

# بازخوانی مفهوم نهادهای عمومی غیردولتی با نگاهی به قوانین حاکم در حقوق اداری ایران

سجاد افشار\*

نوع مقاله: علمی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۳/۸	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲	شماره صفحه: ۲۰۵-۲۲۷
-----------------	------------------------	-----------------------	---------------------

مؤسسات عمومی غیردولتی یکی از اقسام مؤسسات و نهادهای دارای ماهیت حقوق عمومی در کشور است که قوانین مختلف، آثار، اختیارات و تکالیف گوناگونی برای این‌گونه نهادها در نظر گرفته‌اند. با این حال مفهوم دقیق این مؤسسات در حقوق اداری ایران روشن نیست و به ویژه تعارضی که در تعریف مؤسسات عمومی غیردولتی در دو قانون محاسبات عمومی و مدیریت خدمات کشوری وجود دارد، موجب ابهام در شناسایی و تعریف این نهادها شده و مشکلات عملی فراوانی را به وجود آورده است. با توجه به این نقیصه، مقاله حاضر با روش کتابخانه‌ای و به شکل توصیفی - تحلیلی در پی بازخوانی و نقد و تحلیل تعاریف موجود در دو قانون فوق و مشخص کردن حدود و ثغور حاکمیت و مصادیق هر یک از این دو قانون در نظام حقوق اداری کنونی کشور است. در مجموع به نظر می‌رسد که در نظام حقوق اداری ایران، دو تعریف کاملاً مجزا از این‌گونه نهادها وجود دارد که هر یک در حیطه مربوط به خود معتبر است؛ یکی به شکل عام و دیگری در حوزه خاص مالی و محاسباتی. بر این اساس برخی دستگاه‌های شناخته شده به عنوان عمومی غیردولتی ذیل هر دو قانون یاد شده، عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند و برخی دستگاه‌ها ذیل یکی از این دو قانون. کلیدواژه‌ها: مؤسسه عمومی؛ مؤسسه عمومی غیردولتی؛ حقوق اداری؛ قانون محاسبات عمومی؛ قانون مدیریت خدمات کشوری؛ دستگاه اجرایی

\* استادیار حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب، تهران، ایران؛

Email: afsharsd@ut.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌وهشتم، شماره یکصد و هشتم، زمستان ۱۴۰۰

doi: 10.22034/MR.2021.4046.4050

## مقدمه

قانونگذاران در نظام‌های حقوقی مختلف همواره در پی تمشیت و ساماندهی اشخاص حقوقی حقوق عمومی و یا به تعبیر رایج، نهادهای دولتی و عمومی بوده‌اند. قانونگذار کشور ما نیز از این قاعده مستثنا نبوده و تلاش کرده است تا ضمن قوانین گوناگون، اقسام مختلفی از نهادهای عمومی و دولتی را تعریف و سازمان‌دهی کند؛ به نحوی که رویه واحد و منظمی در شناخت این نهادها در سرتاسر قوای حاکم وجود داشته باشد. به عنوان نمونه «قانون مدیریت خدمات کشوری» - به عنوان قانون عام در حوزه مباحث حقوق اداری - در مواد (۱ تا ۴) شماری از مهمترین تأسیسات حقوق عمومی شامل وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی را تعریف کرده و در ماده (۵)، همه این نهادها را به علاوه برخی دیگر از دستگاه‌های عمومی - که در قوانین خاص تعریف شده‌اند - ذیل عنوان کلی «دستگاه اجرایی» دسته‌بندی کرده است.

مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی یکی از اقسام نهادهای پیش‌گفته است. ناگفته پیداست که این قسم از اقسام شخصیت‌های حقوقی حقوق عمومی، باید دارای ویژگی‌های حقوقی مخصوص به خود باشد تا جعل آن از سوی قانونگذار و تفکیک آن از ساختارهایی چون وزارتخانه و مؤسسه دولتی دارای توجیه باشد. به‌رغم اهمیت شناسایی رژیم حقوقی حاکم بر مؤسسات عمومی غیردولتی و همچنین تعداد نسبتاً قابل توجه این نهادها در کشور، به نظر می‌رسد هنوز در شناخت ماهیت حقوقی دستگاه‌ها و قواعد حاکم بر آنها خلأهای بسیاری وجود دارد و حتی ادبیات حقوقی متناسبی در حوزه دانشگاهی حقوق اداری کشور در این خصوص شکل نگرفته است. همین امور باعث سردرگمی و مشکلاتی در رویه عملی دستگاه‌های عمومی غیردولتی و حتی نهادهای نظارتی و سیاستگذار کشور شده است.

این مقاله در پی آن است تا با به‌کارگیری روش کتابخانه‌ای و به شکل توصیفی - تحلیلی با بازخوانی مفهوم مؤسسات عمومی غیردولتی در متن قوانین حقوق اداری کشور به ویژه قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی، تحلیل دقیقی از این

عنوان در ادبیات حقوق عمومی کشور به دست آورده و حدود و ثغور و تمایزهای این مفهوم در دو قانون گفته شده و تأثیر آنها در نظام حقوق اداری روز کشور را بررسی کند. بر این اساس پرسش اصلی پژوهش حاضر آن است که در نظام حقوق اداری ایران، تعریف صحیح مؤسسات عمومی غیردولتی چیست؟ از این رو فرضیه پژوهش این گونه تدوین شده است که مؤسسات عمومی غیردولتی در نظام حقوق اداری ایران، دو تعریف مستقل در دو قانون محاسبات عمومی و مدیریت خدمات کشوری دارند که هر یک از این دو قانون دامنه و مصادیق مستقل و مخصوص به خود را داراست.

نکته قابل ذکر آن است که آثار و نتایج و عوارض وارده بر مؤسسات فوق - نظیر چگونگی نظارت بر این نهادها، مسائل مالی و محاسباتی آنها و ... - در قوانین مختلف و به تبع آن در برخی آثار پژوهشی ذکر شده و به همین دلیل از موضوع پژوهش حاضر خارج هستند. آنچه در این مقاله اهمیت دارد بازشناسایی مفهوم مؤسسات عمومی غیردولتی و شناخت تعریف این نهادها در قوانین جاری کشور است؛ امری که مطالعات نظری و تجربیات عملی صاحب این قلم در عرصه حقوق اداری کشور نشان می‌دهد که امری لازم و در عین حال مغفول است. یافته‌های این پژوهش همچنین نشان می‌دهد که قوانین کشور در این زمینه با خلأ و اعوجاج روبه‌روست. در واقع پژوهش حاضر بر آن است تا مشخص کند نهادهایی که آثار و عوارض آنها در قوانین و منابع پژوهشی مورد بحث قرار گرفته‌اند، کدام نهادها هستند و چه ویژگی‌هایی دارند.

گفتنی است که پیش فرض تفسیری این پژوهش لزوم ارائه تفسیر حقوقی از طریق تحلیل لفظی متن قانون (تفسیر متن‌گرا) است (جاوید و افشار، ۱۳۹۷: ۵۵). بر این اساس منابعی همچون رویه قضایی دیوان عدالت اداری و دکتترین تنها تا جایی اعتبار دارند که با مدلول الفاظ قانونگذار همخوانی کامل داشته باشند. با توجه به حجم مطالب مربوط به تحلیل متن قانون، بررسی آرای دیوان عدالت اداری در این باره خارج از موضوع پژوهش حاضر است. به علاوه - همان گونه که در جای خود بررسی شده است - دیوان به دلیل محدودیت‌های قانونی در حوزه نهادهای عمومی غیردولتی و تعریف و مصادیق آن، به میزان بایسته ورود نکرده است.

### ۱. پیشینه و مفهوم مؤسسات عمومی غیردولتی

در کتاب‌های حقوق اداری، از مؤسسات عمومی غیردولتی به عنوان یکی از ساختارهای عدم تمرکز فنی اداری یاد می‌شود. بر این اساس در کشورهای بسیطی مانند ایران، به موازات نهادها و مقامات متمرکز - مانند رئیس‌جمهور و وزرا - برخی مؤسسات و نهادها وجود دارند که با داشتن شخصیت حقوقی و استقلال از ساختار اصلی دولت، بخشی از وظایف بخش عمومی کشور را برعهده داشته و به صورت تخصصی آن بخش را اداره می‌کنند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹: ۵۵). بر این اساس می‌توان استقلال اداری، مالی و تخصصی بودن را از ویژگی‌های اصلی این نهادها برشمرد (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۱۹۲-۱۹۱). اینکه چه بخشی از خدمات عمومی در ساختار متمرکز دولت اداره شود و چه بخشی به نهادهای عدم تمرکز فنی واگذار شود، تابع تشخیص مقنن است. قالب فعالیت این مجموعه‌ها، نهادی به نام «مؤسسه عمومی» است که مؤسسات عمومی غیردولتی در کنار مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی، یکی از اقسام آن است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۱۲۷). براساس این تعاریف مشخص است که نهادهای عمومی غیردولتی ساختارهایی هستند که بین نهادهای دولتی و نهادهای خصوصی قرار دارند. از یک طرف، به سبب ماهیت وظایفی که به عهده دارند، جزء شخصیت‌های حقوقی عمومی محسوب می‌شوند و از سوی دیگر، برخی تسهیلاتی که قانون برای آنها نسبت به نهادهای دولتی در نظر گرفته است - از قبیل استقلال نسبی، نحوه نظارت بر این نهادها و انتخاب مدیران و .... - این نهادها را به شخصیت‌های حقوقی خصوصی نزدیک می‌کند.

به نظر می‌رسد ساختار نهادهای عمومی غیردولتی در نظام حقوقی ایران از «کوانگوها» یا «سازمان‌های غیردولتی شبه مستقل»<sup>۱</sup> الگو برداری شده باشد. این نوع نهادها در کشورهای انگلیسی‌زبان و به‌طور ویژه انگلستان ایجاد شده و توسعه یافته و سپس به دیگر نظام‌های حقوقی راه یافته‌اند. این نهادها اصولاً با وضع قانون به وجود می‌آیند، اگرچه مواردی در حقوق انگلستان وجود دارد که به‌طور غیررسمی و بدون وضع قانون

1. Quasi-Autonomous Non- Governmental Organization (Quango)

ایجاد شده‌اند (Alder, 2013: 335). در برخی از قوانین این کشور، کوانگوها مورد احصا قرار گرفته‌اند. نکته مهم آن است که تشکیل این سازمان‌ها به حوزه خاصی اختصاص نداشته و از مجموعه‌های مربوط به حوزه سیاست خارجی و خزانه‌داری تا مؤسسات صنعتی و مربوط به حوزه سلامت در این فهرست‌ها قرار دارند (Stott and Felix, 1997: 224). نهادهای مذکور دارای استقلال حقوقی و تشکیلاتی مستقل از دولت هستند، اما همچنان از لحاظ مالی یا ساختاری به ارکان دولتی متصل بوده و شماری از اختیارات دولت به آنها اعطا شده است. به نظر می‌رسد که همین نکات قدر مشترک کوانگوها در حقوق اداری کشورهای مختلف است، وگرنه این نهادها از حیث بودجه، اندازه، وظایف، شکل حقوقی، اختیارات و حتی دلیل ایجاد در کشورهای مختلف متفاوت هستند (Marique, 2007: 2).

مشخص است که هم در نظام حقوقی ایران و هم در نظام‌های حقوقی دیگر که ساختارهای مشابه مؤسسات عمومی غیردولتی در آنها وجود دارد، باید میان این مؤسسات و سازمان‌های غیردولتی یا مردم‌نهاد<sup>۱</sup> (سمن‌ها) تفکیک قائل شد. سازمان‌های مردم‌نهاد فاقد هرگونه خصوصیت حکومتی یا اقتدار عمومی هستند و قوانین، اصولاً به آنها چنین اختیاری نداده است. در واقع این سازمان‌ها هم از حیث ساختاری و قانون حاکم و هم به لحاظ مأموریت‌ها و وظایف، نهادهای حقوق خصوصی محسوب می‌شوند. در نهایت این سازمان‌ها در نظام‌های حقوقی مختلف از حق تعامل و یا حتی لابی‌گری با نهادهای دولتی و عمومی برخوردار هستند (Carey, 2012: 126-128). با این اوصاف به نظر می‌رسد که از حیث ساختاری، کوانگوها همچنان ماهیتی میان دستگاه دولتی<sup>۲</sup> و سازمان مردم‌نهاد دارند؛ یعنی هم از ساختار متمرکز دولت مستقل بوده و در مواردی جنبه انتخاباتی دارند و هم به دلیل برخورداری از اقتدارات حاکمیتی، شخصیت حقوقی عمومی محسوب می‌شوند. به نظر می‌رسد که صرف نظر از تعریف این مفهوم در قوانین موضوعه، متبادر از نام مؤسسات عمومی غیردولتی در حقوق اداری ایران، سه نوع نهاد و مؤسسه وجود دارد که عبارتند از:

- 
1. Non- Governmental Organizations (NGOs)
  2. Governmental Body

الف) نهادهای انقلابی که حسب اقتضائات سال‌های ابتدایی انقلاب، با اشکال و ساختارهای خاص و متفاوت ایجاد شده و تاکنون به فعالیت خود ادامه می‌دهند، اما جزء ساختار متمرکز نظام اداری کشور نبوده و اصولاً زیر نظر مقام رهبری اداره می‌شوند، مانند ستاد اقامه نماز و کمیته امداد امام خمینی.

ب) نهادهای تخصصی دارای ارتباط ارگانیک با فدراسیون‌های بین‌المللی در حوزه مأموریت کاری خود که رؤسای آنها اصولاً با گونه‌ای از انتخابات تعیین می‌شوند، مانند جمعیت هلال احمر، فدراسیون‌های ورزشی و کمیته ملی المپیک.

ج) نهادهای تخصصی مستقل از ساختار متمرکز دولت و وزارتخانه‌ها که در عین حال ذیل قوه مجریه قرار دارند. این دستگاه‌ها مطابق ماهیت خود و همچنین قوانین حاکم بر آنها، درآمد مستقل داشته و اداره امور آنها با این منابع درآمدی صورت می‌گیرد، مانند صندوق بازنشستگی و سازمان تأمین اجتماعی.

هر سه نهاد مذکور هم نهادهای عمومی دارای شخصیت حقوق عمومی بوده و هم از ساختار متمرکز دولت مستقل هستند، از این رو اطلاق عنوان نهاد عمومی غیردولتی برای آنها شایسته است. در مباحث بعدی نشان داده خواهد شد که تقسیم‌بندی فوق اگرچه با تعاریف قانونی مؤسسات عمومی غیردولتی مطابقت ندارد، اما در بسیاری از موارد مصادیق آن با مصادیق قوانین، قرابت و مشابهت دارد.

از منظری دیگر، نهادهایی که به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی در حقوق ایران شناخته می‌شوند، از حیث ارتباط با دولت سه حالت دارند؛ برخی به طور کامل از دولت - در مفهوم قوه مجریه - مستقل هستند. گروهی ضمن استقلال نسبی از دولت در انجام مأموریت‌های خود به دولت اتکا دارند و گروه سوم تا حد زیادی تحت کنترل دولت بوده و مقامات آن از سوی دولت، عزل و نصب می‌شوند (عباسی و اکبری، ۱۳۹۵: ۲۸).

در خصوص وصف «عمومی» بودن این نهادها چالش و ابهام وجود دارد. اساساً این مفهوم در معانی مختلف و متفاوتی در نظام حقوقی کشور به کار می‌رود که بررسی و تعیین حدود آنها نیاز به پژوهشی مستقل دارد. به عنوان مثال گاه عمومی به طور عام در مقابل خصوصی قرار می‌گیرد، مثلاً در عرصه فعالیت‌های اقتصادی از بخش عمومی - شامل تمام

نهادهای حکومتی - در مقابل بخش خصوصی یاد می‌شود. گاه در تقسیم‌بندی میان اموال خصوصی، عمومی و دولتی تمایز قرار داده می‌شود. در این معنا، اموال دولتی اموالی هستند که در تملک دولت قرار دارد. اموال عمومی نیز مشترکاتی هستند که استفاده آنها به عموم جامعه مربوط است و دولت آنها را اداره می‌کند. اموال دولتی نیز از سوی دولت قابل فروش و انتقال هستند، برخلاف اموال عمومی مانند رودها، سواحل، پل‌ها و راه‌های عمومی (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۷۰-۶۸). معانی دیگری نیز در عرف حقوقی و سیاسی کشور از این واژه وجود دارد که البته کمتر به ادبیات حقوق اداری راه یافته است، نظیر عمومی در معنای نهادهای زیر نظر رهبری یا نهادهایی که زیر نظر قوای سه‌گانه نیستند و ..... همان‌گونه که اشاره شد، بررسی معانی مختلف این واژه در حقوق کنونی ایران، نیازمند پژوهش‌هایی دقیق و مستقل است، به ویژه که ادبیات حقوقی و تقنینی ما نیز در این زمینه خالی از اضطراب نیست. با این حال به نظر می‌رسد که قدر متیقن مفهوم عمومی در بحث از مؤسسات عمومی غیردولتی، داشتن شخصیت حقوق عمومی است؛ یعنی مؤسساتی که به موجب قانون ایجاد شده‌اند و بخشی از وظایف حاکمیت کشور - اعم از مقرراتگذاری، نظارت و حتی در مواردی اعمال تصدی - را انجام می‌دهند. حال با اضافه شدن قید «غیردولتی» به مفهوم عمومی؛ اشخاص حقوق عمومی مستقل از ساختار متمرکز دولت، مؤسسات عمومی غیردولتی خواهند بود.

## ۲. مؤسسات عمومی غیردولتی در قوانین موضوعه کشور

در قوانین موضوعه جمهوری اسلامی ایران، اولین بار نام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در «قانون محاسبات عمومی» مصوب ۱۳۶۶ آمده است و از آن تاریخ این نهادها به صورت رسمی وارد نظام حقوقی کشور شده‌اند (غمامی، کدخدامرادی و فلاحیان، ۱۳۹۶: ۷۴). این قانون در ماده (۵)، مؤسسات عمومی غیردولتی را تعریف کرده است، همچنان که در مواد (۳ و ۴) به تعریف مؤسسه دولتی و شرکت دولتی نیز پرداخته و البته هیچ‌یک را ذیل مفهوم مؤسسه عمومی مطرح نکرده است. قانون مدیریت خدمات کشوری - که در سال ۱۳۸۶ به صورت آزمایشی تصویب و در سال ۹۷ دائمی شده است - نیز ماده (۳) را به تعریف

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی اختصاص داده که تعریفی متفاوت از تعریف مندرج در قانون محاسبات عمومی است. در قوانین مختلف کشور از جمله قوانین برنامه پنج ساله، قوانین بودجه سالیانه، «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۲ و «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مصوب ۱۳۹۶، به این مؤسسات اشاره شده و حقوق، تکالیف و احکامی برای این دستگاه‌ها و شاغلان آنها در نظر گرفته شده است. نکته مهم در خصوص قوانینی از سنخ قوانین ذکر شده آن است که این متون قانونی، مؤسسات عمومی غیردولتی را تعریف نکرده‌اند و صریحاً یا ضمناً به تعاریف مذکور در قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی ارجاع داده‌اند.

آخرین نکته که ذکر آن در باب قوانین حاکم مؤسسات عمومی غیردولتی لازم به نظر می‌رسد آن است که رسیدگی به تظلمات و شکایات مردم از این‌گونه مؤسسات به دیوان عدالت اداری همواره با تردید روبه‌رو بوده است. در هیچ‌یک از قوانین حاکم بر دیوان عدالت اداری - یعنی ماده (۱۱) قانون مصوب ۱۳۶۰، ماده (۱۳) قانون مصوب ۱۳۸۵ و ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ - ذکری از صلاحیت شعب دیوان نسبت به نهادهای عمومی غیردولتی نشده و تنها مصادیقی از این نهادها به اسم یا ذیل عناوینی چون نهادهای انقلابی در هر یک از سه قانون پیش‌گفته مورد تصریح قرار گرفته‌اند. به‌طور خاص ماده (۱۰) قانون فعلی حاکم بر دیوان (مصوب ۱۳۹۲)، شکایت از سازمان تأمین اجتماعی و شهرداری‌ها به‌عنوان دو نهاد عمومی غیردولتی را در صلاحیت دیوان قرار داده است. تنها موضعی که از عبارت نهادهای عمومی غیردولتی در قوانین دیوان استفاده شده نیز مربوط به همین قانون سال ۱۳۹۲ است که امکان شکایت از آیین‌نامه‌ها و سایر نظام و مقررات مصوب دستگاه‌های عمومی غیردولتی به هیئت عمومی دیوان را پیش‌بینی کرده است. همچنین به‌طور استثنایی ماده (۲۶) قانون اساسنامه هلال احمر جمهوری اسلامی ایران نیز شکایت از تصمیمات این جمعیت - به‌عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی - را در صلاحیت دیوان قرار داده است. با توجه به این موارد برخلاف بسیاری موضوعات دیگر، رویه قضایی دیوان عدالت اداری در خصوص تحلیل و تشخیص نهادهای عمومی غیردولتی چندان پرحجم نیست. البته پیش از سال ۱۳۸۵ و در دوران



حاکمیت قانون سال ۱۳۶۰ دیوان، مجلس با تصویب قانون «تفسیر ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» به صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی احصا شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی حکم کرده بود، اما با تغییر قانون دیوان در سال ۱۳۸۵ قانون فوق بلاموضوع شد، گذشته از آنکه با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶، ابهاماتی در تعریف این نهادها ایجاد شد که در ادامه بررسی می‌شوند.

## ۲-۱. مؤسسات عمومی غیردولتی در قانون محاسبات عمومی

ماده (۵) قانون محاسبات عمومی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را واحدهای سازمانی مشخصی تعریف می‌کند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده یا می‌شوند.<sup>۱</sup> در مورد این تعریف در ابتدا دو ایراد عمده به نظر می‌رسد:

ایراد اول آنکه هدف قانونگذار از آوردن ترکیب عطفی «مؤسسات و نهادها» قبل از «عمومی غیردولتی» مشخص نیست. در واقع معلوم نیست که چرا مقنن دو واژه مؤسسه و نهاد را در اینجا کنار هم آورده است. اما به عنوان مثال در تعریف مؤسسه دولتی در ماده (۳) از عبارت «مؤسسه و نهاد دولتی» استفاده نکرده است. به نظر می‌رسد که این تکلف قانونگذار فاقد هرگونه فایده عملی است و می‌توان از هر دو عبارت مؤسسه عمومی غیردولتی یا نهاد عمومی غیردولتی واحد استفاده کرد، بدون آنکه تغییری در معنا ایجاد شود. نکته جالب آن است که این مسئله در قانون مدیریت خدمات کشوری هم - که بیست سال بعد به تصویب رسیده - تکرار شده است، بدون آنکه دلیل یا توضیحی برای آن مطرح شود.

---

۱. ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مقرر می‌دارد: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود.

تبصره: 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».

ایراد دوم و مهمتر در خصوص تعریف مندرج در ماده (۵)، مانع نبودن این تعریف است. براساس تعریف فوق هر نهاد قانونی که خدمات آن جنبه عمومی داشته باشد، باید مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی شود. در واقع با توجه به اعم بودن بخش عمومی از بخش دولتی، این تعریف می‌تواند شامل وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و مؤسسات دولتی هم باشد؛ امری که به روشنی خارج از اراده مقنن بوده و به همین دلیل موارد فوق را قسیم مؤسسات عمومی غیردولتی آورده است. به عبارت دیگر در تعریف مذکور در ماده (۵)، قید غیردولتی بودن هیچ بازتابی نیافته و تعریف شامل مؤسسات عمومی دولتی و غیردولتی، هر دو می‌شود. به نظر می‌رسد قانونگذار، پیشاپیش به این ایراد تعریف خود واقف بوده است و به همین دلیل نیز تبصره ماده (۵) چنین مقرر داشته که فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها باید پس از پیشنهاد دولت به تصویب مجلس برسد. بر این اساس شاید بتوان گفت که تبصره ماده (۵)، صدر ماده را بلاموضوع کرده است، چرا که قانون اشاره شده می‌تواند هر نهادی را عمومی غیردولتی محسوب کند، هر چند در تعریف مزبور نیز نگنجد. همچنین این قانون می‌تواند سازمان‌ها و نهادهایی را که طبق تعریف ماده (۵) عمومی غیردولتی هستند، از شمول این عنوان خارج کند. قانون فوق در سال ۱۳۷۳ و با عنوان «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» به تصویب رسیده و به موجب آن، ۱۰ مجموعه و مؤسسات وابسته به آنها عنوان عمومی غیردولتی (ذیل ماده (۵) قانون محاسبات عمومی) پیدا کرده‌اند.<sup>۱</sup> به موجب الحاقیه این قانون یا برخی قوانین خاص، نهادهای دیگری نیز به فهرست مزبور اضافه شده‌اند.<sup>۲</sup> در خصوص قانون فهرست چند نکته مهم قابل ذکر است: اول آنکه این قانون علاوه بر سازمان‌های مورد اشاره، مؤسسات وابسته به آنها را نیز در عداد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی برشمرده است. تبصره «۱» ماده واحده

۱. شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه، بنیاد مستضعفان، هلال احمر، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کمیته ملی المپیک ایران، بنیاد ۱۵ خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی و سازمان تأمین اجتماعی.

۲. از جمله موارد فوق می‌توان به فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران، مؤسسه‌های جهاد نصر و جهاد استقلال و جهاد توسعه، کتابخانه حضرت آیت‌الله مرعشی نجفی (قم)، جهاد دانشگاهی، بنیاد امور بیماری‌های خاص، صندوق بیمه روستائیان و عشایر و صندوق تأمین خسارت‌های بدنی اشاره کرد.

مقرر می‌دارد که منظور از مؤسسه وابسته، واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیرتجارتی و غیرانتفاعی توسط نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و مالکیت آن به نهاد عمومی غیردولتی تعلق دارد. متن تبصره موهوم آن است که منظور از مؤسسات وابسته، مؤسسات غیرتجاری مذکور در ماده (۵۸۴) قانون تجارت است، حال آنکه این‌گونه مؤسسات - مانند شرکت‌ها - تابع حقوق خصوصی بوده و رویه عملی نهادهایی چون سازمان امور مالیاتی و بیمه تأمین اجتماعی در مواجهه با آنها نیز مؤید همین امر است. این سؤال ایجاد می‌شود که آیا این متن قانونی، تجویزگر تأسیس نهادها و مؤسسات جدید با شخصیت حقوق عمومی از سوی نهادهای عمومی غیردولتی است؟ پاسخ به این پرسش نیز منفی به نظر می‌رسد، چرا که مبنای قانونگذار در تمامی مقررات مربوط به حقوق اداری، تأسیس شخصیت حقوق عمومی با حکم قانون است و این امر را می‌توان به وضوح در ۴ ماده اول قانون مدیریت خدمات کشوری و مواد (۲ تا ۵) قانون محاسبات عمومی مشاهده کرد. نتیجه آنکه به نظر می‌رسد مبنای وضع این مقرر قانونی، تعیین تکلیف برخی نهادهای زیرمجموعه مؤسسات عمومی غیردولتی بوده که پیش از تصویب این قانون وجود داشته‌اند و وظایف آنها جنبه عمومی داشته است، نظیر حوزه هنری سازمان تبلیغات اسلامی. در صورتی که بعد از تصویب قانون فهرست، هر یک از نهادهای عمومی غیردولتی مذکور در این قانون قصد تأسیس زیرمجموعه‌ای را داشته باشند، این اقدام باید یا در قالب شرکت‌ها و مؤسسات غیر تجاری مذکور در قانون تجارت انجام شود یا مطابق قانون مدیریت خدمات کشوری با اخذ حکم قانونگذار، مجموعه مورد نظر ایجاد و ماهیت مؤسسه عمومی غیردولتی پیدا کند. به عنوان مثال اقدام جمعیت هلال احمر در ایجاد برخی نهادهای زیرمجموعه خود با عنوان «سازمان» - نظیر سازمان تدارکات پزشکی و سازمان امداد و نجات - و اعطای شخصیت حقوقی به آنها فاقد محمل قانونی است و نهادهایی از این دست که به موجب حکم قانونی ایجاد نشده‌اند را نمی‌توان نهاد عمومی غیردولتی محسوب کرد.

دومین نکته‌ای که در خصوص قانون فهرست حائز اهمیت است، مربوط به تبصره «۲» این قانون است. در این تبصره چنین آمده که اجرای قانون در مورد مؤسسات و نهادهای

عمومی که تحت نظر مقام ولایت فقیه هستند، با اذن معظم له خواهد بود. سؤال آن است که منظور از «قانون» در این تبصره کدام است؟ اگر منظور قانون فهرست است، معنای تبصره این است که دستگاه‌های مورد اشاره در قانون تا زمان صدور اذن رهبری، اساساً نهاد عمومی غیردولتی نخواهند بود. اگر منظور قانون محاسبات عمومی باشد، اعمال قانون محاسبات تا زمان اذن متوقف خواهد بود. متن قانون در اینجا دارای ابهام است، اما به نظر می‌رسد که به قرینه واژه «اجرا»، موضوع تبصره را باید قانون محاسبات عمومی دانست، چرا که قانون است که قابلیت اجرا یا عدم اجرا را دارد و نه قانون فهرست که فقط به تعریف و تبیین یکی از مفاهیم قانون محاسبات عمومی پرداخته است.

سومین نکته قابل ذکر در خصوص قانون فهرست آن است که بند «۱» این ماده واحده، شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان را به شرطی که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری باشد، نهاد عمومی غیردولتی برشمرده است. در مورد نهاد عمومی بودن شهرداری‌ها تردیدی وجود ندارد، اما در مورد شرکت‌های ذیل شهرداری‌ها، عملاً این قانون همزمان دو نوع شخصیت حقوقی برای این‌گونه شرکت‌ها معرفی کرده است: شرکت تجاری که تابع حقوق خصوصی است و دستگاه عمومی غیردولتی که تابع حقوق عمومی است. به نظر می‌رسد که داشتن همزمان دو نوع شخصیت حقوقی ممتنع است. این شرکت‌ها به واسطه شرکت بودن تابع قوانین مالیاتی و دیگر قوانین حاکم بر نهادهای حقوق خصوصی هستند و به سبب نهاد عمومی بودن، باید از اقتدار و امتیازات اشخاص حقوق عمومی نظیر معافیت مالیاتی یا حق معرفی نماینده حقوقی به محاکم (ماده ۳۲) قانون آیین دادرسی مدنی) برخوردار باشند. این مهم وقتی بیشتر جلب توجه می‌کند که بدانیم این شرکت‌ها اصولاً دارای شرح وظایف تجاری و درآمدزا هستند، در حالی که قانونگذار شاید به دلیل ماهیت درآمدی شرکت‌های زیرمجموعه نهادهایی چون سازمان تأمین اجتماعی و بنیاد مستضعفان این وضعیت را برای آنان قائل نشده است. در نهایت شاید باید گفت که در اینجا قانون فهرست، ناسخ قانون تجارت بوده و شرکت‌های زیرمجموعه شهرداری‌ها فقط نهاد عمومی غیردولتی است. البته این تفسیر نیز خالی از تکلف نیست، چرا که نیازی به شرکت نام نهادن این‌گونه دستگاه‌ها نبود.

در خصوص قانون محاسبات عمومی باید اشاره داشت که برخی اساتید حقوق اداری، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی را نام دیگر مؤسسات و نهادهای انقلابی معرفی کرده‌اند که به دلیل اقتضائات کار انقلابی می‌بایست از آزادی عمل بیشتری بهره‌مند می‌شدند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۱۳۷). در اینکه مؤسسات عمومی غیردولتی از حیث ساختارها و به ویژه نوع نظارتی که بر آنها اعمال می‌شود، آزادی بیشتری نسبت به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی دارند تردیدی نیست، اما همان‌گونه که گفته شد نه تعریف این مؤسسات و نه مصادیق آن مطابق قانون فهرست و نه مفهوم متبادر از عنوان عمومی غیردولتی، اختصاصی به نهادهای انقلابی ندارد. البته باید دانست که در نظام حقوق اداری کنونی ایران به‌رغم اشاره به عنوان نهادهای انقلابی در برخی قوانین، تعریف یا احصای جامعی از نهادهای انقلابی وجود ندارد (مولایی و سعادت‌ی راد، ۱۳۹۸: ۲۱۳).

## ۲-۲. مؤسسات عمومی غیردولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری

همچنان که گفته شد ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، تعریف جدیدی از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ارائه کرده که با تعریف مذکور در قانون محاسبات عمومی متفاوت است.<sup>۱</sup> از آنجاکه این ماده فاقد فهرست نام دستگاه‌های مشمول آن است، بررسی و تحلیل تعریف مذکور از اهمیت مضاعفی برخوردار است. از این‌رو برای اطلاق عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی به یک دستگاه باید هر چهار ویژگی زیر جمع باشند:

الف) استقلال حقوقی،

ب) تأسیس با تصویب مجلس شورای اسلامی،

ج) تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه آن از منابع غیردولتی،

د) انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد.

به نظر می‌رسد که ویژگی اول و چهارم مفروضاً در تمام دستگاه‌های اداری کشور وجود

---

۱. ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می‌دارد: «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه آن از محل منابع غیر دولتی تأمین شود و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد».

دارد و بحث عملی بیشتر بر روی ویژگی دوم و سوم است. بر این اساس، دستگاه‌هایی که با تصویب مجلس ایجاد نشده‌اند یا کمتر از ۵۰ درصد بودجه آنها از منابع غیردولتی تأمین می‌شود، نمی‌توانند ذیل این تعریف قرار بگیرند. در خصوص شرط تأسیس با تصویب مجلس باید گفت که در حقوق اداری، ایجاد شخصیت حقوقی منوط به تصمیم قدرت عمومی است و این تصمیم نیز در مصوبات یا مجوزهای قانونگذار تبلور می‌یابد (رضایی زاده و داوری، ۱۳۹۴: ۹۶). این در حالی است که برخی دستگاه‌ها به موجب حکم رهبری انقلاب تأسیس شده‌اند و اگرچه در قوانین مختلف نام آنها ذکر شده، اما تأسیس شان مستظهر به قانون مصوب مجلس شورای اسلامی نیست. همچنین در مورد شرط سوم باید دانست که بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه دستگاه باید از طریق منابع غیردولتی تأمین شود، اعم از منابعی که حاصل درآمدزایی دستگاه است یا منابعی که به عنوان کمک پرداخت می‌شود و نباید منابع اختصاص یافته به دستگاه براساس بودجه سالیانه کشور، بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه دستگاه را تشکیل دهد (رستمی و حسینی پور، ۱۳۸۸: ۱۹۷). به طور معمول برخی از دستگاه‌های عمومی غیردولتی - مانند شهرداری‌ها - توانایی درآمدزایی برای تأمین بودجه خود از منابع غیردولتی را دارند و برخی نیز از طریق کمک یا حق‌السهم‌هایی که به موجب قوانین خاص برای دستگاه‌های مذکور در نظر گرفته شده کسب درآمد می‌کنند، نظیر حق‌السهم جمعیت هلال احمر از ثبت اسناد رسمی (کدخدایی، طباطبایی نژاد و فتاحی، ۱۳۹۸: ۲۶-۲۵).

با توجه به موارد فوق به عنوان نمونه سازمان تبلیغات اسلامی را می‌توان مثال زد که اولاً بخش بزرگ بودجه سالیانه آن وابسته به منابع دولتی و بودجه کشور است و ثانیاً براساس اساسنامه مصوب مقام معظم رهبری تأسیس شده و فعالیت می‌کند. بنابراین با اینکه این سازمان طبق قانون فهرست و قانون محاسبات عمومی، نهاد عمومی غیردولتی شناخته می‌شود، اما این عنوان را ذیل قانون مدیریت خدمات کشوری ندارد. نتیجه آنکه ممکن است نهادی ذیل قانون محاسبات عمومی غیردولتی باشد، ولی طبق قانون مدیریت خدمات نباشد. همین‌طور برعکس آن نیز ممکن است، یعنی نهادی که اسم آن در قانون فهرست نیامده باشد، اما در تعریف ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری بگنجد. سازمان‌های حرفه‌ای و اتاق‌های بازرگانی و صنایع و معادن از جمله این نهادها

هستند که به رغم عدم تصریح، مؤسسه عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند (رستمی و حسینی پور، ۱۳۸۸: ۱۹۴). نکته مهم آنکه نهادهای ذکر شده به دلیل انتخابی بودن مقامات آن بیشترین قرابت را نیز با ماهیت نظری نهادهای عمومی غیردولتی دارند. در واقع همین که نهادی دارای ویژگی‌های چهارگانه مذکور باشد؛ خودبه خود ذیل قانون مدیریت خدمات کشوری است و مؤسسه عمومی غیردولتی محسوب می‌شود و نیازی به تصریح نام آنها در یک قانون خاص نیست (افشاری و رستمی، ۱۳۹۸: ۱۰۱).

ممکن است در مورد شرط مصوب مجلس بودن ایجاد سازمان تبلیغات اسلامی، این ایراد مطرح شود که این شرط در زمان تصویب قانون محاسبات عمومی نیز مفقود بود، اما خللی به وضعیت حقوقی این سازمان وارد نیاورد. پاسخ آن است همان‌گونه که پیش از این ذکر شد، تصویب قانون فهرست به عنوان اراده اخیر قانونگذار، اساساً تعریف ماده (۴) قانون محاسبات عمومی را بلاموضوع کرده و هر مجموعه‌ای که در قانون فهرست احصا شده است از نظر قانون محاسبات عمومی، عمومی غیردولتی محسوب می‌شود، هرچند ذیل تعریف ماده (۴) این قانون نیز قرار نگرفته باشد. کمیته امداد امام خمینی نیز وضعیتی مشابه سازمان تبلیغات اسلامی دارد و فعالیت آن از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی مبتنی بر اساسنامه‌های مصوب مقام ولایت فقیه بوده است.

### **۳-۲. تعریف مؤسسات عمومی غیردولتی در تعامل میان قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری**

مفهوم این‌گونه مؤسسات در دو قانون اصلی که به آنها پرداخته‌اند، روشن و مشخص شد که این دو قانون از حیث تعریف و دامنه شمول با یکدیگر، تفاوت‌های جدی دارند. اکنون تکلیف حقوق دان در مقام تفسیر و حل تعارض میان این دو مقرر قانونی چیست؟ به نظر می‌رسد که در این زمینه دو دیدگاه قابل طرح باشند که عبارتند از:

الف) نسخ ماده (۵) ق.م.ع به وسیله ماده (۳) ق.م.خ: مبنای قانونی برای طرح این دیدگاه ماده (۱۲۷) قانون مدیریت خدمات کشوری است که براساس آن کلیه قوانین و مقررات خاص و عام مغایر با این قانون لغو می‌شود. از آنجاکه مفاد قانون محاسبات عمومی با

قانون مدیریت خدمات کشوری در تعریف مؤسسات فوق مغایر است، نسخ می شود و پیرو آن قانون فهرست که حیات و اعتبار آن در گروه ماده (۵) ق.م.ع بود نیز نسخ می شود.

ب) اعتبار و اجرای هر دو قانون در محدوده خود: براساس این دیدگاه، ماده مربوطه در قانون محاسبات نسخ نشده و هر یک از دو قانون در محدوده خود دارای اعتبار و الزام هستند. استدلالی که بر این دیدگاه وجود دارد، آن است که ماده (۵) ق.م.ع تصریح دارد «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که...» و به این ترتیب دامنه محدوده اعتبار و نفوذ خود را مشخص کرده است. ماده واحده قانون فهرست نیز تأکید دارد که در مقام احصای مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، ذیل تبصره ماده (۵) ق.م.ع است و نه بیش از آن. براساس بدیهیات حقوق اداری و همچنین ماده (۱۲۷) ق.م.خ، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون عام در حوزه حقوق اداری است و از آنجاکه عام مؤخر، ناسخ خاص مقدم نیست (کاتوزیان، ۱۳۹۳: ۳۷۸)، هریک از این دو قانون در محدوده مخصوص به خود عمل می کنند؛ قانون محاسبات عمومی در حیطه موضوعی خود و قانون مدیریت خدمات کشوری به صورت عام. به عنوان مثال سازمان تبلیغات اسلامی و کمیته امداد امام خمینی از حیث مسائل محاسباتی به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی تابع ملزومات این گونه نهادها براساس قانون محاسبات عمومی هستند، اما در مواردی که قانونگذار حکم عامی را برای دستگاه های عمومی غیردولتی وضع می کند، این نهادها مشمول آن حکم نیستند.

البته باید دانست که پذیرش این تفسیر یکی از ایرادات کار قانونگذار را مشخص می کند؛ همان گونه که در مقدمه مقاله بیان شد مقنن در قانون مدیریت خدمات کشوری به دنبال آن بوده تا با جعل اصطلاح «دستگاه اجرایی» در ماده (۵)<sup>۱</sup>، همه نهادها و دستگاه های حاکمیتی کشور را مشمول تعریف خود کند تا بعداً هرگاه تکلیفی را برای مشمولان ماده (۵)

۱. ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می دارد: «دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت های دولتی و کلیه دستگاه هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک ها و بیمه های دولتی دستگاه اجرایی نامیده می شوند».



ق.م.خ مقرر کرد، کلیه دستگاه‌های حکومتی مشمول آن شوند. همان‌گونه که مشاهده شد با نقص تعریف ماده (۳)، برخی نهادها از دامنه شمول آن خارج شده و چون ساختار حقوقی آنها با تعاریف مذکور در مواد (۱ و ۲ و ۴) آن قانون نیز سازگار نیست، نه تنها عملاً از عنوان کلی دستگاه اجرایی خارج شده‌اند، بلکه عنوان حقوقی کلی دیگری نیز با ماهیت آنها سازگار نیست. ضمن آنکه نهادهایی مانند ستاد اجرایی فرمان امام (ره) از ابتدا نیز نه با تعاریف قانون محاسبات عمومی و قانون فهرست سازگار بوده‌اند و نه با تعاریف قانون مدیریت خدمات کشوری. این در حالی است که نهادهایی از جنس ستاد اجرایی، کمیته امداد و سازمان تبلیغات اسلامی بیشترین سازگاری را با مفهوم مؤسسات عمومی غیردولتی دارند و قانونگذار می‌تواند با اصلاحی جزئی در متن ماده (۳) ق.م.خ نقیصه موجود را برطرف کند.

ممکن است این ایراد وارد شود که قانون مدیریت خدمات کشوری خود مبنای جامع‌الشمولی نداشته و ماده (۱۱۷) آن به صراحت برخی دستگاه‌ها - از جمله دستگاه‌های زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری - را از شمول این قانون خارج کرده است. پاسخ آن است که استثنای ماده (۱۱۷)، تخصیصی است که قانونگذار خود بر دستگاه‌های اجرایی ماده (۵) زده است. به عبارت دیگر ماده (۵) دستگاه‌های اجرایی را تعریف کرده و ماده (۱۱۷) برخی از این دستگاه‌ها را از شمول قانون معاف دانسته است. این استثنا و معافیت به منزله خروج این نهادها از محدوده اجرای قانون مدیریت خدمات است و نه خروج آنها از عنوان دستگاه اجرایی. به تعبیر علم اصول فقه، این نقیصه قانون موجب خروج تخصیصی دستگاه‌های فوق از عنوان دستگاه اجرایی شده و اساساً کار به خروج تخصیصی ماده (۱۱۷) نرسیده است.

نتیجه مباحث بالا آن است که هنگامی که قانونگذار تکلیفی را به صراحت برعهده مشمولان هر یک از دو ماده (۴) ق.م.خ یا (۳) ق.م.خ گذاشته است، صرفاً دستگاه‌هایی که مشمول آن قانون هستند، مکلف خواهند شد. در مواردی که قانونگذار فقط از عبارت «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی» استفاده کرده و هدف خود را از تعریف این مفهوم معلوم نکرده است، باید موضوع را حمل به قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان مقرر

عام کرد. به عنوان مثال ماده (۳۲) قانون آیین دادرسی مدنی حق معرفی نماینده حقوقی در محاکم قضایی را برای مؤسسات عمومی غیردولتی قائل شده که این حق، مخصوص مؤسساتی است که طبق قانون مدیریت خدمات کشوری ذیل این عنوان می‌گنجد. البته نهادهایی مانند سازمان تبلیغات اسلامی و کمیته امداد امام خمینی نیز با استفاده از حقی که در همین ماده به نهادهای انقلاب اسلامی داده شده است، حق معرفی نماینده حقوقی در محاکم قضایی را دارند (شمس، ۱۳۸۵: ۳۲۰). همچنین ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در احصای تصمیمات قابل شکایت دستگاه‌ها، دستگاه‌های عمومی غیردولتی را - جز برخی مصادیق آن نظیر شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی - از قلم انداخته و از این رو به نظر می‌رسد که تصمیم‌های این دستگاه‌ها (مطابق تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری) در دیوان قابل شکایت نیست. در این حالت نیز نهادهای انقلابی حکمی متفاوت داشته و تصمیم آنان قابل شکایت در دیوان است. مثال مهم دیگر قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور است که در مواضع مکرر - از جمله تبصره «۲» بند «خ» مواد (۱۶ و ۳۳) - حقوق و تکالیفی را برای نهادهای عمومی غیردولتی مقرر کرده که بنابر استدلال پیش‌گفته ناظر به نهادهای عمومی غیردولتی براساس قانون مدیریت خدمات کشوری است.

قانونگذار در برخی از قوانین جدید با علم به خلأ موجود در تعریف ماده (۳) ق.م.خ و نقصی که در عنوان دستگاه‌های اجرایی ایجاد شده، مخاطب برخی قوانین را دستگاه‌های مشمول ماده (۵) ق.م.ع و ماده (۵) ق.م.خ هر دو تعیین کرده است. به عنوان مثال بند «۹» از فقره «ط» تبصره ۲ قانون بودجه ۱۳۹۸ بیان می‌دارد که کارکنان شاغل در این دستگاه‌ها، حق مدیریت عاملی و تصدی سایر مسئولیت‌های اجرایی و عضویت در هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان‌ها اعم از زیرمجموعه خود و زیرمجموعه سایر دستگاه‌ها را ندارند. از آنجاکه این موضوع نتوانسته چتری واحد برای شمول تمام دستگاه‌های عمومی باشد، در مواضع مکرری از قانون بودجه سال ۱۳۹۹، مخاطب برخی تکالیف قانونی را نه مشمولان ماده (۵) دو قانون فوق

یا هر دوی آنها که مشمولان ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه<sup>۱</sup> قرار داده و به این ترتیب وسیع‌ترین میزان شمول دستگاه‌های عمومی را ذیل این ماده فراهم کرده است. این در حالی است که مخاطب بسیاری از تکالیف مذکور در قانون بودجه ۱۳۹۸، مشمولان ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری بودند. ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه، فهرست بسیار جامعی از اقسام شخصیت‌های حقوقی حقوق عمومی مطرح کرده که براساس آن هر دستگاهی می‌تواند شامل یکی از عناوین مطرح در این ماده قرار گیرد، هرچند به نظر می‌رسد که وضع چنین ماده موسعی صرفاً به واسطه تعلل قانونگذار نسبت به دسته‌بندی صحیح نهادهای عمومی بوده و ماده حاضر فاقد هرگونه دسته‌بندی و احصای روشمند این‌گونه دستگاه‌ها و نهادهاست. از این رو قانونگذار باید با وضع قانونی جدید یا اصلاح مواد (۳ و ۵) قانون مدیریت خدمات گامی در جهت دسته‌بندی صحیح و جامع دستگاه‌های اجرایی بردارد.

---

۱. ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶): «دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام کند و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرایی شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت کنند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها را فراهم کند، به نحوی که میزان ناخالص پرداختی به هر یک از افراد فوق مشخص و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم فراهم شود. وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران از شمول این حکم مستثنا هستند. اجرای این حکم در خصوص بنگاه‌های اقتصادی متعلق به وزارت اطلاعات و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تنها با مصوبه شورای عالی امنیت ملی مجاز خواهد بود...».

### ۳. جمع بندی و نتیجه گیری

در مقام تفسیر میان دو دیدگاهی که در خصوص رابطه میان تعریف نهادهای عمومی غیردولتی در دو قانون محاسبات عمومی و مدیریت خدمات کشوری وجود دارد - یعنی قول به نسخ قانون محاسبات عمومی و قول به جمع میان دو قانون - به نظر می رسد که نظریه دوم را باید پذیرفت که با قواعد تفسیر حقوقی از جمله قاعده «الجمع مهمما ممکن اولی» و همین طور قاعده عدم نسخ خاص مقدم به وسیله عام مؤخر سازگار است. باید پذیرفت که دو ماهیت حقوقی متفاوت به نام نهاد عمومی غیردولتی در نظام حقوق اداری ایران وجود دارد؛ تعریف قانون محاسبات و تعریف قانون مدیریت خدمات. به این ترتیب فرضیه مذکور در مقدمه پژوهش و پاسخ پرسش اصلی اثبات می شود که براساس آن، در حقوق اداری ایران، دو تعریف مستقل و متفاوت از مؤسسات عمومی غیردولتی با دامنه و مصادیق مستقل و مخصوص به خود وجود دارد. حتی بالاتر از آن می توان مؤسسه عمومی غیردولتی در نظام حقوق اداری ایران را مشترک لفظی میان دو معنای مذکور در دو قانون پیش گفته دانست. بر این اساس برخی دستگاه های شناخته شده به عنوان عمومی غیردولتی، ذیل هر دو قانون یاد شده، عمومی غیردولتی محسوب می شوند و برخی دستگاه ها ذیل یکی از این دو قانون.

دو تعریف مذکور، آثار و عوارض و مصادیق آنها از هم متفاوت است و در موارد تردید، در جایی که به تصریح قانونگذار یا قرائن حالیه و مقالیه می توان فهمید که حق یا تکلیفی برای نهادهای عمومی غیردولتی مشمول هر یک از این دو قانون تعیین شده است، مطابق همان فهم حقوقی عمل خواهد شد. با این حال مواردی وجود دارد که به موجب قوانین یا مقررات معتبر کشور حق یا تکلیفی به طور مطلق برای مؤسسات عمومی غیردولتی در نظر گرفته شده است، مانند ماده (۳۲) قانون آیین دادرسی مدنی که حق معرفی نماینده حقوقی برای این دستگاه ها را به رسمیت شمرده است. در این موارد، با توجه به عام بودن قانون مدیریت خدمات کشوری باید حق و تکلیف مورد بحث را بر دستگاه های عمومی غیردولتی مشمول این قانون تفسیر کرد، زیرا تعریف عام این دستگاه ها به موجب قانون اخیرالذکر تعیین شده است. با این استدلال تعریف قانون مدیریت حتی بر قوانین مقدم التصویب

نیز حاکم خواهد بود، چرا که این قوانین به مفهوم عام مؤسسات عمومی غیردولتی در نظام اداری کشور ارجاع می‌دهند که در قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف شده است. نتیجه این دیدگاه آن است که مواردی مشمول تعریف قانون محاسبات عمومی و قانون فهرست خواهند بود که با توجه به خاص بودن این قوانین به شمول آنها ذیل دو قانون فوق تصریح شده باشد.

## منابع و مآخذ

۱. افشاری، فاطمه و ولی رستمی (۱۳۹۸). «واکاوی استقلال مالی مؤسسات عمومی غیردولتی از منظر حقوق مالیه عمومی»، دوفصلنامه پژوهش حقوق اسلامی، دوره ۲۰، ش ۱ (۴۹ پیاپی).
۲. امامی، محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۸۹). حقوق اداری، جلد اول، چاپ هفتم، تهران، نشر میزان.
۳. جاوید، محمد جواد و سجاد افشار (۱۳۹۷). «رهیافت متن‌گرایی در تفسیر حقوقی؛ با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال بیستم، ش ۶۱.
۴. رستمی، ولی و سیدمجتبی حسینی‌پور (۱۳۸۸). «نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی دانشگاه تهران، دوره ۳۹، ش ۴.
۵. رضایی‌زاده، محمد جواد (۱۳۸۵). حقوق اداری (۱)، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۶. رضایی‌زاده، محمد جواد و محسن داوری (۱۳۹۴). «تفکیک صلاحیت اشخاص حقوق عمومی در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه حقوق اداری، سال دوم، ش ۸.
۷. شمس، عبدالله (۱۳۸۵). آیین دادرسی مدنی، جلد اول، چاپ دوازدهم، تهران، انتشارات دراک.
۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵). حقوق اداری، چاپ دوازدهم، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
۹. عباسی، بیژن و مینا اکبری (۱۳۹۵). «نقش نهادهای عمومی غیردولتی در خصوصی سازی ایران و آثار آن»، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، دوره ۲۱، ش ۳.
۱۰. غمامی، سیدمحمد مهدی، کمال کدخدامرادی و مهدی فلاحیان (۱۳۹۶). «ماهیت حقوقی شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی»، دوفصلنامه پژوهش حقوق اسلامی، دوره ۱۸، ش ۴۶.
۱۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶). اموال و مالکیت، چاپ هفدهم، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
۱۲. --- (۱۳۹۳). فلسفه حقوق، جلد دوم، چاپ پنجم، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۱۳. کدخدایی، عباسعلی، سیدمحمد طباطبایی نژاد و علی فتاحی زفرقندی (۱۳۹۸). «صلاحیت دیوان محاسبات کشور در نظارت مالی بر مؤسسات عمومی غیردولتی (مطالعه موردی رأی هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری در خصوص نظارت دیوان محاسبات بر حساب‌های شهرداری‌ها)»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۸، ش ۲۳.
۱۴. مولایی، آیت و بهروز سعادت‌راد (۱۳۹۸). «مشکلات نظارت قضایی بر نهادهای انقلابی با تأکید بر سازمان تبلیغات اسلامی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۳، ش ۱۰۷.

15. Alder, John (2013). *Constitutional and Administrative Law*, Hampshire, Palgrave Macmillan, Ninth Edition.
16. Carey, Henry. F (2012). *Privatizing Democratic Peace; Policy Dilemmas of NGO Peacebuilding*, Hampshire, Palgrave Macmillan, First Edition.
17. Marique, Yseult (2007). "The Rule-Making Powers of Independent Administrative Agencies (QUANGOs)", *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 11.
18. Stott, David and Alexandra Felix (1997). *Principles of Administrative Law*, London, Cavendish Publishing, First Edition.