

تحلیل حقوقی سازمان‌ها، شرکت‌ها، و مؤسسات وابسته به دولت با بررسی موردی شرکت‌های توزیع نیروی برق

محمد برزگر خسروی^{*۱}

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۷/۱۰ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۰/۱۰

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2023.1391.1333

چکیده

اصطلاحات سازمان وابسته به دولت، شرکت وابسته به دولت، و مؤسسات وابسته به دولت در قانون اساسی و قوانین عادی استفاده شده و برای آن‌ها تعریف شفاف و مستقلی ارائه نشده است. این ابهام (عدم شفافیت) صدور آرای قضایی ناصواب (که مد نظر مقنن نبوده است) در تفسیر قوانین یادشده را ایجاد کرده است. سؤال نوشتار پیش رو این است که قانون‌گذار و قضات محاکم دادگستری باید چه مفهومی از این اشخاص را مد نظر قرار دهند. برای پاسخ به این پرسش، با روش تحلیلی-انتقادی، قانون اساسی و رویه شورای نگهبان و قوانین عادی مطالعه می‌شود و در نهایت، با بررسی موردی شرکت‌های توزیع برق، ضوابط تعریف اشخاص وابسته به دولت ارائه می‌شود. این شرکت‌ها نماد اشخاص وابسته به دولت‌اند. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد منظور مقنن از شخص وابسته به دولت شخصی است که تحت کنترل مدیریتی دولت (به معنای عام آن) قرار دارد و لازم نیست مالکیت یا سرمایه شخص وابسته متعلق به دولت باشد. بر این اساس لازم است مراجع قضایی و مقامات اجرایی در تفاسیر خود از قوانین این برداشت را ملاک عمل قرار دهند. پیشنهاد می‌شود این اصطلاح در قانون بر اساس ضوابط اشاره شده تعریف شود تا از تشتت تفاسیر اجرایی و قضایی پیشگیری شود.

واژگان کلیدی: آرای قضایی، توزیع برق، حقوق اداری، قانون اساسی، وابسته به دولت.

۱. استادیار، گروه حقوق اقتصادی و مالیه عمومی، دفتر مطالعاتی حقوق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

* Email: mbarzegarkhosravi@gmail.com



مقدمه

قانون‌گذار اساسی و عادی در موارد متعدد از اصطلاحاتی نظیر «سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات وابسته به دولت» (مصرح در اصل ۸۵ قانون اساسی)، «وابسته به مؤسسه دولتی»، «وابسته به سازمان دولتی»، «وابسته به مؤسسه عمومی غیر دولتی»، و «وابسته به شرکت دولتی» استفاده کرده است. اصطلاح «وابسته به دولت» در تبصره ۷۱ قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۴۳ کل کشور، مصوب ۱۳۴۳/۰۵/۰۴، ماده ۱ قانون تمرکز و هماهنگی امور درمانی کارمندان دولت، مصوب ۱۳۴۴/۰۳/۰۳، بند ۱۱ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور، مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰، آمده است. استفاده از اصطلاح یادشده پس از انقلاب اسلامی نیز در قوانین ادامه یافت. صرفاً تبصره ۱ قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی، مصوب ۱۳۷۳/۰۴/۱۹ مجلس، مؤسسه وابسته از نظر این قانون را تعریف کرده است و نیز در ماده ۴۹ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، مصوب ۱۳۹۵/۰۱/۲۳، کمیسیون انرژی مجلس^۱ منظور از شرکت‌های وابسته به شرکت ملی نفت تعریف شده است و در سایر موارد تعریف شفاف قانونی وجود ندارد؛ با اینکه بر این اشخاص تکالیف و اختیاراتی در حوزه‌های مختلف مالی و محاسباتی، اداری، کیفری، و ... بار شده است. این وضعیت موجب بروز ابهام (عدم شفافیت) و در صدور رأی قضایی اشتباه در خصوص شمول یا عدم شمول قوانین یادشده بر این اشخاص شده است. در این زمینه می‌توان به رأی شماره ۹۲۰۹۹۷۰۲۲۳۲۰۰۷۹۷ مورخ ۱۳۹۲/۰۶/۱۲ شعبه ۱۰۲ دادگاه عمومی جزایی دماوند و نظریه شماره ۷/۹۹/۵۹۶ مورخ ۱۳۹۹/۰۵/۱۴ اداره حقوقی قوه قضاییه اشاره کرد.

سؤال اساسی این است که چه تعریفی از اصطلاحات یادشده با تمرکز بر واژه «وابسته» مد نظر قانون‌گذار بوده یا باید مد نظر مراجع قضایی و مقامات اجرایی باشد. به عبارت دیگر، سؤال این است که از حیث ماهوی قانون‌گذار چه مفهومی را از این اشخاص مد نظر داشته است و آیا بر اساس قوانین می‌توان تحلیلی از ویژگی آن‌ها ارائه کرد تا از این پس مد نظر قانون‌گذار عادی و مقامات قضایی و اجرایی قرار گیرد.

تحلیل حقوقی مؤسسه وابسته به دولت نیازمند برداشت صحیح از قانون اساسی، به عنوان قانون حاکم، و نقد و تحلیل سایر قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی است. اکتشاف مفهوم وابستگی از حیث حقوقی، بدون شناخت مبنا و موضوع و هدف از ایجاد اشخاص حقوقی وابسته به دولت، امکان‌پذیر نیست. برخی پژوهشگران این موضوع را تحت عنوان «تأثیر اصول

و سیاست‌ها در تفسیر قانون و حل مسائل حقوقی» مطرح کرده‌اند. بر این اساس در پرونده‌های دشوار، که قوانین نوشته و قواعد مصرح پاسخ‌گو نیستند، باید با بهره‌گیری از اصول و سیاست‌ها تفسیری سازنده ارائه کرد (ریدی، ۱۳۹۲: ۸۷ - ۹۴؛ وکس، ۱۳۸۹: ۵۴ - ۵۸؛ هارت، ۱۳۹۰: ۳۸۱ - ۳۸۲ و ۳۸۷). این نوع نگرش تفسیری در منابع اسلامی نیز قابل رصد است؛ ذیل بحث «التعزیر بما یراه الحاکم» به عنوان یک قاعده فقهی مقرر شده است که «بما یراه» مشروط است و از حیث درونی و بیرونی کنترل می‌شود. از حیث کنترل درونی حاکم باید دارای شرایط فقاقت و عدالت باشد و از حیث بیرونی ضابطه «بما یراه» مصلحت شرعی است (الهام، ۱۳۹۱: ۲۵ - ۴۲). در اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز بر «روح قانون» تصریح شده است؛ بدین نحو که مصوبات دولت نه تنها با متن بلکه با روح قوانین نیز نباید مغایرت داشته باشد. همچنین در اصل ۱۶۶ قانون اساسی تکلیف شده است که آرای دادگاه‌ها «مستند به مواد قانون و اصولی» باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است. تأکید این اصل بر این است که مستند صدور آرا فقط قانون نیست و می‌تواند اصول دیگری نیز باشد (نجفی‌خواه و برزگرخسروی، ۱۳۹۳: ۳۷). بنابراین، بدون توجه به مبنای تأسیس مؤسسات وابسته به دولت، که به منزله روح آن مؤسسات و مبین اهداف مورد نظر از آن تأسیس است، تفسیر قواعد مندرج در قانون اساسی و قوانین عادی در این مورد به خطا خواهد رفت.

همچنین، تحلیل حقوقی مؤسسه وابسته به دولت باید با رعایت اصل انطباق باشد. از اصول بنیادین در حقوق اصل حاکمیت قانون و اصل انطباق است. بر اساس اصل انطباق، هنجار حقوقی مادون باید مطابق با هنجار حقوقی مافوق باشد. به عبارت دیگر، اصل حاکمیت قانون مستلزم رعایت سلسله مراتب قوانین است (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۹۰). در نتیجه، جهت تحلیل حقوقی باید این سلسله مراتب هنجاری رعایت شود.

در خصوص موضوع این مقاله، پورارشاد (۱۳۹۷) در مقاله «معنا و مراد از مؤسسات وابسته به دولت در حقوق ایران»، پس از بررسی مفاهیم مشابه با مؤسسات وابسته به دولت، احتمالات ممکن مد نظر قانون‌گذار را با رویکرد تبیینی و بدون تحلیل قانون اساسی و نظرات شورای نگهبان بررسی کرده و نتیجه گرفته که این مؤسسات چهار ویژگی دارند و به جهت اینکه در مقام تبیین وضع موجود بوده ناگزیر به تخصیص زدن هر یک از این چهار ویژگی شده است. این مقاله فاقد رویکرد انتقادی است و در سطح کشف مراد قانون‌گذار عادی باقی مانده است و توجهی به قانون اساسی و نظرات شورای نگهبان نکرده است. همچنین غمami و

همکارانش (۱۳۹۶)، در مقاله‌ای با عنوان «ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیر دولتی»، به مطالعه موردی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیر دولتی پرداخته و نتیجه گرفته‌اند این شرکت‌ها مشمول عمومیت قواعد شرکت‌های خصوصی شده‌اند؛ لیکن با تحلیل کارکرد و ساختار این شرکت‌ها، که شباهت و قرابت بیشتری به شرکت‌های دولتی به نسبت شرکت‌های خصوصی دارند، می‌توان وضعیت مطلوب حقوقی این شرکت‌ها را در دولتی بودن آن‌ها دانست که این خود نیاز به اصلاح قانون دارد.

نقصان در پیشینه موجود و ضرورت تحلیل مبتنی بر حقوق اساسی اصطلاح سازمان‌ها و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به دولت بیانگر ضرورت تحقیق است.

برای پاسخ به پرسش این مقاله، با روش تحلیلی-انتقادی و بر اساس منابع کتابخانه‌ای، این مقاله در چهار بند کلی سازماندهی شده است. پس از بیان مقدمه، نخست بر اساس سلسله مراتب هنجارهای حقوقی اصطلاح «وابسته به دولت» از منظر قانون اساسی تحلیل و بررسی شده است. در بند دوم، رویه شورای نگهبان تحلیل شده است. در بند سوم، موضوع با تحلیل قوانین پی گرفته شده است. و در نهایت، به مطالعه موردی شرکت‌های توزیع برق و تعیین ضوابط تعریف اشخاص وابسته به دولت پرداخته شده است.

۱. تحلیل سازمان‌ها، شرکت‌ها، و مؤسسات وابسته به دولت از منظر قانون اساسی

اصطلاح «سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات وابسته به دولت» در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ وجود نداشت. در بازنگری ۱۳۶۸، با الحاق جملاتی به اصل ۸۵ قانون اساسی، بر عبارت «سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت» تصریح شد. پس از بازنگری، شورای نگهبان در اجرای اصل ۸۵ قانون اساسی تحولاتی را پشت سر گذاشت که در بند بعد به آن پرداخته می‌شود.

برای تحلیل اصطلاح «سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات وابسته به دولت» از سه روش استفاده می‌شود:

۱-۱. روش تعریف مفهومی با ارجاع به مفردات آن اصطلاح

در این نوشتار برای تحلیل حقوقی اصطلاح «سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات وابسته به دولت» مصرح در اصل ۸۵ از روش تعریف مفهومی با ارجاع به مفردات آن (خندان، ۱۳۷۹: ۷۶)، یعنی وابسته بودن و دولتی بودن، بدین شرح استفاده می‌شود:

۱-۱-۱. تحلیل اصطلاح «وابسته»

اصطلاح «وابسته به دولت» صرفاً در اصل ۸۵ مورد تصریح قرار گرفته است. یکی از روش‌های تعریف تعریف به ضد است (خندان، ۱۳۷۹: ۷۸). استقلال ضد وابستگی است تا آنجا که گفته می‌شود استقلال به معنای دقیق آن یعنی تکیه بر خود و عدم وابستگی به هر کس دیگر (شعبانی، ۱۳۸۳: ۹۰). همان‌طور که استقلال جنبه‌های مختلفی دارد، وابستگی نیز انواع متعددی دارد. اعطای استقلال حقوقی در صلاحیت قانون‌گذار است و بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی و دکرین اعطای شخصیت حقوقی ماهیت تقنینی دارد. هر شخص حقوقی دارای ابعاد مالی و اداری و کارکردی است که وابسته بودن یکی از این ابعاد به اراده شخص حقوقی دیگر موجب می‌شود تا شخص اول وابسته به شخص دوم تلقی شود (ابوالحمد، ۱۳۶۹: ۲۱). وابستگی دارای شدت‌های متفاوت است و می‌توان از مرتبه یا میزان وابستگی سخن به میان آورد و وابستگی تام را همان استحالته شخصیتی دانست. مثلاً برخی مدعی‌اند شخصیت وزارتخانه‌ها مستحیل در شخصیت قوه مجریه است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۵۱؛ طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۲۶۳ - ۲۶۵). شرایط حاکم بر روابط وزیر و رئیس‌جمهور و لزوم مدیریت یکپارچه قوه مجریه (مستنبط از اصول ۶۰، ۱۱۳، ۱۲۴، ۱۳۲ تا ۱۳۸ قانون اساسی)، حکم اصل ۱۳۴ مبنی بر صلاحیت هیئت وزیران در حل اختلافات دستگاه‌های دولتی، مقایسه مفاد ماده ۱ قانون مدیریت خدمات کشوری (در تعریف وزارتخانه) با مفاد مواد ۲ و ۳ آن قانون (به ترتیب، در تعریف مؤسسه دولتی و مؤسسه عمومی غیر دولتی که تصریح بر عبارت «استقلال حقوقی» شده است)، و حکم ماده ۱۱۴ قانون محاسبات عمومی کشور^۲ از مؤیدات این برداشت هستند. با وجود این، به نظر می‌رسد حکم ماده ۵۸۷ قانون تجارت^۳ بیانگر این است که وزارتخانه‌ها شخصیت حقوقی مستقل دارند.

همچنین می‌توان مفهوم وابسته بودن را با تحلیل عبارت «زیر نظر» در قانون اساسی پیگیری کرد. مثلاً، طبق اصل ۵۴ قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس است. بنابراین در مواد ۹، ۱۱، ۱۴، ۱۶، ۲۲، ۳۷، و ۴۴ قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱ با اصلاحات بعدی آن همه ارکان و مقامات مؤثر در این دیوان متأثر از رأی مجلس هستند. همچنین، طبق اصول ۱۷۳ و ۱۷۴، به ترتیب، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل شده‌اند و به همین جهت رئیس قوه قضاییه در این دو سازمان دارای اختیاراتی است.^۴ به نظر می‌رسد زیر نظر بودن مصرح در

اصول ۱۷۳ و ۱۷۴ از جنس زیر نظر بودن مصرح در اصل ۵۷ قانون اساسی است؛ بدین معنا که در جهت حراست از اهداف و جهت‌گیری‌ها و چارچوب کلی سازمان تحت نظر نظارت استصوابی و معمولاً به صورت پسینی انجام می‌شود.

طبق اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای سه‌گانه زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت اعمال می‌شود. در عین حال، طبق اصل ۶۰ اعمال قوه مجریه جز در اموری که در قانون اساسی مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است و طبق اصل ۱۱۳، پس از مقام رهبری، رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود بر عهده دارد. از این اصول برداشت می‌شود که امور زیر نظر رهبری بر دو قسم است: ۱. اموری که مستقیماً زیر نظر رهبری هستند؛ ۲. اموری که مستقیماً زیر نظر رهبری نیستند (اموری که غیر مستقیم زیر نظر رهبری هستند). طبق ماده ۱۶ آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان، هیئت رئیسه مجلس خبرگان می‌تواند در هر اجلاسیه‌ای مسئولان نهادهایی را که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری فعالیت می‌کنند، جهت استماع گزارش فعالیت‌های مهم آن‌ها، به جلسه رسمی مجلس خبرگان دعوت کند (جوان‌آراسته، ۱۳۹۱: ۲۲۷). همچنین شورای نگهبان در بند «الف» نظر تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۰۷/۱۰ خود تصریح کرده است که صدا و سیما زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری است. تصریح بر زیر نظر مستقیم بودن در نظر تفسیری یادشده دلالت بر پذیرش انواع نظارت رهبری بر قوای حاکم دارد که قابل تقسیم به دو نوع نظارت مستقیم و نظارت غیر مستقیم است. به نظر می‌رسد عدم تفکیک میان این دو نوع نظارت در برخی قوانین و در نظر برخی متخصصان^۵ با روح قانون اساسی سازگار نباشد. به نظر می‌رسد از منظر قانون اساسی هر زیر نظر بودن مترادف با وابستگی نیست و آن حدی از زیر نظر بودن موجب وابستگی مصطلح می‌شود که شخص «ناظر» در هر زمانی امکان تغییر در عملکرد شخص «منظور» را داشته باشد و این حد منحصر در صلاحیت نظارت پیشینی بر مصوبات شخص «منظور» نیست^۶ و ممکن است با نصب و عزل بالاترین مقام شخص «منظور» صورت گیرد. برخلاف نظر برخی حقوقدانان (رستمی و همکاران، ۱۳۹۷: ۶۶) ظاهراً این ملاک محدود به این نیست که نام شخص «منظور» در قانون اساسی ذکر نشده باشد یا آن شخص جزء نهادهای کلان و اساسی کشور نباشد.

۱-۱-۲. تحلیل اصطلاح «دولت»

واژه «دولت» در اصول متعدد قانون اساسی در مجموع ۴۲ مرتبه و در معانی مختلف آمده است. دولت در قوانین عادی معانی مختلفی دارد و توسط حقوقدانان نیز در مفاهیم متعددی (حداقل چهار مفهوم) به کار گرفته شده است. بر اساس همین تعدد معانی، برخی حقوقدانان استفاده از واژگان دولت، کشور، مملکت، و حکومت را به جای یک‌دیگر نادرست و نادقیق دانسته‌اند (ابوالحمد، ۱۳۶۹: ۱۳).

- **مفهوم اعم:** دولت در این معنا (مفهوم اول)، معادل واژه *État* در زبان فرانسه و معادل واژه *State* در زبان انگلیسی، به معنای شخصیت مرکب از سرزمین و ملت و رژیم سیاسی است. در این معنا، دولت همان دولت-کشور است. به نظر می‌رسد در اصول ۴۲ و ۱۲۵ و ۱۵۲ قانون اساسی دولت در این معنا استعمال شده است (نورایی، ۱۳۹۴: ۶).

- **مفهوم عام:** دولت در این مفهوم (مفهوم دوم) به معنای جبهه فرمانروایان و نظام سیاسی است که در اصول ۳، ۸، ۹، ۱۱، ۱۴، ۱۷، ۲۱، ۲۸، ۳۰، ۳۱، ۴۱، ۴۹، ۵۳، ۵۵، ۸۰، ۸۲، ۸۳، ۸۵، ۱۰۳، ۱۲۹، ۱۳۹، ۱۴۱، ۱۵۵، ۱۵۱، و ۱۷۳ در این معنا استعمال شده است (نورایی، ۱۳۹۴: ۸). واژه دولت در اصل ۵۳ با توجه به مبنا و فلسفه این اصل، مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی^۷، و تصریح ماده ۱۱ قانون محاسبات عمومی کشور شامل شرکت‌های دولتی نیز می‌شود. شرکت‌های دولتی نیز صرفاً ذیل قوه مجریه قرار ندارند. در نتیجه، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی (ذیل هر سه قوه) از مصادیق دولت در معنای عام آن هستند.

- **مفهوم خاص:** دولت در این مفهوم (مفهوم سوم) به معنای قوه مجریه است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴: ۵۴-۵۵) که در اصول ۲۹، ۴۴، ۴۹، و ۱۳۴ در بدین معنا به کار رفته است. واژه دولت در قانون اساسی مشروطیت و در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جز در اصل ۴۲، به مفهوم قوه مجریه به کار رفته است (ابوالحمد، ۱۳۶۹: ۱۵؛ ابوالحمد، ۱۳۷۶: ۵۴۱).

- **مفهوم اخص:** دولت در این مفهوم (مفهوم چهارم) به معنای هیئت وزیران است (مدنی، ۱۳۶۸: ۲۶) که در اصول ۷۹ و ۸۲ و ذیل اصل ۸۵ در این معنا استعمال شده است. واژه «دولت» در عبارت «سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات ... وابسته به دولت»، مصرح در اصل ۸۵ قانون اساسی، را می‌توان در مفهوم سوم برداشت کرد.

۱-۲. روش تعریف به ضد (تعریف بر اساس مفاهیم مقابل یا رقیب)

در این روش از قاعده اصولی «اذا اجتماعاً افترقاً» استفاده می‌شود. بر اساس قاعده اصولی «اذا اجتماعاً افترقاً»، وقتی دو لفظ در کنار یکدیگر با حرف رابط «واو» به همدیگر عطف می‌شوند به معنای تفاوت معنای آن دو لفظ است. یکی از اصولی که انواع سازمان‌ها در قانون اساسی را به خوبی بیان کرده است اصل ۵۵ قانون اساسی است. این اصل تصریح بر عبارت «وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند» کرده است. مبتنی بر قاعده اصولی «اذا اجتماعاً افترقاً»، اصل بر این است که مفاهیم: ۱. «وزارتخانه» (موضوع ماده ۲ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۴۹ و نیز مصوب ۱۳۶۶،^۸ موضوع ماده ۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، موضوع بند «ت» ماده ۱ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵)؛ ۲. «مؤسسه دولتی» (موضوع ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۴۹ و نیز مصوب ۱۳۶۶، موضوع ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، موضوع بند «ث» ماده ۱ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵)؛ ۳. «شرکت دولتی» (موضوع ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۴۹ و نیز مصوب ۱۳۶۶، ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، بند «ج» ماده ۱ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵)؛ و ۴. «سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند» متفاوت از یکدیگر هستند؛ ضمن اینکه تصریح بر واژه «سایر» نیز قرینه دیگری بر صحت این ادعا است. البته این شائبه وجود دارد که قانون‌گذار اساسی به صورت عمیق به تفاوت‌های تخصصی اصطلاحات توجه نداشته (مثلاً اختلاف تعبیر از مطابقت یا عدم مغایرت با احکام یا موازین اسلامی) و متکی بر برداشت عرفی (تا قانونی) آن اصطلاحات را به کار برده است. به علاوه، عبارت «سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند» مصرح در اصل ۵۵ می‌تواند این برداشت را به ذهن متبادر کند که برخی اشخاص حقوقی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند و قالب حقوقی وزارتخانه و مؤسسه دولتی و شرکت دولتی ندارند و این استفاده آن‌ها از بودجه می‌تواند ناشی از وابستگی آن‌ها به دولت باشد. بنابراین، از عبارت یادشده وجود مفهوم اشخاص وابسته به دولت قابل برداشت است.

اصطلاحات حقوقی مندرج در عبارت «سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت» مصرح در اصل ۸۵ قانون اساسی بازنگری شده در سال ۱۳۶۸ ناهماهنگ با اصطلاحات حقوقی مندرج در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ است و استحکام کمتری دارد.

۱-۳. روش تعریف مصداقی

مبنای تأسیس اشخاص وابسته به دولت، با گرده‌برداری از نظام «مؤسسه عمومی» در حقوق اداری فرانسه (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۱۲۳ - ۱۲۵)، ایجاد دستگاهی با استقلال نسبی از دولت ملی و محلی برای امر عمومی و تحت نظارت مقامات دولتی است. اشخاص وابسته به دولت، از حیث هدف تأسیس، بر دو نوع انتفاعی و غیر انتفاعی هستند.

در خصوص اشخاص انتفاعی وابسته به دولت، طبق ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱، از تاریخ تصویب این قانون، ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد ۲ و ۳ و ۴ این قانون منحصراً به صورت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز است و همه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی، که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شدند، مکلف بودند حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ اجرای این قانون، با رعایت مقررات مربوط، وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی یادشده تطبیق دهند؛ وگرنه با انقضای این فرصت مؤسسه دولتی محسوب می‌شدند. بر اساس ماده ۵۰ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴، همه دستگاه‌هایی که در جدول‌های قوانین بودجه سنواتی برای آن‌ها اعتبار منظور شده است و شکل حقوقی آن‌ها منطبق با تعاریف درج‌شده در مواد ۲، ۳، ۴ و ۵ قانون محاسبات عمومی کشور نیست، از لحاظ اجرای مقررات قانون یادشده، صرفاً به مدت دو سال، در حکم مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی به شمار می‌آمدند. هم‌اکنون از مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بر اساس پیوست شماره ۳ قوانین بودجه کل کشور، سازمان بنادر و دریانوردی ایران و سازمان صنایع دفاع باقی مانده‌اند (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۶: ۴۴). بر اساس ماده ۹ اساسنامه سازمان صنایع دفاع ملی مصوب ۱۳۶۱/۰۳/۰۵ هیئت وزیران، مجمع عمومی سازمان صنایع دفاع عالی‌ترین رکن این سازمان است. این مجمع، طبق ماده ۱۱ آن اساسنامه، متشکل است از وزرای دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح (رئیس مجمع)، صنعت، معدن و تجارت (صمت)، امور اقتصادی و دارایی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، و یکی از وزرا به انتخاب رئیس‌جمهور. بنابراین، این سازمان عملاً تحت کنترل دولت قرار دارد. بر اساس ماده ۵ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی مصوب ۱۳۴۸ کمیسیون‌های مجلسین، شورای عالی سازمان بنادر و دریانوردی ایران نیز، در مقام

عالی‌ترین رکن آن، متشکل است از وزیر راه و شهرسازی (رئیس شورا)، وزیر امور اقتصادی و دارایی، فرمانده نیروی دریایی ارتش، رئیس سازمان برنامه و بودجه یا معاونان آن‌ها.

۲. تحلیل سازمان‌ها، شرکت‌ها، و مؤسسات وابسته به دولت از منظر رویه شورای نگهبان

در خصوص عملکرد شورای نگهبان در ارتباط با اساسنامه مصوب اشخاص وابسته به دولت چند رویکرد دیده می‌شود:

از یک سو، شورای نگهبان در نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۰۲۲ مورخ ۱۳۷۸/۰۴/۲۸ خود درباره اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۸/۰۳/۰۹ هیئت وزیران، اعلام کرد: «این اساسنامه جزء اساسنامه‌های مذکور در اصل ۸۵ قانون اساسی نمی‌باشد». به استناد قانون الحاق بندهای ۱۱ و ۱۲ به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی، مصوب ۱۳۷۶/۰۳/۱۱، این اشخاص غیر دولتی هستند و دولت در نامه خود بر این امر تصریح کرده بود. بر اساس ماده ۵ این اساسنامه، مجمع عمومی فدراسیون، در مقام عالی‌ترین رکن فدراسیون، متشکل است از: ۱. رئیس سازمان تربیت بدنی یا یکی از معاونان وی در مقام رئیس مجمع؛ ۲. سه نفر نماینده ورزشکاران که یک نفر آنان از میان زنان باشد؛ ۳. یک نفر به انتخاب کانون داوران؛ ۴. یک نفر به انتخاب کانون مربیان؛ ۵. دو نفر به انتخاب اتحادیه باشگاه‌ها؛ ۶. رؤسای هیئت‌های ورزشی استان‌ها و رئیس انجمن بانوان در رشته مربوط؛ ۷. رؤسای انجمن‌ها و هیئت‌های ورزشی کارگران، نیروهای مسلح، دانش‌آموزان، و دانشجویان که توسط وزارتخانه یا سازمان ذی‌ربط معرفی می‌شوند؛ ۸. دبیرکل کمیته ملی المپیک یا نماینده وی؛ و ۹. رئیس فدراسیون. تبصره ۱ ماده ۵ یادشده اشعار می‌داشت: «چگونگی انتخاب اعضای ردیف‌های ۲ تا ۵ این ماده طبق دستورالعملی می‌باشد که ظرف سه ماه از سوی سازمان تربیت بدنی تهیه و ابلاغ می‌شود و تا زمانی که تشکل‌های موضوع بندهای ۲ تا ۵ تشکیل نشده‌اند سازمان تربیت بدنی به قائم‌مقامی نمایندگان مورد نظر را معرفی خواهد کرد».

در عمل، این ترکیب و شیوه انتخاب اعضای این مجمع و سازکار اداره مجمع، مندرج در مواد ۶ تا ۸ این اساسنامه، بیانگر سلطه رئیس سازمان تربیت بدنی وقت بر فدراسیون‌های ورزشی است. بنابراین، اگر ملاک وابستگی به دولت وابستگی مدیریتی و تحت کنترل بودن باشد، فدراسیون‌ها را می‌توان از مصادیق مؤسسات وابسته به دولت دانست که در این صورت عملکرد اشاره‌شده شورای نگهبان محل خدشه و ایراد خواهد بود. در ادامه این رویه، اساسنامه

فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۱/۰۲/۱۱ هیئت وزیران، بدون بررسی در شورای نگهبان، به دلیل عدم ارسال اساسنامه یادشده به شورا، جایگزین اساسنامه اشاره‌شده شد تا اینکه شورای نگهبان در نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۱۸۷۷۱ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۵ خود اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۸/۰۷/۱۴ هیئت وزیران را مغایر با قانون اساسی دانست؛ با اینکه طبق ماده ۱ اساسنامه یادشده فدراسیون‌های ورزشی آماتوری مؤسسه عمومی غیر دولتی هستند. در عین حال، با توجه به مفاد مواد ۱۳ و ۱۴ اساسنامه یادشده از شدت سلطه وزیر ورزش و جوانان بر فدراسیون‌های ورزشی در زمینه اساسنامه جاری کاسته شده است. به نظر می‌رسد شورای نگهبان مؤسسات عمومی غیر دولتی موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور را از باب وابسته به دولت بودن مشمول اصل ۸۵ می‌داند.

از سوی دیگر، شورای نگهبان در خصوص اصلاحیه‌های اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۱۳ و ۱۳۷۵/۰۶/۱۱ هیئت وزیران، خود را صالح دانست و طی نامه‌هایی به شماره ۷۵/۲۱/۰۵۵۸ مورخ ۱۳۷۵/۰۳/۲۳ و ۷۵/۲۱/۰۸۵۶ مورخ ۱۳۷۵/۰۷/۰۱ اظهار نظر کرد؛ حال آنکه به تصریح بند ۱۰ قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳/۰۴/۱۹ مجلس این سازمان مؤسسه عمومی غیر دولتی است.

شورای نگهبان در خصوص اساسنامه صندوق نوآوری و شکوفایی، مصوب ۱۳۹۰/۰۶/۲۰ هیئت وزیران، خود را صالح دانست و در نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۴۸۲۲ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۰۱ خود اعلام کرد که ابلاغ و دستور انتشار اساسنامه یادشده بدون اظهار نظر شورای نگهبان اقدامی خلاف قانون اساسی و بی‌اعتبار و غیر قابل اجرا است. بر اساس ماده ۲ اساسنامه صندوق یادشده مصوب جلسه، مورخ ۱۳۹۱/۰۲/۲۷ هیئت وزیران، این صندوق نهاد عمومی غیر دولتی است. همچنین می‌توان به اظهار نظر شماره ۹۳/۱۰۲/۲۷۵۵، مورخ ۱۳۹۳/۰۹/۱۵ شورای نگهبان، در خصوص اساسنامه صندوق ملی محیط زیست مصوب ۱۳۹۳/۰۸/۱۸ هیئت وزیران اشاره کرد؛ حال آنکه به تصریح ماده ۲ اساسنامه یادشده این صندوق مؤسسه عمومی غیر دولتی وابسته به سازمان حفاظت محیط زیست است. همچنین شورای نگهبان در خصوص اساسنامه صندوق کارآفرینی امید، مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۲۷ هیئت وزیران، خود را طی نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۰۵۲۶ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۰۳ صالح دانست؛ حال آنکه به تصریح ماده ۱ اساسنامه یادشده این صندوق مؤسسه عمومی غیر دولتی است. جالب‌تر اینکه دولت، در نامه مورخ

۱۳۹۸/۰۲/۰۸ خود، شورای نگهبان را صالح ندانسته و صرفاً بر اساس مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام ناظر بر جزء ۲ بند «الف» تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۸، مبنی بر ارسال اساسنامه صندوق برای شورای نگهبان، به ارسال اساسنامه یادشده تمکین کرده است. آخرین مورد از این مصادیق نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۴۴۸۳ مورخ ۱۳۹۸/۰۹/۱۲ شورای نگهبان در خصوص اساسنامه صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز، و رفاه کارکنان صنعت نفت مصوب جلسه ۱۳۹۸/۰۷/۰۳ هیئت وزیران است. در این نظر آمده است: «نظر به اینکه ابلاغ و دستور انتشار مصوبه مزبور بدون اظهار نظر شورای نگهبان بوده است، این اقدام خلاف قانون اساسی و بی‌اعتبار و غیر قابل اجرا می‌باشد و هیچ اثر قانونی بر آن مترتب نیست و ترتب آثار و اجرای آن خلاف قانون است. لذا لازم است در اسرع وقت نسبت به الغای عملیات مرقوم و ارسال این مصوبه به شورای نگهبان اقدام لازم معمول گردد». طبق ماده ۸ این اساسنامه، اعضای هیئت‌امنای این صندوق‌ها، در مقام عالی‌ترین رکن، عبارت‌اند از: وزیر نفت، امور اقتصادی و دارایی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، اعضای اصلی هیئت‌مدیره شرکت ملی نفت، مدیران عامل سه شرکت اصلی دیگر تابعه وزارت نفت و دو تن از بازنشستگان صنعت نفت به انتخاب وزیر نفت. در نتیجه، این صندوق‌ها تحت کنترل وزیر نفت قرار دارند.

تحولات نظرات شورای نگهبان نشان می‌دهد نظر این شورا از داشتن صلاحیت جهت رسیدگی به اساسنامه مؤسسات عمومی غیر دولتی در سال ۱۳۷۵ طی سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۹ منقلب شد و بار دیگر از سال ۱۳۹۰ تاکنون به همان نظر اولیه خود برگشت. برخلاف رویکرد غالب حقوقی محور این شورا که قالب و شکل حقوقی اشخاص مورد توجه می‌گرفت و در نتیجه مؤسسات عمومی غیر دولتی را مشمول نظارت اصل ۸۵ قانون اساسی نمی‌دانست، به نظر می‌رسد رویکرد اولیه و کنونی این شورا با قانون اساسی سازگاری دارد.

۳. ضوابط تعریف اشخاص وابسته به دولت

جهت تعیین ضوابط اشخاص وابسته به دولت، ناگزیر از تبیین وابستگی هستیم. ضابطه تقسیم‌بندی انواع وابسته بودن ملاک قرار دادن میزان مداخله در: ۱. مالکیت؛ ۲. سرمایه‌گذاری؛ یا ۳. مدیریت شخص وابسته است. این ملاک منبعث از جزء ۲ بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغی ۱۳۸۴/۰۳/۰۱ مقام معظم رهبری است. بر این اساس، یکی از ابهامات این است که وابسته به دولت بودن، مستلزم چه نوع وابستگی است و وجود یک یا چند نوع از انواع وابستگی موجب وابسته بودن تلقی می‌شود.

مقنن در یکی از تعاریف قانونی خود از «مؤسسات وابسته» مالکیت و مدیریت را شرط دانسته است. مقنن در تعریف «مؤسسات وابسته» در تبصره ۱ قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۰۴/۱۹ اشعار داشته است که از نظر این قانون مؤسسه وابسته «واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیر تجارتي و غیر انتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیر دولتی تأسیس و اداره می‌شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی باشد». در این تعریف قانونی که صرفاً ناظر بر اصطلاحات مندرج در این قانون است اولاً وابستگی تأسیسی (سرمایه‌گذاری) و مدیریتی و مالکیتی ملاک وابسته بودن دانسته شده است، ثانیاً اشخاص حقوقی‌ای که در قالب شرکت یا برای مقاصد تجارتي و انتفاعی فعالیت می‌کنند مؤسسه وابسته به نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی تلقی نمی‌شوند (انصاری و راجی، ۱۳۸۷). برخی بر آن‌اند که با توجه به ساختار و کارکرد شرکت‌های وابسته به نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی باید آن‌ها را نزدیک به شرکت‌های دولتی دانست (غمامی و همکاران، ۱۳۹۶: ۷۴). به نظر می‌رسد بتوان بر اساس معیار نحوه مدیریت برخی از شرکت‌های وابسته به نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی را از مصادیق شرکت‌های وابسته به دولت دانست که از آن‌ها می‌توان به بانک سینا و شرکت لابیات پاک به عنوان اشخاص وابسته به بنیاد مستضعفان اشاره کرد.

در خصوص معیار مالکیت، در صورتی که قالب حقوقی شخص وابسته به دولت شرکت باشد، داشتن بیش از ۵۰ درصد سهام شرکت به معنای داشتن مالکیت شرکت است. با این حال، با توجه به مواد ۸۳ تا ۸۵ قانون تجارت تصمیمات مهم شرکت (تغییر در مواد اساسنامه یا در سرمایه شرکت یا انحلال شرکت) در مجمع عمومی فوق‌العاده قابل اتخاذ است که اتخاذ چنین تصمیماتی نیازمند داشتن اکثریت دوسوم آرا (یعنی حدود ۶۶.۷ درصد سهام شرکت) است. بر اساس ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶، شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. با توجه به بازگشت ضمیر «آن» در ماده یادشده به «شرکت دولتی»، این تعریف مانع از شناسایی شرکت‌های نسل دوم^۹ به بعد به منزله شرکت دولتی می‌شود.

در خصوص معیار سرمایه‌گذاری، حتی در خصوص شرکت تجارتي که بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن به طور مستقیم یا غیر مستقیم به شخص دیگری تعلق دارد، این میزان سهام باید

توسط آن شخص در جهت مدیریت شرکت تابعه اعمال شود؛ والا آن شخص مؤسسه مادر نیست و صرفاً یک مؤسسه سرمایه‌گذار است (رضایی، ۱۳۹۶: ۱۵۳). با وجود این، یکی از طرق تأثیر گذاشتن و وابسته کردن، به منزله ملاک شخصی و نه ملاک نوعی، سرمایه‌گذاری است. شخص سرمایه‌گذار می‌تواند با تهدید شرکت سرمایه‌پذیر در خصوص فروش سهامش تصمیمات آن شرکت را تحت تأثیر اراده خود قرار دهد. نظر به اینکه این معیار ملاک نوعی نیست، تشخیص موردی آن را باید به دادرس یا مرجع ذیصلاح واگذار کرد و نمی‌توان در خصوص آن اقدام به وضع قاعده عام کرد.

در خصوص مدیریت، باید به تفاوت نظارت (که پسینی است) و مدیریت (پیشینی و پسینی و مشارکت حداکثری در اداره) توجه کرد. نظارت یک عمل حاکمیتی است که دولت بر بخش خصوصی نیز اعمال می‌کند. در صورتی که این نظارت به نحوی خاص (غالباً به شکل استصوابی) و فراتر از نظارتی باشد که بر اشخاص خصوصی اعمال می‌شود، می‌توان آن را قرینه‌ای بر وابسته به دولت بودن آن شخص دانست. البته این امر تابع قصد مقنن از اعمال نظارت خاص است. نظارت استصوابی نوعاً بر کنترل مدیریتی دلالت می‌کند.

شاید بتوان بهترین تعریف از شخص وابسته را در قالب اصطلاح «شرکت تابع» مصرح در ماده ۲۲۶ لایحه تجارت مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۰۶ کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس (و مصوب ۱۳۹۱/۰۱/۲۳ مجلس) که توسط شورای نگهبان به دلیل مغایرت با اصل ۸۵ رد شد پیگیری کرد. بر اساس ماده ۲۲۶ اشاره شده «شرکت تجارتي که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه آن به طور مستقیم یا غیر مستقیم به شرکت دیگری تعلق دارد، همچنین شرکت تجارتي که به طرق پیش‌بینی در اساسنامه و یا به هر نحو، از قبیل کسب اکثریت مدیران، تحت کنترل شرکت دیگر باشد شرکت تابع یا فرعی نامیده می‌شود؛ اگرچه کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه آن به شرکت کنترل‌کننده تعلق داشته باشد». ممکن است اکثر سهام شرکتی در مالکیت شخص خصوصی باشد. ولی بر اساس اساسنامه آن شرکت بخش دولتی سهامدار به دلیل داشتن سهام ممتاز یا سهام کنترلی (موضوع بند ۷ ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) یا سایر موارد مدیریت شرکت را در دست داشته باشد. در این تعریف، به‌درستی کنترل شدن معیار وابسته بودن دانسته شده است و نه صرف تحت مالکیت بودن.

سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) در خصوص شرکت‌های

وابسته و تابعه خود چنین تعریفی را ارائه کرده است:^{۱۰}

شرکت وابسته: شرکتی است که پنجاه درصد و کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آن متعلق به سازمان باشد.

شرکت تابعه: شرکتی است که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آن متعلق به سازمان باشد. تفسیر اجرایی اشاره شده، به رغم مخالفت با روح قانون، از این حیث حائز اهمیت است که سازمان ایمیدرو و شرکت‌های وابسته و تابعه آن، بر اساس ماده ۲ قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، مصوب ۱۳۴۶/۰۴/۲۶، و ماده ۶ قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن، مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۰۶، 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 (برزگر خسروی و فلاح‌زاده، ۱۴۰۰: ۲۲ - ۲۳). این تفسیر اجرایی ایمیدرو ناظر بر تعریف شرکت‌های وابسته و تابعه خود در مواردی که اجرا شده باشد، طبق بند ۲ نظر تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳، مورخ ۱۳۷۶/۰۳/۱۰ شورای نگهبان، مانع از اجرای تفسیر صحیح قانون‌گذار از تعریف شرکت‌های وابسته و تابعه سازمان ایمیدرو خواهد شد.

۴. بررسی موردی شرکت‌های توزیع نیروی برق به‌مثابه مصداق شرکت وابسته به دولت

شعبه ۱۰۲ دادگاه عمومی جزایی دماوند در رأی شماره ۹۲۰۹۹۷۰۲۲۳۲۰۰۷۹۷ مورخ ۱۳۹۲/۰۶/۱۲ خود (<https://ara.jri.ac.ir/Judge/Text/5912>)، مستند به بند ۲ ماده واحده استقلال شرکت‌های توزیع برق در استان‌ها، مصوب سال ۱۳۸۴ مجلس، اعلام کرد: «شرکت‌های توزیع برق به صورت غیر دولتی اداره می‌شوند». همچنین، اداره حقوقی قوه قضاییه، در نظریه مشورتی شماره ۷/۹۹/۵۹۶ مورخ ۱۳۹۹/۰۵/۱۴ خود، شرکت‌های توزیع برق در استان‌ها را جزء اشخاص ذکر شده در ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی^{۱۱} ندانست؛ بدین دلیل که شرکت‌های توزیع نیروی برق مطابق اساسنامه و بند ۲ قانون استقلال شرکت‌های توزیع برق نیروی برق استان‌ها، مصوب ۱۳۸۴، غیر دولتی هستند. طبق ماده یادشده، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و مؤسسات عمومی غیر دولتی می‌توانند علاوه بر استفاده از وکلای دادگستری، برای طرح هر گونه دعوا یا دفاع و تعقیب دعاوی مربوط، از اداره حقوقی خود یا کارمندان رسمی خود با داشتن شرایطی به منزله نماینده حقوقی استفاده کنند. حال آنکه بر اساس بند ۲ قانون استقلال شرکت‌های توزیع برق نیروی برق

استان‌ها و وزارت نیرو مکلف شده بود اساسنامه شرکت‌های توزیع نیروی برق را به نحوی اصلاح کند که این شرکت‌ها در حوزه فعالیت خود به صورت غیر دولتی عمل کنند. واقعیات و مفاد اساسنامه اصلاحی این شرکت‌ها نشان می‌دهد این تکلیف محقق نشده و همچنان این شرکت‌ها غیر دولتی نیستند. توضیح اینکه بر اساس ماده ۸ اساسنامه شرکت‌های توزیع برق (ابلاغی مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۰۶ به شماره ۹۸۲۸۸/۳۰/۱۰۰ وزیر نیرو مستند به قانون استقلال شرکت‌های توزیع نیروی برق در استان‌ها مصوب ۱۳۸۴/۱۲/۰۹) ۴۰ درصد سهام این شرکت‌ها به صورت ممتاز (جنیدی و دشتی، ۱۳۸۸) (با امتیارات مصرح در تبصره ماده یادشده که در واقع منجر به کنترل، اداره و مدیریت این شرکت‌ها توسط شرکت مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر) می‌شود) متعلق به شرکت مادر تخصصی توانیر است. در نتیجه، شرکت‌های توزیع برق در کنترل توانیر هستند و توانیر در کنترل وزارت نیرو و قوه مجریه قرار دارد.

هرچند طبق حکم مواد ۲ و ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ۴۰ درصد سهام یادشده باید به ۲۰ درصد تقلیل یابد، بر اساس تبصره ۳ بند «ب» ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دولت مکلف است در حد مقابله با بحران به تأمین کالاهای اساسی، مانند گندم و سوخت، برای مدت معین، تمهیدات لازم را بیندیشد. به نظر می‌رسد بتوان این حکم را مستند و مجوز اقدامات پیشگیرانه دولت در حوزه تأمین برق قرار داد. زیرا برق را، نظر به اهمیت راهبردی آن، می‌توان از مصادیق کالاهای اساسی دانست؛ به‌خصوص که بر واژه سوخت، که یکی از حامل‌های تأمین نیروست، به مثابه مصداق کالای اساسی تصریح شده است. البته این تمهید به جهت منشأ اجرایی آن، به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی، نباید مخالف قوانین باشد و به تصریح تبصره ۳ یادشده این تمهید صرفاً باید برای مدت معین باشد.

ترکیب سبد سهام شرکت‌های توزیع برق نیز قابل توجه است. ۴۰ درصد سهام این شرکت‌ها متعلق به توانیر (سهام ممتاز) و ۶۰ درصد باقی‌مانده متعلق به شرکت سرمایه‌گذاری صنایع برق و آب (صبا) است (yun.ir/zszl0g). سهامدار شرکت صبا نیز شرکت مادر تخصصی مدیریت ساخت و تهیه کالای آب و برق (ساتکاب) وابسته به وزارت نیرو (۴۹.۹۹ درصد) و شرکت مهندسی مشاور مهتاب قدس (۴۹.۹۸ درصد) است (yun.ir/lk9kyc). همان‌طور که بیان شد، تعریف ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور از شرکت دولتی مانع از این می‌شود که

شرکت‌های توزیع برق را شرکت دولتی بدانیم؛ حال آنکه در عمل مدیریت این شرکت‌ها در دست توانیر است.

نتیجه‌گیری

با توجه به تحلیل حقوقی اشخاص وابسته به دولت، مبتنی بر متن و روح قانون اساسی (با روش‌های ارجاع به مفردات، تعریف به ضد، تعریف مصداقی)، و مبتنی بر رویه شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی، و بنا بر قوانین لازم‌الاجرای کشور که مستظهر به تأیید شورای نگهبان هستند «سازمان‌ها، شرکت‌ها، و مؤسسات وابسته به دولت» اشخاص حقوقی حقوق عمومی هستند که مستقیم یا غیر مستقیم، به واسطه داشتن سلطه مالکیتی یا هر طریق دیگر، تحت کنترل مدیریتی دولت قرار دارند و قانون‌گذار و مراجع قضایی و مجریان باید مبتنی بر این ضابطه (مدیریت توسط دولت، نه مالکیت دولت بر آن) این مراجع را شناسایی کنند. شرکت‌های توزیع برق مصداق بارز شرکت‌های وابسته به دولت هستند. هرچند این اشخاص به جهت عدم تعلق اکثریت سهام یا اموالشان به دولت (در معنای عام) غیر دولتی به شمار می‌روند، از جهت اینکه به دلیل سازکارهای ساختاری-مدیریتی مندرج در اساسنامه‌شان یا در قوانین خاص تحت کنترل دولت قرار دارند، معمولاً تابع قواعد عمومی حاکم بر بخش دولتی هستند. نظر به فقدان تعریف شفاف و جامع و مانع از اشخاص حقوقی وابسته به دولت (در معنای عام آن)- که شامل اشخاص حقوقی وابسته به وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی، و مؤسسه عمومی غیر دولتی (در برخی مصداق که ضابطه آن نحوه مدیریت شخص است) می‌شود- پیشنهاد می‌شود این اصطلاح در قانون بر اساس ضوابط یادشده تعریف شود تا از تشتت تفاسیر اجرایی و قضایی پیشگیری شود و به تبع آن امنیت حقوقی و قضایی آحاد ملت تضمین و از رفتار تبعیض‌آمیز مقامات جلوگیری شود.

یادداشت‌ها

۱. ماده ۴۹. هیئت‌مدیره شرکت نماینده صاحب سهام شرکت در مجامع عمومی شرکت‌های فرعی تابعه و شرکت‌های وابسته به شرکت می‌باشد و اعمال کلیه حقوق شرکت در شرکت‌های مذکور را بر عهده دارد. منظور از شرکت‌های وابسته شرکت‌هایی است که پنجاه درصد (۵۰٪) از سهام آن‌ها یا کمتر متعلق به شرکت است.
۲. ماده ۱۱۴. کلیه اموال غیر منقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی متعلق به دولت است و حفظ و حراست آن‌ها با وزارتخانه یا مؤسسه دولتی است که مال را در اختیار دارد. وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌توانند با تصویب هیئت وزیران حق استفاده از اموال مزبور را که در اختیار دارند به یک‌دیگر واگذار کنند.
۳. ماده ۵۸۷. مؤسسات و تشکیلات دولتی و بلدی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت



حقوقی می‌شوند.

۴. مثلاً می‌توان به مواد ۲، ۷۹، ۸۶، ۹۱، و ۹۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و به بندهای «ب» و «ج» ماده ۲ و ماده ۴ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اشاره کرد.
۵. برخی متخصصان حداکثر قائل به وجود دو دیدگاه حداقلی و حداکثری برای تعیین مصادیق نهادهای زیر نظر رهبری شده‌اند (← قطبی، ۱۳۹۳؛ رستمی و قطبی، ۱۳۹۳؛ رستمی و همکاران، ۱۳۹۷).
۶. برخی متخصصان با رد ملاک‌های تعیین نهادهای زیر نظر رهبری با رویکرد حداقلی بر آن‌اند که «نهادی که تمام تصمیمات آن به تأیید رهبری برسد نهادهای زیر نظر رهبری است.» (قطبی، ۱۳۹۳: ۴ و ۱۴ - ۲۱).
۷. «شاید کم هم دارد؛ طوری نشود که مثلاً شرکت‌های دولتی ... [مشمول این اصل نشوند.] (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، همان، بنی‌صدر: ۱۴۲۱). شرکت‌های دولتی هم مربوط به دولت است.» (پیشین، نایب‌رئیس (شهید بهشتی): ۱۴۲۱).
۸. از آنجا که قوانین پس از انقلاب را شورای نگهبان کنترل کرده است و به تعاریف این اصطلاحات ایرادی گرفته نشده است، می‌توان تعاریف قوانین بعد از انقلاب را نیز در جهت فهم منظور قانون اساسی سال ۱۳۵۸ مورد استناد قرار داد.

۹. شرکت‌هایی که بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن‌ها مستقیم متعلق به دولت یا شرکت‌های دولتی نیست، اما، سهم مالکیت مستقیم و غیر مستقیم دولت یا شرکت‌های دولتی در آن شرکت‌ها بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن شرکت است.

10.

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

۱۱. ماده ۳۲. وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت، شرکت‌های دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی و مؤسسات عمومی غیر دولتی، شهرداری‌ها و بانک‌ها می‌توانند علاوه بر استفاده از وکلای دادگستری برای طرح هر گونه دعوا یا دفاع و تعقیب دعاوی مربوط از اداره حقوقی خود یا کارمندان رسمی خود با داشتن یکی از شرایط زیر به عنوان نماینده حقوقی استفاده نمایند:

۱. دارا بودن لیسانس در رشته حقوق با دو سال سابقه کارآموزی در دفاتر حقوقی دستگاه‌های مربوط؛
 ۲. دو سال سابقه کار قضایی یا وکالت به شرط عدم محرومیت از اشتغال به مشاغل قضاوت یا وکالت.
- تشخیص احراز شرایط یادشده به عهده بالاترین مقام اجرایی سازمان یا قائم‌مقام قانونی وی خواهد بود. ارائه معرفی‌نامه نمایندگی حقوقی به مراجع قضایی الزامی است.

منابع و مآخذ

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۶۹)، «پیرامون یک رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور و مسئله شخصیت حقوقی دولت»، *کانون وکلا*، شماره ۱۵۰ و ۱۵۱، ۹۹ - ۱۳۰.
۲. _____ (۱۳۷۶)، *حقوق اداری ایران، استخدام‌های کشوری، و مسئولیت مدنی سه قوه و نهادهای اداری ایران*، چ ۶، تهران: توس.
۳. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۱، ۲ و ۳.
۴. الهام، غلام‌حسین (۱۳۹۱)، «اعتماد به قاضی (تحلیل ماده ۷۲۸ قانون مجازات اسلامی بر مبنای نظریات فقهی شورای نگهبان)»، *دیدگاه‌های حقوق قضایی*، شماره ۵۷، ۲۵ - ۴۲.
۵. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری (۱۳۹۱)، *حقوق اداری*، چ ۱۵، تهران: میزان، ج ۱.
۶. انصاری، علی و سید محمدهادی راجی (۱۳۸۷)، «نقد و بررسی رأی شماره ۱۴۶-۱۳۷۳/۱۱/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به شکایات شرکت‌های وابسته به بنیاد جانبازان و مستضعفان»، *تحقیقات حقوقی آزاد*، شماره ۴، ۱۱۹ - ۱۲۲.
۷. برزگر خسروی، محمد و علی محمد فلاح‌زاده (۱۴۰۰)، «نظام حقوقی حاکم بر اشخاص مستلزم ذکر و یا تصریح نام از حیث شمول قوانین عمومی»، *حقوق اداری*، سال هشتم، شماره ۲۷، ۹ - ۲۸.
۸. پورارشد، نادر (۱۳۹۷)، «معنا و مراد از مؤسسات وابسته به دولت در حقوق ایران»، *حقوق اساسی*، شماره ۳۰، ۵۵ - ۷۸.
۹. جوان‌آراسته، حسین (۱۳۹۱)، *گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران*، چ ۲، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
۱۰. جنیدی، لعیا و رحمت دشتی (۱۳۸۸)، «بررسی نظام حقوقی حاکم بر سهام ممتاز در حقوق ایران و انگلستان»، *بورس اوراق بهادار*، سال دوم، شماره ۷، ۸۱ - ۱۰۴.
۱۱. خندان، سید علی‌اصغر (۱۳۷۹)، *منطق کاربردی*، قم: سمت.

۱۲. رضایی، علی (۱۳۹۶)، «مسئولیت شرکت مادر در قبال شرکت تابعه (مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه، بلژیک، و ایران)»، *مطالعات حقوق تطبیقی*، دوره ۸، شماره ۱، ۱۵۱ - ۱۷۷.
۱۳. رستمی، ولی و میلاد قطبی (۱۳۹۳)، «تحلیلی بر مفهوم نهادهای زیر نظر رهبری در نظام تقنینی ایران»، *دانش حقوق عمومی*، شماره ۹، ۶۹ - ۹۰.
۱۴. رستمی، ولی؛ میلاد قطبی و مصطفی حضوری (۱۳۹۷)، «نظارت بر نهادهای زیر نظر رهبری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، *حکومت اسلامی*، شماره ۸۸، ۵۹ - ۸۶.
۱۵. ریدی، دیوید ای. (۱۳۹۲)، *فلسفه حقوق*، مترجم: حسن خسروی، تهران: مجد.
۱۶. شبیری نژاد، علی اکبر (۱۳۸۶)، *حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۷. شعبانی، قاسم (۱۳۸۳)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چ ۱۶، تهران: اطلاعات.
۱۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۳)، *حقوق اداری*، چ ۹، تهران: سمت.
۱۹. غمامی، سید محمد مهدی؛ کمال کدخدامرادی و مهدی فلاحیان (۱۳۹۶)، «ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیر دولتی»، *حقوق اسلامی*، شماره ۴۶، ۷۳ - ۹۶.
۲۰. قاضی شریعت پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۴)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چ ۱۸، تهران: میزان.
۲۱. قطبی، میلاد (۱۳۹۳)، «وضعیت حقوقی نهادهای زیر نظر رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران»، *گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان*، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۰۴۸.
۲۲. مدنی، جلال‌الدین (۱۳۶۸)، *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ج ۵.
۲۳. موسی زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، *حقوق اداری*، تهران: دادگستر.
۲۴. نجفی خواه، محسن و محمد برزگر خسروی (۱۳۹۳)، «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه»، *برنامه‌ریزی و راهبرد*، دوره ۱۹، شماره ۲، ۲۵ - ۴۶.
۲۵. نورایی، مهدی (۱۳۹۴)، «واکاوی مفهومی کلیدواژگان چندمعنا در قانون اساسی: بررسی واژه دولت»، *گزارش پژوهشکده شورای نگهبان*، شماره مسلسل ۱۳۹۴۰۰۷۰.

۲۶. وکس، ریموند (۱۳۸۹)، فلسفه حقوق: مختصر و مفید، مترجم: باقر انصاری و مسلم آقایی طوق، تهران: جاودانه و جنگل.

۲۷. هارت، هربرت (۱۳۹۰)، مفهوم قانون، مترجم: محمد راسخ، ج ۲، تهران: نی.

References

1. Abul Hamad, Abdul Hamid (1369), about a "unanimity vote of the General Board of the Supreme Court" and the issue of legal personality of the government, Lawyers' Association, Vol. 150 and 151, 99-130. (in Persian)
2. Abolhamad, Abdul Hamid (1376), Iran's administrative law, state use and civil responsibility of the three powers and administrative institutions of Iran, Tehran: Tos Publications, 6th edition. (in Persian)
3. Elham, Gholamhossein (2012), Trust in the judge (Analysis of Article 728 of the Islamic Penal Code based on the jurisprudential theories of the Guardian Council), Judicial Law Views, No. 57, 25-42. (in Persian)
4. Emami, Mohammad; Stvarsangri, Korosh (2011), Administrative Law, Tehran, Mizan, 15th edition, first volume. (in Persian)
5. Ansari, Ali; Raji, Seyyed Mohammad Hadi (2007), review of decision number 146-29/11/1373 of the General Board of the Court of Administrative Justice regarding the jurisdiction of the Court of Administrative Justice, 119-122. (in Persian)
6. Barzegar Khosravi, Mohammad and Fallahzadeh, Ali Mohammad (1400) The legal system ruling on entities required to be named or specified regarding to included in laws and regulations, Administrative Law Quarterly, 8th year, number 27, 9-28.
7. Pourarshad, Nader (2017), Institutions on State in Iranian Law , Journal of Basic Law, 30, 55-78.
8. Javan Arasteh, Hossein (2012), Selection of the leader and his supervision in the system of the Islamic Republic of Iran, Qom: Research Institute of the Field and University, second edition. (in Persian)
9. Junadi, Laiya; Dashti, Rahmat (2008), Review of the Legal System Governing Preferred Shares in Iranian and English Law, Stock Exchange Quarterly, second year, number 7, 81-104. (in Persian)
10. Khandan, Seyed Ali Asghar (1379), Applied Logic, Qom: Samit, first edition. (in Persian)
11. Rezaei, Ali (2016), The Liability of a Mother Company Towards its Subsidiary (A Comparative Study between the French, Belgian and Iranian Legal Systems), Comparative Law Studies Quarterly, Volume 8, Number 1,

151-177.

12. Rostami, Vali; Qutbi, Milad (2013), An analysis on the concept of "institutions under the supervision of the leader" in the Iranian legislative system, *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, Vol. 9, 69-90.

13. Rostami, Vali; Qutubi, AD Hozoori, Mustafa (2017), Supervision of institutions under the supervision of the leadership in the legal system of the Islamic Republic of Iran, *Journal of Islamic Government*, No. 88, 59-86. (in Persian)

14. Reidy, David A. (2012), *On the Philosophy of Law*, translated by Hassan Khosravi, Tehran: Majd, first edition.

15. Shabirinejad, Ali Akbar (1386), *Legislature's rights in criticizing and voting on the budget*, Tehran: Majlis Shura Islamic Research Center, first edition. (in Persian)

16. Shabani, Qasim (1383), *Fundamental Rights of the Islamic Republic of Iran*, Tehran: Information Publications, 16th edition. (in Persian)

17. Tabatabai Motmani, Manouchehr (1383), *Administrative Law*, Tehran: Samit, 9th edition. (in Persian)

18. Ghamami, Seyyed Mohammad Mahdi; Kodkhodamoradi, Kamal; Falahian, Mehdi (2016), *Legal Firms Affiliated to Public Non-Governmental Institutions*, *Islamic Law Research Journal*, No. 46, 73-96. (in Persian)

19. Qazi Shariatpanahi, Seyyed Abulfazl (2004), *Essentials of Basic Rights*, Tehran, Mizan Publishing House, 18th edition. (in Persian)

20. Qutbi, Milad (2013), *Legal Status of Institutions under the Supervision of the Leadership in the System of the Islamic Republic of Iran*, Research Report of the Guardian Council, serial number: 13930048. (in Persian)

21. Mosizadeh, Ebrahim (2011), *Administrative Law*, Tehran, Dadgstar, first edition. (in Persian)

22. Najafikhah, Mohsen; Barzegar Khosravi, Mohammad (2013), the jurisdiction of the Islamic Council in amending the budget bill, *Planning and Strategy Quarterly*, Volume 19, Number 2, 25-46.

23. Nouraei, Mehdi (2014), *Conceptual Analysis of Multiple Meaning Keywords in the Constitution: Examining the Word "Government"*, Guardian Council Research Institute Report, Issue Number: 13940070.

24. Wax, Raymond (1389), *Philosophy of Law: a very Short Introduction*, translated by Bagher Ansari and Muslim Aghaei-Toogh, Tehran, Jangal Javdaneh, first edition.

25. Hart, Herbert (1390), *The Concept of Law*, translated by Mohammad Rasakh. Tehran, Ni, second edition.