

Analysis of the Position of the Approvals of the Board of Trustees of Universities and Higher Education Institutions in the Hierarchy Pyramid of General Rules with a View to the General Board of the Court of Administrative Justice

Abdolsaeed Shojaei^{1*}, Alireza Dabirnia², Mahboobeh Mortazavi Nasab³

1. 1. Faculty Member, Payam Noor University, Tehran, Iran.

2. Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

3. Master's Degree, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.



Abstract

The existence of a hierarchy of norms is one of the essential requirements of the principle of the rule of law in a constitutional system. In this pyramid, there are norms, tools and mechanisms for regulating the sub-systems formed under the general system on one hand and regulating the relationship of these sub-systems with the general system and other sub-systems in a political society on the other hand. The approvals of the university's board of trustees are among the sub-norms that are responsible for regulating the affairs of this sub-system and its relationship with other sub-systems and the overall system. This research, which was carried out in a descriptive-analytical method and using library sources, seeks to answer the question, what is the quality of the approvals of the board of trustees in the hierarchy of norms? findings of the research indicate the sub-norms (approvals) of the Board of Trustees of universities in case of compliance with two conditions of compliance or non-conflict with the fundamental norms (constitutional principles) And non-overlapping and conflicting with other sub-norms, even if they are parallel, will have an efficient place in the hierarchy pyramid.

Keywords: Board of Trustees, Hierarchy of Norms, Administrative Court of Justice, Higher Education

Article Type:

Original Research

Pages: 301-331

Received: 2024 April 10

Revised: 2024 November 28

Accepted: 2024 December 04



تحلیل جایگاه مصوبات هیئت امنای دانشگاه ها و موسسات آموزش عالی در هرم سلسله مراتب قواعد عام با نگاهی به رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

عبدالسعيد شجاعی^{۱*}، علیرضا دبیرنیا^۲، محبوبه مرتضوی نسب^۳

۱. عضو هیات علمی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه قم، قم، ایران.

۳. کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه قم، قم، ایران.



نوع مقاله: علمی پژوهشی

صفحات: ۳۰۱-۳۳۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۱/۲۲

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۹/۰۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۹/۱۴

چکیده

درواقع یکی از تدابیر اساسی و بنیادین اصل حاکمیت قانون در نظام های مشروطه وجود هرم سلسله مراتب هنجارهاست. در این ساختار هنجاری، هنجارها نقش اساسی در تنظیم و هدایت زیرنظام های مختلف در چارچوب نظام کلی ایفا می کنند. این هنجارها از یک سو، ابزار و مکانیسم هایی را برای تنظیم و ساماندهی زیرنظام های مختلف در درون نظام کلی فراهم می کنند و از سوی دیگر، ارتباط این زیرنظام ها با کل نظام و نیز تعامل میان زیرنظام های مختلف در یک جامعه سیاسی را تسهیل و تنظیم می کنند. آموزش عالی نیز به عنوان یکی از زیرنظام های ذیل نظام کلی در برابر این هرم سلسله مراتب هنجاری قرار دارد. مصوبات هیئت امنادو چندان نقش زیرهنجاری را بر عهده دارند و مسؤول تنظیم امر درونی این زیرنظام و هم چنین مکلف به هم سانی با سایر زیرنظام ها و نظام کلیند. در این تحقیق که بر مبنای روش تحلیلی- توصیفی و بر اساس منابع کتابخانه ای انجام شده، جایگاه این مصوبات در هرم سلسله مراتب هنجاری بشرح فوق مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج پژوهش نشان می دهد که برای کارآمد بودن مصوبات هیئت امناد، این زیرهنجارها باید دو شرط را رعایت کنند: نخست، مطابقت یا عدم تعارض با هنجارهای بنیادین نظیر اصول قانون اساسی و دوم، عدم هم پوشانی و تعارض با سایر زیرهنجارها در همان سطح هرم. با این حال بررسی ها نشان می دهد که هیئت عمومی دیوان در نظارت خود بیشتر به شرط اول توجه داشته و در موارد متعددی شرط دوم را نادیده گرفته است.



تمامی حقوق انتشار این مقاله، متعلق به نویسنده است.

واژگان کلیدی: هیئت امناد، سلسله مراتب هنجارها، دیوان عدالت اداری، آموزش عالی

درآمد

در دنیای کنونی، میزان توسعه یافتگی هر جامعه، چه در سطح فردی و چه در سطح اجتماعی، به طور چشمگیری با میزان بهره‌مندی افراد آن جامعه از علم و دانش که از طریق آموزش حاصل می‌شود، ارتباط دارد. اهمیت آموزش در زندگی فردی و اجتماعی به حدی است که در برخی ابعاد به عنوان بخشی از حقوق مدنی و سیاسی شناخته می‌شود و در ابعادی دیگر، به حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تعلق دارد.

حق بر آموزش عالی، به عنوان مرحله پیشرفته‌تری از حق بر آموزش، نقشی اساسی در بهره‌گیری از علم برای توسعه و پیشرفت جوامع دارد. بر این اساس، دولت‌ها تلاش می‌کنند تا از طریق افزایش کمیت و بهبود کیفیت آموزش عالی، استفاده حداکثری از علم را در جامعه تسهیل کنند. برای نیل به این هدف، به کارگیری ابزارها و مکانیسم‌های مناسب، از جمله ایجاد نهادهای تصمیم‌گیر و قاعده‌گذار مستقل در حوزه آموزش عالی، اهمیت ویژه‌ای دارد. هیئت‌امنا، به عنوان بالاترین نهاد قاعده‌گذار در مؤسسات آموزش عالی، وظیفه دارد در راستای اهداف خود که همانا فراهم‌سازی بسترهای رشد و توسعه علمی است، اقداماتی همچون تأمین استقلال بیشتر دانشگاه‌ها، تمرکززدایی، بهبود فرآیند تصمیم‌گیری، اتخاذ تصمیمات کلان بر اساس آرای اعضا و تقویت ارتباط بین دانشگاه و جامعه را در دستور کار قرار دهد. از سوی دیگر، در یک نظام سیاسی مبتنی بر حاکمیت قانون و اصل تفکیک قوا، وجود سلسله‌مراتب قواعد ضروری است، به گونه‌ای که مصوبات بر اساس جایگاه قانون‌گذار باید در چارچوب این سلسله‌مراتب قرار گرفته و تابعیت لازم را نسبت به یکدیگر داشته باشند. مسئله بنیادین پژوهش حاضر بدین صورت قابل طرح است که چگونه می‌توان با رعایت هر دو الزام به ظاهر متعارض یعنی قائل شدن درجه‌ای از استقلال عمل برای هیئت‌امنا به صورت در عرض قرار گرفتن مصوبات آن‌ها با بعضی از قوانین عادی مصوب قانون‌گذار و قرار گرفتن مصوبات هیئت‌امنا در هرم سلسله‌مراتب هنجارها، جایگاه مصوبات هیئت‌امناى دانشگاه‌ها را مورد بررسی و تحلیل قرار داد؟ در راستای پاسخگویی به این مسئله بنیادین، پژوهش حاضر را در سه بخش مورد بررسی

قرار می دهیم.

در بخش اول و تحت عنوان ادبیات بحث به ابعاد توجیهی هرم سلسله مراتب قواعد و مقررات و فلسفه وجودی مصوبات هیئت امناء می پردازیم. در بخش دوم جایگاه مصوبات هیئت امناء در هرم سلسله مراتب هنجارها را مورد بررسی و تحلیل قرار می دهیم. در بخش آخر هم براساس مباحث دو بخش پیشین، رویه دیوان عدالت اداری در نظارت و کنترل مصوبات هیئت امناء را مورد واکاوی قرار خواهیم داد.

۱- ادبیات بحث

همان طور که اشاره شد، نهادهای متولی آموزش عالی به منظور تحقق فلسفه وجودی خود که تربیت نیروی انسانی کارآمد و خلاق از طریق رشد و توسعه علمی است (ثابتی و همکاران، ۱۳۹۳: ۶۰)، باید دارای صلاحیت های ذاتی و مأموریت های متناسب با رسالت و اهدافشان باشند. هیئت های امنای دانشگاه ها به عنوان نهادهای تصمیم گیر جمعی، نقشی کلیدی در ایجاد قواعد و مقررات در راستای فلسفه وجودی آموزش عالی ایفا می کنند. در ادامه و در بخش ادبیات بحث، این موضوع را در دو محور کلی، یعنی وجوه توجیهی اصل سلسله مراتب قواعد و جایگاه مصوبات هیئت امناء در هرم سلسله مراتب، مورد تحلیل و بررسی قرار خواهیم داد.

۱-۱- وجوه توجیهی اصل سلسله مراتب قوانین عام

سلسله مراتب قواعد عام یک نظام حقوقی را به صورت هرمی از لایحه ها صورت بندی می کند و در واقع مکانیزمی برای حل تعارضات قانونی است (Ballin, ۲۰۰۰, ۷۵-۹۴). در دکتترین اصل تفکیک قوا، صلاحیت قاعده گذاری مجزا دارای قلمرو مشخص هم در حوزه ساختار و هم در حوزه صلاحیت می باشد. براساس این دو مورد برای شناسایی مرز تنوع براساس صلاحیت ذاتی و با توجه به اصل تفکیک قوا، نیازمند مذاقه در پیروی از اصل

سلسله مراتب قواعد هستيم. بر همين اساس در ادامه بحث سلسله مراتب هنجارها را در دو بعد شكلی و ماهوی مورد بررسی و تحليل قرار می دهيم.

۱-۱-۱- وجه شكلی سلسله مراتب هنجارها

در هر نظام حقوقی، ایجاد نظم و ساماندهی داخلی به عنوان یک ضرورت اساسی مطرح است. اين نظم درونی به وسیله اصل سلسله مراتب قواعد در یک نظام حقوقی به طور مؤثر تعريف و تجلی می یابد (شجاعی، ۱۳۹۵: ۲۰). به طور کلی، سلسله مراتب در نظم حقوقی به معنای آن است که تمامی هنجارهای موجود در چارچوب حقوقی بر اساس یک ساختار منظم و مشخص سازمان دهی شده اند، به طوری که برخی از هنجارها از هنجارهای بالاتر تبعیت می کنند. اعتبار هر هنجار از هنجار بالادستی خود نشئت می گیرد. در جوامع حقوقی، نظام های قانونی با استفاده از روش های خاص و پیچیده، به تولید و تثبیت هنجارهای حقوقی می پردازند. یکی از کارکردهای بنیادین حاکمیت قانون، همين اصل سلسله مراتب هنجارها است که نقش کلیدی در ساختار حقوقی ایفا می کند.

با وجود نقش اساسی که اصل سلسله مراتب هنجارها در حاکمیت قانون ایفا می کند، در عمل گاهی اوقات مشاهده می شود که برخی هنجارها یا در جایگاه صحیح خود در هرم سلسله مراتب قرار ندارند و یا به طور غیرمناسب در عرض هنجارهای بالادستی یا پایین دستی قرار می گیرند. اين اختلال در چینش هنجارها به طور ظاهری با فلسفه وجودی اصل سلسله مراتب هنجارها در تعارض است. برای مثال، درباره جایگاه مصوبات هیئت امنای دانشگاه ها در سلسله مراتب هنجارها، به نظر می رسد که چنین مصوباتی در جایگاه مشخصی قرار ندارند. نهاد متولی، یعنی مجلس، در ماده یک احکام دائمی برنامه های توسعه، اين هنجارها را نسبت به برخی مصوبات و در مواردی که در ماده یاد شده تصریح شده، مستثنی کرده است. به نظر می رسد که اين مصوبات باید شأنی برابر با مصوبات مجلس نسبت به جامعه هدف خود، یعنی دانشگاه ها، داشته باشند. اين

وضعیت نشان‌دهنده پیچیدگی‌های موجود در پیاده‌سازی دقیق اصل سلسله‌مراتب هنجارها در عمل است.

نگارنده بر این باور است که برای حل معضل و برطرف کردن تضادهای موجود، باید اصل سلسله‌مراتب هنجارها را از دو بُعد شکلی و ماهوی مورد بررسی قرار داد. به این ترتیب، می‌توان به این نتیجه رسید که ممکن است برخی هنجارها در ساختار شکلی سلسله‌مراتب در جایگاه واقعی خود نباشند، اما اگر از نظر ماهوی تحت هنجارهای بالادستی قرار گیرند، دیگر تعارضی به معنای واقعی وجود نخواهد داشت. در زمینه بعد شکلی سلسله‌مراتب هنجارها، به طور کلی می‌توان سه ویژگی کلیدی را در نظر گرفت: اهمیت پایبندی به ساختار هرم سلسله‌مراتب و ضرورت رعایت قلمرو صلاحیتی و الزام تبعیت هنجارهای زیرین از هنجارهای بالادستی. ساختار به طور کلی به معنای شیوه چینش اجزای مختلف یک پدیده به گونه‌ای مرتبط و منظم و سازمان یافته بر اساس یک طرح دقیق است. به عنوان مثال، در علم مواد، ساختار به نحوه چینش بلوک‌های سازنده مانند اتم‌ها، یون‌ها یا مولکول‌ها در مواد جامد اشاره دارد که به صورت الگوهای تکراری یا غیرتکراری سازمان‌دهی می‌شوند (Shechtman, ۲۰۲۱: ۷-۱). این ساختار در نهایت باید یک کلیت منسجم را تشکیل دهد (longman, ۱۶۴۹: ۲۰۰۸).

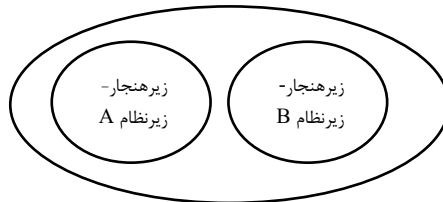
از دیدگاه دیگر، «ساختار» به معنای اجزای سازنده یک پدیده، مانند ساختار یک نظام حقوقی، به کار می‌رود و معادل نهاد یا الگوهایی همچون نهادهای قانونی است. به عنوان مثال، در تحلیل سیستم‌های حقوقی، ساختار به معنای تعامل بین نهادهای قانونی است که با استفاده از انواع مختلفی از هنجارها، به جای محتوای خاص یا عضویت در سیستم، تعریف می‌شود (Culver, ۲۰۱۰) (فکوهی، ۱۳۷۶: ۱۷۴). بر این اساس، «هرم سلسله‌مراتب هنجارها» را می‌توان به عنوان یک ساختار با اهداف عقلانی مشخص و اجزا و عوامل سازنده در نظر گرفت. این اجزا و عوامل شامل مجموعه قواعد عمومی است که نهادهای صلاحیت‌دار در راستای اصل حاکمیت قانون تصویب می‌کنند و بر اساس فلسفه

وجودی و چينش خاص خود در جاىگاه تعيين شده در اين هرم قرار مى گيرند. نتيجه اين است که از نظر ساختارى، تمام هنجارهاى عمومى موجود در نظام حقوقى بايد در اين هرم قرار گيرند. به عبارت ديگر، اگر هنجارى يا قاعده اى توسط مرجعى وضع و تصويب شود، اما جاىگاه آن در هرم سلسله مراتب مشخص نباشد يا به طور نادرست در عرض هنجارهاى بالادستى يا پايين دستى قرار گيرد، آن هنجار ديگر به طور صحيح در ساختار سلسله مراتب قرار نداشته و مى تواند موجب نقض عرضى اصل حاکميت قانون گردد..

دومين ويژگى بعد شکلى هرم سلسله مراتب هنجارها، ضرورت رعايت قلمرو صلاحيت نهاده اى وضع کننده هنجارها در نظام حقوقى است. در اين خصوص مى توان گفت: يکى از ويژگى هاى مهم هرم سلسله مراتب و هنجارها، تعيين قلمرو صلاحيتى است که به معناى حوزه اقدام، فعاليت، تقسيم کار و کارکرد هنجارها است (جعفرى لنگرودى، ۱۳۷۵: ۳۲۵۸؛ على آبادى، ۱۳۸۳: ۵). هنجارهاى مربوط به هر سطح از اين هرم بايد نه تنها در قلمرو مکانى و زمانى خود داراى صلاحيت ذاتى باشند، بلکه بايد در مرزبندي با صلاحيت ذاتى هنجارهاى بالادستى و پايين دستى نيز، از نظر مکانى و زمانى، پاييند و منطبق باشند. توجه نکردن به اين مرزبندي ها مى تواند به هم پوشانى هنجارها و در نتيجه، بروز تعارضات در ابعاد زمانى و مکانى منجر شود و بر تأثيرگذاري صحيح هنجارها بر جامعه هدف خود تأثير منفى بگذارد.

فلسفه وجودى هر هنجار عمومى در هر نظام حقوقى، تنظيم امور مربوط به آن نظام است. برخى هنجارها مسئول تنظيم و سازمان دهى نظام هاى وسيع تر و کلى تر هستند، درحالى که برخى ديگر به تنظيم امور خاص و جزئى تر در درون نظام کلى تر مى پردازند. به عبارت ديگر، برخى هنجارها در مقايسه با هنجارهاى کلى تر، به عنوان «زيرهنجار» شناخته مى شوند که حوزه فعاليت آن ها بخشى از قلمرو نظام کلى تر است و مى توان به اين قلمروها به عنوان «زيرنظام» نيز اشاره کرد. توضيحات فوق را مى توان به طور گرافيكى در شکل زير مشاهده کرد.

تصویر ۱. هنجار کلی تر- نظام کلی تر



مطابق شکل بالا به نظر می‌رسد که زیرهنجارها و زیرنظام‌هایی هستند که بر اساس هرم سلسله‌مراتب هنجارها در طول هم نیستند بلکه در عرض و کنار هم قرار گرفتند؛ با این حال، قرارگیری در عرض تا زمانی قابل قبول است که با زیرنظام‌ها و زیرهنجارهای دیگر هم‌پوشانی نداشته باشد. آنچه که در چارچوب اصل حاکمیت قانون مهم‌تر و قابل قبول‌تر است، رعایت جایگاه و قلمرو زیرهنجارها و زیرنظام‌ها در نسبت به هنجار کلی و نظام کلی است. به عبارت دیگر، زیرهنجارها و زیرنظام‌ها باید در طول و در چارچوب هرم سلسله‌مراتب نسبت به هنجارهای کلی‌تر و نظام‌های وسیع‌تر قرار داشته باشند تا اصول حاکمیت قانون به‌طور مؤثر حفظ شود.

نگارنده بر این باور است که هرم سلسله‌مراتب هنجارها از نظر ساختاری باید دو ویژگی اساسی را دارا باشد. ویژگی اول، این است که زیرهنجارها و زیرنظام‌ها باید به‌طور کامل در قلمرو صلاحیتی نظام کلی‌تر قرار گیرند و هیچ‌گونه خدشه‌ای به این قلمرو حتی در شرایط فورس‌ماژور وارد نشود. در غیر این صورت، فلسفه وجودی مشروطیت مبتنی بر حاکمیت قانون از معنا تهی می‌شود.

ویژگی دوم، این است که زیرهنجارها و زیرنظام‌ها می‌توانند در درون قلمرو صلاحیتی هنجار برتر در عرض یکدیگر قرار گیرند، به شرط آنکه قلمرو صلاحیتی آن‌ها با یکدیگر هم‌پوشانی نداشته باشد. این هم‌عرض بودن باید محدود به مرزهای قلمرو صلاحیتی هنجار کلی و نظام کلی‌تر باشد. چنین ساختاری نه تنها وجود عناصری مانند تخصص را به خوبی معنا می‌دهد، بلکه هیچ‌گونه خروج ساختاری از بعد شکلی هرم

سلسله مراتب را نیز موجب نمى شود.

ویژگی سوم، بعد شکلی از سلسله مراتب، ضرورت تبعیت مقام مادون از مقام مافوق در تصویب و صدور هنجارهای عام الشمول است. ابهامی که ممکن است در این زمینه مطرح شود این است که تبعیت مورد نظر در بعد شکلی هرم سلسله مراتب به چه معناست؟ به طور کلی، این تبعیت را می توان در دو بُعد ساختاری و ماهوی بررسی کرد. تبعیت ساختاری که به وجه شکلی هرم مربوط می شود، بدین معناست که صلاحیت مقام تصویب کننده باید محدودتر از صلاحیت مقام مافوق باشد. به عبارت دیگر، مقام مادون تنها می تواند هنجارهایی را تصویب کند که در چارچوب صلاحیت و اختیارات مقام مافوق قرار گیرد. این ساختار به طور مؤثری به حفظ انسجام و سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی کمک می کند.

بر اساس نمودار قبلی، ابتدا قلمرو صلاحیتی و مرزهای آن به طور واضح تبیین می شود و سپس در درون این قلمرو، صلاحیت جدیدی برای ایجاد هنجار تعریف می شود. در وجه شکلی سلسله مراتب، تمرکز بر ارتباط میان نهادهای مولد هنجارهای حقوقی و سلسله مراتب میان مراجع صادرکننده هنجارها است. ویژگی صلاحیت مقام مادون باید به طور کامل در درون صلاحیت مقام مافوق تعریف و شکل گیری یابد، به گونه ای که هماهنگی و انسجام سلسله مراتب هنجارها حفظ شود.

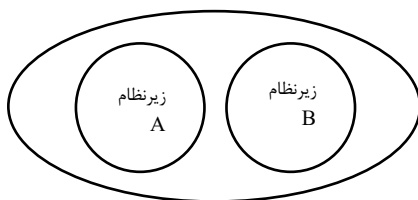
ضرورت تبعیت مقام مادون از مقام مافوق را می توان تحت عنوان سلسله مراتب اداری بررسی کرد. به نظر می رسد که تصور یک اداره مدرن بدون وجود نظام سلسله مراتب اداری ممکن نیست. نظام های اداری مدرن به عنوان مکانیزم های بوروکراتیک بزرگ تعریف می شوند که با سلسله مراتب، تداوم، بی طرفی و تخصص مشخص می شوند (Cîrnat, ۲۰۲۱: ۶۱-۷۲). بنابراین، آنچه که به بعد شکلی اصل سلسله مراتب مربوط می شود، همان هرم سلسله مراتب اداری است. به عبارت دیگر، فارغ از اعمال صلاحیت مقام مادون، بر اساس اصل سلسله مراتب اداری، صلاحیت صدور هنجارها از سوی مقام

مافوق به مقام مادون اعطا می‌شود. با این حال، ممکن است در عمل و در مقام اجرای قانون و صلاحیت، مقام مادون به طور مستقل عمل کند که این استقلال به بعد ماهوی سلسله مراتب مربوط می‌شود. ذات هرم سلسله مراتب اداری در تبعیت مقام مادون از مقام مافوق است. این مفهوم در ساختارهای اداری به طور گسترده‌ای پذیرفته شده است و به عنوان یک اصل اساسی در سازماندهی و مدیریت نهادهای دولتی و خصوصی به کار می‌رود. سلسله مراتب اداری به معنای وجود سطوح مختلف قدرت و مسئولیت است که در آن هر سطح پایین تر به سطح بالاتر پاسخگو است و از آن تبعیت می‌کند (Walter, ۱۹۶۶: ۱۷۹-۲۰۶) و این نوع تبعیت از ابعاد شکلی هرم سلسله مراتب و هنجارها به شمار می‌آید.

۲-۱- وجه ماهوی سلسله مراتب هنجارها

باید این واقعیت را در نظر گرفت که با توجه به حجم و گستردگی روزافزون نیازهای انسان و تنوع آن‌ها، زیرنظام‌های مختلف ذیل نظام کلی تر دائماً در حال شکل‌گیری، تغییر قلمرو یا مواجهه با تغییرات قلمرویی هستند. برخی از این زیرنظام‌ها ممکن است به طور مداوم در حال گسترش، محدود شدن یا تغییرات دیگری باشند. با توجه به تحولات پیوسته و گستردگی نیازهای بشری، ممکن است برخی از زیرنظام‌ها به دلیل تغییرات روزافزون از معنا تهی شده و از بین بروند. به همین دلیل، بر اساس تنوع و گستردگی این زیرنظام‌ها و به منظور تنظیم صحیح آن‌ها، چه از نظر ساختاری و درونی و چه از نظر ارتباطات میان زیرنظام‌های هم‌عرض یا در طول هم، نیاز به زیرهنجارهای متنوع در چارچوب هنجار کلی وجود دارد. به عبارت دیگر، برای حفظ انسجام و هماهنگی میان زیرنظام‌ها و تطبیق آن‌ها با نظام کلی تر، ضروری است که زیرهنجارهای متناسب و مؤثری در نظر گرفته و تنظیم شوند.

تصویر ۲. هنجار کلی - نظام کلی



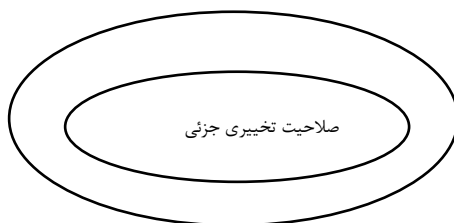
ارتباط هنجارها باید به گونه‌ای تنظیم شود که هم در درون هر زیرنظام و هم بین زیرنظام‌ها و نظام کلی، به طور مؤثر عمل کند. این ارتباط باید به نحوی باشد که ضمن رعایت قلمرو اختصاصی هر زیرنظام، به قلمرو زیرنظام‌های دیگر و همچنین به نظام کلی تعرض نکند. این قلمرو دارای دو جنبه شکلی و ماهوی است. به نظر می‌رسد، زیرنظام‌ها در نظام کلی باید نسبت به تنظیم امور در قلمرو خود صلاحیت ایجابی داشته باشند و در عین حال، نسبت به تعامل با زیرنظام‌های هم‌عرض و یا در طول و همچنین با نظام کلی، باید صلاحیت منفی و سلبی را رعایت کنند.

به عبارت دیگر، زیرنظام‌ها در تنظیم حوزه صلاحیتی خود از طریق تصویب مقررات دارای اختیارات گسترده‌ای هستند و با تنوع تصمیم‌گیری روبه‌رو هستند که البته این تنوع باید محدود به مرزهای زیرنظام‌های مربوطه باشد. مقامات صادرکننده هنجار در درون هر زیرنظام به طور هم‌زمان دارای دو نوع صلاحیت هستند: صلاحیت تکلیفی و صلاحیت تخییری. صلاحیت به معنای مجموعه اختیاراتی است که به موجب قانون برای انجام فعالیت‌های معین به مأموران دولتی اعطا می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۶۱)؛ همچنین تعیین‌کننده حوزه اقدام و فعالیت و هنجارهای مورد نیاز دستگاه مربوطه است (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۵: ۴۰۷). بر اساس تعریف صلاحیت و مؤلفه‌های حقوق عمومی، صلاحیت به دو دسته کلی تقسیم می‌شود: صلاحیت تکلیفی و صلاحیت تخییری.

در صلاحیت تکلیفی، مقام مقررات‌گذار و تصمیم‌گیرنده گزینه‌های متعددی برای انتخاب ندارد و باید در چارچوب قواعد و دستورات مشخص عمل کند. این نوع صلاحیت

به معنای محدودیت در اختیارات تصمیم‌گیری است که به مقامات اجازه نمی‌دهد خارج از محدوده‌های تعیین شده عمل کنند و باید به دقت از دستورات و قوانین پیروی کنند (McCubbins, ۱۹۸۵: ۷۲۱-۷۴۸). در این نوع صلاحیت، اداره باید مطابق با قواعد امری و الزام‌آور عمل نماید (هداوند، مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۱۲). در صلاحیت اختیاری، مقام اداری مقداری آزادی عمل برای انتخاب تصمیم مناسب بر اساس اوضاع و احوال موجود دارد. در این نوع صلاحیت، علاوه بر عوامل حقوقی، عوامل غیرحقوقی نیز می‌توانند تأثیرگذار باشند. این آزادی عمل به مقامات اجازه می‌دهد تا بر اساس شرایط خاص و با در نظر گرفتن عوامل مختلف، تصمیم‌گیری کنند (Tuinstra, Tóth, Schinkel, ۲۰۲۰: ۲۴۰-۲۵۶).

تصویر ۳. صلاحیت تکلیفی کلی

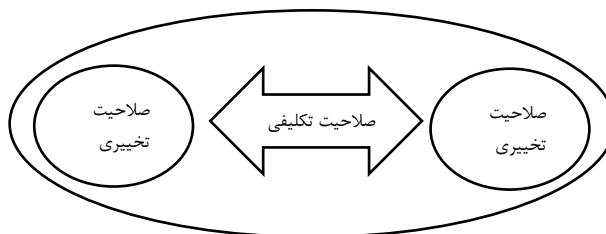


در خصوص اهمیت رابطه میان صلاحیت اختیاری و صلاحیت تکلیفی و ضرورت رعایت محدوده صلاحیتی هر یک، می‌توان گفت که مواردی مانند خروج از صلاحیت یا تجاوز به صلاحیت از جمله مهم‌ترین دلایلی هستند که موجب می‌شوند نهادهای قضایی مصوبات و تصمیمات نهادهای اداری را باطل کنند. به طور خاص، دیوان عدالت اداری به طور مکرر تصمیمات نهادهای اداری یا شوراها را به دلیل تجاوز به صلاحیت نهاد قانون‌گذاری یا نهاد مافوق باطل کرده است (شیرزاد، ۱۳۹۲: ۴۵).

از طرف دیگر، زیرنظام‌ها در قلمرو محدود خود دارای صلاحیت تخییری هستند

و نسبت به ماوراء این قلمرو، صلاحیت تکلیفی دارند. با توجه به تعاریف و ویژگی‌های صلاحیت‌های تکلیفی و تخییری در تحلیل این صلاحیت‌ها در هرم سلسله‌مراتب هنجارهای عمومی، می‌توان گفت که زیرنظام‌ها در مواردی مانند نبود وسعت دایره حق و تکلیف و ضرورت پایبندی به صلاحیت دیگر زیرنظام‌ها، دارای صلاحیت تکلیفی هستند. در صورتی که این صلاحیت‌ها رعایت نشود، نهاد کنترل‌کننده ممکن است تصمیمات را به دلیل خروج از صلاحیت باطل کند. با این حال، زیرنظام‌ها نسبت به تدوین زیرهنجارها در قلمرو و محدوده خود، به‌ویژه در مواردی مانند تصریح جزئیات مورد نظر قانون‌گذار و عملی کردن اهداف و هنجارهای کلی‌تر با توجه به شرایط و اوضاع و احوال، دارای صلاحیت تخییری هستند. این مفاهیم را می‌توان در شکل زیر به خوبی ترسیم کرد.

تصویر ۴. نظام کلی-هنجار کلی



در تحلیل حقوقی زیرنظام‌ها، می‌توان گفت که این زیرنظام‌ها برای تنظیم امور درونی خود از صلاحیت تخییری برخوردارند، درحالی‌که برای تنظیم امور بیرونی خود، چه در تعامل با دیگر زیرنظام‌ها و چه در رابطه با نظام مافوق، دارای صلاحیت تکلیفی هستند. به عبارت دیگر، تا زمانی که زیرنظام‌های مختلف که در درون قلمرو نظام کلی‌تر عمل می‌کنند، به اصول هرم سلسله‌مراتب هنجارها پایبند باشند، خدشه‌ای به ساختار سلسله‌مراتب هنجارها وارد نمی‌شود، حتی اگر برخی از این زیرنظام‌ها در عرض هم قرار

داشته باشند. به بیان دیگر، چنانچه زیربنجاهایی که توسط زیرنظام ها ایجاد می شود، در چارچوب صلاحیت تخییری خود برای تنظیم درونی و صلاحیت تکلیفی خود برای تنظیم بیرونی عمل کنند، تناقضی با اصول هرم سلسله مراتب هنجارها و حاکمیت قانون پیش نخواهد آمد.

۲-۱- فلسفه و ضرورت تشکیل هیئت های امنای دانشگاه ها و مؤسسات

آموزش عالی

آزادی علمی و استقلال نهادی از جمله اصول بنیادین یک نظام آموزش عالی کارآمد و مؤثر به شمار می رود. از این رو، اعضای هیئت علمی و دانشجویان در محیط های آموزشی، به ویژه در مواجهه با فشارهای سیاسی و غیرسیاسی که می تواند تهدیدی برای آزادی علمی باشد، ممکن است دچار آسیب پذیری شوند. به نظر می رسد که برای بهره مندی مؤثر از آزادی علمی، لازم است نهادهای آموزش عالی از استقلال کافی برخوردار باشند. استقلال نهادی در آموزش عالی به این معناست که مؤسسات آموزشی باید اختیار لازم برای تصمیم گیری مؤثر در حوزه های مختلف علمی، تنظیم ضوابط، مدیریت و فعالیت های مرتبط با خود را داشته باشند. با این حال، خودتنظیمی باید با نظام های پاسخگویی عمومی، به ویژه در رابطه با منابع مالی که از سوی دولت به این نهادها اختصاص می یابد، همسو باشد. با توجه به سرمایه گذاری های عمومی گسترده ای که در عرصه آموزش عالی انجام می شود، ضروری است که توازن مناسبی میان استقلال نهادی و پاسخگویی برقرار گردد (ذاکر صالحی، ۱۳۹۸: ۴۴).

در بررسی فلسفه وجودی مصوبات هیئت امنای به عنوان یکی از انواع زیربنجاهای اجتماعی، مسائل متعددی از جمله ابعاد فردی و اجتماعی حق بر آموزش عالی، نقش صلاحیت و استعداد در توسعه همه جانبه جامعه، و اهمیت آزادی علمی برای رشد و تعالی استعدادها و صلاحیت های اعضای هیئت علمی و دانشجویان، لزوم استقلال

نهادهای تصمیم‌گیرنده در آموزش عالی، از جمله هیئت‌امنا را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. آزادی علمی به عنوان یک حق جهانی در مؤسسات آموزش عالی، نه تنها شامل آزادی اعضای هیئت علمی در تدریس، تحقیق و انتشار دیدگاه‌ها و یافته‌هایشان می‌شود، بلکه آزادی یادگیری دانشجویان را نیز در بر می‌گیرد (Zhanyong, ۲۰۲۰: ۲۱۲-۲۲۱). از سوی دیگر، استقلال نهادی را می‌توان در دو بعد ماهوی (کیفیت آموزش) و شکلی (انتخاب ابزارهای تحقق اهداف) مورد بررسی و تحلیل قرار داد. با توجه به توضیحات بالا در قسمت بعد به تحلیل و واکاوی جایگاه مصوبات هیئت‌امنا در دانشگاه‌ها در قالب مدل ارائه شده ی هرم سلسله مراتب هنجارها می‌پردازیم.

۲- جایگاه مصوبات هیئت‌امنا در هرم سلسله‌مراتب هنجارها (ذیل هنجار

اصلی و در عرض سایر زیرهنجارها)

در مباحث قبلی به این نکته اشاره شد که در چارچوب هرم سلسله‌مراتب هنجاری، می‌توان زیرهنجارهایی را برای ابعاد درون‌تنظیمی زیرنظام‌ها و همچنین برای ابعاد برون‌تنظیمی میان زیرنظام‌ها تعریف و ترسیم کرد. بنابراین، نکته اساسی و کلیدی این است که قرار دادن زیرهنجارها در سطح هم‌عرض، اگر براساس اصول کلی و اهداف مشخص صورت نگیرد، ممکن است به هم‌پوشانی با هنجارهای هم‌عرض دیگر منجر شود و یا به رغم هم‌عرض بودن، تضادهایی میان آن‌ها ایجاد شود که باعث نقض هنجارهای هم‌عرض دیگر گردد. لذا، ضروری است که چیدمان هنجارهای هم‌عرض به‌گونه‌ای انجام شود که این هنجارها علاوه بر اینکه در ذیل هنجار کلی قرار داشته باشند، از نظر محتوایی هم‌پوشانی نداشته و نیز در تعارض با هنجارهای هم‌عرض دیگر نباشند.

براساس مقدمات ارائه‌شده، در این بخش قصد داریم با توجه به مباحث و نتایج مطرح‌شده در قسمت ادبیات بحث، به تحلیل و تشریح جایگاه مصوبات هیئت‌امنا در دانشگاه‌ها بپردازیم. این مصوبات به‌عنوان یکی از انواع زیرهنجارها که برای تنظیم

امور زیرنظام آموزش عالی توسط قانون‌گذار ایجاد شده است، مورد بررسی قرار خواهند گرفت. در این راستا، جایگاه مصوبات هیئت امنای را از دو بُعد طولی و عرضی در ساختار هرم سلسله‌مراتب قواعد عام، با توجه به ویژگی‌های هر یک از این ابعاد، تحلیل و بررسی خواهیم کرد.

۱-۲- جایگاه طولی مصوبات در هرم سلسله‌مراتب

مصوبات هیئت امنای دانشگاه‌ها، صرف‌نظر از فلسفه وجودی آن‌ها، باید در چارچوب هرم سلسله‌مراتب هنجاری قرارگیرند و از هنجارهای بنیادین، به ویژه قانون اساسی تبعیت کنند. به عبارت دیگر، مصوبات هیئت امنای با وجود اینکه دارای درجه‌ای از استقلال در تنظیم قواعد در حوزه صلاحیت‌های خود هستند، باید در محدوده هنجارهای بنیادین قرارگیرند. در صورت بروز تعارض میان تدوین قواعد براساس اصل استقلال و تخصص‌گرایی هیئت امنای و ضرورت پایبندی به هنجارهای بنیادین مندرج در قانون اساسی، پایبندی به اصول قانون اساسی باید در اولویت قرارگیرد، حتی اگر این امر به معنای محدودیت در توانایی هیئت امنای برای وضع قواعد براساس استقلال و تخصص‌گرایی باشد. براساس این مقدمه، ضرورت پایبندی مصوبات هیئت امنای دانشگاه‌ها به جایگاه طولی خود در هرم سلسله‌مراتب قواعد را می‌توان از جنبه‌های مختلف مورد بررسی قرار داد. این جنبه‌ها شامل پایبندی ساختاری مصوبات به هنجارهای بنیادین، رعایت مرزهای صلاحیتی، اجتناب از گسترش قلمرو حق و تکلیف فراتر از موارد مندرج در قانون اساسی و توجه به جزئیات مورد نظر است.

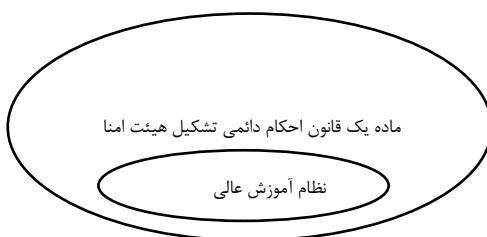
۱-۱-۲- پایبندی ساختاری به اصول و هنجارهای قانونی در مصوبات

ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و قانون تشکیل هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، می‌تواند به عنوان چارچوب و قلمرو برای

تعریف و تبیین زیرنظام‌ها و زیرهنگارهای نظام آموزش عالی مورد استفاده قرار گیرد. بر اساس مدل مذکور، ترسیم ماهیت و ساختار زیرنظام آموزش عالی در شرایطی که با سایر زیرنظام‌ها در درون نظام و هنگار کلی تعارض نداشته باشد، از منظر نظری و عملی بلامانع است.

با بررسی ماده ۱ قانون احکام دائمی، می‌توان نتیجه گرفت که قانون‌گذار به‌طور کلی در سه بعد مالی، استخدامی و تشکیلاتی برای هیئت‌امنا استقلال عمل در وضع قواعد قائل شده است. بدیهی است که نظام کلی، شامل زیرنظام آموزش عالی، بخشی از جامعه سیاسی است که به‌طور کلی و فراگیر شامل تمامی زیرنظام‌ها می‌باشد و هنگار کلی آن نیز براساس نظام کلی و اصول قانون اساسی تنظیم شده است.

تصویر ۵. قانون اساسی-نظام سیاسی



زیرهنگار آموزش عالی همواره در ذیل هنگار بنیادین و کلی قرار دارد. هیئت‌امنا دانشگاه ممکن است در زمینه‌های مالی و استخدامی از زیرهنگارهای دیگر مانند قانون محاسبات عمومی مستقل عمل کند، اما نمی‌تواند در وضع قواعد مالی نسبت به هنگار بنیادین بی‌تفاوت باشد. مصوبات هیئت‌امنا باید در چارچوب هنگار بنیادین و قانون اساسی قرار گیرند و در صورت تعارض، هیئت‌امنا موظف به تبعیت از هنگار بنیادین است. این پابندی به نظام کلی و هنگار بنیادین، با وجود استقلال در وضع زیرهنگارها، معیاری مطلوب برای مراجع نظارتی و قضائی مانند سازمان بازرسی کل کشور و دیوان

عدالت اداری است. بند سوم فصل سوم قانون اساسی به وظایف دولت در زمینه آموزش و پرورش رایگان و تسهیل آموزش عالی اشاره دارد. اصل ۳۰ نیز بر فراهم سازی امکانات تحصیلات عالی به صورت رایگان تأکید دارد. به طور کلی، قانون اساسی ایران سه وظیفه کلیدی شامل تسهیل و تعمیم آموزش عالی، دستیابی به خودکفایی و رایگان سازی آموزش عالی برای دولت تعریف کرده است. همچنین، قانون گذار در ماده یک قانون احکام دائمی، صلاحیت های خاصی برای هیئت امنای تعیین کرده است (یوسفی، ۱۳۹۰: ۳۱-۳۲). به عنوان مثال، تصمیم هیئت امنای برای ورود به بخش خصوصی در آموزش عالی باید با اصل بنیادین آموزش عالی رایگان همخوانی داشته باشد، در غیر این صورت، مصوبه فاقد اعتبار خواهد بود. در رابطه بین اختیارات اعطایی به مصوبات هیئت امنای و هنجارهای بنیادین و اساسی، تبعیت طولی معمولاً باید رعایت شود. اصولاً مصوبات هیئت امنای باید در راستای هنجارهای بنیادین قرار داشته باشند. یکی از این هنجارها، منع تبعیض ناروا است که به طور طبیعی گستره و استقلال تصمیمات هیئت امنای را محدود می کند و مصوبات هیئت امنای باید مطابق با این اصل باشند. با این حال، در برخی شرایط، مصوبات هیئت امنای ممکن است حاوی تبعیض روا باشند. برای مثال، اصولی نظیر اصل تعادل قومی یا اصل عدالت اجتماعی ممکن است به طور استثنایی تبعیض روا را توجیه کنند (Song, ۲۰۲۳: ۱۴۲-۱۴۴).

۲-۱-۲- پایبندی به محدوده های صلاحیتی در چارچوب هنجارهای قانونی

مطابق اصول هرم سلسله مراتب قواعد و هنجارهای عام، جایگاه هر قاعده باید به طور دقیق مشخص شود. هر زیرهنجار باید در محدوده صلاحیتی خاص زیرنظام خود محدود باشد و از قلمرو هنجار کلی تجاوز نکند. زیرهنجارهای مصوب هیئت های امنای تنها در چارچوب نظام تعیین شده خود از استقلال برخوردارند. به عنوان مثال، هیئت امنای نباید مصوبات جدیدی وضع کند که با حدود صلاحیتی خود تعارض داشته باشد (Berdahl,

۱۹۹۰: ۱۶۹-۱۸۰).

اگرچه نهاد آموزش عالی از نظر هنجارسازی استقلال دارد، این استقلال به معنای آزادی در تعیین محتوای اهداف یا روش‌ها نیست. هیئت‌امنا ممکن است در انتخاب روش‌های مصرف بودجه و برنامه‌های آموزشی استقلال داشته باشد، اما این استقلال باید همواره در چارچوب هنجارهای بنیادین، مانند منع تبعیض و ایجاد فرصت‌های برابر، قرارگیرد.

۳-۱-۲- تبیین دقیق جزئیات و مشخصات اجرایی

زیرهنجارها می‌توانند در چارچوب هنجارهای کلی و بنیادین تأسیس و ایجاد شوند، به شرط آنکه با این هنجارها تعارض نداشته باشند و شأن تصریح جزئیات را نیز داشته باشند. مصوبات هیئت‌امنا در این زمینه مشابه هستند؛ به این معنی که ممکن است در برخی موارد، این مصوبات به تفصیل جزئیات ماهوی یا شکلی هنجارهای کلی و بنیادین را در حوزه زیرنظام آموزش عالی مشخص کنند. بنابراین، زمانی که مصوبات هیئت‌امنا به تصریح جزئیات می‌پردازند، دقیقاً در موقعیت طولی خود در هرم سلسله‌مراتب قواعد و مقررات عام قرار می‌گیرند.

۲-۲- جایگاه عرضی مصوبات هیئت‌امناء در هرم سلسله‌مراتب

در مدل سلسله‌مراتب قواعد عام، وضع برخی از قواعد عام تحت شرایط خاص و بدون تداخل با مصوبات هم‌عرض و در چارچوب نظام کلی قابل قبول است. مصوبات هیئت‌امنا نیز بر اساس ماده یک احکام دائمی، می‌توانند در حوزه صلاحیتی خود زیرهنجاری‌هایی وضع کنند که با قواعد عام دیگر مانند قانون مدیریت خدمات کشوری یا قانون محاسبات عمومی هم‌پوشانی نداشته باشند. ضرورت تخصص‌گرایی و استقلال آموزشی مؤسسات آموزش عالی، امکان مستثنی شدن این مؤسسات از قواعد عام را توجیه

می‌کند. این موارد می‌تواند تحت عنوان «حکمرانی دانشگاهی» مطرح شود؛ فلسفه‌ای که ترکیبی از رهبری و مدیریت در حوزه‌های علمی و اجرایی است و تضمین‌کننده آزادی علمی و استقلال دانشگاهی می‌باشد. (ذکر صالحی، ۱۴۰۰: ۲۳).

۳- مکانیسم نظارتی دیوان عدالت اداری بر مصوبات هیئت امنای

طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری مسئول نظارت قضایی بر عملکرد مأموران دولتی و آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق افراد است. بر اساس اصل ۱۷۰، این دیوان صلاحیت ابطال مصوبات و آیین‌نامه‌های مخالف قانون را دارد. همچنین، ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، هیئت عمومی دیوان را به‌عنوان یکی از ارکان اصلی در رسیدگی به شکایات از آیین‌نامه‌ها و مقررات دولتی، معتبر می‌سازد. این صلاحیت شامل مواردی است که مقررات به دلیل مغایرت با شرع یا قانون، عدم صلاحیت مرجع صادرکننده، یا سوءاستفاده از اختیارات مورد بررسی قرار می‌گیرد. بنابراین، هیئت امنای به‌عنوان نهاد تصمیم‌ساز، تحت شمول ماده ۱۲ قرار می‌گیرد و دیوان عدالت اداری مسئول نظارت و بررسی قانونی مصوبات این نهاد است.

یک نکته مهم در این زمینه این است که نام‌گذاری مصوبات، چه به‌عنوان «مصوبه» و چه به‌عنوان «صورت جلسه»، تأثیری بر صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ندارد. در واقع، ورود دیوان به بررسی مصوبات هیئت امنای به محتوای عمومی و کلی آن‌ها مرتبط است و نه صرفاً به عنوانی که به آن داده می‌شود. مصوبات با جنبه عمومی و کلی، که ناظر به اشخاص غیرمعین هستند، صرف‌نظر از عنوان آن‌ها، قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری هستند (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۴۵۱). این ویژگی عمومی و کلی بودن مصوبه است که آن را در حوزه صلاحیت دیوان قرار می‌دهد، نه صرفاً عنوان آن (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۸۷: ۱۵۹).

درمباحث قبلی، توضیح داده شد که مصوبات هیئت امنای به‌عنوان زیربنای

در حوزه آموزش عالی، باید سه ویژگی اساسی داشته باشند: اولاً، باید کاملاً به صلاحیت‌های تفویضی خود پایبند باشند و هرگونه اقدام خارج از این صلاحیت‌ها ممنوع است. ثانیاً، این مصوبات نباید با سایر زیرهنجارهای هم‌عرض در تعارض باشند. ثالثاً، تحت هیچ شرایطی نمی‌توانند هنجار بنیادین را نقض کنند. براساس این مقدمه، این بخش به دو قسمت تقسیم می‌شود: در قسمت اول، به بررسی رویه دیوان عدالت اداری در نظارت قضایی بر تطابق طولی زیرهنجارها، به‌ویژه مصوبات هیئت‌امنا، با هنجارهای بنیادین و قانون اساسی خواهیم پرداخت. در قسمت دوم، تحلیل رویه دیوان در نظارت قضایی بر تطابق عرضی مصوبات هیئت‌امنا با سایر زیرهنجارها و بررسی تعارضات یا هم‌پوشانی‌های احتمالی میان آن‌ها را مد نظر قرار خواهیم داد.

۳-۱- نظارت دیوان عدالت اداری بر مصوبات هیئت‌امنا دانشگاه‌ها از منظر

طولی و بنیادین

نظارت طولی بنیادین در دیوان عدالت اداری به بررسی تطابق زیرهنجارهای هیئت‌امنا با هنجارهای بنیادین، به ویژه اصول قانون اساسی، اختصاص دارد. هیئت عمومی دیوان به این مسئله نظارت می‌کند که آیا مصوبات هیئت‌امنا با هنجارهای بنیادین همخوانی دارند یا خیر. ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مستند اصلی برای این نظارت است و به هیئت‌امنا اجازه می‌دهد در دو حوزه مالی و استخدامی مقرراتی وضع کند بدون تبعیت از قوانین بالادستی مانند قانون محاسبات عمومی یا قانون مدیریت خدمات کشوری. با این حال، عدم تبعیت از این قوانین به معنای عدم رعایت هنجارهای بنیادین و اصول قانون اساسی نیست. در ادامه، به تحلیل رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رابطه با اختیارات هیئت‌امنا پرداخته خواهد شد.

۱-۳-۱- تحلیل نظارت طولی بر مصوبات مالی هیئت امنای: مطالعه موردی

رأی شماره ۳۵۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری:

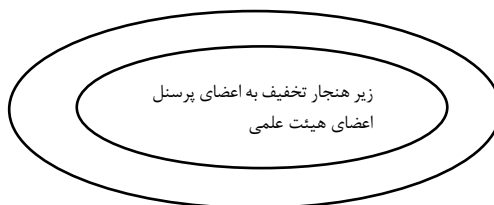
در این مورد رئیس سازمان بازرسی کل کشور ابطال بند ۹ مصوبه جلسه مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۶ هیئت امنای دانشگاه علوم پزشکی و خدمات درمانی بیرجند و همچنین اصلاح بند ۷ مصوبه اصلاحی جلسه مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۶ هیئت امنای علوم پزشکی بیرجند را موضوع خواسته خود قرار داد. براساس تبصره بند ۹ کارکنان دانشگاه، همسران و فرزندان آن ها و همسر و بازنشستگان آن ها که حداقل سابقه ده سال خدمت در دانشگاه داشته باشند و در رشته های ظرفیت مازاد مقطع کارشناسی ارشد و phd دانشگاه پذیرفته شده اند و ملزم به پرداخت شهریه می باشند تا سقف ۵۰٪ مشروط به رضایت از عملکرد کارمند شاغل براساس شیوه نامه ای که به تصویب هیئت رئیسه دانشگاه خواهد رسید با نظر هیئت رئیسه دانشگاه از تخفیف شهریه برخوردار می گردند.

استنادات هیئت امنای دانشگاه در صدور این مصوبه ماده ۱ احکام دائمی برنامه های توسعه کشور و قانون نحوه انجام امور مالی معاملاتی دانشگاه و بند ۲ ماده ۷ قانون نحوه تشکیل هیئت های امنای بوده است. از طرفی سازمان بازرسی به عنوان شاکی مبنای شکایت خود را مخالفت مصوبه مذکور با بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی که اشاره به رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه های مادی و معنوی اشعار دارد، قرار داد. نهایتاً اینکه هیئت عمومی دیوان به دلیل مغایرت مصوبه مذکور با بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی، آن را باطل اعلام کرد. مشاهده می شود که هیئت امنای به یک معنا فلسفه وجودی تشکیل زیرنظام آموزش عالی که مشروعیت بخش جایگاه عرضی این زیرنظام است را مبنای صدور زیرهنجار (مصوبه فوق الاشاره) قرار داد و از این طریق و براساس تعریف جایگاه عرضی خود، خود را صالح به وضع مقررات می داند.

از طرفی سازمان بازرسی بدون ایراد گرفتن از جایگاه عرضی هیئت امنای براساس اجتناب ناپذیر بودن تبعیت مصوبات هیئت امنای (زیرهنجار) از هنجارهای بنیادین (اصول

قانون اساسى) شكايت خود را مطرح كرد و رأى ديوان هم بر اساس ضرورت تبعيت طولى زيرهنجارها از هنجار بنيادين صادر شد. به عبارت ديگر مى توان گفت آنچه در تبعيت طولى زيرهنجار

تصوير ۶. هنجارهاى (رفع تبعيض ناروا)



با هنجار بنيادين مدنظر و داراى اولويت است، ضرورت مطابقت يا عدم تعارض با هنجار بنيادين است و نه مطابقت يا عدم تعارض با يك زيرهنجار ديگر در درون قلمروكلی هنجار بنيادين ولو اين كه در بعضى موقعيت ها به عنوان هنجار فرازين در نظر گرفته شود.

۲-۳-۱- تحليل نظارت طولى و بنيادين بر مصوبات استخدامى هيئت امنا

رأى شماره ۲۰۷۳ و ۲۰۷۵ الى ۲۰۸۱ هيئت عمومى ديوان با موضوع: ابطال بند «پ» شرايط آزمون استخدامى وزارت بهداشت سال ۱۳۹۶. دراين باره مبنای مصوبه برمى گزینی آزمون استخدامى بر اساس اختيار و صلاحيت هيئت امنادر قالب مصوبه و دستورالعمل اجرايى برگزاري آزمون هاى استخدامى هيئت امنا دانشگاه هاى علوم پزشكى به تصويب رسيد. هيئت امنا بند «ب» و يكم از احكام دائمى را مبنای قانونى تصميم خود اعلام كرد.

هيئت عمومى ديوان هم به موجب بند ۹ اصل ۳ قانون اساسى كه طى آن رفع تبعيضات ناروا و ايجاد امكانات عادلانه براى همه در تمامى زمينه هاى مادى و معنوى را از جمله وظائف دولت مى داند و بر اساس اصل ۸ قانون اساسى كه بر اساس آن دولت

موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد کند، مقرره‌های فوق‌الذکر هیئت امنای دانشگاه‌های علوم پزشکی را باطل اعلام کرد. ملاحظه می‌شود که در این مورد هم رویه دیوان بر این منوال بوده است که در هر شرایطی مصوبه هیئت امنای و بر مبنای فلسفه وجودی و خود باید در تبعیت کامل از هنجارهای بنیادین و اصول قانون اساسی قرار گیرند و در صورت تعارض بین عمل بر مبنای فلسفه وجودی زیرنظام و تبعیت از اصول قانون اساسی به عنوان هنجار بنیادین و یا حداقل عدم تعارض با اصول قانون اساسی، آنچه باید در اولویت مصوبات قرار گیرد تبعیت طولی آن‌ها از هنجارهای بنیادین و فزاینده کلی است.

رأی شماره ۲۹۸۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۴ هیئت عمومی:

موضوع رأی: غیرقانونی بودن صدور کارنامه غیرفارسی برای دانشجویان تعیین رئیس سازمان بازرسی کل کشور با درخواست ابطال مصوبه مورخ ۱۳۹۵/۰۲/۲۹ دوره چهارم هیئت امنای دانشگاه صنعتی شریف را از هیئت عمومی درخواست کرده است. هیئت امنای دانشگاه صنعتی شریف بند «ب» ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه و ماده یک احکام دائمی ایران مبنای قانونی مصوبه خود قرارداد و از طرف دیگر سازمان بازرسی هم مغایرت مصوبه مذکور با اصل ۱۵ قانون اساسی را مبنای قانونی شکایت خود قرارداد. دیوان عدالت اداری هم در رأی شماره ۲۹۸۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۴ خود به دلیل مغایرت مصوبه مذکور با اصل ۱۵ قانون اساسی، این مصوبه را ابطال نمود. همان‌طور که مشاهده می‌شود کنترل طولی مصوبات هیئت امنای به صورت تبعیت هنجارهای فرودین از هنجار کلی از جمله معیارهای اصلی نظارت دیوان بر این مصوبات بوده است.

۳-۲- نظارت ديوان عدالت ادارى بر مصوبات هيئت امناء دانشگاهها از منظر

عرضى و بنيادين

بر اساس مدل هرم سلسله مراتب هنجارهاى عمومى، مى توان زيرنظام هاى را درون نظام كلى ايجاد كرد كه در شرايط عدم هم پوشانى و تعارض با يكديگر در عرض هم قرار گيرند. اين زيرنظام ها داراى زيرهنجارهاى هستند كه در قلمرو هنجار بنيادين قرار گرفته و با ديگر زيرهنجارها تعارض ندارند. زيرهنجارهاى مصوبات هيئت امناء نيز مشمول قواعد هرم هنجارها هستند، به شرطى كه از هنجار بنيادين تبعيت كنند. شرط اصلى، قرارگيرى مصوبات در قلمرو هنجار بنيادين و رعايت آن است كه در بحث پيشين تحت عنوان نظارت طول بنياد هيئت عمومى بررسى شد. در اين متن، به تحليل رويه هيئت عمومى ديوان عدالت ادارى در حوزه هاى مالى و استخداى هيئت امناء پرداخته مى شود و اين تحليل بر اساس پيش زمينه هاى عدم هم پوشانى و تعارض با زيرهنجارهاى هم عرض انجام خواهد شد.

۳-۲-۱- تحليل نظارت عرضى بر مصوبات مالى و تشكيلاتى هيئت امناء

رأى شماره ۲۶۶۵ هيئت عمومى ديوان عدالت ادارى مصوب ۱۲/۹/۱۳۹۸ با

موضوع:

ابطال دستور جلسه مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۷ «ايجاد سازمان توسعه و سرمايه گذارى دانشگاه صنعتى شريف در راستاى سازمان دهى امورى نظير موقوفات دانشگاه جهت پشيبانى مالى تحقق اهداف علمى و پژوهشى دانشگاه با رعايت... به تصويب رسيد» دانشگاه صنعتى شريف.

توضيح اينكه هيئت امنائى دانشگاه شريف بر اساس فلسفه وجودى خود و مباني قانونى از جمله ماده ۱ احكام دائمى برنامه هاى توسعه كشور و بند «ب» ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه كشور مصوبه مذكور را در راستاى اختيارات مالى و تشكيلاتى خود به

تصویب رساند. از طرف دیگر سازمان بازرسی به عنوان شاکی خواستار ابطال مصوبه مذکور شد. سازمان بازرسی استدلال کرد که مصوبه مذکور خارج از حدود اختیارات هیئت امنای دانشگاه صنعتی شریف می باشد و علت خروج از صلاحیت عدم درج اختیار تأسیس سازمان یا تشکیلات جدید در ماده ۷ قانون تشکیل هیئت امنا دانست.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری هم تیرهای ۲۶۶۵ خود مصوبه مذکور را ابطال کرد و مبنای ابطال خود را عدم درج اختیار ایجاد چنین سازمانی و تصویب اساسنامه آن در قوانین مرتبط با هیئت امنای دانشگاه ها از جمله بند «ب» ماده ۲۰ و ماده یک احکام دائمی قرارداد، بر اساس مدل هرم سلسله مراتب هنجارها رویه دیوان به شرح زیر قابل نقد است.

اول: اینکه سازمان بازرسی به عنوان شاکی برای درخواست ابطال مصوبه عدم مطابقت یا عدم تعارض مصوبات اصول قانون اساسی به عنوان هنجارهای بنیادین اشاره نکرده است. این نتیجه قابل حصول است که مصوبه مذکور به عنوان یک زیرهنجار در راستای فلسفه وجودی تشکیل هیئت های امنا در قلمرو کلی نظام و هنجارهای بنیادین قرار داشت.

دوم: اینکه هیئت امنای دانشگاه مبنای اختیار و صلاحیت ایجاد این سازمان را که علی الظاهر در عرض وسایل زیرهنجارها بوده است، ماده یک احکام دائمی و بند «ب» ماده ۲۰ قانون تشکیل هیئت امنا قرار داده است. همان طور که در مدل طراحی شده گفته شد هنجارهای هم عرض در صورت عدم هم پوشانی و عدم تعارض با یکدیگر در صورتی که در قلمرو کلی هنجار بنیادین باشند، فاقد اشکال است.

سوم: اینکه هیئت عمومی دیوان در رأی خود نسبت به مصوبه مذکور بدون استناد به اصول قانون اساسی، عدم درج اختیار ایجاد سازمان را در زیرهنجارهای ماده ۱۱ و بند «ب» ماده ۲۰ را مبنای ابطال خود قرار داد.

در تحلیل رویه دیوان عدالت اداری، می توان به طور خلاصه گفت که بر اساس

دو شرط تعیین شده در مدل سلسله مراتب هنجارها، مصوبه مذکور به طور کامل با این شروط تطابق دارد. نخست، این مصوبه در قلمرو کلی هنجارهای بنیادین قرار داشته و با فلسفه وجودی زیرنظام آموزش عالی و زیرهنجارهای هیئت امنای دانشگاه ها هم راستا است. دوم، براساس شرط دوم، این مصوبه هیچ گونه هم پوشانی یا تعارضی با هنجارهای هم عرض ندارد؛ زیرا نه شاکی و نه هیئت عمومی به وجود تعارض یا هم پوشانی میان این مصوبه و دیگر مصوبات اشاره نکرده اند.

برآمد

حاکمیت قانون یکی از مؤلفه‌های اساسی در نظام‌های حکومتی مشروطه‌گرا است. برای تحقق و عینیت‌بخشیدن به اصل حاکمیت قانون در جامعه، به‌کارگیری ابزارهای مناسبی ضروری است. یکی از این ابزارها، هرم سلسله‌مراتب قواعد عمومی است. براساس مدل نوآورانه‌ای که در این پژوهش ارائه شده، ایجاد و تأسیس زیرنظام‌هایی در درون نظام کلی (نظام سیاسی) برای مدیریت امور عمومی، امری اجتناب‌ناپذیر است. تنظیم امور داخلی هر زیرنظام، روابط بین زیرنظام‌ها و ارتباط آن‌ها با نظام کلی از طریق ایجاد هنجارهایی متناسب با ویژگی‌های هر زیرنظام انجام می‌شود. براساس مدل هرم سلسله‌مراتب و هنجارها، برای تحقق این تنظیمات، دو شرط اساسی باید به‌طور مداوم رعایت شود.

شرط اول، این است که زیرنظام‌ها باید در چارچوب نظام کلی عمل کنند و از نظر ساختاری و صلاحیتی، به‌طور کامل تحت نظارت و درون قلمرو نظام کلی باقی بمانند. دومین شرط این است که تنظیمات و هنجارهای هر زیرنظام باید به‌طور مستمر با هنجارهای کلی نظام کلی و اصول حاکمیت قانون هماهنگ و سازگار باشند. شرط اول این است که، فارغ از فلسفه وجودی هر زیرنظام تأسیس شده، این زیرنظام باید به لحاظ ساختاری و صلاحیتی در درون قلمرو نظام کلی قرار داشته باشد. به عبارت دیگر، زیرنظام‌ها نه تنها باید تحت نظارت و در محدوده نظام کلی عمل کنند، بلکه از نظر صلاحیت نیز باید درون چارچوب و تابع صلاحیت‌های کلی نظام باشند.

شرط دوم این است که، در صورت نیاز به تأسیس زیرنظام جدید با اهداف مشخص، این زیرنظام می‌تواند به‌طور هم‌عرض با سایر زیرنظام‌های موجود در نظام کلی قرارگیرد، به شرط آنکه تعارض و هم‌پوشانی با دیگر زیرنظام‌ها وجود نداشته باشد. به عبارت دیگر، زیرنظام‌ها در چارچوب نظام کلی دارای صلاحیت‌های تکلیفی هستند و می‌توانند در تنظیم امور داخلی خود و تعامل با زیرنظام‌های هم‌عرض، در صورت عدم

تعارض و هم‌پوشانی و در حوزه صلاحیت‌های خود، از صلاحیت‌های اختیاری بهره‌مند شوند. بنابراین، هنجارهای مربوط به زیرنظام‌ها باید به‌طور کامل از هنجارهای بنیادین (اصول قانون اساسی) تبعیت کنند و نباید با هنجارهای تأسیسی سایر زیرنظام‌ها هم‌پوشانی یا تعارض داشته باشند. هیئت‌امنا به‌عنوان نهاد صلاحیت‌دار برای تنظیم امور درون زیرنظام آموزش عالی، موظف است که هنجارهای وضع‌شده خود را به‌طور هم‌زمان با رعایت کامل هنجارهای بنیادین و عدم تعارض و هم‌پوشانی با هنجارهای هم‌عرض، وضع کند.

رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، بر اساس دو شرط مدل سلسله‌مراتب هنجارها، به‌طور عمده بر روی شرط اول تمرکز داشته است. به عبارت دیگر، این نهاد بیشتر به عدم تبعیت مصوبات هیئت‌امنا از اصول قانون اساسی توجه کرده و بر همین اساس بسیاری از مصوبات هیئت‌امنا را باطل کرده است. اما در مورد شرط دوم، یعنی عدم هم‌پوشانی و تعارض با سایر زیرهنجارها، عملکرد دیوان به‌طور مطلوبی به نتیجه نرسیده و توجه کافی به این جنبه نداشته است. به این صورت که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، نه تنها در آرای خود به شرط عدم هم‌پوشانی و تعارض مصوبات هیئت‌امنا با دیگر زیرهنجارها توجه نکرده، بلکه در برخی موارد مبنای ابطال مصوبات هیئت‌امنا را عدم تبعیت از زیرهنجارهای هم‌عرض قرار داده است. این رویه با فلسفه وجودی زیرنظام‌ها و زیرهنجارها و معیارهای مدل سلسله‌مراتب هنجارها در تعارض است. بنابراین، پیشنهاد می‌شود که هیئت عمومی در نظارت بر مصوبات هیئت‌امنا، هر دو شرط مذکور را به‌طور هم‌زمان مد نظر قرار دهد تا به تحلیل جامع‌تری از انطباق و تعارض مصوبات پرداخته شود.

منابع

الف) فارسی

- بانک جهانی، (۲۰۰۰). *آموزش عالی در کشورهای در حال توسعه: بیم و امید*، ترجمه: فاطمه ناصریان و عصمت فاضلی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۷.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۷۵). *ترمینولوژی حقوق*، تهران: انتشارات گنج دانش.
- ذاکر صالحی، غلامرضا، (۱۳۹۸). *حقوق آموزش عالی مفاهیم و مسائل*، چ دوم، انتشارات موسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی.
- شجاعی، عبدالسعید، محمد شجاعی فر، (۱۳۹۵). *قواعد و مقررات عام در نظام حقوقی ایران*، چ اول، انتشارات پژوهندگان راه دانش.
- شیرزاد امید، (۱۳۹۲). *دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری*، تهران: انتشارات جنگل.
- صدرالحفاظی، سید نصراله، (۱۳۷۲). *نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*، چ اول، تهران: شهریار.
- طباطبایی مؤتمنی منوچهر، (۱۳۸۷). *حقوق اداری*، تهران، چ ۱۵، انتشارات سمت.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۷). *حقوق اداری تطبیقی و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ*، چ دوم، تهران: انتشارات سمت.
- علی آبادی، علی، (۱۳۸۳). *آیین دادرسی تخلفات اداری*، تهران: انتشارات گنج دانش.
- فکوهی ناصر، (۱۳۷۶). *تاریخ اندیشه و نظریه های انسان شناسی*؛ تهران: نشرنی.
- هداوند، مهدی، مشهدی، علی، (۱۳۹۱). *اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری*، چ دوم، انتشارات خرسندی.
- یوسفی، مصطفی. (۱۳۹۰)، «*جایگاه حقوقی مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی در نظام آموزشی عالی ایران*»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.
- صدرالحفاظی، نصراله، (۱۳۷۲)، *نظارت قضایی بر اعمال اداری در دیوان عدالت اداری*، انتشارات شهریار، چاپ اول.

(ب) انگلیسی

- Le Robert Micro Poche .(1998) .*Dictionnaire de la langue française* Edition. Montreal :Dicorobert.
- Longman Dictionary of Contemporary English¹² .(2008) .th ed .Edinburgh Gate :Pearson Education Limited.
- Longman Dictionary of Contemporary English .n.d .Retrieved from <http://www.ldoceonline.com/dictionary/university> (Last visited: June 20, 2021).
- Berdahl, R. (2006). Academic discourse and proprietary rights: Putting patents in their proper place. *Boston College Law Review*, 47(1).
- E. H. Ballin, 2000, *Hierarchy of Norms*, L. Senden, A. Prechal. Dan Shechtman ,2021 ,*Quasi-Crystal* ,Not Quasi-Scientist.
- Culver ,K & ,Giudice ,M .(2010) .*Legality's borders :an essay in general jurisprudence* .Oxford University Press.
- Cîrnaț ,T & ,Ambrosă ,A .M .(2021) .*Administration and the Bureaucratic Phenomenon .Anuarul Universitatii "Petre Andrei "din Iasi-Fascicula :Drept ,Stiinte Economice* ,Stiinte Politice.
- Walter ,B .(1966) .*Internal control relations in administrative hierarchies*. Administrative Science Quarterly.
- McCubbins ,M .D .(1985) .*The legislative design of regulatory structure*. American Journal of Political Science.
- Schinkel ,M .P ,.Tóth ,L & ,Tuinstra ,J .(2020) .Discretionary authority and prioritizing in government agencies .*Journal of Public Administration Research and Theory*.(2)30 ,
- Zhanyong ,Q & ,Yue ,D .(2020) .A study of the practical dilemmas and safeguarding strategies of universities in mainland China in exercising academic freedoms .*Chinese Education & Society*.(4)53 ,
- Yu ,Y & ,Song ,A .(2023) .The Establishment of Colonial College Board System and its guarantee to Free Education .*International Journal of Education and Humanities*.(1)6 ,