



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تفسیر قانون تشکیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی»

مقدمه

تا سال ۱۳۶۴، وزارت بهداشتی و بهزیستی وجود داشت. با تصویب قانون تشکیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در ۱۳۶۴/۷/۹، مجلس شورای اسلامی، موضوع آموزش پزشکی را در صلاحیت این وزارت قرار داد. پیش از این، آموزش پزشکی در صلاحیت وزارت فرهنگ و آموزش عالی وقت قرار داشت و دانشگاه‌ها و دانشکده‌های علوم پزشکی زیر نظر وزارت فرهنگ و آموزش عالی قرار داشتند. بر همین اساس و در جهت انتقال آموزش پزشکی از وزارت فرهنگ و آموزش عالی به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، ماده (۲) قانون اشعار داشت: «با تصویب این قانون و تشکیل وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی وزارت بهداشتی و بهزیستی منحل می‌شود و کلیه وظایف، اختیارات، امکانات، کارکنان، دارایی‌ها، اعتبارات و تعهدات وزارت بهداشتی و سازمان‌های وابسته به آن و آن قسمت از وظایف، اختیارات، امکانات، کارکنان، دارایی‌ها، اعتبارات و تعهدات وزارت فرهنگ و آموزش عالی در زمینه بهداشت، درمان، آموزش و پژوهش پزشکی به این وزارت منتقل می‌گردد».

متعاقب این قانون، در عمل دانشکده‌های علوم پزشکی دانشگاه تهران به عنوان یکی از مصادیق حکم مزبور، از این دانشگاه منتزع و مستقل گردیدند و دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی تهران را تشکیل دادند که تابع وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی بوده و است.

اظهار نظر کارشناسی

در خصوص طرح حاضر نکات حقوقی زیر حائز اهمیت است:

۱. در مقدمه طرح که حاوی استدلال طراحان آن است، آمده است که ماده (۲) قانون در تفسیر اجرایی مجریان برخلاف قواعد منطقی به دانشگاه تهران دارای شخصیت حقوقی مستقل تسری یافته است و جهت اصلاح این تفسیر نادرست اجرایی، تفسیر قانون مزبور لازم است».

میرهن است که تفسیر صحیح قوانین بدون توجه به اهداف مقنن ممکن نیست. هدف از تصویب قانون، به صراحت در ماده (۱) آن بیان شده است. با توجه به هدف مزبور مبنی بر «استفاده مطلوب و هماهنگ از امکانات پزشکی کشور در جهت تأمین و تعمیم بهداشت و درمان و بهزیستی و آموزش و پژوهش پزشکی»، باید این قانون به نحوی تفسیر شود که قابلیت تحقق هدف مزبور را داشته باشد. اگر دانشگاه تهران را مشمول حکم ماده (۲) قانون مزبور ندانیم، «استفاده مطلوب و هماهنگ» قابل تحقق نخواهد بود، زیرا مصوبات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی شامل دانشکده علوم پزشکی دانشگاه تهران نخواهد شد و در عمل، هماهنگی به وجود نخواهد آمد کما اینکه

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۶۱

شماره چاپ:

۱۳۵۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۲/۷

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات حقوقی

سایر دفاتر:

مطالعات اجتماعی

مطالعات مالیه عمومی

و توسعه مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۶۴۳۲

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۰۲/۲۵

در متن پاسخ استفساریه بر عدم شمول مقررات وزارت عتف بر دانشگاه تهران تصریح شده است. حال آنکه ماده (۷) قانون در جهت تحقق هدف مزبور به صراحت بیان می‌دارد: «سیاستگذاری - تعیین خط مشی و برنامه‌ریزی آموزشی پزشکی به عهده این وزارت است که این امور باید به تأیید شورای عالی انقلاب فرهنگی برسد».

۲. مقنن و سایر مراجع قانونی ذیصلاح بارها تفسیر خود از ماده (۲) قانون را به نحوی اعمال و اعلام کرده‌اند که به عنوان نمونه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- مصوبه جلسه ۵۳۶ مورخ ۱۳۸۳/۱/۱۸ شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص تسری مصوبات هیئت امنای دانشگاه علوم پزشکی تهران به اعضای هیئت علمی سازمان پزشکی قانونی: این مصوبه به معنای تأیید تفسیر مجریان از تأسیس دانشگاه علوم پزشکی تهران بر اساس حکم ماده (۶) قانون^۱ است.

- مصوبه مورخ ۱۳۹۲/۶/۲۶ شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص انتزاع دانشگاه علوم پزشکی و خدمات درمانی و بهداشتی ایران از دانشگاه علوم پزشکی و خدمات درمانی و بهداشتی تهران.

۳. فارغ از هدف مقنن و تفسیر مراجع قانونی از ماده (۲) قانون، تفسیر ارائه شده در این طرح به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، مغایر با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و دهم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

توضیح اینکه جزء «۱» بند «۷» سیاست‌های کلی سلامت ابلاغی ۱۳۹۳/۱/۱۸ مقام معظم رهبری حکم به «تولیت نظام سلامت شامل سیاستگذاری‌های اجرایی، برنامه‌ریزی‌های راهبردی، ارزشیابی و نظارت توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی» کرده است و فرض استقلال دانشگاه تهران و دانشکده علوم پزشکی آن از ماده (۲) قانون، خلاف این سیاست کلی است.

به علاوه، ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، در مقام تأکید، تصریح کرده است که «سیاست‌های کلی برنامه ششم و سایر سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری لازم‌الاجرا» هستند. در نتیجه، تصویب طرح استفساریه حاضر، به دلیل مغایرت با حکم ماده (۱۲۳) مزبور، بر اساس جزء «۵» بند «د» ماده (۱۱۷) و ماده (۱۸۱) قانون آیین نامه داخلی مجلس، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان مجلس است.

۴. از تاریخ تصویب قانون تشکیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، شخصیت حقوقی دانشگاه‌های علوم پزشکی از دانشگاه‌های کشور مستقل شده و پیوند دانشگاه علوم پزشکی تهران نیز با دانشگاه تهران به طور کامل قطع گردیده است. لذا ایجاد ارتباط میان دانشگاه‌های علوم پزشکی و دانشگاه تهران در قالب استفساریه امکان‌پذیر نمی‌باشد. در این راستا، ماده (۶) قانون مذکور مقرر می‌دارد: «این وزارت موظف است از ادغام دانشکده‌های گروه پزشکی وزارت فرهنگ و آموزش عالی و مجتمع‌ها و مؤسسات آموزشی و آن تعداد از بیمارستان‌های وزارت بهداشتی و بهزیستی منتقله به این وزارت که توان آموزشی دارند دانشگاه‌های علوم پزشکی را تأسیس و نسبت به توسعه آنها و ایجاد مراکز جدید در چارچوب سیاست‌های آموزش عالی کشور با فراهم آوردن امکانات و وسایل و تجهیزات لازم اقدام نماید».

۵. به موجب قانون تأسیس وزارت علوم و آموزش عالی مصوب ۱۳۴۶، نظارت بر امور دانشگاه‌ها و دانشکده‌ها و مؤسسات آموزش عالی و صدور اجازه تأسیس یا توسعه آنها و همچنین جلوگیری از ادامه فعالیت و یا لغو اجازه در صورت عدم رعایت مقررات، بر عهده وزارت علوم و آموزش عالی است؛ همچنین به موجب قانون اصلاح قانون تأسیس وزارت علوم و آموزش عالی، تعیین ضوابط اساسی آموزشی و پژوهشی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مؤسسات پژوهشی و هماهنگ کردن ضوابط سازمانی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مؤسسات

۱. ماده (۶) - این وزارت موظف است از ادغام دانشکده‌های گروه پزشکی وزارت فرهنگ و آموزش عالی و مجتمع‌ها و مؤسسات آموزشی و آن تعداد از بیمارستان‌های وزارت بهداشتی و بهزیستی منتقله به این وزارت که توان آموزشی دارند دانشگاه‌های علوم پزشکی را تأسیس و نسبت به توسعه آنها و ایجاد مراکز جدید در چارچوب سیاست‌های آموزش عالی کشور با فراهم آوردن امکانات و وسایل و تجهیزات لازم اقدام نماید.

پژوهشی و ضوابط و اصول کلی مقررات استخدامی اعضای هیئت علمی و همچنین سایر مستخدمین دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مؤسسات پژوهشی از وظایف وزارت علوم و آموزش عالی می‌باشد.

این دو قانون که مؤخر بر قانون تأسیس دانشگاه تهران است کلیه دانشگاه‌ها را زیرمجموعه وزارت علوم قرار داده است. این موضوع در ماده (۱۰) قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب ۱۳۸۳ نیز آورده شده است. شایان ذکر است، ماده مذکور، برای تمامی دانشگاه‌ها شخصیت حقوقی مستقل قائل شده و با وجود این آنها را به لحاظ سلسله‌مراتب اداری، زیرمجموعه وزارت علوم تعریف می‌نماید.^۱

۶. ماده (۱) «قانون اجازه تأسیس دانشگاه تهران مصوب ۱۳۱۳/۰۳/۰۸» مقرر می‌دارد: «مجلس شورای ملی به وزارت معارف اجازه می‌دهد مؤسسه‌ای بنام دانشگاه برای تعلیم درجات عالی‌ه علوم و فنون و ادبیات و فلسفه در طهران تأسیس نماید».

لذا دانشگاه تهران از ابتدا تحت نظر و وابسته به وزارت معارف تأسیس گردیده و تحت نظارت وزارت یاد شده اداره شده است؛ به این ترتیب که تعیین رئیس دانشگاه ماده (۳) و انجام امور اداری و مالی دانشگاه تحت مسئولیت مستقیم وزیر معارف ماده (۷) انجام می‌گردید. لذا داشتن شخصیت حقوقی دانشگاه هیچگاه به معنای استقلال مطلق دانشگاه نبوده است و همواره این دانشگاه به یکی از وزارتخانه‌های فعال در حوزه آموزش عالی وابسته بوده است.

۷. شایان ذکر است، به غیر از دانشگاه تهران، دانشگاه‌های دیگری نیز وجود دارند که دارای قانون خاص هستند و چنین شبهه‌ای در عمل برای هیچکدام از دانشگاه‌های مذکور پدید نیامده است؛ (نظیر دانشگاه شیراز).

۸. با توجه به موارد فوق (هدف مقنن و حکومت اسناد بالادستی بر تفسیر قوانین عادی یا مصوب مجلس)، طرح حاضر ماهیت تفسیری نداشته و به همین جهت با اصل هفتادوسوم و بند «۱» نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان،^۲ مغایر است.

نتیجه‌گیری

تفسیر، بیان مراد مقنن است؛ لذا برای تفسیر، توجه به اهداف مقنن ضرورت دارد. با توجه به ماده (۱) قانون، هدف مقنن ایجاد هماهنگی و مدیریت یکپارچه آموزش پزشکی بوده است و این امر مستلزم این است که علی‌رغم ظاهر قانون، دانشگاه تهران را مشمول حکم ماده (۲) قانون بدانیم. به علاوه، مراجع قانونی ذی‌صلاح بارها تفسیر مجریان از ماده (۲) قانون را مبنی بر شمول آن نسبت به دانشگاه تهران مورد تأیید قرار داده‌اند. همچنین به موجب ماده (۶) قانون مذکور، شخصیت حقوقی دانشگاه‌های علوم پزشکی به طور کامل از دانشگاه تهران مستقل شده و ایجاد ارتباط جدید میان آنها نیاز به قانونگذاری جدید داشته و تفسیر تلقی نمی‌شود و بالاتر اینکه، سیاست‌های کلی سلامت که حاکم بر قوانین مصوب مجلس هستند، مستلزم شمول حکم ماده (۲) بر دانشگاه تهران بوده و در نتیجه، مفاد طرح حاضر، حتی در صورت داشتن ماهیت تفسیری، مغایر با آن به نظر می‌رسد که این امر توسط شورای نگهبان بارها مغایر با اصول پنجاه‌وهفتم و یکصدودهم قانون اساسی اعلام شده است.

بنابراین، رد کلیات این طرح به دلیل نداشتن ماهیت تفسیری (مغایرت با اصل هفتادوسوم) و نیز مغایرت با سیاست کلی نظام پیشنهاد می‌شود.

۱. ماده (۱۰) - دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و برابر ضوابط و آیین‌نامه‌های خاص مالی معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی که به تصویب هیئت امنا و تأیید وزیر می‌رسد اداره می‌شوند.
اختیارات وزارت در امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی و حدود تعیین سیاست‌های عمومی اداره آنها، ارزیابی، نظارت و حمایت و پشتیبانی آنها در چارچوب این قانون و مصوبات مراجع ذی‌صلاح خواهد بود.
۲. مقصود از تفسیر بیان مراد مقنن است؛ بنابراین تزییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر تلقی نمی‌شود.