

امکان سنجی اخذ شهریه از دروس جبرانی دانشجویان دانشگاه‌های دولتی با تأکیدی بر حق بر تحصیل رایگان

مصطفی منصوریان⁻

مرتضی شکیبامجد⁻

مهدی فتحی⁻

چکیده

بند ۳ اصل ۳ و اصل ۳۰ قانون اساسی حق بر تحصیل افراد را به رسمیت شناخته و بر تعمیم و گسترش رایگان آموزش عالی تا سرحد خودکفایی تأکید و تصریح کرده است. در این ارتباط دانشگاه‌ها حسب صلاحیت استقلالی خود در قاعده‌گذاری وفق ماده نخست قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶ ممکن است، حق مزبور را نقض کرده و منجر به تضییع حقوق شهروندان شوند. یکی از این موارد، مصوبه دانشگاه شهید بهشتی مورخ ۹۷/۰۵/۳۰ با موضوع اخذ شهریه از دروس جبرانی است که ابطال آن در دیوان عدالت اداری مورد درخواست قرار گرفت. این نوشتار با رویکردی توصیفی – تحلیلی در صدد نقد و بررسی رأی صادره در این خصوص است. یافته‌ها بیان‌گر آن است که دیوان به درستی به این پرونده ورود کرده و به اصدار رأی پرداخته است. در عین حال، قلمرو رسیدگی دیوان، نظارت بر عدم خروج دانشگاه از صلاحیت و عدم وضع مقرره مغایر با قانون اساسی است که مورد توجه و استناد دیوان قرار نداشته است. همچنین، قوانین مورد استناد در دادنامه از اعتبار لازم برخوردار نیستند.

– استادیار حقوق عمومی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.

mansourian@ujas.ac.ir

– دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.

shakibamajdmorteza@gmail.com

– دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.

fathimehdi@gmail.com

واژگان کلیدی: تحصیل رایگان، آموزش عالی، دیوان عدالت اداری، دانشگاه شهید بهشتی، قانون اساسی، حقوق بشر، شهریه.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

مقدمه

حق بر تحصیل رایگان یکی از حقوق قطعی و غیرقابل انکار بشریت است که در فطرت و ذات وی موجود است که در طول تاریخ همواره به سوی کمال حرکت کرده و مورد توجه واقع شده است. بشریت روز به روز نسبت به این حق احساس نیاز بیشتری در خود دید و «از آن جایی که محقق ساختن حق آموزش موجب آشنایی انسان‌ها با حقوق خود و تحقق سایر حقوق فکری و معنوی و حتی مادی او می‌گردد، این حق را کلید تمامی حقوق بشر دانسته‌اند» (مرندی، ۱۴۰۰: ۸۰). همین امر سبب شد که در قرن پیشین در سال ۱۹۴۸ میلادی با تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر (در پاریس) به طور رسمی چنین حقی را شناسایی و اعلام دارد، به نحوی که در بند ۱ ماده ۲۶ آن^۱، به اجباری و رایگان بودن تحصیل اشاره دارد. این مسئله نمایانگر این است که حق بر تحصیل رایگان علاوه بر این که یک حق شخصی است، در زمره حقوق اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی قرار می‌گیرد و برای جامعه نیز ضروری است و به نوعی می‌توان آن را در دسته منافع عمومی و مرتبط با نظم عمومی قرار داد. بنابراین تحصیل، حداقل در حدی معین مطابق عرف به صورت اجباری باید برای همگان باشد تا جامعه نه تنها متضرر نگردیده بلکه برای پیشرفت خود نیز از آن استفاده بکند^۲. بنابراین در تعریف حق بر تحصیل رایگان

۱. بند ۱ ماده ۲۶ اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب ۱۹۴۸ (پاریس): «هر کسی حق تحصیل دارد، تحصیل حداقل در مراحل ابتدایی باید رایگان باشد. همچنین تحصیلات ابتدایی باید اجباری شده و آموزش‌های فنی و حرفه‌ای نیز در دسترس عموم قرار گیرد. آموزش عالی هم باید برای همه و بر اساس شایستگی در دسترس باشد. همچنین؛ بند ج ماده ۱۳ میثاق حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۹۶۶ (مجمع عمومی سازمان ملل متحد): ج - آموزش و پرورش عالی باید به کلیه وسایل مقتضی به‌ویژه بوسیله معمول کردن تدریجی آموزش و پرورش مجانی به تساوی کامل براساس استعداد هر کس در دسترس عموم قرار گیرد.
۲. علاوه بر اعلامیه جهانی حقوق بشر، طبق کنوانسیون حقوق کودک ۱۹۸۹ (مجمع عمومی سازمان ملل متحد) حق اساسی هر کودک برای آموزش در قسمت نخست ماده ۲۸ آن کنوانسیون مورد تأکید قرار گرفته است. بندهای (الف) تا (ث) این ماده شامل تعهدات کشورها در راستای دستیابی به این حق هستند. این ماده تأکید می‌کند که کشورهای عضو کنوانسیون باید به صورت تدریجی و بر پایه فرصت‌های برابر، شرایط دستیابی حق آموزش را فراهم سازند. در سطح آموزش ابتدایی کشورهای عضو نه تنها موظف به فراهم آوردن آموزش ابتدایی رایگان هستند بلکه باید آن را اجباری سازند. دولت جمهوری اسلامی ایران با «قانون اجازه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون حقوق کودک مصوب ۱۳۷۲» به عضویت آن درآمد.

می توان نظری بدین شرح ارائه نمود: حقی است فطری، غیرقابل انکار، اجباری [هر شخصی باید تا حدی که قانون یا عرف مشخص می کند به تحصیل بپردازد.] و اختیاری [هر شخصی مختار است در تعیین نوع آموزش (برای مثال رشته تحصیلی)، مکان آموزش و از این قبیل] که مطابق آن دولت موظف است کلیه مقدمات و وسایل مورد نیاز برای آموزش و به طرق اولی پرورش آحاد ملت را به صورت یکسان و کاملاً رایگان فراهم نماید و در عوض آن هر یک از اعضای جامعه مکلف هستند لااقل تا سطحی که مطابق عرف و عادت مشخص می گردد به کسب دانش بپردازند؛ بدیهی است که در این راه افراد به دور از تبعیض و اجبار در انتخاب چگونگی فراگیری دانش خویش، آزادی کامل دارند. پس حق بر تحصیل رایگان، یک حق غیرمالی، و در نتیجه غیرقابل انتقال، غیرقابل سلب و غیرقابل اسقاط می باشد. آموزش و پرورش به عنوان عنصر مهم انسان ساز است که شرایط ایجاد جامعه متعالی را ایجاد می نماید. در همین راستا در «اصل ۳۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» چنین وضع گردیده است: «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.» که این نشان دهنده اهمیت و ارزش تحصیل در جمهوری اسلامی ایران است. همچنین در «مواد ۱، ۲ و ۳ قانون راجع به آموزش و پرورش عمومی اجباری و مجانی مصوب ۱۳۲۲»، «ماده ۱۰۴ منشور حقوق شهروندی مصوب ۱۳۹۵» و «مواد ۱ و ۲ قانون تامین وسایل و امکانات تحصیل اطفال و جوانان ایرانی مصوب ۱۳۵۳» و بر رایگان و اجباری بودن تحصیل، و علاوه بر قوانین مذکور «بند ۳ اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» و «ماده ۲۰ قانون ۵ ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹» بر رایگان بودن تحصیل، تبیین و تأکید دارند. همچنین بر اساس «سند تحول بنیادین آموزش و پرورش مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی» یکی از ویژگی های عام تربیت رسمی و عمومی قانون مندی است. بر اساس این ویژگی، دولت ها به موجب قوانین اساسی کشورهاشان و میثاق های جهانی، متعهدند که تربیت رسمی و عمومی را با کیفیت مطلوب و کامل برای آحاد جامعه محقق سازند.

در این مقاله، دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۵۸۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که در زمینه حق بر تحصیل رایگان صادر شده، پس از مطالعه و توجه بر جریان و محتویات پرونده، با رویکردی توصیفی - تحلیلی به دایره نقد و تفسیر کشانده شده است. در این ارتباط، پرداختن به چند موضوع ضروری است: اول این‌که، صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر مصوبات دانشگاه‌ها با توجه به صلاحیت خودتنظیمی آن‌ها وفق ماده نخست قانون احکام دائمی بر چه اساس و در چه قلمرویی است؟ دوم آن‌که، با توجه به این‌که اصول قانون اساسی بر حق تحصیل تصریح دارند، آیا امکان استناد دیوان عدالت اداری به آن‌ها وجود دارد؟ و اگر چنین امکانی وجود دارد، آیا با توجه به آن دیوان می‌تواند مصوبه را مورد نقض قرار دهد؟ سوم نیز این‌که، آیا با توجه به این‌که دانشگاه شهید بهشتی با استناد به آیین‌نامه آموزشی شورای عالی برنامه ریزی آموزشی وزارت علوم اقدام به تصویب این مقرر کرده است، دیوان حق رسیدگی داشته است؟ امکان‌پذیری استناد به قوانین منقضی نیز موضوع دیگری است که نیاز به بررسی دارد.

برای پاسخ به سؤالات فوق، ابتدا جریان پرونده را طرح کرده و رأی صادره در این خصوص را تبیین خواهیم کرد. سپس، در مقام نقد و تحلیل دادنامه مزبور، هر یک از سؤالات یادشده را مورد مذاقه قرار می‌دهیم.

۱- گردش کار و شرح دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۵۸۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

۱-۱- موضوع شکایت و خواسته شاکی

در این پرونده ابطال تبصره ماده ۱۲ آیین‌نامه آموزشی دوره کارشناسی ارشد ناپیوسته دانشجویان ورودی سال ۱۳۹۷ و مابعد مصوب شورای آموزشی شهید بهشتی مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۳۰، موضوع شکایت قرار گرفته است و شاکی (م.ن) دانشجوی کارشناسی ارشد دانشگاه شهید بهشتی در زمان طرح دعوی در شکایت خود، خواسته خویش را به شرح ذیل بیان نموده است:

«ریاست محترم دیوان عدالت اداری؛ با سلام و احترام به استحضار می‌رساند شورای آموزشی دانشگاه شهید بهشتی در راستای آیین‌نامه یکپارچه دوره تحصیلی کارشناسی ارشد ویژه دانشگاه‌های سطح یک و سطح دو دولتی مصوب شورای عالی

برنامه ریزی آموزشی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مبادرت به تصویب آیین‌نامه آموزشی دوره کارشناس ارشد ناپیوسته دانشجویان ورودی سال ۱۳۹۷ و مابعد در تاریخ ۳۰/۰۵/۱۳۹۷ نموده‌اند. بنا به مفاد تبصره ۱ ماده ۱۲ آیین‌نامه در خصوص دروس جبرانی مقرر گردیده تا هزینه‌ای طبق تصمیم و تعرفه هیئت امناء دانشگاه از دانشجویان دریافت شود. این در صورتی است که به موجب مفاد ماده ۷ همین آیین‌نامه و با توجه به بند ۳ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از جمله وظایف اصلی دولت جمهوری اسلامی آموزش رایگان در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی است و با این شرایط مفاد تبصره ۱ ماده ۱۲ آیین‌نامه در تعارض با قوانین مارالذکر قرار دارد و نباید از دانشجویان دولتی دوره روزانه برای هیچ واحد درسی و حتی دروس جبرانی، هزینه‌ای اخذ گردد. در نهایت صدور حکم بر ورود شکایت به شرح خواسته مورد استدعاست.»

۲-۱- متن مقرر در مورد اعتراض

«دوره کارشناسی ارشد ناپیوسته دانشجویان ورودی سال ۱۳۹۷ و مابعد مصوب شورای آموزشی دانشگاه شهید بهشتی مورخ ۳۰/۵/۱۳۹۷
ماده ۱۲ - تعداد واحدهای دروس جبرانی^۱ به تشخیص گروه آموزشی حداکثر ۱۲ واحد است.

تبصره ۱: کسب نمره قبولی ۱۲ در دروس جبرانی، الزامی است ولی نمره مذکور در میانگین نیمسال و کل دانشجو محاسبه نمی‌شود و هزینه این دروس طبق تصمیم و تعرفه مصوب هیئت امناء دانشگاه از دانشجو دریافت می‌شود.»

۳-۱- رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۸/۰۳/۲۸ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آرا به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است:
«با عنایت به این‌که مطابق بندهای (ج)، (ط) و (ی) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۹ مقرر شده تحصیل دانشجویان روزانه در دانشگاه‌های دولتی رایگان می‌باشد و این حکم

۱. در دادنامه دیوان عدالت اداری این ستاره (*) قرار گرفته است ولیکن نه پانویسی و نه شرحی بر آن بیان نگشته است (حتی اگر این (*) در خود آیین‌نامه بوده و به این دلیل قرار گرفته است مطابق قواعد زبان فارسی و با توجه به این‌که در اینجا کاربردی ندارد، باید حذف می‌شد.

مطلق بیان شده و دلیلی بر 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^{۱۲} دریافت هرگونه وجهی توسط دستگاه‌های اجرایی نیاز به حکم یا اذن قانون‌گذار دارد، بنابراین تبصره ۱ ماده ۱۲ آیین‌نامه آموزشی دوره کارشناسی ارشد ناپیوسته دانشجویان ورودی سال ۱۳۹۷ مصوب مورخ ۳۰/۰۵/۱۳۹۷ شورای آموزشی دانشگاه شهید بهشتی که متضمن جواز اخذ شهریه از دروس جبرانی است، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع مصوب آیین‌نامه است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود. م. ک. ب- رییس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری»

۲- نقد و بررسی دادنامه

با توجه به دادنامه صادره، سؤالاتی که پیش‌تر اشاره شدند در این قسمت نقد و بررسی می‌شوند. نظارت‌پذیری مصوبات دانشگاه‌های دولتی توسط دیوان عدالت اداری، استناد دیوان عدالت اداری به قانون اساسی در اعلام مغایرت مصوبات دانشگاه، دلالت بند ۳ اصل ۳ و اصل ۳۰ در خصوص آموزش عالی، امکان‌پذیری استناد به قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ و قوانین تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴ و ابطال‌پذیری مصوبات دانشگاه که در مطابقت با آیین‌نامه وزارتی تنظیم شده باشد مهم‌ترین مواردی هستند که شرح آن‌ها در ادامه می‌آید.

۲-۱- اصل صلاحیت دیوان در ورود به موضوع شکایت

مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی ایران، به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوان عدالت اداری زیر نظر ریاست قوه قضائیه تأسیس گردید. به غیر از صلاحیت مذکور، مقنن در «ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲»، رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها، موسسات و شرکت‌های دولتی و همچنین

۱. مناسب بود هیئت عمومی دیوان در این قسمت پس از (۲) از (۱)، استفاده می‌کرد.

مستخدامان موسسات لشکری و کشوری که در شمول این قانون باید قرار گیرند و همچنین رسیدگی به شکایات و اعتراضات نسبت به تصمیمات و اقدامات نهادهای دولتی و عمومی غیردولتی و مأموران آنها را در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده است. در «ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲» حدود صلاحیت و وظایف هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تبیین گشته است که در «بند ۱» آن، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی به علت مغایرت با شرع یا قانون یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که به موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود بیان شده است.

از آن‌جا که پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۹۸ به موجب قانون مصوب شورای انقلاب، «دانشگاه ملی» که پیش از انقلاب خصوصی و غیردولتی محسوب می‌شد، دولتی اعلام شد و در خرداد ۱۳۶۲ ستاد انقلاب فرهنگی وقت با تغییر نام دانشگاه به «شهید بهشتی» موافقت کرد؛ دانشگاه شهید بهشتی که طرف شکایت است، دولتی محسوب می‌شود^۱ و مطابق «ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶»^۲ دانشگاه‌های دولتی از جمله دانشگاه شهید بهشتی، مؤسسه دولتی هستند. بنابراین، مطابق «بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲»، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در شکایت مطروحه از آیین‌نامه دانشگاه شهید بهشتی، صلاحیت رسیدگی داشته و موظف به صدور رأی مقتضی نیز است.

۱. در خصوص شخصیت حقوقی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری رجوع شود به (صمیمی، محمد و حاجی پور کندرود، علی، «تأملی بر مفهوم شخصیت حقوقی وزارتخانه‌ها در نظام حقوقی ایران (از تئوری تا عمل)»، *ماهنامه آفاق علوم انسانی*، شماره شانزدهم، مرداد ماه، ۱۳۹۷). و همچنین (فتح‌اله‌پور گرنگاه، سکینه و دانشپور بخشایش، عیسی (۱۴۰۰)، «بررسی شخصیت حقوقی وزارتخانه‌ها در نظام حقوقی ایران»، *هشتمین کنفرانس بین‌المللی دستاوردهای نوین پژوهشی در فقه، حقوق و علوم انسانی*، تهران).

۲. ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری: «مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.»

۲-۲- صلاحیت استقلالی دانشگاه‌ها در قاعده‌گذاری و مبنا و حدود

ورود دیوان عدالت اداری

طبق ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶ دانشگاه‌ها مجازند در چارچوب مصوبات هیئت امناء و 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 که به تایید وزارت علوم و تحقیقات و فناوری رسیده، عمل کنند. ماده مزبور که با قید «فقط» همراه شده بیانگر این است که نه تنها هیأت امناء واجد اختیار تام و کامل در خصوص امور اداری، مالی و تشکیلاتی دانشگاه‌ها می‌باشد، بلکه اختیار سایر مراجع و نهادهای ذی‌ربط در این خصوص سلب شده و صرفاً هیأت امناء در این خصوص دارای اختیار است و هیچ مرجع دیگری قانوناً اختیار اتخاذ تصمیم در خصوص امور اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی دانشگاه‌ها را نخواهند داشت.

در عین حال باید توجه داشت که علی‌رغم استقلال خودتنظیمی دانشگاه‌ها به استناد ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور که موجب می‌شود دانشگاه‌ها از قوانین و مقررات عمومی کشور همچون قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و نظائر این‌ها مستثنی شوند اما، این استقلال شامل اصول قانون اساسی کشور نمی‌شود. به بیان دیگر، پذیرفتنی نیست که دانشگاه بتوانند اصول مندرج در قانون اساسی را نادیده بگیرند و صرفاً دانشگاه‌ها از صلاحیت وضع قاعده در این چارچوب برخوردار هستند. رأی «شماره ۱۱۶۹ - ۱۳۹۶/۱۱/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری» و «دادنامه ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۸۴۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۱ با موضوع (ابطال بند ۱۱ مصوبه ۱۳۹۰/۰۶/۲۶ هیئت امنای دانشگاه تهران)»، مؤید این نظر است. بنابراین دیوان عدالت اداری مجاز به نظارت بر مصوبات دانشگاه‌های دولتی و از جمله دانشگاه شهید بهشتی است و در این راستا، مبنای نظارت دیوان آن است که از حدود صلاحیت تجاوزی صورت نگیرد و در این ارتباط به طور ویژه، اصول قانون اساسی نادیده گرفته نشوند؛ امری که در بند بعدی پرداخته خواهد شد.

۲-۳- استناد دیوان عدالت اداری به قانون اساسی در اعلام مغایرت مصوبات دانشگاه

در این قسمت نخست، امکان استناد دیوان به اصول قانون اساسی را بررسی می‌کنیم و سپس، دلالت بند ۳ اصل ۳ و اصل ۳۰ که در خصوص حق بر تحصیل و آموزش عالی هستند را می‌پردازیم.

۲-۳-۱- امکان‌پذیری استناد دیوان به قانون اساسی

مرجع صالح برای انطباق قوانین مصوب با قانون اساسی مطابق اصول ۴ و ۹۴ قانون اساسی، شورای نگهبان است ولیکن در خصوص این که کدام مرجع ناظر بر انطباق مقررات اجرایی با قانون اساسی است در قانون اساسی و قوانین عادی تصریحی وجود ندارد. اما از اصول متعدد قانون اساسی علی‌الخصوص اصل ۱۶۶ قانون اساسی که بیان می‌دارد: «احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است.» و همچنین اصل ۱۷۰ قانون اساسی، می‌توان دلیلی بر صلاحیت دیوان بر استناد به قانون اساسی در مقام صدور حکم دانست و بنابراین این مرجع را صالح برای انطباق مقررات اجرایی با قانون اساسی دانست. علاوه بر این با توجه به اطلاق موجود در متن مواد ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ و همچنین تصریح بند ۸۰ ماده ۸۰ همان قانون، برای استناد به قانون اساسی به عنوان مستند رأی دیوان عدالت اداری، می‌توان استشهاد نمود^۱. با واکاوی رویه قضایی این دیوان به این مهم می‌رسیم که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صلاحیت خود مبنی بر امکان استناد مستقیم به قانون اساسی را مورد پذیرش قرار داده و در آراء متعددی به استناد اصول قانون اساسی پرداخته است^۲. از بُعد دیگر، با توجه به آن که دیوان عدالت اداری یک مرجع قضایی عالی محسوب می‌شود و به دلیل عدم

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به (علم الهدی، سید حجت اله و مهرپور، حسین (۱۳۹۶)، «تحلیل امکان استناد دیوان عدالت اداری به قانون اساسی»، فصلنامه راهبرد، سال بیست و ششم، شماره ۸۳).

۲. ۱) دادنامه شماره ۲۷ کلاسه پرونده شماره ۲۵۶/۷۵ مورخ ۱۳۷۶/۰۳/۰۳ (۲) دادنامه شماره ۱۸۲ کلاسه پرونده شماره ۱۱۱/۸۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۰۳ (۳) رای شماره ۲۲۹ مورخ ۱۳۸۲/۰۶/۱۶: برای مشاهده تحلیل رای رجوع شود به (مزارعی، غلامحسین (۱۳۹۲)، جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان، تهران، انتشارات خرسندی).

حضور دادگاه ویژه قانون اساسی در نظام حقوقی ایران، دیوان عدالت به عنوان مرجع قضایی به مفهوم اعم، مجری قانون اساسی در مقررات اداری، نقش دادگاه قانون اساسی را ایفاء می‌نماید و چه‌بسا بتوان ادعا نمود که این مرجع، در ارتباط با مقررات، پاسبان و پاسدار قانون اساسی نیز می‌باشد.

۲-۳-۲- دلالت بند ۳ اصل ۳ و اصل ۳۰ قانون اساسی در خصوص

آموزش عالی

در خصوص دادنامه مورد بحث این مقاله، هیئت عمومی دیوان، به قانون اساسی استناد نکرده است. حال پس از پذیرش استنادپذیری قانون اساسی، مسئله آن است که بررسی کنیم آیا از اصول قانون اساسی آموزش عالی رایگان استنباط می‌شود یا خیر.

بند ۳ اصل ۳ قانون اساسی به تعمیم آموزش عالی و اصل ۳۰ قانون اساسی به گسترش وسایل تحصیلات عالی تا سرحد خودکفایی کشور به طور رایگان تصریح کرده است. لذا رایگان بودن آموزش عالی دولتی در هیچ‌یک از دو اصل مزبور به طور مطلق مورد نظر نبوده است. در همین راستا، دانشگاه‌های دولتی به منظور ایجاد خودکفایی تأسیس شده‌اند و لذا می‌توان مدعی رایگان بودن تحصیل در چنین دانشگاه‌هایی شد. گذراندن دروس جبرانی نیز تکلیفی است که دانشگاه خود در نظر گرفته و لذا از آنجایی که شاکی پس از شرکت در آزمون سراسری، در دانشگاه روزانه دولتی پذیرش گرفته است، مقرره‌ای که اخذ هر نوع وجهی را ایشان الزام کند، قابل نقض و رد است.^۱

۲-۴- امکان‌پذیری استناد به قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی،

اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ و قوانین

تنظیم‌بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴

هیئت عمومی دیوان به ماده ۲۰ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ استناد جسته است. با

۱. این‌که بیان شود، ضرورت گذراندن دروس جبرانی در دانشگاه شهید بهشتی (و دانشگاه‌های هم تراز) در دفترچه ثبت نام کنکور ارشد بیان می‌شود و دانشجو با اطلاع انتخاب می‌کند پذیرفته نیست زیرا دانشجو از گذران مطلع است و آن را می‌پذیرد ولی پرداخت هزینه برای آن که در دفترچه نیز بیان شده است و با توجه به توضیحاتی که بیان گردید، مورد پذیرش دانشجو نبوده است.

توجه به این که این رأی در تاریخ ۲۸ ۰۳ ۱۳۹۸ صادر گردیده؛ این نتیجه حاصل می شود که قانون مورد استناد دیوان منقضی گردیده بوده زیرا این قانون به موجب ماده ۲۳۵ همان قانون که مقرر می دارد: «این قانون تا پایان سال ۱۳۹۴ هجری شمسی معتبر است.» منقضی گردیده است و قانون بعدی یعنی قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴ ۱۲ ۱۳۹۵ در زمان صدور رأی لازم الاجرا بوده است و حتی اگر در آن در خصوص موضوع رأی سکوت شده باشد، همچنان به دلیل این که قانون مورد استناد در زمان رأی منقضی شده، قابلیت استناد نداشته است. فلذا با بررسی شواهد به این نتیجه می رسیم که قضات دیوان در بیان مواد استنادی خود در تحریر رأی دچار خطا گردیده اند. همچنین با توجه به ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب ۱۳۸۳ و ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ [که البته حکم آن در بند ب ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم آمده است]، امکان استناد به ماده ۶۰ قانون تنظیم و سایر احکام مالی وجود ندارد، چرا که رژیم حقوقی دانشگاه ها در محدوده صلاحیت مشخص شده، خاص است. دیگر استناد هیئت عمومی، ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴، می باشد که با توجه به مفاد آن می توان از این ماده استنباط نمود که دانشگاه های دولتی در مقطع دوره روزانه حق دریافت وجهی را ندارند ولیکن این ماده نیز در این خصوص تصریحی ندارد و بیشتر به روح و تفسیر آن توجه شده است.

۲-۵- ابطال پذیری مصوبات دانشگاه که در مطابقت با آیین نامه وزارتی

تنظیم شده باشد

آیین نامه حاکم بر تعیین وضعیت دروس جبرانی، «آیین نامه آموزشی دوره کارشناسی ارشد ناپیوسته» مصوب ۱۳۹۴/۰۷/۰۴ شورای عالی برنامه ریزی آموزشی وزارت علوم برای دانشجویان ورودی ۱۳۹۴ و بعد از آن^۱ است.

۱. این آیین نامه براساس، (بند ۱۲ ماده ۳ آیین نامه شورای عالی برنامه ریزی آموزشی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب ۱۳۹۳/۰۷/۲۸: «تصویب آیین نامه های آموزشی تمام دوره های آموزشی.») که خود بر اساس (بند ۳ جزء ب و بند ۱ جزء ج ماده ۲ و ماده ۶ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب ۱۳۸۳) می باشد؛ مقرر گردیده است.

آیین نامه صدرالشعار تشخیص گذراندن دروس جبرانی را بر عهده گروه تخصصی مربوطه و در راستای تقویت دانش یا مهارت دانشجویان قرار داده است و تعیین هزینه این‌گونه دروس را نیز به هیئت امنای دانشگاه‌ها واگذار نموده است، بنابراین شورای آموزشی دانشگاه در این خصوص صرفاً به تکلیفی که از سوی آیین‌نامه وزارتی پیش‌بینی شده عمل نموده و تعیین شهریه را با تصویب هیئت امنای قابل دریافت دانسته است.

در این ارتباط باید توجه داشت که هر دو مصوبه یعنی هم مصوبه وزارتی و هم مصوبه دانشگاه به صورت مستقل قابلیت ابطال دارند که رسیدگی به آن‌ها در فقد دادستان اداری منوط به طرح دعوی است. بنابراین، اگرچه مبنای قاعده‌گذاری دانشگاه، مصوبه وزارتی است اما با توجه به اینکه از مصوبه دانشگاه شکایت شده است، امکان رسیدگی و ابطال آن به طور مستقل وجود دارد و از این جهت با منع قانونی مواجه نیستیم.

نتیجه‌گیری

در پرونده مورد بحث این مقاله، یکی از دانشجویان مقطع روزانه دانشگاه شهید بهشتی در خصوص «تبصره ۱ ماده ۱۲ آیین نامه دوره کارشناسی ارشد ناپیوسته دانشجویان ورودی سال ۱۳۹۷ و مابعد مصوب شورای آموزشی دانشگاه شهید بهشتی مورخ ۳۰ / ۵ / ۱۳۹۷» به خواسته ابطال آن به دیوان عدالت اداری شکایت برده است. از آن جایی که مطابق قوانین بررسی شده، دانشگاه شهید بهشتی دولتی است و یک مؤسسه دولتی محسوب می‌شود و دارای شخصیت حقوقی مستقل است که مطابق بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، این مرجع صلاحیت رسیدگی داشته است. البته مطابق ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶ «دانشگاه‌ها مجازند در چارچوب مصوبات هیئت امناء و 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 چهارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی که به تأیید وزارت علوم و تحقیقات و فناوری رسیده، عمل کنند. لذا صلاحیت

دیوان در این ارتباط بررسی مصوبات دانشگاه از حیث عدم تجاوز از حدود صلاحیت و نقض اصول قانون اساسی است. حال از آن جایی که تعمیم رایگان آموزش عالی تا حد سر خودکفایی مورد تصریح قانون‌گذار اساسی قرار دارد، قدر مسلم می‌توان دانشگاه‌های دولتی را مصداق تحقق این گزاره دانست و لذا دانشگاه مزبور حق اخذ هیچ‌گونه وجهی را از دانشجویان پذیرفته شده دوره روزانه در هیچ مقطعی را ندارند. البته بدیهی است که اخذ وجه از دانشجویان مشروط شده و امثالهم موضوع دیگری بوده و دارای توجیه است. با توجه به تمام این موارد؛ به نظر می‌رسد، رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال مقرره مورد نزاع، در نتیجه امر، مورد تأیید باشد. ولیکن همان‌طور که بررسی گردید، مستندات هیئت عمومی خالی از اشکال نبوده و بهتر بود در این خصوص دقت و بررسی بیشتری انجام می‌داد تا به قوانین منقضی و غیرمعتبر استناد داده نشود.

در پایان جهت پیشرفت نظام قضایی ایران پیشنهاد می‌گردد، به لزوم وجود دادسرای دیوان عدالت اداری و همچنین مرجع اختصاصی احیای حقوق بشر و شهروندی توجه لازم گردد تا در مواردی مشابه این پرونده که مصوبه مرجع بالاتر نیز قابلیت ابطال دارد، رسیدگی مقتضی نیز صورت پذیرد.

فهرست مقالات

- جلالی، محمد و سعیدی روشن، حمیده (۱۳۹۵)، نقش دیوان عدالت اداری در صیانت از قانون اساسی، **مجله حقوقی دادگستری**، سال هشتم، شماره نود و چهارم.
- صمیمی، محمد و حاجی‌پور کندرود، علی (۱۳۹۷)، تأملی بر مفهوم شخصیت حقوقی وزارت‌خانه‌ها در نظام حقوقی ایران (از تئوری تا عمل)، **ماهنامه آفاق علوم انسانی**، شماره شانزدهم
- علم‌الهدی، سید حجت اله و مهرپور، حسین (۱۳۹۶)، تحلیل امکان استناد دیوان عدالت اداری به قانون اساسی، **فصلنامه راهبرد، تابستان**.
- فتح‌اله‌پور گرنگاه، سکینه و دانشپور بخشایش، عیسی (۱۴۰۰)، بررسی شخصیت حقوقی وزارت‌خانه‌ها در نظام حقوقی ایران، **هشتمین کنفرانس بین‌المللی دستاوردهای نوین پژوهشی در فقه، حقوق و علوم انسانی**، تهران.
- مرندي، الهه و قربانی، اعظم (۱۴۰۰)، «مبانی و سازوکارهای حمایتی حق آموزش در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اسناد حقوق بشری»، **مطالعات حقوق بشر اسلامی**، شماره هشتم
- مزارعی، غلامحسین (۱۳۹۲)، **جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان**، تهران، انتشارات خرسندی.