

پژوهشهای حقوقی

شماره ۱۵

هزار و سیصد و هشتاد و هشت - نیمسال اول

مقالات

- تأملی بر انتشار تصویر چهره متهم در روزنامه‌ها
 - تحول قاعده عدم گسترش سلاح‌های هسته‌ای
 - مطالعه تطبیقی ماهیت و مبنای مسئولیت متصدیان حمل و نقل
 - استقلال قاضی در نظام قضایی ایران در پرتو تحولات قانون‌گذاری
 - راهکار تعقیب متهمان به جنایات جنگی در غزه بر اساس گزارش گلدستون
 - آغاز رویکرد غیرتاریخی به حقوق اساسی در ایران
 - قلمرو استدلال قیاسی با نقدی بر روش‌شناسی قیاس جزایی در فقه
 - انعقاد معاهدات معاضدت قضایی در نظام حقوقی ایران
 - نگرشی تطبیقی بر مالکیت در فقه اسلامی و حقوق غرب
 - اجرای تعهدات بین‌المللی در نظام قضایی ایران: محدودیت‌ها و ظرفیت‌ها
- موضوع ویژه: جایگاه و کارکرد سازمان‌های غیردولتی در نظام‌های حقوقی ملی و بین‌المللی
- درآمدی بر موضوع ویژه
 - وضعیت سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی در حقوق بین‌الملل و حقوق ایران
 - تعامل سازمان‌های غیردولتی با سازمان جهانی تجارت
 - تأثیر سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی بر حقوق داخلی با تأکید بر عملکرد «فیفا»
 - مناسبات سازمان ملل متحد و سازمان‌های غیردولتی در آیین تغییر
 - نقش انجمن‌ها در حمایت حقوقی از معلولان با نگاهی به قضیه «پروش»
 - موانع تشکیل و کارآمدی سازمان‌های غیردولتی در ایران
- ## نقد و معرفی
- قانون جرایم رایانه‌ای: نوآوری‌ها و کاستی‌ها
 - تحدید حق دادخواهی دانشجویان توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی!؟
 - نگاهی به تازه‌ترین دادنامه پرونده خون‌های آلوده





تحدید حق دادخواهی دانشگاهیان توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی؟!*

کیوان صدیقی* - زهره امیرآفتابی**

چکیده: از نهادهای خاص حاکمیت جمهوری اسلامی ایران، که عهده‌دار سیاست‌گذاری فرهنگی کشور می‌باشد، شورای عالی انقلاب فرهنگی است، که مصوبات آن مستقیم یا غیرمستقیم با حقوق مردم اصطکاک خواهد داشت. اصل حاکمیت قانون ایجاب می‌نماید، مصوبه هر نهاد یا مرجع شبه‌قضایی که حقوق مردم را «تحدید» یا «تهدید» می‌کند، مشمول حق دادخواهی ملت (اصل سی و چهارم قانون اساسی) قرار گیرد. در این خصوص حق دادخواهی در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی با پیش‌بینی دیوان عدالت اداری، به رسمیت شناخته شده است. متأسفانه به‌رغم اصل مذکور، شورای عالی انقلاب، طی مصوبه جلسه ششصد و سی‌ام مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۲، تصمیمات صادره از هیأت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری، و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی را، از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و نیز سایر مراجع قضایی خارج ساخته است. پژوهش حاضر درصدد بررسی مصوبه مذکور و چالش‌های حقوقی ناشی از آن و یافتن راه‌حل‌های احیای حق دادخواهی مردم است. جهت نیل به چنین هدفی می‌توان به واکاوی اصول تفکیک قوا،

k1_lawyer@yahoo.com

* دانشجوی دوره کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی

z_amiraftabi@yahoo.com

** دانشجوی دوره کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی

حاکمیت قانون و نظارت قضایی با توجه به ظرفیت‌های قانون اساسی ایران متمسک گردید، و غیرقانونی بودن مصوبه شورا را ثابت نمود.

کلیدواژه‌ها: شورای عالی انقلاب فرهنگی، کمیته‌های تخصصی فعال دانشگاه‌ها، تفکیک قوا، نظارت قضایی، دیوان عدالت اداری، حق دادخواهی

مقدمه

شورای عالی انقلاب فرهنگی از نهادهای حاکم در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد، که به امر تدوین اصول سیاست فرهنگی کشور، در جهت اهداف و برنامه‌های فرهنگی، آموزشی، پژوهشی و علمی می‌پردازد. به‌رغم وظیفه خطیر و حساسی که شورای عالی انقلاب بر عهده دارد، همواره در خصوص جایگاه حقوقی آن در ساختار حاکمیت نظام جمهوری اسلامی ابهاماتی وجود داشته است، که مرجع مذکور را در طول مدت فعالیت خود با مشکلات عدیده‌ای، از جمله مشکلات اجرایی در تصمیم‌گیری‌ها، مواجه ساخته است. از آنجا که شورای عالی انقلاب فرهنگی در راستای اهداف و وظایف خود، ارتباط گسترده‌ای با قوای سه‌گانه دارد، مخدوش بودن حیطه تکالیف، اختیارات و اعتبار مصوباتش، به دفعات سبب بروز اختلاط صلاحیت مابین شورای مذکور با دیگر مراجع و نهادهای موجود در حاکمیت ایران شده است.

شاید بهترین شاهد مثال در این خصوص، مصوبه جلسه ششصد و سی ام این شورا در خصوص هیأت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی باشد که در سال ۱۳۸۷ به تصویب رسید.

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، از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی» را به شرح ذیل تصویب نمود:

ماده واحده - 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 قضایی نخواهد بود.

تبصره - 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.

در یک بررسی منصفانه و صرفاً حقوقی و با دقتی ویژه در مصوبه مذکور، نکاتی قابل تأمل به چشم می‌خورد:

شورای عالی انقلاب فرهنگی و اصل تفکیک قوا

شورای عالی انقلاب فرهنگی: قوه مقننه

مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی به جهت ورود به صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی در باب وضع قانون، با اصول پنجاه و هفتم و هفتاد و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آشکارا در تعارض قرار دارد. قانون‌گذار اساسی ایران، با توجه به قاعده «تفکیک قوا» و «تقسیم قدرت»، در جهت پرهیز از خودکامگی حکومت، در اصل پنجاه و هفتم به لزوم «استقلال قوای سه گانه» اشاره کرده است. اهمیت تفکیک قوا تا بدان جااست که نویسندگان اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه در سال ۱۷۸۹ آن را الزام‌آورترین اصل حقوق اساسی دانسته‌اند و در اصل شانزدهم اعلامیه مقرر داشته‌اند:

«در جامعه‌ای که تفکیک قوا برقرار نشده باشد، قانون اساسی وجود ندارد.»

قانون اساسی ایران در اصل هفتاد و یکم، قائل به صلاحیتی «انحصاری» در خصوص وضع قوانین و مقررات، توسط مجلس شورای اسلامی است. بنابراین شورای عالی انقلاب فرهنگی، نهادی تقنینی نبوده و طبیعتاً تصمیمات و مصوبات این شورا نیز نمی‌تواند «قانون» تلقی گردد. فی‌الواقع اصل حاکمیت قانون اقتضاء دارد تا تمامی امور و شئون جامعه بر طبق قوانین و قواعد کلی و عامی باشد که بر اساس آن، عموم مردم از حقوق و تکالیف یکسان برخوردار شوند. فلذا، صرفاً

مجلس شورای اسلامی، به عنوان تبلور اراده حاکمیت ملت، مقام صالح جهت تصویب قانون می‌باشد. مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، با خارج ساختن تصمیمات صادره از هیأت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم و بهداشت و درمان، از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی، اقدام به عمل تقنینی کرده است. این در حالی است که شورای مذکور همچنان که از بیانات مقام معظم رهبری در پاسخ به سؤالات کارشناسان روابط عمومی دبیرخانه شورای عالی مورخ ۱۳۶۴ بر می‌آید، صرفاً به امر «سیاست‌گذاری» می‌پردازد و لذا فاقد صلاحیت قانون‌گذاری می‌باشد. ایشان می‌فرمایند:

«شورای عالی انقلاب فرهنگی بهترین جایگاه و بهترین مرجع است که بتواند یک چنین سیاست‌گذاری [فرهنگی] را بکند.»^۱

یکی از اعضای سابق شورای عالی نیز با اشاره به جایگاه شورای عالی انقلاب، طی مصاحبه‌ای بیان می‌دارد:

«شورای عالی انقلاب فرهنگی حسب رسالت ذاتی خود، مرجع عالی «سیاست‌گذاری»، تعیین خط مشی، تصمیم‌گیری، هماهنگی و هدایت امور فرهنگی کشور است ... جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی جایگاه «سیاست‌گذاری» در سطح کلان بوده است.»^۲

اعضای هیأت عمومی دیوان نیز با درک و تلقی صحیح از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در سال ۱۳۷۸ مصوبه هشتادمین جلسه مورخ ۱۳۶۵/۶/۱۱ و مصوبه جلسه ۴۳۹ مورخ ۱۳۷۷/۱۲/۲۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی را بنا بر فاعده «تفکیک» و «استقلال قوا» و با این استدلال که وضع قانون در عموم مسائل به شرح دو اصل پنجاه و هشتم و هفتاد و یکم قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی اختصاص دارد، ابطال نمودند.

آنچه که در این رأی از اهمیت بسزایی برخوردار است، توجه قضات محترم دیوان عدالت اداری به مفهوم دقیق «قانون» و جداسازی آن از «مقررات دولتی» است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی خود، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را جزء مقررات دولتی محسوب می‌نماید.

۱. به نقل از: دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، آشنایی با شورای عالی انقلاب فرهنگی، تهران، انتشارات شریف،

سال ۱۳۸۱، ص ۳.

۲. محمدعلی کی‌نژاد، «جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی، سیاست‌گذاری در سطح کلان»، مجله گفت و گو، سال

۱۳۸۳، ش ۷، ص ۳.

توضیح آنکه قانون به مجموعه قواعد، مقررات عام، کلی، دائمی و لازم‌الاجرای گفته می‌شود که توسط مرجع صلاحیتدار (مجلس شورای اسلامی در ایران)، پس از سپری کردن مراحل مختلف قانون‌گذاری و شکلی (از جمله تصویب، تأیید، توشیح، ابلاغ، درج در روزنامه رسمی و ...) وضع می‌گردد. همچنین به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی، حق وضع مقررات دولتی با هیأت وزیران، کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر و هر یک از وزیران می‌باشد.

دیوان عدالت اداری در رأی مورد بحث به درستی قائل به اختصاص چنین صلاحیتی به مجلس شورای اسلامی است و اشعار می‌دارد: «اتفاق قانون و یا تعمیم مطلق وجوه ممیزه آن به مقررات موضوعه سایر واحدهای دولتی مبنای حقوقی و وجاهت قانونی ندارد.»

شورای عالی انقلاب فرهنگی: قوه قضائیه

مصوبه فوق‌الذکر شورای عالی انقلاب فرهنگی، با سلب حق شکایت و تظلم‌خواهی اساتید و دانشجویان دانشگاه‌ها و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی، از دیوان عدالت اداری و حتی سایر مراجع قضایی، با اصول سی و چهارم، یکصد و هفتادم و یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی مغایرت دارد.

اصل سی و چهارم قانون اساسی اشعار می‌دارد:

«دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی، به دادگاه‌های صالح رجوع نماید ... هیچکس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.»

حق دادخواهی و دسترسی آزادانه به محاکم، یکی از حقوقی است که بدون تبعیض و مطابق با شرایط قانونی لازم‌الرعایه است و مواد ۸، ۹ و ۱۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر و ماده ۱۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی نیز بدان اشاره داشته‌اند.^۳

جای بسی تأسف است که شورای عالی انقلاب با تصرفی آشکار در حوزه صلاحیت قوه قضائیه، و بدون توجه به رعایت حقوق شهروندی، که حق دادخواهی یکی از ارکان بنیادین آن محسوب می‌گردد، اساتید و دانشجویان دانشگاه‌ها را از حقوق طبیعی و اولیه خویش محروم ساخته است.

۳. برای مثال ماده ۸ اعلامیه جهانی حقوق بشر اعلام می‌دارد: «هرکس حق دادخواهی از محاکم صالحه ملی را در برابر

اعمالی دارد که ناقض حقوق بنیادینی است که قانون اساسی یا هر قانون دیگری به او اعطا نموده است.»

حساسیت جایگاه قوه قضائیه نیازمند استقلال می‌باشد که با استقلال عمل سایر دستگاه‌های عمومی تفاوتی بنیادین دارد. استقلال قوه قضائیه در گرو این امر است که انجام وظایف قضایی در انحصار این قوه باشد. سپردن امر قضا به ارگان‌ها و مقامات عمومی دیگر به هر شکل و ترتیبی - هر چند به صورت مختصر - فاقد جاهت قانونی و به دور از مصلحت و تضمین حقوق شهروندی است. اساساً اصل حاکمیت قانون و تضمین حقوق شهروندان زمانی می‌تواند کارایی لازم را داشته باشد که قوه قضائیه‌ای مستقل، پاسدار آن باشد.

یک قوه قضائیه مستقل باید در برابر فشارهای افراد و گروه‌های ذی‌نفوذ خارج از دستگاه قضایی حمایت شود، و مصون بماند. پر واضح است که امر قضا، به دور از هرگونه شائبه انحراف و سوء استفاده از قدرت، صرفاً در خور تشکیلات و ارکان «قوه قضائیه» از جمله دیوان عدالت اداری می‌باشد. دیوان عدالت اداری با دارا بودن قضاتی با صلاحیت‌های علمی و سابقه کار قضایی لازم، بالاترین مرجعی صالح و شایسته برای رسیدگی به شکایات اساتید و دانشجویان دانشگاه‌ها و احقاق حقوق احتمالی آنان از تصمیمات و آراء نهایی و قطعی صادره در هیأت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارت علوم، دانشگاه‌ها و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی می‌باشد.

اما زمانی پی به عمق فاجعه خواهیم برد که بدانیم، مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، نه تنها حق شکایت به دیوان عدالت اداری را سلب نموده است، بلکه با ذکر قید «سایر مراجع قضایی» عملاً صلاحیت دادگاه‌های دادگستری را - که صراحتاً در قانون اساسی بدان اشاره شده است - تخصیص زده است. حق شهروندی دادخواهی مردم، تکلیف دادگری را برای نظام قضایی جامعه ایجاد می‌نماید. هدف این است که تمامی تصمیمات و اعمال مقامات عمومی، مشمول بازنگری قضایی به وسیله یک دادگاه مستقل و بی‌طرف قرار گیرد. بنابراین اگر شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیدگی به تصمیمات صادره از هیأت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارت علوم را از صلاحیت دیوان عدالت اداری و نیز سایر مراجع قضایی خارج ساخته است، باید الزاماً نظارت یا راهکاری جایگزین را در این خصوص پیش‌بینی کند. در صورت فقدان این نظارت، یا پیش‌بینی یک سیستم نظارتی پر نقص و ناکارآمد، قطعاً انتظار تحقق اندیشه یک نظام قانونمدار که نگهبان اصلی عدالت، آزادی و احیای حقوق شهروندان است امری بعید خواهد بود.

این در شرایطی است که طبق تبصره ماده واحده شورای عالی انقلاب، به منظور تجدیدنظر از شکایات اساتید و دانشجویان، هیأتی به عنوان مرجع نهایی، در وزارتخانه علوم، تحقیقات و فناوری تشکیل می‌گردد. سازکار شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص تجدیدنظر در احکام و آرای کمیته‌های مذکور بسیار قابل تأمل به نظر می‌آید، نکته جالب توجه، ترکیب اعضا، وظایف و

اختیارات هیأت مذکور است که باید به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی برسد! اقدامی که بی‌درنگ اولین مطلبی را که به ذهن خواننده متبادر می‌سازد، تشکیک و ابهام در خصوص «تخصص»، «صلاحیت» و البته «بی‌طرفی» اعضای هیأت تجدیدنظر است.

شورای عالی انقلاب فرهنگی - دیوان عدالت اداری

متأسفانه رویه دیوان عدالت اداری از بدو تأسیس تا به امروز در قبال تصمیمات و مصوبات شورای عالی انقلاب فاقد ثبات و انسجام لازم بوده است. به طور مثال دیوان در رأی شماره ۱۰۹ مورخ ۸ اردیبهشت ۱۳۷۲ با استناد به فرمان امام خمینی (ره) مبنی بر ضرورت «ترتیب اثر دادن» به مصوبات شورای عالی انقلاب، حکم بر عدم ورود دیوان عدالت اداری به احکام و آرای تنبیهی صادره از کمیته‌های انضباطی دانشگاه‌ها داده بود. دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی در پاسخ به استعلام دیوان عدالت اداری بیان می‌دارد: «... حضرت امام (ره) ضوابط و قواعدی را که شورای عالی وضع می‌نماید در حد قانون دانسته و فرموده‌اند که به آنها باید ترتیب اثر داده شود.»^۴

این در حالی است که حضرت امام (ره) در خصوص مصوبات شورای عالی انقلاب صرفاً به ذکر عبارت «باید ترتیب اثر داده شود» بسنده نموده بودند و برداشتی اینچنینی از فحوای کلام حضرت امام (ره) - مبنی بر اینکه ایشان مصوبات شورای مذکور را در حد قانون تلقی کرده‌اند - خالی از وجه می‌باشد.

در مصوبات سال‌های ۱۳۶۵ و ۱۳۷۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی، احکام تنبیهی صادره از کمیته‌های انضباطی دانشگاه‌ها، با برداشت ناصحیح از فرمان امام (ره)، در حکم قانون دانسته شده بود، و قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نبود.

بدیهی است اگر هم بر فرض برای مصوبات شورای عالی انقلاب اعتباری در حد قانون قائل شویم، این اعتبار فقط و تنها برای «مصوبات» شورای مذکور خواهد بود. حال اگر «آراء» و «احکام» صادره از سوی یک مرجع رسیدگی به تخلفات انضباطی در حکم قانون دانسته شود، از هیچ استدلالی برخوردار نخواهد بود. به دیگر سخن، وقتی که مرجعی در مقام اجرای رأی در رابطه با اعمال تنبیه بر فرد خاصی می‌باشد، این عمل چه شباهتی با وضع قانون دارد؟ حتی در صورت داشتن فرمانی صریح از امام خمینی (ره) در خصوص اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، فرمان مزبور نمی‌تواند توجیه‌کننده اعمال غیر قانونی نهادی باشد که موقعیت قانونی آن

۴. مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، سال‌های ۱۳۶۳ تا ۱۳۶۷.

ابهام‌آمیز می‌باشد!

اما دیوان عدالت اداری در یک رویه متفاوت از سال ۱۳۷۸ به بعد، همانگونه که پیشتر گفته شد، طی آرای متعددی، ضمن پذیرش صلاحیت خود در کنترل مصوبات شورای عالی انقلاب، حسب مورد به شکایات مطروحه رسیدگی نموده است.

اما مشکلات عدیده حقوقی از جایی آغاز گردید که شورای نگهبان در نظریه تفسیری خود مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱، در پاسخ به استفسار «بحث برانگیز» رئیس قوه قضائیه — که گویی به نیت «تحریک» شورای نگهبان به اظهارنظر در این خصوص صورت گرفته بود — صراحتاً اعلام می‌دارد:

«با توجه به قرینه «قوه مجریه» در قسمت اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی، مقصود از «تعبیر دولتی» در این اصل قوه مجریه است.»^۵

شورای نگهبان با ارائه این نظریه، سبب نظارت‌ناپذیر ساختن بسیاری از مصوبات نهادهای اعمال قدرت گردید. در حالی که یکی از پارامترهای حداقلی لازم جهت تحقق یک حکومت مبتنی بر دموکراسی، «میزان نظارت‌پذیری» اعمال و تصمیمات مقامات عمومی می‌باشد. در چنین حکومتی تمامی مراجع و نهادهای متصل به قدرت عمومی باید به گونه‌ای تحت نظارت قرار گیرند. روشن است که اگر اعضای محترم شورای نگهبان توجه بیشتری به حقوق و آزادی‌های شهروندی می‌داشتند (شورای نگهبان در تمام مدت فعالیت خود کمترین استناد را به فصل سوم قانون اساسی، که مربوط به «حقوق ملت» است داشته است) به جای ارائه تفسیری مضیق و ادبی از مفهوم دولت و با اندکی مذاقه در اصول قانون اساسی از جمله اصل سی و سوم، می‌توانست امکان نظارت بر اعمال کلیه نهادها و مراجعی را که از بودجه عمومی ارتزاق می‌کنند، فراهم سازد.

استاد عالیقدر حقوق اداری ایران، مرحوم عبدالحمید ابوالحمد، در کتاب حقوق اداری ایران، واژه «دولت» در قانون دیوان عدالت اداری را حصری ندانسته بودند و اعتقاد به ابطال تمامی مصوبات خلاف شرع و قانون در دیوان عدالت اداری داشتند. «... اگر بخواهیم روی واژه «دولت» انگشت بگذاریم به این نتیجه خواهیم رسید [که] اگر ما با آیین‌نامه‌ها و مصوبه‌های دیگری روبرو بودیم که مخالف مقررات اسلامی است ولی از مصوبه‌های هیأت دولت نیست، درباره خلاف شرع بودن آنها تصمیمی گرفته نخواهد شد، در حالی که بی‌گمان چنین نیست و واژه «دولت» ... حصری نبوده ... به دیگر سخن، همه مصوبه‌های خلاف قانون و شرع ... قابل ابطال خواهد بود.»^۶

۵. سایت اینترنتی شورای نگهبان www.irisn.com/akhbar/1383/13831027/13831026_irisn_00003.htm

۶. عبدالحمید ابوالحمد، به نقل از محمدتقی نبی، «شورای عالی انقلاب فرهنگی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق

استاد صدرالحفاظی نیز هدف اصلی از تشکیل دیوان عدالت اداری را رسیدگی به دادخواهی مردم از تصمیمات و اقدامات «کلیه» تشکیلات دولتی در معنای وسیع کلمه می‌دانند و معتقدند که «... هدف قانون‌گذار از تجویز رسیدگی به تظلمات مردم، از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی، رفع اثر از «مطلق» تصمیمات و اقدامات مخالف قانون بوده [است]...»^۷

اگرچه دیوان عدالت اداری صلاحیت خود را مقید به رسیدگی به اعمال قوه مجریه (دولت به معنای خاص کلمه) نساخت و همانگونه که از رویه دیوان هویداست، در تصمیم مورخ ۱۳۸۷/۸/۹ به شماره ۲۹۹-۳، صلاحیت خود مبنی بر رسیدگی به مصوبه‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی را پذیرفت، لیکن نویسندگان قانون جدید دیوان عدالت اداری به هنگام تدوین و وضع قانون جدید دیوان عدالت اداری، نظریات تفسیری شورای نگهبان را سرلوحه خویش قرار دادند و بدین‌سان مجلس شورای اسلامی در تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری بسیاری از اعمال آیین‌نامه‌ای نهادهای قدرت عمومی را از قلمرو نظارت خارج ساخت و احتمال تجاوز واحدهای حاکمیتی به حقوق بنیادین شهروندان را افزایش داد.

مفاد ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری دایر بر بیان موارد صلاحیت هیأت عمومی دیوان است، اما تبصره ماده مذکور که خط قرمزهای صلاحیت دیوان را بیان داشته است، مصوبات و تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی را خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده است.

این نوع محدودنگری در تعریف جایگاه مشتکی عنه در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، به هیچ وجه قابل توجیه نیست. همانگونه که طبق قانون اساسی «هرکس» حق دارد ابطال مقررات دولتی را از دیوان عدالت اداری درخواست کند و فی‌الواقع یک نگاه حداکثری به مفهوم شکای و شکایت وجود دارد، شایسته بود قانون‌گذار عادی، قلمرو نهادها و مراجع نظارت‌پذیر را نیز افزایش می‌داد. چنین رویه «نظارت ستیزانه‌ای» در مابین آشکار با هدف اولیه دادرسی اداری که امکان ایجاد دادخواهی افراد ملت علیه اعمال و تصمیمات تمامی قوای حکومتی و تشکیلات دولتی است، می‌باشد.

استاد صدرالحفاظی در این خصوص می‌فرماید: «... خصوصیت اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق عمومی طرف شکایت نباید قلمرو اهداف مقنن را محدود سازد ... تنها محدودیت دیوان،

عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ص. ۷۷، بی‌تا.

۷. نصرالله صدرالحفاظی، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، نشر شهریار، چاپ نخست، ۱۳۷۲، ص ۱۴۰.

بررسی اعتراض به قانون و تصمیمات و آرای مراجع قضایی است و تعمیم این محدودیت به مسائلی که جنبه تقنینی و قضایی ندارد ... با هدف قانون‌گذار سازگار نمی‌باشد.^۸

البته باید خاطر نشان ساخت، اگرچه حقوق عمومی نوین نیز استثنائاتی را بر میزان «نظارت‌پذیری» برخی از نهادهای اعمال اقتدار وارد می‌سازد، اما رویکرد شورای نگهبان و قانون دیوان عدالت اداری - برخلاف نظام‌های حقوقی کشورهای قانونمند که دایره این قبیل استثنائات بسیار محدود می‌باشد - یک رویکرد حداکثری است.

اگرچه بنابر تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، عدم ورود دیوان جهت رسیدگی به مصوبات و تصمیمات «شورای عالی انقلاب فرهنگی»، سازکار قانونی پیدا کرد، اما شورای عالی انقلاب فرهنگی در مصوبه مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۲، با خارج ساختن تصمیمات صادره از «هیأت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارت علوم از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری، فی الواقع تخصیص غیرموجهی بر صلاحیت دیوان عدالت اداری که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی بدان تصریح شده است وارد نمود. در صورتی که دیوان عدالت اداری یک مرجع اختصاصی در مقایسه با دادگاه‌های دادگستری، که صلاحیت عام دارند، می‌باشد. اما دیوان، خود در برابر مراجع اداری دیگر دارای صلاحیتی عام است.

طبق قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، فناوری و تحقیقات مصوب ۱۳۸۳، هیأت‌های انتظامی، اساتید و کمیته‌های انضباطی دانشجویان از کمیته‌های تخصصی هر دانشگاه محسوب می‌گردند.

هر چند که تأسیس کمیته مذکور طی مصوبه جلسه ۳۵۴ مورخ تیرماه ۱۳۷۴ توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی صورت گرفته است، اما ناگفته پیداست که این کمیته، وابستگی تشکیلاتی و سازمانی به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری دارد. ماده ۱۰ قانون فوق‌الذکر اشعار می‌دارد:

«دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و برابر ضوابط و آیین‌نامه‌های خاص مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی، تشکیلاتی که به تأیید هیأت امناء و وزیر می‌رسد اداره می‌شوند.

اختیارات وزارت [علوم] در امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی و حدود تعیین سیاست‌های عمومی اداره آنها ارزیابی، نظارت و حمایت و پشتیبانی آنها در چارچوب این قانون و مصوبات مراجع ذیصلاح خواهد بود ...»

ماده ۱۳ این قانون نیز اعلام می‌دارد:

«... کلیه قوانین، مصوبات و مقررات مغایر لغو و بلا اثر می‌گردد.»

بنابراین دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی تحت نظر وزارت علوم و نتیجتاً زیرمجموعه قوه مجریه محسوب می‌گردند، فلذا تصمیمات و آراء نهایی هیأت‌ها و کمیته‌های انتظامی اساتید و انضباطی دانشجویان داخل در عبارت «مقررات دولتی» مندرج در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و طبیعتاً قانون جدید دیوان عدالت اداری محسوب می‌گردد. بنابراین حتی با وجود تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، احکام و آراء صادره از کمیته‌های فوق‌الذکر قابل رسیدگی در دیوان می‌باشد، چرا که تبصره ماده ۱۹ صرفاً مصوبات و تصمیمات «شورای عالی انقلاب» را خارج از صلاحیت دیوان قلمداد کرده است و تسری تصمیمات نهاد مذکور به آراء نهایی هیأت‌های امناء، ممیزه، انتظامی اساتید و کمیته‌های انضباطی دانشجویان، فاقد وجاهت قانونی است.

نظارت بر مصوبات شورای عالی انقلاب

تشخیص عدم مغایرت مصوبات شورا با قانون اساسی و شرع مقدس با کدام مرجع یا مقام ذیصلاح است؟

در خصوص عدم مغایرت مصوبات شورا با قانون اساسی متأسفانه با یک خلأ اساسی روبرو هستیم. تا زمانی که رئیس جمهور در ترکیب این نهاد جای نداشت، این خلأ به طور کامل وجود داشت اما پس از تشکیل «شورای عالی انقلاب فرهنگی» و قرار گرفتن رئیس جمهور در ترکیب این نهاد، می‌توان گفت که یک سری تمهیدات ضعیفی در این زمینه ملاحظه می‌شود. رئیس جمهور بر اساس اصل ۱۲۱ قانون اساسی، سوگندنامه‌ای را امضا می‌نماید که در بخشی از آن، در خصوص پاسداری از قانون اساسی کشور، سوگند یاد می‌نماید. لذا رئیس جمهور، می‌تواند در صورتی که در خلال مذاکرات شورا موردی را برخلاف قانون اساسی تشخیص دهد، تذکر دهد و یا در صورت رأی موافق اکثریت اعضای شورای عالی انقلاب بدان موضوع خاص، از ابلاغ مصوبه‌ای که آن را مغایر با قانون اساسی تشخیص می‌دهد، خودداری ورزد.

در خصوص عدم مغایرت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با موازین شرعی نیز راهکاری قانونی پیش‌بینی نشده است. در صورتی که اصل چهارم قانون اساسی در مقام بیان این معناست که با استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران، کلیه قوانین و مقررات از هر قبیل که باشند، باید طبق موازین اسلام باشد.

بنابراین به نظر می‌رسد که اگر از شورای نگهبان در خصوص مغایرت مصوبه شورای مذکور با شرع درخواست اظهار نظر شود، با توجه به لزوم اجرای اصل چهارم قانون اساسی، مکلف به ارائه پاسخ می‌باشد.

نتیجه‌گیری

عدم پیش‌بینی شورای عالی انقلاب فرهنگی در قانون اساسی سال ۱۳۵۸، تلقی ناصحیح از فرمان حضرت امام (ره) در خصوص اعتبار مصوبات این شورا، عدم تصویب لایحه «تشکیل شورای عالی فرهنگ» در مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۱، پیش‌بینی نکردن مجدد شورا در بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸، تفسیر ناصواب شورای نگهبان از عبارت «مقررات دولتی» مندرج در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی، عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به تصمیمات و مصوبات شورای عالی مطابق با تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری و... همه و همه سبب گردید تا شورای مذکور در طول مدت حیات خویش، اولاً با بحران «مشروعیت» و «قانونی» بودن مواجه گردد، ثانیاً، به عنوان نهادی که به تعبیر مقام معظم رهبری صرفاً «مرکز مهندسی فرهنگی»^۹ کشور تلقی می‌گردد، با ورود نابجا به قلمرو صلاحیت‌ها و اختیارات قوای سه‌گانه، عملاً سبب بر هم خوردن تعادل و توازن لازمه میان مراجع و نهادهای حاکم در کشور شود.

تعدی مصوبه اخیر شورای عالی انقلاب فرهنگی (مصوب ۱۳۸۷/۶/۱۲) به حیطه وظایف قوه قضائیه و مخدوش نمودن استقلال این قوه، تا به آنجا بود که رئیس محترم قوه قضائیه را به واکنشی جدی واداشت. آیت الله صادق آملی لاریجانی در جلسه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۸/۹/۳۰ صراحتاً به مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی مبنی بر عدم رسیدگی به تصمیمات هیأت‌های ممیزی دانشگاه‌ها در دیوان عدالت اداری، اعتراض نمودند.

رئیس محترم قوه قضائیه یادآور شدند: «دستور کار جدیدی را به بنده داده‌اند و مصوبات «شورای مشورتی» شورای عالی انقلاب فرهنگی را نیز به خود مصوبات شورا ملحق کرده‌اند که بر این اساس آن هم از صلاحیت دیوان عدالت خارج باشد، که این مسأله وضع را از این وخیم‌تر می‌کند... با آنچه در شورای عالی انقلاب فرهنگی تصویب شده مخالف هستیم، چرا که خلاف

۹. قسمت دوم بند اول پاسخ اداره کل روابط عمومی شورای عالی انقلاب فرهنگی به بیانیه جبهه مشارکت در مورد استعفای جناب دکتر معین وزیر سابق علوم، تحقیقات و فناوری (بیانیه جبهه مشارکت در صفحه دوم روزنامه یاس نو، مورخ ۸۲/۶/۲ به چاپ رسیده بود).

قانون اساسی است و شورای عالی انقلاب فرهنگی حق ندارد بر خلاف قانون اساسی و قانون عادی مصوبه‌ای داشته باشد ... ما در شورای نگهبان به خاطر فرمایشات امام راحل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را در حد قانون قائل بودیم، ولی این حد در جایی است که خلأیی وجود داشته باشد و شورای عالی انقلاب فرهنگی بتواند این خلأ را پر کند.»

حلاوت ناشی از شعف حاصل از سخنان رئیس محترم قوه قضائیه آنجا به تلخی می‌گراید که تنها یک هفته پس از فرمایشات ایشان، طرح اصلاح ساختار آموزشی به جای مجلس شورای اسلامی به عنوان مرجعی تقنینی، به شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌رود! اگرچه رئیس کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس با ارسال نامه‌ای به وزیر آموزش و پرورش خواستار ارائه طرح و جزئیات تغییرات نظام آموزشی کشور شده بود، اما دبیر و سخنگوی شورای عالی انقلاب فرهنگی با این استدلال که - تغییر و اصلاح و بازنگری در نظام آموزش و پرورش در حیطه صلاحیت مجلس نیست و باید در شورای عالی انقلاب تصویب شود - خبر از اعلام وصول طرح مذکور به شورا را داد.

این در شرایطی است که بسیاری از صاحب‌نظران، ارجاع طرح تغییر، اصلاح و بازنگری در نظام آموزش و پرورش را به شورای عالی انقلاب فرهنگی، غیر قانونی تلقی کرده‌اند. «فرستادن این طرح از سوی مسئولان آموزش و پرورش به شورای عالی انقلاب فرهنگی بر خلاف قانون و مغایر با اساسنامه شورا است، چرا که در اساسنامه شورای عالی انقلاب تأکید شده که تمامی ... تغییراتی که قرار است در نظام آموزشی کشور اعمال شود، پس از تأیید این شورا باید در مجلس به تصویب برسد ... تغییرات اساسی در نظام آموزشی کشور بدون نظر مجلس شورای اسلامی صورت نمی‌گیرد.»^{۱۰}

بنابراین ملاحظه می‌گردد، شورای عالی انقلاب، علی‌الخصوص در چند سال اخیر، با وضع مصوبات، تصمیمات و اظهارات غیرقانونی و غیرتخصصی، به حیطه صلاحیت‌ها و اختیارات مراجع موجود در نظام ایران تعدی کرده و به نهادی موازی با قوای سه‌گانه مبدل شده است. نهادی که با توجه به قوانین فعلی ایران، خصیصه «نظارت‌گریز بودن»، تبدیل به یکی از وجوه اصلی آن گردیده است.

روشن است این امر می‌تواند زنگ خطری جدی برای نظام سیاسی کشور و حاکمیتی که داعیه قانونمدار بودن را یدک می‌کشد، به حساب آید.

راهکار

با توجه به تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری - که بنا بر آنچه گفته شد مغایر با اصل حاکمیت قانون و تضمین حقوق شهروندی می‌باشد - حق رسیدگی به شکایات و ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در دیوان منع شده و علی‌الظاهر با توجه به قوانین موجود، مصوبات شورای مذکور تحت هیچ شرایطی قابل ابطال نیست.

لیکن این امر نباید به معنای الزام‌آور بودن مصوبات و تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی و لزوم تبعیت و اجرای آن از طرف قضات کشور تلقی گردد.

در نظام حقوقی ایران قضات دادگاه‌ها نمی‌توانند از اجرای قوانین عادی به بهانه مغایرت با قانون اساسی خودداری ورزند، زیرا مصوبات مجلس از این لحاظ به تأیید شورای نگهبان رسیده است. اما سؤال اساسی این است که آیا دادرسان دادگاه‌ها می‌توانند، مطابق اصل ۱۷۰ قانون اساسی، از اجرای مصوبات شورای عالی انقلاب به جهت تشخیص مغایرت آنها با قانون اساسی، استنکاف ورزند؟ اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی اشعار می‌دارد:

«قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند...»

بی‌تردید تا زمانی که یک مکانیسم کنترلی مناسب برای نظارت بر مصوبات شورای مذکور پیش‌بینی نگردیده باشد، با توجه به اهمیت قانون اساسی به عنوان قانون مادر و میثاق ملی مردم و حکمرانان، قضات از این حق بر خوردار می‌باشند. همچنین می‌دانیم که دادرسان در مقام تفسیر قوانین باید مفاد آن را بر معنایی حمل کنند که با اصول قانون اساسی مطابقت داشته باشد. به عبارت دیگر دادرس موظف است معنایی را بپذیرد که با اصول قانون اساسی موافق به نظر می‌رسد. بنابراین به طریق اولی دادرسان در مقام تفسیر مصوبات شورای عالی انقلاب موظفند به گونه‌ای تفسیر نمایند، که با اصول قانون اساسی موافق باشند.

بنابراین قضات دادگستری جهت پاسداری از قانون اساسی «مکلف» هستند از صدور حکم بر اساس مصوبات و تصمیمات شورای عالی انقلاب، در صورتی که آن را مغایر قانون اساسی بدانند، خودداری نمایند.

از سوی دیگر می‌توان چنین تکلیفی را با اخذ «وحدت ملاک» به دیوان عدالت اداری نیز تسری داد. چرا که طبق قانون، از جمله مواد ۳ و ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، «قضات» مجرب و دارای صلاحیت علمی، تشکیل دهنده ترکیب دیوان خواهند بود. بنابراین آنان

نیز در زمره قضات مذکور در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی محسوب می‌گردند و طبیعتاً الزامی به رد شکایات اساتید و دانشجویان و یا صدور حکم مطابق مصوبات و تصمیمات شورا ندارند.

نتیجتاً باید گفت به‌رغم مصوبه مذکور شورای عالی انقلاب فرهنگی، همچنان اساتید و دانشجویان دانشگاه‌ها و سایر مراکز آموزش و پژوهشی، می‌توانند جهت شکایت از آرای نهایی و قطعی صادره در کمیته‌های تخصصی فعال در وزارتخانه علوم، از جمله هیأت‌های امناء، ممیزه، انتظامی اساتید و انضباطی دانشجویان به دیوان عدالت اداری مراجعه نمایند.

فهرست منابع

۱. دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، آشنایی با شورای عالی انقلاب فرهنگی، تهران، انتشارات شریف، سال ۱۳۸۱.
۲. صدرالحفاظی، نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، نشر شهریار، چاپ نخست، ۱۳۷۲.
۳. کی‌نژاد، محمدعلی، «جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی، سیاست‌گذاری در سطح کلان»، مجله گفت و گو، سال ۱۳۸۳، ش ۷.
۴. مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، سال‌های ۱۳۶۳ تا ۱۳۶۷.
۵. نبئی، محمدتقی، «شورای عالی انقلاب فرهنگی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، بی‌تا.
۶. همشهری (روزنامه)، سال ۱۸، شماره ۵۰۱۸.
7. http://www.irisn.com/akhbar/1383/13831027/13831026_irisn_00003.htm

JOURNAL OF LEGAL RESEARCH

VOL. VII, No. 2

Articles

- The ICC and Issue of Arrest Warrant for *Al Bashir*
- Homicide or Injury in Battle
- Research & Development in Nanotechnology and Right to Health
- Challenges of the Concept of "Combatant" in International Humanitarian Law
- Merging Commercial Companies in the Iranian Laws
- Sanction against Iranian Aviation: An Approach to the Chicago Convention

Special Issue: Challenges of Real Estate Transactions in the Iranian Legal System

- The Role of Official Documents in Real Estate Transactions
- Role of Notaries Public in Regulating Real Estate Transactions and its Legal Vacuums
- Deficiencies Caused by the Insertion of Regional rather than Actual Prices
- Advance Selling of Flats: Legal Nature and Working Procedures for Official Registrations
- Proving the Claim of Ownership: A Legal Analysis

Critique: The Draft of Iranian Commercial Code

- The Method of the Drafting the Commercial Code
- The 2005 Cabinet Draft to Modify the Commercial Code
- The 1-6 Chapters of the Commercial Draft
- The 5 & 7 Chapters of the Commercial Draft
- Independent Guarantees in the Provisions of the Commercial Draft
- Merging Companies in the Commercial Draft

ISSN: 1682-9220



S. D. I. L.

The S.D. Institute of Law

Research & Study