

## نظارت دیوان عدالت اداری بر شرکت های وابسته به موسسات عمومی غیر دولتی

نویسنده مسئول: اسماعیل خیر اندیش ارمکی

کارشناس ارشد رشته حقوق عمومی - دانشگاه آزاد اسلامی - تهران.

es.kh.ek110@gmail.com



1

### چکیده

با شکل گیری مؤسسات عمومی غیردولتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به تدریج، اقتضانات حقوقی جدیدی متناظر با آن شکل گرفت که یکی از آنها، شرکت های وابسته به مؤسسات عمومی غیردولتی بوده است. به طور کلی می توان گفت با توجه به مستحدثه بودن این مسئله و عدم پیشینه تقنینی مشخص، قانون؛ تعیین ماهیت مصرحی نسبت به آن ارائه نداده است. یافته ها نشان می دهد با توجه به اصول حاکم بر نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و نگاه منتقدانه و موشکافانه نسبت به رویه های قضایی می توان گفت که پس از تغییرات به وجود آمده در شرکت های مذکور، این شرکت ها از عداد شرکت های دولتی خارج شده و مشمول عمومیت قواعد شرکت های خصوصی شده اند. با تحلیل کارکرد و ساختار این شرکت ها که شباهت و قرابت بیشتری به شرکت های دولتی به نسبت شرکت های خصوصی دارند، می توان وضعیت مطلوب حقوقی این شرکت ها را در گرو دولتی بودن آن دانست که این امر خود نیاز به اصلاح قانون و مقتضیات متناظر با آن دارد.

**کلمات کلیدی:** شرکت های وابسته، مؤسسات عمومی غیر دولتی، خصوصی سازی، دولت

## ۱-مقدمه

در اکثر نظام های حقوقی کنونی دنیا تأسیساتی که دارای شخصیتی مجزا از سازمان های حکومت مرکزی هستند، برای اداره وظایف عمومی ایجاد شده اند. این سازمان ها ابزارهای مؤثری برای حکومت مرکزی به منظور انجام وظایف اجرایی و عمومی تخصصی که نیازمند استقلال و دور بودن از مسایل سیاسی دارند می باشند، البته در این خصوص الگوی همسانی وجود ندارد. مؤسسات عمومی غیر دولتی در کشور ما نیز از جمله این سازمان ها می باشند که به منظور انجام خدماتی که جنبه عمومی دارند ایجاد شده اند. با توجه به مبنای شکل گیری این مؤسسات و کارکرد آنها می توان گفت مؤسسات عمومی غیر دولتی که بر اساس اصل عدم تمرکز فنی بنا نهاده شده اند، دارای شخصیت حقوقی، دارایی و نهادهای خاصی جدا از سازمان مرکزی دولت می باشند. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در ایران با تصویب قانون محاسبات عمومی کشور در سال ۱۳۶۹ مورد شناسایی قرار گرفت و فعالیت رسمی این مؤسسات پس از تصویب قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی در سال ۱۳۷۳ گسترش یافت. یکی از الزامات شکل گیری و فعالیت یک ماهیت و وجود حقوقی، شکل گیری توابع و اقتضائاتی است که قانون و نظام حقوقی هر کشور ناظر به این موارد نیز می بایست تعیین تکلیف نموده و یا به نوعی نسبت به مسائل پیش آمده ناظر به ماهیت حقوقی ثابت شده، تدبیری مناسب بیاندهد. یکی از مهم ترین الزامات متناظر با تأسیس نهادها و مؤسسات غیر دولتی که چند سالی است در نظام حقوقی ایران شکل گرفته، شرکت های وابسته به این مؤسسات است که می توان از آن با عنوان اقمار مؤسسات عمومی غیردولتی نام برد.

2

طبق ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۹، مؤسسات و نهاد عمومی غیر دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می شود و بیش از پنجاه درصد، بودجه سالانه آن از محل منابع غیر دولتی تأمین گردد 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 می بایست به موجب قانون مصوب مجلس ایجاد گردد. یعنی به موجب قانون به معنای اخص و در صورتی که برخی از مؤسسات با کارویژه های عمومی و دارا بودن سایر ویژگی های مؤسسات عمومی غیردولتی توسط نهادهای دیگری نظیر دولت، شورای عالی انقلاب فرهنگی و ... ایجاد گردند، قاعدتا تحت این عنوان شناخته نمیشوند (حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۹، ص ۱۲).

از ویژگی های ماهوی این نهاد 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. اما آنچه که موجب شده این نهاد غیردولتی «نامیده شود، اولاً. مسئله بودجه این نهادهاست که بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه نهاد عمومی غیردولتی از محل منابع غیر دولتی تأمین می گردد (عباسی، ۱۳۸۹، ص ۶۶)، ثانیاً. انفکاک سازمانی این مؤسسات از قوای حاکمه با سایر ارکان حاکمیتی می باشد (یازرلو، ۱۳۷۹، ص ۸۸)

بدین معنی که این مؤسسات از لحاظ سازمانی زیر مجموعه مراجع مذکور قرار نمی گیرند و مقامات و کارکنان آنها خارج از سلسله مراتب اداری موجود در قوای حاکمه و سایر نهادهای حاکمیتی قرار دارند (حسینی پور اردکانی، ۱۳۸۹، ص ۱۵). علاوه بر این، به تصریح قانون، وضعیت حقوقی مؤسسات عمومی غیر دولتی هم مانند شرکت و مؤسسه دولتی، دارای استقلال حقوقی

و شخصیت حقوقی مستقل از دولت می باشد. اثر این استقلال حقوقی، استقلال در تصمیم گیری، انجام عمل حقوقی و داشتن مسئولیت است (موسی زاده، ۱۳۹۱، ص ۲۲۶). تا جایی که این مؤسسات از لحاظ سلسله مراتب اداری تابع دولت نمی باشند بلکه تحت نظارت آنها هستند (ابوالحمد، ۱۳۸۸، ص ۲۷۰).

طبق معیاری که قانون گذار در مورد شرکت های وابسته ارائه داده است، شکل گیری این ماهیت حقوقی از دو طریق قابل فرض می باشد. با توجه به فحوای تبصره (۱) ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، اولین راه جهت تأسیس و شکل گیری شرکت های وابسته آن است که توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی باشد. تعیین ماهیت این گونه شرکت ها با توجه به صراحت قانونی در باب وابستگی ماهوی آنها، تقریباً مشخص و مبرهن است. به بیان دیگر، به واسطه وابستگی ماهوی این گونه تأسیسات به مؤسسات عمومی غیردولتی، این شرکت ها می تواند در حکم شرکت های دولتی مورد شناسایی قرار گیرد که البته این گزاره نیز خالی از چالش و ابهام حقوقی نیست. اما راه دوم تأسیس ماهیت شرکت های وابسته، تغییر ماهوی شرکت ها در بستر نوعی فرآیند حقوقی مانند فرآیند خصوصی سازی است.

3

سازمان تامین اجتماعی یکی از نهادهای عمومی غیر دولتی بزرگ مقیاس به شمار می آید که بیش از نیمی از جمعیت کشور را تحت پوشش خویش قرار داده است. اما این، بزرگترین سازمان بیمه ای کشور با وجه غالب ارائه خدمات اجتماعی بر اساس موازین فوق نه تنها در حال حاضر دارای استقلال اداری مالی نیست بلکه اساسنامه آن نیز مخدوش به تصمیمات اشتباهی است که بموجب آن اصل سه جانبه گرایی در آن تضعیف و بجای آنکه دولت با فرآیندی منطقی بر اداره مطلوب آن نظارت داشته باشد، خود به اداره آن مشغول گردیده و این امر هر چند که ناشی از اجرای نظام حقوقی پیش گفته در خصوص مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی می باشد، ولی با توجه به اهدافی نهادهای عمومی غیر دولتی که به منظور آن ایجاد گردیده اند و اصول کلی که حاکم بر نظام عدم تمرکز می باشد، این نظام نمی تواند از اثربخشی و کارآمدی لازم برخوردار باشد.

نهاد عمومی غیر دولتی مانند سازمان تامین اجتماعی که تنها بخش اندک و ناچیزی از منابع آن توسط دولت تامین می گردد (که آنهم در قبال وظیفه ذاتی حاکمیت نسبت به شهروندان خویش می باشد) با نهاد عمومی غیر دولتی که اسما قرار است کمتر از ۵۰٪ منابع آن توسط دولت تامین گردد ولی فی الواقع ۹۵ درصد منابع آن در حال حاضر توسط دولت تامین می گردد، بسیار متفاوت است. همچنین نهاد عمومی غیر دولتی مانند شهرداری که از تمامی شهروندان عوارض سالیانه دریافت می نماید ولی الزاما ما به ازاء ارائه خدمات آن برای تمامی شهروندان نمی باشد با نهاد عمومی غیر دولتی مانند سازمان تامین اجتماعی که در قبال دریافت حق بیمه، خدمات آن دارای تناظر یک به یک با خدمت گیرندگانش می باشد، متفاوت است. رویکرد دولت با نهاد عمومی غیر دولتی مانند سازمان تامین اجتماعی رویکردی چند گانه است. گاهی آن را دولتی به حساب می آورند (برای مثال در پرداخت حقوق و مزایای مستخدمین آن و یا قوانین جاری کارکنان دولت)، گاهی آن را مشمول قانون خدمات مدیریت کشوری می دانند ولی شرکت های تابعه آن را خصوصی تلقی می کنند ولی وقتی صحبت از بکارگیری ممنوعیت استفاده از کارکنان بازنشسته می شود ناگهان این شرکتها، عمومی غیر دولتی محسوب می گردند. در



هیات های حل اختلاف اداره کار قانون کار را بر آن جاری می دانند اما آنجا که این سازمان بخواهد به دیوان عدالت اداری شکایت نماید به دلیل تلقی ماهیت دولتی حق قانونی این اقدام را ندارد. بنابراین با توجه به توضیحات نظارت دیوان عدالت اداری را شرکت های وابسته به موسسات عمومی غیردولتی مورد بررسی قرار می دهیم .

## ۱-۲- سازمان های غیردولتی

### ۱-۲- سازمان های غیردولتی داخلی

این موضوع در قانون تجارت مورد توجه قرار گرفته است. ماده ۵۸۴ قانون تجارت اشعار می دارد: "تشکیلات و مؤسساتی که برای مقاصد غیر تجاری تأسیس شده با بشوند از تاریخ ثبت در دفتر ثبت مخصوصی که وزارت عدلیه معین خواهد کرد شخصیت حقوقی پیدا می کنند"

ماده ۵۸۵ همین قانون، شرایط مؤسسات و تشکیلات مذکور را تابع آئین نامه ای که به تصویب وزارت دادگستری می رسد نموده است. (ابراهیمی نژاد و فرج وند، ۱۳۸۶: ۱۱۲).

وزارت دادگستری، در همین راستا، در سال ۱۳۳۷ آئین نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیر تجاری را تصویب نمود. بموجب ماده ۱ این آئین نامه مقصود از تشکیلات و مؤسسات غیر تجاری مذکور در ماده ۵۸۴ قانون تجارت کلیه تشکیلات و مؤسساتی است که برای مقاصد غیر تجاری از قبیل امور علمی با ادبی با امور خیریه و امثال آن تشکیل می شود اعم از آن که مؤسسين و تشکيل دهندگان قصد انتفاع داشته باشند یا نه. " با توجه به قوانین فوق می توان گفت که علی رغم تفاوت هایی که فی مابین آنها وجود دارد، چند عامل در کلیه این تعاریف مشترک می باشند، این عوامل عبارتند از:

- داشتن مالکیت خصوصی
- داشتن هدف غیر تجاری و غیر سودبری
- داشتن نوعی تداوم و استمرار حیات (ابوالحمد، ۱۳۵۳: ۲۰۱).

## ۲-۱-۲- طبقه بندی سازمان های غیردولتی

سازمان های غیر دولتی را بر اساس دامنه فعالیت می توان به ۵ دسته سازمان های غیر دولتی محلی شهری ، ملی ، منطقه ای و بین المللی تقسیم کرد:

۱. سازمان های غیر دولتی بین المللی ( RED CROSS ,OXFAM و پزشکان بدون مرز....)
۲. سازمان های غیردولتی منطقه ای (سازمان های آسیایی ، سازمان های فوق قاره ای ، سازمان های آفریقایی سازمان های آمریکایی)
۳. سازمان های غیردولتی ملی (سازمان نظام مهندسی کشاورزی، خانه کشاورز ، انجمن برنج کشور)



۴. سازمان های غیر دولتی شهری ( اتحادیه های صنفی ، انجمن دانش آموختگان و غیره)

۵. سازمان های غیر دولتی محلی (نهادهای مذهبی مسجد ، تشکل جوانان روستا ، صندوق تعاونی محل و...) (آقا موسی  
تهرانی، ۱۳۹۱: ۹۷).

### ۲-۱-۳- مراحل شکل گیری سازمان های غیر دولتی

سه مرحله تکامل برای سازمان های غیر دولتی توسط کورتون در سال ۱۹۹۰ در نوشته ای تحت عنوان سه دوره شکل گیری  
فعالیت های داوطلبانه " شناسایی شده است . در مرحله اول نوع خاصی از سازمان های مردم نهاد شکل می گیرد که بر امداد  
رسانی و رفاه متمرکز بوده و مستقیماً به افراد ذینفع و خدمات امدادی ارائه می کرده است . توزیع غذا و تامین پناهگاه و ارائه  
خدمات بهداشتی نمونه هایی از خدمات این قبیل سازمان های مردم نهاد بوده است. در واقع سازمان های غیر دولتی در این  
مرحله نیاز های روز افراد را تشخیص می دادند و به برآورده ساختن آنها می پرداختند. در مرحله دوم از تکامل و سازمان های  
غیر دولتی به مجموعه های مستقل و خود کفایی محلی تبدیل شدند ، و در این مرحله این سازمان ها امکانات جوامع محلی را  
گسترش دادند تا بتوانند با اقدامات محلی مستقل نیازهای آن ها را بر آورده سازند.

5

اما در مرحله سوم از تکامل ، سازمان غیر دولتی و به تعبیری سازمان های مردم نهاد، می کوشند تا تغییراتی را در سیاست  
گذاری ها در سطح ملی و بین المللی بوجود آورند . لذا به مرور این موسسات از نقش سابق خود که تامین و ارائه خدمات  
عملیاتی بود فاصله گرفته و نقش هدایت کننده و سرعت دهنده در راستای توسعه و آبادانی را بر عهده گرفتند . (احمدی،  
۱۳۹۷: ۲۹)

### ۲-۲- سازمان های عمومی غیر دولتی در حقوق ایران

#### ۲-۲-۱- سازمان غیر دولتی

از مجموع مباحث حقوقدانان و همچنین مواد قوانین و مقررات، این چنین بدست می آید که در حقوق ایران دو دسته نهاد غیر  
دولتی شناخته شده اند که در قالب سازمان غیر دولتی مشغول به فعالیت هستند:

- یکی از آنها با عنوان "سازمان غیر دولتی" شناخته شده است که مشمول آیین نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمان  
های غیر دولتی مصوب ۱۳۸۴/۳/۲۹ می باشد

- و سازمان دیگری که با عنوان "نهاد ها و موسسات عمومی غیردولتی" شناخته شده اند و مشمول تعاریف ماده ۵  
قانون محاسبات عمومی و ماده واحده های آن و همچنین مشمول تعریف ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری هستند. (عربی،  
۱۳۹۷: ۷۶)

بر اساس بند الف از ماده ۱ آیین نامه فوق ، سازمان غیر دولتی به شکل هایی اطلاق می شود که توسط گروهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیر حکومتی به صورت داوطلبانه با رعایت مقررات مربوط به تاسیس شده و دارای اهداف غیر انتفاعی و غیر سیاسی می باشد. جهت ارائه تفصیل بیشتر از این تعریف ، واژگان کلیدی به صورت دقیق تری توضیح داده شده اند.

چنانکه در تبصره ۲ همان ماده آمده است : واژه "غیر دولتی" به این معنا است که دستگاه های حکومتی در تاسیس و اداره سازمان دخالت نداشته باشند. البته مشارکت مقامات و کارکنان دولتی در تاسیس و اداره سازمان در صورتی که خارج از عنوان و سمت دولتی آنان باشد، مانع وصف غیر دولتی سازمان نخواهد بود.

در تبصره ۳ همان ماده آمده : اهداف غیر سیاسی در بردارنده فعالیتی است که مشمول ماده یک قانون احزاب نگردد. تبصره ۴ نیز اهداف غیر انتفاعی را عبارت از عدم فعالیت های تجاری و صنفی انتفاعی به منظور تقسیم منافع آن بین اعضا موسسان ، مدیران و کارکنان سازمان تعریف می کند و در نهایت اینکه در تبصره ۵ متذکر می شود که داوطلبانه به معنای مشارکت و تاسیس و اداره سازمان بر اساس اصل آزادی اراده اشخاص است.

مساجد، تکایا، هیات های مذهبی و سد را به عنوان نهادهای غیر دولتی سنتی و قدیمی شناسایی نموده اند و پس از آن، صندوق قرض الحسنه ، خیریه ها ، انجمن اسلامی و حتی دوره های فارغ التحصیلی و در دوران اخیر اتحادیه ها ، اصناف و نظام های صنفی و مهندسی و غیره ، شکل های جدیدتری از این نهادهای مدنی هستند که البته می بایست رفته رفته از تحت کنترل مدیران نیمه دولتی خارج شوند و کاملاً به عنوان یک سازمان غیر دولتی مشغول به فعالیت باشند(حضور، ۱۳۹۲)<sup>۱</sup>

### ۲-۲-۲- سازمان های خصوصی غیر دولتی

برای آنکه جایگاه سازمان های عمومی غیر دولتی بهتر شناسایی شود. در اینجا از عبارتی با عنوان سازمان های خصوصی غیر دولتی نام برده ایم تا با توضیح سایر سازمان های غیر دولتی ضمن مقایسه میان انواع بخش های غیر دولت ، تعریف صحیح تر و جامع تر از سازمان های عمومی غیر دولتی بدست آوریم. طبق این تقسیم سازمان های غیر دولتی به دو دسته جزئی تر سازمان های خصوصی غیر دولتی و سازمان های عمومی غیر دولتی تقسیم می شوند و سازمان های خصوصی غیر دولتی خود شامل شرکت های هفت گانه قانون تجارت ، شرکت های مدنی مشمول قانون مدنی ، سازمان های غیر دولتی موضوع آیین نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمان های غیر دولتی و بخش تعاون که خود مشتمل بر انواع شرکت های تعاونی اعم از: تعاونی متعارف، تعاونی سهام عام و تعاونی فراگیر ملی می باشد که مهمترین وجه تمایز سازمان های خصوصی غیر دولتی با سازمان های عمومی غیر دولتی این می باشد که حیطة وظایف و تعهدات این دو بسیار متفاوت است.(قاضی، ۱۳۸۳: ۴۵).

<sup>۱</sup> www.en.wikipedia.org/w / index.php

## ۲-۲-۳- سازمان های عمومی غیر دولتی

سازمان های عمومی غیر دولتی از جمله جدید ترین موسسات عمومی هستند که به عنوان پدیده ای نوین در ادراه امور عمومی ایجاد شده اند و نشان دهنده حد اعلاى عدم تمرکز در ادراه امور عمومی هستند. ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۱/۶ در تعریف این موسسات مقرر داشته موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون، به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده یا می شوند. فهرست این قبیل موسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط و از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید. فهرست این قبیل موسسات و نهادها به موجب تبصره ای در ۱۳۷۳/۴/۱۹ به تصویب رسید که به موجب آن ده سازمان و موسسات وابسته به آنها به عنوان موسسات عمومی غیر دولتی شناخته شدند

(۱) شهرداری ها

(۲) بنیاد جانبازان انقلاب اسلامی

(۳) هلال احمر

(۴) کمیته امداد امام خمینی

(۵) بنیاد شهید و امور ایثارگران

(۶) بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

(۷) کمیته ملی المپیک

(۸) بنیاد ۱۵ خرداد

(۹) سازمان تبلیغات اسلامی

(۱۰) سازمان تأمین اجتماعی.

همچنین به موجب مصوبه مجلس شورای اسلامی، جهاد دانشگاهی، بنیاد امور بیماری های خاص و سازمان دانش آموزی جمهوری اسلامی ایران نیز به فهرست قانون موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی الحاق شدند. در تعریف قانون محاسبات عمومی کشور سازمان غیر دولتی بصورت مطلق تعریف شده است اما طبق قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۱۸ در ماده ۳ آمده است: «موسسه با نهاد عمومی غیر دولتی واحد سازمانی مشخص است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیر دولتی تأمین می گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.» لذا طبق این تعریف، لازم است بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه این موسسات از طریق منابع غیر دولتی تأمین گردد که این ویژگی می تواند تا حدودی باعث نوسان

و چالش در احکام و ماهیت این موسسات بشود، چراکه امکان دارد موسسه ای در یک سال بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه خود را از منابع دولتی تامین کند و در سال دیگر این امکان برایش وجود نداشته باشد (تنگستانی، ۱۳۹۹: ۳۲)

### ۱-۳- نقاط قوت و ضعف سازمان های عمومی غیر دولتی

#### ۱-۱-۳- نقاط قوت

۱. سازمان های غیر دولتی با بهره گیری از منابع انسانی داوطلب و جذب منابع مالی، با هزینه بسیار پائین، قادر به تحقق اهدافی هستند که سایر سازمان ها از انجام دادن آنها با آن حد هزینه قاصرند.
۲. سازمان های غیر دولتی به علت تخصص میدانی و بومی بهتر می توانند نیازها و کمبودهای واقعی منطقه را تشخیص دهند و خود را به آسانی با شرایط و موقعیت منطقه ای واقع در آن تطبیق دهند
۳. سازمان های غیر دولتی قادر به جذب و جلب مشارکت گروههای داوطلب مردمی برای عملی کردن اهداف و برنامه های توسعه هستند
۴. سازمان های غیردولتی به دلیل خودجوش بودن، به اصول خود، پای بندتر و متعهدتر هستند اصولی که دولت ها گاهی به دلیل حفظ منافع خارجی و یا به فراموشی می سپارند (مانند حفاظت از محیط زیست و ...)
۵. سازمان های غیر دولتی بر خلاف سازمان های دولتی صرفاً بر موضوعات محدود و خاصی تکیه دارند که این موجب تمرکز هدف در آنها و عملکرد بهتر آنها می شود
۶. سازمان های غیر دولتی به دلیل آنکه با اهداف خیرخواهانه و بشر دوستانه و به صورت خودجوش در اجتماع ایجاد می شوند قادرند تا اعتماد مردم و اجتماعات محلی را در حد بالایی کسب نمایند، و مشارکت مردم را در امر برنامه های توسعه تسریع نمایند که نوعی اقتدار و اعتبار و شایستگی را به آنها می دهد که ناشی از حس احترام و مقبولیت اجتماعی آنهاست.
۷. سازمان های غیردولتی به دلیل انعطاف پذیری بالا و به دور بودن از بوروکراسی دولتی قادرند سریعتر و با کارایی بیشتره پروژه های توسعه را عملی سازند. (امامی و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۱)

#### ۱-۳-۲- نقاط ضعف

۱. کارشناسی مالی و تأمین اعتبار برای برنامه ها در سازمان های غیردولتی ضعیف است.
۲. محدود است (محدودیت مکانی، مالی، اداری و اجرایی) ۲- ظرفیت عملکرد سازمان های غیردولتی (به خصوص CBOs)
۳. حضور و موجودیت سازمان های غیردولتی به علت دور شدن آرام آرام از اهداف و کاهش انگیزه ها در طول زمان محدود است و دارای نقطه اوج و فرود زود هنگامی هستند (به خصوص در تشکلهای جوانان)
۴. مدیریت ضعیف شاید بتوان گفت مهم ترین مشکل در این سازمان هاست
۵. سازمان های غیر دولتی عموماً به تحویل خدماتی تمایل دارند که نتایج آن قابل لمس، کمی و کوتاه مدت باشد و بنابر این پروژه های انجام شده نیز غالباً نا پایدارند. (استوار سنگری و امامی، ۱۳۹۴: ۵۳).





#### ۴- شرایط اقامه دعوا در رابطه با خواهان

همان طور که گفته شد اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی می گوید: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم ... دیوانی به نام دیوان عدالت اداری تاسیس می گردد.» این اصل، شاکی یا خواهان در دیوان عدالت را (مردم) دانسته است. این واژه مبهم است و برای فهم مراد قانون گذار باید به قانون عادی مراجعه کرد. ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری در بیان صلاحیت دیوان از حیث خواهان و شاکی می گوید:

«صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است: رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از «براساس این عبارت، خواهان یا شاکی در دیوان اشخاص حقیقی یا حقوقی اند. این عبارت نیز ابهام را مرتفع نمی سازد؛ زیرا این سوال وجود دارد که مقصود از آن صرفاً اشخاص حقوقی خصوصی است یا اشخاص حقوقی عمومی را نیز شامل می شود. در مورد مشخصات حقوقی خواهان در دیوان عدالت اداری دو نظریه متفاوت وجود دارد:

۱. نظریه صلاحیت مطلق دیوان در رابطه با شاکی؛

۲. نظریه اختصاص جایگاه شاکی به مردم. (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۰۵)

#### ۴-۱- نظریه صلاحیت مطلق دیوان در رابطه با شاکی (خواهان)

طرفداران این نظریه بر این اعتقادند که عبارت «مردم» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی بدون قید حضر در بر گیرنده همه اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی، اعم از اشخاص حقوقی خصوصی و حقوق عمومی، است. طرفداران این نظریه برای اثبات ادعای خود ادله زیر را اقامه می کنند:

۱. هر چند اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقام شاکی در دعاوی داخل در صلاحیت دیوان را مردم دانسته است، در قسمت آخر همان اصل، حدود اختیار و نحوه عمل دیوان به حکم قانون عادی منوط شده است. بر همین اساس، ماده ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، اشخاص حقیقی و حقوقی را در مقام شاکی در دیوان شناخته است

۲. اطلاق عبارت اشخاص حقوقی در بند یک ماده ۱۰ و ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری ایجاب می کند که دیوان را در رسیدگی اشخاص حقوقی حقوق عمومی صالح بدانیم.

۳. طبق اصل ۱۷۰ قانون اساسی هر کس می تواند ابطال آیین نامه ها و تصویب نامه هایی را که با احکام اسلامی و با قوانین مغایرت داشته باشد. از دیوان تقاضا کند.

هم چنین ماده ۲۵ قانون عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ بدون ذکر خصوصیات شاکی (خواهان) مقرر می داشت که در اجرای اصل ۱۷۰ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری موظف است چنانچه شکایتی مبنی بر مخالفت بعضی از تصویب نامه ها و آیین نامه های دولتی با مقررات اسلامی مطرح گردید. در ماه مذکور، عبارت «چنانچه شکایتی مطرح گردید.» بر حصر شاکی دلالت ندارد و طرح شکایت می تواند از سوی مردم با واحدهای دولتی و غیره صورت گیرد (همان: ۱۰۵)

#### ۴-۲- نظریه اختصاص شاکی به «مردم»

طرفداران این نظریه شاکی در دیوان عدالت اداری، برای اثبات نظریه خود، دلیل های زیر را اقامه می کنند:

۱. در تفسیر قوانین، شناختن قصد و نیت قانون گذار بسیار حائز اهمیت است. این برداشت که شاکی می تواند شخص حقوقی حقوق عمومی باشد تا قصد و غرض قانونگذار ناسازگار به نظر می رسد؛ زیرا نیت قانون گذار از این اصل ۱۷۳ قانون اساسی، جلوگیری از تجاوزات دولت به حقوق مردم بوده است. (میرداماد نجف آبادی ۱۳۹۰: ۴) وانگهی عرف در مورد اشخاص حقوقی حقوق عمومی، لفظ مردم را به کار نمی برد.

۲. به عنوان یک مرجع قضایی اختصاصی صلاحیت دیوان محدود به حدودی است که قانون گذار تعیین کرده است. بر این اساس، رسیدگی به دعاوی واحدهای دولتی بر ضد یکدیگر را نمی توان در صلاحیت دیوان دانست؛ زیرا حل اختلافات بین دستگاه های اجرایی، به ترتیبی که آیین نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه در تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ مقرر کرده است، صورت می گیرد بنابراین رسیدگی به اختلافات بین دستگاه های اجرایی و اداری در صلاحیت دیوان نمی باشد. به عبارت دیگر، هر گاه دو طرف دعوی، اشخاص حقوقی حقوق عمومی باشند، رسیدگی به این دعوی خارج از صلاحیت دیوان است. رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت در ۱۳۸۶/۷/۱۰ مؤید همین برداشت است؛ این رأی می گوید:

«نظر به این که در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اطلاق می شود.» (نظری و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۱)

به موجب این رأی، مقصود از عبارت «اشخاص حقیقی یا حقوقی» در ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، اشخاص حقیقی و نیز حقوقی حقوق خصوصی است. با توضیحات فوق روشن شد که خواهان با شاکی در دیوان عدالت اداری، مردم هستند؛ یعنی «اشخاص حقیقی» و «اشخاص حقوقی حقوق خصوصی».

۳. اینکه بند ۱ ماده ۱۰ و ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، عبارت «اشخاص حقوقی» را بدون ذکر وصف «حقوق خصوصی» آورده بدین دلیل بوده است که در مقدمه قانون دیوان عدالت اداری به اصل ۱۷۳ قانون اساسی استناد شده و اصل مذکور را از صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات مردم از مأموران و واحدها و آیین نامه های دولتی حکایت می کند. به تعبیر دیگر منظور از اشخاص حقوقی در ماده ۱۰ و ۱۸ به قرینه لفظ مردم در اصل ۱۷۳، اشخاص حقوقی حقوق خصوصی است. (میردامادی نجف آبادی، ۱۳۹۰: ۵)

به نظر می رسد، با توجه به مطالب پیش گفته و دقت در آرای دیوان بتوان گفت که دیوان در دو مورد به شکایت واحدهای دولتی رسیدگی می کند:

۱. در خصوص دعاوی موضوع ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری که تقاضا ابطال آیین نامه ها و مقررات دولتی است و در هیأت عمومی دیوان مطرح می شود. این تقاضا طبق ذیل اصل ۱۷۰ قانون اساسی که بیان می دارد: «هرکس

می تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند ، می تواند از طرف واحدهای دولتی نیز طرح شود و اطلاق عبارت «هرکس» دستگاه های دولتی را نیز در بر می گیرد.

۲. با دقت در قانون دیوان عدالت اداری ملاحظه می شود که رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص حقیقی یا حقوقی - باید شخص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی باشد - از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأموران آن ها موضوع بند ۱ ماده ۱۰ قانون، به این دلیل است که اشخاص مزبور جدا و مستقل از حاکمیت اند و برای جلوگیری جلوگیری از اینکه با اعمال حاکمیت دولت مستمی بر آن ها وارد نشود قانونگذار شکایت آن ها را از دولت پذیرفته است. اما در خصوص بند ۲ ماده ۱۰ به نظر می رسد، زمانی که دستگاه دولتی از آرا و تصمیمات قطعی دادگاه های اداری و هیات های تشخیص و حل اختلاف ( به طور کلی مراجع موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان شکایت می کند، به عنوان یکی از طرفین دعوا در دیوان طرح دعوا می کند نه به اعتبار دولت بودن. بنابراین، دستگاه های دولتی که بر ضد آرای قطعی مراجع موضوع بند ۲ ماده ۱۰ در دیوان دعوا می کنند، به اعتبار یکی از اصحاب دعوا شکایت می کنند نه به اعتبار دولت، و در موضع اعمال حاکمیت نیستند. با این تفسیر، شرکت های دولتی می توانند بر ضد مراجع حل اختلاف مالیاتی به عنوان مؤدی مالیاتی شکایت کنند شکایت اشخاص حقوقی عمومی از این نظر در موارد بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان پذیرفته نمی شود زیرا آن ها جزئی از حاکمیت بوده اند و از امتیاز برخوردارند.

#### ۴-۲-شرایط اقامه دعوادر رابطه با طرف شکایت

اصل ۱۷۳ قانون اساسی بر می آید خواننده در دعوایی که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به آن را دارد. مأمور دولتی و یا واحد دولتی است. نکته ی در خور بحث در این اصل آن است که آیا مقصود از دولتی قوه ی مجریه است یا سایر قوا را نیز در بر می گیرد؟

#### ۴-۲-۱-صلاحیت دیوان در رابطه باخواننده

- آیا می توان گفت شکایت از موسسات عمومی غیردولتی نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری است ؟
  - نکته مهم در این باره آن است که مأمور یا واحد دولتی به چه کسی و چه چیزی گفته می شود؟
  - آیا مقصود صرفاً مأموران و واحدهای قوه مجریه اند یا مأموران واحدهای قضائیه و مقننه را شامل می شود؟
- برای تبیین مفهوم این عبارت لازم است توجه شود که واژه دولت در سه معنا کاربرد دارد. دولت - کشور . مجموعه قوای حکومتی و قوه مجریه. اما نکته ی مهم در این رابطه توجه به نوع عمل انجام شده می باشد و آن عمل اداری می باشد برای شناسایی خواننده در دیوان عمل اداری مهم ترین انواع عمل اجرایی می باشد. اگر عمل اجرایی را هر نوع عمل حکومتی ناظر بر اجرای قانون بدانیم عمل اداری را باید نوعی عمل اجرایی قلمداد نمود که به صورت غیر قضایی و در راستای تأمین خدمات عمومی و با استفاده از عنصر اقتدار صورت پذیرد . اشخاصی که در نظام حقوق اداری ما به لحاظ انجام امر عمومی از حقوق و امتیازهای ویژه ای برخوردارند، سازمان های اداری خواننده می شوند که همگی در مواردی از امتیازهای ویژه ی خود استفاده

می کنند تحت حقوق اداری هستند، هرچند که اداره بیشتر در قوه مجریه است اما مصداق های آن با قوه ی مجریه محدود نمی شود. در واقع اعمال اداری دیگر قوا و نهادهای غیر متمرکز را مشمول مفهوم اداره می کند. (واعظی، ۱۳۹۵: ۷۶)

#### ۴-۲-۲- موضوع دعوی (خواسته)

در بند اول و دوم ماده ی ۱۰ معلوم شد که خواهان در دیوان عدالت مردم هستند. همانطور که خواننده در دیوان و واحدهای دولتی مأمورین و واحدهای دولتی هستند. اینک وقت آن است که روشن شود موضوع در دیوان عدالت چه چیزی است و مردم چه خواسته ای دارند با دقت در متن ماده ی ۱۰ قانون دیوان عدالت معلوم می شود که خواسته در دعاوی فوق یکی از این دو موضوع است:

- تصمیمات و اقدامات ناقص حقوق مردم و توقف آن
- آیین نامه های مغایر شرع و قانون و ابطال آن

#### ۴-۲-۱- تصمیمات و اقدامات

منظور از تصمیمات اعمال اداری بوده که توسط مرجع اداری بروز و ظهور خارجی پیدا کرده و اراده ی باطنی دستگاه اجرایی اظهار شده است و اقدامات به معنی انجام فعل است که اداره طرف شکایت براساس اختیار قانونی یا خارج از حدود وظیفه در مورد شاکی انجام داده است. در واقع تصمیم اداری تصمیمی می باشد که تقنینی است و نه قضائی و برای امور اجرایی و اداری می باشد که خود به تصمیمات فرهنگی و اقتصادی و مالی و استخدامی تقسیم می شود. (مولا بیگی، ۱۳۹۳: ۳۶).

ماده ۱۰ قانون دیوان مقرر می دارد که: صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از  
الف\_ تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه ها و سازمان ها و مؤسسات و شرکت های دولتی و شهرداری ها و سازمان تامین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن ها.  
ب\_ تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای مذکور در بند (الف) در امور راجع به وظایف آن ها.
۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون هایی مانند کمیسیون های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری ها منحصر از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.
۳. رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضييع حقوق استخدامی

از عبارت فوق، به روشنی فهمیده می شود که هرگاه نهادهای دولتی یا مؤسسات وابسته به دولت - مذکور در قانون فوق - از طریق نقض قوانین و مقررات موجود، حقوق مردم را نادیده بگیرند یا حقوق استخدامی کارکنان دولت را ضایع کنند، ذی نفع



می تواند در دیوان عدالت اداری طرح دعوا کند . دیوان عدالت اداری موظف است به دعوی آنها رسیدگی کرده و برای احقاق حقوق آنان احکام مقتضی صادر کند.

#### ۴-۲-۲- آیین نامه و مقررات و نظامات

موضوع دیگری که در دیوان قابل طرح و رسیدگی می باشد طبق ماده ی ۱۲ که در رابطه با صلاحیت هیأت عمومی می باشد رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از آیین نامه ها و نظامات و مقررات دولتی شهرداری و مؤسسات عمومی غیر دولتی به علت مغایرت با شرع یا قانون یا صلاحیت دیوان در ابطال آیین نامه های مغایر با قوانین کشور و احکام شرعی در قانون اساسی ذکر شده در اصل ۱۷۳ با عبارت یا آیین نامه های دولتی به آن اشاره کرده و در اصل ۱۷۰ به صراحت گفته است: «هر کس می تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند. مقررات دولتی اقسامی دارد که شامل آیین نامه ی اجرایی قانون و آیین نامه های مستقل، تصویب نامه های مصوب هیأت وزیران در مفهوم عام یا در مفهوم خاص مقرراتی که مراجع و مقامات دولتی در امور معین و مشخص وضع می نمایند و بخشنامه ها، دستورالعمل ها که به معنی تعیین ضوابط و روش هائی است برای انجام وظایف محوله را در بر می گیرد».(دلاوری، ۱۳۹۲: ۱۱۴)

13

#### ۴-۲-۳- ایجاد وحدت رویه قضایی

با این که دیوان عدالت اداری بالاترین مقام دادرسی اداری است که حق رسیدگی ماهوی و شکلی دارد و با توجه به تعدد دیوان امکان صدور رأی مشابه و متناقض نسبت به یک موضوع واحد وجود دارد که در این صورت ضرورت دارد که دیوان به ایجاد وحدت رویه قضایی مبادرت نماید. که به دو صورت می باشد یکی در مورد آرای متناقض دیگری و چنانچه نسبت به موضوع واحد آراء مشابه متعدد صادر شده باشد که صدور رأی وحدت رویه در این خصوص در صلاحیت هیأت عمومی دیوان می باشد که بدین ترتیب است:

۱. هرگاه در موارد مشابه، آراء متعارض از یک یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد، رئیس دیوان موظف است به محض اطلاع، موضوع را ضمن تهیه و ارائه گزارش در هیأت عمومی دیوان مطرح نماید. هیأت عمومی پس از بررسی و احراز تعارض و اعلام رأی صحیح ، نسبت به صدور رأی اقدام می نماید. این رأی برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم الاتباع است. اثر آراء وحدت رویه مذکور نسبت به آینده است و موجب نقض آراء سابق نمی شود لکن در مورد احکامی که در هیأت عمومی مطرح و غیرصحیح تشخیص داده شده شخص ذی نفع ظرف یک ماه از تاریخ درج رأی در روزنامه رسمی حق تجدید نظر خواهی را دارد. در این صورت پرونده به شعبه تجدیدنظری که قبلا در پرونده دخالت نداشته ارجاع می شود و شعبه مذکور موظف به رسیدگی و صدور رأی بر طبق رأی مزبور است.

۲. هر گاه در موضوع واحد حداقل پنج رأی مثابه از دو یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد، رئیس دیوان می تواند موضوع را در هیأت عمومی مطرح و تقاضای تسری آن را نسبت به موضوعات مشابه نماید. در صورتی که هیأت

عمومی آراء صادر شده را صحیح تشخیص دهد، آن را برای ایجاد رویه تصویب می نماید. این رأی برای سایر شعب دیوان، ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی مربوط لازم الاتباع است؟ پس از صدور رأی ایجاد رویه، رسیدگی به شکایات موضوع این ماده در شعب دیوان به صورت خارج از نوبت و بدون نیاز به ارسال نسخه ای از دادخواست و ضmann آن برای طرف شکایت، انجام می گیرد. (افشاری، ۱۳۹۱: ۲۴).

#### ۳-۴- بررسی ماهیت موسسات عمومی غیردولتی و انطباق شرایط نظارت قضایی بر آنها

یکی از شرایط لازم برای طرح دعوا در دیوان عدالت اداری دولتی بودن خواننده بود طوری که خواننده حتما باید دولت باشد یا از واحد هایی باشد که در ردیف واحد های دولتی قرار گرفته اند در این مبحث با بررسی قوانین مختلف خواهیم دید که قید غیر دولتی صرفا یک تکنیک میباشد که قانونگذار با به کار گیر آن در شرایط مختلف به دنبال رسیدن به اهداف حاکمیتی خود در جنبه های مختلف اقتصادی و فرهنگی میباشد و این موسسات در ذات و ماهیت خود دولتی می باشند.

#### ۱-۳-۴- موسسات عمومی غیردولتی در حکم مراجع دولتی

ممکن است برخی بر این اعتقاد باشند که سازمان های عمومی غیر دولتی اگرچه در عنوانشان لفظ غیردولتی به کار رفته است؛ اما در واقع ، قانونگذار که خود ایجاد کننده این نوع از سازمان ها است خود آنها در ردیف موسسات و دستگاه های دولتی محسوب کرده و آنها را تابع قوانین و مقرراتی که ناظر به مراجع دولتی است قرار داده است؛ دلایلی که می توان برای توجیه این نظر ابراز نمود به شرح ذیل است:

۱. در ماده ۴ آیین نامه ضوابط تأسیس بیمه غیردولتی مصوب شورای عالی بیمه این چنین آمده است: «وزارت خانه ها و موسسات دولتی، موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و شرکت های موضوع ماده ۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نمی توانند جزء موسسین موسسه بیمه ( غیر دولتی) باشند. این ماده به وضوح سازمان های عمومی غیر دولتی را هم ردیف نهادهای دولتی دانسته و به همین جهت آنها را از تأسیس بیمه های غیر دولتی محروم ساخته است.»
۲. در آیین نامه اجرایی ماده ۲۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و در راستای حمایت از بخش غیر دولتی موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی که بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آنها توسط دولت تامین می شود. همانند وزارتخانه ، موسسات و شرکت های دولتی از حمایت های مربوط به بخش غیر دولتی استثناء شده اند. در اینجا نیز با اینکه در عنوان این سازمان ها ، عمومی غیر دولتی به کار رفته است اما با این حال در حکم نهاد دولتی محسوب شده و از حمایت های مربوط به بخش غیردولتی محروم شده اند.
۳. در دادنامه ۴۵۷ صادره ۱۳۸۸/۶/۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری آمده است: طبق قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۴ ... رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات و خودداری موسسات عمومی غیر دولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. چرا که صلاحیت دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایت،

- تظلم و اعتراض نسبت به تصمیمات اقدامات و مصوبات واحدهای دولتی اعم از وزارت خانه ها و سازمان ها و موسسات و شرکت های دولتی، شهرداری ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و موسسات وابسته با آنها است.
۴. در ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱ آمده است: وزارتخانه ها، موسسات دولتی و وابسته به دولت، شرکت های دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی و موسسات عمومی غیر دولتی، شهرداری ها و بانک ها می توانند علاوه بر استفاده از وکلای دادگستری برای طرح هرگونه دعوا یا دفاع و تعقیب دعاوی مربوط از اداره حقوقی خود یا کارمندان رسمی خود ... استفاده نمایند. (شمس، ۱۳۸۵: ۱۱۹). در این ماده نیز قانونگذار سازمان های عمومی غیر دولتی را در حکم مراجع دولتی دانسته و از امتیاز استفاده از اشخاصی غیر از وکلای دادگستری را در رسیدگی به دعاوی خود برخوردار کرده است.
۵. در قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت آمده است: «هر نوع به کارگیری افراد بازنشسته در وزارتخانه ها، موسسات دولتی و کلیه دستگاه های موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه و موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و هر دستگاهی که به نحوی از بودجه ی کل کشور استفاده می نماید، جز با تصویب هیأت وزیران تحت هر عنوان ممنوع می باشد. کلیه قوانین عام و خاص مغایر با این ماده ملغی الاثر است.» در اینجا نیز قانونگذار سازمان های عمومی غیردولتی را به جهت آن که به نحوی از بودجه ی کل کشور استفاده می کنند در حکم سازمان های دولتی دانسته و آن را مشمول مقررات استخدامی دولتی کرده است؛ البته در همین قانون نیز به نحو دیگری بر این امر تاکید شده است: (همه دستگاه هایی که در جدول قوانین بودجه سنواتی برای آنها اعتبار منظور شده است و شکل حقوقی آنها منطبق با تعریف مذکور در موارد ۲ و ۳ و ۴ و ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ نیست از لحاظ اجرای مقررات قانون یاد شده صرفا به مدت دو سال در حکم موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی به شمار می آیند) و از این جهت مشمول مقررات مالی دولت هستند، که این نیز مؤید آن است که قانونگذاران به سازمان های عمومی غیر دولتی، به عنوان یک نهاد دولتی نگاه داشته اند.
۶. در آیین نامه تنظیم برخی از مقررات مربوط به پرداخت و اعزام به خارج از کشور کارکنان دولت، صراحتا کارکنان سازمان های عمومی غیر دولتی به عنوان کارکنان دولت محسوب شده ( به واسطه ی عنوان قانون ) و آمده است: «مفاد این آیین نامه شامل کلیه کارکنان رسمی و غیر رسمی .... کلیه نهادهای عمومی غیر دولتی، بانک ها و شرکت های بیمه می گردد»
۷. قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در ماده ۵ خود در توضیح دستگاه های اجرای سازمان های عمومی غیر دولتی را در ردیف نهاد دولتی نام برده و آن را از جمله دستگاه های اجرایی محسوب کرده است. در این ماده آمده است، دستگاه های اجرایی: کلیه وزارتخانه ها، موسسات یا نهادهای عمومی غیر دولتی، شرکت های دولتی و کلیه دستگاه هایی که شمول قانون بر آن ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران و ...، بانک ها و بیمه های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می شوند. (بلاغی، ۱۳۹۱: ۴۳).
۸. در ماده ۲۴ از قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر ( که خود یکی از مصادیق سازمان های عمومی غیر دولتی است) مقرر شده است: «جمعیت در رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان ثابت و حقوق بگیر مشمول قوانین و مقررات دولتی است.» هم چنین در ماده ۲۵ همان اساسنامه تأکید شده است: « نحوه رسیدگی به اختلافات احتمالی فی مابین کارکنان و جمعیت را آیین نامه استخدامی جمعیت پیش بینی خواهد نمود.»

در اینجا نیز می توان تمایل قانونگذار به دولتی محسوب شدن سازمان های عمومی غیر دولتی و برخورداری از شرایط و امتیازات خاص دستگاه های اجرایی را در اساسنامه جمعیت هلال احمر مشاهده نمود .

۹. با توجه به اینکه سازمان حسابرسی از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان بازرس برای شرکت ها و موسسات دولتی است اما در ماده ۱۴ اساسنامه موسسه جهاد نصر ( که طبق ماده ۱ همان اساسنامه به عنوان یک موسسه عمومی غیر دولتی شناخته شده است) آمده است: « بازرس قانونی موسسه، سازمان حسابرسی است.»

همچنین در ماده ۱۸ همین اساس نامه مقرر شده است: «در صورت انحلال موسسه، اموال متعلق به آن، در اختیار دولت قرار می گیرد تا مطابق قانون محاسبات عمومی کشور نسبت به آنها تعیین تکلیف شود.»

همچنین در ماده ۲۳ اساسنامه موسسه جهاد نصر تصریح شده است : «سود موسسه در چارچوب وظایف قانونی وزارت جهاد سازندگی به تشخیص وزیر جهاد سازندگی به مصرف می رسد.»

و این مجموعه از شرایط و ضوابط کاملاً بر خلاف مسلمات قواعدی است که در بخش خصوصی و تعاونی حاکم است ، لذا از مجموعه ی این مواد این چنین استنتاج می شود که قانونگذار ، سازمان های غیر دولتی را در حکم مراجع دولتی دانسته است و هیچ یک از اصول و قواعد مقرر در قانون تجارت و بخش خصوصی و تعاونی با ماهیت سازمان های عمومی غیر دولتی انطباق ندارد. عیناً همین مقررات و با همین شماره مواد در اساسنامه موسسه جهاد استقلال که از دیگر سازمان های عمومی غیر دولتی است، تکرار شده است.

در اساسنامه شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی نیز موادی وجود دارد که از مجموع آن می توان چنین به دست آورد که با آن که عنوان این نهاد عمومی غیر دولتی است اما در واقع قواعد و مقررات دولتی هم چنان بر این نهاد حاکم است. به عنوان مثال آمده است: «رئیس شورا هم طراز مقامات موضوع بندج ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری می باشد.»

( از نظر امتیاز شغلی همانند وزراء ، نمایندگان مجلس و معاونین رئیس جمهور است) همچنین در تبصره ماده ۲۱ اساسنامه مقرر شده است: «در صورت انحلال شورا، اموال منقول و غیر منقول در اختیار ولی فقیه می باشد که به هر نحو صلاح می دانند مصروف گردد.» و در نهایت لازم به ذکر است در اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی که از دیگر نهادهای عمومی غیردولتی است آمده است: «مقررات اداری و استخدامی بنیاد ... به تصویب هیأت وزیران می رسد.»

#### ۴-۳-۲- موسسات عمومی غیردولتی در حکم مراجع غیردولتی

ممکن است برخی بر خلاف دیدگاه اول، بر این عقیده باشند که سازمان های عمومی غیردولتی فی الواقع مراجعی غیردولتی هستند و قانونگذار نیز به درستی و با دقت عنوان سازمان «عمومی غیردولتی» را برای آن انتخاب کرده و در مقام گفتار و در مقام عمل نیز دچار تعرض نشده و هیچ گاه این موسسات و نهادها را در حکم نهاد دولتی محسوب نکرده است. دلایلی که می توان برای توجیه این دیدگاه ابراز نمود به شرح ذیل است:





۱. در سیاست های ابلاغی رهبر معظم انقلاب آمده است: «دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، به بخش های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند».

در اینجا دولت و بالتبع نهادهای دولتی از هر گونه فعالیت اقتصادی غیر از موارد صدر اصل ۴۴ منع شده اند اما سازمان های عمومی غیردولتی در کنار بخش تعاونی و خصوصی مجاز به فعالیت اقتصادی می باشند و این به وضوح نشانگر آن است که نهادهای و موسسات عمومی غیردولتی فی الواقع غیر دولتی هستند؛ چرا که اگر نهاد دولتی محسوب می شدند، حق فعالیت اقتصادی به غیر از موارد صدر اصل ۴۴ را نمی داشتند. در بند دوم همین بخش از ابلاغیه رهبری نیز مجدداً و با تفصیل بیشتری به این نکته اشاره شده است. (یوسفی، ۱۳۹۳: ۱۰)

۲. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجراء سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در ماده ۳ و ۲، فعالیت های اقتصادی را به سه گروه مجزا تفکیک کرده است. گروه اول مجموعه فعالیت های اقتصادی است که دولت از حضور در آنها به کلی منع شده است. گروه دوم مجموعه فعالیت های اقتصادی است که باید حداقل ۸۰٪ آن به بخش غیردولتی واگذار شود و گروه سوم مجموعه فعالیت هایی است که منحصر در صلاحیت و اختیار بخش دولتی است.

نکته مهم این است که در ماده ۳ همین قانون، صراحتاً بخش عمومی غیردولتی در کنار بخش های خصوصی و تعاونی مجاز به فعالیت در گروه اول (که بخش دولتی از آن منع شده است) می باشد و این نشانگر آن است که قانونگذار، بخش عمومی غیر دولتی را فی الواقع در حکم مراجع غیر دولتی دانسته و او را مشمول قواعد و مقررات بخش های غیردولتی دانسته است. (بهزادی نیا، ۱۳۹۴: ۵۶).

ماده ۸ همین قانون نیز صراحتاً سازمان های عمومی غیردولتی را در ردیف بخش خصوصی و تعاونی قرار داده و به عنوان نهادهای غیر دولتی مستحق برخورداری از امتیازات دولتی، در شرایط خاص شده است. در این ماده مقرر شده است: «هر امتیازی که برای بنگاه های دولتی با فعالیت اقتصادی گروه یک و دو ماده (۲) این قانون مقرر شود، عبا و با اولویت برای بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیر دولتی باید در نظر گرفته شود.»

۳. قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در ماده ۱۱۷ صراحتاً ابراز داشته است: «کلیه دستگاه های اجرایی به استثناء .. نهاد عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده ۳ تطبیق دارند. سازمان عمومی غیردولتی که بیش از پنجاه درصد سرمایه آن از منابع غیر دولتی تأمین شده باشد). مشمول مقررات این قانون می شوند.»

در این ماده قانونگذار به صراحت سازمان های عمومی غیردولتی را از شمول مقررات و قوانین خاص دستگاه های اجرایی و دولتی استثناء کرده است و این نمایانگر این است که سازمان های عمومی غیردولتی در واقع نیز در حکم مراجع غیردولتی هستند و از قوانین مربوط به دستگاه های دولتی تبعیت نمی کنند.

در ماده ۱۸ همین قانون نیز مقرر شده است: «کارمندان بخش های غیر دولتی که تمام و یا قسمتی از وظایف و تصدی امور دولتی را عهده دار می باشند، کارکنان تحت پوشش کارفرمای غیردولتی تلقی می گردند. کارفرمایان این کارمندان موظفند با

کارمندان تحت پوشش خود مطابق قانون کار و تامین اجتماعی و سایر قوانین و مقررات مربوطه رفتار نمایند و می توان چنین ابراز داشت که یکی از مصادیق قطعی مشمول ماده ۱۲ همین سازمان های عمومی غیردولتی که عهده دار انجام برخی وظایف و تصدی امور دولتی شده اند و لذا طبق این ماده سازمان های عمومی غیردولتی در نظر قانونگذار نیز واقعا در زمره ی بخش های غیردولتی محسوب می شود و لذا مقررات استخدامی و روابط میان کارگران و کارفرمایان آن مشمول قانون کار و تامین اجتماعی می باشد.»

از طرف دیگر در همین قانون مدیریت خدمات کشوری ، سازمان های عمومی غیردولتی در کنار بخش های غیر دولتی نام برده شده است و صراحتا در مقابل واحدهای دولتی قابلیت بر عهده گرفتن و انجام وظایفی را دارا می باشد. در این ماده مقرر شده است امور تصدی های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی ( که از جمله وظایف ذاتی دولت است) ... از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی تعیین صلاحیت شده و با نظارت و حمایت دولت و با استفاده از شیوه های ذیل انجام می گردد:

۱. اعمال حمایت های لازم از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و موسسات عمومی غیردولتی مجری این وظایف
۲. خرید خدمات از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی
۳. مشارکت با بخش های تعاونی و خصوصی و نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی از طریق اجاره، واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی
۴. واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و موسسات عمومی غیردولتی با پرداخت تمام و یا بخشی از هزینه سرانه خدمات.
۵. در رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری و در آمده است : «نظر به این که شهرداری از موسسات عمومی غیردولتی است و قرارداد خرید خدمت را فقط ادارات و سازمان های دولتی می توانند منعقد نمایند ، لذا ، شکایت شاکی ( درخواست بازگشت به کار بر اساس قانون کار و تعیین وضعیت خدمتی و تأدیه حقوق قانونی ) را وارد تشخیص ... می دهد.»

این رأی نیز بیان کننده این مطلب است که در رویه ی قضایی نیز ماهیت غیر دولتی برای سازمان های عمومی غیر دولتی در نظر گرفته شده و این سازمان ها از استفاده اختیارات و مقررات ناظر به دستگاه های دولتی محروم می باشند. (زارع، ۱۳۹۸: ۶۹).

مطلبی که در تفصیل بیشتر این دیدگاه باید اشاره شود این است که، طبق این نظریه، سازمان های عمومی غیردولتی ماهیتی غیر دولتی دارند اما همین عنوان غیر دولتی خود، دارای زیرشاخه هایی چون بخش خصوصی و بخش تعاونی نیز است. لذا اینکه ماهیت سازمان های عمومی غیردولتی منطبق با بخش خصوصی یا بخش تعاونی است و یا خود به عنوان بخشی خاص در کنار بخش خصوصی و تعاونی شاخه ای جدید از بخش غیر دولتی را تشکیل می دهند نیازمند دقت بیشتری می باشد.

آن چه از ویژگی های سازمان های عمومی غیر دولتی به دست آمد این است که باید گفت: این نهادها و موسسات قطعاً نه با بخش خصوصی مشابهت دارند و نه با بخش تعاونی مطابقت دارند. همچنین از ظاهر برخی مواد قانونی که اشاره شد به وضوح

چنین برداشت می شود که سازمان های عمومی غیر دولتی ماهیتی خاص خود داشته و به عنوان شاخه ای جدید از بخش غیر دولتی محسوب می شوند زیرا قانونگذار این نهادها را در کنار بخش خصوصی و بخش تعاونی به عنوان بخش سوم از بخش های غیردولتی نام برده است. (همان منبع).

#### ۴-۳-۳- موسسات عمومی غیردولتی دارای ماهیت دوگانه

طبق این استدلال سازمان های عمومی غیردولتی از ماهیتی دوگانه برخوردار هستند، به این صورت که از لحاظ برخی جنبه ها در حکم یک نهاد دولتی هستند و مشمول قوانین و مقررات دولتی می شوند و از لحاظ برخی جنبه های دیگر، در حکم یک نهاد غیردولتی بوده و تابع قوانین و مقررات بخش های غیردولتی است. علت طرح این دیدگاه به جهت آن است که میان مجموعه ی قوانین و مقررات و آرایه که از ابتدای انقلاب اسلامی تا به الان صادر شده است یک جمعیت گرفته باشد تا مجبور نباشیم به واسطه تعارض این مقررات، هر دو دسته ( قوانین ناظر به دولتی بودن این موسسات و قوانین ناظر به غیردولتی بودن این نهادها ) قوانین را طرد کنیم؛ چرا که هر دو دسته از قوانین و مقررات هم چنان معتبر و لازم الاجرا هستند و دلیلی قانونی بر لغو یا نسخ آنها وجود ندارد. لذا استدلالی که می توان این تعارض را مرتفع کند این است که یا تابع دیدگاه قبلی شویم و یا این که طبق این دیدگاه جدید برای سازمان های عمومی غیر دولتی ماهیتی دو گانه تصور کنیم. به ویژه که در یک دهه گذشته و با توجه به ابلاغیه مقام معظم رهبری در خصوص نحوه ی اجراء اصل ۴۴ قانون اساسی (۱۳۸۴/۳/۱)، سیاست های کلی نظام در امور اقتصادی تغییر یافته و بر پایه بخش غیردولتی استوار شده است؛ که نتیجه ی آن (کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت های اقتصادی) و تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست گذاری و هدایت و نظارت می باشد. (یوسفی، ۱۳۹۳: ۱۸)

لذا در راستای کوچک سازی حجم تصدی های دولت تنها مواردی که دولت حق فعالیت اقتصادی دارد به صورت خاص تصریح و احصاء شده است. که نتیجه این سیاست اقتصادی جدید این است که اصل بر غیر دولتی بودن فعالیت های اقتصادی است مگر صراحتاً دولتی بودن آن فعالیت در قوانین و مقررات اظهار شده باشد.

#### ۵- نظارت دیوان بر شورا های اسلامی

در رابطه با نظارت دیوان بر شورا های اسلامی در درجه اول شناخت جایگاه شوراها در میان سازمان های اداری کشور و نوع فعالیت آن ها میتواند راهگشای بحث مورد نظر باشد طبق قانون اساسی شورا ها یکی از ارکان تصمیم گیری و اداره امور عمومی محسوب می شوند و طبق ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری کلیه سازمان هایی که در قانون اساسی از آن ها نام برده شده است، سازمان دولتی محسوب می شوند و با توجه به اینکه ابلاغ اعضای شوراها از طرف دولت می باشد می توان این نهاد را یک نهاد دولتی دانست و با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری در حال حاضر به آیین نامه هایی که از طرف شوراها صادر می شود رسیدگی می کند. در نتیجه دیوان آن ها را به عنوان یک نهاد دولتی در نظر می گیرد. در رابطه با اینکه شورا های اسلامی در میان سازمان های اداری کشور چه جایگاهی دارند باید گفته شود شورا های اسلامی دارای تمام ویژگی هایی

که در قانون مدیریت خدمات کشوری در رابطه با موسسات عمومی غیر دولتی بر شمرده است آن ویژگی ها را دارد. از جمله شخصیت حقوقی و تامین در آمد از منابع غیر از منابع دولتی و ارائه خدمات عمومی عهده دار بودن خدمات عمومی با استفاده از امتیازات ویژه هم چون وضع این نامه و هم چنین با توجه به عدم لزوم شناخته شدن موسسات و نهاد های عمومی غیر دولتی به این عنوان به موجب قانون مدیریت خدمات کشوری از این موسسات می توان به عنوان موسسه عمومی غیر دولتی یاد کرد. در واقع فلسفه وجودی شوراهای اسلامی به نوعی کاستن از بار دولت برای ارائه خدمات عمومی از طریق مشارکت نیروهای مردمی در چارچوب قوانین دولت مرکزی و بر طبق پذیرفتن اصل نظارت قوای مرکزی بر این نهادها می باشد.

در واقع اقتضائات محلی ایجاب می کند که برای سرعت در تصمیم گیری در رابطه با امور محلی که در واقع بخشی از خدمات عمومی را در سطح آن منطقه در می گیرد. در نتیجه طبق فرضیه مطرح شده در این نوشتار تمام موسسات و نهاد هایی که به نحوی از اقتدار عمومی برخوردار می باشند، ارائه دهنده خدمات عمومی می باشند باید تحت نظارت دیوان قرار بگیرند، اما مسئله دیگری که در این جا جلب توجه می کند؛ ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری می باشد که مقرر می دارد کلیه سازمان هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم موسسه دولتی شناخته می شود.

20

بنابر این دولتی بودن شورا ها را به ذهن متبادر می کند، اما آنچه قوت بیشتری دارد و ما را به غیر دولتی بودن شورا ها رهنمون می شود ماهیت و کار کرد شورا ها می باشد که با توجه به ادله ای که در بالا آورده شد هم چون ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و مجموعه ویژگی هایی که در آن ماده در رابطه با تعریف موسسات عمومی غیر دولتی آمده است، می توان گفت: شورا ها دارای ماهیتی غیر دولتی می باشند. باز هم نکته ای وجود دارد که در برابر استدلال ما قرار می گیرد و باعث می شود در غیر دولتی بودن شورا ها شک کنیم و آن هم رویه دیوان در شناسایی موسسات عمومی غیردولتی می باشد که در حال حاضر تنها موسساتی را غیر دولتی می داند که اسم آنها در قانون فهرست موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی آمده باشد در واقع هیچ دلیل قوی و مستندی که بتوان شورا ها را مشمول عنوان یکی از عناوین دولتی و غیر دولتی دانست در دست نمی باشد.

شورا ها را می توان نهادی با یک سری صلاحیتها و ساز و کار های خاص دانست که به صورت جدا از سایر نهادها مورد شناسایی واقع شده است. هر چند که به لحاظ محتوایی و کار کردی شورا ها منطبق با نهادهای عمومی غیر دولتی می باشند و از لحاظ شکلی و قانونی و با توجه به ماده ۲۳ قانون مدیریت خدمات کشوری آن ها را دولتی فرض کرد. اما آنچه که مسلم به نظر میرسد این موضوع است که رسیدگی به شکایات علیه شورا ها توسط دیوان عدالت اداری نشان دهنده توجه دیوان به دستگاه هایی است که از قدرت عمومی برخوردار هستند و ارائه دهنده خدمات عمومی می باشند. (ایزدی، ۱۳۹۰: ۷۸).



## ۶- نتیجه گیری

نظارت و کنترل به عنوان یکی از مؤلفه های اصلی تحقق اصل حاکمیت قانون می تواند در اشکال مختلفی نظیر نظارت قضایی جلوه خارجی داشته باشد تا به نحوی مناسب تضمین کننده حقوق شهروندان و مانع خودکامه شدن قدرت باشد.

در این راستا نظارت قضایی توسط دیوان عدالت اداری بر موسسات عمومی غیر دولتی که دایره وسیعی دارند از اهمیت بالای برخوردار است به ویژه که بخش عمده ای از این موسسات در زمره نهادهای زیر مجموعه رهبری نامگذاری شده اند. در رابطه با تعریف و جایگاه موسسات عمومی غیر دولتی همانطور که گفته شد علاوه بر قانون فهرست نهاد و موسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۴/۷/۱۱ که اسامی این موسسات را به صورت فهرست وار آورده قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۸۶ در یک تعریف جدید از موسسات عمومی غیر دولتی دامنه تعریف و شناسایی این موسسات را گسترش می دهد. به نحوی که بسیاری از موسسات و نهادهایی که مشمول انجام خدمات عمومی هستند و بیش از ۵۰ درصد بودجه آن ها از محل منابع غیر دولتی تهیه می شود را می توان به عنوان موسسه عمومی غیردولتی شناسایی کرد. در رابطه با قید غیر دولتی گفته شد که در این موسسات واژه غیر دولتی در موسسات نشان دهنده انفکاک سازمانی این موسسات از قوای حاکمه و سایر ارکان حاکمیتی می باشد و منظور این است که این موسسات از لحاظ سازمانی زیر مجموعه مراجع مذکور قرار نمی گیرند و مقامات و کارکنان آن ها خارج از سلسله مراتب اداری موجود در قوای حاکمه و سایر نهاد های حاکمیتی قرار دارند .

از منظر رویه قضایی آنگونه که از آراء بر می آید شخصیت خواهان در شعب متفاوت از هیأت عمومی می باشد که این خود نشان از عدم تأثیر شخصیت خواهان در اداری بودن دعوا در حوزه صلاحیت هیات عمومی است. در واقع رویه قضایی به استناد هر کس در اصل ۱۷۰ قانون اساسی امکان طرح شکایت را از سوی هر کس نسبت به تصمیمات عام الشمول پذیرفته است اما در رابطه با صلاحیت شعب به استناد واژه ی مردم در اصل ۱۷۳ همان قانون شکایت واحدهای دولتی را نمی پذیرد. در واقع آن چه که در شعب مطرح است نفع خاص و در هیات عمومی نفع عام و نظارت بر قانون مداری مطرح است. در شعب دریا موضوع دعوا باید گفت که تصمیمات و اقدامات موردی و تصمیمات عام الشمول که جنبه عام و کلی دارد و افراد زیادی را به لحاظ وضعیت حقوقی آن تحت تاثیر قرار می دهد در صلاحیت هیات عمومی می باشد.

در رابطه با وضعیت خواننده در دیوان به طور کلی طرف شکایت و یا خواننده در دیوان تنها می تواند دولت باشد اما در رابطه با تفسیر واژه دولت شورای نگهبان دولت را تنها قوه مجریه می داند قانون دیوان در بند ۱ علاوه بر سازمان ها و نهادهای دولتی از نهادها و موسسات غیر دولتی تنها از شهرداری ها و سازمان تامین اجتماعی نهادهای انقلابی نام می برد و از بقیه موسسات و نهادهای غیر دولتی هیچ نام نمی برد. اما در هیات علاوه بر شهرداری از موسسات عمومی غیر دولتی به طور مطلق نام می برده که همین موضوع را می توان دلالت بر آن دانست که دیوان تمایل به تفسیر موضع از مفهوم دولت را دارد. و تمام دستگاه هایی که کار اجرایی انجام می دهند و عمل اداری انجام می دهند مشمول نظارت دیوان باشند، اما با توجه به سوابق تصویب ماده ۱۰ در مجمع تشخیص مصلحت نظام فقط می توان از شهرداری و سازمان تامین و نهادهای انقلابی شکایت کرد. در شعب در رابطه با شرکت های وابسته هیچ ذکر نشده است و فقط از موسسات نام برده و ماهیت موسسه از شرکت متفاوت می باشد در بند ۱ قانون فهرست نهادهای عمومی غیر دولتی شرکت های وابسته به شهرداری را به عنوان موسسه تلقی کرده و تبصره همان

قانون موسسات وابسته به نهادهای عمومی غیر دولتی را موسساتی می داند که هدف آن ها غیر تجاری و غیر بازرگانی می باشد و مالکیت آن متعلق به موسسات عمومی غیر دولتی باشد و توسط آن ها بوجود آمده باشد. در نتیجه از شرکت های وابسته به موسسات عمومی غیر دولتی طبق نص قانون فقط می توان از شرکت های وابسته به شهرداری آن هم در صورتی بیش از ۵۰ درصد سرمایه ی آن متعلق به شهرداری باشد رسیدگی کرد، دیوان در رویه ی خود با شکایت علیه شرکت های وابسته به موسسات و نهاد های غیر دولتی رسیدگی کرده و آن ها را تحت نظارت دانسته است. بنابراین بنا به وحدت ملاک با بند ۱ قانون فهرست نهاد ها و موسسات عمومی غیر دولتی تنها در صورتی می توان از شرکت های وابسته به نهادهای غیر دولتی شکایت کرد که بیش از ۵۰ درصد سرمایه متعلق به موسسات عمومی غیر دولتی باشد و تصمیم گیر عمده ی آن نهادهای غیر دولتی باشند اما در رابطه با صلاحیت هیات عمومی همانطور که در ماده ی ۱۲ قانون دیوان آمده از مطلق موسسات عمومی غیر دولتی می توان شکایت کرد و همچنین از شرکت های وابسته به آن ها هم می توان شکایت کرد. اما در رابطه با موسسات عمومی غیر دولتی باید اشاره کرد که تنها از تمام موسساتی که در فهرست موسسات و نهاد های غیر دولتی آمده اند و اضافه می شوند می توان شکایت کرد. این موضوع را می توان از رای وحدت رویه ۰/۸۸/۳۷۱ مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۵ و دادنامه ۴۲۷ مورخه ۱۳۹۵/۳/۰۲ در رابطه با ابطال مصوبه سازمان نظام مهندسی آذر بایجان شرقی که دیوان خود را در رابطه با آن صالح ندانسته است. متوجه شد.

22

به طور کلی با توجه به اینکه قانون مدیریت خدمات کشوری دامنه ی تعریف و شناسایی این موسسات را گسترش داده باید تمام موسساتی که دارای شرایط مقرر در این قانون می باشند و ارائه دهنده ی خدمات عمومی هستند و برای پیشبرد اهداف خود از اقتدار عمومی برخوردار هستند به شکایت علیه تمام این موسسات چه آن ها که در قانون فهرست موسسات و نهادهای غیر دولتی هستند و چه آن ها که دارای شرایط قانون مدیریت خدمات کشوری هستند باید رسیدگی شود. همچنین ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری موسسات عمومی غیردولتی را به عنوان دستگاه اجرایی محاسبه نمود، بنابراین دیوان باید در تمام دعاوی که موضوع آن مربوط به انجام امور عمومی می باشند و دستگاه اجرایی از اقتدار و امتیاز خاص برخوردار می باشد صالح به رسیدگی باشد

#### منابع :

۱. ابراهیمی نژاد، مهدی، فرج وند، اسفندیار (۱۳۸۶) بودجه از تنظیم تا کنترل، چاپ ۸، انتشارات سمت.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۵۳) حقوق اداری، چاپ ۴، انتشارات دانشگاه تهران.
۳. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۸). حقوق اداری ایران، تهران: توس.
۴. استوار سنگری، کوروش، امامی، محمد (۱۳۹۴) حقوق اداری، چاپ ۲۰، انتشارات میزان.
۵. آقا موسی تهرانی، رضا (۱۳۹۱) ماهیت سازمان های عمومی در نظام بین الملل و حقوق ایران، انتشارات گنج دانش.
۶. ایزدی، سجاد (۱۳۹۰) مبانی فقهی نظارت بر قدرت از دیدگاه امام خمینی، انتشارات عروج.



# پنجمین کنفرانس بین المللی و ملی مطالعات مدیریت، حسابداری و حقوق

۴ آذر ۱۴۰۰ - تهران

۷. پور اردکانی حسینی، سید مجتبی (۱۳۸۹)، نظام حقوقی حاکم بر موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، با دیباچه ولی رستمی، تهران، جنگل جاودانه.
۸. حضوری، مصطفی (۱۳۹۲) آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی، بررسی مفهوم نظارت، انتشارات شورای نگهبان.
۹. صدرالحفاظی، نصر الله (۱۳۷۲) نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، نشر شهریار.
۱۰. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳) حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات میزان.
۱۱. مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳) صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، انتشارات جنگل.
۱۲. امامی، محمد و سلیمانی، مهستی (۱۳۹۳) شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری، مطالعات حقوقی، شماره ۱، دوره ششم.
۱۳. تنگستانی، محمد قاسم (۱۳۹۹) ابهام در ماهیت حقوقی موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و پیامدهای آن، فصلنامه علمی مجلس و راهبرد، دوره ۲۷، شماره ۱۰۳.
۱۴. میرداماد نجف آبادی، سید علی (۱۳۹۰) صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری، نشر معرفت حقوقی، فصل نامه علمی - تخصصی، شماره اول.
۱۵. نظری، امیر حسین و حسینی صدر آبادی، ایرج (۱۳۹۶). در مقاله ای به بررسی نظارت بر موسسات غیر دولتی از دیدگاه حقوق عمومی (با تاکید بر نظارت مالی)، چهارمین همایش ملی حقوق ارزیابی کارآمدی قانون در نظام جمهوری اسلامی ایران.
۱۶. واعظی، سید مجتبی و سلیمانی، مهستی (۱۳۹۵)، خواننده در دیوان عدالت اداری، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال پنجم، شماره ۱۳.
۱۷. ویژه، محمدرضا، افشاری، فاطمه (۱۳۹۳)، دانشگاه آزاد موسسه عمومی یا خصوصی مطالعات حقوقی، شماره ۱۴.
۱۸. احمدی، شمس الله (۱۳۹۷). وضعیت حقوقی و کارکرد سازمان های عمومی غیر دولتی با تاکید بر بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس.
۱۹. افشاری، فاطمه (۱۳۹۱). وقف اموال موسسات عمومی غیر دولتی با تاکید بر وقف اموال دانشگاه آزاد اسلامی، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبایی.
۲۰. بلاغی، عبدالعظیم (۱۳۹۱) آثار حقوقی وصف و غیر دولتی سازمان تامین اجتماعی، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبایی.
۲۱. بهزادی نیا، عبدال (۱۳۹۴) بررسی مبانی و ماهیت سازمان های عمومی غیر دولتی در ایران با تاکید بر کمیته-ی ملی المپیک، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد مرودشت.
۲۲. زارع، زهرا (۱۳۹۸) مسئولیت مدنی موسسات عمومی ایران و امارات، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد مرودشت.
۲۳. عربی، سیده راضیه (۱۳۹۹) چالش های موجود در نظارت مالی بر موسسات عمومی غیر دولتی، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد صفادشت.



پنجمین کنفرانس بین المللی و ملی مطالعات مدیریت، حسابداری و حقوق  
۴ آذر ۱۴۰۰ - تهران

۲۴. محمد یوسفی، علی (۱۳۹۳) مطالعه‌ی تطبیقی حدود اختیارات و مسئولیت دولت در نهادهای عمومی غیر دولتی در ایران و انگلستان، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه سمنان.