

Legal Framework of: Authorities Powers at Universities and Research Centers and Concerned Ministers in Delegation of Powers Issued in Article 1 Permanent Orders of Development Program Law, with Critical View to Procedure Administrative Justice Court

Mohammad Barzegar Khosravi^{1*}, Hossein Mohammadi Ahmadabadi²

1. Assistant Professor, Economic law, Research Center, Islamic Parliament, Tehran, Iran.

2. Ph.D. Student, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadeq University, Tehran, Iran.



Abstract

According to Article (1) of the permanent orders of the Development Programs of the Country law, universities and research centers operate without respecting to the general rules and regulations governing governmental institutions and only within the framework of authorities enactments which are approved by the concerned minister. The main question is whether the authorities of universities and research centers and the relevant minister are allowed to delegate this authority or not? Based on legal principles, what are the limitations? And what procedure has the Administrative Justice Court adopted in this regard? To answer this question, by using library sources and descriptive-analytical method, the rules and procedures of the Administrative Justice Court are investigated. The results of the research show that according to the developments and the foundations of the authority powers of the university and also based on the laws, principles and legal doctrine, the principle is the impossibility of delegating authority to the authorities unless the law explicitly or implicitly recognizes this issue. Although the delegation of powers subject to Article (1) of the Permanent orders of development program law, issued by the Ministers of Science and Health is implicitly recognized in the laws, such possibility regarding the authorities powers at universities seems to be against the spirit of the law.

Keywords: Academic independence, The principle of absence, Delegation of powers, Permanent orders law, Legal framework

Article Type:

Original Research

Pages: 79-111

Received: 2023 June 11

Revised: 2023 October 24

Accepted: 2023 December 02



چارچوب حقوقی اختیار هیأت امنای دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی و وزیر مربوطه، در تفویض صلاحیت موضوع ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، با تحلیل و نقد رویه دیوان عدالت اداری

محمد برزگر خسروی^{۱*}، حسین محمدی احمدآبادی^۲

۱. استادیار، گروه حقوق اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران.

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.



نوع مقاله: علمی پژوهشی

صفحات: ۷۹-۱۱۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۳/۲۱

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۸/۰۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۱۱

چکیده

بر اساس ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی و فقط در چارچوب مصوبات هیأت امنای دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی، مجاز به تفویض می‌رسد، عمل می‌کنند. سوال اصلی این است که هیأت امنای دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی و وزیر مربوطه، مجاز به تفویض این صلاحیت خویش هستند یا خیر؟ مبتنی بر اصول حقوقی، چه محدودیت‌هایی دارند؟ و دیوان عدالت اداری در این خصوص، چه رویه‌ای را اتخاذ کرده است؟ برای پاسخ به این سوال، با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای و روش توصیفی-تحلیلی، قوانین و رویه دیوان عدالت اداری مورد کنکاش قرار می‌گیرد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که با توجه به تحولات و مبانی اختیار هیأت امنای دانشگاه‌ها و نیز مبتنی بر قوانین، اصول و دکرترین حقوقی، اصل بر عدم امکان تفویض اختیار مقامات است مگر مواردی که قانون به صورت صریح یا ضمنی این امکان را به رسمیت شناخته باشد. هر چند تفویض اختیار موضوع ماده (۱) قانون احکام دائمی توسط وزرای علوم و بهداشت، به صورت ضمنی در قوانین به رسمیت شناخته شده است، چنین امکانی در خصوص اختیار هیأت‌های امنای برخلاف روح قوانین به نظر می‌رسد.



واژگان کلیدی: استقلال دانشگاهی، اصل عدم، تفویض اختیار، قانون احکام دائمی، چارچوب حقوقی



تمامی حقوق انتشار این مقاله، متعلق به نویسنده است.

درآمد

بر اساس ماده (۱) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ (که از این پس به اختصار به آن، «قانون احکام دائمی» اطلاق می‌شود)، دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم و بهداشت و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط، 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 چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیأت امناء حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی می‌رسد، عمل می‌کنند. شایان ذکر است که مطابق ماده (۱۲۲) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴، قانون احکام دائمی به عنوان بخشی از قانون برنامه در طول اجرای آن، حاکم بوده و حکم ماده (۱) قانون یادشده بر احکام قانون برنامه، حاکم است. در نتیجه، حکم ماده (۱) قانون مزبور علاوه بر دائمی بودن، به جهت اینکه جزیی از قانون برنامه محسوب می‌گردد (و بلکه حاکم بر قانون برنامه است)، دارای اعتبار حقوقی بیشتری شده است؛ زیرا بر اساس جزء «۵» بند «د» ماده (۱۱۷) و ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، هرگونه اصلاح قانون برنامه به صورت مستقل و یا در ضمن طرح‌ها و لوایح قانونی، نیازمند رأی دو سوم نمایندگان مجلس است.

ماده (۱) قانون احکام دائمی با توجه به اینکه منشأ تحول گسترده‌ای در نظام اداری و آموزشی کشور شده است، از جهات مختلفی از جمله «تحلیل صلاحیت هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و موسسات آموزشی و پژوهشی» و «تأثیر ارزیابی اجرای آن در نظام آموزشی» قابل واکاوی بوده که پرداختن به آن مجال وسیع می‌طلبد. همچنین مستثنی شدن دانشگاه‌ها و موسسات پژوهشی از قوانین عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی، مغایر با اصول (۶۰)، (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی به نظر می‌رسد که این ادعا نیز،

نیازمند مقاله مستقل دیگری است. بنابراین ضروری است تا حدود صلاحیت و چارچوب حقوقی حاکم بر تصمیم‌گیری هیأت‌های امنا به عنوان یک نهاد مقررات‌گذار و تنظیم‌گر حوزه دانش و پژوهش، در نگاه دادرسی اداری مورد بررسی قرارگیرد.

صرف نظر از اشکالات و محسنات ماده مذکور، با توجه به اختیارات گسترده هیأت‌های امنا از یک سو و صلاحیت وزرای علوم، بهداشت و یا رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، در تأیید یا عدم تأیید مصوبات آنها از سوی دیگر، اصطیاد ضابطه در اتخاذ تصمیم توسط مراجع اخیرالذکر، جهت تحدید حدود نظارت بر آنها، امری ضروری است. با توجه به تأثیر عام و وسیع مصوبات هیأت‌های امنا و وزرای علوم، بهداشت یا رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، اساسی‌ترین نکته در این زمینه امکان یا عدم امکان تفویض صلاحیت توسط این مراجع است.

سوال اصلی این مقاله آن است که هیأت امنای دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی و وزیر مربوطه، مجاز به تفویض صلاحیت‌های خویش، موضوع ماده (۱) قانون احکام دائمی هستند یا خیر؟ در تفویض صلاحیت‌های خویش، موضوع ماده (۱) قانون احکام دائمی با توجه به اصول حقوقی، چه محدودیت‌هایی دارند و دیوان عدالت اداری در نظارت بر این اعمال و تصمیمات، چه رویه‌ای را اتخاذ کرده است؟

از طرف دیگر، فارغ از نظارت اداری و غیر قضایی بر تصمیمات این مراجع، دیوان عدالت اداری مطابق اصل (۱۷۳) قانون اساسی، نظارت قضایی بر تصمیمات و اقدامات آنها را بر عهده دارد. اهمیت این نظارت از این جهت است که مطابق مواد (۸۹) و (۹۰) قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۴۰۲، آرای وحدت رویه و ایجاد رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، برای شعب دیوان، مراجع اداری و اختصاصی اداری، لازم‌الاتباع بوده و به موجب ماده (۹۳) قانون مذکور، آرای هیأت‌های تخصصی و هیأت عمومی در ابطال و عدم ابطال مصوبات دولتی، در رسیدگی و تصمیم‌گیری مراجع قضایی و اداری، معتبر و ملاک عمل است. بنابراین نظر به جایگاه رویه دیوان عدالت اداری در نظام

هنجارهای حقوقی کشور، ضرورت دارد به ارائه نظر حقوقی صرف، بسنده نکرده و پاسخ به سوال مزبور را از رویه دیوان عدالت اداری نیز، مورد تحلیل و نقد قرار دهیم.

برای پاسخ به این سوال با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی، پس از بیان مقدمه، تحولات و مبنای اعطای صلاحیت به هیأت امنای و وزیر در ماده (۱) قانون احکام دائمی، مورد بررسی قرار می‌گیرد تا مبتنی بر این تحولات و مبنای، اصول و ضوابط حقوقی حاکم بر تفویض اختیار توسط هیأت امنای و وزیر تشریح گشته و در نهایت، رویه دیوان عدالت اداری در تفویض اختیار توسط هیأت امنای و وزیر، مورد تحلیل و نقد قرار گیرد.

۱- تحولات و مبنای اعطای صلاحیت به هیأت امنای و وزیر در ماده (۱) قانون

احکام دائمی

ترسیم الگوی مطلوب آموزش عالی بر راهبردهایی نظیر تمرکززدایی، مهندسی مجدد ساختارها و فرآیندها، مشارکت ذی‌نفعان و تفویض اختیار به دانشگاه‌ها، وابسته است (فطانت فرد حقیقی، زین آبادی، آراسته، نوه ابراهیم، ۱۴۰۰: ۳۲۵). راهبردهای سیاستی «حضور هرچه بیشتر دانشگاهیان در اداره کردن آموزش عالی»، «تعدیل نگرش‌های سیاسی و مذهبی»، «بازنگری دیدگاه سنتی و دولت‌گرا در آموزش عالی» و «کاهش وابستگی دانشگاه‌ها به منابع دولتی» برای احیای استقلال دانشگاهی در ایران پیشنهاد می‌شود (خلیلی، خورسندی طاسکوه، آراسته، غیائی ندوشن، ۱۳۹۶: ۷).

۱-۱- تحولات اعطای صلاحیت به هیأت امنای و وزیر

اولین دانشگاه رسمی کشور، دانشگاه تهران است که در قانون اجازه تأسیس دانشگاه در تهران مصوب ۱۳۱۳/۳/۸، نهاد هیأت امنای وجود نداشت. اصطلاح هیأت امناء، اولین بار در اساسنامه دانشگاه شهید بهشتی (ملی سابق) مصوب جلسه ۹۰۸ شورای عالی فرهنگ مورخ ۱۳۳۹ پیش‌بینی شد. هیأت امنای دانشگاه‌ها و مراکز علمی

دیگری نیز به موجب مقررات ایجاد شدند. تصویب قانون تشکیل و اختیارات هیأت امناء دانشگاه تهران مصوب ۱۳۴۶، منشأ تحولات اساسی در نظام هیأت امنایی دانشگاه‌ها تا پیش از انقلاب اسلامی شد (کسکه و محب‌زادگان، ۱۳۸۹: ۱۰). پس از انقلاب، مواد (۷) و (۹) قانون تشکیل هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب جلسات ۱۸۱ و ۱۸۳ مورخ ۹ و ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی با اصلاحات بعدی آن، اختیارات گسترده‌ای در امور بودجه، سازمان داخلی، آئین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، و مقررات استخدامی به هیأت‌های امناء اعطا کرده‌اند. علاوه بر مصوبه مزبور شورای عالی انقلاب فرهنگی، این امر در بند (ب) ماده (۱۵۴) قانون برنامه سوم و بند (الف) ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم و بند (ب) ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم با احکام مشابه‌ای تکرار شد. در نهایت، ماده (۱) قانون احکام دائمی، این امر را به عنوان حکم دائمی قانونی، تثبیت کرده است.

نتایج تحقیقات ناظر بر تحلیل محتوایی برنامه‌های پنجگانه توسعه ایران با توجه به مقوله‌های الگوهای حکمرانی آموزش عالی نشان می‌دهد که از میان سه الگوی مزبور، در برنامه اول توسعه، الگوی دولت‌گرا، در برنامه دوم توسعه، الگوی دولت‌گرا و بازارمحور، در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، الگوی حکمرانی دانشگاهیان (هومبولتی) و در برنامه پنجم توسعه، مقوله‌ها و زیرمقوله‌های الگوی بازارمحور، از کمیت بیشتری برخوردار است (فتح‌الهی، یمنی، صباغیان، فراستخواه، قاضی طباطبائی، ۱۳۹۳: ۴۷-۸۳). یک تغییر در جهت‌گیری و نگرش برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران کشور، از مدلهای حکمرانی دولت‌گرا به مدلهای حکمرانی هومبولتی و بازارمحور ایجاد شده که به تبع این تغییر نگرش، میزان توجه به برخی از کارکردهای استقلال دانشگاهی در طی برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم توسعه، بیش از سایر برنامه‌ها بوده است (فتح‌الهی، یمنی، صباغیان، فراستخواه، قاضی طباطبائی، ۱۳۹۴: ۲۷-۴۵).

در مشروح مذاکرات شورای نگهبان (جلسه مورخ ۱۳۹۵/۵/۶) ناظر بر بررسی لایحه

احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۴/۳۰ مجلس (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۹: ۵۶۰-۵۵۹)، هر چند ایراد به ماده (۱) مصوبه از حیث مغایرت با اصل (۸۵)، هفت رأی آورد،^۱ اما به اصل ماده (۱) ایراد گرفته نشد و صرفاً جزء «۵» الحاقی به ماده (۱) از این حیث مورد ایراد واقع گردید.^۲

هر چند ملاک میزان اعتبار هنجار حقوقی وابسته به مرجع وضع آن است (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۴: ۴۷-۴۸؛ الیوت و ورنون، ۱۳۸۲: ۹۵)، در خصوص ملاک تفکیک میان قانون و مقررات، باید به مفاد قانون اساسی توجه کرد. برخلاف نظر برخی که با رویکرد شکلی (مرجع وضع) میان قانون و مقررات تفکیکی کرده‌اند (موسی‌زاده، ۱۳۹۸: ۱۰۹)؛ بر اساس متن و روح قانون اساسی، خصوصاً اصول (۴)، (۹)، (۷۱)، (۸۵)، (۱۰۸)، (۱۳۸) و (۱۷۰) قانون اساسی سال ۱۳۵۸، به نظر می‌رسد هر مصوبه‌ای که دارای اعتباری برابر با (یا بیشتر از) مصوبات مجلس باشد، باید به آن قانون اطلاق شده و هر مصوبه‌ای که اعتباری فراتر از مصوبات مجلس دارد، باید مقررات نامیده شود؛ تفصیل این ادعا نیازمند مقاله مستقل دیگری است.

با توجه به اصل انطباق (اصل سلسله مراتب حقوقی کشور)^۳ و با عنایت به استظهار شورای نگهبان، به نظر می‌رسد که:
اولاً، حکم ماده (۱) قانون احکام دائمی به این معنا نیست که دانشگاه‌ها مشمول:

1 <http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmMatn.aspx?id00=OkJjiWNBQGU=&TN=17tLyhyOobj0SooAFUE3m48X1tALBzn9U9v1nJ4BAGpwN4hH7CRU1w==&MN=csaqt/F9Oo=&id=0SaK6vubyAE=&tablename02=17tLyhyOobj0SooAFUE3m68PnpG7Mr uN>

2 <http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmMatn.aspx?id00=NfjKs0ojyhM=&TN=17tLyhyOobj0SooAFUE3m5rC3iufWLR1csaqt/F9Oo=&MN=csaqt/F9Oo=&id=0SaK6vubyAE=&tablename02=17tLyhyOobj0SooAFUE3m68PnpG7Mr uN>

۳ از اصول بنیادین در حقوق، اصل حاکمیت قانون و اصل انطباق است. بر اساس اصل انطباق، هنجار حقوقی مادون باید مطابق با هنجار حقوقی مافوق باشد؛ به عبارت دیگر، اصل حاکمیت قانون مستلزم رعایت سلسله مراتب قوانین است (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۹۰).

۱- قوانین عادی و مقررات مخصوص (غیر عمومی) به نظام آموزشی و پژوهشی کشور یا خاص اصناف ویژه نظیر ایشاگران^۱، و ۲- قوانین و مقررات عمومی حاکم بر همه اشخاص از جمله دستگاه‌های دولتی نظیر قانون مدنی و قانون مجازات اسلامی، نمی‌شوند.

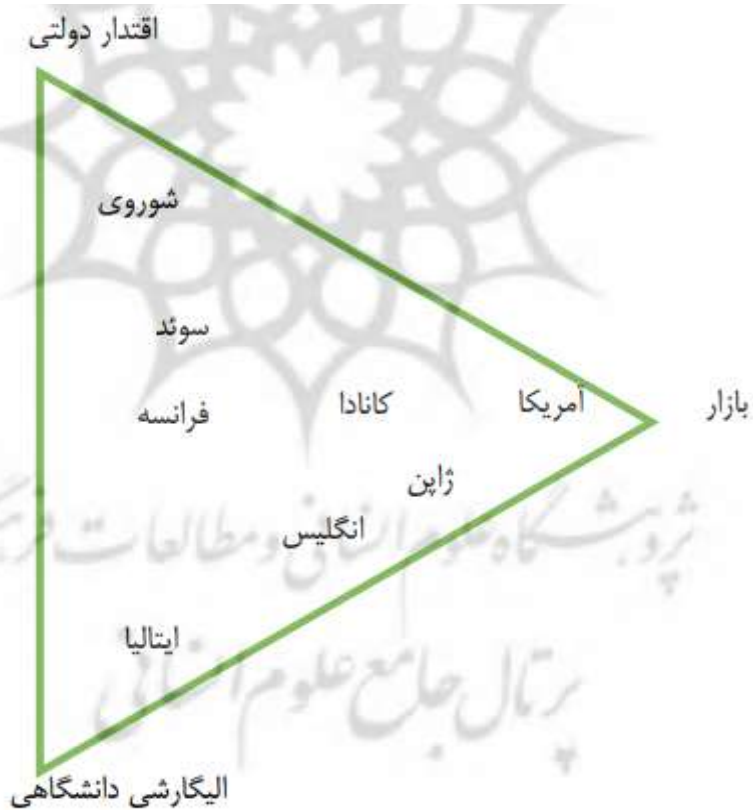
ثانیاً، منظور از «قوانین» در عبارت «قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی» مندرج در ماده (۱) قانون احکام دائمی، قوانین عادی (مصوبات مجلس) است. فارغ از تعیین مراجع ذیصلاح وضع قانون و حدود صلاحیت هر یک که بحث مستقل و مفصل دیگری است، قوانین مصوب سایر نهادهای ذیصلاح نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی (به عنوان متولی آموزش عالی و فرهنگ) در خصوص دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی لازم‌الاجرا است چراکه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حکم قانون هستند.

۲-۱- مبنای اعطای صلاحیت به هیأت امنای و وزیر

نهاد دولت از طریق عوامل معتنابهی بر هر چهار نوع استقلال دانشگاهی (استقلال سازمانی، علمی، مالی و استخدامی) در نظام آموزش عالی ایران تاثیر می‌گذارد و مطالبه صنفی و تلاش اجتماع علمی برای غلبه بر سیاست‌ها و رویه‌های کنونی اعمال قدرت از سوی نهاد دولت بر استقلال دانشگاهی در ایران اکیداً پیشنهاد می‌شود (خلیلی، خورسندی طاسکوه، غیائی ندوشن، آراسته، ۱۳۹۷: ۷). هیأت امنای دانشگاه یکی از عناصر حکمرانی داخلی دانشگاه و وزیر از عناصر حکمرانی خارجی دانشگاه است (کوثری و احمدی، ۱۳۹۹: ۱۲۵). کلارک با بررسی تطبیقی وضعیت آموزش عالی در آمریکا، انگلیس، فرانسه، ژاپن، اتحادیه جماهیر شوروی، ایتالیا، سوئد و کانادا این کشورها را در قالب مثلث هماهنگی آموزش عالی، در تبیین روابط موجود در نظام حکمرانی پژوهش، به سه دسته ۱- دولت‌گرا یا اقتدار دولتی، ۲- بازارمحور^۲ و ۳- الیگارشی دانشگاهی یا

۱ برای مطالعه بیشتر رک: دادنامه شماره ۲۲۵ الی ۲۲۶ مورخ ۱۳۹۸/۳/۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
 ۲ برای مطالعه بیشتر رک: احمدیان دیوکتی، محمد مهدی؛ آقاجانی، حسنعلی؛ شیرخدايي، میثم؛ طهرانچیان، امیرمنصور، ۱۳۹۷.

حکمرانی دانشگاهیان تقسیم کرده که سایر دسته‌بندی‌های مدل حکمرانی آموزش عالی یا روابط بین دولت و نهاد آموزش عالی (دیبوره، ۲۰۱۵: ۳۸، راون و میرین، ۱۹۹۹: ۱۴-۲۲، شیمنک، ۲۰۰۵: ۳۶۵)، مبتنی بر آن هستند (جوادی و امامی، ۱۴۰۰: ۲۴۱-۲۴۲؛ داداش کریمی، نجف بیگی و میرسپاسی، ۱۳۹۸: ۱۴-۱۵).



شکل ۱. مثلث هماهنگی آموزش عالی

منبع: کلارک، ۱۹۸۳: ۱۴۳

تجربیات جهانی از میان دهه ۱۹۹۰ میلادی نیز در راستای انتقال از مداخله مستقیم دولت به سمت مداخله هدایت از راه دور دولت بوده است که از آن تعبیر به باد تغییر و بازطراحی جدید ساختار آموزش عالی و افزایش فشار بهسازی شده است (جوادی

و دانایی فرد، ۱۳۹۷: ۶۸). طی سه دهه گذشته الزام‌های داخلی و خارجی (مسائلی چون جهانی شدن، تغییر ماهیت اقتصاد جهانی، تشدید رقابت‌های اقتصادی از سوی شرکای اتحادیه و غلبه بر پیامدهای بحران اقتصادی به عنوان موضوعات و چالش‌های خارجی و رشد اقتصادی پایین، افزایش نرخ بیکاری، کهن سالی جامعه اروپا، تغییرات آب و هوایی و کمبود منابع انرژی و چالش‌های اجتماعی به عنوان عوامل داخلی) کشورهای اروپایی را به سمت تحول در حکمرانی نظام آموزش عالی و تحقق حکمرانی چندوجهی به جای حکمرانی صرفاً دولتی سوق داده است. پیامدهای این تحول نیز در شکل پاسخگویی، رقابت‌پذیری، تحرک‌پذیری، بین‌المللی شدن، شبکه‌ای شدن و تخصصی شدن دانشگاه، ظهور و بروز یافته است (صباغیان، ۱۳۹۸: ۲۲۹-۲۴۷).

موضوع فعالیت دانشگاه‌ها، دانش و پژوهش بوده و اداره دانش و پژوهش و حکمرانی پژوهش^۱ از جنس اداره اندیشه است؛ لذا نمی‌توان آن را با مقررات بالا به پایین و با قوه تنظیمی بسیار بالا در یک مسیر مشخصی قرار داد یا از مسیری جدا کرد و نیز حاکمیت نمی‌تواند آن را رها کند؛ در این حوزه، نظامات حکمرانی افقی و غیرمتمرکز، اثربخش است (جوادی و دانایی فرد، ۱۳۹۷: ۸۲). در نظام حکمرانی پژوهش، پژوهشگر نقش پررنگ و کلیدی دارد و در صورتی که وی وظایفش را بر عهده بگیرد (خودشناسایی و خودتخصیصی یا استقلال پژوهشگر یا آزادی آکادمیک)، احتمال حل مسئله بسیار بالاتر می‌رود. استقلال سازمانی موسسات علمی در کنار پاسخگو بودن آنها ضروری بوده و باید بین آنها تعادل باشد (جوادی و امامی، ۱۴۰۰: ۲۴۳-۲۴۴؛ باقری مقدم و احمدی، ۱۳۹۷: ۷۰-۷۱).

اغراض و منافع سیاسی تاثیرگذاری زیادی بر تصمیمات نظام پژوهشی ایران دارد؛ از میان ۶۷ آسیب حکمرانی پژوهش در علوم انسانی ایران، مسئله محور نبودن

۱ اصطلاح حکمرانی پژوهش در ادبیات موجود، رایج است و دارای تعاریف متعددی است (OECD; ۲۰۰۳: ۷; OECD;

Polster; ۲۰۱۰: ۸; Glaser, ۲۰۱۹: ۴۲۱)

پژوهش‌ها، درگیر نبودن دانشجو به مسائل از همان ابتدای دانشجویی و نبود انسجام در سه لایه سیاست‌گذاری، مدیریت و اجرای تحقیقات، دارای میانگین موافقت‌های بالای خبرگانی هستند (جوادی و دانایی‌فرد، ۱۳۹۷: ۸۱-۸۲)؛ لذا ضرورت دارد که:

اولاً، تا قدر امکان، تصمیمات حوزه پژوهشی را از اثرگذاری مستقیم نهادهای سیاسی، دور کنیم؛ شاید به همین جهت، برخی معتقدند که لزوم تأیید مصوبه هیأت امناء توسط وزیر مربوطه، در ادامه نگاهی است که دانشگاه و مراکز پژوهشی را جزئی از دولت و ساختار اجرایی کشور و مشمول نظارت سلسله مراتبی وزرا می‌داند که این نگاه با اندیشه استقلال دانشگاه همخوانی ندارد (محمودی، ۱۳۹۵: ۱۰۴). به نظر می‌رسد تأیید مصوبه توسط وزیر مربوطه، در جهت تضمین این امر است که جهت‌گیری مصوبات به سمت پاسخ به نیازهای واقعی و انتظارات مشروع جامعه از نهاد دانش و پژوهش است. توضیح اینکه بر اساس ادبیات موجود در خصوص پاسخ‌های سازمان‌ها به محیط خود، خطر نادیده گرفتن نیازهای واقعی و انتظارات مشروع جامعه توسط سازمان پژوهشی و یا پژوهشگر از طریق ۱- سپرگیری (خواه با احتکار منابع بیشتر و ذخیره آن برای روز مبادا و خواه با انتقال منابع تخصیصی از یک هدف خاص به هدف دیگر)، یا ۲- ویتترین آرای (تبعیت نمادین و صوری از انتظار) وجود دارد (جوادی و امامی، ۱۴۰۰: ۲۶۲).

ثانیاً، حکمرانی پژوهش را به صاحبان آن حوزه پژوهشی، واگذار کنیم. فرضیه‌ی میانجی‌گری ویژگی‌های معرفتی در بین اعمال اقتدار و واکنش‌های ممکن توسط پژوهشگر مطرح است که بر اساس آن، ممکن است پژوهشگر یک حوزه/رشته نسبت به یک ابزار واکنش مثبتی نشان دهد ولی پژوهشگر دیگر در یک حوزه/رشته دیگر، نسبت به همان ابزار، واکنش منفی داشته باشد (جوادی و امامی، ۱۴۰۰: ۲۵۹).

مبتنی بر اینکه مبنای استثنا شدن دانشگاه‌ها از قوانین عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی، ضرورت استقلال دانشگاهی و حکمرانی پژوهش است، می‌بایست در زمان قانونگذاری امور بهداشتی و درمانی دانشگاه‌های علوم پزشکی از شمول ماده (۱)

قانون احکام دائمی مستثنی می‌شدند؛ زیرا بخش عمده بودجه دانشگاه‌های علوم پزشکی به امور بهداشتی و درمانی اختصاص دارد و این دانشگاه‌ها بیشتر از آنکه مرکز ارائه آموزش باشند، بنگاه ارائه خدمتند. به همین جهت، طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به شماره ثبت ۷۸۸، مقرر کرده است^۱ صندوق رفاه دانشجویان، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و بخش‌های بهداشتی، درمانی و خدماتی دانشگاه‌های علوم پزشکی و ستاد مرکزی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی از شمول این ماده مستثنی باشند. این طرح در مجلس در دست رسیدگی است. پیش‌تر، در بند «ه» تبصره (۱۷) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، بخش دارو و تجهیزات پزشکی دانشگاه‌های علوم پزشکی و بیمارستان‌های دارای ردیف بودجه مستقل، از مفاد مندرج در ماده یک قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مستثنی شده بودند.

۲- اصول و ضوابط حقوقی حاکم بر تفویض اختیار توسط هیأت امنای و وزیر

فارغ از جایگاه دکترین در بین منابع حقوقی^۲، دکترین راجع به سوال اصلی این مقاله، پاسخ شفاف و مشخصی را ارائه نکرده است. به نظر می‌رسد که در نظام حقوقی ایران، با توجه به پذیرش مکتب حقوق فطری^۳ و نیز با توجه به ساخت حقوقی جمهوری اسلامی (مدنی، ۱۳۷۰: ۴۶؛ محسنی، ۱۳۹۵: ۶۷) مندرج در اصول (۴)، (۱۶۶) و (۱۶۷) قانون اساسی، دکترین یا نظر اندیشمندان حقوقی و فقهی، یکی از منابع حقوق است (نجفی خواه و برزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۳۷؛ رستمی، ۱۳۹۵: ۳۳).

اصطلاح «تفویض اختیار» (Delegation)، مشترک لفظی است که در مقام بیان، در معانی متفاوت زیر استعمال می‌شود (Garner, ۲۰۰۴, p. ۴۹۱; ELIZABETH, ۲۰۰۲).

1 https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1745711

۲ برخی، دکترین را در زمره منابع حقوق در نظام حقوقی ایران نپذیرفته‌اند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۳۰-۳۱).
 ۳ در خصوص پذیرش دکترین به عنوان منبع حقوق به خصوص نزد مکتب حقوق فطری، مراجعه کنید به: کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران، انتشار، چاپ سی‌ام، ۱۳۸۱، صص ۲۰۴-۲۰۱.

p. (۱۴۳):

۱. در برخی موارد، (Delegation) به معنای تفویض اختیار قانونگذاری است. در نظام بسیط بریتانیا، نظام تفویض قانونگذاری پذیرفته شده است. با اینکه پارلمان بریتانیا مشتمل بر دو مجلس عوام و سنا، پارلمان حاکم است، اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی نیز دارای مجالس تقنینی مربوط به حوزه خود هستند و به آنها اختیار قانونگذاری تفویض شده است (منصوریان، ۱۳۹۸، ص ۲۲۸). ماده (۳۸) قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد که پارلمان می‌تواند به دولت انجام اقداماتی را تفویض کند که این اقدامات معمولاً در قلمرو مقنن است. دولت، آیین‌نامه- قانون یا فرامین (اردونانس‌های) موضوع ماده (۳۸) را تهیه می‌کند که وقتی این فرامین منتشر می‌شوند، باید فوراً اجرا شوند. اصل (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز با شرایطی امکان تفویض قانونگذاری را به رسمیت شناخته است.

۲. در برخی موارد، (Delegation) به معنای تفویض اختیار اداری توسط مقام مافوق به مقام مادون است که نیاز به مجوز قانونی دارد و با خواست مقام تفویض‌کننده انجام می‌شود. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای متعدد خود از جمله دادنامه شماره ۴۰۵ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۵، دادنامه شماره ۲۳۳-۲۳۲ مورخ ۱۳۸۰/۲/۲۲ و

۱ طبق ماده يك قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جرائم رانندگی مصوب ۱۳۵۰ تشخیص تخلف از مقررات رانندگی و اخذ جریمه نقدي از متخلفین منحصر^۱ به افسران شهربانی که بدین منظور آموزش دیده و انتخاب شده اند، تفویض گردیده است. نظریه اینکه مدلول بند يك ماده ۴۵ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۶۹ در باب تفویض اختیار افسران شهربانی به درجه داران شهربانی و پلیس راه ژاندارمری در زمینه صدور برگ جریمه برای رانندگان متخلف که در واقع و نفس الامر جایگزین حکم مقرر در تبصره ۲ الحاقی ماده ۳ قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جرائم رانندگی اصلاحی ۱۳۵۸/۴/۵ بوده بلحاظ انقضاء مدت اعتبار قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین منتفی و از درجه اعتبار ساقط شده است و تفویض وظیفه مذکور به درجه داران در حال حاضر جواز قانونی ندارد، بنابراین دستورالعمل مورد اعتراض در حدی که متضمن تفویض حق صدور برگ جریمه برای رانندگان متخلف به درجه داران می‌باشد مغایر ماده يك قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جرائم رانندگی مصوب ۱۳۵۰/۳/۳۰ تشخیص داده می‌شود و مستنداً^۲ به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری در این قسمت ابطال می‌گردد.

۲ قانونگذار به شرح مقرر در تبصره ۵ ماده واحده قانون تأسیس شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه

دادنامه شماره ۹۷ مورخ ۱۳۹۸/۲/۳^۱ بیان کرده است که تفویض اختیار، نیاز به اذن مقنن دارد.

۳. در برخی موارد، (Delegation) به معنای «اعطای اختیار یا صلاحیت» است که این استعمال در مرحله پیش از وضع اختیار مصداق می‌یابد. به عنوان مثال، رفع بروکراسی‌های زائد اداری، نیاز به بازطراحی نظام (سیستم) سازمانی و نظام صلاحیت‌ها دارد.

در این مقاله، معنای دوم، مورد استفاده قرار گرفته است. گستردگی صلاحیت برخی مقامات اداری و نیز اصل تخصص‌گرایی و لزوم توجه به ضرورت‌های فنی و تخصصی، از عوامل بکارگیری ابزار تفویض اختیار اداری است (آقایی طوق و لطفی، ۱۳۹۸، صص ۱۲۱-۱۲۲).

تفویض اختیارات غیراساسی و غیرقائم به شخص، علاوه بر صرفه‌جویی در وقت و

باربری مصوب ۱۳۶۷، ۱۰، ۲۸، مسئولیت تعیین انواع خدمات به رانندگان و سائل نقلیه باربری و همچنین میزان وجوه دریافتی از این بابت را براساس پیشنهاد وزارت راه و ترابری به عهده هیأت وزیران محول کرده است و چون تفویض این مسئولیت از طرف هیأت دولت به مراجع دیگر موافق هدف و حکم صریح مقنن در این بابت نیست، بنابراین ماده ۳ آیین‌نامه تعیین انواع خدمات قابل ارائه توسط شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باربری و تعرفه‌های مربوط مصوب ۱۳۶۹، ۱۰، ۳۰ هیأت وزیران مبنی بر تفویض اختیار تغییر یا افزایش در خدمات و تعرفه‌های مربوط به مجمع عمومی شرکت سهامی خاص و پایانه‌های عمومی وسائل نقلیه باربری و به تبع آن صورتجلسه مجمع عمومی سازمان حمل و نقل و پایانه‌های کشور در این خصوص مغایر قانون تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.

۱ نظر به اینکه تفویض اختیار از سوی مقام و مرجع اداری به اشخاص حقیقی و حقوقی دیگر نیاز به حکم یا اذن قانونگذار دارد و در این پرونده مطابق جزء ۲ بند (الف) ماده ۲ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب سال ۱۳۸۳، سیاستگذاری نظام علمی و امور تحقیقات و فناوری و بررسی اولویت‌های راهبردی تحقیقات و فناوری در صلاحیت شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری قرار گرفته است و از طرفی دیگر به موجب مواد ۴ و ۱۳ قانون حمایت از شرکتها و مؤسسات دانش بنیان و تجاری‌سازی نوآوریها و اختراعات مصوب سال ۱۳۸۹، آیین‌نامه اجرایی این قانون می‌بایست توسط هیأت وزیران تصویب شود و به موجب ماده ۲ همان قانون، شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری مسئولیت سیاستگذاری برنامه ریزی و پیگیری اجرا این قانون را بر عهده دارد، بنابراین تفویض صلاحیت شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری به کمیسیون دائمی شورای مذکور مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات آن شورا بوده و بندهای ۵، ۱ و ۲ و ۳ بند ۶ مصوبات بیستمین جلسه شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

انرژی، سبب بالا رفتن بازدهی و کارایی می‌شود. تفویض اختیار سبب تقسیم کارگشته و در نتیجه دقت و سرعت در تصمیم‌گیری بیشتر می‌شود. تفویض اختیار یک ابزار وسیله‌ای جهت نیل به دقت و سرعت و هماهنگی بیشتر در امور اجرایی است. لذا باید به تفویض اختیار با رویکرد ابرانگر توجه داشت (اقتداری، ۱۳۶۹: ۱۵۴). در حالت تفویض اختیار، اصل سلسله‌مراتب سازمانی از حالت غیرمنعطف خود فاصله می‌گیرد و ممکن است برای یک سمت، دو مافوق یا مسئول وجود داشته باشد، مسئولی که برای پاسخگویی به الزامات محیط شغلی کارا و آشنا تراست (al et Nyarko, ۲۰۱۶, pp. ۱-۷).

در ادبیات موجود حقوقی^۱ ناظر بر بحث جواز یا عدم جواز تفویض اختیار مقامات، می‌توان از مباحث ناظر بر اختیار رئیس جمهور در تفویض اختیار به معاونانش (موضوع اصول ۱۲۴ و ۱۲۶ قانون اساسی) استفاده برد. در این خصوص در میان حقوقدانان سه رویکرد وجود دارد (صفایی فر، ۱۳۸۵). رویکرد اول، قائم به شخص بودن همه اختیارات رئیس جمهور است (هاشمی، ۱۳۸۶، ص ۱۲۲). رویکرد دوم، قابل واگذاری بودن همه اختیارات رئیس جمهور است و انتقال برخی اختیارات از سوی رئیس جمهور به دیگران، نافه مسئولیت وی نیست (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۰، ص ۲۶۲؛ بوشهری، ۱۳۵۱، ص ۳۴). رویکرد سوم، تفکیک بین وظایف و اختیارات مندرج در قانون اساسی و وظایف و اختیارات مندرج در سایر قوانین است مبنی بر اینکه آنچه در قانون اساسی تحت عنوان وظایف و اختیارات رئیس جمهور آمده و در همان قانون قابل واگذاری به مرجع دیگری تشخیص داده نشده، غیرقابل واگذاری به معاونین است و گروه دیگری از وظایف و اختیارات را که در قوانین عادی برعهده رئیس جمهور قرار گرفته می‌توان با موافقت وی

۱ در ادبیات فقهی، می‌توان از تفکیک میان حکم و حق استفاده برد. حق، قابل واگذاری و حکم غیر قابل واگذاری است. هیأت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در نظر شماره ۱۰۳۱۵۵/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۰ خود در خصوص طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۱/۸/۱۵ مجلس اشعار داشته است: «وظائف حاکمیتی قابل تفویض نیست مقاماتی مثل فقهای شورای نگهبان که برای انجام وظائف و مأموریت‌های خود از رهبری حکم دریافت می‌کنند، نمی‌توانند این حکم را واگذار نمایند. این حکم، حق شخصی آنها نیست که قابلیت واگذاری داشته باشد.»

به دیگران واگذار کرد (صفایی فر، ۱۳۸۵، ص ۵-۶). ملاک قابل واگذار بودن یا قابل واگذار نبودن اختیارات رئیس جمهور، مبنا و ماهیت اختیار است و نه منشأ حقوقی آن اختیار (برزگر خسروی و علم‌الهدی، ۱۳۹۰، ص ۸).

به نظرمی‌رسد که مقامات عمومی، با توجه به دلایل زیر، مجاز به تفویض اختیارات قانونی خویش نیستند مگر مواردی که در قانون، این اجازه (چه به صورت صریح و چه به صورت ضمنی) به آنها داده شده باشد:

۱. حکم اصول (۱۲۴) و (۱۲۶) قانون اساسی مبنی بر جواز رئیس جمهور در تفویض اختیار خویش به معاونانش، دلالت بر این دارد که مقامات عمومی از جمله رئیس جمهور، مجاز به تفویض اختیارات خویش نیستند و الا ضرورتی بر تصریح بر مفاد اصول مزبور در قانون اساسی نبود.

۲. اصل بر عدم صلاحیت مقامات سیاسی است (انصاری، ۱۳۷۸: ۱۳۸). در حقوق عمومی مأموران و مقامات دولتی، برخلاف اشخاص حقوق خصوصی که حق توکیل دارند، نمی‌توانند در مورد مشاغل اداری خود، به دیگران وکالت بدهند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۴۵). در صورت مناقشه کردن در اصل مزبور به جهت ضرورت تعطیل ناپذیری امر عمومی، می‌توان به اصل عقلی- اصولی عدم، استناد کرد.

بر اساس مشروح مذاکرات شورای نگهبان در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۵/۶ این شورا، در خصوص اینکه صلاحیت هیأت امنای و وزیر در اعمال صلاحیت خویش، قائم به شخص است و قابل تفویض به دیگری نیست یا خیر، اختلاف نظر وجود داشت.^۱

به نظرمی‌رسد تفویض اختیار می‌تواند به صورت ضمنی نیز در قوانین به رسمیت شناخته شود. دلیل این امر آن است که علاوه بر متن قوانین، روح قوانین نیز باید مورد

1 <http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmMatn.aspx?id00=OkJjiWNBQGU=&TN=17tLyhyOobj0SooAFUE3m48X1tALBzn9U9v1nJ4BAGpwN4hH7CRU1w==&MN=csaqpt/F9Oo=&id=0SaK6vubyAE=&tablename02=17tLyhyOobj0SooAFUE3m68PnpG7Mr uN>

توجه قرارگیرد. از منظر تطبیقی، دیوان عالی ایالات متحده آمریکا، در تفسیر قانون اساسی به تفسیر تحت اللفظی اکتفا نکرده است و روح قانون اساسی و تحولات اجتماعی - سیاسی را ملحوظ می‌دارد (داوید، ۱۳۶۴: ۲۸۲-۲۸۴). اکتشاف حدود صلاحیت مقامات از حیث حقوقی، بدون شناخت مبنا، موضوع و هدف از ایجاد و به رسمیت شناختن آن صلاحیت، امکان پذیر نیست. برخی پژوهش‌گران، این امر را تحت عنوان «تأثیر اصول و سیاست‌ها در تفسیر قانون و حل مسائل حقوقی» مطرح کرده‌اند. بر این اساس در پرونده‌های دشوار که قوانین نوشته و قواعد مصرح، پاسخ‌گو نیستند، باید با بهره‌گیری از اصول و سیاست‌ها، تفسیری سازنده ارائه کرد (ریدی، ۱۳۹۲: ۸۷-۹۴؛ وکس، ۱۳۸۹: ۵۴-۵۸ و هارت، ۱۳۹۰: ۳۸۷ و ۳۸۱-۳۸۲). این نوع نگرش تفسیری، در منابع اسلامی نیز قابل رصد است؛ ذیل بحث «التعزیر بما یراه الحاکم» به عنوان یک قاعده فقهی مقرر شده است که «بما یراه»، مشروط بوده و از حیث درونی (شرایط فقاہت و عدالت) و بیرونی (ضابطه‌ی «بما یراه»، مصلحت شرعی) کنترل می‌شود (الهام، ۱۳۹۱: ۲۵-۴۲). در اصل (۱۳۸) قانون اساسی نیز، بر «روح قانون» تصریح شده است؛ بدین نحو که مصوبات دولت نه تنها با متن، بلکه با روح قوانین نیز نباید مغایرتی داشته باشند. همچنین در اصل (۱۶۶) قانون اساسی تکلیف شده است که آرای دادگاه‌ها، «مستند به مواد قانون و اصولی» باشد که بر اساس آن، حکم صادر شده است؛ تأکید این اصل بر این است که مستند صدور آرا، فقط قانون نیست و می‌تواند اصول دیگری نیز باشد (نجفی‌خواه و برزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۳۷). بنابراین، بدون توجه به مبنای تاسیس دانشگاه که به منزله روح آن موسسات و مبین اهداف مورد نظر از آن تاسیس است، تفسیر قواعد حاکم بر صلاحیت هیأت‌های امنای و وزرای مربوطه، به خطا خواهد رفت.

در خصوص جواز یا عدم جواز تفویض اختیار توسط هیأت‌امناها، نه تنها در مفاد قوانین (متن و روح)، دلیلی بر جواز تفویض اختیار مرجع مزبور یافت نشد، بلکه تفویض مذکور، برخلاف روح قوانین نیز به نظر می‌رسد؛ زیرا اولاً، نظر به اهمیت و کیفیت اختیارات

آنها (مستثنی شدن از قوانین و مقررات عمومی حاکم بردستگاه‌های دولتی به ویژه قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و مستثنی شدن از نظارت بودجه‌ای دیوان محاسبات مستند به تبصره «۱» ماده (۱) قانون احکام دائمی^۱)، به نظر می‌رسد که این صلاحیت‌ها از جمله صلاحیت‌های اساسی و در نتیجه غیرقابل تفویض هستند. ثانیاً، اصل بر شخصی بودن صلاحیت آنها است؛ زیرا هر دانشگاه، دارای هیأت امنای مخصوص به خود است و غالب اعضای این هیأت، مجاز به عضویت و فعالیت در چندین هیأت امنای نیستند. طبق ماده (۱) قانون تشکیل هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، هیأت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مؤسسات پژوهشی وابسته به وزارتین عبارتند از: الف- وزیر مربوطه (رئیس هیأت)، ب- رئیس موسسه (دبیر هیأت)، ج- ۴ تا ۶ تن از شخصیت‌های علمی و فرهنگی و یا اجتماعی محلی و کشوری که نقش مؤثری در توسعه و پیشرفت مؤسسه مربوط داشته باشند، د- رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور و یا نماینده وی. بر اساس ماده (۲) قانون مزبور، اعضای بند (ج) حسب مورد با تأیید و حکم وزیر مربوطه منصوب می‌شوند و به طور هم‌زمان می‌توانند حداکثر در دو هیأت امنای، عضویت داشته باشند. در صورتی که پیش فرض مقنن، جواز تفویض اختیار توسط این هیأت بود، نباید عضویت اعضای مزبور در بیش از دو هیأت امنای را ممنوع اعلام می‌کرد. با توجه به اعضای مزبور، تکلیف شخصی به اعضای هیأت امنای، در حکم تکلیف مالایطاق نیست که به دلیل، موجه نبودن و مغایرت آن با شرع، قائل به غیرشخصی بودن صلاحیت آنها و در نتیجه جواز تفویض اختیار توسط آنها باشیم. حتی در صورت عدم پذیرش دو دلیل مزبور، مستند به اصل عدم، هیأت امنای مجاز به تفویض اختیار خود موضوع ماده (۱) قانون احکام دائمی نیستند.

۱ تبصره ۱- اعتبارات اختصاص یافته از منابع عمومی دولت به این مراکز و مؤسسات، کمک تلقی و بعد از پرداخت، به هزینه قطعی منظور می‌شود و بر اساس بودجه تفصیلی مصوب هیأت امنای و با مسئولیت آنها قابل هزینه است.

علاوه بر مبنای تأسیس دانشگاه‌ها و فلسفه وضع ماده (۱) قانون احکام دائمی که بیان شد، نظر به دلایل زیر، به نظر می‌رسد تفویض اختیار موضوع ماده مذکور توسط وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، به صورت ضمنی در قوانین پذیرفته شده است:

۱. حجم مسئولیت‌های محوله به هر مقامی نباید مالایطاق باشد (موسوی خلخالی، ۱۳۶۱، ص ۴۵۰) و الا با موازین اسلامی به عنوان عالی‌ترین هنجار حقوقی کشور (موضوع اصل ۴ قانون اساسی)، مغایر است. بر این اساس مقنن به صورت ضمنی وزیر را مجاز به تفویض اختیار می‌داند و بر همین اساس، وزارتخانه‌ها دارای تشکیلات مصوب با شرح وظایف مشخصی هستند. به بیان دیگر، در صورت اعطای صلاحیت به وزیر، هرگونه منع تفویض اختیار توسط وی، باید توسط مقنن مورد تصریح قرار گیرد (رینرسون، ۱۳۹۹، ص ۲۵). تصور تعداد بالای مصوبات هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی 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 هستند، موجب تصدیق جواز تفویض اختیار توسط وزیر مربوطه به ارکان وزارتخانه است. به عنوان نمونه، بر اساس ماده (۱۱) قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب ۱۳۸۳، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری موظف شد حداکثر ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون با رعایت موارد مندرج در ماده (۲) قانون برنامه سوم توسعه و مفاد این قانون، شرح وظایف تفصیلی و تشکیلات وزارتخانه را تهیه و پس از تصویب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت کشور، به مرحله اجرا درآورد. بر این اساس، در تشکیلات این وزارتخانه، مرکز هیأت‌های امنای و هیأت‌های ممیزه وزارت علوم، به تصویب رسیده است. چنین حکمی در ماده (۹) قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب ۱۳۶۷ نیز آمده است. دادنامه

شماره ۸۸۰ مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۷ هیأت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری^۱ نیز متضمن همین برداشت است.

۲. علاوه بر اختیارات قائم به شخص وزیر،^۲ اختیارات اساسی وی نیز، قابل تفویض نیست. مرجع تمییز اختیار اساسی از غیراساسی، مقنن است و تعیین مصداقی اختیارات اساسی و قائم به شخص، نیاز به بررسی دقیق دارد که متأسفانه کشور ما فاقد رویه مشخصی در این خصوص است.^۳ به نظر می‌رسد مبتنی بر بند قبل، اصل بر غیراساسی بودن و غیرقائم به شخص بودن اختیارات وزرا است مگر مواردی که قانون، تصریح کند. به همین جهت، وزیر مربوطه به تشخیص خود مجاز است اختیاراتش را در صورت عدم مخالفت با قوانین، تفویض کند. به عنوان نمونه، در موضوع این مقاله، صرفاً ریاست هیأت امنای توسط وزیر، قابل تفویض نیست؛ زیرا شورایی عالی انقلاب فرهنگی در جلسه ۴۸۸ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۵ خود، تصویب کرده است که «در دانشگاه‌های علوم پزشکی، جلسات هیأت امناء، سالانه حداقل یک جلسه با حضور وزیر تشکیل می‌شود و در بقیه جلسات، به جای وزیر، نماینده وی می‌تواند شرکت کند. در جلسه‌ای که وزیر حضور ندارد، رییس هیأت را خود اعضای هیأت امنای انتخاب می‌کنند.»

۱ «... با توجه به پیچیدگی و گستردگی اختیارات و وظایف محوله وزراء و رؤسای سازمان‌های مستقل زیر نظر رئیس جمهور به موجب قوانین مختلف و اصل امکان تفویض اختیارات، بخشنامه با هدف ایجاد انضباط اداری و شفافیت در خصوص امر جانشینی، تعیین جانشین و حدود اختیارات و انجام دقیق وظایف و مأموریت‌های سمت‌های موضوع بخشنامه صادر شده و ضمن تأکید بر امکان واگذاری اختیارات قابل واگذاری، مواردی که انجام آن قائم به شخص مقام مسؤول به شمار می‌رود را غیرقابل تفویض اعلام کرده است؛ ...»

۲ این اختیارات نظیر ریاست روزارتخانه، مسئولیت وزیر مربوطه نسبت به مصوبه مستظهر به ماده ۱ قانون احکام دائمی و پاسخگویی در مقابل مجلس (موضوع اصول ۸۸، ۸۹ و ۱۳۷ قانون اساسی) است.

۳ بر همین اساس، در قوانین، تعابیر متفاوتی برای ایجاد تکلیف بر وزیر و وزارتخانه دیده نمی‌شود. البته اخیراً شورای نگهبان تصریح بر اختیارات وزارتخانه (و نه وزیر) را دارای ابهام دانسته است. به عنوان نمونه جزء ۴ بند ۲ نظر شماره: ۱۰۲/۳۲۷۲۲ مورخ ۱۴۰۱/۶/۵ شورای نگهبان در مورد طرح نحوه تشکیل و فعالیت تشکلهای صنفی - تخصصی مصوب ۱۴۰۱/۵/۵ مجلس اشعار می‌دارد که در تبصره ۱ ماده ۲ مصوبه، «از این جهت که دستورالعمل مذکور از سوی «وزارت کشور» صادر خواهد شد و یا «وزیر کشور» ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.»

۳- تحلیل و نقد رویه دیوان عدالت اداری در تفویض اختیار توسط هیأت امنای

و وزیر

به استناد مواد (۱۰) و (۱۲) قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به تصمیمات و اقدامات موردی دستگاه های اجرایی در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری بوده و رسیدگی به تصمیمات و مصوبات نوعی و عام الشمول آنها در صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار دارد و ملاک در تمییز تصمیمات نوعی از موردی، اثر عام تصمیمات و تعدد مصادیق آن است (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۱۸). برخی مدعی اند اینکه طبق ماده (۱) قانون احکام دائمی، دانشگاه ها و مراکز پژوهشی، فقط در چارچوب مصوبات هیأت امنای تأیید شده توسط وزیر مربوطه، عمل می کنند، نشان می دهد که موضوع مصوبات هیأت امنای، تصمیم موردی نیست و باید تصمیم نوعی باشد (بنایی اسکویی، ۱۳۹۴: ۵۲). به نظر می رسد با توجه به عبارت «در چهارچوب مصوبات و آیین نامه های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیأت امنای» مصرح در ماده مزبور، مصوبات هیأت امنای منحصر در تصمیمات نوعی نیست؛ زیرا در غیر این صورت و انحصار مصوبات به تصمیمات نوعی، لزومی به تصریح بر عبارت آیین نامه به عنوان مصداق اجل تصمیمات نوعی، نبود. بر این اساس، اغلب مصوبات هیأت های امنای دانشگاه ها به جهت تصمیم نوعی بودن، در صورت وجود سایر شرایط، قابل اعتراض در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری هستند.

همان گونه که بیان شد به تصریح مواد (۸۹)، (۹۰) و (۹۳) قانون دیوان عدالت اداری، آرای وحدت رویه و ایجاد رویه هیأت عمومی دیوان برای کلیه مراجع اداری، اختصاصی اداری و ارکان دیوان عدالت، لازم الاتباع بوده و آرای صادره از هیأت های تخصصی و هیأت عمومی دیوان در ابطال یا عدم ابطال مصوبات، برای تمامی مراجع قضایی و اداری، معتبر و ملاک عمل است. در همین راستا و جهت اصطیاد رویه دیوان در خصوص تفویض اختیار توسط هیأت های امنای و حسب مورد وزاری علوم و بهداشت، آرای

هیأت عمومی دیوان در این زمینه را مورد مطالعه قرار می‌دهیم.

الف- تفویض اختیار توسط هیأت‌های امنای

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۱۸۸۱ مورخ ۱۳۹۷/۹/۲۷ خود با خواسته ابطال مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۲/۱ هیأت امنای دانشگاه بوعلی سینا همدان، مقرر داشته است که در بندهای «ز» و «ه» ماده (۷) مصوبه جلسات ۱۸۳ و ۱۸۱ سال ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی، موسوم به قانون تشکیل هیأت امنای دانشگاه‌ها و موسسات 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 خود، انتخاب موسسه حسابرسی برای سال ۱۳۹۴ دانشگاه را به کمیسیون دائمی دانشگاه تفویض کرده است، از حدود اختیارات هیأت امناء، خارج بوده و مغایر مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی است؛ لذا مصوبه ۱۳۹۵/۲/۱ هیأت امناء دانشگاه، ابطال می‌شود. این رأی، مستدل به اینکه «قانون تشکیل هیأت امنای دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی، وظایف و اختیارات هیأت امناء» از حیث تعیین وظایف و اختیارات هیأت امناء در مقام بیان بوده است، بر اساس اصول تفسیر لفظی، هرگونه تصمیمی خارج از موارد مقرر در قانون مزبور را خلاف قانون می‌داند.

علاوه بر این، هیأت عمومی دیوان، به موجب آرای دیگری از جمله دادنامه‌های شماره ۱۸۵ مورخ ۱۳۹۸/۲/۱۷ و شماره ۲۴۲۶ مورخ ۱۳۹۸/۸/۲۱ و شماره ۱۸۹۷ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۵، مصوبات متضمن تفویض اختیار توسط هیأت‌های امناء را مستدل به اینکه در ماده (۱) قانون احکام دائمی، امکان تفویض اختیار برای هیأت‌های امناء پیش‌بینی نشده است، ابطال کرد. چند نکته از آرای مذکور به شرح ذیل استنباط می‌گردد:

نکته اول آنکه آرای هیأت عمومی مستند به «قانون تشکیل هیأت امنای

دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی، وظایف و اختیارات هیأت امناء»، «ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه» و «ماده (۱) قانون احکام دائمی» و مستدل به اینکه در قوانین یادشده امکان تفویض اختیار توسط هیأت‌های امناء تجویز نشده است، صادر شده است. آرای مذکور با عنایت به اینکه سابقاً نیز هیأت عمومی به موجب آرای متعدد از جمله شماره ۴۰۵ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۵ و شماره ۲۳۳-۲۳۲ مورخ ۱۳۸۰/۷/۲۲ و شماره ۹۷ مورخ ۱۳۹۸/۲/۳، تفویض اختیار را منوط به حکم قانونگذار کرده بود، قابل تقدیر به نظر می‌رسد.

نکته دوم آنکه مطابق ماده (۹۲) قانون دیوان عدالت اداری، چنانچه مصوبه‌ای در هیأت عمومی دیوان ابطال گردد، رعایت مفاد آن برای مراجع مربوط و دستگاه‌های مذکور در ماده (۱۲) قانون دیوان، لازم‌الاتباع بوده و در صورتی که مصوبه‌ای مغایر با رأی مذکور وضع گردد، موضوع خارج از نوبت و صرفاً با دعوت از نماینده مرجع صدور مصوبه رسیدگی می‌شود. لیکن علی‌رغم اینکه طی دادنامه شماره ۱۸۸۱ مورخ ۱۳۹۷/۹/۲۷ هیأت عمومی، صراحتاً تفویض اختیار توسط هیأت‌های امناء ممنوع شده بود و مصوبه متضمن این امر، ابطال گردیده بود، در آرای بعدی نظیر دادنامه شماره ۱۸۶۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲، رئیس دیوان هیچگاه نسبت به اعمال ماده (۹۲) اقدام نکرده و هیأت عمومی نیز اثر ابطال مصوبات مذکور را به زمان تصویب تسری نداده است.

نکته سوم آنکه هرچند هیأت عمومی طی دادنامه شماره ۱۸۶۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲ (با موضوع ابطال بندهای «۴» و «۵») تصمیم شماره ۱۵،۵۶۴۶۹-۱۵،۲۰-۳،۱۳۹۷ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) تفویض اختیار توسط هیأت‌های امناء را غیرقانونی تلقی کرد؛ در عین حال با توجه به اینکه مفاد مصوبه متضمن تفویض اختیار، متعاقباً به تصویب هیأت امناء رسیده است، آن مصوبه را ابطال نکرد. در نقد این رأی باید گفت که تصویب لاحق تصمیم وزارت توسط هیأت امنای دانشگاه، توجیه‌کننده مشروعیت تصمیم از زمان تصویب در وزارت تا زمان تصویب آن در هیأت امنای دانشگاه نبوده و در این مدت،

تصمیم مزبور فاقد وجاهت قانونی است؛ چراکه عدم ابطال مصوبه معترض عنه به جهت تصویب لاحق آن توسط هیأت امنای نمی‌تواند دلیل موجهی برای عدم ابطال باشد؛ زیرا طبق ماده (۱۳) قانون دیوان عدالت اداری، اثر رأی هیأت عمومی از زمان صدور رأی است مگر آنکه به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، اثر رأی توسط هیأت عمومی به زمان تصویب تسری پیدا کند. بنابراین صرف تصویب لاحق مصوبه توسط هیأت امنای، موجب عدم ابطال آن نیست؛ زیرا ممکن است در فاصله زمانی بین تصویب مصوبه توسط نهاد تفویض شده تا تصویب آن توسط هیأت امنای، موجبات تضییع حقوق اشخاص فراهم شده باشد. به علاوه اینکه در دادنامه مزبور تصریح شده است که باید بر جواز تفویض اختیار توسط هیأت‌های امنای در قوانین، تصریح شود، محل اشکال است.

نکته چهارم آنکه علی‌رغم اینکه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای اخیرالذکر، تفویض اختیار توسط هیأت امنای را غیرقانونی تلقی کرده است؛ مستنبط از دادنامه شماره ۱۵۲۴ مورخ ۱۴۰۰/۶/۱۶ تفویض تعیین مصادیق، تشخیص شرایط و افراد مشمول مصوبه هیأت امنای را از این حیث واجد ایراد تشخیص نداده است. لذا از دادنامه اخیر استنباط می‌شود که هرچند تفویض اختیار تصویب مصوبات توسط هیأت امنای، غیرقانونی است؛ اما تفویض تعیین مصادیق و تشخیص افراد مشمول مصوبه، مغایرتی با قانون ندارد.

ب- تفویض اختیار توسط وزیر

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مطابق دادنامه شماره ۳۰۷ مورخ ۱۴۰۱/۱/۳۰ با موضوع ابطال آیین‌نامه نحوه استفاده از منازل سازمانی پژوهشکده بیوتکنولوژی مصوب نوزدهمین جلسه هیأت امنای پژوهشکده، مصوبه معترض عنه را مستدل به اینکه مصوبات هیأت امنای حسب مورد باید به تأیید وزیران علوم یا بهداشت برسد، در حالی که مصوبه معترض عنه پس از تصویب هیأت امنای، به تأیید «نماینده وزیر علوم»

رسیده و مستند مشخصی راجع به تفویض اختیار تأیید آیین نامه مذکور از ناحیه وزیر علوم به نماینده وی در این خصوص وجود ندارد و اصل بر عدم صلاحیت مقامات اداری است، ابطال کرده است.

در واقع مطابق دادنامه مذکور، صرفاً زمانی که وزیر مربوطه صراحتاً اختیار خویش مبنی بر تأیید مصوبات هیأت امنای تفویض کرده باشند و مصوبه به تأیید مقام تفویض شده رسیده باشد، معتبر است. این دادنامه با پذیرش امکان تفویض اختیار توسط وزیر، در مقام بررسی شرایط شکلی تفویض اختیار، شرط صحت تفویض اختیار را صریح بودن آن دانسته است که این امر مطابق با دکترین حقوقی است (آقای طوق و لطفی، ۱۳۹۸: ۱۲۳). بنابراین هیأت عمومی در رأی اخیر خویش امکان تفویض اختیار توسط وزیر جهت تأیید مصوبات هیأت امنای را قابل پذیرش دانسته و شرط شکلی چنین تفویضی را صریح بودن مفاد تفویض نامه اعلام کرده است.

برآمد

ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در جهت احیای استقلال دانشگاهی، اختیارات گسترده‌ای را برای هیأت‌های امنا و نیز اختیار نظارتی خاصی را برای وزیران علوم و بهداشت، به رسمیت شناخته است. شناخت دقیق و عمیق تحولات اداره دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی و مبنای بروز این تحولات، در تعیین اصول و ضوابط حقوقی حاکم بر تفویض اختیار توسط هیأت‌های امنا و وزیران مربوطه، ضرورت دارد و می‌تواند تفسیر ما را منطبق با روح حاکم بر قوانین رهنمون سازد.

مبتهی بر قوانین، دکترین، اصول حقوقی و آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، تفویض اختیار، نیاز به اذن صریح یا ضمنی مقنن دارد. با توجه به اصول (۱۲۴) و (۱۲۶) قانون اساسی، اصل حقوقی عدم صلاحیت مقامات سیاسی و اصل عقلی-اصولی عدم، مقامات عمومی، مجاز به تفویض اختیارات قانونی خویش نیستند مگر مواردی که در قانون، این اجازه (چه به صورت صریح و چه به صورت ضمنی) به آنها داده شده باشد. در خصوص جواز یا عدم جواز تفویض اختیار موضوع ماده (۱) قانون احکام دائمی توسط هیأت‌های امنای، نه تنها در مفاد قوانین (متن و روح)، دلیلی بر جواز تفویض اختیار مرجع مزبور یافت نشد، بلکه تفویض مذکور، برخلاف روح قوانین نیز به نظر می‌رسد؛ زیرا اولاً، نظر به اهمیت و کیفیت اختیارات آنها (مستثنی شدن از قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی)، اختیار آنها از جمله صلاحیت‌های اساسی و در نتیجه غیرقابل تفویض است و ثانیاً، اصل بر شخصی بودن صلاحیت آنها است. حتی در صورت عدم پذیرش دو دلیل مزبور، مستند به اصل عدم، هیأت‌های امنای مجاز به تفویض اختیار خود نیستند.

تفویض اختیار موضوع ماده (۱) قانون احکام دائمی توسط وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، به صورت ضمنی در قوانین (ماده ۱۱ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب ۱۳۸۳ و ماده ۹ قانون

تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب (۱۳۶۷) پذیرفته شده است.

دادنامه شماره ۱۸۸۱ مورخ ۱۳۹۷/۹/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مصوبات متضمن تفویض اختیار توسط هیأت های امنای مستدل به اینکه در ماده (۱) قانون احکام دائمی، امکان تفویض اصل اختیار برای هیأت های امنای پیش بینی نشده است، ابطال کرده است. این نظر در آرای دیگری از جمله دادنامه های شماره ۱۸۵ مورخ ۱۳۹۸/۲/۱۷ و شماره ۲۴۲۶ مورخ ۱۳۹۸/۸/۲۱ و شماره ۱۸۹۷ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۵ نیز آمده است. در عین حال، دادنامه شماره ۱۵۲۴ مورخ ۱۴۰۰/۶/۱۶ تفویض تعیین مصادیق، تشخیص شرایط و افراد مشمول مصوبه هیأت امنای را که در مصوبه آن هیأت، شرایط تعیین شده است، واجد ایراد تشخیص نداده است.

دادنامه شماره ۳۰۷ مورخ ۱۴۰۱/۱/۳۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز با پذیرش امکان تفویض اختیار توسط وزیر، در مقام بررسی شرایط شکلی تفویض اختیار، شرط صحت تفویض اختیار را صریح بودن آن دانسته است.

منابع

الف) فارسی

- آقای طوق، مسلم و لطفی، حسن، حقوق اداری (۱)، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸.
- احمدیان دیوکتی، محمد مهدی؛ آقاجانی، حسنعلی؛ شیرخدایی، میثم؛ طهرانچیان، امیرمنصور؛ «طراحی مدل سیاستگذاری علم و فناوری مبتنی بر رویکرد پیچیدگی اقتصادی»، مجله سیاستگذاری عمومی، زمستان ۱۳۹۷، دوره چهارم، شماره ۴، صص ۹-۲۷.
- اقتداری، علی محمد، سازمان و مدیریت، تهران: نشر مولوی، ۱۳۶۹.
- الهام، غلامحسین (۱۳۹۱)، اعتماد به قاضی (تحلیل ماده ۷۲۸ قانون مجازات اسلامی بر مبنای نظریات فقهی شورای نگهبان)، دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۵۷، ۲۵-۴۲.
- الیوت، کاترین و ورنون، الیوت، نظام حقوقی فرانسه، مرکز پژوهش‌های مجلس، ترجمه صفر بیگ زاده، ۱۳۸۲.
- امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش (زمستان ۱۳۸۸)، حقوق اداری، جلد اول، چاپ هفتم، تهران، میزان.
- انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق اداری، تهران، میزان، نشر دادگستر، چاپ سوم، ۱۳۷۸.
- باقری مقدم، ناصر و احمدی، حسن؛ «آسیب‌شناسی حکمرانی در نظام آموزش عالی ایران»، سیاستگذاری عمومی، زمستان ۱۳۹۷، دوره چهارم، شماره ۴، صص ۷۴-۵۵.
- برزگر خسروی، محمد و علم‌الهدی، سید حجت‌اله، «نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱. پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت قوه مجریه اول: «انجام امور اجرایی از طریق معاونان رئیس‌جمهور به جای وزارتخانه‌ها»»،

گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۱۰۳۱، تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۶/۲۷.
بنایی اسکویی، محمد (۱۳۹۴). «جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات هیأت
های امنای دانشگاهها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی»، پژوهش حقوق عمومی،
تابستان ۱۳۹۴، شماره ۴۷، صص ۳۵-۷۰.

بوشهری، جعفر، *حقوق اساسی*، ج ۲، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول،
۱۳۵۱.

جمعی از نویسندگان، *مشروح مذاکرات شورای نگهبان سال ۱۳۹۵ بخش
اول (فروردین تا شهریور)*، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۹.
جوادی، مجتبی؛ امامی، سید مجتبی، «حکمرانی پژوهش: ماهیت، گستره
و ابزارها»، مجله مدیریت دولتی، تابستان ۱۴۰۰، دوره سیزدهم، شماره ۲، صص ۲۳۳-
۲۷۶.

جوادی، مجتبی و دانایی‌فرد، حسن (۱۳۹۷)، «شناسایی و آسیب شناسی
چارچوب حکمرانی پژوهش در علوم انسانی در جمهوری اسلامی ایران»، مجله
راهبرد، تابستان ۱۳۹۷، شماره ۸۷، صص ۶۱-۸۶.

خلیلی، ابراهیم؛ خورسندی طاسکوه، علی؛ آراسته، حمیدرضا؛ غیائی ندوشن،
سعید؛ «تحلیل گفتمان انتقادی تاریخی از استقلال دانشگاهی نظام آموزش
عالی ایران»، مجله آموزش عالی ایران، زمستان ۱۳۹۶، شماره ۳۶، صص ۲۹-۵۵.

خلیلی، ابراهیم؛ خورسندی طاسکوه، علی؛ غیائی ندوشن، سعید؛ آراسته،
حمیدرضا؛ «چگونگی کاربست قدرت در استقلال دانشگاهی در نظام آموزش
عالی ایران: یک تحلیل گفتمان انتقادی»، مجله پژوهش در نظام های آموزشی،
زمستان ۱۳۹۷، شماره ۴۳، صص ۷-۲۴.

داداش کریمی، یحیی؛ نجف‌بیگی، رضا؛ میرسپاسی، ناصر، «طراحی مدل
حکمرانی آموزش عالی کشور»، مدیریت سازمان‌های دولتی، تابستان ۱۳۹۸، شماره

۲۷، صص ۱۱-۲۸.

داوید، رنه، *نظام های مهم معاصر*، ترجمه دکتر صفایی، تهران: مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۶۴.

رستمی، ولی، *مالیه عمومی*، تهران، میزان، بهار ۱۳۹۵، چاپ چهارم.
ریدی، دیوید ای (۱۳۹۲)، *فلسفه حقوق*، ترجمه حسن خسروی، تهران: مجد، چاپ اول.

رینرسون، آرتورجی، *قانون نویسی-گام به گام*، ترجمه آزاده عبدالله زاده، سمت، چاپ اول، پاییز ۱۳۹۹.

صباغیان، علی، *الزامات و پیامدهای تحول حکمرانی آموزش عالی در اروپا*، مجله سیاستگذاری عمومی، تابستان ۱۳۹۸، دوره پنجم، شماره ۲، صص ۲۲۹-۲۴۷.

صفایی فر، احمد، *«واگذاری وظایف قانونی رئیس جمهور به معاونین»*، مجله دادرسی، ش ۶۰، بهمن و اسفندماه ۱۳۸۵.

طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، تهران، سمت، چاپ نهم، ۱۳۸۳.
فتح الهی، احمد؛ یمنی، محمد؛ صباغیان، زهرا؛ فراستخواه، مقصود؛ قاضی طباطبائی، محمود؛ *«تحلیل محتوایی برنامه های پنجگانه توسعه ایران با توجه به مقوله های الگوهای حکمرانی آموزش عالی»*، آموزش عالی ایران، پاییز ۱۳۹۳، شماره ۲۴، صص ۴۷-۸۳.

فتح الهی، احمد؛ یمنی، محمد؛ صباغیان، زهرا؛ فراستخواه، مقصود؛ قاضی طباطبائی، محمد؛ *«تحلیل محتوایی برنامه های توسعه آموزش عالی با تمرکز بر تغییرات ساختاری و کارکردی استقلال نظام دانشگاهی»*، مجله سیاست علم و فناوری، بهار ۱۳۹۴، شماره ۲۵، صص ۲۷-۴۵.

فطانت فرد حقیقی، میلاد؛ زین آبادی، حسن رضا؛ اراسته، حمیدرضا؛ نوه

ابراهیم، عبدالرحیم، «طراحی الگوی حکمرانی مطلوب در نظام آموزش عالی»،
مجله مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، بهار ۱۴۰۰ - شماره ۳۸، صص ۳۲۵-
۳۴۶.

قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، *بایسته‌های حقوق اساسی*، نشر دادگستر،
چاپ هفتم، زمستان ۱۳۸۰.

قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران، میزان،
چاپ هجدهم، بهار ۱۳۸۴.

کاتوزیان، ناصر، *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، تهران،
انتشار، چاپ سی‌ام، ۱۳۸۱.

کسکه، شهاب و محب‌زادگان، یوسف، (۱۳۸۹)، «توسعه راهبردی
دانشگاه‌ها از منظر تبیین مؤلفه‌های عملکرد هیأت‌های امنا و روند پژوهی
کارکرد و ترکیب اعضای آن»، مجله برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره
۵.

کوثری، سحر و احمدی، حسن، «تحلیل حکمرانی درونی و بیرونی نظام
آموزش عالی ایران»، مدیریت سازمان‌های دولتی، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۳۲، صص
۱۲۵-۱۴۳.

محسنی، فرید، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، دانشگاه امام
صادق، ۱۳۹۵.

محمودی، جواد، *درآمدی بر نظام حقوقی دانشگاه‌های ایران*، میزان،
۱۳۹۵.

مدنی، سید جلال‌الدین، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری
اسلامی ایران*، نشر همراه، ۱۳۷۰.

منصوریان، مصطفی، *نظام حقوقی حاکم بر انتخابات*، تهران: شورای نگهبان،
پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۸.

موسوی خلخالی، سیدمحمد مهدی، *حاکمیت در اسلام*، انتشارات آفاق، چاپ اول، ۱۳۶۱.

موسوی زاده، ابراهیم، *حقوق اداری*، تهران، دادگستر، چاپ اول، ۱۳۹۱.

موسوی زاده، ابراهیم، *حقوق اداری*، تهران، دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۹۸.

مولاییگی، غلامرضا، *صلاحیت و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری*، تهران: جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۳.

نجفی خواه، محسن؛ برزگر خسروی، محمد، «*حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه*»، مجله برنامه ریزی و بودجه، تابستان ۱۳۹۳، شماره ۱۲۵.

وکس، ریموند (۱۳۸۹)، *فلسفه حقوق: مختصر و مفید*، ترجمه باقر انصاری و مسلم آقایی طوق، تهران، جاودانه جنگل، چاپ اول.

هارت، هربرت (۱۳۹۰)، *مفهوم قانون*، ترجمه محمد راسخ، تهران، نی، چاپ دوم.

هاشمی، سیدمحمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۲، تهران، میزان، چاپ پنجم، ۱۳۸۶.

(ب) انگلیسی

ELIZABETH A. MARTIN, (2002) *A Dictionary of Law, FIFTH EDITION, Oxford*.

Garner, Bryan A, (2004). *Black's Law Dictionary*, Ninth Edition, West Publishing Co.

Glaser, J. (2019). *How can governance change research content? Linking science policy studies to the sociology of science, In Handbook on Science and Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Nyarko, Kofi et al, (2016) *Organizational Structure as a logical tool for determining the fellow of responsibility and authority*,

International journal of Management and Administrative Sciences) IJMAS,(
Volume3 m No.03 .

OECD) ***Organization for Economic Co-operation and Development2003) (a)***,(***Governance of Public Research :Towards Better Practices*** ,“OECD Science & Information Technology.160–1 ,9 ,

OECD Publishing ,(2010) .***The OECD Innovation Strategy :getting a head start on tomorrow ,OECD Pub.***

Polster ,C” ,(2004) .***Canadian university research policy at the turn of the century :continuity and change in the social relations of academic research*** ,“Studies in Political Economy ,Vol ,71.No.177-199 :1.

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

<https://rc.majlis.ir>