

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح سامان‌دهی نظارتی دانشگاه آزاد اسلامی»



مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۹۸

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

دفتر مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۸۰۱۶

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۱/۲



مقدمه

دانشگاه آزاد اسلامی به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین نهادهای غیردولتی پس از انقلاب اسلامی است که منشأ تحولات گسترده در آموزش عالی کشور بوده و نقش مؤثری در آموزش عالی دارد، اما پس از گذشت بیش از ۳۸ سال از تأسیس این دانشگاه، همچنان مسئله نظارت دستگاه‌های نظارتی بر این مجموعه چالش‌برانگیز است که به‌نظر می‌رسد دلیل آن نیز ابهام در ماهیت این نهاد باشد. در حال حاضر براساس ماده (۵) اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی ماهیت حقوقی این دانشگاه «غیرخصوصی و غیردولتی» تعیین شده و این ماهیت باعث بروز مسائلی در خصوص نظارت بر این نهاد شده است.

از یک سو شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مستند به دادنامه‌های شماره ۳۶-۳۴ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۱ و ۱۱۸ مورخ ۱۳۷۳/۱۰/۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی به دعاوی علیه دانشگاه آزاد را خارج از صلاحیت خود می‌دانند و از سوی دیگر مطابق مصوبه سیصدوپنجاه‌وهفتمین جلسه مورخ ۱۳۷۴/۵/۳۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی و دادنامه شماره ۱۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۲/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، کارکنان دانشگاه آزاد مشمول قانون کار نبوده و بالطبع هیئت‌های حل اختلاف کارگری و کارفرمایی نیز صلاحیت رسیدگی به دعاوی آنها را نخواهند داشت. همین امر موجب تبعیض بین کارکنان و همچنین اعضای هیئت علمی دانشگاه آزاد و دستگاه‌ها و دانشگاه‌های دیگر در عمل گردیده است.

این مسئله باعث شده ضرورت تعیین تکلیف ماهیت حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی و مشکلات ناشی از آن بیشتر از قبل احساس شود. طرح حاضر نیز در همین راستا به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است که در ادامه به بررسی آن خواهیم پرداخت.

ماده (۱)

ماده (۱) این طرح مقرر می‌دارد:

«نام دانشگاه آزاد اسلامی به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۴/۴/۱۹ الحاق می‌شود». درحقیقت این ماده ماهیت دانشگاه آزاد اسلامی را یک مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی نموده است. در همین زمینه باید اشاره نمود که مطابق ماده (۵) قانون محاسبات عمومی و ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، «مؤسسات عمومی غیردولتی» باید دارای چهار شرط باشند:

۱. انجام وظایف و خدمات عمومی، ۲. استقلال حقوقی، ۳. تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه توسط منابع غیردولتی و ۴. ایجاد به موجب قانون توسط مجلس شورای اسلامی.

بنابراین با عنایت به اینکه دانشگاه آزاد اسلامی دارای شرایط مذکور می‌باشد، لذا تصویب ماده (۱) و تعیین دانشگاه آزاد اسلامی به عنوان «مؤسسه عمومی غیردولتی» فاقد ایراد است، اما در این خصوص ذکر سه ملاحظه ضروری به نظر می‌رسد:

اول آنکه در خصوص شرط چهارم، اولاً مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در تأسیس دانشگاه آزاد اسلامی در حکم قانون است و ثانیاً در فرض عدم پذیرش این ملاحظه تصویب این ماده و قرار گرفتن نام دانشگاه آزاد اسلامی در قانون فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی، به جهت دارا بودن سه شرط اول از منطق حقوقی محکمی برخوردار است.

دوم آنکه با توجه به اینکه مطابق اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی، مصوب ۱۳۸۹/۱/۲۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی شورای عالی انقلاب فرهنگی ماهیت دانشگاه «غیرخصوصی غیردولتی» معین گردیده است، ممکن است این ایراد مطرح گردد که تعیین ماهیت به عنوان «مؤسسه عمومی غیردولتی» به جهت مغایرت با مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی مغایر اصل پنجاه و هفتم (۵۷) قانون اساسی است. اما با توجه به رویه شورای محترم نگهبان و با عنایت به اینکه مطابق بند «۲۴» مصوبه جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب ۱۳۷۶ صرفاً «تصویب ضوابط تأسیس مؤسسات و مراکز علمی، فرهنگی، تحقیقاتی، فرهنگستان‌ها، دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تصویب اساسنامه هر یک» در صلاحیت شورای مذکور بوده و فاقد صلاحیت تغییر ماهیت نهادهای مزبور می‌باشد، لذا ورود مجلس شورای اسلامی و تعیین ماهیت دانشگاه آزاد به جهت عموم اصل هفتاد و یکم (۷۱) قانون اساسی^۱ مغایر قانون اساسی به نظر نمی‌رسد.

سوم آنکه ممکن است این ایراد مطرح گردد که با توجه به اینکه به موجب نامه مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۸۹/۷/۱۸ ماهیت دانشگاه «غیرخصوصی غیردولتی» مقرر شده است، لذا تعیین ماهیت دانشگاه به «مؤسسه عمومی غیردولتی» توسط مجلس، مغایر مرقومه مقام معظم رهبری و متعاقباً مغایر شرع خواهد بود. اما به نظر می‌رسد با عنایت به اینکه اولاً مرقومه مورخ ۱۳۸۹/۷/۱۸ در مقام تعیین و تأسیس ماهیتی جدید در نظام حقوقی تحت عنوان «مؤسسه غیرخصوصی غیردولتی» نبوده و این امر را به عهده شورای عالی انقلاب فرهنگی قرار داده است که مطابق ماهیت و ساختارهای شناخته شده حقوقی نسبت به تعیین ماهیت دانشگاه آزاد اسلامی اقدام نماید و عنوان متناظر آن در نظام حقوقی ایران «مؤسسه عمومی غیردولتی» و کاملاً منطبق بر آن است.^۲ ثانیاً دانشگاه آزاد اسلامی شرایط مؤسسات عمومی غیردولتی مصرح در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی و ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری اعم از: ۱. انجام وظایف و خدمات عمومی، ۲. استقلال حقوقی، ۳. تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه سالیانه توسط منابع غیردولتی را دارا بوده و بر این اساس تعیین آن توسط مقنن به عنوان «مؤسسه عمومی غیردولتی» فاقد ایراد به نظر می‌رسد. بر این اساس تصویب این ماده پیشنهاد می‌گردد.

ماده (۲)

ماده (۲) مقرر می‌نماید که با اصلاح بند «۱» ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری شکایت از دانشگاه آزاد اسلامی در صلاحیت شعب دیوان قرار بگیرد. توضیح اینکه در حال حاضر به جهت ابهام در ماهیت دانشگاه آزاد اسلامی شکایت از

۱. مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.
۲. «ضمناً با توجه به ماهیت غیرخصوصی و غیردولتی دانشگاه آزاد اسلامی، لازم است بندهای «۵» و «۱۰» مصوبه جدید شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد اساسنامه آن دانشگاه مورد بررسی مجدد قرار گرفته و اصلاح شود».

دانشگاه آزاد در صلاحیت شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نمی‌باشد و حتی با فرض شناخته شدن دانشگاه به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی به جهت آنکه شکایت از مؤسسات عمومی غیردولتی در صلاحیت شعب دیوان عدالت قرار ندارد، شعب مزبور صلاحیت رسیدگی به دعاوی علیه دانشگاه آزاد را نخواهند داشت. مع‌الوصف با توجه به اینکه اصل لزوم نظارت بر قدرت عمومی و بهره‌مندی مؤسسات عمومی غیردولتی و از جمله دانشگاه آزاد اسلامی از قدرت عمومی، این نهاد باید مورد نظارت قضایی در دیوان عدالت اداری قرار بگیرند. بنابراین تصویب این ماده مورد پیشنهاد است.

ماده (۳)

این ماده تصریح می‌نماید که روابط استخدامی کارکنان غیر هیئت علمی دانشگاه آزاد تابع قانون کار بوده و به تبع هرگونه اختلاف بین آنها و دانشگاه آزاد در صلاحیت هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگری و کارفرمایی خواهد بود. در این خصوص نیز شایان ذکر است که متعاقب اختلاف‌نظرهای موجود در هیئت‌های حل اختلاف کار، وزارت کار و امور اجتماعی با صدور بخشنامه‌ای به شماره ۵۳۶۵۵ مورخ ۱۳۷۱/۳/۲۴ کارگران دانشگاه آزاد را از شمول قانون کار خارج دانست. این بخشنامه به‌موجب دادنامه شماره ۱۸۷ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به دلیل خروج از قلمرو صلاحیت این وزارت ابطال شد، اما پس از آن شورای عالی انقلاب فرهنگی در مصوبه جلسه ۳۵۷ مورخ ۱۳۷۴/۵/۳۱ به‌صراحت اعضای هیئت علمی و کارکنان اداری دانشگاه آزاد اسلامی را از شمول قانون کار خارج کرد و این امر در دادنامه شماره ۱۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۲/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورد تصریح واقع شد. همین مسئله باعث شده افراد به‌کار گرفته شده در دانشگاه آزاد از حداقل حمایت‌های قانون کار نیز محروم شوند و اختلافات مستخدمین این دانشگاه، به‌جای رسیدگی در هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کار، در دادگاه‌های عمومی رسیدگی شود. دادگاه‌ها نیز با استدلال به رابطه قراردادی، بدون در نظر گرفتن حداقل حمایت‌های قانون کار صرفاً حکم به اجرا و انجام مفاد قرارداد منعقد شده توسط طرفین می‌دهند. بنابراین این ماده در پی شمول قانون کار بر اعضای غیر هیئت علمی دانشگاه آزاد به جهت بهره‌مندی کارکنان از مزایای قانون کار و تعیین هیئت‌های حل اختلاف کارگری به‌عنوان مرجع تظلم‌خواهی است.

صرف‌نظر از اینکه مستند به بند «۲۴» مصوبه جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۳۷۶ صرفاً «تصویب ضوابط تأسیس مؤسسات و مراکز علمی، فرهنگی، تحقیقاتی، فرهنگستان‌ها، دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تصویب اساسنامه هریک» در صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی بوده و این نهاد فاقد صلاحیت تعیین شمول یا عدم شمول یک قانون بر مراکز آموزش عالی می‌باشد اصولاً شمول قانون کار بر کلیه کارکنان غیر هیئت علمی صحیح به‌نظر نمی‌رسد، زیرا اولاً مطابق ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه^۱ دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتین علوم و بهداشت، مشمول مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی معاملاتی اداری استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیئت امانا می‌باشند. ثانیاً به تصریح ماده (۴) اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی «دانشگاه از تاریخ صدور جواز تأسیس توسط شوراهای گسترش آموزش عالی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی رسمیت می‌یابد». ثالثاً مطابق بند «ح» ماده (۱۲) اساسنامه مزبور «تصویب مقررات مربوط به

۱. دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به‌ویژه 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 هیئت امانا 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.

اعضای هیئت علمی و کارکنان اداری دانشگاه و تعرفه حقوق و دستمزد و مزایا» در صلاحیت هیئت امنای دانشگاه آزاد قرار داده شده است. بنابراین حذف این ماده مورد پیشنهاد است.

نتیجه گیری

دانشگاه آزاد اسلامی به دلیل ماهیت خاص و مبهم خود، همواره از قوانین و مقررات نظارتی مستثنا شده و این امر برای دانشجویان و مستخدمین آن اعم از اعضای هیئت علمی و کارکنان غیر هیئت علمی مشکلات فراوانی ایجاد نموده است. بنابراین مشخص شدن ماهیت این نهاد جهت سامان دهی نظارت دستگاه‌های نظارتی کشور لازم به نظر می‌رسد. از طرف دیگر نظارت دیوان عدالت اداری به‌عنوان دادرسی اداری و ناظر بر قدرت عمومی نیز ضروری است. مع‌الوصف تصویب کلیات طرح حاضر که در پی سامان‌دهی نظارت بر این دانشگاه است مورد پیشنهاد است. اما به نظر می‌رسد ضرورت دارد به شرح زیر اصلاحاتی در این طرح صورت گیرد:

ماده (۲) به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

«یک تبصره به شرح زیر به ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ الحاق می‌گردد:

تبصره - رسیدگی به تظلمات و نسبت به مصوبات و تصمیمات دانشگاه آزاد اسلامی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است.»

شماره ماده	پیشنهاد اصلاحی	ماده پس از اعمال پیشنهاد اصلاحی
۱	تصویب ماده عیناً مورد پیشنهاد است.	--
۲	ماده (۲) به شرح زیر اصلاح می‌گردد: «یک تبصره به شرح زیر به ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ الحاق می‌گردد: تبصره - رسیدگی به تظلمات و نسبت به مصوبات و تصمیمات دانشگاه آزاد اسلامی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است.»	ماده (۲) - یک تبصره به شرح زیر به ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ الحاق می‌گردد: تبصره - رسیدگی به تظلمات و نسبت به مصوبات و تصمیمات دانشگاه آزاد اسلامی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است.
۳	ماده «۳» حذف می‌گردد.	--