

## بایسته‌های حقوقی حاکم بر هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی با تاکید بر آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

علی دهقان بنادکی<sup>۱</sup>، علی محمد فلاحزاده<sup>۲</sup>

### چکیده

دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی به عنوان یکی از مهم‌ترین مراکز تولید علم، دانش و پشتیبان نظری برای کنش‌های اجتماعی، حقوقی، سیاسی و اقتصادی به‌شمار می‌آیند. کیفیت اداره و ضوابط حاکم بر آن‌ها از اهم مسائل است. از این رو قانون‌گذار طی فراز و نشیب‌های متعدد مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کیفیت تنظیم‌گری در دانشگاه‌ها را با تصویب ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور شناسایی کرده است، لیکن دامنه صلاحیت هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی به عنوان یکی از ارکان کلیدی در تنظیم قواعد حاکم بر دانشگاه‌ها با ابهامات و نقیصه‌هایی همراه بوده است. در این میان ابزار تفسیر قضایی و نحوه مواجهه دادرس اداری (دیوان عدالت اداری) با عملکرد هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها، راه‌گشای ارزیابی، رفع ابهامات و خلاءهای قانونی است. این نوشتار در پاسخ به این سوال که بایسته‌های حقوقی حاکم بر هیأت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در چهارچوب آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری چیست، با استفاده از روش توصیفی تحلیلی، مستندا به آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به این نتیجه رسیده است که ضمن حفظ استقلال نهاد دانشگاه و مراکز آموزش عالی جهت جلوگیری از تفسیرپذیری محدود صلاحیت هیأت امناء، لازم است قواعد کلی و چهارچوب حاکم بر مصوبات این هیأت به صورت دقیق و شفاف مقرر شود و بایسته‌های حاکم بر آن مشتمل بر رعایت اصول قانون اساسی و اسناد بالادستی، قوانین خاص، عدم صلاحیت تفویض اختیار، منع فروش اموال غیرمنقول و قوانین تغییر کاربری اراضی است.

**واژگان کلیدی:** دانشگاه، هیأت امنای دانشگاه، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مراکز آموزش عالی.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی (نویسنده مسئول)  
alidb.128@gmail.com

۲. استادیار گروه حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی  
amfallahzadeh2020@gmail.com

## درآمد

حق بر آگاهی و دانستن به منزله زیربنای استیفای سایر حق‌های بنیادین بشری مانند آزادی بیان، اندیشه و حق تعیین سرنوشت است. حق بر آگاهی تحقق نمی‌یابد مگر آن‌که سایر حق‌های مکمل آن مانند حق بر آموزش نیز پیش‌بینی و تضامین کافی برای آن مقرر گردد.

دولت‌ها با به رسمیت شناختن حق بر آگاهی و حق بر آموزش در اسناد حقوقی، فرایندهای را برای تحقق کامل آن‌ها شناسایی کرده‌اند؛ حق بر آموزش ذیل ماده ۲۶ اعلامیه جهانی حقوق بشر<sup>۱</sup> و ماده ۱۳ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی<sup>۲</sup> احصاء شده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی به عنوان میثاق ملی و بالاترین سند حقوقی ذیل بند ۳ اصل سوم و نیز اصل سی‌ام این حق را پیش‌بینی کرده است. اسناد مذکور حق بر آموزش را در دو سطح آموزش و پرورش (رایگان) و آموزش عالی شناسایی نموده است. در این میان نقش و جایگاه دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی در تحقق و توسعه همه‌جانبه جوامع بشری امری اجتناب‌ناپذیر است؛ چرا که اولاً، ابزار تحقق حق بر آگاهی و حق بر آموزش به شمار می‌آیند؛ ثانیاً، یکی از عمده منابع تولید علم، توسعه دانش و ارائه خدمات علمی، دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی هستند (crsan/Enache, 2011: 69). کیفیت تنظیم قواعد حاکم بر دانشگاه‌ها یکی از اهم عوامل تضمین‌کننده حق‌های بشری بیان شده در اسناد حقوقی فوق است. در دهه‌های اخیر با گسترش کمی آموزش عالی، تنوع مؤسسات آموزش عالی (افزایش بازیگران عرصه آموزش عالی) و پیچیدگی مسائل مالی اهمیت نقش بازیگران تنظیم‌گر در این عرصه دوچندان شده است (henard and mittele, 2010: 19).

دولت‌ها در راستای تضمین حق بر آگاهی و تعهدات قانونی مبنی بر توسعه آموزش عالی و نقش بی‌بدیل آن در ارتقاء همه‌جانبه جامعه، مدل‌های مختلفی برای اداره دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی به کار بسته‌اند. یکی از اهم مدل‌های اداره دانشگاه‌ها، مدیریت دانشگاه توسط دانشگاهیان به صورت مستقل و از طریق هیأت

1. Universal Declaration of Human Rights (1948)

2. Internation Convent On Economic, Social And Cultural Right (1966)

امنا است. به عقیده برخی از محققان، استقلال در اداره دانشگاه به دلیل اقتضائات نهاد دانشگاه و سیال بودن امور مرتبط با آن است و این امر ایجاب می‌کند تا حقوق و تکالیف مرتبط با این نهاد و مراکز مرتبط با آن به صورت مستقل تعریف شود (بنایی اسکویی، ۱۳۹۴: ۳۶). نظام‌واره حقوقی آموزش عالی جمهوری اسلامی متناسب با تحولات اجتماعی رویکردهای متفاوتی در مورد نحوه اداره دانشگاه اتخاذ کرده است. آخرین اراده قانون‌گذار مستند به ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ هیأت امنای دانشگاه‌ها را به عنوان یکی از محوری‌ترین ارکان تنظیم قواعد حاکم بر دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی تعیین کرده است. فارغ از ارزش داوری در مورد استقلال دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی، تجربه ایفای نقش و عملکرد هیأت امنای دانشگاه‌ها چالش‌هایی به همراه داشته است. اهم این مسائل محدوده صلاحیت و جایگاه مصوبات هیأت امنا نسبت به سایر قوانین و مقررات است؛ بنابراین تدقیق در معنای استقلال دانشگاهی و حدود اختیارات و تکالیف هیأت امنا در نظام حقوقی آموزش عالی به ارتقاء جایگاه آن و فرایند توسعه و تحول دانش کمک خواهد کرد.

پیش‌تر پژوهش‌هایی در راستای تبیین و تشریح وضعیت حقوقی دانشگاه‌ها و ارکان اداره آن صورت گرفته است؛ مانند: بنایی اسکویی ذیل پژوهشی جایگاه حقوقی مصوبات هیأت‌امناهای دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی نسبت به سایر مراجع تقنینی را مورد بحث و بررسی قرار داده است (اسکویی، ۱۳۹۴)؛ و یا محمودی طی پژوهشی قواعد و مقررات حاکم بر دانشگاه‌های ایران را توصیف کرده است (محمودی، ۱۳۹۷)، اما هدف اصلی این پژوهش، ارزیابی حقوقی از عملکرد هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی با استمداد از تفاسیر دادرسی‌داری و استخراج بایسته‌های حاکم بر فرایند تصمیم‌گیری در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی است؛ تا از این رهگذر رهیافتی جهت اصلاح و تدقیق قوانین احصاء شود؛ چه آن‌که، تفسیر قضایی اهم ابزار سنجش، کارایی و کیفیت قوانین در مرحله اجراست. وجه ممیزه نوشتار حاضر، بررسی جایگاه هیأت‌های امنا از خلال آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و استنتاج نقاط ضعف و ارائه راه حل جهت رفع و ارتقاء می‌باشد؛ بنابراین این پژوهش با بررسی قوانین مرتبط و آراء قضایی در صدد پاسخ به این سوال

است که بایسته‌های حقوقی حاکم بر هیأت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در چهارچوب آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری چیست.

با این توضیح برای رسیدن به اهداف این تحقیق، با روش توصیفی تحلیلی مبتنی بر آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ابتدا به تشریح تحولات و تبارشناسی تقنینی و ماهیت هیأت امنای در نظام حقوقی پرداخته، در ادامه مواد قانونی مرتبط تحلیل می‌شود و در نهایت آراء قضایی مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

### ۱. تبارشناسی و پیشینه تقنینی

سرآغاز ایجاد و تأسیس هیأت امناء در مراکز علمی و آموزشی مربوط به جنبش‌های اصلاح‌گرایانه دینی در قرون شانزدهم و هفدهم میلادی است. هم‌زمان با اصلاحات مذهبی و رنسانس دینی، کیفیت اداره مراکز علمی که در سیطره کلیساها بود، مورد بازنگری قرار گرفت؛ از اولین اقدامات در این دوره، تعیین هیأت امنای به عنوان یکی از ارکان مدیریت و کنترل مراکز آموزشی و علمی بود (ضرغام و همکاران، ۱۳۷۶: ۳۱۰-۳۱۲). اصطلاح هیأت امناء در کشورهای مختلف ذیل تعابیر مختلف به کار رفته است؛ مثلاً در آمریکا تحت عنوان هیأت‌های اداره کننده<sup>۱</sup> و یا در انگلستان به اسم شورا<sup>۲</sup> یا شورای عالی دانشگاه<sup>۳</sup> یا هیأت اداره کنندگان<sup>۴</sup> بیان شده یا در اصطلاحاتی نظیر هیأت داوطلبان<sup>۵</sup>، هیأت شهروندان<sup>۶</sup> و گروه حکمران‌ها<sup>۷</sup> استفاده شده است (گید، ۱۳۷۳: ۲۲۴). این هیأت‌ها و شوراهای نشأت گرفته از رویکرد استقلال و خودمختاری<sup>۸</sup> دانشگاه است. اختیارات و میزان اقتدار مجموعه‌های نامبرده متناسب با زیست حقوقی هر کشور تعریف شده است؛ مشروح وظایف و اختیارات ذکر شده در تمامی کشورهای مدعی استقلال دانشگاهی به صورت یکسان و واحد نیست (فراستخواه، ۱۳۹۸: ۱۵). به عبارت دیگر، تلفیقی از رویکردها و الگوهای

- 
1. Governing boards
  2. Council
  3. Sennate
  4. Board of governors
  5. Volunteer board
  6. Citizen board
  7. Regents
  8. Academic autonomy

اداره دانشگاه در هر یک از جوامع اعم از توسعه‌یافته و در حال توسعه پذیرفته شده و اساساً رویکرد واحدی به صورت مطلق تحقق نیافته است، اما شکل‌گیری نهاد دانشگاه و مراکز آموزش عالی در ایران مانند جوامع مغرب زمین محصول سیر تکاملی و مستخرج از تحولات انقلاب دینی نبوده است؛ به این معنا که هم‌زمان با ورود نهادها و مؤسسات آموزشی مدرن سایر مراکز علمی سنتی نیز فعال و دایر بودند؛ لذا به عقیده برخی محققان از اهم دلایل ضعف در استقلال دانشگاه‌ها در ایران و ارکان آن (هیأت‌امنا) فقدان ریشه‌های هنجاری و نظام حرفه‌ای درون‌زا بوده است (فراستخواه، ۱۳۹۷: ۲۷).

پیش از تأسیس دانشگاه تهران، مؤسسات آموزش عالی محدود به تعدادی مدارس عالی بود. اولین مرکز آموزش عالی مدرسه دارالفنون در سال ۱۲۲۷ توسط امیرکبیر تأسیس و پس از آن هر یک از وزارت‌خانه‌ها متناسب با نیازهای خود، مراکز آموزشی تأسیس نمودند. همان‌گونه که از نحوه تأسیس مدارس مذکور مشهود است، وابستگی به دستگاه حاکمیت جزء عناصر اصلی تأسیس به شمار می‌آید و لذا استقلال دانشگاهی و ارکانی همچون هیأت‌امناء در این برهه زمانی جایگاهی ندارند؛ حتی با تصویب قانون شورای عالی معارف مصوب ۱۳۰۰ همچنان مدیریت و رکن اصلی تصمیم‌گیری در مورد مؤسسات آموزش عالی توسط شورای عالی معارف صورت می‌گرفت. سال ۱۳۱۳ مجلس شورای ملی قانون تأسیس دانشگاه تهران را تصویب می‌کند، اما از اصطلاح هیأت‌امناء برای مدیریت دانشگاه استفاده نکرده و عبارت شورای دانشگاه را به کار برده است. سال ۱۳۳۹ شورای عالی معارف ذیل اساسنامه دانشگاه ملی (شهید بهشتی) هیأت‌امناء را شناسایی کرد و به دنبال آن سایر دانشگاه‌ها مانند دانشگاه شیراز، نهاد هیأت‌امناء را جزء ارکان مدیریت دانشگاه تعریف کردند. در ادامه نیز با تصویب قانون تشکیل و اختیارات هیأت‌امنا دانشگاه تهران در سال ۱۳۴۶، رسماً رکن هیأت‌امناء وارد ساختار اداره آن شد. پس از آن با افزایش مؤسسات و مراکز آموزش عالی، قانون هیأت‌های امنای مؤسسات علمی دولتی در سال ۱۳۵۰ تصویب شد. با رشد دانشگاه و مراکز آموزش عالی در نیمه دهه پنجاه، مسائل استقلال دانشگاه‌ها و افزایش اختیارات هیأت‌امناها مطرح و منجر به تهیه «لایحه استقلال دانشگاه» می‌شود، اما به دلیل تقارن با تحولات سیاسی سال ۵۷ مسکوت

می ماند (فراستخواه، ۱۳۹۷: ۳۳).

با پیروزی انقلاب اسلامی، شورای انقلاب در راستای انقلاب فرهنگی، هیأت‌های امنای دانشگاه را در اسفند سال ۱۳۵۷ منحل می‌کند. ستاد انقلاب فرهنگی «مقررات مربوط به مدیریت آموزش عالی و مدیریت دانشگاه‌ها» را در سال ۱۳۶۱ به تصویب رسانید، اما به احیای هیأت امنای دانشگاه‌ها اشاره‌ای ندارد، تا این‌که شورای انقلاب فرهنگی «قانون تشکیل هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی» را در سال ۱۳۶۷ تصویب کرد.

بنابراین با احیای مجدد هیأت‌های امناء توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی از ابتدای دهه هفتاد، در سایر قوانین مانند ماده ۱۰ «قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری» مصوب ۱۳۸۳ یا در قوانین برنامه توسعه پنج‌ساله ذیل بند الف ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه کشور مصوب ۱۳۸۳ و یا بند ب ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه کشور مصوب ۱۳۸۹ استقلال دانشگاه‌ها و اختیارات هیأت‌های امناء مورد شناسایی قرار گرفت. در نهایت با تکرار در دو مرحله از قوانین برنامه توسعه، موضوع به عنوان حکم دائمی در قالب ماده یک قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور سال ۱۳۹۵ تصویب شد؛ با توجه به مطالب پیش گفته، استقلال دانشگاه‌ها و جایگاه هیأت امنای دانشگاه در ایران روندی پرتلاطم و پیچیده‌ای داشته است، اما آنچه از این رهگذر حائز اهمیت است، کیفیت و محدوده صلاحیت‌ها و سازکار اعمال اختیارات هیأت‌های امناء متناسب با زیست حقوقی و اسناد بالادستی است.

## ۲. تحلیل ماده یک قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

آخرین اراده قانون‌گذار در مورد نحوه اداره دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی عالی، ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰<sup>۱</sup> است.

۱. ماده مذکور مشتمل بر هفت تبصره چنین مقرر می‌دارد: «دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آن‌ها و فقط در چهارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیأت امناء که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و

اهمیت و جایگاه ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور از آن جهت می‌باشد که مقنن نهاد هیأت امناء و چهارچوب صلاحیت‌های قانونی حاکم بر آن را به صورت دائمی در نظام واره مدیریت مراکز دانشگاهی و آموزش عالی شناسایی کرده است. قانون‌گذار مبتنی بر پیشینه تقنینی استقلال مراکز دانشگاهی و آموزش عالی، ماده حاضر را تصویب کرده است، اما تجربه عملکرد سازکار مذکور، ابهامات و چالش‌هایی نسبت به برداشت‌های قانونی از ماده ۱ داشته است (شریعت، ۱۳۷۳: ۶۱-۷۲)؛ مانند این‌که: دامنه شمول این ماده دربرگیرنده تمامی مراکز آموزشی اعم از دولتی یا غیردولتی مانند دانشگاه آزاد هست یا خیر؟ آیا صلاحیت مقررر گذاری هیأت امنای موضوع این ماده به صورت مطلق است؟ آیا اختیار مذکور مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی نیست؟ حیطه قیود و استثنائات مندرج در ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور تا کجاست؟ آیا مراد از «قوانین و مقررات عمومی» مطلق قوانین بوده است؟

## ۱-۲. دامنه شمول

به موجب صدر ماده ۱ «دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری» که داری مجوز از شورای گسترش آموزش عالی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط، موضوع احکام این ماده قانونی هستند؛ افزون بر آن تبصره ۵<sup>۱</sup> همین ماده، مراکز آموزش عالی دولتی و فرهنگستان‌های تخصصی را مشمول حکم این ماده دانسته است. به عبارتی، مراکز آموزشی غیر دولتی مانند دانشگاه آزاد اسلامی تخصصاً از موضوع این ماده خارج بوده و مشمول احکام خاص خود می‌باشد. به رغم این‌که سازکار هیأت امناء در ساختار دانشگاه آزاد اسلامی پیش‌بینی شده است و مفاد ماده ۶ و تبصره ۲ بند ۱ اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی مصوب ۱۳۸۹ بر متابعت دانشگاه آزاد اسلامی و هیأت امنای آن از کلیه ضوابط و مقررات کشوری و قوانین مربوط به مؤسسات آموزش عالی غیردولتی تاکید دارد، اما

---

فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس جمهور و در مورد دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی وابسته به نیروهای مسلح به تأیید رئیس ستاد کل نیروهای مسلح می‌رسد، عمل می‌کنند».

۱. 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 این ماده و تبصره‌های آن است.

مستفاد از ماده ۱۲ اساسنامه مذکور، صلاحیت و تکالیف قانونی هیأت امنای دانشگاه آزاد اسلامی منوط به تایید مرجع دیگری مانند وزیر مربوطه یا رئیس جمهور نیست، بلکه هیأت امناء دانشگاه آزاد اسلامی مرجع نهایی وضع ضوابط و قواعد نسبت به نهاد دانشگاه آزاد اسلامی است؛ کما این که در رویه قضایی نیز دادنامه وحدت رویه شماره ۱۱۵ مورخ ۱۳۹۳/۲/۲۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، هیأت امناء دانشگاه آزاد اسلامی را مرجع تصویب ضوابط و قواعد خاص استخدامی دانسته و نهایی سازی تصمیمات آن را به مرجع دیگر احاله نداده است. از طرفی برخی احکام مانند کیفیت انحلال و تعیین تکلیف اموال پس از انحلال به صورت خاص برای دانشگاه آزاد شناسایی شده است. با این توصیف، کیفیت اعمال اختیارات هیأت امناء در دانشگاه آزاد به رکن یا مرجع دیگری وابسته نیست، اما تصمیمات هیأت امنای دانشگاه‌های دولتی به جهت رعایت اصول هشتم و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، منوط به تایید وزیر مربوط یا رئیس جمهور می‌باشند؛ بنابراین هر چند مؤسسات آموزش عالی غیر دولتی مانند دانشگاه آزاد اسلامی دارای احکام مشابه ماده ۱ می‌باشند، اما موضوع ماده مذکور به شمار نمی‌آیند.

سوال مهم‌تر و اساسی در رابطه با دامنه شمول احکام و مصوبات هیأت امناء آن است که وجه الزام آور بودن تصمیمات هیأت امناء صرفاً ناظر به مؤسسات و مراکز آموزش عالی است یا تمامی دستگاه‌های اجرایی را شامل می‌شود. به بیان دیگر، اگر ذیل تصمیمات هیأت امناء تکلیفی به طور سلبی یا ایجابی برای ارکان و ساختار مراکز آموزش عالی و دانشگاه‌ها مقرر شود، به تصریح ماده ۱ مراجع ذکر شده در صدر ماده مکلف به تبعیت می‌باشند؛ حال چنانچه تصمیمات هیأت امناء به صورت مستقیم تکالیفی برای دستگاه‌های اجرایی وضع کند و یا اجرای تصمیمات هیأت امناء مستلزم تکالیفی برای سایر دستگاه‌های اجرایی باشد، آیا دستگاه اجرایی ملزم به تبعیت و مشمول رعایت احکام و تصمیمات صادره از سوی هیأت امناء است؟ به عنوان مثال، اگر هیأت امناء برای پرداخت‌های ضروری دانشگاه، جابه‌جایی اعتبارات مصوب در بودجه تفصیلی را تصویب کند، ملاک رسیدگی برای دیوان محاسبات موافقت‌نامه بند ع ماده ۲۸<sup>۱</sup> قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات

۱. ع- مبالغی که به هر یک از دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی تحت پوشش

مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ است یا مصوب هیأت امناء لازم‌الاتباع است؟ یا در خصوص ضوابط حاکم بر سفرهای خارجی، اگر هیأت امناء کلیه سفرهای خارجی کارکنان دانشگاه اعم از اعضای هیأت علمی و غیر آن را از قانون نظارت بر مسافرت‌های خارجی مصوب ۱۳۷۳ مستثنی کند، آیا وزارت امور خارجه و هیأت موضوع قانون پیش‌گفته، ملزم به تبعیت از تصمیم هیأت امناء است؟ یا اگر هیأت امناء سن بازنشستگی اعضای هیأت علمی را بیست سال تصویب کند، آیا صندوق بازنشستگی مکلف به تبعیت است؟

فارغ از ماهیت و جایگاه حقوقی مصوبات هیأت امناء، شاید در ابتدا چنین پاسخی داده شود که صدر ماده دستگاه‌های ذی‌ربط را تصریح کرده است؛ یعنی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی که دارای مجوز قانونی هستند باید در چهارچوب مصوبات هیأت امناء عمل کنند؛ بنابراین احکام صادره توسط هیأت امناء، برای سایر دستگاه‌های اجرایی تکلیفی به همراه ندارد، اما فلسفه و شأن تقنین در این حوزه، استقلال نهاد دانشگاه و ایجاد بستر مناسب برای توسعه علم و دانش بوده است (campbell, 2006: 6)؛ و اعطای این صلاحیت به هیأت امناء اذن در لوازم آن نیز است؛ چرا که مقدمه انجام عمده فعالیت‌های هیأت امناء‌ها در امور استخدایی، اداری، مالی و معاملاتی ناگزیر از طریق الزام سایر دستگاه‌های اجرایی میسر است. رویه دادرسی اداری در مورد نمونه‌های پیش‌تر بیان شده مانند جابجایی اعتبارات<sup>۱</sup> و ساماندهی سفرهای خارجی<sup>۲</sup>، موید آن است که وجه الزام‌آور بودن مصوبات هیأت امناء صرفاً ناظر به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی نیست؛ بنابراین وضع هر قاعده از سوی هیأت امناء، علاوه بر مؤسسات موضوع قانون نسبت به سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط نیز حاکم است. چالش اصلی زمانی است که موضوع مصوبات هیأت امناء متضمن اعتبار مالی باشد و محل تامین اعتبار مالی تکالیف مقرر شده توسط هیأت امناء مشخص نشود و یا مغایر

---

وزارت‌خانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی از محل اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ذیل ردیف‌های متمرکز پرداخت می‌شود، پس از ابلاغ به عنوان کمک به سرجمع اعتبارات آن‌ها افزوده می‌شود تا مطابق شرح عملیات مندرج در موافقت‌نامه براساس قوانین و مقررات مربوط هزینه کنند.

۱. دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۰۸۰ مورخ ۱۳۹۸/۳/۸ هیأت تخصصی اقتصادی و مالی دیوان عدالت اداری

۲. دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۲۹۲۱ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

با اسناد بالادستی و قانون اساسی باشد. در این صورت به جهت خروج از صلاحیت و تکلیف مالایطاق از سوی هیأت امناء، دستگاه‌های اجرایی الزامی به تبعیت نخواهند داشت. در همین راستا مقنن ذیل بند ۲۲۴ ماده ۷۱ قانون برنامه پنجم توسعه کشور، بند ۳ ماده ۷ قانون برنامه ششم توسعه کشور و ماده ۷۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه<sup>۱</sup> مشکل را رفع کرده است؛ به این شرح که اگر مصوبات هیأت امناء متضمن بار مالی باشد، منوط به تأمین مالی در قانون بودجه امکان طرح و تصویب دارد.

## ۲-۲. ماهیت عمل هیأت امناء

ماهیت عمل هیأت امناء چیست؟ آیا به مثابه رکن سازمانی ماهیت اداری دارد، یا عمل تقنینی یا قضایی است؟ عبارتی که در قانون نسبت به عمل هیأت امناء بیان شده «مصوب هیأت امناء حسب مورد به تأیید» است. عبارت مذکور دلالت بر این دارد که هیأت امناء مصوب کننده قاعده در حوزه‌های اداری، استخدای، مالی و معاملاتی است و در صورت تأیید لازم‌الاتباع می‌باشد؛ بنابراین وضع قاعده الزام‌آور منوط به تأیید وزیر یا رئیس جمهور عمل تقنینی است، اما مراد قانون‌گذاری در معنای خاص آن است یا مقررگذاری؟ مستند به اصول هفتاد و یکم<sup>۲</sup> و هفتاد و سوم<sup>۳</sup> قانون اساسی، قانون‌گذاری در صلاحیت مجلس است. افزون بر آن طبق اصل هشتاد و پنجم این قانون، سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست و مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند؛ مگر در مورد قوانین آزمایشی کمیسیون‌های داخلی مجلس و یا اساسنامه سازمان‌ها و مؤسسات دولتی توسط هیأت وزیران امکان تفویض وجود دارد؛ بنابراین متناسب با منظومه قانون اساسی اساساً قانون‌گذاری به صورت حالت استثنایی و خاص توسط هیأت

۱. کلیه تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و همچنین تصمیمات و مصوبات هیأت‌های امناء و مراجع و مقامات اجرایی و دستگاه‌های اجرایی به استثنای احکام قضایی که متضمن بار مالی برای صندوق‌های بازنشستگی یا دستگاه‌های اجرایی و دولت می‌باشد در صورتی قابل اجراء است که بار مالی ناشی از آن قبلاً محاسبه و در قوانین بودجه کل کشور و یا بودجه سالانه دستگاه یا صندوق ذی‌ربط تأمین شده باشد و ایجاد و تحمیل هر گونه بار مالی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین بودجه سنواتی یا صندوق ذی‌ربط ممنوع می‌باشد؛ در غیر این صورت عمل مراجع مذکور در حکم تعهد زائد بر اعتبار است و مشمول پرداخت از سوی دستگاه یا صندوق‌های مربوطه نیست.
۲. مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.
۳. شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادرسان در مقام تمیز حق از قوانین می‌کنند نیست.

امناء خارج از قواعد بالادستی بوده و مغایر قانون اساسی است. مشروح مذاکرات شورای نگهبان<sup>۱</sup> حین بررسی قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور موید آن است، ایراد اصل هشتماد و پنجم قانون اساسی نسبت به صلاحیت وضع مصوبات توسط هیأت امناء بحث شده است و با این استدلال که صلاحیت اعطایی به هیأت امناء قانون‌گذاری نیست، بلکه وضع مقرر و آیین‌نامه است، ایراد اصل هشتماد و پنجم قانون اساسی را مرتفع دانسته‌اند (جمعی از پژوهش‌گران، ۱۳۹۹: ۷۴۲-۷۵۶).

اگر منظور از عمل تقنینی هیأت امناء، مقرر و گذاری باشد، بر اساس اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، مرجع وضع مقرر در نظام حقوقی ایران هیأت وزیران، کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر و وزیر شناسایی شده است؛ با این توصیف هیأت‌های امناء به صورت مستقل امکان وضع مقرر یا آیین‌نامه را ندارند، اما مقنن با عبارت «حسب مورد تایید وزیر» ایراد مذکور را رفع نموده است؛ چرا که در رویه شورای نگهبان در موارد مشابه مانند صلاحیت وضع مقرر توسط هیأت‌ها، مجامع و شوراها منوط به تایید وزیر بلاشکال تلقی شده است، اما برای تبیین ماهیت تقنینی عمل هیأت امناء می‌بایست چهارچوب قواعد حاکم بر صلاحیت مذکور به صورت شفاف مقرر شود.

به نظر می‌رسد صلاحیت اعطایی به هیأت امناء قابل تأمل است و ضوابط حاکم بر وضع آیین‌نامه توسط هیأت امناء مبهم است؛ چرا که ضوابط حاکم بر آیین‌نامه‌ها (قانون) یکی از جهات نظارت قضایی به شمار می‌آید (مولایی، ۱۳۸۸: ۹۹-۱۰۱). دادرسی می‌بایست مصوبات هیأت امناء را مبتنی بر قوانینی که حدود صلاحیت هیأت امناء را مقرر کرده است، مورد ارزیابی و نظارت قرار دهد. حال آیا منظور از قوانین حاکم بر مصوبات هیأت امناء، قوانین مستثنی نشده در ماده ۱ قانون احکام دائمی است؛ یعنی قوانین عامی که صرفاً حاکم بر دستگاه‌های دولتی نیست؛ مانند قانون کار، قانون مدنی یا تجارت؛ یا ضوابطی غیر از موارد بیان‌شده است؟ از نص ماده ۱ مستفاد می‌شود که ملاک احراز ضوابط حاکم بر مصوبات هیأت امناء تصریح نشده

۱. جلسه ۱۳۹۵/۵/۶ قابل رویت در سایت:

و صرفاً مواردی که حاکم بر مصوبات هیأت امناء نیست و مستثنی است آمده است. به عبارتی، یکی نقیصه‌های این ماده، سکوت مقنن و ایجاد بستر تفسیربرداری‌های مختلف در رابطه با ضوابط ناظر بر مصوبات هیأت امناء است؛ بنابراین با توجه به عدم شفافیت ضوابط و قواعد مذکور، پیشنهاد می‌شود قواعد کلی ناظر بر دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی دولتی مشتمل بر چهارچوب حاکم بر مصوبات هیأت امناء توسط مجلس شورای اسلامی به صورت دقیق و شفاف مقرر شود. با این اقدام اولاً، محدوده صلاحیتی هیأت امناء معین و امکان نظارت‌پذیری دقیق فراهم می‌شود؛ ثانیاً، مغایرت ماهیت عمل هیأت امناء با صلاحیت تقنینی مجلس مرتفع می‌گردد؛ ثالثاً، تضمین‌گر استقلال دانشگاه‌ها جهت تسهیل و توسعه در حوزه آموزش عالی است.

### ۳-۲. دلالت «قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی»

قانون‌گذار با عبارت «بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی» تا حدودی مصادیق قواعدی که دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی مکلف به تبعیت از مصوبات هیأت امناء شده‌اند را بیان کرده و نسبت به ضوابط و قواعدی که باید به عنوان قوانین و مقررات بالادستی ملاک و معیار عمل هیأت امناء باشد، سکوت کرده است. فارغ از نکته‌ای که در بند پیشین بدان اشاره شد، مصادیق عدم رعایت یا به عبارتی استثنائات مبهم است؛ چرا که دقیقاً معلوم نیست که آیا مراد از قوانین و مقررات مطلق قوانین و مقررات عام است؛ آیا در صورت مستثنی بودن کلیه قوانین و مقررات عمومی، هیأت امناء صلاحیت وضع مصوبه مغایر مجلس یا سایر مصوبات مراجع تقنینی مانند مجمع تشخیص مصحلت نظام را دارد؟ در علم حقوق هر اصطلاح و واژه در ادبیات تقنینی آثار حقوقی خاص خود را دارد (استوارسنگری، ۱۴۰۰: ۲)؛ لذا برای برداشت صحیح از عبارت پیش گفته می‌بایست واژگان «قوانین»، «مقررات» و «عمومی» را مورد بررسی قرار داد.

واژه «قوانین» جمع کلمه قانون به عنوان یکی از هنجارهای الزام‌آور در نظام‌واره حقوقی به شمار می‌آید. حقوق‌دانان متناسب با مرجع وضع، مصوبات قوه مقننه را قانون عادی بیان کرده‌اند (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۳۰۹)؛ بنابراین قانون به همراه وصف عادی غالباً معرف مصوبات مجلس شورای اسلامی است. در این ماده، قانون به صورت جمع به کار رفته و مشخص نیست منظور از قوانین، قانون عادی است

یا مفهوم عام کلیه هنجارهای حقوقی اعم از قانون عادی و مصوبات سایر مراجع تقنینی؛ لذا از موارد مبهم، اطلاق واژه قوانین است. به نظر می‌رسد با بیان عبارت «حاکم بر دستگاه‌های دولتی» معیاری برای تفکیک موضوعی قوانین مورد نظر باشد و یا با تعریف به مصداق از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری، ابهام بیان شده تا حدودی مرتفع شده است، اما چنین نیست؛ چرا که اولاً، عبارت حاکم بر دستگاه‌های دولتی ناظر به موضوع قانون است و اساساً به مرجع وضع توجهی ندارد؛ ثانیاً، همان‌گونه که در متن ماده آمده، مصداق قوانین بیان شده وجه تمثیلی دارد. با این توصیف، اطلاق عبارت «عدم رعایت قوانین» نسبت به مواردی که وضع آیین‌نامه یا دستورالعمل توسط هیأت امناء منجر به تعارض با مصوبات مجلس شورای اسلامی شود، مستند به اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی و مشروح مذاکرات شورای نگهبان ذیل بررسی قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مغایر با اصل پیش‌گفته است<sup>۱</sup> (جمعی از پژوهش‌گران، ۱۳۹۹: ۷۴۲-۷۵۶). افزون بر آن، در صورت تعارض تصمیمات هیأت امناء با مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، آیا تصمیم هیأت امناء مقدم بر مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام است؟ مستند به نظریه تفسیری شورای نگهبان ذیل اصل یکصد و دوازدهم به شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴<sup>۲</sup> هیچ‌یک از مراجع قانون‌گذاری حق نقض مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد. مطابق آنچه پیش‌تر بیان شد، هیأت امناء مرجع قانون‌گذاری نیست و صلاحیت مقررده‌گذاری منوط به تایید وزیر یا رئیس جمهور را دارد، اما به قیاس اولویت، زمانی که مراجع قانون‌گذاری امکان نقض مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارند، مرجع مقررده‌گذاری نیز چنین صلاحیتی نخواهد داشت؛ از این رو به کارگیری عبارت قوانین به صورت مطلق، مغایر با اصول یادشده است و می‌بایست دامنه موارد مستثنی

۱. جلسه ۱۳۹۵/۵/۶ قابل رویت در سایت:

<http://nazarat.shora-rc.ir/>

۲. هیچ‌یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد، اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده، مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد، حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد، در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم‌له، قابل طرح در مجلس شورای اسلامی است.

شده مشخص شود.

اصطلاح دیگر در عبارت «بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی» واژه «مقررات»، جمع «مقرره» است. حقوق‌دانان دو معنای عام و خاص برای این اصطلاح بیان کرده‌اند. در معنای خاص به هنجارهای غیر از قانون عادی گفته می‌شود و در معنای عام در برگیرنده کلیه هنجارهای الزام‌آور همچون قانون، آیین‌نامه و بخشنامه است (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۶۷۰). اکنون سوال این است که مراد از مقررات در این ماده، کدام‌یک از معانی حقوقی مذکور است؟ به‌رغم این‌که مصادیق بیان شده در ماده، قوانین مصوب مجلس می‌باشد، اما به جهت تمثیلی بودن، نافی سایر مقرره‌ها از قبیل آیین‌نامه یا بخشنامه نیست؛ بنابراین مراد از مقررات، مقرره به معنای خاص آن است؛ چرا که پیش از آن واژه قوانین بیان شده است. اطلاق مقررات به معنای خاص، کلیه مقرره‌های الزام‌آور از قبیل آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها را شامل می‌شود. به نظر برخی از حقوق‌دانان، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها ناظر به درون دستگاه اجرایی است و مشمول مقررات عمومی نیست (پروانه، ۱۳۸۷: ۲۳-۲۴)، اما با آمدن واژه عمومی بعد از مقررات، مفهوم مقررات تا حدودی واضح شده است. برای درک صحیح‌تر در ادامه وصف عام بودن مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

واژه «عمومی» در برابر واژه «خاص» قرار می‌گیرد. به عبارتی، مفهوم مخالف واژه عمومی در عبارت «قوانین و مقررات عمومی»، قوانین و مقررات خاص است. قوانین و مقررات خاص جزء ضوابط مستثنی شده و مصادیق عدم تبعیت هیأت‌امناء به شمار نمی‌آید، اما در این مجال دو نکته حائز اهمیت است:

نخست، آیا عام بودن صرفاً وصفی برای مقررات است یا به دلیل واو عطف بین «قوانین و مقررات»، واژه قوانین هم متصف به عام بودن است؟ هر چند ظاهر ماده دلالت بر آن دارد که عام بودن معطوف به مقررات است، اما رویه قضایی ذیل دادنامه‌های متعدد از جمله دادنامه شماره ۲۹۲۱ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> موید معطوف بودن وصف عام به هر دو واژه قوانین و مقررات

۱. نظر به این‌که قانون نظارت بر مسافرت‌های خارجی مصوب ۱۳۷۳، از مقررات عمومی و عام بوده و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۵، قانون خاص نسبت به دانشگاه‌ها بود و دانشگاه‌ها از رعایت کلیه قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی ... مستثنی شده

است. علاوه بر آن، بیان تمثیلی از قوانین عام در ادامه عبارت «بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی» مانند قانون محاسبات عمومی کشور دلالت بر رجوع وصف عام به واژه قوانین دارد؛ یعنی هیأت‌های امناء الزامی به تبعیت از قوانین عمومی دستگاه‌های دولتی از جمله قانون محاسبات عمومی کشور را ندارند؛ اما استثناء شدن از قانون محاسبات عمومی کشور به منزله عدم نظارت مالی نیست؛ چرا که قانون‌گذار در سال ۱۳۶۴ در خصوص دستگاه‌ها و مؤسساتی که از قانون محاسبات عمومی کشور مستثنی شده‌اند، ماده‌واحد‌ای تحت عنوان «قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند» را تصویب کرد و مواردی که دستگاه‌های اجرایی به نحوی از انحاء از قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت و یا آیین‌نامه معاملات دولتی معاف شده‌اند، مشمول قواعد خاص ماده‌واحد پیش‌گفته هستند.

دوم، صفت عمومی بودن ناظر به موضوع یک مقررره است یا نسبت به دامنه شمول قانون یا مقررره؟ به نظر می‌رسد قید «دستگاه‌های دولتی» در ادامه تا حدودی امکان پاسخ به نکته فوق را فراهم نماید. بعد از عبارت عمومیت داشتن، قوانین و مقررات مقید به «دستگاه‌های دولتی» شده است. فرض نخست آن است که قاعده یا مقررره قانونی خاص یک دستگاه دولتی باشد یا در فرض دوم، قاعده یا مقررره قانونی عامی که دستگاه‌های دولتی موضوع یا مشمول آن نیستند، نسبت به دانشگاه‌ها مستثنی نشده و حاکم بر دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی است. فرض نخست با توجه به این که خاص بودن ناظر به موضوع و مشمولان قاعده و مقررره قانونی است؛ لذا دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی تخصصاً از آن خارج است، اما در مورد فرض دوم محل تامل است؛ منظور از قوانین و مقررات عام حاکم بر دستگاه‌های غیر دولتی چیست؟ آیا مراد قانون‌گذار قانون مدنی، قانون تجارت و ... است؟ با توجه به این که ملاک‌هایی برای تشخیص موارد استثناء جهت عدم رعایت توسط دانشگاه‌ها بیان شده و مقنن نسبت به قوانین حاکم بر مصوبات هیأت امناء سکوت کرده است، سکوت قانون و

---

و هر گونه تصمیم‌گیری و وضع مقررره در این خصوص به هیأت امنای دانشگاه واگذار شده است. بنابراین مصوبه مورد اعتراض ... ابطال نشد.

عدم تعیین تکلیف در مورد قوانین حاکم بر مصوبات هیأت امناء بستر برداشت‌های حقوقی مختلف را فراهم می‌کند. به نظر می‌رسد مفهوم مخالف قوانین مستثنی شده راه‌گشای اصطیاد قوانین و مقررات حاکم بر هیأت امناء باشد؛ به این معنا که قاعده یا مقرر قانونی عامی که دستگاه‌های دولتی موضوع یا مشمول آن نیستند یا صرفاً دستگاه دولتی موضوع قانونی نباشد، نسبت به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی مستثنی نشده است. در این میان رویه قضایی ذیل دادنامه‌های ۸۵۰-۸۴۹ مورخ ۱۳۹۸/۵/۱ و ۱۰۷۳ مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۲ موید آن است که دو دسته قوانین نسبت به هیأت امناء حاکم است؛ نخست، قوانین و مقررات عامی که تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیر دولتی ملزم به تبعیت از آن هستند مانند ضوابط تغییر کاربری اراضی؛ و دوم، قوانینی که نسبت به موضوع خاصی وضع شده است مانند قانون منع به‌کارگیری بازنشستگان؛ یعنی قانون مذکور نسبت به قواعد عام استخدامی دستگاه‌های دولتی، خاص به شمار می‌آید.

با این توصیف، عبارت «بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی» و بیان مصادیق پس از آن، تا حدودی دامنه عدم شمول برخی قوانین از جمله قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آن‌ها را نسبت به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی بیان کرده است، اما عبارت مذکور در قانون بیش از آن که به عنوان سنجه تشخیص حدود صلاحیتی حاکم بر هیأت امنای دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی باشد، نقاط ابهام و تفسیر بردار به همراه دارد. قانون‌گذار می‌بایست مبتنی بر اسناد بالادستی اعم از قانون اساسی، سند جامع علمی کشور، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، سند آمایش آموزش عالی و ارزیابی سوابق تقنینی، قواعد عام حاکم بر دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی در چهار حوزه اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی را تقنین می‌کرد.

### ۳. نظارت‌پذیری مصوبات هیأت امناء و بایسته‌های حاکم در آراء هیأت عمومی

#### دیوان عدالت اداری

شناسایی هیأت امناء و صلاحیت‌های آن مطابق ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ برای مؤسسات و مراکز آموزش عالی

دولتی مقرر شده است. به‌رغم این‌که مقنن در قوانین متعدد ضرورت استقلال دانشگاه‌ها، مراکز آموزش عالی و هیأت‌امناء را مورد تاکید قرار داده است، اما مراد از مستقل بودن یک نهاد یا مؤسسه در نظام‌واره حقوق عمومی به معنای عدم کنش‌گری دولت در آن حوزه و یا عدم نظارت قدرت عمومی و حکومت (دولت) نیست (محمودی، ۱۳۹۴: ۱۰۶). امر نظارت در راستای جلوگیری از خروج از صلاحیت‌های اعطایی و حصول اطمینان از انجام وظایف، منطقی و موجه است (هداوند، ۱۳۹۶: ۵).

دیوان عدالت اداری مرجع صالح در صیانت از قانون و برخورد با تصمیمات و اقدامات ماموران دستگاه‌های دولتی است (فلاح‌زاده و نجفی، ۱۴۰۰: ۳۳۸)؛ با این توضیح که نسبت به موارد مصداقی شعب دیوان عدالت و تصمیمات نوعی از قبیل آیین‌نامه‌ها و ... هیأت عمومی دیوان عدالت صلاحیت رسیدگی دارد. در قوانین متعدد در مورد صلاحیت هیأت‌امناء مقرر شده است که هیأت‌امناء مقررات و قواعد کلی منوط به تایید وزیر را تصویب می‌کند؛ بنابراین هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به تصمیمات هیأت‌امناء را دارد. بند ۱ ماده ۱۲ قانون صدرالذکر مصدق تصمیمات نوعی قابل طرح در هیأت عمومی را «آیین‌نامه‌ها»، «سایر نظامات و مقررات دولتی» و جهات نقض (ابطال) تصمیمات مذکور را مغایرت با «قانون»، «شرع» یا «عدم صلاحیت»، «سوء استفاده از اختیارات» و «تخلف یا خودداری از انجام وظایف» مقرر کرده است. با توجه به این‌که تصمیمات هیأت‌امناء از سوی مؤسسات و نهادهای دولتی صادر شده است و صلاحیت‌های اعطایی به آن ناظر به وضع تصمیمات کلی، عمومی و الزام‌آور است، تصمیمات مذکور مصداق نظامات و مقررات دولتی به شمار می‌آید (نجابت‌خواه و فقیه لاریجانی، ۱۳۹۹: ۹۶). افزون بر آن، رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به تصمیمات هیأت‌امناء دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی دولتی دلالت بر صلاحیت این مرجع قضایی دارد. رویه آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری منبع بسیار مهمی جهت استخراج فراوانی جهات نقض تصمیمات هیأت‌امناء و احصاء بایسته‌های حاکم بر تصمیمات هیأت‌امناء از خلال تفسیر قضایی محسوب می‌شود.

### ۱-۳. رعایت عدالت و رفع تبعیض ناروا

قانون اساسی به کیفیت انطباق مقررات با این قانون تصریح نکرده است، اما از اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول یکصد و هفتادم و یکصد و شصت و ششم چنین صلاحیتی برای دیوان عدالت اداری اصطیاد می‌شود (علم‌الهدی، ۱۳۹۶: ۲۳۱). از طرفی قانون اساسی به عنوان بالاترین هنجار حقوقی ایجاب می‌کند سایر مقرره‌های مادون منطبق بر آن باشد و مقرر مغایر با آن به تصویب نرسد (قاضی، ۱۳۸۸: ۵۰). در همین راستا مقنن ذیل بند ۱ ماده ۱۲ و بند ۸۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، یکی از اهم جهات نقض آیین‌نامه‌ها و مقرره‌های دولتی را مغایرت با قانون اساسی مقرر کرده است. افزون بر آن، رویه قضایی موید امکان نقض آیین‌نامه‌ها و نظامات اداری به جهت مغایرت با قانون اساسی توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است.

یکی از موارد پرتکرار از انحراف تصمیمات هیأت امناء، نقض بند ۹ اصل سوم قانون اساسی<sup>۱</sup> مبنی بر رعایت عدالت و رفع تبعیض نارواست. در این مورد دادنامه‌های متعددی<sup>۲</sup> از جمله دادنامه شماره ۱۷۸۶ مورخ ۱۳۹۷/۹/۶ با این استدلال که «مصوبه هیأت امنای دانشگاه مبنی بر اعطای تخفیف شهریه به فرزندان اعضای هیأت علمی و کارکنان دانشگاه که در دوره شبانه و شعبه بین‌الملل پذیرفته شده‌اند موجب ایجاد تبعیض ناروا است» و یا در موارد دیگر مانند<sup>۳</sup> دادنامه شماره ۳۲۱۳ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۳۰ در خصوص انتقال فرزندان هیأت علمی یا تخفیف در شهریه فرزندان و بستگان اعضای هیأت علمی به جهت «ایجاد تبعیض ناروا بین فرزندان اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی با آحاد مردم و مغایرت با حکم مقرر در بند ۹ اصل سوم و اصول نوزدهم و بیستم قانون اساسی» ابطال شده است. هیأت امناء دانشگاه‌ها مستند به ماده ۱ قانون احکام دائمی با این استدلال که مصوبات هیأت امناء ملزم به تبعیت از قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی نیست، اقدام به تصویب مقرره‌های مذکور کرده است، اما باید توجه داشت

۱. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.  
 ۲. دادنامه شماره ۱۱۲۵ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۳، دادنامه شماره ۷۱۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱، دادنامه شماره ۵۷۷ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۵  
 ۳. آرای شماره ۱۶-۱۳۸۲/۱/۲۴، ۹۲۹-۱۳۹۱/۱۲/۱۴ و ۱۲۲۹-۱۴۰۰/۴/۲۲

که اولاً، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مادون از قانون اساسی است (بنیایی اسکویی، ۱۳۸۳: ۶۸)؛ از طرفی احکام مندرج در آن در چهارچوب قانون اساسی از سوی شورای نگهبان تایید شده است؛ ثانیاً، مراد از قوانین در عبارت «بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی» قانون عادی است و اساساً امکان وضع مقرره‌ای خلاف قانون اساسی، مغایر اصل رعایت سلسله مراتب هنجارهای حقوقی است (قاضی، ۱۳۸۸: ۵۰)؛ بنابراین هیأت‌امناء صلاحیت وضع قاعده‌ای مغایر قانون اساسی از جمله بند ۹ اصل سوم را ندارد.

### ۲-۳. مصونیت حیثیت، جان و مال اشخاص

دادنامه شماره ۲۴۶۷ مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره دارد که هیأت‌امناء دانشگاه صنعتی شریف طی صورت‌جلسه مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۹ «مستند به بند ب ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه جهت تامین هزینه‌ای خدمات ورزشی، فرهنگی، فوق برنامه و مشاوره کلیه دانشجویان نوبت دوم (شبانه) مکلف به پرداخت مبلغ سی و پنج هزار تومان است». استفاد از این صورت‌جلسه آن است که دانشجویان نوبت دوم (شبانه) می‌بایست در هر صورت به اجبار هزینه خدمات اضافی بپردازد؛ در حالی که خدمات فوق‌العاده جزء فرایند تحصیل نیست و کاملاً اختیاری است. عدم جلب رضایت دانشجویان نسبت به پرداخت هزینه خدمات فوق‌العاده و اجبار به این امر ناقض حقوق اولیه مبنی بر اراده آزاد در پذیرش خدمات است. حقوق اشخاص نیز به موجب اصل بیست و دوم قانون اساسی از تعرض مصون است؛ مگر مواردی که قانون اجازه دهد. به‌رغم وجود صلاحیت‌های قانونی در خصوص هیأت‌امناء دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی، رعایت موازین حقوقی از جمله رضایت دانشجویان در مورد دریافت خدمات فوق‌العاده و اضافه، شرط لازم برای صحت اعمال هیأت‌امناء است. خدمات فوق برنامه و اضافه جزء خدمات اولیه و ضروری مراکز آموزش عالی نیست و دانشجویان نوبت دوم (شبانه) صرفاً در قبال دریافت خدمات آموزشی مکلف به ثبت نام و پرداخت شهریه مصوب هستند.

هیأت عمومی دیوان در این رابطه چنین رای داد: «هر چند به موجب بند ب ماده ۲۰ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و ماده ۱ قانون

احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور دانشگاه‌ها در امور اداری، مالی و ... تابع مصوبات هیأت امنای می‌باشند و الزامی به رعایت قوانین و مقررات عمومی ندارند، اما اعمال این اختیارات از سوی هیأت امنای دانشگاه‌ها نمی‌تواند با تخطی از اصول و موازین حقوقی انجام شود؛ از جمله این‌که هرگونه اخذ وجه باید دارای مبنای موجه و معقولی باشد در غیر این صورت اکل مال به باطل بوده و با برخی از اصول قانون اساسی از جمله اصل بیست و دوم<sup>۱</sup> نیز متعارض خواهد بود. با توجه به مراتب مذکور، اطلاق مصوبه مورد اعتراض از این حیث که دانشجویان نوبت دومی که تمایل به استفاده از خدمات و برنامه‌های اختیاری در زمره فرهنگی و ... ندارند را ملزم به پرداخت شهریه مقرر می‌کند ... ابطال می‌شود».

### ۳-۳. رعایت خط و زبان فارسی در مکاتبات رسمی

دادنامه شماره ۲۹۸۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص درخواست ابطال دستور پانزدهم مصوبه ۱۳۹۵/۲/۲۹ از صورت جلسه سومین نشست عادی دوره چهارم هیأت امنای دانشگاه صنعتی شریف؛ با این توضیح که مصوبه مذکور چنین مقرر کرده است: «به استناد بند ب ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه، به دانشگاه اجازه داده می‌شود پس از سازمان امور دانشجویان، نسبت به صدور کارنامه (تایید ریز نمرات) رسمی و غیر رسمی غیر فارسی برای کلیه مقاطع تحصیلی اقدام کند»؛ هیأت عمومی دیوان نیز با این استدلال که: «مطابق اصل پانزدهم قانون اساسی، زبان و خط رسمی و مشترک مردم ایران فارسی اعلام شده است و اسناد و مکاتبات و متون رسمی و کتب درسی باید با زبان و خط فارسی باشد» افزود: «نظر به این‌که کارنامه و ریز نمرات صادره برای دانشجویان به عنوان سند و متن رسمی محسوب می‌شود، تجویز کارنامه (ریز نمرات) رسمی و غیر رسمی غیر فارسی برای دانشجویان کلیه مقاطع تحصیلی، مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است».

۱. حیثیت، جان، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند.

### ۳-۴. رعایت اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی در مورد تصویب اساسنامه

#### مؤسسات دولتی

مطابق ذیل اصل هشتاد و پنجم<sup>۱</sup> قانون اساسی تصویب دائمی اساسنامه مؤسسات دولتی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی یا کمیسیون‌های داخلی مجلس و دولت منوط به اجازه مجلس است. اما هیأت امنای دانشگاه صنعتی شریف طی دستور یازدهم جلسه مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۷ مستند به بند ب ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه سازمان توسعه و سرمایه‌گذاری دانشگاه صنعتی شریف را در راستای ساماندهی موقوفات دانشگاه و پشتیبانی مالی و اساسنامه آن را منوط به تایید معاونت پژوهش و فناوری وزارت متبوع تأسیس می‌کند؛ در حالی که تأسیس مؤسسه دولتی یا وابسته به موجب قانون امکان‌پذیر است نه مقرر؛ لذا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض نسبت به مصوبه مذکور، طی دادنامه شماره ۲۶۶۵ مورخ ۱۳۹۸/۸/۲۷ چنین استدلال کرد: «مصوبه مورد اعتراض، سازمان توسعه و سرمایه‌گذاری دانشگاه صنعتی شریف را ایجاد و اساسنامه آن را نیز تصویب کرده است و ایجاد چنین سازمانی و تصویب اساسنامه آن خارج از صلاحیت هیأت امنای بوده؛ زیرا در هیچ یک از قوانین مربوطه از جمله قانون تشکیل هیأت امناء، بند ب ماده ۲۰ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه و ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور چنین اختیاری به هیأت امناء اعطاء نشده است و تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی به موجب ذیل اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌بایست با تصویب مجلس شورای اسلامی یا با اجازه مجلس توسط دولت صورت پذیرد؛ لذا مصوبه مورد شکایت خارج از صلاحیت و مخالف قانون اساسی وضع شده است». افزون بر دادنامه فوق در مورد تأسیس شرکت مدیریت دارایی‌های دانشگاه تهران توسط هیأت امنای دانشگاه تهران، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۸۴۰ مورخ ۱۳۹۸/۵/۱ مصوبه مذکور را با این استدلال که ماهیت شرکت دولتی است و استثناء مندرج در ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور شامل اصول قانون اساسی نمی‌شود، آن را خارج از صلاحیت هیأت امناء و

۱. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آن‌ها را به دولت بدهد.

مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی تشخیص داده است.

### ۳-۵. اشتغال هم‌زمان اعضای هیأت علمی

اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی ممنوعیت اشتغال هم‌زمان کارمندان دولت در واحدهای دولتی یا وکالت دادگستری، مشاوره حقوقی و یا مدیریت عامل و عضویت در هیأت مدیره شرکت‌های خصوصی را منع کرده است، اما سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی را مستثنی کرده است. مستفاد از نظریه تفسیری شماره ۶۷۷۲ مورخ ۱۳۷۳/۶/۲۳ شورای نگهبان، ریاست دانشکده و دانشگاه جزء سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها نیست و لذا هیأت علمی دانشگاه‌ها مشمول استثناء اصل فوق به شمار می‌آیند. مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز دلالت بر این امر دارد که هدف از مستثنی شدن سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی، امکان بهره‌مندی و حداکثری از ظرفیت‌های علمی در تمامی ساختارهای اداره کشور بوده است (اداره کل روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۲/۱۳۶۴). با این توصیف در رابطه با ضوابط استخدامی اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی دولتی نمی‌توان ممنوعیت مطلق مبنی بر عدم اشتغال و کار در سایر مجموعه‌های دولتی وضع کرد، اما مانند ماده ۴۱ آیین‌نامه استخدامی اعضای هیأت علمی دانشگاه، ساعت‌های موظف به حضور در دانشگاه و کیفیت آن را می‌توان مشخص کرد و نسبت به سایر ساعت‌های آزاد، اعضای هیأت علمی اختیار کامل دارند.

در همین خصوص هیأت امناء دانشگاه تهران ذیل تبصره ۴ ماده ۳ آیین‌نامه استخدامی اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، اعضای هیأت علمی را از اشتغال دولتی و غیر دولتی خارج محل خدمت منع کرده است و امکان بهره‌مندی از اساتید در سایر دانشگاه‌ها را ممنوع کرده بود. با اعتراض دانشگاه آزاد به این مصوبه، هیأت عمومی دیوان عدالت ذیل دادنامه شماره ۴۲۴-۴۲۵ مورخ ۱۳۸۴/۸/۲۲ چنین حکم کرده است: «صراحت تبصره یک ماده واحده قانون تایید رشته‌های دانشگاهی دانشگاه آزاد اسلامی مصوب ۱۳۶۷ اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی دولتی مجازند در وقت آزاد خود در دانشگاه آزاد اسلامی تدریس کنند؛ بنابراین اطلاق تبصره ۴ ماده ۳ آیین‌نامه استخدامی هیأت علمی

دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مؤسسات پژوهشی کشور مصوب هیأت امناء دانشگاه تهران در خصوص عدم جواز اشتغال اعضای هیأت علمی به کار دولتی یا غیر دولتی در خارج از محل خدمت آنان و ضمانت اجرای تخطی از آن در حدی که مغایر حکم صریح مقنن به شرح فوق‌الذکر است، از تاریخ وضع قانون مذکور منسوخ و از درجه اعتبار ساقط است و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال آن صادر می‌شود». استناد به قانون تایید رشته‌های دانشگاهی دانشگاه آزاد اسلامی مصوب مجلس در این دادنامه موید دیگری است بر آن‌که ماهیت مصوبات هیأت امناء مقررگذاری است (بنایی اسکویی، ۱۳۹۴: ۵۴) و دادرسی اداری به جهت مغایرت با قانون، مصوبه مورد بحث را ابطال کرده است.

### ۶-۳. نداشتن صلاحیت تفویض اختیار مقررگذاری

عدم تفویض اختیارات تقنینی<sup>۱</sup> یکی از اهم اصول مشروطه‌گرایی است (آقایی طوق و لطفی، ۱۳۹۳: ۵۹). صلاحیت مقررگذاری توسط هیأت امناء نیز از این اصل مستثنی نیست و امکان تفویض اختیارات قانونی به سایر نهادها و ارکان سازمانی موجود در دانشگاه‌ها را ندارد. در این باره دانشگاه جامع علمی کاربردی با تصویب «دستورالعمل جامع شهریه و حق نظارت» کیفیت دریافت شهریه از دانشجویان انصرافی و ضوابط معادل‌سازی دروس را تصویب کرده است. هیأت عمومی دیوان عدالت نیز در پاسخ به درخواست ابطال مصوبه مذکور ذیل دادنامه شماره ۱۸۹۷ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۵ چنین حکم کرده است: «با توجه به حکم ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور وظیفه پیش‌بینی شده برای هیأت‌های امناء مؤسسات مصرح در این ماده و غیر قابل تفویض بودن وظایف هیأت امناء، بنابراین مقررات مورد اعتراض به علت خارج بودن صلاحیت مرجع وضع آن‌ها ... ابطال می‌شود» و یا هیأت امنای دانشگاه بوعلی همدان طی صورت‌جلسه پنجمین نشست از دوره هفتم هیأت امناء مورخ ۱۳۹۵/۲/۱ انتخاب مؤسسه حسابرسی برای انجام حسابرسی سال ۱۳۹۴ را به کمیسیون هیأت امنای آتی تفویض کرده است. هیأت عمومی دیوان عدالت نسبت به موضوع مذکور نیز طی دادنامه شماره ۱۸۸۱ مورخ ۱۳۹۷/۹/۲۷، با همین استدلال، مصوبه مذکور را ابطال کرده است: «در بندهای (ز) و (ه) ماده ۷ مصوبه جلسات ۱۸۳

1. Legislative non-delegation doctrine

و ۱۸۱ سال ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی موسوم به قانون تشکیل هیأت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، وظایف و اختیارات هیأت امناء به طور صریح مشخص شده است و تعیین حسابرس و خزانه‌دار جزء اختیارات هیأت امناء قرار داده شده و امکان تفویض اختیار هیأت امناء در این خصوص پیش‌بینی نشده است، بنابراین این‌که هیأت امناء دانشگاه در مصوبه ۱۳۹۵/۲/۱ انتخاب مؤسسه حسابرسی برای سال ۱۳۹۴ دانشگاه را به کمیسیون دائمی دانشگاه واگذار و تفویض کرده، از حدود اختیارات هیأت امناء خارج است و مغایر مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی است». در موارد دیگر از جمله دادنامه شماره ۲۴۲۶ مورخ ۱۳۹۸/۹/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مستند به استدلال‌های مندرج در آراء فوق، تفویض اختیار از سوی هیأت امناء را فاقد وجهت قانونی تشخیص داد.

### ۷-۳. رعایت قوانین خاص

همان‌گونه که ذیل تحلیل ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور اشاره شد، یکی از موارد مبهم در قانون، عبارت «قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی» است؛ از این حیث که تشخیص قانون عام و خاص به دلیل عدم ارائه معیار دقیق و شفاف سخت می‌باشد. به عنوان مثال، قانون منع به‌کارگیری بازنشستگان با اصلاحات و الحاقات بعدی مصوب ۱۳۹۷ نسبت به موضوع خاص بازنشستگی و ناظر به کلیه دستگاه‌های اجرایی اعم از دولتی و غیر دولتی است. حال سوال این است که آیا قانون مذکور مصداق قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در پاسخ به درخواست ابطال نامه مدیرکل اداره لوایح، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مبنی بر این‌که قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان از مصادیق بارز قوانین عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی است و ماده ۱ قانون احکام دائمی به عنوان قانون خاص حاکم بر قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان است، ذیل دادنامه شماره ۱۰۷۳ مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۲ چنین مقرر کرده است: «اولاً، ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۵، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی را صرفاً از رعایت قوانین و مقررات عمومی مستثنی کرده است، لیکن مراجع مذکور مکلف به رعایت قوانین خاص هستند؛ ثانیاً، قانون ممنوعیت

به‌کارگیری بازنشستگان مصوب سال ۱۳۹۵ و اصلاحیه آن مصوب سال ۱۳۹۷ به لحاظ موضوعی یک قانون خاص محسوب می‌شود که مشمولین و مستثنیات آن در خود قانون مذکور مشخص شده است و مقرر گردیده علاوه بر دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند در شمول قانون مذکور قرار دارند، مضافاً اصلاحیه آن که دایره مستثنیات قانون مذکور را محدودتر کرده، مؤخرترین اراده قانون‌گذار در سال ۱۳۹۷ است؛ بنابراین دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی نیز مشمول قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان هستند و نامه ... مدیرکل اداره ... مغایر با قانون وضع شده است». مستفاد از رای مذکور، نظر دادرسی اداری آن است که مفهوم مخالف عبارت «قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی» یعنی قوانین و مقررات خاص برای هیأت‌امناء لازم‌الاتباع است و مویدی دیگر بر معطوف بودن وصف خاص به هر دو واژه قوانین و مقررات است. در اینجا خاص بودن از بعد موضوع یعنی خاص بازنشستگان مورد نظر بوده است؛ والا دامنه شمول قانون مورد استناد اعم از دستگاه‌های اجرایی دولتی و غیر از آن به شمار می‌آید؛ بنابراین به‌رغم سکوت و عدم تصریح قانون‌گذار در رابطه با قوانین حاکم بر مصوبات هیأت‌امناء دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی، از عبارت «بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی» استنباط می‌شود که قوانین و مقررات خاص (موضوعی) و قوانین و مقرراتی که دامنه شمول آن اعم از دولتی و غیر دولتی است، نسبت به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی معتبر و مجری است.

### ۳-۸. ممنوعیت فروش اموال غیر منقول

یکی از موارد صلاحیت هیأت‌امناء ذیل ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، وضع آیین‌نامه مالی معاملاتی است. هرچند قانون‌گذار نسبت به تعیین تکلیف قواعد حاکم بر آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی مذکور سکوت کرده است، اما در همین موضوع دادرسی اداری در مورد ابطال ماده ۶۰ صورت جلسه دوره چهارم هیأت‌امناء دانشگاه صنعتی شریف مورخ ۱۳۹۶/۳/۲۲ موضوع مصوبه بیست و یکم در خصوص آیین‌نامه مالی و معاملاتی؛ با این توضیح که مصوبه مذکور در راستای تبدیل به احسن نمودن اموال غیر منقول مازاد بر نیاز دانشگاه، فروش اموال را با تصویب هیأت‌امناء

مجاز دانسته است، طی دادنامه شماره ۲۴۶۶ مورخ ۱۳۹۸/۸/۲۸ چنین تعیین تکلیف کرده است: «به موجب ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، کلیه اراضی، املاک و ابنیه‌ای که برای استفاده وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات دولتی از جمله مؤسساتی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام یا تابع مقررات و قوانین خاص است به یکی از طرق قانونی تملک شده است و یا به نام آن وزارت‌خانه، مؤسسه خریداری شده یا می‌شود متعلق به دولت بوده و در اسناد مالکیت آن‌ها نام دولت جمهوری اسلامی ایران به عنوان مالک با حق استفاده وزارت‌خانه یا مؤسسه مربوط درج می‌گردد. تغییر دستگاه بهره‌بردار در هر مورد به عهده هیأت وزیران می‌باشد و از آنجایی که دانشگاه صنعتی شریف دولتی بوده و تمامی املاک و اموال غیر منقول متعلق به آن اعم از آن که به نام دانشگاه ثبت شده یا به نام دولت و در اختیار دانشگاه باشد جزء اموال دولتی محسوب می‌شوند که فروش آن‌ها توسط دانشگاه ممنوع و از مصادیق فروش مال غیر محسوب می‌شود؛ لذا مصوبه مورد شکایت خارج از اختیار هیأت امناء و مخالف با قانون وضع شده است؛ بنابراین حکم ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت حاکم بر دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی است و از نظر قضات هیأت عمومی مصداق استثنائات ذکر شده در ماده ۱ قانون احکام دائمی به شمار نمی‌آید.

### ۳-۹. رعایت قوانین ناظر به تغییر کاربری اراضی

دادنامه شماره ۸۵۰-۸۴۹ مورخ ۱۳۹۸/۵/۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رابطه با درخواست ابطال بند ۳۰ صورت‌جلسه مورخ ۱۳۹۱/۷/۱۲ هیأت امنای دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان کهگیلویه و بویراحمد مبنی بر این که دانشگاه در صورت عدم نیاز می‌تواند نسبت به زمین‌هایی که دارای کاربری بهداشتی درمانی است، مجوز عدم کاربری و نیاز بهداشتی صادر کند و به بیان دیگر، امکان تغییر کاربری اراضی به دانشگاه و نه لزوماً هیأت امناء اعطاء شده است، چنین حکم کرده است: «بند ۳۰ صورت‌جلسه مورخ ۱۳۹۱/۷/۱۲ هیأت امنای دانشگاه علوم پزشکی ... بدون رعایت بندهای ۴ و ۵ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی ارائه خدمات فنی موضوع بند ۵ ماده ۱۵ قانون اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۹/۱۷ مجلس شورای اسلامی (عدم طرح در کمیته تصویب طرح‌های هادی

روستایی موضوع بند (ف) ماده ۱۹۴ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران) و همچنین بدون رعایت مواد ۲ و ۷ و ۹ آیین‌نامه یادشده به تصویب رسیده، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات وضع شده است». ماده ۱ قانون احکام دائمی صرفاً عدم رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی نسبت به تصمیمات هیأت‌امناء را بیان داشته است. از مفهوم مخالف قوانین مستثنی شده استنباط می‌شود که قاعده یا مقرر قانونی عامی که دستگاه‌های دولتی موضوع یا مشمول آن نیستند یا صرفاً دستگاه دولتی موضوع قانونی نباشد، نسبت به دانشگاه‌ها مستثنی نشده است. مستندات قانونی ذکر شده در دادنامه فوق نیز دلالت بر آن دارد که «رعایت تشریفات قانونی تغییر کاربری» جزء قوانین و مقررات عام نسبت به تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیر دولتی است؛ چرا که ضرورت رعایت ایمنی و ضوابط فنی ساختمان و رعایت نظم مبلمان شهری و روستایی، موضوعی شخصی یا دولتی نیست؛ بلکه آحاد جامعه اعم از حقیقی و حقوق مکلف به رعایت آن هستند؛ بنابراین هیأت‌های امناء از این قاعده مستثنی نبوده و می‌بایست از ضوابط ناظر به تغییر کاربری تبعیت کنند.

## برآمد

۱- قواعد حاکم بر اداره دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی، اهم مسائل حمایت از تولید و توسعه علم و دانش است. قانون‌گذار در سنوات متعدد قوانین مختلفی در رابطه با تنظیم‌گری در دانشگاه‌ها مصوب کرده است. آخرین اراده قانون‌گذار ذیل ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و با شناسایی نهاد هیأت امناء مقرر شده است. اما فارغ از ماهیت حقوقی مصوبات هیأت امناء در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی، ابهام در معیارهای ارائه شده برای قواعد حاکم بر هیأت امناء توسط قانون‌گذار، موجب تفسیرپذیری و تشتت در رویه‌های اجرایی شده است.

۲- شفاف نبودن قواعد حاکم بر آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مصوب هیأت امناء به این معناست که عبارت «عدم رعایت قوانین و مقررات عمومی» مطلق بوده و هیأت امناء صلاحیت وضع هرگونه مصوبه‌ای را دارد. در این صورت صلاحیت هیأت امناء مقررگذاشته نشده و قانون‌گذاری است و مغایرت با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی پابرجا خواهد بود.

۳- عبارت «بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی» بیش از آن که سنجه تشخیص حدود صلاحیتی حاکم بر هیأت امنای دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی باشد، مؤید ابهام بوده و از طرفی در رابطه با قواعدی که باید به عنوان قوانین بالادستی ملاک و معیار عمل هیأت امناء باشد، مسکوت است.

۴- لازم است قانون‌گذار قواعد عام حاکم بر دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی دولتی و چهارچوب صلاحیتی هیأت امناء را به طور دقیق و شفاف تدوین کند. در این راستا، تفاسیر قضایی در مورد عملکرد هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها ابزار مهمی برای ارزیابی و پاسخ به ابهامات و خلاءهای قانونی است. آراء هیأت عمومی عدالت اداری در این رابطه، منبع با ارزشی جهت استخراج بایسته‌های حاکم بر تصمیمات هیأت امناء از خلال تفسیر قضایی محسوب می‌شود.

۵- اهم بایسته‌های مستخرج از آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، الزام به رعایت «اصول قانون اساسی و اسناد بالادستی»، «قوانین خاص»، «عدم صلاحیت تفویض اختیار»، «منع فروش اموال غیرمنقول» و «قوانین تغییر کاربری اراضی» است.

## فهرست منابع

## الف. فارسی

- \* اداره کل روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی، جلد نخست، چاپ نخست، تهران: اداره کل روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- \* استوارسنگری، کوروش (۱۴۰۰)، «رای وحدت رویه ۷۹۲ مورخ ۹۹/۴/۲۴ هیأت عمومی دیوان عالی کشور و تاثیر آن بر صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۵، شماره ۱۱۵.
- \* آقای طوق، مسلم و لطفی، حسن (۱۳۹۳)، «تمیز میان تفویض اختیار قانون‌گذاری و اعطای صلاحیت تخییری در آرای دیوان عالی آمریکا»، حقوق اداری، دوره دوم، شماره ۶.
- \* بنایی اسکویی، محمد (۱۳۹۴)، «جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی»، پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷.
- \* تیلا، پروانه (۱۳۸۷)، «درآمدی بر جایگاه بخشنامه در نظام حقوقی ایران»، نشریه اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ششم، شماره ۱۳.
- \* جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد پنجم، چاپ سوم، تهران: گنج دانش.
- \* جمعی از پژوهش‌گران (۱۳۹۹)، مشروح مذاکرات شورای نگهبان سال ۱۳۹۵ بخش اول (فروردین تا شهریور)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- \* ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۴۰۰)، حقوق آموزش عالی مفاهیم مسائل، جلد نخست، تهران: مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی.
- \* ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۹۵)، «مطالعه تطبیقی ساختار مدیریت ورهبری دانشگاهی: مطالعه موردی هیأت‌های امنای»، نشریه آموزش عالی ایران، سال هشتم، شماره ۳۱.
- \* شریعت، بهاء‌الدین (۱۳۷۳)، «تحلیلی بر عملکرد هیأت امناء در نظام آموزش عالی کشور»، پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، سال دوم، شماره ۳ و ۴.

- \* ضرغام، نصرت‌اله و همکاران (۱۳۷۶)، «تحلیلی بر وظایف و اختیارات هیأت‌های امنا و شیوه‌های تامین منابع مالی دانشگاه‌ها در ایران و کشورهای منتخب»، در: مقالات اولین سمینار هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مراکز تحقیقاتی، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
- \* علم‌الهدی، حجت و مهرپور، حسین (۱۳۹۶)، «تحلیل امکان استناد دیوان عدالت اداری به قانون اساسی»، راهبرد، سال بیست و ششم، شماره ۸۳.
- \* غفرانی، محمدباقر (۱۳۸۲)، «مسائل ساختاری نظام آموزش عالی ایران و راه‌های برون‌رفت از آن در برنامه چهارم»، مجلس و راهبرد، سال دهم، شماره ۴۱.
- \* کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷)، کلیات حقوق نظریه عمومی، چاپ سوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- \* گید، ام‌ای (۱۳۷۳)، «هیأت‌های امنا»، برگردان: عبدالحسین نفیسی، فصل‌نامه پژوهشی و برنامه‌ریزی، شماره ۷ و ۸.
- \* فراس‌خواه، مقصود (۱۳۹۷)، دانشگاه و آموزش عالی، منظرهای جهانی و مسأله‌های ایرانی، تهران: نی.
- \* فراس‌خواه، مقصود (۱۳۸۲)، مقایسه شش الگوی دانشگاهی و تحولات مفهومی آن، تهران: گروه مطالعات تطبیقی و نوآوری، مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی.
- \* فلاح‌زاده، علی‌محمد و نجفی، محمد (۱۴۰۰)، «تاملی بر معیارها و مرجع تشخیص باغ در رویه دیوان عدالت اداری»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۵، شماره ۱۱۳.
- \* قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۸)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: دانشگاه تهران.
- \* محمودی، جواد (۱۳۹۷)، نظام حقوقی دانشگاه‌های ایران (دولتی و غیر دولتی)، تهران: میزان.
- \* مولاییگی، غلامرضا (۱۳۸۸)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل.
- \* هداوند، مهدی (۱۳۹۷)، جزوه کلاسی درس نظارت بر اعمال حکومت، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.

\* نجابت‌خواه، مرتضی و فقیه لاریجانی، فرهنگ (۱۳۹۹)، «بازشناسی مفهوم مقررات و نظامات اداری با تاکید بر رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری»، دانش حقوق عمومی، دوره ۹، شماره ۱۲۷.

ب. انگلیسی

\* Campbell, D, (2006), **“Governance Structures: Academic Senate and Trustee Boards”**, p.2- Available at: <http://www.asstudent.unco.edu/students/aeextra>.

\* Crisan,alina/Enache, Roxana (2011), **designing customer oriented courses and curricula in higher education . a possible model**, procedia social and behavioral sciences, vol 11,pp 235-239.

\* Henard,f. and a. mitterle(2010), **governance and quality guidelines in higher education . a review of governance arrangements and quality guidelines**, oecd .paris.