

Analysis of the Concept and Examples of Government Institutions in the Iranian Administrative Law System

Fardin Moradkhani^{1*}, Shima Jagrvand², Maryam Fakharian³

1. Associate Professor of Public Law, Department of Law, Faculty of Humanities, Bu-Ali Sina University, Hamadan, Iran.

2. Master's Student of Public Law, Department of Law, Faculty of Humanities, Bu-Ali Sina University, Hamadan, Iran.

3. Instructor, Law Department, Payame Noor University, Tehran, Iran.



Article Type:

Original Research

Pages: 41-78

Received: 2023 March 06

Revised: 2023 June 18

Accepted: 2023 November 29



Abstract

With the expansion of administrative activities and the participation of the government in all economic and social fields and the inability to carry out all the aforementioned matters, the governments decided to advance the policy of decentralization; In such a way that some of their duties are performed by public institutions such as public and companies institutions and non-governmental public institutions. government institutions are the classic type of public institutions for which the definitions and criteria provided by the legislator in Iran are not unique and clear, which has caused ambiguity in their examples, so that many established government institutions do not match the definition according to the legislator's opinion, and the basis of their creation is in There is an aura of uncertainty that this issue has put their function and order in the administration of public affairs and finally the rule of law, which is one of the objectives of providing the definitions of such institutions, under the radius. The main question of this article is what is the concept of government institution in the relevant laws and what are its examples and Is it possible to enumerate their examples by explaining and interpreting the listed characteristics for such institutions in accordance with the law. In this research, an attempt was made to answer this question with a descriptive and analytical method, and to examine some of the problems of not explaining the concept and counting the examples of such institutions. According to the findings of this research, this concept does not have a precise definition and examples in Iran's legal system.

Keywords: Decentralization Principle, Rule of Law, Government, Public Institutions, Government Institution

* Corresponding Author: f.moradkhani@basu.ac.ir

واکاوی مفهوم و مصادیق مؤسسه دولتی در نظام حقوق اداری ایران

فریدین مرادخانی^{۱*}، شیما جگروند^۲، مریم فخاریان^۳

۱. دانشیار حقوق عمومی، گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران.

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران.

۳. مربی گروه حقوق، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.



چکیده

با گسترش فعالیت‌های اداری و مشارکت دولت در تمامی عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی و عدم توانایی در انجام همه امور مذکور، دولت‌ها بر آن شدند تا سیاست عدم تمرکز فنی را پیش ببرند؛ بدین نحو که برخی وظایف خود را توسط مؤسسات عمومی همچون مؤسسات و شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی انجام دهند. مؤسسات دولتی نوع کلاسیک مؤسسات عمومی هستند که تعاریف و ضوابط ارائه شده توسط قانون‌گذار در ایران برای آن‌ها، منحصر و مشخص نیست که همین امر موجب ابهام در مصادیق آن‌ها شده به طوری که بسیاری از مؤسسات دولتی ایجاد شده با تعریف طبق نظر قانون‌گذار هم‌خوانی ندارند و اساس ایجاد آن‌ها در حاله‌ای از ابهام می‌باشد که این مسئله، کارکرد آن‌ها و نظم در اداره امور عمومی و در نهایت حاکمیت قانون را که از اهداف ارائه تعاریف این گونه مؤسسات می‌باشد، تحت الشعاع قرار داده است. پرسش اصلی این نوشتار این است که مفهوم مؤسسه دولتی در قوانین موضوعه چیست و دارای چه مصادیقی است و آیا می‌توان با تبیین و تفسیر ویژگی‌های برشمرده شده برای این گونه مؤسسات مطابق قانون، مصادیق آن‌ها را احصاء نمود یا خیر. در این پژوهش با روش توصیفی تحلیلی کوشش شده به این پرسش پاسخ داده شود و برخی از ایرادات عدم تبیین مفهوم و احصاء مصادیق این گونه مؤسسات بررسی شود. طبق یافته این پژوهش این مفهوم در نظام حقوقی ایران دارای تعریف و مصادیق دقیقی نیست.

نوع مقاله: علمی پژوهشی

صفحات: ۴۱-۷۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۲/۱۵

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۲/۲۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۰۸



تمامی حقوق انتشار این مقاله، متعلق به نویسنده است.

واژگان کلیدی: عدم تمرکز فنی، حاکمیت قانون، دولت، مؤسسات عمومی، مؤسسه دولتی

درآمد

امروزه اکثر حکومت‌ها، نهادهایی مستقل از سازمان‌های حکومت مرکزی ایجاد کرده‌اند تا با اعطای استقلال بتوانند وظایف تخصصی خود را انجام دهند که البته در این مورد الگوی یکسانی وجود ندارد (حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۸: ۵). در حقوق اداری «عدم تمرکز شیوه حکومتی خاصی است که در آن مقامات مرکزی صلاحیت تصمیم‌گیری نسبتاً وسیعی را به واحدهای محلی و اجرایی تفویض می‌کنند تا به امور خاص محلی و اجرایی (فنی) بپردازند» (موسی زاده، ۱۳۹۵: ۸۶). در نظام عدم تمرکز، اختیارات تصمیم‌گیری به نهادهای با شخصیت حقوقی مستقل داده شده و برای اطمینان از صحت انجام وظایف قانونی محوله، اداره مرکزی بر آن‌ها نظارت خفیف یا قیمومتی اعمال می‌کند (عباسی لاهیجی، ۱۴۰۰: ۱۰۴-۱۰۳).

از منظر حقوق اداری یک نظام حقوقی منسجم باید بتواند سازمان‌ها و نهادهای اداری خود را در یک تقسیم‌بندی مشخص احصا کرده و برای هر یک از آن‌ها قواعد و مقررات خاصی را تعریف کند. نظام حقوقی ایران از مشروطیت تا به امروز در احصای این نهادها سرگردان بوده است و نهادهای متعددی مانند مؤسسه عمومی غیردولتی، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی، نهادهای انقلابی، نهادهای زیر نظر رهبری و... تعریف کرده که نه مصادیق آن‌ها به طور مشخص احصا شده است، نه نظام استخدامی، بودجه، مالی، اداری آن‌ها کاملاً شفاف و روشن است و نه صلاحیت‌های آن‌ها از هم تفکیک شده است. به همین دلیل در موارد متعددی با همدیگر همپوشانی‌هایی پیدا می‌کنند. در این مقاله به یکی از انواع این نهادها یعنی مؤسسه دولتی پرداخته می‌شود.

در ایران، امور عمومی غالباً به شیوه تمرکز اداری صورت می‌پذیرد و تشکیل سازمان‌های عمده مرکزی با قانون‌گذار است؛ بنابراین انتخاب روش‌های دیگر نیاز به تصریح مقنن دارد (انصاری، ۱۳۹۳: ۲۱۲). مقنن برای اولین بار در قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵ مصوب کمیسیون خاص مشترک مجلسین در ماده ۱ بند (ث) به ارائه

تعریفی از این نوع مؤسسات پرداخت که به دلیل کافی و جامع نبودن آن، مجدداً در سال ۱۳۶۶ با تعریف تازه‌ای از مؤسسه دولتی در ماده ۳ قانون محاسبات عمومی سعی در برطرف نمودن این نواقص نمود.

باگذشت زمان قانون‌گذار به ارائه تعریف جامع‌تری در ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری پرداخت (صدری نوش‌آبادی، ۱۳۸۹: ۲۴). قانون‌گذار در این ماده، صراحتاً با دادن استقلال حقوقی و انجام فعالیت‌های تخصصی قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی به مؤسسات دولتی، سعی در رفع ابهام مفهوم آن‌ها داشت، زیرا باوجود نص صریح قانون در هر سه تعریف مبنی بر «ایجاد به موجب قانون»، نهادهای بسیاری غیر از قانون‌گذار اقدام به تأسیس مؤسسه دولتی نمودند. در حال حاضر بسیاری از فعالیت‌های آموزشی، پژوهشی و اجتماعی دولت توسط مؤسسات دولتی صورت می‌گیرد و تحصیل سود مادی توسط این مؤسسات در درجه دوم اهمیت قرار دارد مانند پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.

پرسش اصلی این نوشتار آن است که مفهوم مؤسسه دولتی در قوانین موضوعه چیست و دارای چه مصادیقی است و آیا می‌توان با تبیین و تفسیر ویژگی‌های برشمرده شده برای این‌گونه مؤسسات مطابق قانون، مصادیق آن‌ها را احصاء نمود یا خیر. فرضیه پژوهش این است که حاکمیت قانون و تحت شمول قوانین عام قرار دادن نهادها و دستگاه‌های اجرائی به دلیل نارسایی و نواقصی که در این تعاریف مشهود است، تحت‌الشعاع قرار گرفته است. قانون‌گذار در نیل به هدف خود توفیق چندانی نداشته و نمی‌توان مصادیق این مؤسسات را به‌طور متقن و مشخص احصاء نمود. نوشتار حاضر درصدد است تا با استفاده از روش توصیفی تحلیلی در سه بخش این موضوع را مورد بررسی قرار دهد؛ در بخش نخست با ارائه مفهوم مؤسسات دولتی در پرتو قوانین موضوعه، مشخصه‌های آن‌ها را بررسی می‌نماید. در بخش دوم برخی مشکلات در تعیین مصادیق مؤسسات دولتی از جمله تعاریف متعدد این‌گونه مؤسسات در خلال قوانین،

کارکردهای متنوع آن‌ها و استعمال عناوین متعدد و متفاوت بیان شده است. همچنین در ادامه تلاش شده مؤسسات دولتی با توجه به وابستگی سازمانی طبقه‌بندی شوند و در قسمت نهایی ماهیت مبهم شوراهاى اسلامى به عنوان یک رکن مهم تصمیم‌گیری اداره امور محلی بررسی شده است.

تاکنون پژوهش مستقلی برای تبیین مفهوم و یا مصادیق مؤسسات دولتی صورت پذیرفته و تنها در خلال کتب، مقالات و پایان‌نامه‌ها که به موضوعات دیگر پرداخته‌اند به این موضوع اشاره شده است. برای مثال یازلو در پایان‌نامه خود با عنوان «نظام حقوقی مؤسسات عمومی»، مؤسسات عمومی اعم از شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی و قواعد ناظر بر تشکیلات آن‌ها، امور استخدامی و امور مالی و نظارت بر آن‌ها را بررسی نموده که البته این کار گذشته از اینکه ارتباط چندانی با مفهوم مؤسسه دولتی ندارد، در سال ۱۳۷۹ و قبل از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری نگاشته شده است. در مقالات و پژوهش‌های دیگر نیز جست‌وجوگر یخته به تعریف این مؤسسات اشاره شده که می‌توان به پایان‌نامه ایزدیان با عنوان «نظارت بر مؤسسات عمومی» اشاره کرد که در یکی از فصول، به بررسی اجمالی ویژگی‌ها و تعاریف مؤسسات دولتی پرداخته است. تاکنون به نحو جامعی، مفهوم و مصادیق و ابهام‌های موجود در تعاریف آن‌ها در پرتو قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر قوانین و آئین‌نامه‌ها مورد بررسی قرار نگرفته که با توجه به گستردگی فعالیت‌های مؤسسات دولتی و ایجاد روزافزون آن‌ها، ارائه پژوهشی جامع در خصوص تبیین مفهوم و مصادیق این‌گونه مؤسسات بسیار ضروری است. به نظر می‌رسد حقوقدانان ایرانی این مفهوم را مفهومی دارای ابهام ندانسته‌اند. شاید به همین دلیل نویسندگان کتاب‌های حقوق اداری نیز از کنار این مفهوم به سرعت گذشته‌اند. برخلاف این مفهوم، نهادهایی مانند مؤسسات عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و نهادهای انقلابی، دارای ادبیات حقوقی در حقوق اداری است و بسیاری از ایرادات در تعریف و مصادیق این نهادها بررسی شده است.

۱- گذری بر شناخت مؤسسات دولتی از منظر مفهوم و مشخصات آن‌ها در

قوانین ایران

۱-۱- مفهوم شناسی مؤسسه دولتی در قوانین موضوعه ایران

هر نهادی که در یک نظام حقوقی به وجود می‌آید در وهله اول نیازمند یک تعریف دقیق است. تعریف جامع و مانع باعث می‌شود ابهامی در آن نهاد وجود نداشته باشد و تعیین مصادیق آن هم راحت‌تر امکان‌پذیر باشد. قانون‌گذار ایرانی تلاش کرده است برای این مفهوم تعریفی ارائه دهد. نخستین ابهام در خصوص این مؤسسات در تعاریف قانونی از آن‌هاست. قانون‌گذار برای اولین بار در قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵ دربند (ث) ماده ۱، تعریفی برای مؤسسات دولتی ارائه کرده است که «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و به وسیله دولت اداره می‌گردد». این تعریف بسیار کلی و مبهم بوده و از نحوه ایجاد قانونی، شخصیت حقوقی، استقلال مالی، نوع نظارت بر مؤسسه دولتی و حتی عملکرد و وظایف آن‌ها سخنی به میان نیاورده است. همچنین در این تعریف، عبارت «به وسیله دولت اداره می‌شود» حاکی از نوعی اداره بلاواسطه توسط دولت است و عملاً بحث استقلال حقوقی آن زیر سؤال می‌رفت. در حالی که این مؤسسات به وسیله دولت و یا حتی قوای سه‌گانه اداره نمی‌شوند، بلکه اداره آن‌ها توسط ارکان پیش‌بینی‌کننده همان مؤسسات و یا توسط خود آن‌ها صورت می‌پذیرد و تنها تحت نظارت قوای سه‌گانه می‌باشند و قوای مرکزی فقط بر اعمالشان نظارت می‌کردند که جهت تأمین اجرای صحیح قوانین و مقررات و هماهنگی بین واحدهای مختلف بود و اعمال آن‌ها مشروط به تحقق شرایطی بود و نظارت سلسله‌مراتبی تلقی نمی‌شد (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۹: ۸۱-۷۹).

ایراد دیگر اینکه مشخص نیست «دولت» به عنوان تجلی واقعی اقتدار است یا به قوه مجریه اطلاق می‌شود. اگر منظور از دولت صرفاً قوه مجریه باشد، قوای مقننه و قضاییه را شامل نمی‌شود که در قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶ با حذف واژه‌ی «دولت»

و وضع عنوان «قوای سه‌گانه» تا حدودی ابهام‌ها مرتفع گردیده است؛ چه اینکه ازواژه‌ی «دولت» معانی متعددی از سوی حقوق‌دانان مستفاد می‌شد و این مسئله تا حدی به مناقشات درازدامن درباره‌ی مفهوم مبهم «دولت» که مفهومی است انتزاعی^۱ (وینسنت، ۱۳۹۷: ۶۴)، پایان داده است. ایراد دیگر بر این تعریف این بود که اکثر نهادهای موجود در حقوق اداری کشور در قالب این تعریف می‌گنجیدند و نه تنها موجب انسجام نمی‌گردید، بلکه برتشت و ابهام می‌افزود؛ با یک تعریف خوب باید حدود مرزهای یک نهاد با نهادهای دیگر مشخص گردد نه اینکه باعث درهم‌آمیزی آن‌ها گردد؛ برای نمونه می‌توان وزارتخانه را نیز در این تعریف گنجانید.

به دلیل نارسایی‌ها و نواقص این تعریف قانون‌گذار در ماده ۳ قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶ این نهاد را تعریف کرد: «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد». در این تعریف به جای دولت از قوای سه‌گانه استفاده گردید و این قید اضافه شد که «عنوان وزارتخانه ندارد»؛ این قید برای مشخص کردن مرز این دو نهاد اضافه گردید. بنا بر گفته‌ای این مسئله به دلیل شرایط آن دوره بود که وزیر مشاور، رئیس سازمان برنامه و بودجه بود و چون هر وزیری، اداره یک وزارتخانه را بر عهده داشت، این مسئله پیش می‌آمد که اداره تحت تصدی وزیر مشاور، وزارتخانه است یا مؤسسه دولتی (یا زولو، ۱۳۷۹: ۲۵). البته این تعریف هم جامع نیست، زیرا برخی نهادها زیر نظر مقام رهبری اداره می‌شوند که آن‌ها را شامل نمی‌شود.

این قانون نتوانست در رفع تمامی ابهام‌های موجود در تعریف مؤسسات دولتی مؤثر واقع شود و منشأ ابهام‌های تازه‌ای گردید و همچنین با گذشت زمان، مراجعی که اقدام به تشکیل مؤسسات دولتی می‌نمودند، بیشتر شده و تعابیر موجود پاسخگوی ابهامات حقوقی این نوع مؤسسات نبودند؛ بنابراین قانون‌گذار مجدداً به بازنگری در

تعریف قبلی مؤسسات دولتی در ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری اقدام نمود که: «مؤسسه دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه گانه و یا سایر مراجع قانونی می باشد، انجام می دهد. کلیه سازمان هایی که در قانون اساسی نام برده شده، در حکم مؤسسه دولتی شناخته می شوند»

این تعریف همچنان دارای ابهام است. از آنجاکه قانون در نظام حقوقی ایران هنوز تعریف مشخصی ندارد و بسیاری از نهادها برای خودشان شأن قانون گذاری قائل اند، این ابهام وجود دارد که آیا صرفاً مجلس شورای اسلامی باید این مؤسسات را تأسیس کند یا سایر نهادهای قانون گذار هم می توانند به تأسیس مؤسسه دولتی اقدام کنند. باین حال نوآوری هایی در این قانون وجود دارد: اولاً در تعریف پیشین، مؤسسات دولتی تنها اجازه داشتند برخی وظایف قوای سه گانه را انجام دهند، در حالی که برخی مؤسسات دولتی همچون صداوسیما وظایف هیچ کدام از قوا را بر عهده نداشته و این مسئله در تعریف جدید گنجانده شد و وظایف سایر مراجع قانونی نیز به آن اضافه شد و دایره شمول تشکیل مؤسسات دولتی از حوزه سه قوه فراتر رفت. از این رو به گفته برخی محققین عبارت «دولتی» در اصطلاح مؤسسه دولتی معادل مجموعه حاکمیت سیاسی و مترادف حکومت در مقابل مردم یا ملت به کار رفته است (رستمی و دهقان منشادی، ۱۳۹۸: ۵۳) که قرینه این اصطلاح در ماده مذکور، قوای سه گانه و دیگر مراجع قانونی است. ثانیاً در این ماده تمامی مؤسساتی که در قانون اساسی ذکر شده را «در حکم مؤسسات دولتی» دانسته است مانند سازمان بازرسی کل کشور در اصل ۱۷۴ قانون اساسی. البته خود این عبارت هم با ابهام مواجه است زیرا وقتی نظام حقوقی مؤسسات دولتی در هاله ای از ابهام قرار دارد مؤسسه دیگری که خود ماهیت و نظام حقوقی مشخصی ندارد را «در حکم» آن دانستن نه تنها گری از مشکل نمی گشاید که گاهی بر آن می افزاید. ثالثاً این قانون به مؤسسات دولتی، استقلال حقوقی اعطا کرده که در قوانین قبلی این مسئله وجود نداشت

که این نشان از تفاوت ماهوی تعریف جدید و نوعی روشنگری این تعریف است؛ بنابراین می‌توان دریافت که پیش از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسات دولتی می‌توانستند وجود داشته باشند بدون آنکه استقلال حقوقی داشته باشند، اما با تعریف جدید، قانون‌گذار صراحتاً استقلال حقوقی را یکی از شرایط لازم تشکیل مؤسسه دولتی تلقی کرده است (صدری نوش‌آبادی، ۱۳۸۹: ۲۵). رابعاً استفاده از واژه «می‌شود» در ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری موجب شده در آینده برای رفع نیاز و به اقتضای زمان بتوان سازمان‌های جدیدی را با ماهیت مؤسسه دولتی ایجاد نمود و روزه‌روز دایره شمول آن بیشتر گردد.

یکی از انتقادات اصلی این است که قانون‌گذار با گذشت زمان به جای اینکه دایره این مفهوم و مصادیق آن را مشخص کند، هر بار که تعریفی از این مفهوم ارائه داده نهادهایی به علت ابهام در تعریف، خود را مشمول مؤسسه دولتی دانسته‌اند و سپس در تعریف بعدی دایره شمول را وسیع‌تر کرده است و آن نهادها را نیز مشمول تعریف دانسته است؛ در تعریف دوم از «دولت» به «سه قوه» رسید و در تعریف سوم همه نهادهای حاکمیتی کشور را ذکر کرده است و علاوه بر این نهادهای ذکر شده در قانون اساسی را نیز در کنار آن‌ها آورده است. اگر قرار باشد این کار ادامه یابد حدیقی برای آن نمی‌توان تصور کرد. وضع قانون برای هدف معینی صورت می‌پذیرد و قانون نباید مبهم باشد، زیرا ابهام و چندپهلویی در مفاد قانون به سوءاستفاده مقامات از اختیارات و صلاحیت‌های محوله منجر می‌شود که این مسئله با اصل حاکمیت قانون متعارض است (رستمی و حسینی پور اردکانی، ۱۳۹۲ [الف]: ۴۷). این تعریف اگرچه جامع‌تر از دو تعریف پیشین به حساب می‌آید و قانون‌گذار کوشیده نواقص قوانین قبلی را برطرف نماید، اما ابهامات بسیار مهمی در مفهوم این نوع مؤسسات وجود دارد که حتی با تصویب این قانون نیز رفع نشده است. به‌عنوان نمونه قانون‌گذار از عبارت «ایجاد به موجب قانون» و فعل «می‌شود» برای تأسیس این‌گونه مؤسسات استفاده کرده که همین امر موجب شده

تا برخی نهادها و اشخاص با توجه به اختیاراتی که دارند، اقدام به تصویب اساسنامه مؤسسات نمایند و رویه تشکیل آن‌ها از شمول ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری خارج شود؛ از این میان می‌توان به مؤسساتی اشاره کرد که توسط رهبری ایجاد شده‌اند. این ابهام در حقیقت به مسئله و مشکل تعدد نهادهای قانون‌گذاری در نظام حقوقی ایران برمی‌گردد که بسیاری از نویسندگان به نقد آن پرداخته‌اند. با توجه به اینکه در ایران تنها نهاد قانون‌گذار، مجلس شورای اسلامی نیست می‌توان ادعا کرد که همه نهادهای قانون‌گذار صلاحیت تأسیس مؤسسه دولتی را دارند که قابل پذیرش نیست. همچنین بسیاری از این مؤسسات در عمل استقلال مالی و اداری ندارند و اعلام داشتن استقلال حقوقی نمی‌تواند فایده‌ای داشته باشد. از دیگر ابهامات، مشخص نشدن مرزهای این تعریف با برخی نهادهای حقوق ایران مانند نهادهای انقلابی و نهادهای زیر نظر رهبری است. خصوصاً اینکه در اساسنامه برخی از این نهادها، آن‌ها را مؤسسه دولتی قلمداد کرده‌اند. این موضوع در حقیقت به ابهامات موجود در تعریف نهادهای انقلابی و نهادهای زیر نظر رهبری برمی‌گردد که دوگانگی جایگاه حقوقی آن‌ها، مشکلاتی در خصوص نظارت بر آن‌ها ایجاد می‌کند. برخی نویسندگان، نهادهای زیر نظر رهبری را نهادهایی جداگانه از نهادهای انقلابی ندانسته و بر اساس دیدگاه حداقلی که ملاک، «لزوم تأیید احکام توسط رهبری» است، قائل به این نظر هستند که نهادهایی که تمام تصمیماتشان به تأیید رهبری برسد نهاد زیر نظر رهبری محسوب می‌شود زیرا تصمیمات صادره از این نهادها را دارای ارزش حقوقی می‌دانند (رستمی و قطبی، ۱۳۹۳: ۷۵-۷۴) و همچنین نهادهای انقلابی را به عنوان نهاد زیر نظر رهبری در نظر گرفته و بر این باورند که قانون‌گذار در مورد نهادهایی که به رهبری ارتباط دارد هر جا ابهام داشته، از لفظ «نهادهای زیر نظر رهبری» استفاده کرده است (رستمی و قطبی، ۱۳۹۳: ۷۵-۷۴). به باور برخی دیگر در فقدان تعریف قانونی و جامع از نهادهای انقلابی، به مؤسساتی که بعد از پیروزی انقلاب برای صیانت از انقلاب ایجاد شدند، نهاد انقلابی می‌گویند (مولائی و سعادت‌ی راد، ۱۳۹۸: ۱۰۸). برخی

نیز بر این باورند که مفهوم نهادهای انقلابی هنوز در نظام حقوقی ایران تعریف و مصادیق مشخصی ندارد (مرادخانی و سعادت‌ی راد، ۱۳۹۸). غرض اینکه نهادهای انقلابی مفهومی بسیار مبهم در نظام حقوقی ایران است که تعریف و مصادیق مشخصی ندارند و برخی از این نهادها با مؤسسات دولتی هم‌پوشانی‌هایی دارند. همچنین همان‌گونه که ذکر شد عبارت «در حکم مؤسسه دولتی» برای مؤسساتی که در قانون اساسی آمده‌اند دارای ابهام است، زیرا حدود و ثغور «در حکم مؤسسه دولتی» مشخص نیست و علاوه بر این وقتی خود مؤسسات دولتی هنوز دارای ابهامات فراوانی هستند، اضافه کردن مؤسساتی «در حکم» آن‌ها تنها بر مشکلات می‌افزاید.

۲-۱. ویژگی‌های مؤسسات دولتی

با توجه به تعاریف مزبور می‌توان طبق ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری ویژگی‌های این مؤسسات را شامل تأسیس توسط قانون، استقلال حقوقی و انجام یک فعالیت تخصصی دانست که در ادامه به شرح آن‌ها خواهیم پرداخت.

۱-۲-۱- عنصر سازمانی

مؤسسات دولتی همچون سایر نهادها و دستگاه‌های اجرائی، از سازمان‌های اداری و اجرائی می‌باشند، اما عنوان وزارتخانه ندارند. به عبارت دیگر «واحد سازمانی مشخص» هستند یعنی مجموعه‌ای منظم که عناصر آن به‌منظور نیل به هدفی مشخص با یکدیگر همکاری می‌کنند و ساختاری متشکل از عناصر گوناگون همچون منابع مالی، تشکیلات، منابع انسانی و... دارند (حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۸: ۳۲) به نظر می‌رسد صرف تأکید بر اینکه «عنوان وزارتخانه ندارد» نمی‌تواند باعث تفکیک این نهاد از سایر نهادها گردد.

۱-۲-۲- مرجع تأسیس

در هر سه تعریف قانونی، ایجاد مؤسسه دولتی را منوط به حکم قانون دانسته‌اند. فرآیند ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی جدید طبق تبصره ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری بدین نحو است که دستگاه اجرایی ذی‌ربط، موضوع ایجاد مؤسسه دولتی را به شورای عالی اداری پیشنهاد می‌کند. اگر شورا این پیشنهاد را تأیید کرد، مسئله در هیئت‌وزیران طرح می‌گردد و در صورت تصویب هیئت‌وزیران، لایحه مربوط به ایجاد مؤسسه به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌گردد و مراجع دیگر حق ایجاد آن‌ها را نخواهند داشت. برخی علت این امر را، این مسئله عنوان کرده‌اند که در اداره خدمات عمومی در ایران، اصل بر تمرکز می‌باشد و مسئول این امور نیز قوه مجریه است. پس هرگاه نیاز به خروج از این قاعده ضرورت داشته باشد، مستلزم اجازه قانون‌گذار یعنی مجلس شورای اسلامی است؛ بنابراین قصد قانون‌گذار از ایجاد این نوع مؤسسات را، خروج برخی خدمات عمومی از روند معمول و لزوم انجام آن‌ها توسط مؤسسات به صورت مستقل می‌دانند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۹: ۱۴۰).

یکی از چالش‌های نظام حقوقی ایران، تعدد نهادهای واضع قواعد لازم‌الاجرای قانونی و ابهام در سلسله‌مراتب آن‌هاست. در نظام حقوقی ایران، اصل بر صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در قانون‌گذاری است اما نهادهای دیگری نیز مجاز به تصویب مقررات الزام‌آور هم‌وزن قانون عادی یا برتر از آن شناخته شده‌اند (الهام و نورایی، ۱۳۹۴: ۲۰). همچنین با وجود اینکه هر سه قانون مذکور، ایجاد مؤسسه دولتی را صراحتاً منوط به حکم قانون دانسته‌اند تنها در بند پایانی ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، تمامی مؤسسات نام‌برده در قانون اساسی را در حکم مؤسسات دولتی قلمداد کرده است. به علت ابهام این تعریف و با تفسیر موسع از عبارت «ایجاد به موجب قانون»، بسیاری از نهادها به تأسیس این مؤسسات اقدام نمودند. به عنوان مثال شورای عالی انقلاب فرهنگی مؤسسات بسیاری را ایجاد کرده است. برای نمونه در ماده ۵ اساسنامه بنیاد

ملی‌نخبگان مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، این بنیاد مؤسسه دولتی اعلام شده است. همچنین اساسنامه فرهنگستان زبان و ادب فارسی نیز توسط همین شورا در سال ۱۳۶۸ تصویب و در زمره مؤسسات دولتی وابسته به ریاست جمهوری قرارگرفت یا مؤسسه آموزش از راه دور که وابسته به وزارت آموزش و پرورش می‌باشد. از دیگر مؤسسات دولتی ایجادشده به همین طریق، مؤسسه آموزشی پژوهشی قضا می‌باشد که اساسنامه آن در ۱۴ ماده در ۱۳۸۹ به تصویب رئیس قوه قضاییه وقت رسید. درحالی‌که در فصل یازدهم قانون اساسی، اجازه تأسیس مؤسسه دولتی و تصویب اساسنامه به قوه قضائیه تفویض نشده است. برخی مؤسسات دولتی نیز توسط مقام رهبری ایجادشده که از آن‌ها می‌توان به مرکز مطالعات پدافند غیرعامل اشاره کرد که در ماده ۱ اساسنامه آن به عنوان مؤسسه آموزشی و پژوهشی عالی دولتی و زیر نظر سازمان پدافند غیرعامل کشور ایجادشده و در ماده ۲ اساسنامه آن به صورت مؤسسه دولتی و دارای شخصیت حقوقی مستقل می‌باشد. تعدی این نهادها به اصول ۵۸ و ۷۱ قانون اساسی که صلاحیت عام قانون‌گذاری را بر عهده مجلس شورای اسلامی نهاده، موجب خدشه به اصل سلسله مراتبی بودن قوانین و نقض حاکمیت قانون می‌شود (مرادخانی و تکلو، ۱۴۰۰: ۳۹-۴۰). از آنجاکه نهادهای متعدد قانون‌گذاری منشأ تأسیس واحد و کارکرد یکسانی نداشته و مصوبات متناقضی را تصویب می‌کنند، وضعیت تقنینی کشور را با چالش‌هایی همچون قوانین پراکنده، تعدد و تورم قوانین، فقدان نظارت بر مصوبات مراجع متعدد و موازی قانون‌گذاری روبرو می‌کنند (غمامی و دیگران، ۱۳۹۵: ۹۶). برخی از محققین وضعیت قانون‌گذاری توسط نهادهای متعدد در ایران را «قانون‌گذاری پراکنده» نامیده‌اند (مرکز مالمیری و مهدی زاده، ۱۳۹۴).

ایجاد بسیاری از این مؤسسات که توسط نهادهایی غیر از مقنن تشکیل شده‌اند، باعث شده که رویکرد قانون‌گذار مبنی بر لزوم ایجاد مؤسسات دولتی توسط قانون‌کمرنگ گردد (آقایی طوق و لطفی، ۱۳۹۸: ۱۶۱). لازم به ذکر است مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها،

مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آن‌ها را به دولت بدهد که این امر شامل نهادها و مقامات مذکور نمی‌شود. اگر بخواهیم تفسیری مضیق از عبارت «ایجاد به موجب قانون» در نظر بگیریم، بسیاری از مؤسسات ایجادشده توسط نهادهای مذکور که وفق قانون ایجاد نمی‌شوند، اساساً به عنوان مؤسسه دولتی قابل پذیرش نیستند

۱-۲-۳- استقلال حقوقی

یکی از مهم‌ترین اصول در تأسیس مؤسسات دولتی، اصل استقلال حقوقی است و به موجب ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، وصف «داشتن استقلال حقوقی» به این نوع مؤسسات اضافه شده که در قوانین قبلی وجود نداشت؛ بنابراین مؤسسات دولتی باید از شخصیت حقوقی مستقل از قوای سه‌گانه و سایر مراجع برخوردار باشند و به اتخاذ تصمیمات و اجرای آن‌ها و اعمال اختیارات خود در چهارچوب قوانین و اصل تخصص بپردازند. استقلال حقوقی اصطلاحی عام است که واحد سازمانی مشخص را شامل می‌شود و با اعطای استقلال حقوقی، نیازی به دارا بودن واحد سازمانی مشخص نیست (رستمی و افشاری، ۱۳۹۸: ۱۰۳).

شخصیت حقوقی امری انتزاعی است و وجود آن، مستلزم تصریح قانون‌گذار است و به سه مشخصه اصلی نیاز است: (۱) استقلال اداری یعنی استقلال در تصمیم‌گیری، مقررات استخدامی و استقلال در مسئول بودن در برابر سایر سازمان‌ها و نهادهای دیگر (۲) استقلال مالی در بودجه و درآمد و دارایی‌ها و (۳) استقلال در رسیدگی به دعاوی و طرف دعوی قرار گرفتن و پاسخگو بودن (آجرلو و غفاری قدیر، ۱۳۹۱: ۲۴۸).

بودجه و دارایی مستقل مؤسسات دولتی معمولاً در اساسنامه آن‌ها عنوان شده است؛ به عنوان نمونه در ماده ۱۱ اساسنامه مرکز مطالعات پدافند غیرعامل، این مؤسسه ردیف بودجه‌ای جاری، عمرانی و تحقیقاتی مستقل در قانون بودجه سالانه کل کشور

داراست و نیز بودجه‌ای از طرف سازمان پدافند غیرعامل دارد و علاوه بر این دو مورد، کمک‌های اختصاصی مالی و درآمدهای اختصاصی از طرق مختلف همچون فروش تولیدات، انجام خدمات مشاوره‌ای علمی و پژوهشی و فعالیت‌های آموزشی و علمی، مال‌الاجاره امکانات و تجهیزات وابسته از منابع مالی این مؤسسه حساب می‌شود. علیرغم ماده ۶۸ قانون محاسبات عمومی که بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آن‌ها باید به‌طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور ذکر شود، آشفتگی وضعیت حقوقی اشخاص حقوق عمومی و اعطای برخی اختیارات فراقانونی موجب شده برخی مؤسسات دولتی فاقد ردیف در بودجه عمومی کل کشور باشند به‌عنوان نمونه برخی مؤسسات دولتی ازجمله مرکز جهانی علوم اسلامی^۱، نظام حقوقی و مالی خاص و متفاوت از سایر مؤسسات دولتی دارند (شمس و غفوری اصل، ۱۳۹۸: ۲۰۰).

این ایراد بر بسیاری از نهادهای موجود در نظام حقوقی ایران وارد است که از ابهام در تعریف آن‌ها ناشی شده است.

گرچه قانون مدیریت خدمات کشوری برای مؤسسات دولتی، استقلال حقوقی در نظر گرفته، ولی ویژگی متمایزکننده‌ای برای استقلال این نوع مؤسسات نسبت به دستگاه‌های اجرایی دیگر بیان نکرده است. همچنین مقنن استقلال این نوع مؤسسات را در موارد متعددی رعایت نکرده و آن‌ها را تابع قواعدی دانسته که بر وزارتخانه‌ها حاکم است. به‌عنوان نمونه ماده ۱۱۴ قانون محاسبات عمومی، کلیه اموال غیرمنقول وزارتخانه و مؤسسات دولتی را متعلق به دولت دانسته و تنها حفظ و حراست از آن‌ها را در اختیار وزارتخانه یا مؤسسه دولتی قرار داده و نیز در ماده ۲ آیین‌نامه اموال دولتی ۱۳۷۲، اموال دولت را اموالی دانسته که توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و یا شرکت‌های دولتی و یا به هر طریق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده است و به‌تبع آن در ماده ۲۵ همین آیین‌نامه، نظارت بر این اموال را بر عهده وزارت اقتصاد و دارایی نهاده که این امر نشان از تحدید

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

استقلال مالی مؤسسات دولتی است که این موارد در حقیقت نقض استقلال حقوقی این مؤسسات است. قانون‌گذار از یک طرف این نهادها را از وزارتخانه مستقل دانسته و از طرف دیگر قواعد و قوانین حاکم بر آنها را یکی دانسته است و بر ابهامات موجود افزوده است. در خصوص مقررات استخدامی نیز می‌توان گفت اگر مقامات مرکزی، اعضای این مؤسسات را برگزینند، ماهیت غیرمتمرکز خود را از دست می‌دهند و استقلال حقوقی آنها خدشه‌دار می‌شود؛ بنابراین باید رؤسای آنها تا حد امکان توسط خود مؤسسات یا هیئت‌امنائی آنها تعیین شود؛ اما در اساسنامه برخی مؤسسات دولتی، خلاف این مسئله را مشاهده می‌نماییم؛ به عنوان مثال در اساسنامه سازمان امور اراضی کشور که در ماده ۱ اساسنامه مذکور مؤسسه‌ای دولتی وابسته به وزارت کشاورزی تلقی شده، در ماده ۷ همان اساسنامه، رئیس سازمان را منتخب وزیر کشاورزی دانسته یا سازمان صداوسیما که عزل و نصب رئیس آن مطابق اصل ۱۷۵ قانون اساسی توسط رهبری انجام می‌پذیرد و با توجه به بند ۷ ماده ۳ قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت مصوب ۱۳۷۰ که وظیفه ارائه گزارش منظم و مستمر از جریان امور در سازمان را بر عهده شورای نظارت قرار داده، نشان از فراتر رفتن از نظارت قیمومیتی و تحدید استقلال این مؤسسات دارد. اگر قرار باشد قانون‌گذار موجودیت این مؤسسات را به عنوان شخص حقوقی مستقل به رسمیت بشناسد، اما اختیارات لازم را جهت اداره امور خود به آنها تفویض نکند و قدرت تصمیم‌گیری‌شان با دولت مرکزی، تحدید شود با ایراد مواجه است؛ بنابراین صرف عبارت «استقلال حقوقی» در قانون مذکور، در عمل راهگشا نبود و باعث متمایز شدن آنها نشده است. اگر قرار باشد مؤسسه مستقل اعلام شود، اما در انتخاب رئیس خود استقلالی نداشته باشد، نقض غرض است.

۱-۲-۴- اصل تخصص

هر شخص حقوقی تابع اصل تخصص است؛ بدین معنا که هر شخص تنها

می تواند در حدود صلاحیتی که قانون مقرر کرده و به موجب قانون یا طبق اساسنامه برای آن مشخص شده، عمل کند. همچنین هر شخص حقوقی در راستای هدف و موضوع معینی تأسیس شده و زمانی که از موضوع و تخصص خود خارج شود وجود خود را نفی کرده است (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۹: ۲۹۲).

طبق تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری از مؤسسه دولتی، بخشی از وظایف و اموری که بر عهده قوای سه گانه و سایر مراجع قانونی است، به مؤسسات دولتی تفویض شده است؛ بنابراین این مؤسسات طبق محدوده قانونی ای که تعیین شده، به فعالیت های تخصصی می پردازند هرچند دایره شمول خدماتی که ارائه می دهند، گسترده و عمومی باشند (صدری نوش آبادی، ۱۳۸۹: ۲۸). اگر مؤسسات دولتی در اقدامات و فعالیت های خود، این محدوده قانونی را رعایت نکنند، عمل اداری آنها قابل ابطال است. به عنوان نمونه می توان به مؤسسات دولتی ذیل وزارتخانه علوم، تحقیقات و فناوری از جمله پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی اشاره نمود که در راستای هدف توسعه پژوهش علوم انسانی به فعالیت های پژوهشی و آموزشی می پردازند و چنانچه اعمال آنها فراتر از محدوده قانونی باشد و به فعالیت های تجاری، صنعتی و... بپردازند، آن دسته از اعمالشان از طریق نظارت قضایی قابل ابطال می باشد. در صورت ابطال تصمیمات و اقدامات مؤسسه دولتی به علت خروج از حدود صلاحیت، حقوق طرف مقابل چه می شود که به علت اعتماد به یک نهاد و مؤسسه دولتی، عملی انجام داده یا انتظار مشروع یا معقول یا موجهی برایش به وجود آمده است. به اعتقاد برخی نویسندگان اگر مقامات مؤسسات دولتی، عملی خارج از حیطه اختیارات قانونی خود انجام دهند، آن عمل برای مؤسسه مزبور هیچ گونه مسئولیت و تعهدی به بار نیاورده و به لحاظ حقوقی قابل ابطال است و بجای مؤسسه، مقام اعمال کننده تصمیم باید پاسخگوی تصمیمات اخذ شده، باشد (صانعی، ۱۳۷۷: ۱۱۸). به هر حال بعد از ابطال تصمیم، از عمل غیرقانونی و خارج از صلاحیت یک مقام اداری می توان به تخلفات اداری

مراجعه نمود یا در صورت جمع شدن شرایط مسئولیت مدنی دولت، تقاضای جبران خسارت کرد.

در حقوق ایران با توجه به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مسئولیت مدنی دولت در ایران، مبتنی بر تقصیر است. دولت در ماده فوق به معنای موسع و شامل همه مستخدمین عمومی است. برای تحقق مسئولیت مدنی دولت نسبت به کارکنانش، ۴ رکن لازم است: ۱) مبنای دعوای مطالبه خسارت، وجود ضرر مادی و معنوی باشد ۲) فعل زیان باری بایست در حین یا انجام وظیفه اتفاق افتد ۳) وجود تقصیر و ۴) رابطه سببیت بین خطای اداره و ضرر وارده که در صورت اجتماع این شرایط، دولت مکلف به جبران خسارت است اما اگر فعل شخصی کارمند که به صورت عمدی یا در نتیجه بی احتیاطی رخ داده یا فعل ثالث باعث ورود خسارت افراد شود، دولت از مسئولیت معاف شده و همچنین اگر فعل کارمند یا شخصی ثالث و خطای سازمان مجتمعاً باعث زیان شوند، پرداخت زیان بین عاملان تقسیم می شود (قلی زاده، ۱۳۷۸: ۱۷۶-۱۷۳).

از مجموع این سخنان و نقدها مشخص می شود که قانون گذار نتوانسته تعریفی جامع و مانع با ضوابط و مشخصه های منحصر به فرد برای این گونه مؤسسات ارائه دهد. جالب آنجاست که برخی نهادها تمامی ویژگی های مؤسسه دولتی را طبق قانون دارند اما مؤسسه دولتی تلقی نشده اند. به عنوان مثال سازمان تبلیغات اسلامی به فرمان امام خمینی در سال ۱۳۵۸ ایجاد و اساسنامه آن را شورای عالی اداری در سال ۱۳۸۷ تصویب کرد در زمره نهادهای انقلابی که عهده دار امور عمومی می باشند، قرار داشت که متعاقباً مطابق تبصره ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی و الزام همه نهادهای انقلابی به تطبیق خود با یکی از ارگان های موضوع مواد ۲ تا ۵ این قانون، به موجب قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به عنوان مؤسسه ای غیردولتی شناخته شد (مولایی و سعادت راد، ۱۳۹۸: ۲۰۸) و اکنون در وضعیت دوگانه نهاد انقلابی و مؤسسات عمومی غیردولتی قرار دارد. مطابق اساسنامه این سازمان دارای شخصیت حقوقی

مستقل می‌باشد که به‌صورت تخصصی به فعالیت‌های پژوهشی و آموزشی پرداخته و ضوابط مذکور مؤسسه دولتی مطابق قانون را دارد. این مسئله موجب ابهام در ماهیت و جایگاه حقوقی این سازمان و به‌تبع آن چالش‌هایی در حوزه نظارت قضایی، نظام اداری و استخدامی و مالی شده که مطلوب است برای رفع ابهام از ماهیتش، قانون‌گذار مشخصه‌هایی منحصر به فرد برای هر یک از این نوع مؤسسات تعیین نماید تا مرز حقوقی و چارچوب مشخصی داشته باشند. از طرف دیگر برخی نهادهایی که ماهیت حقوقی شان مبهم می‌باشد همچون شوراها، اسلامی، ماهیت و کارکرد آن‌ها بیشتر با مؤسسات عمومی غیردولتی همپوشانی داشته اما بنا بر نظر برخی محققین در حکم مؤسسه دولتی قرار دارند (آقایی طوق و لطفی: ۱۳۹۸: ۱۹۵-۱۹۴). در حقیقت این آشفتگی در تعاریف است که باعث شده است محققین حقوق اداری در خصوص ماهیت بسیاری از نهادهای موجود در حقوق ایران اتفاق نظر نداشته باشند.

۲- مصادیق مؤسسات دولتی

۲-۱- اشکالات وارده بر ضوابط تعیین مصادیق مؤسسات دولتی

با توجه به ابهاماتی که درباره تعریف مؤسسات دولتی وجود دارد دور از انتظار نیست که مصادیق آن هم نامشخص باشند که شایسته یک نظام حقوقی منسجم نیست. قانون‌گذار می‌بایست با ارائه یک تعریف موجز و جامع از مؤسسه دولتی بستری فراهم نماید تا بتوان تمام مصادیق آن‌ها را تعیین نمود. تاکنون نه‌تنها تعیین مصادیق مؤسسات دولتی در هیچ‌یک از قوانین موضوعه کشور صورت نپذیرفته است، بلکه ضوابط منحصر به فردی برای آن‌ها توسط مقنن مشخص نگردیده و لذا نمی‌توان از خلال تعاریف موجود، این‌گونه مؤسسات را به‌طور کامل شناسایی نمود. آشفتگی و سردرگمی که در تعیین مصادیق مؤسسات دولتی وجود دارد از تعریف مبهم و نامشخص این نهاد ناشی می‌گردد.

افزون بر آنچه گفته شد این‌گونه مؤسسات دارای کارکردهای متفاوتی هستند که گاهی نه تنها ارتباط موضوعی با یکدیگر نداشته بلکه اعمال آن‌ها به لحاظ ماهوی نیز باهم اختلاف دارند. برای نمونه می‌توان به شوراهای اسلامی اشاره نمود که قانون اساسی برای آن‌ها کارکرد مشورتی و تقنینی و نظارتی قائل شده که بیانگر مختلط بودن کارکرد آن‌ها است (اصلانی و سهرابلو، ۱۳۹۴: ۴۱۷-۴۱۵). بنا به مراتب فوق مؤسسات دولتی را نمی‌توان برخلاف برخی نهادهای دیگر همچون وزارتخانه‌ها که کارکرد مشخص و واحدی دارند، در یک رده گنجانند. علاوه بر تفاوت در کارکرد این مؤسسات، ساختار سازمانی آن‌ها نیز باهم متفاوت است. به طور مثال دیوان محاسبات را می‌توان به عنوان مؤسسه‌ای دولتی نام برد که پیکره ساختار سازمانی آن از حساب‌برسان و واحدهای تخصصی حسابداری تا ادارات کل استانی تشکیل شده است (مرادخانی و بنده علی، ۱۳۹۷: ۲۰۰).

اگرچه بیشتر مؤسسات دولتی به لحاظ ماهیت اعمال قوه مجریه و تنوع و گستردگی نیازهای اجتماعی به قوه مجریه وابسته‌اند، اما این مؤسسات ممکن است به هیچ‌یک از وزارتخانه‌ها یا قوا یا مؤسسات دولتی دیگر وابسته نباشند مانند سازمان صداوسیما و گاهی این مؤسسات به لحاظ سازمانی ذیل یکی از قوا فعالیت می‌کنند، به عنوان نمونه دیوان محاسبات کشور که زیر نظر قوه مقننه و سازمان بازرسی کل کشور که ذیل قوه قضاییه فعالیت دارند.

در اساسنامه برخی نهادها نیز صراحتاً قید «مؤسسه دولتی» ذکر نشده ولی با بررسی ویژگی‌های برشمرده شده وفق قوانین مزبور، جزو مؤسسات دولتی تلقی می‌شوند؛ مانند سازمان انتقال خون که وابسته به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است، مؤسسه‌ای غیرانتفاعی دارای شخصیت حقوقی مستقل می‌باشد و با هدف متمرکز کردن و همسویی امکانات موجود در زمینه انتقال خون به منظور ارتقای کمی و کیفی روند تأمین خون و فرآورده‌های خونی مورد نیاز و نیز آگاهی مردم به امراهدای خون ایجاد شده است که طبق قانون راجع به تشکیل سازمان انتقال خون ایران مصوب ۱۵ مهر ۱۳۶۱ می‌توان

آن را در شمار مؤسسات دولتی وابسته به وزارت بهداشت به حساب آورد.

سازمان‌های مستقل دولتی نیز که اغلب در زمره مؤسسات دولتی قرار می‌گیرند، مؤسساتی هستند که تحت عناوین مختلف مانند مؤسسه، سازمان، بنگاه، مرکز یا حتی شرکت ایجاد شده و مطابق اصل تخصص و پیشروی به سمت سیاست عدم تمرکز فنی و اداری، تابع وزارتخانه‌ها نمی‌باشند و به لحاظ بودجه و ساختار سازمانی، مستقل و هدف از ایجاد آن‌ها، اجرای بهتر سیاست عدم تمرکز اداری و فنی و آزادی عمل بیشتر آن‌ها در انجام وظایف و تصمیمات اداری است تا با رهایی از قواعد سخت‌گیرانه سلسله‌مراتب اداری، بهتر بتوانند وظایف اداری محوله را انجام دهند (ایزدیان، ۱۳۸۶: ۵۱).

یکی از مشکلاتی که بردشواری تشخیص مصادیق مؤسسات دولتی افزوده است نام‌گذاری مؤسسات دولتی با عناوین مختلفی همچون بنیاد، مرکز، مؤسسه، شرکت و... است به‌طوری‌که برخی به این نتیجه رسیده‌اند که مسامحه قانون‌گذار باعث شده تا معیار مشخصی برای عام بودن هر یک از این کلمات نسبت به دیگری وجود نداشته باشد و باید به اساسنامه هر مؤسسه رجوع کرد (یازرلو، ۱۳۷۹: ۴۷). این ایراد باعث سردرگمی محققین حقوقی و نهادهای قضایی می‌گردد؛ در مورد وزارتخانه این مشکل وجود ندارد و همه عنوان وزارتخانه دارند. در مورد نهادهای انقلابی و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز این مشکل وجود دارد، اما از آنجاکه تعداد آن‌ها زیاد نیست و هرکدام کمتر از ۳۰ مصداق دارند می‌توان با رجوع به اساسنامه آن‌ها از ماهیت این مؤسسات خبردار شد. البته در موارد متعددی در خصوص این نهادها و مصادیق آن‌ها نیز ابهاماتی وجود دارد برای نمونه سازمان بنیاد شهید و کمیته امداد را هم می‌توان در ذیل نهادهای انقلابی آورد و هم در فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی قرار داد.

۲-۲- مصادیق مؤسسات دولتی

با توجه به این نکات عملاً در نظام حقوقی ایران معیار مشخص و دقیقی برای

تعیین مؤسسات دولتی وجود ندارد. در ادامه این مقاله سعی کرده‌ایم برخی از مصادیق مؤسسات دولتی را که ذیل قوای سه‌گانه قرار دارند احصا نماییم.

۲-۲-۱- مؤسسات دولتی وابسته به قوه مقننه

قوه مقننه به‌عنوان بارزترین نمونه حاکمیت مردم برای انجام وظایف خود از مؤسسات و نهادهای وابسته به خود استفاده می‌کند. این قوه برخی از امور نظارتی محوله به خود را به دیوان محاسبات کشور که مؤسسه‌ای دولتی است سپرده است. دیوان محاسبات کشور طبق اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی تشکیل شده که این مسئله نشان‌دهنده وجود شرط اولیه مؤسسات دولتی یعنی «ایجاد به‌موجب قانون» است و طبق ماده ۹ قانون دیوان محاسبات نیز قانون‌گذار به آن، استقلال اداری و مالی اعطا کرده است و مستقیماً آن را زیر نظر مجلس شورای اسلامی به حساب آورده است تا با کنترل و نظارت مالی بر فعالیت‌های مالی کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نوعی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، به‌عنوان بازوی نظارتی خود فعالیت کند. وظیفه اصلی دیوان، رسیدگی قضائی محاسبات عمومی است و یکسری وظایف اداری مانند اطمینان از دستورالعمل‌های مناسب مالی در جهت رسیدن به اهداف دستگاه مورد رسیدگی را بر عهده دارد (امامی، ۱۳۸۴: ۱۸۱). البته اعطای این صلاحیت نظارتی به دیوان، صرفاً به رسیدگی و نظارت بر اسناد مالی دستگاه‌های اجرایی محدود نیست، بلکه دیوان در تمامی امور مالی کشوری می‌تواند تحقیق و تفحص کند و تمامی قوا و سازمان‌ها و ادارات و اشخاص تابع آن‌ها را مکلف به پاسخگویی بداند و حتی آثار مالی تصمیمات مقامات را شامل می‌شود (مرادخانی و بنده علی، ۱۳۹۷: ۲۰۰-۱۹۹)؛ بنابراین طبق ماده ۹ قانون مذکور و با توجه به ردیف بودجه اختصاصی در سند بودجه کل کشور و نیز با توجه به تعریف مؤسسات دولتی در ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری که تمامی مؤسسات ذکر شده در قانون اساسی را مؤسسه

دولتی نامیده، می‌توان آن را مؤسسه‌ای دولتی زیر نظر قوه مقننه تلقی کرد. کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی نیز مؤسسه‌ای تحقیقاتی، فرهنگی و خدماتی است که با داشتن ردیف بودجه جداگانه در بودجه کل کشور و ایجاد به موجب قانون که زیر نظر رئیس مجلس فعالیت می‌کند، می‌توان آن را از مؤسسات دولتی وابسته به این قوه به شمار آورد. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز از مؤسسات دولتی وابسته به قوه مقننه محسوب می‌شود.^۱ یک نکته قابل توجه در خصوص این مؤسسات نحوه تعیین روسای آنهاست که خود مؤسسه نقشی در آن ندارد و این با فلسفه وجودی این مؤسسات در تعارض است.

۲-۲-۲- مؤسسات دولتی وابسته به قوه قضاییه

قوه قضاییه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول اجرای عدالت در جامعه می‌باشد. قانون‌گذار وظایف این قوه را در فصل یازدهم قانون اساسی بیان کرده که با توجه به آن درمی‌یابیم که این قوه، تنها توسط دادگاه‌ها نمی‌تواند به انجام وظایف خود بپردازد زیرا دادگاه‌ها رکن قضایی این قوه هستند. به موجب اصل ۱۵۷ قانون اساسی، وظایف این قوه محدود به وظایف قضایی نیست و عهده‌دار امور اجرایی و اداری گسترده‌ای نیز می‌باشد که به موجب اصل تخصص باید توسط مؤسسات مستقل از قوه قضاییه انجام شوند. این نوع مؤسسات که دارای استقلال حقوقی، مالی و اداری می‌باشند و تنها به لحاظ نمودار تشکیلاتی به قوه قضاییه وابسته و تحت نظارت قیمومیتی آن قرار دارند، از مصادیق مؤسسات دولتی تعریف شده در ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری محسوب می‌شوند.

سازمان بازرسی کل کشور طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی و قانون تشکیل سازمان

۱ مطابق ماده ۱۰ قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بودجه این مرکز در بودجه سالانه مجلس درج خواهد شد و دارای ردیف بودجه مستقل نیست.

بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحی سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۸۷ و ۱۳۹۳ به موجب حق نظارت قوه قضاییه نسبت به «حسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» در دستگاه‌های اداری کشور، وابسته به قوه قضاییه تأسیس شد که حدود وظایف آن را قانون تعیین می‌کند. نظارت و بازرسی از نظر قانون تشکیل سازمان بازرسی (اصلاحی ۱۳۹۳) عبارت است از مجموعه فعالیت‌های مستمر برای جمع‌آوری اطلاعات درباره اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده ۲ این قانون و تجزیه و تحلیل و ارائه پیشنهاد در جهت حسن جریان امور؛ بنابراین صلاحیت این سازمان، تمامی مؤسسات عمومی به جز آن‌هایی که استثنا شده‌اند را شامل می‌شود. قانون‌گذار در ماده ۱۳ قانون مذکور، ردیف بودجه برای این سازمان در نظر گرفته که نشان از استقلال مالی آن دارد و این سازمان به موجب قانون برای انجام برخی وظایف قوه قضاییه ایجاد شده است. همچنین طبق ماده ۴ آیین‌نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان بازرسی مصوب ۱۳۹۸ این سازمان مکلف شده که برنامه نظارت و بازرسی را تهیه و تدوین و به استحضار رئیس قوه قضاییه برساند، پس تمامی ویژگی‌های مؤسسه دولتی را داراست و می‌توان آن را از مؤسسات دولتی وابسته به قوه قضاییه تلقی نمود اگرچه در قانون تشکیل آن برخلاف قانون دیوان محاسبات، نامی از مؤسسه دولتی بودن نیامده باشد.^۱

طبق قانون تبدیل شورای سرپرستی زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به «سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور» (مصوب ۱۳۶۴)، این سازمان زیر نظر شورای عالی قضایی شروع به فعالیت نمود. سپس قانون‌گذار در آیین‌نامه اجرائی سازمان مذکور در سال ۱۳۸۴ و اصلاحیه آن در ۱۳۸۹، آن را سازمانی مستقل که تحت نظارت مستقیم رئیس قوه قضاییه فعالیت می‌کند، به حساب آورد و به شرح وظایف آن در این آیین‌نامه پرداخت. با توجه به اینکه قانون‌گذار در ماده ۱ و ۲ این آیین‌نامه (۱۳۸۴)

۱ البته در ماده ۷۱ آیین‌نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان بازرسی ۱۳۸۸، تشکیلات این سازمان، صراحتاً ذیل قوه قضاییه شمرده شده که با اصلاحیه آیین‌نامه در سال ۱۳۹۸، ماده فوق حذف گردید.

و اصلاحی ۱۳۸۹)، استقلال مالی و حقوقی آن را به رسمیت شناخته و نیز این سازمان به انجام بخشی از وظایف قوه قضاییه می‌پردازد اگرچه همچون سازمان بازرسی کل کشور، صراحتاً عنوان مؤسسه دولتی به آن اطلاق نکرده اما تمام ویژگی‌های مؤسسات دولتی یعنی ایجاد به موجب قانون، انجام وظایف قوا یا سایر مراجع و استقلال حقوقی و مالی را دارد پس می‌توان آن را در حکم مؤسسات دولتی وابسته به قوه قضاییه قلمداد کرد.

سایر مؤسسات دولتی وابسته به قوه قضاییه عبارت‌اند از سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان پزشکی قانونی و دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری. البته همان‌گونه که گفته شد، مؤسسه آموزشی پژوهشی قضا را نیز مؤسسه‌ای دولتی وابسته به قوه قضاییه می‌دانند؛ گرچه این مؤسسه طبق اساسنامه آن، مؤسسه‌ای با شخصیت حقوقی مستقل می‌باشد و ذیل قوه قضاییه فعالیت می‌کند، اما اولین ویژگی مؤسسات دولتی مطابق هر سه تعریف از این نوع مؤسسات یعنی «ایجاد به موجب قانون» را ندارد و اساسنامه آن توسط رئیس قوه قضاییه بجای قانون‌گذار تصویب شده است. اگرچه برخی از این نهادها به موجب قانون ایجاد شده‌اند، اما در مواردی ترتیب ایجاد مؤسسه دولتی خلاف رویه قانونی و توسط رئیس قوه قضاییه موجب تعدد نهادهای قانون‌گذار شده است. از طرفی بر اساس تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ۱۳۹۲، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضاییه از صلاحیت رسیدگی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مستثنا شده که چالش‌هایی جدی در نظارت بر آن‌ها ایجاد خواهد نمود.

۲-۲-۳- مؤسسات وابسته به قوه مجریه

وظیفه قوه مجریه، اجرای قوانین و اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های کشور می‌باشد

۱ در آیین‌نامه اجرایی جدید سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۴۰۰، این مواد حذف گردیده است.

که وزارتخانه‌های آن نیز به عنوان بازوهای عملیاتی این قوه، متصدی انجام برخی از امور عمومی هستند که باهم ارتباط نزدیک دارند و به موجب اصل عدم تمرکز اداری و فنی، برخی از وظایف و اختیاراتشان را به مؤسسات و شرکت‌های دولتی تفویض کرده‌اند.

این نوع تقسیم‌بندی مؤسسات دولتی در مورد قوه مجریه برخلاف دو قوه دیگر متفاوت است و مؤسسات دولتی به دو گروه تقسیم می‌شوند: برخی از مؤسسات دولتی زیر نظر وزارتخانه‌ها مشغول به فعالیت هستند؛ مانند سازمان توسعه تجارت وابسته به وزارت صنعت، معدن و تجارت یا سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وابسته به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و گروه دوم، مؤسسات دولتی وابسته به ریاست جمهوری هستند مانند مرکز آموزش مدیریت دولتی که با توجه به مبنای تقسیم‌بندی یعنی وابستگی سازمانی، برخی از مهم‌ترین مصادیق آن‌ها را نام می‌بریم:

مؤسسات دولتی وابسته به ریاست جمهوری شامل موارد زیرند: مرکز آموزش مدیریت دولتی، سازمان حفاظت محیط‌زیست، سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران، سازمان انرژی اتمی، بنیاد ایران‌شناسی، صندوق بازنشستگی کشوری. در خصوص برخی نهادها نیز ابهام وجود دارد. برای نمونه شورای عالی انقلاب فرهنگی، اساسنامه فرهنگستان زبان و ادب فارسی را نیز به تصویب رسانیده است که چون طبق فرآیند ایجاد دستگاه‌های اجرائی که در ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری پیش‌بینی شده، به وجود نیامده بنابراین در موجودیت آن به عنوان مؤسسه‌ای دولتی تردید وجود دارد. لازم به ذکر است بنیاد ملی نخبگان را نیز مؤسسه‌ای دولتی وابسته به ریاست جمهوری می‌دانند اما همان‌طور که پیش‌تر گفته شد چون به موجب مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی - نه توسط قانون - ایجاد شده بنابراین موجودیت آن به عنوان مؤسسه‌ای دولتی در هاله‌ای از ابهام است.

در مورد مؤسسات دولتی ذیل وزارتخانه‌ها نیز می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات: سازمان فضایی ایران، سازمان تنظیم مقررات

و ارتباطات رادیویی، پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات

وزارت آموزش و پرورش: سازمان ملی پرورش استعدادهای درخشان، سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی. لازم به ذکر است باشگاه دانش‌پژوهان جوان و مؤسسه آموزش از راه دور را نیز شورای عالی انقلاب فرهنگی تأسیس کرده است.

وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی: سازمان انتقال خون، مؤسسه ملی تحقیقات سلامت، انستیتو تحقیقات تغذیه‌ای و صنایع غذایی کشور، دانشگاه‌های علوم پزشکی

وزارت امور اقتصادی و دارایی: سازمان امور مالیاتی، سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران

وزارت نفت: صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت
وزارت امور خارجه: مؤسسه آموزش عالی روابط بین‌المللی که البته اساسنامه آن مصوب شورای کمیسیون‌های ۱ و ۲ شورای انقلاب فرهنگی است.

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، مرکز بین‌المللی علوم و تکنولوژی پیشرفته و علوم محیطی، سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی ایران، انجمن انسان‌شناسی

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی: سازمان مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی، مؤسسه پژوهشی فرهنگ، هنر و ارتباطات، سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی

وزارت کشور: سازمان ثبت‌احوال، سازمان مدیریت بحران

وزارت جهاد کشاورزی: سازمان شیلات ایران، سازمان امور اراضی، مؤسسه تحقیقات بین‌المللی تاسماهیان دریای خزر، سازمان حفظ نباتات

وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح: مؤسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی، سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح

وزارت نیرو: مؤسسه تحقیقات آب (تماب)

وزارت صنعت، معدن و تجارت: مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران، سازمان توسعه تجارت ایران، مرکز توسعه تجارت الکترونیکی
وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی: پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری

وزارت راه و شهرسازی: سازمان هواشناسی کشور، مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران
پژوهشکده هواشناسی و اقلیم‌شناسی نیز مؤسسه‌ای دولتی وابسته به سازمان هواشناسی کشور است

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی: مؤسسه حسابرسی تأمین اجتماعی
مجمع جهانی تقریب مذاهب اسلامی نیز از مؤسسات دولتی است که با دستور ولی فقیه در سال ۱۳۶۹ ایجاد شد و نظارت بر آن توسط خود ایشان صورت می‌پذیرد. همچنین مرکز علوم اسلامی و سازمان صداوسیما از مؤسسات دولتی تحت نظر ایشان محسوب می‌شود.

به هر حال تمامی این نوع مؤسسات اگرچه به لحاظ نمودار تشکیلاتی ذیل سه قوه یا سایر مراجع و مؤسسات قرار می‌گیرند، اما از لحاظ مالی و شخصیت حقوقی، باید از آن‌ها مستقل باشند که این مسئله در ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری صراحتاً بیان شده که یکی از نقاط قوت تعریف این قانون از مؤسسات دولتی نسبت به قوانین پیشین است.

۳- شوراها و اسلامی؛ نمونه‌ای از ابهام در ماهیت

در نظام حقوقی ایران نهادهایی وجود دارد که ماهیت آن‌ها نامشخص است. یکی از این نهادها، شوراها و اسلامی موضوع اصل یکصد و یکم قانون اساسی است. با توجه به اصل ۷ و ۱۰۰ قانون اساسی که شوراها را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور به مثابه

یک نهاد تصمیم گیر و ناظر قلمداد نموده، برخی قائل به استقلال نهاد شورا از سایر قوا و به عنوان نهادی با صلاحیت قانون گذاری هستند (دشتی، ۱۳۸۸: ۵۵۱). به اعتقاد برخی به موجب قانون اساسی، سازوکار و محدوده اعمال صلاحیت شوراها بیان شده و اگرچه این نهاد به هدایت و نظارت بر اداره امور محلی می پردازد، اما این امر با صلاحیت قانون گذاری هرچند در سطح محلی متفاوت است (رستمی و حسینی پور اردکانی، ۱۳۹۲ [ب: ۴۶]. نظر دیگری در این خصوص وجود دارد که به علت ارتباط زیاد با قوه مجریه و نظارت بر برخی امور اجرایی و نیز تعیین وزارت کشور به عنوان مرجع تصویب آیین نامه های شورا، شوراها را زیرمجموعه قوه مجریه قرار می دهد، درحالی که نظارت قوه مجریه بر آنها تنها از نوع قیمومت اداری بوده و این بدین معنا نیست که زیرمجموعه قوه مجریه باشند (خشک دامن، ۱۳۹۷: ۱۵).

شوراهای اسلامی از لحاظ ماهیت و مشخصه های ارائه شده توسط قانون گذار با وزارتخانه و شرکت دولتی کاملاً تفاوت دارند (رستمی و حسینی پور اردکانی، ۱۳۹۲ [ب: ۵۰]؛ اما در مورد مؤسسه دولتی یا مؤسسه عمومی غیردولتی بودن این شوراها نیز اختلاف نظر وجود دارد:

عده ای شوراهای اسلامی را ذیل مؤسسات عمومی غیردولتی قلمداد می کنند، زیرا دارای واحد سازمانی مشخص و استقلال حقوقی بوده و عهده دار وظایف و خدمات عمومی هستند و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آنها نیز از منابع غیردولتی تأمین شده^۱ و کمبودهای آن از محل درآمدهای عمومی جبران می شود (آقایی طوق و لطفی، ۱۳۹۸: ۱۹۵).

طبق نظر دیگر شوراهای اسلامی با معیارهای تعریف شده برای مؤسسه دولتی یعنی واحد سازمانی مشخص، استقلال حقوقی و مرجع تأسیس قانونی همپوشانی دارند،

^۱ که البته این ضابطه، ماهیت شوراها را متزلزل می کند زیرا ممکن است مؤسسه ای در سال بیش از ۵۰ درصد بودجه خود را از طریق منابع غیردولتی تأمین کند و سال دیگر این امکان برایش فراهم نشود (رستمی و حسینی پور اردکانی، ۱۳۹۲ [ب: ۵۵]).

اما ویژگی تخصص که انجام برخی امور محوله به قوا یا مراجع قانونی است در هاله‌ای از ابهام است، زیرا مبنای ایجاد این شوراها، قانون اساسی است و به موجب آن برخی وظایف را به صورت ذاتی بر عهده دارند، پس نمی‌توان ماهیتاً آن‌ها را مؤسسه دولتی دانست اما با توجه به ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری که «... کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام‌برده شده در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شوند» می‌توان شوراهای اسلامی را در حکم مؤسسه دولتی دانست (رستمی و حسینی پور اردکانی، ۱۳۹۲ [ب: ۵۴]).

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز بین شوراها تفکیک قائل شده است. این مرجع مصوبات شورای اسلامی شهر را از مصادیق ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ۱۳۹۲ تلقی نموده، اما به موجب رأی شماره ۵۷۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۲/۲۶، شکایت از مصوبات شوراهای اسلامی روستا را قابل طرح در هیئت عمومی ندانسته، در حالی که تفاوتی بین ماهیت حقوقی شوراهای اسلامی شهر و روستا وجود ندارد (مولایی، ۱۳۹۷: ۱۱۳). همچنین در خصوص صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری، هیئت عمومی در رأی وحدت رویه شماره ۹۷۲ مورخ ۱۳۹۹/۹/۱۲ اذعان داشته که شوراهای اسلامی شهر جزء هیچ‌یک از مصادیق واحدهای مصرح در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری محسوب نشده و تقاضای ابطال مصوبات موردی این شوراها را قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری ندانسته، در حالی که اگر شوراها را در حکم مؤسسه دولتی بدانیم مشمول بند ۱ ماده ۱۰ قانون مذکور قرار می‌گیرند. لازم به ذکر است هیئت عمومی دیوان عالی کشور طبق رأی وحدت رویه شماره ۸۲۷ مورخ ۱۴۰۱/۰۹/۲۹، معتقد است: هرچند شورای اسلامی شهر نهادی مستقل و دارای وظایف و اختیاراتی فراتر از امور مربوط به شهرداری است، اما با توجه به اینکه مطابق ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، اتخاذ تصمیم در موارد مهمی از امور مربوط به شهرداری بر عهده

این شورا است. بنابراین مصوبات موردی (غیرعام‌الشمول) شورای اسلامی شهر در امور مربوط به شهرداری مشمول قسمت الف بند یک ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است و به دعوای ابطال آن، در دیوان عدالت اداری رسیدگی می‌شود. به نظر می‌رسد در این رأی این نهاد در حکم مؤسسات دولتی شمرده شده است.

با لحاظ نمودن این نظر که فلسفه ایجاد شوراهای مبنی بر نقش مردم در تصمیم‌گیری و اداره امور محلی توسط اهالی آن محل است، شوراهای اسلامی را می‌توان نوعی پارلمان محلی قلمداد کرد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۹: ۱۰۸). مطابق اصول ۶ و ۷ قانون اساسی، شوراهای از ارکان تصمیم‌گیری کشور هستند. علاوه بر آن طبق اصل ۱۰۲ قانون اساسی شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند که نشان از ابتکار قانون‌گذاری این شورا در سطح کلان است. این نهادها اگرچه صراحتاً جزئی از قوه مقننه به حساب نیامده‌اند و قوانینشان در مرتبه پایین‌تر از قوانین مجلس شورای اسلامی قرار دارد و با توجه به کارکرد و وظایفشان در حوزه محلی به قانون‌گذاری و نظارت می‌پردازند، اما به هر حال جزئی از قوه قانون‌گذاری هستند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۹: ۱۰۸). بنابراین با توجه به فلسفه وجودی این نهاد اگر آن را مؤسسه‌ای غیردولتی تلقی نماییم از اهداف وجودی‌اش به عنوان رکن تصمیم‌گیر اداره امور محلی دور می‌شود و با توجه به اینکه نام شوراهای اسلامی در قانون اساسی ذکر شده می‌توان آن را در حکم مؤسسه دولتی به شمار آورد.

برآمد

نهادهای موجود در حقوق اداری یک کشور باید در چند دسته مشخص تقسیم‌بندی شوند و هرکدام از آنها نظام مشخصی از دیگر نهادها از لحاظ استخدامی، مالی، نظارتی و... داشته باشد. در نظام حقوقی ایران نزدیک به یک سده است که قانون‌گذار کوشش می‌کند نهادها و سازمان‌های اداری ایران را در قالب مشخصی تقسیم‌بندی کند که هر بار ناموفق بوده است. یکی از انواع نهادهای موجود در نظام حقوق اداری ایران که در سه قانون استخدام کشوری (ماده ۱)، محاسبات عمومی (ماده ۳) و مدیریت خدمات کشوری (ماده ۲) آمده است مؤسسه دولتی است. مقنن با وجود تلاش‌های قانونی برای تبیین مفهوم و ویژگی‌های این قبیل مؤسسات، تاکنون نتوانسته به ارائه تعریفی جامع و شفاف که تمامی ابعاد و خصایص آنها را دربر بگیرد، بپردازد.

از آنجاکه قانون‌گذار هنوز نتوانسته تعریف مناسبی از آنها ارائه دهد، ابهامات فراوانی در تعیین مصادیق آنها پدید آمده است؛ می‌توان گفت بحران در عملکرد و جایگاه حقوقی و نظارت بر مؤسسات دولتی، ریشه در ابهامات مفهوم مؤسسه دولتی در نظام حقوق اداری ایران دارد که موجب اخلال در کارکرد و نظارت بر آنها و درنهایت اخلال در نظم اداره امور عمومی خواهد شد.

در حقوق اداری ایران، اولاً ویژگی‌های مؤسسات دولتی طبق تعاریف قانونی به‌طور جامع برطرف‌کننده ابهامات آنها نیستند و ثانیاً مشاهده شد همان ویژگی‌های ناقصی که قانون‌گذار برای مؤسسات دولتی برشمرده، در عمل در تأسیس آنها برخلاف نص صریح قانون، شرط لازم شمرده نمی‌شود؛ کما اینکه شاهدیم بسیاری از مؤسسات دولتی توسط نهادهای غیر از مجلس شورای اسلامی ایجاد شده است و ثالثاً ویژگی‌های برشمرده را نمی‌توان تنها مختص مؤسسات دولتی دانست و برای سایر دستگاه‌های اجرائی مانند وزارتخانه‌ها یا مؤسسات عمومی غیردولتی نیز کم‌وبیش استفاده می‌شود و تعیین این ضوابط توسط قانون‌گذار نمی‌تواند معیار انحصاری برای تبیین مفهوم مؤسسات دولتی

محسوب شود. همچنین سازمان‌های مستقل دولتی که تحت عناوین متفاوت نهاد، بنیاد، مرکز و... که در راستای سیاست عدم تمرکز اداری و رهایی از مقررات محدودکننده سلسله‌مراتب اداری به وجود آمده‌اند، اغلب در زمره مؤسسات دولتی قرار می‌گیرند. در نهایت می‌توان گفت نظام حقوقی ایران درباره شکل‌گیری و تأسیس دستگاه‌های دولتی از منطق روشنی پیروی نمی‌کند و در وضعیت فعلی نمی‌توان تعریف ماهوی دقیق و شفافی را از مؤسسات دولتی ارائه داد.

می‌توان با استفاده از راهکارهای ذیل، جایگاه حقوقی مؤسسات دولتی مشخص و به تبع آن، مشکلات ناشی از خلأهای قانونی و ابهامات پیش آمده مرتفع گردد؛

(۱) با توجه به فلسفه وجودی مؤسسات دولتی در راستای سیاست عدم تمرکز و اهداف و کارکردشان، مقنن می‌بایست به ارائه تعریفی دقیق و تعیین حدود این نوع مؤسسات برای احصا مصادیقشان بپردازد.

(۲) با توجه به ارائه تعریف جامع و مانع از آن‌ها در خصوص مؤسساتی که توسط نهادی غیر از مجلس ایجاد شده، تعیین تکلیف شود.

(۳) ایجاد یک نظام واحد اداری و استخدامی برای تمامی مؤسسات دولتی ضروری است. به عنوان نمونه مطلوب است رئیس مؤسسه دولتی توسط هیئت امنای خود مؤسسه انتخاب شود تا اصل استقلال حقوقی به عنوان ویژگی مهم آن‌ها دچار خدشه نشود.

(۴) مطلوب است برای نظارت بر مؤسسات دولتی و تعیین نظام مالی و بودجه آن‌ها از یک رویه واحد و یکدست استفاده نمود تا شاهد هرج و مرج نباشیم.

(۵) در مورد مؤسساتی که در قانون اساسی ذکر شده و ماهیت حقوقی‌شان مشخص نیست و یا ساختار دوگانه (در حکم مؤسسه دولتی / مؤسسه عمومی غیردولتی) دارند، می‌بایست ترتیبی اتخاذ شود که با رفع ابهامات موجود، ذیل تنها یک عنوان قرار بگیرند.

منابع

الف) کتب

- آقای طوق، مسلم و حسن لطفی (۱۳۹۸)، *حقوق اداری ۱*، تهران: شرکت سهامی انتشار
- امامی، محمد (۱۳۸۴)، *کلیات حقوق مالی*، تهران: میزان
- امامی، محمد و کوروش استوار سنگری (۱۳۹۹)، *حقوق اداری*، جلد اول، چاپ بیست و پنجم، تهران: میزان
- انصاری، ولی الله (۱۳۹۳)، *کلیات حقوق اداری*، چاپ دهم، تهران: میزان
- صانعی، پرویز (۱۳۷۷)، *حقوق جزای عمومی*، جلد دوم، چاپ چهارم، تهران: گنج دانش
- صدری نوش آبادی، سید صدرالدین (۱۳۸۹)، *شرحی بر قانون مدیریت خدمات کشوری در پرتو قوانین مرتبط*، تهران: انتشارات شورا
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۹)، *حقوق اداری*، چاپ بیست و سوم، تهران: سمت
- عباسی لاهیجی، بیژن (۱۴۰۰)، *حقوق اداری*، چاپ ششم، تهران: انتشارات دادگستر
- موسی زاده، رضا (۱۳۹۵)، *حقوق اداری*، چاپ هفدهم، تهران: میزان
- مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۷)، *صلاحیت و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری*، چاپ چهارم، تهران: انتشارات جنگل
- وینسنت، اندرو (۱۳۹۷)، *نظریه های دولت*، ترجمه ی حسین بشیریه، چاپ سیزدهم، تهران: نشر نی

ب) مقالات و پایان نامه ها

- آجرلو، اسماعیل و جلال غفاری قدیر (۱۳۹۱)، «*نظام حقوقی اداری و مالی نهاد*

کتابخانه‌های عمومی کشور»، تحقیقات اطلاع‌رسانی و کتابخانه‌های عمومی، دوره ۱۸، شماره ۲، ۲۶۶-۲۴۱

اصلانی، فیروز و علی سهرابلو (۱۳۹۴)، «کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۵، شماره ۳، ۴۱۷-۴۱۵

الهام، غلامحسین و علی نورایی (۱۳۹۴)، «وحدت یا تعدد مراجع مقررہ گذار در نظام جمهوری اسلامی ایران و تأثیر آن بر نظام حقوق اداری»، اندیشه‌های حقوق عمومی، شماره ۲، ۲۲-۷

ایزدیان، محسن (۱۳۸۶)، نظارت بر مؤسسات عمومی، پایان‌نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، تهران: دانشگاه شهید بهشتی
حسینی پوراردکانی، سید مجتبی (۱۳۸۸)، نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، پایان‌نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، تهران: دانشگاه تهران

خشک‌دامن، امیر (۱۳۹۷)، آسیب‌شناسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در پرتو اهداف قانونی، پایان‌نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، تهران: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری
دشتی، علی (۱۳۸۸)، جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۴۹، ۵۱۳-۵۵۳

رستمی، ولی و فاطمه افشاری (۱۳۹۸)، «واکاوی استقلال مؤسسات عمومی غیردولتی از منظر حقوق مالیه»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره اول (پیاپی ۴۹)، ۹۷-۱۲۴

رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی پوراردکانی (۱۳۹۲) [الف]، «نظارت قضائی

بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی،

شماره ۳، ۵۰-۲۷

رستمی، ولی و سید مجتبی حسینی پوراردکانی (۱۳۹۲) [ب]، «جایگاه شوراهای

اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه دانش حقوق

عمومی، شماره ۵، ۶۰-۴۱

رستمی، ولی و سید محسن دهقان منشادی (۱۳۹۸)، «قواعد حاکم بر وصول

مطالبات دولت از اشخاص؛ تحلیل مواد ۴۷ و ۴۸ قانون محاسبات عمومی

کشور»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۱۰۸، ۲۸۷-۲۶۹

رستمی، ولی و میلاد قطبی (۱۳۹۳)، «تحلیلی بر مفهوم نهادهای زیر نظر

رهبری در نظام تقنینی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۹، ۹۰-۶۹

شمس، عبدالله و غزل غفوری اصل (۱۳۹۸)، «شناخت اشخاص و اسناد

اجرایی مشمول «قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف

اموال دولتی» مصوب ۱۳۶۵»، مطالعات حقوقی، شماره ۴، ۲۲۱-۱۹۵

غمامی، سید محمدمهدی و کمال کدخدا مرادی و علی هادی زاده (۱۳۹۵)،

«آسیب‌شناسی تعدد نهادهای قانون‌گذار در نظام تقنینی جمهوری اسلامی

ایران»، نشریه شهرقانون، شماره ۱۸، ۱۱۸-۹۵

قلی زاده، محمد (۱۳۷۸)، «مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان

خود، پایان‌نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، تهران: دانشگاه

شهید بهشتی

مرادخانی، فردین و بهروز سعادت (۱۳۹۸)، «جایگاه حقوقی نهادهای انقلابی

در حقوق اداری ایران»، فصلنامه علمی دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۸۸، ۱۲۳-

۱۰۳

مرادخانی، فردین و سمیه تکل (۱۴۰۰)، «تعدد نهادهای قانون‌گذاری با تأکید

بر جایگاه مصوبات شورای عالی فضای مجازی در نظام حقوقی ایران»، نشریه

مطالعات حقوقی معاصر، شماره ۲۲، ۶۷-۳۵

مرادخانی، فردین و فرشید بنده علی (۱۳۹۷)، «**صلاحیت دیوان محاسبات کشور در پاسداری از بیت‌المال با نگاهی به نقش نظارت دیوان بر شهرداری‌ها**»، نشریه حقوق اداری، شماره ۱۶، ۲۰۴-۱۸۱

مرکز مالمیری، احمد، مهدی زاد، مهدی، (۱۳۹۴) «**قانون‌گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران**»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷، ۱۵۷-۱۸۴

مولائی، آیت و بهروز سعادت‌ی راد (۱۳۹۸)، «**مشکلات نظارت قضایی بر نهادهای انقلابی با تأکید بر سازمان تبلیغات اسلامی**»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۱۰۷، ۲۲۶-۲۰۷

یازرلو، حجت‌الله (۱۳۷۹)، «**نظام حقوقی مؤسسات عمومی**»، پایان‌نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، تهران: دانشگاه شهید بهشتی

قوانین

آیین‌نامه اموال دولتی ۱۳۷۲

قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵

قانون تبدیل شورای سرپرستی زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به «سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور» ۱۳۶۴ و آیین‌نامه اجرائی آن ۱۳۸۴ و اصلاحیه ۱۳۸۹ و ۱۴۰۰

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ۱۳۹۲

قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ۱۳۶۰ و اصلاحیه ۱۳۹۳ و آیین‌نامه اجرائی

قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ۱۳۸۸ و ۱۳۹۸

قانون دیوان محاسبات کشور ۱۳۶۱

قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶

قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶

قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹

قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت مصوب ۱۳۷۰

