

مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز
دوره ششم، شماره چهارم، زمستان 1393

دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟

محمد رضا ویژه* فاطمه افشاری**

چکیده

از نهادهایی که در خصوص ماهیت آن بحث وجود دارد، دانشگاه آزاد اسلامی است. در ماده 5 اساسنامه جدید این دانشگاه، ابتدا مؤسسه عمومی غیردولتی و در اصلاح بعدی، مؤسسه غیرخصوصی غیردولتی خوانده شد. عنوان «مؤسسه غیرخصوصی غیردولتی» در میان مؤسسات موجود در قوانین، شناسایی نشده است و به نظر می‌رسد منظور از غیرخصوصی در کنار غیردولتی، عمومی است. اما آیا این دانشگاه یک مؤسسه عمومی غیردولتی است؟ برخی ویژگی‌های شخصیت حقوق عمومی مانند ارائه خدمت عمومی و استفاده از برخی امتیازات قدرت عمومی در آن وجود دارد، اما در سایر معیارها ویژگی اشخاص حقوقی غیردولتی (یا غیرخصوصی غیردولتی) خوانده شده است اما طبق قانون مدیریت خدمات کشوری، شناسایی، ایجاد و انحلال مؤسسات عمومی غیردولتی در انحصار مجلس شورای اسلامی است. به همین دلیل اگر بخواهیم دانشگاه را مؤسسه عمومی غیردولتی بدانیم، نیازمند شناسایی از

mrezavijeh@yahoo.com

* عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبایی

** دانشجوی دکترای حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی (نویسنده مسئول)

mehr.solh399@yahoo.com

تاریخ پذیرش: 1392/8/14

تاریخ دریافت: 1392/2/1

سوی قانون‌گذار است.

واژه‌های کلیدی: مؤسسات عمومی غیردولتی، دانشگاه آزاد اسلامی، شخص حقوقی، حقوق خصوصی، حقوق عمومی، مؤسسه خصوصی.

1. مقدمه

در دنیای امروز، با هدف کوچک کردن نقش دولت در عرصه اجرا و محدود کردن وظایف دولت به امر نظارت در کشورها، همراه دولت، مؤسسات مختلفی برای اداره و انجام وظایف عمومی ایجاد شده‌اند. در کشورهای گوناگون این مؤسسات، از نظام واحدی پیروی نمی‌کنند و گستردگی وظایف آن‌ها در یک سطح نیست اما می‌توان در تمام آن‌ها ویژگی‌های مشترکی چون داشتن شخصیت حقوقی مستقل، داشتن استقلال نسبی و انجام برخی وظایف و خدمات عمومی تحت نظارت نهادهای دولتی یا وابسته به دولت را یافت. نوعی از این مؤسسات در کشور ما، مؤسسات عمومی غیردولتی است که بر طبق ماده 5 قانون محاسبات عمومی 1366 به این نام شناخته شدند. این مؤسسات، تجلی نظام غیر متمرکز فنی (تخصصی) در ایران هستند.

یکی از شبهات در خصوص مؤسسات عمومی غیردولتی، مؤسسات تحت شمول آن است که چه مؤسساتی به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته می‌شوند؟ در سال 1373 با تصویب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی چند مؤسسه به عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی تعیین شد و تا حدودی این شبهه رفع شد اما پس از این سال، مؤسسات گوناگونی توسط نهادهای گوناگون ایجاد شده و تحت عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی شناخته شدند و دامنه قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی افزایش یافت. با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال 1386 و تغییر دادن تعریف مؤسسات عمومی غیردولتی، این شبهه بیشتر شد.

یکی از مؤسساتی که پس از تصویب این قانون، شمول آن تحت عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی مورد سؤال قرار گرفت، دانشگاه آزاد اسلامی است. این دانشگاه در سال 1361 توسط هیأت مؤسس خود که همگی از مقامات عالی رتبه کشوری بودند ایجاد و اساسنامه آن تصویب شد. پس از آن، اساسنامه دانشگاه در سال 1366 به

دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟

185

تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسید. اساسنامه این دانشگاه در سال 1389 اصلاح گردید و در ماده 5 آن اشاره شد دانشگاه مؤسسه‌ای عمومی و غیردولتی است (ر.ک. اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی 1366 و اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی 1389/1/24) با حکم مقام معظم رهبری در تاریخ 1389/7/19 مبنی بر تغییر مواد 5 و 10 اساسنامه، دو ماده ذکر شده در تاریخ 1389/8/11 در جلسه 674 شورای عالی انقلاب فرهنگی تغییر یافتند و طبق ماده جدید، دانشگاه مؤسسه‌ای غیر خصوصی غیردولتی خوانده شد.

در میان مؤسسات مذکور در قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسه‌ای با عنوان غیرخصوصی غیردولتی شناسایی نشده است و مشخص نیست که منظور شورای عالی انقلاب فرهنگی، از آوردن غیرخصوصی چیست و آیا منظور از غیرخصوصی، همان عمومی را اراده نموده است؟ با توجه به لفظ «غیردولتی» که پس از آن قرار گرفته، قطعاً غیرخصوصی به معنای دولتی نیست و تنها معنایی که می‌توان از واژه غیرخصوصی در کنار غیردولتی استنباط نمود، عمومی بودن آن است. به همین دلیل به نظر می‌رسد در اصلاح مذکور نیز تنها واژه تغییر یافته اما شورای عالی انقلاب فرهنگی، تصریح بر عمومی غیردولتی دانشگاه آزاد اسلامی بوده است.

حال پرسش آن است که آیا دانشگاه آزاد اسلامی، ویژگی‌ها و اوصاف مؤسسات عمومی غیردولتی را دارد و آیا آوردن ماده 5 در اساسنامه جدید این دانشگاه توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی، به معنای شناسایی دانشگاه آزاد اسلامی به عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی است و آیا این شناسایی معتبر است؟ برای پاسخ به این پرسش، ابتدا ماهیت مؤسسات عمومی غیردولتی و دانشگاه آزاد اسلامی بررسی می‌شود و پس از آن شخصیت حقوقی این مؤسسات تبیین می‌شود تا از طریق توصیفی و تحلیلی به این نتیجه برسیم که آیا دانشگاه مذکور، مؤسسه عمومی غیردولتی است یا خیر.

2. مفهوم مؤسسات عمومی غیردولتی

برای شناخت مفهوم مؤسسات عمومی غیردولتی، تعریف قانونی مؤسسات عمومی غیردولتی، اجزای تعریف و عناصر عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی بررسی می‌شود. برای نخستین بار، قانون محاسبات عمومی 1366 در کنار شناسایی وزارتخانه، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی، در ماده 5 خود به ارائه تعریفی از این مؤسسات پرداخت. این قانون، با در نظر گرفتن برخی ویژگی‌های کلی، چارچوب مشخصی برای آن‌ها در نظر گرفت (حسینی پور اردکانی، 1389: 8)

در تعریف مؤسسات عمومی غیردولتی در این قانون آمده است: «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 دارند تشکیل شده یا می‌شوند». (ماده 5 قانون محاسبات عمومی 1366) در این ماده سه ویژگی مهم برای مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ذکر شده است: اول آنکه، دارای واحد سازمانی هستند؛ ویژگی دوم آن است که، با اجازه قانون تشکیل می‌شوند و مشخصه سوم آن است که عهده دار انجام وظایف و خدمات عمومی هستند. در تبصره، قید چهارمی نیز برای این مؤسسات آمده و مقرر شده است که «فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط، از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید». برای اجرای این تبصره در 1373/4/19 قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به تصویب رسید که طی آن، ده مؤسسه شامل شهرداری‌ها، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، جمعیت هلال احمر، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کمیته ملی المپیک ایران، بنیاد پانزده خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی و سازمان تأمین اجتماعی، به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناسایی شدند. (ر.ک قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی 1373/4/19) تبصره بدین معناست که شناسایی مؤسسه عمومی غیردولتی، نیازمند شناسایی و تصریح قانون‌گذار به چنین صفتی است.

پس از تصویب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز به موجب

دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟

187

قوانین مختلف، مؤسسات دیگری به فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی اضافه شدند که عبارتند از: فدراسیون ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران، مؤسسه‌های جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه (ماده واحده قانون الحاق بندهای 11 و 12 به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب 1376/3/11)، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، کتابخانه آیت الله مرعشی (ماده واحده قانون الحاق دو بند به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب 1376/7/27)، جهاد دانشگاهی (ماده واحده قانون الحاق جهاد دانشگاهی به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب 1376/9/26 مجلس شورای اسلامی)، دهیاری‌ها (قانون ماده واحده تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب 1377/4/14 مجلس شورای اسلامی)، بنیاد امور بیماری‌های خاص (ماده واحده قانون الحاق بنیاد امور بیماری‌های خاص به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب 1377/4/24 مجلس شورای اسلامی)، بنیاد فرهنگی و هنری رودکی (قانون تشکیل بنیاد فرهنگی و هنری رودکی مصوب 1379/12/7 مجلس شورای اسلامی) و سازمان دانش آموزی جمهوری اسلامی ایران (ماده واحده قانون الحاق سازمان دانش آموزی جمهوری اسلامی ایران به فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب 1381/5/30).

به نظر می‌رسد، قانون‌گذار با افزودن تبصره و آوردن قید نیاز به تصریح در کنار سه ویژگی دیگر، بیشتر قصد محدود نمودن مؤسسات عمومی غیردولتی، در بهره‌مندی از بودجه عمومی موجود در قانون محاسبات عمومی را مدنظر داشته است و گرنه مؤسسات دیگری نیز وجود دارند که واجد سه شرط ابتدایی هستند. (یازرلو، 1379: 88).

با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال 1386، تغییراتی در تعریف مؤسسات عمومی غیردولتی ایجاد شد. ماده 3 این قانون در تعریف این مؤسسات چنین آورده است: «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 50 درصد بودجه سالانه آن‌ها از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد».

در این قانون، ویژگی «با اجازه قانون» به «تصویب مجلس شورای اسلامی» تغییر یافت. به نظر می‌رسد ایجاد این محدودیت به دلیل وجود ابهاماتی بود که در اصطلاح «با اجازه قانون» وجود داشت و با تفسیر موسّع این اصطلاح، برخی نهادها اقدام به ایجاد مؤسسات عمومی غیردولتی نمودند. (حسینی پور اردکانی، 1389: 12) قانونگذار با بیان «تصویب مجلس شورای اسلامی» قصد داشته که ایجاد مؤسسات عمومی غیردولتی را به ضرورت در صلاحیت مجلس بداند.

افزودن «دارای استقلال حقوقی» بعد از واحد سازمانی مشخص، تفاوت دیگری است که در این قانون وجود دارد. داشتن استقلال حقوقی اصطلاحی عام است که دارا بودن واحد سازمانی مشخص را نیز در بر می‌گیرد و با ذکر استقلال حقوقی، نیازی به بیان دارا بودن واحد سازمانی مشخص، نیست. به نظر می‌رسد که عبارت «داشتن استقلال حقوقی» در تعریف نیز از باب تأکید بیشتر بوده است زیرا علل وجودی این مؤسسات، استقلال داشتن آن‌ها از دولت است. (همان: 13) پس می‌توان گفت که حتی اگر «دارا بودن استقلال حقوقی» هم در تعریف قانونی نمی‌آمد همچنان این مؤسسات، استقلال خود را داشتند.

تفاوت دیگر آن است که بیش از 50 درصد بودجه سالانه این مؤسسات، باید از منابع غیردولتی تأمین گردد. تفاوت دیگر، عدم بیان تبصره ماده 5 قانون محاسبات عمومی و شرط ذکر اسامی این مؤسسات در فهرستی خاص است. به دلیل عدم بیان قانونگذار، به نظر می‌رسد بر اساس قانون مدیریت خدمات کشوری، لزومی به شناسایی سازمان‌ها به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی نیست و همین که سازمانی شرایط مذکور در ماده 3 این قانون را داشته باشد می‌توان آن را مؤسسه عمومی غیردولتی دانست. با این وجود، در رویه، همچنان اضافه شدن به قانون فهرست یا مؤسسه عمومی غیردولتی نامیدن در قانون خود مؤسسه، لازم به نظر می‌رسد و صرف داشتن شرایط مذکور موجود در ماده 3 قانون مدیریت خدمات کشوری، موجب مؤسسه غیردولتی شدن یک مؤسسه نیست. مصداق این امر را می‌توان در قانون الحاق صندوق بیمه اجتماعی

دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟

189

روستائیان و عشایر به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب 1387/12/4 مجلس شورای اسلامی یافت (رستمی، 1389) که با تصویب این قانون و افزودن این مؤسسه به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به نظر می‌رسد، رویه‌ی سابق همچنان پابرجاست.

دیوان عدالت اداری نیز در رویه خود، تنها مؤسساتی را عمومی غیردولتی می‌داند که به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی اضافه شده‌اند و در قانون خود آن مؤسسه، به این عنوان شناخته شده‌اند. (همان) رأی وحدت رویه شماره 371/88/ه مصوب 88/5/25 دیوان عدالت اداری نیز که شکایت در رابطه با مؤسسات مشمول قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی را قابل پذیرش در دیوان می‌داند، مؤید این سخن است.

با توجه به تعریف مؤسسات عمومی غیردولتی، این مؤسسات، خاص هستند. بدین سان به کار بردن عنوان دولت، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و ... در مورد آن‌ها صادق نیست. گرچه با توجه به ماده 5 قانون مدیریت خدمات کشوری، در میان مجموعه دستگاه اجرایی قرار گرفته‌اند و در صورت داشتن بودجه دولتی مشمول بند 11 ماده 1 قانون برنامه و بودجه مصوب 1351/12/10 می‌شوند که در آن مؤسسه عمومی عام المنفعه و مؤسسه اعتباری تخصصی که عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالانه است را دستگاه اجرایی می‌داند.

مطلب دیگری که لازم است در خصوص این مؤسسات بیان شود وجود عبارت «غیردولتی» است. در این خصوص سه نظر وجود دارد: اول آن‌که منظور از به کار بردن غیردولتی، مستثنی کردن این دستگاه‌ها از شمول مقررات محاسبات عمومی و استخدام کشوری است (طباطبائی مؤتمنی، 1383: 127) این سخن، تا حدی درست است اما با توجه به انعکاس بودجه آن‌ها در بودجه کل کشور، نظارت دیوان محاسبات و همچنین وجود احکامی درباره آن‌ها در قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری، این سخن کامل نیست اگرچه این سازمان‌ها به دلیل فنی و تخصصی بودن کمتر، تحت شمول این قوانین بوده‌اند. دوم، به معنای عدم وابستگی به قوای سه گانه و

ارکان حکومتی است. (یازرلو، 1379: 87؛ حسینی پوراردکانی، 1389: 14) اما باید گفت استقلال مطلق از قوا نیز برای این مؤسسات، وجود ندارد و این مؤسسات به طرق مختلف، تحت نظارت یا قیمومیت قوای حاکمه‌اند و سوم، غیردولتی به مفهوم انفکاک سازمانی این مؤسسات از قوای حاکم و سایر ارکان حکومتی است. (حسینی پوراردکانی، 1389: 14 و 15) با این توضیح که اگرچه برخی از این مؤسسات تحت نظر مقام رهبری هستند و بسیاری از مقامات ارشد برخی از این مؤسسات عمومی غیردولتی توسط برخی از مقامات عالی قوای سه‌گانه تعیین و منصوب می‌گردند و همچنین، نظارت‌های مختلفی بر این مؤسسات از جانب سایر نهادهای کشوری اعمال می‌شود و این امور، مؤسسات را وابسته به حاکمیت می‌سازد اما از لحاظ سازمانی به قوای سه‌گانه وابستگی ندارند و دارای سازمان کاملاً مستقل هستند. (یازرلو، 1379، 87) به نظر می‌رسد در اصطلاح مؤسسات عمومی غیردولتی، مفهوم سوم از «غیردولتی» اراده شده است.

3. ماهیت دانشگاه آزاد اسلامی

روز 31 اردیبهشت ماه سال 1361 هاشمی رفسنجانی در خطبه نماز جمعه تهران برای اولین بار از طرحی به نام دانشگاه آزاد اسلامی سخن گفت. پس از طرح موضوع خدمت امام خمینی (ره)، ایشان با تأسیس نهاد مزبور موافقت نموده و با کمک مالی 10 میلیون ریالی اهدایی خود، سرمایه اولیه تأسیس دانشگاه را تأمین نمودند. (ر.ک (به اهتمام) هاشمی، 1380: 24)

با حمایت مادی و معنوی امام خمینی (ره)، زمینه تأسیس دانشگاه آزاد اسلامی با هدف ارتقای سطح دانش و فرهنگ جامعه، تأمین نیروی انسانی متخصص مورد نیاز کشور، ایجاد زمینه مناسب برای فعالیت همه جانبه مردم در امر گسترش و اعتلای دانش و پژوهش فراهم گردید. در آذر ماه همان سال، اساسنامه دانشگاه نوشته شد که بر اساس آن دانشگاه مؤسسه عام المنفعه‌ای معرفی گردید که همه هزینه‌های آن صرف امور مربوط به دانشگاه می‌شود. 3 ماه بعد روز چهارم اسفند ماه سال 1361 در

دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟

191

گوشه‌ای از روزنامه رسمی ایران آگهی به چشم می‌خورد که موجودیت دانشگاه آزاد اسلامی را اعلام می‌کرد. طبق این آگهی مؤسسان دانشگاه آزاد اسلامی اعلام شدند^۱.

در دی ماه 1364 با توجه به آیین‌نامه تأسیس دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی غیردولتی و غیرانتفاعی مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، اساسنامه‌ای جدید تهیه و در تاریخ 12 آبان 1366 به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسید و این دانشگاه، تحت نظارت شورای مذکور قرار گرفت.

در اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، تعریف خاصی از دانشگاه آزاد اسلامی ارائه نشده اما از میان مواد آن می‌توان گفت این دانشگاه، مؤسسه‌ای غیرانتفاعی با هدف آموزش و پژوهش است که تابع مقررات آیین‌نامه‌های مربوط به مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی است. دانشگاه آزاد اسلامی از مؤسساتی است که با وجود اینکه هدف آن گسترش و اداره خدمت عمومی در بخش آموزش و پژوهش است و کسب درآمد نیست اما دارای درآمد است. به همین دلیل، مؤسسه غیرانتفاعی خوانده شده است. بخش مهم دیگر در ماهیت این دانشگاه، تبعیت از مقررات مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی است. از این رو لازم است قواعد حاکم بر این مؤسسات، بررسی گردد.

در موافقت‌نامه تأسیس مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی مصوب بیست و چهارمین جلسه شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ 1364/3/7، تأسیس مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی را توسط اشخاص حقیقی و حقوقی در بخش غیردولتی و زیر نظر و مراقبت دولت می‌داند. پس دانشگاه آزاد اسلامی و مؤسسات غیردولتی غیرانتفاعی هر دو توسط اشخاص غیردولتی و به وسیله هیأت مؤسس که ترکیب آن در ماده 2 و 3 آیین‌نامه تأسیس مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی مصوب چهل و یکمین جلسه مورخ 1364/7/23 شورای عالی انقلاب فرهنگی و همچنین مواد 8 و 9 اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی آمده است، ایجاد می‌شود و بخش دولتی در ایجاد آن دخالتی ندارد بلکه تنها نظارت بر این مؤسسات را بر عهده دارد. گرچه به طور معمول، دخالت شورای عالی انقلاب فرهنگی، از حد نظارت بیشتر

است و در موارد دیگری مانند تعیین ترکیب اعضای هیأت مؤسس و هیأت امناء و تأیید آنها نیز دخالت دارد.

همچنین مؤسسه آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی و دانشگاه آزاد اسلامی، هر دو توسط هیأت مؤسس، هیأت امناء، رئیس یا قائم مقام و شورای دانشکده و با توجه به اساسنامه مصوب اداره می‌شوند و هر دو شهریه‌ای از دانشجویان اخذ می‌نمایند. از سوی دیگر آغاز کار هر دو با سرمایه غیردولتی است. در مؤسسات غیردولتی غیرانتفاعی، ایجاد مؤسسه با سرمایه مردمی (هیأت مؤسس) است. (مالکی، 1389، 103) و در دانشگاه آزاد اسلامی نیز، سرمایه اولیه توسط امام خمینی (ره)، کمک‌های مالی دولت و مؤسسات غیردولتی تأمین شده است که از اموال غیردولتی است، اما برخلاف مؤسسات غیردولتی غیرانتفاعی، هیأت امناء در تأمین سرمایه آن دخالتی نداشتند. با وجود شباهت‌های مذکور باید توجه داشت که دانشگاه آزاد اسلامی با مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی، تفاوت‌هایی نیز دارد.

دانشگاه آزاد اسلامی با وجود تبعیت کلی از مقررات مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی، دارای مقررات خاصی است که در اساسنامه آن بیان شده است. در دانشگاه آزاد اسلامی، سیاست‌های کلی، توسط سازمان مرکزی دانشگاه، تصویب و ابلاغ می‌شود؛ به طوری که در خصوص ارائه و تصویب رشته، از طریق سازمان متبوع خود اقدام می‌نماید. براساس ماده 3 اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی مصوب 1389/1/24 تصویب رشته نیازمند مجوز شوراهای گسترش آموزش عالی و وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است. این در حالی است که دانشگاه‌های غیردولتی، در کلیه امور اعم از رعایت بخشنامه‌ها، آئین‌نامه‌ها و سر فصل دروس، طبق قوانین وزارت علوم، تحقیقات و فناوری عمل می‌نمایند و تحت نظارت مدیر کل نظارت و ارزیابی وزارت متبوع هستند. (همان: 103)

4. شخصیت حقوقی مؤسسات عمومی غیردولتی و دانشگاه آزاد اسلامی

اولین ویژگی اصلی مؤسسات عمومی غیردولتی، وجود شخصیت حقوقی مستقل

دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟

193

این مؤسسات از پیکره دولت و عدم وابستگی سازمانی به نهاد دولت است؛ بدین معنا که این مؤسسات، به دور از سلسله مراتب اداری، خود به نحو مستقل، قادر به تصمیم گیری در تمام امور خود هستند و فلسفه ایجاد این مؤسسات، اعمال سیستم تمرکز زدایی در امور اداری و اعطای استقلال به این مؤسسات در زمینه‌های فنی، اداری، اجتماعی و ... است. (بازرلو، 1379: 107) با توجه به ضرورت وجود شخصیت حقوقی برای این مؤسسات از نهاد دولت، ابتدا انواع شخصیت حقوقی و معیارهای تمایز اشخاص حقوقی از یکدیگر مورد مطالعه قرار می‌گیرد و سپس وضع حقوقی شخصیت حقوقی در مؤسسات عمومی غیردولتی و دانشگاه آزاد اسلامی بیان می‌گردد.

4.1. معیارهای تمایز شخص حقوقی حقوق عمومی از شخص حقوقی حقوق

خصوصی

اصطلاح شخصیت حقوقی در برابر اصطلاح شخصیت حقیقی قرار می‌گیرد. شخصیت حقوقی به دو دسته شخصیت حقوقی حقوق عمومی و حقوق خصوصی تقسیم بندی می‌شود و با توجه به قرار گرفتن شخص حقوقی در هر کدام از این گروه‌ها، آثار حقوقی متفاوتی وجود خواهد داشت. گرچه در ابتدا و به ظاهر، تقسیم اشخاص حقوقی به حقوق عمومی و خصوصی، ساده به نظر می‌رسد اما در عمل، امری دشوار است چرا که در مواردی در یک سازمان با وجود انتصابی بودن رئیس شخصیت حقوقی از سوی دولت، نظارت دولت بر آن مؤسسه، حکومت قوانین استخدامی بر کارکنان آن، که بیانگر شخص حقوقی حقوق عمومی بودن مؤسسه است، از سوی مراجع اعلام می‌گردد که جزء واحدهای دولتی نیست. (صفار، 1373: 143 و 144)

از سوی دیگر، همه اعمالی که شخصیت حقوقی حقوق عمومی انجام می‌دهد در محدوده حقوق عمومی نیست بلکه برخی از اعمال آن‌ها در حقوق خصوصی جای دارد و به عکس برخی از اشخاص حقوقی حقوق خصوصی از برخی امتیازات اشخاص حقوقی حقوق عمومی بهره‌مند هستند و به این اعتبار، از قواعد حقوق عمومی پیروی می‌نمایند. (انصاری، 1377: 120 و 121؛ صفار، 1373: 147) از این رو تفکیک

شخص حقوقی حقوق عمومی و خصوصی، با دشواری همراه خواهد بود اما از سوی حقوقدانان معیارهای متفاوتی برای تمییز این دو شخص ارائه شده است که با جمع چند معیار تا حدی می‌توان شخص حقوقی حقوق عمومی را از شخص حقوقی حقوق خصوصی تمییز داد، اما تفکیک این دو شخص با یک معیار، همواره با انتقاداتی همراه است. به این جهت لازم است، برای تشخیص آن چند معیار همراه هم به کار برده شود.

4.1.1. نحوه تأسیس و انحلال: تأسیس شخص حقوقی وابسته به حقوق عمومی، بستگی به تصمیم قدرت عمومی دارد. ایجاد کننده این اشخاص مقامات عمومی و دولتی‌اند و با اجازه قانون تشکیل می‌شوند. البته در مواردی نیز منشأ پیدایش این اشخاص، افراد خصوصی هستند، ولی دولت با ملی کردن آن‌ها، شخصیت حقوقی آن‌ها را تغییر داده و توسط دولت، شخصیتشان به شخص حقوقی حقوق عمومی تبدیل می‌شود؛ (صفار، 1373، 146) اما شخص حقوقی حقوق خصوصی با اراده آزاد افراد و به تصمیم آن‌ها ایجاد می‌گردد. (صفار، 1373، 146؛ ساکت، 1370، 128-132) گرچه قانون، در برخی موارد، شرایط ایجاد آن‌ها را تعیین کرده اما این بدین معنا نیست که این شخص حقوقی، به اراده دولت ایجاد شده است. انحلال این اشخاص، به همان ترتیب است. (صفار، 1373: 146) باید توجه داشت این معیار همیشه قطعی نیست و برخی از اشخاص حقوقی وجود دارند که به وسیله قانون یا آئین‌نامه ایجاد شده‌اند، در حالی که وابسته به حقوق عمومی نیستند. (همان: 145)

4.1.2. هدف: هدف از پیدایش شخص حقوقی حقوق خصوصی، ارتقاء منافع مادی اعضا است در حالی که شخص حقوقی حقوق عمومی در پی تأمین خدمات و منافع عمومی است. (ابوالحمد، 1370: 88؛ ساکت، 1370: 132؛ نقدی، 70-1369: 9؛ یوسف زاده، 1389: 164 و 165؛ صفائی و قاسم زاده، 1380: 154) از این رو دارای صلاحیت و امکانات گسترده‌ای است که شخص حقوق خصوصی ندارند: مانند قدرت سلب مالکیت و ... (ابوالحمد، 1370، 101 و 102) این معیار نیز نمی‌تواند همیشه

دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟

195

ملاک باشد چرا که اولاً ارضای حوائج عمومی در انحصار دولت نیست و برخی اشخاص حقوقی حقوق خصوصی نیز اهداف غیر مادی دارند مانند مؤسسات خیریه و وقف؛ ثانیاً فعالیت‌های دولت همیشه غیرمادی و برای رفع حوائج عمومی نیست مانند برخی شرکت‌های دولتی. (صفار، 1373: 144) از سوی دیگر برخی اشخاص حقوقی خصوصی نیز دارای امتیازات خاص اشخاص حقوقی عمومی هستند مانند قانون وکلا، نظام پزشکی و ... که اختیار اعطای پروانه، تعقیب و محاکمه دارند، (انصاری، 1377: 121؛ صفار، 1373: 147؛ یوسف زاده، 1389: 165؛ اکبری: 1384، 16) اما محدود به موارد معین در قانون است و در امور عمومی دخالت نمی‌نمایند.

4.1.3. اراده: عضویت در شخصیت حقوقی حقوق خصوصی کاملاً آزاد است (بر اساس قسمت اخیر اصل 26 قانون اساسی)، اما عضویت در شخص حقوق عمومی اختیاری نیست مثل تابعیت. این ضابطه نیز قابل نقد است چرا که اولاً عضویت در برخی اشخاص حقوقی حقوق خصوصی اجباری است مانند انجمن و صنف خاص و ثانیاً خروج از عضویت در کشور که شخص حقوقی حقوق عمومی است به وسیله تغییر تابعیت و با اراده افراد ممکن است و نمی‌توان عضویت در آن را برای همیشه اجباری دانست. (رک صفار، 1373، 144 و 145 و 147؛ ابوالحمد، 1370، 90؛ ساکت، 1370، 128، 130 و 132؛ اکبری، 1384: 16)

4.1.4. مقررات و قوانین حاکم: اشخاص حقوق خصوصی تابع قواعد حقوق خصوصی هستند و کارکنان آنها تابع مقررات قانون مدنی، قانون کار و قرارداد فی مابین و یا اساسنامه مربوط به خود هستند، اما اشخاص حقوق عمومی، تابع قواعد حقوق عمومی هستند و کارکنان آنها تابع قانون استخدام کشوری هستند.

4.1.5. از حیث اموال و دارایی: اشخاص حقوق عمومی، اموالشان اموال عمومی است اما اموال اشخاص حقوق خصوصی، اموال خود آنهاست. (صفار، 1373: 147)

4.1.6. تشکیل شخص حقوقی: اشخاص حقوقی حقوق عمومی به جز دولت از زمانی که با اجازه قانون تشکیل می‌گردد بر طبق ماده 587 قانون تجارت واجد شخصیت حقوقی می‌گردند و نیازی به ثبت ندارد گرچه برخی از اشخاص حقوقی حقوق عمومی، برابر قوانین خاص، نیازمند ثبت هستند مانند شرکت‌های دولتی، آئین‌نامه اجرائی تأسیس شرکت اتوبوسرانی 1334/8/14؛ (صفار، 1373: 129 و 130 و 196؛ ساکت، 1370: 134؛ یوسف زاده، 1389: 165؛ صفائی و قاسم زاده، 1380: 154 و 158؛ اکبری، 1384: 16؛ نقدی، 70-1369: 13؛ پاسبان، 1389: 21؛ صفائی، 1345: 54؛ یازرلو، 1379: 106 و 107) اما اشخاص حقوقی حقوق خصوصی در اغلب موارد از زمان ثبت، واجد شخصیت حقوقی می‌گردند مانند مؤسسات غیرتجارتی انتفاعی و غیرانتفاعی (ر.ک ماده 584 قانون تجارت) و شرکت‌های تجاری که به محض تشکیل واجد شخصیت حقوقی می‌شوند ولی شخصیت آن‌ها زمانی کامل می‌گردد که به ثبت برسند. (مستنبط از مواد 582، 583، 584 و 586 قانون تجارت) گرچه در این مورد نیز استثنا وجود دارد و موقوفات با وجود اینکه شخص حقوقی حقوق خصوصی هستند بدون نیاز به ثبت و زمان تشکیل، واجد شخصیت حقوقی می‌گردند و از زمان قبض عین موقوفه، شخص حقوقی وقف آغاز می‌گردد. (صفار، 1373: 134؛ ساکت، 1370: 134؛ یوسف زاده، 1389: 170 و 171؛ صفائی و قاسم زاده، 1380: 58)

اشخاص حقوقی حقوق خصوصی را به سه دسته شرکت‌های تجاری، مؤسسات غیر تجاری^۳ و موقوفات تقسیم بندی می‌کنند. (صفار، 1373: 134 و 136؛ ساکت، 1370: 128؛ یوسف زاده، 1389: 169؛ صفائی و قاسم زاده، 1380: 154؛ صفائی، 1345: 55)

در تقسیم‌بندی اشخاص حقوقی حقوق عمومی اختلاف نظر وجود دارد. قانون محاسبات عمومی در ماده 130 خود، چهار دسته شخص حقوقی حقوق عمومی را ذکر کرده که در مواد 2، 3، 4 و 5 این قانون آمده‌اند و شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی،

دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟

197

شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی است. اما اشخاص حقوقی حقوق عمومی، منحصر در این چهار قسم نیستند و برخی سازمان‌های دیگر نیز وجود دارند که واجد ویژگی‌های شخص حقوقی عمومی هستند و در قانون محاسبات عمومی، سخنی از آن‌ها به میان نیامده است.

در یک تقسیم‌بندی می‌توان اشخاص حقوقی عمومی را بر اساس نوع فعالیت و تخصص آن‌ها در دو دسته کلی قرار داد: دسته اول، شخص حقوقی متصدی امور ملی یا سازمان‌های کشوری که خود بر دو قسم است. یکی سازمان‌هایی که صلاحیت عام و کلی داشته و به امور ملی اشتغال دارند که مثال بارز آن کشور است و دوم شخصیت متصدی امور ملی در یک منطقه جغرافیایی است و در حوزه جغرافیایی خاصی، انجام وظیفه می‌نماید و به تحقق عدم تراکم اداری کمک می‌نماید. مصداق آن شوراهای محلی است که به موجب اصول 6، 7، 100 تا 107 و قوانین عادی، اداره امور خاص محلی به افراد منتخب محل واگذار شده است.

دسته دوم، شخصیت حقوقی متصدی امور خاص یا همان سازمان‌های فنی و تخصصی است. این مؤسسات، شامل شرکت‌های دولتی، مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی و سازمان‌های حرفه‌ای مستقل می‌شود که شخصیت حقوقی مستقل از دولت داشته و هر کدام، متصدی انجام بخشی از وظایف عمومی است. (ر.ک انصاری، 1377: 124 و 125؛ صفار، 1373: 155 و 156 و 166؛ نقدی، 70-1369: 13) یکی از این مؤسسات که به عنوان سازمان تخصصی، مصداق عدم تمرکز اداری است و با شخصیت حقوقی مستقل از دولت به ایفای وظیفه تأمین و ارائه خدمات عمومی می‌پردازد، مؤسسات عمومی غیردولتی است که در قانون محاسبات عمومی 1366 به عنوان شخص حقوقی حقوق عمومی تعریف شده است. همچنین در ماده 15 قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسات عمومی غیردولتی، در کنار وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی، جزء دستگاه اجرایی کشور خوانده شده‌اند.

4.2. معیارهای تمایز شخص حقوقی عمومی از شخص حقوقی

خصوصی در مؤسسات عمومی غیردولتی

با وجود تصریح قانونی به شخص حقوقی حقوق عمومی بودن مؤسسات عمومی غیردولتی لازم است ضوابط بیان شده در تمایز شخص حقوقی حقوق عمومی از حقوق خصوصی برای این مؤسسات مورد مطالعه قرار گیرد تا مشخص شود معیارهای کدام نوع از اشخاص را داراست. از نظر نحوه تأسیس و انحلال توسط دولت و قانون، همان‌طور که در گفتار اول به تفصیل بحث شد بر اساس ماده 5 قانون محاسبات عمومی، این مؤسسات، با اجازه قانون ایجاد می‌شوند و طبق ماده 3 قانون مدیریت خدمات کشوری، ایجاد این مؤسسات با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود. اما باید توجه داشت که برخی از مؤسسات مذکور در فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی، توسط قوه مقننه ایجاد نشده‌اند بلکه توسط سایر نهادها به وجود آمده‌اند گرچه برخی از این مؤسسات توسط قانون‌گذار به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته شده‌اند. بر اساس صراحت مواد بیان شده باید گفت ایجاد برخی از مؤسسات عمومی غیردولتی مانند سازمان دانش آموزی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد مستضعفان، جهاد دانشگاهی و ... توسط قانون و به تصویب مجلس نبوده است و این معیار در برخی از این مؤسسات وجود ندارد.

معیار دیگر، هدف این مؤسسات است. با بررسی اهداف بیان شده در اساسنامه مؤسسات عمومی غیردولتی (ر.ک ماده 2 اساسنامه جهاد دانشگاهی مصوب 1370/8/14؛ ماده 1 اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی اصلاحی 1387/7/22؛ ماده 2 اساسنامه سازمان دانش آموزی جمهوری اسلامی ایران مصوب 1378/2/21؛ ماده 2 اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران مصوب 1381/5/4؛ ماده 3 اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران اصلاحی 1387/2/15)، دیده می‌شود که هدف همه این مؤسسات، تأمین خدمات و منافع عمومی است. از این جهت، این مؤسسات، شخص حقوقی حقوق عمومی به شمار می‌روند.

در مورد ضابطه عضویت اجباری در شخص حقوقی حقوق عمومی، باید گفت این ضابطه در مورد مؤسسات عمومی غیردولتی صادق نیست و اجباری به عضویت در

آن‌ها وجود ندارد.

از لحاظ قوانین و مقررات حاکم نیز، قواعد حقوق عمومی بر این مؤسسات حاکم است و مستخدمین آن‌ها بنا بر اصل پیروی مستخدمین از اصول حقوق عمومی، تابع اصول حقوق عمومی هستند. با توجه به اینکه مستخدمان مؤسسات عمومی غیردولتی در زمره مستخدمان عمومی هستند، از لحاظ ماهیت حقوقی، تابع اصل کلی قانونی بودن استخدام هستند. اما این امر تا حدی منعطف‌تر از بخش دولتی است (ر.ک حسینی پوراردکانی، 1389: 44) و در برخی مؤسسات عمومی غیردولتی، به موجب قوانین تأسیس و اساسنامه آن‌ها، تدوین و تصویب ضوابط استخدامی، در قالب آئین‌نامه-های استخدامی، به خود این مؤسسات واگذار گردیده است (بند 7 ماده 11 اساسنامه مؤسسات جهاد نصر، استقلال و توسعه؛ بند 7 ماده 6 اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران؛ بند 3 ماده 6 اساسنامه جهاد دانشگاهی؛ بند 13 ماده 1 اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی، تبصره 1 و 2 ماده 1 آیین‌نامه استخدامی بنیاد شهید و امور ایثارگران انقلاب اسلامی) که آزادی عمل این مؤسسات را افزایش می‌دهد. (حسینی پوراردکانی، 1389: 126)

نکته قابل توجه آن است که نظام استخدامی خاص این مؤسسات و مستثنی بودن از قوانین کلی استخدام، به علل برخی دلایل فنی و تخصصی و همچنین وجود استقلال در ارائه برخی خدمات عمومی، است. این امر در ماده 117 قانون مدیریت خدمات کشوری تصریح شده و مؤسسات عمومی غیردولتی مشمول ماده 3 این قانون را از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنی نموده است. (همان: 127) البته این امر مطلق نیست و برخی مؤسسات عمومی غیردولتی، تحت شمول قوانین عمومی استخدام (قانون استخدام کشوری) قرار دارند و با توجه به عدم لغو قانون استخدام کشوری و عدم شمول ماده 3 قانون مدیریت خدمات کشوری نسبت به آن مؤسسات، همچنان مشمول قانون استخدام کشوری هستند؛ از جمله آن‌ها جمعیت هلال احمر است که در ماده 23 اساسنامه آن به طور صریح، امور استخدامی کارکنان اداری ثابت و حقوق بگیر جمعیت را مطابق قوانین و مقررات استخدامی کشوری می‌داند ولی ذکر می‌کند مشاغل

کارگری مشمول قانون کار هستند.

معیار دیگر برای تمییز شخص حقوقی حقوق عمومی از حقوق خصوصی، اموال است. با وجود اینکه به دلیل تفاوت‌های ماهوی مؤسسات عمومی غیردولتی نمی‌توان نظر واحدی در مورد همه آن‌ها داد اما در خصوص بیشتر این مؤسسات موارد زیر صادق است. برای بررسی نوع اموال لازم است در ابتدا، انواع اموال و ضوابط هرکدام تبیین گردد تا بتوانیم بررسی کنیم که اموال این مؤسسات، در کدام دسته جای دارد. در یک دسته‌بندی کلی می‌توان اموال را در دو دسته جای داد: اموال عمومی و اموال خصوصی (اختصاصی). با وجود این که هر دو در «مال بودن» اشتراک دارند اما هرکدام از این اموال خصوصیتی دارند که آن را از دسته دیگر متمایز می‌کند. در واقع، تشخیص این که مالی عمومی یا خصوصی است، همواره دشوار است.

در تعریف اموال عمومی، آن را اموالی می‌دانند که ملک اختصاصی هیچ‌کس نیست و متعلق به عموم مردم است (یوسف زاده، 1389: 218؛ امامی، 1375: 36 و 35) و شخص حقوقی عمومی (در اینجا دولت مد نظر است) به جهت نمایندگی از سوی عموم، آن را اداره می‌کند. (نقدی، 70-1369: 22؛ امینی و گودرزی، 1378: 31؛ سلطانیان، 1389: 156) عده‌ای اموال عمومی را اموال دولت در معنای وسیع می‌دانند. (امینی و گودرزی، 1378: 28 و 36؛ کاتوزیان، 1389: 69؛ سلطانیان، 1389: 151 و 156) در مواد 25 و 27 قانون مدنی، معیار نداشتن مالک خاص، مدنظر قانونگذار، برای تشخیص اموال عمومی بوده است. ویژگی اموال عمومی آن است که اولاً، قابل تملک خصوصی نیستند؛ یعنی افراد نمی‌توانند آن‌ها را تملک نمایند و به دلیل قابل تملک نبودن آن‌ها، انتقال دادنشان به اشخاص ممکن نیست. (ر.ک کاتوزیان، 1389: 69 و 70 و 146؛ نقدی، 70-1369: 18؛ فرید علی آبادی، 1383: 101؛ جعفری لنگرودی، 1376: 47؛ هندی، 1386: 66؛ حیاتی، 1389: 103؛ رسائی نیا، 1376: 157؛ سلطانیان، 1389: 157) این ضابطه گرچه در بسیاری از اموال عمومی وجود دارد اما اگر این معیار را بپذیریم، باید ابتدا اموال تحت مالکیت خصوصی را بشناسیم و پس از آن، مابقی اموال را عمومی بدانیم. بدین سان، بهتر است ضابطه را نحوه استفاده از این اموال و مصرف آن‌ها بدانیم نه اینکه خود اموال قابل

دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟

201

تملك خصوصی هستند یا خیر؛ بدین معنا که اموال عمومی را اموالی بدانیم که یا به طور مستقیم، برای استفاده، در اختیار عموم قرار گرفته‌اند یا به یکی از خدمات عمومی یا حفظ منافع عمومی اختصاص یافته و بهره برداری از آن، در اختیار سازمان خاصی قرار گرفته است. (ر.ک یوسف زاده، 1389: 224؛ کاتوزیان، 1389: 69؛ جعفری لنگرودی، 1376: 166؛ صفار، 1373: 447؛ نقدی، 1369-70: 18؛ امینی و گودرزی، 1378: 36؛ هندی، 1386: 66؛ حیاتی، 1389: 103؛ سلطانیان، 1389: 157)

در خصوص اموال مؤسسات عمومی غیردولتی، اموال مؤسسه، متعلق به شخصیت حقوقی مؤسسه است و اشخاص حقیقی و حقوقی نمی‌توانند این اموال را به مالکیت خود درآورند. انتقال این اموال به غیر نیز بر طبق ضوابط خاص انجام می‌شود. از سوی دیگر با توجه به هدف این مؤسسات باید گفت اموال مؤسسه برای ارائه خدمت عمومی یا حفظ نظم عمومی در اختیار قرار گرفته‌اند.

دوم، اموال عمومی، قابلیت استفاده اختصاصی را ندارند (صفائی، 1345: 140؛ فرید علی آبادی، 138: 101؛ رستمی و سپهری، 1389: 166) بدین سان، استفاده انحصاری از این اموال، به نحوی که عملاً مانع استفاده دیگران شود، ممنوع است و هیچ فردی نمی‌تواند به صورتی در این اموال تصرف کند که مانع استفاده دیگران شود. این امر، در مواد 24 و 25 قانون مدنی بیان شده است. (امامی، 1375: 36) ولی باید توجه داشت در این اموال، نوعی حق تقدم، قابل پذیرش است (یوسف زاده، 1389: 223؛ کاتوزیان، 1389: 72؛ رستمی و سپهری، 1389: 167) در مورد اموال مؤسسات عمومی غیردولتی نیز این امر وجود دارد به ویژه در مورد مؤسسات عام المنفعه که استفاده یک فرد نمی‌تواند مانع استفاده دیگران گردد.

خصوصیت سوم آن است که اموال عمومی، امکان توقیف به سود طلبکاران را ندارند. این امر نیز از آثار غیر قابل تملک خصوصی بودن و غیر قابل انتقال بودن این اموال است زیرا بازداشت مالی که خصوصیات ذکر شده را دارد، کاری بیهوده است. (کاتوزیان، 1389: 70). با توجه اینکه اموال مؤسسات عمومی غیردولتی نیز غیرقابل

انتقال به غیر به صورت عادی نبوده و شخص خصوصی نمی‌تواند مالک آن گردد، امکان توقیف اموال موسسه به سود طلبکاران نیز وجود ندارد.

چهارم آن که در اموال و مشترکات عمومی، مرور زمان جاری نیست و اشخاص نمی‌توانند به بهانه تصرف مستمر خود، آن‌ها را به طور غیر مستقیم هم تملک کنند. (همان: 70) این ویژگی نیز در خصوص مؤسسات عمومی غیردولتی جاری است.

پنجم، اموال عمومی از منظر اداره و استفاده، از قلمرو حقوق مدنی خارج و تابع قواعد و احکام حقوق عمومی هستند. (طباطبائی مؤتمنی، 1383: 270) گرچه برخی از اموال عمومی مانند اموال شرکت‌های تجاری، تابع شرایط و مقررات راجع به اموال اشخاص خصوصی است. (نقدی، 70-1369: 18) اموال مؤسسات عمومی غیردولتی نیز تابع قواعد و احکام حقوق عمومی است و در اداره و معاملات و ... تابع مقررات اموال عمومی است.

بر طبق دسته‌بندی دیگر، با توجه به ماده 26 قانون مدنی، اموال عمومی کشور، در دو دسته جای دارند: اموال عمومی کشوری (ملی) و اموال عمومی غیر کشوری (محلی). اموال عمومی کشوری (ملی)، اموالی متعلق به شخصیت حقوقی ملت و نهادهای کشورهاست (همان: 46 و 47) دولت در این اموال، تنها، نقش مدیر و متولی را دارد. از این رو، برخی، حق دولت بر این اموال را نوعی مالکیت محدود می‌دانند. هوریو آن را «مالکیت اداری» می‌خواند و برخی دیگر نیز می‌گویند، حق امتیاز و نگهداری از اشیایی است که مالیت ندارند. (یوسف زاده، 1389: 222؛ کاتوزیان، 1389: 70 و 71)

دسته دیگر اموال، اموال عمومی غیر کشوری یا محلی است. (نقدی، 70-1369: 47؛ رسائی نیا، 1376: 157) اختصاص دادن اموال عمومی به مناطق خاص بر طبق مصالح عمومی، باعث خروج آن‌ها از محدوده اموال عمومی نمی‌گردد. (امامی، 1375، 37) این اموال، شامل اموال شهرداری‌ها، شوراها و بنیادهای عمومی می‌گردد.⁴ (نقدی، 70-1369: 47؛ رسائی نیا، 1376: 157) از این بعد، می‌توان اموال این مؤسسات را با توجه به عدم تمرکز فنی مؤسسات مذکور، جزء اموال عمومی دسته دوم یعنی اموال عمومی غیر کشوری، در دسته اموال بنیادهای عمومی قرار داد که بر اساس تخصص خود در کشور، به ارائه برخی خدمات عمومی اشتغال دارند؛ این مؤسسات، گرچه

دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟

203

مشمول نظام محلی نیستند و کشوری‌اند اما با توجه به نزدیکی به نظام غیر متمرکز شوراها، می‌توان آن‌ها را در این گروه نیز جای داد. به نظر می‌رسد، این، نزدیک‌تر به واقع است و استقلال این مؤسسات را بیشتر نشان می‌دهد.^۵ با توجه به آنچه گفته شد، از نظر اموال نیز باید گفت که این مؤسسات شخص حقوقی حقوق عمومی به شمار می‌روند.

آخرین ضابطه، ایجاد شخص حقوقی حقوق عمومی بدون نیاز به ثبت است. این امر در مورد تمام مؤسسات عمومی غیردولتی صادق است و در اساسنامه هیچ‌کدام از این مؤسسات، سخنی از نیاز به ثبت، به میان نیامده است و مشمول کلیت حکم ماده 587 قانون تجارت هستند.

بر اساس معیارهای بیان شده باید گفت که مؤسسات عمومی غیردولتی در اکثر موارد ویژگی‌های شخص حقوقی حقوق عمومی را دارا هستند و با توجه به آنکه در تعیین نوع شخص باید چند معیار را در نظر داشت می‌توان این مؤسسات را شخص حقوقی حقوق عمومی دانست گرچه در میان خود این مؤسسات، ویژگی‌های یکسان وجود ندارد و با توجه به متفاوت بودن هر کدام از آن‌ها، این سخن در خصوص همه این مؤسسات، صادق نیست.

4.3. معیارهای تمایز شخص حقوقی حقوق عمومی از شخص حقوقی حقوق

خصوصی در دانشگاه آزاد اسلامی

سخن دیگر، بررسی ضوابط شخص حقوقی حقوق عمومی و حقوق خصوصی، در دانشگاه آزاد اسلامی است. با توجه به ویژگی‌های خاص این دانشگاه لازم است بررسی شود که مطابق ضوابط شخص حقوقی حقوق عمومی است یا حقوق خصوصی. بحث اول، در مورد نحوه تأسیس و انحلال این مؤسسه است. این دانشگاه با تصمیم هیأت مؤسس خود تأسیس شده است و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی اقدام به ایجاد آن نموده‌اند. ایجاد این دانشگاه به وسیله قانون یا با تصویب مجلس شورای اسلامی نبوده است اما در سال 1366 اساسنامه این نهاد به تصویب شورای

عالی انقلاب فرهنگی رسیده و زیر نظر این نهاد قرار گرفته است که این نظارت نیز موجب قانونی دانستن دانشگاه نیست. از این نظر، دانشگاه، یک شخص حقوقی حقوق خصوصی است.

انحلال آن نیز، به پیشنهاد دو سوم اعضای هیأت مؤسس و تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی ممکن است. (ماده 23 اساسنامه جدید دانشگاه آزاد اسلامی مصوب 1389/1/24) گرچه دخالت شورای عالی انقلاب فرهنگی در این امر فراتر از حد نظارت است اما با توجه به اصل تفکیک قوا که حق قانون گذاری را منحصر در مجلس شورای اسلامی می داند، نمی توان نیاز به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی برای انحلال را به معنای انحلال قانونی دانست و دانشگاه را شخص حقوقی حقوق عمومی شمرد. گرچه با توجه به جایگاه عملی شورا به عنوان یک نهاد دولتی و سابقه ایجاد انحلال موسسات که توسط سایر نهادها نیز مورد پذیرش واقع شده است می توان ایجاد آن را قانونی فرض نمود.

ضابطه دیگر، هدف پیدایش است. هدف ایجاد این دانشگاه، همچنان که قبلاً نیز بیان شد، در راستای اهداف ایجاد مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی است که از مجموع اهداف ذکر شده برای این مؤسسات می توان دریافت که هدف این مؤسسات، نوعی تأمین نفع عمومی و ارائه خدمت عمومی از طریق گسترش امور آموزشی، پژوهشی و فرهنگی، برای تحقق عدم تمرکز فنی (تخصصی) و به صورت شخص حقوقی مستقل از دولت است (ر.ک ماده 1 اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی مصوب 1389/1/24؛ ماده 1 کلیات آئین نامه تأسیس مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی) از سوی دیگر، با توجه به ارائه خدمت عمومی از سوی دانشگاه، برخی امتیازات قدرت عمومی برای دانشگاه وجود دارد. مانند این که دارای نهاد حراست و کمیته های انضباطی و انتظامی است که می توانند رأی به محرومیت دانشجویان و اساتید از حقوق اجتماعی مثل حق اشتغال و حق تحصیل بدهند. از این نظر، دانشگاه آزاد اسلامی، یکی از معیارهای مهم شخص حقوقی حقوق عمومی را داراست.

معیار دیگر، عضویت اجباری در شخص حقوقی است که در دانشگاه آزاد اسلامی این معیار صادق نیست و از این نظر دانشگاه آزاد اسلامی ویژگی اشخاص حقوقی

حقوق خصوصی را دارد.

معیار بعدی، قوانین و مقررات حاکم است. با توجه به اساسنامه سابق، به نظر می‌رسد دانشگاه آزاد اسلامی، یک مؤسسه خصوصی غیرانتفاعی تلقی می‌شده اسن و تابع مقررات عمومی مدنی، آئین نامه تأسیس مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی و اساسنامه خود است. در بند «ح» ماده 12 اساسنامه قبلی، تصویب مقررات استخدامی اعضای هیأت علمی و کارکنان اداری دانشگاه را به هیأت امناء، واگذار کرده بود و این به معنای عدم تبعیت دانشگاه آزاد اسلامی از مقررات استخدام کشوری است. در سال 1371 نیز، وزارت کار و امور اجتماعی با بخشنامه 53655 مورخ 1371/3/24 کارکنان این دانشگاه را از شمول قانون کار مستثنی نمود و به نوعی بر امر خلاف قانون شورای عالی انقلاب فرهنگی در تضییق دامنه شمول قانون کار، صحه گذاشت. (شریف، 1384: 243) این بخشنامه برای اجرا به هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف ادارات کار و امور اجتماعی ابلاغ شد، اما در تاریخ 1372/11/2، دیوان عدالت اداری، رأی وحدت رویه شماره 187 را صادر نمود و طبق آن، این بخشنامه را ابطال نموده و کارکنان دانشگاه آزاد اسلامی را مشمول قانون کار دانست. با این وجود، شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه مورخ 1373/11/18 (جلسه 346) خود به پیشنهاد رئیس دانشگاه، متنی را بدین شرح، تصویب نمود: «بند «ح» از ماده 12 اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی ... به دلیل ابهامی که برای بعضی از مراجع پیش آمده، مطرح شد و پس از بحث، شورای عالی، ماده و بند مزبور را همچنان تأیید کرد». همچنین در جلسه 357 خود در تاریخ 1374/5/30 متنی را به تصویب رساند و در آن به صراحت بیان کرد که هیأت علمی و کارکنان اداری دانشگاه آزاد اسلامی، مشمول قانون کار نیستند و تصریح نمود که این امر به بند «ح» ماده 12 اساسنامه افزوده شود که این امر خلاف رأی دیوان در این زمینه بوده و قانون کار را بدون داشتن حکم خاص، مضیق نموده است.

نکته قابل توجه، خروج شورا از حدود وظایف است. با توجه به اهداف و وظایف در نظر گرفته، اختیارات شورا، صرفاً محدود به امور فرهنگی و آموزش عالی است.

پس در صورتی که حق قانونگذاری، برای این نهاد قائل باشیم، این حق، محدود به امور فرهنگی است. (خورشیدی، 1385: 71 و 72) این امر، در نشست 409 شورای عالی انقلاب فرهنگی، مورخ 1376/8/20 نیز آمده که این شورا، به عنوان مرجع عالی سیاست گذاری، تعیین خط مشی، تصمیم گیری، هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور، در چهارچوب سیاست‌های کلی نظام، محسوب شده است که تصمیمات و مصوبات آن لازم الاجرا و در حکم قانون است.

از طرف دیگر با توجه به اصل 71 قانون اساسی، این مجلس شورای اسلامی است که حق وضع قانون در عموم مسائل کشور را دارد و شورای عالی، نهادی موازی با مجلس نیست و تنها حق سیاست‌گذاری در امور اساسی حوزه فرهنگی را دارد که مجلس نیز همگام با آن، این صلاحیت را دارا است و در واقع، شورا به عنوان بازوی مشورتی رهبری در تدوین سیاست‌های راهبردی در امور فرهنگی مملکت است. بدین سان، این شورا، تحت عنوان «مرکز مهندسی فرهنگی کشور» خوانده شده است. با وجود اینکه صلاحیت شورا، محدود به امور فرهنگی است، اما شورا در مواردی به قانونگذاری در اموری می‌پردازد که از این حد صلاحیتش خارج است.

اما در خصوص قوانین استخدامی دانشگاه، در بند «ح» ماده 12 اساسنامه جدید نیز، این عبارت با حذف واژه «استخدامی» مجدداً تکرار شده است. بدین معنا که تصویب مقررات مربوط به اعضای هیأت علمی و کارکنان اداری دانشگاه، به هیأت امناء واگذار شده است و کارکنان دانشگاه را از شمول مقررات استخدام کشوری مستثنی نموده است گرچه بخش اضافه شده به ماده طبق جلسه 357 شورای عالی انقلاب فرهنگی که شمول قانون کار را ذکر می‌نمود، تکرار نشده و با تصویب اساسنامه جدید نسخ شده به شمار می‌رود. نکته مهم آن است که با مؤسسه عمومی شدن دانشگاه آزاد اسلامی طبق ماده 5 اساسنامه جدید، این دو ماده در تعارض یکدیگر قرار می‌گیرند. چرا که بر اساس مؤسسه عمومی شدن دانشگاه، مستخدمان دانشگاه آزاد اسلامی نیز باید از لحاظ ماهیت حقوقی، تابع اصل کلی قانونی بودن استخدام و مشمول قوانین عمومی باشند اما به نظر می‌رسد به دلیل وجود استقلال، ارائه برخی خدمات عمومی خاص و ... این نهاد از شمول قوانین کلی استخدامی مستثنی شده و قوانین استخدامی

دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟

207

آن توسط هیأت امنای تصویب می‌رسد. از این نظر نیز دانشگاه آزاد اسلامی یک شخص حقوقی حقوق خصوصی به شمار می‌رود.

با وجود اینکه دانشگاه آزاد اسلامی، در امور استخدای و اعمال صلاحیت خود، تا حدودی دارای آزادی است اما تحت نظارت قیمومیتی شورای عالی انقلاب فرهنگی است تا اعمال دانشگاه، در تضاد با مصالح عمومی قرار نگیرد و آزادی عمل و استقلال نهاد مذکور، موجب توقف اداره امور عمومی قرار نگیرد و منافع ملی تضییع نشود. این نظارت شورا، از طریق نظارت بر اعمال و فعالیت‌های دانشگاه و دخالت در عزل و نصب مقامات بارز می‌گردد. به طور مثال، وظیفه هیأت مؤسس برای ارائه گزارش سالیانه به شورا (بند ج ماده 9 اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی مصوب 1389/1/24)، ارائه نسخه‌ای از صورت جلسات هیأت مؤسس و هیأت امنای توسط رئیس دانشگاه به شورا، (تبصره ماده 9 اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی؛ تبصره 3 ماده 11 اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی مصوب 1389/1/24) پیشنهاد و تصویب پنج نفر از اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها به عنوان هیأت امنای توسط (بند 1 ماده 10 اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی مصوب 1389/1/24) شورا، تأیید و تصویب نصب ریاست دانشگاه بعد پیشنهاد هیأت امنای و نصب ریاست دانشگاه توسط شورا در صورت عدم اعلام رئیس دانشگاه در مدت مذکور توسط هیأت امنای، (بند ه ماده 12 اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی مصوب 1389/1/24؛ ماده 13 اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی مصوب 1389/1/24؛ تبصره الحاقی به بند «ه» ماده 12 اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی مصوب جلسه 707 مورخ 1390/11/25 شورای عالی انقلاب فرهنگی) تصویب اکثریت دو سوم شورا در مورد فقدان صلاحیت رئیس دانشگاه و الزام هیأت امنای به عزل وی، (تبصره 3 ماده 13 اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی مصوب 1389/1/24) تصویب انحلال دانشگاه، (ماده 23 اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی مصوب 1389/1/24) مواردی از نظارت قیمومیتی شورای عالی انقلاب فرهنگی بر دانشگاه آزاد اسلامی است که در اساسنامه دانشگاه، پیش بینی شده است.

با توجه به ماهیت دولتی شورای عالی انقلاب فرهنگی، دخالت فراتر از حد

نظارت شورا در اداره، امور استخدامی، نصب و عزل‌ها به ویژه ریاست دانشگاه، انحلال و ...، تا حد زیادی دانشگاه را از ماهیت خصوصی خود خارج کرده و شبیه اشخاص حقوقی حقوق عمومی حتی در محدوده نظام سلسله مراتب نموده است.

ضابطه دیگر، اموال این دانشگاه است. در خصوص اموال دانشگاه آزاد اسلامی این شبهه وجود دارد که آیا اموال این دانشگاه، اموال عمومی است یا اموال اختصاصی خود این دانشگاه است. در اساسنامه قبلی دانشگاه، در این زمینه سخنی به میان نیامده بود اما با توجه به آنکه سرمایه اولیه این دانشگاه به مبلغ یک میلیون تومان در تاریخ 14 مهر 1361، توسط امام خمینی (ره) اهدا شده و هبه طبق قانون مدنی باید از اموال خود فرد باشد و نمی‌تواند از محل بودجه دولتی و بیت المال باشد باید گفت اموال این دانشگاه، اموال خصوصی متعلق به شخص حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی است. گرچه پس از آن اموال دانشگاه از طریق دریافت شهریه، کمک دولتی، کمک سازمان‌های غیردولتی، کمک‌های مردم و اموال وقف شده و ... افزایش یافته اما با توجه به تبعیت نمائات از اصل مال، همچنان باید گفت که اموال به تبعیت از مال اصلی، خصوصی است.

در اساسنامه جدید دانشگاه آزاد، شورای عالی انقلاب فرهنگی، اموال دانشگاه را عمومی دانسته بود (ر.ک ماده 5 اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی مصوب 1389/1/25) و همچنان این سؤال مطرح می‌گردد که آیا با مصوبه یک نهاد غیر قانون‌گذار می‌توان مالی خصوصی را تبدیل به مال عمومی نمود؟ گرچه بر اساس حکم رهبری مبنی بر تغییر ماده 5 اساسنامه جدید، این قسمت از ماده 5 حذف شد.

معیار آخر، تشکیل شخص حقوقی است. در کلیات آئین نامه مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی - که دانشگاه آزاد اسلامی نیز در کلیات، تابع آن است - در بند 2 ماده 3، کسب امتیاز و مجوزهای لازم از وزارت علوم و سایر مراجع صالح را از وظایف هیأت مؤسس دانسته و در ماده 13 بیان می‌دارد که «مؤسسات آموزش عالی، پس از احراز شرایط فصل 2 و 3 آئین نامه مذکور، ابتدا در وزارت فرهنگ و آموزش عالی و سپس از لحاظ مالی و اداری در اداره ثبت شرکت‌ها به ثبت خواهند رسید».

همان‌گونه که در این ماده ذکر شده تأسیس مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی، نیازمند ثبت در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و اداره ثبت

شرکت‌هاست.

دانشگاه آزاد اسلامی در کلیات، پیرو این مؤسسات است اما در مورد نیاز به ثبت دانشگاه آزاد اسلامی، در بند الف ماده 9 اساسنامه، کسب امتیاز تأسیس از وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع ذی صلاح را از وظایف هیأت مؤسس دانسته است اما در هیچ‌کدام از مواد اساسنامه، سخنی از نیاز به ثبت، به میان نیامده است. رویه عملی نیز عدم نیاز به ثبت در دانشگاه آزاد اسلامی و تأسیس شعب را تأیید می‌نماید. از این نظر می‌توان دانشگاه آزاد اسلامی را شخص حقوقی حقوق عمومی دانست.

5. نتیجه‌گیری

با توجه به آنکه معیارهای اشخاص حقوقی حقوق عمومی مانند ایجاد و انحلال با اجازه قانون، هدف ارائه خدمت عمومی، حکومت قواعد حقوق عمومی، اموال عمومی، و عدم نیاز به ثبت در اغلب مؤسسات عمومی غیردولتی وجود دارد، می‌توان بیشتر آن‌ها را اشخاص حقوقی حقوق عمومی دانست اما در خصوص دانشگاه آزاد اسلامی شبیه وجود دارد. برخی ویژگی‌های شخصیت حقوق عمومی مانند ارائه خدمت عمومی و استفاده از برخی امتیازات قدرت عمومی در دانشگاه آزاد اسلامی وجود داراما در سایر ویژگی‌ها مانند اموال، ایجاد و انحلال و ... ویژگی اشخاص حقوقی حقوق خصوصی را دارد. گرچه با توجه به دخالت فراتر از حد نظارت شورای عالی انقلاب فرهنگی، این سخن می‌تواند متزلزل گردد و وابستگی دانشگاه به دولت به نوعی تأیید می‌گردد.

با وجود اینکه در اساسنامه جدید دانشگاه آزاد اسلامی، دانشگاه یک مؤسسه عمومی غیردولتی (یا غیر خصوصی غیردولتی) خوانده شده است اما طبق قانون مدیریت خدمات کشوری این حق در انحصار مجلس شورای اسلامی است. گرچه در عمل در مواردی دیگر مانند جهاد دانشگاهی و سازمان دانش‌آموزی نیز به آن اقدام ورزیده است اما با توجه به تبصره قانون محاسبات عمومی، با شناسایی قانونگذار به عنوان

مؤسسه عمومی غیردولتی، تا حدی می‌توان این مؤسسات را مطابق قانون فرض نمود اما مؤسسه عمومی غیردولتی بودن دانشگاه آزاد اسلامی این ویژگی را نیز ندارد. به همین دلیل با وجود برخی ویژگی‌های اشخاص حقوقی عمومی مانند هدف، شباهت به مؤسسات عمومی غیردولتی در تبعیت از قوانین و وجود استقلال همراه با نظارت دولتی در دانشگاه، اگر بخواهیم دانشگاه را یک مؤسسه عمومی غیردولتی بدانیم، نیازمند تصریح و شناسایی دانشگاه به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی از سوی قانون‌گذار است.

پی‌نوشت‌ها

- ¹ برای مطالعه بیشتر ر.ک «تاریخچه دانشگاه آزاد اسلامی»، قابل دسترسی در پایگاه‌های: www.iau.ac.ir/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid
<http://www.iau-tnb.ac.ir/tabid/1619/Default.aspx>: 91/1/25؛=467
- ² ر.ک «تاریخچه دانشگاه آزاد اسلامی»، قابل دسترسی در پایگاه‌های: www.iau.ac.ir/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid
<http://www.iau-tnb.ac.ir/tabid/1619/Default.aspx>: 91/1/25؛=467
- ³ مؤسسات غیرتجاری، مقصود مؤسساتی هستند که گروهی از افراد برای مقاصد غیرتجاری اعم از انتفاعی و غیرانتفاعی آن‌ها را تشکیل داده‌اند که در دو دسته جای دارند: اول مؤسساتی که مقصود از تشکیل آن‌ها جلب منافع و تقسیم آن بین اعضای خود نباشد مانند انجمن برای تشویق علم و ادب و هنر و ورزش؛ دوم، مؤسساتی که مقصود از تشکیل آن‌ها جلب منافع مادی و سودجویی است مانند کانون‌های فنی، حقوقی یا شرکت‌های غیر تجاری. (صفائی، 1345: 54)
- ⁴ در ماده 45 آئین نامه امور مالی شهرداری‌ها مصوب 1346 کمیسیون مشترک مجلسین، برخی از اموال شهرداری‌ها را مورد استفاده عموم دانسته و بیان نموده که شهرداری به عنوان مدیر، این اموال را برای انجام امور عمومی شهر هزینه می‌کند.
- ⁵ به عنوان مثال در تبصره ماده 96 قانون شهرداری آمده است: «اراضی، کوچه‌های عمومی و میدان‌ها و پیاده‌روها و خیابان‌ها و به طور کلی، معابر و بستر رودخانه‌ها و نهرها و مجاری فاضلاب شهرها و باغ‌های عمومی و گورستان‌های عمومی و درخت‌های معابر عمومی واقع در محدوده شهر که مورد استفاده عموم قرار می‌گیرد، ملک عمومی محسوب و در مالکیت شهرداری است...». موارد مذکور در این تبصره، جزء اموال عمومی به شمار می‌روند که سرپرستی آن‌ها با شهرداری است. بدین جهت، باید در این ماده، «مالکیت» شهرداری را به «سرپرستی و مدیریت» شهرداری بر این اموال نه مالکیت

منابع

الف. فارسی

- ابوالحمد، عبدالحمید، (1370)، حقوق اداری، تهران، توس.
- اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران اصلاحی 1387/2/15.
- اساسنامه جدید دانشگاه آزاد اسلامی مصوب 1389/1/24.
- اساسنامه جهاد دانشگاهی مصوب 1370/8/14.
- اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی اصلاحی 1387/7/22.
- اساسنامه سازمان دانش آموزی جمهوری اسلامی ایران مصوب 1378/2/21.
- اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران مصوب 1381/5/4.
- اساسنامه مؤسسات جهاد نصر، استقلال و توسعه.
- اکبری، موسی الرضا (1384)، «مفهوم مسؤولیت مدنی اشخاص حقوقی»، مجله دادرسی، سال 9، شماره 51، مرداد و شهریور 1384.
- امامی، سید حسن (1375)، حقوق مدنی (1)، تهران، کتابفروشی اسلامیه.
- امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش، (1386)، حقوق اداری، تهران، میزان.
- امینی، سیدکاظم و گودرزی، فرح دخت، (1378)، اداره امور اموال: ویژه مدیران مالی- دانشجویان-امناء اموال، تهران، نور.
- انصاری، ولی الله (1377)، کلیات قراردادهای اداری، تهران: حقوقدان.
- آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
- آیین نامه استخدامی بنیاد شهید و امور ایثارگران انقلاب اسلامی.
- پاسبان، محمدرضا (1389)، «زمان پیدایش شخصیت حقوقی و پیامدهای آن»، فصلنامه

پژوهش حقوق و سیاست دانشگاه علامه طباطبائی، سال 12، شماره 31، زمستان 1389.

«تاریخچه دانشگاه آزاد اسلامی»، قابل دسترسی در پایگاه‌های :

www.iau.ac.ir/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=467; <http://www.iau-tnb.ac.ir/tabid/1619/Default.aspx>: 91/1/25

جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (1376)، حقوق اموال، تهران، کتابخانه گنج دانش.
حسینی پور اردکانی، سید مجتبی، (1389)، نظام حقوقی حاکم بر نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، تهران، جنگل، جاودانه.

حمیتی واقف، احمدعلی، (1383)، حقوق مدنی (2) اموال و مالکیت، تهران: رخسار حیاتی، علی عباس، (1389)، حقوق مدنی (2) اموال و مالکیت، تهران: میزان خورشیدی، حسین، (1385)، ابعاد حقوقی تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی، پایان نامه برای مقطع کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی شیراز، دانشکده تحصیلات تکمیلی.

رسانی نیا، ناصر (1376)، حقوق مدنی اشخاص، اموال، مالکیت، تهران، مؤسسه آوای نور.

رستمی، ولی و سپهری، کیومرث (1389)، «اجرای احکام مدنی علیه اشخاص حقوقی حقوق عمومی، موانع و راهکارها»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره 40، شماره 2، تابستان 1389.

رستمی، ولی (1389)، تقریرات درس حقوق اداری ایران، مقطع کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، نیم‌سال دوم سال تحصیلی 90-1389

ساکت، محمد حسین (1370)، شخصیت و اهلیت در حقوق مدنی، مشهد، مؤسسه حقوقی ساکت.

سلطانیان، صحبت الله (1389)، حقوق مدنی: اموال و مالکیت و تأثیر زمان و مکان

دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟

213

بر قانون مدنی، تهران، جاودانه، جنگل.

شریف، محمد (1384)، «جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن»، پژوهش حقوق و سیاست دانشگاه علامه طباطبائی، سال 7، شماره 16-15، بهار، تابستان، پائیز و زمستان 1384.

صفار، محمد جواد (1373)، شخصیت حقوقی، تهران: دانا.

صفائی، حسین (1345)، حقوق مدنی دوره مقدماتی، جلد اول، تهران: مؤسسه عالی حسابداری.

صفائی، سید حسین و قاسم زاده، مرتضی (1380)، حقوق مدنی اشخاص و محجورین، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت).
طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (1383)، حقوق اداری، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت).

فرید علی آبادی، محمد امین (1383)، تخریب اموال دولتی، خوی، راهروان قلم.

قانون تجارت.

قانون تشکیل بنیاد فرهنگی و هنری رودکی مصوب 1379/12/7 مجلس شورای اسلامی.

قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی 1373/4/19.

قانون ماده واحده تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب 1377/4/14 مجلس شورای اسلامی.

قانون ماده واحده تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب 1377/4/14 مجلس شورای اسلامی.

قانون محاسبات عمومی 1366.

قانون مدنی.

کاتوزیان، ناصر (1389)، دوره مقدماتی حقوق مدنی، اموال و مالکیت، تهران، میزان.

کلیات آئین نامه تأسیس مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی
 ماده واحده قانون الحاق بندهای 11 و 12 به قانون فهرست نهادها و مؤسسات
 عمومی غیردولتی مصوب 1376/3/11.

ماده واحده قانون الحاق بنیاد امور بیماری‌های خاص به قانون فهرست نهادها و
 مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب 1377/4/24 مجلس شورای اسلامی.

ماده واحده قانون الحاق جهاد دانشگاهی به قانون فهرست نهادها و مؤسسات
 عمومی غیردولتی مصوب 1376/9/26 مجلس شورای اسلامی.

ماده واحده قانون الحاق دو بند به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی
 غیردولتی مصوب 1376/7/27.

ماده واحده قانون الحاق دو بند به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی
 غیردولتی مصوب 1376/7/27.

ماده واحده قانون الحاق سازمان دانش آموزی جمهوری اسلامی ایران به
 فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب 1381/5/30.

مالکی، روح انگیز (1389)، نظام حقوقی حاکم بر دانشگاهها و مؤسسات آموزش
 عالی غیردولتی غیرانتفاعی، پایان‌نامه برای دریافت مدرک کارشناسی ارشد رشته
 حقوق عمومی دانشگاه تهران، پردیس قم، دی ماه 1389.

مبارکی، مصطفی (1388)، آسیب شناسی تعدد نهادهای قانونگذاری در ایران، مشهد:
 آهنگ قلم.

مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی.

نبئی، محمدتقی (1378)، شورای عالی انقلاب فرهنگی، پایان نامه برای مقطع
 کارشناسی ارشد رشته علوم سیاسی دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم
 سیاسی.

نقدی، قنبر (1369)، اموال عمومی در حقوق ایران (با تکیه بر اموال عمومی کشور
 به مفهوم خاص)، پایان نامه برای دریافت مدرک کارشناسی ارشد رشته حقوق

دانشگاه آزاد اسلامی: مؤسسه عمومی یا خصوصی؟

215

عمومی دانشگاه تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال 70-1369.
(به اهتمام) هاشمی، فاطمه (1380)، هاشمی رفسنجانی، کارنامه و خاطرات 1361:
پس از بحران، تهران: دفتر نشر معارف انقلاب.
هندی، سید اصغر (1386)، «بررسی تسری شروط اصل 139 قانون اساسی به اموال
شرکتهای دولتی»، مجله حقوقی دادگستری، سال 71، شماره 61، زمستان 1386.
یازرلو، حجت الله (1379)، نظام حقوقی مؤسسات عمومی، پایان نامه برای دریافت
مدرک کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده
حقوق و علوم سیاسی.
یوسف زاده، مرتضی (1389)، حقوق مدنی 1 و 2 (اشخاص و اموال و مالکیت)،
تهران: میزان.