

Pathology of the Supreme Appeal Board of Ministers emphasizing the right of access of citizens to judicial authorities

Mina Akbari *

Fatemeh Afshari **

Abstract

According to principles 34, 159 and 173 of the Constitution, it is the right of individuals to sue and anyone can refer to judicial authorities. But, according to Approval number 630, the Supreme Council of the Cultural Revolution, removed some decisions issued in the field of education and research from the jurisdiction of the judicial authorities and placed them under the jurisdiction of the Supreme Council. This Approval has a subject departure from the competences of the Supreme Council of Cultural Revolution; Because limiting the jurisdiction of judicial authorities is not an example of educational and research matters. Another thing is that assuming the acceptance of the High Ministerial Appellate Board as a quasi-judicial authority, is need to judicial supervision according to the opinions of the Guardian Council and legal principles, and not complying with it is a violation of the right of citizens to access judicial authorities. Considering the basic uncertainties regarding the Approval number 630, the branches of the Administrative Justice of Court have different approaches in dealing with this resolution. Some branches, referring to Approval number 630, have issued a decree disqualifying them from considering the decisions of the boards, and some branches have not accepted the Approval number 630 with the argument that judges are obliged not to implement illegal resolutions based on Article 170 of the Constitution and they have considered themselves competent to hearing. In order to get out of the problem and avoid people's confusion, the cheapest and fastest solution is to issue a unanimous decision by the General Board of the Administrative Justice of Court.

Keywords: Supreme Council of Cultural Revolution, Supreme Appeal Board of Ministers, Administrative Justice of Court, Judicial Supervision, Jurisdiction.

* Member of the Judiciary Research Institute, Tehran, Iran (Corresponding Author: minaakbari@ut.ac.ir).

** Member of the Judiciary Research Institute, Tehran, Iran (mehr.solh399@yahoo.com).

آسیب‌شناسی هیأت عالی تجدیدنظر وزارتین^۱ با تأکید بر حق دسترسی شهروندان به مراجع قضایی^۲

مینا اکبری *

فاطمه افشاری **

چکیده

مطابق اصول ۳۴، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی دادخواهی حق افراد است و هر کس می‌تواند به مراجع قضایی مراجعه کند؛ اما شورای عالی انقلاب فرهنگی به موجب مصوبه ۶۳۰، برخی تصمیمات صادره در حوزه آموزشی و پژوهشی را از شمول صلاحیت مراجع قضایی خارج نموده و آن را در صلاحیت مرجعی با نام هیأت عالی قرار داده است. این مصوبه خروج موضوعی از صلاحیت‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی داشته؛ زیرا تحدید صلاحیت مراجع قضایی، از مصادیق شئون آموزشی و پژوهشی نیست. دیگر آنکه با فرض پذیرش هیأت عالی تجدیدنظر وزارتین به عنوان یک مرجع شبه‌قضایی، لزوم نظارت قضایی بر آن طبق نظرات شورای نگهبان و اصول حقوقی آشکار است و عدم رعایت آن نقض حق دسترسی شهروندان به مراجع قضایی است. نظر به ابهامات اساسی در خصوص شأن مصوبه ۶۳۰، شعب دیوان عدالت اداری در برخورد با این مصوبه رویکرد متفاوتی داشته‌اند. برخی از شعب با استناد به مصوبه ۶۳۰ قرار عدم صلاحیت در رسیدگی به آراء هیأت‌ها را صادر نموده‌اند و برخی شعب با این استدلال که قضات به موجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی مکلف به عدم اجرای مصوبات خلاف قانون هستند، مصوبه ۶۳۰ را نپذیرفته و خود را صالح به رسیدگی دانسته‌اند. به منظور برون‌رفت از مسئله پیش آمده و جلوگیری از سردرگمی مردم، کم‌هزینه‌ترین و سریع‌ترین راه حل، صدور رأی وحدت رویه از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این موضوع است.

کلیدواژگان: شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیأت عالی تجدیدنظر وزارتین، دیوان عدالت اداری، نظارت قضایی، صلاحیت.

۱- این مرجع علاوه بر وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، به موجب مصوبه ۷۶۳ در دانشگاه آزاد اسلامی نیز تشکیل شده است؛ اما به دلیل ذکر دو وزارت مذکور در مصوبه ۶۳۰ و متداول شدن نام هیأت به وزارتین، عنوان مذکور در مقاله به کار برده شده است.

۲- این مقاله برگرفته از نشست علمی «وضعیت حقوقی هیأت عالی تجدیدنظر وزارتین علوم و بهداشت و نظارت قضایی بر آن» است که در تاریخ ۱۳۹۹/۵/۲۷ در پژوهشگاه قوه قضائیه برگزار گردید.

* عضو هیأت علمی پژوهشگاه قوه قضائیه، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛ minaakbari@ut.ac.ir

** عضو هیأت علمی پژوهشگاه قوه قضائیه، تهران، ایران؛ mehr.solh399@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱/۲۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۳/۲۰

مقدمه

شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه ۶۳۰ مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۲، بنا به پیشنهاد مورخ ۱۳۸۷/۵/۱۲ معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه و دیوان عدالت اداری، ماده واحده خروج تصمیمات صادره از هیأت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی در امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی را از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی به شرح ذیل تصویب نمود:

«آن دسته از تصمیمات و آراء نهایی و قطعی صادره در هیأت‌ها و کمیته‌های تخصصی فعال در وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دانشگاه‌ها و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی مصوب، از جمله تصمیمات و آراء نهایی هیأت‌های امناء، ممیزه و انتظامی اساتید و کمیته انضباطی دانشجویان و همچنین تصمیمات و آراء نهایی در خصوص بازنشستگی، ارتقاء، ارزیابی و پذیرش علمی، بورس دانشجویان و فرصت مطالعاتی که صرفاً در رابطه با امور و شئون تخصصی علمی، آموزشی و پژوهشی صادر شده باشد، قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضائی نخواهد بود. در هر یک از وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی هیأتی به عنوان مرجع نهایی به منظور تجدیدنظر و رسیدگی به شکایات اساتید و دانشجویان از آراء و تصمیمات هیأت‌ها و کمیته‌های مذکور در ماده واحده فوق که در امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی صادر شده و همچنین به منظور نظارت بر نحوه رسیدگی در این هیأت‌ها و کمیته‌ها تشکیل می‌شود. ترکیب اعضاء و وظایف و اختیارات هیأت موضوع این تبصره، به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی خواهد رسید.»

متعاقباً اعضای این مراجع در مصوبه جلسه ۷۶۳ مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی مشخص شدند و همچنین آیین دادرسی و نحوه اعتراض بر اساس شیوه‌نامه موضوع تبصره ۴ ماده واحده مصوبه جلسه ۷۶۳ مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی که به تصویب هیئت وزیران رسید تعیین شدند. بر اساس این شیوه‌نامه «۱- وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و رئیس دانشگاه آزاد اسلامی (رئیس هیأت)، ۲- دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۳- معاون حقوقی وزارتین و بالاترین مقام حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی (عضو و دبیر هیأت)، ۴- معاون تخصصی ذی‌ربط وزارتین و دانشگاه آزاد اسلامی، ۵- دو نفر از اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی به انتخاب

شورا، ۶- سه نفر از اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها که حداقل یکی از آن‌ها حقوق‌دان خواهد بود، حسب مورد به انتخاب وزیر ذی‌ربط و رئیس دانشگاه آزاد اسلامی^۱ به عنوان اعضای هیأت تعیین شدند. با تصویب این مصوبه و اجرای آن پرسش‌ها و ابهامات مهمی مطرح گردید؛ از جمله اینکه ماهیت حقوقی هیأت عالی تجدیدنظر وزارتین چیست؟ و نظارت قضایی بر آن چگونه قابل تحلیل است؟ با وجود این مصوبه حق دادخواهی برای افراد که در اصول ۳۴، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی و بند پنجم سیاست‌های امنیت قضایی (۱۳۸۱/۷/۲۸)^۲ بر آن تأکید شده است چگونه تضمین می‌گردد؟ به منظور پاسخ بر این پرسش‌ها با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی و اخذ نظرات اساتید، قضات و مسئولان ذی‌ربط به تحلیل نظم حقوقی موجود خواهیم پرداخت.

الف- شأن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

شأن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی همواره یکی از ابهامات مطرح در عرصه دکترین و نظام حقوقی کشور بوده است. برخی این نهاد را به دلیل تأسیس توسط ولی فقیه و با استناد به اصل ۵۷ دارای جایگاه قانونی دانسته و مصوبات آن را برتر از قوانین مجلس می‌دانند و قائل به این هستند که کلیه نهادها از جمله مجلس شورای اسلامی باید مصوبات این نهاد را رعایت کنند (ملک‌افضلی، ۱۳۸۷: ۵۳ و بنایی اسکوی، ۱۳۹۴: ۶۳۸). برخی دیگر نهاد شورای عالی انقلاب فرهنگی را به دلیل عدم تصریح به آن در قانون اساسی فاقد جایگاه قانونی می‌دانند (شریف، ۱۳۸۴: ۲۲۳). برخی دیگر استناد به تأسیس نهاد شورای عالی انقلاب فرهنگی توسط ولی فقیه را برای استناد مصوبات این شورا به رهبری و مورد تأیید رهبری بودن مصوبات آن صحیح نمی‌دانند (ره‌پیک، ۱۳۹۳: ۱۸). برخی دیگر با تأکید بر جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و صلاحیت‌های این نهاد، شرط برتر بودن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی و ضرورت عدم تصویب قانون مغایر توسط مجلس شورای اسلامی را اعمال صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی در حدود صلاحیت خود و

- ۱- تبصره ۱- اعضای موضوع بندهای ۱، ۳، ۴ و ۶ صرفاً در یکی از هیئت‌های مربوطه فوق عضویت خواهند داشت.
- ۲- مدت عضویت اعضای حقیقی هیئت، سه سال خواهد بود و انتخاب مجدد آن‌ها برای یک دوره دیگر بلامانع می‌باشد.
- ۳- تبصره ۳- جلسات هیئت با حضور حداقل ۷ نفر از اعضا رسمیت می‌یابد و تصمیمات هیئت با رأی اکثریت نسبی اعضای حاضر، معتبر و لازم‌الاجرا خواهد بود.
- ۴- شیوه‌نامه نحوه رسیدگی به تجدیدنظرخواهی از آرا و تصمیمات موضوع این مصوبه طبق پیش‌نویس مشترک تهیه شده توسط وزارتین و دانشگاه آزاد اسلامی در اولین جلسه هیئت به تصویب خواهد رسید.
- ۲- بند پنجم: تمرکز دادن کلیه امور دارای ماهیت قضایی در قوه قضائیه با تعریف ماهیت قضایی و اصلاح قوانین و مقررات مربوط بر اساس آن و رسیدگی ماهوی قضایی به همه دادخواهی‌ها و تظلمات.

عدم مغایر با قانون اساسی، شرع و احکام حکومتی بودن آن‌ها دانسته و مجلس شورای اسلامی را ملزم به تبعیت از مصوباتی که شورای عالی انقلاب فرهنگی خارج از حدود صلاحیت خود یا مغایر قانون اساسی و شرع وضع می‌کند، نمی‌دانند (میرمحمدی و الهام، ۱۳۹۲: ۱۶۶). برخی دیگر مصوبات این شورا را از چند منظر غیرقابل انطباق با عنوان قانون می‌دانند و معتقدند بنابر اصول متعدد قانون اساسی وضع قانون به نحو انحصاری در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و ثانیاً با بررسی ویژگی‌های ذاتی قانون که از عناصر لاینفک قانون تلقی می‌شوند؛ می‌توان به این مسئله تفتن یافت که مصوبات شورا با برخی از این ویژگی‌ها، از جمله الزام‌آور بودن، عام بودن، امری بودن، علنی بودن و مصوب مرجع ذیصلاح بودن، قابل انطباق نیستند و تردیدی جدی در خصوص استعمال عنوان قانون بر مصوبات شورا وجود دارد. حتی فراتر رفته و با این استدلال که چون قوانین و مقررات موضوعه، تصریحی در خصوص صلاحیت سیاستگذاری و مقررده‌گذاری شورای عالی انقلاب فرهنگی ندارند، بنابراین عدم صلاحیت قانونی شورای عالی در وضع مقره، آیین‌نامه و هر نوع اقدام اداری را محرز می‌دانند (حسینی و دیگران، ۱۳۹۹: ۲۰۸). در نگاهی میانه‌تر، برخی قائل به تفکیک میان مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی شده‌اند و بر این عقیده‌اند که با توجه به نوع مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی باید برای تعیین جایگاه آن‌ها قائل به تفکیک شد. برخی از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ماهیت سیاستگذاری و جهت‌دهی دارند و برخی از مصوبات از جنس ضابطه و مقررده‌گذاری‌اند و مصوباتی که شورا در راستای انجام وظیفه سیاستگذاری تصویب می‌کند، در صورتی که به تأیید رهبری برسد برتر از مصوبات مجلس است و در خصوص سایر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نمی‌توان چنین حکمی داد (درویشوند، ۱۳۹۷: ۲۸).

شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری و تعیین خط‌مشی فرهنگی و آموزشی طبق نامه حضرت امام (ره)^۱ ایجاد شده است و حضرت امام (ره) و پس از ایشان، مقام معظم

۱- متن نامه امام خمینی (ره) مورخ ۱۳۵۹/۳/۲۳: «مدتی است ضرورت انقلاب فرهنگی که امری اسلامی است و خواست ملت مسلمان می‌باشد، اعلام شده است و تاکنون اقدام مؤثر اساسی انجام نشده است و ملت اسلامی و خصوص دانشجویان با ایمان متعهد، نگران آن هستند ... بر این اساس به حضرات ... مسئولیت داده می‌شود تا ستادی تشکیل دهند و از افراد صاحب‌نظر متعهد، از بین اساتید مسلمان و کارکنان متعهد و دانشجویان متعهد با ایمان و دیگر قشرهای تحصیل کرده، متعهد و مؤمن به جمهوری اسلامی دعوت نمایند تا شورایی تشکیل دهند و برای برنامه‌ریزی رشته‌های مختلف و خط‌مشی فرهنگی آینده دانشگاه‌ها، بر اساس فرهنگ اسلامی و انتخاب و آماده‌سازی اساتید شایسته متعهد و آگاه و دیگر امور مربوط به انقلاب آموزشی اسلامی اقدام نمایند. بدیهی است بر اساس مطالب فوق دبیرستان‌ها و دیگر مراکز آموزشی که در رژیم سابق با آموزش و پرورش انحرفی و استعماری اداره می‌شد، تحت رسیدگی دقیق قرار گیرد تا فرزندان عزیزم از آسیب و انحرف مصون گردند».

رهبری، بر ترتیب اثر دادن به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی تأکید داشته‌اند.^۱ شورای نگهبان نیز تاکنون تفسیر رسمی در خصوص جایگاه و صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی ارائه نداده است؛ اما از رویه شورای نگهبان می‌توان این نتیجه را استنباط کرد که این شورا، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را به دو دسته تقسیم می‌کند: ۱) مصوباتی که دقیقاً در راستای فرمان حضرت امام (ره) و سیاست‌گذاری در امور فرهنگی و آموزشی است؛ ۲) سایر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و یا مصوباتی است که با تفویض این شورا توسط کمیته‌های زیر مجموعه تصویب شده است. شورای نگهبان

۱- بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی، مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۴: «مکرراً سؤال می‌شود که از لحاظ نفوذ قانونی این مصوبات، ما در چه وضعیتی هستیم؟ آیا از لحاظ قانونی، حکم قانون دارد؟ این هم قبلاً عرض شد که بله؛ ما در زمان امام سؤال کردیم، ایشان فرمودند؛ بعد هم همین معنا از طرف ما تأیید شد که مصوبات این شورا لازم‌الاجراست و به هر جا که ابلاغ شد، دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند اجرا کنند. نمی‌شود گفت که حالا ما تصمیمی می‌گیریم، بعد یک زمان هم مجلس یک تصمیم می‌گیرد. بله؛ طبیعی است که این هست. البته این‌جا دستگاه قانون‌گذاری نیست؛ نمی‌خواهیم تعبیر قانون کنیم. کما این‌که در آن سؤالی هم که از امام شد و جوابی که ایشان فرمودند، اسم قانون‌گذاری نیامده؛ چون مرکز قانون‌گذاری در قانون اساسی، یک جاست، لیکن منافاتی ندارد که مصوبات این‌جا در یک حوزه و در سطح خاصی لازم‌الاجرا باشد، همان‌گونه مصوبات دولت در یک محدوده لازم‌الاجراست. البته ممکن است که یک دستگاه قانون‌گذاری بیاید و بر خلاف این، یک قانون وضع کند؛ چه مانعی دارد؟ اولاً ممکن است دولت، امروز یک تصویب‌نامه بگذارند که فردا قانون، آن را نقض کند. نمی‌شود گفت که دولت بگوید اصلاً تصویب‌نامه نگذاریم، برای این‌که یک وقت ممکن است نقض شود! ثانیاً حتی قوانین خود مجلس هم قوانین این دوره با فاصله‌ی معینی - به وسیله یک قانون دیگر نقض می‌شود. به نظر من، این نمی‌تواند به عنوان یک اشکال مطرح شود. البته چنانچه واقعاً بررسی و تصمیم‌گیری شد و دیدند که باید نقض شود، نقض کنند. آنجا مجلس شورای اسلامی است، شما هم می‌توانید حضور پیدا کنید و ثابت نمایید؛ ضمن این‌که مسئولین دولتی - چند نفر از وزرا، ریاست محترم جمهور و بعضی مسئولین دیگر - در این شورا حضور دارند. پس این هم از جهت نفوذ قانونی مصوبات این‌جا و اهتمام دستگاه‌ها به آن. البته همه‌ی دستگاه‌ها باید خودشان را موظف بدانند و عمل کنند. به بنده گزارش دادند که بعضی از دستگاه‌ها مصوبه‌ی این‌جا را خیلی تحویل نمی‌گیرند! معلوم است که تخلف می‌کنند. باید با تخلف برخورد شود؛ باید دنباله‌گیری شود و به آن‌ها اخطار شود و موظف شوند که به آنچه از این‌جا ابلاغ می‌شود، ترتیب اثر دهند و مثل یک امر واجب‌الاطاعه، اطاعت کنند».

بیانات مقام معظم رهبری در جمع اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۳۹۲/۹/۱۹: «شورای عالی انقلاب فرهنگی یکی از آن ابتکارات واقعاً با برکت امام بزرگوار بود. اول ستاد انقلاب فرهنگی بود، بعد مسئله‌ی شورای انقلاب فرهنگی که به ایشان پیشنهاد شد، بدون هیچ‌گونه لِم و بَم‌ای پذیرفتند و حکم مستحکم دادند. بعد من از ایشان - رئیس جمهور بودم - سؤال کردم مصوبات ما [قانون باشد]، ایشان گفتند بایستی به مصوبات عمل شود؛ یعنی حکم قانون به مصوبات دادند. یکی از آن کارهای مهم امام بزرگوار این بود. ... مسئله‌ی سوم مسئله‌ی ضمانت اجرا است؛ مصوبات اینجا بایستی اجرا بشود؛ حالا سازوکاری برای ضمانت اجرا تدوین می‌کنید، فیه‌اونعمه؛ اگر فرض کنیم که یک سازوکار خاصی هم برای ضمانت اجرای مصوبات اینجا تدوین نمی‌شود، خود حضور رئیس جمهور و رئیس قوه‌ی مقننه برای قانون‌گذاری - آنجایی که احتیاج به قانون‌گذاری است - و وزرای محترم و مسئولان دستگاه‌های ذی‌ربط، باید به معنای ضمانت اجرا باشد».

برای دسته نخست، شأن قانونی قائل است؛ بنابراین در هرم هنجارها مافوق قوانین عادی تلقی می‌شوند. بدین معنی، اگر در مصوبات مجلس شورای اسلامی تعارضی نسبت به این قبیل مصوبات وجود داشته باشد، شورای نگهبان مغایرت مصوبات مجلس با اصل ۵۷ قانون اساسی^۱ را اعلام کرده است. البته این صنف از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بسیار محدود هستند. یکی از این مصوبات، مصوبه سال ۱۳۷۶ شورای عالی انقلاب فرهنگی^۲ تحت عنوان «جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی» است که در آن حوزه‌های تخصصی صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی مشخص شده است. در نتیجه شاید بتوان اینگونه استنباط کرد که باتوجه به پذیرش تعدد مراجع قاعده‌گذار در نظام حقوقی جمهوری اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی هم یکی از مراجع وضع قاعده و هنجار است و مصوباتش در در چهارچوب صلاحیت‌های آن قابل اجراست و مجلس هم می‌تواند اگر موضوع مشترک باشد ورود کند و بر اساس قواعد عام ناسخ و منسوخ و مقدم و مؤخر تعیین تکلیف خواهد شد (اکبری، ۱۳۹۹: ۲۸-۲۷)؛ بنابراین طبق رویه شورای نگهبان غالب مصوبات این شورا مادون قانون عادی هستند. هرچند که نتوان نام آیین‌نامه و یا مقرر را بر آن‌ها نهاد. دیوان عدالت اداری نیز در آراء متعددی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را ابطال کرده است.^۳ مفهوم رسیدگی‌های دیوان عدالت اداری و صدور رأی این است که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مادون قانون است؛ زیرا ارزش حقوقی مصوبات شورا باید مادون قانون عادی باشد تا دیوان عدالت اداری بتواند در مورد آن‌ها نظر دهد. گرچه قانون اصلاح قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲) در تبصره ۲ الحاقی به ماده ۱۲ مقرر نمود «رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حوزه تحت صلاحیت این نهادها از شمول حکم

- ۱- قوای حاکم در جمهور اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.
- ۲- جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی (مصوب ۱۳۷۶): شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان مرجع عالی سیاست‌گذاری، تعیین خط‌مشی، تصمیم‌گیری و هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور در چارچوب سیاست‌های کلی نظام محسوب می‌شود و تصمیمات و مصوبات آن لازم‌الاجرا و در حکم قانون است. شورای عالی با مأموریت تصحیح و ارتقاء فرهنگ و سازمان‌دهی امور فرهنگی برای حفظ استقلال و تحکیم و تعمیق تدین و فرهنگ دین‌باوری و در جهت تحقق تمدن نوین اسلامی فعالیت می‌نماید. اهداف: ۱- گسترش و نفوذ فرهنگ اسلامی در شئون جامعه و تقویت انقلاب فرهنگی و اعتلای فرهنگ عمومی ... وظایف: ۱- تدوین اصول سیاست فرهنگی نظام جمهوری اسلامی ایران و تعیین اهداف و خط‌مشی‌های آموزشی، پژوهشی، فرهنگی و اجتماعی کشور ...
- ۳- به عنوان نمونه: رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد احکام صادره توسط هیئت مرکزی گزینش دانشجو در تاریخ ۱۳۷۸/۹/۲۷. ابطال مصوبات جلسه ۳۵۵ مورخ ۱۳۷۴/۴/۳ و ۴۷۲، ۴۷۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۱۳ و ۵۱۳ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۱۳۸۳/۵/۱۱.

این ماده خارج است لیکن رسیدگی به مصوبات و تصمیمات زیر مجموعه‌های شوراهای مذکور از قبیل هیأت (کمیسیون)ها، کارگروه (کمیته)ها، شوراها و ستادها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد» و بدین ترتیب صلاحیت رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به غیر از زیر مجموعه‌های شورا از دیوان عدالت اداری سلب گردید. به لحاظ بررسی روند تاریخی در قانون دیوان سال ۱۳۶۰ نامی از شورای عالی انقلاب فرهنگی نیامده بود؛ بنابراین دیوان بر اساس صلاحیت عام به مصوبات شورا رسیدگی می‌کرد. تنها از سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۲ بر اساس تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان مصوب ۱۳۸۵، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری نبود. حذف این تبصره در قانون سال ۱۳۹۲ به این معنی بود که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری بودند.

ب- ایجاد مرجع شبه قضایی توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی

مراجع شبه قضایی، مراجعی اداری با صلاحیت ترافعی اختصاصی هستند که به موجب قوانین خاص در خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به‌عنوان واحدهای کم و بیش مستقل ولی مرتبط با ادارات عمومی تشکیل شده‌اند و صلاحیت آن‌ها منحصر به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری از قبیل دعاوی استخدامی، انضباطی، مالی، اراضی و ساختمانی است که معمولاً به هنگام اجرای قوانین خاص مرتبط با ارائه خدمات عمومی و فعالیت‌های دولت، میان سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی (اشخاص حقوقی عمومی) و افراد (اشخاص حقوق خصوصی) به وجود می‌آید و مطرح می‌شود. این مراجع از آن جهت که صلاحیت ترافعی دارند و به دعاوی، شکایات و اختلافات رسیدگی و فصل خصومت می‌نمایند، شبه دادگاه محسوب می‌شوند اما از آن روی که از محاکم دادگستری مجزا و قابل تفکیک از سازمان رسمی قضایی هستند، علی‌رغم استقلال نسبی در فعالیت و عملکرد، به‌نوعی مرتبط و وابسته به ادارات و سازمان‌های مجری خدمات عمومی بوده و با عناوین مختلفی مانند کمیسیون‌ها، هیأت‌ها، مراجع اداری و اسامی از این قبیل شناخته و معرفی می‌شوند، صلاحیت اختصاصی در رسیدگی به برخی دعاوی اداری را دارند و با هدف حمایت از منافع عمومی در جهت توسعه اقتصادی و اجتماعی ایجاد شده‌اند. معمولاً طرفین دعوا در این مراجع از یک طرف افراد و از سوی دیگر ادارات عمومی هستند و به‌موجب قوانین خاص تشکیل شده و

۱- ماده ۱۹: حدود صلاحیت و اختیارات هیئت عمومی دیوان به شرح زیر است: ... تبصره. رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول این ماده خارج است.

فعالیت می‌کنند (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۳۲). ذکر این نکته خالی از فایده نیست که در نظام حقوقی ایران، چالش‌های فراوانی در ارتباط با نهادهای شبه قضایی وجود دارد؛ زیرا تأسیس آن‌ها پشتوانه‌ی نظری قوی نداشته و ماهیت متنوع اختلافات میان مردم و دولت، مقتضیات اداری امور عمومی و ضروریات اجتماعی، به مرور قانون‌گذار را به سمت تأسیس انواع مختلفی از نهادهای شبه قضایی مستقل سوق داده که از یک سو به تورم و پراکندگی قانون‌گذاری دامن زده و از طرفی به دلیل نداشتن قانون آیین دادرسی مشخص نظام مطلوب دادرسی اداری در این دیوان‌ها را دچار آسیب ساخته و تضمین حقوق شهروندان در مقابل اداره را تضعیف نموده است. فقدان مبانی نظری، نبود سیستم دادرسی روشن، تنوع در ماهیت شبه حقوقی یا شبه کیفری این دیوان‌ها و اختلاف نظر حقوق دانان در ارائه تعریفی جامع و مانع به تشریح در نظام قانون‌گذاری دامن زده است (فتحی، ۱۳۹۸: ۷۴).

به لحاظ اصول حقوقی ایجاد مراجع شبه قضایی باید به موجب قانون باشد و آرای متعددی در این زمینه از سوی دیوان عدالت اداری صادر شده است. از جمله می‌توان به آیین‌نامه اجرایی ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی^۱ اشاره کرد که در مواد ۹۲ و ۹۳ خود ایجاد یک مرجع شبه قضایی را پیش‌بینی کرده بود و دیوان عدالت با این استدلال که تأسیس و یا تشکیل مراجع شبه قضایی به منظور رسیدگی به برخی

۱- ماده ۵۰: مطالبات سازمان بابت حق بیمه و خسارات تأخیر و جریمه‌های نقدی که ناشی از اجرای این قانون یا قوانین سابق بیمه‌های اجتماعی و قانون بیمه‌های اجتماعی روستائیان باشد، همچنین هزینه‌های انجام شده طبق مواد ۶۶ و ۹۰ خسارات مذکور در مواد ۹۸ و ۱۰۰ این قانون در حکم مطالبات مستند به اسناد لازم‌الاجرا بوده و طبق مقررات مربوط به اجرای مفاد اسناد رسمی به وسیله مأمورین اجرای سازمان قابل وصول می‌باشد. آیین‌نامه اجرایی این ماده حداکثر ظرف شش ماه از تاریخ تصویب این قانون از طرف سازمان تهیه و پس از تصویب وزارت رفاه اجتماعی و وزارت دادگستری به‌موقع اجرا گذارده خواهد شد. تا تصویب آیین‌نامه مزبور مقررات این ماده توسط مأمورین اجرای احکام محاکم دادگستری بر اساس آیین‌نامه ماده ۳۵ قانون بیمه‌های اجتماعی اجرا خواهد شد.

۲- ماده ۹۲: اشخاصی که نسبت به عملیات اجرایی شکایت داشته باشند می‌توانند شکایات خود را با توضیح موضوع آن و مدارکی که دارند به اجرا بدهند. اجرا فوراً به شکایت رسیدگی می‌نماید. هر گاه اجرا شکایت را وارد تشخیص دهد دستور مقتضی برای رفع شکایت صادر می‌کند و اگر شکایت را وارد نداند آن را رد می‌نماید. در هر صورت اجرا نظریه خود را ظرف مدت یک هفته به شاکی اعلام می‌دارد و شاکی می‌تواند ظرف مدت ده روز از تاریخ ابلاغ تقاضای تجدید رسیدگی نماید.

ماده ۹۳: مرجع تجدیدنظر، هیئتی مرکب از رئیس دادگاه شهرستان یا عضو علی‌البدل و دادستان شهرستان یا نماینده او و نماینده سازمان می‌باشد و در جایی که دادگاه شهرستان نباشد دادگاه بخش وظیفه دادگاه شهرستان را انجام خواهد داد، چنانچه در محل دادگاه بخش نیز نباشد شکایت به نزدیک‌ترین واحد سازمان که در مقر دادگاه شهرستان یا بخش واقع شده برای رسیدگی هیئت فرستاده می‌شود. هیئت تجدیدنظر که به ریاست رئیس دادگاه یا نماینده او تشکیل می‌گردد بر حسب اطلاع نماینده سازمان در محل کار وی تشکیل و به شکایت رسیدگی و رأی می‌دهد. رأی هیئت تجدیدنظر به اکثریت قاطع خواهد بود.

از دعاوی و اختلافات و صدور رأی قطعی در جهت حل و فصل و تعیین تکلیف آن‌ها منوط به حکم یا اذن صریح قانون‌گذار است آن را ابطال کرد^۱.

حال مسئله این است که آیا اساساً شورای عالی انقلاب فرهنگی صلاحیت ایجاد یک مرجع شبه قضایی را دارد؟ با وجود اینکه بر اساس نظر مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۶ امام خمینی (ره)^۲، شورای عالی انقلاب فرهنگی، صلاحیت وضع قواعد الزام‌آور، تنظیم و تمشیت امور مربوط به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی را دارد و می‌بایست به مصوبات آن ترتیب اثر داده شود، اما ایجاد یک نهاد شبه قضایی و محدود کردن صلاحیت مرجع قضائی از طریق مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی محل تأمل است؛ زیرا همانطور که استدلال شد و از رویه شورای نگهبان نیز استنباط گردید مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی غالباً شأنی فراتر از قانون عادی دارند و بنابراین صلاحیت ایجاد یک مرجع شبه قضایی را ندارد. علاوه بر این ایجاد مرجع شبه قضایی اساساً از مصادیق شئون آموزشی و پژوهشی محسوب نمی‌شود و امری متفاوت از حیطه صلاحیت‌های این شورا است. همانطور که دیوان عدالت اداری در رأی ۲۶۲۱ مورخ ۱۳۹۸/۹/۲۷، مطالبه پایه استخدامی را از مصادیق شئون آموزشی و پژوهشی خارج دانسته است.

۱- رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۱/۷/۲۸: «قانون‌گذار به شرح اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تثبیت تفکیک و استقلال قوای عالی کشور و تعیین وظایف و اختیارات اساسی هر یک از قوای حاکمه حسب دو اصل ۶۱ و ۱۵۹ قانون مذکور مسئولیت امر خطیر قضا را به قوه قضائیه محول و دادگاه‌های دادگستری را در حدود قوانین عادی مرجع عام رسیدگی به شکایات و تظلمات و حل و فصل اختلافات و دعاوی قلمداد کرده است. نظر به اینکه تأسیس و یا تشکیل مراجع شبه قضایی به منظور رسیدگی به برخی از دعاوی و اختلافات و صدور رأی قطعی در جهت حل و فصل و تعیین تکلیف آن‌ها منوط به حکم یا اذن صریح قانون‌گذار است. مادتین ۹۲ و ۹۳ آیین‌نامه اجرایی ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی که متضمن وضع قاعده آمره مبنی بر تأسیس مراجع شبه قضایی بدوی و تجدیدنظر با عضویت قضات دادگستری در هیئت تجدیدنظر به منظور رسیدگی به شکایت از عملیات اجرائی ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی و صدور رأی قطعی در این زمینه می‌باشد، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد».

۲- حضرت آیت‌الله خامنه‌ای (رئیس جمهور وقت) در بهمن ماه سال ۶۳ طی استفساری (نامه شماره ۱/۹۷۱۸ مورخ ۱۳۶۳/۱۱/۲۹) از حضرت امام (ره) این چنین مرقوم کردند: «محضر مبارک رهبر انقلاب حضرت آیت‌الله‌العظمی امام خمینی (مدظله‌العالی)، شورای عالی انقلاب فرهنگی برای تأمین اهداف و دستوراتی که در حکم حضرت‌تعالی بدان تصریح شده، ناچار است، ضوابط و قواعدی وضع کند. همکاری و دخالت قوه قضائیه در موارد لزوم، منوط به آن است که مصوبات این شورا دارای اعتباری در حد قانون باشد. مستدعی است، نظر شریف در این باره را ابلاغ فرمایید». حضرت امام خمینی در پاسخ به نامه مزبور چنین فرموده‌اند: «بسمه تعالی، ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند باید ترتیب آثار داده شود».

۳- رأی وحدت رویه شماره ۲۶۲۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۸/۹/۲۷: با عنایت به اینکه مطابق مفاد ماده واحده مصوب جلسه ۱۲-۱۳۸۷/۶/۶۳۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی و استفساریه شماره ۱۸۴۷۳/۹۳/ش-

نکته درخور توجه آنکه، مصوبه ۶۳۰ به پیشنهاد مورخ ۱۳۸۷/۰۵/۱۲ معاونت حقوقی توسعه قضایی قوه قضائیه و دیوان عدالت اداری به تصویب رسیده و این قوه عملاً اختیارات و صلاحیت‌های قضایی خود را به مرجعی غیر از دادگستری انتقال داده است. هدف قوه قضائیه و دیوان عدالت اداری از این پیشنهاد، کاهش ورودی پرونده‌ها و قضازدایی بوده است. این در حالی است که دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۹۷-۳۰۰ مورخه ۱۳۷۸/۰۸/۰۹ دایر بر ابطال مصوبه هشتاد و سومین جلسه مورخ ۱۳۶۵/۶/۱۱ و مصوبه جلسه ۴۳۹ مورخ ۱۳۷۷/۱۲/۲۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی، مقررهای را ابطال نمود که دقیقاً مفادی مشابه مصوبه شماره ۶۳۰ داشته است.

از مجموع دلایل مطرح شده این نتیجه حاصل می‌شود که شورای عالی انقلاب فرهنگی، صلاحیت ایجاد مرجع شبه قضایی ندارد؛ اما مسئله آن است که به موجب مصوبه ۶۳۰ هیأت عالی تجدیدنظر ایجاد شده و سالیان متمادی نیز اقدام به صدور رأی نموده است؛ لذا با وجود اشکال حقوقی موجود در خصوص نحوه ایجاد هیأت عالی تجدیدنظر اما با توجه به وجود این هیأت و نوع فعالیت آن، چاره‌ای جز شناسایی آثار حاکم بر آراء مراجع شبه قضایی در خصوص آراء این مرجع نیست.

ج- رویکرد دیوان عدالت اداری نسبت به مصوبه ۶۳۰ و حق دادخواهی شهروندان

با توجه به مصوبه ۶۳۰، این مسئله مطرح می‌شود که آیا شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌تواند صلاحیت مرجع قضایی را محدود کند و رسیدگی به برخی امور را به طور کلی از صلاحیت مراجع قضایی خارج کند؟ اصل ۱۵۹ قانون اساسی مقرر می‌دارد «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است». همچنین بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی نیز «حدود اختیارات و نحوه عمل دیوان عدالت اداری را قانون تعیین می‌کند». از سوی دیگر امر دادخواهی و رسیدگی به تظلم از سوی هر شخصی در دادگاه بر اساس اصل ۳۴ قانون اساسی حق تمام ملت محسوب می‌شود و «هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد». با حکم اصل ۶۱ قانون اساسی، «عمال قوه قضائیه از طریق دادگستری» است؛ بنابراین چنانچه رسیدگی در موضوع خاصی را طبق قوانین عادی به یک مرجع اختصاصی اداری واگذار کنیم، به معنای نفی کلی صلاحیت دادگاه‌ها نیست، زیرا مغایر نص صریح قانون اساسی است. نمی‌توان

۱۳۹۳/۱۲/۱۹ شکایات ناظر به شئون آموزشی و پژوهشی از صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی خارج شده است. حال آن‌که موضوع شکایت در هر دو پرونده مطالبه پایه‌های استخدامی است و از مصادیق شئون آموزشی و پژوهشی خارج است، از طرفی با عنایت به اینکه شورای عالی انقلاب فرهنگی صلاحیت تحدید صلاحیت مراجع قضایی را ندارد، بنابراین رأی شعبه اول دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۵-۵۶۴-۱۰۰۹۰۰۹۲۰۹۲۰۴/۱۳۹۲ که دیوان عدالت اداری را صالح به رسیدگی به موضوع شکایت تشخیص داده صحیح و موافق مقررات است.

به‌صرف پیش‌بینی نهاد شبه قضایی در موضوعی، حق طرح دعوا در مراجع قضایی را از مردم گرفت. بر این اساس مصوبه ۶۳۰ خلاف اصول ۳۴، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی است؛ زیرا اولاً سلب حق دادخواهی کرده است. دادخواهی حق افراد است و مردم می‌توانند به مراجع قضایی مراجعه کنند؛ اما این مصوبه، حق افراد در مراجعه به دادگاه‌ها را سلب کرده است.

پس از اجرای مصوبه ۶۳۰ به دلیل ابهامات موجود در خصوص شأن آن، شعب دیوان عدالت اداری رویکرد متفاوتی نسبت به این مصوبه داشته‌اند: برخی از شعب با استناد به مصوبه ۶۳۰، قرار عدم صلاحیت در رسیدگی به آراء هیأت‌ها را صادر نموده‌اند؛ برخی دیگر، با این استدلال که قضات به موجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی مکلف به عدم اجرای مصوبات خلاف قانون هستند، مصوبه ۶۳۰ را نپذیرفته و خود را صالح به رسیدگی دانسته‌اند. علاوه بر این، برخی نیز معتقدند این مصوبه با تصویب ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲ نسخ شده است. مشکل اجرایی آنجا بروز می‌نماید که با توجه به الزام آور بودن مصوبه ۶۳۰ برای هیأت عالی، هیأت‌ها به این نوع شکایات رسیدگی و رأی صادر می‌کنند؛ اما با شکایت طرفین از رأی کمیسیون‌ها و کمیته‌های مذکور در مصوبه یا حتی هیأت عالی، همان موضوع مجدداً در دیوان عدالت اداری طرح شده و برخی شعب دیوان عدالت اداری وارد رسیدگی ماهوی می‌شوند؛ اما برخی شعب، قرار عدم صلاحیت صادر می‌کنند که در نهایت موجب سردرگمی مردم و بعضاً تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

اساساً سیاست قضازدایی نافی عدم نظارت قضایی نیست. به عنوان نمونه در قانون مدنی، نهاد داوری پیش‌بینی شده است، اما این امر به معنای غیرقابل اعتراض بودن رأی داوری در مرجع قضایی نیست. حوزه مالیات، حل اختلاف کارگری و کارفرمایی، تعیین درصد جانبازی، تعیین ویژه‌های شغلی و خیلی از موارد دیگر به مراجع شبه قضایی واگذار شده است؛ اما همگی تحت نظارت قضایی قرار دارند. شورای نگهبان نیز در نظرات مختلف خود^۳ پذیرش صلاحیت مراجع شبه قضایی را منوط به نظارت

۱- اصل ۱۵۹: مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است.

۲- اصل ۱۷۳: به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

۳- به‌عنوان نمونه، شورای نگهبان در سال ۱۳۶۸ در پاسخ به نامه وزیر کشاورزی که در خصوص اعتبار آراء کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور به شورای نگهبان ارسال شده بود، بیان داشت «ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور در جلسات رسمی شورای نگهبان مطرح و به شرح زیر اظهارنظر

قضایی کرده است. نظرات این شورا به طور قطع و یقین نشان می‌دهد که نظارت قضایی بر مراجع شبه قضایی ضروری است و قطعی بودن نظر مرجع شبه قضایی را نافی ورود قوه قضائیه ندانسته است. هرچند در نظام حقوقی کشورمان مواردی خلاف قانون اساسی، رویه شورای نگهبان و اصول حقوقی مشاهده می‌کنیم که از آن جمله می‌توان به رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور در خصوص شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی اشاره نمود.^۱

شد: ۱- نظر به اینکه اتخاذ تصمیمات قضایی شرعاً با مقامات صالح قضایی است و در ماده ۵۶ هرچند عضویت یک نفر قاضی پیش‌بینی شده از جهت اینکه حکم قاضی را مستقلاً معتبر قرار نمی‌دهد و حکم اکثریت را که فاقد اعتبار قضایی شرعی است ملاک قرار داده است با موازین قضایی شرعی مغایرت دارد. ۲- ذیل بند ج تبصره یک که تشخیص وزارت منابع طبیعی را در صورت عدم اعتراض ظرف مدت تعیین شده قابل اجرا مقرر نموده است با موازین شرعی مغایرت دارد».

علاوه بر این، هیئت عمومی دیوان عالی کشور به موجب رأی شماره ۲۳۶ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۲ آراء کمیسیون ماده واحده حل اختلاف اراضی موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع کشور را قطعی اعلام کرده بود و بر این اساس دادگاه‌ها شکایات مردم را نمی‌پذیرفتند. رئیس قوه قضائیه وقت نظر شورای نگهبان در خصوص قطعی بودن آراء کمیسیون ماده واحده قانون تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرا ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع را خواستار شد که در پاسخ به این درخواست شورای نگهبان نظر خود را این‌گونه صادر نمود «به سوابق موجود از این کمیسیون در دفتر شورای نگهبان مراجعه شد و اجمال مفاد سوابق به شرح زیر اعلام می‌شود: قطعی دانستن تصمیم اکثریت کمیسیون مذکور خلاف شرع دانسته شده است و از تاریخ تصویب ماده واحده «طرح تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶» در مجلس شورای اسلامی از نظر قانونی نیز تصریح به لغو کمیسیون مزبور شده است». (نظارت شرعی شورای نگهبان به شماره ۸۲/۳۰/۳۴۰۹ مورخ ۱۳۸۲/۴/۹، عطف به نامه شماره ۱/۸۲/۲۶۵۷ مورخ ۱۳۸۲/۲/۲۸).

در مورد دیگری، شورای نگهبان در مقام احراز عدم مغایرت قانون مصوب مجلس شورای اسلامی با شرع و اصول قانون اساسی طی نظر شماره ۴۱۳۹ مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۳۰ در خصوص «طرح قانونی غیرقابل تجدیدنظر بودن احکام صادره هیئت‌های هفت نفره و ستاد مرکزی آن در مورد اراضی کشت موقت در مراجع قضایی و ملغی شدن احکام صادره مصوب ۱۳۷۱/۱۰/۳۰ مجلس شورای اسلامی» اعلام داشت «ماده واحده از این جهت که با بند ۱۴ از اصل سوم و اصول ۳۴، ۵۷، ۶۱، ۱۵۶، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی مغایر است، به تأیید شورای نگهبان نرسید».

۱- رأی شماره ۷۸۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۴: «مطابق قسمت اخیر اصل یک‌صد و پنجاه و نهم قانون اساسی، «تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است» و طبق ماده ۲۴ قانون سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴، «نظرات شورای انتظامی نظام مهندسی با اکثریت سه رأی موافق، قطعی و لازم‌الاجرا است» و قطعیت موردنظر مقنن در ماده مذکور، اطلاق دارد؛ بنابراین، به نظر اکثریت اعضای هیئت عمومی، رأی شعبه ۲۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران که نظر صادره از شورای انتظامی نظام مهندسی را قابل اعتراض در مرجع قضایی ندانسته، صحیح و مطابق با موازین قانونی است. این رأی بر اساس ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری، در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور، دادگاه‌ها و سایر مراجع، اعم از قضایی و غیر آن، لازم‌الاتباع است».

به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، اغلب مراجع شبه قضایی تحت نظارت دیوان عدالت اداری هستند که رسیدگی دیوان از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها صورت می‌پذیرد. گرچه با توجه به حکم مقرر در ماده ۶۳ و همچنین قسمت ذیل ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در حال حاضر صلاحیت دیوان از جهت نوع رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع اختصاصی افزایش یافته و صراحتاً علاوه بر رسیدگی شکلی، در برخی موارد شامل رسیدگی ماهوی نیز می‌شود (مولایگی، ۱۳۹۴: ۷۶). در خصوص مصادیق بند ۲ ماده ۱۰، رویه دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد، مراجع شبه قضایی ذکر شده در این بند را حصری ندانسته و در آرای بسیاری به شکایت علیه نهادها و مراجع شبه قضایی ذکر نشده در آن مقرر، رسیدگی کرده است.^۱ این موارد، نشان دهنده‌ی عدم گرایش به رویکرد صلاحیت خاص دیوان است؛ اما در کنار این مصادیق، مواردی نیز وجود دارد که نشان می‌دهد رویه قضایی هنوز با وضعیت ایده آل فاصله دارد، وضعیتی که در آن، به تصمیمات کلیه واحدهای متصدی امر عمومی رسیدگی کند. عدم رسیدگی دیوان به تصمیمات اداری نهادهایی نظر کانون وکلا، کانون سردفتران و دفتر یاران، دانشگاه آزاد اسلامی و اعمال معیارهای صرفاً شکلی در تشخیص دولتی بودن، حاکی از این است که دیوان عدالت اداری، هر چند صلاحیت نظارتی بر قوه مجریه را شناسایی کرده؛ اما دولت را محدود در تفسیر لفظی نه عملکردی از دولت می‌داند. علاوه بر این، عدم صلاحیت دیوان نسبت به آرای مراجع شبه قضایی، در مواردی که قانون، محکمه صالح را به عنوان مرجع تجدیدنظرخواهی از آرای این مراجع معرفی کرده است؛ نشان می‌دهد محدودنگری به حوزه صلاحیت دیوان، در میان قضات دیوان نفوذ دارد و به اتخاذ چنین رویه‌هایی منجر شده است (امامی و سلیمانی، ۱۳۹۲: ۲۴-۲۵).

نتیجه‌گیری

براساس استنباط از نظر شورای نگهبان، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به دو دسته مصوبات دارای شأن سیاست‌گذاری و سایر مصوبات تقسیم می‌شود. دسته نخست مصوباتی هستند که در نظر این شورا دارای شأن قانونی قائل هستند. این مصوبات دقیقاً در راستای فرمان حضرت امام (ره) و

۱- برای نمونه، شورای عالی ثبت در مواردی که به مسائل ثبتی مبادرت می‌کند، یک مرجع شبه قضایی است که البته در بند ۲ ماده ۱۱ به آن اشاره نشده است؛ اما در رأیی که به شماره‌ی دادنامه ۱۴ به تاریخ ۱۳۷۴/۲/۹ صادر شده است؛ این شورا در زمره‌ی دادگاه‌های اداری موضوع بند ۲ ماده ۱۱ در نظر گرفته شده است. همچنین رأیی درباره‌ی صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به آرای صادر شده از شعب تعزیرات حکومتی صادر شده است. در متن رأی به صلاحیت مطلق دیوان در رابطه با مراجع شبه قضایی اشاره شده است. این رأی به شماره دادنامه‌ی ۲۵۲ به تاریخ ۱۳۸۰/۸/۱۳ صادر شده است.

سیاست‌گذاری در امور فرهنگی و آموزشی است؛ بنابراین در هرم هنجارها این مصوبات مافوق قوانین عادی قرار می‌گیرند ولی در هر حال جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی قطعاً مافوق قانون اساسی نیست و امکان نقض قانون اساسی را ندارند. اما دسته دیگر، سایر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و یا مصوباتی است که با تفویض این شورا توسط کمیته‌های زیر مجموعه تصویب شده است که شورای نگهبان شأن فرا قانونی در خصوص این مصوبات قائل نیست. حتی بسیاری از حقوق‌دانان معتقدند این مصوبات شأن مادون قانون عادی دارند و جهت اثبات ادعای خود به رویه دیوان عدالت اداری در ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی اشاره می‌کنند که خود نشان از مادون قانون بودن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی دارد و در قانون جدید دیوان عدالت اداری نیز بر امکان ابطال آن‌ها توسط دیوان عدالت اداری تصریح شده است. مسئله آن است که مصوبه ۶۳۰، خروج موضوعی از صلاحیت‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی دارد؛ زیرا تحدید صلاحیت مراجع قضایی، از مصادیق شئون آموزشی و پژوهشی خارج است. اصولاً شورای عالی انقلاب فرهنگی صلاحیت حذف نظارت قضایی بر تصمیمات انتظامی در خصوص کارمندان، دانشجویان و اساتید را ندارد؛ بنابراین این مصوبه در زمره مصوباتی که دارای شأن سیاست‌گذاری در امور علمی و فرهنگی هستند، قرار نمی‌گیرد و نمی‌توان برای آن شأن فراقانونی و یا هم‌ردیف با قانون عادی قائل بود. علاوه بر این، به لحاظ اصول حقوقی ایجاد مراجع شبه‌قضایی باید به موجب قانون باشد و نمی‌توان با مصوبه اقدام به ایجاد مرجع شبه‌قضایی نمود. در این خصوص هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز آراء متعددی صادر کرده است؛ بنابراین اساساً مصوبه ۶۳۰ صلاحیت ایجاد مراجع شبه‌قضایی را نداشته است و مغایر اصول ۳۴، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی است. بر اساس این اصول، دادخواهی حق افراد است و هرکسی می‌تواند به مراجع قضایی مراجعه کند. این مصوبه حق مراجعه مردم به دادگاه‌ها را سلب نموده است. حتی اگر با توجه به سیاست قضازدایی و کاهش حجم پرونده‌ها در دستگاه قضایی چنین تصمیمی اتخاذ شده باشد؛ سلب حق ممکن نیست. چنین ضرورتی از نظرات فقهی شورای نگهبان نیز قابل استنباط است. شورای نگهبان در صورتی ایجاد مراجع شبه‌قضایی را تأیید می‌کند که آراء آن‌ها قابل نظارت در مراجع قضایی باشد و چنین قیدی را همواره و به انحاء مختلف مطرح نموده است؛ لذا چنانچه هیأت عالی تجدیدنظر را یک مرجع شبه‌قضایی بدانیم، باید نظارت بر آن توسط مرجع قضایی را نیز بپذیریم. به دلیل ابهامات موجود در خصوص شأن مصوبه ۶۳۰، شعب دیوان عدالت اداری در برخورد با این مصوبه رویکرد متفاوتی داشته‌اند. برخی از شعب با استناد به مصوبه ۶۳۰ قرار عدم صلاحیت در رسیدگی به آراء هیأت‌ها را صادر نموده‌اند و برخی شعب دیگر با این استدلال که قضات به موجب ۱۷۰ قانون اساسی مکلف به

عدم اجرای مصوبات خلاف قانون هستند، مصوبه ۶۳۰ را نپذیرفته و خود را صالح به رسیدگی دانسته‌اند. علاوه بر این، برخی معتقدند با تصویب ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲، این مصوبه با توجه به قواعد ناسخ و منسوخ، نسخ شده است. به منظور برون‌رفت از مسئله پیش آمده و جلوگیری از سردرگمی مردم، به نظر می‌رسد که کم‌هزینه‌ترین و سریع‌ترین راه حل، صدور رأی وحدت رویه از سوی دیوان عدالت اداری در این موضوع است.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

کتابنامه

۱. اکبری، مینا (۱۳۹۹). وضعیت حقوقی هیأت عالی تجدیدنظر وزارتین علوم و بهداشت و نظارت قضایی بر آن، نشست علمی پژوهشگاه قوه قضائیه.
۲. امامی، محمد؛ سلیمانی، مهستی (۱۳۹۲). ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۸۲.
۳. بنایی اسکویی، مجید (۱۳۹۴). تحدید قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی، مطالعات حقوق عمومی، شماره ۴.
۴. حسینی، سید محمد؛ بیات کیمتکی، مهناز؛ بالوی، مهدی (۱۳۹۹). بررسی تحلیلی ماهیت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، تحقیقات حقوقی، شماره ۹۴.
۵. درویشوند، ابوالفضل؛ فضائی، احمد؛ اسمعیلی گیوی، حمیدرضا (۱۳۹۷). بررسی جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در نظرات شورای نگهبان، دانش حقوق عمومی، شماره ۲۱.
۶. ره‌پیک، سیامک (۱۳۹۳). آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، گزارش شماره ۱۸۸، ۱۳۹۳.
۷. شریف، محمد (۱۳۸۴). جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن، پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۱۵ و ۱۶.
۸. فتحی، یونس؛ شفیعی سردشت، جعفر؛ وهیبی فخر، مریم (۱۳۹۸). نظام مطلوب دادرسی اداری در ایران، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۱.
۹. ملک‌افضلی، محسن (۱۳۸۷). جایگاه و اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، حکومت اسلامی، شماره ۴۸.
۱۰. مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۴). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چ دوم، تهران: معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری؛ جنگل جاودانه.
۱۱. میر محمدی میبدی، مصطفی؛ الهام، غلامحسین (۱۳۹۲). بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام، حقوق اسلامی، شماره ۳۷.
۱۲. هداوند، مهدی؛ آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۹). دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه، تهران: خرسندی، چ نخست.