

## تأملی بر مفهوم شخصیت حقوقی وزارتخانه ها در نظام حقوقی ایران (از تئوری تا عمل)

محمد صمیمی<sup>۱</sup>

علی حاجی پور کندرود<sup>۲</sup>

### چکیده

اصطلاح «شخصیت حقوقی» در زمره کاربردی ترین مفاهیم نوین حقوقی است که با الگوبرداری از نظام حقوقی فرانسه و در حدود یک سده پیش به ادبیات حقوقی کشور ورود پیدا کرد و همزمان با تثبیت اقتدار دولت-کشور و گسترش روابط سیاسی و اقتصادی با اتباع و دول خارجی و نیز حرکت به سمت توسعه صنعتی و پیدایش و به رسمیت شناخته شدن شرکت های تجاری و گسترش دامنه زندگی شهری، در عین حال با درهم تنیده شدن روابط فی مابین اشخاص حقیقی و حقوقی با یکدیگر توسعه و اهمیتی دوچندان یافت. به تدریج و با پررنگ شدن نقش وزارتخانه ها در اداره امور کشور به عنوان رکن اصلی و محوری ساختار قوه مجریه واکاوی شخصیت حقوقی آن نیز در راستای درک بهتر دامنه صلاحیت، مسئولیت پذیری و ساختار اداری-اجرایی آن در مواجهه با اشخاص حقیقی و حقوقی و سایر اجزاء دولت بایسته جلوه نمود. دستاورد پژوهش بیانگر آن است که به لحاظ تئوری و با اتکا به قوانین جاری کشور و تحلیل حقوقی آن ها بی تردید شخصیت حقوقی وزارتخانه ها جزئی از شخصیت حقوقی وسیع تر دولت است که اعتبار و قدرت اجرایی خود را وامدار وابستگی به شخصیت حقوقی دولت به عنوان بزرگترین و فراگیرترین شخصیت حقوقی در چهارچوب قلمرو سرزمینی کشور دارا می باشد.

**کلید واژه ها:** شخصیت حقوقی، وزارتخانه، دولت، شخصیت حقوقی وزارتخانه ها.

<sup>۱</sup> دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی ارومیه (نویسنده مسئول)

Topdefender90@yahoo.com

<sup>۲</sup> عضو هیئت علمی گروه حقوق دانشگاه آزاد اسلامی ارومیه

## مقدمه

وزارتخانه‌ها به عنوان ستون فقرات دستگاه عریض و طویل دولت مقصد اصلی بیش‌ترین مراجعات عمومی به نهادهای دولتی می‌باشند که خیل پرشمار مدیران و کارمندان دولت وظیفه‌نامه عمل پوشانیدن به اعمال حاکمیتی و تصدی را در آن برعهده دارند. واحدهای مختلف وزارتخانه‌ها در سطوح متفاوت اداری در اقصی نقاط کشور در راستای اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف و خدمات پراکنده شده‌اند به گونه‌ای که حتی در دور افتاده‌ترین منطقه در جغرافیای کشور حداقل شاهد وجود مدارس و خانه‌های بهداشت ذیل دو وزارتخانه آموزش و پرورش و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی هستیم. تعدد کارمندان و پست‌های مدیریتی غیرضروری در وزارتخانه‌ها همواره موجب بزرگ‌تر شدن دولت و بلعیده شدن بخش قابل توجهی از بودجه جاری کشور شده است به گونه‌ای که در ایران بر طبق آمارهای منتشر شده در سال ۱۳۹۵<sup>۱</sup> تعداد کارمندان دولتی ۱۵ برابر بیشتر از تعداد کارمندان دولت در ژاپن می‌باشد این در حالی است که جمعیت ایران صرفاً در حدود ۶۰ درصد جمعیت ژاپن می‌باشد. عملکرد صحیح این حجم گسترده واحدهای اداری-اجرایی نیازمند برخورداری از نظم حقوقی منسجم و ضابطه مندی است. من جمله رؤس اصلی این انسجام حقوقی برخورداری وزارتخانه‌ها از شخصیت حقوقی است که ماهیت این شخصیت حقوقی موضوع اصلی این پژوهش می‌باشد.

## شخصیت حقوقی

## ۱- ساختار شناسی لغوی و اصطلاحی شخصیت حقوقی

واژه «شخص» در لغت به معنای کالبد مردم، انسان و «شخصیت» به معنای ذات هر شخص و مجموع خصایص یک فرد که او را از دیگران متمایز می‌سازد بیان شده است (عمید، ۱۳۸۷: ۷۸۹). این واژگان از منظر اصطلاحی در علوم گوناگون در معانی مختلفی به کار می‌رود. از منظر حقوقی واژه شخص ترجمه کلمه person و به معنای ایفای نقش (انصاری، ۱۳۸۶: ۱۰۹)، همچنین موجودی که طرف حق و تکلیف است. شخصیت نیز یک نوع وصف و شایستگی برای دارا شدن حقوق و تکالیف تعریف می‌گردد.

امروزه با توجه به گسترش و توسعه روزافزون روابط و تعاملات در زندگی اجتماعی انسان‌ها، شخصیت حقوقی به عنوان یکی از ملزومات اساسی این رابطه چند وجهی و درهم تنیده مطرح می‌باشد و از جایگاه رفیعی که هر روزه به اهمیت آن افزوده می‌شود در نظم حقوقی نوین برخوردار گشته است.

«شخصیت حقوقی<sup>۱</sup>» اصطلاحی است که در برابر «شخصیت حقیقی<sup>۲</sup>» قرار دارد. در نظام حقوقی ایران تعریف واحدی از شخصیت حقوقی در دست نمی‌باشد زیرا این مفهوم اقتباسی از حقوق فرانسه است که توسط اشخاص مختلف در جایگاه‌های متفاوت به صورت برگردان وارد ادبیات حقوقی کشور شده است. از دیگر علل عدم وجود تعریفی واحد برای این مفهوم می‌توان به این نکته اشاره نمود که شخصیت حقوقی جزو آن دسته از مفاهیمی است که در قلمرو ماهیت عینی قرار ندارد بلکه "واقعیتی اعتباری" به حساب می‌آید؛ در نتیجه مفهوم مزبور ماهیت استنباطی دارد و هر پژوهشگر با توجه به سطح اطلاعات و برداشت خود از مفهوم شخص حقوقی، توسعه و بروزرسانی، آن را تعریف نموده است.

در میان قوانین کشور نخستین بار "قانون تجارت" مصوب ۱۳۰۴ در مواد ۵۸۳ الی ۵۸۸ این اصطلاح را به رسمیت شناخت و نقطه آغازی برای ورود این مبحث حقوقی جدیدالتأسیس به ساختار نظام حقوقی کشور شد سپس این قانون تجارت ۱۳۱۱ بود که قواعد، احکام و آثار قانونی آن را تشریح نمود. «قانون اجازه تأسیس دانشگاه در تهران» مصوب ۸ خرداد ۱۳۱۳ نیز من جمله نخستین قوانینی است که از اصطلاح شخصیت حقوقی استفاده کرده است در ماده ۷ این قانون آمده است: «دانشگاه دارای شخصیت حقوقی می‌باشد و نمایندگی آن به عهده رییس است و از لحاظ اداری و مالی دانشگاه مستقل و تحت مسئولیت مستقیم وزیر معارف خواهد بود.»

به دلیل عدم وجود تعریف قانونی از مفهوم شخصیت حقوقی و نیز نبود پیشینه اختصاصی بدان در شریعت اسلام بعضی از علمای حقوق منکر وجود شخصیت حقوقی و فایده آن شده‌اند و همواره سعی کرده‌اند آثار شخصیت حقوقی را از طریق سایر نهادهای حقوقی بالاخص «شخص حقوقی» توجیه کنند، در هر حال این مفهوم دارای اشتراکات غیرقابل انکار و عمیقی با اصطلاح «شخص حقوقی» است و در بسیاری از موارد نیز با کاربرد و جایگاه برابری از آن دو یاد می‌شود (صفائی، ۱۳۹۲: ۱۶۶)، لذا برای بیان شرایط، اوصاف و ویژگی‌های شخصیت حقوقی به دلیل عدم ذکر آن در قوانین بالاچار ابتدا با این مفاهیم مربوطه در شخص حقوقی و ساختار آن آشنا می‌شویم.

شخص حقوقی در ترمینولوژی حقوق: «گروهی از افراد انسان یا منفعتی از منافع عمومی که قوانین موضوعه آن را در حکم شخص طبیعی و موضوع حقوق و تکالیف افراد قرار داده باشد» تعریف کرده است (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۰: ۳۷۸).

بر این تعریف دو کاستی اساسی وارد است؛ اولاً آن را صرفاً به «منفعتی از منافع عمومی» محصور نموده است و سایر انواع منافع خصوصی افراد همچون "وقف خاص" را از دایره شمول آن خارج کرده است و در ثانی امکان ایجاد شخص حقوقی ناشی از اجتماع اشخاص حقوقی دیگر را نادیده گرفته است.

۱ . Legal entity

۲ . Real character

تعاریف صحیح‌تری از این اصطلاح در دست می‌باشد: «شخص حقوقی هنگامی پدید می‌آید که دسته‌ای از افراد که دارای منافع و فعالیت مشترک هستند یا پاره‌ای از اموال که به اهداف خاصی اختصاص داده شده‌اند، در کنار هم قرار بگیرند و قانون آن‌ها را طرف حق و تکلیف بشناسد و برای آن شخصیت مستقلی قائل گردد» (صفائی، ۱۳۹۲: ۱۶۲) و یا این که یک شخص حقیقی منصب و عنوانی را که برای آن شخصیت حقوقی اعتبار شده است، دارا باشد (صفر، ۱۳۷۳: ۲۷۸). دارا بودن اهلیت حقوقی یا شخصیت حقوقی برای شخص حقیقی با زنده متولد شدن وی آغاز می‌شود و نیازمند تشریفات خاص نیست اما نیازمند تصریح قانونگذار است.

## ۲- شرایط ایجاد شخصیت حقوقی

همان‌طور که شخص طبیعی باید موجود باشد تا بتواند طرف حق و تکلیف قرار گیرد، شخصیت حقوقی نیز به مانند شخص طبیعی باید موجود باشد تا بتواند از منافع مختص به خود حمایت نماید و دارایی خاص خود را در اختیار داشته باشد. به دلیل تشابهات قابل توجه مفاهیم «شخص حقوقی» و «شخصیت حقوقی» می‌توانیم به صورت کلی اوصاف و شرایط تشکیل شخص حقوقی را به مفهوم نوین‌تر آن در حقوق عمومی یعنی شخصیت حقوقی نیز تعمیم بدهیم.

۲-۱- برای ایجاد یک شخص حقوقی و به تبع آن شخصیت حقوقی شرایط ذیل ضروری است:

الف- قصد و اراده تشکیل شخص حقوقی، برای تشکیل شخص حقوقی وجود و استمرار قصد و اراده لازم و ضروری است.

ب- هدفدار بودن گروه، این موجود اعتباری باید برای نیل به اهداف خاصی پا به عرصه وجود بگذارد و فعالیت کند زیرا با از میان رفتن این اهداف فلسفه وجودی و حیات خویش را از دست می‌دهد (صفائی، ۱۳۹۲: ۱۶۲).

ج- تصریح و یا موافقت قانونگذار. همان‌گونه که ایجاد یک وزارتخانه دولتی به موجب موافقت مجلس به عنوان مرجع عام قانونگذاری است و یا ایجاد و تأسیس شرکت غیرتجاری که لازمه آن ثبت در سامانه ثبت شرکت‌ها و استعلام از مراجع مربوطه دارد.

## ۳- شخصیت حقوقی در اسلام

همان‌طور که اشاره شد، شخصیت حقوقی مفهومی بدیع و نوین است که به تازگی و با اقتباس از حقوق فرانسه وارد ادبیات حقوقی کشور شده است پس نمی‌توان انتظار داشت این مفهوم به صراحت و در معنا و کاربرد امروزی آن در شریعت اسلام دارای نمود و عنوان مخصوص به خود در کتب فقهی باشد.

از آنجایی که حاکمیت شریعت مقدّس و عمل به دستورات دین اسلام در جنبه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، حقوقی و ... از مبانی و شاخصه‌های انقلاب اسلامی و نظام جمهوری اسلامی ایران

می‌باشد (محمودی، ۱۳۸۹: ۷۱) به نحوی که با تدبّر در اصول متعدّد قانون اساسی<sup>۱</sup> من جمله اصل چهارم (حاکمیت شریعت اسلام) که بیان می‌دارد: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیره این‌ها باید براساس موازین اسلام باشد. این اصل با اطلاق با عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر برعهده فقهای شورای نگهبان است»، در می‌یابیم که بلاشک نهاد «شخصیت حقوقی» قطعاً نباید مغایر با اصول قانون اساسی به عنوان عالی‌ترین میثاق سیاسی- اجتماعی و برخلاف موازین اسلامی باشد.

با توجه به این امر که شریعت همواره در طول تاریخ بشر رو به تکامل بوده تا به شریعت اسلام رسیده و از آنجا که اسلام، خاتم ادیان الهی و کاملترین شریعت ارزانی شده به بشر است، به همین دلیل خاتمیت در مورد آن امر صحیحی است. قرآن کریم در آیاتی چون: «الْيَوْمَ أَكْمَلْتُ لَكُمْ دِينَكُمْ وَأَتَمَمْتُ عَلَيْكُمْ نِعْمَتِي وَرَضِيتُ لَكُمُ الْإِسْلَامَ دِينًا» مائده ۳ و «وَمَنْ يَبْتَغِ غَيْرَ الْإِسْلَامِ دِينًا فَلَنْ يُقْبَلَ مِنْهُ وَهُوَ فِي الْآخِرَةِ مِنَ الْخَاسِرِينَ» آل عمران ۸۵ بر خاتمیت و کامل بودن اسلام تأکید می‌نماید.

پس می‌توان با بیان معیارها و ملاک‌هایی برگرفته از احادیث و روایات و جستجو در برخی نهادهای فقهی و با تمرکز بر پویایی اسلام بالخاص فقه شیعه و همگامی با مقتضیات زمان (احمدی، ۱۳۷۴: ۵۴) به تبیین جایگاه و ماهیت شخصیت حقوقی در اسلام بپردازیم.

فقه شیعه در هر عصر با تکیه بر "اصل اجتهاد": «به کار بردن منتهای تلاش و کوشش در استنباط حکم شرعی از روی ادله معتبر شرعیه» از صدر اسلام و پس از هجرت پیامبر (ص) در ربیع‌الاول سال اول قمری به مدینه و تشکیل حکومت اسلامی و حاکمیت قانون و نزول آیاتی که بیانگر اصول همه احکام اجتهادی و قواعد استنباط شرعی بود به نحوی که شخص پیامبر (ص) عهده‌دار تفسیر و تبیین آنها بود و حتی در برخی موارد اجتهاد اصحاب را نیز تأیید می‌نمودند (شیخ طوسی، ۱۳۸۹: ۲۸۵)؛ تا عصر غیبت کبری که وظیفه اجتهاد برعهده فقیهان و مجتهدان قرار دارد، با بهره‌گیری از عقل به عنوان یک اصل و یک مبدأ برای قانون و استنباط احکام (مطهری، ۱۳۹۲: ۲۹۸) همواره بدنال حفظ اصول و شالوده احکام دینی در کنار حفظ تازگی، شمولیت و همراهی با نیازها و مقتضیات جوامع مختلف بشری از دیرباز تا آینده می‌باشد. لازم به یادآوری است که عقل فقط در مستقلات عقلی حکم دارد یعنی عقل فقط احکام شرعی را درک می‌کند و در حقیقت کاشف است یعنی باید احکام و دین وجود داشته باشد تا عقل آنها را درک کند. قاعده فقهی "ملازمه" «كُلُّ مَا حَكَمَ بِهِ الْعَقْلُ حَكَمَ بِهِ الشَّرْعُ، كُلُّ مَا حَكَمَ بِهِ شَرْعٌ حَكَمَ بِهِ الْعَقْلُ» در میان متکلمین شیعه و معتزله نیز مبین همین امر می‌باشد.

بدین ترتیب با دقت و تأمل در تاریخ اسلام و فقهات و باری جستن از اصل اجتهاد می‌توانیم نمونه‌های متعددی از به رسمیت شناختن ضمنی و تأیید شخصیت حقوقی را در شرع نظاره‌گر باشیم. فقهای

<sup>۱</sup> Constitution

اسلام برای عناوینی چون بیت‌المال، وجوهات شرعی، مسجد و ... آثار و نتایجی را قائل بودند که قطعاً بی تشبیه و بدور از شخصیت حقوقی در معنا و مفهوم آن در عصر حاضر نمی‌باشد.

در حدیثی منتسب به امام هادی (ع) ذکر شده است: «عن أبي بن راشد قال: قُلْتُ لِأَبِي الْحَسَنِ الثَّالِثِ (ع) اَنَا نُؤْتَى بِالشَّيْءِ فَيَقَالُ: هَذَا كَانَ لِأَبِي جَعْفَرِ (ع) عِنْدَنَا فَكَيْفُ نَصْعُ فَقَالَ: مَا كَانَ لِأَبِي (ع) بِسَبَبِ الْإِمَامَةِ فَهُوَ لِي، وَ مَا كَانَ غَيْرَ ذَلِكَ فَهُوَ مِيرَاثٌ عَلَى كِتَابِ اللَّهِ وَ سُنَّةِ نَبِيِّهِ» امام هادی (ع) در پاسخ به این پرسش می‌فرماید هر آنچه به دلیل جایگاه امامت مربوط به پدرم است باید به من داده شود و آنچه دارایی شخصی ایشان است، ارث به حساب می‌آید و باید منطبق با قانون ارث (کتاب و سنت) با آنان رفتار شود. در اینجا کاملاً مبرهن است که امام (ع) در زمان واحد دارای دو شخصیت حقیقی و حقوقی متمایز است، نخست در جایگاه یکی از ورثه پدر بزرگوارشان امام جواد الائمه (ع) و دیگری در منصب امامت و به عنوان امام دهم (ع) (ابن بابویه قمی، ۱۳۶۲: ۱۸۴).

#### ۴- مصادیق شخصیت حقوقی

با شناختی که از مفهوم شخصیت حقوقی در قوانین و در میان علما و بزرگان علم حقوق و همچنین جایگاه فقهی - تاریخی آن به دست آوردیم می‌توان برای شخصیت حقوقی سه مصداق کلی و عام را در نظر گرفت:

الف- دسته‌ای از افراد که دارای منافع و فعالیت مشترک هستند همانند شرکت‌های تجاری و مؤسسات عمومی مثل شهرداری‌ها.

ب- پاره‌ای از اموال که به اهداف خاصی اختصاص داده شده‌اند همچون نهاد وقف، ماده سوم قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه برای موقوفات شخصیت حقوقی قایل شده است و متولی و یا سازمان اوقاف را برحسب مورد نماینده آن می‌داند. نهاد وقف هم صاحب حق می‌شود و هم سایرین بر او صاحب حق می‌شوند، میان وقف و افراد حقیقی دیگر عقود و ایقاعات واقع می‌گردد.

ج- یک شخص حقیقی، منصب و عنوانی را که برای آن شخصیت حقوقی اعتبار شده است، دارا باشد. بدین مضمون که یک انسان می‌تواند توأمان واجد دو شخصیت حقیقی و حقوقی متمایز باشد، به عنوان مثال رییس جمهور هم به عنوان یک شهروند دارای شخصیت حقیقی است و هم به عنوان رییس قوه مجریه و مسئول اجرای قانون اساسی دارای شخصیت حقوقی می‌باشد (فخلعی، ۱۳۹۳: ۱۲).

#### وزارتخانه‌ها

##### ۱- تاریخچه وزارتخانه‌ها

وزارتخانه در لغت به معنای: «اداره عالی مرکزی که در پایتخت کشور تشکیل و در رأس آن شخصی به نام وزیر قرار دارد» می‌باشد (عمید، ۱۳۸۷: ۱۱۹۰).

پیدایش وزارتخانه‌ها در ایران به کمی قبل از انقلاب مشروطیت و دوران چهارمین شاه از دودمان قاجار یعنی ناصرالدین شاه باز می‌گردد. در محرم سال ۱۲۷۵ قمری ناصرالدین شاه دومین صدراعظم خود

میرزا آقاخان نوری را که پس از مرگ امیرکبیر به صدراعظمی انتخاب کرده بود عزل نمود و به تقلید از دولت‌های اروپایی آن زمان دست به یک رشته اصلاحات در نحوه اداره کشور زد، یکی از مهم‌ترین این تغییرات تأسیس نهاد جدیدی به نام «وزارتخانه<sup>۱</sup>» و تقسیم امورات سیاسی - اجرایی دولت بین آن شش وزارتخانه بود. این وزارتخانه‌ها درون شورایی به نام «شورای دولت» سازمان می‌یافتند. بدین ترتیب با این فرمان شاه منصب صدارت منسوخ و نهاد جدیدی به نام کابینه جای آن را تا بازگشت مجدد مقام صدارت گرفت (شجیعی، ۱۳۵۵: ۹۴).

کمیت و ساختار کلی وزارتخانه‌ها در طول تاریخ معاصر از بدو تشکیل تا امروز همواره دستخوش فراز و فرودهایی بوده است، به طوری که بیشترین تعداد وزارتخانه‌ها مربوط به سومین دولت جمهوری اسلامی ایران و با ۲۱ وزارتخانه بوده است. امروزه و در زمان نگارش این مقاله دولت جمهوری اسلامی متشکل از ۱۸ وزارتخانه می‌باشد.

ماده یک قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶ وزارتخانه را چنین تعریف کرده است: «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» بر این اساس رسالت و هدف ایجاد وزارتخانه‌ها چیزی جز جامه عمل پوشانیدن به اهداف دولت نیست، اما منظور از دولت چیست؟

## ۲- مفهوم دولت

دولت در لغت «آنچه که به گردش زمان و نوبت از یکی به دیگری برسد، هیئت وزیران» بیان شده است (عمید، ۱۳۸۷: ۶۱۹).

واژه دولت از جمله اصطلاحات چندبعدی در رشته حقوق محسوب می‌شود. برخی از صاحب نظران دولت را تخیلی حقوقی می‌دانند که بر دسته‌ای از واقعیات اتکا یافته است (گرگی ازندریانی، ۱۳۹۲: ۱۳) برخی نیز معتقدند دولت در نقش نهاد حکومت گران است که وظیفه اداره کشور را برعهده دارد و در مقابل حکومت‌شوندگان قرار می‌گیرد این چنین دولتی علاوه بر این که دارای دو رکن مادی قلمرو سرزمینی و جمعیت است از حاکمیت بهره‌مند است. ژان بودن<sup>۲</sup> فیلسوف و حقوقدان فرانسوی در کتاب شش رساله جمهوریت<sup>۳</sup> خود حاکمیت را «قدرت مطلق و جدایی ناپذیر دولت» تعریف کرده است (حق شناس کمیاب، ۱۳۸۸: ۱۴) در دایره شمول علم حقوق دولت در مواردی به مفهوم کشور است و گاهی نیز به منزله مجموعه حاکمیت سیاسی کشور محسوب می‌شود که این دو مفهوم در حقوق بین‌الملل

---

۱ . Ministry

۲ . Jean Bodin

۳ . Les six Livres de la Republique

مورد بحث قرار می‌گیرد علاوه بر این دو مفهوم لفظ دولت در حقوق داخلی به قوه مجریه نیز اطلاق می‌گردد.

## ۱-۲- انواع سه گانه دولت

### ۱-۱-۲- دولت در نظام حقوق بین‌الملل

دولت<sup>۱</sup> در چشم‌انداز حقوق بین‌الملل کلاسیک با سه شاخصه مادی شناسایی می‌گردد: الف- قلمرو جغرافیایی- سیاسی که محدود به مرزهای جغرافیایی شناخته شده بین‌المللی است و محل اعمال صلاحیت‌های دولت.

ب- قلمرو انسانی- جمعیتی به معنای گروه انسانی در محدوده مشخص قلمرو جغرافیایی- سیاسی فراتر از جنبه نژادی و مذهبی که براساس آرمانی مشترک مبادرت به زیست جمعی می‌کنند.

پ- قدرت سیاسی (حاکمیت) به این مفهوم که هیچ قدرتی برتر از قدرت دولت وجود ندارد و عالی‌ترین اقتدار در دولت است که ممکن است در یک فرد (پادشاه) یا در جمعی از افراد (پارلمان) تجلی و منصف ظهور داشته باشد. در معنای کلی حاکمیت بیانگر برتری یک قدرت نخستین یا اصیل نسبت به سایر قدرت‌ها است که می‌تواند به هر نوع مقامی تعلق داشته باشد. برای جلوگیری از تداخل و برداشت اشتباه از واژه دولت در این مفهوم بهتر است آن را به صورت دولت-کشور بیان کنیم که جامعه سیاسی سازمان یافته‌ای است.

### ۲-۱-۲- دولت در جایگاه قوه مجریه

دولت<sup>۲</sup> در مفهوم دیگر آن و به معنای خاص ناظر به قوه مجریه به عنوان یکی از قوای سه گانه و بدنه اصلی اجرایی حکومت محسوب می‌شود بر این مبنا ماده نخست قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵، مواد دو الی پنج قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶ و مواد یک تا پنج قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶ ناظر بر دولت در معنای اخص آن می‌باشد.

### ۳-۱-۲- دولت در نقش قوای سه گانه

دولت<sup>۳</sup> در مفهوم دیگر آن به کلیه اشخاص و نهادهایی اطلاق می‌شود که اعمال حاکمیتی<sup>۴</sup> را انجام می‌دهند و بر مردم حکومت می‌کنند پس در این مفهوم تمامی قوا (مقننه، قضاییه، مجریه) و اشخاص حقیقی و حقوقی دخیل در اعمال حاکمیت مدنظر است. چنین مفهومی دربرگیرنده دولت در معنای

۱ . state

۲ . Government

۳ . Class Government

۴ . Acte d'autorite



عام آن می‌باشد. در عصر حاضر هدف نهایی دولت (معنای عام) به عنوان یک نهاد حقوقی تأمین دائمی منافع یک گروه انسانی به نام "ملت" است. این منافع عبارتند از "تأمین نظم عمومی و انجام خدمات عمومی" در نتیجه پیدایش دولت نتیجه گسترش رابطه‌ها و نیازهای حقوقی مردم است. قانونگذار برای آن که دولت بتواند در روابط حقوقی مشارکت کند و طرف حق و تکلیف قرار بگیرد به آن شخصیت حقوقی اعطا کرده است.

این که دولت دارای شخصیت حقوقی است منجر بدان می‌شود که ما از خلط میان دولت و شخصیت حقوقی دولتمردان پرهیز کنیم در نتیجه قدرت فردی نمی‌شود و بدین ترتیب از آزادی شهروندان پشتیبانی خواهد شد، قانون اساسی نیز با عنوان اساسنامه دولت حدود قدرت سیاسی، صلاحیت‌ها و اختیارات دولت را مشخص و آن را در دایره حقوقی محدود می‌کند. در حقوق عمومی نوین ثبات<sup>۱</sup> نظام حقوقی و تضمین حمایت دایمی از حق‌ها و آزادی‌های شهروندان، قطعیت<sup>۲</sup> قواعد موجود در آن نظام و ایجاد اعتماد<sup>۳</sup> به نظام حقوقی که در قالب اصل "امنیت حقوقی" از آن یاد می‌شود به عنوان معیار اصلی مشروعیت دولت‌ها مورد پذیرش واقع شده است (ویژه، ۱۳۹۰: ۲۹۹). این چنین شخصیت حقوقی می‌تواند برای رسیدن به اهداف و انجام مأموریت‌هایش دارای درآمد، اموال و دارایی باشد و به عنوان عالی‌ترین شخصیت حقوقی حقوق عمومی نهادهای تخصصی کوچک‌تری در ساختار خود ایجاد نماید (عباسی، ۱۳۸۶: ۲۳). در نتیجه وزارتخانه‌ها به عنوان یکی از همین نهادهای تخصصی، جزئی از دولت در معنای عام و بازوی اجرایی و پیکره اصلی دستگاه عظیم اداری دولت در معنای خاص می‌باشند.

## ۲-۲- اعمال حاکمیتی دولت

امروزه با پیشرفت جوامع، توسعه‌یافتگی، تقویت‌بخش خصوصی و تغییر در ماهیت وظایف دولت‌ها از وظایف سنتی به وظایف نوین چون مدیریت کلان، سیاست‌گذاری، تأمین منابع و ... دولت‌ها نیرو و هدف غایی رسالت خود را عمل به این گونه اعمال حاکمیتی به طور عمده در قالب وزارتخانه‌ها به کار گرفته‌اند. اما منظور از اعمال حاکمیتی که هدف اصلی تأسیس وزارتخانه‌ها می‌باشد چیست؟ اعمال دولت در حقوق اداری با معیار شیوه عمل به دو نوع «عمل تصدی<sup>۴</sup>» و «عمل حاکمیت» تقسیم شده است. این نوع تقسیم‌بندی اولین بار از جانب علمای حقوق اداری فرانسه ناشی از نظریه پذیرش مسئولیت مدنی دولت ناشی از انجام اعمال حاکمیتی پدیدار گشت (واعظی، ۱۳۹۴: ۳۶).

۱ . Stability

۲ . Certainty

۳ . Confidence

۴ . Acte de gestion

وس گودمت<sup>۱</sup> استاد حقوق عمومی دانشگاه پانتئون آسا پاریس عمل حاکمیت را بدین‌سان تعریف کرده است: «عمل حاکمیت عملی است که به وسیله آن ارگان‌های دولت متوسل به شیوه دستور، منع و قاعده‌گذاری یک جانبه می‌شوند و به طور خلاصه یک اراده آمرانه را آشکار می‌سازد» (گودمت، ۲۰۰۱: ۳۲).

نخستین بار قانون دعاوی دولت و افراد مصوب ۱۳۰۷ از دوگانه اعمال حاکمیتی- تصدی نام برد و اعمال تصدی را بدین‌گونه شرح داد: «اعمال تصدی اعمالی است که دولت از نقطه‌نظر حقوق مشابه اعمال افراد انجام می‌دهند مانند خرید و فروش و امثال آن» در ادامه بعد از انقلاب اسلامی قانون برنامه اول توسعه کشور مصوب ۱۳۶۸ از لفظ اعمال حاکمیت و تصدی نام برد اما تعریفی از آن ارائه ننمود تا این که قانونگذار در لابه‌لای ماده ۶۴ قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹ وظایف حاکمیتی را نیز تعریف نمود این رویکرد در ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶ نیز مورد تأکید و تأیید قرار گرفت و به صورت اختصاصی تعریفی از امور حاکمیتی در قوانین ارائه داد، بر طبق این ماده آن دسته از اعمال دولت که واجد سه شرط ذیل باشند جزو اعمال حاکمیتی محسوب می‌شوند:

الف- انجام آن‌ها موجب اقتدار و حاکمیت کشور شود البته منظور اقتدار عام و همه‌جانبه در تمام سطوح زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، نظامی، سیاسی و ... را شامل می‌شود.

ب- منفعت (مستقیم یا غیرمستقیم) حاصل از آن شامل همه اقشار جامعه گردد.

ج- هر یک از افراد می‌توانند بدون ایجاد محدودیت برای سایرین از خدمات مربوط به امور حاکمیتی برخوردار شوند.

این ماده در ادامه به طور تمثیلی مصادیقی از امور حاکمیتی را برمی‌شمارد. نکته مهم و اساسی در شناسایی امور حاکمیتی آن است که معیار تشخیص، معیاری ماهوی و ناظر به موضوع است و توجهی به روش ندارد در نتیجه می‌توان گفت ماده مذکور صرفاً معیاری کلی است که در راستای جهت‌دهی کلی به مقررات‌گذاری قوه مجریه ارائه شده است و قبل از این که دارای ارزش حقوقی باشد واجد جایگاه و کاربرد سیاسی- تقنینی است.

### ۳- شخصیت حقوقی وزارتخانه‌ها

بر طبق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، وزارتخانه‌ها در راستای عمل به اهداف دولت در امور حاکمیتی مشغول به انجام وظایف محوله قانونی می‌باشند اما چگونه یک سازمان اداری در بطن بزرگترین شخصیت حقوقی عمومی مشغول به انجام فعالیت است؟ آیا دارای شخصیت حقوقی است؟ آثار و نتایج برخورداری از شخصیت حقوقی وزارتخانه‌ها چیست؟

۱ . Acte de gestion

با در نظر گرفتن این که دولت-کشور جمهوری اسلامی ایران دارای ساختار تکبافت (بسیط) می‌باشد چهار ویژگی کلی بر آن مترتب است.

۱- دارای مرکز واحد عملکرد سیاسی است.

۲- قدرت سیاسی توسط یک شخصیت واحد یا دولت مرکزی اعمال می‌شود.

۳- کلیه اعضای گروه سیاسی زیر لوای یک دولت قرار دارند و از آن تبعیت می‌کنند.

۴- یک قانون اساسی قلمرو حاکمیت کشور را پوشش سراسری می‌دهد (امامی قشلاق، ۱۳۹۲: ۷۰).

در نتیجه اصل "یگانگی دولت" مترتب بر این گونه دولت (قوه مجریه) می‌باشد و دولت صرفاً دارای یک شخصیت حقوقی است یعنی وحدت شخصیت حقوقی دولت و اجزای ذیل آن در امور گوناگون مالی (اصل وحدت بودجه)، اداری (عدم برخورداری وزارتخانه‌ها از شخصیت حقوقی مستقل) و قضائی (عدم امکان شکایت دولت علیه خود) حاکم است (گرگی ازندریانی، ۱۳۹۲: ۱۵). رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور ۱۳۷۴/۱۰/۲۶۶۰۲ تصریح می‌کند که دستگاه‌های دولتی نمی‌توانند علیه دستگاه دیگر در دیوان عدالت اقامه دعوا نمایند. اما عده‌ای با استناد به ماده ۵۸۷ قانون تجارت معتقدند که وزارتخانه‌ها شخصیت حقوقی متمایز از شخصیت حقوقی دولت دارند ولی به دلایل زیر این نظر صحیح به نظر نمی‌رسد:

۱- مفهوم این ماده آن است که این سازمان‌ها همانند اشخاص حقوقی حقوق خصوصی احتیاجی به ثبت ندارند، منظور آن نیست که هر واحد اداری برای خود دارای شخصیت حقوقی است.

۲- صحیح و منطقی به نظر نمی‌رسد که قانونگذار با علم به ساختار بسیط دولت-کشور و اداره امور ملی در ایران براساس سیستم تمرکز اداری با رویکرد عدم تراکم، خواسته باشد تمام تشکیلات دولتی ام از سازمان‌ها، ادارات، دوائر و شعب آن‌ها چه در مرکز و چه در شهرستان‌ها دارای شخصیت حقوقی متمایزی از شخصیت حقوقی دولت باشند در حالی که می‌دانیم وزارتخانه‌ها بر ادارات و شعب خود چه در مرکز و چه در شهرستان‌ها حاکمیت مالی و اداری نامحدود دارند. کماکان مسئله اصلی ابهام در شخصیت حقوقی وزارتخانه‌ها است که هیچ سخنی از شخصیت حقوقی آن در قانون مدیریت خدمات کشوری نیامده است همچنین در هیچ یک از قوانین تأسیس و یا ادغامی وزارتخانه‌ها سخنی در باب شخصیت حقوقی آن مشاهده نمی‌کنیم.

چاره‌گشایی این مسئله ماده سوم قانون تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی از نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران مصوب مرداد ۱۳۶۸ است که مقرر می‌دارد: «وزارت(خانه) بخشی از دولت است که مسئولیت پشتیبانی نیروهای مسلح را در قالب قوانین و تدابیر فرماندهی کل قوا برعهده دارد» این تصریح قانونی که قطعاً قابل تعمیم به سایر وزارتخانه‌های دولتی نیز می‌باشد بیانگر آن است که وزارتخانه‌ها تشکیلات و ارگان داخلی دولت (قوه مجریه) هستند، فاقد شخصیت حقوقی مستقل بوده

و در شخصیت حقوقی دولت مستتر می‌باشند و به مثابه کابین خلبان دولت دستگاه عظیم بخش دولتی را راهبری و هدایت می‌کنند. ایجاد، تأسیس و یا ادغام هر وزارتخانه‌ای مستلزم تصویب مجلس شورای اسلامی است، بدین‌صورت که الزامات سیاست‌های کلی، وظایف و کلیاتی از ساختار وزارتخانه در مجلس به تصویب می‌رسد و تشریح جزئیات به آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی ارجاع می‌شود که به تصویب هیأت وزیران یا شورای عالی اداری می‌رسد. در رأس سلسله مراتب اداری وزارتخانه‌ها شخص "وزیر" قرار دارد.

وزیر حق اتخاذ هر گونه تصمیم در وزارتخانه متبوع خود را داراست و به موجب قانون و عرف اداری می‌تواند حق امضا و اختیارات خود را به معاونان یا کارمندان مادون خود تفویض نماید. واحدهای ساختاری وزارتخانه‌ها در مراکز استان‌ها با رعایت ماده ۲۹ قانون مدیریت خدمات کشوری حداکثر در سطح اداره کل سازماندهی می‌شوند.

### ۳-۱- قوانین و مقررات کلی حاکم بر وزارتخانه‌ها

با توجه به عدم استقلال و وابستگی شخصیت حقوقی وزارتخانه‌ها به شخصیت حقوقی قوه مجریه، نظامات، قوانین و مقرراتی ناشی از این وابستگی بر وزارتخانه‌ها مترتب می‌گردد که به ترتیب درجه اهمیت و کاربرد عبارتند از:

#### ۱- قانون اساسی

عالی‌ترین سند حقوقی یک کشور و راهنمایی برای تنظیم قوانین دیگر است. قانون اساسی تعریف‌کننده اصول سیاسی، ساختار، سلسله مراتب، جایگاه و حدود قدرت سیاسی دولت یک کشور و تعیین و تضمین‌کننده حقوق شهروندان است بنابراین هیچ قانونی نباید با قانون اساسی مغایرت داشته باشد.

۲- سیاست‌های کلی نظام اداری ایران ابلاغی مقام معظم رهبری (مد ظله العالی)

این سیاست‌ها در سال ۱۳۸۹ توسط مقام معظم رهبری (مد ظله العالی) به رؤسای قوای ۳ گانه، رییس مجمع تشخیص مصلحت نظام و رییس ستاد کل نیروهای مسلح ابلاغ گردیده است.

۳- سند چشم‌انداز نظام جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴.

این سند برای افق ۲۰ ساله تدوین شده است. تهیه و تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز تنظیم و تعیین گردد و این سیاست‌ها و هدف‌ها به صورت کامل مراعات گردد.

#### ۴- ده برنامه تحول اداری

هدف از این ده برنامه توانمندسازی دستگاه‌های اجرایی کشور و تربیت مدیران و کارشناسان کارآمد در راستای تحول و توسعه کشور می‌باشد.

#### ۵- قانون تأسیس وزارتخانه و مجموعه قوانین مربوطه

اساسنامه هر وزارتخانه قانون تأسیس آن وزارتخانه می‌باشد که جهت‌گیری‌ها، اهداف و وظایف آن وزارتخانه در آن قید شده است.

#### ۶- قانون مدیریت خدمات کشوری

قبل از سال ۱۳۸۶ قوانین و آیین‌نامه‌های متعددی برای امور اداری و استخدامی کشور تدوین و اجرا می‌شد پس از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ خط‌مشی‌های نظام اداری کشور براساس آخرین نظریه‌های علمی مربوطه به تصویب مجلس رسید.

#### ۷- قوانین برنامه پنج ساله کشور

برای راهبری امور کشور در قالب سند ۲۰ ساله چشم‌انداز، دولت برنامه‌های ۵ ساله توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی را تهیه و به تصویب مجلس می‌رساند. کلیه فعالیت‌های وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی بر این اساس اجرایی می‌گردد.

#### ۸- قوانین بودجه سنواتی

برای اجرای برنامه‌های ۵ ساله کشور لازم است تا در هر سال بودجه هر دستگاه براساس طرح و پروژه با جزییات بیشتری تدوین و کنترل گردد و این مطالب در قوانین بودجه سنواتی منعکس شود. قوانین بودجه سنواتی به صورت لایحه و براساس برنامه زمانبندی شده توسط دولت به مجلس ارایه می‌شود.

#### ۹- ضوابط اجرایی بودجه سنواتی

این ضوابط برای اجرای بودجه سنواتی توسط هیئت دولت تصویب و به دستگاه‌های دولتی برای وحدت رویه اجرایی ابلاغ می‌شود.

#### ۱۰- قانون تنظیم برخی از مقررات مالی دولت

این قانون در سال ۱۳۸۰ به تصویب مجلس رسید و ۴ سال دوره آزمایشی خود را طی و همچنان به صورت آزمایشی در حال تداوم در اجرا می‌باشد. این قانون ملحقاتی به قانون برنامه و بودجه و محاسبات عمومی و سایر قوانین مرتبط با مباحث مالی دولت را دربر می‌گیرد.

#### ۱۱- قانون محاسبات عمومی کشور

این قانون که در سال ۱۳۶۶ به تصویب رسید، کیفیت رسیدگی به اسناد مالی دستگاه‌های دولتی و بودجه و به طور کلی دریافت‌ها و پرداخت‌های دولتی را مشخص نموده است.

در اثر حاکمیت قوانین فوق‌الذکر در وزارتخانه‌ها برخی شرایط و ضوابط جزیی‌تر بر وزارتخانه‌ها شامل می‌گردد که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

الف- اموال وزارتخانه‌ها در ذیل اموال دولتی است و مشمول قواعد و مقررات حاکم بر اموال دولتی می‌باشد. در نتیجه اموال وزارتخانه‌ها قابل توقیف نیست. ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از هزینه‌های دولت و قانون محاسبات آیین‌نامه اموال دولتی بدون استناد حاکم به وزارتخانه‌ها می‌باشد.

ب- اطلاق لفظ وزارت، اولین اطلاق آن وزارتخانه‌ها است مگر آن که استثنایی وجود داشته باشد.

پ- وزارتخانه‌ها مأمور به اعمال حاکمیت (امور حاکمیت) دولت هستند و انجام فعالیت‌های تصدی‌گرانه توسط وزارتخانه‌ها خلاف اصل است و باید ممنوع گردد.

ت- با در نظر گرفتن نوع فعالیت وزارتخانه‌ها آن‌ها اساساً با توجه به ماده دوم قانون مالیات‌های مستقیم از پرداخت مالیات معاف هستند.

ث- اصل بر شمول قوانین و مقررات عمومی بر وزارتخانه‌ها است مگر استثنا شده باشند. معمولاً وزارتخانه‌ها از سازمان‌های مشمول ذکر یا تصریح نام نیستند. به عنوان مثال در قانون مدیریت خدمات کشوری از لحاظ استخدامی وزارت اطلاعات مستثنی شده است و قانون استخدامی مصوب ۱۳۷۴ به صورت خاص بر آن حاکم است.

#### ۴- حوزه مسئولیت‌پذیری وزارتخانه‌ها

##### ۴-۱- مسئولیت مدنی وزارتخانه‌ها

در ماده یازدهم قانون مسئولیت مدنی پس از آن که راجع به کیفیت مسئولیت مدنی کارمند و دستگاه اداری در زمان ورود زیان به دیگری سخن گفته شده است و سازمان اداره را در صورت "نقص وسایل اداری" دارای مسئولیت قلمداد نموده است به ظاهر در انتها سعی در مقام تفکیک عمل حاکمیت دولت و نهادهای وابسته به آن از اعمال تصدی بر آمده است و بیان می‌دارد «... ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت، هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود». برخی از حقوقدانان با در نظر داشتن این عبارت اعمال حاکمیت را از جمله اعمال معاف از مسئولیت مدنی تلقی نموده‌اند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۳۹۲) اما با دقت و تأمل در قانون اساسی و برخی از سایر قوانین می‌توان به مسئولیت مدنی وزارتخانه‌ها پی برد.

به موجب اصل چهارم قانون اساسی کلیه قوانین و مقررات کشور لزوماً باید در چهارچوب موازین اسلام باشد و از آنجایی که در شریعت اسلام تفکیک عمل تصدی-حاکمیتی در اعمال دولت جایگاهی ندارد همچنین در منابع فقهی تفاوتی میان مسئولیت مدنی اشخاص دیده نمی‌شود، در همین راستا اصل چهارم قانون اساسی اعمال هیچ کس را به عنوان موجب موجه برای اضرار به غیر نپذیرفته است. تعبیر هیچ کس را می‌توان به وزارتخانه‌ها نیز تعمیم و تسری داد. نمونه دیگر در این زمینه ماده سیزدهم «قانون به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد ضرورت» می‌باشد. براساس این ماده در صورتی که مأمورین با رعایت مقررات این قانون سلاح به کار گیرند و در نتیجه طبق آرا محاکم

صالحه شخص یا اشخاص بی‌گناهی مقتول و یا مجروح شده و یا خسارت مالی بر آنان وارد گردیده باشد پرداخت دیه و جبران خسارت برعهده سازمان مربوطه خواهد بود. به کارگیری سلاح از مظاهر بارز اعمال حاکمیت است و ملاحظه می‌گردد حتی زمانی که مأموران دولت تمامی موازین قانونی را رعایت کرده باشند حتی در صورت عدم تقصیر، دولت از این جهت ملزم به پرداخت خسارت وارده به اشخاص خواهد بود (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۶: ۳۷۷). در نتیجه آنچه مشخص است آن است که اعمال تصدی‌گری وزارتخانه‌ها مطلقاً شامل مسئولیت مدنی می‌گردد و در اعمال حاکمیتی چنانچه عمل حاکمیت دولت برخلاف قانون (تقصیر) صورت بگیرد وزارتخانه مربوطه مسئول زیان‌های وارده به اشخاص می‌باشد و تفاوتی از این جهت میان اعمال حاکمیتی و سایر اعمال وزارتخانه‌ها به عنوان جزئی از دولت دیده نمی‌شود.

#### ۴-۲- حوزه مسئولیت کیفری وزارتخانه‌ها

قانون‌گذار جمهوری اسلامی ایران در ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ اشخاص حقوقی دولتی که وزارتخانه‌ها را نیز شامل می‌گردد مشمول مسئولیت کیفری می‌داند اما این مسئولیت را در مواردی که این دستگاه‌ها اعمال حاکمیت می‌کنند از عوامل رافع مسئولیت کیفری دانسته و از شمول مجازات‌های نامبرده خارج می‌کند در نتیجه وزارتخانه‌ها صرفاً در زمان اعمال تصدی مشمول این ماده بوده و دارای مسئولیت کیفری ناشی از عملکرد خود می‌باشند.

#### ۵- سازوکار رفع اختلافات در وزارتخانه‌ها

اگر بین وزارتخانه‌ها با اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی یا حقوق عمومی که دارای شخصیت حقوقی مستقلی از دولت (عام) هستند اختلافاتی رخ دهد طرح آن در دادگستری در صورتی که در قوانین خاص دیگر (ماده ۲۵ آیین دادرسی کیفری و ...) تعیین نشده باشد به اتکای اصل ۱۵۹ قانون اساسی بلاشکال است. در صورتی که اختلافی فی‌مابین یک وزارتخانه با یکی دیگر از نهادهای ذیل قوه مجریه بروز نماید سازوکار رفع اختلاف منطبق بر «آیین نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه» مصوب ۱۳۸۶ شمسی خواهد بود.

#### نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر به منظور تبیین ماهیت شخصیت حقوقی وزارتخانه‌ها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران صورت پذیرفته است. به استناد قوانین لازم‌الاجرای کنونی کشور و تحلیل حقوقی و منطقی آن‌ها منجمله رأی وحدت رویه شماره ۶۰۲ مورخ ۱۳۷۴/۱۰/۲۶ دیوان عالی کشور و ماده سوم قانون تشکیلات وزارت دفاع و پشتیبانی از نیروهای مسلح مصوب ۱۳۶۸/۰۵/۲۸ تمامی وزارتخانه‌ها همراه با اجزاء و شاخه‌های آن در پایتخت و سایر مناطق کشور فاقد شخصیت حقوقی مستقل از دولت بوده، یکپارچه و بخشی از دولت می‌باشند و جملگی تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات آن‌ها همچنین طرح دعوی

علیه آن‌ها به منزله طرح دعوی علیه دولت محسوب می‌شود به عبارت دیگر اختیار صلاحیت وزارتخانه-ها در انجام امور محوله قانونی خود به منزله متمایز بودن شخصیت حقوقی این وزارتخانه‌ها از شخصیت حقوقی دولت نیست؛ بلکه شخص وزیر و وزارتخانه تحت امر وی صرفاً در نقش نمایندگی دولت مشغول انجام وظایف خود می‌باشند در صحنه عمل اما وضعیت کاملاً متفاوت از عالم نظر می‌باشد به عنوان مثال اگر شخصی در مقام احقاق حق خود علیه اقدامات یک اداره کل استانی زیرمجموعه یک وزارتخانه معین، به صورت مستقیم و به اعتبار شخصیت حقوقی واحد وزارتخانه مذکور با دولت جمهوری اسلامی ایران، اقامه دعوا نماید دادخواست وی به علت عدم متوجه بودن به دولت مرکزی مورد پذیرش قرار نخواهد گرفت و امکان رسیدگی نخواهد داشت بلکه شخص باید مستقیماً اداره کل مربوطه را خطاب دادخواست خود قرار دهد. نمونه دیگر مبحث مهم تهاتر به عنوان یکی از اسباب سقوط تعهدات است. به لحاظ حقوقی مسلم است که وزارتخانه‌ها شخصیت حقوقی مستقلی از دولت ندارند پس باید مطالبات قطعی وزارتخانه‌ها از یکدیگر به سهولت و در کوتاه‌ترین زمان ممکن بدون نیاز به طی تشریفات خاص قابلیت تهاتر را دارا باشد. اما در عمل ایداً اینگونه نیست. از جمله معدود مواردی که در آن شاهد نوعی تهاتر فی‌مابین شرکت‌های دولتی وابسته به وزارتخانه‌ها با دستگاه‌های اجرایی وابسته به برخی وزارتخانه‌ها هستیم به موجب پیشنهاد شماره ۷۵۹۰۵/۵۷ مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۰۶ وزارت امور اقتصادی و دارایی تصویب شده در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۷ در هیأت وزیران است. بدین ترتیب که مطالبات هفت نهاد عمومی و بخش خصوصی از دولت با مطالبات همان بخش از سازمان امور اقتصادی و دارایی تهاتر شد که می‌توان آن را گونه‌ای خاص و تهاتر غیرمستقیم میان دو وزارتخانه دولتی نامید. تهاتر میان شرکت توانیر با سازمان امور مالیاتی کشور به موجب نامه شماره ۲۱۳۹۳/۲۳۳ د مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۲۵ از جمله آن است.

در پایان پیشنهاد می‌شود برای جلوگیری از تشتت آرا و چندگانگی از مفهوم شخصیت حقوقی وزارتخانه‌ها این مبحث به صراحت در قوانین کشور بیان گردد و سازوکارهای اداری، اجرایی و قضایی آن نیز دقیقاً طراحی و بر حسن انجام آن نظارت گردد.



## منابع

- ابن بابویه قمی، علی بن حسین بن موسی، من لایحضره الفقیه، چاپ دوم، قم، مؤسسه نشر اسلامی، ۱۳۶۲.
- احمدی، حبیب‌الله، نقش زمان و مکان در اجتهاد، کنگره بررسی مبانی فقهی امام خمینی (ره)، ۱۳۷۴، صفحه ۵۶-۵۴.
- امامی قشلاق، محسن، درسنامه حقوق اساسی، نشر میزان، ۱۳۹۲.
- امامی، محمد، استوارسنگری، کوروش، حقوق اداری ایران، تهران، میزان، ۱۳۸۶.
- انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق اداری، چاپ هفتم، نشر میزان، ۱۳۸۶.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، چاپ پنجم، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۰.
- حق‌شناس کمیاب، سیدعلی، ساختار سیاسی اجتماعی لبنان و تأثیر آن بر پیدایش جنبش امل، سنا، ۱۳۸۸.
- شجیعی، زهره، وزارت و وزیران در ایران، تهران، انتشارات دانشکده علوم اجتماعی و تعاون، ۱۳۵۵.
- صفار، محمدجواد، شخصیت حقوقی، چاپ اول، نشر دانا، ۱۳۷۳.
- صفائی، سیدحسین، قاسم‌زاده، سید مرتضی، حقوق مدنی اشخاص و محجورین، چاپ ۱۹، سمت، ۱۳۹۲.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، ۱۳۸۵.
- طوسی، ابوجعفر محمدبن حسن، عدّه‌الاصول، جلد دوم، بوستان کتاب، ۱۳۸۹.
- عباسی، بیژن، بررسی ویژگی‌های حقوقی دولت، پژوهش‌نامه حقوق و علوم سیاسی، شماره پنج، ۱۳۸۶.
- عمید، حسن، فرهنگ فارسی عمید، چاپ سی‌وششم، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۷.
- فخلعی، محمدتقی، حائری، محمدحسن، قاسمی، محمد علی، تحلیل فقهی شخصیت حقوقی، آموزه‌های فقه مدنی، شماره نهم، دانشگاه علوم اسلامی رضوی، ۱۳۹۳.
- گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، مبانی حقوق عمومی، انتشارات جنگل، ۱۳۹۲.
- محمودی، عبدالحسین، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، موج اندیشه، ۱۳۸۹.
- مطهری، مرتضی، مجموعه آثار استاد شهید مطهری، جلد بیست و یکم، صدا، ۱۳۹۲.
- واعظی، سیدمجتبی، معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، شماره دوم، ۱۳۹۴.
- ویژه، محمدرضا، مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، انتشارات جنگل، ۱۳۹۰.
- Yves, Gaudemet, traite de droit administraff, 16 e' dition, Paris, 2001