۱۳۹۷)، «اعتبار قانون سازمان برق ایران از منظر شورای نگهبان»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال پنجم، شماره ۱۹، ۱۱۲-۸۷.

۳. خندان، سید علی اصغر (۱۳۷۹)، منطق کاربردی، تهران، سمت.

۴. رستمی، ولی (۱۳۹۵)، مالیه عمومی، تهران، میزان.

۵. شهبازی، محمدحسین (۱۳۹۴)، درس‌هایی از اصول فقه، تهران، میزان.

۶. صدرالحفاظی، نصراله (۱۳۷۲)، نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، شهریار.

۷. قاری سیدفاطمی، سیدمحمد (۱۳۸۰)، «تحلیل مفاهیم کلیدی حقوق بشر معاصر حق، تعهد، آزادی، برابری و عدالت»، مجله تحقیقات حقوقی، بهار تا زمستان ۱۳۸۰، شماره ۳۳ و ۳۴، صص ۲۰۹-۲۶۶.

۸. قطبی، میلاد (۱۳۹۳)، «وضعیت حقوقی نهادهای زیر نظر رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران»، گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۴۸، تاریخ ۱۳۹۳/۴/۱۶.

۹. مشهدی، علی (۱۳۹۵)، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، تهران، خرسندی.

۱۰. معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۹۳)، مجموعه قوانین و مقررات دیوان عدالت اداری، چاپ چهارم، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.

۱۱. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۸)، حقوق اداری، تهران، دادگستر.

۱۲. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۴)، «برابری: اساس حکومت قانون و صلح»، دوفصلنامه حقوق بشر، بهار و تابستان ۱۳۹۴، دوره دهم، شماره ۱، صص ۸۹-۹۵.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9]

[DOI: 10.52547/qjal.8.27.9] [Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-05]