

جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی

مجید بنایی اسکویی*

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۹/۵ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۲/۱۳)

چکیده

با توجه به اختیارات حاصله از مقررات مختلف از جمله قانون تشکیل هیئت امناء، قانون اهداف و وظایف وزارت علوم و بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه، دانشگاه‌ها بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به ویژه قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون برگزاری مناقصات و صرفاً بر اساس آیین‌نامه‌های استخدامی، اداری، مالی و معاملاتی و تشکیلات مصوبات هیئت امناء اداره می‌شوند. اما مسئله قابل توجه، جایگاه و قلمرو این مصوبات در سلسله‌مراتب قواعد حقوقی است. در صورتی که مصوبات مذکور مخالف قانون اساسی، قانون مجلس، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی یا هیئت وزیران باشند تکلیف مجریان در اجرای این مصوبات چیست؟ آیا قلمرو این مصوبات و الزام ناشی از تصویب آن‌ها محدود به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی است یا سایر دستگاه‌های اجرایی را نیز شامل می‌شود؟ با توجه به فقدان سابقه و بروز مشکلات عملی در اجرای اختیار گسترده‌ای که قوانین صدرالذکر به نفع هیئت امناء مقرر کرده است، ضرورت دارد ابعاد این مسئله بررسی شود. هدف از این تحقیق، روشن کردن اعتبار و جایگاه حقوقی مصوبات فوق و همچنین گستره و قلمرو نفوذ آن است.

واژگان کلیدی: هیئت امناء، دانشگاه، جایگاه مصوبات، دستگاه اجرایی، استقلال تقنینی.

گفتار اول- کلیات و بیان مسئله

۱- مقدمه

نظام دانشگاهی در میان دستگاه‌های اجرایی، مشخصات منحصر به فردی دارد که این مشخصات مقتضی انعطاف مقررات حاکم بر آن‌ها است. حرکت شتابان دانش، ایجاب می‌کند که دانشگاه‌ها امکان تصویب و بازنگری ضوابط و مقررات اداری و استخدامی خود را فارغ از الزامات عمومی قانونی داشته باشند؛ اگر چه در رویه معمول، مجلس شورای اسلامی حسب اقتضائات دستگاه‌های اجرایی، مقررات خاصی را در خصوص آن‌ها وضع می‌کند، اما چرخه طولانی بررسی قوه قانون‌گذاری با ضرورت‌های علم و فناوری هماهنگی ندارد. قانون‌گذار، با درک این ضرورت و همگام با دیگر کشورهای توسعه یافته، در سنوات اخیر به سوی افزایش اختیارات مؤسسات آموزش عالی و استقلال تقنینی آن‌ها حرکت نموده است. هیئت امنای به عنوان یکی از ارکان دانشگاه می‌تواند پاسخگوی نیازهای موسسه آموزش عالی باشد و تمثیل امور را با تمهید مقررات ویژه مقرر دارد. قانون‌گذار نیز در این مسیر، با شناسایی جایگاه هیئت امناء، اختیارات گسترده‌ای به آن واگذار نموده است. مع‌هذا اعطای استقلال به دانشگاه و مآلاً به هیئت امنای آن، نیازمند تمهیدات قانونی است که در صورت عدم رعایت شرایط لازم، ترسیم نقشه راه را با مشکل روبرو کرده و رسیدن به اهداف تعیین شده را دشوار و گاه غیرممکن می‌سازد.

۲- پیشینه تاریخی و سیر تحول هیئت امنای دانشگاه

هیئت امنای دانشگاه در ایران همانند برخی از تشکلهای مشابه که بیشتر در امور عام‌المنفعه و خیریه فعالیت می‌کنند دارای سابقه طولانی نیست، زیرا اساساً شکل‌گیری آن وابسته به نهادی (دانشگاه) است که خود از قدمت چندانی در ایران برخوردار نیست. با بررسی‌های به عمل آمده مشخص می‌شود اولین موسسه آموزش عالی توسط امیرکبیر تحت عنوان دارالفنون در سال ۱۲۷۷ هجری شمسی آغاز بکار کرد. در سال‌های بعد و بنا به نیازهای دستگاه‌های دولتی، مؤسسات آموزش عالی دیگری شکل گرفت که به عنوان مثال می‌توان به مدارس حقوق، عالی فلاح و صنایع روستایی و عالی تجارت که زیر نظر وزارتخانه‌های عدلیه، فواید عامه و مالیه قرار داشتند، اشاره کرد. با نگاه به فرمان‌ها و مقررات مرتبط، مشخص می‌شود که در هیچ‌یک از مؤسسات فوق سخنی از هیئت امناء به میان نیامده است و حتی این اصطلاح در تشکیل دانشگاه تهران در سال ۱۳۱۳ که اولین دانشگاه رسمی کشور آغاز به فعالیت کرد، دیده نمی‌شود.

اصطلاح هیئت امناء، اولین بار در سال ۱۳۳۹ در اساسنامه دانشگاه شهید بهشتی (ملی سابق) به موجب مصوبه جلسه ۹۰۸ شورای عالی فرهنگ پیش‌بینی شد اما به‌واقع، اولین دانشگاهی که توانست هیئت امناء را تشکیل دهد، دانشگاه شیراز (پهلوی سابق) در سال ۱۳۴۳ بود. به تدریج برخی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی (به موجب مقررات مختلف) دارای هیئت امناء شدند که برای مثال می‌توان به موسسه عالی حسابداری، موسسه عالی ادبیات و زبان‌های خارجی و مدرسه عالی دختران (۱۳۴۳)، دانشگاه صنعتی شریف (۱۳۴۴)، دانشکده صنعت نفت (۱۳۴۵) اشاره کرد. اما تصویب قانون تشکیل و اختیارات هیئت امنای دانشگاه تهران در سال ۱۳۴۶، این نهاد نوپا را وارد مرحله‌ای از حیات خود کرد که متعاقباً منشأ تحولاتی در نظام آموزش عالی کشور شد. (کسکه، ۱۳۸۹: ۱۰) از همین رو، اولین مقررات نسبتاً جامع در خصوص اعضای هیئت علمی با عنوان «آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت علمی» توسط هیئت امنای دانشگاه تهران در سال ۱۳۴۷ به تصویب رسید. چند سال بعد در سال ۱۳۵۰ قانون هیئت‌های امنای مؤسسات عالی علمی- دولتی تصویب شد که پاره‌ای از مواد قانون فوق، در سال ۱۳۵۳ مورد بازبینی و اصلاح قرار گرفت و مقرر شد وزارت علوم برای تشکیل هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها اقدام لازم را به عمل آورد، لکن اقدام خاصی در این خصوص انجام نشد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۵۷ و موجب ماده واحده مصوب شورای عالی انقلاب، هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها منحل و هیئتی با عنوان «هیئت سه نفری جانشین هیئت‌های امناء»^۱، وظیفه هیئت‌های مزبور را بر عهده گرفت تا اینکه به جهت ضرورتی که در خصوص استقلال دانشگاه‌ها و اداره امور توسط هیئت‌های وابسته به خود احساس شد، موضوع احیای هیئت امناء مجدداً مطرح و این بار در نهاد جدیدی به نام شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۶۷ تحت عنوان «قانون تشکیل هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی»^۲ به تصویب رسید که البته قانون فوق در سال ۱۳۶۹ و در جلسه ۲۳۹ شورا اصلاح و تکمیل شد و برابر مصوبه فوق، برای هریک از وزارتین علوم و بهداشت، هیئت امنای مجزا پیش‌بینی شد. متعاقباً برخی از مواد مصوبه اخیر نیز در سال ۱۳۷۱ مورد اصلاح قرار گرفت. (باباجانی، ۱۳۸۳: ۳۰) اما بحث اعطای اختیارات گسترده به هیئت امناء، تنها اختصاص به قانون فوق ندارد، بلکه در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله چهارم و پنجم نیز به شناسایی هیئت امناء و مآلاً اعطای اختیارات به آن‌ها به

۱. هیئت مزبور با دو عضو حقوقی وزیر فرهنگ و آموزش عالی و رییس سازمان برنامه و بودجه و یدالله سخایی (به عنوان عضو حقیقی) تشکیل گردید.

۲. به کارگیری واژه «قانون» در مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی محل بحث است زیرا قانون (به معنای دقیق کلمه) توسط قوه مقننه وضع می‌شود و نباید لفظ فوق را در سایر مقرراتی که توسط مراجع مختلف به تصویب می‌رسد استعمال کرد. به نظر می‌رسد این موضوع مورد توجه شورا بوده و در مصوبات بعدی در حوزه آموزش عالی از آن استفاده نکرده است.

صراحت تأکید شده است. برابر بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه، بدون آنکه در خصوص ساختار هیئت امنای بحثی را مطرح نماید، در مورد اعطای استقلال سخن به میان آورده است.

۳- دلایل توجیهی اعطای استقلال به دانشگاه

دلایل توجیهی حق وضع قانون‌گذاری بر مبنای اعطای استقلال به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی در ابعاد مختلف قابل طرح است. زیرا علی‌القاعده به‌هنگامی که مجلس تصمیم می‌گیرد برای موسسه و دستگاهی استقلال قائل شود، هدف و منظوری را دنبال می‌کند و ممکن است دلایل سیاسی یا فنی برای آن قائل باشد. (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۸۵) اصولاً فرض آن است که با اعطای این استقلال، موسسه می‌تواند وظایف محوله را بهتر تأمین و دنبال نماید و به دور از وابستگی کامل به وزارتخانه مربوط، اهداف ترسیم شده را محقق سازد. زیرا وفق سلسله‌مراتب اداری هر گاه اداره یا موسسه‌ای به‌طور مستقیم زیر نظر وزارتخانه‌ای فعالیت و انجام وظیفه نماید تغییرات ساختاری، عزل و نصب مدیران و کارکنان توسط مقام مافوق انجام می‌شود، لکن هنگامی که به دستگاه، مستقلاً اجازه انجام امور محوله اعطا می‌شود، موسسه بدون رعایت این سلسله‌مراتب اداری و به دور از ملاحظات سیاسی و اجتماعی که در یک وزارتخانه اعمال می‌شود، اقدام به برنامه‌ریزی در امور خود نماید. اصولاً استقلال می‌تواند از منظر محتوایی (اختیار در تعیین اهداف و سیاست‌های آموزشی، پژوهشی یا چگونگی انتخاب استاد و پذیرش دانشجو) باشد یا از نظر شکلی (در انتخاب و اعمال شیوه و ابزارهای تحقق اهداف) مطرح باشد. (Berdehl, 1990:169-180)

اصولاً اعطای استقلال به مؤسسات دولتی یا غیردولتی از جمله مؤسسات آموزشی ناشی از ملاحظات فنی و علمی است (انصاری، ۱۳۸۶: ۲۱۰) که ایجاب می‌کند جهت رسیدن به اهداف ترسیم شده یعنی تربیت نیروی انسانی متخصص و کارآمد، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی بتوانند از آزادی عمل بیشتری برخوردار باشند و برای رسیدن به مطلوب مورد نظر بدون آنکه در بوروکراسی اداری یا تحولات و جریانات سیاسی قرار گیرند در اداره، استخدام، امور مالی و معاملاتی و همچنین ترسیم ساختار سازمانی دانشگاه از استقلال عمل برخوردار باشند. (جاودانی، ۱۳۹۲: ۵۹) به‌واقع در این اعطای اختیارات، دانشگاه و مؤسسات آموزشی و پژوهشی از مجموعه تشکیلات قدرت مرکزی دولت، منتزع و از استقلال و شخصیت حقوقی متمایز بهره‌مند می‌شود تا به دور از جریانات مؤثر سیاسی و احیاناً مداخلات مقطعی، قادر به انجام وظیفه خود بوده و رسالت خویش را در جهت تربیت نیروی انسانی متعهد و متخصص به نحو

احسن انجام دهند. از این رو برخی معتقدند اداره دانشگاه با هیئت امناء، موجب صیانت و استقلال آن در برابر جریانات خارج از دانشگاه است. (Fowle, 2005:19)

۴- بیان مسئله

با نگاه اجمالی به سیر تحول استقلال و خودمختاری دانشگاه‌ها و اعطای گسترده اختیارات به هیئت امناء، (صالحی، ۱۳۸۸: ۸۰) باب جدیدی در بحث قانون‌گذاری در نظام حقوقی باز شد و در نتیجه سؤالات فراوانی در خصوص اعتبار مصوبات فوق مطرح شد. یکی از موضوعاتی که در خصوص مصوبات هیئت امناء طی سال‌های گذشته مورد سؤال بوده و لکن تاکنون پاسخ روشنی به آن داده نشده، جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات مذکور است. در خصوص اصل این صلاحیت که به موجب قانون اعطا شده است اختلاف نظری وجود ندارد (هرچند که در خصوص فلسفه اعطای این اختیار می‌توان تردید کرد) اما نکته مهم و بحث‌برانگیز، جایگاه و قلمرو مصوبات هیئت امناء است. به عبارت دیگر، جایگاه حقوقی این مصوبات در سلسله مراتب قواعد حقوقی چگونه است؟ آیا هیئت امنای یک دانشگاه می‌تواند اقدام به وضع مقرراتی نماید که مخالف قوانین جاری کشور باشد؟ اعتبار حقوقی مصوبات فوق در نظام حقوقی و ساختار قانون‌گذاری کشور چگونه باید مورد ارزیابی قرار گیرد؟ و آیا علاوه بر هیئت امنای دانشگاه، مراجع دیگری می‌تواند مصوبات فوق را صورتی که مخالف قانون یا سایر مقررات کشور باشد، به طور جزئی یا کلی تغییر دهند یا بی‌اثر سازند؟ دامنه و گستره مصوبات فوق تا کجا ادامه دارد و آیا علاوه بر دانشگاه، سایر دستگاه‌های اجرایی کشور ملزم به رعایت این مصوبات هستند؟ در صورتی که مصوبات مذکور با شرع، قانون اساسی، قانون مصوب مجلس یا مصوبات هیئت وزیران مخالف باشد، تکلیف مجریان چیست؟

هرچند به‌واقع در قوانین مختلف مربوط به تشکیل و اعطای اختیار به هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها، تنها در خصوص اعطای اداره و وضع مقررات در امور استخدامی، تشکیلاتی و مالی و معاملاتی صحبت شده لکن در خصوص اعتبار، شرایط لازم جهت طرح، تصویب، انتشار، زمان اجرا، دایره شمول و سایر موضوعات مرتبط که لازمه هر قانون‌گذاری است، سخنی به میان نیامده است و لذا ابهامات فراوانی در خصوص موضوعات پیش‌گفته مطرح است که بر دشواری کار می‌افزاید، اما در این نوشتار سعی می‌شود با استناد به مقررات موجود، اصول مسلم حقوقی و با در نظر گرفتن مصادیقی که در عمل اتفاق افتاده است، تا حدود زیادی، این وضعیت را مشخص کرد.

گفتار دوم - اعتبار و جایگاه مصوبات هیئت امناء

۵- بررسی وضعیت جایگاه حقوقی مصوبات در سلسله مراتب قواعد حقوقی

در یک نظام حقوقی، هرگاه سخن از بررسی اعتبار قوانین و مقررات می‌شود به مرجع وضع آن توجه می‌شود و به لحاظ قدرت واضح، قوانین و مقررات نیز اعتبار و قدرت خود را کسب می‌کنند. در نظام اداری یک کشور، گریزی از وضع قانون و مقررات برای اداره جامعه نیست و یک جامعه، زمانی به خوبی قابل تنظیم و اداره است که مقررات آن نیز از یک منطق صحیح و نظام مند برخوردار باشد و هر دستگاهی برحسب وظایف محوله قانونی و بدون تداخل امور یا خارج شدن از حوزه صلاحیت، بتواند در محدوده تعیین شده، وظایف محوله را به درستی انجام دهد. لذا در اغلب نظام‌های حقوقی مرسوم است بر حسب اهمیت و جایگاه واضح، مقررات دسته‌بندی شده و سلسله مراتب قواعد حقوقی شکل می‌گیرد. به عبارت دیگر، اهمیت قواعد بر حسب واضعان آن مورد ارزیابی می‌شود و لذا همه مقررات از اعتبار و اهمیت یکسانی برخوردار نیستند. (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۶) این تقسیم‌بندی معمولاً به شکل ذیل انجام می‌شود:

الف - اعمال قوه مؤسس (قانون اساسی)؛

ب - اعمال قوه مقننه (قانون عادی)؛

ج - اعمال قوه مجریه (تصویب نامه‌ها و آئین نامه‌ها)؛

د - اعمال استان، شهرستان و شهر (مصوبات انجمن‌ها و شوراها).

بنا به مراتب فوق، در سلسله مراتب وضع قواعد حقوقی، قانون اساسی در رأس این قواعد قرار می‌گیرد، قانون مصوب مجلس در درجه بعد به عنوان مهم ترین رکن اساسی قانون گذاری بر اساس اصل تفکیک قوا جای ویژه‌ای به خود اختصاص می‌دهد و سپس مقررات وضع شده توسط قوه مجریه که خود نیز دارای سلسله مراتبی است، در این زنجیره قرار می‌گیرند. طبیعی است که «سلسله مراتب شکلی قواعد، در عمل منجر به ایجاد سلسله مراتب ماهوی آن‌ها نیز خواهد شد. یعنی محتوای قواعد پایین باید منطبق با محتوای قواعد بالایی باشد. اصل انطباق هر گونه تصمیم گیری قانونی با تصمیمات بالاتر همچنین سازگاری هنجارهای فرودین با هنجارهای فرازین، نتیجه منطقی اصل قانونی بودن است که امروزه مورد قبول قریب به اتفاق مکاتب حقوقی است». (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۷)

همان طور که پیش تر بیان شد، اولین مقررات دائمی که پس از انقلاب در خصوص هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها وضع شده و تاکنون نیز معتبر و مورد عمل است قانون تشکیل هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی مصوب ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی است. پس از تصویب این قانون، بحث استقلال دانشگاه‌ها در امور اداری، استخدامی، مالی و

تشکیلات مجدداً مطرح شد ولی عملاً اقدامی از سوی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی در جهت اعمال این اختیارات (جز در موارد استثنایی و کم‌اهمیت) به عمل نیامد و مقرراتی که در این حوزه به تصویب رسید نه از سوی هیئت امنای، بلکه از طریق مراجع دیگری بود که از جمله آن‌ها می‌توان به تصویب قانون مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها در سال ۱۳۶۹ توسط مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه اجرایی آن توسط هیئت وزیران اشاره کرد.

اگرچه آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت‌علمی توسط هیئت امنای دانشگاه تهران در سال ۱۳۴۷ به تصویب رسید اما آیین‌نامه فوق به‌جز دانشگاه تهران، برای سایر دانشگاه‌ها الزامی را ایجاد نمی‌کرد تا اینکه مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۵۸ و به موجب تبصره قانون بودجه، آیین‌نامه فوق را به سایر دانشگاه‌ها تسری داد. بر خلاف باور غالب، به‌واقع رعایت مقررات استخدامی دانشگاه تهران برای سایر دانشگاه‌ها، نه به‌عنوان مصوبه هیئت امنای بلکه به‌منزله قانون مصوب مجلس، مورد عمل قرار گرفت و لذا پیش از تصویب آیین‌نامه‌های جدید در سال ۱۳۹۰، دانشگاه‌های کشور فاقد آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت‌علمی مصوب خود بودند.

بنابراین ملاحظه می‌شود که مقررات قابل توجهی که مصوب هیئت‌های امنای باشد به تصویب نرسیده است. لکن با تصویب بند (الف) ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه و اجرایی شدن آن از سال ۱۳۸۴ و سپس بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه از ابتدای سال ۱۳۹۰ اختیارات گسترده‌ای به هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی اعطا شد.^۱ در بند ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم که در حال حاضر معتبر و مورد استناد است، چنین آمده است: «دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌هایی که داری مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط است بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آن‌ها و فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی و اداری، استخدامی، تشکیلاتی مصوب هیئت امنای که حسب مورد به تأیید وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت درمان آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رییس‌جمهور می‌رسد، عمل می‌نمایند. اعضای هیئت‌علمی ستادی

۱. در دو دهه اخیر در مقررات مختلف از اعطای گسترده حق اداره دانشگاه در ابعاد گوناگون سخن به میان آمده است. برای مثال، در ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب سال ۸۳، به‌صراحت تأکید شد است که دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و برابر ضوابط و آیین‌نامه‌های خاص مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی که به تصویب هیئت امنای و تأیید وزیر می‌رسد، اداره می‌شوند.

وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز مشمول حکم این بند هستند. حکم این بند شامل مصوبات، تصمیمات و آیین‌نامه‌های قبلی نیز می‌شود و مصوبات یادشده مادام که اصلاح نگردیده به قوت خود باقی هستند.

تبصره ۱- هرگونه اصلاح ساختار و مقررات مالی، اداری، معاملاتی، استخدامی و تشکیلاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی همچنین فرهنگستان‌های تخصصی فقط مشمول مفاد این بند است.

تبصره ۲- اعتبارات اختصاص یافته از منابع عمومی دولت به این مراکز و مؤسسات، کمک تلقی شده و بعد از پرداخت به این مراکز به هزینه قطعی منظور و بر اساس بودجه تفصیلی مصوب هیئت امنا و با مسؤولیت ایشان قابل هزینه است.^۱

تصویب مواد ۴۹ و ۲۰ در قوانین برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه، متولیان امور را به این فکر واداشت با استفاده از فرصت به وجود آمده، به تهیه و تدوین پیش‌نویس آیین‌نامه‌های چهارگانه‌ای در حوزه‌های استخدامی اعضای هیئت علمی و غیر هیئت علمی، ساختار و تشکیلات و مالی و معاملاتی اقدام نمایند که با تنظیم مقررات یاد شده، این امر با تصویب هیئت امنای هر دانشگاه از تاریخ ۹۰/۱۲/۱ لازم‌الاجرا شد.^۱

با تصویب آیین‌نامه‌های چهارگانه‌ای که هم‌اکنون مورد عمل تمامی دانشگاه‌ها و اکثر مؤسسات پژوهشی کشور است، باب جدیدی از قانون‌گذاری در نظام حقوقی ایران گشوده شد که به همراه خود سؤالاتی مهم و اساسی را در زمینه اعتبار این مصوبات و مآلاً قلمرو آنها مطرح کرد. چرا که مصوبات فوق از هیچ‌یک از قیود لازم برای تصویب قانون یا حتی مصوبات هیئت وزیران پیروی نمی‌کند و ناگزیر دارای ایرادات فراوانی است که در مدت زمان عمر کوتاه خود (تصویب آیین‌نامه‌های چهارگانه) آشکار شده و شمار زیادی از مشمولین خود را دچار مشکل کرده است.

با بررسی قوانین و مقررات مختلفی که در این خصوص به تصویب رسیده، مشخص می‌شود سخنی از جایگاه و همچنین قلمرو مصوبات فوق به میان نیامده است و لذا به‌ناچار باید با تمسک

۱. ایراد قابل توجهی که هنوز وجود دارد این است که بین وظایف و اختیارات هیئت امنای دانشگاه‌ها و اختیارات وزارت علوم (مخصوصاً مرکز هیئت امنای وزارت) تفکیک روشنی به عمل نیامده است. در ما نحن فیه، اگر چه صرفاً الگوی پیشنهادی توسط مرکز هیئت امنا تدوین شده است لکن در عمل به‌گونه‌ای عمل شده و می‌شود که گویی به عنوان یک قانون یا بخشنامه وزارتی، تکالیفی را برای دانشگاه‌ها ایجاد می‌کند. برای مثال، طی بخشنامه‌ای به دانشگاه‌ها زمان اجرا آیین‌نامه‌های چهارگانه ۹۰/۱۲/۱ اعلام گردید، درحالی‌که اولاً در زمان فوق اساساً در خصوص آیین‌نامه‌های فوق، نظر نهایی اعلام نشده بود و زمان ارسال چند ماه بعد از موعد فوق بوده است. ثانیاً متن بخشنامه هیئت امنا به‌گونه‌ای تهیه شده بود که گویی همه هیئت‌های امنای مکلف به تصویب عین متن پیشنهادی می‌باشند. همچنین در ادامه اجرای آیین‌نامه‌های فوق، به جهت ایراد دیوان محاسبات در خصوص چگونگی تأمین مالی مصوبات یاد شده، طی بخشنامه وزارتی عدم اجرای آیین‌نامه استخدامی کارکنان غیر هیئت علمی اعلام گردید. درحالی‌که برابر بند «ب» ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم، حتی با دستور وزیر یا مرکز هیئت امنا نمی‌توان جلوی اجرای مصوبه هیئت امنای دانشگاه را گرفت.

به اصول مسلم حقوقی و پاره‌ای از قوانین به ارزیابی موضوع پرداخت. در این خصوص، ممکن است نسبت به جایگاه و اعتبار مصوبات هیئت امناء در مقایسه یا سایر مقررات و برتری هریک بر دیگری در صورت تعارض نظرات ذیل را مطرح نمود:

۶- مقایسه مصوبات هیئت امنای دانشگاه با قانون اساسی و شرع

اصل برتری قانون اساسی ایجاب می‌کند که کلیه قوانین مصوب یک کشور با آن منطبق باشند و مقرراتی بر خلاف اصول قانون اساسی به تصویب نرسد. برای این منظور، موضوع کنترل قوانین به وسیله قانون اساسی مطرح می‌شود که به صورت مثبت یا منفی بروز می‌کند. این کنترل گاهی به دلیل معارض بودن قانون عادی با قانون اساسی باطل تلقی می‌شود و گاه از تصویب چنین مقرراتی جلوگیری به عمل می‌آورد. (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۸)

در حقوق ایران، به موجب اصل چهارم قانون اساسی «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است». از همین رو و به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی، وظیفه بررسی کلیه مصوبات مجلس بر عهده شورای نگهبان است. (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۴۶)

از آنجاکه اصل چهارم قانون اساسی مطلق و عام است، لذا همه مقررات از جمله مصوبات هیئت امناء مشمول اصل فوق بوده و بنابراین هیچ‌یک از مصوبات هیئت امنای دانشگاه نمی‌تواند و نباید مغایر قانون اساسی باشد، لکن بحث اصلی در خصوص چگونگی تشخیص و ابطال مصوبه مغایر است، زیرا برخلاف مصوبات مجلس، مصوبات هیئت امناء پس از تصویب مورد بررسی شورای نگهبان یا مرجع دیگری قرار نمی‌گیرد، درحالی‌که حتی مصوبات هیئت وزیران پس از تصویب از سوی مجلس مورد بررسی قرار می‌گیرد. لذا شیوه تصویب مصوبات هیئت امناء از این جهت دارای ایراد است و کنترلی در بدو پیدایش نسبت به مصوبات فوق وجود ندارد که باید مورد توجه مقنن قرار گیرد. بدیهی است فقدان نظارت به هنگام تصویب مقررات، تنها امکان ابطال مصوبات توسط مراجع ذی‌صلاح وجود دارد و این نظارت پس از اجرا (با توجه به زمان‌بر بودن آن) دارای توالی فاسدی است که باید برای آن راهکار مناسب پیش‌بینی شود.

۷- مقایسه مصوبات هیئت امنای دانشگاه با قانون مجلس شورای اسلامی

به هنگامی که قانون توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب می‌رسد، کلیه دستگاه‌های

اجرائی مکلف به رعایت آن می‌باشند. زیرا لازمه تفکیک قوا،^۱ اقتضا دارد که مصوبات قوه مقننه، مورد احترام بوده و توسط سایر قوا به اجرا درآید. با این پیش فرض، اگر هیئت امناء اقدام به وضع مقرراتی نماید که با قانون مصوب مجلس در تعارض باشد، کدام یک اعتبار داشته و باید مورد عمل مجریان قرار گیرد؟ برای مثال، در صورتی که هیئت امنای دانشگاه در خصوص شرایط استخدام اعضای غیر هیئت علمی مقرراتی را پیش‌بینی کند در حالی که به موجب قانون مدیریت خدمات کشوری، شرایط دیگری برای مستخدمین دولت وضع شده است تکلیف مجریان چیست؟ در این خصوص و قبل از پاسخ‌گویی به پرسش مطروحه لازم است که اعتبار مصوبات فوق با قانون مصوب مجلس بررسی و مشخص شود که آیا مصوبات هیئت امناء (به اعتبار مجوز قانونی بند «ب» ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم) هم‌ردیف قانون مجلس است یا در سطحی پایین‌تر از قانون قرار دارد. از این رو ممکن است دو نظر زیر قابل طرح باشد:

نظر اول- مصوبات هیئت امناء اعتبار قانون را دارد

با توجه به بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه که مقرر نموده است: «دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی ... بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به ویژه قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آن‌ها و فقط در چهارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی و اداری - استخدامی - تشکیلاتی مصوب هیئت امناء که حسب مورد به تأیید وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ... می‌رسد، عمل می‌نمایند ...». و تبصره یک آن که مقرر می‌دارد: «هرگونه اصلاح ساختار و مقررات مالی، اداری، معاملاتی، استخدامی و تشکیلاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی و همچنین فرهنگستان‌های تخصصی فقط مشمول مفاد این بند است». شاید بتوان گفت: مصوبات فوق هم‌ردیف قانون تلقی می‌شوند. زیرا اجازه وضع قانون از سوی مجلس اعطا شده و این مصوبات همانند مصوبات مجلس لازم‌الاجرا است. همچنین اگر قرار باشد برای مصوبات هیئت امنای دانشگاه، ارزشی همانند قانون قائل نباشیم، امکان اجرای مصوبات فوق عملاً فراهم نمی‌شود و مالا هدفی که مقنن در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله چهارم و پنجم توسعه به دنبال آن بوده است، محقق نمی‌شود. به عبارت دیگر، صیانت از استقلال دانشگاه، ارتقاء پیشرفت و توسعه دانش، حمایت از فعالیت‌های علمی اعضای هیئت علمی از جمله

۱. فلسفه تفکیک قوا، جلوگیری از تمرکز قدرت سیاسی در دست فرد یا عده‌ای خاص است و لذا اصل شانزدهم اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ مقرر داشته است: «در جامعه‌ای که حقوق افراد تضمین و تفکیک قوا برقرار نشده باشد، قانون اساسی وجود ندارد». (قاضی، ۱۳۸۳: ۱۶۰)

وظایف هیئت‌های امنای دانشگاه‌هاست که در حوزه آموزش عالی باید مورد توجه قرار گیرد. (Campbel, 2002:2) اجرای این تکالیف، با اختیارات گسترده در وضع مقررات ملازمه دارد و در فقدان آن نمی‌توان چنین مطلوبی را انتظار داشت.

مع‌هذا هرچند مقنن در قوانین فوق، اختیاراتی وسیعی برای هیئت امنای دانشگاه در نظر گرفته، لکن به نظر می‌رسد در خصوص جایگاه و چگونگی ارتباط مصوبات فوق با سایر قوانین و مقررات جاری کشور پیش‌بینی لازم را به عمل نیاورده است. ثمره عملی این بحث زمانی آشکار می‌شود که بین مصوبات مجلس و هیئت امنای دانشگاه تعارض باشد. اگر قائل به آن باشیم که مصوبات هیئت امناء هم‌ردیف قانون تلقی می‌شوند، باید به قانون مؤخر وضع شده توجه کنیم و لذا هر یک از مصوبات مجلس یا هیئت امناء که باشد، معتبر بوده و در صورت تعارض، قانون قبلی را نسخ نماید. همچنین در دفاع از این نظر می‌توان گفت: مصوبات فوق در مقایسه با قانون با توجه به اختیار تفویض شده از سوی مجلس، قانون خاص تلقی شده و از دایره شمول قوانین عام خارج می‌شود و حتی در صورت مغایرت با قانون مؤخر بعدی نفوذ خود را حفظ می‌کنند.

نظر دوم- مصوبات هیئت امناء در سطحی پایین‌تر از قانون قرار دارد

مجلس به موجب قانون اساسی، به عنوان مهم‌ترین رکن قانون‌گذاری کشور تلقی می‌شود و با توجه به اصل تفکیک قوا، صلاحیت ذاتی وضع قانون را دارد و اساساً وظیفه اصلی پارلمان وضع قانون است؛ (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۱۳) درحالی‌که هیئت امناء دارای این صلاحیت ذاتی نیست و وظیفه اصلی دانشگاه، در حوزه آموزش عالی و مربوط به تربیت نیروی انسانی متخصص است، لذا با این وصف، مصوبات هیئت امناء هم‌ردیف قانون قرار نمی‌گیرد و در سطح نازل‌تری است که نمی‌تواند و نباید مغایر مصوبات مجلس باشد. اهم دلایلی که می‌توان در خصوص برتری قانون بر مصوبات هیئت امناء مطرح کرد عبارت‌اند از:

۱- قدرت و اعتبار مصوبات مجلس از قانون اساسی است، درحالی‌که اعتبار مصوبات هیئت امناء ناشی از اختیاری است که از سوی مجلس به آن اعطا شده و به همین دلیل هر زمانی که مجلس بخواهد می‌تواند از اعطای این حق (در صورتی‌که قائل به آن باشیم که مجلس می‌تواند این اختیار را اعطا کند) صرف‌نظر کرده و امکان وضع مقررات را از هیئت امناء سلب نماید.

۲- صلاحیت وضع قانون توسط مجلس وابسته به وجود قانون و مقررات دیگری نیست و اصل بر اعمال این حق بوده و در نظام حقوقی ما، حق سلب یا واگذاری این امر به قوای دیگر پیش‌بینی نشده است و تنها پس از تصویب، جهت تطبیق با قانون اساسی و شرع به شورای نگهبان

ارسال می‌شود. (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۴۷) به‌واقع، تنفیذ شورای نگهبان، تأیید عمل مجلس و شرط لازم برای قانون‌گذاری است اما شورای مذکور، خود به عنوان مرجع قانون‌گذاری تلقی نمی‌شود بلکه وظیفه خطیر و هدایت مجلس در مسیر قانون اساسی و شرع را بر عهده دارد. بنابراین ملاحظه می‌شود که مرجعی نمی‌تواند از مجلس این اختیار را سلب کند و آن را در اختیار مرجع یا شخص دیگری بگذارد. سیر تحولات قانون‌گذاری قبل و پس از انقلاب نیز این موضوع را به‌خوبی روشن می‌کند. اما اختیار هیئت امناء در تصویب مقررات، ثانیاً و بالعرض است و فی‌نفسه استقلالی ندارد و محدود به موارد مصرحه است، درحالی‌که اختیارات مجلس در وضع قانون، اولاً و بالذات و دارای صلاحیت عام در وضع قانون را دارد. (هاشمی، ۱۳۸۴: ۱۳۱) پس هیئت امناء در مواردی که اقدام به وضع مقررات مختلف می‌کند اولاً- باید در محدوده اختیارات تفویض شده باشد. ثانیاً- در مواردی که تردید وجود دارد که هیئت امناء می‌تواند خارج از قلمرو اعطایی اقدام به وضع مقرر نماید، اصل بر عدم صلاحیت است.

۳- سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. به عبارت دیگر، قانون‌گذاری وظیفه اصلی قوه مقننه است و انتقال اختیار قانون‌گذاری به اشخاص و نهادهای خارج از پارلمان امکان‌پذیر نیست. زیرا با قبول اصل تفکیک قوا، هر یک از قوای سه‌گانه دارای قلمروی اختصاصی خود بوده و اگر اختیار قوه‌ای به قوه دیگر داده شود خطر اختلاط و تمرکز قوا و ایجاد دیکتاتوری وجود دارد. (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۱۵) اگر چه در برخی موارد به دلایلی و به‌طور استثنایی اختیار قانون‌گذاری با حفظ شرایطی به دستگاه‌های دیگر واگذار می‌شود (برای مثال، به موجب اصل هفتاد و دوم قانون اساسی مجلس می‌تواند اختیار تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را یا به کمیسیون‌های ذی‌ربط و یا به دولت واگذار نماید.) لکن موارد مذکور استثنایی است و امکان تسری آن‌ها به موارد مشابه وجود ندارد.

۴- برابر اصل تفکیک قوا، صلاحیت مجلس برای وضع قانون عام و در همه امور امکان‌پذیر است. (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۱۳-۲۱۴) مگر در مواردی که در قانون اساسی صراحتاً منع شده باشد. برای مثال، مجلس نمی‌تواند در خصوص واگذاری اراضی کشور با دولت دیگری توافق کند یا در خصوص تغییر جمهوریت و اسلامیت کشور قانون وضع نماید، لکن به لحاظ وظیفه ذاتی و اصلی پیش‌بینی شده، صلاحیت تصویب قانون در همه امور جاری کشور را دارد. با این وصف، در موارد تردید در خصوص دارا بودن صلاحیت، اصل بر صلاحیت است مگر آنکه خلاف آن به اثبات برسد.^۱ به‌واقع صلاحیت مجلس در وضع قانون، عام و متکی به قدرت یا نهاد دیگری

۱. اگر چه در نظام حقوقی ایران با توجه به وجود شورای نگهبان که وظیفه بررسی و تطبیق قوانین مجلس با قانون اساسی و

نیست؛ (هاشمی، ۱۳۸۴: ۱۳۱) درحالی‌که مصوبات هیئت امناء تنها در محدوده اختیارات اعطایی معتبر است و این نهاد نمی‌تواند خارج از صلاحیت تعیین شده اقدام به وضع مقرراتی نماید و از این‌رو صلاحیت هیئت امناء بسیار محدود و منحصر به موارد مصرحه قانونی است و در موارد تردید، اصل بر عدم صلاحیت است.

۸- آیا مجلس می‌تواند وظیفه قانون‌گذاری را به هیئت امنای دانشگاه واگذار نماید؟

با توجه به بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه و اعطای صلاحیت حق وضع مقررات در حوزه‌های مختلف اداری، استخدامی، تشکیلات و مالی و معاملاتی به هیئت امنای دانشگاه‌ها، سؤال مهمی مطرح می‌شود که آیا مجلس اساساً حق دارد چنین اختیاراتی را به دستگاه یا نهادی اعطای نماید؟ آیا این تفویض از نظر قانون اساسی صحیح است؟ ابتدا لازم است وظیفه مجلس مشخص شود تا بتوان به سؤال فوق پاسخ داد. به موجب اصول مختلف قانونی اساسی، وظیفه اصلی و مهم قوه مقننه وضع قانون برای اداره امور کشور است. به عبارت دیگر «وضع قانون، وظیفه اصلی پارلمان است و آنچه در تعریف و قلمرو قانون جای می‌گیرد، قاعدتاً در حیطه صلاحیت‌های پارلمانی است». (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۱۳) این وظیفه ذاتی، قائم به شخص نمایندگان است و قابل واگذاری نیست. به دیگر سخن، مجلس نمی‌تواند این وظیفه را به تشخیص خود به سایر قوا یا دستگاه‌ها اعطا نماید. در این خصوص، فرقی نمی‌کند که این وظیفه به طور کامل از سوی مجلس به قوه یا دستگاه دیگری واگذار شود یا اینکه هریک از نمایندگان بخواهند به نوبه خود این وظیفه را به شخص ثالثی حتی در قالب وکالت^۱ اعطا نمایند. لیکن بنا به ملاحظاتی و تحت شرایط خاص که در قانون اساسی کشور پیش‌بینی شده، به صورت محدود این تفویض وظیفه مورد قبول قرار گرفته است. (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۱۲۴)

برابر اصل تفکیک قوا که در نظام حقوقی ایران مورد قبول واقع شده است. (اسکندری و دارابکلایی، ۱۳۷۷: ۱۲۴) صلاحیت مجلس در وضع و تصویب قوانین مطلق و انحصاری است و لذا غیر از مواردی که در قانون اساسی پیش‌بینی شده، غیر قابل تفویض و واگذاری است؛

شرح انور را بر عهده‌دار دارد، عملاً موضوع مصداق ندارد، لیکن در ارزیابی و اعتبارسنجی بین مصوبات هیئت امناء و مجلس می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد.

۱. اگرچه هر شخصی می‌تواند برای کلیه امور خود به دیگری وکالت دهد، لیکن برخی از فعالیت‌ها قائم به شخص است و انجام آن کار حتی توسط دیگران، به منزله انجام تعهد تلقی نمی‌شود، از این قبیل است به هنگامی که نقاش ماهری تعهدی را بر عهده می‌گیرد یا پزشک حادثی متعهد می‌شود بیمار خود را جراحی کند. مضافاً بر این باید یادآور شد ماهیت وکالت در عرصه عمومی با حقوق خصوصی متفاوت است و موضوع نیابت‌پذیر نیست. این امر در خصوص پایان دادن به وکالت و استعفا یا عزل نماینده نیز ملاحظه می‌شود.

(هاشمی، ۱۳۸۴: ۱۳۲) از این رو در اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مقرر شده است: «...مجلس نمی تواند اختیار قانون گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند...».

بر همین مبنا، مواردی که این امکان تفویض برای مجلس پیش بینی شده است بسیار محدود و در برخی موارد نیز موقتی است. یکی از مواردی که در قانون اساسی به آن اشاره شده در خصوص قوانین آزمایشی است. به موجب اصل هشتاد و پنج (با رعایت اصل هفتاد و دو)، در موارد استثنایی و به جهت ضرورت، مجلس می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیون های داخلی مجلس تفویض نماید. بدیهی است که دخالت مستقیم مجلس در این نوع قوانین کاملاً مشخص است لکن با وجود این، اعتبار قوانین فوق، موقتی است و برای اینکه بتواند همانند قانون دائمی، در طول زمان لازم الاتباع باشد، نیاز به تصویب مجدد مجلس دارد. با این توضیحات، چطور می توان در خصوص اعطای گسترده قانون گذاری به هیئت ها و سایر دستگاه ها این حق را برای مجلس قائل شد. شاید گفته شود با وجود شورای نگهبان و تطبیق قوانین عادی با قانون اساسی، این ایراد قابل توجه نیست زیرا، عدم مغایرت اعطای این تفویض پیش تر مورد تنفیذ شورا رسیده است و عدم مغایرت آن با قانون اساسی اعلام شده است. لکن در جواب باید گفت که احتمال اشتباه شورا وجود دارد. برای مثال، با وجود اینکه ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه در راستای اهدافی که قبلاً معروض افتاد اختصاص به دانشگاه ها و مراکز آموزشی و تحقیقاتی و فرهنگستان ها دارد، در اقدامی بسیار عجیب و غیرمنتظره، صندوق رفاه دانشجویان که به هیچ عنوان وظیفه ای آموزشی و علمی بر عهده ندارد، با تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان، تحت حاکمیت قانون فوق قرار گرفت.^۱ در حالی که هیچ دلیل منطقی برای تسری مفاد قانون برنامه پنجم توسعه به صندوق رفاه وجود ندارد و این اقدام برخلاف رویه قبلی شورای نگهبان است. پیش تر شورای نگهبان در خصوص طرح توزیع عادلانه آب، لایحه اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی و لایحه برنامه سوم توسعه، به استناد اصل عدم تفویض قانون گذاری مندرج در اصل ۸۵ قانون اساسی، نظرات کاملاً مخالف را ارائه داده است. برای مثال، در نظریه مورخ ۱۳۷۷/۲/۲ در خصوص لایحه اساسنامه بنیاد شهید در خصوص اظهار نظر در مورد ماده (۴) لایحه فوق که تعیین مصادیق و چگونگی تشخیص شهید و مآلاً تعریف شهید را به آیین نامه محول نموده بود به لحاظ اینکه این امر، تقنینی تلقی می شود، خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی دانست. (آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۱۰۱)

تصور نشود که نویسنده این مقاله با استقلال دانشگاه مخالف است، بلکه هدف از طرح ایرادات حقوقی صرفاً به منظور اصلاح امور و چاره اندیشی برای رفع این عیوب است. هر چند

۱. قانون الحاق یک تبصره به بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۹۱/۵/۱۷ مجلس شورای اسلامی.

ممکن است برخی از این معایب با اصلاح قوانین امکان‌پذیر باشد ولی به نظر می‌رسد مشکل اصلی در خصوص اعطای بی‌حد و حصر این تفویض است و با توجه به شروع دوره مهم و جدید قانون‌گذاری به سبب اختیارات اعطایی از قوانین برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه، قطعاً در آینده نه‌چندان دور، اشکالات جدی دامن‌گیر دانشگاه‌ها و مآلاً نیروی انسانی آن خواهد شد.

صرف‌نظر از ایراداتی که ممکن است در آینده متوجه مجموعه دانشگاه شود، به نظر می‌رسد اساساً مجلس به‌جز در مواردی که قانون اساسی این حق را پیش‌بینی نموده است، امکان تفویض وظایف را ندارد، زیرا به موجب اصل تفکیک قوا، این حق منحصرأ در اختیار قوه مقننه است و از آنجا که این حق یا به عبارت صحیح‌تر این تکلیف قانونی، قائم به شخص نمایندگان است، نمی‌توان حتی با تصویب مجلس، آن را به دیگران واگذار نمود.^۱

بر فرض که بتوان بر اساس قانون عادی مجلس این حق را برای هیئت امنای دانشگاه قائل بود، در این صورت هیئت امناء تنها حق دارد در چارچوب شرایط در نظر گرفته شده اقدام به وضع مقررات نماید و در صورتی که خارج از اختیار تفویض شده اقدام نماید، مصوباتش فاقد اثر قانونی است. حتی به نظر می‌رسد در موارد تردید، مصوبات فوق فاقد اعتبار است، زیرا، با وجود شک، سخن از صلاحیت به میان می‌آید و برخلاف مجلس که اصل بر صلاحیت قانون‌گذاری در همه امور کشور را دارد، چنین صلاحیتی برای هیئت امناء پیش‌بینی نشده و لذا اصل بر عدم صلاحیت است و مصوبات فوق قابل ترتیب اثر قانونی نیست.

۹- ایراد عدم ارزیابی حقوقی مصوبات هیئت امناء پیش و پس از تصویب

هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها به سبب وظیفه خطیر و مهمی که در جهت سیاست‌گذاری‌های کلان آموزشی بر عهده دارند. (Balderson, 1995:55) موظف به وضع مصوباتی می‌باشند که در عین صیانت از استقلال دانشگاه، قابل اجرا نیز باشند. از این رو، مصوبات فوق باید مورد ارزیابی کارشناسانه حقوقی قرار گیرند. اصولاً تطبیق و ارزیابی پیشنهادها پیش از طرح در هیئت امناء یا پس از آن مورد توجه قرار نگرفته است. از زمان تأسیس هیئت امناء و فراز و فرودهایی که طی سالیان گذشته داشته است، موضوع کارشناسی حقوقی و تطبیق پیشنهادهای مطروحه با قوانین و مقررات جاری کشوری مورد امعان نظر نبوده است و به همین لحاظ مقرراتی وضع می‌شود که به دلایل مختلف در اجرا با مشکل مواجه می‌شود و امکان اجرای آن به‌سادگی میسر نیست.

۱. به نظر می‌رسد قائم به شخص بودن وظایف نمایندگی نه تنها در خصوص فرد نمایندگان جاری است، بلکه این معنا در مورد مجلس به عنوان شخصیت حقوقی مستقل صادق است و به موجب اصل تفکیک قوا و صراحت قانون اساسی، با تصمیم جمعی نمایندگان مجلس نمی‌توان بخشی یا همه وظیفه قانون‌گذاری را به دلایل مختلف به سایر دستگاه‌های اجرایی واگذار کرد.

با نگاه به ترکیب اعضای هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها برابر قانون تشکیل هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی در سال ۱۳۶۷ به‌خوبی مشخص می‌شود که شیوه نظارت حقوقی بر مصوبات فوق پیش‌بینی نشده است، هرچند به موجب ماده (۷) آیین‌نامه تشکیل شورای هماهنگی هیئت‌های امناء مصوب ۷۷/۷/۹ وزیر فرهنگ و آموزش عالی، «کمیته تخصصی حقوقی و تطبیق مصوبات» متشکل از معاون حقوقی و امور مجلس، مدیرکل دفتر حقوقی، مدیرکل دفتر هیئت‌های امناء و دو تن صاحب‌نظر با پیشنهاد معاون حقوقی و امور مجلس، وظیفه بررسی کلی و تطبیق حقوقی مصوبات هیئت‌های امناء با قوانین و مقررات و مشخص نمودن مواردی که با ضوابط و مقررات مغایرت دارد را بر عهده دارند، اما در عمل (تا جایی که بررسی شده)، این کمیته تشکیل نشده است. ضمن آنکه جایگاه این کمیته متزلزل است و در قانون تشکیل هیئت امناء، سخنی از آن به میان نیامده و وجود این کمیته بستگی به نظر وزیر مربوطه دارد. به همین علت است که در «دستورالعمل نحوه بررسی و اعلام نظر در مورد صورت جلسات هیئت‌های امناء و کمیسیون‌های خاص هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و ابلاغ مصوبات دفتر وزارت» مورخ ۷۷/۱۰/۴ وزیر فرهنگ و آموزش عالی، الزامی برای بررسی حقوقی مصوبات پیش‌بینی نشده است.

با نگاه به سیر تاریخی تشکیل و کارکرد هیئت امنای دانشگاه به جهت محصور بودن مصوبات در دانشگاه تهران و آن هم محدود به تصویب آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت‌علمی، بحث لزوم ارزیابی مصوبات پیش و پس از تصویب چندان مورد توجه قرار نگرفت و در سطح کشور تنها دانشگاه تهران دارای مقررات خاص برای اعضای هیئت‌علمی خود بود و لذا هیئت‌های امنای اغلب دانشگاه‌ها نیز به‌طور موردی در برخی موارد محدود همچون بازنشستگی، مقرراتی را به تصویب رسانیدند.^۱

۱. البته ممکن است گفته شود از سال ۱۳۵۸ آیین‌نامه مصوبه هیئت امناء دانشگاه تهران به‌طور وسیع مورد استفاده هیئت‌های امنای دانشگاه‌های دیگر قرار گرفت. اما این سخن درست نیست زیرا تکلیف دانشگاه‌ها به رعایت آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت‌علمی دانشگاه تهران به موجب قانون ایجاد گردید نه به موجب مصوبه هیئت امنای هر دانشگاه و لذا عملاً بحث مهمی در خصوص اجرای اصل آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت‌علمی از سوی مراجع مختلف اداری، قضایی و حتی دیوان محاسبات کشور مطرح نگردید. به نظر می‌رسد علت عمده معطوف به این امر بود که دستگاه‌های مختلف معتقد بودند آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت‌علمی، قانون است، نه مصوبه هیئت امناء. اگرچه آیین‌نامه فوق‌الذکر در ابتدا توسط هیئت امنای دانشگاه تهران به تصویب رسید، اما حسب تصمیم مقنن برای سایر دانشگاه‌ها نیز الزام آور تلقی گردید و از این رو آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت‌علمی که بسیاری از اعضای هیئت‌علمی به موجب آن تبدیل وضع، بازنشسته یا حقوق دریافت نموده‌اند، مورد تصویب هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها قرار نگرفته بود. در نگاه صحیح‌تر شاید بتوان گفت پس از قانون مجلس، اعتبار مقررات مورد عمل دانشگاه‌ها از اعتبار آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت‌علمی دانشگاه تهران بالاتر بود زیرا آیین‌نامه فوق که توسط دانشگاه تهران مورد اجرا قرار گرفته بود مصوبه هیئت امناء تلقی می‌شد لیکن آنچه مورد استفاده سایر دانشگاه‌ها بوده قانونی بود که منطبق با متن آیین‌نامه دانشگاه تهران بوده است.

البته از آنجا که پیش از تصویب آیین‌نامه‌های چهارگانه، تصمیمات هیئت امناء بیشتر به صورت جزئی و موردی بوده است، از همین رو ایراداتی که در این خصوص از سوی اشخاص حقیقی و حقوقی طرح و پیگیری شده است در حد ابطال مصوبات یا تغییر جزئی آن‌ها بوده است. لیکن با وضع مقررات کلی تر ممکن است دایره ایرادات گسترش یابد به ویژه آنکه به نظر می‌رسد در خصوص اعطای اختیار وضع مقررات در برخی امور، مجلس دچار اشتباه شده و اعطای چنین اختیاراتی از حوزه صلاحیت مجلس خارج است.

گفتار سوم - قلمرو مصوبات هیئت امنای دانشگاه و آثار تجاوز از حدود اختیارات ۱۰- قلمرو صلاحیت هیئت امناء

به هنگامی که دانشگاه در صدد طرح پیشنهادی در هیئت امناء برای رفع مشکل جاری یا ایجاد حق و تکلیف برای اعضای هیئت علمی یا کارکنان خود است، همواره این سؤال وجود دارد که حدود اختیارات هیئت امناء تا کجا و چگونه ترسیم شده است و اگر مصوبات فوق، حقوق مسلم کارکنان مشمول خود را به سبب مخالفت با قوانین و مقررات جاری کشور نقض نماید، آیا چنین مصوباتی دارای اعتبار قانونی است؟ یا اینکه می‌توان به طریقی از اجرای این گونه مصوبات امتناع کرد و یا فراتر از آن، در مرجع صالحه خواستار ابطال آن بود؟ از آنجا که سیر مراحل تصویب اعم از بررسی، طرح، تصویب، انتشار مصوبات هیئت امنای دانشگاه کاملاً متفاوت با سیر تصویب قوانین توسط مجلس یا حتی مصوبات هیئت وزیران است و عملاً نظارت کافی از جهت حقوقی قبل یا حتی پس از تصویب همانند مقررات پیش گفته وجود ندارد، احتمال وضع مصوباتی برخلاف قانون اساسی، قانون عادی یا حتی شرع بعید نیست و در صورت وقوع چنین وضعی، تکلیف مجریان چیست؟ چه راهکار حقوقی برای جلوگیری از وضع مقررات مغایر پیش‌بینی شده است و در صورت تصویب به چه نحوی می‌توان آن را ابطال نمود؟ آیا دیوان عدالت اداری به عنوان مهم‌ترین مرجع دادرسی اداری می‌تواند اقدام به ابطال مصوبات هیئت امناء نماید؟ یا باید قائل به آن بود که خود هیئت امناء یا مرجع بالاتر حق دارد که در این خصوص تصمیم بگیرد؟ همه این سؤالات هر چند به نظر ساده، بسیار مهم و اساسی است.

اصولاً به هنگامی که طرح نمایندگان یا لایحه دولت توسط مجلس به تصویب می‌رسد و به شکل قانون درمی‌آید، نه تنها قوه مقننه بلکه سایر قوا و کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلف به رعایت آن می‌باشند و این موضوع در خصوص مصوبات هیئت وزیران نیز کم و بیش رعایت می‌شود^۱ و به طور معمول امکان تغییر و لغو مصوبه، با همان مرجعی است که آن را ایجاد کرده

۱. برابر قوانین موجود اعتبار مصوبات هیئت وزیران تا اظهار نظر مغایرت با قانون از سوی رییس مجلس یا ابطال توسط دیوان

است، اما این بدان معنا نیست که اعتبار و قدرت اجرایی مصوبات هیئت وزیران همانند مصوبات مجلس است از این رو پس از تصویب، امکان ابطال آن در نظام حقوقی کشور مشخص شده است. بی‌اثر کردن مصوبات هیئت وزیران در جایی که مخالف قانون است به سه طریق زیر انجام می‌شود:

- ۱- لغو مصوبه با اعلام رئیس مجلس؛
- ۲- عدم اجرای مصوبات مخالف قانون اساسی و قانون عادی از سوی محاکم کشور؛
- ۳- امکان ابطال توسط دیوان عدالت اداری.

برابر قانون تشکیل هیئت امناء و قوانین برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه، مصوبات هیئت امناء تنها از قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی مستثنا شده است. از بیان مقنن چنین استنباط می‌شود که هیئت امناء برای آزادی عمل بیشتر از شمول قوانین حاکم بر سایر دستگاه‌های اجرایی خارج شده است تا بتواند هرچه بهتر و دور از بوروکراسی حاکم بر دولت به وظایف محوله خود بپردازد لیکن این به این معنی نیست که مجلس حق ندارد از حقی که به هیئت امناء داده است عدول نماید و یا از حدود آن بکاهد لذا در نتیجه مصوبات هیئت امناء نباید با قانون خاص مجلس مغایرت داشته باشد و تفاوتی نمی‌کند که قانون مجلس قبل یا بعد از مصوبه هیئت امناء به تصویب رسیده باشد. همچنین تصمیمات فوق، موردی نیست و نمی‌تواند در خصوص شخص خاصی وضع شود بلکه این حق برای وضع مقررات کلی از قبیل مقررات استخدامی است.

۱۱- تکلیف سایر دستگاه‌های اجرایی در خصوص اجرای مصوبات هیئت امناء

رویه معمول در نظام اداری کشور آن است که دستگاه‌های اجرایی کشور مکلف به رعایت مقررات مجلس و مصوبات هیئت وزیران (هاشمی، ۱۳۸۴: ۳۱۷ به بعد) هستند. در اغلب موارد، مقرراتی که در خصوص اجازه وضع مقررات به دستگاهی داده می‌شود، به جهت محدود بودن اختیارات حاصله، امکان تداخل وظایف و الزام رعایت مقررات فوق برای دستگاه دیگر پیش نمی‌آید، لیکن با توجه به تفویض اختیارات گسترده به موجب قوانین برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه کشور به هیئت امنای دانشگاه، این سؤال مهم و اساسی در خصوص مصوبات هیئت امنای دانشگاه مطرح می‌شود که آیا مصوبات فوق می‌تواند برای سایر دستگاه‌های اجرایی الزامی ایجاد کند؟ این سؤال، یک سؤال انتزاعی نیست و به‌واقع یکی از چالش‌های فراروی

عدالت اداری معتبر و دستگاه‌های اجرایی نمی‌توانند به بهانه مغایرت با قانون از اجرای آن امتناع نمایند و تنها محاکم به هنگام رسیدگی قضایی رأساً می‌توانند در صورت تشخیص مغایرت مصوبات با قانون از ترتیب اثر دادن به آن خودداری نمایند ولی به هر حال مصوبه فوق تا ابطال آن معتبر است.

هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی است. برای مثال، آیا به هنگامی که هیئت امنای دانشگاه تهران اقدام به وضع مقرره‌ای می‌نماید و دامنه اجرای آن به خارج از دانشگاه کشیده می‌شود، سایر دستگاه‌ها مکلف به رعایت آن می‌باشند یا نه؟

البته بدیهی است اگر مصوبه وضع شده با قانون و سایر مقررات لازم‌الاجرا مطابقت داشته باشد، مشکل خاصی مطرح نمی‌شود و مصوبه هیئت امناء قابلیت اجرا توسط دستگاه دیگر را دارد، آن‌هم نه به دلیل اینکه دستگاه فوق در حال اجرای مصوبه هیئت امناء است بلکه از باب رعایت مقررات قانونی عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی. لکن مشکل جایی بروز می‌کند که مصوبات هیئت امناء با سایر مقررات جاری حاکم بر دستگاه در تعارض است. در این وضع، تکلیف دستگاه اجرایی چیست و چگونه می‌توان مصوبه هیئت امناء را به موقع اجرا گذاشت؟ سؤال فوق می‌تواند دارای پاسخ‌های ذیل باشد:

الف- دستگاه اجرایی مکلف به رعایت و اجرای مصوبه هیئت امناء است: زیرا همان‌گونه که الزام به رعایت قانون در خود قانون پیش‌بینی شده است و دستگاه نمی‌تواند به بهانه‌های مختلف از اجرای قانون امتناع ورزد، در خصوص مصوبات هیئت امناء نیز همین تکلیف قانونی وجود دارد. به دیگر سخن، همان قانونی که الزام دستگاه را به رعایت قانون در نظر گرفته است، اجازه وضع مقررات را برای دانشگاه در نظر گرفته و بدیهی است به هنگامی که اجازه وضع مقررات برای دانشگاه لحاظ می‌شود اقتضا دارد مصوبات آن نیز لازم‌الرعایه باشد و اجازه وضع مقررات، بدون اثر نفوذ، لغو است و این امر از مقنن پسندیده نیست. بنابراین لزوم احترام به قانون، اجرای مصوبات هیئت امناء است و طبیعی است اذن در شیء، اذن در لوازم آن یعنی اجرای مصوبات نیز هست. به دیگر سخن، قانون‌گذار نخواسته است از سویی اجازه وضع مقررات را به دانشگاه‌های کشور اعطا نماید ولی از سویی دیگر، اثری بر مصوبات فوق قائل نباشد. تبعیت از مصوبات فوق، مطلق بوده و نمی‌توان تفکیکی بین مصوبات قائل شد مگر آنکه هیئت امناء خود این تمایز را پیش‌بینی نموده باشد.

ب- دستگاه اجرایی تکلیفی به رعایت و اجرای مصوبه هیئت امناء ندارد: رعایت یا عدم رعایت مصوبات هیئت امناء توسط یک دستگاه دولتی بستگی به جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات هیئت امناء و برداشتی که می‌توان از گستره شمول مصوبات بیان نمود، بازمی‌شود. اگر قائل به این باشیم که مصوبات هیئت امناء جایگاه و اعتبار قانون را دارد، بدیهی است که باید تبعیت سایر دستگاه‌ها از مصوبات هیئت امناء را الزامی بدانیم. اما اگر برای مصوبات فوق،

ارزشی پایین تر از قانون قائل باشیم و مصوبات را محدود به دانشگاه کنیم، دیگر نمی توان مصوبات مذکور برای سایر دستگاه‌ها الزام آور دانست. زیرا بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه کشور، اداره دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی را بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر سایر دستگاه‌های اجرایی و صرفاً بر اساس مصوبات هیئت امناء در نظر گرفته است و هیچ جا سخنی از تبعیت سایر دستگاه‌ها از مصوبات هیئت امناء به میان نیامده است. به عبارت دیگر، مصوبات هیئت امناء برای دانشگاه الزام آور است، نه برای سایر دستگاه‌ها و از همین رو، می تواند در زمینه مالی و معاملاتی، استخدامی اعم از هیئت علمی و غیر علمی، تشکیلات و ساختار سازمانی دانشگاه اقدام به وضع مقررات نماید، لکن نمی تواند همانند مجلس برای سایر دستگاه‌ها با وضع مقرراتی ایجاد تکلیف نماید که با قانون حاکم بر دستگاه در تعارض است یا مستلزم تکلیف اضافی برای آن باشد. از این منظر، نه تنها دستگاه هیچ تکلیفی به رعایت مصوبات معارض با قانون ندارد، بلکه عمل به مصوبات فوق، به واقع نقض قانون مجلس و موجب مسئولیت برای دستگاه است.

حتی فراتر از این باید قائل بدان شد که در مواردی که قانون گذار در خصوص موضوعی ساکت است نمی توان به مصوبات هیئت امناء ترتیب اثر داد. زیرا قبول تکلیف اضافی برای هر دستگاهی تنها از ناحیه الزامات قانونی قابل تصور است و دستگاه دولتی آزاد نیست به میل و اختیار خود و خارج از حدود و وظایفی که قانون گذار برای او ترسیم نموده است، وظایف خود را افزایش دهد یا از آن بکاهد. بند (ب) قانون مارالذکر، نیز مؤید این ادعا است زیرا، صلاحیت دانشگاه در اداره امور محدود به دانشگاه بوده و صرفاً دانشگاه از شمول مقررات عمومی حاکم بر سایر دستگاه‌های دولتی خارج شده است و از این قانون استنباط نمی شود که سایر دستگاه‌ها نیز از شمول قوانین عمومی خارج هستند و لذا ملزم به رعایت مصوبات مذکور می باشند.

برای مثال و برای روشن موضوع بحث به یک مصداق عملی که در حال حاضر برای بخش قابل توجهی از کارکنان دانشگاه‌ها ایجاد مشکل کرده است، اشاره می شود. هیئت امنای دانشگاه تهران در یکی از مصوبات خود و در جهت ترمیم حقوق کارکنان غیر هیئت علمی، اقدام به وضع فوق العاده جذب نمود. فوق العاده مقرر همانند سایر مزایای مستمر به عنوان مزایای ثابت تلقی و مشمول کسور بازنشستگی شد، لیکن سازمان بازنشستگی کشور از پذیرش این فوق العاده امتناع نمود. استدلال سازمان مذکور آن است که وفق ماده ۱۰۶ قانون مدیریت خدمات کشوری که ذکری از فوق العاده‌های قانونی نموده، سخنی از فوق العاده جذب نکرده است و از آنجا که این سازمان ملزم به رعایت قانون (نه مصوبات هیئت امناء) است، لذا نمی تواند به فوق العاده جذب مصوب هیئت امناء ترتیب اثر دهد.

این ابهام زمانی جدی‌تر مطرح می‌شود که بدانیم برخی از دانشگاه‌ها مدت‌زمان قابل توجهی از حقوق کارکنان خود را (از جمله کسر فوق‌العاده جذب) به عنوان کسور بازنشستگی کسر و به حساب سازمان بازنشستگی واریز نموده‌اند ولی با صدور حکم بازنشستگی به یک‌باره حقوق اشخاص مذکور به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش یافت و با وجود پرداخت کسور بازنشستگی، سازمان بازنشستگی هیچ مسئولیتی را در خصوص پرداخت کامل حقوق بازنشستگی مطابق تصمیم هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها نمی‌پذیرد.^۱

لذا همان‌طور که ملاحظه می‌شود، مصوباتی که هیئت امناء به تصویب می‌رساند در برخی موارد شمول آن نه تنها در محدوده دانشگاه، بلکه به سایر دستگاه‌های اجرایی خارج از دانشگاه نیز تسری می‌یابد و برخلاف ظاهر بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم که اداره دانشگاه را صرفاً بر اساس مصوبات هیئت امناء پیش‌بینی و حق وضع مقرراتی در این حوزه اعطا نموده است، مصوبات هیئت امناء محدود به دانشگاه نمی‌شود.

۱۲- خروج هیئت امنای از قلمرو صلاحیت و تعارض با قانون مجلس

پیش‌تر مطرح شد، که قانون مجلس در سلسله‌مراتب قواعد حقوقی، در سطحی بالاتر از مصوبات هیئت امنای قرار دارد و لذا با قبول برتری قانون بر مصوبات هیئت امنای دانشگاه، در صورت تعارض، موضوع از دو جهت قابل بررسی است:

فرض اول- مغایرت مصوبات هیئت امناء با قانون عام مجلس: به هنگامی که مجلس اقدام به وضع قانون می‌کند، کلیه دستگاه‌های مشمول مکلف به رعایت آن می‌باشند و مواردی که مقنن بنا به مصالحی خواسته است برخی از اشخاص را از دایره شمول قانون خارج کند، با احصاء موارد، به آن تصریح می‌کند. (محمدی، ۱۳۷۳: ۸۲) برای مثال، به موجب ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، اعضای هیئت‌علمی از شمول قانون مذکور خارج شده‌اند، لیکن اعضای غیر هیئت‌علمی که بخش وسیعی از مستخدمین دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی را تشکیل می‌دهند، مشمول این قانون می‌باشند. اما با تصویب آیین‌نامه استخدامی کارکنان غیر هیئت‌علمی در هیئت امنای دانشگاه‌ها در سال ۱۳۹۱ که تفاوت‌های فاحشی با قانون مذکور دارد، این ابهام بروز و ظهور کرد کدام‌یک از آن دو مقرر مذکور معتبر و قابل اجرا است؟ پاسخ به پرسش فوق ممکن است به دو صورت بیان شود: اول- اگرچه مصوبات هیئت امناء

۱. اختلاف بین سازمان بازنشستگی و وزارتین علوم و بهداشت به استناد بند (ب) ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۷ در معاونت توسعه و سرمایه انسانی رییس جمهور مطرح و نهایتاً مصوبه شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی معاونت مذکور به نفع دانشگاه اعلام نظر کرد. با وجود مصوبه فوق، سازمان بازنشستگی از پذیرش آن خودداری نمود.

هم‌ردیف قانون مجلس تلقی نمی‌شود، لیکن مصوبات هیئت امناء تا زمانی که توسط مرجع صالحه ابطال نشده، معتبر است. دوم- از آنجا که جایگاه و اعتبار مصوبه هیئت امناء از قانون پایین‌تر است، نباید مغایر قانون مجلس باشد.

به نظر می‌رسد نظر اول قابل قبول‌تر باشد زیرا با نگاه اجمالی به اعتبار مقررات از جمله مصوبه هیئت وزیران که قطعاً هم‌ردیف قانون تلقی نمی‌شود، مشاهده می‌شود که بعضاً مصوبات فوق پس از ماه‌ها اجرا ابطال می‌شود و نمی‌توان گفت که مصوبات هیئت وزیران در زمان اجرا و پیش از ابطال فاقد مبانی حقوقی و بی‌اعتبار بوده است. لازمه اعطای اختیارات برابر اصل ۱۳۸ قانون اساسی به هیئت وزیران آن است که حق داشته باشد در حدود صلاحیت اقدام به وضع مقررات کند، (آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۲۴۵) اما این امر بدان معنا نیست که امکان وضع مقرراتی خلاف قانون وجود ندارد. (حتی در صورت بررسی ابتدایی توسط رییس مجلس) بنابراین در خصوص مصوبات هیئت امنای دانشگاه نیز می‌توان گفت: اگرچه مصوبات فوق، جایگاهی همانند قانون ندارد اما بنا به اختیارات حاصله از قوانین مختلف، حق وضع مقررات برای هیئت امنا پیش‌بینی شده و تا زمانی که مصوبات فوق ابطال نشده، معتبر و قابل اجرا است.

فرض دوم- مغایرت مصوبات هیئت امناء با قانون خاص مجلس: این فرض زمانی مصداق پیدا می‌کند که در موضوعی واحد، هم مجلس و هیئت امناء اقدام به تصویب مقرره نمایند. بدیهی است اگر مصوبات هیئت امناء مغایر با قانون مجلس باشد، دیگر نمی‌توان به مصوبه هیئت امناء ترتیب اثر داد. در این خصوص فرقی نمی‌کند که قانون مجلس پیش یا پس از مصوبه هیئت امناء به تصویب رسیده باشد. برای مثال، با وجود قانون مالی و معاملاتی مصوب ۱۳۶۹ مجلس شورای اسلامی، هیئت امنای هیچ دانشگاهی حق وضع آیین‌نامه مالی و معاملاتی مغایر با قانون فوق را ندارد. ابطال برخی مصوبات هیئت امنای دانشگاه توسط دیوان عدالت اداری تأییدی بر لزوم تبعیت مصوبه هیئت امنا از قانون مجلس است.

۱۳- تعارض با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

صرف نظر از مباحث مختلفی که پیرامون جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مآلاً اعتبار مصوبات آن مطرح است در حال حاضر، شورای فوق به عنوان مهم‌ترین رکن قانون‌گذاری در امور آموزشی و فرهنگی، اقدام به وضع مقررات مختلف می‌نماید و حسب تقسیم وظایفی (نانوشته) که بین مجلس و شورای مذکور وجود دارد، هرگاه شورا در حوزه آموزش عالی اقدام به وضع مصوبه‌ای می‌کند، مجلس از پرداختن به آن خودداری می‌کند. از سالیان گذشته تاکنون بخش قابل توجهی از مقرراتی که در حوزه آموزش عالی در حال اجرا

است از سوی شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسیده است و مجلس در این خصوص قانونی ندارد. برای مثال، انتخاب رییس دانشگاه به عنوان مهم‌ترین شخص حقوقی تأثیرگذار در هر دانشگاه پس از هیئت امناء، به شیوه‌ای انتخاب و منصوب می‌شود که در شورای عالی انقلاب فرهنگی مقرر شده است. بسیاری از مقرراتی از قبیل آیین‌نامه جامع مدیریت دانشگاه در خصوص ساختار و تشکیلات دانشگاه توسط این شورا به تصویب رسیده است. از آنجا که در خصوص اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی گفتگوی بسیار شده و مقالات متعددی به رشته تحریر درآمده است به جهت اجتناب از اطاله کلام از پرداختن به آن خودداری می‌شود و اجمالاً یادآور می‌شود که رویه حاکم بر مجلس، شورای نگهبان و دستگاه‌های اجرایی از جمله وزارتین علوم و بهداشت آن است که برای مصوبات شورا همانند قانون، اعتباری بالاتر از مصوبات هیئت امنای دانشگاه در نظر گرفته می‌شود.

صرف نظر از رویه موجود، باید گفت: مبنای قانونی ایجاد و ادامه حیات هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها، با مصوبه این شورا بوده است و نمی‌توان قائل به این بود که دستگاه متولد شده به موجب شورا، اختیاراتی فراتر از ایجادکننده خود دارد. از این رو، در خصوص برتری مصوبات شورا نسبت به مصوبات هیئت امناء نمی‌توان تردید کرد. حتی فراتر از این، با توجه به اینکه بخش قابل توجهی از مصوبات در حال اجرا در دانشگاه‌ها توسط این شورا به تصویب رسیده است، نادیده انگاشتن مصوبات شورا، در درجه اول، جایگاه قانونی هیئت امنای دانشگاه را متزلزل می‌سازد.

بنا به مراتب فوق و در صورتی که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را برتر از مصوبات هیئت امناء بدانیم، بدیهی است هیئت امنای هیچ دانشگاهی حق وضع مقررات برخلاف مصوبات شورا را ندارد، زیرا حاکمیت قانون و اطلاق آن بر کلیه اقدامات مقامات پایین دست، اقتضا دارد، تبعیت مقررات تابعه، برخلاف مقررات عالی وضع نشود. (Smith, 1962: 205) مع‌هذا به نظر می‌رسد این موضوع مورد توجه مسئولان وزارت متبوع و هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها قرار نگرفته است. در تأیید این ادعا می‌توان به مغایرت مصوبه جلسه ۷۲۷ مورخ ۹۱/۱۰/۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص امکان تداوم خدمات اعضای هیئت علمی دارای شرایط بازنشستگی با آیین‌نامه‌های (جدید) استخدامی اعضای هیئت علمی مصوب هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها، اشاره کرد. زیرا مقررات مربوط با بازنشستگی اعضای هیئت علمی در آیین‌نامه جدید و شرایط چگونگی ادامه خدمات اعضایی که به جهت داشتن شرایط باید بازنشسته شوند، متفاوت است و در حال حاضر، هریک از دانشگاه‌ها به فراخور حال و نیاز خود به هر یک از مقررات فوق استناد می‌جوید. در جایی که تمایل به ادامه خدمات عضو خود دارد، به استناد

مصوبه شورا، از بازنشستگی عضو هیئت علمی امتناع می نمایند و در خصوص برخی دیگر از اعضای هیئت علمی، به استناد آیین نامه جدید، مباردت به بازنشسته نمودن عضو هیئت علمی می کنند. به نظر می رسد این رویه ناصواب، قابل قبول نیست و باید هماهنگی بیشتری در خصوص تصویب مقررات و مآلاً اجرای آن توسط دانشگاه های سراسر کشور به وجود آید.

۱۴- تعارض با مصوبات هیئت وزیران

برابر اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی، هیئت وزیران می تواند، برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان های اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه پردازد. (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۶۹۶ و هاشمی، ۱۳۸۴: ۳۱۷) هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارند ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. تصویب نامه ها و آیین نامه های دولت، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می رسد تا در صورتی که آن ها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد.

به موجب قانون نحوه اجرای اصل هشتادوپنج و همچنین یکصدوسی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۶۸/۱۰/۲۶ و همچنین قانون اصلاحیه پنج تبصره به قانون فوق الذکر، در صورت تعارض مصوبات هیئت وزیران با قانون مجلس موارد زیر باید اجرا شود:

۱- دستور فوری توقف اجرای مصوبه ای که توسط رئیس مجلس خلاف قانون تشخیص داده می شود، اعم از اینکه تمام مصوبه یا بخشی از آن مغایر قانون باشد؛
۲- تکلیف هیئت وزیران نسبت به اصلاح یا لغو از سوی هیئت وزیران، پس از اعلام نظر رئیس مجلس؛

۳- ابطال مصوبه هیئت وزیران در صورت عدم اقدام دولت در اصلاح یا تغییر، نسبت به بخشی که مورد ایراد رئیس مجلس قرار گرفته است.

همان طور که ملاحظه می شود نظارت پارلمانی بر مصوبات هیئت وزیران در ابتدای شکل گیری آیین نامه های هیئت دولت وجود دارد. (موسی زاده، ۱۳۸۷: ۱۶۴) همچنین از آنجا که دستگاه های اجرایی و از جمله دانشگاه به معنای عام در قلمرو قوه مجریه قرار می گیرد، تأمین اجرای قانون و تنظیم سازمان های اداری از مهم ترین مصادیق اجرا به شمار می رود. (آقای طوق، ۱۳۸۹: ۲۵۵)

از این رو مصوبات فوق نمی تواند با قانون و مقررات بالادستی در تعارض باشند.

به طور معمول، مصوبات هیئت وزیران در دو سطح مورد کنترل و ارزیابی قرار می‌گیرد: سطح اول مربوط به بررسی ابتدایی پیش از ارائه به مجلس است که توسط کارشناسان مجموعه دستگاه دولتی مورد بررسی قرار می‌گیرد. معمول آن است که ابتدا پیشنهاد در دستگاه مربوطه مورد بررسی قرار گرفته و سپس در کمیسیون لوایح هیئت دولت نهایی می‌شود. سطح بعدی کنترل مصوبات هیئت وزیران پس از تصویب است که به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی و همچنین قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ و اصلاحیه آن، مصوبه برای رییس مجلس ارسال تا در خصوص عدم مغایرت آن با قانون اظهار نظر شود.

این در حالی است که مصوبات هیئت امناء نه پیش از تصویب از چنین امکانی برای بررسی کارشناسانه برخوردار است و نه پس از تصویب در مرجعی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. تنها وجه مشترک هر دو نوع مصوبات مربوط به امکان ابطال مصوبات در دیوان عدالت اداری است.

به علاوه، به موجب اصل ۱۳۴ قانون اساسی، در موارد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی و در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رییس جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است. (هاشمی، ۱۳۸۴: ۳۲۷). با این وصف، حتی می‌توان قائل به آن بود که اگر در خصوص موضوعی مشترک، هیئت وزیران و هیئت امنای دانشگاه، اقدام به وضع مقرره‌ای نمایند، مصوبه هیئت وزیران بر مصوبه هیئت امناء حاکم است. این نظر در نظریه شورای نگهبان نیز مذکور افتاده است. (موزنیان، ۱۳۸۱: ۲۴۱)

۱۵- محدودیت‌های قانونی قلمرو اجرای مصوبات هیئت امناء

برای اجرای درست هر مقرر قانونی، مرجع وضع کننده آن مکلف است ضمن فراهم کردن مقتضیات اجرا، موانع بر سر راه آن را مرتفع نماید. در خصوص مصوبات هیئت امنای دانشگاه این موضوع به خوبی مشخص نشده است و از این نظر قانون تشکیل هیئت‌های امناء و همچنین قوانین برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه، دارای ایراد است و در مواردی امکان اجرای تصمیمات هیئت امناء عملاً فراهم نیست. در خصوص مصوبات مجلس با توجه به مکانیسم پیش‌بینی شده این ایراد به چشم نمی‌خورد زیرا در خصوص مصوبات مجلس، عموماً بررسی‌های فراوان و عمیقی توسط دولت (در قالب لایحه تقدیمی به مجلس) یا نمایندگان (در قالب طرح) انجام می‌شود و مجدداً نیز مصوبه در شورای نگهبان از جهت عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع مورد بررسی و اعلام نظر قرار می‌گیرد. بررسی دیگری که توسط این شورا انجام می‌شود ولی کمتر به آن توجه می‌شود، بررسی مصوبات مجلس به جهت پیش‌بینی بار مالی

است. یعنی مصوبه مجلس حتی اگر اصولاً مخالف شرع و قانون اساسی نیز نباشد لکن بار مالی را برای کشور (بدون آنکه منبع آن را پیش‌بینی شده باشد) ایجاد کند، از سوی این شورا رد می‌شود. در خصوص مصوبات هیئت امنای دانشگاه نیز این شرط صرف‌نظر از اعتبار مصوبات فوق، بسیار ضروری است و با توجه به ایراداتی که پیش‌تر مطرح شد، مشکلاتی را برای دانشگاه‌ها ایجاد نموده است.

برای مثال، به موجب بند (ت) ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه، کلیه تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها، تغییرات تشکیلات، تغییر ضرایب، جدول حقوقی و طبقه‌بندی مشاغل و افزایش مبنای حقوقی، اعطای مجوز هر نوع استخدام و به‌کارگیری نیرو و همچنین مصوبات هیئت‌های امناء که متضمن بار مالی برای دولت باشد در صورتی قابل طرح، تصویب و اجرا است که بار مالی ناشی از آن در گذشته، محاسبه و در قانون بودجه کل کشور یا منابع داخلی دستگاه اجرایی ذی‌ربط تأمین شده باشد. اقدام دستگاه اجرایی برخلاف این حکم، تعهد زائد بر اعتبار محسوب می‌شود. مفاد این حکم در ماده ۲۹ قانون مذکور نیز به صراحت آمده است. مدت‌ها اختلاف بود که آیا عبارت بکار رفته هیئت امناء در ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه شامل هیئت امنای دانشگاه می‌شود یا نه. سرانجام مجلس با تأخیری طولانی و پس از اقداماتی که توسط برخی از دانشگاه‌ها انجام شد، در مورخ ۹۳/۹/۴ ضمن تأکید بر ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه، هیئت امنای دانشگاه را مکلف به رعایت مفاد ماده فوق در خصوص تصویب مصوبات خود نمود. تکلیف مجلس به‌واقع محدودیتی قانون برای طرح، تصویب و اجرا است.^۱

مستند به این الزام قانونی، معاون فنی و حسابرسی امور عمومی و اجتماعی دیوان محاسبات کشور طی نامه مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۸ خطاب به وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، بر غیرقانونی بودن برخی از مصوبات اخیر بعضی از دانشگاه‌ها در افزایش حقوق کارکنان خود تأکید می‌کند. به‌واقع اقدام دیوان محاسبات، به منزله عدم پذیرش صلاحیت تقنینی هیئت امناء در وضع مقررات (مالی و معاملاتی) است که مطابق دکترین حکومت مجلس، تقنین را منحصرأ در صلاحیت مجلس می‌داند. (آقای طوق، ۱۳۸۹: ۲۴۷) برای روشن شدن موضوع لازم است

۱. بر اساس بند (ف) ماده ۳۷ طرح الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوبه مورخ ۹۳/۹/۴ مجلس شورای اسلامی (جدید)، تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، تغییرات تشکیلات، تغییر ضرایب، جداول حقوقی و طبقه‌بندی مشاغل و افزایش مبنای حقوقی، اعطای مجوز هر نوع استخدام و به‌کارگیری و مصوبات هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی که متضمن بار مالی برای دولت و صندوق‌های بازنشستگی و دستگاه‌های اجرایی باشد، در صورتی قابل طرح و تصویب و اجراء است که بار مالی ناشی از آن در گذشته محاسبه و در قانون بودجه کل کشور یا منابع داخلی دستگاه اجرایی ذی‌ربط تأمین شده باشد. اقدام دستگاه اجرایی برخلاف این حکم، تعهد زائد بر اعتبار محسوب می‌شود.

توضیح داده شود که دانشگاه‌ها دارای دو درآمد عمومی و اختصاصی هستند که درآمد عمومی آن‌ها سالیانه در قانون بودجه سنواتی پیش‌بینی و به عنوان کمک، تلقی و با مصوبات هیئت امناء هزینه می‌شود. لکن برخی از دانشگاه‌ها دارای درآمد اختصاصی بوده که می‌توانند با مصوبه هیئت امناء جهت پرداخت بخشی از حقوق و مزایا اقدام کنند. از آنجا که عمده بودجه دانشگاه‌ها از طریق درآمدهای عمومی تأمین می‌شود، لذا نفس استقلال در وضع مقررات، موجب نمی‌شود که مصوبات هیئت امناء نیز قابلیت اجرا داشته باشد.

حکم مقرر در مواد ۹ و ۲۲۴ قانون برنامه پنجم، پیش‌تر در بند ۱۷ قانون بودجه سال ۱۳۸۷ چنین آمده بود: «از ابتدای سال ۱۳۸۷ کلیه تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها... و همچنین مصوبات هیئت امناء که متضمن بار مالی برای دولت باشد، به‌جز مواردی که در چارچوب اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری است در صورتی قابل طرح، تصویب و اجرا است که بار مالی ناشی از آن قبلاً محاسبه و در قانون بودجه کل کشور تأمین شده باشد. در غیر این صورت عمل دستگاه اجرای در حکم تعهد زائد بر اعتبار و مشمول حکم ماده ۵۹۸ قانون تعزیرات است.» بنابراین ملاحظه می‌شود که مصوباتی که متضمن عدم پیش‌بینی بار مالی است، قابلیت اجرا ندارد بلکه وفق قانون فوق، موجب مستوجب کیفر نیز هست.^۱

۱۶- نظارت دولت بر مصوبات هیئت‌های امناء

بیان شد که اداره دانشگاه نیازمند استقلال است. به‌طور منطقی استقلال دانشگاه‌ها تا حدی قابل قبول است که منجر به هرج و مرج نشود و دولت بتواند به این‌گونه مؤسسات، نظارت اصولی داشته باشد. این نظارت را که قیومیت اداری گویند از طرف دولت نسبت به مؤسسات فوق اعمال می‌شود. اعطای استقلال به این معنی نیست که دانشگاه به کلی از نظارت دولت خارج شود. (انصاری، ۱۳۸۶: ۲۱۶)

نظارت بر دانشگاه‌ها نیز از طرق مختلفی انجام می‌شود. اولین و مهم‌ترین دستگاه نظارت

۱. در وهله اول به نظر می‌رسد، از آنجا که قانون بودجه سال ۱۳۸۷ قانون یک‌ساله است لذا مجازات پیش‌بینی شده در قانون فوق پس از انقضای سال منتفی است، درحالی که چنین نیست. متأسفانه رویه ناصحیح در وضع قوانین بودجه به گونه‌ای است که دو دسته از مقررات در قانون بودجه سنواتی دیده می‌شود: ۱- مقررات موقتی و محدود به یک سال که در سال‌های بعد، مقررات دیگر جایگزین آن می‌شود. ۲- مقررات دائمی. یعنی به جای آنکه این مقررات به‌طور مستقل و خارج از قوانین بودجه سنواتی مطرح گردد، بنا به ملاحظاتی و عمدتاً به جهت عجله در تصویب و بدون کار کارشناسی کافی، در قالب بودجه سنواتی مطرح می‌شود. همان‌طور که پیش‌تر نیز معروض افتاد، آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت علمی دانشگاه تهران که برای سایر اعضای هیئت علمی دانشگاه‌های سراسر کشور لازم‌الاجرا گردید، به موجب بند (الف) تبصره ۳۶ قانون بودجه سال ۱۳۵۸ کل کشور بود. در خصوص محدودیت زمانی مصوبات مجلس نیز اصل بر دائمی بودن آن است مگر آنکه در خود قانون به موقتی بودن آن تصریح شود.

کننده که در حقیقت وظیفه هدایت و راهبردی دانشگاه را بر عهده دارد، وزارت علوم (یا بهداشت) است، زیرا به لحاظ موضوعی، دانشگاه وابسته به وزارت متبوع است و بسیاری از مقررات تدوین شده از سوی این وزارت برای دانشگاه‌ها لازم‌الاتباع است. وفق تبصره شماره (۹) از بند (ب) ماده قانون اهداف و وظایف و تشکیلات وزارت علوم مصوب ۸۳/۵/۱۸ و همچنین جلسه ۴۴۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب ۷۲/۲/۲۱، انتصاب روسای دانشگاه‌ها به پیشنهاد وزیر و از طریق شورای عالی انقلاب فرهنگی انجام می‌شود. بدین ترتیب وزیر در تعیین رییس دانشگاه به عنوان بالاترین مقام اجرایی دانشگاه بعد از هیئت امناء دخالت می‌کند و بدیهی است که رییس دانشگاه به نوبه خود نیز می‌تواند در عزل و نصب معاونین و مدیران دانشگاه و بسیاری از امور دانشگاه به طور مستقیم یا غیرمستقیم دخالت نماید و از این رو وزیر، نه تنها در قبال اقدامات وزارتخانه خود، بلکه در خصوص عملکرد دانشگاه‌ها نیز مسئول است.^۱

علاوه بر این، به موجب قانون تشکیل هیئت امناء، رییس هر دانشگاه، دبیر هیئت امنای همان دانشگاه محسوب می‌شود که با توجه به نقش تعیین کننده دبیر در خصوص طرح پیشنهادهای اولیه جهت طرح هیئت امناء، اهمیت عزل و نصب وی به خوبی آشکار می‌شود. صرف نظر از حق رأیی که رییس دانشگاه در هیئت امناء دارد، به واقع می‌توان گفت نقش وی در طرح و تصمیم گیری هیئت امناء، نقش تصمیم سازی است. لذا مبرهن است که رییس دانشگاه صرفاً نه به عنوان یکی از اعضای هیئت امناء، بلکه به عنوان عضو کلیدی و تعیین کننده در تصمیم گیری‌های هیئت امناء نقش مؤثر و مهمی را عهده دار است.

همچنین وزیر علوم به موجب قانون تشکیل هیئت امناء، علاوه بر ریاست بر هیئت امنای مرکزی، رییس همه هیئت‌های امنای دانشگاه‌های سراسر کشور است و بدین طریق بر کار کلیه هیئت‌های امنای دانشگاه‌های سراسر کشور نظارت دارد و اساساً زمانی مصوبات هیئت امناء قابلیت اجرا دارد که به تأیید وزیر برسد. در حقیقت تنفیذ وزیر به منزله آن است که تصمیماتی که هیئت امناء اتخاذ می‌کند با نظر وزیر و سیاست‌های کلان وزارت علوم (دولت) منطبق است. نظارت بعدی مربوط به نظارت خارج از وزارت علوم است که از طریق مجلس بر عملکرد وزارت علوم نظارت می‌شود. این نظارت در قالب سیاسی یا مالی در دو سطح نمایندگان مجلس یا دیوان محاسبات کشور انجام می‌شود:

الف- هریک از نمایندگان مجلس حق دارند در خصوص سیاست‌های اعمال شده آموزشی، فرهنگی و دانشجویی از وزیر، سؤال نموده یا با شرایطی وی را استیضاح و موجب

۱. مسئولیت وزیر در مقابل اشخاص حقوقی مختلفی قابل طرح است. از سویی باید پاسخگوی رییس جمهور و هیئت وزیران باشد که در صورت ناهماهنگی با دولت امکان تغییر وی وجود دارد و از سوی دیگر، باید پاسخگوی عملکرد وزارتخانه خود و دانشگاه‌ها در برابر مجلس باشد.

تغییر وی را فراهم سازند؛ (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۲۸ و هاشمی، ۱۳۸۴: ۱۲۷) بنابراین اگر مصوبه هیئت امنای دانشگاهی، موجبات تضییع حق اشخاص مشمول خود شود یا بر خلاف قوانین آمره و نظم عمومی باشد، هر نماینده مجلس می‌تواند در خصوص موضوع، سؤال و رفع ابهام خود را از وزیر علوم درخواست نماید.

ب- همچنین مجلس از ابزار نظارت مالی نیز می‌تواند استفاده نماید و این نظارت برخلاف نظارت سیاسی که به‌طور موردی و اتفاقی است، به صورت مستمر و دائمی انجام می‌شود.^۱ نظارت مالی مجلس تنها محدود به نظارت دیوان محاسبات نیست، بلکه در اصل اختصاص بودجه که هر ساله در قابل بودجه سنواتی بروز و ظهور می‌یابد، این نظارت دیده می‌شود. به‌واقع باید گفت: بودجه مهم‌ترین وسیله نظارت مجلس است که به هنگام تصویب و سپس نظارت بر حسن اجرای آن اعمال می‌شود. (انصاری، ۱۳۸۶: ۱۵۲ و قاضی، ۱۳۸۰: ۵۳۹)

اگرچه نظارت مالی مجلس اساساً پس از خرج معنا و مفهوم پیدا می‌کند، یعنی زمانی است که مصوبه هیئت امناء در حال اجرا است، لیکن به طور غیرمستقیم این نظارت می‌تواند در بدو تصمیم‌گیری نیز مؤثر واقع شود. بدین توضیح که هیئت امنای دانشگاه در خصوص تصمیماتی که متضمن بار مالی است، مکلف است ابتدا بار مالی تصمیم خود را در بودجه عمومی پیش‌بینی نماید و لذا باید نظر موافق مجلس را در این خصوص اخذ نماید. برخی از دانشگاه‌ها به جهت داشتن منابع و درآمدهای اختصاصی، نیازی نمی‌بینند که این احتیاط را به عمل آورند و نگرانی در خصوص تأمین مالی اقدامات خود ندارند، اما اغلب دانشگاه‌های دولتی کشور عمده هزینه‌های خود را از طریق بودجه هر ساله تأمین می‌کنند و الزاماً باید در تصمیمات خود به این نکته توجه کنند. در صورت عدم رعایت این موضوع، تعهد به عهده گرفته شده، تعهد زائد تلقی و موجب مسئولیت قانونی برای هیئت امناء خواهد بود.

نظارت دیگر از سوی قوه قضائیه و از طریق سازمان بازرسی کل کشور انجام می‌شود که ضمانت اجرای خاصی همانند دیوان محاسبات به همراه ندارد. به‌عبارت‌دیگر، شاکي و قاضی در دیوان محاسبات یکی است.^۲ درحالی‌که سازمان بازرسی در صورت عدم توجه دستگاه به پیشنهادها و مطروحه در جهت اصلاح امور تنها می‌تواند اقدام به شکایت از طریق مراجع صالحه نماید.

۱. وزیر علوم علاوه بر مسئولیت حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون که متوجه او است، نسبت به همگامی وزارتخانه متبوع خود و مؤسسات وابسته با سیاست‌های کلان کشور و مصوبات مجلس به موجب اصل ۱۳۷ قانون اساسی در مقابل رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی مسئولیت سیاسی دارد.

۲. برابر قواعد مسلم حقوقی در یک رسیدگی قضایی، نمی‌توان شاکي و قاضی را در یک طرف میز قرار داد و این ایراد جدی است که در خصوص رسیدگی‌های دیوان محاسبات کشور وجود دارد.

یکی دیگر از نظارت‌هایی که کم و بیش به طور جاری در خصوص اشخاص شاغل در دانشگاه قابل اعمال است، نظارت اداری بر رفتار آنان از طریق هیئت‌های تخلفات انتظامی و اداری است که حسب مورد نسبت کارکنان و اعضای هیئت علمی اعمال می‌شود. این نظارت یکی از شیوه‌های نظارت مدیریتی است که با توجه به تخلف مرتکب، مجازاتی در قوانین مرتبط حسب تخلف صورت گرفته، مقرر شده است. (هاشمی، ۱۳۸۴: ۳۲۳)

۱۷- وظیفه محاکم در خصوص مصوبات خارج از قلمرو اعطایی

نکته دیگری که به نظر می‌آید مغفول بوده و تاکنون مورد توجه قرار نگرفته است، ترتیب اثر دادن به مصوبات هیئت امناء توسط محاکم است. وفق اصل ۱۷۰ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند...» قضات از رسیدگی به تصمیمات خلاف قانون دولت منع شده‌اند. (کاتوزیان، ۱۳۷۲: ۱۵۰ و موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۶۶) به طور معمول، اصل ۱۷۰ قانون اساسی در جهت ابطال مصوبات دولت مورد عمل قرار می‌گیرد و عملاً محاکم در خصوص ترتیب اثر ندادن به مصوبات غیرقانونی دولت یا وزارتخانه‌ای اقدام مؤثری انجام نمی‌دهد، در صورتی که به موجب قانون اساسی این حق برای محاکم پیش‌بینی شده است. سخن مشخص ما در خصوص دیوان عدالت اداری است. در رویه دیوان عدالت اداری به طور عمده دو رسیدگی انجام می‌شود: الف- رسیدگی نسبت به شکایت از تضييع حق مستخدم دولت یا شهروندان. ب- رسیدگی جهت ابطال مصوبه دولت. در رسیدگی به شکایت از تضييع حق مستخدم یا شهروندان، معمولاً به این نکته توجه نمی‌شود که اول- آیا مصوبه‌ای که به آن استناد می‌شود توسط مقام صالح وضع شده است؟ ثانیاً- آیا مصوبه واضح، برخلاف قانون است یا نه؟ تا نوبت به رسیدگی به استناد مصوبه دولت باشد.

حال اگر قائل به آن باشیم که مصوبات هیئت امناء هم‌ردیف قانون قرار نمی‌گیرد، پس باید گفت قضات دیوان عدالت اداری نیز می‌توانند از رسیدگی به دعوی که مستند آن مصوبه هیئت امنای یک دانشگاه که خارج از صلاحیت مقرراتی را وضع کرده است، امتناع کنند و یا حتی درخواست ابطال آن را از هیئت عمومی دیوان درخواست نمایند. برای مثال، به موجب رأی شماره ۱۹۵ مورخ ۹۰/۵/۱۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تصمیم هیئت امناء در تصویب اصلاحیه ماده ۵۵ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها که مفهوم عدم لزوم ارسال اسناد و مدارک لازم جهت رسیدگی و حسابرسی به دیوان محاسبات کشور بود، ابطال شد و دیوان

اعلام کرد که تصمیم هیئت امناء خارج از صلاحیت قانونی اعطایی است. بنا به مراتب فوق، به‌واقع در دعوی پرونده‌ای که مستند آن مصوبه هیئت امنای دانشگاه است، قاضی دو وظیفه بر عهده دارد: وظیفه اولیه وی ارزیابی مصوبه لازم‌الاجراست و باید بررسی کند که مصوبه فوق در حدود صلاحیت و اختیارات هیئت امناء وضع شده است و آنگاه که تصمیم دانشگاه را منطبق به قانون دید در مرحله بعد به اصل دعوی رسیدگی می‌کند. اساساً رسیدگی دیوان عدالت اداری در خصوص اعتبار و عدم مغایرت مصوبات وزارتین علوم و بهداشت یا دانشگاه‌های سراسر کشور اعم از مصوبات هیئت‌های امناء، محدود به زمانی است که موضوع ابطال آن در هیئت عمومی دیوان مطرح می‌شود، لکن این وظیفه قضایی بر عهده قضات دیوان است که در خصوص اعتبار آیین‌نامه‌ها و مصوبات دولت به هنگام رسیدگی اظهارنظر نمایند. درست است که این اظهارنظر در رسیدگی شعب دیوان، تأثیری بر سرنوشت مقررات فوق ندارد و اعلام بی‌اعتباری مصوبات فوق در مرجع دیگری باید مورد بررسی قرار گیرد، اما قدر متیقن آن است از ترتیب اثر دادن به مصوباتی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، جلوگیری می‌کند.

۱۸- نتیجه

بر خلاف دیدگاه رایج در نزد مجریان نظام آموزش عالی و هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها، برابر اصل تفکیک قوا و برخی از اصول قانون اساسی، مصوبات هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی در سطحی پایین‌تر از قانون مجلس قرار دارند و لذا مصوبات هیئت امناء محدود به الزاماتی است که نمی‌تواند مخالف مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و به‌طریق اولی خلاف شرع یا قانون اساسی باشد. همچنین مصوبات هیئت امناء، تنها از قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی مستثنا بوده و نباید با قانون خاص مجلس (یا مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی) مغایرت داشته باشد و تفاوتی نمی‌کند که قانون مجلس قبل یا بعد از مصوبه هیئت امناء به تصویب رسیده باشد. همچنین تصمیمات فوق، موردی نیست و نمی‌تواند در خصوص شخص خاصی وضع شود بلکه این حق برای وضع مقررات کلی از قبیل مقررات استخدامی است. قلمرو مصوبات هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها، صرفاً محدود به اداره دانشگاه در وضع مقررات مرتبط است و نمی‌تواند برای سایر دستگاه‌های اجرایی تکلیفی به همراه داشته باشد. لزوم هماهنگی و تطبیق در مواردی که قلمرو مصوبات هیئت امناء علاوه بر دانشگاه به سایر دستگاه‌های اجرایی نیز تسری پیدا می‌کند در صورتی امکان اجرا دارد که از سوی مرجع ذی‌صلاح تنفیذ شود یا به موجب قانون این تکلیف ایجاد

شود. محاکم در رسیدگی قضایی وظیفه ارزیابی مصوبات هیئت امناء را بر عهده دارند و مآلاً نباید به مصوبات مغایر قانون خاص مجلس ترتیب اثر دهند.

منابع

الف) فارسی

کتاب

- ابوالحمد، عبدالمجید، (۱۳۸۳)، *حقوق اداری ایران*، چاپ هفتم، تهران، انتشارات توس.
- اسکندری، محمدحسین و دارابکلایی، اسماعیل، (۱۳۷۷)، *درآمدی بر حقوق اساسی*، دفتر همکاری حوزه و دانشگاه، تهران، انتشارات سمت.
- آقایی طوق، مسلم و همکاران، (۱۳۸۹)، *مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- اقتداری، علی محمد، (۱۳۸۴)، *سازمان و مدیریت؛ سیستم و رفتار سازمانی*، چاپ سی‌وششم، تهران، انتشارات مولوی.
- انصاری، ولی الله، (۱۳۸۶)، *کلیات حقوق اداری*، چاپ هفتم، تهران، نشر میزان.
- حسینی پور اردکانی، سید مجتبی، (۱۳۸۹)، *نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی*، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۷۸)، *حقوق اداری*، چاپ پنجم، تهران، انتشارات سمت.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، (۱۳۸۰)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چاپ هفتم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، (۱۳۸۳)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ چهاردهم، تهران، نشر میزان.
- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۲)، *مقدمه علم حقوق*، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- محمدی، ابوالحسن، (۱۳۷۳)، *مبانی استنباط حقوق اسلامی یا اصول فقه*، چاپ هشتم، تهران، موسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- مؤذیان، محمدرضا، (۱۳۸۱)، *مجموعه نظریات شورای نگهبان*، تهران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- موسی زاده، رضا، (۱۳۸۷)، *حقوق اداری (۱-۲) کلیات و ایران*، چاپ دهم، تهران، نشر میزان.
- نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید، (۱۳۸۴)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ سوم، تهران، انتشارات بین‌المللی الهدی.
- هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۴)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، دو جلدی، تهران، نشر میزان.

مقاله

- آذرگش، اذن الله و همکاران، (۱۳۸۶)، «کارکرد هیئت‌های امنای دانشگاه‌های دولتی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در طی سال‌های ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۵»، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، شماره ۴۶.
- باباجانی، جعفر، (۱۳۸۳)، «استقلال اعطایی به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی (فرصت یا تهدید)»، فصلنامه مطالعات حسابداری، شماره ۸.
- جاودانی، حمید، (۱۳۹۲)، «نقش آفرینی دانشگاه در فرآیند توسعه پایدار از رهگذر تولید سرمایه اجتماعی»، فصلنامه تحقیقات فرهنگی، دوره ششم، شماره ۱.
- داوری، احمد و احمدی، پروین، (۱۳۷۳)، «جایگاه قانونی آموزش عالی دولتی، تهران»، فصلنامه موسسه پژوهش و برنامه‌ریزی، طرح پژوهشی.
- شریعت، بهاء‌الدین، (۱۳۷۳)، «تحلیل عملکرد هیئت امناء در نظام آموزش عالی»، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، شماره‌های ۷ و ۸.
- صالحی، غلامرضا، (۱۳۸۸)، «بررسی ابعاد حقوقی و مدیریتی استقلال دانشگاه‌ها در ایران (موضوع ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه) و تدوین راهکارهای اجرایی تحقق آن»، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، شماره ۵۳.
- کسکه، شهاب و محب‌زادگان، یوسف، (۱۳۸۹)، «توسعه راهبردی دانشگاه‌ها از منظر تبیین مؤلفه‌های عملکرد هیئت‌های امناء و روند پژوهی کارکرد و ترکیب اعضای آن»، مجله برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۵.
- گید، ام، ی، (۱۳۷۶)، «هیئت امناء»، ترجمه عبدالحسین نفیسی، دایره المعارف آموزش عالی، موسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی.

قوانین و مقررات

- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۶۹)، چهارجلدی، تهران، انتشارات اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس.
- قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۳/۹/۴.

ب) انگلیسی

- Berdahl. R, (1990), "Academic Freedom, Autonomy and Accountability in British University", Studies in Higher Education, Vol.15 (2).

- Campbell, D, (2002), "Governance Structures: Academic Senate and Trustee Boards", p.2- Available at: <http://www.asstudent.unco.edu/students/ae-extra>.
- Fowle, Marilyn, (2005), Dissertation: A Governing Board's Evolution to Effectiveness: A South Dakota Board of Regents Case Study; ph.D. Degree, University of Pennsylvania.
- Smith, S, A, (1962), Constitutionalism in the Commonwealth Today, Malaya Law Review.