

جایگاه و اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

محسن ملک افصلی*

دریافت: ۸۷/۸/۵ تأیید: ۸۷/۱۱/۷

چکیده

از ابتدای تأسیس شورای عالی انقلاب فرهنگی، همواره در مورد جایگاه آن در ساختار حقوقی و سیاسی کشور و اعتبار مصوباتش، میان صاحب نظران و حقوقدانان، مباحثی مطرح بوده و می‌باشد. اعتباربخشی مصوبات شورا در «حد قانون» و الزام دستگاه‌های اجرایی کشور به اجرای آنها و سلب صلاحیت نهادهای نظارتی و قضائی در مورد بررسی مغایرت این مصوبات با قوانین و مقررات عمومی کشور و رسیدگی به دعاوی ناشی از مصوبات مزبور، نمونه‌ای از مسائلی است که موجب اظهار نظرهای مختلف در این خصوص شده است. در این مقاله، سعی شده است با بهره‌گیری از کلمات فقها، به جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن، اعتبار «ولایی» داده شود، ضمن آن که از نظر حقوقی نیز نمونه‌هایی از قوانین اساسی برخی کشورها در مورد صلاحیت قانونگذاری مستقیم یا غیر مستقیم بالاترین مقام کشور، ذکر شده است. جایگاه مصوبات شورا در هرم سلسله مراتب قوانین کشور و نظارت بر آنها و امکان دادخواهی از آنها در مراجع قضائی، از دیگر مباحثی است که در این نوشتار مورد بحث قرار گرفته است.

واژگان کلیدی

شورای عالی انقلاب فرهنگی، اعتبار مصوبات، ولایت مطلقه فقیه، قانونگذاری ولی فقیه، نظارت بر مصوبات شورا

*. محقق حوزه و عضو هیأت علمی گروه حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد نراق.

مقدمه

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، ضرورت تحول و تأسیس نهادهای حقوقی، سیاسی و فرهنگی کشور متناسب با وضعیت جدید، امری انکارناپذیر محسوب می‌شد. نهادهایی که بتوانند همسو با شعارهای انقلاب، نیازهای جامعه انقلابی را در ابعاد مختلف برآورده کنند تا ملت انقلاب‌گر نتیجه تلاشهای خود را مشاهده و در ادامه مسیر انقلاب خود همواره پایداری و مجاهدت نمایند. در این راستا، ایجاد نهادی که در مورد مسائل فرهنگی و آموزشی کشور، تصمیم‌گیر، تأثیرگذار و قادر بر تصفیه فضای فرهنگی کشور از وجود عناصر مخرب و پاکسازی نهادهای علمی کشور از مظاهر ضد دینی و فرهنگی باشد، ضرورتی آشکار و غیرقابل انکار تلقی می‌شد. از این‌رو، مدیریت مدبرانه امام خمینی علیه السلام، ایشان را بر آن داشت تا در تاریخ ۱۳۵۹/۳/۲۳، فرمان تشکیل «ستاد انقلاب فرهنگی» را صادر کرده و ضمن آن خط‌مشی و وظایف آن ستاد را معین و افراد صاحب‌نظری را به عضویت در آن منصوب نمایند (امام خمینی، ۱۳۷۶، ج ۱۲: ۳۴۱).

در آغاز، از نام این نهاد بر می‌آمد که این ستاد، جنبه موقتی داشته باشد و پس از مدتی به حیات خود خاتمه دهد؛ لکن از آنجا که همواره حفظ فرهنگ و شؤونات اسلامی و انقلابی، اصلاح دانشگاه‌ها و مدارس و بازنگری کتب و متون آموزشی، یکی از اهداف و استراتژی‌های بلندمدت نظام جمهوری اسلامی بوده است و خودکفایی در زمینه‌های مختلف، به ویژه خودکفایی علمی و فرهنگی، جزء آرمانهای اصلی این نظام می‌باشد، حضرت امام بر آن شد تا به انگیزه استمرار بخشیدن به حیات ستاد و وسعت دادن به گستره فعالیت آن، طی فرمانی دیگر، در تاریخ ۱۳۶۳/۹/۱۹ «شورای عالی انقلاب فرهنگی» را بنیانگذاری نماید.

ایشان در این فرمان، ضمن آنکه از جریان رو به بهبود فرهنگ کشور و اسلامی شدن دانشگاه‌ها و کوتاه‌شدن دست اجانب از کشور و حرکت سازندگی در تمام ابعاد کشور، ابراز رضایت و خرسندی می‌نماید، برای هرچه بارورتر شدن انقلاب اسلامی در سطح کشور، تقویت ستاد انقلاب فرهنگی را لازم می‌داند و بدین منظور، علاوه بر اعضای موجود ستاد، اشخاص دیگری، از جمله رؤسای قوای سه‌گانه را به عضویت آن منصوب کرد و شورای عالی انقلاب فرهنگی را با رسالتها و مأموریت‌های جدیدی مواجه نمود.

ضرورت‌های تشکیل و مهمترین وظایف ستاد و شورای عالی انقلاب فرهنگی:

الف) از دیدگاه امام خمینی

اولین گام برای تأسیس یک سازمان یا نهاد جدید، بیان ضرورت‌های تأسیس آن است. چه عوامل و دغدغه‌هایی وجود داشت که امام خمینی علیه السلام را به تشکیل این نهاد وادار نمود؟ ممکن است در نگاه اول، ایجاد این شورا در کنار سایر مراجع قانونی تصمیم‌گیر و معجری؛ مثل مجلس شورای اسلامی، وزارتخانه‌های آموزش عالی، آموزش و پرورش و فرهنگ و ارشاد اسلامی توجیه قانع‌کننده‌ای نداشته باشد.

مهمترین دلایل تأسیس این نهاد، با توجه به نامه‌ها، فرمان‌ها و سخنرانی‌های بنیانگذار انقلاب اسلامی، در مورد تأسیس و وظایف ستاد و شورای عالی انقلاب فرهنگی، به شرح زیر می‌باشد: ^(۱)

۱- نگرانی ملت اسلامی و دانشجویان متعهد از اخلال توطئه‌گران و خوف از دست رفتن فرصت.

۲- ابقای فرهنگ رژیم فاسد گذشته در دانشگاه‌ها و در نتیجه وارد آمدن ضربه مهلک به انقلاب و جمهوری اسلامی.

۳- اسلامی و انسانی نمودن دروس و محیط دانشگاه‌ها.

۴- زدوده شدن قید و بند شرق و غرب‌زدگان از کشور و دانشگاه‌ها.

۵- نیاز مبرم به متخصصان و اسلام‌شناسان متخصص و مغزهای متفکر وطن‌خواه و نیروهای ماهر و اساتید و مربیان و معلمان معتقد به اسلام و استقلال کشور، به‌ویژه در علوم دانشگاهی و فرهنگی مترقی.

۶- ضرورت توسعه و اصلاح مراکز آموزشی و انقلاب فرهنگی به معنای واقعی.

۷- خروج از فرهنگ بدآموز غربی و نفوذ و جایگزین کردن فرهنگ آموزنده اسلامی- ملی و مبارزه با نفوذ عمیق و ریشه‌دار غرب.

با ملاحظه موارد فوق، به خوبی آشکار می‌شود که محور اصلی ضرورت‌های تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی، نگرانی امام از وضعیت فرهنگی جامعه انقلابی، به‌ویژه محیط دانشگاه و دانشجویان بوده است. بر کسی پوشیده نیست که این دغدغه، همچنان به قوت خویش باقی

۱. ر.ک. به: صحیفه امام، ج ۱۲، ص ۳۴۱؛ ج ۱۳، ص ۲؛ ج ۱۶، ص ۴۴۰؛ ج ۱۸، ص ۸۳؛ ج ۱۹، ص ۱۱۰.

است و غرب‌زدگی و دین‌گریزی، هنوز برخی اساتید و دانشجویان و مراکز علمی و فرهنگی کشور را تهدید می‌کند.

در راستای تأمین ضرورت‌های فوق، امام خمینی علیه السلام وظایفی چند را پیش‌روی شورا قرار دادند؛ ملاحظه موارد زیر به عنوان اهم وظایف شورا، وسعت، عمق و امتداد دیدگاه معمار فقید انقلاب اسلامی را نسبت به مسائل فرهنگی کشور به خوبی روشن می‌سازد.

۱- برنامه ریزی رشته‌های مختلف و خط‌مشی فرهنگی آینده دانشگاه‌ها بر اساس فرهنگ

اسلامی.

۲- انتخاب و آماده سازی اساتید شایسته، متعهد و آگاه.

۳- تحت رسیدگی قراردادن دبیرستان‌ها و دیگر مراکز آموزشی که در رژیم سابق با آموزش و پرورش انحرافی و استعماری اداره می‌شد و در نتیجه مصون ماندن جوانان و دانش‌پژوهان از آسیب و انحراف.

۴- جلوگیری قاطعانه از نفوذ عناصر منحرف و وابسته به چپ و راست و امتناع از آلوده شدن محیط مقدس دانشگاه به اغراض منحرفان و وابستگان به اجانب و پیشگیری از صحبت‌های انحرافی اساتیدی که رویه‌های فرهنگی شرق و غرب را در سر می‌پرورانند. و چندین وظیفه و رسالت دیگر که همگی در مورد سه رکن فرهنگی - علمی کشور؛ یعنی محیط علمی، فراگیران و اساتید بنا گذاشته شده است. به راستی آنگاه می‌توان از وضعیت علمی - فرهنگی کشور آسایش خاطر یافت که این سه رکن بر اساس معیارها و ضوابط اسلامی و انسانی بنیان گذاشته شود.

(ب) از دیدگاه آیت‌الله خامنه‌ای

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای رهبر معظم انقلاب اسلامی، در تاریخ ۷۵/۹/۱۴ با صدور پیامی ضمن تعیین ترکیب جدید اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی، بر اهمیت جایگاه و وظایف خطیر آن شورا تأکید نمودند. در این پیام آمده است:

شورای عالی انقلاب فرهنگی که با تدبیر حکیمانه امام راحل عظیم الشان به جای ستاد انقلاب فرهنگی پدید آمد، نقش فعال و مؤثری را در عرصه‌های امور فرهنگی کشور، به خصوص دانشگاه‌ها ایفا کرد و برکات زیادی از خود به جای گذارد. اکنون با پیشرفت کشور در کار سازندگی و گسترش دامنه نیاز به دانش و تخصص و لزوم فراگیری علوم و فنون و پرورش محققان و نوآوران و استادان و

متخصصان کارآمد، اهمیت این بخش از مسائل فرهنگی، تأکید مضاعف یافته است. توسعه دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌ها و دیگر مراکز آموزشی و آموزش عالی که پاسخ طبیعی به آن نیاز است و افزایش چشمگیر کمیّت دانشجویی، به نوبه خود تکالیف تازه‌ای را بر عهده مسؤولان امور فرهنگی کشور می‌گذارد که برتر از همه آنها اولاً، کیفیت بخشیدن به مایه‌های علم و تحقیق در این مراکز و ثانیاً، پرداختن به تربیت معنوی دانشجویان و هدایت فکر و عمل آنان است.

در بخشی دیگر از این پیام، با اشاره به هجوم فرهنگی همه جانبه دشمنان به ارزش‌های اسلامی، فرهنگ اصیل ملی و باورهای مردم آمده است:

همه این حقایق مهم و هشداردهنده، مسؤولان فرهنگی کشور را به تدبیری برتر و اهتمامی بیشتر و تلاشی گسترده‌تر، فرامی‌خواند و به ویژه شورای عالی انقلاب فرهنگی را که در جهاد ملی با بی‌سوادی و عقب‌ماندگی علمی و تبعیت فرهنگی، در حکم ستاد مرکزی و اصلی است، به تحرک و نوآوری و همت‌گماری برمی‌انگیزد.^(۱)

بدین ترتیب، شورای عالی انقلاب فرهنگی، وارد مرحله جدیدی از حیات تشکیلاتی خود شد. در این مرحله، شورای عالی انقلاب فرهنگی، موظف گردید در رأس فعالیتهای خود به «مدیریت فرهنگی» جامعه در عرصه‌های مختلف بپردازد و با سیاستگذاری‌های اصولی خود، زمینه را برای پیدایش جامعه‌ای بهره‌مند از حیات طیبه الهی فراهم سازد.

در این مقاله در پی آن هستیم که جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی و اعتبار مصوبات آن را مورد بررسی قرار دهیم؛ با این فرضیه که این شورا از جایگاه قانونی برخوردار بوده و مصوبات آن در طول قوانین رسمی کشور از اعتبار لازم برخوردار می‌باشد و با این پیش‌فرض که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ولایت مطلقه فقیه را پذیرفته است (اصل پنجاه و هفتم) و همانگونه که خواهیم دید، ولی فقیه در تأسیس نهادهای حکومتی و قانونگذاری (به معنای عام) و اعتباربخشی قانونی، از اختیارات کافی برخوردار است.

۱. برگرفته از سایت شورای عالی انقلاب فرهنگی.

بند نخست: جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی

طرح مسأله

از دیدگاه حقوق اساسی، کلیه سازمانها و دستگاههای سیاستگذار و اجرایی کشور، می‌بایست صلاحیت و مشروعیت خود را از ناحیه قانون کسب نمایند؛ به‌ویژه نهادی مثل شورای عالی انقلاب فرهنگی، چنانکه خواهیم دید، داعیه «قانونگذاری» دارد و انتظار می‌رود با مصوبات آن، همانند قانون مصوب مراجع قانونگذاری برخورد شود.

به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانونگذاری صلاحیت ذاتی و انحصاری و غیرقابل تفویض مجلس شورای اسلامی قلمداد شده (هاشمی، ۱۳۵۷، ج ۲: ۱۶۰) و مجلس نمی‌تواند این اختیار را به شخص یا هیأتی دیگر واگذارد (اصل هشتم و پنجم). مگر در موارد ضروری که خود قانونگذار اساسی تصریح کرده باشد (اصل پنجاه و هفتم و یکصد و سی و هشتم). توضیح آنکه، قانونگذار اساسی در تدوین قانون اساسی هنگام وضع اصل ۸۵، به مجلس شورای اسلامی، اجازه داده است، مواردی را ضرورتاً از انحصار صلاحیت قانونگذاری خویش خارج کرده و اختیار قانونگذاری یا تصویب آنچه در حکم قانون است را به نهادهای دیگری تفویض نماید^(۱) و سخن از هیچ مرجع و نهاد دیگری، مثل شورای عالی انقلاب فرهنگی، علاوه بر نهادهای مذکور در این اصل به میان نیاورده است. حتی در زمان بازنگری نیز در هیچ‌یک از اصول قانون اساسی به این شورا اشاره نشد، هرچند مجمع تشخیص مصلحت نظام که توسط رهبر انقلاب ایجاد شده بود به قانون اساسی راه یافت و نهادینه گشت (اصل یکصد و دوازدهم).

این امر باعث شد از سوی برخی حقوقدانان، نسبت به جایگاه قانونی این شورا، تردید حاصل شده (هاشمی، ۱۳۷۵، ج ۲: ۳۵۳) و در نتیجه اعتبار مصوبات آن زیر سؤال برود! حتی

۱. این موارد به موجب اصل مذکور و اصل ۱۳۸ عبارتند از:

الف - وضع قوانین توسط کمیسیونهای داخلی مجلس برای مدت معین (یعنی قوانین آزمایشی) با رعایت اصل هفتاد و دوم (عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی).

ب - تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتهای، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت با رعایت اصل هفتاد و دوم، توسط کمیسیونهای داخلی یا دولت.

ج - تدوین و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی و سازمان‌دهنده توسط وزیر، هیأت وزیران و کمیسیونهای متشکل از چند وزیر (اصل ۱۳۸).

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در یکی از آرای خود، اطلاق نام قانون را بر مصوبات شورا، بدون مبنای حقوقی و فاقد وجاهت قانونی دانسته است.^(۱) نظر به اهمیت رأی مزبور در این بحث و مباحث بعدی، متن این رأی را در این جا ذکر می‌نماییم:

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تثبیت قاعده تفکیک و استقلال قوای مقننه، مجریه و قضائیه از یکدیگر، وضع قانون در عموم مسائل را به شرح دو اصل ۵۸ و ۷۱ به مجلس شورای اسلامی و در حد مقرر در اصل ۱۱۲ به مجمع تشخیص مصلحت نظام، اختصاص داده است که با این وصف، اطلاق قانون و یا تعمیم مطلق وجوه ممیزه آن به مقررات موضوعه سایر واحدهای دولتی، از جمله مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، مبنای حقوقی و وجاهت قانونی ندارد و این قبیل مصوبات از مقوله تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و نظامات دولتی، محسوب می‌شود و در صورت عدم مخالفت با احکام شرع و قوانین و خارج نبودن از حدود اختیارات قوه مجریه، معتبر و متبع است. همچنین قانون اساسی با تأسیس مرجع قضائی نوین دیوان عدالت اداری به شرح اصل ۱۷۳، رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنان را در صلاحیت دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۴ به تصویب رسیده و به موجب ماده ۱۱ این قانون، رسیدگی به اعتراضات اشخاص، نسبت به مصوبات و نظامات دولتی و تصمیمات و آرای قطعی مراجع غیرقضائی، از قبیل دادگاههای اداری، شوراها، کمیسیونها و هیأتها از جهات مقرر در قانون، از جمله تکالیف دیوان، اعلام شده است. نظر به اینکه فرمان مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۶ حضرت امام خمینی (رضوان الله تعالی علیه)، مفید جواز وضع ضوابط و قواعد خاص، به منظور تنظیم و تنسيق امور مربوط به دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و نحوه گزینش و امور انضباطی دانشجویان است و متضمن اذن وضع مقررات خارج از حدود امور مذکور و یا مغایر قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، از

۱. رأی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد احکام صادره توسط هیأت مرکزی گزینش دانشجو، مورخ ۷۸/۹/۲۷ نقل از روزنامه رسمی، شماره ۱۶۰۱۶-۱۳۷۸/۱۱/۲۸.

جمله سلب حق رسیدگی به شکایات توسط مراجع قضائی و نفی صلاحیت آنان نمی‌باشد، مصوبه هشتاد و سومین جلسه مورخ ۱۳۶۵/۶/۱۱ و مصوبه جلسه ۴۳۹ مورخ ۱۳۷۷/۱۲/۲۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی، مبنی بر سلب حق تظلم و دادخواهی به مرجع قضائی صالح در خصوص مورد و نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراضات نسبت به احکام هیأت مرکزی گزینش دانشجو و کمیته مرکزی انضباطی دانشجویان، مغایر اصول و مواد قانونی فوق‌الذکر تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری، دو مصوبه مذکور ابطال می‌گردد.

شایان ذکر است، مسأله نظارت بر مصوبات شورا و شکایت از آنها، در ادامه مقاله مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

بسیج مستضعفان، کمیته انقلاب، کمیته امداد، بنیاد مستضعفان، بنیاد مسکن، بنیاد پانزده خرداد و بنیاد شهید و... از این جمله است.

پس از شروع به کار هریک از این مجموعه‌های مختلف، رفته رفته از سوی مجلس شورای اسلامی در مورد آنها، قوانین و مقرراتی وضع و از سوی دولت برای آنها بودجه معین شده است و به این ترتیب این نهادها از جایگاه قانونی نیز برخوردار شده‌اند؛ شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز از این قاعده، مستثنی نمی‌باشد. البته اکنون برخی از نهادهای انقلابی، مثل بنیاد شهید و بنیاد جانبازان به بدنه اجرایی دولت پیوسته‌اند و از جایگاه رسمی دولتی برخوردار گشته‌اند و انتظار می‌رود سایر نهادهای علمی و فرهنگی وابسته به نهاد رهبری نیز به مرور زمان به دستگاههای مرتبط دولتی بپیوندند تا از برخی موازی کاری‌ها و تداخل امور، پیشگیری شود و زمینه‌های نظارت صحیح بر آنها و ارزیابی عملکرد آنها فراهم شود.

اما اینکه چرا این شورا در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به قانون اساسی راه نیافت، موضوع دیگری است که در جای خود محل تأمل است، هرچند به یقین می‌توان گفت: مسأله شورا چیزی نبوده است که احیاناً از سوی امام خمینی علیه السلام در فرمان بازنگری قانون اساسی^(۱)، یا از سوی شورای بازنگری قانون اساسی، مورد غفلت قرار گرفته باشد. بلکه نپرداختن به آن ممکن است به آن علت باشد که چون شورای عالی انقلاب فرهنگی از سوی ولی فقیه، تأسیس

شده و از جایگاه بالا و بدون تعرضی برخوردار می‌باشد، ادامه اعتبار آن نیز به اراده وی بستگی دارد، کما اینکه پس از تأسیس این شورا، امام خمینی علیه السلام و آیه‌الله خامنه‌ای - رهبر معظم انقلاب - به مناسبت‌های مختلف، در مورد آن، پیامها و رهنمودهایی داشته‌اند و بر مصوبات و عملکرد آن، صحنه گذاشته و بر اجرای مصوبات آن تأکید ورزیده‌اند و بدین ترتیب جایگاه و مصوبات آن را معتبر انگاشته‌اند.

دور از انتظار نیست که در آینده، این شورای مهم و کارآمد، با توجه به مأموریت‌های جدید و خطیرش در زمینه «مهندسی فرهنگی کشور» و تهیه «نقشه جامع علمی کشور»، از جایگاه ارزشمند و بالاتری برخوردار گشته و در بازنگری قانون اساسی از لحاظ حقوقی نیز نهادینه شود تا جای هیچ ابهام و شبهه‌ای باقی نماند، اما از نظر فقهی، جای هیچ تردیدی نیست که بر مبنای نظریه ولایت مطلقه فقیه، ولی فقیه اختیار دارد برای اداره امور کشور از هر فرصتی استفاده کرده و برای تأمین و تضمین مصالح و منافع عمومی، هر اقدامی انجام دهد.

بی‌شک، تأسیس ستاد انقلاب فرهنگی و شورای عالی انقلاب فرهنگی از اقدامات شایسته ولی فقیه در نظام جمهوری اسلامی است که عهده دار حفظ و گسترش فرهنگ اسلامی در جامعه می‌باشد.

یکی از اندیشمندان در این زمینه می‌نویسد:

فقیه جامع‌الشرائط، گاهی به تأسیس نهاد، مجتمع، مؤسسه و مانند آن قیام می‌کند و به کارهای فرهنگی و اجتماعی اقدام می‌نماید که گرچه چنین اموری در قانون اساسی، پیش‌بینی نشده، لیکن، نه مخالف قانون است و نه تزامم قانونی دارد و نه برای دولت جمهوری و بودجه رسمی کشور بار مالی ایجاد می‌کند. این‌گونه از کارها، گرچه وظیفه قانونی و حتمی او نیست، لیکن منع قانونی هم ندارد؛ زیرا همانند سایر مراکز ملی و مردمی است که دیگر فقیهان... دارند (جوادی آملی، ۱۳۸۳: ۵۰۹).

صرف نظر از اینکه برخی نکات در گفته فوق، محل بحث و نظر است - مثل عدم تزامم قانونی یا بار مالی نداشتن برای دولت - اما این گفته، به خوبی بیانگر اختیار ولی فقیه در تأسیس نهادهای گوناگون به منظور فعالیت‌های خاص می‌باشد. همچنانکه چنین چیزی در گذشته نیز بین فقهای اسلام، سابقه داشته و در صورت تمکن، اقدام به تأسیس مراکز مختلف علمی و فرهنگی می‌نموده‌اند.

نتیجه آنکه، هم از لحاظ سیاسی و هم از لحاظ فقهی، ولی فقیه به عنوان حاکم دینی و سیاسی اسلامی می‌تواند، نهادی را به منظوری خاص، تأسیس نماید و به آن رسمیت بخشد و مصوبات آن را ولایه معتبر بداند. اگر چه این تأسیس، در نگاه اول به معنای دقیق حقوقی، نهادینه شدن آن، محسوب نمی‌شود. چرا که از لحاظ حقوقی، زمانی یک سازمان و نهاد، دارای جایگاه قانون‌مند می‌شود که به موجب قانون تشکیل شده باشد، اما از آنجا که اولاً: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ولایت مطلقه فقیه را پذیرفته است. ثانیاً: تأسیس دستگاه‌های متناسب با نیازهای کشور، از اختیارات ولایی ولی مطلق فقیه است و ثالثاً: تازمانی که مغایرتی بین نهاد تأسیس شده و سایر قوانین، وجود نداشته و منعی از ناحیه قانون در این خصوص وجود نداشته باشد، می‌توان اقدام انجام شده را نیز حقوقی تلقی کرد و نهاد تشکیل شده را دارای جایگاه حقوقی و قانون‌مند دانست.

به دلیل ارتباط مطلب بعد با بحث حاضر، از توضیح و تفصیل بیشتر در این زمینه، صرف نظر کرده و به بحث درباره اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌پردازیم.

بند دوم: اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

بین اعتبار مصوبات شورا و جایگاه قانونی آن، ملازمه وجود دارد. به این بیان که چنانچه شورا از جایگاه قانونی یا ولایی و شرعی برخوردار باشد، بالتبع مصوبات آن نیز معتبر خواهد بود. در مبحث پیشین، سعی بر آن بود تا بر مشروعیت این شورا به عنوان نهادی برخوردار از اصل ولایت فقیه، صحنه گذاشته شود و به آن اعتبار شرعی و در پی آن اعتبار حقوقی داده شود. با این حال، چون اولاً: این نهاد در قانون اساسی، نهادینه نشده و ثانیاً: صلاحیت قانونگذاری در قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی، منحصر شده است ثالثاً: توقع اعضای شورا در خصوص برخورد با مصوبات آن، همچون قانون لازم‌الاجرا، سبب شده همواره بین حقوقدانان این بحث مطرح باشد که مصوبات شورا از چه اعتبار و جایگاهی، نسبت به قوانین و مقررات کشور برخوردار است. عده‌ای به بخاطر معتبر ندانستن جایگاه شورا، مصوبات آن را نیز، خالی از اعتبار دانسته و می‌دانند و برخی نیز اعتبار مصوبات آن را ناشی از جایگاه ولایی آن می‌دانند و این مصوبات را همچون سایر قوانین و مقررات، لازم‌الاجرا می‌شمارند.

در پی این مباحث و مناظراتی که در این خصوص بین صاحب‌نظران در گرفت، پس از گذشت حدود چهار سال از ایجاد ستاد انقلاب فرهنگی و گذشت حدود ۲ سال از تشکیل شورای عالی

انقلاب فرهنگی، رئیس وقت شورا (حضرت آیه الله خامنه‌ای) طی نامه‌ای خطاب به حضرت امام علیه السلام، اعتبار مصوبات شورا و ارزش آنها را از نظر حقوقی استفسار کردند. متن این نامه به شرح زیر است:

بسم الله الرحمن الرحيم

محضر مبارک رهبر انقلاب حضرت آیه الله العظمی امام خمینی (مدظله العالی) شورای عالی انقلاب فرهنگی، برای تأمین اهداف و دستوراتی که در حکم حضرت تعالی 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 را در این باره ابلاغ فرمایند.

امام خمینی (رضوان الله تعالی علیه)، در پاسخ به این نامه و در مورد اعتبار مصوبات شورا، مرقوم فرمودند:

بسمه تعالی، ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند، باید ترتیب اثر داده شود.

ملاحظه می‌شود که طرح سؤال با هدف اعتباربخشیدن به مصوبات شورا «در حد قانون» است که منظور از آن نیز همکاری و دخالت قوه قضائیه در موارد لزوم بوده است. به عبارت دیگر هدف، برخوردار نمودن مصوبات شورا از ضمانت اجرا می‌باشد و امام نیز در جواب آن، الفاظی را به کار برده‌اند که می‌توان از آنها اعتبار قانون داشتن یا در حد قانون بودن مصوبات شورا را استنباط کرد. به این بیان که ایشان فرموده‌اند: «ضوابط و قواعدی...» از این عبارت می‌فهمیم که ایشان، قاعده بودن و در نتیجه الزام آور بودن مصوبات شورا را پذیرفته‌اند،^(۱) (کاتوزیان، ۱۳۸۱: ۵۴-۵۹) یا آنکه می‌فرماید: «باید ترتیب اثر داده شود» به کار بردن کلمه «باید» نشانگر این امر است که مصوبات شورا «حکم» یا «قانون» (به معنای عام) است و عمل به مفاد آن و ترتیب اثر دادن به آنها، لازم و به عبارت دقیق‌تر «واجب» است. بنابراین، حضرت امام علیه السلام با این پاسخ، نظر سؤال‌کننده محترم را تأمین کرده است. به این معنا که از نظر امام، مصوبات شورا در حد یا حکم قانون است. لذا اولاً: اجرای آنها از سوی دستگاههای اجرایی ذی‌ربط، الزامی است

۱. قاعده حقوقی؛ قاعده‌ای است کلی، الزام آور، دارای ضمانت اجرا و اجتماعی.

و ثانیاً: همانند قانون لازم الاجرای مصوب مجلس، از ضمانت اجرای قضائی نیز برخوردار می‌باشد.

در اینجا این پرسش مطرح می‌شود که آیا اصولاً حاکم اسلامی یا «ولی فقیه» می‌تواند قانون وضع کند یا آنکه به یک امری اعتبار قانونی ببخشد و یا آنکه نهادی را بدون آنکه در قانون اساسی کشور، یادی از آن شده باشد، واجد اختیار قانونگذاری نماید؟ پاسخ به این سؤال، هم از لحاظ فقهی و هم از لحاظ حقوقی، قابل بیان است.

الف) از نظر فقهی

به طور کلی بین اسلام و سایر مکاتب بشری، نظر متفاوتی در زمینه مرجع قانونگذاری صلاحیت‌دار وجود دارد.

در همه مکاتب حقوق طبیعی، عقلی و پوزیتیویستی، این انسان است که به گونه کشفی یا جعلی قانونگذاری می‌کند. اما در مکتب حقوق اسلام، قانونگذار واقعی، خداوند متعال است. البته انحصار حق قانونگذاری به خداوند، نتیجه طبیعی جهان بینی توحیدی اسلام است. بر اساس دیدگاه توحیدی و خدامحوری اسلام، پذیرش هر قانونی، به جز قانون الهی، شرک محسوب می‌شود؛ همان‌سان که اطاعت و پرستش هر کسی جز او، شرک تلقی می‌گردد (مصباح یزدی، ۱۳۷۷: ۷۷).

بنابراین، از نظر موازین اسلامی اولاً و بالذات حق تعیین حدود^(۱) یا قانونگذاری در امور و شؤون مختلف، از آن خداوند متعال است و مردم باید در تمام زمینه‌ها، فرامین پروردگار را اطاعت و امثال نمایند و خداوند برای ابلاغ فرامین و قوانین خویش، انبیا را مبعوث فرموده و اطاعت از آنان را نیز همانند اطاعت از خویش واجب شمرده است.^(۲) همانگونه که خدای سبحان، خطاب به پیامبر ﷺ می‌فرماید: «لتحکم بین الناس بما اریک الله» (نساء: ۴: ۱۰۵)؛ تو مبعوث شده‌ای تا در بین مردم حکومت کنی، ولی نه به میل خود، بلکه مطابق آنچه خداوند از طریق وحی به تو نشان داده است.

اما جای این پرسش است که در شرایطی که انبیای الهی در جامعه حضور ندارند و وحی

۱. یکی از واژه‌هایی که در قرآن کریم به عنوان قانونگذاری خداوند متعال از آن یاد شده، لفظ «حدود» است که ۱۳ بار در آیات قرآن، تکرار شده و سر باز زندگان از آن مورد مذمت قرار گرفته‌اند.

۲. ر.ک. به: آل عمران (۳): ۳۲ و ۱۳۲؛ نساء (۴): ۵۹ و ۶۹؛ ۸۰؛ مائده (۵): ۹۲؛ نور (۲۴): ۴ و ۵؛ محمد (۴۷): ۳۳؛ تغابن (۶۴): ۱۲.

الهی منقطع شده است، آیا این حق خداوند؛ یعنی قانونگذاری، به افراد بشر واگذار می‌شود یا خیر؟ یکی از صاحب‌نظران در این زمینه می‌گوید:

البته ممکن است خداوند، خود به پیامبران و ائمه و یا گماشتگان و جانشینان ایشان، اجازه وضع برخی از قوانین و مقررات اجرایی را بدهد. همانطور که دستور اطاعت از آنان را داده است. و روشن است که در چنین مواردی، نه جعل قانون شرک محسوب می‌شود و نه اطاعت از غیر خدا؛ چرا که این دو نیز در واقع، تجلی دیگری از توحید عملی انسان است (مصباح یزدی، ۱۳۷۷: ۷۷).

اگر قوانین بشری را به دو دسته کلی «قوانین ثابت و پایدار» و «قوانین متغیر و غیردائمی» تقسیم کنیم، از قانونگذاری در مورد دسته اول، چیزی سهم انسان نمی‌شود، چون با توجه به عدم قدرت انسان بر شناخت کافی از تمام ابعاد جهانی، ثابت و جاوید امور، و اگذاری حق قانونگذاری به او با این ویژگیها، امری منطقی به نظر نمی‌رسد. اما نسبت به دسته دوم؛ یعنی «قوانین متغیر و غیردائمی»، «از آنجا که وضع قانون ثابت، نسبت به موضوعات متحول و متغیر، منطقی به نظر نمی‌رسد و وضع قوانین گوناگون هم برای همه موضوعات، متغیر نیست، اختیار وضع قانون در این موارد، به انسان واگذار شده است. بدین معنا که دولت اسلامی مشروع، در این موارد، حق دارد که متناسب با موضوع و در راستای فلسفه اصلی احکام الهی به وضع قانون بپردازد. این نوع احکام را که دولت اسلام در هنگام خلاء قانون ثابت، وضع می‌کند، احکام حکومتی یا احکام سلطانیه می‌نامند... این نوع از قواعد بر حسب مورد، ممکن است مستقیماً توسط شخص حاکم (امام یا رهبر دولت اسلامی) و یا افراد و یا نهادهایی که از طرف او هستند -مانند پارلمان یا هیأت دولت و یا مجمع تشخیص مصلحت نظام- وضع شود» (همان: ۸۵).

از زاویه دیگر می‌توان اینطور گفت که پس از شارع مقدس اسلام -یعنی خداوند متعال، پیامبر ﷺ و ائمه اطهار علیهم‌السلام- که می‌توانند قوانین ثابت و لایتغیر وضع کنند، در عصر غیبت که مقام علم و عصمت ائمه راه‌گشای مستقیم و بلاواسطه انسانها نمی‌باشد و نیاز به وضع قوانین غیرثابت و متغیر محسوس است، این امر بر عهده حاکم اسلامی یا نمایندگانی است که مشروعیت خود را از ناحیه وی کسب کرده‌اند.

به عبارت دیگر، در حکومت اسلامی در عصر غیبت، اختیار قانونگذاری بر عهده ولی فقیه است و دیگران، اگر از ناحیه وی مأذون شوند، در طول ولی فقیه، حق قانونگذاری خواهند داشت.

توضیح بیشتر آنکه، از ادله دال بر اینکه فقهای جامع الشرائط در عصر غیبت، جانشین پیامبر ﷺ و ائمه علیهم السلام هستند و وظیفه ایشان، همانند انبیا و ائمه علیهم السلام، بیان احکام الهی و زمینه‌سازی اجرای احکام و حدود الهی است (امام خمینی، ۲۰۰۳ م: ۸۱)، از جمله توفیق رفیع حضرت بقیة الله الاعظم (عج) که در آن صراحتاً دستور رجوع به عالمان و راویان احادیث معصومان علیهم السلام شده است، (شیخ صدوق، ۱۴۰۵ ق، ج ۲: ۴۸۳؛ طبرسی، ۱۳۸۶ ق، ج ۲: ۲۸۳) استفاده می‌شود که فقها، تمام اختیارات رسول خدا و ائمه را در اداره جامعه و تشکیل حکومت دارند و روایات متعددی بر اعتبار حکم و فتوای آنها دلالت دارد (مراغه‌ای، ۱۴۱۷ ق، عنوان ۷۴). از سوی دیگر، تشکیل حکومت - جهت پیاده کردن احکام الهی - نیز به اختیارات ویژه‌ای نیاز دارد که تا آنها نباشد، تحقق حکومت اسلامی ممکن نخواهد بود. جعل ضوابط و قوانین لازم مورد اتفاق و اجماع همه فقها، بدیهی‌ترین اختیاری است که فقیه باید از آن برخوردار باشد.^(۱) همچنانکه تأسیس نهادها و عزل و نصب مقامات حکومتی و قضائی و نظامی نیز، لازمه‌های دیگر تشکیل حکومت از سوی فقیه است. البته گفتنی است، گاهی ولی فقیه در مقام مرجعیت برای مقلدان خویش فتوا می‌دهد که عمل به آن بر خودش و مقلدانش واجب است، ولی نسبت به فقیهان دیگر، اعتبار ندارد و گاهی در مقام «ولایت» امت اسلامی، دست به صدور احکام ولایی یا حکومتی می‌زند که در این صورت، عمل به این احکام، بر مردم و بر خود والی و بر فقیهان و مجتهدان دیگر واجب است و هیچ کس، حتی خود والی، حق نقض آنرا ندارد. این مطلب شامل فقیهانی که به ولایت فقیه معتقد نیستند و مقلدان آنان نیز می‌شود (جوادی آملی، ۱۳۸۳: ۲۵۶ و ۴۶۸-۴۶۹).

برای تکمیل و تقویت بحث، مناسب است اشاره‌ای به تئوری «منطقة الفراغ» شهید صدر داشته باشیم.

بر اساس این نظریه، احکام اسلامی به دو دسته احکام ثابت و قطعی و احکام منطقه فراغ یا احکام متغیر و ناپایدار، قابل تقسیم است که شارع مقدس؛ یعنی خداوند متعال بیان‌کننده احکام دسته اول است و تبیین احکام دسته دوم را بر عهده «ولی امر» سپرده است که وی بر اساس نیازمندیهای روز و اوضاع و مقتضیات زمان، احکام لازم را بیان می‌کند (صدر، ۱۴۰۸ ق: ۳۶۲).

۱. از این اختیار ولی فقیه در کتب فقهی به اختیار «افتاء» یاد شده است. به عنوان نمونه ر.ک. به: محمد کاظم رحمان ستایش و مهدی مهریزی، رسائل فی ولایة الفقیه، ص ۶۳ و ۷۵ (از عائدۀ ۵۴ کتاب عوائد الایام ملا احمد نراقی).

از مجموع کلمات شهید صدر که صاحب این نظریه است، استفاده می‌شود که مقصود ایشان از منطقه فراغ، عبارت از اختیاراتی است که شرع مقدس به حاکم و مدیر جامعه اسلامی در هر زمانی در محدوده غیر احکام الزامی و ثابت، جهت اداره جامعه، واگذار کرده و چنین احکامی، احکام حکومتی نامیده می‌شود. بنابراین، شایسته است به جای کلمه منطقه الفراغ، احکام حکومتی گفته شود (رحمانی، ۱۳۸۲: ۲۰۰).

اگر بپذیریم که منطقه الفراغ شهید صدر، همان احکام حکومتی مصطلح فقهی است که کم و بیش مورد اتفاق نظر فقهای اسلامی است، به‌ویژه که طرفداران اصل ولایت فقیه آنرا از اختیارات ولی فقیه دانسته‌اند، دیگر جای شبهه‌ای باقی نخواهند ماند که رهبر واجد شرایط جامعه اسلامی می‌تواند در محدوده مصالح و منافع مسلمین دست به صدور حکم حکومتی یا وضع قانون زده، یا کسانی را بگمارد که از سوی او، قانون وضع کنند. مرحوم آیه‌الله نائینی، پس از آنکه مجموعه وظایف راجع به نظم و حفظ مملکت و سیاست و امور امت را به منصوصات معلوم و غیر منصوصات (احکام ثابت و متغیر) تقسیم می‌کند، می‌گوید:

واضح است که هم‌چنانکه قسم اول، نه به اختلاف اعصار و امصار قابل تغییر و اختلاف و نه جز تعبد به منصوص شرعی الی قیام الساعة وظیفه و رفتاری در آن متصور تواند بود؛ همین طور قسم ثانی هم، تابع مصالح و مقتضیات اعصار و امصار و به اختلاف آن قابل اختلاف و تغییر است و چنانچه با حضور و بسط ید ولی منصوب الهی - عز اسمه - حتی در سایر اقطار هم به نظر و ترجیحات منصوبین از جانب حضرتش - صلوات الله علیه - موکول است، در عصر غیبت هم به نظر و ترجیحات نواب عام یا کسی که در اقامه وظایف مذکوره عمّن له ولایة الاذن مأذون باشد، موکول خواهد بود (نائینی، ۱۳۸۲: ۱۳۴).

ب) از نظر حقوقی

پس از آنکه به اجمال و به تناسب مقاله از اختیار قانونگذاری ولی فقیه از دیدگاه فقهی، بحث و بررسی به عمل آمد، شایسته است، این موضوع را از جهت حقوقی و قانونی نیز مورد بررسی قرار دهیم؛ یعنی ملاحظه کنیم که آیا می‌توان از لحاظ قانونی، محلی برای قانونگذاری رهبر، قائل

شد یا خیر؟ در این مبحث، محورهای زیر قابل بررسی است:

۱- بررسی صلاحیت انحصاری قانونگذاری مجلس

همچنانکه گفته شد به زعم برخی حقوقدانان، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانونگذاری را از صلاحیتهای انحصاری مجلس شورای اسلامی (به جز موارد استثنا شده در اصل ۸۵)^(۱) بر شمرده است که با این وصف، نمی‌توان برای شخص یا نهاد دیگری اختیار قانونگذاری قائل شد، هر چند اصولاً در نظام مبتنی بر رأی و اراده عمومی، مثل نظام جمهوری اسلامی ایران، «امور کشور باید به اتکاء آرای عمومی اداره شود» (اصل ششم) و قائل شدن حق قانونگذاری، برای مردم یکی از اصول آرمانی دموکراسی است. در جمهوری اسلامی ایران، مردم با پذیرش قانون اساسی، ضمن حفظ این حق برای خویش (اصل پنجاه و نهم)، (دموکراسی مستقیم) بخش اعظم این حق را به نمایندگان خویش داده‌اند (اصل پنجاه و هشتم).

حال آیا موارد استثنا شده از صلاحیت مجلس در امر قانونگذاری، منحصر به موارد مذکور در اصل مزبور است یا می‌توان از دیگر اصول این قانون نیز موارد استثنا را استفاده نمود؟ و آیا اصولاً می‌توان چنین حق انحصاری‌ای با مفهوم بیان شده برای مجلس شورای اسلامی قائل شد؟ قبل از هر چیز باید گفت با تأمل در اصول قانون اساسی، روشن خواهد شد که مراد قانونگذار اساسی از غیرقابل تفویض بودن قانونگذاری مجلس به شخص یا هیأتی دیگر، قانونگذاری به معنای خاص آن است که باید با طی تشریفات خاصی به تصویب مجلس برسد^(۲)، نه قانون به معنای عام که قابل تصویب از سوی هر مقام صلاحیت‌داری است^(۳)؛ چه اینکه در اصول متعددی از قانون اساسی، وضع مقررات یا قانون به معنای عام از سوی سایر مراجع نیز پیش‌بینی شده است. در ادامه به برخی از موارد اشاره می‌شود.

الف) در ادامه همین اصل (اصل ۸۵) از اجازه تصویب دائمی اساسنامه سازمانها و... دولتی یا

۱. اصل هشتاد و پنجم «... مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می‌تواند، اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم [عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی] به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند... همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند، تصویب دائمی اساسنامه سازمانها و... را به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد...».

۲. برای دانستن تشریفات وضع قانون خاص، ر.ک. به: کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، ص ۱۳۱ به بعد.

۳. برای دانستن فرق بین قانون به معنای عام و خاص ر.ک. به: همان، ص ۱۲۰.

وابسته به دولت، توسط کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس و دولت، سخن به میان آمده است و روشن است که اساسنامه به معنای دقیق کلمه، قانون محسوب نمی‌شود.

ب) در اصل ۱۳۸ این قانون، صحبت از وضع آیین‌نامه توسط هیأت وزیران، هر یک از وزیران یا کمیسیون متشکل از وزیر شده است که در واقع تصویب آیین‌نامه اجرایی یا سازمان‌دهنده، قانونگذاری محسوب نشده و به این ترتیب در حقیقت این اصل، استثنایی بر اصل ۸۵ به شمار نمی‌آید.

ج) به موجب اصل یکصد و هشتم (۱۰۸) قانون اساسی «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان و... سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است» هر چند در این اصل، لفظ «قانون» به کار رفته، اما پر واضح است که منظور، قانون به معنای خاص نیست، بلکه مراد مقررات داخلی مجلس خبرگان است.

د) اقداماتی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در جهت اجرای اصل ۱۱۲ (حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان) بندهای ۱ (تعیین سیاستهای کلی نظام) و ۸ (حل معضلات نظام) اصل ۱۱۰ قانون اساسی، انجام می‌دهد.

ه) در ذیل اصل ۱۷۶ مقرر شده است: «مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری، قابل اجراست».

به این ترتیب، نتیجه می‌گیریم که حق قانونگذاری مجلس، انحصار به قانون به معنای خاص دارد و به موجب اصول فوق‌الذکر، قانون اساسی، صلاحیت وضع پاره‌ای مقررات را به مراجعی غیر از مجلس شورای اسلامی و نهاده است. اما اینکه چگونه می‌توان از قانون اساسی، صلاحیت رهبر در امر وضع قواعد و مقررات به طور مستقیم و شخصی یا به طور غیر مستقیم و از طریق نهادی دیگر را استنباط نمود، موضوعی است که در زیر به آن می‌پردازیم.

قبل از آن، متذکر می‌شویم قانون اساسی در یک مورد نادر، وضع قانون به معنای خاص را نیز از انحصار قانونگذاری مجلس خارج کرده است. این مورد عبارت است از، امکان قانونگذاری از راه مراجعه مستقیم به آراء عمومی^(۱) یا همان اعمال دموکراسی مستقیم در امر تقنین.

۱. اصل پنجاه و نهم: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد...».

۲- قانون اساسی و صلاحیت رهبر در وضع مقررات

در هیچ یک از اصول قانون اساسی به اختیار و صلاحیت رهبری در وضع قانون یا مقررات اشاره صریح نشده است، لکن می‌توان به اصولی چند از این قانون برای اثبات این امر استدلال کرد.

این اصول عبارتند از:

الف) به موجب قسمتی از اصل ۱۰۷، «رهبر منتخب خبرگان، ولایت امر و همه مسئولیتهای ناشی از آن را به عهده خواهد داشت».

پرداختن به مفهوم «ولایت امر» جایگاه خود را می‌طلبد، لکن کاوش در مورد «مسئولیتهای ناشی از ولایت امر» می‌تواند ما را برای دستیابی به پاسخ سؤال مورد بحث، یاری بخشد.

این جمله از اصل ۱۰۷، ضمن بیان موقعیت رسمی رهبر منتخب خبرگان، بیان‌کننده حاکمیت و سلطه تشریحی (قانونگذاری)، تنفیذی (اجرایی) و قضائی وی است که از طریق قوای سه‌گانه دارا می‌شود (هاشمی، ۱۳۷۵، ج ۲: ۷۵).

به عبارت دیگر «وظایف و مسئولیتهای ناشی از ولایت امر» که بر عهده رهبر منتخب خبرگان است عبارت است از:

۱- صلاحیت قانونگذاری که این اختیار از ناحیه وی به قوه مقننه از طریق نصب مستقیم فقها و نصب غیرمستقیم حقوقدانان شورای نگهبان (اصل نود و یک) به منظور نظارت بر شرایط نمایندگان و صحت برگزاری انتخابات مجلس (اصل نود و نهم) و نظارت بر مصوبات مجلس (اصول چهارم، هفتم و دوم، نود و یکم و نود و پنجم) منتقل می‌شود.

۲- اختیار اجرایی که از سوی وی از طریق امضای حکم ریاست جمهوری (اصل یکصد و دهم، بند ۹) به رئیس‌جمهور واگذار می‌گردد.

۳- اختیار قضائی که از طریق انتصاب رئیس قوه قضائیه (اصل یکصد و پنجاه و هفتم) به وی واگذار می‌گردد.

همانگونه که ملاحظه می‌شود، به پیش‌بینی قانون اساسی این اختیارات یا مسئولیتهای مستقیم یا غیرمستقیم، به قوای سه‌گانه تفویض شده یا زیر نظر مقام رهبری اعمال می‌شود، اما این بدین معنا نیست که ولی‌امر، پس از تفویض اختیاراتش، خود دیگر نتواند وظیفه شرعی‌اش را که اصالتاً متعلق به او است انجام دهد، بلکه اصولاً، رهبر می‌تواند در هر یک از امور سه‌گانه فوق، رأساً دخالت کرده و اقدام نماید و از این جمله، قانونگذاری است که ممکن است شخصاً

یا از طریق نهادی، مثل شورای عالی انقلاب فرهنگی، اعمال کند یا به مصوبات آن اعتبار قانونی ببخشد. اگر چه عملاً آنچه را رهبر مستقیماً وضع می‌کند، عنوان قانون ندارد، بلکه به آن «حکم»، «فرمان» و عناوین مشابه دیگر اطلاق می‌شود.

ب) بر اساس بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، یکی از وظایف و اختیارات رهبر: «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» است.

صرف نظر از مفهوم سیاستگذاری و حدود و ثغور سیاستگذاری مقام رهبری، در راستای اجرای این بند، (هاشمی، ۱۳۷۵، ج ۲: ۸۱-۸۲) قدر مسلم آن است که سیاست‌های کلی نظام از جهت جایگاه حقوقی در هرم سلسله مراتب قوانین و مقررات کشور، در مرتبه بالاتر از قوانین عادی و پایین‌تر از قانون اساسی قرار دارد؛ به این ترتیب که این سیاستها باید با قانون اساسی و شرع مقدس، منطبق بوده و قوانین عادی و سایر مقررات نیز نباید با سیاست‌های کلی مغایرت داشته باشند. بدیهی است سیاستگذاری با وصف کلی بودن آن، خود نوعی قانون به معنای عام، محسوب می‌شود، که قانون اساسی آنرا بر عهده مقام رهبری نهاده است و وی جهت تدوین این سیاستها از مجمع مشورتی تشخیص مصلحت نظام بهره می‌گیرد. همین ترتیب در مورد شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز مجری است؛ بدین صورت که مقام رهبری به منظور ترسیم خط‌مشی و طراحی مهندسی فرهنگی کشور، این نهاد را تأسیس و به مصوبات آن اعتبار می‌بخشد. همانگونه که مجمع مزبور را تأسیس و اعتباربخشی کرده است.

۳- اختیارات تقنینی برخی مقامات در سایر کشورها

در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا، رئیس جمهور می‌تواند در پیام و گزارش خود به کنگره، خواستار قانونگذاری در موارد لازم گردد (قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، اصل ۲، بخش ۳) و همچنین حق و توی مصوبات کنگره را نیز دارد، اگر کنگره مصوبه خود را مجدداً با دو سوم آرای اعضای هر یک از دو مجلس، تصویب کند این بار رئیس جمهور مکلف است قانون را توشیح و دستور را اجرا کند (همان، اصل ۱، بخش ۷). به این ترتیب، در آمریکا میل رئیس جمهور به تصویب قانون خاص و رهنمود او برای این منظور، به نوعی اختیار وضع قانون است.

در جمهوری فدرال آلمان، صدر اعظم می‌تواند برخلاف تمایل اکثریت مخالف، اما غیر متحد

مجلس فدرال، لوایح دولت را به قانون، مبدل سازد. هرگاه لوایح دولت با مخالفت مجلس مواجه شود، اما صدر اعظم به سبب عدم انتخاب جانشین وی در مقام خود باقی بماند و مجلس نیز به وسیله رئیس جمهور منحل نگردد، در این صورت، رئیس جمهور می‌تواند لایحه دولت را به پیشنهاد صدر اعظم و موافقت شورای ایالات، توشیح و به مورد اجرا بگذارد (قانون اساسی آلمان، اصل ۸۱).

بندهای اول، دوم و چهارم اصل یکصد و یازدهم «قانون اساسی سوریه» در مورد حق قانونگذاری رئیس جمهور به عنوان بالاترین مقام حکومتی، نیز جالب توجه است به این ترتیب که:

«بند (۱) در صورت عدم تشکیل مجلس خلق، وضع قانون به عهده رئیس جمهور است...
بند (۲) چنانچه ضرورت فوق‌العاده در ارتباط با مصالح و امنیت ملی اقتضا نماید، رئیس جمهور اختیار قانونگذاری را به عهده خواهد گرفت.
بند (۴) رئیس جمهور در فاصله بین دو دوره مجلس، اختیار قانونگذاری را بر عهده خواهد گرفت».

البته به موجب ادامه بندهای اول و دوم و بند سوم این اصل، قوانین موضوعه رئیس جمهور باید در نخستین جلسه منعقد به مجلس تقدیم شود و مجلس می‌تواند با رأی اکثریت دو سوم اعضای حاضر جلسه، آن قوانین را نسخ یا اصلاح نماید. (نسخ و اصلاح، عطف بماسبق نمی‌شود) در غیر این صورت آن قوانین، تصویب شده تلقی می‌شود و نیاز به رأی‌گیری ندارد. قوانین مربوط به بند چهارم به مجلس خلق ارجاع نمی‌شود.

۴- رویکرد شورای عالی انقلاب فرهنگی نسبت به اعتبار مصوبات خودش

پس از آن‌که جایگاه و اعتبار مصوبات شورا مورد بررسی و اعتباربخشی قرار گرفت، مناسب است نوع نگاه شورا به مصوبات خودش و معتبر دانستن آنها با الهام از فرمان امام خمینی علیه السلام نیز مورد توجه قرار گیرد. در زیر در چند گزینه به این امر اشاره می‌شود:

الف) ضرورت همکاری دولت در اجرای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص همکاری دولت در اجرای مصوباتش مقرر می‌کند: «در مورد همکاری دولت در اجرای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مقرر می‌گردد که به دولت رسماً و کتباً اطلاع داده شود که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در

حکم «قانون» است و وزارتخانه‌های مختلف، لازم است در تأمین بودجه و مساعدت‌های مورد نیاز برای اجرای مصوبات و همچنین استخدام اشخاص اهتمام ورزند.^(۱)

در جای دیگر در خصوص احکام کمیته مرکزی انضباطی دانشجویان مقرر می‌کند: «... احکام کمیته مرکزی دانشجویان که زیر نظر شورای عالی انقلاب فرهنگی است، قطعی است و چنانکه حضرت امام تصریح فرموده‌اند در حکم «قانون» است.»^(۲)

همچنین درباره احکام نهایی صادره توسط هیأت مرکزی گزینش دانشجو و کمیته مرکزی انضباطی دانشجویان بیان می‌کند. «مقرر می‌گردد که به دیوان عدالت اداری، کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی و بازرسی کل کشور، اعلام شود که احکام نهایی صادر شده توسط هیأت مرکزی گزینش دانشجو و کمیته مرکزی انضباطی بر اساس مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی است و با توجه به اظهار نظر حضرت امام امت نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، نهادهای مذکور نبایستی با این مصوبات مخالفت نمایند و احکام مذکور را مورد سؤال و تردید قرار دهند.»^(۳)

ب) زمان قابل اجرا بودن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

به دنبال پرسش دبیر شورای عالی در مورد زمان قابل اجرا بودن هریک از مصوبات، تصویب شد که:

«مصوبات شورای عالی، پس از ابلاغ از طرف دبیرخانه قابل اجراست.»^(۴)

۵- رابطه بین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و سایر مقررات و قوانین

در پایان مناسب است رابطه بین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و سایر قوانین و مقررات کشور را مورد اشاره قرار دهیم. به این بیان که از لحاظ اصل سلسله مراتبی، می‌توان قوانین را به سه گروه مهم تقسیم کرد: ۱- قانون اساسی ۲- قوانین عادی ۳- احکام و نظام‌نامه‌های قوه مجریه که در عرف اداری، تصویب‌نامه، آیین‌نامه و بخشنامه نامیده می‌شود. فایده مهم این

۱. مصوب هشتاد و هشتمین جلسه شورای عالی انقلاب فرهنگی، مورخ ۶۵/۷/۱۵.

۲. مصوب پنجاهمین جلسه شورای عالی انقلاب فرهنگی، مورخ ۱۳۶۴/۱۰/۳؛ البته همچنانکه ملاحظه شد، چنین تصریحی در نامه امام علیه السلام در پاسخ رئیس وقت شورا وجود ندارد.

۳. مصوب هشتاد و چهارمین جلسه شورای عالی انقلاب فرهنگی، مورخ ۶۵/۶/۱۸.

۴. مصوب سیصد و هشتاد و پنجمین جلسه شورای عالی انقلاب فرهنگی، مورخ سه‌شنبه ۷۵/۸/۸.

دسته‌بندی در لزوم پیروی مقررات هر دسته از طبقه عالی است؛ بدین ترتیب که قوانین عادی باید اصول اساسی حکومت را محترم شمارد و احکام و نظام‌نامه‌های دولتی نیز هیچ‌گاه نباید مخالف قوانین باشد (کاتوزیان، ۱۳۸۱: ۱۲۱ و ۱۲۲).

حال پرسش این است که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در این هرم سلسله مراتبی از چه جایگاهی برخوردار است؟ با توجه به آنچه تاکنون گذشت روشن شد که صلاحیت قانونگذاری عادی توسط مجلس، اصل است و سایر موارد مصرح، استثنا و از آنجا که وضع مقررات یا آنچه در حکم قانون است، توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی، استثنایی بر اصل یاد شده می‌باشد، هیچ‌گاه فرع یا استثنا بر اصل، مقدم نمی‌شود. لذا این مصوبات از لحاظ سلسله مراتبی در مرتبه بعد از قانون مصوب مجلس قرار دارد و نباید آنرا نقض نماید، اما به عکس، قانون مجلس می‌تواند مصوبات شورا را نقض و کان لم یکن اعلام نماید.

از سوی دیگر، با توجه به این که مصوبات شورا، طبق تلویح بنیانگذار جمهوری اسلامی و تصریح مکرر شورا که مورد تأیید و تأکید امام و مقام رهبری قرار گرفته، در حکم قانون است، در مرتبه بالاتر از مصوبات قوه مجریه قرار می‌گیرد. بنابراین، نباید هیچ یک از مصوبات قوه مجریه، اعم از مصوبات هیأت دولت یا هر یک از وزرا و شوراها، ذی‌صلاح در تضاد و تزامم با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی باشد. همچنانکه این امر در بند ۲۸ فوق (طرح‌ها و برنامه‌ها) با اصول سیاستها و خط‌مشی‌های مصوب فرهنگی کشور که به تصویب شورا رسیده است، بر عهده خود شورا نهاده شده است.

بر همین مبنا، شورا به خود اختیار داده است در مواردی، ضمن تصویب برخی مصوبات، صریحاً یا ضمناً مقررات دولتی یا حتی «قوانین» مغایر با مصوبه خود را ملغی کند.^(۱)

با این حال، نظر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد اعتبار مصوبات شورا در مقابل سایر مقررات، مورد توجه و دارای اهمیت است. این هیأت در واکنش به چند مصوبه شورا که دیوان عدالت اداری را برای رسیدگی به دعاوی ناشی از عمل به مقررات مصوب شورا، غیر صالح اعلام کرده بود، در «رأی مربوط به ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد احکام صادره توسط هیأت مرکزی گزینش»^(۲) این قبیل مصوبات را از مقوله

۱. به عنوان نمونه: ماده ۱۲ مصوبه مربوط به وظایف و ارکان دبیرخانه شورای عالی، مورخ ۷۷/۱۲/۲۵، جلسه ۴۳۹ و آیین‌نامه ستاد نظارت و ارزیابی، مورخ ۷۹/۹/۱۵، جلسه ۴۷۱.
۲. در بند نخست، ذیل شماره ۴ ب این مقاله، متن رأی آورده شده است.

تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و نظامات دولتی، محسوب نموده است و شورا را از سلب صلاحیت قانونی مراجع قضائی بر حذر داشته است. در ادامه، این مطلب را بیشتر بررسی خواهیم کرد.

۶- نظارت بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و دادخواهی از آن‌ها

در یک نظام قانونمند، رعایت اصل سلسله مراتب قوانین، به عنوان یک فرهنگ و ارزش، باید همواره مورد توجه و عمل مراجع صالح برای وضع قانون و مقررات قرار گیرد. قانونگذاری، آنگاه به نقطه مطلوب و تأثیرگذار خواهد رسید که از نظم و نظام شایسته برخوردار باشد. یک نظام قانونگذاری شایسته، علاوه بر رعایت اصل سلسله مراتب قوانین و مقررات، باید از مکانیزم مناسب برای ارزیابی و کنترل مقررات نیز برخوردار باشد. اگر بر این دو، امکان دادخواهی شهروندان از مقررات را به عنوان کنترل عمومی بیافزاییم، مثلث نظام قانونگذاری شایسته را برای تحقق نظام قانونمند، ترسیم کرده‌ایم.

در بند قبل، در مورد اصل سلسله مراتب قوانین و جایگاه مصوبات شورا در این هرم سلسله مراتبی، به اجمال بحث و بررسی صورت گرفت. در این بند، دو مطلب دیگر؛ یعنی نظارت بر مصوبات شورا و امکان دادخواهی مردم از این مصوبات را، مورد مطالعه قرار می‌دهیم. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد نظارت بر قوانین مصوب مجلس و مصوبات دولت، به روشنی و به طور کافی سخن به میان آمده است. نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از جهت عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار داده شده است.^(۱) و نظارت بر مصوبات دولت و کمیسیونهای متشکل از چند وزیر را بر عهده رئیس مجلس شورای اسلامی نهاده است (اصل یکصد و سی و هشتم). اما قانون اساسی در مورد نظارت بر مصوبات سایر مراجعی که در بدنه اجرایی دولت یا هر یک از قوای دیگر قرار دارند، حکمی بیان نکرده است. مراجعی مانند شورای عالی کشور، (به استثنای شورای عالی امنیت ملی که مصوبات آن پس از تأیید مقام رهبری، قابل اعمال است) (اصل یکصد و هفتاد و هشتم)، مصوبات وزیران یا سایر مقامات دولتی و... با این حال نمی‌توان گفت مصوبات این مراجع از هرگونه نظارتی معاف هستند؛ چرا که قانونگذار اساسی در اصل ۱۷۳، برای حفظ حقوق مردم، نظارت قضائی بر کلیه آیین‌نامه‌های دولتی را پیش‌بینی نموده است. مطابق این اصل: «به منظور رسیدگی به شکایات،

تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد».

ملاحظه می‌شود که نه تنها آیین‌نامه‌های دولتی، به طور کامل، بلکه تصمیمات و عملکرد مأمورین و واحدهای دولتی نیز تحت نظارت قضائی این دیوان قرار گرفته است. به این ترتیب نگرانی فقدان نظارت پارلمانی بر این قبیل مصوبات را با تأمین نظارت قضائی بر آنها جبران نموده است. این منظور در ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، مصوب سال ۱۳۶۰ نیز به کلیت خود باقی بود. همچنانکه رویه دیوان نیز بر این قرار داشت که نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی اعمال قانون کرده و در موارد زیادی آن‌ها را جزاً یا کلاً ابطال نموده است. اوج این عملکرد دیوان در رأی بیان شده قبل، بروز کرده است. تکرار جملاتی از این رأی در این مجال، خالی از فایده نیست: «... این قبیل مصوبات (مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی) از مقوله تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و نظامات دولتی محسوب می‌شود و در صورت عدم مخالفت با احکام شرع و قوانین و خارج نبودن از حدود اختیارات قوه مجریه معتبر و متبع است... نظر به این‌که فرمان مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۶ حضرت امام خمینی علیه السلام مفید جواز وضع ضوابط و قواعد خاص به منظور تنسیق امور مربوط به دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و نحوه گزینش و امور انضباطی دانشجویان است و متضمن اذن وضع مقررات خارج از حدود امور مذکور و یا مغایر قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، از جمله سلب حق رسیدگی به شکایات توسط مراجع قضائی [دیوان عدالت اداری] و نفی صلاحیت آنان نمی‌باشد...» یادآور می‌شود این حکم در جواب بعضی مصوبات شورا صادر شده است که به موجب آنها صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری، کمیسیون اصل ۹۰ و سازمان بازرسی کل کشور، سلب شده بود.^(۱) ضمناً این رأی از مواردی است که مصوبه شورا در مورد احکام هیأت مرکز گزینش دانشجو را ابطال کرده است.

به نظر می‌رسد رأی فوق با موازین حقوقی و انگیزه قانونگذار اساسی مبنی بر امکان نظارت بر مصوبات و مقررات موضوعه در کشور و حق تظلم مردم نزد مراجع قضائی، سازگاری کامل دارد و خدشه‌ای بر آن وارد نیست. جز آنکه باید در جای خود بررسی شود که آیا مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، در ردیف مصوبات و مقررات دولتی است یا خیر؟ به عبارت

۱. متن مصوبه، ذیل شماره ۴ ب بند دوم، ذکر شده است.

دیگر، آیا این شورا جنبه دولتی داشته و از نهادهای وابسته به قوه مجریه محسوب می‌گردد یا خیر؟ پاسخ منفی یا مثبت به این سؤال در پذیرفتن یا نپذیرفتن رأی مزبور دارای اهمیت است. به نظر می‌رسد به لحاظ ریاست رئیس جمهور بر این شورا، بتوانیم آنرا جزء نهادهای دولتی قلمداد کنیم، همانند سایر شوراهای عالی کشور که به خاطر ریاست رئیس جمهور بر آنها، بخشی از قوه مجریه محسوب شده و تصمیمات آنها تصمیمات دولتی تلقی می‌گردد. هر چند هنوز این ابهام وجود دارد که چون اعضای آن، از سوی مقام رهبری تعیین می‌شوند، به عنوان نهادی مستقل به حساب آید. پرداختن به استقلال یا عدم استقلال شورا یا استقلال نسبی داشتن آن، مجال دیگری را می‌طلبد که این مقاله در پی آن نیست.

این همه تازمانی محل بحث و گفت‌وگو بود که قانون جدید دیوان عدالت اداری تصویب نشده بود. با تصویب این قانون در تاریخ ۱۳۸۵/۳/۹ در مجلس شورای اسلامی و موافقت مورخ ۱۳۸۵/۹/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام با آن مباحث مزبور خاتمه یافت. به این ترتیب که در بند ۱ ماده ۱۹ این قانون همان صلاحیت کلی مذکور در ماده ۱۱ قانون سابق مبنی بر «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها...» به قوت خود باقی مانده است، لکن در تبصره این ماده آمده است:

«رسیدگی به تصمیمات قضائی 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.»

اینکه فلسفه تصویب این تبصره چه بوده و چرا صلاحیت قضائی دیوان عدالت اداری در نظارت بر مصوبات نهادهای شمرده شده، متفی گشته و چرا نباید مردم - اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی - بتوانند از تصمیمات آنها دادخواهی نمایند، بحث مستقلی را می‌طلبد که از مجال این نوشتار خارج است. تنها توجیه حقوقی از این تبصره که در نگاه اول به نظر می‌رسد این است که چون این نهادها، بخشی از دولت به حساب نمی‌آیند، از شمول اصل ۱۷۳ و قانون استثنا شده باشند که این نظر حداقل در مورد دو شورای نامبرده شده در تبصره، جای بررسی دارد. به هر روی، پس از تصویب قانون جدید، دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات مربوط به شورای عالی انقلاب فرهنگی را از صلاحیت خود خارج دانسته و قرار رد درخواست صادر

کرده است.^(۱)

یادآور می‌شود به موجب بندهای ۴ و ۶ الف آیین‌نامه هیأت نظارت و بازرسی،^(۲) صلاحیت حل اختلاف ناشی از اجرای مصوبات شورا در دستگاههای اجرایی و رسیدگی به شکایاتی که از دستگاه فرهنگی کشور و یا در خصوص مسائل فرهنگی جامعه از سوی شورای عالی انقلاب فرهنگی یا رئیس آن ارجاع می‌شود، به این هیأت به عنوان یکی از واحدهای زیر مجموعه شورا واگذار شده و بدین ترتیب شأنیت شبه قضائی نیز برای شورا به وجود آمده است. معنای این امر آن است که شئون سه گانه وضع مقررات، نظارت بر اجرای آن و تضمین ضمانت اجرایی لازم در یک مرجع، مجتمع گشته که خود موجب بسی تأمل است.

نتیجه‌گیری

بر اساس آنچه در این مقاله، مورد بحث و بررسی قرار گرفت نتایج زیر حاصل می‌شود:

۱. تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان یک نهاد تصمیم‌گیر در زمینه مهندسی علمی-فرهنگی و اسلامی کشور، ناشی از اختیارات ولی فقیه در تأسیس نهادهای مورد نیاز حکومت اسلامی بوده و بدین ترتیب، جایگاه «ولایی» یافته است و این جایگاه منافاتی با حقوقی بودن این نهاد ندارد؛ به عبارت روشن‌تر این شورا نهادی «ولایی و حقوقی» است.
۲. اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز صرف نظر از آن‌که ناشی از حق و اختیار ولی فقیه به عنوان رئیس حکومت اسلامی است و اصل ولایت مطلقه فقیه هم بر آن دلالت دارد، از نظر حقوقی نیز قابل توجیه بوده و رهبر به عنوان یک نهاد حقوقی در کشور، نه تنها خود حق قانونگذاری (به معنای عام) دارد، بلکه می‌تواند به مصوبات، تشکیلی خاص، اعتباری در حدّ قانون ببخشد.
۳. در صورت تعارض بین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با قوانین مصوب مجلس، بر اساس اصل سلسله مراتب قوانین، قانون مصوب مجلس، مقدم است و در صورت تعارض این مصوبات با مقررات و نظام‌نامه‌های مصوب دولت، مصوبات شورا، مقدم است.
۴. مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، از قدرت اجرایی کافی و با توجه به حکم ولایی حضرت امام علیه السلام از ضمانت اجرایی لازم برخوردار می‌باشد و همه دستگاههای اجرایی مکلفند با

۱. به عنوان نمونه: دادنامه شماره ۱۰ الی ۱۸، مورخ ۸۶/۱/۲۶ و دادنامه شماره ۸۸۶، مورخ ۸۶/۸/۲۸.

۲. مصوب جلسه ۵۳۸ شورای عالی انقلاب فرهنگی، مورخ ۸۳/۲/۲۹.

رعایت قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس، آنها را اجرا نمایند. نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا نیز بر عهده خود شورا بوده؛ هر چند در قوانین جزایی، صریحاً از ضمانت اجرای مستقیم برای این مصوبات یاد نشده است.

۵. بر اساس قانون جدید دیوان عدالت اداری (مصوب ۸۵/۹/۲۵ مجلس)، این دیوان صلاحیت رسیدگی به شکایات از آراء، تصمیمات و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را ندارد و اگر چه این امر از جهت تشکیلاتی قابل توجه است، اما از لحاظ حقوقی هیچ نهادی را نمی‌توان مصون از نظارت قضائی نسبت به تصمیماتش دانست. شایسته است، خلاء قانونی در مورد نظارت بر مصوبات نهادهای مذکور در تبصره ماده ۱۹ قانون مذکور، برطرف شود.

ضمیمه

جایگاه، رسالت، مأموریت، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی^(۱)

۱- جایگاه، رسالت و مأموریت شورا

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 ارتقای 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.

۲- اهداف شورا

۱- گسترش و نفوذ فرهنگ اسلامی در شؤون جامعه و تقویت انقلاب فرهنگی و اعتلای فرهنگ عمومی.

۲- تزکیه محیطهای علمی و فرهنگی از افکار مادی و نفی مظاهر و آثار غرب‌زدگی از فضای

۱. مصوب چهارصد و نهمین جلسه شورای عالی انقلاب فرهنگی، مورخ سه‌شنبه ۷۶/۸/۲۰ برگرفته از سایت شورا.

فرهنگی جامعه.

۳- تحول دانشگاه‌ها، مدارس و مراکز فرهنگی و هنری براساس فرهنگ صحیح اسلامی و گسترش و تقویت هرچه بیشتر آنها برای تربیت متخصصان متعدد و اسلام‌شناسان متخصص و مغزهای متفکر و وطن‌خواه و نیروهای فعال و ماهر و استادان و مربیان و معلمان معتقد به اسلام و استقلال کشور.

۴- تعمیم سواد و تقویت و بسط روح تفکر و علم‌آموزی و تحقیق و استفاده از دستاوردها و تجارب مفید دانش بشری برای نیل به استقلال علمی و فرهنگی.

۵- حفظ و احیا و معرفی آثار و مآثر اسلامی و ملی.

۶- نشر افکار و آثار فرهنگی انقلاب اسلامی و ایجاد و تحکیم روابط فرهنگی با کشورهای دیگر به ویژه با ملل اسلامی.

۳-وظایف شورا

۱- تدوین اصول سیاست فرهنگی نظام جمهوری اسلامی ایران و تعیین اهداف و خط‌مشی‌های آموزشی، پژوهشی، فرهنگی و اجتماعی کشور.

۲- تجزیه و تحلیل شرایط و جریان‌ات فرهنگی جهان و تبیین تأثیر کانونها و ابزارهای مهم در این زمینه و اتخاذ تدابیر مناسب.

۳- بررسی و تحلیل شرایط و جریان‌ات فرهنگی، ارزشی و اجتماعی جامعه به منظور تعیین نقاط قوت و ضعف و ارائه راه‌حلهای مناسب.

۴- بررسی الگوهای توسعه و تحلیل آثار و پیامدهای فرهنگی سیاستها و برنامه‌های توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور و ارائه پیشنهادهاى اصلاحی به مراجع ذی‌ربط.

۵- تبیین و تعیین شاخصهای کمی و کیفی، برای ارزیابی وضع فرهنگی کشور.

۶- بررسی و ارزیابی وضع فرهنگ، آموزش و تحقیقات کشور.

۷- تدوین و تصویب سیاستهای اساسی تبلیغات کشور.

۸- تهیه و تدوین مبانی و شاخصهای دانشگاه، متناسب با نظام اسلامی و طراحی راه‌کارهای تحقق آن.

۹- تعیین سیاستهای نظام آموزشی و پرورشی و آموزش عالی کشور.

۱۰- تهیه و تصویب طرحهای مناسب در جهت تقویت و ارتقای تبلیغات دینی و حمایت از

- فعالیت‌های مردمی به‌ویژه احیا و عمران مساجد.
- ۱۱- تهیه و تصویب طرحهای راهبردی و کاربردی، برای ایجاد مناسبات سالم و سازنده اجتماعی و اصلاح ناهنجاریها.
- ۱۲- تهیه و تصویب سیاستها و طرحهای لازم برای رشد و تقویت باورها و گرایشهای دینی، معنوی و فرهنگی در جامعه و گسترش فرهنگ عفاف.
- ۱۳- سیاستگذاری و تصویب طرحهای مناسب برای گسترش روحیه تعهد و احساس مسئولیت فرهنگی در جامعه و تشویق مردم به مشارکت در صحنه‌های مختلف فرهنگی، سیاسی و انقلابی.
- ۱۴- شناخت نیازهای فکری و معرفتی ضروری و تهیه طرحهای لازم برای فعالیت اندیشمندان و به‌کارگیری امکانات پژوهشی حوزه و دانشگاه برای پاسخگویی به آن نیازها.
- ۱۵- تهیه و تصویب طرحهای مناسب برای شناسایی و معرفی مظاهر، معجاری و شیوه‌های هجوم فرهنگی دشمنان به مبانی اندیشه، فرهنگ و ارزشهای اسلامی و انقلابی و طراحی راهبردها و تدابیر لازم برای دفع آن.
- ۱۶- برنامه‌ریزی و تهیه طرحهای خاص برای شناسایی، جذب و تعالی فکری نخبگان و تربیت و پرورش علمی و معنوی استعدادهای درخشان و بهره‌گیری از تواناییها و ابتکارات و خلاقیت‌های آنان.
- ۱۷- تهیه و تصویب برنامه‌ها و طرحهای همکاری حوزه و دانشگاه در زمینه‌های علمی، آموزشی و پژوهشی.
- ۱۸- طراحی سیاستهای مناسب برای اصلاح نگرش جامعه نسبت به شأن و منزلت زن (براساس تعالیم عالیه اسلام) و تدوین برنامه‌های کارآمد به منظور تحکیم بنیان خانواده و ارائه الگوی زن مسلمان.
- ۱۹- سیاستگذاری تدوین کتب درسی و تعیین ضوابط نشر کتاب و تولیدات هنری و فرهنگی.
- ۲۰- سیاستگذاری و ساماندهی نظام اطلاع‌رسانی کشور و نحوه نظارت بر آن.
- ۲۱- تهیه و تصویب اصول فرهنگی سیاستهای سیاحتی و زیارتی.
- ۲۲- تصویب اصول کلی و سیاستهای توسعه روابط علمی، پژوهشی و فرهنگی با کشورهای دیگر.

۲۳- موضع‌گیری در سطح بین‌المللی، نسبت به تحریفات فرهنگی علیه اسلام و جمهوری اسلامی ایران.

۲۴- تصویب ضوابط تأسیس مؤسسات و مراکز علمی، فرهنگی، تحقیقاتی، فرهنگستانها، دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تصویب اساسنامه هریک و تجدیدنظر در اساسنامه‌های مؤسسات مشابه عنداللزوم.

۲۵- تصویب ضوابط کلی‌گزینه‌ش مدیران، استادان، معلمان و دانشجویان دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی و فرهنگی و مدارس کشور و تعیین مرجع، برای‌گزینه‌ش آنان.

تبصره- نامزد ریاست دانشگاه‌ها را وزرای فرهنگ و آموزش عالی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای تأیید به شورا معرفی می‌کنند.

۲۶- سیاستگذاری به منظور ریشه‌کن کردن بی‌سوادی.

۲۷- تعیین مرجع برای طرح، تدوین و تصویب برنامه‌های فرهنگی، پژوهشی، آموزشی، علمی و تحقیقاتی.

۲۸- نظارت و پی‌گیری مستمر بر اجرای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و ارزیابی نتایج و حمایت از اجرای آنها و نیز نظارت بر عدم مغایرت طرح‌ها و برنامه‌های آموزشی، پژوهشی و فرهنگی -به اجرا درآمده، توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمانها- با اصول سیاستها و خط‌مشی‌های مصوب فرهنگی کشور.

ملاحظه مطالب فوق، گستردگی و عمق رسالت، مأموریت، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی را در مورد عملی ساختن ایده‌ها و افکار متعالی رهبر فقید انقلاب و مقام معظم رهبری در زمینه مسائل فرهنگی کشور، نمایان می‌سازد. لذا شایسته است این شورا، عزم خود را در تحقق مسائل مرتبط با فرهنگ و دانش کشور جزم نموده و احیاناً از پرداختن به مسائل جانبی و غیرمرتبط بپرهیزد.

فهرست منابع

۱. قرآن کریم.
۲. امام خمینی، *الحکومة الاسلامیه*، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی علیه السلام، ۲۰۰۳م.
۳. -----، *صحیفه امام*، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی علیه السلام، ویژه هجدهمین سالگرد رحلت امام خمینی علیه السلام، ج ۱۲، ۱۳، ۱۶، ۱۸، ۱۹.
۴. جوادی آملی، عبدالله، *ولایت فقیه؛ ولایت فقاقت و عدالت*، قم، مراکز نشر اسراء، ج ۴، ۱۳۸۴.

۵. رحمانی، محمد، بازشناسی احکام صادره از معصومین علیهم السلام، قم، بوستان کتاب، ۱۳۸۲.
۶. شیخ صدوق، کمال الدین و تمام النعمة، تحقیق علی اکبر غفاری، قم، مؤسسه نشر اسلامی، ج ۱، ۱۴۰۵ق.
۷. صدر، سید محمدباقر، اقتصادنا، دارالتعارف، ج ۲۰، ۱۴۰۸ق.
۸. طبرسی، احمد بن علی، الاحتجاج، تحقیق سید محمد باقر خراسانی، نجف اشرف، دارالنعمان، ۱۳۸۶ق.
۹. قانون اساسی آلمان.
۱۰. قانون اساسی ایالات متحده آمریکا.
۱۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۲. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، شرکت سهامی انتشار، ج ۳۲، ۱۳۸۱.
۱۳. مراغه‌ای، میرفتاح، العناوین، قم، مؤسسه نشر اسلامی، ۱۴۱۷ق.
۱۴. مصباح یزدی، تقی، حقوق و سیاست در قرآن، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی رضی الله عنه، ۱۳۷۷.
۱۵. نائینی، محمد حسین، تشبیه الامة و تنزیه الملة، تصحیح و تحقیق سید جواد ورعی، قم، بوستان کتاب، ج ۱، ۱۳۸۲.
۱۶. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، قم، مجتمع آموزش عالی، ۱۳۷۵.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی