

تبیین جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی

دکتر مجید بنایی اسکویی

الف - تعریف مسئله

با توجه به اختیارات حاصله از قوانین مختلف از جمله قانون تشکیل هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی مصوب سال ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی، بند (الف) ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه و بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه مجلس شورای اسلامی، دانشگاه‌ها بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و صرفاً در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیئت امنای دانشگاه‌ها اعطا نموده و آن را به‌عنوان یک مرجع قانون‌گذاری یا لاقط تصمیم‌گیری قانونی تلقی کرده است. لیکن در مورد جایگاه حقوقی و نهایتاً قلمرو مصوبات فوق بحث و مناقشه بسیار است.

فرآیند طرح، تصویب، انتشار، ابلاغ و اجرای این گونه مصوبات کاملاً متفاوت با مصوبات

جاری کشور از قبیل مصوبات مجلس یا مصوبات هیئت وزیران است و مرجعی برای بررسی مصوبات فوق، پیش یا پس از تصویب در قوانین پیش‌بینی نشده است، اعتبار این مصوبات در صورت تعارض با سایر قوانین و مقررات جاری کشور محل بحث جدی است.

برخلاف مصوبات مجلس که پیش از اعتبار توسط شورای نگهبان مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و یا مصوبات هیئت وزیران که پس از تصویب و در ابتدای اجرا و در راستای اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی برای اعلام نظر و به‌منظور بررسی و تشخیص عدم مغایرت با قانون برای ریاست مجلس ارسال می‌گردد، مرجعی برای بررسی مصوبات فوق مشخص نشده است. هر چند در وهله اول به‌نظر می‌رسد با توجه به اطلاق بکار رفته در قوانین به‌ویژه قوانین برنامه‌های پنج‌ساله چهارم و پنجم، صلاحیت وضع مقررات برای هیئت‌امنا مطلق و محدود به قیدی نیست اما توجه به سلسله‌مراتب مقررات حقوقی، رعایت الزامات حقوقی و مقررات آمره و اسناد بالادستی قانونی، خلاف این حقیقت را اثبات مینماید.

در نظام حقوقی کشور اعتبار مصوبات مراجع ذی‌صلاح در قوانین اساسی یا عادی، پیش‌بینی و در صورت تعارض راه‌حل برونرفت از آن نیز بیان شده است و به این لحاظ، گستره صلاحیت نیز به اعتبار جایگاه مرجع، تعیین می‌شود. لیکن در خصوص جایگاه مصوبات هیئت‌امنا مناقشات فراوانی وجود دارد و درواقع جایگاه مصوبات هیئت‌امنای دانشگاه‌ها در سلسله‌مراتب قواعد حقوقی کشور به‌درستی مشخص نشده است و تکلیف مجریان در اجرای مصوبات خلاف قوانین و مقررات جاری کشور معلوم نیست. برای مثال، اگر مصوبات هیئت‌امنای دانشگاهی، خلاف شرع، قانون اساسی، قانون مجلس یا مصوبات هیئت وزیران باشد، آیا می‌توان بدون نادیده گرفتن مقررات فوق، آن‌چنان‌که در قوانین برنامه چهارم و پنجم آمده است، اقدام به اجرا نمود؟

بیتردید پاسخ به این مسئله در بسیاری از موارد (به‌ویژه در خصوص مقررات و مصوبات مجلس و دولت) ابهام‌آفرین و با دشواریهایی همراه است. با توجه به تصور اختیارات گسترده‌ای که مجریان حوزه آموزش عالی از آن دفاع میکنند، این پرسش مطرح میشود که در صورتی‌که مجلس یا هیئت وزیران پیش یا پس از مصوبه هیئت‌امنا اقدام به وضع مقرر خاص در حوزه آموزش عالی یا حتی مقررات عام قانونی نمایند، کدامیک معتبر و

————— تبیین جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی [۱۳۳]

قابل اجراست؟ همچنین با توجه به اختیارات گسترده‌ای که (دست کم در مقام تئوری) برای مؤسسات یادشده در قوانین شناخته شده، بررسی این مسئله ضرورت دارد که آیا اموال منقول و غیرمنقول دانشگاهها، نظام استخدام و پرداخت حقوق، سرمایهها، ترفیع، ضوابط کار و سیاستهای کلان فرهنگی، اقتصادی، علمی و ... مؤسسات آموزش عالی، چه رابطهای با مقررات عمومی کشور دارد و اطلاق و عموم مصوبه صدرالذکر برنامه پنجم توسعه مقید و مخصص به چه قیود و شروطی است.

طبق ضوابط حقوقی هیچ دستگاه دولتی حتی هیئت امنای نمی تواند بدون آنکه بار مالی ناشی از تصمیم خود را قبلاً پیش‌بینی نماید، اقدام به وضع مقرره‌ای نماید که تعهداتی را به دوش دولت بیفزاید زیرا تمامی ابزار و امکانات لازم در اختیار هیئت امنای دانشگاه قرار ندارد و تصمیمات دانشگاه لاجرم باید با ملاحظات همراه باشد. از منظر دیگر، اگر قرار باشد که هیئت امنای تنها در چارچوب مقررات جاری و الزامات قانونی که برای کلیه دستگاهها پیش‌بینی شده است مصوباتی به تصویب برسانند، فلسفه وضع اعطای اختیار به دانشگاه چیست؟ و آیا با این روش می توان موضوع استقلال دانشگاه را دنبال نمود؟

با توجه به فقدان سابقه و عدم رویه قاطع در نظام حقوقی ایران، بررسی موارد یادشده در کنار مصوبات مراجع صالح و نیز با در نظر گرفتن رویه عملی چند سال اخیر دانشگاهها و با لحاظ اقتضائات آنها موضوع مطالعه حاضر است.

ب- هدف

هدف از پژوهش حاضر، روشن کردن جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات هیئت امنای دانشگاهها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی است. در این تحقیق تلاش می شود با توجه نظام حقوقی کشور و سلسله مراتب قواعد حقوقی، جایگاه و اعتبار مصوبات فوق مشخص گردد. از آنجا که به هنگام تصویب مصوبات فوق، به دلایل مختلف از جمله عدم بررسی حقوقی (به خصوص از منظر جایگاه مصوبات در نظم حقوقی جاری) پیش از تدوین، در عمل دارای ایرادات قانونی است و به این لحاظ دستگاههای نظارتی مانند دیوان محاسبات یا سازمان بازرسی کل کشور مجریان را مورد سؤال قرار داده و حتی اقدام به طرح شکایت

می‌نمایند، رفع تعارض احتمالی این تغایر قانون‌گذاری و تدبیر نابسامانیهای سنوات اخیر (که راه‌حلی قانونی برای رفع آن اندیشیده نشده)، با توجه به اقتضائات نظام آموزشی، پژوهشی با آسیب‌شناسی این اختیارات گسترده و همچنین مطالعه موردی مصوباتی که با استفاده از اختیار مذکور وضع شده‌اند، هدف این تحقیق را تشکیل می‌دهد تا دستاویز مطالعات علمی و مهم‌تر از آن مصوبات اجرایی هیئت‌های امنا در سطوح مختلف باشد.

رفع تعارضات احتمالی در وضع مقررات، حدود مداخله مراجع نظارتی و قانون‌گذاری در اختیارات دانشگاه، بیان توالی فاسد اختیارات بدون حد و حصر هیئت‌های امنا در وضع مقررات، نظام وضع قواعد توسط هیئت‌امناي دانشگاهها با بررسی تطبیقی موضوع، از دیگر اهداف تحقیق حاضر است.

ج- اهمیت موضوع

ترسیم قلمرو مصوبات هیئت‌امناي دانشگاهها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی که به دنبال جایگاه حقوقی آن مطرح می‌شود، بسیار حائز اهمیت است. اهمیت این پژوهش زمانی آشکار می‌شود که بدانیم تصمیمات هیئت‌امنا با توجه به صلاحیت پیش‌بینی‌شده، موجب ایجاد حق و تکلیف برای قشر وسیعی از فرهیختگان جامعه می‌گردد. متقابلاً این مصوبات به‌صورت غیرمستقیم، بسیاری از نهادها و دوائر دولتی و عمومی اجتماعی را نیز ملزم می‌سازند که گاه این امر، با مقررات بالادستی یا توانمندیهای ساختاری این نهادها در تعارض است.

همچنین موضوع این پژوهش برای مجریان نظام آموزش عالی که غالباً اعضای هیئت‌علمی دانشگاهها بوده و بسیاری از آنها آشنایی کافی با مقررات حقوقی ندارند بسیار مفید خواهد بود. به‌ویژه در خصوص اجرای مصوباتی که دارای آثار مالی است و توسط دیوان محاسبات کشور مورد ارزیابی مالی قرار می‌گیرد، نیز مؤثر است. از آنجا که مسئولیت مجریان (رئیس، معاونین و مدیران دانشگاه) از منظر دستگاه‌های نظارتی به‌ویژه دیوان محاسبات کشور، شخصی بوده و باید پاسخگوی اقدامات خود باشند، توجه به حدود اختیارات و قلمرو تصمیماتی که توسط هیئت‌امنا اعمال می‌شود، زمانی اهمیت مضاعف پیدا می‌کند که بدانیم دیوان محاسبات به‌عنوان دستگاه نظارتی در امور مالی، در مقام شاکی اقدام به اقامه دعوی

————— تبیین جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی [۱۳۵]

و در مقام قاضی رأساً اقدام به صدور رأی می‌نماید. همچنین از آنجا که بررسی مالی پس از خرج و عمدتاً در زمانی است که مسئولان فوق در مسئولیت‌های قبلی مشغول به خدمت نبوده و حتی برای تهیه مقدمات دفاع از خود، ابزار و امکانات کافی در اختیار ندارند، اهمیت این تحقیق به‌خوبی آشکار می‌شود.

از سوی دیگر، علیرغم استقلال شخصیت، دانشگاه‌ها نیز جزئی از پیکره نظام حقوقی دولت به مفهوم عام آن به شمار می‌روند و مصوبات حاکم بر آن‌ها نمیتواند در تعارض با نظم حقوقی کشور باشد. تبیین این رابطه و حدود اختیار مراجع ذیصلاح در وضع مقررات جهت اجتناب از بروز چالش‌های حقوقی در آینده، ضرورتی است که بررسی مبانی مسائل مطروحه توجیه می‌کند.

د- پرسش‌های تحقیق

پرسش‌های اصلی

- اعتبار و جایگاه حقوقی مصوبات هیئت‌های امنای دانشگاه مؤسسات آموزشی و پژوهشی در نظام حقوقی کشور چیست؟
- حدود اختیارات هیئت‌امنا و قلمرو مصوبات آن چیست؟

پرسش‌های فرعی

- اقتضات نظام آموزش عالی در خصوص ضرورت وضع مقررات استثنایی چیست و تعیین شاخص‌های آن بر عهده چه مرجعی است؟
- آیا تصمیمات هیئت‌های امنا می‌تواند برای سایر دستگاه‌های اجرایی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم تکلیف ایجاد کند؟
- در صورتی که مصوبات فوق، مخالف شرع، قانون اساسی، قانون عادی، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیئت وزیران و... باشد، کدام یک معتبر و قابلیت اجرا دارد؟
- مسئولیت ابتدایی اعضای هیئت‌امنا در تصمیمات متخذه چیست؟
- آیا وزیر به‌عنوان رئیس هیئت‌های امنا، مسئولیتی مجزا در هدایت و ابلاغ مصوبات بر عهده دارد؟

ه- فرضیه‌های تحقیق

برخلاف تصور بعضی به‌نظر می‌رسد در تصویب پیشنهادهای مطروحه از سوی هیئت‌امناى دانشگاه، آزادی کامل وجود ندارد و باید مصوبات فوق با ملاحظاتى همراه باشد. بدیهی است که مصوبات فوق نباید مخالف شرع و قانون اساسی باشد. در خصوص مصوبات مجلس نیز بحث فراوانی وجود دارد. در یک تقسیم‌بندی ساده شاید بتوان گفت برخی از قوانین مجلس به جهت اعتبار خاص آن مثل قوانین برنامه‌های پنج‌ساله، دارای امتیازاتی است که سایر قوانین و مقررات فاقد آن می‌باشند و این موضوع در خصوص مصوبات هیئت‌های امنا نیز صادق است ولی تعارضاتی که ممکن است در این‌بین بروز کند محل بحث است. این تعارضات در خصوص سایر مصوبات مؤخر مجلس با مصوبات هیئت‌امنا به‌طور جدی‌تری مطرح می‌شود، زیرا برخی از مصوبات شائبه نسخ ضمنی را مطرح می‌کند و به‌سادگی نمی‌توان گفت که کدام‌یک قابلیت اجرا دارد.

مغایرت مصوبات فوق با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز یکی از موضوعات قابل مناقشه است و به‌راحتی نمی‌توان تعیین تکلیف کرد و یکی را بر دیگری ترجیح داد. از سویی قدرت اجرایی مصوبات فوق با توجه به قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه از مجلس نشأت می‌گیرد و از سوی دیگر اساساً هیئت‌امنا با مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی تشکیل شده است. صرف‌نظر از مباحثی که در خصوص اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مطرح است و ما در این طرح با توجه به پیشینه تاریخی تشکیل شورا و سیر تحول آن نیز به‌طور اجمال به این موضوع نیز خواهیم پرداخت، اما تعارض مصوبات شورا با مصوبات هیئت‌امنا نیز یکی از موضوعات مهم و درعین حال اختلافی است.

صرف‌نظر از جایگاه حقوقی مصوبات فوق، به‌نظر می‌رسد یکی از ملاحظاتى که در تصویب مصوبات باید ملحوظ نظر قرار گیرد، دامنه اجرای آن است؛ یعنی حتی اگر مصوبه فوق منع قانونی نداشته باشد این امر به‌منزله قابلیت اجرای آن نیست. به‌عبارت دیگر، رعایت قانونی بودن تصمیمات هیئت‌امنا شرط لازم است لیکن برای اجرای آن، نیازمند تمهیداتی است که باید پیشینی شود. به‌عبارت دیگر، مصوبه هیئت‌امنا به‌همراه تأیید و تنفیذ وزیر

————— تبیین جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی [۱۳۷]

مربوطه، شرط لازم هر مصوبه قانونی است لیکن شروط دیگری برای عملیاتی کردن مصوبه لازم است که ما در این تحقیق به دنبال بیان سایر شروط آن هستیم. برای مثال از آنجا عمده درآمدهای هر دانشگاهی از طریق درآمدهای عمومی بوده و در بودجه سنواتی هر سال پیش‌بینی می‌شود، هیئت امنای نمی‌تواند بدون توجه به این موضوع، مصوباتی را به تصویب برساند که امکان تحقق آن غیرممکن یا محتمل است.

با عنایت به مراتب فوق، فرضیه‌های تحقیق را می‌توان در موارد ذیل بیان نمود:

فرضیه‌های اصلی

برابر اصل تفکیک قوا و برخی از اصول قانون اساسی و قوانین مختلف از جمله قانون تشکیل هیئت امنای، قوانین برنامه‌های پنج‌ساله و برخلاف دیدگاه رایج در نزد مجریان نظام آموزش عالی و هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها، اعتبار و جایگاه مصوبات هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی در سطحی پایین‌تر از قانون مجلس قرار دارند و لذا نمی‌توانند برخلاف قانون خاص مجلس، وضع شود، البته این محدودیت تنها در خصوص قانون خاص وجود دارد و در نتیجه دانشگاه از شمول قوانین عام خارج است.

حدود اختیارات و قلمرو مصوبات هیئت امنای، محدود به دانشگاه است و تنها در این حوزه می‌تواند اقدام به وضع مقررات کلی و کلان از قبیل تصویب ساختار تشکیلات دانشگاه، وضع آیین‌نامه مالی و معاملاتی و همچنین اداری و استخدامی کارکنان اعم از اعضای هیئت علمی و غیرعلمی نماید.

فرضیه‌های فرعی

نظام دانشگاهی در میان دستگاههای اجرایی، مشخصات منحصربه‌فردی دارد که مقتضی انعطاف مقررات حاکم بر آنهاست. 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. اگرچه 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 دانشگاه ها، یکی از ارکان دانشگاه میتواند پاسخگوی نیازهای موسسه آموزش عالی باشد و تمثیت امور را با تمهید مقررات ویژه مقرر دارد که به نظر می رسد تعیین شاخصه های آن نیز صرفاً در حوزه آموزش عالی قرار دارد.

اختیارات تقنینی هیئت امنای نمیتواند الزامی برای نهادهای عمومی کشور (بدون تصویب مراجع ذیصلاح) پدید آورد. به نظر می رسد مصوبات هیئت های امنای دانشگاه ها، صرفاً محدود به اداره دانشگاه در وضع مقررات مرتبط است و نمیتواند برای سایر دستگاه های اجرایی تکلیفی به همراه داشته باشد. لزوم هماهنگی و تطبیق در مواردی که به سایر دستگاه های اجرایی نیز تسری پیدا می کند در صورتی امکان اجرا دارد که از سوی مرجع ذیصلاح تنفیذ شود یا به موجب قانون این تکلیف ایجاد گردد.

مصوبات هیئت های امنای (علیرغم اطلاق قانون) نمیتوانند مغایر مصوبات قانونی و سایر مقررات عمومی کشور باشند و باید با نظام حقوقی هماهنگ باشند، لذا در صورت مغایرت قابلیت اجرا ندارد.

مسئولیت اعضای هیئت امنای در وضع مقررات، تابع قواعد عمومی است و مآلاً تصمیمات متخذه باید با رعایت ملاحظات مدیریتی همراه باشد.

اگرچه وزیر مربوطه (اعم وزارت علوم یا بهداشت) ریاست کلیه هیئت های امنای دانشگاه ها را بر عهده دارد، لیکن نقش اصلی بر دوش هیئت های مذکور گذاشته شده و مسئولیت وزیر و وزارتخانه مربوطه، نقش نظارتی و هدایتی است.

و- کاربرد نتایج تحقیق در نهادها و ارگان های دولتی و غیردولتی:

- استفاده برای کلیه هیئت های امنای دانشگاه ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی در خصوص آگاهی از حدود اختیار و اجتناب از مسئولیت های احتمالی قانونی؛
- استفاده برای مراجع اداری مانند وزارت علوم یا مراجع تقنینی مانند مجلس شورای اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی؛

————— تبیین جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی [۱۳۹]

- استفاده برای دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور جهت رعایت قوانین و اجتناب از تعارض رویه با تحصیل ملاک مشخصی که زمینه مداخله مراجع نظارتی را فراهم می‌آورد؛
- استفاده برای دیوان عدالت اداری در خصوص انطباق قوانین عمومی و مصوبات هیئت‌های امنای و حدود اختیار دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی.