



# مفهوم و مصادیق مؤسسه عمومی غیر دولتی در نظام حقوقی ایران

مهدی شیخ‌موحد \*

محمدجواد آزادی \*\*

مهدی جوهری \*\*\*

## چکیده

عدم تمرکز، یکی از اساسی‌ترین مفاهیم حقوق اداری و یکی از بسترهای مهم برای مشارکت بخش غیر دولتی در امور است. عدم تمرکز عبارت است از اعطای شخصیت حقوقی به واحدهای مستقل غیر دولتی و شناسایی صلاحیت عام اجرایی و تصمیم‌گیری در امور عمومی توسط مؤسسات غیر دولتی. مؤسسات غیر دولتی، گونه جدیدتری از مؤسسات عمومی هستند که مفهوم و ویژگی‌های تبیین‌شده در قانون ایران برای آن‌ها چندان واضح نیست و همین امر موجب پیدایش اختلاف در مصادیق آن‌ها شده است.

با توجه به اهمیت این موضوع در تعیین قلمرو مقررات عمومی کشور، نظارت قضایی و سازمانی و نیز تشخیص مراجع صالح هنگام دادرسی، انجام پژوهشی جامع در این خصوص راه‌گشاست. این نوشتار در پی پاسخ‌گویی به پرسش از چیستی مفهوم مؤسسه عمومی غیر دولتی در قوانین موضوعه ایران و تعیین سنجه تشخیص آن است. این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی می‌کوشد به این پرسش پاسخ دهد و به صورت خاص، دو مورد سخت و چالشی از مصادیق احتمالی آن یعنی شورای شهر و فدراسیون فوتبال را بررسی کند.

**کلیدواژه‌ها:** شورای شهر، اصل عدم تمرکز، حاکمیت قانون، دولت، مؤسسه عمومی غیر

دولتی، رویه قضایی.

\*. استادیار گروه حقوق، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

mr5661@gmail.com

\*\* . دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران. (نویسنده مسئول)

m.a.37100aa@gmail.com

johari@ujssas.ac.ir

\*\*\*. استادیار، دانشگاه علوم قضایی، تهران، ایران.

## مقدمه

در اصطلاح حقوق اداری، «عدم تمرکز، شیوه حکومتی خاصی است که در آن، مقامات مرکزی، صلاحیت تصمیم‌گیری نسبتاً وسیعی را به واحدهای محلی و اجرایی تفویض می‌کنند تا به امور خاص محلی و اجرایی (فنی) بپردازند»<sup>۱</sup>. در نظام عدم تمرکز، اختیارات به نهادی مستقل از اداره مرکزی داده می‌شود، اما برای اطمینان از صحت انجام وظایف قانونی محول شده به آن‌ها، اداره مرکزی بر آن‌ها نظارت قانونی انجام می‌دهد.<sup>۲</sup> امروزه بیش‌تر حکومت‌ها، نهادهایی مستقل از سازمان‌های حکومت مرکزی ایجاد کرده‌اند تا با اعطای استقلال و دور کردن آن‌ها از مسائل سیاسی بتوانند وظایف اجرایی و عمومی تخصصی خود را انجام دهند که البته الگوی یکسانی در این مورد وجود ندارد.<sup>۳</sup>

مؤسسات عمومی غیر دولتی در ایران نیز از جمله سازمان‌هایی هستند که به منظور انجام خدماتی که جنبه عمومی دارند، به طور مستقل از دولت ایجاد شده‌اند و با توجه به مبنای شکل‌گیری این مؤسسات و کارکردشان می‌توان گفت مؤسسات عمومی غیر دولتی که بر اساس اصل عدم تمرکز محلی یا فنی بنا نهاده شده‌اند، دارای شخصیت حقوقی، دارایی و نهادهای خاصی، جدا از شخصیت حقوقی دولت هستند.<sup>۴</sup>

طبق اصول کلی، امور عمومی در ایران باید به شیوه تمرکز اداره شود و تشکیل سازمان‌های عمده مرکزی با قانون‌گذار است. بنابراین، انتخاب روش‌های دیگر به تصریح قانون‌گذار نیاز دارد.<sup>۵</sup> در حقوق ایران، قانون‌گذار برای اولین بار، در قانون استخدام کشوری (۱۳۴۵)، مصوب کمیسیون خاص مشترک مجلسین، در بند (ث) ماده ۱، این نوع مؤسسات را تعریف کرد. آن‌گاه به دلیل کافی و جامع نبودن آن، در سال ۱۳۶۶ با ارائه تعریفی تازه از مؤسسه غیر دولتی در ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کوشید این کاستی را برطرف کند. با گذشت زمان و به دلیل ایجاد مؤسسات غیر دولتی متعدد به دست مراجع قانونی مختلف، قانون‌گذار نیز تعریفی جامع‌تر در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری عرضه کرد.<sup>۶</sup> قانون‌گذار در این ماده، به صراحت با بخشیدن استقلال حقوقی، غیر دولتی بودن و

۱. موسی‌زاده، رضا، **حقوق اداری**، تهران: میزان، چاپ هفدهم، ۱۳۹۵، ص ۸۶.

۲. آقای طوق، مسلم و حسن لطفی، **حقوق اداری (۱)**، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸، ص ۸۳.

۳. حسینی‌پور اردکانی، سید مجتبی، «**نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی**»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، ۱۳۸۸، ص ۵.

۴. رضایی‌زاده، محمدجواد، **حقوق اداری (۱)**، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص ۱۰۱.

۵. انصاری، ولی‌الله، **کلیات حقوق اداری**، تهران: میزان، ۱۳۹۳، ص ۲۱۲.

۶. صدری‌نوش‌آبادی، سید صدرالدین، **شرحی بر قانون مدیریت خدمات کشوری در پرتو قوانین مرتبط**، تهران: شورا، ۱۳۸۹، ص ۲۴.

انجام فعالیت‌های عمومی به مؤسسات غیر دولتی کوشید ابهام مفهومی آن‌ها را از بین ببرد؛ زیرا با وجود نص صریح قانون در هر سه تعریف مبنی بر «ایجاد به موجب قانون»، نهادهای بسیاری، مؤسسه غیر دولتی تأسیس کرده بودند. در حال حاضر، بسیاری از فعالیت‌های آموزشی، پژوهشی و عمرانی توسط مؤسسات غیر دولتی انجام می‌شود.<sup>۲</sup>

پرسش اصلی این نوشتار آن است که مفهوم «مؤسسه عمومی غیر دولتی» در قوانین موضوعه چیست و آیا نیازی به شناسایی ماهیت و ویژگی‌های مؤسسات غیر دولتی در نظام حقوقی ایران هست یا خیر؟ فرضیه پژوهش بر این پایه استوار است که حاکمیت قانون و تحت شمول قوانین عام قرار دادن نهادها و دستگاه‌های اجرایی که از اهداف قانون‌گذار از ارائه تعریف‌های متعدد از آن‌ها از جمله مؤسسه غیر دولتی بوده، به دلیل نارسایی موجود در این تعریف‌ها تحت شعاع قرار گرفته است. از این رو، قانون‌گذار در رسیدن به هدف خود توفیق چندانی نداشته است و نمی‌توان مصادیق این مؤسسات را به طور متقن و مشخص احصا کرد. نوشتار حاضر درصدد است تا با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی، ضمن ارائه مفهوم این نوع مؤسسات، ویژگی‌های آن‌ها را طبق تعریف‌های قانونی تبیین و برخی از مصادیق آن‌ها را مشخص کند.

با بررسی نظام اداری ایران به این نتیجه می‌رسیم که در خصوص برخی نهادها، صدق عنوان «مؤسسه عمومی غیر دولتی» با تردید روبه‌روست. از جمله این مؤسسات می‌توان به شوراهای اسلامی، فدراسیون‌های ورزشی، نهادهای انقلابی و نیز دانشگاه آزاد اسلامی اشاره کرد. در خصوص پژوهش‌های صورت گرفته و پیشینه این تحقیق باید گفت در مورد مؤسسات عمومی غیر دولتی، تا کنون پژوهش مستقلی برای تبیین مفهوم یا مصادیق آن‌ها صورت نپذیرفته و تنها در خلال مقالات و پایان‌نامه‌ها به این موضوع پرداخته شده است. برای مثال، یازرلو در پایان‌نامه خود با عنوان «نظام حقوقی مؤسسات عمومی»، مؤسسات عمومی اعم از شرکت‌ها و مؤسسات غیر دولتی و مؤسسات عمومی غیر دولتی و قواعد ناظر بر تشکیلات آن‌ها، امور استخدامی و امور مالی و نظارت بر آن‌ها را بررسی کرده است. این پژوهش پیش از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) نگاشته شده و تعریف‌های جدید از مؤسسات عمومی غیر دولتی را دربرنمی‌گیرد.

در مقالات و پژوهش‌های دیگر نیز دسته و گریخته به تعریف این مؤسسات اشاره شده است که از آن میان به پایان‌نامه ایزدیان با عنوان «نظارت بر مؤسسات عمومی» می‌توان اشاره کرد که در یکی از فصل‌هایش به بررسی اجمالی ویژگی‌ها و تعریف‌های مؤسسات غیر دولتی پرداخته است. با این حال، تا کنون، مفهوم و مصادیق و ابهام‌های موجود در

۱. یازرلو، حجت‌الله، «نظام حقوقی مؤسسات عمومی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی،

۱۳۷۹، ص ۲۳.

تعریف‌های آن‌ها در پرتو قانون مدیریت خدمات کشوری و دیگر قوانین و آیین‌نامه‌ها به صورت جامع بررسی نشده است. از این منظر، پژوهش حاضر جنبه نوآورانه دارد.

## گفتار اول. ارکان و سیر تطور تعریف مؤسسه عمومی غیر دولتی در قوانین

تا قبل از قانون محاسبات عمومی کشور (۱۳۶۶/۶/۱)، با این که مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی در نظام اداره امور عمومی کشور وجود داشتند، تعریفی از آن‌ها ارائه نشده بود. قانون محاسبات عمومی، اولین قانون مهم عمومی است که برای نخستین بار به تعریف مؤسسه عمومی غیر دولتی پرداخت. بر اساس ماده ۵ قانون یادشده، «مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی از نظر این قانون، واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده یا می‌شود».

تبصره ذیل ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی بیان کرد که نهادهایی که پس از پیروزی انقلاب اسلامی در نظام اداری ایران تشکیل شده‌اند، ملزم هستند تا قالب حقوقی خود را با یکی از چهار نوع سازمان اداری شناخته‌شده در نظام حقوق اداری کشور منطبق سازند. در راستای اجرای این قانون، فهرست نهادهای عمومی غیر دولتی مشتمل بر ماده واحده و دو تبصره در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. قانون فهرست، چهار ویژگی عمده را برای مؤسسات و نهادهای غیر دولتی در نظر گرفت که آن‌ها را به اختصار می‌توان چنین بیان کرد:

یک - دارای واحد سازمانی مشخص باشند؛

دو - مستقل از دولت باشد؛

سه - عهده‌دار انجام وظایف و خدماتی باشند که جنبه عمومی دارند؛

چهار - هر مؤسسه عمومی غیر دولتی صرفاً باید توسط قانون‌گذار شناسایی شود.<sup>۱</sup>

در قانون مدیریت خدمات کشوری که به عنوان قانون عام و مادر در حوزه حقوق اداری ایران به شمار می‌رود، قانون‌گذار در ماده ۳ این قانون به تعریف مؤسسه عمومی غیر دولتی پرداخته است. بر این اساس، مؤسسه عمومی غیر دولتی، «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیر دولتی تأمین می‌گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد».

۱. شیخی، پریسا و فردین مرادخانی، «چالش‌های نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی (مطالعه مورد بنیاد شهید و امور ایثارگران)»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۸، شماره ۲۱، ص ۲۰۰.

در توضیح مفهوم مؤسسه عمومی غیر دولتی در قوانین بیان شده، نکاتی قابل توجه است: ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور در تعریف مؤسسه عمومی غیر دولتی، ملاک شکلی و ماهوی برای تشخیص این مؤسسه‌ها پیش‌بینی کرده است. از نظر شکلی، مؤسسه‌هایی، عمومی غیر دولتی محسوب می‌شوند که با «اجازه قانون» ایجاد شده باشند و از نظر ماهوی نیز هدف از ایجاد آن‌ها باید انجام وظایف و خدماتی باشد که «جنبه عمومی» دارند. هر چند ماده ۵ قانون محاسبات عمومی، ملاک‌هایی را برای مؤسسه‌های عمومی در نظر گرفته است، اما به دلیل این که ابهام را به طور کلی برطرف نکرده، در تبصره آن مقرر کرده است: «فهرست این قبیل مؤسسه‌ها و نهادها به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد». در خصوص تعریف مؤسسه عمومی غیر دولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری نیز نکاتی قابل بررسی است: یکی از قیود مهم در این قانون آن است که مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی موضوع این ماده باید با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا بشود. این در حالی است که بسیاری از نهادهای انقلابی و آن‌چه از نظر منطقی باید جزء بخش عمومی غیر دولتی باشد، به موجب مصوبه مجلس شورای اسلامی ایجاد نشده است. برخی مؤسسه‌های عمومی غیر دولتی مانند شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی به موجب قوانین مصوب مجلس قانون‌گذاری قبل از انقلاب ایجاد شده‌اند. بخشی از نهادهای انقلابی نیز بر اساس اقتضات انقلاب اسلامی ایران با فرمان امام خمینی (ره) ایجاد شده‌اند و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، آن‌ها را ایجاد نکرده است. وضعیت این مؤسسه‌ها در قانون مدیریت خدمات کشوری روشن نشده است، در حالی که در خصوصی نبودن این مؤسسه‌ها تردیدی نیست.<sup>۱</sup> با بررسی قوانین و مقررات موجود به منظور تعریف مؤسسات عمومی غیر دولتی به نظر می‌رسد قوانین و مقررات فعلی دچار سردرگمی نظری شده‌اند. برخی از حقوق‌دانان برآنند که تعریف ماده ۵ قانون محاسبات عمومی، ملاک تعیین مصادیق مؤسسات عمومی غیر دولتی است و در خصوص تعریف ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری بیان می‌دارند که قانون مدیریت خدمات کشوری صرفاً مربوط به امور اداری و استخدامی است؛ یعنی تعریف این قانون از مؤسسه عمومی غیر دولتی فقط در حوزه امور اداری - استخدامی جاری است. وظیفه اصلی نهادهای عمومی غیر دولتی، انجام خدمات عمومی است. شاید تا حدودی بتوان امور حاکمیتی این نهادها را به نحوی از بدنه آن‌ها جدا کرد، گرچه این امر کاملاً امکان‌پذیر نیست. در ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، امور حاکمیتی تعریف و مصادیق آن بیان شده است. بر اساس بند «ل» این ماده، «بخشی از امور مندرج در مواد ۹، ۱۰ و

۱. نجفی‌خواه، محسن، «مرز میان بخش عمومی و بخش خصوصی در حقوق ایران با تأکید بر برنامه خصوصی‌سازی و برون‌سپاری»، مجله برنامه‌ریزی و بودجه، ۱۳۹۵، سال بیست و یکم، شماره ۴،

۱۱ این قانون نظیر موارد مذکور در اصول ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی با تأیید هیئت وزیران امکان پذیر نمی‌باشد»، از جمله امور حاکمیتی تلقی شده است. به نظر می‌رسد نهادهای عمومی غیر دولتی، حدّ واسط بین دو نهاد هستند: مؤسسات دولتی به مفهوم عام کلمه اعم از وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی و نهادهای بخش خصوصی.<sup>۱</sup>

## گفتار دوم. ویژگی‌های مؤسسات عمومی غیر دولتی

با توجه به تعاریف یادشده می‌توان طبق ماده سه قانون مدیریت خدمات کشوری، چهار ویژگی مهم برای مؤسسات غیر دولتی برشمرد: سازمان مستقل؛ مرجع تأسیس؛ استقلال حقوقی از دولت و خدمات‌رسانی عمومی.

### بند اول. سازمان بودن

«واحد سازمانی مشخص»، مجموعه‌ای منظم است که عناصر آن برای دستیابی به هدفی مشخص با یکدیگر همکاری می‌کنند. در واقع، هر سازمان، نیازمند ساختاری متشکل از عناصر گوناگون مانند منابع مالی، تشکیلات و منابع انسانی است.<sup>۲</sup> بنابراین، مطابق قانون، مؤسسات غیر دولتی مثل دیگر نهادها و دستگاه‌های اجرایی، از انواع سازمان‌های اداری و اجرایی هستند، اما مستقلند و سازمان خاص خویش را دارند.

در واقع، سازمان، ساختار رسمی است که از قبل به صورت آگاهانه و در راستای هدفی مشخص، مجموعه روابطی را برقرار می‌سازد. به عبارتی دیگر، در سازمان رسمی، مدیر، روابط سازمانی را به طور مکتوب از طریق سلسله‌مراتب اداری برای کارکنان تشریح می‌کند. تغییرات بعدی در صورت لزوم به طور رسمی یا غیر رسمی انجام می‌گیرد. هر سازمان یا نهادی برای رسیدن به اهدافی که به منظور ایفای آن‌ها ایجاد شده است، به یک ساختار نیاز دارد که مرکب از عواملی نظیر منابع انسانی، مالی و تشکیلاتی است. مجموعه این عناصر، سازمان را تشکیل می‌دهند. مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی نیز از این امر مستثنی نیستند و سازمان این مؤسسات، راه را برای تحقق اهداف این مؤسسات هموار می‌سازد و تجلی شخصیت حقوقی این مؤسسات است.<sup>۳</sup> هنگام تشکیل یک ساختار سازمانی

۱. پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل، گزارش نشست علمی «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر

مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی»، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۵، چاپ اول، ص ۵.

۲. حسینی‌پور اردکانی، پیشین، ص ۳۲.

۳. شاکر جناق‌رود، سالار و همکاران، «نظارت بر مؤسسات عمومی غیر دولتی در پرتو حکمرانی

مطلوب»، مجله پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۹۹، شماره ۴۵، ص ۲۶۰.

بر عناصری تأکید می‌شود که مهم‌ترین آن‌ها را از نظر می‌گذرانیم:

۱. هدف: بنا به اهداف مورد نظر در یک سازمان، اهداف ساختار سازمانی متفاوت خواهد بود. برای مثال، در وضعیتی که کارها به صورت روتین (راهوار) انجام می‌گیرد، می‌توان از ساختار کلاسیک، بوروکراتیک و در صورتی که در هر نوبت، کارها متفاوت باشد، از ساختار ارگانیکی استفاده کرد.

۲. تقسیم کار و تخصص (تخصصی شدن): با تقسیم و تخصصی کردن امور، اثربخشی و کارایی سازمان افزایش می‌یابد؛ زیرا افراد مناسب برای انجام کار خاص گمارده می‌شوند و از اتلاف وقت به دلیل تناسب نداشتن شغل (تخصص) با شخص جلوگیری خواهد شد.

۳. درجه رسمی شدن: درجه رسمی شدن به ارجحیت انجام یک کار در سازمان مربوط است. هر اندازه، ارجحیت کار مشخص‌تر باشد، درجه رسمی شدن نیز افزایش می‌یابد.

۴. حیطة نظارت: حیطة نظارت به این معناست که چه تعداد زیردست به طور مستقیم زیر نظر یک بالادست فعالیت می‌کنند (گزارش کار خود را به بالادست ارائه می‌دهند).

۵. تعداد سطوح سازمانی: تعداد سطوح سازمانی با حیطة نظارت رابطه مستقیم دارد و به مسطح یا بلند بودن سازمان منتهی می‌شود (اگر حیطة نظارت مدیران وسیع باشد، سازمان از عرض گسترش می‌یابد که به آن، سازمان مسطح می‌گویند. اگر حیطة نظارت مدیران محدود باشد، سازمان از طول گسترش می‌یابد که به آن، سازمان بلند می‌گویند. ۶. درجه تمرکز: به میزان تفویض اختیار تصمیم‌گیری در سطوح مدیریت سازمان مربوط می‌شود. اگر اختیار از بالا به پایین واگذار شود، عدم تمرکز است. اگر اختیار فقط در سطح بالای سازمان تجمع کند (اختیار تصمیم‌گیری برای مدیران)، بیانگر سازمان متمرکز خواهد بود.

۷. درجه پیچیدگی: درجه گسترش سازمان به صورت افقی، عمودی و جغرافیایی را بیان می‌کند. همراه با گسترش فعالیت‌های سازمانی، درجه پیچیدگی سازمان نیز افزایش می‌یابد. پیچیدگی در سازمان‌ها می‌تواند مشکلات ارتباطات، هماهنگی و نظارت را به همراه آورد.

۸. تقسیم‌بندی اداری: بر اساس تقسیم کار و درجه تخصص و نیز با گردآوری وظایف شغلی ویژه، قسمت‌های مختلف سازمان شکل می‌گیرند.

۹. ایجاد ارگان‌های صف و ستاد: ارتباط بین واحدهای صف و ستاد، از موضوعاتی است که در طراحی سازمان بر روی آن تأکید می‌شود (واحدهای صف به واحدهایی اطلاق می‌شود که به طور مستقیم در تصمیم‌گیری و تعیین سیاست کلی سازمان مشارکت می‌کنند، مانند مدیران عالی سازمان. واحدهای ستاد نیز به واحدهایی اطلاق می‌شود که به صورت غیر مستقیم و از طریق واحدهای صف به آن‌ها کمک می‌کنند، مانند مشاوران مدیران یک سازمان).

۱۰. کمیته‌ها و گروه‌ها: در سازمان‌ها گاهی در زمینه‌های مختلف از کمیته‌ها و گروه‌هایی به صورت رسمی استفاده می‌شود. این گونه واحدها هم اختیار در تصمیم‌گیری دارند و هم وظایفی چون کمک به مدیر و وظایف ستادی را به عهده می‌گیرند.
۱۱. کانال‌های ارتباطی و شکل آن‌ها: روندهای ارتباطی بین واحدهای به وجود آورنده سازمان، دیگر عامل مشخص‌کننده سازمان‌هاست. این روابط در برخی سازمان‌ها، عمودی و در برخی دیگر به صورت‌های عمودی، افقی و مورب است.

### بند دوم. بنای قانونی

ماده ۵ قانون محاسبات عمومی (۱۳۶۶)، یکی از اوصاف مؤسسات عمومی غیر دولتی را ایجاد به موجب قانون دانسته و عنوان کرده است این مؤسسات با اجازه قانون تشکیل شده یا می‌شوند. در تبصره این ماده ذکر شده است: «فهرست این مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط، از طرف دولت، پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.» در راستای این مصوبه، در ۱۳۷۳/۴/۱۹، قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی به تصویب رسید که ده مؤسسه به عنوان مؤسسه عمومی غیر دولتی شناسایی شدند. پس از تصویب این قانون، مؤسسات دیگری نیز به فهرست مؤسسات عمومی غیر دولتی اضافه شدند.<sup>۱</sup>

در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، ویژگی «با اجازه قانون» به «تصویب مجلس شورای اسلامی» تغییر یافت. ایجاد این محدودیت به دلیل وجود ابهام‌هایی بود که در اصطلاح «با اجازه قانون» وجود داشت و با تفسیر موسع این اصطلاح، برخی نهادها، مؤسسات عمومی غیر دولتی تأسیس کرده بودند.<sup>۲</sup>

قانون‌گذار با بیان «تصویب مجلس شورای اسلامی» قصد داشت که ایجاد مؤسسات عمومی غیر دولتی توسط دیگر نهادها را از بین ببرد و این اراده قانون‌گذار در لایحه اصلاح و دایمی کردن قانون مدیریت خدمات کشوری تمدید شده است. بیان نشدن تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی و شرط ذکر اسامی این مؤسسات در فهرستی خاص در قانون مدیریت نشان‌دهنده اراده جدید قانون‌گذار است که منطبق بر آن، همین که سازمانی شرایط ماده ۳ این قانون را داشته باشد، آن را می‌توان مؤسسه عمومی غیر دولتی دانست و لزومی به شناسایی سازمان‌ها و تصویب قانون جدا برای الحاق مؤسسه به عنوان مؤسسه عمومی غیر دولتی نیست.<sup>۳</sup>

۱. رستمی، ولی و فاطمه افشاری، «واکاوی استقلال مؤسسات عمومی غیر دولتی از منظر حقوق مالیه»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۸، شماره ۱ (پیاپی ۴۹)، ص ۱۰۵.

۲. حسینی‌پور اردکانی، سید مجتبی، نظام حقوقی حاکم بر نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی، تهران: جنگل جاودانه، ۱۳۸۹، ص ۲۵.

۳. رستمی و افشاری، پیشین، ص ۱۰۱.



یکی از چالش‌های پیش روی نظم مبتنی بر قانون در نظام حقوقی ایران، تعدد نهادهای واضع قواعد لازم‌الاجرای قانونی و ابهام در سلسله‌مراتب آن‌هاست. در نظام حقوقی ایران، اصل بر صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در قانون‌گذاری است، اما نهادهای دیگری نیز مجاز به تصویب مقررات الزام‌آور هم‌وزن قانون عادی یا برتر از آن شناخته شده‌اند.<sup>۱</sup> همچنین با این‌که هر سه قانون یادشده، ایجاد مؤسسه غیر دولتی را با صراحت به حکم قانون وابسته دانسته‌اند، اما در مورد نحوه ایجاد قانونی این نوع از مؤسسات، هیچ تبصره‌ای در هیچ کدام از تعاریف ذکر نشده است. تنها در بند پایانی ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، تمامی مؤسسات نام‌برده در قانون اساسی را در حکم مؤسسات غیر دولتی قلمداد کرده است.

به علت تعدد مراجع قانون‌گذاری در ایران و ابهام این تعریف و با تفسیر موسّع از عبارت «ایجاد به موجب قانون»، بسیاری از نهادها به تأسیس این مؤسسات دست زدند. برای نمونه، شورای عالی انقلاب فرهنگی، مؤسسات بسیاری ایجاد کرده است. در ماده ۵ اساس‌نامه بنیاد ملی نخبگان، مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، این بنیاد، مؤسسه غیر دولتی اعلام شده است. همچنین اساس‌نامه فرهنگستان زبان و ادب فارسی توسط همین شورا در سال ۱۳۶۸ تصویب شد و در زمره مؤسسات غیر دولتی وابسته به ریاست جمهوری قرار گرفت. مؤسسه آموزش از راه دور نیز به وزارت آموزش و پرورش وابسته است.

از دیگر مؤسسات غیر دولتی ایجادشده به همین طریق، «مؤسسه آموزشی و پژوهشی قضا»ست که اساس‌نامه آن در ۱۴ ماده در ۱۳۸۹ به تصویب رئیس قوه قضاییه وقت رسید. این در حالی است که در فصل یازدهم قانون اساسی، اجازه تأسیس مؤسسات غیر دولتی و تصویب اساس‌نامه به قوه قضاییه تفویض نشده است. برخی مؤسسات غیر دولتی نیز توسط مقام رهبری ایجاد شده‌اند که از آن‌ها می‌توان به مرکز مطالعات پدافند غیر عامل اشاره کرد که در ماده ۱ اساس‌نامه آن گفته شده که این مرکز به عنوان مؤسسه آموزشی و پژوهشی عالی غیر دولتی و زیر نظر سازمان پدافند غیر عامل کشور ایجاد شده است. سازمان صنایع هوافضا نیز به تصویب فرماندهی کل قوا رسیده و در ماده ۲ اساس‌نامه‌اش، از آن به صورت مؤسسه غیر دولتی و دارای شخصیت حقوقی مستقل یاد شده است.<sup>۲</sup>

ایجاد بسیاری از این مؤسسات که خارج از پروسه قانونی و توسط نهادهایی غیر از نهاد قانون‌گذار تشکیل شده‌اند، باعث شد رویکرد قانون‌گذار مبنی بر لزوم ایجاد مؤسسات غیر دولتی توسط قانون‌کمرنگ شود. همین امر به دلیل فعالیت‌ها و اثرگذاری گسترده این نوع مؤسسات بسیار اهمیت دارد.<sup>۳</sup> مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی

۱. الهام، غلام‌حسین و علی نورایی، «وحدت یا تعدد مراجع مقرر در نظام جمهوری اسلامی ایران و تأثیر آن بر نظام حقوق اداری»، اندیشه‌های حقوق عمومی، ۱۳۹۴، شماره ۲، ص ۲۰.

۲. آقای طوق و لطفی، پیشین، ص ۱۶۱.

۳. همان.

می‌تواند تصویب دایمی اساس‌نامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات غیر دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های مربوط واگذار کند یا اجازه تصویب آن‌ها را به دولت بدهد که این امر شامل نهادها و مقامات یادشده نمی‌شود. اگر بخواهیم تفسیر مضیق از عبارت «ایجاد به موجب قانون» را در نظر بگیریم، بسیاری از مؤسسات ایجادشده توسط نهادهای یادشده که بر اساس قانون ایجاد نمی‌شوند، اساساً به عنوان مؤسسه غیر دولتی قابل پذیرش نیستند؛ زیرا یکی از شروط لازم برای این مؤسسات تحقق پیدا نکرده است.

### بند سوم. استقلال حقوقی از دولت

یکی از مهم‌ترین اصول در تأسیس مؤسسات عمومی غیر دولتی، اصل استقلال حقوقی است که از شرایط لازم برای تحقق اصل عدم تمرکز است و به موجب آن، مؤسسه مستقل عمل می‌کند. بنابراین، مؤسسات غیر دولتی باید از شخصیت حقوقی مستقل از قوای سه‌گانه و دیگر مراجع برخوردار باشند و به تصمیم‌گیری و اجرای آن‌ها و اعمال اختیارات خود در چارچوب قوانین و اصل تخصص بپردازند. «استقلال حقوقی»، اصطلاحی عام است که واحد سازمانی مشخص را شامل می‌شود. در نتیجه، می‌توان گفت با اعطای استقلال حقوقی، نیازی به دارا بودن واحد سازمانی مشخص نیست.<sup>۱</sup>

استقلال مالی نهادهای عمومی غیر دولتی، یکی از ارکان مهم نظام مالی آن‌هاست که در قوانین تأسیس چنین نهادهایی به این موضوع اشاره شده است. آن‌چه در دایره این استقلال قرار می‌گیرد، متعلقات اموال حاکمیتی و عمومی است؛ یعنی آن‌چه سلطه عمومی بر آن اعمال می‌شود، به موجب قانون در اختیار این نهادها قرار گرفته است. از جمله آثار و نتایج عملی استقلال مالی چنین نهادهایی، آزادی عمل در نحوه هزینه کردن، کسب درآمد و تصمیم‌گیری درباره امور مالی مربوط به خود است.<sup>۲</sup>

شخصیت حقوقی، امری انتزاعی است و وجود آن، مستلزم تصریح قانون‌گذار است و برای داشتن شخصیت حقوقی کامل، سه مشخصه اصلی نیاز است:

۱. استقلال اداری که منظور از آن، استقلال در تصمیم‌گیری، مقررات استخدای و استقلال در مسئول بودن در برابر دیگر سازمان‌ها و نهادهاست؛

۲. استقلال مالی که این امر، استقلال در بودجه و درآمد و دارایی‌ها را شامل می‌شود؛

۳. استقلال در مسئولیت برای رسیدگی به دعاوی که منظور از آن، استقلال در طرف دعوا قرار گرفتن و پاسخ‌گو بودن است.<sup>۳</sup>

۱. رستمی و افشاری، پیشین، ص ۱۰۳.

۲. انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق اداری، تهران: میزان، ۱۳۹۳، ص ۶۹.

۳. آجرلو، اسماعیل و جلال غفاری قدیر، «نظام حقوقی اداری و مالی نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور»، تحقیقات اطلاع‌رسانی و کتابخانه‌های عمومی، ۱۳۹۱، دوره هجدهم، شماره ۲، ص ۲۴۸.

بودجه و دارایی مستقل مؤسسات غیر دولتی معمولاً در اساس‌نامه آن‌ها عنوان شده است. برای نمونه، در ماده ۱۱ اساس‌نامه مرکز مطالعات پدافند غیر عامل، این مؤسسه، ردیف بودجه‌ای جاری، عمرانی و تحقیقاتی مستقل در قانون بودجه سالانه کل کشور دارد و بودجه‌ای نیز از طرف سازمان پدافند غیر عامل برایش منظور می‌شود. علاوه بر این دو مورد، کمک‌های اختصاصی مالی و درآمدهای اختصاصی از طریق فروش تولیدات، انجام خدمات مشاوره‌ای علمی و پژوهشی و فعالیت‌های آموزشی و علمی، مال‌الاجاره امکانات و تجهیزات وابسته از منابع مالی این مؤسسه به شمار می‌رود.

با وجود ماده ۶۸ قانون محاسبات عمومی که طبق آن اعلام شده است بودجه وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات غیر دولتی و واحدهای وابسته به آن‌ها باید به طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور ذکر شود، آشفتگی وضعیت حقوقی اشخاص حقوق عمومی و اعطای برخی اختیارات فراقانونی موجب شده است برخی مؤسسات غیر دولتی در بودجه عمومی کل کشور، ردیف بودجه نداشته باشند. برای نمونه، برخی مؤسسات غیر دولتی از جمله مرکز جهانی علوم اسلامی،<sup>۱</sup> نظام حقوقی و مالی خاص و متفاوت از دیگر مؤسسات غیر دولتی دارند.<sup>۲</sup>

مطلب دیگری که لازم است در خصوص این مؤسسات بیان شود، وجود عبارت «غیر دولتی» است. به اعتقاد برخی حقوق‌دانان، منظور از دولت در اصطلاح «غیر دولتی» مشخص نیست. کدام مفهوم از دولت مورد نظر است؟ دولت در معنای قوه مجریه یا دولت در معنای مجموعه حاکمیت؟ برای مثال، نهادی مانند بنیاد شهید که رییس آن، منصوب ریاست جمهوری است، هرگز غیر دولتی نیست و زیرمجموعه قوه مجریه است.<sup>۳</sup>

در این خصوص، سه نظر وجود دارد:

یک - منظور از به کار بردن صفت «غیر دولتی»، مستثنی کردن این دستگاه‌ها از شمول مقررات محاسبات عمومی و استخدام کشوری است.<sup>۴</sup> این سخن تا جایی درست است، اما با توجه به انعکاس بودجه آن‌ها در بودجه کل کشور، نظارت دیوان محاسبات و هم‌چنین وجود احکامی درباره آن‌ها در قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری، این سخن کامل نیست. البته این مؤسسات به دلیل فنی و تخصصی بودن، کم‌تر تحت شمول این قوانین بوده‌اند.<sup>۵</sup>

۱. طبق ماده ۱۸ اساس‌نامه آن، منابع مالی این مؤسسه از محل‌هایی به جز بودجه کل کشور تأمین می‌شود.

۲. شمس، عبدالله و غزل غفوری اصل، «شناخت اشخاص و اسناد اجرایی مشمول «قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی»، مصوب ۱۳۶۵»، مطالعات حقوقی، ۱۳۹۸، شماره ۴، ص ۲۰۰.

۳. امامی، محمد و کورش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، ۱۳۸۴، ص ۱۳۸.

۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ چهارم، ۱۳۷۷، ص ۱۲۷.

۵. ویژه، محمدرضا و فاطمه افشاری، «دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟»، مجله مطالعات حقوقی شیراز، ۱۳۹۳، دوره ششم، سال چهارم، ص ۱۸۶.

دو - اصطلاح «غیر دولتی» به معنای وابسته نبودن به قوای سه‌گانه و ارکان حکومتی است.<sup>۱</sup> باید گفت استقلال مطلق از قوا نیز برای این مؤسسات وجود ندارد و این مؤسسات به شیوه‌های مختلف، تحت نظارت یا قیمومت قوای حاکمه هستند.

سه - اصطلاح «غیر دولتی» به معنای انفکاک سازمانی این مؤسسات از قوای حاکم و دیگر ارکان حکومتی است. با این توضیح که هر چند برخی از این مؤسسات زیر نظر مقام رهبری هستند و بسیاری از مقامات ارشد برخی از این مؤسسات عمومی غیر دولتی توسط برخی از مقامات عالی قوای سه‌گانه تعیین و منصوب می‌شوند. همچنین نظارت‌های مختلفی بر این مؤسسات از جانب دیگر نهادهای کشوری اعمال می‌شود و این امور، مؤسسات را وابسته به حاکمیت می‌سازد. با این حال، از لحاظ سازمانی به قوای سه‌گانه وابستگی ندارند و دارای سازمان کاملاً مستقل هستند.

به نظر می‌رسد در اصطلاح «مؤسسات عمومی غیر دولتی»، مفهوم سوم از «غیر دولتی» ارائه شده است. هر چند این مؤسسات، غیر دولتی هستند، ولی به موجب قانون زیر نظارت دولت قرار دارند، از امتیازات حقوق عمومی برخوردارند و بالاترین مقام این دستگاه‌ها را دولت انتخاب می‌کند.<sup>۲</sup>

### بند چهارم. خدمات‌رسانی عمومی

در بیش‌تر کتاب‌ها و مقالات حقوق اداری، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی جزء نهادهای عمومی بیان شده‌اند، بدون این‌که در مورد ماهیت دولتی یا غیر دولتی آن‌ها سخنی مطرح شده باشد. علت ایجاد مؤسسات غیر دولتی را ناشی از نظام پذیرش عدم تمرکز فنی در اداره کشور از یک سو و کارآمدی آن‌ها در عرضه برخی خدمات عمومی خاص دانسته‌اند. مؤسسات عمومی غیر دولتی، نمونه‌ای از سازمان‌های عدم تمرکز در اداره امور عمومی هستند که برای تسهیل در خدمات‌رسانی عمومی مناسب‌تر ایجاد شده‌اند. اموری وجود دارند که بخش دولتی و خصوصی نمی‌توانند آن‌ها را به صورت مطلوب عرضه کنند. از این رو، این کارها را باید اشخاصی انجام دهند که در پی کسب سود مادی نیستند. مؤسسات عمومی غیر دولتی، یکی از اقسام سازمان‌های اداری در کشور هستند که عهده‌دار اداره بخشی از امور عمومی می‌شوند.

میزان استقلال مؤسسات عمومی غیر دولتی از قوا و نهادهای حاکم، یکسان و به یک اندازه نیست. برخی تا حدی مستقلند که در مورد آن‌ها می‌توان گفت از شخصیت حقوق خصوصی برخوردارند. برخی دیگر به ارکان حاکمیت وابستگی کامل دارند. در خصوص این

۱. یازلو، پیشین، ص ۷۸.

۲. عباسی، بیژن، حقوق اداری، تهران: دادگستر، چاپ پنجم، ۱۳۹۸، ص ۹۷.

پرسش که مؤسسات عمومی غیر دولتی جزء کدام یک از اشخاص حقوقی حقوق خصوصی یا حقوق عمومی هستند، نمی‌توان پاسخ مطلق داد. با توجه به ضابطه و تأسیس و هدف، تقریباً تمامی آن‌ها از اشخاص حقوقی عمومی هستند؛ چون ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، آن‌ها را در کنار وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، جزئی از دستگاه‌های اجرایی دانسته است.<sup>۱</sup>

اصول خدمات عمومی، مبنای مشروعیت و مقبولیت احکام و قواعد اداری مؤسسات یادشده هستند. اگر احکام و قواعد این مؤسسات با اصول خدمات عمومی مغایرت داشته باشد، غیر موجه تلقی خواهند شد و اجرای آن‌ها، تعرض به حقوق شهروندان محسوب می‌شود.<sup>۲</sup> به هر حال، به نظر می‌رسد استفاده از امتیازات قدرت عمومی، اراده قانون‌گذار در ایجاد و انحلال آن‌ها، عرضه خدمات عمومی و پیروی از نظام حقوق عمومی، دلایلی است که به استناد آن‌ها می‌توان این مؤسسات را در زمره اشخاص حقوقی عمومی دانست.<sup>۳</sup>

## گفتار سوم. سنج‌های تشخیص مؤسسات عمومی غیر دولتی

با توجه به ابهام‌های موجود در مفهوم و مصادیق تشخیص مؤسسات عمومی غیر دولتی، ارائه شاخص‌های ماهوی و شکلی برای تبیین موضوع مؤثر خواهد بود. بر اساس این معیار، تنها مؤسساتی به عنوان مؤسسه عمومی غیر دولتی شناسایی می‌شوند که در ماده واحده قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی احصا شده‌اند یا مؤسساتی که به موجب قوانین بعدی، به صراحت، واجد وصف مؤسسه عمومی غیر دولتی قرار گرفته‌اند. ماده ۵ قانون محاسبات عمومی، ملاک‌هایی را برای مؤسسات عمومی از نظر این قانون بیان کرده، اما به دلیل این‌که ابهام را به کلی برطرف نکرده، در تبصره آن مقرر کرده است: «فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت، پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.» قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی برای تعیین نهادهای عمومی غیر دولتی موضوع تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور به تصویب رسیده است.<sup>۴</sup> مصداق این امر را در قانون

۱. تنگستانی، محمدقاسم، «ابهام در ماهیت حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و پی‌آمدهای آن»، مجله مجلس و راهبرد، ۱۳۹۹، دوره بیست و هفتم، شماره ۱۰۳، ص ۷.  
 ۲. رحمت‌اللهی، حسین و مجید نجاززاده، «مبانی لزوم اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی‌شده متولی خدمات عمومی»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال سوم، شماره ۱۱، ص ۱۱۵.  
 ۳. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری، تهران: توس، ۱۳۷۰، ص ۲۱۱.  
 ۴. نجفی‌خواه، پیشین، ص ۱۰۵.

الحاق صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر به فهرست نهاد و مؤسسات عمومی غیر دولتی، مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۴ مجلس شورای اسلامی می‌توان یافت.<sup>۱</sup>

در خصوص معیار ماهوی تشخیص مؤسسات عمومی غیر دولتی باید به مفاد و محتوای قوانین از جمله قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری توجه کرد. بر اساس نظریه مشورتی اداره کل قوه قضاییه، چون قانون مدیریت خدمات کشوری، وارد بر قوانین قبلی از جمله قانون محاسبات عمومی کشور با اصلاحات و الحاقات بعدی آن است و برابر ماده ۱۲۷ آن، همه قوانین و مقررات عام و خاص مغایر با این قانون، از تاریخ لازم‌الاجرا شدن لغو شده است، مؤسساتی که مشمول تعریف مندرج در ماده ۳ باشند، حتی اگر در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی با اصلاحات و الحاقات بعدی آن نیامده باشند، «مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی» شناخته می‌شوند. این قانون بر اساس تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور تصویب شده است که با تعریف جدید مقرر در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری اصولاً لزوم تصویب فهرست منتفی است.<sup>۲</sup>

دیوان عدالت اداری نیز در رویه قبلی خود مبتنی بر قانون قبلی دیوان، تنها مؤسساتی را عمومی غیر دولتی می‌دانست که به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی اضافه گشته و در قانون خود آن مؤسسه هم به این عنوان شناخته شده‌اند. رأی وحدت رویه شماره ۱۳۸۸/۵/۲۵-۳۷۱/۸۸ دیوان عدالت اداری نیز که شکایت از مؤسسات مشمول قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی را قابل پذیرش در دیوان می‌داند، مؤید این سخن بود. با اجرایی شدن قانون جدید دیوان عدالت اداری، این رویه تا حدی تغییر کرد و دیوان عدالت اداری، صلاحیت شعب دیوان را در خصوص مؤسسات عمومی غیر دولتی، منحصر به مواردی مانند سازمان تأمین اجتماعی و شهرداری مصرّح در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری دانست. با این حال، صلاحیت هیئت عمومی برای اعمال ماده ۱۲ را مشمول تمامی مؤسسات عمومی غیر دولتی دانست. به این ترتیب، دامنه مشمول مصادیق مؤسسات عمومی غیر دولتی در عمل به طور وسیعی گسترش می‌یابد و با داشتن یکی از شرایط مندرج در ماده ۳، مؤسسه عمومی غیر دولتی، فرض و مشمول ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان می‌شود. به نظر می‌رسد که با این روش، عملکرد بسیاری از مؤسسات خصوصی نیز زیر نظارت دیوان قرار خواهد گرفت.<sup>۳</sup>

۱. رستمی، ولی، «تقریرات درس حقوق اداری ایران»، دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق

و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، نیم‌سال دوم تحصیلی ۸۹-۹۰، ص ۲۵.

۲. اداره کل امور حقوقی و تدوین قوه قضاییه، نظریه‌های مشورتی، شماره ۲۵۴۵/۹۲/۷، ۱۳۹۲.

۳. رستمی و افشاری، پیشین، ص ۱۱۱.

از نظر برخی حقوق دانان، دانشگاه آزاد اسلامی و شوراهای اسلامی نیز از مصادیق مؤسسات عمومی غیر دولتی هستند و وضعیت آن‌ها با معیارهای ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مطابقت دارد. بر این اساس، با توجه به اطلاق مؤسسات عمومی غیر دولتی (در ماده ۱۲ قانون دیوان)، اگر مؤسسه‌ای به عنوان مؤسسه عمومی غیر دولتی غیر انتفاعی تعریف شده باشد، تعریف مؤسسات عمومی غیر دولتی شامل این قبیل مؤسسات نیز می‌شود. برای مثال، در خصوص جامعه حسابداران رسمی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۳۹۱/۱۱/۹۸۴۳، خود را برای رسیدگی به شکایات‌های مطرح از آن مصوبات صالح ندانست.<sup>۱</sup> با تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و با توجه به بند ۱ ماده ۱۲ آن، مطلق مؤسسات عمومی غیر دولتی، داخل در صلاحیت دیوان هستند. بر اساس نظر یادشده، به نظر می‌رسد شکایت از مصوبات شورای رقابت و سازمان بورس و اوراق بهادار نیز در صلاحیت هیئت عمومی دیوان باشد؛ چون این مؤسسات جزء مؤسسات عمومی غیر دولتی تلقی می‌شوند.<sup>۲</sup>

در سال ۱۳۷۴، استفساریه‌ای از مجلس صورت گرفت و به طور مطلق و به صورت کلی اعلام شد دیوان عدالت اداری در مورد نهادهای عمومی غیر دولتی، صلاحیت رسیدگی دارد. قسمت اول ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مربوط به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی است. می‌توان گفت عمده مواردی که در قانون فهرست به عنوان مؤسسات عمومی غیر دولتی احصا شده، از جمله نهادهای انقلابی هستند. اگر مصوبات مؤسسات عمومی غیر دولتی با قانون یا شرع مغایر باشد، قابلیت ابطال در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را دارد؟ آیا قانون‌گذار بین مصوبات و تصمیمات این نهادها قائل به تفکیک شده است؟ قانون استفساریه سال ۱۳۷۴ با نسخ قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۶۰، ماهیت خود را از دست داده، اما به هر حال، رویکرد قانونی است که مجلس در آن زمان اعلام کرده است و نمی‌توان آن را نادیده گرفت.

## گفتار چهارم. مورد کاوی موارد چالشی

موارد چالشی یا سخت<sup>۳</sup> به موضوعاتی گفته می‌شود که با وجود بیان حکم قانونی، تشخیص آن در عمل، سخت و با دشواری‌های فنی مواجه است. شاید مهم‌ترین هنر قضات در فرآیند دادرسی، همین حل موارد سخت باشد. اکنون مؤسساتی بررسی می‌شوند که تشخیص ماهیت آن‌ها جنبه چالشی دارد.

۱. تنگستانی، پیشین، ص ۱۰.

۲. مولایی، غلام‌رضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، چاپ چهارم، ۱۳۹۷، ص ۱۱۴.

## بند اول. شوراهای اسلامی

بر اساس اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره امور کشور باید به اتکای آرای عمومی انجام شود. نهاد شورا نیز در راستای مشارکت هر چه بیش تر مردم در سرنوشت خویش و اداره امور به دست خود مردم شکل می‌گیرد. چون در تصمیم‌گیری شورایی، خرد جمعی حاکم است، مشارکت و هم‌فکری مردم تحت عنوان شورا می‌تواند از تصمیم‌گیری‌های بی‌نتیجه بکاهد و مردم در ساختار نظام و اداره حکومت، دخالت مستقیم داشته باشند.

شوراهای اسلامی شهر و روستا در نظام حقوقی ایران سابقه چندانی ندارند. به همین دلیل، نیازمند زمان و وضع قوانین لازم به منظور پیشبرد و کارکردهای مؤثر آن است تا وظایف بر اساس شأن تأسیس به خوبی انجام پذیرد و بر اساس نیازها، اختیارات لازم به آن اعطا و نظارت کافی نیز بر آن انجام شود.

اولین قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخابات شهرداران در تاریخ ۱۳۷۵/۳/۱ به تصویب رسید. اصلاحات و الحاقات آن نیز در ۱۳۸۲/۵/۵، ۱۳۸۲/۷/۶، ۱۳۸۵/۵/۴ و ۱۳۸۶/۸/۱۷ انجام شد. اهمیت شوراها به ویژه در اصل ۱۰۳ قانون اساسی ملموس تر است. بر اساس این اصل، استانداران، فرمانداران، بخشداران و دیگر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها ملزم هستند که تصمیم‌های آنان را رعایت کنند. این اصل نشان می‌دهد که همه مسئولان دولتی ملزم هستند مصوبه نمایندگان مردم در شوراها را رعایت کنند که آنان برای پیشبرد شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بر اساس اختیارات خویش تصویب کرده‌اند. در این صورت، زمینه پیشرفت امور محلی هموار می‌شود. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۹ اصل (به طور مستقیم یا غیر مستقیم) به شوراهای شهر و روستا مربوط می‌شود. در این میان، شوراهای اسلامی از لحاظ ماهیت و مشخصه‌های ارائه شده توسط قانون‌گذار با وزارتخانه و شرکت دولتی کاملاً تفاوت دارند.<sup>۱</sup> در مورد مؤسسه دولتی یا مؤسسه عمومی غیر دولتی بودن این شوراها نیز اختلاف نظر وجود دارد. عده‌ای، شوراهای اسلامی را ذیل مؤسسات عمومی غیر دولتی قلمداد می‌کنند؛ زیرا با تعاریف قانون‌گذار از این نوع مؤسسات<sup>۲</sup> هم‌خوانی دارد. بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن‌ها نیز از منابع غیر دولتی، تأمین و کمبودهای آن از محل درآمدهای عمومی جبران می‌شود. با این حال، چون در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی به آن‌ها اشاره‌ای نشده است، شوراهای اسلامی را نمی‌توان جزو مؤسسات عمومی غیر دولتی تلقی کرد.<sup>۳</sup>

۱. رستمی و حسینی‌پور اردکانی، پیشین، ص ۵۰.

۲. ماده ۵ قانون محاسبات عمومی و ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری.

۳. آقای طوق و لطفی، پیشین، ص ۱۹۵.



طبق نظری دیگر، شوراهای اسلامی با معیارهای تعریف‌شده برای مؤسسه دولتی یعنی واحد سازمانی مشخص، استقلال حقوقی و مرجع تأسیس قانونی هم‌پوشانی دارند، اما ویژگی تخصص که انجام برخی امور محول‌شده به قوا یا مراجع قانونی است، در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. مبنای ایجاد این شوراها، قانون اساسی است و به موجب آن، برخی وظایف را به صورت ذاتی بر عهده دارند. پس آن‌ها را از نظر ماهوی نمی‌توان مؤسسه دولتی دانست. با توجه به ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری که «... کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده، در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شوند»، می‌توان شوراهای اسلامی را در حکم مؤسسه دولتی دانست.<sup>۱</sup>

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز بین شوراها تفکیک قائل شده است. این مرجع، مصوبات شورای اسلامی شهر را از مصادیق ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ۱۳۹۲ تلقی کرده است. با این حال، به موجب رأی شماره ۵۷۹-۱۳۹۳/۰۲/۲۶، شکایت از مصوبات شوراهای اسلامی روستا را به دلیل این‌که مصوباتشان از مصادیق ماده ۱۲ این قانون نیست، در هیئت عمومی قابل طرح ندانسته است. این در حالی است که بین ماهیت حقوقی شوراهای اسلامی شهر و روستا تفاوتی وجود ندارد.<sup>۲</sup>

هم‌چنین در خصوص صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری، هیئت عمومی در رأی وحدت رویه شماره ۹۷۲-۱۳۹۹/۹/۱۲ اذعان داشته است که شوراهای اسلامی شهر جزء هیچ یک از مصادیق واحدهای مصرّح در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شود. پس تقاضای ابطال مصوبات این شوراها را قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری ندانسته است. این در حالی است که اگر شوراها را در حکم مؤسسه دولتی بدانیم، مشمول بند ۱ ماده ۱۰ این قانون قرار می‌گیرند.

با توجه به جمیع جنبه‌های مورد نظر در خصوص شخصیت حقوقی شوراها، نهادها به موجب اصول قانون اساسی دارای شأن تصمیم‌گیری و نظارت هستند و این شئون با اجرا یا تقنین متفاوتند. از سوی دیگر، در زمینه سازمان‌های اداری موجود نیز با توجه به ابهام و تعارض‌های موجود در نظام حقوقی سازمان‌های اداری و بی‌توجهی قانون‌گذار به ماهیت سازمان‌های اداری نمی‌توان نظر متقن و جازمی در این زمینه بیان کرد. در این مورد، شوراهای اسلامی کشور را از نظر ماهوی می‌توان مؤسسه عمومی غیر دولتی دانست.

۱. رستمی و حسینی‌پور اردکانی، پیشین، ص ۵۴.

۲. مولایی، پیشین، ص ۱۱۳.

## بند دوم. فدراسیون‌های ورزشی

بر اساس قانون فهرست نهادهای عمومی غیر دولتی، فدراسیون‌های ورزشی آماتوری هستند. همچنین در تبصره قانون اخیر مقرر شده است: «اساس‌نامه فدراسیون‌های مذکور حداکثر ظرف مدت ۳ ماه پس از تصویب این قانون بنا به پیشنهاد سازمان تربیت بدنی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید».

به موجب اساس‌نامه تیپ ۲۳ ماده‌ای فدراسیون‌های ورزشی آماتوری، مصوب هیئت وزیران، فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جزو نهادهای عمومی غیر دولتی هستند و رئیس وقت سازمان تربیت بدنی، عضو مجمع عمومی فدراسیون و دارای حق رأی بود. رئیس فدراسیون با حکم رئیس سازمان تربیت بدنی تعیین می‌شد و رئیس سازمان تربیت بدنی، حق عزل و قبول استعفای رئیس فدراسیون و تعیین سرپرست به جای وی را داشت. علاوه بر این مراتب، فدراسیون‌های ورزشی آماتوری دارای ردیف بودجه ذیل بودجه اختصاصی سازمان تربیت بدنی در قانون بودجه سالانه کشور بودند و باید همه قوانین، آیین‌نامه‌ها و مقررات نهادهای عمومی غیر دولتی را نیز رعایت می‌کردند.

در سال ۱۳۸۶ با جای‌گزین شدن اساس‌نامه ۸۶ ماده‌ای مورد تأیید مجمع عمومی فدراسیون فوتبال و فیفا، موارد یادشده حذف شد و ماهیت حقوقی فدراسیون فوتبال از یک نهاد یا مؤسسه عمومی غیر دولتی به یک مؤسسه غیر دولتی تغییر یافت. با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۱۸، قانون‌گذار در مواد ۳ و ۵، تعریف جدیدی از نهادها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و نیز دستگاه‌های اجرایی ارائه کرده است که با تعریف قانون محاسبات عمومی تفاوت آشکار دارد.

به نظر می‌رسد که فدراسیون فوتبال از همان سال ۱۳۸۶ از زمره مؤسسات و نهادهای عمومی و غیر دولتی خارج شده است و از تاریخ تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در ۲۴ مرداد ۱۳۸۶ نیز ردیف بودجه تخصیصی در قوانین بودجه سالانه کشور ندارد و منطبق با تعریف مقرر در ماده ۳ قانون یادشده نیست. همچنین به موجب ماده اول اساس‌نامه فدراسیون فوتبال، از فدراسیون فوتبال به عنوان یک مؤسسه غیر دولتی یاد شده است. همین روند در ماده اول اساس‌نامه سال ۱۳۹۰ فدراسیون فوتبال نیز پیموده شد و به موجب آن، فدراسیون فوتبال، «مؤسسه غیر دولتی» است. به همین دلیل، در تاریخ ۱۳۹۶/۳/۳، مؤسسه غیر تجاری فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران به شماره ۴۱۷۲۸ و شناسه ملی شماره ۱۴۰۰۶۷۸۹۴۲۳ به ثبت رسیده است که به موجب ماده اول اساس‌نامه ثبت‌شده در اداره ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیر تجاری تهران، ماهیت حقوقی فدراسیون فوتبال، «مؤسسه غیر دولتی» است.

## بند سوم. دانشگاه آزاد اسلامی

یکی از مؤسساتی که در خصوص صدق عنوان مؤسسه عمومی غیر دولتی در مورد آن شبهه وجود دارد، دانشگاه آزاد اسلامی است. بیان شد که مؤسسات عمومی غیر دولتی در قانون فهرست احصا شده‌اند، اما با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ و ارائه شاخص‌ها و معیارهایی برای شناخت مؤسسات عمومی غیر دولتی ممکن است نهادهایی وجود داشته باشند که قانون‌گذار در قانون فهرست به وجودشان تصریح نکرده باشد. با این حال، با توجه به معیارهای مندرج در قانون مدیریت بتوان آن‌ها را مؤسسه عمومی غیر دولتی شناخت. در اساس‌نامه دانشگاه آزاد اسلامی، مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، تعریف خاصی از دانشگاه آزاد اسلامی ارائه نشده است. با این حال، از میان مواد آن می‌توان گفت این دانشگاه، مؤسسه‌ای غیر انتفاعی با هدف آموزش و پژوهش است که تابع مقررات آیین‌نامه‌های مربوط به مؤسسات آموزش عالی غیر دولتی غیر انتفاعی است.

حال باید معیارهای موجود برای مؤسسات عمومی غیر دولتی را در مورد دانشگاه آزاد اسلامی بررسی کنیم. بحث اول در مورد شیوه تأسیس و انحلال این مؤسسه است. این دانشگاه با تصمیم هیئت مؤسس خود تأسیس شده است و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی آن را تأسیس کرده‌اند. پس این دانشگاه به وسیله قانون یا تصویب مجلس شورای اسلامی تأسیس نشده است. ضابطه دیگر، هدف پیدایش است. هدف از ایجاد این دانشگاه، در راستای اهداف آموزش عالی غیر دولتی و غیر انتفاعی است که از مجموع اهداف ذکر شده برای این مؤسسات می‌توان دریافت که هدف این مؤسسات، نوعی تأمین نفع عمومی و خدمات‌رسانی عمومی است. در خصوص قوانین حاکم بر کارکنان دانشگاه آزاد اسلامی نیز در بند «ح» ماده ۱۲ اساس‌نامه جدید، این عبارت با حذف واژه «استخدامی» تکرار شده است.

در خصوص نحوه تشکیل شخصیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی باید گفت در کلیات آیین‌نامه مؤسسات آموزش عالی غیر دولتی غیر انتفاعی، در بند ۲ ماده ۳، کسب امتیاز لازم از وزارت علوم و دیگر مراجع صالح را از وظایف هیئت مؤسس دانسته است و در ماده ۱۳ بیان می‌دارد: «مؤسسات آموزش عالی، پس از احراز شرایط فصل ۲ و ۳ آیین‌نامه مذکور، ابتدا در وزارت فرهنگ و آموزش عالی و سپس از لحاظ مالی و اداری در اداره ثبت شرکت‌ها به ثبت خواهند رسید.» دانشگاه آزاد اسلامی در کلیات، پیرو این مؤسسات است، اما در مورد نیاز به ثبت دانشگاه آزاد اسلامی، در بند الف ماده ۹ اساس‌نامه، کسب امتیاز تأسیس از وزارت‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دیگر مراجع صلاحیت‌دار را از وظایف هیئت مؤسس دانسته است.<sup>۱</sup>

۱. ویژه و افشاری، پیشین، ص ۱۵۹.

با توجه به معیارهای ارائه‌شده در خصوص مؤسسات عمومی غیر دولتی و تطبیق آن با دانشگاه آزاد اسلامی به نظر می‌رسد دانشگاه آزاد اسلامی، مؤسسه عمومی غیر دولتی نباشد.

### بند چهارم. نهادهای انقلابی

با تصویب قانون محاسبات عمومی در تاریخ ۱۳۶۶/۶/۱، قانون‌گذار با هدف تعیین وضعیت حقوقی نهادهای انقلابی در تبصره ذیل ماده ۱۳۰ این قانون بیان کرد: «نهادهای و مؤسساتی که در جریان تحقق انقلاب اسلامی به وجود آمده‌اند، مکلفند ظرف مدت مذکور در این ماده، وضع حقوقی خود را با یکی از مواد ۲ تا ۵ این قانون تطبیق دهند.» در همین راستا، در قانون فهرست نهادهای و مؤسسات عمومی غیر دولتی، برخی از نهادهای انقلابی به عنوان مؤسسه عمومی غیر دولتی شناخته شدند.

تصویب قانون فهرست نهادهای و مؤسسات عمومی غیر دولتی نه تنها موجب رفع ابهام در خصوص جایگاه حقوقی نهادهای انقلابی نشد، بلکه چالش‌هایی را درباره جایگاه حقوقی این گونه نهادهای به وجود آورد. همانا فلسفه وجودی نهادهای انقلابی با مؤسسات عمومی غیر دولتی از لحاظ حقوقی توجیه‌پذیر نیست.

یکی از شرایط ایجاد شخصیت حقوقی مؤسسات عمومی غیر دولتی، تأمین ۵۰ درصد از منابع مالی خود از غیر بودجه کل کشور است. این در حالی است که اگر نهادی در یک سال نتواند میزان درآمد مورد نیاز خود را از بخش غیر دولتی تأمین کند، ناچار به تأمین آن از بودجه عمومی کشور خواهد شد. افزون بر آن، برخی نهادهای انقلابی، مشمول هیچ یک از تعاریف در قانون محاسبات عمومی نیستند، مانند سپاه پاسداران انقلاب اسلامی که با حفظ شخصیت حقوقی خود همچنان به عنوان نهاد انقلابی فعالیت می‌کند.

علاوه بر این موارد، اسنادی مانند تبصره ۲ ماده واحده قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی (مصوب ۱۳۷۳) که در آن، اجرای قانون بر نهادهای زیر نظر رهبری را به اذن رهبری وابسته کرده، یکی دیگر از چالش‌های نظارتی بر نهادهای انقلابی در نظام حقوقی کشور است. در خصوص نظارت بر این گونه نهادهای نیز باید گفت مشمول وضعیت دوگانه عام و خاص است. ارگان‌هایی نظیر دیوان محاسبات کشور که از صلاحیت نظارتی عام برخوردارند، در نظارت مالی بر نهادهای انقلابی با چالش‌های جدی روبرویند. چون نام برخی از این نهادهای در قانون فهرست مؤسسات عمومی غیر دولتی آمده است و به صورت دوگانه (نهاد انقلابی/ مؤسسه عمومی غیر دولتی) اداره می‌شوند، لازم است ضمن رفع برخی ابهام‌ها، همه آن‌ها ذیل یک عنوان قرار گیرند.

## نتیجه‌گیری

تبیین مفهوم و تشخیص مصادیق مؤسسات عمومی غیر دولتی از چندین جهت حایز اهمیت و آثار عملی و کاربردی است:

نخست - از نظر تعیین صلاحیت محاکم هنگام دادرسی و تعیین قلمرو نظارت قضایی دیوان عدالت اداری هم در خصوص شکایت از تصمیمات موردی و اقدامات و هم درخواست ابطال مصوبات؛

دوم - تعیین قلمرو نظارت دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور در خصوص هزینه‌کرد بودجه عمومی؛

سوم - تعیین میزان دخالت دولت در اداره مؤسسات و میزان استقلال مؤسسات از نظر سازمانی و مدیریتی.

هدف اصلی از نگارش این مقاله رفع ابهام‌های نظری و عملی در حوزه یادشده است. در نظام حقوق اداری ایران، تعاریف متعددی برای مؤسسات عمومی غیر دولتی در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی و ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری بیان شده است. قانون‌گذار با وجود تلاش‌های قانونی برای تبیین مفهوم و ویژگی‌های این قبیل مؤسسات هنوز نتوانسته است تعریفی جامع و شفاف عرضه کند که تمامی ابعاد و خصایص آن‌ها را دربرگیرد.

چون تبیین مفهوم دقیق مؤسسات عمومی غیر دولتی، لازمه تبیین مصادیق، جایگاه و عملکردهای این نوع مؤسسات است و قانون‌گذار هنوز نتوانسته است تعریف مناسبی از آن‌ها ارائه دهد، ابهام‌های فراوانی در تعیین مصادیق آن‌ها و اخلال در کارکرد و ماهیت حقوقی‌شان پدید آمده است. بحران در عملکرد و جایگاه حقوقی و نظارت بر مؤسسات عمومی غیر دولتی، در ابهام مفهوم مؤسسه عمومی غیر دولتی در نظام حقوق اداری ایران ریشه دارد. ابهام در مفهوم و ماهیت و مصادیق نهادها و دستگاه‌های اجرایی نیز موجب اخلال در کارکرد و نظارت بر آن‌ها و در نهایت، اخلال در نظم اداره امور عمومی خواهد شد.

برای حل این مسئله، ابتدا چهار ویژگی (عنصر سازمانی، ایجاد به موجب قانون، استقلال از دولت، خدمات‌رسانی عمومی) برای این نوع مؤسسات مشخص و بررسی شد. در حقوق اداری ایران، اولاً ویژگی‌های مؤسسات دولتی طبق تعاریف قانونی به طور جامع، برطرف‌کننده ابهام‌های آن‌ها نیستند. ثانیاً مشاهده شد که همان ویژگی‌های ناقصی که قانون‌گذار برای مؤسسات دولتی برشمرده، در عمل در تأسیس آن‌ها برخلاف نص صریح قانون، شرط لازم شمرده نمی‌شود. هم‌چنین در خصوص برخی نهادهای موجود در نظام حقوقی ایران و تطبیق عنوان مؤسسات عمومی غیر دولتی بر آن‌ها ابهام وجود دارد که

از قضا با تصویب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی بر ابهام‌های عملی موجود افزوده شده است.

نظام حقوقی ایران درباره شکل‌گیری و تأسیس مؤسسات عمومی غیر دولتی از منطق روشنی پیروی نمی‌کند و در وضعیت فعلی نمی‌توان تعریف ماهوی دقیق و شفاف را از مؤسسات غیر دولتی در نظام حقوق اداری ایران ارائه داد. از این رو، قانون‌گذار باید به ارائه تعریفی دقیق و تعیین حدود این نوع از مؤسسات برای احصای مصادیق آن‌ها بپردازد. همچنین لازم است با توجه به ارائه تعریفی جامع و مانع از آن‌ها، ابتدا استقلال سازمانی و مدیریتی آن‌ها را به طور کامل شناسایی کند. در قدم دوم، از طریق گسترش نظارت قضایی به خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری بر این گونه مؤسسات، صیانت از حقوق و اموال عمومی در آن‌ها را تضمین کند. همانا گسترش منطقی و بجای مؤسسات عمومی غیر دولتی می‌تواند گام مهمی در تمرکززدایی و گسترش مشارکت بخش غیر دولتی در امور عمومی باشد.

## فهرست منابع

### ۱. کتاب

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، **حقوق اداری**، تهران: توس، ۱۳۷۰.
۲. آقای طوق، مسلم و حسن لطفی، **حقوق اداری (۱)**، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸.
۳. امامی، محمد و کورش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد ۱)**، تهران: میزان، ۱۳۸۴.
۴. امامی، محمد، **کلیات حقوق مالی**، تهران: میزان، ۱۳۸۴.
۵. انصاری، ولی‌الله، **کلیات حقوق اداری**، تهران: میزان، ۱۳۹۳.
۶. حسینی‌پور اردکانی، سید مجتبی، **نظام حقوقی حاکم بر نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی**، تهران: جنگل جاودانه، ۱۳۸۹.
۷. رضایی‌زاده، محمدجواد، **حقوق اداری (۱)**، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۵.
۸. صانعی، پرویز، **حقوق جزای عمومی (جلد ۲)**، تهران: گنج دانش، چاپ چهارم، ۱۳۷۷.
۹. صدری نوش‌آبادی، سید صدرالدین، **شرحی بر قانون مدیریت خدمات کشوری در پرتو قوانین مرتبط**، تهران: شورا، ۱۳۸۹.
۱۰. عباسی، بیژن، **حقوق اداری**، تهران: دادگستر، چاپ پنجم، ۱۳۹۸.
۱۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، چاپ چهارم، ۱۳۷۷.
۱۲. موسی‌زاده، رضا، **حقوق اداری**، تهران: میزان، چاپ هفدهم، ۱۳۹۵.
۱۳. مولاییگی، غلام‌رضا، **صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، تهران: جنگل، چاپ چهارم، ۱۳۹۷.
۱۴. میرحسینی، مهدی، **آشنایی با تشکیلات دولت جمهوری اسلامی ایران**، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۷.
۱۵. هاشمی، سید محمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی (جلد ۲)**، قم: مجتمع آموزش عالی قم، ۱۳۷۵.

### ۲. مقاله

۱. آجرلو، اسماعیل و جلال غفاری قدیر، «**نظام حقوقی اداری و مالی نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور**»، تحقیقات اطلاع‌رسانی و کتابخانه‌های عمومی، ۱۳۹۱، دوره هجدهم، شماره ۲، صص ۲۶۶-۲۴۱.

۲. اصلانی، فیروز و علی سهرابلو، «کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۴، دوره چهل و پنجم، شماره ۳، صص ۴۱۵-۴۱۷.
۳. پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل، گزارش نشست علمی «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی»، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۵، چاپ اول، ص ۵.
۴. تنگستانی، محمدقاسم، «ابهام در ماهیت حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و پی‌آمدهای آن»، مجله مجلس و راهبرد، ۱۳۹۹، دوره بیست و هفتم، شماره ۱۰۳.
۵. دشتی، علی، «جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۱۳۸۸، شماره ۴۹، صص ۵۱۳-۵۵۳.
۶. رحمت‌اللهی، حسین و مجید نجارزاده، «مبانی لزوم اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی شده متولی خدمات عمومی»، فصلنامه حقوق اداری، سال سوم، شماره ۱۱.
۷. رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی‌پور اردکانی، «جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۲، شماره ۵، صص ۴۱-۶۰.
۸. رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی‌پور اردکانی، «نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی»، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، ۱۳۹۲، شماره ۳، صص ۲۷-۵۰.
۹. رستمی، ولی و سید محسن دهقان منشادی، «قواعد حاکم بر وصول مطالبات دولت از اشخاص؛ تحلیل مواد ۴۷ و ۴۸ قانون محاسبات عمومی کشور»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۹۸، شماره ۱۰۸، صص ۲۶۹-۲۸۷.
۱۰. رستمی، ولی و فاطمه افشاری، «واکاوی استقلال مؤسسات عمومی غیر دولتی از منظر حقوق مالیه»، فصلنامه علمی پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۸، شماره ۱ (پیاپی ۴۹)، صص ۹۷-۱۲۴.
۱۱. رستمی، ولی و میلاد قطبی، «تحلیلی بر مفهوم نهادهای زیر نظر رهبری در نظام تقنینی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۳، شماره ۹، صص ۶۹-۹۰.
۱۲. شاکر جناقرد، سالار و همکاران، «نظارت بر مؤسسات عمومی غیر دولتی در پرتو حکمرانی مطلوب»، مجله پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۹۹، شماره ۴۵.



۱۳. شمس، عبدالله و غزل غفوری اصل، «شناخت اشخاص و اسناد اجرایی مشمول قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی»، مصوب ۱۳۶۵»، مطالعات حقوقی، ۱۳۹۸، شماره ۴، صص ۱۹۵-۲۲۱.
۱۴. شیخی، پریسا و فردین مرادخانی، «چالش‌های نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی (مطالعه مورد بنیاد شهید و امور ایثارگران)»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۸، شماره ۲۱.
۱۵. کدخدایی، عباس و همکاران، «صلاحیت دیوان محاسبات کشور در نظارت مالی بر مؤسسات عمومی غیر دولتی (مطالعه موردی رأی هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری در خصوص نظارت دیوان محاسبات بر حساب‌های شهرداری‌ها)»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۸، سال هشتم، شماره ۲۳.
۱۶. مرادخانی، فردین و بهروز سعادت، «جایگاه حقوقی نهادهای انقلابی در حقوق اداری ایران»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۸، دوره بیست و چهارم، شماره ۸۸.
۱۷. مرادخانی، فردین و فرشید بنده علی، «صلاحیت دیوان محاسبات کشور در پاسداری از بیت‌المال با نگاهی به نقش نظارت دیوان بر شهرداری‌ها»، نشریه حقوق اداری، ۱۳۹۷، شماره ۱۶، صص ۱۸۱-۲۰۴.
۱۸. نجفی‌خواه، محسن، «مرز میان بخش عمومی و بخش خصوصی در حقوق ایران با تأکید بر برنامه خصوصی‌سازی و برون‌سپاری»، مجله برنامه‌ریزی و بودجه، ۱۳۹۵، سال بیست و یکم، شماره ۴.
۱۹. الهام، غلام‌حسین و علی نورایی، «وحدت یا تعدد مراجع مقرر در نظام جمهوری اسلامی ایران و تأثیر آن بر نظام حقوق اداری»، اندیشه‌های حقوق عمومی، ۱۳۹۴، شماره ۲، صص ۷-۲۲.
۲۰. ویژه، محمدرضا و فاطمه افشاری، «دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟»، مجله مطالعات حقوقی شیراز، ۱۳۹۳، دوره ششم، سال چهارم.

### ۳. پایان‌نامه

۱. ایزدیان، محسن، «نظارت بر مؤسسات عمومی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۶.
۲. حسینی‌پور اردکانی، سید مجتبی، «نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، ۱۳۸۸.

۳. خشک‌دامن، امیر، «آسیب‌شناسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در پرتو اهداف قانونی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، ۱۳۹۷.
۴. یازرلو، حجت‌الله، «نظام حقوقی مؤسسات عمومی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۹.

#### ۴. قوانین، مقررات و آرا

۱. آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۸ و ۱۳۹۸.
۲. آیین‌نامه اموال دولتی، ۱۳۷۲.
۳. رأی وحدت رویه شماره ۹۷۲ - ۱۳۹۹/۹/۱۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۴. قانون اساسی، ۱۳۶۸.
۵. قانون استخدام کشوری، ۱۳۴۵.
۶. قانون تبدیل شورای سرپرستی زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به «سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور»، ۱۳۶۴ و آیین‌نامه اجرایی آن، ۱۳۸۴ و اصلاحیه ۱۳۸۹ و ۱۴۰۰.
۷. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۶۰ و اصلاحیه ۱۳۹۳.
۸. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۰.
۹. قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱.
۱۰. قانون محاسبات عمومی، ۱۳۶۶.
۱۱. قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶.
۱۲. قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت، ۱۳۷۰.

#### ۵. دیگر منابع

۱. اداره کل امور حقوقی و تدوین قوه قضاییه، نظریه‌های مشورتی، شماره ۲۵۴۵/۹۲/۷، ۱۳۹۲.
۲. رستمی، ولی، «تقریرات درس حقوق اداری ایران»، دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، نیم‌سال دوم تحصیلی ۸۹-۹۰.

# Concepts and examples of public non-governmental organizations in the Iranian legal system

**Mahdi Sheykh Movahhed \***

**Mohamad javad Azadi\*\***

**Mahdi Johari\*\*\***

## **Abstract:**

Decentralization is one of the most basic concepts of administrative law and one of the important contexts for the participation of the non-governmental sector in affairs, which is the granting of legal personality to independent non-governmental units and recognition of general executive authority and decision-making in public affairs by non-governmental organizations. Non-governmental organizations are a newer type of public institutions for which the concept and characteristics explained by the legislator in Iran are not quite clear, which has led to differences in their examples. Judicial and organizational, as well as the identification of competent authorities during the trial, conducting a comprehensive research in this regard is helpful. This article seeks to answer the question of what is the meaning of public non-governmental organization in the relevant laws of Iran and determine the criteria for its recognition. In this research, an attempt has been made to answer this question with a descriptive-analytical method, and in particular, two difficult cases and challenges of its possible examples, namely the city council and the football federation, have been examined.

**Keywords:** City Council, Principle of Decentralization, Rule of Law, Public Non-Governmental Organization, Judicial Procedure.

---

\*. Department of Law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran. mr5661@gmail.com

\*\* . Graduate of Master of Public Law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran.

(Corresponding Author) m.a.37100aa@gmail.com

\*\*\*. Assistant Professor, University of Judicial Sciences, Tehran, Iran. johari@ujsas.ac.ir