

# آشنایی با کلیات نظام حقوقی حاکم بر دانشگاه ها (اداره به صورت هیأت امنائی)<sup>۱</sup>

## مقدمه

نظام دانشگاهی در میان دستگاه های اجرایی، مشخصات منحصر به فردی دارد که این مشخصات مقتضی انعطاف مقررات حاکم بر آنها است. حرکت شتابان دانش، ایجاب می کند که دانشگاه ها 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 اقتضات دستگاه های اجرایی، مقررات خاصی را در خصوص آنها وضع می کند، اما چرخه طولانی بررسی قوه قانون گذاری با ضرورت های 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 آن ها حرکت نموده است. هیأت امناء به عنوان یکی از ارکان دانشگاه می تواند پاسخگوی نیازهای موسسه آموزش عالی باشد و تمشیت امور را با تمهید مقررات ویژه مقرر دارد. قانونگذار نیز در این مسیر، با شناسایی جایگاه هیأت امناء، اختیارات گسترده ای به آن واگذار نموده است. مع هذا اعطای استقلال به دانشگاه و مآلاً به هیأت امنائی 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 می سازد.

## پیشینه تاریخی و سیر تحول هیأت امنائی دانشگاه ها

هیأت امنائی دانشگاه در ایران همانند برخی از تشکلهای مشابه که بیشتر در امور عام المنفعه و خیریه فعالیت می کنند دارای سابقه طولانی نیست، زیرا اساساً شکل گیری آن وابسته به نهادی (دانشگاه) است که خود از قدمت چندانی در ایران برخوردار نیست. با بررسی های به عمل آمده مشخص می شود اولین موسسه آموزش عالی توسط امیرکبیر تحت عنوان دارالفنون در سال ۱۲۷۷ هجری شمسی آغاز بکار کرد. در سال های بعد و بنا به نیازهای دستگاه های دولتی، مؤسسات آموزش عالی دیگری شکل گرفت که به عنوان مثال می توان به مدارس حقوق، عالی فلاح و صنایع روستایی و عالی تجارت که زیر نظر وزارتخانه های عدلیه،

۱- اقتباس از مقاله آقای مجید بنایی اسکوئی (جایگاه، قلمرو و صلاحیت حقوقی مصوبات هیأت های امنائی دانشگاه ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی)

فواید عامه و مالیه قرار داشتند، اشاره کرد. با نگاه به فرمان ها و مقررات مرتبط، مشخص می شود که در هیچ یک از مؤسسات فوق سخنی از هیأت 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 نمی شود. اصطلاح هیأت امناء، اولین بار در سال ۱۳۳۹ در اساسنامه دانشگاه شهید بهشتی (ملی سابق) به موجب مصوبه جلسه (۹۰۸) شورای عالی فرهنگ پیش بینی شد اما به واقع، اولین دانشگاهی که توانست هیأت امناء را تشکیل دهد، دانشگاه شیراز (پهلوی سابق) در سال ۱۳۴۳ بود. به تدریج برخی دانشگاه ها و مؤسسات آموزشی) به موجب مقررات مختلف) دارای هیأت امناء شدند که برای مثال می توان 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 هیأت امنای دانشگاه تهران در سال ۱۳۴۶، این نهاد نوپا را وارد مرحله ای 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 هیأت علمی با عنوان «آیین نامه استخدامی اعضای هیأت علمی» توسط هیأت امنای دانشگاه تهران در سال ۱۳۴۷ به تصویب رسید. چند سال بعد در سال ۱۳۵۰ قانون هیأت های امنای مؤسسات عالی علمی - دولتی تصویب شد که پاره ای از مواد قانون فوق، در سال ۱۳۵۳ مورد بازبینی و اصلاح قرار گرفت و مقرر شد وزارت علوم برای تشکیل هیأت های امنای دانشگاه ها 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، هیأت های امنای دانشگاه ها منحل و هیأتی با عنوان «هیأت سه نفری جانشین هیأت های امناء»، وظیفه هیأت های مزبور را بر عهده گرفت تا اینکه به جهت ضرورتی که در خصوص استقلال دانشگاه ها و اداره امور توسط هیأت های وابسته به خود احساس شد، موضوع احیای هیأت امناء مجدداً مطرح و این بار در نهاد جدیدی به نام شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۶۷ تحت عنوان «قانون تشکیل هیأت های امنای دانشگاه ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی» 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 پیش بینی شد. متعاقباً برخی از مواد مصوبه اخیر نیز در سال ۱۳۷۱ مورد اصلاح قرار گرفت. (باباجانی، ۱۳۸۳: ۳۰) اما بحث اعطای اختیارات گسترده به هیأت امناء، تنها اختصاص به قانون فوق ندارد، بلکه در قوانین برنامه های پنج ساله چهارم و پنجم نیز به شناسایی هیأت امناء و مآلاً اعطای اختیارات به آن ها به صراحت تأکید شده است. برابر بند (ب) ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه، بدون آنکه در خصوص ساختار هیأت امناء بحثی را مطرح نماید، در مورد اعطای استقلال سخن به میان آورده است.

## دلایل توجیهی اعطای استقلال به دانشگاه

دلایل توجیهی حق وضع قانونگذاری بر مبنای اعطای استقلال به دانشگاه ها و مؤسسات آموزشی در ابعاد مختلف قابل طرح است. زیرا علی القاعده به هنگامی که مجلس تصمیم می گیرد برای موسسه و دستگاهی استقلال قائل شود، هدف و منظوری را دنبال می کند و ممکن است دلایل سیاسی یا فنی برای آن قائل باشد. (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۸۵) اصولاً فرض آن است که با اعطای این استقلال، مؤسسه می تواند 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 سلسله مراتب اداری هرگاه اداره یا موسسه ای به طور مستقیم زیر نظر وزارتخانه ای فعالیت و انجام وظیفه نماید تغییرات ساختاری، عزل و نصب مدیران و کارکنان توسط مقام مافوق انجام می شود، لکن هنگامی که به دستگاه، مستقلاً اجازه انجام امور محوله اعطا می شود، موسسه بدون رعایت این سلسله مراتب اداری و به دور از ملاحظات سیاسی و اجتماعی که در یک وزارتخانه اعمال می شود، اقدام به برنامه ریزی در امور خود نماید. اصولاً استقلال می تواند از منظر محتوایی اختیار در تعیین اهداف و سیاست های آموزشی، پژوهشی یا چگونگی انتخاب استاد و پذیرش دانشجو باشد یا از نظر شکلی انتخاب و اعمال شیوه و ابزارهای تحقق اهداف مطرح باشد.

اصولاً اعطای استقلال به مؤسسات دولتی یا غیردولتی از جمله مؤسسات آموزشی ناشی از ملاحظات فنی و علمی است (انصاری، ۱۳۸۶: ۲۱۰) که ایجاب می کند جهت رسیدن به اهداف ترسیم شده یعنی تربیت نیروی انسانی متخصص و کارآمد، دانشگاه ها 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) به واقع در این اعطای اختیارات، دانشگاه و مؤسسات آموزشی و پژوهشی از مجموعه تشکیلات قدرت مرکزی دولت، منتزع و از استقلال و شخصیت حقوقی متمایز بهره مند می شود تا به دور از جریانات مؤثر سیاسی و احياناً 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 هیأت امنا، موجب صیانت و استقلال آن در برابر جریانات خارج از دانشگاه است.

## بیان مسئله

با نگاه اجمالی به سیر تحول استقلال و خودمختاری دانشگاه ها و اعطای گسترده اختیارات به هیأت امنا، (صالحی، ۱۳۸۸: ۸۰) باب جدیدی در بحث قانون گذاری در نظام حقوقی باز شد و در نتیجه سؤالات فراوانی در خصوص اعتبار مصوبات فوق مطرح شد. یکی از موضوعاتی که در خصوص مصوبات هیأت امنا طی سال های

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 بحث برانگیز، جایگاه و قلمرو مصوبات هیأت امناء است. به عبارت دیگر، جایگاه حقوقی این مصوبات در سلسله مراتب قواعد حقوقی چگونه است؟ آیا هیأت امنای یک دانشگاه می تواند 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 هیأت امنای دانشگاه، مراجع دیگری می تواند مصوبات فوق را صورتی که مخالف قانون یا سایر مقررات کشور باشد، به طور جزئی یا کلی تغییر دهند یا بی اثر سازند؟ دامنه و گستره مصوبات فوق تا کجا ادامه دارد و آیا علاوه بر دانشگاه، سایر دستگاه های اجرایی کشور ملزم به رعایت این مصوبات هستند؟ در صورتی که مصوبات مذکور با شرع، قانون اساسی، قانون مصوب مجلس یا مصوبات هیأت وزیران مخالف باشد، تکلیف مجریان چیست؟ هرچند به واقع در قوانین مختلف مربوط به تشکیل و اعطای اختیار به هیأت های امنای دانشگاه ها، 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 پیش گفته مطرح است که بر دشواری کار می افزاید، اما در این نوشتار سعی می شود 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.

### **اعتبار و جایگاه مصوبات هیأت امناء**

در یک نظام حقوقی، هرگاه سخن از بررسی اعتبار قوانین و مقررات می شود به مرجع وضع آن توجه می شود و به لحاظ قدرت واضح، قوانین و مقررات نیز اعتبار و قدرت خود را کسب می کنند. 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 نظام های حقوقی مرسوم است بر حسب اهمیت و جایگاه واضح، مقررات دسته بندی شده و سلسله مراتب قواعد حقوقی شکل می گیرد. به عبارت دیگر، اهمیت قواعد بر حسب واضعان آن مورد ارزیابی می شود و لذا همه مقررات از اعتبار و اهمیت یکسانی برخوردار نیستند. (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۶) این تقسیم بندی معمولاً به شکل ذیل انجام می شود:

الف - اعمال قوه مؤسس (قانون اساسی)

ب - اعمال قوه مقننه (قانون عادی)

ج - اعمال قوه مجریه (تصویب نامه ها و آئین نامه ها)

د - اعمال استان، شهرستان و شهر (مصوبات انجمن ها و شوراها)

بنا به مراتب فوق، در سلسله مراتب وضع قواعد حقوقی، قانون اساسی در رأس این قواعد قرار می گیرد، قانون مصوب مجلس در درجه بعد به عنوان مهم ترین رکن اساسی قانون گذاری بر اساس اصل تفکیک قوا جای ویژه‌ای به خود اختصاص می دهد و سپس مقررات وضع شده توسط قوه مجریه که خود نیز دارای سلسله مراتبی است، در این زنجیره قرار می گیرند. 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 هرگونه 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، ۴۷: ۱۳۸۳)

همان طور که پیشتر بیان شد، اولین مقررات دائمی که پس از انقلاب در خصوص هیأت های امنای دانشگاه ها وضع شده و تاکنون نیز معتبر و مورد عمل است قانون تشکیل هیأت امنای دانشگاه ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی مصوب ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی است. پس از تصویب این قانون، بحث استقلال دانشگاه ها در امور اداری، استخدامی، مالی و تشکیلات مجدداً مطرح شد ولی عملاً اقدامی از سوی دانشگاه ها و مؤسسات آموزشی در جهت اعمال این اختیارات (جز در موارد استثنایی و کم اهمیت) به عمل نیامد و مقرراتی که در این حوزه به تصویب رسید نه از سوی هیأت امنای، بلکه از طریق مراجع دیگری بود که از جمله آنها می توان به تصویب قانون مالی و معاملاتی دانشگاه ها در سال ۱۳۶۹ توسط مجلس شورای اسلامی و آیین نامه اجرایی آن توسط هیئت وزیران اشاره کرد. اگرچه آیین نامه استخدامی اعضای هیأت علمی توسط هیأت امنای دانشگاه تهران در سال ۱۳۴۷ به تصویب رسید اما آیین نامه فوق به جز دانشگاه تهران، برای سایر دانشگاه ها الزامی را ایجاد نمی کرد تا اینکه مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۵۸ و به موجب تبصره قانون بودجه، آیین نامه فوق را به سایر دانشگاه ها تسری داد. بر خلاف باور غالب، به واقع رعایت مقررات استخدامی دانشگاه تهران برای سایر دانشگاه ها، نه به عنوان مصوبه هیأت امنای بلکه به منزله قانون مصوب مجلس، مورد عمل قرار گرفت و لذا پیش از تصویب آیین نامه های جدید در سال ۱۳۹۰، دانشگاه های کشور فاقد آیین نامه استخدامی اعضای هیأت علمی مصوب خود بودند. بنابراین ملاحظه می شود که مقررات قابل توجهی که مصوب هیأت های 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 هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی اعطا شد. 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 دارای 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 به ویژه 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 واداری، استخدامی، تشکیلاتی مصوب هیأت‌امنا که حسب مورد به تأیید وزیر علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت درمان آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس‌جمهور می‌رسد، عمل می‌نمایند. اعضای هیأت علمی ستادی 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 هیأت‌امنا و با مسئولیت ایشان قابل هزینه است.

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 هیأت علمی و غیر هیأت علمی، ساختار و تشکیلات و مالی و معاملاتی اقدام نمایند که با تنظیم مقررات یاد شده، این امر با تصویب هیأت‌امنا هر دانشگاه از تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۱ لازم‌الاتباع شد.

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 هیچ یک از قیود لازم برای تصویب قانون یا حتی مصوبات هیأت وزیران پیروی نمی‌کند و ناگزیر دارای ایرادات

فراوانی است که در مدت زمان عمر کوتاه خود (تصویب آیین نامه های 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 می شود سخنی از جایگاه و همچنین قلمرو مصوبات فوق به میان نیامده است و لذا به ناچار باید با تمسک به اصول مسلم حقوقی و پاره‌های از قوانین به ارزیابی موضوع پرداخت. در این خصوص، ممکن است نسبت به جایگاه و اعتبار مصوبات هیأت امناء در مقایسه یا سایر مقررات و برتری هریک بر دیگری در صورت تعارض نظرات ذیل را مطرح نمود:

### **مقایسه مصوبات هیأت امنای دانشگاه با قانون اساسی و شرع**

اصل برتری قانون اساسی ایجاب می کند 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 می شود که به صورت مثبت یا منفی بروز می کند. این کنترل گاهی به دلیل معارض بودن قانون عادی با قانون اساسی باطل تلقی می شود و گاه از تصویب چنین مقرراتی جلوگیری به عمل می آورد. (قاضی، ۴۸: ۱۳۸۳)

در حقوق ایران، به موجب اصل چهارم قانون اساسی «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این ها 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. (موسی زاده، ۱۴۶: ۱۳۸۷)

از آنجاکه اصل چهارم قانون اساسی مطلق و عام است، لذا همه مقررات از جمله مصوبات هیأت امناء مشمول اصل فوق بوده و بنابراین هیچ یک از مصوبات هیأت امنای دانشگاه نمی تواند و نباید مغایر قانون اساسی باشد.

### **مقایسه مصوبات هیأت امنای دانشگاه با قانون مجلس شورای اسلامی**

به هنگامی که قانون توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب می رسد، کلیه دستگاه های اجرایی مکلف به رعایت آن می باشند. زیرا لازمه تفکیک قوا، اقتضا دارد که مصوبات قوه مقننه، مورد احترام بوده و توسط سایر قوا به اجرا درآید. با این پیش فرض، اگر هیأت 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 هیأت امنای دانشگاه در خصوص شرایط استخدام اعضای غیر هیأت علمی مقرراتی را پیش بینی کند درحالی

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 هیأت امناء (به اعتبار مجوز قانونی بند (ب) ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم) هم ردیف قانون مجلس است یا در سطحی پایین تر از قانون قرار دارد. ازاین رو ممکن است دو نظر زیر قابل طرح باشد:

### **نظر اول – مصوبات هیأت امناء اعتبار قانون را دارد**

با توجه به بند (ب) ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه که مقرر نموده است: «دانشگاه ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی ... بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه های 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 آیین نامه های مالی، معاملاتی و اداری — استخدامی — تشکیلاتی مصوب هیأت امناء که حسب مورد به تأیید وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ... می رسد، عمل می نمایند ...». و تبصره یک آن که مقرر می دارد: «هرگونه اصلاح ساختار و مقررات مالی، اداری، معاملاتی، استخدامی و تشکیلاتی دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی و همچنین فرهنگستان های تخصصی فقط مشمول مفاد این بند است». شاید بتوان گفت: مصوبات فوق هم ردیف قانون تلقی می شوند. زیرا اجازه وضع قانون از سوی مجلس اعطا شده و این مصوبات همانند مصوبات مجلس لازم الاجرا است. همچنین اگر قرار باشد برای مصوبات هیأت امنای دانشگاه، ارزشی همانند قانون قائل نباشیم، امکان اجرای مصوبات فوق عملاً فراهم نمی شود و مالاً هدفی که مقنن در قوانین برنامه های پنج ساله چهارم و پنجم توسعه به دنبال آن بوده است، محقق نمی شود. به عبارت دیگر، صیانت از استقلال دانشگاه، ارتقا پیشرفت و توسعه دانش، حمایت از فعالیت های علمی اعضای هیأت علمی از جمله وظایف هیأت های امنای دانشگاه هاست که در حوزه آموزش عالی باید مورد توجه قرار گیرد. اجرای این تکالیف، با اختیارات گسترده در وضع مقررات ملازمه دارد و در فقدان آن نمی توان چنین مطلوبی را انتظار داشت.

مع هذا هرچند مقنن در قوانین فوق، اختیارات وسیعی برای هیأت امنای دانشگاه در نظر گرفته، لکن به نظر می رسد در خصوص جایگاه و چگونگی ارتباط مصوبات فوق با سایر قوانین و مقررات جاری کشور پیش بینی لازم را به عمل نیاورده است. ثمره عملی این بحث زمانی آشکار می شود که بین مصوبات مجلس و هیأت امنای دانشگاه تعارض باشد. اگر قائل به آن باشیم که مصوبات هیأت امناء هم ردیف قانون تلقی می شوند، باید به قانون مؤخر وضع شده توجه کنیم و لذا هر یک از مصوبات مجلس یا هیأت امناء



که باشد، معتبر بوده و در صورت تعارض، قانون قبلی را نسخ نماید. همچنین در دفاع از این نظر می توان 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 می شود و حتی در صورت مغایرت با قانون مؤخر بعدی نفوذ خود را حفظ می کنند.

### **نظر دوم- مصوبات هیأت امناء در سطحی پایین تر از قانون قرار دارد**

مجلس به موجب قانون اساسی، به عنوان مهم ترین رکن قانونگذاری کشور تلقی می شود و با توجه به اصل تفکیک قوا، صلاحیت ذاتی وضع قانون را دارد و اساساً وظیفه اصلی پارلمان وضع قانون است؛ (قاضی، ۲۱۳) ۱۳۸۳: در حالی که هیأت 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 هیأت امناء هم ردیف قانون قرار نمی گیرد و در سطح نازل تری است که نمی تواند و نباید مغایر مصوبات مجلس باشد 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 می گیرد، قاعدتاً در حیطه صلاحیت های پارلمانی است». (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۱۳) این وظیفه ذاتی، قائم به شخص نمایندگان است و قابل واگذاری نیست. به دیگر سخن، مجلس نمی تواند این وظیفه را به تشخیص خود به سایر قوا یا دستگاه ها اعطا نماید. در این خصوص، فرقی نمی کند که این وظیفه به طور کامل از سوی مجلس به قوه یا دستگاه دیگری واگذار شود یا این که هریک از نمایندگان بخواهند به نوبه خود این وظیفه را به شخص ثالثی حتی در قالب وکالت اعطا نمایند. لیکن بنا به ملاحظات و تحت شرایط خاص که در قانون اساسی کشور پیش بینی شده، به صورت محدود این تفویض وظیفه مورد قبول قرار گرفته است. (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۱۲۴)

بر فرض که بتوان بر اساس قانون عادی مجلس این حق را برای هیأت امنای دانشگاه قائل بود، در این صورت هیأت 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 می رسد در موارد تردید، مصوبات فوق فاقد اعتبار است، زیرا، با وجود شک، سخن از صلاحیت به میان می آید و برخلاف مجلس که اصل بر صلاحیت قانونگذاری در همه امور کشور را دارد، چنین صلاحیتی برای هیأت امناء پیش بینی نشده و لذا اصل بر عدم صلاحیت است و مصوبات فوق قابل ترتیب اثر قانونی نیست.

## قلمرو مصوبات هیأت امنای دانشگاه و آثار تجاوز از حدود اختیارات

به هنگامی که دانشگاه درصدد طرح پیشنهادی در هیأت امناء برای رفع مشکل جاری یا ایجاد حق و تکلیف برای اعضای هیأت علمی یا کارکنان خود است، همواره این سؤال وجود دارد که حدود اختیارات هیأت 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 می توان به طریقی از اجرای اینگونه مصوبات امتناع کرد و یا فراتر از آن، در مرجع صالحه خواستار ابطال آن بود؟

برابر ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه ای کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی، دانشگاه ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه های دولتی به ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آن ها و فقط در چهارچوب مصوبات و آئین نامه های مالی، معاملاتی، اداری، استخدای و تشکیلاتی مصوب هیأت امناء که حسب مورد به تأیید هیأت وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و.... عمل می کنند. تشکیل هیأت امناء و قوانین برنامه های چهارم و پنجم توسعه، مصوبات هیأت امناء تنها از قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه های اجرایی مستثنا شده است. از بیان مقنن چنین استنباط می شود که هیأت امناء برای آزادی عمل بیشتر از شمول قوانین حاکم بر سایر دستگاه های 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 هیأت امناء داده است عدول نماید و یا از حدود آن بکاهد. لذا در نتیجه مصوبات هیأت امناء نباید با قانون خاص مجلس مغایرت داشته باشد و تفاوتی نمیکند که قانون مجلس قبل یا بعد از مصوبه هیأت امناء به تصویب رسیده باشد.

## تکلیف سایر دستگاه های اجرایی در خصوص اجرای مصوبات هیأت امناء

رویه معمول در نظام اداری کشور آن است که دستگاه های اجرایی کشور مکلف به رعایت مقررات مجلس و مصوبات هیأت وزیران (هاشمی، ۱۳۸۴: ۳۱۷ به بعد) هستند. در اغلب موارد، مقرراتی که در خصوص اجازه وضع مقررات به دستگاهی داده می شود، به جهت محدود بودن اختیارات حاصله، امکان تداخل وظایف و الزام رعایت مقررات فوق برای دستگاه دیگر پیش نمی آید، لیکن با توجه به تفویض اختیارات گسترده به موجب قوانین برنامه های چهارم و پنجم توسعه کشور به هیأت امنای دانشگاه، این سؤال مهم و اساسی در خصوص مصوبات هیأت امنای دانشگاه مطرح می شود که آیا مصوبات فوق می تواند برای سایر دستگاه های اجرایی الزامی ایجاد کند؟ برای مثال، آیا به هنگامی که هیأت امنای دانشگاه فرهنگیان اقدام به وضع

مقررره ای می نماید و دامنه اجرای آن به خارج از دانشگاه کشیده می شود، سایر دستگاه ها مکلف به رعایت آن می باشند یا نه؟

برابر ماده (۱) از قانون احکام دائمی برنامه های توسعه ای کشور (مصوب ۱۳۹۵) از یک سو کلیه تصمیمات و مصوبات هیأت های امناء دانشگاه ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی حسب مورد بایستی به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان ها به تأیید رئیس جمهور و در مورد دانشگاه ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی وابسته به نیروهای مسلح به تأیید رئیس ستاد کل نیروهای مسلح برسد، و از سوی دیگر وفق تبصره (۳) ماده یادشده، هیأت امناء بر اساس ماده (۱۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴، نمی تواند علاوه بر آنچه که از محل منابع عمومی و درآمدهای اختصاصی برای دانشگاه ها و مراکز مزبور پادار می شود تعهد جدیدی برای سال تصمیم گیری و سال های بعد مصوب کند. و همچنین برابر ماده (۷۱) قانون مذکور کلیه تصویب نامه ها، بخشنامه ها، دستورالعمل ها و همچنین تصمیمات و مصوبات هیأت های امناء و مراجع و مقامات اجرائی و دستگاه های اجرائی به استثنای احکام قضائی که متضمن بار مالی برای صندوق های بازنشستگی یا دستگاه های اجرائی و دولت می باشد 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 ذی ربط تأمین شده باشد و ایجاد و تحمیل هرگونه بار مالی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین بودجه سنواتی یا صندوق ذی ربط ممنوع می باشد در غیراین صورت عمل مراجع مذکور در حکم تعهد زائد بر اعتبار است و مشمول پرداخت از سوی دستگاه یا صندوق های مربوطه نیست. دستگاه ها و صندوق های مربوط مجاز به اجرای احکام مقامات اجرائی و مراجع قوه مجریه که بار مالی آن تأمین نشده است، نیستند. اجرای احکام یاد شده فقط در حدود منابع مذکور ممکن است. در هر حال تحمیل کسری بودجه به دولت و دستگاه های اجرائی و صندوق ها غیرقابل پذیرش می باشد. مسئولیت اجرای احکام این ماده برعهده رؤسای دستگاه ها و صندوق ها و مدیران و مقامات مربوط است.

### **محدودیت های قانونی قلمرو اجرای مصوبات هیأت امناء**

برای اجرای درست هر مقررره قانونی، مرجع وضع کننده آن مکلف است ضمن فراهم کردن مقتضیات اجراء، موانع بر سر راه آن را مرتفع نماید. در خصوص مصوبات هیأت امنای دانشگاه این موضوع به خوبی مشخص نشده است و از این نظر قانون تشکیل هیأت های امناء و همچنین قوانین برنامه های چهارم و پنجم توسعه، دارای ایراد است و در مواردی امکان اجرای تصمیمات هیأت امناء عملاً فراهم نیست. در خصوص مصوبات مجلس با توجه به مکانیسم پیش بینی شده این ایراد به چشم نمی خورد زیرا در خصوص مصوبات مجلس، عموماً بررسی های فراوان و عمیقی توسط دولت (در قالب لایحه تقدیمی به مجلس) یا نمایندگان (در قالب طرح) انجام می شود و مجدداً نیز مصوبه در شورای نگهبان از جهت عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع مورد بررسی و اعلام نظر قرار می گیرد. بررسی دیگری که توسط این شورا انجام می شود ولی

کمتر به آن توجه می شود، بررسی مصوبات مجلس به جهت پیش بینی 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 پیش بینی شده باشد) ایجاد کند، از سوی این شورا رد می شود. در خصوص مصوبات هیأت امنای دانشگاه نیز این شرط صرف نظر از اعتبار مصوبات فوق، بسیار ضروری است و با توجه به ایراداتی که پیشتر مطرح شد، مشکلاتی را برای دانشگاه ها ایجاد نموده است. برای مثال، به موجب بند (ت) ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه، کلیه تصویب نامه ها، بخشنامه ها، دستورالعمل ها، تغییرات تشکیلات، تغییر ضرایب، جدول حقوقی و طبقه بندی مشاغل و افزایش مبنای حقوقی، اعطای مجوز هر نوع استخدام و به کارگیری نیرو و همچنین مصوبات هیأت های امنای 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 می شود. مفاد این حکم در ماده (۲۹) قانون مذکور نیز به صراحت آمده است. مدت ها اختلاف بود که آیا عبارت بکار رفته هیأت امنای در ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه شامل هیأت امنای دانشگاه می شود یا نه. سرانجام مجلس با تأخیری طولانی و پس از اقداماتی که توسط برخی از دانشگاه ها انجام شد، در مورخ ۹۳/۹/۴ ضمن تأکید بر ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه، هیأت امنای دانشگاه را مکلف به رعایت مفاد ماده فوق در خصوص تصویب مصوبات خود نمود. تکلیف مجلس به واقع محدودیتی قانونی برای طرح، تصویب و اجرا است. 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 غیر قانونی بودن برخی از مصوبات اخیر بعضی از دانشگاه ها در افزایش حقوق کارکنان خود تأکید می کند. به واقع اقدام دیوان محاسبات، به منزله عدم پذیرش صلاحیت تقنینی هیأت امناء در وضع مقررات (مالی و معاملاتی) است که مطابق دکترین حکومت مجلس، تقنین را منحصرأ در صلاحیت مجلس می داند. (آقای طوق، ۱۳۸۹: ۲۴۷) برای روشن شدن موضوع لازم است توضیح داده شود که دانشگاه ها دارای دو درآمد عمومی و اختصاصی هستند که درآمد عمومی آنها سالیانه در قانون بودجه سنواتی پیش بینی و به عنوان کمک، تلقی و با مصوبات هیأت امنای هزینه می شود. لکن برخی از دانشگاه ها دارای درآمد اختصاصی بوده که می توانند با مصوبه هیأت امنای جهت پرداخت بخشی از حقوق و مزایا اقدام کنند. از آنجا که عمده بودجه دانشگاه ها از طریق درآمد های عمومی تأمین می شود، لذا نفس استقلال در وضع مقررات، موجب نمی شود که مصوبات هیأت امنای نیز قابلیت اجرا داشته باشد.

## نظارت بر مصوبات هیأت امنا

### (۱) نظارت اداری، سیاسی و...

همانگونه که بیان شد اداره دانشگاه نیازمند استقلال است. به طور منطقی استقلال دانشگاه ها تا جایی قابل قبول است که منجر به هرج و مرج نشود و دولت به این گونه مؤسسات، نظارت اصولی داشته باشد. این نظارت از طرق مختلفی انجام می شود. اولین و مهم ترین دستگاه نظارت کننده که در حقیقت وظیفه هدایت و راهبری 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 دانشگاه ها لازم الاتباع است. همچنین وزیر علوم به موجب قانون تشکیل هیأت امنا، علاوه بر ریاست بر هیأت امنای مرکزی رئیس هیأت های امنای دانشگاه های سراسر کشور است و بدین طریق بر کار کلیه هیأت های امنای سراسر کشور نظارت دارد و اساساً زمانی مصوبات هیأت امنا قابلیت اجرا دارد که به تأیید وزیر برسد. در حقیقت تنفیذ وزیر به منزله آن است که تصمیماتی که هیأت امنا اتخاذ می کند با نظر وزیر و سیاست های کلان وزارت علوم (دولت) منطبق است.

البته در خصوص دانشگاه فرهنگیان وضعیت خاصی در خصوص نظارت وزرا حاکم است؛ با این توضیح که علاوه بر نظارت وزیر علوم بر مصوبات هیأت امنا، با توجه به این که از سویی وفق اساسنامه، وزیر آموزش و پرورش نایب رئیس هیأت امنای دانشگاه فرهنگیان بوده و حسب مصوبه الحاق یک تبصره جدید به ماده (۷) اساسنامه دانشگاه فرهنگیان جلسه (۷۴۲) مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۰۶ مصوبه شماره ۱۵۵۵۱/۹۲/دش مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی در غیاب رئیس جمهور وزیر آموزش و پرورش ریاست هیأت امنا را بر عهده خواهد داشت، و از سوی دیگر حکم دبیر هیأت امنا (رئیس دانشگاه فرهنگیان) توسط وزیر آموزش و پرورش صادر می شود و دانشگاه وابسته به وزارت آموزش و پرورش است؛ فلذا وزیر آموزش و پرورش نظارت عالیه ای بر این دانشگاه داشته و بر تصویب مصوبات هیأت امنا نظارت کامل خواهد نمود و بر این مبنا دانشگاه فرهنگیان علی الاصول در خصوص تصمیمات متخذه و اقدامات خود در مقابل وزارت آموزش و پرورش مسئولیت دارد.

اما باید یادآور شد که وزیر علوم، تحقیقات و فناوری این اختیار را داشته که علاوه بر زمان تصویب و در جلسه هیأت امنا، در مرحله پس از تصویب نیز بر مصوبات هیأت امنای کلیه دانشگاه ها من جمله دانشگاه فرهنگیان نظارت داشته و حتی از تأیید آن ها امتناع ورزد.

نظارت بعدی مربوط به نظارت خارج از وزارت علوم است که از طریق مجلس بر عملکرد وزارت علوم می شود. این نظارت در قالب سیاسی و مالی در دو سطح نمایندگان مجلس و دیوان محاسبات کشور انجام می شود:

**الف-** هریک از نمایندگان مجلس حق دارند در خصوص سیاست های اعمال شده آموزشی، فرهنگی و دانشجویی از وزیر، سؤال نموده یا با شرایطی وی را استیضاح و موجب تغییر وی را فراهم سازند؛ (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۲۸ و هاشمی، ۱۳۸۴: ۱۲۷) بنابراین اگر مصوبه هیأت امنای دانشگاهی، موجبات تضییع حق اشخاص مشمول خود شود یا بر خلاف قوانین آمره و نظم عمومی باشد، هر نماینده مجلس می تواند در خصوص موضوع، سؤال و رفع ابهام خود را از وزیر علوم درخواست نماید.

**ب-** همچنین مجلس از ابزار نظارت مالی نیز می تواند استفاده نماید و این نظارت برخلاف نظارت سیاسی که به طور موردی و اتفاقی است، به صورت مستمر و دائمی انجام می شود. 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 می یابد، این نظارت دیده می شود. به واقع باید گفت: بودجه مهم ترین 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 می کند، یعنی زمانی است که مصوبه هیأت امنای در حال اجرا است، لیکن به طور غیرمستقیم این نظارت می تواند در بدو تصمیم گیری نیز مؤثر واقع شود. بدین توضیح که هیأت امنای دانشگاه در خصوص تصمیماتی که متضمن بار مالی است، مکلف است ابتدا بار مالی تصمیم خود را در بودجه عمومی پیش بینی نماید و لذا باید نظر موافق مجلس را در این خصوص اخذ نماید. برخی از دانشگاه ها به جهت داشتن منابع و درآمدهای اختصاصی، نیازی نمی بینند که این احتیاط را به عمل آورند و نگرانی در خصوص تأمین مالی اقدامات خود ندارند، اما اغلب دانشگاه های دولتی کشور عمده هزینه های خود را از طریق بودجه هر ساله تأمین می کنند 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 هیأت امنای خواهد بود.

وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و آموزش و پرورش علاوه بر مسئولیت حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون که متوجه آن هاست، نسبت به همگامی وزارتخانه متبوع خود و مؤسسات وابسته با سیاست های کلان کشور و مصوبات مجلس، به موجب اصل (۱۳۷) قانون اساسی در مقابل رئیس جمهور و مجلس شورای اسلامی مسئولیت سیاسی دارند.

یکی دیگر از نظارت هایی که کم و بیش به طور جاری در خصوص اشخاص شاغل در دانشگاه قابل اعمال است، نظارت اداری بر رفتار آنان از طریق هیأت های تخلفات انتظامی و اداری است که حسب مورد نسبت کارکنان و اعضای هیأت علمی اعمال می شود. این نظارت یکی از شیوه های نظارت مدیریتی است که با توجه به تخلف مرتکب، مجازاتی در قوانین مرتبط حسب تخلف صورت گرفته، مقرر شده است.

## **(۲) نظارت قضائی بر مصوبات هیأت امناء**

### **الف - نظارت محاکم دادگستری (اصل ۱۷۰ قانون اساسی)**

نکته دیگری که به نظر می آید مغفول بوده و تاکنون مورد توجه قرار نگرفته است، ترتیب اثر دادن به مصوبات هیأت امناء توسط محاکم است. وفق اصل ۱۷۰ قانون اساسی که مقرر می دارد: «قضات دادگاه ها مکلف اند از اجرای تصویب نامه ها و آیین نامه های 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 شده اند. (کاتوزیان، ۱۳۷۲: ۱۵ و موسی زاده، ۱۳۸۷: ۱۶۶) به طور معمول، اصل (۱۷۰) قانون اساسی در جهت ابطال مصوبات دولت مورد عمل قرار می گیرد و عملاً محاکم در خصوص ترتیب اثر ندادن به مصوبات غیرقانونی دولت یا وزارتخانه ای اقدام مؤثری انجام نمی دهد، در صورتی که به موجب قانون اساسی این حق برای محاکم پیش بینی شده است.

### **ب - نظارت دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳ قانون اساسی)**

در رویه دیوان عدالت اداری به طور عمده دو رسیدگی انجام می شود: الف - رسیدگی نسبت به شکایت از تضییع حق مستخدم دولت یا شهروندان. ب - رسیدگی جهت ابطال مصوبه دولت. در رسیدگی به شکایت از تضییع حق مستخدم یا شهروندان، معمولاً به این نکته توجه نمی شود که اول - آیا مصوبه ای که به آن استناد می شود 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 هیأت امناء هم ردیف قانون قرار نمی گیرد، پس باید گفت قضات دیوان عدالت اداری نیز می توانند از رسیدگی به دعوی که مستند آن مصوبه هیأت امنای یک دانشگاه که خارج از صلاحیت مقرراتی را وضع کرده است، امتناع کنند و یا حتی درخواست ابطال آن را از هیأت عمومی دیوان درخواست نمایند. اساساً رسیدگی دیوان عدالت اداری در خصوص اعتبار و عدم مغایرت مصوبات وزارتین علوم و بهداشت یا دانشگاه های سراسر کشور اعم از مصوبات هیأت های امناء محدود به زمانی است که موضوع ابطال آن در هیأت عمومی دیوان مطرح می شود، لکن این وظیفه قضائی بر عهده قضات دیوان است که در خصوص اعتبار آئین نامه ها و مصوبات دولت به هنگام رسیدگی اظهار نظر نمایند.

### **ج - نظارت سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴ قانون اساسی)**

نظارت دیگر قوه قضائیه از طریق سازمان بازرسی کل کشور انجام می شود که ضمانت اجرای خاصی همانند دیوان محاسبات به همراه ندارد. به عبارت دیگر، شاکی و قاضی در دیوان محاسبات یکی است؛ در حالی که سازمان بازرسی در صورت عدم توجه دستگاه به پیشنهادهای مطروحه در جهت اصلاح امور تنها می تواند اقدام به شکایت از طریق مراجع صالحه نماید.

## نتیجه

نظر به موارد مطروحه و نیز به رغم وجود نظرات مختلف در خصوص جایگاه، صلاحیت، حدود اعتبار و قلمرو مصوبات هیأت های امنای دانشگاه ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی، با عنایت به قوانین اخیر التصویب به ویژه ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه ای کشور (مصوب ۱۳۹۵ / ۱۱ / ۱۰ مجلس شورای اسلامی) و بند (الف) ماده (۱۲۲) از قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۵ / ۱۲ / ۱۴ مجلس شورای اسلامی)، مصوبات هیأت های امنای دانشگاه ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی در قالب آئین نامه های مالی، معاملاتی، استخدامی و تشکیلاتی پس از تأیید وزیر علوم، تحقیقات و فناوری به عنوان قانون خاص تلقی یا در حکم قانون بوده و با لحاظ الزامات محدود کننده (من جمله تبصره های ذیل ماده (۱) و ماده (۷۱) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه ای کشور) از نفوذ و اعتبار قانونی برخوردار و لازم الاجراست. بدیهی است مصوبات هیأت های امنای نمی تواند مخالف مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و به طریق اولی مخالف شرع یا قانون اساسی باشد و نیز این مصوبات تنها از قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه های اجرایی مستثنا بوده و نباید با قانون خاص مجلس مغایرت داشته باشند (تفاوتی نمی کند که قانون مجلس قبل یا بعد از مصوبه هیأت امنای به تصویب رسیده باشد) و همچنین محاکم در رسیدگی قضایی وظیفه ارزیابی مصوبات هیأت امنای را برعهده دارند و مآلاً نباید به مصوبات مغایر قانون خاص مجلس ترتیب اثر دهند.

قلمرو مصوبات هیأت های امنای دانشگاه ها، صرفاً محدود به اداره دانشگاه در وضع مقررات مرتبط است و با رعایت ماده (۷۱) از قانون احکام دائمی برنامه های توسعه ای کشور، نمی تواند برای سایر دستگاه های اجرایی تکلیفی به همراه داشته باشد. لزوم هماهنگی و تطبیق در مواردی که قلمرو مصوبات هیأت های امنای علاوه بر دانشگاه به سایر دستگاه های اجرایی نیز تسری پیدا می کند در صورتی امکان اجرا دارد که از سوی مرجع ذی صلاح تنفیذ شود یا به موجب قانون این تکلیف ایجاد شود.

## پایان