

فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال دوم، شماره ۸ تابستان ۱۳۹۴

تفکیک صلاحیت‌های اشخاص حقوق عمومی در نظام حقوقی ایران

محمدجواد رضائی زاده^۱ محسن داوری^۲

دریافت: ۱۳۹۴/۲/۶

پذیرش: ۱۳۹۴/۳/۲۸

چکیده

اشخاص حقوق عمومی دارای شخصیت حقوقی بوده و به موجب قانون عهده‌دار یک یا چند امر عمومی هستند؛ از جمله ثمرات داشتن شخصیت حقوقی، برخورداری از اهلیت و صلاحیت و نیز طرف حق و تکلیف واقع شدن است. در اشخاص حقیقی، شایستگی دارا شدن حق را اهلیت تمتع و شایستگی اجرای حق و تکلیف را اهلیت استیفا می‌نامند. با توجه به این که اشخاص حقوق عمومی، از شخصیت حقوقی برخوردارند آیا صلاحیت این مؤسسات، همانند اشخاص حقیقی، قابل تفکیک به تمتع و استیفاست؟ مؤسسات عمومی به محض ایجاد، شخصیت حقوقی می‌یابند. ایجاد این مؤسسات نیز تنها به موجب قانون امکان‌پذیر است؛ اما سؤال دیگری که قابل طرح است این که زمان ایجاد این مؤسسات از زمان تصویب قانون مؤسس آنهاست و یا این که تصویب اساسنامه نیز جزئی از مراحل ایجاد محسوب می‌شود؟ در این مقاله ضمن طرح دیدگاه‌هایی پیرامون این موضوع با مراجعه به اساسنامه‌ها و قوانین مؤسس تعدادی از مؤسسات عمومی و با استفاده از روش توصیفی تحلیلی نتیجه گرفته شده است که قوانین مؤسس نهادها و مؤسسات عمومی گاهی جنبه شرط لازم و کافی

۱. عضو هیأت علمی مدعو گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی

(نویسنده مسئول): E-mail: mj.rezaei@yahoo.com

۲. دانش آموخته دوره دکتری تخصصی حقوق، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات،

دانشگاه آزاد اسلامی؛ E-mail: mdavari13@gmail.com

برای تأسیس و ایجاد این مؤسسات داشته و گاهی صرفاً شرط لازم برای ایجاد این مؤسسات هستند و نه شرط کافی. صلاحیت تمتع مؤسسات عمومی ناظر به زمان ایجاد و اعتبار شخصیت حقوقی آنهاست و صلاحیت استیفای این مؤسسات ناظر به فراهم آمدن شرایط اعمال اراده در راستای صلاحیت‌های آنهاست که آن هم از زمان تعیین مقامات آنها به موجب قانون یا تصویب اساسنامه آنهاست.

واژگان کلیدی: صلاحیت، اهلیت، تمتع، استیفاء، اشخاص حقوق عمومی، مؤسسات عمومی.

مقدمه

شخص در حقوق، موجودی است که حق و تکلیف دارد و شخصیت نیز به معنای شایستگی شخص برای دارا شدن حق و تکلیف و اجرای آن می‌باشد. از این شایستگی در اشخاص حقوق خصوصی، با عنوان اهلیت و در اشخاص حقوقی حقوق عمومی با عنوان صلاحیت یاد می‌شود. شخصیت حقوقی اشخاص حقیقی معمولاً در دو بعد بررسی می‌شود: در مقام برخورداری از حقوق و تکالیف یا همان اهلیت تمتع؛ و در مقام اجرای حقوق و تکالیف یا همان اهلیت استیفاء. غالباً در کتاب‌های حقوق مدنی در خصوص این دو نوع اهلیت مطالبی ارائه می‌شود.^۱ اما غالب مباحث مطرح شده در این کتاب‌ها ناظر بر اشخاص حقیقی است و نه حقوقی. در کتاب‌های حقوق تجارت، خصوصاً در مباحث مربوط به شرکت‌ها، در مورد اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و خصوصاً شرکت‌ها و انواع آنها و نحوه ایجاد آنها مطالبی طرح می‌شود.^۲ اما سؤالی اساسی که وجود دارد و غالباً در این کتاب‌ها به صورت تفصیلی و تحلیلی به آن پرداخته نمی‌شود این است: آیا علاوه بر اشخاص حقیقی، در اشخاص حقوقی نیز امکان تفکیک صلاحیت به تمتع و استیفاء وجود دارد؟ اگر پاسخ مثبت است، ملاک و مبنای این تفکیک چیست؟ این سؤالات خصوصاً در خصوص اشخاص حقوقی حقوق عمومی از اهمیت بیشتری برخوردار است؛ چرا که این اشخاص با هدف تأمین نفع و فایده عمومی و به موجب قانون شکل می‌گیرند در حالی که اشخاص

۱. مانند: (کاتوزیان، ۱۳۷۹، ج ۲: ۱)؛ (امامی، ۱۳۷۹، ج ۱: ۲۰۳) و (صفایی، ۱۳۸۲: ۱۱۳)

۲. مانند: (اسکینی، ۱۳۹۱)

حقوقی حقوق خصوصی با اهداف خصوصی و به وسیله ابتکارات خصوصی ایجاد می‌شوند. در کتاب‌های حقوق اداری غالباً به اشخاص حقوق عمومی و انواع آن و ویژگی‌های آن اشاره می‌شود^۱ و در مورد ایجاد این اشخاص تنها به این نکته اکتفا می‌شود که ایجاد این اشخاص تنها به موجب قانون امکان‌پذیر است و مطابق ماده ۵۸۷ قانون تجارت به محض ایجاد دارای شخصیت حقوقی می‌شوند؛ اما این که آیا صرف تصویب قانون برای ایجاد آنها و برخورداری از شخصیت حقوقی کافی است یا تصویب اساسنامه می‌تواند در مورد برخی اشخاص حقوق عمومی جزیی از مراحل ایجاد محسوب شود و نیز در مورد این که آیا صلاحیت‌های این اشخاص و مقامات آنها قابل تفکیک به تمتع و استیفاست یا خیر سخنی به میان نیامده است.

تدقیق در خصوص زمان ایجاد اشخاص حقوقی حقوق عمومی، خصوصاً مؤسسات عمومی، نقش قانون و اساسنامه در ایجاد و شخصیت حقوقی یافتن آنها و نیز شرایط تمتع و استیفای صلاحیت آنها، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از جمله مواردی است که مقاله حاضر در صدد پرداختن به آن، به طریق کتابخانه‌ای و مراجعه به قوانین و اساسنامه‌های مؤسسات عمومی و با استفاده از روش توصیفی تحلیلی است. برای نیل به مطلوب ابتدا به بررسی مفهوم صلاحیت و اهلیت در اشخاص حقوق عمومی و خصوصی خواهیم پرداخت، سپس بحث اهلیت در اشخاص حقوقی اعم از اشخاص حقوق خصوصی یا عمومی و تفاوت‌های آن و نیز امکان پذیرفتن اهلیت تمتع و استیفا در مورد این اشخاص و به تبع آن قائل شدن صلاحیت تمتع و استیفا برای اشخاص حقوق عمومی را بررسی خواهیم کرد و پس از آن به تحلیل صلاحیت تمتع و استیفای اشخاص حقوقی حقوق عمومی، خصوصاً مؤسسات عمومی خواهیم پرداخت.

۱. مانند: (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰، فصل اول، باب چهارم: شخصیت حقوقی سازمان‌های اداری)؛ (انصاری، ۱۳۸۶، فصل سوم: اشخاص حقوق اداری و روابط آنها)؛ (رضایی‌زاده، ۱۳۹۰: ۱۹۶-۱۹۱) و (عباسی، ۱۳۸۹، فصل دوم: اشخاص حقوق اداری یا سازمان‌های اداری)

۱. مفهوم صلاحیت و اهلیت در اشخاص حقوق عمومی و خصوصی

«صلاحیت» مفهومی است که در حوزه عمومی معنی می‌یابد و به معنای توانایی مرجع یا مقام سیاسی، اداری یا قضایی در اتخاذ تصمیم یا انجام عملی در حوزه عمومی است. در تعریفی عام، «صلاحیت» مفهومی کارکردی است که در صورت وجود مراجع متعدد برای اعمال اختیار مشابه، حدود اعمال این اختیار را برای هر مرجع مشخص می‌نماید (Thery, 2003: 247). در حقوق اساسی، اصل تفکیک قوا مورد پذیرش واقع شده است. بر اساس این اصل، قدرت عمومی میان قوه قضائیه، قوه مقننه و قوه مجریه توزیع می‌گردد. در حقوق اداری نیز این اصل در تعیین مرزهای حوزه حقوق اداری حائز اهمیت است؛ چرا که مرز اقدام و چارچوب فعالیت مقامات اجرایی را مشخص می‌کند. از این اصل در حقوق اداری می‌توان به «اصل صلاحیت» تعبیر کرد که بر اساس آن فرض می‌شود که مقامات عمومی و اداری محدود به صلاحیت‌های اعطایی به آنها (وظایف هسته‌ای) هستند (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۱۰). در واقع از نقطه نظر حقوقی، صلاحیت به قدرت مشروع تصمیم‌گیری اشاره دارد که قانون به یک نهادی اعطا می‌کند و در معنای عام، صلاحیت به معنای اعطای اختیارات قانونی اقدام به مقامات اداری یا اختیار حل و فصل یک اختلاف به مقامات قضائی است. (lang, Agathe et al 1999 : 65) در ترمینولوژی حقوق، صلاحیت را اختیار و استحقاق در امکنه و اموری که قانون برای مأمور اداری یا قضائی معین کرده است تعریف کرده‌اند. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۲۳۵۵)

در حقوق اداری ایران، صلاحیت غالباً در قالب تکلیف (سنجایی، ۱۳۴۲: ۲۰۷) و یا در قالب اختیارات تعریف شده و گفته شده است صلاحیت مجموع اختیاراتی است که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی به مأمور دولت داده می‌شود (طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۰: ۴۶۱). برخی گفته‌اند موضوع صلاحیت در علم حقوق بحث «تقسیم کار» و «تبیین وظیفه» است (علی آبادی، ۱۳۸۳: ۵) و برخی دیگر صلاحیت را مجموعه‌ای از شرح وظایف و حدود اختیارات مقام‌ها، مأمورین و سازمان اداری در نظر گرفته‌اند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۲: ۳۰). برخی نیز صلاحیت را شایستگی و اجازه قانونی که از طرف قانون به مقام اداری برای مدیریت مطلوب اداره اعطا می‌گردد تعریف کرده (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۱۱) و معتقدند مقام اداری به

خودی خود فاقد صلاحیت است مگر اینکه قانون صلاحیت و شایستگی و اجازه انجام اقدامات و یا اتخاذ تصمیماتی را به وی اعطا کند. به عبارت دیگر، اصل بر «عدم صلاحیت» مقام عمومی و اداری است (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۱۱). برخی دیگر از اساتید حقوق اداری نیز با نقد تعاریف مطرح شده برای صلاحیت، در نهایت در تعریف صلاحیت گفته‌اند: «صلاحیت اداری، وضعیت حقوقی مشخصی است که برای مقام یا مرجع اداری تعریف می‌شود و به فرد یا شخص ویژه‌ای نیز ارتباط نمی‌یابد؛ برای مثال، صلاحیت یک مقام اداری، وضعیت حقوقی فردی است که در آن پست سازمانی قرار می‌گیرد و بدیهی است که هر فرد منصوب در آن پست سازمانی در آن وضعیت حقوقی قرار می‌گیرد و این وضعیت حقوقی با فرد تعریف نمی‌شود.» (ویژه، ۱۳۹۲: ۳۱۱-۳۱۰). با لحاظ تعاریف پیش‌گفته، تعریفی از صلاحیت که از جامعیت و مانعیت بیشتری برخوردار است را می‌توان در این تعریف یافت: «صلاحیت، توانایی و اقتداری است که به موجب قانون به یک نهاد اعم از قضائی، تقنینی و یا اجرایی داده می‌شود که نسبت به حوزه صلاحیت خود تصمیم‌گیری و یا اقدام کند.» (استوارسنگری، ۱۳۹۲: ۳۵۶). این تعریف از واژه اهلیت برای تعریف صلاحیت استفاده نکرده است؛ زیرا علی‌رغم اینکه حقوقدانان خصوصی اهلیت را با صلاحیت تعریف کرده‌اند؛ اما این دو با هم متفاوتند که در ادامه در این رابطه توضیح داده خواهد شد. همچنین تعریف مذکور از واژه اختیار نیز در تعریف صلاحیت استفاده نکرده است؛ چرا که صلاحیت، اختیار نیست بلکه صلاحیت ابتدایی و آنچه که قانون‌گذار اعلام می‌کند (که این امر در صلاحیت یک نهاد است) جنبه اختیاری ندارد بلکه تکلیفی و جزء وظایف و الزامات آن نهاد است. (استوارسنگری، ۱۳۹۲: ۳۵۷)

اما در تعریف فوق نیز نکته‌ای مغفول مانده است و آن این که در آن توانایی و اقتدار به صورت مطلق ذکر شده است در حالی که در حقوق عمومی و اداری، هر توانایی و اقتداری مدنظر نیست بلکه توانایی و اقتداری که دارای اثر حقوقی باشد مدنظر می‌باشد و به تعبیر دیگر، اقتدار حقوقی مدنظر است. این ایراد در تعریف دیگری رفع شده است؛ به موجب این تعریف

۱. اهلیت عبارت است از شایستگی و صلاحیتی که به یک شخص در کشورش می‌دهند تا حقوق خصوصی را

دارا شود و آنها را اعمال کند. (ساکت، ۱۳۷۲: ۲۰۵)

«صلاحیت، توانایی حقوقی‌ای است که مقام عمومی به واسطه آن به انجام وظیفه می‌پردازد.» (زارعی و محمودی، ۱۳۹۰: ۱۶)

از حیث این که در صلاحیت بحث از این است که آیا مأمور دولتی اختیار انجام یک یا چند عمل حقوقی را دارد یا خیر، صلاحیت با اهلیت در حقوق خصوصی شباهت می‌یابد؛ زیرا در اصطلاح حقوق خصوصی، اهلیت عبارت است از شایستگی و صلاحیتی که به یک شخص در کشورش می‌دهند تا حقوق خصوصی را دارا شود و آنها را اعمال کند. (Colin, Capitan et La morandiére 1957: 49) لذا می‌توان از اهلیت به عنوان شایستگی شخصی برای دارا شدن و اجرای حق و تکلیف نام برد (صفائی و قاسم‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۹۹ و جعفری لنگرودی، ۱۳۸۰: ۹۷). شایستگی دارا شدن حق و تکلیف را اهلیت تمتع و شایستگی اعمال و اجرای حق و تکلیف را اهلیت استیفاء می‌نامند. این دو نوع اهلیت هم در مورد اشخاص حقیقی و هم اشخاص حقوقی - اعم از خصوصی و عمومی - وجود دارد. با توجه به اینکه موضوع مقاله حاضر در ارتباط با اشخاص حقوقی حقوق عمومی است لذا در ادامه به بررسی این موضوع در اشخاص حقوقی و خصوصاً اشخاص حقوقی حقوق عمومی خواهیم پرداخت.

۲. اهلیت تمتع و استیفاء اشخاص حقوقی

اهلیت با شخصیت گره خورده است (ساکت، ۱۳۷۲: ۸۴) در هر موردی که شخصیت وجود داشته باشد، اهلیت نیز در کنار آن وجود خواهد داشت. در واقع تحقق شخصیت حقوقی به معنای بهره‌مندی شخص حقوقی از مزایا و حقوق و نیز بار گردیدن تکالیف بر آن است (پاسبان، ۱۳۸۷: ۱۱).

در تعریف حقوقی شخصیت گفته شده است که شخصیت عبارت از قابلیت است در انسان که بتواند در جامعه دارای تکلیف و حق گردد و آن را بواسطه یا بدون واسطه اجرا نماید (امامی، ۱۳۵۶: ۴: ۱۵۰). از آن جایی که حق جز به شخصی از اشخاص پیوند نمی‌گیرد، پس تکلیفی که در برابر آن پدید می‌آید تنها شخص را در بر می‌گیرد (ساکت، ۱۳۷۲: ۷۰) و تنها اشخاص، موضوع حقوق و تکالیفند (Black's law dictionary, 1978: 1299-1300). در حقوق، اشخاص، به دو دسته حقیقی و حقوقی تقسیم شده‌اند؛ مراد از اشخاص حقیقی یا طبیعی، افراد

انسانی است که موضوع حق و تکلیف می‌باشند. در حقیقت و نفس الامر تنها انسان - یعنی شخص حقیقی - دارای حق و مکلف می‌تواند باشد و حقوق برای تنظیم روابط مردم با یکدیگر ایجاد شده است ولی از آن جایی که انسان غالباً برای رفع حاجت‌ها و نیازهای گوناگون خود در جمعیت‌ها و دسته‌های مختلفی که برای مقاصد متنوع تشکیل شده‌اند داخل می‌شود لذا قانون برای این جمعیت‌ها شخصیت قائل شده است (شایگان، ۱۳۷۵: ۱۱۹). از این جمعیت‌ها و دسته‌ها به عنوان اشخاص حقوقی تعبیر می‌شود. در واقع مراد از اشخاص حقوقی گروهی از افراد انسان یا منفعتی از منافع عمومی است که قوانین موضوعه آن را در حکم شخص طبیعی و موضوع حقوق و تکالیف قرار داده باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۰: ۳۷۸) همان طور که اشخاص حقیقی به اعتبار انسان بودن خود دارای شخصیت و در نتیجه دارای اهلیت هستند، اشخاص حقوقی نیز به اعتبار شخصیت حقوقی که به موجب قانون دارای آن هستند، از وصف اهلیت برخوردار خواهند بوده و دارای اهلیت تمتع و استیفا خواهند بود (جمال الدین زکی، ۱۹۶۹م: ۴۸۴)؛ هم چنین باید گفت ماده ۵۸۸ قانون تجارت بر این امر اشعار دارد که شخص حقوقی می‌تواند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شود که قانون برای افراد قائل است و حق برخورداری از اهلیت را می‌توان از جمله این حقوق دانست. البته در مورد اهلیت استیفاي اشخاص حقوقی باید گفت از آن جایی که اعمال حقوقی به قصد و رضا نیاز دارند؛ لذا اشخاص حقوقی قدرت و صلاحیت انجام این اعمال را ندارند و اداره‌کنندگان این اشخاص این وظیفه را برعهده دارند (صفار، ۱۳۷۵: ۱۴۸). به عبارت دیگر، تصمیمات این اشخاص، به وسیله مقاماتی که به موجب قانون یا اساسنامه صلاحیت اتخاذ تصمیم دارند گرفته می‌شود. (ماده ۵۸۹ قانون تجارت)

در قانون مدنی ایران، واژه اهلیت، در رابطه با اشخاص حقیقی به کار رفته است ولی در رابطه با اشخاص حقوقی، قانون‌گذار از استعمال واژه اهلیت خودداری کرده و به جای آن از واژه «حقوق و تکالیف» یا «حقوق و وظایف» استفاده کرده است. با توجه به قانون مدنی و تجارت، قانون‌گذار با ذکر «شخصیت حقوقی» برای اشخاص حقوقی نیز «اهلیت مدنی» اشخاص حقیقی را به جز آنچه که مختص انسان است، در مورد اینان پذیرفته است. (صفار، ۱۳۷۳: ۳۶۱)

البته نباید فراموش کرد که پذیرفتن اهلیت هم در مورد اشخاص حقیقی و هم حقوقی بدین معنا نیست که هیچ تفاوتی میان آنها از حیث مبنا و دامنه تمتع و استیفای حقوق و تکالیف نیست؛ بلکه تفاوت‌هایی میان آنها وجود دارد:

اول این که مسأله اهلیت از امور وابسته به شخصیت انسان است. مبنای حقوقی اهلیت تمتع در اشخاص حقیقی، انسان بودن است. همین که وجود و شخصیت انسان شکل گرفت و آدمی پا به عرصه زندگی گذاشت، توانایی دارا شدن حقوق را کسب می‌کند.^۱ لذا وصف اهلیت، ذاتی بشر بوده و پیوسته همراه و همزاد انسان است و از ذات او جداناپذیر است. از همین رو، انسان نسبت به اهلیت داشتن یا نداشتن اختیاری نداشته و به همین جهت توانایی سلب و اعراض و یا انتقال اهلیت به دیگری از انسان گرفته شده است (شهیدی، ۱۳۶۹: ۱۳۵-۱۳۴). البته این بدان معنا نیست که فرد نمی‌تواند از اعمال برخی حقوق خود صرف‌نظر کند و یا آن را به دیگری واگذار کند؛ چرا که قدرت بر سلب حق به طور جزئی لازمه آزادی حقوقی فرد می‌باشد (امامی، ۱۳۵۶: ۴: ۱۵۰)؛ بلکه مراد این است که اصل اهلیت به دلیل اینکه ذاتی بشر است قابل سلب و انتقال نیست. ولی اشخاص حقوقی بر اساس ضرورت و نیاز و مصالح خاص حقوقی در عالم حقوق، طرف حق و تکلیف قرار گرفته‌اند و صلاحیت و شخصیت حقوقی آنان ذاتی این اشخاص نیست بلکه عارضی است و مؤسسين به هنگام ایجاد آنها این صلاحیت‌ها را به او اعطاء کرده‌اند (صفار، ۱۳۷۳: ۳۷۵) و همین مؤسسين می‌توانند به موجب اساسنامه یا قانون این صلاحیت را از او سلب کرده و یا به دیگری منتقل نمایند.

دوم این که اهلیت در مورد شخص حقیقی، مطلق است. بدین معنا که فرد، اهلیت تمتع همه حقوق و تکالیف را داراست؛ اما صلاحیت اشخاص حقوقی، خصوصاً اشخاص حقوقی حقوق عمومی، مقید بوده و در چارچوب اصل تخصص قابل بررسی است. بدین معنا که فقط می‌تواند در حدود صلاحیت قانونی، یعنی درباره اموری که به موجب قانون و یا بر طبق اساسنامه جزء

۱. ماده ۹۵۶ قانون مدنی

اختیارات و وظایفش گذاشته شده است اقدام و عمل کند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۳۰۲). در واقع اصل تخصص، اصل تعیین حدود اهلیت اشخاص حقوقی است. (ساکت، ۱۳۷۲: ۱۹۶)

اهلیت و شخصیت اشخاص حقوقی برخلاف اهلیت اشخاص حقوقی کامل نیست و یک شخصیت حقوقی تنها می‌تواند در حدود هدف خود اقدام نماید؛ مثلاً یک شرکت مربوط به حمل و نقل نمی‌تواند جاده‌سازی کند. (صفار، ۱۳۷۵: ۳۶۲)

سوم این که دامنه اهلیتِ دارا شدنِ (تمتع) اشخاص حقوقی تنگ‌تر از دامنه اهلیت دارا شدنِ اشخاص حقیقی است؛ اشخاص حقوقی نمی‌توانند دارای حقوق و تکالیفی شوند که ویژه شخص طبیعی یا انسان است. مسائلی مانند نسب، سن، جنس (مردی یا زنی)، ازدواج، ارث، زناشویی، حق ابوت یا بنوت، طلاق، نفقه و هر گونه حق و تکلیفی که به هسته جسمی و بدنی انسان وابسته است مانند خدمت سربازی یا حق تندرستی و سلامتی جسم و نیز آنچه به تکالیف و وظایف خانوادگی و خویشاوندی پیوند می‌گیرد اگر چه حقوق مالی باشد از قلمرو اهلیت اشخاص حقوقی بیرون است (ساکت، ۱۳۷۲: ۱۹۵). ماده ۵۸۸ قانون تجارت در این زمینه اشعار می‌دارد: «شخص حقوقی می‌تواند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شود که قانون برای افراد قائل است مگر حقوق و وظایفی که بالطبع فقط انسان ممکن است دارای آن باشد مانند حقوق و وظایف ابوت، بنوت و امثال ذلک.»

چهارم این که: درست است که یک شخصیت حقوقی می‌تواند همچون انسان، دارای نام و نشانی باشد، اموالی را تملک کند، دارای حساب بانکی باشد و بدهکار یا بستانکار واقع شود، یا افرادی را استخدام کند که برای او کار کنند و در واقع از طریق نمایندگان انسانی خودش فعالیت کند؛ اما یک شخصیت حقوقی نمی‌تواند واجد وجدان و احساسات باشد و در نتیجه متحمل کیفرهای آگاه‌کننده و بیدارکننده باشد چنان که نمی‌تواند برخی اعمال حقوقی نظیر ازدواج و وصیت، یا اعمال مادی همچون خوردن و نوشیدن و یا اعمال مجرمانه‌ای همچون قتل یا حمله به تمامیت جسمانی اشخاص مرتکب شود. (صفار، ۱۳۷۵: ۳۶۲)

تا بدین جا روشن شد که علی‌رغم وجود تفاوت‌هایی در اهلیت تمتع و استیفای اشخاص حقیقی و حقوقی؛ اما اصل وجود اهلیت تمتع و استیفا در مورد اشخاص حقوقی نیز قابل پذیرش

است؛ اما با توجه به وجود دو دسته اشخاص حقوقی یعنی اشخاص حقوقی خصوصی، و اشخاص حقوقی حقوق عمومی و با عنایت به تفاوت کارکردها و اهداف اشخاص حقوقی این دو عرصه، نحوه بهره‌مندی و اعمال حقوق و تکالیف این دو دسته از اشخاص نیز تفاوت‌های اساسی با همدیگر دارند.

۳. تفاوت اهلیت تمتع و استیفا در اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و عمومی

پیش‌تر در تعریف صلاحیت بیان شد که صلاحیت، بیشتر در حوزه عمومی معنی می‌یابد و به معنای توانایی حقوقی‌ای است که مقام عمومی به واسطه آن به انجام وظیفه می‌پردازد (زارعی و محمودی، ۱۳۹۰: ۱۶). این توانایی و شایستگی در اشخاص حقوق عمومی، هم در بُعد دارا شدن (تمتع) حقوق و تکالیف و هم در بُعد اجرای (استیفای) آن می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد. از حیث این که در صلاحیت بحث از این است که آیا مأمور دولتی اختیار انجام یک یا چند عمل حقوقی را دارد یا خیر، صلاحیت با اهلیت در حقوق خصوصی شباهت می‌یابد. اما تمتع و استیفای حقوق و تکالیف در عرصه عمومی و خصوصی یکسان نیست؛ اول این که هدف از اعطا یا سلب اهلیت در حقوق خصوصی با حقوق عمومی متفاوت است؛ زیرا در حقوق خصوصی اهلیت قائل نشدن برای یک شخص (مانند صغیر یا محجور)، به معنای نشناختن حق استیفا برای او به منظور تأمین منافع خود اوست؛ در حالی که در حقوق عمومی و اداری، صلاحیت قائل نشدن، به معنای نشناختن یا محدود ساختن صلاحیت مقامات و مأموران عمومی و دولتی، به منظور حفظ منافع عمومی در مقابل تجاوزات و تعدّیات آنهاست. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۶۱)

دوم این که در نتیجه برخورداری از اهلیت، شخص، حق و نه تکلیف اعمال و استیفای آن را بدست می‌آورد ولی در نتیجه برخورداری از صلاحیت، شخص، برای اعمال آن موظف و مکلف می‌شود؛ لذا افراد می‌توانند از حق خود استفاده بکنند یا نکنند در حالی که مقامات عمومی در قبال صلاحیت‌های خود تکلیف دارند و نمی‌توانند به دلخواه از اعمال آنها خودداری کنند. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۶۱)

سوم این که در اشخاص حقوق خصوصی، اصل بر اهلیت این اشخاص است (مرآتی، ۱۳۷۸: ۲۳)؛ ولی در مورد اشخاص حقوق عمومی، علاوه بر مقام اجرا و اعمال حاکمیت، حتی در مقام تمتع و برخورداری از صلاحیت، اصل بر عدم صلاحیت مقام عمومی و اداری است. بدین معنا که هیچ نهاد و مقامی ذاتاً و به اعتبار این که نهادی عمومی است صلاحیت انجام اعمال و اقدامات عمومی را ندارد بلکه برای عمل به هرگونه مسئولیت عمومی باید بنیانی قانونی وجود داشته باشد (جان بل، سوفی بایرون، ۱۳۹۰: ۱۳۵). به تعبیر دیگر، وجود صلاحیت در هر امری نیازمند تصریح در قوانین است (ویژه، ۱۳۸۸: ۴۱). اگر قانونگذار نسبت به صلاحیت مقامات دولتی (به مفهوم عام) سکوت کرده باشد باید براساس اصل عدم صلاحیت، قائل به فقدان صلاحیت آن مقام و یا نهاد شد. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱، ج ۲: ۶۸)

چهارم این که: زمان برخورداری و اعمال صلاحیت از سوی اشخاص حقوق عمومی، با اشخاص حقوق خصوصی متفاوت است. در اشخاص حقیقی، مطابق ماده ۹۵۶ قانون مدنی، «اهلیت برای دارا بودن حقوق با زنده متولد شدن انسان شروع و با مرگ او تمام می‌شود». ولی برای اینکه شخصی دارای اهلیت استیفا باشد و بتواند حقوق و تکالیف خود را شخصا اعمال نماید باید عاقل و بالغ و رشید باشد یا به بیان دیگر در شمار محجورین نباشد (رسائی‌نیا، ۱۳۷۷: ۱۱۹). در مورد اشخاص حقوقی حقوق خصوصی با توجه به تقسیم این اشخاص به دو دسته شرکت‌های تجاری و تشکیلات غیرتجاری باید گفت در مورد تشکیلات غیرتجاری، قانون تجارت تاریخ دقیق ایجاد شخصیت حقوقی را معین کرده است؛ مطابق ماده ۵۸۴ قانون تجارت «تشکیلات و مؤسساتی که برای مقاصد غیرتجاری تأسیس شده یا بشوند از تاریخ ثبت در دفتر ثبت مخصوصی که وزارت عدلیه معین خواهد کرد شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند». بنابراین قبل از ثبت، این قبیل مؤسسات رسمیت نخواهند داشت و در حقیقت از نظر قانون موجودیت نخواهند داشت. در مورد شرکت‌های تجاری نیز ماده ۵۸۳ قانون تجارت مقرر می‌دارد «کلیه شرکت‌های تجاری مذکور در این قانون شخصیت حقوقی دارند» درست است که این ماده مشخص نکرده است که این شخصیت حقوقی از چه زمانی ایجاد می‌شود؛ اما علی‌رغم این امر، گفته شده است که پاسخ به این که شرکت از چه تاریخی تشکیل می‌شود در مورد شرکت‌های مختلف یکسان

نیست و هر شرکتی تابع قواعد خود است (اسکینی، ۱۳۹۱: ۴۸). در فرانسه، ابتدا قانون ۱۸۶۷ نقطه آغاز شخصیت حقوقی برای شرکت‌های سهامی را ثبت آنها قرار داد و چنانچه برخی حقوقدانان در توضیح این ماده گفته‌اند شخص حقوقی با قرارداد شرکت به وجود نمی‌آید و اعلام آن (ثبت) به مقامات عمومی لازم است (Ancel et lequette 1987: 381). به دنبال آن، ماده ۵ قانون ۱۹۶۶ این قاعده را در مورد کلیه شرکت‌های تجاری سریان داد و در حال حاضر مطابق ماده ۱۸۴۲ قانون مدنی مصوب ۱۹۷۸ فرانسه قاعده آغاز شخصیت حقوقی شرکت به دنبال ثبت آن در مورد کلیه شرکت‌هایی دارای شخصیت حقوقی می‌شوند از جمله شرکت‌های مدنی برقرار گردیده است (مرآتی، ۱۳۷۸: ۱۲)؛ اما در مورد اشخاص حقوق عمومی مطابق ماده ۵۸۷ قانون تجارت، «مؤسسات و تشکیلات دولتی و شهری به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت، دارای شخصیت حقوقی می‌شوند». این ماده به این نکته اشاره کرده است که تشکیلات دولتی و شهری نیاز به ثبت ندارند مشروط به این که به وجود آمده باشند و به محض ایجاد، دارای شخصیت حقوقی خواهند بود.

با توجه به تفاوت‌های بنیادینی که میان مفهوم اهلیت در اشخاص حقوق خصوصی و اشخاص حقوق عمومی وجود دارد به نظر می‌رسد به کار بردن واژه «صلاحیت» تمتع و استیفا به جای «اهلیت» تمتع و استیفا در مورد این اشخاص مناسب‌تر باشد.

۴. صلاحیت تمتع و استیفای اشخاص حقوقی حقوق عمومی

صلاحیت تمتع اشخاص حقوق عمومی ناظر بر زمان شکل‌گیری آنها و پیش از اعمال و اجرای صلاحیت است. اشخاص حقوقی حقوق عمومی با هدف تمشیت امور عمومی و خدمت عمومی تشکیل می‌شوند و ویژگی مهم اشخاص حقوقی حقوق عمومی آن است که این اشخاص ذاتاً از امتیازات قدرت عمومی برخوردارند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۲۹۹). این بدان معناست که اشخاص حقوق عمومی به محض به وجود آمدن از امتیازات قدرت عمومی متمتع می‌شوند.

صلاحیت استیفای این اشخاص نیز راجع به زمانی است که در مقام اعمال و اجرای صلاحیت می‌باشند. از آن جایی که این اشخاص در زمره اشخاص حقوقی هستند و اشخاص

حقوقی وجودی خارجی در عالم واقع ندارند و قادر نیستند مستقیماً اراده خود را اعمال نمایند (کاتوزیان، ۱۳۶۶: ۵۸) و بلکه مطابق ماده ۵۸۹ قانون تجارت تصمیمات آنها به وسیله مقاماتی که به موجب قانون یا اساسنامه صلاحیت اتخاذ تصمیم دارند گرفته می‌شود؛ از همین رو، صلاحیت استیفای اشخاص حقوقی حقوق عمومی ناظر به زمانی خواهد بود که قادر باشند اراده خود را به وسیله مقامات خود اعمال نمایند. این امر منوط به تعیین این مقامات به موجب قانون یا اساسنامه آنهاست.^۱

البته لازم به ذکر است برخی حقوقدانان معتقدند اشخاص حقوقی، به محض تشکیل، در آن واحد از اهلیت تمتع و استیفاء برخوردار می‌شوند و لذا برخلاف اشخاص حقیقی که تحت شرایطی می‌توانند حقوق خود را اجراء کنند، صلاحیت اجرای این دسته از اشخاص مشروط و مقید به شرط خاصی نیست (صفار، ۱۳۷۳: ۳۷۷). در این خصوص باید گفت این مسأله ممکن است در مورد اشخاص حقوقی حقوق خصوصی قابل قبول باشد، ولی در مورد اشخاص عمومی چنین نیست. توضیح این که برای ایجاد اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، اراده تشکیل باید همراه با تعیین نحوه ابراز اراده آن شخص حقوقی باشد. این ابراز اراده که از طریق نهاد تصمیم‌گیرنده (مجمع عمومی) و نهاد اجرا کننده (مدیران) انجام می‌شود (اسکینی، ۱۳۹۱: ۶۴). به موجب اساسنامه تعیین می‌شود. از همین رو، این اشخاص به محض ایجاد، از آن جایی که شرایط استیفای صلاحیت به وسیله نمایندگان این اشخاص نیز هم زمان وجود دارد هم اهلیت تمتع می‌یابند و هم اهلیت استیفاء، لذا نمی‌توان میان اهلیت تمتع و استیفای آنها در ایجاد، فاصله‌ای قائل بود.

اما در مورد اشخاص حقوق عمومی، این اراده قانون‌گذار است که آنها را به وجود می‌آورد ولی اجرای آنچه قانون‌گذار تصویب کرده است مطابق اصل ۵۸ قانون اساسی بر عهده قوه مجریه و قضائیه است. گاهی اوقات قانون‌گذار هم زمان که ایجاد یک مؤسسه یا نهاد عمومی را اعلام

۱. سه دیدگاه در خصوص جایگاه مقامات اشخاص حقوقی نسبت به این اشخاص مطرح شده است که عبارتند از: نظریه وکالت، نظریه ابزار و اندام و نظریه نمایندگی. برای مطالعه بیشتر در این زمینه مراجعه شود به: ساکت، ۱۳۷۲: ۱۹۹-۱۹۸

می‌کند نمایندگان این مؤسسات را نیز که اجراکننده صلاحیت‌های این مؤسسات هستند مشخص می‌کند؛ ولی گاهی اوقات میان اراده تأسیس شخص عمومی و میان مشخص شدن نحوه و سازوکار ابراز اراده شخص عمومی توسط نمایندگان آن فاصله وجود دارد و این خود نشان‌دهنده امکان تفکیک صلاحیت تمتع و استیفای این مؤسسات است.

از آن جایی که تحقق شخصیت حقوقی برای اشخاص حقوقی عمومی و در نتیجه برخورداری آنها از صلاحیت تمتع و استیفا منوط به ایجاد این اشخاص است. لذا لازم است به بررسی زمان تحقق این شخصیت که در واقع همان زمان آغاز صلاحیت‌های این اشخاص است پرداخته شود.

۵. آغاز صلاحیت تمتع و استیفای اشخاص حقوق عمومی

در مورد ایجاد و در نتیجه آغاز صلاحیت‌های اشخاص عمومی معمولاً گفته می‌شود که ایجاد این اشخاص تنها به موجب قانون امکان‌پذیر است و خود قانون، ایجاد کننده و سرچشمه شخصیت این اشخاص است (ساکت، ۱۳۷۲: ۱۸۰)؛ به عبارت دیگر، تأسیس شخصیت‌های حقوقی وابسته به حقوق عمومی، معمولاً بستگی به تصمیم قدرت عمومی دارد. ایجاد کننده این اشخاص مقامات عمومی و دولتی هستند، و این شخصیت‌ها بدون اجازه قانون تشکیل نمی‌شوند. از همین رو، ریشه‌پیدایی همه اشخاص حقوقی وابسته به حقوق عمومی، بی‌استثناء در قانون است. قوه مقننه بر حسب نیازها و ضرورت‌های اجتماعی با گذراندن قانون، این اشخاص را ایجاد و چارچوب فعالیت‌های آنان را مشخص می‌نماید. انحلال این اشخاص نیز به موجب قانون می‌باشد. البته ممکن است گاه منشأ پیدایی این اشخاص، افراد خصوصی باشند، ولی دولت با ملی کردن آنها، شخصیت حقوقی آنها را تغییر دهد. در این صورت باز این دولت است که این شخصیت را به صورت شخص حقوق عمومی تبدیل نموده است. (صفا، ۱۳۷۳: ۱۴۶)

مطابق ماده ۵۸۷ قانون تجارت «مؤسسات و تشکیلات دولتی و بلدی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی می‌شوند»؛ اما سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا صرف تصویب قانون برای ایجاد آنها و یافتن شخصیت حقوقی کافی است یا در برخی

اشخاص عمومی تصویب اساسنامه نیز جزیی از مراحل ایجاد محسوب می‌شود؛ البته پاسخ به این سؤالات در مورد تمامی انواع اشخاص عمومی به یک صورت نیست. همان طور که از ماده ۵۸۷ نیز پیداست در این ماده تمام اشخاص حقوقی عمومی ذکر نشده‌اند؛ زیرا شخصیت یافتن بعضی از آنها شرایطی دارد که به هیچ وجه به شرایط سایر اشخاص حقوقی عمومی شبیه نیست. (شایگان، ۱۳۷۵: ۱۲۲)

توضیح این که اشخاص حقوقی عمومی اقسامی دارند که وزارتخانه‌ها، مؤسسات عمومی از قبیل مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از آن جمله‌اند. در مورد استقلال یا عدم استقلال شخصیت حقوقی وزارتخانه‌ها دو دیدگاه وجود دارد. دیدگاه اول قائل به استقلال شخصیت حقوقی وزارتخانه‌ها است. مستمسک این دیدگاه، استناد به ماده ۵۸۷ قانون تجارت است؛ زیرا مطابق این ماده مؤسسات و تشکیلات دولتی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت، دارای شخصیت حقوقی می‌باشند. لذا به محض این که طبق قانون، وزارتخانه یا مؤسسه دولتی ایجاد شد دارای شخصیت حقوقی می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۲۹۸). دیدگاه دیگر که دیدگاه غالب است و صائب به نظر می‌رسد معتقد است که وزارتخانه‌ها ارگان‌های یک شخص هستند و آن شخص، دولت است و خود به تنهایی شخصیت حقوقی مستقلی ندارند بلکه شخصیت حقوقی آنها همان شخصیت حقوقی دولت است. عمده دلایل این دیدگاه این است که اولاً منظور از ماده ۵۸۷ قانون تجارت این است که مؤسسات و تشکیلات دولتی همانند اشخاص حقوقی حقوق خصوصی احتیاجی به ثبت ندارند نه این که هر واحد اداری برای خود دارای شخصیت حقوقی مستقلی باشد؛ چرا که اگر چنین بود لزومی نداشت که قانون‌گذار در اساسنامه مؤسسات عمومی بر شخصیت حقوقی آنها تصریح نماید ولی در خصوص وزارتخانه‌ها قائل به این تصریح نشود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۲۹۸) و حتی گاهی خلاف آن را مورد تصریح قرار دهد، چنانچه ماده ۳ قانون تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران مصوب ۲۸ مرداد ۱۳۶۸ می‌گوید: «وزارتخانه بخشی از دولت است...» این بدان معناست که وزارتخانه استقلال و شخصیت حقوقی مستقل نداشته و بخشی از دولت یا قوه مجریه است. همچنین ماده ۱ قانون مدیریت خدمات کشوری در مقام تعریف وزارتخانه اشعار

داشته است: «وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد.» همان طور که مشاهده می‌شود در این ماده هیچ اشاره‌ای به استقلال حقوقی وزارتخانه نشده است در حالی که به تصریح مواد ۲ و ۳ و ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نیز نهادهای عمومی غیردولتی شخصیت حقوقی مستقل دارند. ثانیاً لازمه وجود شخصیت حقوقی مستقل در عرصه قضایی این است که شخصیت مورد نظر از توانایی طرف حق و دعوی شدن در قبال سایر اشخاص حقوقی از جمله دولت برخوردار باشد در حالی که وزارتخانه‌ها نمی‌توانند علیه دولت طرح دعوی کنند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۵۱). ثالثاً وزارتخانه‌ها از جهت اموال و دارایی نیز وابسته به دولت هستند؛ مطابق ماده ۱۱۴ قانون محاسبات عمومی «کلیه اموال غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی متعلق به دولت است.» (عباسی، ۱۳۸۹: ۶۳)

بر اساس دیدگاه اخیر که بر اساس ادله ارائه شده صحیح‌تر به نظر می‌رسد، در مورد وزارتخانه‌ها از آنجایی شخصیت حقوقی مستقلی ندارند، طبیعی است که با تصویب قانون مربوط به تشکیل آنها، ایجاد شده و در نتیجه شخصیت حقوقی یافته و دارای صلاحیت تمتع می‌شوند و اعمال صلاحیت‌های آن توسط وزیر و سایر مقامات و کارکنان آن صورت می‌گیرد.

در فرانسه نیز وزارتخانه‌ها دارای شخصیت حقوقی نمی‌باشند به همین جهت، اعمالی که از طرف وزارتخانه‌ها انجام می‌گیرد به نام خود آنها نیست بلکه به نام دولت فرانسه است. مطابق ماده ۳۸ قانون مورخ ۵ آوریل ۱۹۵۵، تمام دعاوی‌ای که در دادگاه‌های قضایی از طرف وزارتخانه و یا علیه آنها طرح می‌شوند جز در موارد استثنایی پیش‌بینی شده، باید به وسیله نماینده قضایی خزانه عمومی (وزارت دارایی) یا علیه او طرح و اقامه گردند. وزارتخانه‌ها حق ندارند بدون دخالت نماینده قضایی خزانه، دعاوی قضایی خود را طرح و یا تعقیب کنند، آنها با وضع این قانون حق تعقیب قضایی را که در سابق به موجب رویه قضایی داشتند از دست داده‌اند. (waline, 1946: 292 به نقل از طباطبایی، ۱۳۹۰: ۳۰۰)

در این بین آنچه اهمیت و پیچیدگی بیشتری دارد، شخصیت حقوقی مؤسسات عمومی و تفکیک صلاحیت‌های آنان به تمتع و استیفاست. از جمله ثمرات پذیرفتن امکان تفکیک صلاحیت این مؤسسات به تمتع و استیفا، امکان برخورداری از منافع و مزایایی همچون تعیین بودجه، وقف و هبه و مانند اینها در فاصله میان تمتع تا استیفا صلاحیت است.

مؤسسات عمومی به سازمان‌هایی اطلاق می‌شوند که دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و به قائم مقامی دولت یا مردم یک محل، اداره یک یا چندین خدمت معین و محدود از خدمات و نیازمندی‌های عمومی را عهده‌دار می‌باشند (انصاری، ۱۳۸۶: ۲۱۰). این مؤسسات در زمره اشخاص حقوقی حقوق عمومی قرار دارند. علی‌رغم این که در قوانین ایران از مؤسسه عمومی تعریفی ارائه نشده است ولی می‌توان نهادها و مؤسساتی را در قوانین مختلف یافت که در زمره مؤسسات عمومی به شمار می‌آیند. مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از جمله این مؤسسات محسوب می‌شوند.^۱

۱. مطابق ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری: مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد.

کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود. مطابق ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری: مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

مطابق ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری: شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.

تبصره ۱- تشکیل شرکت‌های دولتی تحت هریک از عناوین فوق‌الذکر صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است، همچنین تبدیل شرکت‌هایی که سهام شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) است با افزایش سرمایه به شرکت دولتی ممنوع است.

تبصره ۲- شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره شده و شرکت دولتی شناخته شده یا می‌شوند، شرکت دولتی تلقی می‌گردند.

تبصره ۳- احکام «شرکت‌های دولتی» که در این قانون ذکر شده بر کلیه شرکت‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است نیز اعمال خواهد شد.

مؤسسات عمومی همانند سایر اشخاص حقوقی ابتدا به وجود می‌آیند و یا به عبارتی تشکیل می‌شوند و پس از تشکیل، شخصیت حقوقی یافته و اراده و اعمال حقوقی خود را توسط نهادهایی که اغلب شامل هیأت مدیره و رئیس یا مدیر عامل است اعمال می‌کند (Vedel et 2008, 2: 452). صلاحیت‌های خود را توسط مقاماتی که به موجب قانون یا اساسنامه صلاحیت اتخاذ تصمیم دارند اعمال می‌کنند. مطابق ماده ۵۸۷ قانون تجارت، «مؤسسات و تشکیلات دولتی و شهری به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت، دارای شخصیت حقوقی می‌شوند.» این ماده تنها به این نکته اشاره کرده است که تشکیلات دولتی و شهری نیاز به ثبت ندارند^۱ مشروط به این که به وجود آمده باشند و به محض ایجاد، دارای شخصیت حقوقی خواهند بود. در این ماده هیچ اشاره‌ای نشده است که این تشکیلات از چه زمانی ایجاد می‌شوند؟ مسلم است که مؤسسات و نهادهای عمومی تنها به موجب قانون ایجاد می‌شوند (مواد ۲، ۳، ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری و مواد ۳ و ۴ و ۵ قانون محاسبات عمومی کشور)^۲؛ اما سؤال این است که زمان ایجاد این مؤسسات از زمان تصویب قانون ایجاد آنهاست یا این که در مورد برخی مؤسسات عمومی تصویب اساسنامه نیز جزیی از مراحل ایجاد محسوب می‌شود و کامل شدن ایجاد نهاد عمومی و در نتیجه تمتع و برخورداری آن از حقوق و تکالیف و نیز اجرای صلاحیت‌های‌شان منوط به تصویب اساسنامه و تحقق ارکان آن نیز می‌باشد؟

در مواد ۲ تا ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری و مواد ۳ تا ۵ قانون محاسبات عمومی کشور ایجاد مؤسسات و نهادهای عمومی، به موجب قانون و منوط به تصویب مجلس شده است. این بدان معناست که تصویب مجلس قطعاً شرط لازم ایجاد این نهادهاست. بدون تصویب

۱. البته ثبت بعضی از مؤسسات و تشکیلات، ممکن است به موجب قانون خاصی لازم باشد، چنانچه به موجب آیین‌نامه اجرای قانون تأسیس شرکت اتوبوسرانی، این شرکت‌ها که از اشخاص وابسته به شهرداری‌های هر شهر هستند باید بر اساس مقررات قانون تجارت به ثبت برسند. (ماده ۱ آیین‌نامه مزبور مصوب ۱۳۳۴/۱۱/۱۴)

۲. لازم به ذکر است برخی مؤسسات عمومی غیردولتی وجود دارند که نه بر اساس مصوبه مجلس و بلکه توسط نهادهای دیگری نظیر مقام معظم رهبری، شورای انقلاب فرهنگی و حتی برخی مقامات اجرایی سازمان‌های اداری ایجاد شده‌اند که این امر باعث به وجود آمدن چالش‌های [حقوقی] در این زمینه شده است. (حسینی‌پور، ۱۳۸۹: ۴۶)

قانون‌گذار، هیچ نهاد و مؤسسه عمومی به وجود نمی‌آید و بالتبع از هیچ شخصیت حقوقی برخوردار نمی‌شود و در نتیجه از هیچ حقوق و تکالیفی برخوردار نمی‌شود. از همین رو از هیچ صلاحیت تمتعی نیز برخوردار نخواهد بود. در مورد استیفای صلاحیت نیز از آنجایی که استیفای صلاحیت نیازمند اراده است و اراده شخص حقوقی به موجب سازمان تصمیم‌گیرنده و مدیران و مقامات آن اعلام شده و فعالیت‌های آن شکل خارجی به خود می‌گیرد (کاتوزیان، ۱۳۶۶، ج ۲: ۵۹)؛ مشاهده می‌کنیم که ماده ۵۸۹ قانون تجارت اشعار داشته است: «تصمیمات شخص حقوقی به وسیله مقاماتی که به موجب قانون یا اساسنامه صلاحیت اتخاذ تصمیم دارند گرفته می‌شود.» لذا در صورتی که مصوبه مجلس مبنی بر ایجاد یک مؤسسه و نهاد عمومی، خود همزمان شامل تعیین ارکان و مقامات آن نیز باشد به موجب همان مصوبه هم زمان هم صلاحیت تمتع و هم استیفا محقق می‌شود ولی در صورتی که مصوبه مجلس صرفاً اقدام به ایجاد یک نهاد یا مؤسسه عمومی، بدون تعیین ارکان و مقامات آن باشد و بلکه آن را به تصویب اساسنامه‌اش موکول کرده باشد در این صورت از آن جایی که اعلام اراده مؤسسات عمومی توسط مقامات آن صورت می‌گیرد و با تصویب اساسنامه و تحقق ارکان شخص حقوقی است که مقامات آن نیز معین شده و به نمایندگی از مؤسسه می‌توانند اعمال صلاحیت نمایند، لذا تحقق صلاحیت استیفا در چنین مواقعی منوط به تصویب اساسنامه آن خواهد بود.

در خصوص زمان ایجاد مؤسسات عمومی دیدگاه‌های فرضی زیر قابل طرح است:

اول این که: تصویب مجلس برای ایجاد مؤسسات عمومی طریقت دارد و نه موضوعیت.^۱ به این معنا که مستفاد از قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی آنچه در مورد مؤسسات عمومی اهمیت دارد انجام فعالیت‌ها و ارائه خدمات عمومی است و تصویب مجلس نیز طریقی برای نیل به این هدف است نه این که خود تصویب مجلس فی‌نفسه و بدون لحاظ هدف

۱. این دیدگاه از نظر مفهومی شبیه به دیدگاه قائلین به حقیقی بودن شخص حقوقی است. مطابق این نظریه اشخاص حقوقی مستقل از اراده قانون‌گذارند و از لحاظ حقوقی او مکلف است وجود آنها را به رسمیت بشناسد. (جهت مطالعه بیشتر پیرامون نظریات مختلف در باره شخصیت حقوقی مراجعه شود به: طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰:

آن موضوعیت داشته باشد. زمانی مؤسسه عمومی ایجاد شده و شخصیت می‌یابد که آماده انجام این فعالیت‌ها- که هدف از ایجادشان است- باشد و زمانی می‌تواند این فعالیت‌ها را انجام دهد که به موجب قانونی دیگر یا در اثر تصویب اساسنامه، ارکان آن تحقق یافته باشد. بر این اساس، صرف تصویب مجلس نمی‌تواند اعطا کننده شخصیت حقوقی باشد و تا ارکان آن تحقق نیافته است، مؤسسه و نهاد عمومی هیچ شخصیت حقوقی ندارد.

این دیدگاه قابل قبول نیست؛ زیرا اراده قانون‌گذار برای تأسیس مؤسسات عمومی را به هیچ وجه مؤثر ندانسته است. در حالی که مطابق قوانین، این مؤسسات به موجب قانون ایجاد می‌شوند و این بدان معناست که قانون و اراده قانون‌گذار در ایجاد این مؤسسات نقش دارد.

دوم این که: تصویب تشکیل مؤسسات عمومی صرفاً اجازه‌ای است که از سوی قانون‌گذار برای تشکیل این مؤسسات صادر می‌شود و هیچ مداخلیتی در ایجاد و برخورداری یا عدم برخورداری از شخصیت حقوقی ندارد. بلکه ایجاد و بالتبع شخصیت حقوقی پیدا کردن مؤسسه یا نهاد عمومی منوط به تحقق ارکان آن است. زیرا بدون تحقق ارکان مؤسسه، نمی‌توان هیچ وجودی نه به صورت مجازی و نه اعتباری برای آن قائل شد و بدیهی است که بالتبع نمی‌توان برای چیزی که وجود ندارد هیچ صلاحیتی قائل شد.

این دیدگاه نیز اراده قانون‌گذار را در اعطای شخصیت حقوقی به هیچ وجه مؤثر ندانسته است و قابل پذیرش نیست. البته در صورتی که خود قانون صراحتاً اشاره داشته باشد که به موجب آن اجازه تأسیس مؤسسه‌ای عمومی داده می‌شود می‌توان تصریح آن را دال بر صرفاً اجازه بودن دانست.

سوم این که: با تصویب قانون‌گذار، مؤسسه یا نهاد عمومی شخصیت حقوقی پیدا می‌کند ولی اعمال صلاحیت‌های آن منوط به مشخص شدن مقامات آن و تحقق سایر ارکان و ساختارهاست. بر اساس این نظر، همان طور که انسان قبل از تولد، اهلیت تمتع ناقص دارد، مؤسسه یا نهاد عمومی نیز با تصویب قانون‌گذار، صلاحیت تمتع به دست می‌آورد ولی این صلاحیت تمتع ناقص است و زمانی کامل می‌شود که سایر ارکان آن نیز محقق شود. فایده قائل شدن این صلاحیت تمتع ناقص در این است که ممکن است در فاصله زمانی تصویب قانون‌گذار تا تحقق ارکان مؤسسه وقف یا هبه‌ای به این مؤسسه صورت گیرد. اگر قائل به صلاحیت ناقص باشیم می‌توانیم بگوییم این

وقف و هبه به معدوم صورت نگرفته است بلکه از آن جایی که مؤسسه یا نهاد عمومی شخصیت حقوقی پیدا کرده است لذا متمتع از این وقف می‌شود ولی بدیهی است استفاده از این وقف و هبه زمانی امکان‌پذیر است که ارکان آن محقق شود. این رویکرد به شرط تصریح خود قانون‌گذار در قانون مؤسس قابل قبول است که رویکرد چهارم به آن اشاره کرده است.

چهارم این که: برای تشخیص اینکه تصویب قانون‌گذار، شرط لازم یا کافی شخصیت حقوقی یافتن نهاد عمومی است و یا صرفاً اجازه‌ای است که از سوی قانون‌گذار برای تشکیل این مؤسسات صادر شده است باید اراده قانون‌گذار را در این خصوص پذیرفت و برای کشف اراده قانون‌گذار نیز باید به خود قانون مؤسس مراجعه کرد.

برای توضیح بیشتر این دیدگاه باید گفت از آن جایی که ایجاد مؤسسات عمومی وابسته به اراده قانون‌گذار است؛ از همین رو، لازم است این اراده در مورد زمان ایجاد این مؤسسات تبعیت شود. در واقع، مطابق این دیدگاه زمان ایجاد مؤسسه عمومی، زمانی است که قانون‌گذار ایجاد مؤسسه عمومی را در آن زمان اراده کرده است. مراجعه به قوانین تأسیس انواع مؤسسات عمومی نشان می‌دهد که قانون‌گذار برخوردهای زیر را در مورد تشکیل مؤسسات و نهادهای عمومی داشته است:

۱. در برخی موارد قانون‌گذار به صورت صریح یا ضمنی اجازه تشکیل سازمانی را داده و دولت را مکلف به تهیه اساسنامه آن کرده است. گاهی بیان داشته است که به موجب این قانون، اجازه تشکیل مؤسسه یا نهادی با عنوانی خاص داده می‌شود. به عنوان مثال، مطابق ماده ۱ قانون راجع به اجازه تأسیس سازمان زمین‌شناسی مصوب ۳۱ فروردین ماه ۱۳۳۸ «به دولت اجازه داده می‌شود به منظور انجام بررسی‌های زمین‌شناسی در سرتاسر کشور و ... سازمان واحدی به نام سازمان زمین‌شناسی کشور در وزارت صنایع و معادن تأسیس نماید». گاهی قانون‌گذار بیان داشته است که دولت یا فلان وزارتخانه مکلف است فلان سازمان یا مؤسسه را تأسیس نماید. به عنوان مثال، قانون تشکیل سازمان حسابرسی کشور مصوب ۱۳۶۲/۱۰/۵ اشعار داشته است: «دولت مکلف است ظرف سه ماه از تاریخ تصویب این قانون «سازمان حسابرسی» تأسیس ... نماید». همان طور که از نص این قبیل قوانین بر می‌آید خود این قوانین ادعای تأسیس هیچ

نهادی را نداشته‌اند و بلکه صرفاً به دولت اجازه داده و یا دولت را مکلف کرده‌اند که چنین سازمانی را تأسیس نمایند. بدیهی است که این سازمان‌ها مطابق ماده ۵۸۷ قانون تجارت به محض تشکیل یا تأسیس دارای شخصیت حقوقی خواهند بود و تشکیل این قبیل مؤسسات منوط به تأسیس آنها از سوی دولت است و همان طور که در خود قانونی که اجازه تأسیس را به دولت داده است تصریح می‌شود، دولت مکلف به تهیه اساسنامه این مؤسسات می‌شود. حال ممکن است قانون‌گذار تصریح نماید که دولت باید اساسنامه را به تصویب مجلس برساند و یا این که بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی، اجازه تصویب آن را به دولت بدهد که در این صورت دولت در راستای تشکیل این مؤسسات اقدام به تصویب اساسنامه آنها می‌نماید. این مسأله که اشاره به تأسیس این مؤسسات به موجب اساسنامه‌شان دارد در اساسنامه این قبیل مؤسسات قابل مشاهده است. به عنوان مثال، مطابق اساسنامه سازمان حسابرسی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱۷ «در اجرای قانون تشکیل سازمان حسابرسی ... سازمان حسابرسی که از این پس در این اساسنامه «سازمان» نامیده شده است و به صورت شرکت سهامی اداره می‌شود، تشکیل می‌گردد.» این بدان معناست که زمان تأسیس و تشکیل این سازمان از زمان تصویب اساسنامه آن بوده است و نه از زمان تصویب قانون اجازه تشکیل آن.^۱ لذا این قبیل مؤسسات از زمان تصویب اساسنامه شخصیت حقوقی یافته و صلاحیت تمتع و استیفا را توأمان به دست می‌آورند ولی پیش از تصویب اساسنامه از آن جایی که هنوز ایجاد نشده‌اند لذا شخصیت حقوقی نیز نداشته و صلاحیت برخورداری از هیچ حقوق و تکالیفی را نیز ندارند؛ از همین رو، صلاحیت برخورداری از هبه یا وقف را نداشته‌اند و نمی‌توان برای آنها بودجه مستقلی در نظر گرفت؛ زیرا تعیین بودجه مستقل برای نهادی که هنوز به وجود نیامده است مغایر با شفافیت بودجه می‌باشد. از سوی دیگر در زمینه مسائل استخدامی نیز اصولاً چنین مؤسساتی از هیچ حقوق و تکالیفی برخوردار نیستند و نمی‌توان برای

۱. مثال‌های دیگری از قوانینی که اجازه تأسیس داده‌اند نه این که خود، اقدام به تأسیس نمایند:

ماده ۱ قانون تشکیل سازمان صنایع هوایی نیروهای مسلح ۱۳۸۱/۱۱/۲۷ - ماده ۱ قانون اجازه تأسیس شرکت دولتی مرکز نگهداری و تعمیرات جزئی یا کلی هواپیماهای بازرگانی غیرنظامی مصوب ۱۳۷۵/۲/۳۰ - ماده اول قانون اجازه تأسیس دانشگاه در تهران مصوب ۸ خرداد ماه ۱۳۱۳ شمسی.

آنها تکالیفی در زمینه جذب و استخدام مقرر کرد. اما از زمان تصویب اساسنامه، این مؤسسات ایجاد شده و شخصیت حقوقی یافته و صلاحیت تمتع و استیفا بدست می‌آورند لذا از همان زمان و در چاقوب قوانین می‌توانند از حقوق و تکالیف برخوردار شوند. به عنوان مثال، صلاحیت برخورداری از وقف یا هبه یا بودجه را داشته و می‌توانند مطابق قوانین نسبت به جذب و استخدام و به کارگیری نیروهای مورد نیاز خود اقدام نمایند.

۲. قانون مؤسس در برخی موارد بیان داشته است که به موجب این قانون، مؤسسه یا نهاد عمومی مشخصی تشکیل می‌شود. نه اینکه صرفاً اجازه تشکیل آن داده می‌شود و یا اینکه دولت مکلف به ایجاد آن است. در این حالت نیز سه صورت در قوانین قابل مشاهده است:

صورت اول این که در برخی موارد، همان قانونی که تشکیل مؤسسه یا نهادی را اعلام می‌دارد، در عین حال مقامات آن مؤسسه را که صلاحیت اتخاذ تصمیمات آن را دارند نیز مشخص می‌کند و حتی برخی قوانین در عین حال که تشکیل مؤسسه‌ای را اعلام می‌کنند هم زمان اساسنامه همان مؤسسه و نهاد را نیز در ضمن همان قانون تصویب می‌کنند. مانند ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه که ضمن اعلام تشکیل صندوق توسعه ملی، این ماده را در حکم اساسنامه صندوق دانسته است. در این قبیل موارد، با تصویب قانون، مؤسسه یا نهاد عمومی ایجاد شده و شخصیت حقوقی پیدا می‌کند و متمتع از صلاحیت‌های مذکور در قانون می‌گردد. در مورد این قبیل مؤسسات، از آن جایی که از همان زمان تصویب قانون، ایجاد شده و شخصیت حقوقی یافته و دارای صلاحیت تمتع و استیفا شده‌اند لذا در چارچوب قوانین و اساسنامه می‌توانند از وقف، هبه، بودجه برخوردار شوند و مطابق قوانین نسبت به جذب و استخدام و به کارگیری نیروهای مورد نیاز خود اقدام نمایند.

صورت دوم اینکه قانون به صراحت زمان تشکیل مؤسسه یا نهاد را از تاریخ تصویب قانون اعلام می‌دارد. به عنوان مثال، مطابق ماده واحده قانون راجع به اجازه تأسیس سازمان بنادر و کشتیرانی مصوب ۲۲ اردیبهشت ماه ۱۳۳۹، «از تاریخ تصویب این قانون سازمانی به نام سازمان بنادر و کشتیرانی در وزارت گمرکات و انحصارات تشکیل می‌شود...» در این حالت نیز نص صریح قانون نشان می‌دهد که به محض تصویب قانون، مؤسسه و نهاد عمومی تأسیس شده و لذا

شخصیت حقوقی یافته و از صلاحیت تمتع و استیفا برخوردار می‌شود و در چارچوب قوانین و اساسنامه می‌توانند از وقف، هبه، بودجه برخوردار شوند و مطابق قوانین نسبت به جذب و استخدام و به کارگیری نیروهای مورد نیاز خود اقدام نمایند.

صورت سوم اینکه قانون مؤسس، به صورت مطلق و بدون ذکر هیچ قیدی تشکیل مؤسسه یا نهادی را اعلام می‌نماید. به عنوان مثال، مطابق ماده واحده قانون اجازه تأسیس مؤسسه خواربار و تغذیه ایران مصوب ۱۳۴۳/۱۰/۱۴ «نظر به اهمیت امر تغذیه مردم کشور و ... سازمانی به نام مؤسسه خواربار و تغذیه ایران زیر نظر وزارت بهداشت تأسیس می‌شود؛ اداره امور آن بر مبنای اساسنامه‌ای خواهد بود که به تصویب کمیسیون‌های امور استخدام - بهداشتی و دارایی مجلسین خواهد رسید ... مادام که اساسنامه مؤسسه خواربار و تغذیه ایران به تصویب کمیسیون‌های مربوط مجلسین نرسیده است مقررات فعلی مؤسسه مزبور مجری است.» مطابق این قانون، با این که اساسنامه مؤسسه به تصویب نرسیده است؛ اما مؤسسه شخصیت حقوقی داشته و مطابق مقررات فعلی - پیش از تصویب اساسنامه - اقداماتی انجام می‌دهد.

یا بر اساس ماده واحده قانون تأسیس سازمان شیلات ایران مصوب ۱۳۸۳/۲/۳۰ «به منظور حفظ و حراست از ذخایر و منابع آبی ... سازمان شیلات ایران که از این پس در این قانون به اختصار «سازمان» نامیده می‌شود، به عنوان یک مؤسسه دولتی وابسته به وزارت جهادکشاورزی تأسیس می‌شود.» مطابق این قانون و قوانین مشابه دیگر^۱، خود قانون مؤسس، تشکیل مؤسسه یا نهادی را اعلام کرده است و به عبارت دیگر خود این قبیل قوانین، این نهادها را تأسیس کرده‌اند و لذا مطابق ماده ۵۸۷ قانون تجارت از زمان تصویب قوانین مربوطه، این مؤسسات، دارای شخصیت حقوقی می‌شوند. مشخص کردن مقامات صلاحیت دار برای اتخاذ تصمیمات در قانون یا با تصویب اساسنامه مؤسساتی از طریق قوانینی با عبارت پیش‌گفته (صورت سوم) شرط اعطای شخصیت حقوقی و در نتیجه تمتع از صلاحیت نیست بلکه چنانچه

۱. مثال‌های دیگری از قوانینی که خود، تشکیل مؤسسه یا نهادی را اعلام کرده است مانند: ماده واحده قانون

تأسیس سازمان صنایع دستی ایران ۱۳۸۳/۱/۲۶ - ماده واحده قانون تأسیس شرکت دولتی پست بانک

۱۳۷۴/۶/۲۱ - ماده ۶ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور ۱۳۸۷/۲/۳۱.

در ادامه نیز اشاره خواهد شد تعیین مقامات صالح برای اتخاذ تصمیم در قانون یا با تصویب اساسنامه این قبیل مؤسسات به مرحله استیفای صلاحیت مربوط می‌شود. ثمره این تفکیک در زمینه برخورداری از حقوق و تکالیف مالی و نیز استخدامی قابل توجه است؛ زیرا این قبیل مؤسسات از زمانی که ایجاد می‌شوند شخصیت حقوقی می‌یابند و لذا متمتع از حقوق و تکالیف مالی و استخدامی و غیره می‌باشند و لذا تا زمان تصویب اساسنامه و برخورداری از صلاحیت استیفا، می‌توانند مشمول وقف و هبه و یا تعیین بودجه شوند و حتی در زمینه استخدام نیروهای مورد نیاز خود نیز عهده دار تکالیفی شوند؛ چرا که این مؤسسات بر اساس قانون به وجود آمده و شخصیت حقوقی و در نتیجه صلاحیت تمتع دارند ولی اجرای صلاحیت‌های آنها منوط به تعیین مقاماتی است که به موجب قانون یا اساسنامه صلاحیت اتخاذ تصمیم را دارند. در ادامه برای اثبات این مدعا به برخی از قوانین مربوط به تأسیس مؤسسات عمومی استناد خواهد شد.

مطابق ماده ۱ قانون اساسنامه سازمان آموزش و پرورش استثنایی مصوب ۱۳۷۰/۵/۲۹، «در اجرای تبصره (۳) ماده واحده قانون تشکیل سازمان آموزش و پرورش استثنایی مصوب ۱۳۶۹/۹/۲۱ مجلس شورای اسلامی، سازمان آموزش و پرورش استثنایی که در این قانون به اختصار «سازمان» نامیده می‌شود بر اساس مقررات این اساسنامه اداره می‌گردد.» در ماده واحده قانون تشکیل سازمان آموزش و پرورش استثنایی آمده است: «با توجه به اهمیت و ویژگی‌های توانبخشی تعلیم و تربیت کودکان و دانش‌آموزان استثنایی ... به موجب این قانون مؤسسه دولتی به نام «سازمان آموزش و پرورش استثنایی» وابسته به وزارت آموزش و پرورش تشکیل می‌شود.» تأمل در این دو قانون نشان می‌دهد که تأسیس سازمان مزبور به موجب قانون تشکیل این سازمان بوده و اجرای صلاحیت‌های آن و به تعبیر قانون اساسنامه سازمان مذکور، «اداره» آن، که مربوط به استیفای صلاحیت است مطابق اساسنامه مصوب صورت می‌گیرد.

در ماده ۱ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۶/۳/۱۷ آمده است: «شرکت ملی نفت ایران که به موجب قانون مورخ نهم اردیبهشت (۱۳۳۰) تأسیس گردیده و در این اساسنامه از این پس شرکت نامیده می‌شود، شرکت سهامی است که عملیات خود را با توجه به وظایف و حقوق و اختیارات مقرر در قانون نفت مصوب هشتم مرداد (۱۳۵۳) و سایر قوانین

خاص مربوط به نفت و گاز و پتروشیمی به موجب این اساسنامه و طبق اصول بازرگانی اجراء می‌نماید.» این ماده نشان می‌دهد که شرکت مزبور بر اساس قانون سال ۱۳۳۰ تأسیس شده و در نتیجه شخصیت حقوقی پیدا کرده است و حال آن که اساسنامه آن در سال ۱۳۵۶ به تصویب رسیده و به عبارت دیگر، صلاحیت استیفای این شرکت، به تصریح ماده اخیرالذکر - که اشعار داشت عملیات خود را ... به موجب این اساسنامه... اجراء می‌نماید- از زمان تصویب اساسنامه این شرکت محقق شده است.

قانون (اساسنامه) شرکت پست جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۷/۲/۴ را نیز می‌توان گواه دیگری بر این امر دانست. مطابق ماده ۱ این قانون «شرکت پست جمهوری اسلامی ایران که در اجرای ماده یک قانون تشکیل آن مصوب ۱۳۶۶/۸/۳ مجلس شورای اسلامی به مدت نامحدود تأسیس گردیده و در این اساسنامه اختصاراً شرکت نامیده می‌شود، شرکت سهامی است که دارای استقلال مالی بوده و با توجه به وظایف، حقوق و اختیارات مقرر در قانون مذکور و قوانین و مقررات پستی، به موجب این اساسنامه و مقررات مربوط به شرکت‌های دولتی و قانون تجارت اداره خواهد شد» این ماده به خوبی نمایانگر این مطلب است که شرکت مزبور توسط قانون مربوطه ایجاد و تأسیس شده است و پس از آن است که قانون مربوط به اساسنامه این شرکت تصویب می‌شود و نحوه اداره آن را بیان می‌کند.

نتیجه‌گیری

تفکیک صلاحیت اشخاص حقوقی حقوق عمومی به صلاحیت تمتع و استیفا و شرایط برخورداری از این صلاحیت‌ها خصوصاً در مورد مؤسسات عمومی اصلی‌ترین سؤالی بود که مقاله حاضر در صدد پاسخ به آن بود. در کنار این پرسش اصلی سؤالاتی همچون زمان ایجاد مؤسسات عمومی نیز ناگزیر باید مورد توجه و بررسی قرار می‌گرفت. مؤسسات عمومی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت، دارای شخصیت حقوقی و بالتبع از صلاحیت برخورداری می‌شوند. این صلاحیت هم صلاحیت تمتع و هم صلاحیت استیفا را شامل می‌شود. برای تشخیص زمان ایجاد مؤسسات عمومی باید به اراده قانون‌گذار که در قانون مؤسس ظاهر شده است مراجعه کرد. اگر قانون

تاریخ مشخصی را برای ایجاد مؤسسه‌ای مشخصی کرده باشد بدیهی است که از همان تاریخ مشخص شده آن مؤسسه شخصیت حقوقی خواهد داشت. چنانچه قانون مؤسس، صرفاً اجازه تشکیل مؤسسه‌ای را داده باشد بدون اینکه خود اعلام تأسیس نهادی را داشته باشد، تشکیل مؤسسه منوط به تصویب اساسنامه و از زمان تصویب اساسنامه خواهد بود. ولی اگر قانون مؤسس خود اعلام تأسیس مؤسسه‌ای را نماید به نظر می‌رسد همان قانون نیز آن مؤسسه را تأسیس کرده و لذا مؤسسه مزبور از تاریخ تصویب قانون شخصیت حقوقی می‌یابد.

با مشخص شدن زمان تشکیل یک مؤسسه عمومی، شخصیت حقوقی آن نیز از همان زمان اعتبار می‌شود و به محض تشکیل، صلاحیت تمتع یافته و می‌تواند به جز حقوق و تکالیفی که بالطبع مختص انسان است دارای کلیه حقوق و تکالیفی شود که قانون برای افراد قائل شده است؛ اما برای برخورداری از صلاحیت استیفا و اجرای صلاحیت‌ها و وظایف، لازم است مقامات آن، که تصمیمات شخص حقوقی توسط آنها اتخاذ می‌شود مشخص شوند و غالباً این امر منوط به تصویب اساسنامه مؤسسه و تحقق ارکان آن است. در این صورت از زمان تصویب اساسنامه، مؤسسه، صلاحیت اجرای وظایف محوله و به تعبیری صلاحیت استیفا را بدست می‌آورد ولی از آن جایی که تصمیمات شخص حقوقی به وسیله مقاماتی که به موجب قانون یا اساسنامه صلاحیت اتخاذ تصمیم دارند گرفته می‌شود لذا تصویب اساسنامه شرط لازم و نه کافی برای اجرای صلاحیت‌هاست. اجرای صلاحیت‌ها علاوه بر تصویب اساسنامه نیازمند تعیین مقامات است که صلاحیت اتخاذ تصمیم را دارند.

بررسی قوانین و اساسنامه‌های تأسیس مؤسسات عمومی به خوبی نشان می‌دهد که عمداً و یا سهواً رویه ثابتی در ایجاد این مؤسسات از سوی قانون‌گذار اتخاذ نشده است. از آن جایی که این مؤسسات عهده‌دار امور عمومی هستند و نیز با لحاظ این مهم که اراده قانون‌گذار در تعیین زمان تأسیس و ایجاد و در نتیجه شخصیت حقوقی یافتن و برخورداری از صلاحیت و اجرای آن نقش اساسی دارد لازم است قانون‌گذار با توجه به میزان ضرورت و اهمیت ایجاد یک مؤسسه عمومی و ایفای نقش آن در عرصه تمشیت امور عمومی و ارائه خدمات از سوی این مؤسسات در قانون تأسیس این مؤسسات مشخص نماید که اولاً زمان دقیق ایجاد این مؤسسه از چه زمانی

است. آیا از زمان تصویب قانون مؤسس است یا از زمان تصویب اساسنامه و یا از زمان دیگری؟ ثانیاً مقامات این مؤسسات که گاهی اوقات به موجب همان قانون مؤسس مشخص می‌شوند، آیا پیش از تصویب اساسنامه از صلاحیت‌هایی برخوردارند یا خیر؟ این امر نیازمند انجام پژوهش‌های دیگری است تا ابعاد گوناگون این مهم روشن شده و راهنمای قانون‌گذار در اتخاذ تصمیمی صحیح و متکی بر مبانی اصولی حقوقی باشد. لذا لازم است ماهیت مؤسسات عمومی، نقش دولت و مجلس در ایجاد این مؤسسات، و ماهیت اساسنامه این مؤسسات، تأثیر اساسنامه در ایجاد این مؤسسات، تأثیر اساسنامه در صلاحیت تمتع و استیفای این مؤسسات و مقامات آنها، امکان سلب صلاحیت تمتع و یا استیفا از این مؤسسات و مقامات آنها در پژوهش‌ها و مقالات دیگری بررسی شود.

فهرست منابع

۱. استوارسنگری، کوروش (۱۳۹۲)؛ «جایگاه دیوان عدالت اداری و تأثیر آرای آن بر دادگاه‌های عمومی»، اندیشه‌های حقوق اداری (مجموعه مقالات)، تهران: مجد.
۲. اسکینی، ربیعا (۱۳۹۱)؛ حقوق تجارت (شرکت‌های تجاری)، جلد اول، چاپ شانزدهم، تهران: سمت.
۳. امامی، سید حسن (۱۳۵۶)؛ حقوق مدنی، جلد ۴، تهران: اسلامیه.
۴. _____ (۱۳۷۹)؛ حقوق مدنی، جلد ۱، تهران: نشر اسلامیه.
۵. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، (۱۳۹۱)؛ حقوق اداری، جلد ۲، چاپ اول، تهران: میزان.
۶. انصاری، ولی‌الله (۱۳۸۶)؛ کلیات حقوق اداری، چاپ هفتم، تهران: میزان.
۷. پاسبان، محمدرضا (۱۳۸۷)؛ حقوق شرکت‌های تجاری، تهران: سمت.
۸. جان بل، سوفی بایرون (۱۳۹۰)؛ مبانی حقوق عمومی فرانسه، ترجمه علیرضا اسد پور تهرانی، چاپ اول، تهران: نشر دادگستر.
۹. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۷۶)؛ ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش.
۱۰. _____ (۱۳۷۸)؛ مبسوط در ترمینولوژی، تهران: کتابخانه گنج دانش.
۱۱. _____ (۱۳۸۰)؛ ترمینولوژی حقوق، چاپ یازدهم، تهران: گنج دانش.
۱۲. حسینی‌پور، سیدمجتبی (۱۳۸۹)؛ نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، تهران: جنگل.
۱۳. رسائی‌نیا، ناصر (۱۳۷۷)؛ کلیات حقوق بازرگانی (تجارت)، تهران: نشر ویستار.
۱۴. زارعی، محمدحسین و جواد محمودی (۱۳۹۰)؛ «تحولات مربوط به قلمرو بازنگری قضایی در پرتو رویه‌های قضایی انگلستان و فرانسه»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۵۵.
۱۵. زرگوش، مشتاق (۱۳۸۹)؛ مسئولیت مدنی دولت، جلد اول، چاپ اول، تهران: میزان.
۱۶. زکی، محمد جمال‌الدین (۱۹۶۹م)؛ دروس فی المقدمات الدراسات القانونیه، قاهره: الیهیه العامه لشئون المطابع الامیریہ.
۱۷. ساکت، محمدحسین (۱۳۷۲)؛ شخصیت و اهلیت در حقوق مدنی، مشهد: نشر مؤلف.
۱۸. سنجابی، کریم (۱۳۴۲)؛ حقوق اداری ایران، به کوشش عباس فرید، تهران: چاپ زهره.
۱۹. شایگان، سیدعلی (۱۳۷۵)؛ حقوق مدنی، تهران: انتشارات طه.
۲۰. شهیدی، مهدی (۱۳۶۹)؛ «رابطه انسان با حقوق کلی مدنی و حق کلی اجرای حقوق»، مجله تحقیقات حقوقی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۸.
۲۱. صفار، محمدجواد (۱۳۷۳)؛ شخصیت حقوقی، چاپ اول، نشر دانا.

۲۲. صفائی، حسین و سیدمرتضی قاسم زاده (۱۳۸۹)؛ حقوق مدنی (اشخاص و محجورین)، چاپ شانزدهم، تهران: سمت.
۲۳. صفائی، سیدحسین (۱۳۸۲)؛ قواعد عمومی قراردادها، تهران: میزان.
۲۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)؛ حقوق اداری، چاپ شانزدهم، تهران: سمت.
۲۵. عباسی، بیژن (۱۳۸۹)؛ حقوق اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات دادگستری.
۲۶. علی آبادی، علی (۱۳۸۳)؛ آیین دادرسی تخلفات اداری، چاپ اول، تهران: گنج دانش.
۲۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۹)؛ قواعد عمومی قراردادها، جلد ۲، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۲۸. _____ (۱۳۶۶)؛ حقوق مدنی (قواعد عمومی قراردادها)، جلد ۲، تهران: انتشارات بهنشر.
۲۹. مرآتی، علیرضا (۱۳۷۸)؛ «تابعیت اشخاص حقوقی»، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته معارف اسلامی و حقوق (گرایش حقوق خصوصی)، تهران: دانشگاه امام صادق(ع).
۳۰. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)؛ «اصل تفکیک قوا در آراء هیات عمومی دیوان عدالت اداری»، مجله حقوقی دادگستری، سال هفتاد و سه، شماره ۶۷.
۳۱. _____ (۱۳۹۲)؛ «تأملی بر مفهوم صلاحیت و اعمال آن در حقوق اداری»، اندیشه‌های حقوقی (مجموعه مقالات)، تهران: انتشارات مجد.
۳۲. هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۸۹)؛ اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی.

منابع لاتین

1. Thery, philipe.(2003);”Compétence”, Dictionnaire de la culture juridique,Paris, P.U.F
 2. Van Lang, Agathe et al.(1999); Dictionnaire de droit administratif , Armand colin, 2e edition
 3. Colin, Ambroise E.T., Capitan Henry, Traité de droit civil, Refondu par Léon Juliot de La morandière (1957) Paris.Dalloz.
 4. Black, Henry compbell: Black’s law dictionary (1987); West publishing Company.
 5. Ancel, Bertrand et lequette Yves, Grands arrest de jurisprudence francaise de droit international privé, Paris.
 6. Vedel Georges et Delvolvé, Pierre (2008); droit administratif.
- (استفاده از ترجمه عربی این کتاب با عنوان القانون الاداری، ترجمه منصور القاضی، ج ۲، الموسسه الجامعیه للدراسات و النشر و التوزيع، بیروت)

قوانین و مقررات

۱. قانون تجارت
۲. قانون مدنی
۳. قانون مدیریت خدمات کشوری
۴. قانون محاسبات عمومی
۵. قانون برنامه پنجم توسعه
۶. قانون تشکیل سازمان صنایع هوایی نیروهای مسلح
۷. قانون تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران
۸. قانون اجازه تأسیس شرکت دولتی مرکز نگهداری و تعمیرات جزئی یا کلی هواپیماهای بازرگانی
۹. قانون اجازه تأسیس دانشگاه در تهران
۱۰. قانون تأسیس شرکت دولتی پست بانک
۱۱. واحده قانون تأسیس سازمان صنایع دستی ایران
۱۲. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور
۱۳. اساسنامه سازمان حسابرسی
۱۴. اساسنامه سازمان انتقال خون ایران
۱۵. اساسنامه شرکت ملی گاز ایران

