

نقدی بر رأی شماره ۶۰۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ماهیت حقوقی دانشگاه شاهد

سیروس خرمی رفنی*

مسعود محمودی**

چکیده

باتوجه به اختلافی که بین شعب دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت این نهاد نسبت به دعاوی حقوقی به طرفیت دانشگاه شاهد مطرح بود، نهایتاً رأی وحدت رویه‌ای صادر شد و با استناد به «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» و «اساسنامه دانشگاه شاهد»، این دانشگاه به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی و وابسته به بنیاد شهید شناخته شد. اما «ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری» در تعریفی از نهاد عمومی غیردولتی بیان می‌دارد: «نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که: ۱. دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود؛ ۲. بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد؛ ۳. عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». اولاً، دانشگاه مزبور مصوب مجلس نیست؛ زیرا این دانشگاه مطابق ماده ۱ اساسنامه خود در راستای فرمان تاریخی امام خمینی (ره) تأسیس شده است. ثانیاً، علی‌رغم تصریح ماده ۴ اساسنامه دانشگاه شاهد مبنی بر تأمین بودجه دانشگاه توسط بنیاد شهید، بررسی متن بودجه سال‌های گذشته به صراحت حاکی از این است که تمامی بودجه دانشگاه طی ردیف مشخص (شماره ۱۲۰۱۰۰) در قانون بودجه، پیش‌بینی و برعهده خزانه دولت می‌باشد؛ درحالی‌که قسمت دوم ماده ۳ قانون مذکور مقرر داشته، بیش از

*کارشناسی ارشد حقوق خصوصی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

si.khorrami@mail.sbu.ac.ir

**کارشناسی ارشد حقوق خانواده، پژوهشکده خانواده، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
mas.mahmoudi@mail.sbu.ac.ir

پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد. بنابراین، باتوجه به مؤخر بودن «قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶» نسبت به «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳» و اهمیت وافر تأمین منابع و میزان آن در قانون اخیرالتصویب، به نظر می‌رسد دانشگاه مزبور را نمی‌توان در جرگه، نهادهای عمومی غیردولتی و وابسته به بنیاد شهید انقلاب اسلامی دانست.

واژگان کلیدی: رأی شماره ۶۰۲ دیوان عدالت اداری، دانشگاه شاهد، بنیاد شهید، قانون بودجه، دیوان محاسبات.

مشخصات رأی

شماره دادنامه: ۶۰۲

تاریخ رأی نهایی: ۱۳۹۰/۰۱/۱۵

موضوع: صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات مطروحه علیه دانشگاه شاهد

مرجع رسیدگی کننده: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

گردشکار:

شعبه دهم دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده کلاسه ۲۲۸/۱۰/۸۴ با موضوع شکایت آقای ح.س به طرفیت دانشگاه شاهد و به خواسته اعتراض به تعدیل نیرو و تقاضای بازگشت به کار و احقاق حق، به موجب دادنامه شماره ۱۳۶۷ مورخ ۱۳۸۴/۶/۳۰ که به موجب دادنامه ۴۵۱ مورخ ۱۳۸۵/۴/۶ شعبه ۸ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری تأیید و استوار گردیده، با این استدلال که دانشگاه شاهد به موجب ماده ۳ اساسنامه خود مؤسسه‌ای غیردولتی و غیرانتفاعی با شخصیت مستقل از بنیاد شهید می‌باشد و چون نهاد دولتی نمی‌باشد لذا رسیدگی به شکایت مطروحه علیه آن دانشگاه را از مصادیق ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۲ خارج دانسته و رأی به رد شکایت شاکی صادر کرده است. لیکن شعبه دهم دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده کلاسه ۱۷۷۴/۸۳ با موضوع دادخواست خانم ف.پ به طرفیت دانشگاه شاهد و به خواسته بازگشت به کار و دریافت حقوق معوقه و همچنین شعبه نوزدهم دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده‌های کلاسه ۴۰۱/۷۷/۱۹ و ۱۲۳۸/۷۹/۱۹ با موضوع دادخواست خانم س.و به طرفیت دانشگاه شاهد و به خواسته‌های اعتراض به قطع همکاری و مطالبه حقوق معوقه، به ترتیب به موجب دادنامه ۲۲۱ مورخ ۱۳۸۴/۲/۱۲ شعبه ۱۰ و دادنامه‌های ۸۳۴ مورخ ۱۳۷۸/۸/۱۲ و ۱۲۵۳ مورخ ۱۳۸۰/۷/۲۸ شعبه نوزدهم به شکایات رسیدگی و حکم به ورود صادر کرده‌اند. آقای ح.س به موجب درخواست تقدیمی به لحاظ این که شعبه دیوان در رسیدگی به شکایات به طرفیت دانشگاه شاهد رویه‌های متفاوت اتخاذ نموده‌اند صدور حکم وحدت رویه را خواستار گردیده است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق با حضور رؤسا، مستشاران و دادرسان علی‌البدل شعب دیوان تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت

آراء به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

رأی هیئت عمومی:

«اولاً؛ تعارض در مدلول آرای فوق‌الذکر محرز می‌باشد. ثانیاً؛ نظر به این‌که در ماده واحده «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹» بنیاد شهید که از جمله نهادها و مؤسساتی است که در جریان تحقق انقلاب اسلامی به وجود آمده و مؤسسات وابسته به آن، نهاد عمومی غیردولتی شناخته شده و حسب تبصره یک قانون مذکور، مؤسسه وابسته سازمان مشخصی است که به‌صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیرتجارتی و غیرانتفاعی تأسیس و اداره می‌شود و به‌موجب بند ۳ اساسنامه دانشگاه شاهد، این دانشگاه مؤسسه‌ای است غیرانتفاعی و وابسته به بنیاد شهید انقلاب اسلامی با شخصیت حقوقی مستقل، بنابراین ماهیت حقوقی دانشگاه مذکور، مؤسسه وابسته به بنیاد شهید به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی می‌باشد و با توجه به این‌که در ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات علیه نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد، از این حیث با احراز صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مطروحه علیه دانشگاه شاهد، رأی شعبه نوزدهم دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه‌های ۱۲۵۳ مورخ ۱۳۸۰/۷/۲۸ و ۸۳۴ مورخ ۱۳۷۸/۸/۱۲ که به تأیید مرجع تجدیدنظر دیوان نیز رسیده‌اند در حدی که متضمن معنی فوق می‌باشد، صحیح و مطابق موازین قانونی تشخیص می‌گردد. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

مقدمه

حقوق عمومی به‌عنوان یکی از گرایش‌های حقوق، به مسائل و مقررات حکمرانی و دولت‌ها می‌پردازد؛ این قواعد و مقررات در قانون اساسی نمود پیدا می‌کند. حقوق اداری نیز به‌عنوان یکی از شاخه‌های حقوق عمومی به اشخاص حقوقی اداری، تشکیلات و وظایف وزارتخانه‌ها، ادارات دولتی و شهرداری‌ها، و روابط این سازمان‌ها با مردم می‌پردازد. (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۹۴). از قوانین عام در حوزه حقوق اداری، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ است که به تعاریف وزارتخانه، مؤسسه دولتی، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، شرکت دولتی و... می‌پردازد. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی دارای شخصیت حقوقی مستقل، دارایی و نهادهایی خاص، جدا از سازمان مرکزی دولت هستند. (هاشمی، ۱۳۸۵: ۱۰۱) آن‌چه موضوع مقاله را تشکیل می‌دهد، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی یعنی بنیاد شهید و دانشگاه شاهد است. اطلاق عنوان نهاد عمومی

غیردولتی بر بنیاد شهید و دانشگاه شاهد باید دارای تمام ویژگی‌های اصلی و اساسی نهاد عمومی غیردولتی باشد تا شبیه و تردیدی در خصوص ماهیت حقوقی این نوع نهادها به وجود نیاید. با وجود این که ماده ۴ اساسنامه دانشگاه شاهد تصریح داشته است که: «بودجه دانشگاه توسط بنیاد شهید تأمین می‌شود»، اما بررسی جداول بودجه سال‌های گذشته نشان می‌دهد که بودجه این دانشگاه تماماً از خزانه دولت پرداخت می‌شود. دیوان محاسبات نیز به عنوان یکی از دستگاه‌های نظارتی، مطابق اصل ۵۵ قانون اساسی^۱ موظف است به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، رسیدگی یا حسابرسی نماید. در واقع، دیوان محاسبات دادگاهی است مالی که مأمور معاینه و تفکیک محاسبات اداره‌ی مالی و تفریح کلیه ی حسابداران خزانه بوده و نیز نظارت می‌کند که هزینه‌های معینه در بودجه، از میزان معین شده تجاوز نکند و تغییر و تبدیل نیابد و هر وجهی در محل خود صرف شود و نیز مکلف است که در امر معاینه و تفکیک محاسبات ادارات دولتی و جمع‌آوری سند خرج محاسبات و صورت کلیه‌ی محاسبات مملکتی اقدام نماید و تحت نظر مجلس به امور بودجه رسیدگی نماید (غمامی و خراطها، ۱۳۹۵: ۱۱۳). شورای نگهبان نیز در نظریه شماره ۷۵/۲۱/۱۱۱۶ مورخ ۱۳۷۵/۰۹/۱۴ اظهار داشته: «اصل ۵۵ قانون اساسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است» (محسنی، ۱۳۸۱: ۴۰). تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور نیز مقرر داشته: «منظور از دستگاه‌ها در این قانون کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر واحدها که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند و به طور کلی هر واحد اجرایی که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵

۱. «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریح بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود».

قانون اساسی مالکیت عمومی بر آن‌ها مترتب بشود می‌باشد. واحدهایی که شمول مقررات عمومی در مورد آن‌ها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول این تعریف می‌باشند». با این همه، برخی از نهادهای دریافت‌کننده بودجه از منابع دولتی، در زمان کسب منابع دولتی، خود را دستگاه دولتی معرفی و در هنگام پاسخگویی به حساب بودجه‌ای و دادن حساب منابع دریافت‌داشته، خود را نهاد عمومی غیردولتی معرفی می‌نمایند تا از پاسخ‌گویی جامع به احکام بودجه‌ای مقرر، شانه خالی نمایند. با توجه به بی‌انضباطی مالی که از ابهام در ماهیت حقوقی و ساختاری دانشگاه مزبور برای دستگاه‌های نظارتی از جمله دیوان محاسبات پدید می‌آید، بررسی ماهیت حقوقی این دانشگاه در پرتو قوانین و مقررات با نگاهی نقادانه به رأی شماره ۶۰۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری لازم است.

۱. بررسی و نقد رأی

اولین موضوعی که در تحلیل رأی وحدت رویه صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری لازم به بررسی است، محدوده صلاحیت دیوان عدالت اداری است که در قانون احصا شده است؛ موضوع بعدی، تأملی در ماهیت حقوقی دانشگاه شاهد است. بنابراین، رأی شماره ۶۰۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از منظر «ماهوی» قابل بررسی، تأمل و نقد خواهد بود.

۱.۱. صلاحیت دیوان عدالت اداری

از وظایف مهم دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات مردم در مورد تصمیمات، اقدامات و اعمال سازمان‌های اداری و دولتی است (موسی‌زاده، ۱۳۸۱: ۲۸۰؛ طباطبایی مومنی، ۳۷۸: ۴۲۳). تفاوت در رویه بین شعب دیوان عدالت اداری نسبت به «صلاحیت دیوان» در خصوص رسیدگی به شکایات علیه دانشگاه شاهد موجب شد، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۶ اقدام به صدور رأی وحدت رویه نماید. استدلال دیوان این است که مطابق قانون دیوان عدالت اداری، بنیاد شهید و مؤسسات وابسته به آن مانند دانشگاه شاهد، از جمله نهادهایی است که در جریان تحقق انقلاب اسلامی به وجود آمده، پس جزء تشکیلات و نهادهای انقلابی است. بنابراین، رسیدگی به شکایات و اعتراضات

اشخاص حقیقی و حقوقی از تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها، مطابق ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰^۱ در صلاحیت این مرجع عالی اداری است. در یکی از آرای شعب دیوان عدالت اداری نیز به استناد به رأی وحدت رویه شماره ۶۰۲ هیئت عمومی، رسیدگی به شکایت علیه دانشگاه شاهد را در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته است.^۲

۲. ماهیت حقوقی دانشگاه شاهد

باتوجه به ابهامات ناظر بر ماهیت حقوقی دانشگاه شاهد، رأی وحدت رویه شماره ۶۰۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، با دو استدلال و استناد درخصوص ماهیت حقوقی دانشگاه شاهد، آن را مؤسسه وابسته به بنیاد شهید و به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی تلقی می‌نمایند. این دو استدلال و استناد هیئت عمومی که قرار است مورد بررسی و نقد قرار گیرد، عبارت‌اند از:

۱. مطابق ماده واحده «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳»^۳ بنیاد شهید انقلاب اسلامی یک نهاد عمومی غیردولتی است که برحسب تبصره یک ماده واحده قانون مذکور، مؤسسات وابسته به آن (دانشگاه شاهد) که به‌صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیرتجارتی و غیرانتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و به‌نحو مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد،

۱. بند الف ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ در زمان حکومت قانون سابق، مورد استناد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بوده است.

۲. مطابق دادنامه قطعی مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۳ «درخصوص دادخواست خانم (م.س.) به طرفیت دانشگاه شاهد به خواسته بهره‌مندی از فوق‌العاده ویژه ارتقای شغلی پرستاران و رشته‌های بهداشتی - درمانی، با توجه به محتویات پرونده و پاسخ واصله، مطابق رأی وحدت رویه شماره ۶۰۲ - ۸۹/۱۲/۱۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات علیه دانشگاه شاهد در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد...». سامانه ملی آرای قضایی به آدرس: <https://ara.jri.ac.ir/Judge/Text/8304>

۳. ماده واحده - واحدهای سازمانی مشروحه زیر و مؤسسات وابسته به آن‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶

می‌باشند: ۱- شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد. ۲- بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی. ۳- هلال احمر. ۴- کمیته امداد امام. ۵- بنیاد شهید انقلاب اسلامی. ۶- بنیاد مسکن انقلاب اسلامی. ۷- کمیته ملی المپیک ایران. ۸- بنیاد ۱۵ خرداد. ۹- سازمان تبلیغات اسلامی. ۱۰- سازمان تأمین اجتماعی.»

مؤسسه‌ای وابسته است که در ذیل نهادهای عمومی غیردولتی قرار می‌گیرد. ماده ۵ قانون دیوان محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ نیز مقرر می‌دارد: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود». در واقع، ماده ۵ قانون دیوان محاسبات عمومی به ارائه تعریفی از نهادهای عمومی غیردولتی پرداخت؛ آن‌گاه ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در ذیل و موضوع این تعریف، مصادیق نهادهای عمومی غیردولتی را برشمرد.

بر خورداری از دو ماهیت حقوقی متفاوت یعنی «نهاد عمومی غیردولتی» و «انقلابی بودن» بر ابهام ماهیتی این نوع نهادها بیش از پیش افزود. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۱۳۹) در تبصره یک ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی،^۱ ویژگی‌هایی برای مؤسسه عمومی غیردولتی از جمله: "وابستگی در تأسیس و اداره" و "تعلق مالکیت به آن نهاد عمومی غیردولتی" ممتح نظر بوده‌است. بررسی‌های به عمل آمده نشانگر آن است که دانشگاه مزبور با توجه به ماده ۳ اساسنامه^۲ خود از نظر اداره مستقل می‌باشد. همچنین با توجه به دریافت تمامی بودجه اداره خود در سنوات اخیر از بودجه عمومی، در تعلق مالکیت آن به نهاد بنیاد شهید انقلاب اسلامی تردید جدی وجود دارد؛ همچنین با عنایت به این‌که، این دانشگاه سهمی از درآمد اختصاصی خود را برای نهاد مزبور تخصیص نمی‌دهد، و حتی برخلاف سایر نهادهای عمومی غیردولتی در تخصیص اعتبارات بودجه‌ی عمومی با موافقت‌نامه و مبادله با سازمان برنامه و بودجه جهت کسب منابع اقدام می‌نماید. مضاف بر این، مطابق ماده ۱۸ اساسنامه خود: «پس از پایان مراحل تسویه و حل و فصل مسائل حقوقی، در صورتی که دانشگاه هرگونه امکانات و یا دارایی داشته باشد، کلیه این امکانات و دارایی‌ها، در صورت موافقت مقام معظم

۱. «تبصره ۱ - مؤسسه وابسته از نظر این قانون واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیرتجارتی و غیرانتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد».

۲. «دانشگاه شاهد مؤسسه‌ای است غیرانتفاعی و وابسته به بنیاد شهید انقلاب اسلامی با شخصیت حقوقی مستقل که رئیس دانشگاه نماینده قانونی آن خواهد بود».

ولی امر، به سایر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی واگذار خواهد شد. نحوه واگذاری براساس تصمیم هیئت امنای دانشگاه خواهد بود. اما چنانچه پس از پایان مراحل تسویه، دانشگاه بدهی داشته باشد، هیئت امناء موظف است براساس فرمان حضرت امام رضوان الله تعالی علیه، منبع و یا منابع پرداخت بدهی را مشخص کند». همان‌طور که بیان شد، این اموال به نهاد عمومی غیردولتی یعنی بنیاد شهید انقلاب اسلامی بازگردانده نمی‌شود.

این ابهام در تعاریف، منجر به بازنگری در تعریف مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی گردید؛ مطابق ماده ۳ «قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸» به‌عنوان یکی از قوانین تبیین‌کننده مفهوم نهاد عمومی غیردولتی، در تعریف نهاد مزبور مقرر می‌دارد: «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». سه شرط اساسی مندرج در این ماده جهت اطلاق عنوان و ماهیت نهاد عمومی غیردولتی لازم دانسته شده است. اولاً، دانشگاه مزبور مصوب مجلس شورای اسلامی نیست؛ زیرا این دانشگاه مطابق ماده ۱ اساسنامه^۱ خود در راستای فرمان تاریخی حضرت امام خمینی (ره) تأسیس شده است. به عبارتی، در حقوق اداری ایجاد شخصیت حقوقی منوط به تصمیم قدرت عمومی است که این تصمیم در مصوبات و مجوزهای قانون‌گذار تبلور می‌یابد (رضایی زاده و داوری، ۱۳۹۴: ۹۶)؛ حال آن‌که برخی نهادها براساس حکم رهبری انقلاب اسلامی تأسیس شده‌اند. ثانیاً، علی‌رغم تصریح ماده ۴ اساسنامه دانشگاه شاهد^۲ مبنی بر تأمین بودجه دانشگاه توسط بنیاد شهید، بررسی متن بودجه سال‌های گذشته^۳ (۱۳۹۶ - ۱۴۰۰) به‌صراحت حاکی از این است که تمامی بودجه دانشگاه طی ردیف مشخص (شماره

۱. «به‌منظور ایجاد امکانات آموزشی و تربیتی و تحقیقاتی لازم در دوره‌های آموزش عالی برای آن دسته از فرزندان شهدا، آزادگان، مفقودین و جانبازان جنگ تحمیلی و انقلاب اسلامی که واجد شرایط و مستعد تحصیلات عالیه هستند دانشگاه خاصی به نام دانشگاه شاهد تأسیس می‌گردد».

۲. «بودجه دانشگاه توسط بنیاد شهید تأمین می‌شود».

۳. قانون بودجه کل کشور، قابل دسترسی در پایگاه اینترنتی به آدرس: <https://dotic.ir>

۱۲۰۱۰۰) در قانون بودجه، پیش‌بینی و برعهده خزانه دولت می‌باشد؛ درحالی‌که قسمت دوم ماده ۳ قانون مذکور مقرر می‌دارد، بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین شود. به عبارتی، نباید منابع اختصاص یافته به این نوع نهادها براساس بودجه سالانه کشور، بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه این نوع نهادها را تشکیل دهد (رستمی و حسینی‌پور، ۱۳۸۸: ۱۹۷). با این وجود، این دانشگاه شرط اساسی دوم یعنی بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی را نداشته و طی بررسی‌های صورت گرفته در پنج سال گذشته، تمامی بودجه خود را طی ردیف‌های بودجه‌ای مشخص که در قوانین بودجه سنواری پیش‌بینی گردیده، دریافت و بار مالی دانشگاه بر عهده خزانه دولت بوده‌است. «در تحلیل نظام حقوقی تأمین مالی این نهادها لازم به ذکر است؛ این‌گونه روش تأمین درآمد با روند عادی حقوقی و فلسفه تشکیل این قبیل نهادها منطبق نیست. چرا که، مبنای تأسیس یک نهاد عمومی غیردولتی دارا بودن استقلال مالی است و لازمه این موضوع آن است که این‌گونه نهادها فارغ از کمک‌های مالی دولت، به‌طور کامل باشند. عدم تحقق این مسئله می‌تواند خدشه‌ای بر استقلال مالی این نهادها را فراهم نماید؛ زیرا اگر قرار باشد منابع مالی یک نهاد را دولت به‌طور کامل تأمین نماید، اطلاق عنوان «غیردولتی» بر آن، معنا و مفهومی نخواهد داشت» (شیخی و مرادخانی، ۱۳۹۸: ۲۰۷).

بنابراین، به‌نظر می‌رسد با توجه به مؤخر بودن «قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸» نسبت به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۰۴/۱۹» و اهمیت وافر تأمین منابع و میزان آن، در قانون اخیرالتصویب، به‌نظر می‌رسد دانشگاه مزبور را نمی‌توان در جرگه نهادهای عمومی غیردولتی و وابسته به بنیاد شهید انقلاب اسلامی دانست. برخی نیز معتقدند، بنیاد شهید و امور ایثارگران غیردولتی نیست؛ چون رئیس آن منصوب رئیس جمهور بوده و زیر مجموعه قوه مجریه است؛ پس غیردولتی محسوب کردن آن، مبنای حقوقی ندارد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۱۳۷).

۲. استدلال و استناد دوم هیئت عمومی دیوان بدین شرح است: به‌موجب بند ۳ اساسنامه دانشگاه شاهد، این دانشگاه مؤسسه‌ای است غیرانتفاعی و وابسته به بنیاد

شهید انقلاب اسلامی با شخصیت حقوقی مستقل.

با عنایت به این که دانشگاه مزبور وفق ماده ۱ اساسنامه خود، در اجرای فرمان تاریخی حضرت امام خمینی رضوان الله تعالی علیه مورخ ششم فروردین ماه یک هزار و سیصد و شصت و پنج در مورد لزوم رسیدگی به امور فرهنگی و تحصیلی فرزندان شهدا، آزادگان، مفقودان و جانبازان جنگ تحمیلی و انقلاب اسلامی و برای ایجاد امکانات آموزشی و تحقیقاتی لازم در سطح عالی به موجب ضوابط مندرج در این اساسنامه دانشگاهی تأسیس شد؛ اما با توجه به گذشت مدت زمان مدیدی از جنگ تحمیلی و کاسته شدن از مشمولان ورود به این دانشگاه، امروزه در راستای سایر دانشگاه‌های تابعه‌ی وزارت علوم نسبت به پذیرش دانشجو با شرایط آزاد و غیرشاهد به میزان معمول با سایر دانشگاه‌های کشور اقدام می‌نماید.^۱ این دانشگاه هر ساله ضمن کسب منابع بودجه‌ای خود در قوانین بودجه سنواتی نسبت به رعایت قواعد عام بودجه‌ای همانند سایر دانشگاه‌های دولتی، اقدامات معموله را به عمل می‌آورد.

نظارت مالی جمهوری اسلامی ایران بر دستگاه‌های اجرایی در قالب اصول متعدد قانون اساسی و قانون محاسبات عمومی کشور تدوین و تنظیم شده است (شیخی مرادخانی، ۱۳۹۸: ۱۹۹). بحث نظارت مالی بر نهادهای عمومی غیردولتی با موانعی همچون عدم شمول صلاحیت برخی از سازمان‌های نظارتی نظیر دیوان محاسبات و وزارت امور اقتصادی و دارایی بر بخشی از بودجه این نهادها، عدم شفافیت بودجه و امور مالی برخی از آنها نظیر بنیاد شهید و توسعه نیافتن حسابرسی عملیاتی، نظارت مالی بر این نهادها را دچار مشکل نموده است (همان). به عبارتی عوامل موثر خارج از اختیارات دیوان محاسبات هستند که موجبات عدم کارایی مناسب دیوان را رقم می‌زند (مرکز تحقیقات و

۱. ماده ۵ اساسنامه دانشگاه شاهد: «دانشگاه می‌تواند در مقاطع کاردانی، کارشناسی، کارشناسی ارشد، دکتری و در رشته‌های مختلف تحصیلی دانشجو بپذیرد. تأسیس این رشته‌ها در مقاطع مختلف پس از احراز شرایط و تأمین امکانات لازم بر حسب مورد منوط به اجازه شورای گسترش دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی وزارتخانه‌های فرهنگ و آموزش عالی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است. دانشگاه به فارغ التحصیلان خود در رشته‌ها و مقاطع تحصیلی مصوب، دانشنامه رسمی اعطا خواهد کرد.»

برنامه ریزی دیوان محاسبات کشور، ۱۳۸۸: ۱۰۰).

لذا، پیشنهاد می‌گردد، جهت جلوگیری از بی‌انضباطی مالی ناشی از ابهام در ماهیت حقوقی و ساختاری دانشگاه مزبور و رسیدگی‌های قانونی و بدون غل و غش دستگاه‌های نظارتی از جمله دیوان محاسبات کشور به‌عنوان چراغ نظارتی بیت‌المال مسلمین، ضمن اصلاح اساسنامه دانشگاه مزبور، مؤسسه دولتی بودن این دانشگاه مورد تصویب نهادهای صالح قرارگیرد. چرا که، برخی از نهادهای دریافت‌کننده بودجه از منابع دولتی، در زمان کسب منابع دولتی خود را دستگاه دولتی معرفی و در هنگام پاسخگویی به حساب بودجه‌ای و دادن حساب منابع دریافت داشته، خود را نهاد عمومی غیردولتی معرفی می‌نمایند تا از پاسخ‌گویی جامع به احکام بودجه‌ای مقرر شانه خالی نمایند. برخی نیز معتقدند، نهادهای عمومی غیردولتی را باید در میانه «دستگاه‌های اجرایی-اداری» قرار داد (مولائی و بنده‌علی، ۱۳۹۸: ۲۹۱).

نتیجه گیری

هرچند قانون‌گذار در «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳»، بنیاد شهید و مؤسسه وابسته به آن یعنی دانشگاه شاهد را به‌عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی شناخت و «اساسنامه دانشگاه شاهد» نیز صراحتاً خود را مؤسسه‌ای غیرانتفاعی و وابسته به بنیاد شهید انقلاب اسلامی با شخصیت حقوقی مستقل دانست؛ اما وابستگی کامل در تأمین مالی از طریق بودجه عمومی کشور و ابهام در بحث نظارت مالی باعث شد، اقدام به بازبینی اطلاق عنوان نهاد عمومی غیردولتی بر دانشگاه شاهد نماییم. تبصره یک ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، برای مؤسسه عمومی غیردولتی دو ویژگی را بیان داشته: ۱. وابستگی در تأسیس و اداره ۲. تعلق مالکیت به آن نهاد عمومی غیردولتی؛ اما دانشگاه مزبور مطابق ماده ۳ اساسنامه خود از نظر اداره مستقل می‌باشد. همچنین باتوجه به دریافت تمامی بودجه اداره خود در سنوات اخیر از بودجه عمومی، در تعلق مالکیت آن به نهاد بنیاد شهید انقلاب اسلامی تردید وجود دارد. علاوه بر این، ماده ۳ «قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸» به‌عنوان یکی از قوانین تبیین‌کننده مفهوم نهاد عمومی غیردولتی، مقرر می‌دارد:

«مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.» نخست، دانشگاه شاهد مصوب مجلس نیست؛ زیرا این دانشگاه مطابق ماده ۱ اساسنامه خود در راستای فرمان تاریخی امام خمینی (ره) تأسیس شده‌است. دوم، باوجود تصریح ماده ۴ اساسنامه دانشگاه شاهد مبنی بر تأمین بودجه این دانشگاه توسط بنیاد شهید، بررسی متن بودجه طی چند سال اخیر حاکی از این است که تمامی بودجه دانشگاه در قانون بودجه، پیش‌بینی و برعهده خزانه دولت می‌باشد؛ حال آن‌که قسمت دوم ماده ۳ قانون مذکور مقرر داشته، بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد. بنابراین، با توجه به مؤخر بودن «قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶» نسبت به «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳» و اهمیت وافر تأمین منابع و میزان آن در قانون اخیرالتصویب، به نظر می‌رسد دانشگاه مزبور را نمی‌توان ذیل نهادهای عمومی غیردولتی و وابسته به بنیاد شهید انقلاب اسلامی دانست. مضاف بر این، نظارت مالی بر دانشگاه شاهد با مانعی همچون عدم شمول صلاحیت یکی از سازمان‌های نظارتی یعنی دیوان محاسبات بر بخشی از بودجه این نهادها، را دچار مشکل نموده‌است. چرا که، برخی از نهادهای دریافت‌کننده بودجه از منابع دولتی، در زمان کسب بودجه یا منابع دولتی خود را دستگاه دولتی معرفی و در هنگام پاسخگویی به حساب بودجه‌ای و دادن حساب منابع دریافت داشته، خود را نهاد عمومی غیردولتی معرفی می‌نمایند تا از پاسخ‌گویی جامع به احکام بودجه‌ای مقرر شانه خالی نمایند. بنابراین، پیشنهاد مطلوب این است که، جهت جلوگیری از بی‌انضباطی مالی ناشی از تردید در ماهیت حقوقی و ساختاری دانشگاه مزبور و رسیدگی‌های قانونی و بدون ابهام دستگاه‌های نظارتی از جمله دیوان محاسبات کشور به‌عنوان چراغ نظارتی بیت‌المال، ضمن اصلاح اساسنامه، مؤسسه دولتی بودن این دانشگاه مورد تصویب نهادهای صالح قرار گیرد.

منابع

- امامی، محمد و کورش استوار سنگری (۱۳۹۰)، **حقوق اداری**، جلد اول، چاپ هجدهم، تهران: نشر میزان.
- رستمی، ولی (۱۳۹۰)، **مالیه عمومی**، تهران: نشر میزان.
- قربانی لاجوانی، مسعود (۱۳۹۶)، **مجموعه قوانین و مقررات اداری و استخدامی**، چاپ اول، تهران: نشر چتردانش.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۷۸)، **حقوق اداری**، تهران: انتشارات سمت.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷)، **مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران**، چاپ شصت و پنجم، تهران.
- مرکز تحقیقات و برنامه‌ریزی دیوان محاسبات کشور (۱۳۸۸)، **آشنایی با قوانین و مقررات ویژه مدیران، ذیحسابان و کارشناسان مالی دستگاه‌های اجرایی**، تهران: مؤلف.
- محسنی، فرید (۱۳۸۱)، **قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: انتشارات فردافر.
- موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۱)، **حقوق اداری**، تهران: نشر میزان.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۲)، **حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران**، جلد دوم، تهران: نشر میزان.
- رستمی، ولی و سیدمجتبی حسینی‌پور (۱۳۸۸)، «نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، **فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی دانشگاه تهران**، دوره ۳۹، شماره ۴.
- رضایی‌زاده، محمدجواد و محسن داوری، «تفکیک صلاحیت اشخاص حقوق عمومی در نظام حقوقی ایران»، **فصلنامه حقوق اداری ایران**، سال دوم، شماره ۸.
- شیخی، پریسا و فردین مرادخانی، «چالش‌های نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (مطالعه موردی بنیاد شهید و امور ایثارگران)»، **فصلنامه حقوق اداری ایران**، سال هفتم، شماره ۲۱.
- غمامی، سیدمحمد مهدی و محمدطه خراطها، «عدم اختصاص بودجه مصوب قانونی

نهادهای عمومی غیردولتی»، دو فصلنامه علمی تخصصی گواه. شماره ۲.

— مولائی، آیت و فرشید بنده‌علی، «ماهیت پژوهی و جایگاه نهادهای عمومی غیردولتی؛ چالش‌ها و بایسته‌ها»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و هفتم، شماره ۱۰۲.