

حکمرانی دانشگاهی

مطالعه تطبیقی در حقوق آمریکا، آلمان و ایران

(با تأکید بر رویه قضایی)

پرهام بهرامی

بدیع فتحی

به سفارش اداره پژوهش و اطلاع‌رسانی علمی

مدیریت آموزش دادگستری کل استان تهران

انتشارات جنگل

سرشناسه

عنوان و نام پدیدآور

مهرآرام، پرهام، ۱۳۶۸ -

حکمرانی دانشگاهی: مطالعه تطبیقی در حقوق آمریکا، آلمان و ایران (با تأکید بر رویه قضایی)
پرهام مهرآرام، بدیع فتحی / به سفارش: اداره پژوهش و اطلاع‌رسانی علمی مدیریت آموزش
دادگستری کل استان تهران

تهران: جنگل، جاودانه، ۱۳۹۶

مشخصات نشر

مشخصات ظاهری

۲۲۸ ص.

شابک

۹۷۸-۶۰۰-۳۱۶-۷۹۸-۸

وضعیت فهرست‌نویسی: فیا

موضوع

دانشگاه‌ها و مدارس عالی - - قوانین و مقررات - - ایران

موضوع

Universities and Colleges - Law and Legislation - Iran

موضوع

دانشگاه‌ها و مدارس عالی - - قوانین و مقررات - - ایالات متحده

موضوع

Universities and Colleges - Law and Legislation - United States

موضوع

دانشگاه‌ها و مدارس عالی - - قوانین و مقررات - - آلمان

موضوع

Universities and Colleges - Law and Legislation - Germany

موضوع

دانشگاه‌ها و مدارس عالی - - قوانین و مقررات - - مطالعات تطبیقی

موضوع

Universities and Colleges - Law and Legislation - Comparative Studies

موضوع

دانشگاه‌ها و مدارس عالی - ایران - - مدیریت

موضوع

Universities and Colleges - Iran - Administration

موضوع

دانشگاه‌ها و مدارس عالی - - ایالات متحده - - مدیریت

موضوع

Universities and Colleges - United States - Administration

موضوع

دانشگاه‌ها و مدارس عالی - - آلمان - - مدیریت

موضوع

Universities and Colleges - Germany - Administration

شناسه افزوده

مجله، ۱۳۶۲ -

شناسه افزوده

ایران: وزارت دادگستری، دادگستری کل استان تهران، مدیریت آموزش و پژوهش

رده‌بندی کنگره

۱۳۹۶، ۴۷/م، KMH

رده‌بندی دیویی

۳۴۱/۵۵۰.۷۴

شماره کتابشناسی ملی

۵۰۱۲۳۲۷



عنوان کتاب: حکمرانی دانشگاهی: مطالعه تطبیقی در حقوق آمریکا، آلمان و ایران (با تأکید بر رویه قضایی)

به سفارش: اداره پژوهش و اطلاع‌رسانی علمی مدیریت آموزش دادگستری کل استان تهران

تألیف: پرهام مهرآرام، بدیع فتحی

نظارت و کنترل: مهدی ناصری دولت‌آبادی

ویراستار: عبدالحمید ربیع‌نیا

ناشر: انتشارات جنگل، جاودانه

ناظر فنی: امین لشکری

نوبت و سال چاپ: اول، ۱۳۹۶

قطع و تیراژ: وزیری، ۲۵۰۰ نسخه

قیمت: ۲۰۰۰۰۰ ریال

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۳۱۶-۷۹۸-۸

- مسئولیت علمی مطالب و نظریه‌ها متوجه مؤلفان است و الزاماً نظریه آموزش و پژوهش دادگستری استان تهران نمی‌باشد.
- آموزش و پژوهش دادگستری استان تهران از هر گونه نقد و نظر نسبت به محتوای این کتاب استقبال می‌کند.

فهرست مطالب

دیباجه مهدی ناصری دولت آبادی

مقدمه مؤلفان

فصل نخست: مفهوم‌شناسی حکمرانی دانشگاهی

- گفتار نخست: تعریف حکمرانی دانشگاهی..... ۱
- گفتار دوم: رابطه - حکمرانی دانشگاهی با استقلال دانشگاهی..... ۲
- گفتار سوم: آزادی دانشگاهی..... ۵
- بند نخست: آزادی دانشگاهی و آزادی بیان..... ۵
- بند دوم: مصداق‌های آزادی دانشگاهی..... ۹
- ۱- آزادی دانشگاهی به مثابه یک حق فردی..... ۱۰
- ۲- آزادی دانشگاهی به مثابه یک حق نهادی..... ۱۱
- ۳- آزادی دانشگاهی به مثابه حق مشارکت..... ۱۳
- ۴- تعارض میان مصداق‌ها..... ۱۴

فصل دوم: حکمرانی دانشگاهی در ایالات متحده آمریکا

- گفتار نخست: تاریخچه آزادی و حکمرانی دانشگاهی در ایالات متحده آمریکا..... ۱۷
- گفتار دوم: آزادی دانشگاهی در ایالات متحده آمریکا..... ۲۲
- بند نخست: رویه قضایی پیش از پرونده «Pickering»؛ طرح «آزادی دانشگاهی» به عنوان مصداقی از متمم اول قانون اساسی ایالات متحده آمریکا..... ۲۳
- بند دوم: رویه قضایی ایالات متحده آمریکا پس از پرونده «Pickering»؛ محدودیت بر «آزادی دانشگاهی»..... ۲۵
- بند سوم: مصداق‌های آزادی دانشگاهی در ایالات متحده آمریکا..... ۳۰
- گفتار سوم: حکمرانی مشترک در ایالات متحده آمریکا..... ۳۳
- بند نخست: مفهوم و اصول حکمرانی مشترک..... ۳۴
- بند دوم: حکمرانی مشترک در رویه قضایی آمریکا..... ۳۸
- گفتار چهارم: استخدام رسمی..... ۳۹

- بند نخست: اهداف و مبانی استخدام رسمی..... ۴۰
 بند دوم: چالش‌های استخدام رسمی..... ۴۲

فصل سوم: حکمرانی دانشگاهی در آلمان

- گفتار نخست: تاریخچه آزادی و حکمرانی دانشگاهی در آلمان..... ۴۹
 گفتار دوم: آزادی دانشگاهی در آلمان..... ۵۲
 بند نخست: مبنای قانونی آزادی دانشگاه..... ۵۲
 بند دوم: ویژگی‌های آزادی دانشگاهی در آلمان..... ۵۴
 گفتار سوم: دوره‌های حکمرانی دانشگاهی در آلمان..... ۵۷
 بند نخست: حکمرانی دانشگاهی سنتی در آلمان..... ۵۷
 بند دوم: حکمرانی دانشگاهی در آلمان امروز..... ۶۲
 ۱- تنظیم‌گر اداره و خودمختاری دانشگاهی..... ۶۳
 ۲- هدایت بیرونی..... ۶۵
 ۳- ایجاد فضای رقابتی..... ۶۶
 ۴- خودمختاری دانشگاهی..... ۶۸

فصل چهارم: حکمرانی دانشگاهی در ایران

- گفتار نخست: تاریخچه حکمرانی دانشگاهی در ایران..... ۶۹
 گفتار دوم: حکمرانی دانشگاهی در شرایط کنونی ایران..... ۷۱
 بند نخست: آزادی و حکمرانی دانشگاهی در اسناد بالادستی..... ۷۱
 بند دوم: استقلال دانشگاهی در نظم حقوقی ایران..... ۷۷
 ۱- استقلال ساختاری..... ۷۸
 ۲- استقلال محتوایی..... ۹۸
 ۳- استقلال مالی..... ۱۰۱
 گفتار سوم: حکمرانی دانشگاهی در رویه قضایی ایران..... ۱۰۳
 بند نخست: شخصیت مستقل حقوقی دانشگاه..... ۱۰۳
 ۱- شناسایی شخصیت مستقل حقوقی دانشگاه در رویه قضایی ایران..... ۱۰۳
 ۲- آثار استقلال شخصیت حقوقی دانشگاه‌ها..... ۱۰۶
 ۳- نوع تصمیم دیوان عدالت اداری در صورت عدم صلاحیت رسیدگی به دعوا، له یا علیه دانشگاه‌ها..... ۱۰۹

۴- دشواری تشخیص ماهیت دولتی یا غیر دولتی بودن دانشگاه‌ها و بازتاب آن در رویه قضایی ایران.....	۱۱۷
بند دوم: صلاحیت و حدود دخالت قوه قضائیه در رسیدگی به دعاوی دانشگاهی.....	۱۱۹
۱- رویکرد رویه قضایی نسبت به مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص عدم دخالت مراجع قضایی در دعاوی دانشگاهی.....	۱۲۰
۱-۱- جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در نظام قانونگذاری ایران.....	۱۲۰
۱-۲- آرای مؤید قابلیت اعتراض کمیسیون‌های تخصصی دانشگاه‌ها در مراجع قضایی.....	۱۲۵
۱-۳- آرای مؤید عدم قابلیت اعتراض کمیسیون‌های تخصصی دانشگاه‌ها در مراجع قضایی.....	۱۲۷
۱-۴- خروج کارمندان از شمول ماده واحده شماره ۶۳۰ تاریخ ۸۷/۶/۱۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی.....	۱۳۰
۲- رویکرد رویه قضایی به آرای هیأت‌های تخصصی و علمی.....	۱۳۱
۱-۲- پذیرش ادعای عدم دخالت قضایی.....	۱۳۲
۲-۲- استثناهای وارده بر اصل عدم مداخله قضایی.....	۱۳۴
۱-۲-۲- معیار تخلف از مقررات.....	۱۳۴
۲-۲-۲- معیار حق مکتسب.....	۱۴۱
۳-۲-۲- معیار منع تبعیض ناروا.....	۱۴۷
۳-۲- قائل شدن به مرور زمان.....	۱۶۲
۴-۲- مداخله، از نوع «دستور موقت».....	۱۶۲
بند سوم: آزادی دانشگاهی در رویه قضایی ایران.....	۱۶۴
بند چهارم: مقررات استخدامی.....	۱۷۲
۱- مقررات استخدامی استادان دانشگاه.....	۱۷۳
۱-۱- جذب هیأت علمی.....	۱۷۳
۱-۲- ارتقاء.....	۱۸۴
۱-۲-۱- تبدیل وضعیت استخدامی.....	۱۸۴
۲-۲-۱- ارتقاء مرتبه علمی.....	۱۸۷
۳-۱- از بین رفتن رابطه استخدامی.....	۱۹۲
۴-۱- بازنشستگی.....	۱۹۴
۲- نظام استخدامی کارمندان در دانشگاه‌های ایران.....	۱۹۷
برآمد.....	۲۰۹
فهرست منابع.....	۲۱۱

مقدمه مؤلفان

کارکرد مهم دانشگاه در جامعه بر کسی پوشیده نیست. دانشگاه را می‌توان خرد جامعه دانست که از آن، هم در برابر خشکاندیشی و واپس‌گرایی و هم در برابر مدگرایی در عالم اندیشه پاسداری می‌شود؛ اما برای این که بتواند این وظیفه را به درستی انجام دهد باید از ساختار حقوقی مناسب برخوردار باشد که آن را در این امر یاری کند، ساختاری که با تنظیم روابط عناصر گوناگون دانشگاه با یکدیگر و با جامعه و تخصیص بهینه منابع، از یک سو استقلال دانشگاه را که لازمی برای اندیشیدن است فراهم آورد و از سوی دیگر، ارتباط دانشگاه را با سایر نهادهای تأثیرگذار در جامعه رقرار کند تا دانشگاه بتواند در مسیر حل مشکلات موجود در جامعه گام بردارد. چنین امری چندان ساده نیست؛ چراکه گام برداشتن در مسیر هر کدام تا حدودی به دور شدن از هدف دیگر منجر خواهد شد. از همین رو، رسیدن به موازنه‌ای قابل پذیرش، ذهن بسیاری از حقوقدانان را به خود مشغول کرده و البته راهکارهایی هم ارائه گردیده است، راهکارهایی که می‌بایست طیف گسترده‌ای از مؤلفه‌ها را در کنار هم قرار داده و همگی آنها را با یکدیگر به سامان کند؛ از پاسداری بر آزادی بیان و حقوق پژوهشگران گرفته تا کارآمدی بیشتر نهاد دانشگاه و از استقلال دانشگاه در برابر فشارهای سیاسی و اقتصادی گرفته تا چنانکه اشاره شد، هماهنگی بیشتر با نیازهای اقتصادی و فرهنگی.

آزادی پژوهش و آموزش و کارکرد مهم نهادهای آموزش عالی در جامعه، مداخله صاحبان قدرت در امور آموزشی، بازارپسند کردن آن و تلاش برای فرارفتن از محدودیت‌های سیاسی و اقتصادی به منظور دستیابی به حقیقت، هیچ‌کدام امور جدیدی نیستند. اگر به تاریخ اندیشه نگاهی بیندازیم «سقراط» که می‌توانیم او را پدر فلسفه بنامیم، از سوفسطائیان که دانش و آموزش را اسباب مال اندوزی کرده بودند گله می‌کرد و آنان را به سخره می‌گرفت و «افلاطون» گرفتن دستمزد در برابر آموزش را ناپسند می‌دانست. همین «سقراط»، جان خود را بر سر آموزه‌های خود گذاشت و با سر کشیدن جام شوکران، از همان سپیده دم تاریخ اندیشه، برای تمامی اندیشمندان این پرسش را مطرح کرد که تا چه اندازه یک اندیشمند باید از آزادی اندیشه و مصونیت در برابر قدرت سیاسی برخوردار باشد؟!

امروز نیز در شرایط مشابهی هستیم و دولت‌های مدرن دارای طبع مداخله‌جویی هستند

و اگر دولت‌ها تمامیت‌خواه نیز باشند این خصیصه شدت می‌گیرد. در عین حال، اندیشه اقتصاد آزاد و ارزش‌های آن از جمله کارآمدی، بر وجوه دیگر زندگی انسانی سایه افکنده است. بنابراین، نظام‌های آموزش عالی دوباره با پرسش‌های بالا مواجه‌اند و با توجه به پاسخی که به این پرسش داده‌اند دست به اصلاح ساختار خود زده‌اند. در این میان، آن کشورهایی که به دنبال برقراری مناسب‌ترین سامانه آموزشی بوده‌اند کوشیده‌اند تا توازنی میان تمام مؤلفه‌های پیش‌گفته برقرار کنند.

در این راستا، پژوهش حاضر در پی آن است تا ضمن بررسی کوشش‌های انجام شده بتواند الگو، مناسبی را برای مدیریت آموزش عالی در دانشگاه‌ها - که ما آن را «حکمرانی دانشگاهی» نام نهادیم - ارائه نماید. این نوشتار به صورت تطبیقی و با محور قرار دادن چند کشور سامان یافته است. در این میان، سه کشور ایران، آلمان و آمریکا برگزیده شده‌اند و این گزینش نیز بی‌دلیل نبوده است. کشورهای آلمان و آمریکا هر کدام دارای ویژگی‌هایی هستند که پژوهشگر علاقه‌مند به این موضوع را وامی‌دارد که درباره آنها به پژوهش بپردازد. ایالات متحده از آغاز «نویس کارآمد و نزدیک به قالب‌های حقوق تجارت را پیش‌بینی کرد. با گذر زمان، با توجه به ویژگی‌های منحصر به فرد «دانشگاه» که آن را از سایر نهادهای عمومی و بازرگانی جدا می‌کرد، نهاد های حقوقی مجزایی را ایجاد کرد و به الگوهای اروپایی اندکی نزدیک‌تر شد. همچنین، ایالات متحده با داشتن بیشترین حجم تولید علم و معتبرترین دانشگاه‌های جهان - که تا عده‌ای مدیون همان کارآمدی و رویکرد تجاری آن است - چشم هر پژوهشگری را خیره می‌کند. و اگر به سوی بررسی این الگوی موفق و تأمل در آن سوق می‌دهد. افزون بر همه این ویژگی‌ها، نظام دانشگاهی ایران در مقاطعی از تاریخ خود به دلیل روابط علمی نزدیک میان آمریکا و ایران، ساختارهای دانشگاهی آمریکا را اقتباس کرده است. اگر همه این ویژگی‌ها را کنار هم بگذاریم گزینش این کشور برای مطالعه موجه جلوه می‌کند.

در مقابل، الگوی آلمانی مدیریت نظام آموزش عالی، خود مرجع الهام بسیاری از کشورها از جمله ایالات متحده آمریکا بوده است. شاید بتوان این کشور را مهد «آزادی دانشگاهی» دانست. ریشه‌های عمیق آزادی دانشگاهی در این کشور که ریشه در تقابل دولت با نهاد «دانشگاه» برای دخالت و مهار کردن دخالت دارد، مطالعه آن را برای جامعه ما مناسب می‌نمایاند. الگوی آلمانی را باید الگویی دانست که به پژوهش ناب بیشتر از سایر مؤلفه‌ها بها می‌دهد و از این رو، تا سال ۱۹۹۰ میلادی در برابر تجاری کردن فعالیت‌های دانشگاهی مقاومت کرده و به آرامی تسلیم برخی ضرورت‌های آن شده است.

در فرجام نیز ایران، میهن کهن شکوهمند تاریخ‌ساز ما مورد توجه قرار گرفته است. دگرگونی‌های پی در پی از اواخر دهه ۱۳۶۰ خورشیدی و تنظیم قوانین و آیین‌نامه‌های بسیار، خبر از عزم قانونگذار برای متحول کردن سامانه آموزشی ایران دارد. چنین خواسته‌ای نیز جز با پژوهش و نقد مستمر و مطالعه تطبیقی امکان‌پذیر نخواهد بود. بدون شک، هیچ جزئی از اجزای جامعه ما نمی‌تواند بدون وجود دانشگاه مستقل و کارآمد به غایت موردنظر خود برسد و بازار، تجارت، صنعت و حتی فرهنگ، هیچ‌کدام نمی‌توانند حساب خود را از دانشگاه جدا کنند. بنابراین، پژوهش درباره مدیریت دانشگاهی، ضرورتی انکارناپذیر به حساب می‌آید. لازم به ذکر است که پیش از ما نیز پژوهشگرانی به این حوزه پرداخته‌اند و ما در حد توان و نیاز خود از منابع موجود در این زمینه استفاده کرده‌ایم. دکتر علی‌اکبر گرجی در کتاب «حقوقی‌سازی سیاست: تحلیل عملکرد دولت و وقایع سیاسی روز از دیدگاه حقوق عمومی» برای یکی از مقاله‌ها از عنوان «حکمرانی دانشگاهی» استفاده کرده‌اند.^۱ همچنین، «آزادی دانشگاهی» - که یکی از کلید واژه‌های پژوهش پیش رو است - در ایران در مقاله ارزشمندی با نام «آزادی علمی» نگارش آقای مسعود فراستخواه،^۲ به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است. به همین دلیل، این نوشتار به طرح تمامی مفاهیم مرتبط با «آزادی دانشگاهی» نپرداخته و صرفاً بخشی را مطرح کرده است که در راستای کل پژوهش بوده و در پژوهش‌های پیشین مورد توجه قرار نگرفته‌اند. افزون بر آن، الگوهای سنتی و نو در زمینه «حکمرانی دانشگاهی»، در مقاله «آزادی با نام «مبانی و چالش‌های نظری به کارگیری الگوهای مدیریت‌گرا در دانشگاه» به قلم شمس‌السادات زاهدی و علی چیت‌ساز،^۳ مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین، کتاب ارزشمندی با عنوان «درآمدی بر نظام حقوقی دانشگاه‌های ایران (دولتی و غیردولتی)» توسط آقای جواد محمودی (استادیار دانشگاه شهرکرد) منتشر شده است که هرچند اشاره‌ای به مفهوم «آزادی دانشگاهی» ندارد اما در آن، نظام اداری، استخدامی و مالی دانشگاه‌ها به خوبی مورد بحث قرار گرفته است.^۴ در راستای ارائه مطلوب پژوهش حاضر، فصل نخست آن را به مفهوم‌شناسی «حکمرانی

۱- گرجی، علی‌اکبر؛ حقوقی‌سازی سیاست: تحلیل عملکرد دولت و وقایع سیاسی روز از دیدگاه حقوق عمومی، انتشارات خرسندی، چاپ دوم، ۱۳۹۵.

۲- فراستخواه، مسعود؛ آزادی علمی، مجلس و پژوهش، سال ۱۰، شماره ۴۱، ۱۳۸۲.

۳- زاهدی، شمس‌السادات و چیت‌ساز، علی، مبانی و چالش‌های نظری به کارگیری الگوهای مدیریت‌گرا در دانشگاه، فصلنامه مطالعات مدیریت، شماره ۵۶، ۱۳۸۶.

۴- محمودی، جواد؛ درآمدی بر نظام حقوقی دانشگاه‌های ایران (دولتی و غیر دولتی)، میزان، چاپ اول، ۱۳۹۵.

دانشگاهی» اختصاص داده‌ایم. در این فصل کوشیده‌ایم تا مفهوم مورد پژوهش را در مقایسه با مفاهیم مشابه، بهتر بشناسانیم تا از خلط مفهومی در کل پژوهش جلوگیری شود. از همین رو، پس از نسبت‌سنجی سه مفهوم «حکمرانی دانشگاهی»، «آزادی دانشگاهی» و «استقلال دانشگاهی»، هر یک از فصل‌های سه‌گانه باقی‌مانده را به یکی از کشورهای مورد مطالعه اختصاص داده‌ایم و گفتارهای مرتبط با هر کدام را نیز بر حسب ویژگی‌های آن سامانه حقوقی ملی برگزیده‌ایم. از آنجا که این پژوهش درصدد روشن‌تر کردن ابعاد حقوقی «حکمرانی دانشگاهی» است، از جنبه‌های مدیریتی آن جز در حد نیاز صرف‌نظر شده است. در مقابل، بایگاه پرننگی به رویه قضایی در هر کدام از این سامانه‌ها داده شده و تلاش گردید است که دگرگونی‌های رویه قضایی تحت تأثیر تحولات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مورد توجه قرار گیرد و اعتقاد بر این بوده است که رویه قضایی، چکیده حقوق است و باید واقعیت هر سامانه حقوقی را در دادگاه سنجید.

لازم به ذکر است که اگرچه نگاه نگاران تلاش کرده‌اند تا بیشترین دقت علمی را در تدوین این اثر به کار گیرند، اما این حال آن را خالی از هرگونه کاستی نمی‌دانند و از جامعه علمی کشور تقاضا دارند که انتقادات، دیدگاه‌ها و یا تصمیمات قضایی خود را از طریق رایانامه‌های pari.m.mehraram@yahoo.com و bazm.2636@yahoo.com ارسال فرمایند تا در چاپ‌های بعدی این کتاب مورد استفاده قرار گیرد.

در پایان، ضمن ارج نهادن بر تلاش‌های جناب آقای مهدی ناصری دولت‌آبادی، معاون محترم منابع انسانی دادگستری کل استان تهران که نگارندگان را در به ثمر رسیدن این اثر بسیار یاری نمودند، بر خود لازم می‌دانیم از جناب آقای دکتر ارج بابایی، سرپرست محترم پژوهشکده استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور در پژوهشگاه قوه قضائیه که امکان دسترسی به برخی آرای مورد نیاز را فراهم کردند و نیز ویراستار ارجمند جناب آقای عبدالحمید ربیع‌نیا نهایت سپاس را داشته باشیم.

پرهام مهرآرام، بدیع فتحی

۱۶ مهر ۱۳۹۶ خورشیدی