

Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics

Intervention of the General Board of the Administrative Justice Court in Higher Education Issues

1. Alireza Bradaran: PhD Student of Public Law, Tehran Center Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran
2. Mohammad Javad Javid*: Professor of Public Law, Faculty of Law and Political Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran . Email: jjavid@ut.ac.ir (Corresponding Author)
3. Parviz Alavi: Professor of International Law, Tehran Center Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

ABSTRACT

One of the fundamental principles of good governance is that the functions and activities of administrative and judicial bodies are based on policies and rulings outlined in strategic plans and superior documents. Any deviation from these policies and rulings is considered a divergence from them. In this sense, good governance requires coordination among all pillars of a political system in the formulation and implementation of policies and programs. This study addresses an important paradox, arguing that according to the Law of Permanent Provisions of Development Plans, higher education and research institutions in the country are managed through a key entity known as the "Board of Trustees." These institutions, as an exception, possess the authority to operate independently of the general laws and regulations governing state bodies, and are only subject to the resolutions of their respective Boards of Trustees, allowing them to avoid the rigidities of strict government regulations. On the other hand, the General Board of the Administrative Justice Court also holds the authority to intervene in educational affairs (specifically, the resolutions of the Boards of Trustees) and, if it identifies any conflict with laws and regulations, to annul them. This research seeks to address important questions, including: Has the General Board of the Administrative Justice Court adhered to the country's strategic policies and programs in the science and technology ecosystem when dealing with educational matters? If not, what impacts will this have on the country's higher education system? This issue is significant because the rulings of the General Board of the Court can serve as a precedent in similar cases. Using a descriptive-analytical method, this study concludes that the General Board of the Court, contrary to the prevailing policies in higher education, has failed to recognize the independence of higher education institutions. In doing so, the General Board has relied on Articles 3 and 22 of the Constitution, the Fifth Development Plan, the Law on Regulating a Part of Government's Financial Regulations, and other laws, arguing that the same regulations governing other state bodies also apply to universities. The reaction of the Supreme Council of the Cultural Revolution in passing the resolution "Exclusion of the Decisions of Committees and Specialized Boards of the Ministries of Science, Research, and Technology, Health, Treatment, and Medical Education, and the National Organization for Educational Testing from the Jurisdiction of the Administrative Justice Court and Other Judicial Bodies" can be analyzed in this context.

Keywords: *Science and Technology Ecosystem, Higher Education, Boards of Trustees, Student Tuition, General Board of the Administrative Justice Court*

How to cite: Bradaran, A., Javid, M. J. & Alavi, P. (2024). Intervention of the General Board of the Administrative Justice Court in Higher Education Issues. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, 6(2), 64-78.

© 2024 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 10 July 2024
Revise Date: 05 August 2024
Accept Date: 10 August 2024
Publish Date: 19 September 2024



پژوهش‌هاک تطبیقی فقه،

حقوق و سیاست

مداخله هیات عمومی دیوان عدالت اداری در موضوعات آموزش عالی کشور

۱. علیرضا برادران: دانشجوی دکتری گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
۲. محمد جواد جاوید: استاد تمام گروه حقوق عمومی، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، تهران، ایران. پست الکترونیک: jjavid@ut.ac.ir (نویسنده مسئول)

۳. پرویز علوی: دانشیار گروه حقوق، گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

چکیده

از جمله اصول مسلم در حکمرانی شایسته، ابتدای کارکردها و فعالیت‌های دستگاه‌های اداری و قضایی، بر سیاست‌ها و احکامی است که در برنامه‌های راهبردی و اسناد فرادست، تعیین می‌شوند و عدول از آن، به معنی انحراف از آن سیاست‌ها و احکام، برداشت می‌گردد. در این معنی؛ حکمروایی شایسته، مستلزم هماهنگی همه ارکان یک نظام سیاسی در اتخاذ و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها است. در پژوهش حاضر به یک پارادوکس و تناقض مهم پرداخته شده با این استدلال که؛ به موجب قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، مراکز آموزش عالی و پژوهشی کشور، از طریق رکن مهمی تحت عنوان «هیات امناء» اداره می‌شوند و به صورت استثنائی، واجد این صلاحیت هستند که بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی و فقط در چهارچوب مصوبات هیات امناء، عمل نموده تا در پیچ و تاب مقررات سختگیرانه دولتی قرار نگیرند. از سوی دیگر؛ هیات عمومی دیوان عدالت اداری نیز از این صلاحیت برخوردار است که به امور و شئون آموزشی (مصادفاً مصوبات هیات‌های امناء) ورود و در صورتی که مغایرت آن را با قوانین و مقررات تشخیص داد، آن را ابطال نماید. پژوهش حاضر در پی پاسخ به سوالات مهمی است. منجمله؛ آیا هیات عمومی دیوان عدالت اداری در زمان رسیدگی به امور و شئون آموزشی، از سیاست‌ها و برنامه‌های راهبردی کشور در زیست بوم علم و فناوری، تبعیت نموده است و در صورت منفی بودن پاسخ، این وضعیت چه آثاری بر آموزش عالی کشور در پی خواهد داشت؟ این موضوع از آنجا واجد اهمیت است که آراء هیات عمومی دیوان، در موارد مشابه قابل استناد بوده و ملاک عمل قرار می‌گیرد. در پژوهش حاضر با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی، چنین استنتاج شده که؛ هیات عمومی دیوان، برخلاف سیاست‌های حاکم بر آموزش عالی، استقلال مراکز آموزش عالی را به رسمیت نشناخته است. در این مسیر، هیات عمومی دیوان به اصول ۳ و ۲۲ قانون اساسی، قانون برنامه پنجم توسعه، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و...، استناد و معتقد است؛ همان مقرراتی که بر سایر دستگاه‌های دولتی حاکم است، بر دانشگاه‌ها نیز حکومت دارد. واکنش شورای عالی انقلاب فرهنگی در وضع مصوبه «خروج تصمیمات هیات‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان سنجش آموزش کشور از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضائی» را می‌توان در همین رابطه تحلیل نمود.

نحوه استناددهی: برادران، علیرضا، جاوید، محمد جواد، و علوی، پرویز. (۱۴۰۳). مداخله هیات عمومی دیوان عدالت اداری در موضوعات آموزش عالی کشور. پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، ۶(۲)، ۶۴-۷۸.

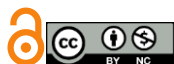
© ۱۴۰۳ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۲۰ تیر ۱۴۰۳

تاریخ بازنگری: ۱۵ مرداد ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش: ۲۰ مرداد ۱۴۰۳

تاریخ چاپ: ۲۹ شهریور ۱۴۰۳



به استناد مواد ۱۲ و ۸۸^۱ قانون دیوان عدالت اداری، ابطال آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مغایر قانون و شرع در زمره صلاحیت‌های هیات عمومی دیوان، قرار گرفته است و به همین استناد، در طول سالیان گذشته، سوابق متعددی وجود دارد که امور و شئون آموزشی، نظیر؛ مصوبات هیات‌های امنای دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی، آزمون‌های ورود به مقاطع تحصیلی، هیات علمی، شهریه و... همواره در معرض تصمیم‌گیری هیات عمومی دیوان بوده است. موضوع شایان ذکر این است که شورای عالی انقلاب فرهنگی، متعاقباً مبادرت به وضع مصوبه‌ای با موضوع «خروج تصمیمات هیات‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان سنجش آموزش کشور از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضائی»^۲ نمود و در واقع صلاحیت هیات عمومی دیوان عدالت اداری را در ورود به امور و شئون آموزشی، محدود کرد. در این تحقیق، ماهیت این مصوبه مورد کنکاش نیست. اما، سوال اصلی پژوهش حاضر، با فرض پذیرش مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، این است که تا قبل از وضع مصوبه موصوف، مکانیزم ملاک عمل در هیات عمومی دیوان عدالت برای اظهار نظر در امور و شئون آموزشی چه بوده است؟ به عبارت دیگر، آیا هیات عمومی دیوان عدالت اداری در زمان رسیدگی به امور و شئون آموزشی، از سیاست‌ها و برنامه‌های راهبردی کشور تبعیت نموده است؟ و منظور از «قانون» در ماده ۸۸ قانون دیوان عدالت اداری، کدام قانون است؟

موضوع مورد بررسی در این پژوهش، مصوبات هیات‌های امنای دانشگاه‌ها در باب «دریافت شهریه از دانشجویان» در بازه زمانی سال ۱۳۸۸ است. به همین منظور بدو قوانین ملاک عمل بررسی و در ادامه، آرای هیات عمومی دیوان که در باب شهریه دانشجویی صادر شده، تبیین و متعاقباً مبتنی بر دلایل ابرازی، آرای مورد نظر تحلیل می‌گردد.

۱. مبانی قانونی

مطابق اصل ۳۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران:

« دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سر حد خودکفایی کشور به طور رایگان گسترش دهد»

با توجه به حکم مندرج در اصل ۳۰، سوالات و فرضیه‌های زیر قابل طرح است؟

- طبق اصل فوق، گسترش رایگان آموزش عالی تا سرحد خودکفایی، از وظایف دولت شناخته شده است. اما رایگان بودن تحصیلات عالی به چه معنی است؟

- آیا دریافت شهریه از دانشجویان با رایگان بودن آموزش عالی، منافات دارد؟

- آیا هیات امنای مراکز آموزش عالی و پژوهشی با توجه به حدود اختیارت خود، مجاز به وضع حکم برای دریافت شهریه هستند؟

- چنانچه مراکز آموزش عالی و پژوهشی مبادرت به دریافت شهریه نمایند، آیا این اقدام با اصل ۳۰ قانون اساسی، منطبق است؟

شورای نگهبان قانون اساسی در تفسیر اصل سی‌ام، نظرات ذیل را ارائه نموده است.

نظریه تفسیری شورای نگهبان (شماره ۵۵۷۸، مورخ ۱۳۶۰/۰۲/۰۸)

۱ - ماده ۸۸ - هیات عمومی، در اجرای بند (۱) ماده (۱۲) این قانون می‌تواند تمام یا قسمتی از مصوبه را ابطال نماید.

۲ - مصوبه جلسه ۸۹۳ مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۰۵

«با توجه به اینکه از اصل سی‌ام قانون اساسی، دولتی بودن آموزش و پرورش و ممنوعیت تاسیس مدارس و دانشگاه‌های ملی استفاده نمی‌شود، چنانچه تاسیس مدارس و آموزشگاه‌های ملی در کشور، آزاد اعلام شود، اضطراب دولت به دریافت شهریه مرتفع می‌گردد، و چنانچه با تاسیس مدارس ملی رفع اضطراب نشود، تفسیر قانون اساسی قابل بررسی خواهد بود»

نظریه تفسیری شورای نگهبان (شماره ۱۵۴۳، مورخ ۱۳۶۳/۰۵/۱۹)

«اصل سی‌ام قانون اساسی و بعضی اصول مشابه آن، مسیر سیاست کلی نظام را تعیین می‌نماید و مقصود این است که دولت امکاناتی را که در اختیار دارد، در کل رشته‌هایی که در قانون اساسی پیشنهاد شده، به‌طور متعادل طبق قانون توزیع نماید، بنابراین آموزش رایگان در حد امکان کلاً یا بعضاً باید فراهم شود؛ و با عدم امکانات کلی دولت با رعایت اولویتها مثل ترجیح مستضعفان و مستعدان بر دیگران، اقدام می‌نماید. لازم به تذکر است که مستفاد از اصل سی‌ام قانون اساسی، دولتی بودن آموزش و ممنوعیت تاسیس مدارس و دانشگاه‌های ملی به موجب قوانین عادی نمی‌باشد. علیهذا مادام که دولت از امکانات فراهم کردن وسایل آموزش رایگان برخوردار نیست، عمل به مصوبه شورای انقلاب مغایر با قانون اساسی نمی‌باشد»

همانگونه که می‌دانیم؛ اعمال حاکمیت در اجرای اصل ۳۰ قانون اساسی توسط وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری (عتف)، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و آموزش پرورش، به اجرا در می‌آید. با ملاحظه سیر تطور قوانین ناظر به آموزش عالی کشور و بررسی قوانین برنامه‌های توسعه سوم، چهارم و پنجم و به خصوص احکام دائمی برنامه‌های توسعه و سایر قوانین، آنچه مشخص است اینکه؛ مجلس شورای اسلامی برای راهبری دانشگاه‌ها، هدف مشخصی داشته است. به عبارت دیگر، هدف قانونگذار در وضع این احکام، اعطاء استقلال به دانشگاه‌ها از طریق تشکیل «هیات‌های امناء» در قالب یک رکن موثر و همراه با قدرت تصمیم‌گیری است. استقلال دانشگاه‌ها به تدریج و در سیر وضع قوانین برنامه‌های توسعه تاکنون، مستحکم‌تر شده است.^۱ یعنی هیات‌های امناء به عنوان یک پارلمان محلی برای دانشگاه عمل نموده و ضوابط موضوعه پس از جری تشریفات قانونی، برای دانشگاه الزام‌آور است. اصل استقلال دانشگاه‌ها متضمن دو نکته اساسی است:

اولاً: هیات امناء برای اداره امور دانشگاه در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی خود، ملزم به اتخاذ تصمیم می‌باشد.

ثانیاً: در وضع مصوبات، رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و... الزامی نیست.^۲

۱ - ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه - دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارکهای علم و فناوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی ربط می‌باشند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیات امناء که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس‌جمهور و در مورد دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی وابسته به نیروهای مسلح به تأیید رئیس ستاد کل نیروهای مسلح می‌رسد، عمل می‌کنند.

۲ - برای مطالعه بیشتر بنگرید به علی دهقانی بنادکی و محمد فلاح زاده، بایسته‌های حقوقی مصوبات هیاتهای امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی با تأکید بر آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری، تهران مجله حقوقی دادگستری، شهریور ۱۴۰۲.

۲. بررسی آراء صادره توسط هیات عمومی دیوان عدالت اداری

به دلیل استنباط‌های متعدد از اصل ۳۰ قانون اساسی و ابهام در لازم الاجرائی مصوبات هیات‌های امناء ناظر به «دریافت شهریه»، دعاوی متعددی با موضوع ابطال مصوبات فوق در دیوان عدالت اداری مطرح و هیات عمومی دیوان نیز مبادرت به صدور رای کرده است. با توجه به تحلیل‌های ذکر شده در قبل، آرای صادره مورد مذاقه واقع شد. در این بخش، بدوا مستندات قانونی و استدلال مندرج در آراء، تبیین می‌گردد و در بخش بعدی، تحلیل‌های مرتبط با آن ارایه خواهد شد.

۲.۱. دریافت شهریه و اصل رایگان بودن آموزش عالی

هیات عمومی دیوان با اعتقاد بر اینکه؛ اصل بر رایگان بودن آموزش عالی است، مصوبات هیات‌های امنای برخی دانشگاه‌ها را ابطال نموده است. شاهد مثال، دادنامه شماره ۱۵۳ مورخ ۹۸/۰۲/۱۰ قابل اشاره است. بنا به استدلال هیات عمومی، تحصیل در دوره‌های روزانه دانشگاه‌های دولتی رایگان است. لذا تبصره ۱ ماده ۶ آیین‌نامه مهمانی و انتقال دانشجویان مصوب سال ۱۳۸۹ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری که متضمن جواز اخذ شهریه از دانشجویان مهمان دوره روزانه است، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری دانسته شد.^۱ همین استدلال در دادنامه شماره ۲۴۶۷ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۲۸ نیز مطرح شده که به موجب آن، دستور دوم صورتجلسه مورخ ۱۳۹۵/۰۲/۲۹ هیأت امنای دانشگاه صنعتی شریف که مطابق آن، شهریه‌ای برای دانشجویان نوبت دوم وضع شده، ابطال شده است.^۲

۲.۲. دریافت شهریه از مصادیق تبعیض ناروا

هیات عمومی دیوان، در مواردی مصوبات هیات‌های امنای دانشگاه‌ها در خصوص اخذ شهریه را از مصادیق «تبعیض ناروا» محسوب نموده است. به عنوان نمونه؛ تحصیل در دانشگاه جامع علمی و کاربردی مبتنی بر دریافت شهریه از متقاضیان می‌باشد. هیات امنای این دانشگاه، در زمان وضع دستورالعمل نحوه تعیین و دریافت شهریه، همچنین شرایطی برای تخفیف در شهریه، مقرر و تصویب نمود. هیات عمومی دیوان با این استدلال که «اعمال تخفیف»، از مصادیق تبعیض ناروا محسوب می‌گردد، به استناد بند ۹ اصل ۳ و اصل ۲۲ قانون اساسی، دستور العمل موصوف را باطل نمود.^۳

۱ - «نظر به اینکه مستفاد از بندهای (ح)، (ط) و (ی) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، تحصیل در دوره‌های روزانه دانشگاه‌های دولتی رایگان است و با عنایت به اینکه مطابق حکم ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۴ و ماده ۶۰ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۹۳، دریافت وجه توسط دستگاه‌های اجرایی نیاز به حکم یا جواز قانونگذار دارد و با توجه به مفاد رأی شماره ۱۳۹۶/۳/۲-۱۷۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مقرر تبصره ۱ ماده ۶ آیین‌نامه مهمانی و انتقال دانشجویان مصوب سال ۱۳۸۹ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری که متضمن جواز اخذ شهریه از دانشجویان مهمان دوره روزانه است، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب، ابطال می‌شود.»

۲ - «هر چند به موجب بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور دانشگاه‌ها در امور اداری، مالی و... تابع مصوبات هیأت امنای می‌باشند و الزامی به رعایت قوانین و مقررات عمومی ندارند، اما اعمال این اختیارات از سوی هیأت امنای دانشگاه‌ها نمی‌تواند با تخطی از اصول و موازین حقوقی انجام شود و از جمله اینکه هرگونه اخذ وجه باید دارای مبنای موجه و معقولی باشد در غیر این صورت اکل مال به باطل بوده و با برخی از اصول قانون اساسی از جمله اصل ۲۲ نیز متعارض خواهد بود. با توجه به مراتب مذکور، اطلاق مصوبه مورد اعتراض از این حیث که دانشجویان نوبت دومی که تمایل به استفاده از خدمات و برنامه‌های اختیاری در زمره فرهنگی و... را ندارند ملزم به پرداخت شهریه مقرر می‌کند مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

۳ - دادنامه شماره ۷۵۲ مورخ سه شنبه ۱۸ تیر ۱۳۹۸؛ «آن قسمت از مصوبه مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۳ هیأت امنای دانشگاه جامع علمی کاربردی و بندهای ۹-۸-۷ از دستورالعمل تخفیف شهریه دانشگاه جامع علمی کاربردی که متضمن جواز اعمال تخفیف شهریه دانشجویان به خانواده کارکنان دانشگاه می‌باشد، مصداق تبعیض ناروا بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی است و با لحاظ مدلول رأی شماره ۱۷۸۶-۱۳۹۷/۹/۶-۱۷۸۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

همچنین در رای مشابه دیگری^۱، نسبت به دانشگاه صنعتی شریف از همین رویه تبعیت شده است. در بررسی سوابق مرتبط با این موضوع مشخص شد؛ دانشگاه صنعتی شریف، هرچند در زمره دانشگاه‌های دولتی است و تحصیل در دوره‌های روزانه آن دانشگاه، رایگان است، لیکن به موجب مصوبات هیأت امنای این دانشگاه، تحصیل در دوره‌های شبانه و پردیس‌ها، مستلزم پرداخت شهریه می‌باشد. هیأت عمومی دیوان عدالت با همان استدلال مطرح شده در قبل، صورتجلسه پانزدهمین نشست عادی دوره چهارم هیأت امنای دانشگاه صنعتی شریف که به موجب آن شرایط تحفیف در شهریه تعیین شده است را ابطال نمود.

۲.۳. دریافت شهریه برخلاف ماقانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

به موجب ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۴ و ماده ۶۰ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب سال ۱۳۹۳، دریافت هرگونه وجهی از مردم، منوط به وجود جواز قانونی شده است. بر اساس دادنامه شماره ۱۵۸ مورخ ۹۸/۰۲/۱۰ چنین استدلال شده است که تبصره ۱ ماده ۹ آیین‌نامه آموزشی دوره کارشناسی ارشد ناپیوسته مصوب وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، متضمن دریافت شهریه از دروس جبرانی در مرحله کارشناسی ارشد ناپیوسته، بر خلاف مواد مرقوم در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، است. ۲. این موضوع در رای دیگری توسط هیأت عمومی مورد استناد قرار گرفته است.^۳

- با ملاحظه سایر آرای صادره در دیوان عدالت اداری، به موردی برخورد شد که بر خلاف رویه مذکور در قبل، مبادرت به صدور رای شده است. توضیح اینکه؛ هیأت تخصصی فرهنگی، آموزشی و پزشکی دیوان، مطابق دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۳۴۰ مورخ چهارشنبه ۱۰ مهر ۱۳۹۸، با موضوع ابطال بندهای ۲-۴ و ۵ صورتجلسه چهاردهمین نشست عادی دوره چهارم هیأت امناء دانشگاه صنعتی شریف در تاریخ ۱۳۹۶/۳/۲۲ چنین اتخاذ تصمیم نموده است:

« در خصوص شکایت مطروحه به خواسته ابطال دستور سیزدهم جلسه چهارم نشست عادی دوره چهارم هیأت امناء دانشگاه صنعتی شریف مورخ ۹۶/۳/۲۲ که طی آن به شرح جدول ضمیمه از جمله اقدام بر تعیین شهریه برای دانشجویان مهمان و دروس جبرانی دانشجویان روزانه نموده است. از این جهت که دریافت شهریه از دانشجویان مشمول سهمیه رایگان فاقد محمل قانونی است، با توجه به اوراق و محتویات پرونده نظر به اینکه بر طبق مندرجات صدر جدول مورد شکایت، آنچه مورد تصویب قرار گرفته راجع به دانشجویان نوبت دوم است که منطبق با جواز حاصل از حکم بند (ح) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه بوده است و دلیلی مبنی بر اینکه مصوبه مورد شکایت ناظر به

۱ - دادنامه شماره: ۸۳۶ مورخ ۹۸/۰۵/۰۱؛ « نظر به اینکه مطابق بند ۹ اصل سوم قانون اساسی، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران است و هیأت امنای دانشگاه صنعتی شریف بدون رعایت مفاد این اصل، برای فرزندان پرسنل این دانشگاه، امتیاز قائل شده و شهریه آنان را برخوردار از تخفیف ۳۰ تا ۶۰ درصد مصوب کرده است، مصداق تبعیض ناروا است و با قانون مغایرت دارد. لذا با توجه به مراتب و مدلول رأی شماره ۱۳۹۷/۹/۶-۱۷۸۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ دستور یازدهم مصوبه مورخ ۱۳۹۲/۵/۵ دانشگاه صنعتی شریف ابطال می‌شود»

۲ - « با عنایت به اینکه مطابق بندهای (ح)، (ط) و (ی) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مقرر شده تحصیل دانشجویان روزانه در دانشگاه‌های دولتی رایگان می‌باشد و این حکم مطلق بیان شده و دلیلی به انصراف آن از دروس جبرانی ملاحظه نمی‌شود، از طرفی طبق ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۴ و نیز ماده ۶۰ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت موسوم به الحاق ۲، دریافت هرگونه وجهی توسط دستگاه‌های اجرایی نیاز به حکم یا اذن قانونگذار دارد، بنابراین تبصره ۱ ماده ۹ آیین‌نامه مورد شکایت که متضمن جواز اخذ شهریه از دروس جبرانی در مرحله کارشناسی ارشد ناپیوسته است، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری می‌باشد و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود»

۳ - دادنامه شماره ۳۰۸ مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۰۷ « با عنایت به اینکه مصوبه مورد شکایت مفاداً از مصادیق امور مالی است و مطابق ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، هیأت امناء دانشگاه علوم پزشکی شهید بهشتی اختیار وضع مصوبه را بدون الزام به لحاظ سایر قوانین و مقررات دارد و رأی شماره ۱۳۹۶/۹/۲۸-۹۴۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز موید همین معنی است، بنابراین مصوبه مورد اعتراض مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات وضع نشده است و ابطال نشد»

دانشجویان روزانه و مشمول تحصیل رایگان باشد ملاحظه نمی گردد. بنابراین به جهات فوق مصوبه مورد شکایت مغایر قانون و خارج از حدود اختیار تشخیص نمی گردد. در نتیجه رأی به رد شکایت مطروحه صادر و اعلام می گردد.»

۳. تحلیل آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری

نظر به اینکه آرای صادره در مراجع قضایی می بایست مستند به قانون و مستدل بر اساس مبانی حقوقی باشد، لذا آرای صادره به شرح زیر تحلیل می گردد.

در خصوص مبانی قانونی رایگان بودن تحصیل به خصوص در آموزش عالی، سوابق متعددی وجود دارد. متمم قانون اساسی ۱۲۸۶، نخستین متنی است که به «مخارج ملتی و دولتی و تحصیل اجباری» تصریح نموده است. با اینحال آموزش رایگان و اجباری، مرهون تصویب قانون راجع به آموزش و پرورش عمومی اجباری و مجانی در سال ۱۳۲۲ است که پیش از توصیه اعلامیه جهانی حقوق بشر، تعلیمات عمومی را در کشور، رایگان و اجباری نمود. تحصیل رایگان از شهریور سال ۱۳۵۳ به تدریج به همه مقاطع تحصیلی تا دکترا تعمیم یافت. پس از انقلاب اسلامی، از آنجا که برقراری عدالت اجتماعی و به تبع آن گسترش عادلانه علم و دانش از مهمترین اهداف انقلاب و مطالبه‌ای اجتماعی بود، مطابق اصول سوم و سیام قانون اساسی، دولت موظف شد؛ همه امکانات خود را در مورد آموزش رایگان برای همه در تمام سطوح به کار برد. مضمون این اصل در ماده ۱۰۴ منشور حقوق شهروندی نیز تکرار گردیده است. اما به دلیل شرایط اقتصادی و ناتوانی دولت در تامین منابع مالی رایگان برای مراکز آموزش عالی و طرح نظرات موافق و مخالفی که در این خصوص پدید آمد، با تصویب قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^۱ (۱۳۹۴-۱۳۹۰) و رسمیت دادن به دریافت شهریه توسط دانشگاه‌ها، به کلیه منازعات پایان داده شد. نکته مهمی که در متن قانون تصریح شده، صلاحیت هیات امنای برای شناسایی مصادیق دریافت شهریه و تصویب آن است.

۳.۱. استناد به اصول قانون اساسی

در خصوص حق نظارت قوه قضاییه (دیوان عدالت اداری) بر اصول قانون اساسی، دیدگاه‌های متفاوتی مطرح است. خواستگاه شبهه، به زمان تصویب قانون دیوان عدالت اداری مربوط می شود. توضیح اینکه؛ تا قبل از وضع قانون جدید، استناد به قانون اساسی در رویه دیوان عدالت اداری چه در آراء هیات عمومی و چه در آراء شعب، وجود داشت. لیکن در زمان تصویب قانون جدید، در مجلس شورای اسلامی تصریح شد که هیات عمومی دیوان عدالت اداری در زمان رسیدگی به مصوبات، می تواند به قانون اساسی استناد کند. شورای نگهبان با این استدلال که تشخیص خلاف مقرر با قانون اساسی صرفاً در صلاحیت شورای نگهبان است، آن را مورد ایراد قرار داد. به هر حال، قانون با مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام تایید و لازم الاجرا گردید. بدون اینکه به شبهات مطرح شده پاسخ داده شود. دیدگاه‌های تخصصی راجع به این موضوع به قرار زیر است:

دیدگاه اول: بر اساس نظریه شماره ۴۶۸ مورخ ۱۳۵۹/۱۱/۰۸ شورای نگهبان قانون اساسی، نظارت قوه قضاییه بر حسن اجرای قانون اساسی مورد تایید قرار گرفته است. همچنین در تایید صلاحیت دیوان در استناد به اصول قانون اساسی گفته شده؛ به دلیل فقدان دادگاه ویژه قانون

۱ - بند ۳ - دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مجازند از ظرفیت مازاد بر سهمیه آموزش رایگان خود و یا ظرفیتهای جدیدی که ایجاد می کنند، بر اساس قیمت تمام شده یا توافقی با بخش غیردولتی و با تایید هیات امناء در مقاطع مختلف دانشجوی بپذیرند و منابع مالی دریافتی را حسب مورد پس از واریز به خزانه کل به حساب درآمدهای اختصاصی منظور کنند . بند ۳ - به دانشگاه‌ها اجازه داده می شود بخشی از ظرفیت آموزشی خود را از طریق پذیرش دانشجوی خارجی با دریافت شهریه تکمیل کنند. در موارد خاص به منظور ترویج ارزشهای اسلامی و انقلابی پذیرش دانشجوی خارجی با تصویب هیات امناء بدون دریافت شهریه یا با تخفیف، مجاز است .

بندی - دانشگاه‌های کشور، حسب مورد به تشخیص وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با تصویب شورای گسترش وزارتخانه‌های مربوط، می توانند نسبت به تأسیس شعب در شهر محل استقرار خود یا دیگر شهرها و مناطق آزاد داخل کشور و نیز در خارج کشور به صورت خودگردان و با دریافت شهریه از داوطلبان اقدام کنند.

اساسی، دیوان عدالت اداری به عنوان نهاد قضایی مجری قانون اساسی، نقش دادگاه قانون اساسی را بازی می‌کند (Jalali & Saeedi, 2015; Roshan, 2016; Jalali & Saidi Roshan, 2015).

دیدگاه دوم: لازم است بین تفسیر قانونی با تفسیر قضایی، تفکیک صورت گیرد. تفسیری که دیوان عدالت اداری از قوانین از جمله قانون اساسی صورت می‌دهد و بر مبنای آن اقدام به صدور رأی می‌کند، از سنخ تفسیر قضایی است که منافات با تفسیر قانون ندارد. تفسیر قضایی تفسیری است که قضات در مقام صدور حکم درخصوص یک پرونده صادر می‌کنند و در مواردی که این تفسیر در قالب رأی وحدت رویه صادر می‌شود در حکم قانون بوده و برای قضات الزام آور است (Khamami Zadeh, 2009; Khommamizadeh, 2009).

دیدگاه سوم: صلاحیت انطباق قوانین و مقررات با قانون اساسی به عهده شورای نگهبان گذاشته شده است و لذا سایر مراجع و نهادها صلاحیت چنین انطباقی ندارند. بر این اساس، صلاحیت‌های نظارت که به سایر نهادها داده شده است شامل نظارت بر انطباق با قانون اساسی نمی‌شود و صرفاً انطباق با سایر قوانین و مقررات می‌تواند داخل در صلاحیت سایر نهادهای نظارتی تعریف شود (Khomamizadeh, 2009).

اعتقاد بر این است که استناد به اصول قانون اساسی، مستلزم فهم، استنباط و تفسیر اصول این قانون است و تفسیر قانون اساسی به عهده مرجع مفسر آن، (شورای نگهبان) می‌باشد. بنابراین هیچ مقامی غیر از شورای نگهبان حق ارجاع و تفسیر اصول قانون اساسی را ندارد. به عبارت دیگر؛ اصولاً مقررات قانون اساسی به صورت کلی مورد تصویب قانونگذار اساسی قرار گرفته و به جهت عمومیت و کلیت آن و بدون تفسیر اصول قانون اساسی، قابل فهم یا قابل اجرا و پیاده ساختن نیست. از اینرو اگر قرار باشد قاضی به اصول کلی استناد کند، در واقع قانون اساسی را تفسیر کرده و سپس حکم مقتضی را از اصل مربوطه استخراج کرده است. از سوی دیگر، استناد مستقیم به اصول قانون اساسی از سوی قضات، به نوعی مستلزم بی‌توجهی یا بی‌اعتباری غیرمستقیم مصوبات و قوانین عادی مجلس هم هست. چنانچه قانون عادی وجود داشته باشد، تکلیف قاضی این است که به قوانین عادی رجوع کند و نیازی به استناد به اصول قانون اساسی به طور موازی و همزمان نخواهد بود و می‌بایست مستقیماً به قوانین عادی ارجاع داده شود. این قوانین یا در راستای اصول قانون اساسی هستند یا نیستند. مرجع تشخیص آنها شورای نگهبان است. بنابراین در جایی که قانون عادی موضوع اختلاف را تعیین تکلیف کرده، استناد به قانون اساسی بدون ارجاع به قانون عادی به منزله بی‌توجهی به قانون مصوب مجلس است.

۳.۲. استناد به قوانین برنامه‌های توسعه

در خصوص دایمی یا موقت بودن قوانین برنامه توسعه، مباحث فراوانی مطرح است. به نظر عده‌ای، سه ویژگی «برنامه‌ای بودن»، «موقتی و زمان‌مند بودن» و «در راستای نیل به اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بودن»، از اوصاف مهم آن به شمار می‌آید (Tahan Nazif & Hadizadeh, 2018; Nazif & Hadizadeh, 2017). لیکن در بررسی تخصصی قوانین برنامه‌های توسعه، آیا می‌توان دائمی بودن آن را مفروض دانست؟ در نظام‌های حقوقی مدرن، قوه مقننه، صلاحیت انحصاری وضع قواعد حقوقی را دارد. در حالی که صلاحیت ذاتی قوای مجریه و قضائیه، اجرای قواعد موضوعه قوه مقننه است. از جمله چالش‌های ماهوی قوانین برنامه، تلفیق دو مفهوم «قانون» و «برنامه» است که هر کدام در علوم مرتبط به خود، هم از جهت تعاریف و هم از جهت مسائل تکنیکی، بسیار محل اختلاف هستند. تا قبل از وضع قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه^۱، عمدتاً در مورد ماهیت این قوانین سه دیدگاه (Tahan Nazif & Hadizadeh, 2018; Tahan Nazif & Hadizadeh, 2017) وجود داشت:

دیدگاه اول: آن را واجد عنوان قانون می‌دانست و در نتیجه باید تمام ویژگی‌های شکلی و ماهوی قانون؛ نظیر الزام آور بودن، آمره بودن، کلی بودن و... در آن رعایت گردد. چنانکه در قانون اساسی نیز امری بودن، الزام آور بودن، علنی بودن، واضح بودن، قابل انجام بودن و مصوب مرجع ذیصلاح بودن با طی تشریفات قانونی، از عناصر مفهوم قانون تلقی شده است.

دیدگاه دوم؛ اساساً قوانین برنامه را صرفاً سیاست و برنامه دانسته و اطلاق قانون در مورد آن را درست نمی‌دانست.

دیدگاه سوم؛ قوانین برنامه توسعه، آمیخته‌ای از قانون و برنامه است، ولی در حالت مطلوب باید «برنامه‌های حقوقی شده» باشند. بدین مفهوم که؛ وضعیت مطلوب در نظام حقوقی ایران آن است که قوانین برنامه توسعه، حدفاصل سیاستگذاری کلان و قانونگذاری هستند. این قوانین را نمی‌توان مصداق کامل سیاستگذاری دانست، چراکه اولاً؛ تعیین سیاست‌های کلان کشور طبق بند (۱) اصل (۱۱۱) قانون اساسی از صلاحیت‌ها و اختیارات رهبری است و ثانیاً؛ «سیاست» به طور کلی خط مشی و مسیر حرکت را تعیین می‌کند، ولی میزان، پیش‌بینی ابزارها و سایر تمهیدات آن، اصولاً در سیاستگذاری نمی‌گنجد. از طرف دیگر، نمی‌توان قوانین برنامه توسعه را قانونگذاری صرف نامید، زیرا واجد اوصاف ماهوی قانون و واضح قواعد حقوقی لازم الاجرا و دائمی برای شهروندان نیست (Mahdieh Sanei, 2024; M. Sanei, 2024).

با توجه به تصویب قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، قانونگذار به طور قطع بر غیر دائم و موقتی بودن قوانین احکام دائمی برنامه‌های توسعه، اتخاذ تصمیم نموده مگر آن که؛ موادی از آن، در قانون احکام دائمی تصریح گردد. بنا براین استناد هیات عمومی دیوان عدالت به قانون برنامه پنجم با توجه به تصویب قانون احکام دائمی، صحیح نیست.

۳.۲. استناد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

در خصوص وضع حکم برای اخذ شهریه، استناد هیات عمومی بر ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۴ و ماده ۶۰ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۹۳ است. به موجب مواد مذکور، دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی، غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می‌شود، ممنوع می‌باشد. اما استدلال هیات عمومی به این قانون، به دلایل زیر واجد خدشه است:

قانونگذار به صراحت در متن ماده ۱ قانون احکام دائمی، چنین تصریح نموده که هیات‌های اماناء در وضع مصوبات مورد نظر، نیازی به 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 ندارند. تصریح عناوین قانونی در این متن به صورت تمثیلی بوده و مقید به انحصار نیست. لذا عدم تصریح قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، نمی‌تواند موجد خارج بودن آن از شمول ماده ۱ قانون احکام دائمی باشد.

حتی در فرضی که پذیرفته شود حکم به دریافت شهریه با توجه به مواد ۴ و ۶۰ قانون موصوف، منوط به مجوز قانونی است، این مجوز در ماده ۱ قانون احکام دائمی تصریح شده است.

با توجه به اینکه آخرین بیان مقنن همواره مورد استناد است، لذا قانون احکام دائمی که در سال ۹۶ تصویب شده، موخر بر قانون تنظیم برخی از مقررات مالی دولت است. لذا حکم جدید در اینجا نافذ است.

۳.۴. استناد به تبعیض ناروا در دریافت شهریه

بنا به متن اصل ۳۰ قانون اساسی، دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سر حد خودکفایی کشور به طور رایگان گسترش دهد. در خصوص این اصل توجه به دیدگاه‌های زیر حائز اهمیت است.

با توجه به نظرات تفسیری شورای نگهبان در خصوص این اصل، بر خلاف آموزش عمومی، اصل بر رایگان بودن آموزش عالی نیست. یعنی آموزش عالی در مواردی می‌تواند رایگان نباشد.

عبارت «تا سرحد خودکفایی» منطبق با اوضاع و احوال زمان تصویب، وضع شده است. در ابتدای انقلاب اسلامی و تا دهه ۸۰، تعداد واحدهای دانشگاهی، اساتید و امکانات آموزشی با توجه به تعداد رو به رشد داوطلبان به شدت محدود بود. اما هم اکنون، کشور در مصادیق متعددی از جمله توسعه آموزش عالی در تعداد واحدهای دانشگاهی، اعضای هیات علمی و... در سرحد خودکفایی است. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲: ۱۰) حتی می‌توان گفت با توجه به کاهش سطح تقاضا برای ورود به دانشگاه، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در صدد کاهش تعداد واحدهای دانشگاهی و ساماندهی اساتید و دانشجویان شده است.^۱

شاید این نظریه هم مطرح باشد که دریافت شهریه مخصوص دانشگاه‌های غیر دولتی است و دانشگاه‌های دولتی (روزانه) به دلیل دریافت بودجه از دولت، مکلف به آموزش عالی رایگان هستند. پاسخ به این سوال مهم است که رایگان بودن آموزش عالی، شامل چه مصادیقی است؟ همانگونه که مشخص است؛ آموزش عالی دارای طیف گسترده‌ای از خدمات شامل تربیت دانشجو، حمایت‌های مادی و معنوی از اساتید، انتشار کتب علمی، پشتیبانی از فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی و... است. همه این مصادیق در حوزه آموزش عالی تعریف شده است. همه ساله، تعداد مجاز پذیرش دانشجو از طریق شورای گسترش آموزش عالی و سازمان سنجش آموزش کشور اعلام و بر آن اساس، داوطلبان در دانشگاه‌ها پذیرش می‌شوند. وفق ضوابط جاری، آموزش این دانشجویان رایگان است. اما آیا پذیرش دانشجویی مازاد بر ظرفیت مجاز، ارایه خوابگاه و تامین غذای دانشجویی و سرویس‌های رفت و آمد نیز باید رایگان باشد؟ در این خصوص و بر اساس شرایطی که بر دانشگاه‌های دولتی حاکم است، همواره تعدادی صندلی خالی و مازاد بر تعداد مجاز پذیرش دانشجو وجود دارد و این امکان طبق مصوبات هیات‌های امنا برای دانشگاه‌ها فراهم شده که مبادرت به تکمیل ظرفیت از طریق پذیرش دانشجو با دریافت شهریه نمایند. همچنین، در قوانین بودجه سنواتی، مبالغی تحت عنوان امور رفاهی به دانشگاه‌ها اختصاص می‌یابد ولی این اعتبار که به عنوان کمک دولت تلقی می‌شود، در واقع بخشی از هزینه‌های مربوط به خوابگاه و غذای دانشجویی را تامین می‌نماید و دانشجویان می‌بایست مابه‌التفاوت مبلغ خوابگاه و غذا را پرداخت نمایند. پس رایگان بودن در مفهوم خاص خود در این جا نیز منتفی است.

۳.۵. تبیین مفهوم قانون در آرای هیات عمومی

به استناد مواد ۱۲ و ۸۸^۲ قانون دیوان عدالت اداری، ابطال آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مغایر قانون و شرع در زمره صلاحیت‌های هیات عمومی دیوان، قرار گرفته است. سوال مهمی در این خصوص مطرح است؛ منظور از «قانون» در ماده ۸۸، کدام قانون است؟ توضیح اینکه، مطابق اصل چهارم قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات باید بر اساس موازین اسلامی باشد.^۳ همینطور به موجب اصل نود و چهارم،

۱ - خبرگزاری جمهوری اسلامی، ۴ آبان ۱۴۰۲

۲ - ماده ۸۸ - هیات عمومی، در اجرای بند (۱) ماده (۱۲) این قانون می‌تواند تمام یا قسمتی از مصوبه را ابطال نماید.

۳ - اصل چهارم قانون اساسی؛ کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.

مطابقت قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی در عداد وظایف شورای نگهبان است.^۱ همچنین مقررات تنظیم شده از سوی دولت هم می‌بایست تابع قوانین عادی باشند.^۲ فلذا با عنایت به مستندات مورد اشاره:

- قوانین یا در طول یکدیگر هستند. (سلسله مراتب قانون) که در این صورت، اولویت به ترتیب، با قانون اساسی، سپس قانون عادی و متعاقباً مقررات وضع شده توسط مراجع ذیصلاح است. در باب سلسله مراتب قانون، نکته اساسی آن است که حاکمیت منطقی، راهبردها و سیاست‌های خود را در قوانین و اسناد فرادست پیش بینی می‌نماید. این راهبردها و سیاست‌ها نیز با توجه به تغییراتی که در اوضاع و احوال کشور پدیدار می‌شود، خود در معرض تغییر و بازنگری است. با این وصف در کشور ما، چون تنقیح قوانین و مقررات به صورت کامل اعمال نشده است، هنوز قوانین و مقرراتی وجود دارد که به دلیل تقدم زمانی، با سیاست‌ها و راهبردهای حاکمیت، تطابق و همخوانی نداشته لیکن به صورت رسمی، نسخ یا ابطال نشده اند.
- قوانین ممکن است در عرض یکدیگر قرار گیرند. با توجه به اینکه در زمینه روش‌های حل تعارض در حقوق ایران تحقیق کافی و کاملی انجام نگرفته است و از آنجاییکه روش حل تعارض، از موضوعات حقوق بین‌الملل خصوصی است و در حقوق ایران به این موضوع کمتر توجه شده است، لذا انجام تحقیقی جامع در این زمینه ضروری به نظر می‌رسد (Zahra Rahimi & Reza Rashidi, 2023; Z. Rahimi & R. Rashidi, 2023). برای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری- با آن جایگاهی که دارد-

تشخیص نحوه احراز مغایرت‌های قانونی بسیار واجد اهمیت است. ارایه یک مثال واضح در تبیین موضوع موثر است:

در باب ماهیت حقوقی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، مباحث مختلفی مطرح شده است. فارغ از طرح این موضوع، این شورای عالی در سال ۱۴۰۱ مبادرت به وضع مصوبه‌ای نمود که به استناد آن، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، هم‌تراز با مصوبات مجلس شورای اسلامی محسوب شده است.^۳ به منظور تحکیم این موضوع، طبق ماده ۱۳ از سند تحول،^۴ مراجع قضایی (از جمله هیأت عمومی دیوان عدالت اداری) نمی‌توانند به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ورود کنند. این حکم در تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری نیز تکرار شده است. همانگونه که در این پژوهش به صورت مصداقی بررسی شده است، نمونه‌های متعددی تصریح شده که راجع به یک موضوع، دو حکم متفاوت هم از سوی مجلس شورای اسلامی و هم از ناحیه شورای عالی انقلاب فرهنگی وضع شده است؟ با توجه به آنچه در فوق بیان گردید و فرض اعتبار هر دو مقرر، هیأت عمومی دیوان در صدور رای، کدام یک را ملاک تشخیص قرار می‌دهد؟ آنچه مسلم است؛ دلیل برتری یک قانون نسبت به قوانین دیگر را می‌بایست در مبانی سیاسی آن جستجو کرد. (ابوالحمد، ۱۳۶۰: ۱۹) به تعبیر دیگر، مهمترین و اصلی‌ترین فایده سلسله مراتب قانون، قدرت و برتری هر دسته نسبت به دسته پایین‌تر و لزوم پیروی هر دسته از دسته بالاتر است.

۱ - اصل نود و چهارم؛ کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند.

۲- مطابق اصل یکصد و سی و هشتم در بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد.

۳ - سند تحول شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوب جلسات ۸۴۹، ۸۵۰، ۸۵۱، ۸۵۲، ۸۵۳، ۸۵۸، ۸۵۹، ۸۶۰، ۸۶۱، ۸۶۲ مورخ ۱۴۰۰/۰۹/۰۲، ۱۴۰۰/۰۹/۰۹، ۱۴۰۰/۰۹/۲۳، ۱۴۰۰/۱۰/۰۷، ۱۴۰۰/۱۰/۱۴، ۱۴۰۰/۱۲/۲۴، ۱۴۰۱/۰۱/۲۳، ۱۴۰۱/۰۲/۰۶، ۱۴۰۱/۰۲/۲۰، ۱۴۰۱/۰۲/۰۳، ۱۴۰۱/۰۳/۰۳، شورای عالی انقلاب فرهنگی

۴ - ماده ۱۳- مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی قابل رسیدگی و ابطال نیست.

به موجب اصول مسلم دادرسی عادلانه، هر دعوای مطرح در مراجع قضایی، دارای دو جنبه موضوعی و حکمی است و هر دو جنبه باید در رأی قاضی مورد توجه قرارگیرد. (شمس و دیگران، ۱۳۹۷: ۱۲۵) در جنبه حکمی، «اختلاف، در بودن و نبودن قانون و یا مفاد و مدلول قانون و تفسیر آن است و در جنبه موضوعی، «اختلاف، در صحت و سقم بعضی روابط و الزامات، وقوع یا عدم وقوع افعال و اعمال است. در ضمن دلایل اثبات امور موضوعی را دلایل اثبات دعوی و دلایل اثبات امور حکمی را دلایل اثبات حکم و مجموع این دو را دلایل اثبات حق می‌نامند. در باب مستند و مستدل بودن احکام قضایی نیز گفته شده؛ مستند بودن عبارت است از یافتن حکم قانون و مستدل بودن، عبارت از تحلیلی است که قاضی در خصوص علت اعمال حکم قانون بر موضوع معین بیان می‌کند (Niknejad & Heidari, 2021; Niknejad & Heydari, 2021). منطقی است که مرجع قضایی در مواردی که با سکوت، نقض، ابهام یا تعارض قوانین و مقررات مواجه می‌شود، با اتکا به قانون اساسی، اقدام به رفع ایراد و ارایه تفسیری سازگار با قانون اساسی از آنها می‌کند. بنا به نظر اساتید حقوق، با توجه به اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دادرس باید مفاد قانون عادی را بر معنایی حمل کند که نزدیکتر به قانون اساسی باشد (Vijeh & Ketabi Roudi, 2014; Vijeh & Ketabi Roudi, 2013). با این وصف، استدلال‌های مطرح در آراء صادره، با عنایت به تحلیل مورد اشاره، با ایراد مواجه است.

استنتاج و پیشنهاد

برای تحقق حکمرانی شایسته، این اصل مسلم مطرح است که کارکردهای دستگاه‌های اداری و قضایی، می‌بایست مبتنی بر سیاست‌ها و احکامی باشد که در برنامه‌های راهبردی تعیین گردیده و عدول از آن به معنی انحراف از آن سیاست‌ها برداشت می‌شود. حکمرانی شایسته، مستلزم هماهنگی همه ارکان کشور در اتخاذ و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها است. از طرف دیگر؛ مبتنی بر اصل بنیادین و اساسی «کرامت انسانی» که زیربنای تمامی حقوق اساسی است، همه آحاد ملت، از همه حقوق مقرر در قانون اساسی و سایر قوانین جمهوری اسلامی ایران، برخوردارند. از مهمترین اصول منشعب از کرامت انسانی، حق بر آموزش است. شهروندان واجد این حق هستند که از ۷ سالگی به بعد، تحت آموزش عمومی رایگان قرار گیرند. در واقع بهترین ایام زندگی هر انسانی از این زمان شروع می‌شود که به اختیار یا اجبار، تحت آموزش عمومی و عالی قرار گیرد. عبارت اختیار یا اجبار از این جهت مطرح شد که دولت‌ها با وضع قوانین اساسی و عادی، به نوعی آموزش را به شهروندان تحمیل می‌کنند. این که اگر شهروندی نخواهد از این قوانین تبعیت کند و آثار آن چه خواهد بود، از مفاد این تحقیق خارج است. نهادینه شدن قانونگرایی در فضای عمومی جامعه، از سویی مستلزم بسط و تقویت آن در نهادهای اجتماعی از جمله نهاد آموزش و ازسوی دیگر، نیازمند جامعه پذیری افراد بر مبنای قانون مداری است. بدین معنی که تفاوتی ندارد که چه مرجعی مبادرت به وضع قانون نماید. همین که مرجع مذکور در حدود صلاحیت خود عمل نموده، کافی است. با این وصف تحت تاثیر ساختار به شدت دولتی کشور، هنوز این موضوع به صورت کامل بین شهروندان به طور عمومی و متخصصین، فراگیر نشده که آیا به جز نهادهای مشهور نظیر مجلس شورای اسلامی و... امکان وضع قانون توسط مراجع خاص نیز متصور است؟

با عنایت به ماده یک قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، مراکز آموزش عالی و پژوهشی کشور از طریق رکن مهمی تحت عنوان هیات امناء مدیریت می‌شوند. طبق مقرر فوق، هیات امناء در وضع مصوبات بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چهارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیأت امناء عمل می‌کنند. صلاحیت و اختیاری که قانونگذار به هیات‌های امناء داده تا در وضع مصوبات بدون رعایت مقررات حاکم بر دستگاه‌های دولتی عمل کنند، به نوعی استقلال در

تصمیم‌گیری است تا در پیچ و تاب مقررات سختگیرانه دولتی قرار نگیرند. با این وصف در بررسی آراء هیات عمومی دیوان عدالت اداری، مشخص شد؛ در مصادیق متعدد، به دلیل عدم تبعیت از سایر قوانین، رای به ابطال مصوبات ناظر به دریافت شهریه صادر شده و تنها در یک مورد، مصوبات هیات‌های امناء در مورد اخذ شهریه تایید گردیده است.

دیدگاه هیات عمومی دیوان در موضوعات ناظر به مراکز آموزش عالی و پژوهشی برگرفته از آراء صادره، موید آن است که مراکز آموزش عالی از وجهه استقلالی برخوردار نبوده و همان مقرراتی که بر سایر دستگاه‌های دولتی حاکم است، بر دانشگاه‌ها نیز حکومت دارد. به نظر می‌رسد ماهیت دانشگاه‌ها برای قضات محترم دیوان به صورت تخصصی، مورد توجه نبوده و همچنین سیاست‌های راهبردی زیست بوم علم و فناوری به خصوص ماده یک قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، ملحوظ نظر قرار نگرفته است. با عنایت به مراتب فوق، دو نتیجه قابل تصور است.

اول: هیات عمومی دیوان عدالت، در تثبیت جایگاه هیات‌های امناء، نقش منفی داشته است.

دوم: تصمیمات هیات عمومی، منجر به انحراف در سیاست‌ها و اهداف قانونگذار در واگذاری تخصصی امور به هیات‌های امناء شده است. این نتیجه را می‌توان در واکنش شورای عالی انقلاب فرهنگی در وضع مصوبه جلسه ۸۹۳ مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۰۵ مشاهده نمود. طبق این مصوبه؛ تصمیمات و آرای صادره توسط «هیأت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان سنجش آموزش کشور و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی درخصوص امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی» از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضائی خارج است.

صرف نظر از ماهیت حقوقی مصوبه صادره، توجه به این نکته واجد اهمیت است که طبق ماده ۱۳ از سند تحول شورای عالی انقلاب فرهنگی، همینطور به استناد تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، مراجع قضایی (از جمله هیات عمومی دیوان عدالت اداری) نمی‌توانند به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ورود کنند. چه بسا چنانچه شخصیت حقوقی هیات‌های امناء دانشگاه‌ها نحوه مدیریت این مرجع بر امور دانشگاه در آرای هیات عمومی به رسمیت شناخته می‌شد، شاهد این آشفتگی در نظام مدیریتی و حقوقی کشور نبودیم. پیشنهاد این است که قضات محترم هیات عمومی دیوان عدالت اداری، در تصمیمات مربوط به زیست بوم علم و فناوری، به سیاست‌ها و راهبردهای مصوب، توجه ویژه مبذول نمایند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

EXTENDED SUMMARY

The autonomy of higher education institutions, particularly their exemption from general governmental regulations, is a key issue in Iran's legal system. This study examines the legal framework governing the authority of the General Board of the Administrative Justice Court (GBAJC) and its role in higher education, particularly in relation to the decisions made by the Boards of Trustees of universities. The paper addresses the conflict between the autonomy of universities

and the GBAJC's authority to annul their resolutions when they are deemed inconsistent with national laws. It evaluates whether the GBAJC's interventions are aligned with the country's strategic educational policies and examines the implications of these interventions on the higher education system

The research adopts a descriptive-analytical method to evaluate the GBAJC's role in higher education governance. By analyzing legal documents, including Iran's Constitution, various development plans, and specific rulings of the GBAJC, the study seeks to understand how these interventions affect university governance. The study focuses particularly on cases from 2009 to 2024, where the GBAJC annulled decisions related to student tuition fees, faculty appointments, and other educational affairs. A critical analysis of rulings such as the interpretation of Article 30 of the Constitution—concerning the provision of free education—is central to the research (Khamami Zadeh, 2009; Mahdiah Sanei, 2024; M. Sanei, 2024).

Higher education institutions in Iran, particularly universities, are governed by their Boards of Trustees, which have been granted significant autonomy under the Law of Permanent Provisions of Development Plans. This autonomy allows them to bypass certain national regulations that apply to other governmental bodies, such as financial and administrative laws. However, the GBAJC has often intervened in educational affairs, citing inconsistencies between the resolutions of these Boards and national laws. For instance, in several cases, the GBAJC annulled university decisions regarding tuition fees, arguing that they violated the principle of free higher education as outlined in Article 30 of the Constitution.

The GBAJC's authority to review and annul university decisions stems from its mandate to oversee the legality of administrative acts. Article 12 of the Administrative Justice Court Law empowers the GBAJC to nullify any resolution that contradicts the law. However, this has led to tensions between the principle of university autonomy and the GBAJC's oversight. The study discusses several key rulings where the GBAJC annulled decisions made by Boards of Trustees, such as those related to the imposition of student tuition fees, arguing that such actions violated national policies and regulations on free education (Tahan Nazif & Hadizadeh, 2017).

The intervention of the GBAJC in educational matters has significant implications for higher education governance. By challenging the decisions of Boards of Trustees, the GBAJC indirectly limits the operational independence of universities. The study notes that while the GBAJC's interventions are legally justified, they often contradict the strategic goals of Iran's education sector, which seeks to empower universities with greater autonomy to manage their affairs. The conflict between national regulations and the policies of the Boards of Trustees has resulted in legal ambiguities, prompting further judicial and legislative reforms (Niknejad & Heidari, 2021; Niknejad & Heydari, 2021).

The research highlights the need for a more coherent legal framework that reconciles the autonomy of higher education institutions with the regulatory oversight of the GBAJC. The GBAJC's involvement in annulment cases, particularly those related to tuition fees and faculty management, has set legal precedents that may influence future university governance. The Supreme Council of the Cultural Revolution has also reacted to these interventions by issuing resolutions that limit the GBAJC's jurisdiction in certain academic matters, further complicating the relationship between judiciary oversight and university autonomy (Vijeh & Ketabi Roudi, 2014; Vijeh & Ketabi Roudi, 2013).

The study concludes that the GBAJC's interventions in higher education governance, while legally sound, have unintended consequences for the autonomy of universities in Iran. To preserve the independence of higher education institutions, the study recommends legislative reforms that clearly delineate the boundaries of the GBAJC's oversight in educational matters. This would ensure that universities can operate independently within the framework of national educational goals, while still adhering to the legal principles established by the Constitution and other regulatory bodies.

References

- Jalali, M., & Saeedi Roshan, H. (2016). The Role of the Administrative Court of Justice in Safeguarding the Constitution. *Justice Law Journal*, 80(94), 118-140. <https://ensani.ir/fa/article/360073/%D9%86%D9%82%D8%B4-%D8%AF%DB%8C%D9%88%D8%A7%D9%86-%D8%B9%D8%AF%D8%A7%D9%84%D8%AA-%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B1%DB%8C-%D8%AF%D8%B1-%D8%B5%DB%8C%D8%A7%D9%86%D8%AA-%D8%A7%D8%B2-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%B3%DB%8C>
- Jalali, M., & Saidi Roshan, H. (2015). The Role of the Administrative Court of Justice in the Protection of the Constitution. *Judicial Law Journal*, 80(94), 118-140. https://www.jlj.ir/article_22010.html?lang=en
- Khamami Zadeh, F. (2009). Supervision of the Compliance of Ordinary Laws with the Constitution. *Comprehensive Portal of Humanities*, 12, 15-36.
- Khomamizadeh, F. (2009). Monitoring the Compliance of Ordinary Laws with the Constitution. *Comprehensive Humanities Portal*(12), 15-36.
- Niknejad, J., & Heidari, N. (2021). The Justification and Reasoning of Court Rulings. *Private Law Research Quarterly*, 9(35), 159-184.
- Niknejad, J., & Heydari, N. (2021). The Justification of the Court Verdict. *Private Law Research Quarterly*, 9(35), 159-184.
- Rahimi, Z., & Rashidi, R. (2023). A Review of Conflict Resolution Methods in Iran's Subject Law. *Journal of Law and Political Studies*, 3(1), 40-48. https://jlps.samipubco.com/article_179143.html
- Rahimi, Z., & Rashidi, R. (2023). A Study of Methods for Resolving Legal Conflicts in Iran's Legal System. *Journal of Law and Political Studies*, 3(1), 40-48. https://jlps.samipubco.com/article_179143.html
- Sanei, M. (2024). Explaining the Place of Development Planning in the Legal System of the Islamic Republic of Iran. *Journal of Public Law Studies*, 54(1), 687-704. https://jpls.ut.ac.ir/article_95391.html
- Sanei, M. (2024). Explanation of the Role of Development Planning in the Legal System of the Islamic Republic of Iran. *Public Law Studies Quarterly*, 54(1), 687-704.
- Tahan Nazif, H., & Hadizadeh, A. (2017). The Nature of Development Program Laws in Iran's Legal System. *Journal of General Legal Knowledge*, 7(21), 102-124. https://mag.shora-rc.ir/article_137.html
- Tahan Nazif, H., & Hadizadeh, A. (2018). The Nature of Development Program Laws in the Iranian Legal System. *Public Legal Knowledge Quarterly*, 7(21), 102-124.
- Vijeh, M. R., & Ketabi Roudi, A. (2014). The Scope of the Administrative Court of Justice's Authority in the Appointment of Managers in Non-Governmental Public Institutions. *Judicial Legal Views Quarterly*, 19(65), 182-204. <https://jlviews2.ujsas.ac.ir/article-1-521-fa.html>
- Vijeh, M. R., & Ketabi Roudi, A. (2013). The Jurisdiction of the Court of Administrative Justice in the Appointment of Directors of Non-Governmental Public Institutions. *Judicial Law Perspectives Chapter*, 19(65), 182-204. http://journals1.jri.ac.ir/article_703437.html