

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



عنوان گزارش:

توقیف اموال دولتی در قبال نقض تعهدات مؤسسات و
شرکت های دولتی
(در حقوق داخلی و حقوق بین الملل)

نام گروه: حقوق خصوصی

کارشناسان: مهدی ملائی_ علی شاهی

ناظر علمی: سجاد عسکری

ویراستار تخصصی: محمد نیک فرجام

شماره مسلسل: ۹۲۰۲۱۶۰۲۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۰۲/۱۶





فهرست

سخن نخست.....	۴
چکیده.....	۵
مقدمه.....	۶
۱- کلیات.....	۱۱
۱-۱- دولت و اموال دولتی.....	۱۱
۲-۱- شرکت های دولتی.....	۱۴
۳-۱- مسئولیت.....	۱۹
۴-۱- مرجع صالح رسیدگی به دعاوی علیه شرکت های دولتی.....	۱۹
۵-۱- تحقق ارکان مسئولیت قراردادی و قهری.....	۲۳
۲- توقیف اموال دولت در حقوق داخلی.....	۲۳
۱-۲- قواعد عمومی.....	۲۳
۲-۲- توقیف اموال دولتی با توجه به مقررات داخلی ایران.....	۲۶
۳- توقیف اموال دولتی در قبال نقض تعهدات شرکت های دولتی در عرصه بین المللی.....	۳۰
آثار شخصیت مستقل داشتن شرکت های دولتی.....	۳۳
نتیجه گیری.....	۳۳
منابع و مأخذ.....	۳۸





سخن نخست

پژوهشکده مجازی حقوق سازمان بسیج حقوقدانان کشور با رویکرد بهره‌برداری از ظرفیت‌های علمی و تخصصی جامعه علمی و بسیجی کشور در جهت جنبش‌نرم‌افزاری و تولید علم در موضوع حقوق و رشته‌های وابسته در فروردین ۱۳۹۱ تشکیل گردید. این پژوهشکده در نظر دارد که با رصد نیازهای علمی و پژوهشی و با شبکه‌سازی منابع انسانی (اساتید، دانشجویان و پژوهشگران) به سمت مطالعات دانش‌بنیان و کاربردی متناسب با سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و منویات مقام معظم رهبری، در قالب تولید محتوی علمی (کتاب، مقاله، نشریه^۱، گزارش تحلیلی و...)، برگزاری نشست‌های علمی - تخصصی، همکاری‌های علمی و کارگاه‌های آموزشی گام بردارد.^۲ هم‌اکنون پژوهشکده در گروه‌های تخصصی حقوق جزا و جرم‌شناسی، حقوق خصوصی، حقوق عمومی، فقه حکومتی و حقوق بین‌الملل فعالیت دارد. پژوهشکده جهت همکاری علمی و پژوهشی از تمامی اساتید و پژوهشگران محترم جهت نیل به اهداف علمی و عضویت آنان در سامانه پژوهشکده دعوت می‌نماید. امید است که با تلاش و مجاهدت علمی جامعه علمی و متعهد حقوقدانان کشور بتوانیم نقش موثری در تولید علم بومی داشته باشیم.

قائم مقام پژوهشکده مجازی حقوق

امین ... زمانی



۱ - مجله علمی - تخصصی پژوهش‌های فقهی - حقوقی

۲ - مجموعه تولیدات، عملکرد و برنامه‌ها در سایت پژوهشکده به نشانی www.basijlaw.ir قابل دسترسی می‌باشد. که از جمله آن می‌توان به موارد

ذیل اشاره کرد:

- (الف) تولید نرم‌افزارهای آموزشی در رشته‌های مختلف حقوق
- (ب) برگزاری نشست‌های تخصصی و علمی با حضور اساتید و اصحاب رسانه
- (ج) برگزاری دوره آموزشی فقه حکومتی با حضور آیت‌... کعبی
- (د) برگزاری همایش ملی بازخوانی فقهی - حقوقی نهادهای اساسی جمهوری اسلامی ایران
- (و) تولید بیش از پانزده گزارش تحلیلی علمی در موضوعات مختلفی حقوقی
- (ز) انتشار فصلنامه علمی - تخصصی پژوهش‌های فقهی - حقوقی
- (ک) تألیف کتب و مقالات مرتبط با رشته‌های مختلف حقوق





چکیده

توقیف اموال دولت در قبال رفتار زیان بار مؤسسات و شرکتهای دولتی مبتنی بر شناسایی طرح دعوی علیه دولت است. در وهله بعد صحبت از به رسمیت شناختن شخصیت حقوقی شرکت های دولتی به میان می آید چه در صورت تحقق امر مزبور توقیف اموال دولتی در قبال نقض تعهدات شرکت دولتی فاقد وجهت حقوقی خواهد بود و شرکت مزبور خود مسئول جبران خسارات وارده است مگر اینکه گفته شود شرکت در حقیقت نماینده دولت در راستای انجام برنامه های دولت بوده است که ظاهر نیز همین است. در این صورت چنانچه شرکت مرتکب تعدی و تفریط نشده باشد مطابق قواعد عمومی خسارات وارده به دارایی اصیل تحمیل می شود. علاوه بر آن توقیف اموال دولتی مستلزم تفکیک بین اعمال تصدی و حاکمیتی دولت است زیرا در صورت اخیر عقیده بر عدم مسئولیت دولت برای جبران خسارات وارده است.

بی تردید بین توقیف اموال دولتی در حقوق داخلی، حقوق تطبیقی و حقوق بین الملل تفاوت هایی وجود دارد همچنین بررسی مسئله مطروحه منوط به ارائه تعریف دقیقی از دولت شرکت دولتی و ارکان مسئولیت است. نوشته حاضر در پی تحلیل و بررسی مباحث فوق در فصول سه گانه است.

واژگان کلیدی :

دولت ، موسسه دولتی ، شرکت دولتی ، شخصیت حقوقی ، مصونیت قضایی ، مصونیت اجرایی ، حقوق داخلی ، حقوق بین الملل ، مسئولیت.





مقدمه

بی شک مسئولیت مدنی یکی از مهم ترین بخش های حقوق به شمار می رود. مسئولیت مدنی اشخاص حقیقی و حقوقی غیر دولتی در صورت ورود خسارت امری طبیعی است اما در خصوص جبران خساراتی که از ناحیه حکومت به بار می آید تردید وجود دارد. این تردید ناشی از امتیازاتی است که دولت ها برای خود قائل هستند و برخی تا آنجا پیش رفته که برای دولت تقدس قائل شده اند.^۱

با این وجود امروزه اعتقاد مشهور آن است هیچ زبانی نباید بدون جبران باقی بماند حتی زیان مزبور از ناحیه دولت باشد. فقها و حقوقدانان برای اثبات عقیده خویش به دلایلی از جمله قاعده لا ضرر^۲، قاعده من له الغنم فعلیه الغنم^۳ و اصیل بودن دولت در قبال نمایندگان خود^۴ و حدیث شریف کلکم راع و کلکم مسئول عن رعیت^۵ بهره می برند. مسلماً از آنجا که دولت یک شخصیت حقوقی است اقدامات و اعمال آن که عموماً در راستای اجرای سیاست های عمومی است توسط اشخاص حقیقی از جمله رئیس جمهور و دیگر کارکنان دولت و اشخاص حقوقی از جمله وزارتخانه ها و شرکت های دولتی صورت می گیرد که ممکن



^۱ از جمله هگل ر.ک به دکتر ناصر کاتوزیان، فلسفه حقوق، تهران

^۲ از این حیث که هیچ ضرری نباید بدون جبران باقی بماند. برای مطالعه بیشتر ر.ک. شیخ الشریعه اصفهانی قاعده لا ضرر و همچنین قواعد فقهیه، حسن بن آقا بزرگ، شیخ انصاری، قاعده لا ضرر، قم
^۳ نام دیگر این قاعده الخراج بالضممان می باشد ر.ک. دکتر سید مصطفی محقق داماد، قواعد فقه، ذیل قاعده مذکور

^۴ این مسئله در فقه تحت عنوان قاعده احسان می آید ر.ک. سید محمد کاظم مصطفوی، القواعد مأه قاعد الفقهیه، قم، ذیل قاعده الاحسان، ص ۲۹

^۵ حدیث شریف نبوی در خصوص مسئولیت حکام نسبت به رعیت.





است خساراتی هم به دیگران وارد آورند. این خسارت ممکن است ناشی از نقض قرارداد با اشخاص دیگر باشد یا ناشی از ضمان قهری یعنی خساراتی که مبتنی بر اتلاف نمایندگان دولت در حین انجام وظایفشان می باشد.

بر فرض که امکان طرح دعوی علیه دولت و صدور حکم ممکن باشد صحبت از توقیف اموال دولت در قبال رفتار زیان بار مؤسسات و شرکت های دولتی به میان می آید. این بحث هم در حقوق داخلی و هم در حقوق تطبیقی و حقوق بین الملل قابل طرح است به عبارتی دیگر سوال این است آیا دولت و شرکتهای دولتی مصونیت اجرایی دارند یا خیر؟

ضرورت طرح این مسئله مهم از آنجا نشأت می گیرد که از یک طرف حقوق زیان دیده در میان است و از سوی دیگر دولت ها برای خود مصونیت قائل هستند و در این مورد قواعد خاص خود را دارند و در نتیجه نمی توان به قواعد عمومی اجرای احکام متمسک شد. اعمال حاکمیت دولت در عرصه بین المللی نمایان تر می شود و مباحث فوق در آنجا پیچیده تر می شود. افزون بر آن چنانچه مسئولیت دولت مورد شناسایی قرار گیرد در این زمینه نباید افراط نمود چه نمایندگان حقیقی و حقوقی دولت امین محسوب می شوند و در صورت تعدی و تفریط مسئول خسارات وارده هستند^۱. همچنین شایسته است بین اعمال حاکمیتی و تصدی گری دولت تفاوت قائل شویم زیرا در مورد خسارات ناشی از اعمال حاکمیتی عقیده بر عدم جبران آن هاست. پس از طرح

^۱ اشاره به قاعده لیس علی الامین الا الیمین ر.ک. حسن بجنوردی، منبع پیشین، ج ۲، ص ۹





موضوع و روشن شدن ضرورت آن چند سوال اساسی در این خصوص ذهن هر محققى را به خود مشغول می سازد که عبارتند از:

اولا مراد از دولت و شرکت دولتی چیست و اصولا آیا می توان برای جبران خسارات وارده دولت را به میز محاکمه کشاند و در صورت پاسخ مثبت مراجع صالح کدامند؟

ثانیا توقیف اموال دولت در قبال رفتار زیان بار مؤسسات و شرکت های دولتی در حقوق داخلی چگونه ارزیابی می شود؟

ثالثا آیا در صحنه بین الملل می توان اموال دولتی را در قبال نقض تعهدات شرکت های دولتی توقیف نمود.

بدون تردید در کنار این سوالات اصلی ده ها سوال فرعی دیگر قابل طرح است که در خلال مباحث به آنها اشاره می شود. نگارنده در مقام فرضیه و در فصول سه گانه در پاسخ به سوالات مزبور چند فرض را پذیرفته است:

اولا دولت در خصوص اعمال تصدی گری مصونیت قضایی ندارد از طرف دیگر منظور از دولت حاکمیت است و در دولتی بودن شرکت هردو عامل سرمایه و مدیریت نقش مستقل دارند.

ثانیا دولت تنها در خصوص اعمال حاکمیتی مصونیت اجرایی دارد همچنین در مورد شرکت هایی که تمام سرمایه آن متعلق به دولت است قائل به تفکیک است.

ثالثا در عرصه بین المللی فعالیت شرکت های دولتی مبین اعمال تصدی گری است و از این حیث اموال دولتی قابل توقیف است. از لحاظ تاریخی پیشینه





موضوع مطروحه در عرصه بین الملل به قرن بیست میلادی برمی گردد^۱ چه سابق بر آن پذیرش چنین مسئولیتی برای دولت با دشواری و انکار حاکمیت ها همراه بود زیرا از یک طرف حکومت مطلقه پادشاهان و از سوی دیگر اعتقاد عوام به اینکه پادشاهان جانشین خدا در روی زمین هستند^۲، مطالبه غرامت را امکان پذیر نمی ساخت. با این حال این حال دیدگاهی که دولت را در قبال اعمالش مسئول می دانست رفته رفته مطرح شد و قوانینی در این زمینه وضع گردید^۳. افزون بر آن در برخی کشورها مراجع خاصی برای رسیدگی به تظلمات و خسارات ماموران دولتی تاسیس گردید^۴. در مجموع باید بگویم توقیف اموال دولتی اندیشه ای جدید می باشد که ناشی از اقتضائات عصر کنونی است. در کشور ما با تصویب قوانینی در سال های ۱۳۶۱ و ۱۳۶۵ توقیف اموال دولتی ممنوع شده است و اجرای حکم علیه دولت مقررات خاص خود را دارد.

لازم به ذکر است قلمرو مکانی مقاله تحت امر علاوه بر حقوق داخلی حقوق بین المللی را نیز در بر می گیرد و قلمرو زمانی آن به اواسط قرن بیستم میلادی می رسد. گذشته از آن نوع تحقیق تحلیلی، توصیفی و تطبیقی بوده، مانند سایر مقولات علوم انسانی از روش کتابخانه ای بهره گرفته ایم. علاوه بر آن از آنجا که

^۱ البته جلوتر خواهیم گفت این مسئله در صدر اسلام هم ریشه هایی دارد با این حال رد عرصه بین المللی از قرن بیستم مطرح شده است.

^۲ ر.ک. دکتر طباطبایی مومنی، حقوق اساسی، چاپ سوم، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۴، ص ۶۱

^۳ از جمله قانون دعاوی علیه دولت در انگلستان، ر.ک. مجید غلامی، مسئولیت مدنی دولت نسبت به

کارکنان خود چاپ اول، نشر داد گستر، تهران، ۱۳۷۶، ص ۱۷

^۴ نام این مرجع در ایران دیوان عدالت اداری است.





در خصوص موضوع مقاله تحقیقات جامع و مانعی صورت نگرفته است در تبیین مباحث از اصول کلی و عقاید علمای حقوق و فقه اقتباس کرده ایم و کمبود منابع از مشکلات عمده ما در طول نگارش بوده است بر این اساس با توجه به فحوای مقاله منابع مهمی که از آن‌ها استفاده کرده ایم عبارتند از کتب حقوقی در توضیح مباحث مربوط به حقوق اساسی، تجارت، مدنی، اداری و اجرای احکام که به نحوی به موضوع مرتبط می‌شوند و کتب فقهی در خصوص تشریح احادیث و قواعد فقهی.

با توجه به مراتب فوق اهداف نگاشتن مقاله از قرار زیر است :

- ۱- تبیین صحیح مفهوم دولت و شرکت دولتی ؛
- ۲- تفکیک منطقی اقدامات تصدی گری و حاکمیتی دولت ؛
- ۳- شرح جایگاه استفاده از قاعده مصونیت قضایی دولت‌ها ؛
- ۴- تبیین شأن اصلی اصل مصونیت اجرایی دولت در خصوص توقیف اموال دولت ؛
- ۵- بررسی شخصیت حقوقی دولت و شرکت‌های دولتی و تعدد یا وحدت شخصیت و آثار آن‌ها ؛
- ۶- تشریح صور مختلف شرکت‌های دولتی و آثار مترتب بر آن؛
- ۷- ماهیت شرکت‌های دولتی در مقایسه با شرکت‌های تجاری موضوع ماده ۲۰ قانون تجارت .

بدین ترتیب در فصول آتی ابتدا به شرح کلیاتی از قبیل مفهوم دولت، شرکت‌های دولتی و مصونیت قضایی دولت (فصل اول) و سپس به موضوع اصلی یعنی توقیف اموال دولتی در اثر رفتار زیان‌بار مؤسسات و شرکت‌های





دولتی در عرصه حقوق داخلی (فصل دوم) و در عرصه حقوق بین الملل (فصل سوم) می پردازیم و نهایتاً در مقام نتیجه به ذکر چند نکته اکتفا می کنیم.

۱- کلیات

برای مطالعه دقیق تر موضوع مورد بحث ابتدا لازم می دانیم پیرامون چند مسئله کلی بحث نمائیم. فایده بررسی مقدمات مزبور که اغلب با اختلاف نظرهایی همراه است؛ محیط بحث را روشن کرده از اختلاط مباحث در آینده جلوگیری می نماید. بر همین اساس نخست مراد خود را از دولت و شرکت های دولتی و مسئولیت مشخص می نمائیم؛ سپس در فصول آتی به ذی المقدمه یعنی توقیف اموال دولتی در قبال مسئولیت شرکت های دولتی در دو بعد داخلی و بین المللی می پردازیم.

۱-۱- دولت و اموال دولتی

منظور از دولت چیست؟ آیا تنها قوه مجریه را در بر می گیرد یا به معنای حاکمیت و دستگاه های اجرایی است؟ آیا منظور ما از دولت معادل اصطلاح state است یا معادل عبارت government؟ بدون تردید انتخاب هر یک از دو اصطلاح اخیر آثار فراوان و متفاوتی خواهد داشت. اختلاف نظرها در مورد ماهیت دولت فراوان است و مباحث مفصلی را می طلبد. ضرورت طرح سوال مزبور در ما نحن فیه به توقیف یا عدم توقیف اموال سایر قوا بر می گردد.

در اصطلاح حقوق اساسی واژه دولت به معانی مختلفی آمده است:

- ۱- دولت به معنی وسیع کلمه به کشور (جامعه سیاسی) و یا جامعه ملی اطلاق می شود. مثلاً وقتی گفته می شود که ایران دولتی است منظور بیان این است که کشورهای مزبور جوامع معینی هستند که در سرزمین های معینی تحت حکومت خاص خود زندگی می کنند.





۲- دولت به معنی محدود کلمه به قدرت سیاسی یا حکومت که یکی از عناصر تشکیل دهنده دولت است اطلاق می شود و منظور از آن مجموع سازمان ها و مقامات سیاسی است که اداره جامعه را به عهده دارند.

۳- دولت به معنی محدودتر از آن به معنای قوه مجریه است و گاهی نیز کلمه دولت به معنی قوه یا مقامات مرکزی در مقابل مقامات محلی استعمال می شود.^۱

سوال اساسی این است آیا برای شناسایی مرزهای دولت باید به مصادیق مضاف آن از قبیل مؤسسات یا شرکت های دولتی توجه کرد یا به نوع اعمال آن از جهت تصدی گری یا حاکمیتی؟

بدون شک دولت یک شخصیت حقوقی عمومی است که داشتن دارایی مستقل یکی از اوصاف آن است اگر مؤسسات و نهادهای دولتی را دارای شخصیت مستقل حقوقی بدانیم که نظر مشهور و صحیح نیز همین است تبیین دارایی این اشخاص از دارایی دولت به چه نحو است؟

در حقوق عمومی هر گاه صحبت از دولت به می شود اصطلاحی به نام دستگاه های اجرایی طنین انداز می شود.^۲ این موضوع که تصور شود منظور از دستگاه های اجرایی قوه مجریه است اشتباه بزرگی است. ماده ۵ قانون مدیریت

^۱ دکتر منوچهر مومنی، منبع پیشین، صص ۲۱-۲۲

^۲ دکتر بهزاد پورسید، جزوه تجارت ۵، دانشگاه امام صادق (علیه السلام)، نیمسال اول تحصیلی سال





خدمات کشوری در تعریف دستگاه اجرایی مقرر داشته است: "کلیه وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای غیر دولتی، شرکت های دولتی و کلیه دستگاه هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی و بیمه های دولتی دستگاه اجرایی نامیده می شود."

همچنین ماده ۲ قانون مزبور در تعریف موسسه دولتی اشعار می دارد: "موسسه دولتی واحد سازمانی مشخص است که به موجب قانون ایجاد شده یا می شود و با داشتن استقلال حقوقی بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه گانه و سایر مراجع قانونی می باشد، انجام می دهد."

افزون بر آن به موجب ماده ۲ قانون محاسبات عمومی: "وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون به این عنوان شناخته شده یا می شود." با این حال به تعبیر قانون مدیریت خدمات کشوری که دقیق تر است: "وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را بر عهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می شود و توسط وزیر اداره می گردد."

نکته مهمی که در خصوص موسسه دولتی باید ذکر شود این است می بایست به موجب قانون ایجاد شود بنابراین قوه مجریه نمی تواند به ایجاد آن مبادرت نماید بلکه از آنجایی که قرار است وزارتخانه ای بخشی از وظایف حاکمیتی خود را واگذار نماید مستلزم اخذ مجوز از مجلس شورای اسلامی می باشد^۱.

^۱ دکتر بهزاد پور سید منبع پیشین





با توجه به مباحث پیش گفته می توان نتیجه گرفت اولاً دولت شخصیت حقوقی بزرگی است که به رای تحقق برنامه های خود نیاز به نمایندگانی دارد خواه در قالب شخص حقیقی مانند رئیس دولت خواه در قالب اشخاص حقوقی از قبیل مؤسسات دولتی، نهادهای عمومی، وزارتخانه ها و شرکت های دولتی ثانیاً منظور از دولت مطلق حاکمیت است نه قوه مجریه.

بدیهی است اموال دولتی در تمام این نهادها پراکنده است با این وجود دارایی شخص حقوقی واحد تلقی می شود. خالی از وجه نخواهد بود گفته شود انجام اعمال حاکمیتی به معنای ممنوعیت از اعمال تصدی گری نیست بلکه واقعیات حکایت از آن دارد دولت برای اعمال حاکمیت یا جدای از آن از ابزار تصدی نیز بهره گرفته است.

۱-۲- شرکت های دولتی

ماده ۴ قانون محاسبات عمومی شرکت دولتی را تعریف کرده است. به موجب قانون اخیر: "شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد می شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه گذاری شرکت های دولتی ایجاد شود مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت های دولتی است شرکت دولتی تلقی می شود." در گذشته اختیار ایجاد شرکت دولتی در اختیار دولت بود با این حال قانونگذار در مواد ۴ قانون برنامه سوم توسعه، ۷ قانون برنامه چهارم توسعه، ۴





قانون مدیریت خدمات کشوری و ۴ قانون محاسبات عمومی مقرر داشته است شرکت دولتی می بایست به موجب قانون ایجاد شود.^۱

ارکان شکل گیری شرکت دولتی :

مرسوم است که حقوقدانان دو عامل سرمایه و مدیریت را به طور مجزا در شکل گیری شرکت دولتی مطرح کرده اند.^۲ ظاهر ماده ۴ قانون محاسبات عمومی به گونه ای است که مقنن ایرانی تنها عامل سرمایه را برگزیده است. به موجب ذیل ماده مزبور شرکتی دولتی است که بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. با این حال برخی از حقوقدانان با تحلیلی دیگر سعی داشته اند علاوه بر عامل سرمایه، عامل مدیریت را نیز از ماده فوق استنباط کنند. استدلال گروه مزبور به شرح ذیل است: ماده ۴ قانون محاسبات عمومی شرکت های دولتی را در قالب های اجازه قانونی، حکم قانون و مصادره شدن با حکم دادگاه صالح مطرح نموده است و شرط تعلق بیش از ۵۰ درصد سرمایه در خصوص تمام مصادیق فوق صدق نمی کند. به عنوان نمونه چنانچه یک شرکت خصوصی به حکم دادگاه ملی شود چگونه می توان گفت سرمایه آن متعلق به دولت بوده است بلکه ظاهراً آنچه به شرکت های مزبور خصیصه دولتی بودن می دهد مدیریتی است که دولت بر آن شرکت لحاظ می کند. به عبارتی دیگر تعلق اموال شرکت مزبور به دولت بعد از حکم دادگاه ناشی از دولتی محسوب شدن شرکت می باشد و سرمایه شرکت که متعلق به بخش خصوصی

^۱ - دکتر بهزاد پور سید منبع پیشین

^۲ - البته در حقوق ایران بیشتر عامل سرمایه را موثر می دانند.





بوده موجب دولتی شدن شرکت نشده است. به عنوان نمونه به موجب قانون ملی شدن بانکها و موسسات بیمه مصوب شورای انقلاب بانکهای خصوصی قبل از انقلاب دولتی شدند. روشن است تنها عامل دولتی شدن بانکهای مزبور اعمال مدیریت دولت بعد از تصویب قانون بوده است و نه سرمایه دولت. افزون بر آن به موجب قانون نصب مدیران دولتی در شرکتها مصوب شورای انقلاب در برخی از شرکتها مدیران دولتی گماشته شدند. همچنین با توجه به آرای دیوان داوری ایران و آمریکا عامل مدیریت که مبین سلب اراده سرمایه داران در تصمیمات است دلیلی بر دولتی محسوب شدن شرکتهای مزبور به شمار رفته است.^۱

در خصوص شرکت های دولتی شول دیگری مطرح می شود. با توجه به ماده ۲۰ قانون تجارت شرکت های تجارتي در هفت گروه احصا شده است^۲ و به موجب ماده ۳۰۰ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ شرکت های دولتی تابع قوانین تاسیس و اساسنامه های خود می باشند و فقط نسبت به موضوعاتی که در قوانین و اساسنامه های آنها ذکر نشده تابع مقررات قانون مزبور می باشند^۳. آیا شرکت های دولتی لزوما باید در قالب یکی



^۱ - دکتر بهزاد پور سید منبع پیشین

^۲ ماده ۲۰ قانون تجارت مقرر می دارد: "شرکت های تجارتي بر هفت قسم است: ۱- شرکت سهامی

۲- شرکت با مسولیت محدود ۳- شرکت تضامنی ۴- شرکت مختلط غیر سهامی ۵- شرکت مختلط

سهامی ۶- شرکت نسبی ۷- شرکت تعاونی تولید و مصرف."

^۳ ماده مزبور مقرر می دارد: "شرکتهای دولتی تابع قوانین تاسیس و اساسنامه های خود می باشند و

فقط نسبت به موضوعاتی که در قوانین و اساسنامه های آنها ذکر نشده تابع مقررات این قانون می شوند

".





از شرکت های هفت گانه در آیند یا شرکت خاصی محسوب می شوند؟ مشهور حقوقدانان معتقدند شرکت دولتی شرکت علی حدهای نیست و باید در قالب یکی از شرکت های تجاری قانون تجارت در آیند^۱.

افزون بران در بسیاری از اساسنامه های شرکت های دولتی به صراحت بیان شده است که شرکت مزبور سهامی تلقی می شود. ایراد عمده ای که گروه مخالف مطرح کرده اند این است که چطور می شود شرکت دولتی سهامی محسوب شود در حالی که تنها سهامدار آن دولت است؟ چه فرض ما در شرکت های سهامی این است سهامداران آن باید اشخاص مستقلی باشد و این تعداد حداقل به سه نفر شریک برسد. از سوی دیگر به ذیل ماده ۴ قانون محاسبات عمومی که بین شرکت های تجاری و دولتی مقابله انداخته است استناد کرده اند. از دید این گروه، سهامی محسوب شدن شرکت های دولتی تنها از باب نحوه اداره می باشد^۲.

به نظر می رسد هر دو استدلال گروه فوق محدودش باشد زیرا اولاً تشکیل شرکت با یک سهامدار قابل تصور است و چنانچه سهامدار واحد پذیرفته نشود باید گفت در حقیقت سهامدار شرکت های دولتی کل مردم جامعه هستند و صحیح نیست پنداشته شود سهامدار شرکت تنها یک عضو دارد. ثانیاً به موجب تبصره ۷۲ قانون بودجه ۵۲ به صراحت قید گردیده نمایندگی سهام دولت به عهده وزیر مسئول و وزیر دارایی و یک یا چند وزیر دیگر به انتخاب هیأت

^۱ از جمله دکتر ربیعا اسکینی، تقریرات حقوق تجارت بین الملل، دانشگاه امام صادق (علیه السلام)، نیمسال اول تحصیلی سال ۱۳۸۹-۹۰.

^۲ دکتر بهزاد پور سید، منبع پیشین





وزیران می‌باشد و در ماده ۷ قانون برنامه سوم سازمان برنامه و بودجه هم بهمان اضافه گردید.^۱

بنابر این فرض سهامی محسوب شدن شرکت دولتی صحیح است چه بعد از سهامی شدن شرکت دولتی سهامداران آن به موجب قوانین اخیر اعتبار شده‌اند و در نتیجه اعضاء مجمع آن نیز مشخص گردیده است. ثالثاً ذیل ماده ۴ قانون محاسبات عمومی مقرر می‌دارد هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود مادام که بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت است شرکت دولتی تلقی می‌شود. این ماده نه تنها قائل به تفکیک بین شرکت‌های دولتی و شرکت‌های تجاری موضوع ماده ۲۰ قانون تجارت نیست بلکه بر عکس مبین این است شرکت‌های دولتی در قالب شرکت‌های تجاری موضوع ماده ۲۰ قانون تجارت ایجاد می‌شوند و قید دولتی بودن تنها از حیث وجود سرمایه دولت در این شرکت‌هاست و بر بیش از این امر دلالتی ندارد. برخی از حقوقدانان معتقدند از آنجا که مفهوم سهام و سرمایه دولت یکی است بهتر است شرکت دولتی را تضامنی تلقی کنیم. این گروه برای اثبات دیدگاه خویش به قواعد L.C استناد کرده‌اند و معتقدند بانک مرکزی یک شرکت دولتی است و در تجارت چنانچه تاجری بخواهد L.C باز کند بانک خارجی به وی اعلام می‌کند L.C خود را به تایید بانک مرکزی دولت متبوع برساند حال اگر L.C تاجر پرداخت نشود بانک مرکزی با تمام دارایی‌های جمهوری اسلامی



^۱ به موجب ماده مزبور نمایندگان مجمع عبارتند از وزیر مسئول، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، دو یا چند وزیر به انتخاب هیات وزیران





مسئول پرداخت است. البته گروه مزبور مسئولیت شرکت دولتی را تضامنی دانسته‌اند نه شکل آن را.^۱

۱-۳- مسئولیت

مراد از مسئولیت در مقاله حاضر مطلق بوده و هر دو نوع مسئولیت قراردادی و قهری را در بر می‌گیرد. بدین ترتیب مقاله حاضر نقض تعهد از سوی شرکت‌های دولتی و ایجاد خسارت سوی کارکنان شرکت دولتی هر دو را شامل می‌شود با این وجود به دلیل جلوگیری از طولانی شدن کلام به ارکان مسئولیت در اینجا نمی‌پردازیم.^۲

۱-۴- مرجع صالح رسیدگی به دعاوی علیه شرکت‌های دولتی

دولتها همواره ادعا داشته‌اند مصونیت قضایی آنها مطلق است و در نتیجه دولت و اشخاص حقوقی دولتی را نمی‌توان در محاکمی غیر از محاکم خودش محاکمه کرد در واقع این ایده زمانی نمایان می‌شود دولت در مقام اعمال حاکمیت باشد لکن در اعمال تصدی چنین مصونیتی ندارد. نکته‌ای که بر دشواری بحث می‌افزاید عدم تفکیک دقیق بین دو نوع رفتار دولت‌هاست.^۳ در فقه برای عدم مسئولیت دولت به قاعده "الامین لا یضمن" و قاعده "احسان" استناد می‌شود. ناگفته پیداست عدم مسئولیت دولت به مفهوم نفی حکم تکلیفی

^۱ - دکتر بهزاد پور سید، منبع پیشین

^۲ برای مطالعه بیشتر ر.ک. دکتر علیرضا باریکلو، مسئولیت مدنی - مجید غمامی، پیشین - دکتر سید مرتضی قاسم زاده، مسئولیت مدنی، حجت الاسلام دکتر سید مصطفی مصطفوی، جزوه مسئولیت مدنی، دانشگاه امام صادق (ع)

^۳ - دکتر ربیعا اسکینی، جزوه تجارت بین‌الملل، دانشگاه امام صادق (ع)، ص ۳۳





است نه نفی حکم وضعی. با این وجود برخی از فقها برای اثبات مسئولیت دولت به سیره عملی پیامبر گرامی اسلام (صلی الله علیه و اله و سلم) و ائمه اطهار(علیه السلام) از جمله در باب خطاهایی که خالد بن ولید در ماموریتی مرتکب شده بود استناد کرده‌اند.^۱

در هر حال چنانچه طرح دعوی بر دولت پذیرفته شود سوال این است کدام محکمه صالح برای رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت است؟ آیا مرجع خاصی برای رسیدگی به این گونه دعاوی پیش بینی شده است یا دعاوی را باید بر برابر مراجع عمومی دادگستری مطرح است؟

به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به دعاوی مردم علیه دولت دیوانی به نام دیوان عدالت اداری تأسیس شده است که از ارکان قوه قضائیه محسوب می‌شود. یکی از موارد صلاحیت دیوان مزبور رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت و مستخدمین آن نسبت به زیان‌های ناشی از اعمال اداری است.^۲ وظیفه دیوان در دعاوی فوق تنها بررسی این نکته است که آیا عمل زیان‌بار بر خلاف قوانین و مقررات و یا عرف حرفه‌ای و یا به طور کلی تقصیر آمیز بوده است یا خیر؟^۳ بعد از پاسخ مثبت به سوال مذکور، صدور حکم مبنی بر میزان خسارات وارده را باید در دادگاه‌های عمومی جستجو کرد. افزون بر آن در مواردی که مبنای مسئولیت دولت تقصیر نباشد دیوان عدالت اداری نقشی به رسیدگی به دعوی ندارد. رسیدگی به مسئولیت



^۱ - ایت الله عمید زنجانی، قواعد فقه، جلد سوم، سمت، تهران، ۱۳۸۶، صص ۸۲-۸۳

^۲ دکتر منوچهر طباطبایی موتمنی، حقوق اداری، چاپ نهم، سمت، تهران، ۱۳۸۳، صص ۴۳۶

^۳ مجید غمامی، منبع پیشین، صص ۱۳۰ به بعد





قراردادی دولت نیز که در نتیجه پیمان شکنی او در مقابل اشخاص دیگر در صلاحیت انحصاری مراجع عمومی دادگستری است چه شمول ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری محدود به ضمان قهری است در نتیجه به دلالت مقررات عمومی مندرج در ماده ۱ قانون آیین دادرسی مدنی رسیدگی به این نوع از دعاوی در صلاحیت دادگاه های عمومی است. همچنین رسیدگی به دعاوی ناشی از لطمات وارد به حقوق عینی اشخاص از جمله دعاوی تصرف توسط واحدهای دولتی در صلاحیت دادگاه های مزبور است چه در این موارد نیز اثبات خطای اداری ضرورتی ندارد.^۱

لازم به ذکر است به دلالت اصل ۱۷۱ قانون اساسی هر گاه در اثر خطای غیر عمدی قاضی گه نوعاً خطای حرفه ای محسوب می شود خسارت به شخص خصوصی وارد آید دولت مکلف است خسارات را جبران کند.^۲ بر همین اساس تشخیص و تعیین نوع خطای قاضی در ایجاد مسئولیت برای دولت موثر بوده و رویه قضایی اظهار نظر در این خصوص را بر عهده دادگاه عالی انتظامی قضات گذاشته است.^۳

^۱ - منبع پیشین

^۲ اصل ۱۷۱ قانون اساسی مقرر می دارد: هرگاه در اثر اشتباه قاضی در موضوع یا حکم یا در تطبیق حکم بر مورد خاص ضررمادی یا معنوی متوجه کسی گردد مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر این صورت خسارت به وسیله دولت جبران می شود و در هر حال از متهم اعاده حیثیت می گردد.

^۳ - دکتر ناصر کاتوزیان، ضمان قهری و مسئولیت مدنی ش ۶ ص ۳۱۷ (به نقل از مجید غمائی، پیشین)





علاوه بر موارد فوق در خصوص اعمال ضد رقابتی واحدهای دولتی مرجع صالح به رسیدگی شورای رقابت خواهد بود با این وجود تعیین خسارات در مراجع عمومی دادگستری صورت می‌گیرد^۱. به طور کلی باید گفت دعاوی که ناشی از خطای شخصی کارکنان دولت است و همچنین مواردی که تقصیر سازمان دولتی مفروض است در دادگاه عمومی رسیدگی می‌شود.

داوری به عنوان یک مرجع رسیدگی بیشتر در عرصه بین‌المللی نمایان می‌شود. آیا دولت و مؤسسات دولتی می‌توانند مدعی شوند که علیرغم توافق قبلی به داوری ملتزم نشوند؟ این مسئله در فرضی است که قانون دولت طرف قرارداد را از مراجعه به داوری منع کرده باشد. به عنوان نمونه شرطی مانند تصویب مجلس را برای رجوع به داوری قرار داده باشد. امروزه انعطاف لازمه روابط بین‌المللی است و به همین دلیل دولت‌های که قبلاً به داوری توافق کرده‌اند مکلف به مراجعه به داوری هستند. در همین راستا مقررات اصل ۱۳۹ قانون اساسی ایران^۲ را باید تنها ناظر به سطح داخلی دانست نه عرصه بین‌المللی.^۳ افزون بر آن در حقوق بین‌الملل موسسه‌ای به نام اکسید وجود دارد که مرکز بین‌المللی حل و فصل اختلافات بین‌المللی است. هر چند مقررات موسسه



^۱ ر.ک. دکتر بهزاد پورسید، جزوه درس تجارت ۵، دانشگاه امام صادق (ع)، مهدی ملائی، ماهیت

اعمال شورای رقابت، دانشگاه امام صادق (ع)

^۲ به موجب اصل مزبور صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد موکول به تصویب هیات وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد در مواردی که طرف دعوا خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند.

^۳ -دکتر ربیعا اسکینی، منبع پیشین، ص ۳۴





اکسید ناظر به روابط دولت با مؤسسات خارجی است لکن بعضا قراردادهای بین دولت و مؤسسات دولتی نیز مورد داوری اکسید قرار می گیرد^۱. همچنین زمانی که دولتی علیه دولت دیگر به نفع یکی از اشخاص خود بخواهد اقدامه دعوا کند صحبت از نهادی بین المللی به نام دیوان بین المللی دادگستری می شود.

۱-۵- تحقق ارکان مسئولیت قراردادی و قهری

اصولا زمانی بحث از توقیف اموال دولتی می شود که شرکت دولتی تخلفی را مرتکب شده باشد قراردادی را نقض کرده و خسارتی را به وجود آورده باشد و در مجموع عناصر مسئولیت از قبیل فعل زیان بار، وقوع ضرر و رابطه سببیت محقق باشد. به دلیل اجتناب از اطاله کلام خواننده گرامی را برای مطالع مشروح مطالب فوق به کتب مفصل ارجاع می دهیم.

۲- توقیف اموال دولت در حقوق داخلی

برای تبیین بحث مذکور ابتدا لازم است قواعد عمومی بیان شود (مبحث اول) و سپس موضوع مورد اشاره با توجه به قوانین ایران بررسی گردد. (مبحث دوم)

۲-۱- قواعد عمومی

توقیف اموال زمانی مطرح می شود که رأیی از طرف مرجع صالح صادر شده باشد. بر فرض صدور چنین آراییی آیا در قلمرو حقوق داخلی امکان توقیف اموال دولت وجود دارد؟ به طور کلی دو حالت قابل تصور است: الف) توقیف اموال از اموال شرکت دولتی متخلف ب) توقیف اموال دولتی خارج از شرکت دولتی متخلف

^۱- منبع پیشین ص ۲۹





حالت اول خود دو صورت دارد ۱- کل سرمایه شرکت متعلق به دولت باشد
۲- کل سرمایه شرکت متعلق به دولت نباشد.

مطابق قواعد مربوط به شرکت های تجاری اموالی که برای شرکت تخصیص می یابد بعد از تشکیل شرکت متعلق به شخص حقوقی است و از این حیث قابل تفکیک نمی باشد^۱. بنابراین در حالت دوم نمی توان گفت فلان مال از اموال دولتی است و تنها بعد از انحلال شرکت دولتی حصة ای به دولت تعلق می گیرد و این حصة لزوما مطابق آن چیزی نیست که ابتدا به عنوان سرمایه برای تشکیل شرکت آورده است^۲. اما در حالت اول از آنجایی که کل سرمایه متعلق به دولت است این مسئله مطرح نمی شود.

توقیف اموال دولتی خارج از شرکت دولتی به این دلیل است که اصل وحدت دارایی در خصوص اشخاص حقوقی همانند اشخاص حقیقی مطرح است. در این صورت محکوم له می تواند با معرفی هر مالی که متعلق به محکوم علیه است محکوم به را اخذ نماید.

گفته شد دولت برای اعمال حاکمیتی یا تصدی گری خود نیاز به نمایندگانی دارد اعم از اینکه اشخاص حقیقی یا حقوقی باشند. این اشخاص در حکم وکیل دولت هستند و امین محسوب می شوند و مسئول نیستند مگر در صورت تعدی و تفریط. بنابراین در صورتی که شرکت های دولتی مرتکب تخلف و تقصیری شوند هر چند ابتدا به دولت رجوع می شود لکن در نهایت خود مسئول جبران

^۱ برای مطالعه پیرامون ماهیت شخصیت حقوقی و دارایی آن رک دکتر منوچهر مومنی، منبع

پیشین، ص ۲۵۰ به بعد

^۲ -دکتر سید مصطفی مصطفوی جزوه درس مدنی ۷، دانشگاه امام صادق (ع) سال ۱۳۸۷





خسارات وارده هستند و باید از محل دارایی خود خسارات را جبران کنند. از آنجایی که شرکت های دولتی به دلالت ماده ۵۸۷ قانون تجارت به محض ایجاد دارای شخصیت حقوقی می شوند^۱ لذا دارایی مستقل داشته و نتایجی را نیز به دنبال دارد: اولاً در مواردی که کل سرمایه شرکت متعلق به دولت است خسارت مزبور عملاً به دولت تحمیل می شود. ثانیاً در صورتی که شرکت دولتی به تعهدات خود عمل نکند و خساراتی را به دیگران وارد آورد نمی توان اموال دولتی خارج از شرکت را متوقف کرد لکن در صورتی که بدون تعدی و تفریط خسارتی توسط شرکت دولتی به بار آید غرامت مزبور تنها از ناحیه اصیل یعنی دولت قابل جبران است و رعایت قواعد عمومی در این خصوص ضروری است. با این وجود ممکن است گفته شود طبق تفسیر آیه شریفه "ان تودوا الامانات الی اهلها" منظور از امانات مناصب دولتی است و در نتیجه دولت امین است و کلیه خسارات در این حالت به مردم تحمیل می شود.^۳

بدین ترتیب اموال دولتی خارج از شرکت دولتی نیز قابل توقیف خواهد بود و اموال دولتی که در شرکت های دولتی پراکنده است تنها بعد از انحلال شرکت قابل توقیف است زیرا همانطور که گفتیم شرکت دولتی شخصیت حقوقی مستقل دارد و تفکیکی بین دارایی آن وجود ندارد و تنها می توان محکوم به را از

^۱ این ماده اشعار می دارد: مؤسسات و تشکیلات دولتی و بلدی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی می شوند.

^۲ - برای مطالعه قواعد عمومی راجع به دیون شرکت ها ر.ک. دکتر ربیعا اسکینی، حقوق تجارت

جلد ۱

^۳ - آیت الله زنجانی، منبع پیشین، ص ۸۵





محل حصه‌ای که در صورت انحلال به دولت تعلق می‌گیرد پرداخت کرد. این امر در خصوص شرکت‌های دولتی که تمام سرمایه آن متعلق به دولت است با دشواری‌هایی همراه است زیرا ایراد فوق در حالت اخیر وجود ندارد و تمام اموال چه قبل از تشکیل شرکت و چه بعد از تشکیل و انحلال آن متعلق به دولت است ولذا با در نظر گرفتن ملاحظات اخیر در این حالت نیازی به انحلال شرکت دولتی نیست بلکه در صورتی که میزان خسارات بیش از نصف سرمایه شرکت باشد مقررات ماده ۱۴۱ قانون تجارت مجری خواهد بود^۱. البته در این حالت نظر مخالف هم قابل دفاع است^۲. آنچه ذکر شد مربوط به قواعد عمومی است لکن در حقوق ایران در خصوص توقیف اموال دولتی مقنن قواعد خاصی را پیش بینی کرده است که ذیلاً به بررسی آنها می‌پردازیم.

۲-۲- توقیف اموال دولتی با توجه به مقررات داخلی ایران

ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی درباره مسئولیت دولت در قبال اعمال کارکنان خود راه حل تبعیض آمیزی در مقایسه با کارکنان بخش خصوصی ارائه می‌دهد تا دولت را از مصونیت مصون دارد. به موجب ماده اخیر "کارمندان دولت و شهرداری و موسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند شخصا مسئول جبران



^۱ ماده ۱۴۱: اگر بر اثر زیانهای وارده حداقل نصف سرمایه شرکت از میان برود هیات مدیره مکلف است بلافاصله مجمع عمومی فوق العاده صاحبان سهام را دعوت نمایی تا موضوع انحلال یا بقا شرکت مورد شور و رای واقع شود هرگاه مجمع مزبور رای به انحلال شرکت ندهد باید در همان جلسه و با رعایت مقررات ماده ۶ این قانون سرمایه شرکت را به مبلغ موجود کاهش دهد.

^۲ - مطابق نظر مخالف در هر حال شرکت شخصیت حقوقی مستقل دارد و باید مانند سایر موارد عمل شود





خسارات وارده می‌باشند. ولی هر گاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل و مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا موسسه مربوطه است. ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هر گاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تامین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود. " لازم به ذکر است از آنجا که اکثر نمایندگان دولت اشخاص حقوقی هستند حکم ماده مذکور اشخاص مزبور را نیز در بر می‌گیرد چه مورد قاعده را تخصیص نمی‌زند. بدیهی است اشخاص حقوقی اقدامات خود را به وسیله اشخاص حقیقی انجام می‌دهند. ملاحظه می‌شود مقنن در ماده فوق الاشعار بین اعمال تصدی‌گری و حاکمیتی دولت تمیز قائل شده است. به دلالت ماده مذکور در اعمال حاکمیتی دولت هیچ گونه مسئولیتی ندارد. اوصاف عمل حاکمیتی که از طریق توجیه عمل زیان‌بار دولت را از مسئولیت معاف می‌کند به قرار زیر است:

الف) از سر ضرورت و اضطرار صورت گرفته باشد به نحوی که با توجه به شرایط حادثه تنها راه حل ممکن باشد.

ب) به منظور بر آوردن نیازها و تامین منافع عمومی و اجتماعی تحقق یافته باشد.

ج) قانون از پیش آن را در زمره اعمال حاکمیت معاف کننده شناخته باشد.

د) اجرای آن آمیخته با خطای اداری نباشد.^۱

^۱ - مجید غمامی، منبع پیشین، ص ۱۲۹





در خصوص توقیف اموال با توجه به قواعد عمومی پس از آنکه دادگاه حکم به جبران خسارت داد زیان‌دیده می‌تواند اجرای مفاد حکم را از محکوم علیه مطالبه کند. و در صورت استنکاف وی از دادگاه بخواهد تا خود اجرای حکم را به عهده بگیرد و در نهایت با معرفی اموال محکوم علیه و توقیف و مزاینده آن‌ها حق خود را استیفا نماید. زیان‌دیده حتی قبل از صدور حکم می‌تواند تقاضای تامین خواسته دهد^۱. اما ترتیب مزبور به هنگامی که محکوم علیه یک سازمان دولتی باشد رعایت نمی‌گردد. قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تامین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۵ آبان ۱۳۶۵ در این زمینه مقرر می‌دارد: "وزارتخانه‌ها مؤسس‌ها دولتی که درآمد و مخارج آن‌ها در بودجه کل کشور منظور می‌گردد مکلفند وجوه مربوط به محکوم به دولت در مورد احکام قطعی دادگاه‌ها و اوراق لازم‌الاجرای ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و یا اجرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قانونی را با رعایت مقررات از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سال‌های قبل منظور در قانون بودجه کل کشور و در صورت عدم اعتبار عدم امکان تامین از محل‌های قانونی دیگر در بودجه سال بعد خود منظور و پرداخت نمایند. اجرای دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی دیگر مجاز به توقیف اموال منقول و غیر منقول وزارتخانه‌ها مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را جهت پرداخت محکوم به ندارند، تا تصویب و ابلاغ بودجه یکسال و نیم بعد از سال صدور حکم نخواهند بود ضمناً دولت از دادن هر گونه تامین در زمان مذکور نیز معاف می‌باشد چنانچه ثابت شود وزارتخانه و مؤسسات یاد شده با وجود تامین اعتبار

^۱ - ر.ک به مواد ۱۰۸-۱۲۹ قانون آیین دادرسی مدنی و همچنین قانون اجرای احکام





از پرداخت محکوم به استنکاف نموده‌اند مسئول یا مسئولین مستنکف توسط محاکمه صالحه به یکسال انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهند شد چنانچه متخلف به وسیله استنکاف سبب وارد شدن خسارت بر محکوم له شده باشد ضامن خسارت وارده می‌باشد .

تبصره یک :دستگاه مدعی علیه با تقاضای مدعی باید تضمین بانکی لازم را به عنوان تامین مدعی به دادگاه بسپارد در صورتی که دعوی یا مقداری از خواسته رد شود به حکم دادگاه تضمین یا مبلغ مانده به دستگاه مدعی علیه رد خواهد شد..."

ملاحظه می‌شود صدور و اجرای قرار تامین محکوم به علیه دولت در این مدت امکان پذیر نمی‌باشد لکن پیش بینی شدن نوع خاصی از تامین خواسته تا حدی حکم مزبور را تعدیل نموده است.افزون بر آن در مورد شهرداری‌ها ماده واحده قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیر منقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۴ اردیبهشت ماه ۱۳۶۱ اشعار داشته است :

" وجوه و اموال منقول و غیر منقول متعلق به شهرداری‌ها اعم از اینکه در بانک‌ها و یا در تصرف شهرداری و یا نزد اشخاص ثالث و به صورت ضمانت نامه به نام شهرداری باشد قبل از صدور حکم قطعی قابل تامین و توقیف و برداشت نمی‌باشد.شهرداری‌ها مکلفند وجوه مربوط به محکوم به احکام قطعی صادره از دادگاه‌ها و یا اوراق اجرایی ثبتی یا اجرای دادگاه‌ها و مراجع قانونی دیگر را در حدود مقررات مالی خود از محل اعتبار بودجه سال مورد عمل و یا در صورت عدم امکان از بودجه سال آتی خود بدون احتساب خسارت تا خیر تادیه به محکوم لهم پرداخت نمایند در غیر این صورت ذی نفع می‌تواند برابر





مقررات نسبت به استیفای طلب خود از اموال شهرداری تامین یا توقیف یا برداشت نماید.^۱

به نظر می‌رسد ترتیب مذکور در قانون اخیر عادلانه نیست زیرا مقررات مزبور به ضرر زیان دیده است چه وی علاوه بر زیانی که از عملکرد مؤسسات و شرکت‌های دولتی متحمل شده باید خسارت ناشی از کاهش ارزش پول را نیز تحمل نماید گذشته از آن شایسته است دولت همه ساله چنین مواردی را در بودجه سالانه پیش بینی کند و یا کارکنان خود را به ترتیب مقرر در ماده ۱۳ قانون مسئولیت مدنی بیمه نماید.^۱

۳- توقیف اموال دولتی در قبال نقض تعهدات شرکت‌های دولتی در عرصه

بین‌المللی

آنچه در فصل دوم پیرامون آن بحث کردیم مربوط به حقوق داخلی بود اما آیا در عرصه جهانی که اعمال حاکمیت دولت نمایان‌تر می‌شود می‌توان در پی صدور حکمی اموال دولتی را در قبال نقض تعهدات شرکت دولتی توقیف کرد؟ فرض کنید یک شرکت دولتی ایرانی با یک شرکت خارجی قراردادی را منعقد می‌کند اما به تعهدات خود عمل نمی‌کند شرکت خارجی شکایتی را در این خصوص مطرح می‌کند و حکمی نیز به نفع او صادر می‌شود آیا او می‌تواند حکم را اجرا کند یا دولت مصونیت اجرایی دارد؟

حقوقدانان در اینجا نیز قائل به تفکیک شده‌اند و اظهار داشته‌اند چنانچه اموال دولت برای اعمال تصدی باشد از جمله در مواردی که به تجارت می‌پردازد قابل توقیف است لکن چنانچه اموال دولت مربوط به اعمال حاکمیتی

^۱ -مجید غمامی، منبع پیشین، ص ۱۲۳





باشد توقیف آن‌ها ممکن نیست.^۱ با این حال گاه تشخیص این که آن عمل تصدی است یا حاکمیت است به سختی امکان پذیر است .

به نظر می‌رسد تفکیک مزبور مربوط به آن دسته از شرکت‌های دولتی است که تمام سرمایه آن متعلق به دولت است اما در مورد شرکت‌هایی که مقداری از سرمایه آن متعلق به دولت نیست مباحث فوق در صورتی مطرح می‌شود که برای شرکت دولتی شخصیتی مستقل نسبت به دولت قائل نباشیم چه در این صورت تعیین سرمایه دولتی از غیر دولتی به آسانی صورت می‌گیرد . می‌دانیم در این نوع شرکت‌ها بعد از اینکه شرکت تشکیل شد نمی‌توان گفت مال X متعلق به دولت است بلکه آن مال متعلق به شخصیت حقوقی مستقلی به نام شرکت دولتی است این مورد زمانی مصداق دارد که برای شرکت دولتی شخصیت حقوقی مستقلی قائل شوید.

اما آیا اینکه شخصیت حقوقی شرکت و دولت یکی است یا خیر نیاز به بررسی جداگانه دارد. قبلاً در خصوص حقوق داخلی اشاره کردیم که به دلالت مواد ۵۸۷ قانون تجارت و ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری شرکت‌ها مؤسس‌ها دولتی شخصیت حقوقی مستقل دارند. امروزه در عرصه بین‌الملل نیز برای شرکت‌های دولتی شخصیت حقوقی مستقل در نظر می‌گیرند . در این زمینه چند پرونده مهم مطرح شده است که به نقل آنها می‌پردازیم.

در سال ۱۳۵۸ رژیم صهیونیستی به اعراب حمله کرد . و سپس آتش بس را پذیرفت. شوروی به طرفداری از اعراب برخواست و رژیم صهیونیستی را تحریم

^۱ دکتر ربیعا اسکینی، جزوه تجارت بین‌الملل، ص ۳۴





کرد از جمله صدور نفت را به اسرائیل ممنوع کرد. شرکت روسی نفت سایوز که ضمن قراردادی متعهد شده بود به شرکت اسرائیلی جوردن نفت صادر کند به تعهد خود عمل نکرد. شرکت اخیر بر اساس قرارداد شکایتی را در کمیسیون داوری مسکو اقامه می‌کند.

شرکت جوردن خواهان دریافت خسارت بود و مدعی بود شرکت سایوز به تعهد خود مبتنی بر تسلیم نفت عمل نکرده است. در مقابل شرکت سایوز برای توجیه عدم ایفای تعهدات خود به فورس ماژور ناشی از دستور دولت شوروی استناد می‌کرد. با این وجود شرکت جوردن مدعی بود چون سرمایه شرکت متعلق به دولت شوروی است و شرکت مزبور توسط مدیران کشوری اداره می‌شوند لذا شرکت سایوز شخصیت حقوقی ندارد. بنابر این نمی‌تواند دستور دولت را فورس ماژور بداند. در مقابل شرکت سایوز خواهان فسخ قرار داد بود. در نهایت رای کمیسیون چیزی نبود جز به رسمیت شناختن شخصیت حقوقی شرکت سایوز. در پرونده‌ای دیگر دولت ایران یک میلیارد دلار به فرانسه وام داده بود تا به کارخانه‌ای در مورد غنی سازی اورانیوم راهیابی داشته باشد دولت ایران در آن کارخانه شریک شد و وامی نیز به آن کشور داد. پس از انقلاب و رانده شدن شرکت‌های فرانسوی از ایران، تقاضای توقیف یک میلیارد دلار در فرانسه مطرح شد و دادگاه فرانسه آن را پذیرفت. دولت ایران ادعا داشت که آن اموال قابل توقیف نیست لکن دولت فرانسه آن را جز اعمال تصدی و تجاری و قابل توقیف است.^۱

^۱ منبع پیشین، ص ۳۳





آثار شخصیت مستقل داشتن شرکت های دولتی

اولین اثر این است چنانچه این شرکت در خارج اموالی داشته باشد قابل توقیف است .

دومین اثر غیر قابل توقیف بودن اموال دولتی خارج از شرکت دولتی در صورت تقصیر شرکت دولتی است. در صورت عدم تقصیر شرکت دولتی که در حکم نماینده دولت محسوب می شود توقیف آن دسته از اموالی امکان پذیر است که مربوط به اعمال حاکمیتی دولت نباشد .

سومین اثر قابلیت استناد به فورس ماژور ناشی از دستور دولت برای توجیه عدم ایفای تعهد است .

نهایتا اثر چهارم این است که کارکنان شرکت های دولتی در حقیقت کارمند این شرکت ها محسوب می شوند و استفاده مقنن از عبارت "کارمند دولت" در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مسامحه در تعبیر می باشد و افراد مزبور تنها از این حیث که گاهی دولت مسئول پرداخت خسارات آنهاست به دولت منسوب می شوند.

نتیجه گیری

با مطالعه فصول سه گانه چند نتیجه مهم حاصل می شود که ذیلا مورد اشاره قرار می گیرند :

- ۱- دقت و ژرف اندیشی در خصوص ماهیت دولت ما را به آثار جالبی سوق می دهد هر چند همانطور که برخی از اساتید حقوق نیز بیان نموده اند صحبت از ماهیت دولت کار آسانی نیست لکن مقایسه این نهاد عظیم با سایر اشخاص حقوقی و نهادهای نمایندگی مبین نکاتی چند می باشد : اولاً





دولت نیز مانند سایر اشخاص حقوقی برای ابراز منویات و برنامه‌های خویش از نمایندگان بهره می‌گیرد که گاه اشخاص حقیقی هستند و گاه اشخاص حقوقی. بر همین اساس چنانچه دولت برای انجام یکسری از اقدامات خود شرکت دولتی تاسیس نماید یا اموری را به شرکت دولتی که قبلاً تاسیس شده است احاله نماید شرکت دولتی قطعاً شخصیت حقوقی مستقل خواهد داشت زیرا در غیر این صورت صحبت از نماینده بیهوده خواهد بود و ماده ۵۸۷ قانون تجارت که مؤسسات دولت را دارای شخصیت حقوقی مستقل می‌داند بر همین مبناست. افزون بر آن ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی که در وهله اول اداره یا موسسه دولتی را در قبال خساراتی که کارکنان آن وارد می‌آورند مسئول می‌داند و در مرحله دوم از آنجا که اداره یا موسسه خود نماینده دولت هستند در نهایت دولت را مسئول جبران خسارت می‌داند خود شاهد دیگری بر این مدعاست چه در صورتی که موسسه دولتی دارای شخصیت حقوقی نبود جا داشت در همان وهله اول خسارات را منسوب به دولت بداند. با تعبیر مذکور کارکنان دولت تنها منحصر به اشخاص حقیقی نخواهد بود بلکه اشخاص حقوقی را نیز در بر می‌گیرد.

وقتی مؤسسات و شرکت‌های دولتی را نماینده دولت و در نتیجه دارای شخصیت حقوقی بدانیم چند اثر مهم را به دنبال دارد:





اولا کارکنان شرکت های دولتی و شهرداری ها در حقیقت نماینده و کارمند شرکت دولتی و شهرداری هستند. این وضعیت در صورتی که تمام سرمایه متعلق به دولت نیست به وضوح دیده می شود .
ثانیا در صورتی که نمایندگان حقیقی و حقوقی دولت از حدود متعارف تجاوز کنند خود مسئول جبران خسارت هستند و توقیف اموال دولتی از این حیث فاقد وجهت قانونی است .
ثالثا هر شخص حقوقی دارایی مستقل دارد در نتیجه جبران خسارت از محل دارایی که دولت در شرکت مزبور دارد قبل از انحلال شرکت ممکن نیست.

رابعا چنانچه نمایندگان دولت در مقام اعمال حاکمیت خسارتی به دیگران وارد آوند دولت مجبور به جبران خسارت نخواهد بود. ظاهرا این امر بیش از هر چیز به نظم عمومی گره خورده است .^۱
۲- تفکیک بین اعمال تصدی گری و حاکمیتی دولت از اهمیت خاصی برخوردار است زیرا همانطور که پیش تر گذشت در اعمال تصدی دولت از مصونیت قضایی و اجرایی برخوردار نیست. به نظر می رسد در صورت تردید بین اعمال مذکور اصل بر این است که دولت در مقام اعمال حاکمیت است .^۲ با این وجود در اموری از قبیل تجارت در متصدی بودن دولت شکی وجود ندارد .

^۱-ر.ک ایت الله زنجانی، منبع پیشین، ص ۸۰

^۲-دکتر ربیعا اسکینی، منبع پیشین، ص ۳۴





۳- در خصوص شخصیت حقوقی آن دسته از شرکت های دولتی که تمام سرمایه آن متعلق به دولت است تردیدهایی وجود دارد چه دارایی مستقل از مختصات یک شخص حقوقی است و این امر که تمام دارایی یک نهاد متعلق به شخص حقوقی دیگری باشد ما را بیشتر به مفهوم شعبه سوق می دهد تا شخص حقوقی^۱. با این حال به نظر ما اطلاق مواد ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری و ۵۸۷ قانون تجارت بر مصداق مزبور نیز حاکم است و آن را دارای شخصیت حقوقی مستقل می نماید. افزون بر آن اعم از تراز مثبت بوده دارایی منفی را نیز شامل می شود چه اشخاص زیادی وجود دارند که نه تنها سرمایه ای ندارند بلکه بدهکار نیز هستند. پذیرش دیدگاه مخالف مستلزم این است هر گاه دارایی شرکت صفر یا منفی شد قائل به اتمام حیات آن شویم و این در حالی است که اموری از قبیل ورشکستگی مقررات مخصوص خود را دارد.^۲

۴- هر چند امروزه دعوی علیه دولت پذیرفته شده است لکن توقیف اموال دولتی در هر کشوری قواعد خاص خود را دارد. همچنین علاوه بر حقوق تطبیقی در عرصه بین الملل نیز ترتیبات متفاوتی وجود دارد.

^۱ - شعبات شرکت ها شخصیت حقوقی مستقلی ندارند.

^۲ ر.ک. دکتر ربیعا اسکینی، حقوق تجارت، همچنین شهید ثانی، زین الدین علی بن احمد، الروضه البهیه فی شرح اللمعه الدمشقیه (شرح لمعه)؛ ۳، نشر دار العلم، قم، ۱۳۸۷ کتاب دین





۵- در عرصه داخلی ممکن است اعمال تصدی گری دولت در راستای اعمال حاکمیت باشد به عنوان نمونه ماده ۲ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و چگونگی نحوه اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ مقرر داشته است دولت ۲۰ درصد سرمایه شرکت را برای تنظیم بازار در اختیار داشته باشد یا در موارد خطیر از قبیل بخش بالا دستی صنعت نفت تمام سرمایه از آن دولت باشد. با این وجود در عرصه بین الملل از اواسط قرن بیستم به بعد تدریجا پذیرفته شده است شرکت های دولتی شخصیت حقوقی مستقل دارند و ورود دولت در اعمال تصدی از قبیل تجارت فاقد مصونیت اجرایی است هر چند از دید حقوق داخلی در مقام رفتار حاکمیتی باشد.

۶- ممکن است دارایی شرکتی در چند کشور پراکنده باشد. صرف گرفتن حکم علیه شرکت دولتی به معنای قطعی بودن توقیف اموال نیست زیرا گذشته از آنکه هر دولتی ملاحظات خاص قانونی و سیاسی خود را دارد در برخی موارد مباحث مربوط به شرکت های چند ملیتی مطرح می شود و عقیده بر آن است شرکت مادر در قبال خسارات شرکت های وابسته مسئولیتی ندارد هر چند مقرر مزبور به دلیل نفوذ زیاد شرکت مادر مورد انتقاد است.^۱

^۱ - دکتر ربیعا اسکینی، جزوه تجارت بین الملل، ص ۲۸ به بعد





۷- چنانچه رابطه نمایندگان حقیقی دولت در قالب کارگر و کارفرما باشد مشمول ماده ۱۲ قانون مسئولیت مدنی^۱ می شوند یعنی بر خلاف ماده ۱۱ قانون مزبور دولت در هر صورت مسئول جبران غرامات وارده است هر چند در مواردی که کارمند دچار تقصیر شده باشد دولت حق رجوع به وی را خواهد داشت. لازم به ذکر است مقررات مذکور در صورتی که کارکنان نمایندگان حقوقی دولت تابع قانون کار باشند، آنان را نیز در بر می گیرد.

منابع و مأخذ

الف) کتب، جزوات و مقالات

۱. اسکینی، دکتر ربیعا، حقوق تجارت، چاپ ۱۱، سمت، تهران، ۱۳۸۶
۲. _____ تقریرات حقوق تجارت بین الملل، دانشگاه امام صادق (علیه السلام)، نیمسال اول تحصیلی سال ۱۳۸۹
۳. _____، حقوق تجارت، چاپ ۱۰، جلد دوم، سمت، تهران، ۱۳۸۷
۴. _____، جزوه تجارت بین الملل، دانشگاه امام صادق (ع)، سال ۱۳۸۹
۵. اصفهانی، شیخ الشریعه، قاعده لاضرر، قم
۶. انصاری، شیخ مرتضی، قاعده لاضرر، قم
۷. باریکلو، علیرضا، مسئولیت مدنی، تهران
۸. بجنوردی، حسن بن آقا بزرگ، القواعد فقهیه، قم

^۱ ماده مزبور مقرر می دارد کارفرمایانی که مشمول قانون کارند مسئول زیانهای که از اعمال کارکنان یا کارگران آنان در حین انجام وظیفه یا به مناسبت آن به اشخاص ثالث وارد می شود، هستند.





۹. پورسید، بهزاد، جزوه تجارت ۵، دانشگاه امام صادق (علیه السلام)، نیمسال اول تحصیلی سال ۱۳۸۹
 ۱۰. زنجانی، ایت الله عمید، قواعد فقه، جلد سوم، سمت، تهران، ۱۳۸۶
 ۱۱. شهید ثانی، زین الدین علی بن احمد، الروضه البهیة فی شرح اللمعه دمشقیه (شرح لمعه)؛ ۳، ج، نشر دار العلم، قم، ۱۳۸۷
 ۱۲. طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ نهم، سمت، تهران، ۱۳۸۳
 ۱۳. _____، حقوق اساسی، چاپ سوم، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۴
 ۱۴. غلامی، مجید؛ مسئولیت مدنی دولت نسبت به کارکنان خود چاپ اول، نشر داد گستر، تهران، ۱۳۷۶
 ۱۵. قاسم زاده، سید مرتضی، مسئولیت مدنی، سمت، تهران
 ۱۶. محقق داماد، سید مصطفی، قواعد فقه، ج ۳، تهران
 ۱۷. _____، قواعد فقه، ج ۲، تهران
 ۱۸. مصطفوی، دکتر سید مصطفی جزوه مسئولیت مدنی، دانشگاه امام صادق (ع)، سال ۱۳۸۹
 ۱۹. _____، جزوه درس مدنی ۷، دانشگاه امام صادق (ع)، سال ۱۳۸۷
 ۲۰. ملائی، مهدی، (مقاله) ماهیت اعمال شورای رقابت، (دانشگاه امام صادق (ع))، تهران ۱۳۸۹
 ۲۱. کاتوزیان، دکتر ناصر، فلسفه حقوق، چاپ دوم، جلد اول، تهران ۱۳۷۳
 ۲۲. _____، ضمان قهری و مسئولیت مدنی، چاپ دوم، انتشارات دانشگاه تهران تهران
- ب) قوانین
۱. قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹
 ۲. قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تامین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۵ آبان ۱۳۶۵





۳. قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیر منقول متعلق به شهرداری ها مصوب ۱۴ اردیبهشت ماه ۱۳۶۱
۴. قانون بودجه سال ۱۳۵۲
۵. قانون محاسبات عمومی
۶. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶
۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۸. قانون تجارت
۹. قانون ملی شدن بانکها و موسسات بیمه مصوب شورای انقلاب
۱۰. قانون نصب مدیران دولتی برای شرکتها مصوب شورای انقلاب
۱۱. قانون دیوان عدالت اداری
۱۲. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی
۱۳. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی
۱۴. قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی و اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶
۱۵. قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹
۱۶. قانون اجرای احکام ۱۳۵۶
۱۷. لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷

