



## Criminalization of Informing the Contrary in Iranian Law

**Sayyed Mahdi Razavi**  
Master of Public Law, North Amol Non-Profit University,  
Amol, Iran (Corresponding Author)

**Davood Ghasemi**  
Assistant Professor, Department of Public Law, North Amol  
Non-Profit University, Amol, Iran

**Hamed Sarvi**  
PhD student in criminal law and criminology, Islamic Azad  
University, Sari Branch, Sari, Iran

## چگونگی اعمال نظارت بر نحوه عملکرد بنیاد مستضعفان

**سید مهدی رضوی**  
کارشناس ارشد حقوق عمومی، دانشگاه غیرانتفاعی شمال آمل، آمل، ایران (نویسنده مسئول)  
mehdirazavi998@gmail.com

**داوود قاسمی**  
استادیار گروه حقوق عمومی، دانشگاه غیرانتفاعی شمال آمل، آمل، ایران  
davood\_ghasemi\_143@yahoo.com

**حامد سروی**  
دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد ساری، ساری، ایران  
sarvi.hamed@yahoo.com

### Abstract

In most of the current legal systems of the world, institutions that have a separate personality from the central government organizations have been created to administer public duties. These organizations are effective tools for the central government in order to carry out specialized executive and general tasks that require independence and distance from political issues, although there is no uniform model in this regard. Non-governmental public institutions in our country are also among these organizations that were created to provide services that are public. Public non-governmental institutions and organizations in Iran were identified with the approval of the country's public accounting law in 1987, and the official activity of these institutions expanded after the approval of the law on the list of non-governmental public institutions in 1994. According to Article (3) of the Civil Service Management Law approved in 2007 non-governmental institutions and public institutions are specific organizational units that have legal independence and were established with the approval of the Islamic Council and receive more than 50% of their annual budget from non-governmental sources. It is responsible for duties and services that are public. According to the legal documents, it can be said that this legal entity was created in the origin of the law approved by the Islamic Council, that is, according to the law in the special sense and in the case that some institutions with general functions and having other characteristics Public non-governmental institutions created by other institutions such as the government, the Supreme Council of Cultural Revolution, etc., are not usually recognized under this title. One of the essential features of these institutions, which can be defined based on its purpose, is to be in charge of duties and services that are public, and on the other hand, they do not pursue profit-making.

**Keywords:** Nature, Public Institutions, Non-Governmental, The Mustazafaan Foundation.



### چکیده

در اکثر نظام‌های حقوقی کنونی دنیا تأسیساتی که دارای شخصیتی مجزا از سازمان‌های حکومت مرکزی هستند، برای اداره وظایف عمومی ایجاد شده‌اند. این سازمان‌ها ابزارهای مؤثری برای حکومت مرکزی به منظور انجام وظایف اجرایی و عمومی تخصصی که نیازمند استقلال و دور بودن از مسائل سیاسی دارند می‌باشند، البته در این خصوص الگوی همسانی وجود ندارد. مؤسسات عمومی غیردولتی در کشور ما نیز از جمله این سازمان‌ها می‌باشند که به منظور انجام خدماتی که جنبه عمومی دارند ایجاد شده‌اند. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در ایران با تصویب قانون محاسبات عمومی کشور در سال ۱۳۶۶ مورد شناسایی قرار گرفتند و فعالیت رسمی این مؤسسات پس از تصویب قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی در سال ۱۳۷۳ گسترش یافت. طبق ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، مؤسسات و نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد. با توجه به مستندات قانونی می‌توان گفت که این نهاد حقوقی در منشأ ایجاد به موجب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی ایجاد گردید یعنی به موجب قانون به معنای اخص و در صورتی که برخی از مؤسسات با کاربدهای عمومی و دارا بودن سایر ویژگی‌های مؤسسات عمومی غیردولتی توسط نهادهای دیگری نظیر دولت، شورای عالی انقلاب فرهنگی و... ایجاد گردند، قاعداً تحت این عنوان شناخته نمی‌شوند. از ویژگی‌های ماهوی این نهادها که مبتنی بر هدف آن قابل تعریف است، عهده دار بودن وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارند و از طرف دیگر در پی مقاصد انتفاعی نیست.

**واژگان کلیدی:** ماهیت، مؤسسات عمومی، غیردولتی، بنیاد مستضعفان.

Received: 2022/10/16 - Review: 2023/02/17 - Accepted: 2023/02/23

دریافت مقاله: ۱۴۰۱/۰۷/۲۴ - بازنگری مقاله: ۱۴۰۱/۱۱/۲۸ - پذیرش مقاله: ۱۴۰۱/۱۱/۲۸

<p>ارجاع: رضوی، سید مهدی؛ قاسمی، داوود؛ سروی، حامد؛ (۱۴۰۱)، چگونگی اعمال نظارت بر نحوه عملکرد بنیاد مستضعفان، تمدن حقوقی، شماره ۱۳.</p>
<p>Copyrights: Copyright for this article is retained by the author (s) , with publication rights granted to Legal Civilization. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<a href="http://creativecommons.org/licenses/by/4.0">http://creativecommons.org/licenses/by/4.0</a>) , which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.</p>



#### مقدمه

بنیاد مستضعفان یکی از نهادهای انقلابی است که پس از پیروزی انقلاب اسلامی در جهت نگهداری و سرپرستی اموال مصادره شده خاندان پهلوی و وابستگان آن رژیم برای به مصرف رساندن درآمد کلیه اموال مذکور برای مستمندان و مستضعفین به منظور رفع استضعاف مادی و معنوی آنان، تشکیل گردید. این نهاد به موجب فرمان امام خمینی (ره) به شورای انقلاب اسلامی در تاریخ ۱۳۵۷/۱۲/۰۹ مبنی بر جمع‌آوری و مصادره کلیه اموال منقول و غیرمنقول سلسله پهلوی و وابستگان آن‌ها به نفع مستمندان و محرومین، تأسیس گردید که بر این اساس نهاد مذکور دو وظیفه عمده بر عهده داشت: تمرکز اداره، نظارت و بهره‌برداری از کلیه اموال باقیمانده سلسله پهلوی و عمال و وابستگان آن‌ها که از طریق مصادره به بنیاد منتقل می‌شدند. به مصرف رساندن درآمدهای بنیاد در راه بهبود زندگی مستضعفان و محرومان.

به طور کلی هر سازمان یا نهاد اجرایی در یک دولت قانونمدار، بایستی از یک سری ویژگی‌ها و معیارها نظیر، شخصیت حقوقی، حدود صلاحیت‌ها، نحوه اعمال نظارت بر آن نهاد و... برخوردار باشد تا سازمان مزبور از یک جایگاه حقوقی شخصی در میان نهادهای حکومتی برخوردار گردد. به همین خاطر ما از دو جنبه بنیاد مستضعفان را مورد بررسی قرار می‌دهیم: یکی از جهت تبیین شخصیت حقوقی بنیاد و دیگر از جهت نحوه اعمال نظارت بر عملکرد بنیاد. تا قبل از تصویب قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۶۶، جایگاه حقوقی نهادهایی نظیر بنیاد مستضعفان در هاله‌ای از ابهام قرار داشت و اغلب حقوقدانان این

گونه نهادها را در زمره مؤسسات دولتی تلقی می‌کردند. اما با تصویب قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۶۶ کلیه نهادها و مؤسسات عمومی به سه دسته تقسیم شدند: مؤسسات دولتی؛ شرکت‌های دولتی؛ مؤسسات عمومی غیردولتی و به موجب همین قانون، کلیه نهادها و مؤسسات عمومی مکلف شدند که جایگاه حقوقی خود را با یکی از سه مورد مذکور مطابقت دهند. به همین منظور بنیاد مستضعفان نیز که از این قانون مستثنی نبوده به موجب ماده واحده قانون تعیین فهرست نهادها و مؤسسات عمومی و غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ مشمول مقررات مؤسسات عمومی غیردولتی گردید.

هر نظامی برای تحقق اهداف نیاز به یک سیستم اداری مؤثر و مطمئن دارد که این مجموعه در عین حال که به سیاست‌های کلی و مقاصد اصلی حاکمیت اعتقاد قلبی دارد، هدفش تسهیل اجرای تصمیمات حکومتی و تلاش برای تحقق اهداف اولیه باشد. جوامع و اجتماعات انسانی به فراخور نیازهای شان از نهادهای متفاوتی تشکیل شده‌اند؛ در جمهوری اسلامی ایران نیز شرایط و الزامات ناشی از انقلاب، تحولات گسترده‌ای در نظام اداری کشور ایجاد کرد؛ به گونه‌ای که دولت برای حاکمیت و کنترل مؤثر بر جامعه مبادرت به تشکیل سازمان‌های جدیدی تحت عنوان «نهادهای انقلابی» نمود. بنیاد مستضعفان، با هدف تجمیع اموال و دارایی‌های مصادره شده و تخصیص آن به نیازمندان، راه اندازی شد. در سال ۱۳۶۷ به بنیاد جانبازان تغییر نام داد و در سال ۱۳۸۸ در پی تشکیل بنیاد شهید و امور ایثارگران، نام آن به فرم کنونی تغییر پیدا کرد. بنیاد مستضعفان هم اکنون مالکیت یکصدوهشتادونه شرکت را در اختیار دارد که برای نمونه می‌توان به بانک سینا، بنیاد علوی و شرکت نفت بهران اشاره کرد. با تصویب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در سال ۱۳۷۳ نسبت به اعطای شخصیت حقوقی جدیدی تحت عنوان «نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی» به برخی از نهادهای انقلابی اقدام شد. سپس قانون‌گذار در سال ۱۳۸۶، قانون مدیریت خدمات کشوری را تصویب نمود؛ که مطابق مواد ۱ تا ۴ آن نهادها و ارگان‌های کشور می‌بایست خود را ملحق به یکی از این مواد نمایند. بنیاد مستضعفان از لحاظ حقوقی، نه شرکتی دولتی محسوب می‌شود و نه خصوصی، بلکه مؤسسه‌ای ناسودبر است که دولت اجازه دخالت در امور آن را ندارد و در قبال عملکردش تنها می‌بایست به رهبر انقلاب پاسخگو باشد. این بنگاه بزرگ اقتصادی، زمانی به عنوان بزرگ‌ترین ملاک ایران مطرح بوده است.

شرکت در سیستم‌های حقوقی مختلف، وسیله تحدید مسئولیت فعالان تجاری است؛ به این معنا که تجار شخصی یعنی تجاری که به صورت انفرادی فعالیت می‌کنند، در مقابل اشخاص ثالث مسئولیت

نامحدود دارند و کل دارایی آن‌ها، اعم از سرمایه تجاری و اموال خصوصی، وثیقه پرداخت دیون آن‌ها به طلبکاران است؛ اما اشخاصی که فعالیت تجاری‌شان از طریق تشکیل شرکت انجام می‌گیرد، مسئولیتی عمدتاً محدود دارند و (البته در شرکت‌های به اصطلاح سرمایه) فقط تا آن بخش از دارایی‌شان بدهکار طلبکاران هستند که در شرکت گذاشته‌اند. در تعریف مؤسسات عمومی<sup>۱</sup> آمده است این گونه مؤسسات به موجب قانون ایجاد می‌شوند و زیر نظر یکی از قوای سه گانه اداره می‌شوند.

### ۱- نظارت قوه مقننه بر بنیاد مستضعفان

قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران نهادی است که ریشه در آرای عمومی دارد و بر طبق ضوابط حقوق اساسی مدرن سهم قابل توجهی از حاکمیت نظام سیاسی کشور را اعمال می‌کند. مرکز اصلی این قوه، مجلس شورای اسلامی است. در جمهوری اسلامی ایران محور اساسی حاکمیت ملت از جانب نمایندگان اعمال می‌شود که در مجلس جمع می‌شوند و تحت ضوابط و شرایطی، تصمیم گیرنده امور مملکت هستند. بر اساس اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود. بنابراین مجلس شورای اسلامی عصاره ملت و تجلی قدرت مردم است و نمایندگان مجلس بایستی از یک طرف مصالح موکلین خود را در رأس اهداف خود قرار دهند و از طرف دیگر بر اعمال هیأت حاکمه و صاحبان قدرت عمومی نظارت داشته باشند تا در کشور مردم سالاری و قانون مداری حاکم گردد. بنیاد مستضعفان در قوه مقننه از چه جایگاهی برخوردار است؟ به طور کلی صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در اعمال نظارت بر بنیاد مستضعفان به دو دسته تقسیم می‌شود: صلاحیت‌های قانون‌گذاری. صلاحیت‌های نظارتی.

#### ۱-۱- صلاحیت قانون‌گذاری

قانون‌گذاری اولین و اساسی‌ترین وظیفه مجلس شورای اسلامی است که بر اساس مجوز قانون اساسی می‌تواند در امور مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و... قانون وضع کند. حال آیا مجلس شورای اسلامی صلاحیت قانون‌گذاری در مورد بنیاد را دارد؟ بر اساس اصل هفتادویکم قانون اساسی مجلس شورای اسلامی حق وضع قانون در مورد بنیاد مستضعفان را داراست. این اصل هیچ استثنایی قایل نشده و بر کلیه نهادها و مؤسسات اطلاق دارد. بنابراین در مورد بنیاد مستضعفان نیز صلاحیت قانون‌گذاری

۱- ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کشور

دارد. اما تبصره دو قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی یک قید گذاشته و آن این که، اجرای قانون در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی که تحت نظر مقام ولایت فقیه هستند با اذن معظم له خواهد بود. بدین ترتیب مصوبات مجلس شورای اسلامی که مربوط به بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی می‌باشد به دلیل این که نهاد مزبور تحت نظر مقام معظم رهبری می‌باشد علاوه بر تأیید شورای نگهبان به تأیید و تصویب مقام معظم رهبری نیز نیاز دارد تا به مرحله اجرا در آید. با این وجود مجلس شورای اسلامی به جز چند مورد جزئی، قانونی را در مورد بنیاد مستضعفان که یکی از بزرگ‌ترین واحدهای اقتصادی کشور است، تصویب نکرده است که این خود جای تأمل است.

### ۱-۲- صلاحیت‌های نظارتی

یکی دیگر از صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی حق نظارت است. حق نظارت یکی از حقوق اساسی و کلای ملت می‌باشد. مجلس شورای اسلامی بایستی حق نظارت و تحقیق و تفحص را در تمام امور کشور را داشته باشند تا بتوانند بر عملکرد هیأت حاکمه نظارت کنند و با اصل تفکیک قوا که مبتنی بر شکستن قدرت عمومی و توزیع آن بین عوامل متعدد است تعارض ندارد. اصل هفتادوششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مجلس شورای اسلامی اجازه تحقیق و تفحص را در تمام امور کشور را می‌دهد. بنابراین مجلس شورای اسلامی می‌تواند بر فعالیت‌های بنیاد مستضعفان نظارت داشته باشد و حق تحقیق و تفحص از عملکرد بنیاد مستضعفان را دارد. به همین خاطر مجلس شورای اسلامی، در خرداد ماه ۱۳۷۵، گزارشی از تحقیق و تفحص خود را از عملکرد بنیاد مستضعفان ارائه کرد که متذکر وجود برخی تخلفات در بنیاد شده بود (روزنامه سلام، ۱۳۷۵/۰۳/۲۰).

اما در تاریخ ۱۳۷۹/۰۱/۱۵، مجلس شورای اسلامی که قانون آیین‌نامه داخلی اصلاحی خود را تصویب کرد، ماده ۱۹۸ آیین‌نامه مذکور (که تحقیق و تفحص از تمام امور دستگاه‌های اجرایی کشور را از حقوق و وظایف مجلس دانسته بود) نسبت به تحقیق و تفحص از نهادهای تحت نظارت مقام معظم رهبری، مورد مخالفت شورای نگهبان (ظاهراً به علت مغایرت با شرع) قرار گرفت و سرانجام پس از بروز اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، اتخاذ تصمیم نسبت به اختلاف مزبور، به استناد اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی، به مجمع تشخیص مصلحت نظام محول گردید. مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در تاریخ ۱۳۷۹/۰۱/۲۱ با اکثریت آراء، نظر شورای نگهبان را تأیید کرد و بر این اساس مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص از نهادهای تحت نظر مقام معظم رهبری را ندارد. بنابراین با

اصلاح ماده ۱۹۸ قانون مذکور، توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام حق تحقیق و تفحص و به طور کلی حق نظارت نسبت به نهادها و دستگاه‌هایی که تحت نظر مقام معظم رهبری می‌باشند، از مجلس شورای اسلامی سلب گردیده است.

مسلماً مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی‌تواند مصوبه‌ای مغایر با قانون اساسی داشته باشد، اما به نظر می‌رسد این مصوبه مغایر قانون اساسی باشد. چرا که بر اساس اصل هفتادوششم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد و هیچ استثنایی قایل نشده است. اما مصوبه اخیر مجمع تشخیص مصلحت نظام استثنایی بر اصل هفتادوششم قانون اساسی وارد کرده است و آن منع تحقیق و تفحص از نهادهای وابسته به مقام معظم رهبری است. به نظر می‌رسد که مجمع تشخیص مصلحت نظام یکی از حقوق اساسی را که همان حق تحقیق و تفحص باشد از مجلس سلب کرده است، چون قانون مزبور به هیچ وجه قابل توجیه نیست، چطور ممکن است بودجه عمومی چنین نهادهایی را مجلس شورای اسلامی تصویب کند اما حق تحقیق و تفحص از چگونگی دخل و خرج آن‌ها را نداشته باشد در صورتی که مجلس شورای اسلامی حتی بدون تخصیص بودجه نیز حق تفحص دارد.

این حق مردم است که از مسائل کشور و جزئیات امور، مطلع شوند و بر این امور نظارت داشته باشند که این امر بایستی از راه‌های مختلف از جمله قوه قضائیه، قوه مقننه و دستگاه‌های ذیربط نظیر سازمان بازرسی کل کشور صورت گیرد. موضوع نهادهای وابسته به مقام معظم رهبری ارتباط تنگاتنگی با حوزه منافع ملی دارد و باید صرفاً مصالح واقعی کشور و حقوق ملت در نظر گرفته شود. اصل هفتادوششم قانون اساسی به صراحت حق تحقیق و تفحص را به مجلس داده تا کلیه دستگاه‌های مختلف نظام از هرگونه خطا، لغزش و انحراف محفوظ مانده و منافع و مصالح ملت به وسیله نظارت به موقع نمایندگان تأمین شود و در صورت وجود تخلف و خطا در یکی از ارکان نظام با تحقیق و تفحص روشن شده و با متخلف برخورد قانونی به عمل آید.

اما از لحاظ حقوقی، مجمع تشخیص مصلحت نظام به استناد بند هشتم اصل یکصدودهم و اصل یکصدودوازدهم قانون اساسی صلاحیت رسیدگی به معضلات نظام و حل و فصل آن و نیز صلاحیت رسیدگی به حل اختلاف مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان نسبت به تعارض مصوبات با قانون اساسی یا احکام شرع را دارد. اما مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوبات متعددی را به استناد بند هشتم اصل یکصدودهم قانون اساسی و به عنوان حل معضلات نظام تصویب کرده است که در این مورد جای

بسی تأمل است. همچنین به موجب نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۵۳۱۸-۱۴/۷/۱۳۷۲، هیچ یک از مراجع قانون گذاری حق ابطال، نقض و نسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد اما در صورتی که مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده، مجلس شورای اسلامی پس از گذشت زمان که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام معظم رهبری و عدم مخالفت ایشان، موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می باشد (شاهرخ زاده، ۱۳۸۶، ۱۰۱۷).

اینک با توجه به مراتب فوق الذکر و با توجه به این که مجمع تشخیص مصلحت نظام با استناد به اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی، صلاحیت رسیدگی به حل اختلافات فی مابین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان را دارد، مجمع مذکور، ماده ۱۹۸ آیین نامه داخلی مجلس را چنین اصلاح نموده است. اما به رغم صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام نسبت به حل اختلاف مذکور، مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی تواند موادی را برخلاف قانون اساسی تصویب یا اصلاح کند، چرا که در آن صورت قانون اساسی معنی ندارد و ماهیت وجودی آن زیر سؤال می رود (امیرارجمند، ۱۳۸۸، ۲۵). در هیچ جای دنیا، هیچ کشوری نمی تواند بر خلاف قانون اساسی، قانون وضع کند بلکه در حالت ضرورت فقط می تواند اجرای برخی اصول قانون اساسی را به حالت تعلیق در آورند، چون اگر قانون اساسی مخالف مصلحت نظام تلقی شود باید از طریق بازنگری بر اساس اصل یکصد و هفتاد و هفتم قانون اساسی اصلاح گردد نه از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام، از طرف دیگر مجمع تشخیص مصلحت نظام بایستی مصلحت ملت را در نظر بگیرد و از حقوق ملت دفاع کند. اما در این جا یکی از حقوق خاصه نمایندگان مردم یا به عبارتی یکی از حقوق ملت که حق نظارت بر ارکان اجرایی نظام است، نقض شده است که این خود موجب وهن نظام است.

#### ۱-۲-۱- کمیسیون اصل نود

به موجب اصل نودم قانون اساسی هر کس شکایتی از طرز کار مجلس شورای اسلامی یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد می تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس شورای اسلامی موظف است به این شکایت رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضاییه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آن ها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را

اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند. در همین راستا کمیسیونی به نام کمیسیون اصل نود برای رسیدگی به شکایات مردم از طرز کار مجلس شورای اسلامی و یا قوه مجریه و یا قوه قضاییه برای تحقق بخشیدن به اهداف یاد شده در اصل نود تشکیل گردید. این کمیسیون می‌تواند با قوای سه گانه جمهوری اسلامی ایران و تمام وزارتخانه‌ها، ادارات، مؤسسات و سازمان‌های وابسته به آن‌ها و بنیادها و نهادهای انقلابی از جمله بنیاد مستضعفان و مؤسساتی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی استفاده می‌کنند یا به یکی از قوای سه گانه وابسته‌اند مستقیماً مکاتبه و یا به آن‌ها مراجعه کنند و برای رسیدگی به مواردی که از طرف مسئولان مربوطه بی‌جواب مانده و یا جواب قانع کننده به آن‌ها داده نشده و نیز وضع مشکلات توضیح بخواند و آن‌ها مکلفند در اسرع وقت جواب کافی بدهند. به طور کلی اگر عملکرد دستگاه‌ها موجب تضییع مستقیم حقوق فرد می‌باشد از طریق دیوان عدالت اداری و سایر محاکم حق شکایت خواهند داشت. اگر طرز کار دستگاه‌ها به طور نوعی و کلی موجب بروز خسارت به افراد گردد هر یک از افراد به‌عنوان اخذ خسارت حق دارد نسبت به آن شکایت نماید که در این مورد به نظر می‌رسد کمیسیون اصل نود به نحوی پاسخگویی حق اخیر نیز باشد.

بر اساس ماده یک قانون نحوه اجرای اصل نود مصوب ۱۳۶۷/۰۸/۰۵، تشکیلات کمیسیون دارای دو واحد است: واحد رسیدگی به شکایات که اعضای آن کلاً از نمایندگان خواهد بود. واحد دفتر که افراد آن از طرف هیأت رئیسه مجلس تعیین می‌شوند. این کمیسیون می‌تواند جهت کسب اطلاعات کافی از مسئولین مذکور در آن پرونده دعوت یا مستقیماً با آن‌ها مکاتبه نماید و آن‌ها مکلف به اجابت هستند و در صورت تخلف و ثبوت جرم و عدم پاسخگویی توسط کمیسیون و اعلام آن، دادگاه صالح موظف است خارج از نوبت رسیدگی و در صورت ثبوت جرم، مقدار کیفر را مشخص و نتیجه را به کمیسیون اعلام نماید. در این پرونده دادگاه رسیدگی کننده به جرم عدم پاسخگویی، حق رسیدگی به اصل شکایتی را که در کمیسیون مطرح است، ندارد. همچنین هر بخش از کمیسیون می‌تواند با موافقت رئیس کمیسیون در صورتی که مقتضی بداند از شاکی و مشتکی عنه برای اداء توضیحات و روشن شدن چگونگی موضوع دعوت به عمل آورد و عدم اجابت مشتکی عنه تخلف محسوب می‌گردد لیکن مجازاتی در این مورد نخواهد داشت (بادامچی، ۱۳۷۶، ۷۰). چنانچه شکایتی نیاز به تحقیق و تفحص داشته باشد کمیسیون می‌تواند بازرسی یا بازرسانی را از میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب هیأت رئیسه کمیسیون اعزام نماید. در این صورت مسئولین

۲- ماده یک قانون نحوه اجرای اصل نود قانون اساسی مصوب ۱۳۶۵/۰۸/۰۵



ذیربط موظفند همکاری لازم را از هر جهت با آنان معمول دارند (بادامچی، ۱۳۷۶، ۷۳).

گزارش‌های کمیسیون اصل نود پس از ارائه هیأت رئیسه کمیسیون، بدون رعایت نوبت در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد و در جلسه علنی قرائت می‌گردد. بر اساس تبصره چهارم الحاقی به ماده ۱۴۹ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در صورت احراز تخلف توسط هیأت تحقیق و تفحص، مراتب حسب مورد برای پیگیری به کمیسیون اصل نود ارجاع و این کمیسیون متخلف را به محاکم قضایی جهت پیگیری معرفی می‌نمایند. هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و دادگاه صالحه حسب مورد تقاضای کمیسیون فوق‌الذکر بایستی خارج از نوبت و برابر مقررات رسیدگی کرده و نتیجه را به کمیسیون مربوطه اعلام نمایند.

البته نکته‌ای که در این جا قابل ذکر به نظر می‌رسد این است که از ظاهر اصل نود قانون اساسی بر می‌آید که مجلس شورای اسلامی حق رسیدگی به شکایات کلیه بنیادها و نهادهای انقلابی و به طور کلی سازمان‌ها و نهادهای وابسته به مقام معظم رهبری را ندارد، چرا که صلاحیت مجلس شورای اسلامی را فقط رسیدگی به شکایات علیه قوای سه‌گانه و نهادهای وابسته به آنها می‌دانند. اما اگر به هدف واقعی و فلسفه وجودی این کمیسیون توجه کنیم در می‌یابیم که صلاحیت مجلس شورای اسلامی فقط رسیدگی به شکایات علیه قوای سه‌گانه و نهادهای وابسته به آنها نیست بلکه رسیدگی به کلیه شکایاتی است که علیه ارگان‌ها، سازمان‌ها و مؤسساتی که به نحوی از امتیاز قدرت عمومی برخوردارند و یا از بودجه بیت المال، استفاده می‌کنند، مطرح می‌گردد، چرا که، اولاً، نهادهای وابسته به رهبری نیز از قدرت عمومی یا بودجه دولت نیز استفاده می‌کنند و از این لحاظ با سازمان‌ها و مؤسسات دیگر تمایزی نیست.

ثانیاً: امکان تعدی و تفریط و خطا در این گونه سازمان‌ها و مؤسسات نیز وجود دارد، بنابراین لزومی ندارد که این سازمان‌ها و مؤسسات را مستثنی از اصل نود قانون اساسی قرار دهیم. این موضوع را از ماده واحده مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۰۱ می‌توان به خوبی استنباط کرد. بنابراین نهادهای تحت نظر مقام معظم رهبری نیز مشمول اصل نود قانون اساسی قرار می‌گیرند اما رویه عملی موجود حاکی از این است که تحقیق و تفحص در مورد نهادهای تحت نظر ولی فقیه (از جمله بنیاد مستضعفان) حسب‌الامر ایشان صورت می‌گیرد (بادامچی، ۱۳۷۶، ۷۳). سؤالی که در این جا مطرح می‌شود این است که با توجه به مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام مورخه ۱۳۷۹/۰۱/۲۳ مبنی بر ممنوعیت مجلس شورای اسلامی از حق تحقیق و تفحص از نهادها و سازمان‌های وابسته به مقام معظم رهبری، آیا مجلس شورای

اسلامی می‌تواند از طریق کمیسیون اصل نود از نهادهای مذکور تقاضای پاسخگویی داشته باشد؟ به نظر می‌رسد که مجلس شورای اسلامی در این مورد فقط می‌تواند از این گونه نهادها، تقاضای پاسخگویی به شکایات مطروحه را داشته باشد، چون با توجه به مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی از تحقیق و تفحص در امور این گونه نهادها ممنوع می‌باشد، مگر این که تحقیق و تفحص حسب الامر مقام معظم رهبری باشد.

## ۲-۱-۲- دیوان محاسبات کشور

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، قوانین، مقررات و اصول تشکیلات دیوان محاسبات کشور همپای دیگر تحولات در ارگان‌های مملکتی تغییر پیدا کرد. در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ طبق اصول پنجاه و چهارم و پنجاه و پنجم دیوان محاسبات کشور از وزارت دارایی منفک شده و تحت نظر مجلس شورای اسلامی در آمد و به‌عنوان سازمان مستقل موجودیت یافت. قانون دیوان محاسبات کشور در سال ۱۳۶۱ به تصویب رسید که در حال حاضر اصول و تشکیلات دیوان محاسبات کشور در چهارچوب قانون اخیر اجرا می‌گردد. در سال‌های ۱۳۶۲ و ۱۳۶۳ اصلاحاتی در آن به عمل می‌آید و آخرین اصلاحیه در تاریخ ۱۳۷۰/۰۶/۰۵ تصویب رسیده است. هدف دیوان محاسبات کشور با توجه به اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال از طریق الف: کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌ها که به نحوی از انحاء از بودجه کشور استفاده می‌کنند. بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در ارتباط با سیاست‌های مالی تعیین شده در بودجه مصوب. تهیه و تدوین گزارش تفریق بودجه به انضمام نظرات خود و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی. دیوان محاسبات حساب‌ها، اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریق بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید.

آیا دیوان محاسبات بر عملکرد مالی بنیاد مستضعفان نظارت دارد؟ ارتباط دیوان محاسبات با بنیاد مستضعفان چگونه است؟ بر اساس ماده ۳۸ لایحه قانون اساسنامه تشکیل بنیاد مستضعفان مصوب ۱۳۵۹، بنیاد مستضعفان از شمول قانون محاسبات عمومی و مقررات مربوط به آن مستثنی است. این ماده به طور مطلق دیوان محاسبات را از هرگونه نظارت بر عملکرد مالی بنیاد مستضعفان مستثنی ساخته است. اما اگر به اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی نگاهی بیاندازیم نظریه فوق متزلزل به نظر می‌رسد. بنابراین در صورتی که

بنیاد مستضعفان به نحوی از انحاء از بودجه عمومی استفاده کند (همچنان که تا سال ۱۳۷۰ از بودجه عمومی استفاده می‌کرد) دیوان محاسبات مکلف به رسیدگی است. با توجه به این که قانون اساسی صراحتاً برتری قانون اساسی را بر قوانین عادی پذیرفته است<sup>۳</sup>، دیگر هیچ قانونی نمی‌تواند با برخی از اصول قانون اساسی که قانون مادر است تعارض داشته باشد. به همین منظور ماده ۳۸ لایحه قانونی اساسنامه بنیاد مستضعفان مصوب ۱۳۵۹ فقط معطوف به حسابرسی درآمدها و بودجه داخلی بنیاد مستضعفان می‌گردد، به عبارت دیگر دیوان محاسبات کشور صلاحیت رسیدگی و حسابرسی به نحوه وجوه مصرفی درآمدهای بنیاد مستضعفان که از بودجه عمومی کشور استفاده شده، ندارد. با این وجود قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ وضعیت رسیدگی به دخل و خرج مؤسسات عمومی غیردولتی (از جمله بنیاد مستضعفان) را، در صورت استفاده از بودجه عمومی کشور، مشخص کرده است.

مطابق تبصره ماده ۷۶ قانون محاسبات عمومی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ این قانون مادامی که از محل درآمد عمومی وجهی دریافت می‌دارند در مورد وجوه مذکور مشمول مقررات این ماده خواهند بود و وجوه اعتباراتی که در قانون بودجه کل کشور برای این قبیل دستگاه‌ها به تصویب می‌رسد توسط خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان و منحصرأ از طریق حساب‌های بانکی قابل پرداخت می‌باشد. به موجب این تبصره نظارت دیوان محاسبات بر بنیاد مستضعفان مشروط به دریافت وجه از محل درآمد عمومی کشور می‌باشد. با توجه به قوانین بودجه کل کشور، بنیاد مستضعفان تا اواخر سال ۱۳۶۹ از بودجه کل کشور استفاده کرده است. به استناد بند «الف» قانون بودجه ۱۳۶۷، کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای انقلابی مکلفند بنا به پیشنهاد امور جانبازان انقلاب اسلامی و تصویب نخست وزیر کلیه اعتبارات و دارائی‌ها (اعم از منقول و غیرمنقول) مربوط به جانبازان را در اختیار نخست وزیر (سرپرست وقت بنیاد) قرار دهند. همچنین بنیاد امور جانبازان موظف است به گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که برای رسیدگی به امور جانبازان از سال ۱۳۷۰ از محل درآمدهای خود عمل کند. بند «د» تبصره سوم قانون بودجه ۱۳۶۹ مقرر داشته، بنیاد جانبازان می‌تواند از تسهیلات مربوط در تبصره سوم در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۶۴، ۱۳۶۵، ۱۳۶۶، ۱۳۶۷ و ۱۳۶۸ جهت ادامه طرح‌های مذکور استفاده نموده و کلیه تعهدات مربوط به بنیاد شهید در این رابطه به بنیاد جانبازان منتقل می‌گردد.

۳- اصل نودوچهارم قانون اساسی

## ۲- نظارت قوه مجریه بر بنیاد مستضعفان

از واژه دولت تاکنون، معانی و مفاهیم مختلفی برداشت شده است که هر کدام در بخش‌های متفاوتی به کار گرفته می‌شود. گاهی دولت به معنی کلیتی متمایز و شخصیتی مستقل می‌باشد که بیشتر موضوع حقوق بین‌الملل عمومی واقع می‌شود. در این مفهوم کلمه دولت به‌عنوان واژه‌ای معادل State در انگلیسی و Etat در زبان فرانسه به کار رفته است (قاضی، ۱۳۸۸، ۱۲۴). گاهی دولت در مفهوم هیأت حاکم و فرمانروایان در برابر حکومت شونده‌گان و فرمانبران است. در این مفهوم، دولت به کلیه کارگزاران و نهادهایی اطلاق می‌شود که بر مردم یا ملت حکومت می‌کنند (قاضی، ۱۳۸۸، ۱۲۴) که در اینجا به معنای حکومت<sup>۴</sup> است. اما گاهی واژه دولت به معنی لایه سیاسی قوه مجریه کشور یا به زبان دیگر رده‌های سیاسی فوقانی نظیر هیأت وزیران می‌باشد. هنگامی که می‌گوییم «دولت در برابر مجلس مسئولیت سیاسی دارد» منظور مسئولیت قوه مجریه یا دولت در معنی اخیر است (پاشاپور، ۱۳۸۷، ۵۷) در این جا دولت معادل قوه مجریه است. ما در این مبحث به تبیین جایگاه بنیاد در دولت (به معنی شق سوم) از زوایای مختلف می‌پردازیم تا به این سؤال پاسخ دهیم که آیا دولت می‌تواند از طریق ابزارهای نظارتی خود، بر بنیاد مستضعفان نظارت داشته باشد یا خیر؟

همان‌طور که پیشتر گفته شد، مؤسسات عمومی جلوه‌ای از عدم تمرکز اداری هستند و برای ایجاد این عدم تمرکز اسباب و لوازمی مورد نیاز است که مهم‌ترین آن‌ها اعطای شخصیت حقوقی به واحدهای غیرمتمرکز است. اما آنچه از این واگذاری مدنظر است فراهم آوردن موجبات استقلال عمل برای این مؤسسات در تصمیم‌گیری و اجرای آن است. یعنی این که این واحدها مستقلاً قادر به بررسی موقعیت خود در چهارچوب قوانین بوده و بتوانند تصمیمات خود را به مرحله اجرا در آورند و به عوامل دیگر در این تصمیم‌گیری و اجرا متکی نباشند. اما آیا استقلال عمل این مؤسسات مطلق و بی‌قید و شرط است یا این که تابع اصول و قواعد اعمال نظارت می‌باشند؟ در پاسخ بایستی گفت که مؤسسات عمومی، به‌رغم وجود استقلال عمل تحت نظارت‌های اداری مقامات عالی‌تر قوه مرکزی و سازمان‌های نظارتی دیگر قرار دارند به عبارت دیگر این مؤسسات دارای استقلال عمل مطلق نمی‌باشند. این مؤسسات حتی در حیطه اصلی تخصصی نیز از آزادی عمل مطلق بهره‌مند نیستند و در رابطه با اعمال خود تحت نظارت سازمان‌های دیگر قرار دارند در صورتی که در رابطه با اشخاص حقوق خصوصی با یک چنین نظارتی

4- Government

مواجهه نبوده و اغلب آن‌ها در دامنه اصل تخصصی دارای اختیار عمل می‌باشد. البته اعمال این نظارت‌ها با توجه به نوع مؤسسه عمومی و جایگاه آن و عملکردهای آن فرق می‌کند.

اما منظور از نظارت اداری چیست؟ نظارت اداری عبارت است از نظارت مقامات عالی‌تر قوای مرکزی و یا سازمان‌های نظارتی و هماهنگ‌کننده کشوری بر اعمال و تصمیمات اعضای مؤسسات عمومی که اغلب از آن به‌عنوان قیمومت اداری نام برده می‌شود. اصطلاح نظارت قیمومتی به این معنی است که واحدهای غیرمتمرکز امور خود را مستقلاً اداره می‌کنند و معمولاً پس از آن که تصمیمات خود را اتخاذ نمودند قوه مرکزی نسبت به آن‌ها نظارت می‌کنند و در واقع نظارت قوه مرکزی بر مؤسسات عمومی تنها برای جلوگیری از تجاوز قوای محلی و مؤسسات مستقل به مصالح عمومی و تأمین اجرای قوانین است. از آن جایی که اعطای آزادی کامل به واحدهای غیرمتمرکز اغلب موجب هرج و مرج و تشتت می‌شود و چنانچه نظارتی در بین نباشد چه بسا منافع ملی فدای منافع حرفه‌ای و محلی گردد، اعمال نظارت اداری از سوی مقامات و سازمان‌های عالی‌تر نیز ضروری است. در واقع همان‌طور که اعطای استقلال به یک واحد غیرمتمرکز ضروری است، اعمال نظارت اداری از سوی مقامات و سازمان‌های عالی‌تر نیز ضرورت دارد و به عبارتی این استقلال و نظارت لازم و ملزوم هم می‌باشند. از سوی دیگر در رابطه با قوه مجریه، وزراء و رئیس‌جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی، پاسخگوی اعمال اجرایی هستند، حال در صورتی که این واحدها استقلال کامل داشته باشند چگونه بایستی قائل به مسئولیت این مقامات در این رابطه بود، مسئولیت در رابطه با اموری که هیچ نظارت و اختیاری بر آن ندارند.

اما در مورد نحوه نظارت باید گفت که در ایران نظارت به دو طریق سلسله‌مراتبی و قیمومتی صورت می‌گیرد. در نظارت سلسله‌مراتبی که به رابطه فرماندهی و فرمانبری شباهت دارد، مقام مافوق حق دارد تصمیمات مقام مادون را باطل یا معلق کند یا اجرای این تصمیمات را موکل به تصویب فرد کند و به عبارتی مستخدمین و مقامات مادون مأمورین و ایادی و مجریان فرمان مافوق می‌باشند و با وجود دستور مافوق از خود اختیاری ندارند. اما در نظارت قیمومتی برخلاف نظارت سلسله‌مراتبی، اطلاق در نظارت وجود ندارد و موارد اعمال نظارت محدود و احصاء شده است و مقامات مافوق و سازمان‌های ناظر حق ندارند که قدم از محدوده آن فراتر بگذارند و اعمال فراقانونی آن‌ها فاقد ارزش خواهد بود در صورتی که تصمیمات مؤسسات عمومی با قانون تعارض نداشته باشد اقدامی از جانب آن مراجع برای اصلاح و یا تغییر آن متصور نیست. در واقع فرق عمده سیستم قیمومت اداری با سیستم سلسله‌مراتب اداری در این

است که نظارت در اول مشروط است و در دومی مطلق، به این معنا که در نظارت سلسله‌مراتب اداری مقامات مافوق می‌توانند تمام اعمال حقوقی آن‌ها را اصلاح یا ابطال کنند و مأمور مکلف است که دستورهای مافوق ولو این که مخالف نظر خود باشد اطاعت کند در صورتی که نظارت قیمومتی مشروط و مقید به قانون است و تنها در حدودی که قانون معین کرده قابل اجرا است. در مورد مؤسسات عمومی غیردولتی مندرج در فهرست نیز اغلب آن‌ها تحت نظارت قیمومتی دستگاه‌های دولتی قرار دارند مثل جهاد دانشگاهی، هلال احمر و سازمان تأمین اجتماعی، اما نهادهای انقلابی نظیر بنیاد مستضعفان غالباً تحت نظرات مقام معظم رهبری می‌باشند که معظم له نیز از جمله مقامات عالیه کشوری است. اما سؤال قابل طرح در این جا این است که، آیا قوه مجریه که در رأس آن رئیس جمهور است و در مقابل مجلس شورای اسلامی پاسخگوی اعمال اجرایی می‌باشد بر اعمال بنیاد مستضعفان نظارت دارد یا خیر؟ برای پاسخ به این سؤال، در این مبحث به بررسی ارتباط قوه مجریه با بنیاد مستضعفان و نحوه نظارت بر بنیاد مستضعفان خواهیم پرداخت.

## ۲-۱- حقوق مالیاتی

از نظر حقوق مالی، مالیات عبارت است از قسمتی از دارایی یا درآمد یا مصرف شخص حقیقی یا حقوقی که به طور قطعی و بلاعوض و با قید و شرط قانون به نحو الزام‌آوری وصول می‌گردد. مالیات علاوه بر وصف درآمدی آن به عنوان یکی از ابزارهای تعدیل و سلامت اقتصاد تلقی می‌گردد. مالیات وسیله‌ای است که برای تأمین هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر دولت و یکی از منابع مهم درآمد عمومی دولت (خزانه) قلمداد می‌گردد (محمدی، ۱۳۷۹، ۳۲). طبق ماده یک قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۰۲/۰۳ اشخاص زیر مشمول پرداخت مالیات می‌باشند: کلیه مالکین اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی نسبت به املاک یا اموال خود واقع در ایران. هر شخص حقیقی ایرانی مقیم خارج از ایران نسبت به کلیه درآمدهایی که در ایران تحصیل می‌نماید. هر شخص حقوقی ایرانی نسبت به کلیه درآمدهایی که در ایران یا خارج از ایران تحصیل می‌نماید. هر شخص غیرایرانی و حقیقی یا حقوقی نسبت به درآمدهایی که در ایران تحصیل می‌نماید.

تا سال ۱۳۶۶ نهادهای انقلابی از جمله بنیاد مستضعفان که خود دارای شخصیت حقوقی مستقلی بودند، مشمول مؤسسات پرداخت‌کننده مالیات می‌شوند، اما به موجب بند دوم ماده ۲ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۰۲/۰۳ کلیه نهادهای انقلابی از پرداخت مالیات معاف شدند. در این بند از نهادهای

انقلابی نام برده شد ولی در مورد این که کدام یک از نهادها انقلابی محسوب می‌شوند ساکت بود. تا این که هیأت وزیران در جلسه مورخه ۱۳۶۷/۰۳/۲۷ بنا به پیشنهاد<sup>۵</sup> وزارت امور اقتصاد و دارایی، فهرست نهادهای مشمول معافیت‌های مالیاتی موضوع بند دوم ماده ۲ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۰۲/۰۳ را به تصویب رساند. به موجب تصویبنامه مزبور نهادهای ذیل از پرداخت مالیات معاف هستند: دفتر تبلیغات قم، سازمان تبلیغات اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، جهاد دانشگاهی، بنیاد شهید، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد پانزده خرداد، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی. بنابراین بنیاد مستضعفان که مشمول فهرست نهادهای انقلابی تصویبنامه فوق‌الذکر بود از پرداخت مالیات معاف گردید. اما بند دوم ماده ۲ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۰۲/۰۳ و تصویبنامه هیأت وزیران مشمول شرکت‌های تحت پوشش بنیاد نمی‌شد و شرکت‌های بنیاد مستضعفان تا سال ۱۳۷۱ موظف به پرداخت مالیات بر درآمد خود بودند، تا این که در تاریخ ۱۳۷۱/۰۴/۲۸ با تقاضای ریاست وقت بنیاد مستضعفان و موافقت مقام معظم رهبری کلیه شرکت‌های بنیاد مستضعفان و فعالیت‌های اقتصادی بنیاد مستضعفان و نیز نقل و انتقالات املاک و مستغلات و سود سهام بنیاد مستضعفان از پرداخت مالیات معاف گردیدند.

## ۲-۲- جایگاه بنیاد مستضعفان در قانون محاسبات عمومی

همان‌طور که قبلاً هم ذکر گردید با توجه به ماده ۵ قانون محاسبات عمومی و قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۰۵/۰۹، بنیاد مستضعفان یکی از مؤسسات عمومی غیردولتی است و تابع قوانین و مقررات مؤسسات عمومی غیردولتی است. بر اساس تبصره ماده ۷۶ قانون محاسبات عمومی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مادامی که از محل درآمد عمومی وجهی دریافت می‌کنند در مورد وجوه مذکور مشمول مقررات این ماده خواهند بود و وجوه اعتباراتی که در قانون بودجه کل کشور برای این قبیل دستگاه‌ها به تصویب می‌رسد توسط خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان و منحصرأ از طریق حساب‌های بانکی قابل پرداخت می‌باشد. بنابراین در صورتی که بنیاد مستضعفان از بودجه عمومی دولت استفاده کند بایستی از قوانین و مقررات محاسبات عمومی تبعیت کند. اما در مورد مصرف اعتبارات مذکور اگر این گونه مؤسسات و نهادهای انقلابی دارای مقررات خاص

برای مصرف اعتبارات خود باشند می‌توانند اعتبارات جاری را که از محل اعتبارات منظور در قانون بودجه کل کشور در اختیار آن‌ها گذارده می‌شود جز در مواردی که در قانون محاسبات عمومی صراحتاً برای آن تعیین تکلیف شده است طبق مقررات مربوط به خود به مصرف برسانند.<sup>۶</sup> پس از هزینه کردن اعتبارات مذکور، حساب و اسناد هزینه‌های مربوطه به اعتبارات جاری و طرح‌های عمرانی مؤسسات عمومی غیردولتی (نظیر بنیاد مستضعفان) باید قبل از تصویب مراجع قانونی ذیربط، به وسیله حساب‌برسان منتخب وزارت امور اقتصادی و دارایی رسیدگی شود و حساب سالانه آن‌ها برای حسابرسی به دیوان محاسبات کشور فرستاده می‌شود.<sup>۷</sup> با این وجود اگر نهادهای عمومی غیردولتی در مورد مصرف اعتبارات جاری دارای آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی خاص خود باشند، این گونه آیین‌نامه‌ها بایستی با رعایت قانون دیوان محاسبات کشور توسط وزارت امور اقتصاد و دارایی تنظیم و به تصویب هیأت وزیران برسد.

به منظور نظارت بر نحوه هزینه اعتبارات جاری نهادهای عمومی غیردولتی از جمله بنیاد مستضعفان، کلیه مؤسسات و نهادهای مذکور مکلفند صورتحساب دریافت و پرداخت سالانه خود را اعم از اعتبارات جاری و یا طرح‌های عمرانی را مطابق دستورالعمل صادره از وزارت امور اقتصادی و دارایی تنظیم و پس از تصویب مراجع قانونی ذیربط حداکثر تا پایان شهریور ماه سال بعد جهت درج در صورتحساب عملکرد بودجه کل کشور به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال دارند.<sup>۸</sup> برابر ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اعم از خرید، فروش، اجاره و... باید حسب مورد از طریق مناقصه یا مزایده انجام شود مگر در موارد زیر: معاملاتی که طرف معامله وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی باشد. در مورد معاملاتی که انجام آن‌ها به تشخیص بالاترین مقام دستگاه اجرایی مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آن‌ها با نهادها و مؤسسات و شرکت‌های مشروحه زیر صورت گیرد: مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مؤسسات تابعه که بیش از پنجاه درصد سهام و یا سرمایه و یا مالکیت آن‌ها متعلق به مؤسسات و نهادهای مذکور باشد.

با توجه به مراتب فوق، بنیاد مستضعفان با این که یک مؤسسه عمومی غیردولتی است اما در معاملات با دولت و مؤسسات وابسته به دولت از اجرای تشریفات مربوط به مزایده، مناقصه و... معاف می‌باشد. البته بنیاد

۶- تبصره سوم ماده ۷۲ قانون محاسبات عمومی

۷- تبصره پنجم ماده ۷۲ قانون محاسبات عمومی

۸- ماده ۱۰۰ قانون محاسبات عمومی



مستضعفان نیز در عملی متقابلانه با استناد به بند اول ماده ۳۹ آیین نامه مالی خود مصوب ۱۳۶۷ در صورتی که طرف معامله او دولت و یا مؤسسات وابسته به دولت یا نهادهای انقلابی دیگر باشند از اجرای تشریفات مربوط به مزایده و مناقصه معاف می‌باشند. اما اگر نهادهای مذکور قصد فروش اموال دولت را داشته باشند بایستی مقررات مربوط به معاملات دولتی را رعایت کنند. ماده ۸۴ قانون محاسبات عمومی در مورد ترکیب هیأت مزایده و مناقصه اموال دولتی توسط نهادهای عمومی غیردولتی مقرر می‌دارد؛ در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مادام که از محل درآمد عمومی و جهی دریافت می‌دارند و در صورتی که به موجب مقررات مربوط زیر نظر شورا یا ارکان مشابه اداره می‌شوند، ذیحساب و دو نفر به انتخاب شورا یا ارکان مربوط و در صورتی که فاقد شورا یا ارکان مشابه باشند، ذیحساب و دو نفر به انتخاب بالاترین مقام اجرایی مؤسسه یا نهاد مربوط، بر عملیات مناقصه یا مزایده اموال دولتی نظارت خواهند کرد.

با توجه به مطالبی که عنوان شد در صورتی که دولت بودجه‌ای از بودجه عمومی کل کشور در اختیار نهادهایی نظیر بنیاد مستضعفان قرار دهد قانون محاسبات عمومی از راه‌ها و کانال‌های گوناگونی بر نحوه مصرف اعتبار مقرر، نظارت می‌کند و بنیاد مستضعفان نمی‌تواند به بهانه غیردولتی بودن یا مستقل بودن از دولت، از اعمال نظارت دولت امتناع و یا از پاسخگویی خودداری ورزد.

## ۲-۳- حل اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی

از مسائل مبتلا به نظام اداری ایران اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی کشور است که اختلافات حاصله بین دستگاه‌های مزبور را می‌توان از موانع انجام به نحو احسن مسئولیت‌های محوله آن‌ها به شمار آورد. کمتر دستگاهی وجود دارد که با این معضل دست به گریبان نباشد و باید اذعان کرد که گریزی از بروز اختلافات بین دستگاه‌های دولتی با توجه به ساختار دستگاه‌های اداری ایران و جو حاکم بر آن، نهادینه شدن اعتقاد به وجود قانون و تبعات آن، عدم تعلق پست‌های تخصصی به اهل فن و سایر عوامل، نیست. در اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی در مورد اختلافات میان دستگاه‌های دولتی آمده است: در مورد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر و یا تغییر قانون نداشته باشد تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم الاجراست. در این اصل واژه دستگاه‌های دولتی آمده و ظاهراً دستگاه‌هایی را شامل می‌شوند که تحت پوشش قوه مجریه باشند نه غیر آن. ولی چنان که خواهیم دید، بنیادها و نهادهای انقلابی نیز مشمول این اصل خواهند بود. چرا که منظور از دستگاه‌های دولتی در این اصل، دستگاه‌های اجرایی تحت نظارت قوای حاکمه بوده نه

دستگاه‌های دولتی به معنای خاص. هر دستگاه اجرایی که در کشور اقدام به انجام یک سری عملیات اجرایی می‌کند، ممکن است در راستای اجرای اهداف خود به اختلافات یا مشکلاتی با دستگاه‌های اجرایی دیگر از لحاظ تفسیر قوانین یا اجرای وظایف برخورد کند که در این صورت بایستی مرجعی صلاحیت رسیدگی به اختلافات مذکور را داشته باشد (پاشاپور، ۱۳۸۷، ۸۰).

با توجه به مراقبت فوق، بنیاد مستضعفان هم مستثنی از اصل فوق نیست، چون که بنیاد هم یک دستگاه اجرایی است و با توجه به گستردگی و وسعت عملیات اجرایی آن، امکان بروز اختلاف میان بنیاد با دستگاه‌های اجرایی دیگر از لحاظ صلاحیت‌ها و اختیارات و یا تفسیر قوانین، وجود خواهد داشت.

### ۳- نظارت قوه قضاییه بر بنیاد مستضعفان

نظارت و کنترل بر تصمیمات و مصوبات دستگاه‌های اجرایی ممکن است به وسیله خود دستگاه اداری یا قوه قضاییه و یا مراجع قضایی تحقق یابد. کنترل اداری و قانونی در عین این که دارای اهمیت و نقش به‌سزایی است اما به تجربه ثابت شده است که این نوع نظارت بیشتر برای ارزیابی درجه پیشرفت‌ها و برنامه‌ها مفید و سودمندند تا پاسخگویی به دعاوی و شکایات افراد از دستگاه اجرایی که به‌عنوان یک حق مسلم قانونی برای افراد شناخته شده است (کلهر، ۱۳۸۷، ۱۰۳).

به‌طور مسلم در اصلاحات اداری، اصول و روش‌های نظارت اداری و پارلمانی را به‌صورتی که به موقع، بی‌طرفانه و مؤثر باشد نمی‌توان از نظر دور داشت. لکن چیزی که در این جا مورد نظر است کنترل و نظارتی است که باید به وسیله قوه قضاییه انجام پذیرد تا دستگاه‌های اجرایی کشور احیاناً از اختیارات قانونی خود تجاوز و تخطی ننموده و آیین‌نامه‌ها و مصوبات خلاف قانون تصویب نکنند و در نتیجه حقوق افراد تضییع نگردیده و حاکمیت قانون استقرار یابد. در نظارت قضایی، این قاضی است که عهده‌دار تأمین اجرای حقوق و آزادی‌ها است تا با صدور حکم مقتضی و تدابیر خاص از اجرای مقررات و تصمیمات خلاف قانون توسط دستگاه‌های اجرایی، جلوگیری نمایند. به موجب اصول یکصد و هفتاد و سوم و یکصد و هفتاد و چهارم مقرر در قانون اساسی، دو نهاد مستقل به نام سازمان بازرسی کل کشور به منظور نظارت بر حسن اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و دیوان عدالت اداری به منظور رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین دستگاه‌های اجرایی یا آیین‌نامه‌های دولتی زیر نظر قوه قضاییه تشکیل گردید.

## ۳-۱- سازمان بازرسی کل کشور

سازمان بازرسی کل کشور از سازمان‌های مهمی است که قانون اساسی جمهوری اسلامی وجود آن را در اصل یکصد و هفتاد و دوم اعلام می‌دارد. به همین منظور قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در تاریخ ۱۳۶۰/۰۷/۲۲ به تصویب رسید. به موجب ماده ۳۵ الحاقی به آیین نامه سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۷۶/۰۴/۰۱، انجام بازرسی بر مؤسسات و شرکت‌های دولتی و غیردولتی مستلزم احراز یکی از شرایط زیر است: تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آن‌ها متعلق به دولت باشد. دولت به نحوی از انحاء بر عملکرد آن‌ها نظارت داشته یا به آن‌ها کمک نماید. هر چند این قبیل مؤسسات و شرکت‌ها غیردولتی باشد.

به طور کلی وظایف سازمان بازرسی از سه بخش تشکیل شده است: الف- بازرسی مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا به نحوی از انحاء به آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید. ب- انجام بازرسی‌های فوق‌العاده بر حسب دستور شورای عالی قضایی (رئیس قوه قضاییه) و یا به درخواست کمیسیون اصل نود قانون اساسی و یا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذیربط. ج- اعلام موارد تخلف و نارسائی‌ها و سوءجریان‌ات اداری و مالی در خصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلابی به رئیس جمهور و در خصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به آن‌ها به وزیر کشور و در خصوص مؤسسات عمومی عینی دولتی کمک بگیر از دولت به وزارت اقتصاد و دارایی. بر اساس ماده ۹ این قانون در مواردی که بازرسی و هیأت‌های بازرسی به منظور حسن جریان امور تعلیق یک یا چند نفر از کارکنان واحدی را که مورد بازرسی قرار گرفته‌اند ضروری تشخیص دهند باید مراتب را فوراً و مستدل به وزیر یا رئیس دستگاه مربوطه اطلاع داده و تعلیق کارمند یا کارمندی را تقاضا نماید. وزیر یا رئیس دستگاه مربوطه مکلف به اجرای تقاضای هیأت بازرسی است و در غیر این صورت شخصاً مسئول عواقب آن خواهد بود و سازمان مراتب را جهت اتخاذ تصمیم لازم به رئیس قوه قضاییه گزارش خواهد نمود.

با توجه به مراتب فوق سازمان بازرسی بر عملکرد بنیاد مستضعفان نظارت خواهد کرد. بر اساس بند «الف» و بند «ج» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی، یکی از وظایف این سازمان نظارت بر عملکرد بنیادها و نهادهای انقلابی می‌باشد که بنیاد مستضعفان یکی از آن‌ها است. اما رویه عملی موجود در سازمان بازرسی کل کشور در مورد نهادهای انقلابی این است که معمولاً سازمان بازرسی، حسب الامر مقام معظم

رهبری و یا با اذن ایشان از این گونه نهادها، بازرسی به عمل می‌آورد. چرا که از سال ۱۳۶۸، انجام عملیات بازرسی از عملکرد بنیاد مستضعفان توسط سازمان بازرسی بنیاد صورت می‌گیرد.

سازمان بازرسی کل بنیاد مستضعفان از سال ۱۳۶۸ فعالیت خود را آغاز کرد. این سازمان طبق ساختار فعلی به تعداد سازمان‌های اقتصادی بنیاد مستضعفان دارای مدیریت بازرسی بوده و حسب مورد، نوع فعالیت و تولیدات شرکت‌های تحت پوشش سازمان، بازرسی اداری، مالی و فنی مبادرت به اعزام بازرس به شرکت‌های نامبرده و انجام بازرسی ادواری می‌نمایند. به طور کلی اهداف و وظایف سازمان بازرسی بنیاد مستضعفان به این شرح است: نظارت و پیگیری بر اجرای صحیح امور جاری بنیاد طبق قوانین موجود، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مصوبات ریاست و هیأت امناء بنیاد مستضعفان. بازرسی ادواری و تهیه گزارش‌های مستقل و مستند از مجموعه عملکرد و شاخص‌های مثبت و منفی فعالیت‌های ستادی و اجرایی بنیاد مستضعفان. بررسی و رسیدگی به شکوائیه اشخاص حقیقی و حقوقی پیمانکاران از بنیاد مستضعفان، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و حل و فصل اختلافات موجود در داخل سازمان به منظور پیشگیری از انتقال آن به خارج از بنیاد مستضعفان. برخورد قانونی شدید با موارد تخلف از مجله اختلاس‌های احتمالی، ارتشاء، سوءاستفاده، سوءعملکرد و برخورد با هرگونه عواملی که منجر به حیف و میل بیت المال می‌گردد. نظارت بر اجرای صحیح مراسم مزایده و مناقصه شرکت‌های وابسته به سازمان‌های بنیاد مستضعفان. رسیدگی به عملکرد مدیران و زیرمجموعه آن و پیشگیری از وقوع تخلفات توسط مدیران سازمان‌های بنیاد مستضعفان.

سازمان بازرسی بنیاد مستضعفان از سه بخش بازرسی بخش اقتصادی، بازرسی بخش جانبازان و محرومان و بخش پیگیری و رسیدگی به گزارشات و تخلفات تشکیل شده است. اما چون سازمان بازرسی بنیاد مستضعفان از لحاظ شمایل ساختاری و انتصاب اعضای آن، سازمان مستقل از بنیاد مستضعفان محسوب نمی‌گردد، بنابراین نمی‌تواند همانند سازمان بازرسی کل کشور که به طور مستقل و زیر نظر قوه قضائیه فعالیت می‌کند، بر عملکرد نهاد‌های مالی و اقتصادی بنیاد مستضعفان نظارت جامع و مستقلی داشته باشد. به همین خاطر از لحاظ حقوق اداری، نظارت چنین مراجعی بر عملکرد یک سازمان دارای ارزش حقوقی چندانی نیست.

### ۳-۲- نظارت دیوان عدالت اداری بر عملکرد بنیاد مستضعفان

تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران، نهادی به‌عنوان دیوان عدالت اداری وجود نداشت و فقط در خصوص نظارت قضایی بر مقررات دولتی، متمم قانون اساسی منسوخ در اصل هشتادونهم، نظارت

محدودی را بر مصوبات دولت پیش‌بینی می‌کرد. طبق اصل مذکور، دیوانخانه عدلیه و محکمه‌ها وقتی احکام و نظامنامه‌های عمومی و ایالتی و ولایتی را مجری خواهند داشت که آن‌ها مطابق قانون باشد. در غیر این صورت می‌توانستند از اجرای قوانین مربوطه امتناع نمایند (کلهر، ۱۳۸۷، ۱۰۸). پس از پیروزی انقلاب اسلامی نهادی مستقل زیر نظر رئیس قوه قضاییه به نام «دیوان عدالت اداری» تأسیس شد که تا آن زمان سابقه چنین نهادی در ایران نبود. به موجب اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی، برای رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری تأسیس می‌گردد. در راستای اجرای اصل مذکور قانون دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۱۴ به تصویب رسید.

با توجه به ماده ۱۱ قانون مزبور صلاحیت‌های موضوعی دیوان عدالت اداری به شرح زیر است: شکایات از واحدها و دستگاه‌های اجرایی به منظور الزام به تکلیف و یا ابطال و الغاء تصمیم خلاف قانون. انتقادی بر بند «الف» شق اول قانون دیوان عدالت اداری در مورد مؤسسات عمومی غیردولتی وارد است که تنها به شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی و سازمان‌های وابسته به آن‌ها اشاره کرده است در حالی که سازمان‌ها و مؤسسات دیگری نیز هست که مشمول بند فوق نمی‌گردند. مانند شوراهای اسلامی محلی. بهتر بود که این بند به گونه‌ای عام و گسترده‌تر نگاشته می‌شد تا شکایت از همه مؤسسات عمومی را در صلاحیت دیوان قرار می‌داد (ابوالحمد، ۱۳۷۰، ۳۲۰).

رسیدگی به شکایت از تصمیمات و آراء قطعی مراجع اختصاصی: وظیفه نظارت قضایی بر تصمیمات و آراء قطعی مراجع قضایی در کشور ما علی‌الاصول و جز در موارد استثنایی که قانون مشخص نموده بر عهده دیوان عدالت اداری است. بند دوم ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت در این زمینه مقرر داشته: رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌های مالیاتی بر عهده دیوان عدالت اداری است. برای رسیدگی به شکایت از مراجع اداری، صلاحیت دیوان عدالت اداری شرایط و ضوابطی است که به این شرح است: مستنبط از بند دوم ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، دیوان عدالت اداری نسبت به دادگاه‌های عمومی از صلاحیت عام برخوردار است و اصل بر صلاحیت دادگاه‌های عمومی می‌باشد، تنها در صورتی نظارت بر عهده دادگاه‌های عمومی قرار می‌گیرد که به موجب قانون، دادگاه‌های عمومی مرجع رسیدگی به این گونه شکایات تعیین شده باشد، مانند کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری که آراء صادره از آن قابل اعتراض در دادگاه‌های عمومی است (کلهر، ۱۳۸۷، ۱۰۵).

با توجه به تمثیلی بودن مصادیق مراجع اداری در بند دوم ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، اصل بر این است که کلیه مراجع اداری تحت هر عنوان که تأسیس شوند خود به خود و بلافاصله تحت کنترل دیوان قرار دارند. استثناء نمودن هر مرجع اداری از این نظارت اگرچه به طور کلی قابل انتقاد است اما تنها با وضع قانون ممکن خواهد بود. مانند احکام کمیته انضباطی دانشجویان. تشخیص این موضوع که یک هیأت یا کمیسیون مرجع اختصاصی اداری محسوب می‌گردد یا خیر با دیوان عدالت اداری است که در صورت نخست به موجب بند دوم ماده ۱۱ اقدام به رسیدگی می‌نماید و در صورت اخیر آن را یک مرجع اختصاصی اداری تلقی نموده و به موجب قواعد مربوط به آن بند مبادرت به رسیدگی و صدور رأی می‌نماید. اصولاً هیچ محدودیت زمانی برای شکایت از آراء قطعی صادره از دادگاه‌های اداری از دیوان وجود ندارد. مگر این که قانون مدتی را برای طرح شکایت مقرر کرده باشد. از جمله این موارد، شکایت از آراء قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است که به موجب قانون تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ رأی صادره ظرف یک ماه قابل شکایت در دیوان خواهد بود.

با توجه به مطالبی که در مورد اهمیت دیوان عدالت اداری و حدود صلاحیت‌ها و اختیارات آن گفته شد، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به دعاوی بنیاد مستضعفان را دارد. بر اساس بند «الف» شق اول ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری یکی از صلاحیت‌های دیوان رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها می‌باشد. قانون‌گذار در این جا از واژه نهادهای انقلابی استفاده کرده چون در سال ۱۳۶۰ هنوز عنوانی به نام مؤسسات عمومی غیردولتی وجود نداشت. نهادهای انقلابی نهادهایی هستند که پس از پیروزی انقلاب اسلامی بنا به ضرورت‌های مختلف توسط شورای انقلاب یا مجلس شورای اسلامی تأسیس گردیدند. اما برای تشخیص این که کدام یک از نهادها انقلابی هستند، هیأت وزیران در تصویبنامه مورخ ۱۳۶۸/۰۳/۲۷، راجع به معافیت مالیاتی نهادهای انقلابی موضوع قسمت اخیر بند دوم ماده ۲ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۰۲/۰۳ بنیاد مستضعفان را جزو نهادهای انقلابی برشمرده است.

اما اگر بر اساس قانون فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی بنیاد مستضعفان را یک مؤسسه عمومی غیردولتی بنامیم آیا مشمول بند «الف» شق اول ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری می‌گردد؟ به عبارت دیگر آیا رسیدگی به شکایات علیه مؤسسات و نهادهای عمومی احصاء شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد یا خیر؟ در این زمینه قانون تفسیر

ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری (در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی) مصوب ۱۳۷۴/۰۷/۱۹ در ماده واحده‌ای مقرر می‌دارد: با توجه به ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی احصاء شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد. بنابراین اگر بنیاد مستضعفان را فارغ از انقلابی بودن آن نهاد، یک مؤسسه عمومی غیردولتی بنامیم باز هم مشمول بند «الف» و بند «ب» شق یک ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری می‌گردد (قربانی، ۱۳۷۵، ۸۵).

دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین نامه‌ها و سایر مقررات بنیاد مستضعفان از حیث مخالفت آن‌ها با قوانین مصوب را دارد. در مورد بند دوم ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری باید گفت که دیوان صلاحیت رسیدگی به آراء صادره از مراجع حل اختلاف یا کمیسیون‌های بنیاد مستضعفان را دارد، چون که کمیسیون‌ها و هیأت‌های حل اختلاف مذکور در بند دوم از حیث تمثیل می‌باشد و منحصر به موارد مذکور نیست. همچنین مستخدمین بنیاد مستضعفان می‌توانند شکایات خود را به استناد بند سوم ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مطرح کنند.

سوالی که در این جا مطرح می‌شود این است که آیا بنیاد مستضعفان یا شرکت‌های وابسته به بنیاد مستضعفان به لحاظ این که یک مؤسسه عمومی غیردولتی هستند، می‌توانند علیه یکی از واحدها یا ارگان‌های دولتی در دیوان شکایت کنند؟ رأی وحدت رویه<sup>۹</sup> شماره ۱۲۰ مورخه ۱۳۸۴/۰۷/۱۵، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص اعلام تعارض آراء صادره از شعب دوازدهم و هفدهم دیوان راجع به یکی از شرکت‌های متعلق به بنیاد مستضعفان صلاحیت دیوان را در این مورد رد می‌کند. چون به استناد اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی دادگستری مرجع رسمی رسیدگی به تظلمات و شکایات می‌باشد و اصل بر صلاحیت دادگاه‌های عمومی است مگر این که به موجب قوانین دیگر، رسیدگی به برخی شکایات و دعاوی در صلاحیت دادگاه‌های اختصاصی دیگر از جمله دیوان عدالت اداری باشد.

۹- با عنایت به این که طبق قسمت الف بند اول ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن در عداد واحدهای دولتی تلقی گردیده و به همین اعتبار شکایت مطروحه به‌عنوان شکایت دولت علیه دولت تشخیص و قابل طرح و رسیدگی در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.

## نتیجه

در اکثر نظام‌های حقوقی کنونی دنیا تأسیساتی که دارای شخصیتی مجزا از سازمان‌های حکومت مرکزی هستند، برای اداره وظایف عمومی ایجاد شده‌اند. این سازمان‌ها ابزارهای مؤثری برای حکومت مرکزی به منظور انجام وظایف اجرایی و عمومی تخصصی که نیازمند استقلال و دور بودن از مسائل سیاسی دارند می‌باشند، البته در این خصوص الگوی همسانی وجود ندارد. مؤسسات عمومی غیردولتی در کشور ما نیز از جمله این سازمان‌ها می‌باشند که به منظور انجام خدماتی که جنبه عمومی دارند ایجاد شده‌اند. با توجه به مبنای شکل‌گیری این مؤسسات و کارکرد آن‌ها می‌توان گفت مؤسسات عمومی غیردولتی که بر اساس اصل عدم تمرکز فنی بنا نهاده شده‌اند، دارای شخصیت حقوقی، دارایی و نهادهای خاصی جدا از سازمان مرکزی دولت می‌باشند.

می‌توان بیان داشت که یکی از الزامات شکل‌گیری و فعالیت یک ماهیت و وجود حقوقی، شکل‌گیری توابع و اقتضائاتی است که قانون و نظام حقوقی هر کشور ناظر به این موارد نیز می‌بایست تعیین تکلیف نموده و یا به نوعی نسبت به مسائل پیش آمده ناظر به ماهیت حقوقی ثابت شده، تدبیری مناسب بیاندیشد. یکی از مهم‌ترین الزامات متناظر با تأسیس نهادها و مؤسسات غیردولتی که چند سالی است در نظام حقوقی ایران شکل گرفته، شرکت‌های وابسته به این مؤسسات است که می‌توان از آن با عنوان اعمار مؤسسات عمومی غیردولتی نام برد. اگرچه قانون نسبت به بسیاری از نهادهای حقوقی تعریف جامعی ارائه نموده است اما نسبت به شرکت‌های وابسته به طور دقیق و کامل تعیین تکلیف نشده چرا که این نهادها با شکل‌گیری مؤسسات عمومی غیردولتی در ایران و به رسمیت شناختن آن در سال ۱۳۶۶ به تدریج اقتضائات حقوقی جدیدی متناظر با آن شکل گرفت که یکی از آن‌ها، شرکت‌های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی بوده است. این شرکت‌ها که از طریق فرایند خصوصی‌سازی و نیز تأسیس بدوی آن‌ها توسط مؤسسات عمومی غیردولتی به وجود می‌آیند به‌عنوان امری جدید در حوزه تقنین محسوب شده و پیشینه تقنینی مشخصی برای آن تعیین نشده است و می‌توان گفت که بنیاد مستضعفان از لحاظ شخصیت حقوقی، یک مؤسسه عمومی غیردولتی است که دارای قوانین و مقررات اداری، مالی و استخدامی خاص خود می‌باشد و اغلب مقررات مزبور توسط هیأت امنای بنیاد مستضعفان به تصویب می‌رسد. سیستم حقوقی این نوع مؤسسات، موجب کاهش وظایف دولت و جلوگیری از ایجاد



تمرکز<sup>۱۰</sup> و گامی است در تحقق نظام عدم تمرکز (یعنی انتقال بخشی از اختیارات و وظایف دولت به یک مرجع صلاحیتدار محلی یا فنی طبق قانون).

در این میان بنیاد مستضعفان با هدف مدیریت اموال و دارایی‌های مصادره شده در اوایل انقلاب اسلامی تشکیل شد و در حال حاضر به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین هلدینگ‌های اقتصادی کشور شناخته می‌شود و بسیاری از شرکت‌های زیرمجموعه بنیاد مستضعفان که در حوزه محصولات غذایی، کاشی و سرامیک، سیمان، دامپروری و... فعال هستند، در بورس و فرابورس پذیرفته شده‌اند و این مجموعه نقش تأثیرگذاری در معاملات تعداد زیادی از سهام‌ها دارد.

رشد و شکوفایی و تعالی سازمان‌های نظیر بنیاد مستضعفان کوششی است دوربرد، برنامه‌ریزی شده و پایدار که بر پایه یک راهبرد سراسری استوار است و می‌کوشد تا با تشخیص منطقی و منظم دشواری‌ها و با بسیج همه نیروها و منابع موجود، به اجرای یک برنامه دگرگونی دست بزنند. امروزه سازمان‌ها در محیطی در حال تغییر و بازاری رقابتی فعالیت می‌کنند. بنابراین، برای کامیابی نیازمند برنامه‌ریزی هستند. وجود تفاوت‌هایی در اندازه، حجم و ماهیت فعالیت سازمان‌های بزرگ و کوچک، نحوه برنامه‌ریزی آن‌ها را نیز از هم متمایز کرده است به طوری که اکثر راهکارهای ارائه شده در این زمینه، با توجه به ویژگی‌های سازمان‌های تجاری و صنعتی بوده و شاید به همین دلیل آن‌ها به راحتی و در زمان دلخواه می‌توانند اقدام به برنامه‌ریزی کنند. در صورتی که مدل‌ها و مطالعات کمی در زمینه تعالی سازمانی برای سازمان بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی ارائه شده است. ایران نیز، مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه، نیاز جدی و فوری به تحول و بهبود در نظام اداری خود دارد. بدیهی است که پیشرفت در کشور و در هر جهتی که تصور شود، به نظام اداری و سازمانی آن وابسته است. طی دهه‌های گذشته نظام اداری سازمان‌های دولتی در بسیاری از کشورهای جهان بهبود یافته و این امر موجب بهبود در ساختار سازمانی مؤسسات دولتی و غیردولتی شده است.

**ملاحظات اخلاقی:** موارد مربوط به اخلاق در پژوهش و نیز امانتداری در استناد به متون و ارجاعات مقاله تماماً رعایت گردیده است.

**تعارض منافع:** تعارض منافع در این مقاله وجود ندارد.

**تأمین اعتبار پژوهش:** این پژوهش بدون تأمین اعتبار مالی نگارش یافته است.

## منابع

- ابوالحمد، عبدالحمید، ۱۳۷۰، **حقوق اداری ایران**، جلد اول، چاپ سوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- امیرارجمند، اردشیر، ۱۳۸۸، **تقریبات درس حقوق اداری ایران**، دوره کارشناسی ارشد، دانشگاه حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
- بادامچی، علی، ۱۳۷۶، کمیسیون اصل نود، **پایان نامه کارشناسی ارشد**، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران.
- پاشاپور، محمد، ۱۳۸۷، چگونگی حل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی، **پایان نامه کارشناسی ارشد**، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
- شاهرخزاده، فردوس، ۱۳۸۶، **مجموعه قوانین وزارت مسکن و شهرسازی**، چاپ سوم، تهران، انتشارات آینه.
- قاضی، ابوالفضل، ۱۳۶۸، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، چاپ دوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- قربانی، فرج‌الله، ۱۳۷۵، **مجموعه آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری**، چاپ دوم، تهران، انتشارات فردوسی.
- کلهر، جواد، ۱۳۸۷، نظارت قضایی بر دولت، **پایان نامه کارشناسی ارشد**، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
- گزارش کمیسیون تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از عملکرد بنیاد مستضعفان، ۱۳۷۵/۰۳/۲۰، روزنامه سلام.
- محمدی، حسنیه، ۱۳۷۹، **جزوه درسی حقوق مالی**، دوره کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.