



جایگاه قانونی شواری عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن

پدیدآورده (ها) : شریف، محمد

حقوق :: پژوهش حقوق عمومی :: پاییز و زمستان 1384 - شماره 15 و 16

از 213 تا 248

آدرس ثابت : <http://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/100846>

دانلود شده توسط : محمد مهاجری

تاریخ دانلود : 11/05/1394

مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) جهت ارائه مجلات عرضه شده در پایگاه، مجوز لازم را از صاحبان مجلات، دریافت نموده است، بر این اساس همه حقوق مادی برآمده از ورود اطلاعات مقالات، مجلات و تألیفات موجود در پایگاه، متعلق به "مرکز نور" می باشد. بنابر این، هرگونه نشر و عرضه مقالات در قالب نوشتار و تصویر به صورت کاغذی و مانند آن، یا به صورت دیجیتالی که حاصل و بر گرفته از این پایگاه باشد، نیازمند کسب مجوز لازم، از صاحبان مجلات و مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) می باشد و تخلف از آن موجب پیگرد قانونی است. به منظور کسب اطلاعات بیشتر به صفحه [قوانین و مقررات](#) استفاده از پایگاه مجلات تخصصی نور مراجعه فرمائید.



پایگاه مجلات تخصصی نور

www.noormags.ir

جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی

9

مرتب‌ه مصوبات آن

محمد شریف*

چکیده

یکی از مشکلاتی که نظم مبتنی بر قانون را در کشور ما به چالش می‌کشانند، تعدد نهادهای واضع قاعده رفتار است. علی‌رغم اینکه در قانون اساسی ما وضع قانون در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و اعتبار مصوبات آن نیز در گرو تأیید آنها توسط شورای نگهبان است، با این حال همان قانون‌نهادهایی را پایه‌ریزی کرده که این صلاحیت را تخصیص زده است. شورای عالی امنیت ملی که مصوبات آن پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست، مصداق چنین نهادهایی است. مجمع تشخیص مصلحت نیز برای خود قابل به چنین صلاحیتی است. در عین حال، در کنار تأسیسات مزبور که از پایگاه قانونی برخوردارند، ساختار حقوقی ما پذیرای نهادهایی است که آنها نیز مصوبات خود را در حکم قانون برمی‌شمرند. شورای عالی اداری و شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز مصداق این قبیل نهادها شمرده می‌شوند. در این راستا می‌توان به تأسیساتی مثل حکم حکومتی نیز اشاره داشت. پدیده‌های دیگری مانند نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور (موضوع اصل ۱۲۷ قانون اساسی) در طول نهادهای فوق‌الذکر قرار دارند که به این کثرت منابع قانونگذاری دامن زده است.

بدون تردید این تعدد و کثرت، استقرار از نظم در پناه قانون را تهدید می‌نماید و بر این اساس ضروری است که جایگاه مصوبات هر یک از نهادهای مزبور در سلسله مراتب منابع حقوقی معین گردد تا از دامنه این تهدید کاسته شود. مقاله پیش‌رو شورای عالی انقلاب فرهنگی را از همین زاویه توصیف نموده و تلاش شده تا رابطه این نهاد با قوای حاکم در کشور سنجیده شود و جایگاه آن در تشکیلات اداری کشور مورد بررسی قرار گیرد. در این بخش بویژه رابطه شورای عالی انقلاب فرهنگی با قوه مقننه، دیوان عدالت اداری، دیوان محاسبات و شورای نگهبان قانون اساسی مورد بحث قرار گرفته است.

نظر به اینکه شورای عالی انقلاب فرهنگی از نظر چگونگی شکل‌گیری و اعتباری که برای مصوبات خود قابل است و همچنین چگونگی برخوردار از مصوبات آن از اعتبار مزبور، نهادی بی‌نظیر است و به همین لحاظ پرداختن به آن از حیث مطالعه تطبیقی میسر نیست، لذا در تدوین این تحقیق، صرفاً از اسناد حقوقی و متون قانونی از قبیل اصول قانون اساسی، قوانین عادی و مشروح مذاکرات متون مزبور و همچنین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی استفاده شده است، که محدودیت این اسناد آثار خود را بر تحقیق تحمیل نموده است.

واژگان کلیدی:

مؤسسه دولتی، ستاد انقلاب فرهنگی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجلس خبرگان قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی، قانون اساسی، دیوان عدالت اداری، شورای نگهبان.

* عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی.

مقدمه

پایبندی به جامعه مردم سالار، در پرتو پذیرش همه آثار ناشی از حاکمیت مردم بر سرنوشت اجتماعی خویش و رد تمامی نموده‌هایی میسر است که با حاکمیت مردم بر سرنوشت اجتماعی خویش سر آشتی ندارد. منش پایبندان به جامعه مردم سالار آن گونه است که این حاکمیت را ضرورتی طبیعی برمی‌شمرند و مشروعیت تمامی نهادهای حکومتی را در پرتو آن معنی می‌کنند. این ضرورت، حق طبیعی قانونگذاری از سوی مردم را که اعمال آن در هیأت مجالس قانونگذاری بارز می‌گردد، بلامنازع برمی‌شمرد؛ یعنی صلاحیت وضع قانون را محصور در مجلس نموده، هیچ نهادی جز مجلس را محق قانونگذاری نمی‌داند. محدوده این حق را قوه مؤسس^۱ تعیین می‌کند که خود پایه‌ریز و مؤید حاکمیت مردم بر سرنوشت اجتماعی خویش است و مردم به منظور تدوین قانون اساسی اعضای آن را برمی‌گزینند^۲ تا در خط گسستن از سیستم استبدادی و به موجب احکام مندرج در آن قانون، در جهت سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان عمل کند.^۳

چنانچه یکی از نهادهای حکومتی در این حصر رخنه ایجاد کند، مشروعیت قانونی مصوبات آن به موجب قانون اساسی مردد می‌گردد. در این میان چنانچه نهاد نگهبان قانون اساسی نیز در مواجهه با این نهاد قانونگذاری غیر قانونی، به انفعال دچار شود، حرمت و تقدس قانون زایل و اعتماد متقابل بین دارندگان اصیل حق حاکمیت و حکومت مبدل به بی‌اعتمادی خواهد شد و قدرت عمومی؛ یعنی حکومت در پس این بی‌اعتمادی اقبال عمومی را - که شرط حقانیت است - در معرض پرسش خواهد دید، زیرا به اصل مشروعیت نهادهای قانونگذار وفادار نمانده است. در هر جامعه سیاسی بی‌اعتمادی خود موجد ترس است و این ترس متقابلاً دامنگیر قدرت عمومی، مردم می‌شود. اگر قدرت عمومی خود را ناپایدار ببیند، برای اجرای قانون ناچار است توسل به نیروهای انتظامی را در دستور قرار دهد. به این منظور که میان انسان و حاکمیت این رابطه دوگانه وحشت متقابل وجود نداشته باشد، ضروری است که حاکمیت از روی کمال آزادی

۱. در نظام جمهوری اسلامی ایران، خبرگان قانون اساسی که از سوی مردم برگزیده شدند، به عنوان قوه مؤسس عمل نمودند.

۲. اصل ۷۱: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.»

۳. مقدمه قانون اساسی، شیوه حکومت در اسلام، پاراگراف سوم.

و با احترام و عشق صادقانه مورد قبول و اطاعت قرار گیرد. از آن زمان که تهدیدها و سختگیریها شروع می‌شود، وحشت قدعلم می‌کند، و انسانها از حاکمیت می‌ترسند؛ حاکمیتی که می‌تواند بر آنها ضربه وارد کند، و در مقابل، حاکمیت نیز از انسانها می‌ترسد؛ انسانهایی که می‌توانند دست به شورش بزنند.

در این نوشتار نهاد شورای عالی انقلاب فرهنگی را در معرض تأمل می‌نهیم؛ نهادی که مردم آن را به عنوان نهاد «قانونگذار» برنگزیده‌اند، اما این نهاد اوامر و نواهی خود را در حکم قانون فرض نموده، جامعه را به اجرای آنها فرامی‌خواند و به این ترتیب، بر حصر قدرت قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی خلیل وارد می‌سازد و علی‌رغم اینکه هیأت عمومی دیوان عدالت‌اداری با استناد به ماده ۲۵ قانون تشکیل آن دیوان مصوبات این نهاد را به عنوان تصویب نامه و آیین نامه دولتی قلمداد نموده (هرچند که دیدگاه این مرجع به لحاظ ورود تخصیص بر حکم مندرج در ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی مبنی بر حصر صدور تصویب نامه و آیین نامه در هیأت وزیران و کمیسیونهای متشکل از چند وزیر محل ایراد قرار دارد)، با این حال شورای عالی انقلاب فرهنگی همچنان به عنوان یک نهاد، صلاحیت قوه مقننه را به چالش کشانده است.

جهت تبیین این نهاد، ابتدا جایگاه قوه مقننه را در نظامهای سیاسی مبتنی بر اراده مردم تحلیل می‌نماییم و سپس جایگاه قوه مقننه را در جمهوری اسلامی ایران به بررسی نهاده، پس از آن جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی را در تئوری و سپس در عمل به تأمل می‌نشینیم.

فصل یکم

جایگاه قوه مقننه

جایگاه قوه مقننه در حکومتهای مردم سالار

پذیرش سیستم تفکیک قوا در یک نظام سیاسی مردم سالار تبعاتی دارد. هر نظام سیاسی که به پندار تفکیک قوا جامعه عمل ببوشاند و آن را در رأس قدرت جای دهد، لیکن تبعات آن را انکار نماید و به عمل درنیآورد، به لحاظ اکثفا به صورت و دوری از مینا، نظامی مردم سالار به شمار نخواهد آمد. در حکومتهای مردم سالار قبل از هر چیز باید باور حکومت مردم بر خود، مورد پذیرش قرار گرفته باشد. این باور به این معناست که اداره امور جامعه براساس اراده مردم استوار گردد. این اراده از طریق نمایندگان منتخب مردم که در مجالس قانونگذاری مستقرند، بارز

می‌شود. تفکیک قوا، این تبعات را دارد که مردم افرادی را که خود اراده کنند به مجالس قانونگذاری گسیل دارند تا در مورد نحوه اداره امور جامعه تصمیم بگیرند.

قوة قانونگذاری، محترم‌ترین و مؤثرترین رکن در نظام مبتنی بر تفکیک قواست. در نظام مبتنی بر تفکیک قوا، قوة قانونگذاری قواعد رفتار را بنا می‌نهد تا قوة مجریه آنها را به اجرا درآورد و قوة قضائیه براساس آنها قضاوت نماید. چنانچه در یک نظام مبتنی بر تفکیک قوا مردم نتوانند هر که را خود اراده می‌کنند، بر مسند قانونگذاری بنشانند و به این ترتیب دامنه اعمال اراده آنان محدود گردد، یا اینکه نهادهایی غیر از نمایندگان منتخب مردم نیز در امر قانونگذاری مداخله نموده، خود به قانونگذاری بپردازند، تفکیک قوا فلسفه وجودی خود را از کف نهاده، از محتوی تهی می‌گردد.

آموزه قانون اساسی ملهم از حصر قانونگذاری در مردم است. پس مداخله هر نهاد غیرمنتخب در این امر که مبین خلل در این حصر است، با آموزه‌ها و برداشتهای رایج در قوانین اساسی الفتنی ندارد. در چنین اوضاع و احوالی آثار و تبعات سیستم تفکیک قوا انکار و غایت و هدف آن به دیگر سو نهاده شده است. وقتی که اساس تفکیک قوا در قانون برتر؛ یعنی قانون اساسی درج شده، آثار و تبعات آن باید در عمل آشکار شود و اگر این تبعات نمایان نگردد، مفهوم آن این است که حکومت، برتری قانون اساسی را تاب نیاورده و مردم را از حق حکومت بر خود محروم ساخته است. در این وضعیت نمی‌توان از تفکیک قوا و حاکمیت مردم - که اوصاف اصلی جامعه مدنی است - سخن گفت.

نتیجه اینکه چنانکه کشوری دارای قانون اساسی باشد و در آن قانون سیستم تفکیک قوا پذیرفته شده و قانونگذاری در انحصار قوة مقننه قرار گرفته باشد، هیچ نهادی حق مشارکت در امر قانونگذاری را نخواهد داشت و مصوبات هیچ نهادی غیر از قوة مقننه عنوان «قانون» به خود نخواهد گرفت. در غیر این صورت؛ یعنی چنانچه نهادی غیر از قوة مقننه قاعده رفتار وضع نماید و نام قواعد رفتار چنین نهادی را بتوان به عنوان «قانون» قلمداد نمود، در واقع باید گفت که چنین کشوری فاقد قانون اساسی به شمار آمده و به تبع آن سیستم تفکیک قوا نیز در آنجا پذیرفته نشده است و نهاد واضح قاعده رفتار نیز قوة مقننه نام نخواهد داشت.

جایگاه قوه مقننه در نظام جمهوری اسلامی ایران

مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در بخشی که به توصیف «شیوه حکومت در اسلام» پرداخته، مطالبی را مقرر نموده که بیانگر نگرشی روشن از قانون اساسی است. در این بخش مقرر گردیده:

«حکومت از دیدگاه اسلام، برخاسته از موضع طبقاتی و سلطه‌گری فردی یا گروهی نیست، بلکه تبلور آرمان سیاسی ملتی همکیش و همفکر است که به خود سازمان می‌دهد تا در روند تحول فکری و عقیدتی راه خود را به سوی هدف نهایی (حرکت به سوی الله) بگشاید.»

همچنین در ادامه این بخش مقرر گردیده:

«... قانون اساسی تضمین‌کننده نفع هرگونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی است، و در خط گسستن از سیستم استبدادی، و سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان تلاش می‌کند.»

متون فوق مدلل می‌دارد که اداره امور نظام جمهوری اسلامی باید بر مدار قانون اساسی گردش کند و این قانون باید در جایگاه واقعی خود مستقر گردد.

از سوی دیگر، اصل ۵۶ قانون اساسی نیز مبین این است که نظام جمهوری اسلامی ایران، نظامی است مردم‌سالار و به این اعتبار حاکمیت ملت در مفهوم واقعی و اصیل آن در این نظام پذیرفته شده است. اصل مزبور تلفیقی هوشمندانه از مفهوم حاکمیت را ارائه می‌دهد. در این اصل مقرر گردیده:

«حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقی که در اصول بعد می‌آید، اعمال می‌کند.»

حاکمیت انسان بر سرنوشت اجتماعی خویش در ادبیات رایج در علوم حقوق توصیف کاملی از جامعه مدنی است. که در این اصل با بار عقیدتی مندرج در آن غنای کم نظیری به آن اعطا شده است.^۱

۱. تذکر این نکته در اینجا ضروری است که برداشتهای مندرج در این نوشتار با هدف کلی مستقر در نوشتار مطابقت داده شده است تا در نتیجه این برداشتها بتوان به آن هدف کلی دست یافت. این تذکر از آنجا ضروری

سیستم تفکیک قوا در اصل ۵۷ قانون اساسی منعکس و تأیید گردیده و استقلال آنها نیز مورد تأیید قرار گرفته است. اصل ۵۷ نیز مقرر می‌دارد:

«قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

متون یاد شده حاکی از آن است که قوه مؤسس در صدد بوده نظامی منطقی از سیستم تفکیک قوا - که بر پایه حاکمیتی مردم سالار ریخته شده - از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران استخراج نماید و سپس قوه مقننه را نیز به استناد اصل ۵۸ و ۷۱ در همان روند منطقی در جایگاه خویش قرار دهد؛ هرچند که تفسیر شورای نگهبان از اصل ۹۹ قانون اساسی این نظر را در معرض چالش جدی قرار داده است؛ به گونه‌ای که اراده مردم جهت گزینش نمایندگان منتخب خویش را محصور در اراده این شورا نموده که خود بحث مفصل و جداگانه‌ای را می‌طلبد. اصل ۵۸ مقرر می‌دارد:

«اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می‌آید برای اجراء به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد.»

و اصل ۷۱ مقرر می‌دارد:

«مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.»

مسئولیت مجلس شورای اسلامی در وضع قانون، متصف به سه وصف «عمومیت»، «مباشرت» و «اختیار» است؛ به این معنی که از یک سو جز نصوص صریح قانون اساسی، هیچ مرجعی صلاحیت به زیر سؤال کشاندن توان قانونگذاری مجلس در باب هیچ موضوعی را ندارد و مجلس شورای اسلامی می‌تواند هر امری را در دایره قدرت قانونگذاری خود قرار داده، در باب آن به وضع قانون بپردازد، و از سوی دیگر، این مسئولیت به شرط مباشرت است؛ به این معنی که جز در خصوص قوانین آزمایشی که مجلس می‌تواند اختیار وضع آنها را به کمیسیونهای

است که اوصاف مندرج در این بخش و با فرض عدم تعارض بین اصول قانون اساسی استنباط گردیده است، لیکن این فرضیه می‌تواند موضوع مجادله‌ای علمی قرار گیرد، که در اینجا مجال تأمل در آنها نیست.

داخلی خود تفویض کند و غیر از اساسنامه‌های سازمانها، شرکتها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت - که مجلس می‌تواند اجازه تصویب آنها را به کمیسیون‌های ذی‌ربط و یا دولت واگذار کند - تفویض اختیار قانونگذاری به هیچ شخص یا هیأتی پذیرفته نیست.^۱

همچنین، غیر از مواردی که قوه مؤسس به موجب نصوص قانون اساسی، مجلس را مکلف به وضع قانون در موارد معینی نموده^۲، هیچ قدرتی نمی‌تواند مجلس شورای اسلامی را موظف به قانونگذاری در باب هیچ موضوعی بنماید. مجلس می‌تواند لوایح پیشنهادی دولت یا طرحهای تقدیمی از جانب نمایندگان را تصویب نموده، به صورت قانون درآورد و یا آنها را رد کند و یا تصویب آنها را به بعد موکول نماید و یا هرگونه تغییری را که خود اراده کند، بر آنها وارد نماید. قوه مجریه در هر حال مکلف است قوانین مصوب مجلس را به اجرا درآورد؛ هر چند لایحه‌ای که خود به مجلس تقدیم نموده تا منتج به تصویب قانون گردد، توسط مجلس از بیخ و بن تغییر نموده باشد و این تغییر آنچنان گسترده و عمیق بوده که نیت قوه مجریه در تقدیم آن لایحه واژگون شده باشد. قوه قضائیه نیز مکلف است براساس قوانین مصوب مجلس به فصل خصومت بپردازد.

این اقتدارات برخاسته از حاکمیت مردم بر سرنوشت اجتماعی خویش است؛ به این معنی که مردم از طریق نمایندگان منتخب خود در مورد چگونگی اداره امور جامعه بر ساخته خود تصمیم می‌گیرند و طبیعی است که جز اعضای جامعه، فرد یا گروه یا طبقه خاصی صلاحیت اداره امور آن جامعه را ندارند. به تعبیر اصل ۵۶ قانون اساسی، حاکمیت انسان بر سرنوشت اجتماعی خویش، حقی است که ذات باری به انسان داده و «... هیچکس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد...». این که ذات باری این حق را به مردم عطا نموده، این مفهوم ساده و در عین حال بدیهی را در پی دارد که حکومت نمی‌تواند آن را از مردم سلب نماید، ولی اگر معتقد به این نکته شویم که این حکومت است که به انسان آزادی می‌دهد، باید این نتیجه را نیز بپذیریم که هم او می‌تواند آن را پس بگیرد. چنین آزادی، آزادی نیست. تعبیر راستین از آزادی و کرامت انسان این است که او چون به اراده ذات باری، سرنوشت اجتماعی خویش را در دست دارد، به همین علت، برای اداره امور جامعه نهادهای حکومتی را به موجب قانون اساسی ابداع و از طریق تجدیدنظر در همان قانون آنها را الغا و یا

اصلاح می‌کند و در رأس این نهادها، نهادهایی را قرار می‌دهد که خود اعضای آنها را بر می‌گزینند و مصداق بارز و فرد ممتاز این نهادها را قوه قانونگذاری قرار می‌دهد. بنابراین، هیچ نهاد دیگری حق مشارکت با قوه قانونگذاری، در امر وضع قانون ندارد، مگر آنکه به موجب قانون اساسی مردم چنین حقی را به آن نهاد داده باشند.

این ادعا که نگرش فوق به همین شکل در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تبلور یافته باشد، می‌تواند از زاویه نگرش حقوقی صرف در معرض مجادله قرار گیرد و همان گونه که ذکر شد، تأسیس نظارت استصوابی ایجاد شده توسط شورای نگهبان که تحت پوشش تفسیر اصل ۹۹ قانون اساسی ایجاد شده، مصداق چنین مجادله‌ای است.

لیکن محور این نوشتار، مجادله علمی در مورد مشارکت نهادی در امر قانونگذاری است که نه تنها به موجب قانون اساسی ابداع نگردیده، بلکه مردم - چه به طور مستقیم و چه به طور غیرمستقیم و از طریق نمایندگان خود در قوه قانونگذاری - بنای آن را نهاده‌اند. این نهاد آشنا همان شورای عالی انقلاب فرهنگی است که ضمن حضور در حیطه قانونگذاری، نظامی منطقی را که در قانون اساسی پیش‌بینی شده، در معرض تهدید قرار داده، جایگاه واقعی قوه قانونگذاری را مردم می‌سازد و اصل ۵۶ قانون اساسی را از محتوای محترم و مقدس خود تهی می‌کند.

فصل دوم

جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی

زمینه‌های تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی

زمینه اولیه تشکیل شورای مزبور به پیام مورخ ۲۳ خرداد ماه ۱۳۵۹ آیت‌الله خمینی (ره) برمی‌گردد. تنشهای ناشی از فعالیت تشکلهای دانشجویی مخالف نظام در دانشگاهها و مقابله گروههای دیگر با آنها در سالهای آغازین برقراری نظام جمهوری اسلامی و حذف گروههای مخالف، جوی ملتهب به وجود آورده بود و این امر دلوپسی و حساسیت حکومت را فراهم ساخته بود. قبل از پیام یاد شده شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران دو مصوبه مرتبط با موضوع به تصویب رسانده بود: یکی لایحه قانونی شورای عالی آموزش و پرورش مصوب ۲۷ بهمن ۵۸ و دیگری لایحه قانونی تشکیل شورای عالی فرهنگ و آموزش عالی مصوب ۲۳ اردیبهشت ۵۹. در این فاصله آیت‌الله خمینی (ره) به دلیل التهاب دانشگاهها به طور مرتب

درخصوص دانشگاهها هشدار می‌دادند، بویژه در پیام نوروزی فروردین ۵۹ لزوم برپایی انقلاب اساسی در همه دانشگاههای کشور را متذکر گردیدند.

به دنبال این پیام تظاهرات علیه تشکلهای دانشجویی مخالف نظام در دانشگاهها به وقوع پیوست. اولین حرکت در دانشگاه تبریز، در ۲۱ فروردین ۵۹ صورت پذیرفت و با تخلیه تمامی اتاقهای تحت تصرف تشکلهای مزبور خاتمه یافت. این تحركات تا ۲۹ فروردین در سراسر کشور ادامه یافت و در ۲ اردیبهشت راهپیمایی عظیمی در تهران به سمت دانشگاه صورت پذیرفت و راهپیمایان ضمن آن اعلام داشتند که دانشگاهها از گروهکها (گروههای سیاسی مخالف نظام) پاک شده و آماده است تا زمینه انقلاب فرهنگی فراهم آید. چند روز بعد شورای انقلاب کلیه دانشگاهها را از ۱۵ خرداد ماه تعطیل نمود و در ۲۳ همان ماه پیام امام (ره) صادر گردید.

ضمن این پیام مقرر گردید:

«... از دستاوردهای دانشگاه بخوبی ظاهر می‌شود که جز معدودی متعهد و مؤمن که علی‌رغم خواست دانشگاهها در خدمت کشور و اسلام بودند، دیگران جز ضرر و زیان چیزی برای کشور ما به بار نیاوردند و ادامه این فاجعه که مع‌الاسف خواسته بعضی گروههای وابسته به اجانب است، ضربه‌ای مهلک به انقلاب اسلامی و جمهوری اسلامی وارد خواهد کرد و تسامح در این امر حیاتی خیانت عظیم بر اسلام و کشور اسلامی است. بر این اساس، به حضرت آقایان محترم محمدجواد باهنر، مهدی ربانی املشی، حسن حبیبی، عبدالکریم سروش، شمس آل احمد، جلال الدین فارسی و علی شریعتمداری مسؤولیت داده می‌شود تا ستادی تشکیل دهند و از افراد صاحب‌نظر متعهد و مؤمن به جمهوری اسلامی دعوت نمایند تا شورایی تشکیل دهند و برای برنامه‌ریزی رشته‌های مختلف و خط مشی فرهنگی آینده دانشگاهها براساس فرهنگ اسلامی و انتخاب و آماده سازی اساتید شایسته متعهد و آگاه و دیگر امور مربوط به انقلاب آموزشی اسلامی اقدام نمایند...»

ستاد انقلاب فرهنگی با پیام فوق تشکیل شد و شروع به فعالیت نمود و در طول فعالیت خود تا آذر ۱۳۶۳ به اقداماتی از قبیل: بازگشایی دانشگاهها، تغییر و اصلاح محتوای برخی از کتب دانشگاهی، تأسیس جهاد دانشگاهی، بررسی صلاحیتهای علمی و سوابق سیاسی اعضای هیأت‌های علمی دانشگاهها و تکمیل کادر هیأت‌های علمی، راه‌اندازی دانشگاههای جدید، انحلال

برخی مؤسسات آموزش عالی و ادغام آنها و... دست یازید.

در تاریخ مرداد ۱۳۶۱ هیأت وزیران لایحه‌ای را با عنوان «لایحه تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی» به تصویب رساند و با قید یک فوریت تقدیم مجلس نمود. مجلس در مورد این لایحه تصمیم‌گیری ننمود و ستاد بناچار همچنان کار خود را ادامه داد.

در نهایت، در تاریخ ۱۹ آذرماه ۱۳۶۳ امام خمینی (ره) با صدور فرمانی تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی را اعلام نمودند. در بخشی از این اعلامیه آمده است:

«... اگر با دقت ریشه‌یابی کنیم، آنچه بر ملت ما گذشته و اکنون می‌گذرد، حتی جنگ تحمیلی سرچشمه از دانشگاه غرب زده و متخصصان غیرمتعهد و وابسته گرفته است. مع هذا قشر متدین انقلابی اعم از اساتید متعهد و معلمان وطنخواه اسلامی و دانشجویان انقلابی موظفند با هوشیاری بدون غفلت از این مسأله به دانشگاهها و مدارس و آنانکه هنوز خواب رژیم سابق را می‌بینند و رویه‌های فرهنگ شرق و غرب را در سر می‌پرورانند، اجازه ندهند که خارج از درس موظف خود به صحبت‌های انحرافی بپردازند و در صورتی که نصیحت بر آنان اثر نداشت، به شورای عالی انقلاب فرهنگی - که شکل گرفته است و انجام وظیفه می‌کند - اطلاع دهند و باید بدانند با مسامحه در این امر تدریج در دانشگاهها و دبیرستانها خط انحرافی نفوذ خواهد کرد و در پیشگاه خداوند متعال مسؤول هستند.»

اینک با تشکر از زحمات ستاد انقلاب فرهنگی، برای هر چه بارورتر شدن انقلاب در سطح کشور تقویت این نهاد را لازم دیدم. بدین جهت، علاوه بر کلیه افراد ستاد انقلاب فرهنگی و رؤسای محترم قوای سه گانه، حجج اسلام آقای خامنه‌ای، و آقای اردبیلی و آقای رفسنجانی و همچنین جناب حجت‌الاسلام آقای مهدوی کنی و آقایان سید کاظم اکرمی وزیر آموزش و پرورش و رضا داوری، نصرآ... پورجوادی و محمدرضا هاشمی را به آنان اضافه نمودم...»
و به این ترتیب شورای عالی انقلاب فرهنگی تشکیل گردید.

تأمل در جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی در تشکیلات اداری کشور:

هر حاکمیتی صورتبندی مستقلی برای تشکیلات سیاسی خود تدارک می‌یابد تا از طریق کارکرد این صورتبندی، جامعه را اداره نماید. برخی از این صورتبندیها در قانون اساسی کشورها پیش بینی شده و برخی دیگر از طریق قوانین عادی مصوب مجالس قانونگذاری ایجاد می‌شوند

وزیر نهادهای کم اهمیت‌تر، از طریق مصوبات قوه مجریه شکل می‌گیرند. به هر حال، تردیدی نیست که هر یک از نهادهایی که جایی را در صورتبندی تشکیلات سیاسی کشور اشغال نموده، باید دلیل وجودی خود را یا با اتکا به اصول قانون اساسی، یا به قوانین مصوب قوه مقننه و یا به مصوبات قوه مجریه مستند نماید. حال این پرسش را می‌توان مطرح نمود که:

آیا پس از صدور اعلامیه مورخ ۱۹ / ۹ / ۶۳ امام (ره) مراجع صالحه جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی را در صورتبندی تشکیلات سیاسی جمهوری اسلامی ایران معین نموده‌اند؟ و آیا براساس قوانین موجود می‌توان جایگاه آن را در نظم اداری معین ساخت؟

کنکاش و جستجو در اصول قانون اساسی مدلل می‌دارد که موجودیت چنین نهادی در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است. مصادیق نهادهای پیش‌بینی شده در قانون اساسی عبارتند از: قوای سه‌گانه، مجلس خبرگان، رهبری شورای نگهبان، شوراها، نیروهای نظامی و انتظامی، شورای عالی امنیت ملی و نهاد بازرسی در قانون اساسی. سایر نهادها از قبیل: دیوان محاسبات، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، نیز به یکی از قوای سه‌گانه متصل می‌شوند. به هر حال، در قانون اساسی نمی‌توان جایگاهی برای شورای عالی انقلاب فرهنگی یافت.

جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی در نظام اداری کشور نیز پیش‌بینی نشده است. صورتبندی نظام اداری کشور در قانون محاسبات عمومی (مصوب شهریور ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی) تعیین گردیده است. در این قانون نهادهای اداری به وزارتخانه، مؤسسه دولتی و شرکت دولتی و... تقسیم شده است. به این ترتیب، باید به پاسخ این سؤالها پرداخت که آیا شورای عالی انقلاب فرهنگی یک وزارتخانه است؟ یا یک مؤسسه دولتی و یا یک شرکت دولتی است؟ و یا در دستبندی سایر نهادهای قانونی قرار می‌گیرد؟

هر یک از نهادهای اداری یاد شده، ضمن مواد ۲، ۳ و ۴ قانون فوق‌الذکر معرفی شده‌اند.^۱

۱. ماده ۲: وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون به این عنوان شناخته شده و یا بشود. ماده ۳: مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد.

ماده ۴: شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکتهای دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکتهای دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود. دستگاههای اجرایی فوق‌الذکر ضمن بندهای «ت»، «ث» و «ج» ماده ۱ قانون استخدام کشوری نیز تعریف شده‌اند.

وجه مشترک واحدهای اجرایی فوق‌الذکر این است که به موجب قانون تشکیل شده‌اند. شورای عالی انقلاب فرهنگی فاقد این وجه مشترک است. نحوه اداره و اهداف ناشی از تشکیل واحدهای اجرایی فوق‌الذکر به گونه‌ای است که شورای عالی انقلاب فرهنگی را نمی‌توان در زمره آنها به شمار آورد.

یکی دیگر از اشکال سازمانی پیش‌بینی شده، در قانون محاسبات عمومی نهادهای عمومی غیردولتی است. این نهادها نیز باید به موجب قانون ایجاد شوند. از سوی دیگر در اجرای تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶) اسامی این نهادها تهیه شده و در تاریخ ۱۹/۴/۷۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و نام شورای عالی انقلاب فرهنگی در فهرست این نهاد درج نشده است.^۱ به این لحاظ شورای عالی انقلاب فرهنگی را نمی‌توان یک نهاد عمومی غیردولتی به شمار آورد.

دیگر اینکه آیا می‌توان تصور نمود که شورای عالی انقلاب فرهنگی در زمره نهادهای انقلاب اسلامی است؟

شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران در تبصره ذیل ماده واحده مصوب ۵۹/۵/۲۵ نهادهای انقلاب را به شکل زیر تعریف نموده است:

«نهادهای انقلاب به ارگانهایی اطلاق می‌گردد که بنابر نیاز دوران بعد از انقلاب اسلامی ایران با تصویب مراجع قانونگذاری به وجود آمده باشد.»

ملاحظه انشای اعلامیه‌های امام خمینی (ره) در مورد ستاد انقلاب فرهنگی و شورای عالی انقلاب فرهنگی مدلل می‌دارد که این نهاد بنابر نیاز دوران بعد از انقلاب اسلامی ایران و

این تعاریف با تعاریف فوق‌الذکر اختلافاتی دارد که ورود به آنها ارتباطی به بحث ما ندارد.

۱. ماده ۵: مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند، تشکیل شده و یا می‌شوند. تبصره: فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. در تاریخ ۱۹/۴/۷۳ قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به تصویب مجلس رسیده است و عبارتند از:

۱ - شهرداریها و شرکتهای تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰٪ سهام آنان متعلق به شهرداریها باشد؛ ۲ - بنیاد مستضعفان و جانبازان؛ ۳ - هلال احمر؛ ۴ - کمیته امداد؛ ۵ - بنیاد شهید؛ ۶ - بنیاد مسکن؛ ۷ - کمیته علمی المپیک؛ ۸ - بنیاد ۱۵ خرداد؛ ۹ - سازمان تبلیغات اسلامی؛ ۱۰ - سازمان تأمین اجتماعی.

ضرورت‌های ناشی از آن به وجود آمده، لیکن مراجع قانونگذاری اعم از شورای انقلاب یا مجلس شورای اسلامی پس از صدور اعلامیه امام (ره) ایجاد آن را تصویب ننموده‌اند و به همین لحاظ تحت شمول ماده واحده فوق‌الذکر قرار نمی‌گیرد. به عبارت دیگر، بنابر تعریف فوق شورای عالی انقلاب فرهنگی را نمی‌توان در دسته‌بندی نهادهای انقلاب قرار داد.

با این حال، تردیدی نیست که شورای عالی انقلاب فرهنگی واحد سازمانی مشخص است که پس از پیروزی انقلاب اسلامی براساس ضرورت‌ها و نیازهای آن و بنا به فرمان امام خمینی (ره) ایجاد گردیده است و از بودجه کل کشور ارتزاق می‌نماید.^۱

این تصور که یک واحد سازمانی از بودجه عمومی ارتزاق نماید، لیکن جایگاه قانونی معینی را تاب نیابد، پذیرفتنی نیست، زیرا ارتزاق از بودجه کل کشور، نظارت بر نحوه هزینه نمودن آن را الزام آور می‌سازد. به عبارت دیگر، شورای عالی انقلاب فرهنگی درآمد ملی یا به عبارتی اموال و دارایی مردم را خرج می‌کند و به همین علت مردم حق دارند بر چگونگی هزینه اموال و دارایی خود نظارت کنند و در صورت مشاهده حیف و میل دارایی خود، عامل آن را تحت پیگرد قرار دهند، همچنان که دیوان محاسبات علی‌رغم نامعلوم بودن جایگاه قانونی شورا در قانون محاسبات عمومی بر نحوه هزینه اعتبارات آن نظارت می‌نماید. این ضرورت تعیین جایگاه این شورا را در نظام اداری و تشکیلات سیاسی کشور الزام آور می‌سازد. اصل ۵۵ قانون اساسی این الزام را به این شکل تصویر می‌نماید:

«دیوان محاسبات به کلیه حسابهای وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد.»

همچنین به موجب اصل ۵۴، دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی است؛ به این معنی که مردم توسط نمایندگان خود در مجلس شورای اسلامی و از طریق دیوان محاسبات بر چگونگی هزینه نمودن اموال و دارایی‌های خود نظارت می‌نمایند. حق نظارت

۱. به موجب ماده واحده قانون تعیین وضعیت استخدامی شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب اسفند ماه ۱۳۷۵ کارکنان شورا مشمول قانون استخدام کشوری شده و حقوق خود را از بودجه کل کشور دریافت می‌دارند. قبل از تصویب قانون مزبور نیز شورا از اعتبارات موضوع بودجه کل کشور هزینه نموده است. همچنین دیوان محاسبات بر نحوه هزینه این اعتبارات نظارت دارد.

مردم بر هزینه نمودن دارایی خود، علاوه بر آنکه به موجب اصول متعدد قانون اساسی و بودجه اصل ۵۶ - که اصل حاکمیت مردم بر سرنوشت اجتماعی خود را منعکس نموده - تأیید گردیده، از آنچنان بداهتی برخوردار است که توجیه آن نیاز به استدلال ندارد. به این لحاظ و به تعبیر اصل فوق، هیچ فرد یا گروهی نمی‌تواند این حق مردم را نفی کند. از سوی دیگر، نظر به اینکه اشکال نظارت بر هر یک از انواع دستگاههای اجرایی متفاوت است. بنابراین، اعمال نظارت منوط به تعیین نوع یک دستگاه اجرایی اعم از شورای عالی انقلاب فرهنگی است. آیا می‌توان این شورا را در یکی از قالبهای ذکر شده در قانون محاسبات عمومی جای داد؟

قانون محاسبات عمومی خود به این پرسش پاسخ داده است. تبصره ماده ۱۳۰ قانون مزبور مقرر می‌دارد:

«نهادهای و مؤسساتی که در جریان تحقق انقلاب اسلامی و یا پس از آن بنا به ضرورت‌های انقلاب اسلامی به وجود آمده‌اند و تمام یا قسمتی از اعتبارات مورد نیاز خود را مستقیماً از خزانه دریافت می‌نمایند، در صورتی که وضعیت حقوقی آنها به موجب قانون معین نشده باشد، مکلفند ظرف مدت مذکور در این ماده وضع حقوقی خود را با یکی از مواد ۲، ۳، ۴، و ۵ این قانون تطبیق دهند.»

ضمن ماده ۱۳۰ مدت یک سال جهت تطبیق وضعیت این نهادها با یکی از انواع دستگاههای اجرایی که در مواد ۲ تا ۵ تعریف شده‌اند، مهلت قرار داده شده و در ذیل ماده مقرر گردیده:

«... والا با انقضای این فرصت مؤسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود.»

با ملاحظه مقرر قانونی فوق‌الذکر و با پذیرش این امر که استفاده از اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه کل کشور - که دارایی ملی است - نظارت بر نحوه هزینه آن را ضروری می‌سازد، می‌توان به این نتیجه رسید که شورای عالی انقلاب فرهنگی چنانچه تا تاریخ ۱۶/۷/۶۶ (تاریخ اجرای قانون محاسبات پانزده روز پس از نشر آن؛ یعنی از تاریخ ۳۱/۶/۶۶ است)؛ یعنی یک سال پس از اجرای قانون مزبور وضع خود را با یکی از مواد ۲ تا ۵ تطبیق ننموده باشد، خواه ناخواه مؤسسه دولتی به شمار می‌آید.

با این حال، این استنتاج در صورتی صحیح خواهد بود که شورا تحت نظر یکی از قوای سه گانه عمل نماید. این امر از ماده ۳ قانون محاسبات عمومی که مؤسسه دولتی را تعریف نموده،

استنباط می‌گردد.^۱ علی‌الاصول این قوه، قوه مجریه خواهد بود و در این صورت شورا باید تحت نظر وزیر فرهنگ و آموزش عالی قرار گیرد؛ حال آنکه عملکرد شورا، این احتمال را دور از دسترس می‌نمایاند.

آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری راجع به ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی که مستند به ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری صادر شده، چالشهای دیگری را فراروی ماهیت حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی قرار داده است، که آثار آنها جایگاه قوای سه‌گانه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این آراء مفید ترادف مصوبات شورای عالی مزبور با تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی است، که چنین نگرشی با کلمه مندرج در اصل ۱۳۸ قانون اساسی مبنی بر حصر صدور تصویب نامه و آیین نامه در هیأت وزیران و کمیسیونهای متشکل از چند وزیر مغایرت دارد و این امر چالش حقوقی دیگری را طرح می‌نماید.

فصل سوم

بررسی صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی و آثار آن در نظام حقوقی

در ابتدای این نوشتار شرحی بر محور بودن حق قانونگذاری در مردم به عنوان تشکیل دهندگان جامعه مدنی نگاشته شد. همچنین کرامت قوه قانونگذاری، تحلیل شد و برابر بودن نفی نظم قانونی با دخالت نهادهای فاقد صلاحیت در امر قانونگذاری توجیه گردید. در ادامه مطالب پیشین، جایگاه قوه مقننه در قانون اساسی نیز تحلیل شد. حال در این بخش از نوشتار به توصیف مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌پردازیم. جان کلام در این بخش از نوشتار این است که: شورا صلاحیت خود را جهت وضع مقرره چگونه کسب نموده است؟

نگاهی گذرا به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مدلل می‌دارد که این شورا با اصل حاکمیت مردم بر سرنوشت اجتماعی خویش - که وجه بارز آن اداره جامعه از طریق اراده مردم است - مدارا نمی‌نماید، زیرا در حصر صلاحیت تصویب قانون در قوه مقننه خلل وارد نموده و به این ترتیب اصل اداره جامعه بر مدار اراده مردم را مردم می‌نماید.

حال به مبحث اول می‌پردازیم:

الف - بررسی صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی جهت وضع قانون

قبل از ورود به بررسی چگونگی کسب صلاحیت وضع قانون توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی ضروری است که صلاحیت ستاد انقلاب فرهنگی در این باب مورد تأمل قرار گیرد.

آنچه که از پیام مورخ ۲۳ / ۳ / ۵۹ امام خمینی (ره) متبادر به ذهن می‌گردد، این است که صلاحیت ستاد محصور در «... برنامه‌ریزی رشته‌های مختلف و خط مشی فرهنگی آینده دانشگاهها براساس فرهنگ اسلامی و انتخاب و آماده سازی اساتید شایسته متعهد و آگاه و دیگر امور مربوط به انقلاب آموزشی اسلامی...» است. اعمال این صلاحیتها منضم بر خورداری از صلاحیت وضع مقرر نیست. شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز ضمن مصوبه یکمین جلسه خود (مورخ ۲۷ / ۹ / ۶۳) مقرر نمود که:

«... در صورتی که ستاد و وزارت فرهنگ و آموزش عالی درخصوص مسأله‌ای اختلاف نداشته باشند، تصمیمات لازم اتخاذ و به اجراء گذاشته شود.»

مفهوم این مصوبه این است که در صورت مخالف وزارت فرهنگ و آموزش عالی با مصوبات ستاد انقلاب فرهنگی، مصوبات مزبور قابلیت اجرایی نداشته و در نتیجه، ستاد فاقد صلاحیت جهت تصویب هرگونه مقررهای حتی در سطح آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های وزارتی بوده است. مسؤولان قوه مجریه نیز ستاد انقلاب فرهنگی را محقق جهت دخالت در امور اجرایی به شمار نمی‌آوردند و تأکید داشتند که ستاد در امور اجرایی دخالت ننماید. البته، در دوران فعالیت ستاد، اعضای آن جهت کسب صلاحیت اتخاذ تصمیمات اجرایی به امام (ره) مراجعه می‌نمودند و امام (ره) نیز بر رسمیت و قانونی بودن ستاد تأکید می‌فرمودند، لیکن به هر حال ستاد انقلاب فرهنگی هیچ‌گاه صلاحیت اتخاذ تصمیمات اجرایی را کسب ننمود؛ به این معنی که قول امام (ره) دایر بر رسمی بودن ستاد و قانونی بودن آن، به معنی صلاحیت آن برای وضع قانون تفسیر نمی‌گردید.

حال به تأمل در مورد نحوه کسب صلاحیت وضع قانون توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی بپردازیم.

مقایسه بین فرمان مورخ ۲۳ / ۳ / ۵۹ امام (ره) در مورد تشکیل ستاد انقلاب فرهنگی با فرمان مورخ ۱۹ / ۹ / ۶۳ در مورد تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی نشان می‌دهد که وظایف شورا

همان وظایف ستاد است. در واقع، تشکیل شورا با هدف تقویت ستاد انقلاب فرهنگی به منظور «... هر چه بارورتر شدن انقلاب در سطح کشور...» صورت گرفت. به همین جهت، کلیه افراد عضو ستاد انقلاب فرهنگی در شورای عالی انقلاب فرهنگی ابقا گردیدند و افراد دیگری نیز به آنان افزوده شدند. بنابراین، شورای عالی می‌بایست همان اهداف ستاد را تعقیب می‌نمود. با این حال، افراد افزوده شده به اعضای اولیه ستاد، از ترکیبی برخوردارند که مبین تقویت ستاد است، یعنی هدف از تبدیل ستاد به شورای عالی تقویت ستاد بوده است.

در هر حال، پس از تشکیل شورای عالی در خصوص ضوابط و قواعدی که شورا ناچار از وضع آنهاست، استفتائیه‌ای از امام خمینی (ره) به عمل آمد. پاسخ این استفتائیه مستند شورای عالی جهت اظهار برخورداری از صلاحیت جهت وضع قانون قرار گرفت. متن پرسش که از سوی آیت‌... سیدعلی خامنه‌ای مطرح^۱ گردید، به شرح ذیل است:

«محضر مبارک رهبر انقلاب، حضرت آیت‌... العظمی امام خمینی مدظله العالی 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 شورا دارای اعتباری در حد قانون باشد، مستدعی است نظر شریف در این باره را ابلاغ فرمایند.»

پاسخ داده شده به شرح زیر است:

«ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند، باید ترتیب آثار داده شود.»

۱۶ اسفند ۱۳۶۳

روح ... الموسوی الخمينی^۲

شورای عالی انقلاب فرهنگی معتقد است که پاسخ مزبور به آن شورا مصوبات آن را در حکم قانون قرار داده است، حال آنکه پرسش مطروحه و پاسخ آن چنین استنباطی را به دست نمی‌دهد، زیرا:

۱. در آن تاریخ آیت‌... خامنه‌ای تصدی ریاست جمهوری و ریاست شورای عالی انقلاب فرهنگی را عهده‌دار بودند.

۲. نک. اداره کل قوانین و مقررات کشور، مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی (۶۳ - ۶۷)، ص ۱۶.

اولاً: در پرسش مطروحه اعطای اعتباری در حد قانون به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به این منظور مورد تقاضا قرار گرفته که همکاری و دخالت قوه قضائیه را نتیجه دهد. بنابراین، سایر دستگاههای اجرایی، تحت شمول فرمان حضرت امام (ره) قرار نمی‌گیرند. بنابراین، نهادهایی از قبیل دیوان محاسبات عمومی که تحت نظر قوه مقننه قرار دارند و همچنین وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی و نهادهای عمومی غیر دولتی، موظف به ترتیب اثر دادن به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی قلمداد نمی‌شوند و به طریق اولی این مصوبات در حکم قانون به شمار نمی‌آیند، زیرا فاقد کلیت هستند، حال آنکه یکی از اوصاف ضروری قانون کلیت آن است.

این دیدگاه که بتوان مصوبات شورا را مشابه آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور یا آرای وحدت رویه هیأت دیوان عدالت اداری به شمار آورد نیز مردود است، زیرا از یک سو صلاحیت هیأت‌های فوق متکی به قانون است و از سوی دیگر، این قبیل آراء در صورتی صادر می‌شود که در خصوص قانون حاکم بر دعوی مشابه، وحدت نظر وجود نداشته باشد. به عبارت دیگر، این قبیل آراء صرفاً ناظر بر تعیین قانون صالح یا درک واحد از روح قانون یا دکترین یا فتوای حاکم بر مورد در صورت سکوت قانون است، نه تصویب قانون جدید. بنابراین، چنانچه معتقد به تشابه آرای وحدت رویه قضایی با مصوبات شورا باشیم، در واقع شورا را موظف به رعایت قانون نموده‌ایم و توهم راجع به ترادف مصوبات شورا با قانون را با پذیرش اصل حکومت قانون بر مصوبات شورا زوده‌ایم.

در دیگر اینکه: پاسخ داده شده مؤید اعطای اختیار وضع مصوبه در حکم قانون به شورای عالی انقلاب فرهنگی نیست. به عبارت دیگر، حضرت امام (ره) در پاسخ، با درخواست مطروحه مبنی بر اینکه مصوبات شورا دارای اعتباری در حد قانون باشد، موافقت ننموده‌اند، بلکه مقرر گردیده که به ضوابط و قواعد شورا ترتیب اثر داده شود. بدیهی است که ترتیب اثر دادن به مصوبات شورا نافی رعایت آیینهای قانونگذاری نیست و در حکم ورود مخصص به اصول قانون اساسی به شمار نمی‌آید. می‌توان گفت که چنانچه وزیر فرهنگ و آموزش عالی مصوبات شورا را به صورت آیین نامه به بخشهای مرتبط ابلاغ نماید، به این مصوبات ترتیب اثر داده شده است. به موجب اصول متعدد قانون اساسی حق نامگذاری محصور در مجلس شورای اسلامی است و استثنائات وارده بر این حق (از قبیل صلاحیتهای مجمع تشخیص مصلحت و شورای

عالی امنیت ملی) نیز به موجب خود قانون اساسی مؤثر گردیده است. بنابراین پاسخ داده شده مؤید این معناست که وزارت فرهنگ و آموزش عالی یا سایر وزارتخانه‌هایی که وظایف آنها با صلاحیتهای شورای عالی انقلاب فرهنگی مقارن است در صورتی که در نظر داشته باشند لایحه‌ای جهت تقدیم به مجلس در هیأت وزیران مطرح نمایند، باید درخصوص آن با شورا تفاهم نمایند و همچنین شورا می‌تواند اموری را که به نظر آن نیاز به وضع قانون دارد، از طریق وزارتخانه ذی‌ربط به صورت لایحه به هیأت وزیران تسلیم نماید. در صورتی که مسأله‌ای درخصوص وظایف شورا در مجلس شورای اسلامی مطرح گردد، شورا می‌تواند با کمیسیون داخلی مجلس که به آن طرح می‌پردازد، هماهنگی نماید. بدیهی است امور فوق محدود در وظایفی است که بر عهده شورا نهاده شده و در غیر موارد فوق شورا صلاحیت دخالت نخواهد داشت.

مورد دیگری که در این باب باید مورد اشاره قرار گیرد، نظر مورخ ۶۲/۴/۸ شورای نگهبان در مورد تصمیمات ستاد انقلاب فرهنگی است. این نظر در پاسخ به پرسشهای مطروحه توسط نخست وزیر وقت صادر شده است. قبل از اشاره به موضوع یادآوری می‌گردد که افزایش تعداد اعضای ستاد و تغییر نام آن از ستاد به شورا، صرفاً با هدف تقویت ستاد صورت پذیرفت و این امر ضمن پیام مورخ ۶۳/۹/۱۹ حضرت امام(ره) با این عبارت «... اینک با تشکر از زحمات ستاد انقلاب فرهنگی برای هر چه بارورتر شدن انقلاب در سطح کشور تقویت این نهاد را لازم دیدم...» مورد تأکید قرار گرفته است. به هر حال، نخست وزیر وقت سه پرسش برای شورای نگهبان به شرح زیر ارسال می‌نماید:

«شورای محترم نگهبان

احتراماً، اخیراً ستاد انقلاب فرهنگی بدون مشورت با دولت تصمیماتی را اتخاذ و برای اجراء به دولت ابلاغ می‌نماید و سؤالاتی در این رابطه برای دولت از نظر قانون اساسی مطرح است:

- ۱- آیا دولت الزامی برای تبعیت از تصمیمات ستاد انقلاب فرهنگی دارد؟
- ۲- آیا برای حفظ و حراست از این نهاد تا روشن شدن تکلیف در مجلس، دولت می‌تواند مسؤولیت نتایج این تصمیمات را متوجه ستاد بداند، و با دادن بودجه لازم اجراء را نیز به ستاد

بسیار د؟

۳- پاسخگویی تصمیمات ستاد در مقابل مجلس کدام ارگان خواهد بود؟

میرحسین موسوی - نخست وزیر

شورای نگهبان پاسخی به شرح زیر می‌دهد:

بسم الله الرحمن الرحيم

جناب آقای موسوی

نخست وزیر محترم

عطف به نامه شماره ۲۱۰۳ / م ن مورخ ۶۱ / ۵ / ۳۱ نظر به اینکه ستاد انقلاب فرهنگی به موجب فرمان امام تشکیل شده و قانونی درباره طرز تشکیل و وظایف آن تاکنون به تصویب قوه مقننه نرسیده است، تا موضوع از جهت قانون اساسی مورد بررسی و امعان نظر قرار گیرد مقتضی است در این موضوع از مقام معظم رهبری کسب تکلیف شود...

دبیر شورای نگهبان - لطفاً... صافی

از پرسش و پاسخ مطروحه این مطالب استنباط می‌گردد که:

۱- قوه مجریه در مورد تبعیت از مصوبات ستاد تردید داشته است.

۲- قوه مجریه مجلس را دارای صلاحیت جهت طرح سؤال در مورد تصمیمات ستاد دانسته است.

۳- شورای نگهبان در صورتی به ماهیت حقوقی تصمیمات ستاد می‌پردازد که مجلس درباره طرز تشکیل و وظایف آن قانونی را به تصویب برساند.

۴- مجلس خبرگان قانون اساسی ضمن اصل ۱۱۰ قانون اساسی وظایف و اختیارات رهبری را معین نموده و ایجاد یک نهاد قانونگذار را که موازی با مجلس شورای اسلامی باشد، در زمره این اختیارات قرار نداده است. به این لحاظ باید متن پاسخ امام (ره) را - که مستند قانون به شمار آوردن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی قرار گرفته است - در پرتو اصل فوق و تأکید امام (ره) بر حرمت قانون تفسیر نمود. در این صورت اصول حاکم بر تفسیر اقتضا دارد که متن پاسخ امام (ره) در پرتو قانون اساسی تفسیر گردد و در این صورت نباید ضمن نادیده گرفتن اصول متعدد قانون اساسی و روح کلی حاکم بر آن، وجود نهادی را تاب آورد که با قوه مقننه موازی قرار گیرد. پذیرش نهادی موازی با مجلس شورای اسلامی تبعات و توالی نامناسبی در پی

خواهد داشت که در مباحث بعدی این نوشتار به آنها می‌پردازیم.

اغتشاشات ناشی از ترادف مصوبات شورا با قانون

نمونه یکم: شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوبات خود را در حکم قانون برمی‌شمرد. شورا ضمن مصوبه مورخ ۱۵ / ۷ / ۶۵ (جلسه ۸۸) خود اعلام داشته: «... به دولت رسماً و کتباً اطلاع داده شود که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حکم قانون است و وزارتخانه‌های مختلف لازم است در موعد تأمین بودجه و مساعدتهای مورد نیاز برای اجرای مصوبات و همچنین استخدام اشخاص اهتمام ورزند».

حال چنانچه مصوبه یاد شده در کنار اصل ۷۵ قانون اساسی قرار گیرد، روشن می‌گردد که شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوبات خود را نه در حکم قانون، بلکه برتر از قانون برمی‌شمرد، زیرا بموجب این اصل مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند طرحهای قانونی و پیشنهادهای اصلاحاتی را که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، مورد رسیدگی قرار دهد؛ مگر اینکه در آن نحوه تأمین هزینه جدید معلوم شده باشد، حال آنکه تأمین بودجه و استخدام اشخاص هر دو مستلزم افزایش هزینه است. به این ترتیب، شورا خود را صالح جهت اموری به شمار آورده که مجلس فاقد آن است. فلسفه اینکه قانون اساسی محدودیت موضوع اصل ۷۵ را برای مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی نموده، پیش‌گیری از بروز اختلال در برنامه‌ریزیهای دولت ضمن بودجه سالانه‌ای است که خود مجلس آن را به تصویب رسانده و بدیهی است که برخورداری شورای عالی انقلاب فرهنگی از حقی که مجلس فاقد آن است، می‌تواند منتهی به بروز اغتشاش در کار دولت گردد.

نمونه دوم: شورای عالی انقلاب فرهنگی ضمن مصوبه مورخ ۲۸ / ۳ / ۶۴ خود (جلسه ۲۶) تصویب نموده است که: «دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مجازند و جوهی را که به عنوان هدیه یا کمکهای بلاعوض از طرف اشخاص حقیقی یا حقوقی در اختیارشان نهاده می‌شود، زیر نظر رئیس و معاون اداری و مالی دانشگاه یا... هزینه کنند».

شورا در تاریخ ۱۴ / ۹ / ۶۸ (جلسه ۲۵۰) مجدداً مصوبه‌ای راجع به دریافت وجوه بلاعوض توسط وزارتخانه‌ها از اشخاص حقیقی یا حقوقی به تصویب رسانیده است. این مصوبات ناقض اصل ۸۰ قانون اساسی است، زیرا به موجب این اصل گرفتن کمکهای بلاعوض از طرف دولت

باید با تصویب مجلس شورای اسلامی و در مواردی باشد که مجلس دریافت چنین کمک‌هایی را تجویز نموده، و ضمناً مقرر نموده که این کمک‌ها به حساب‌های ویژه‌ای که متعلق به خزانه است، واریز گردد و از آن طریق به نهاد ذی‌ربط پرداخت گردد. از سوی دیگر، مجلس از صدور حکم کلی مشابه شورا که وزارتخانه‌ها به طور کلی مجاز به دریافت چنین کمک‌های بلاعوض به شمار آیند، احتراز نموده و با توجه به ماهیت وظایف یک وزارتخانه مبادرت به تصویب آن نموده است؛ حال آنکه شورا ضمن مصوبه مورخ ۶۸/۹/۱۴ خود مقرر نموده: «... وزارتخانه‌ها و مراکز و مؤسسات فرهنگی و آموزشی می‌توانند رجوهی را که به طور بلاعوض از طرف اشخاص حقیقی یا حقوقی به ایشان (آنها) اهدا می‌شود، فقط برای مصارف آموزشی و فرهنگی و تحقیقاتی و هنری دریافت نمایند.» و به این ترتیب، علاوه بر کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات فرهنگی و آموزشی را نیز مأذون به دریافت این وجوه نموده است. به این ترتیب، شورا با حذف لزوم واریز این وجوه به حساب خزانه، نظارت بر هزینه نمودن آنها توسط دیوان محاسبات یا سازمان بازرسی کل کشور را منتفی و از سوی دیگر، اصل ۸۰ قانون اساسی را نقض نموده است. نمونه سوم: شورای عالی انقلاب فرهنگی ضمن مصوبه مورخ ۶۵/۱۰/۱۶ (جلسه ۱۰۰)

تصویب نموده است که: «نظر به اینکه در جریان امور شورای عالی مواردی پیش می‌آید که شورای مشترک کمیسیونهای ۱ و ۲ شورای عالی (مرکب از یازده تن اعضای شورای عالی) می‌تواند به جای شورای عالی موارد مذکور را بررسی و اخذ تصمیم نماید، لذا به ریاست محترم شورای عالی انقلاب فرهنگی اختیار داده می‌شود که برحسب تشخیص خود موارد مذکور را جهت بررسی و اخذ تصمیم نهایی به شورای مشترک کمیسیونهای ۱ و ۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی احواله فرمایند.»

به این ترتیب، شورا آثار موضوع پاسخ امام (ره) دایر بر ترتیب اثر دادن به مصوبات شورا را به شورای مشترک کمیسیونها تسری داده و روزنامه رسمی جمهوری اسلامی را نیز موظف ساخته که علاوه بر مصوبات شورا، مصوبات شورای مشترک کمیسیونها را نیز به چاپ برساند. مفهوم این مصوبه می‌تواند این باشد که نه تنها مصوبات شورا را باید قانون برشمرد، بلکه مصوبات شورای مشترک کمیسیونهای ۱ و ۲ نیز در صورتی که رئیس شورای عالی انقلاب فرهنگی به تشخیص خود موردی را جهت بررسی و اخذ تصمیم به شورای مشترک مزبور احواله نموده

باشد، تصمیم نهایی محسوب خواهد شد و بالمآل در حکم قانون به شمار خواهد آمد. با این مصوبه، شورای عالی انقلاب فرهنگی شأنی برای خود قائل گردیده که مجلس شورای اسلامی فاقد آن است، زیرا به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی: «مجلس نمی تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند...» و تنها این شأن در حد تفویض اختیار به کمیسیونهای داخلی مجلس درخصوص تصویب قوانین آزمایشی و به هیأت وزیران درخصوص تصویب اساسنامه‌های سازمانهای دولتی محدود شده است. چنین شأنی را نیز خود مجلس به خود تفویض نکرده، بلکه مجلس خبرگان قانون اساسی به موجب اصل فوق‌الذکر به مجلس داده‌اند؛ حال آنکه شورای عالی انقلاب فرهنگی به موجب مصوبه فوق‌الذکر حق اتخاذ تصمیم نهایی را درخصوص مسائلی که رئیس شورا تشخیص می دهد، به شورای مشترک کمیسیونها تفویض نموده و این در وضعی است که تصمیمات خود را در حکم قانون برمی شمرد.

فصل چهارم

مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و قوای سه گانه

مجهول ماندن مرتبه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی آثار بارزی در عمل نمودن قوای سه گانه به تکالیف قانونی شان و بالمآل تضعیف اعتبار آنها به جا نهاده است. در این بخش به مصادیق این وضعیت می پردازیم:

مصوبات شورا و جایگاه قوه قضاییه

وظیفه هسته‌ای قوه قضاییه قضاوت براساس قانون است. عمل به این وظیفه ایجاب می نماید که قضات منحصراً هر آنچه که قابلیت اتصاف به وصف قانون را دارد، میزان قضاوت خود قرار دهند و نظر به اینکه شأن قانونگذاری محصور در مجلس است، محتمل است درصدد برآیند که تفسیر شورای عالی انقلاب فرهنگی از پاسخ امام (ره) به استفتائیه مورخ ۶ / ۱۱ / ۶۳ رئیس جمهور، مبنی بر ترتیب اثر دادن به مصوبات شورا - که به موجب تفسیر مزبور این مصوبات در حکم قانون برشمرده شده‌اند - را باور نداشته و از اجرای آن سربرتابند، متذکر می گردد که چنین برداشتی با نظم حقوقی کشور و اصول قانون اساسی مانوس است و همان گونه که ذکر و تحلیل گردید، پاسخ مورد اشاره امام (ره) مفید قانون به شمار آوردن مصوبات شورای

عالی انقلاب فرهنگی نیست، بنابراین، حصول چنین برداشتی از سوی قضات دور از انتظار نبوده و نیست. در چنین حالتی تکلیف چیست؟

ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (آرای وحدت رویه شماره ۱۸۷ مورخ ۷۲/۱۱/۲ و شماره ۵/۸۰/۳۰۱ مورخ ۸۱/۵/۱۷) که مستند به ماده ۲۵ قانون تشکیل دیوان عدالت اداری گردیده، مؤید صلاحیت قضات جهت خودداری از اجرای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به استناد اصل ۱۷۰ قانون اساسی است. با این حال، با فرض پذیرش آثار آرای فوق‌الذکر، این پرسش مطرح است که با فرض ترادف مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با تصویب نامه‌های هیأت وزیران، آیا دستگاه‌های زیر مجموعه قوه مجریه را باید مکلف به اجرای مصوبات مزبور قلمداد نمود؟ و آیا فارغ از تعارض آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با صلاحیت حصری هیأت وزیران و کمیسیونهای متشکل از چند وزیر که ضمن اصل ۱۳۸ قانون اساسی مقرر گردیده، این امر استقلال قوه مجریه و به تبع آن اصل ۵۷ قانون اساسی را نقض نمی‌نماید؟

شورای عالی انقلاب فرهنگی در این قبیل موارد راه حلی جز پای فشردن بر لازم‌الاجرا بودن مصوبات خود و موظف نمودن سایرین به رعایت آن نداشته است. مصوبه مورخ ۶۵/۶/۱۱ شورا (هشتاد و سومین جلسه) نمونه توسل به چنین راه حلی است. مصوبه مزبور حاکی از آن است که قضات دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور، با احکام صادره توسط هیأت مرکزی گزینش دانشجو و کمیته مرکزی انضباطی مخالفت نموده و در صدد عمل به وظیفه قانونی خود در خصوص این قبیل مصوبات برآمده‌اند. شورا پس از مشاهده این عکس‌العمل ضمن مصوبه یاد شده در بالا مقرر می‌دارد:

«... احکام نهایی صادر شده توسط هیأت مرکزی گزینش دانشجو و کمیته مرکزی انضباطی براساس 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.»

به نظر می‌رسد که شورا احکام هیأت مرکزی گزینش دانشجو و کمیته مرکزی انضباطی را حتی از جانب سازمان بازرسی کل کشور - که وظیفه نظارت بر اجرای صحیح قوانین را برعهده دارد - غیر قابل تردید برمی‌شمرد؛ حال آنکه طبق اصل ۱۵۶ (بند ۳) قانون اساسی این امر؛ یعنی

نظارت بر حسن اجرای قوانین جزو وظایف قوه قضاییه است و به موجب اصل ۱۷۴ همان قانون این تکلیف بر عهده سازمان بازرسی کل کشور نهاده شده است. حال چنانچه دستگاه قضایی موظف به اجرای اوامری گردد که آن را در حد قانون بر نمی‌شمرد، حرمت قضا در معرض تهدید قرار می‌گیرد، تقدس قانون می‌شکند، قضات در ارزشیابی مسند خود باز می‌مانند و این روحیه امنیت قضایی را دچار تهدید می‌کند.

با این حال، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ضمن رأی شماره ه / ۸۰ / ۳۰۱ مورخ ۱۷ / ۵ / ۸۱ خود مصوبات جلسات ۴۷۸ و ۴۸۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی را راجع به سیاستهای فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ضمن استناد به ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری و پس از کسب نظر شورای نگهبان باطل نموده است. استناد هیأت عمومی به ماده ۲۵ مبین دیدگاه این هیأت، به ترادف مصوبات شورای عالی با تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی است. رأی صادره از این حیث که به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی، صدور تصویب نامه و آیین نامه محصور در صلاحیت هیأت وزیران است، محل ایراد قرار دارد، لیکن این رأی متضمن این معناست که مصوبات شورای عالی موضوع اصل ۱۷۰ قانون اساسی است، همچنان که ضمن بند ۱ رأی مزبور به همین اصل استناد شده است و بر این اساس، قضات مکلفند از اجرای مصوبات شورای عالی که مغایر با قوانین و مقررات اسلامی است، خودداری نمایند.

در عین حال، با صدور رأی فوق‌الذکر نحوه عمل رئیس مجلس شورای اسلامی جهت عمل به تکلیف مندرج در ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز به عنوان یک موضوع لاینحل باقی مانده و نیاز به تبیین دارد.

مصوبات شورا در جایگاه قوه مجریه

وظیفه هسته‌ای قوه مجریه، اجرای قانون است. به این لحاظ، رئیس جمهور (وقتی که به عنوان رئیس قوه مجریه عمل می‌کند) و وزرا در برابر مجلس مسؤول محسوب می‌شوند و مجلس می‌تواند آنان را به لحاظ عدم کارایی در اجرای قانون در معرض سؤال قرار دهد و یا با حربه استیضاح آنان را از ادامه کار بازدارد. وزرا نیز به نوبه خود در برابر رئیس قوه مجریه مسؤولند و رئیس جمهور می‌تواند هر زمان آنان را از کار برکنار نموده، دیگری را به جای هر یک از آنان بگمارد.

با توجه به موارد فوق که ماحصل اصول ۱۳۳ تا ۱۳۷ قانون اساسی است، این پرسش مطرح می‌گردد که تکلیف قوه مجریه در برابر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی چیست؟ از یک سو، شورای عالی انقلاب فرهنگی ضمن مصوبه مورخ ۱۵/۷/۶۵ (جلسه ۸۸) مصوبات خود را در حکم قانون برمی‌شمرد و از سوی دیگر، دستگاههای اجرایی در برابر رئیس جمهور و مجلس مسئولند، نه در برابر شورای عالی انقلاب فرهنگی. حال این تردید مطرح می‌گردد که ضمانت اجرای تعلق وزرا در اجرای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی چیست؟ شایان ذکر است که شورا ضمن مصوبات خود دستگاههای اجراکننده آن را نیز تعیین می‌کند و مصوبات خود را به آنها جهت اجرا ابلاغ می‌نماید. همچنین به اقتضای مورد ضمن مصوبات خود تکالیف اجرایی نیز برای وزارتخانه‌ها معین می‌نماید. برای مثال، شورا ضمن مصوبه مورخ ۲۷/۲/۶۵ (یکصد و هشتمین جلسه) خود وزیر بهداشت و درمان را موظف نموده که یکی از معاونان خود را به عضویت شورای عالی برنامه‌ریزی منصوب نماید. حال این پرسش قابل طرح است که اگر وزیر مورد خطاب از اجرای این مصوبه امتناع نمود، آیا رئیس جمهور می‌تواند او را از کار برکنار نماید؟ و یا اگر وزیر مربوطه از اجرای مصوبه مزبور امتناع نمود و رئیس جمهور نیز با سکوت خود عمل او را تأیید کرد، آیا مجلس می‌تواند وزیر مربوطه و رئیس جمهور را در معرض سؤال و استیضاح قرار دهد؟

اگر مصوبات شورا را در حکم قانون بدانیم، پاسخ این پرسشها مثبت است و در این صورت قوه مجریه در معرض فتور قرار می‌گیرد.

با این حال، همان گونه که ذکر شد، با توجه به اینکه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ضمن رأی سابق الذکر خود به لحاظ استناد به ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را در حکم تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی برشمرده است، جایگاه این مصوبات در برابر وزارتخانه‌ها و سایر نهادهای دولتی از همان ابهام و سردرگمی برخوردار خواهد بود، زیرا:

اولاً: مصوبات شورای عالی به لحاظ مترادف آنها با تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی می‌تواند موجد حق و تکلیف برای مردم گردد؛

ثانیاً: وزارتخانه‌ها و سایر نهادهای دولتی باید حین صدور آیین نامه، مصوبات شورای عالی را لحاظ نموده از نقض آنها خودداری کنند، تا سلسله مراتب این قبیل مصوبات مخدوش

مصوبات شورا در جایگاه قوه مقننه

فارغ از اینکه شأن قانونگذاری محصور در قوه مقننه است و چنانچه مصوبات شورا را همعرض قانون بدانیم، این حصر مخدوش می‌گردد و چنین خدشه‌ای تضعیف قوه مقننه را به بار می‌نشانند، علاوه بر آن مصوبات شورا می‌تواند در عمل قوه مقننه را در ایفای تکالیف خود ناتوان سازد. برای مثال، رئیس قوه مقننه در اجرای پاراگراف انتهایی اصل ۱۳۸ می‌تواند در صورتی که تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولت را برخلاف قوانین بدانند، آنها را با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد. این وضعیت مسائلی چند را مطرح می‌سازد، از جمله اینکه: در صورتی که آیین نامه‌های دولت در اجرای مصوبات شورای عالی صادر شده باشد و این مصوبات احیاناً مغایر با قوانین مجلس باشد، آیا رئیس مجلس می‌تواند در اجرای اختیارات حاصله از ذیل اصل ۱۳۸ و به دلیل مغایرت این آیین نامه‌ها با قانون، آنها را جهت تجدیدنظر به هیأت وزیران بازگرداند؟ و در صورت بروز این وضعیت، آیا هیأت وزیران مکلف به تجدیدنظر و تأمین نظر رئیس مجلس خواهد بود، یا موظف به عمل طبق مصوبه شورای عالی؟ آیا هیأت وزیران مکلف به مطلع نمودن رئیس مجلس از آیین نامه‌هایی خواهد بود که در اجرای مصوبات شورا وضع می‌نماید؟ یا اینکه درخصوص این قبیل آیین نامه‌ها تکلیف موضوع ذیل اصل ۱۳۸ از هیأت وزیران ساقط است؟

رای سابق‌الذکر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ترادف مصوبات شورای عالی با تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی، این مشکل را از حیث دیگبری طرح می‌کند، ولی تکلیف رئیس مجلس شورای اسلامی را جهت عمل به تکلیف فوق در برابر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مقرر می‌سازد.

همچنین یکی از اختیارات مجلس شورای اسلامی نظارت مالی بر هزینه نمودن بودجه کل کشور است. این نظارت براساس قانون محاسبات عمومی و از طریق دیوان محاسبات کشور صورت می‌پذیرد که به موجب اصل ۵۴ قانون اساسی زیر نظر مجلس عمل می‌کند. از سوی دیگر، به موجب اصل ۵۳ همان قانون کلیه دریافت‌های دولت در حسابهای خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداختها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد. حال چنانچه

شورای عالی انقلاب فرهنگی ضمن مصوبات خود، شمول قانون محاسبات عمومی بر نحوه هزینه بخشی از بودجه کل کشور را در یک دستگاه اجرایی متفی نماید، در واقع مجلس را در اجرای نظارت مالی خود با مشکل مواجه می‌سازد، زیرا به موجب ماده ۹۳ قانون مزبور:

«در صورتی که براساس گواهی خلاف واقع ذیحساب نسبت به تأمین اعتبار و یا اقدام یا دستور وزیر یا رئیس مؤسسه دولتی یا مقامات مجاز از طرف آنها زائد بر اعتبار مصوب و یا برخلاف قانون وجهی پرداخت یا تعهدی علیه دولت امضاء شود هر یک از این تخلفات در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب خواهد شد.»

و چنانچه جرم موضوع این ماده؛ یعنی تصرف غیرقانونی در اموال دولتی به استناد یکی از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی صورت پذیرد، چنین جرمی به علت برخورداری از علل موجهه جرم، وصف مجرمیت خود را از دست خواهد داد و دادسرای دیوان محاسبات نمی‌تواند در چنین وضعیتی اقدام به صدور کیفرخواست نماید و به این ترتیب، حربه مجلس در این قبیل موارد گنبد می‌گردد. از جمله مواردی که مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی شمول قانون محاسبات عمومی را بر مصادیق خود متفی نموده، ماده ۹ قانون تشکیل هیأت‌های امنای دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی است که در جلسات ۱۸۱ و ۱۸۳ مورخ ۹ و ۶۷/۱۲/۲۳ به تصویب شورای رسیده و مقرر می‌دارد: «امور مالی و معاملاتی مؤسسات جز در مورد ذیحسابی موضوع ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی مشمول سایر مقررات قانون مزبور و این نامه معاملات دولتی و سایر قوانین مربوط به مؤسسات دولتی نخواهد بود.» همچنین ماده واحده درباره تأمین هزینه‌های برگزاری آزمون سراسری دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و بودجه هیأت مرکزی گزینش دانشجو مصوب مورخ ۳۰/۱۰/۶۵ (جلسه ۱۰۲) نیز از مصادیق این وصف است. ضمن این ماده واحده این هزینه‌ها خارج از شمول قانون محاسبات عمومی قلمداد گردیده است.

شورای عالی انقلاب فرهنگی همچنین ضمن مصوبه مورخ ۱۱/۶/۶۵ (جلسه ۸۳) خود کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی را که به موجب اصل مزبور مرجع رسیدگی به شکایات مردم از طرز کار قوای سه‌گانه است، موظف نموده که احکام نهایی صادر شده توسط هیأت مرکزی گزینش دانشجو و کمیته مرکزی انضباطی را مورد سؤال و تردید قرار ندهد؛ حال آنکه کمیسیون مزبور به موجب همان اصل موظف گردیده که به شکایات واصله از طرز کار

مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه رسیدگی نموده، پاسخ کافی دهد. این تکلیف از سوی قوه مؤسس - که خالق قانون اساسی است - بر عهده کمیسیون اصل ۹۰ مستقر گردیده است؛ به این معنی که حتی از طریق وضع قانون نمی‌توان صلاحیتهای کمیسیون را سلب نمود. حال در صورتی که هیأت مرکزی گزینش دانشجو و کمیته مرکزی انضباطی احکامی من غیر حق صادر نمایند و مردم در اجرای اصل ۹۰ قانون اساسی این گونه احکام را به کمیسیون منعکس نمایند، کمیسیون موظف است به این شکایات رسیدگی نموده و در مدت مناسب نیز نتیجه را اعلام نماید. متذکر می‌گردد که به موجب ماده ۴۴ آیین نامه داخلی مجلس، همه وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمانهای وابسته و بنیادهای انقلابی و مؤسساتی که به نحوی از انحاء به یکی از قوای سه‌گانه مربوطند، مشمول صلاحیتهای کمیسیون اصل ۹۰ قرار گرفته‌اند. با این اوصاف، تکلیف کمیسیون با اصل ۹۰ قانون اساسی و ماده ۴۴ آیین نامه داخلی از یک سو و مصوبه مورخ ۱۱/۶/۶۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی از دیگر سو چه خواهد بود؟

فصل پنجم:

عدول شورای عالی انقلاب فرهنگی از حدود صلاحیتهای تعیین شده

یکی از مخاطراتی که نظم عمومی جامعه را - که از طریق قانون تأمین شده و می‌شود - تهدید می‌کند، ورود شورای عالی انقلاب فرهنگی به موضوعاتی است که با مقولات فرهنگی ارتباطی ندارد. در این صورت، شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجلس شورای اسلامی در عرض یکدیگر قرار خواهند گرفت و شورای عالی خواهد توانست مجلس را فلج سازد و عملاً معطل رها کند. در این راستا، اولین پرسشی که طرح می‌گردد، این است که حدود صلاحیتهای شورای عالی انقلاب فرهنگی چیست و چگونه تعیین می‌گردد؟

پاسخ بدین گونه است که، حدود صلاحیتهای شورای عالی انقلاب فرهنگی توسط خود شورا در جلسات ۴، ۵، ۹ و ۱۲ با عنوان اهداف و وظایف معین گردیده است. اهداف شورا در جلسه ۲۹۲ مورخ ۲۸/۷/۷۱ مورد بازنگری قرار گرفت. محورهای اهداف و وظایفی که شورا خود تعیین نموده، محصور در مسائل فرهنگی است و اهداف آن شامل اموری است از قبیل: گسترش و نفوذ فرهنگ اسلامی در شئون جامعه، تزکیه محیط‌های علمی و فرهنگی، تحوّل دانشگاهها براساس فرهنگ صحیح اسلامی و تعمیم سواد و نشر آثار فرهنگ انقلاب اسلامی. وظایف آن نیز شامل اموری، مانند: تدوین اصول سیاست فرهنگی نظام، حل مسائل علمی و

فرهنگی، تصویب ضوابط جهت‌گزینش مدیران، اساتید و... و تأیید نامزدهای معرفی شده توسط وزیر فرهنگ و آموزش عالی برای تصدی ریاست دانشگاهها و موارد دیگر است. به هر حال، توجهی سطحی به اهداف و وظایفی که شورا برای خود معین نموده، محدوده عملکرد آن را نشان می‌دهد.

حال می‌توان این پرسش را مطرح نمود که آیا شورا می‌تواند محدوده‌ای را که خود تعیین نموده، نادیده بگیرد و در باب مسائلی اتخاذ تصمیم نماید که با امور فوق مرتبط نباشد؟ علی‌الاصول پاسخ این پرسش منفی است، زیرا همان‌گونه که پیش از این توضیح داده شد، تأسیس شورا براساس فرمانهای صادر شده توسط حضرت امام (ره) بوده و چون در همان فرمانها فلسفه تأسیس شورا نیز لحاظ شده، بنابراین شورا نمی‌تواند به اموری پردازد که با فلسفه تأسیس آن بیگانه باشد. همچنین اگر شورا بخواهد برخلاف فلسفه تأسیس خود عمل کند، حداقل باید ابتدا در اهداف و وظایفی که خود معین کرده است، دست برده، آنها را تغییر دهد و پس از آن با در نظر گرفتن محدوده تعیین شده جدید امری را به تصویب برساند.

با این حال، متأسفانه شورا گاه به اموری پرداخته و در باب آنها مصوبه صادر نموده است که نه تنها با فلسفه و علت تأسیس آن همسویی ندارد، بلکه عملاً شورای عالی انقلاب فرهنگی را به صورت رقیب مجلس شورای اسلامی معرفی نموده است. برای مثال، شورا در جلسه ۳۵۷ خود در تاریخ ۳۱ / ۵ / ۷۴ شمول قانون کار مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام را در معرض تضییق قرار داده است. متن مصوبه شرح زیر است:

«رئیس دانشگاه آزاد اسلامی در مورد مذاکرات خود با رئیس دیوان عدالت اداری درباره مقررات استخدامی کارکنان و اعضای هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی و لزوم عدم شمول قانون کار برای آنها گزارش ارائه نمود. شورای عالی انقلاب فرهنگی پس از بحث این متن را تصویب کرد تا به بندح ماده ۱۲ اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی (موضوع مصوبه ۳۲۵۶ / دش مورخ ۲۷ / ۸ / ۶۶ شورای عالی) افزوده شود:

«اعضای هیأت علمی و کارکنان اداری دانشگاه مشمول قانون کار نمی‌شوند»

مصوبه فوق‌الذکر قانون کار را در معرض تخصیص قرار داده است. حال آنکه شمول یا عدم شمول قانون کار بر کارکنان اداری دانشگاه آزاد کوچکترین ارتباطی با اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی ندارد. درخصوص بیگانه بودن این مصوبه با فلسفه و دلیل وجودی

شورای عالی انقلاب فرهنگی موارد زیر قابل توجه است:

یکم: متن مصوبه حاکی از آن است که رئیس دانشگاه آزاد اسلامی در مورد دامنه شمول قانون مصوب مجلس با رئیس دیوان عدالت اداری مذاکره نموده و گزارش مذاکرات خود را به شورا ارائه نموده است؛ حال آنکه براساس نص صریح اصل ۷۳ قانون اساسی:

«شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است...» و دیوان عدالت اداری و بویژه رئیس آن فاقد هرگونه صلاحیتی در این باب می‌باشد و عمل وی در این خصوص نقض اصول قانون اساسی است. همچنین عمل شورای عالی انقلاب فرهنگی دایر بر استماع گزارش مذاکرات بین رئیس دانشگاه آزاد اسلامی و رئیس دیوان عدالت اداری در خصوص چنین موضوعی، معنایی جز تأیید نقض قانون اساسی توسط اشخاص فوق‌الذکر نمی‌دهد و چنین اعمالی قانون اساسی را بشدت بی حرمت می‌نماید.

دوم: شمول یا عدم شمول قانون کار به کارکنان دانشگاه آزاد اسلامی، چه ارتباطی با اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی دارد؟

سوم: براساس بند «ح» ماده ۱۲ اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی که خود شورا آن را به تصویب رسانیده، تصویب مقررات استخدامی کارکنان دانشگاه، از جمله اعضای هیأت علمی بر عهده هیأت امنای دانشگاه است. حال این سؤال مطرح می‌گردد که آیا هیأت امنای دانشگاه می‌توانسته کارکنان دانشگاه را از شمول قانون کار مستثنی سازد؟ واقع امر این است که هیأت امنای دانشگاه آزاد پیش از صدور مصوبه فوق توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی، چنین امر خلاف قانونی را تصویب نموده بود و وزیر کار و امور اجتماعی نیز ضمن صحنه نهادن بر این امر خلاف قانون، ضمن بخشنامه‌ای (به شماره ۵۳۶۵۵ - ۲۴ / ۳ / ۷۱) اجرای آن را به هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف ادارات کار و امور اجتماعی ابلاغ نموده بود، لیکن هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ضمن رأی وحدت رویه شماره ۱۸۷ - ۲ / ۱۱ / ۷۲ این بخشنامه را ابطال نمود. در مقدمه این رأی به نقل از شاکای آمده است:

«... با اینکه به موجب ماده ۱۸۸ قانون کار در تمام مؤسساتی که قانون استخدامی خاصی ندارد، حکومت قانون کار محرز و مسلم است، متأسفانه در دانشگاه آزاد اسلامی این حاکمیت لغو گردیده استناد وزارت کار و امور اجتماعی به فرمان حضرت امام (ره) را حتی اگر بپذیریم که این فرمان کلیه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را تمام زمانها شامل می‌شود، باز به این

معنی نیست که مصوبات هیأت محترم امنای دانشگاه آن هم در امری به این اهمیت، مشمول این فرمان گردد...»^۱

همان گونه که ملاحظه می شود، هیأت امنای دانشگاه آزاد نیز به استناد پاسخ مورخ ۶ / ۱۱ / ۶۳ امام (ره) مصوبه صادر نموده است. وزارت کار و امور اجتماعی در مقام دفاع از بخشنامه ای که براساس مصوبه هیأت امنای دانشگاه صادر نموده، ضمن استناد به پاسخ فوق الذکر بیان نموده: «... مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بنا به فرمان مورخ ۶ / ۱۲ / ۶۳ حضرت امام (ره) لازم الاجرا بوده و دارای اعتبار قانونی می باشد... متأسفانه باید توجه داشت که عبارت «دارای اعتبار قانونی می باشد...» در پاسخ امام (ره) قید نگردیده است و این گونه دخل و تصرف در گفته های امام (ره) که دارای اهمیت تعیین کننده است، آن هم از سوی وزارتخانه دولتی محل تأمل بسیار است.

به هر حال، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بخشنامه یاد شده فوق وزارت کار و امور اجتماعی را به ترتیب زیر ابطال نمود:

«طبق ماده ۱۵۷ قانون کار مصوب آبانماه ۱۳۶۹ رسیدگی به هرگونه اختلافات فردی بین کارفرما و کارگر یا کارآموز ناشی از اجرای قانون کار و سایر مقررات مربوط به کار و صدور رأی مقتضی نسبت به آن، در صلاحیت هیئت تشخیص و هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما قرار دارد... بخشنامه شماره ۵۳۶۵۵ مورخ ۲۴ / ۳ / ۷۱ وزارت کار و امور اجتماعی مبنی بر عدم شمول قانون کار به کارکنان دانشگاه آزاد اسلامی... به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۴ / ۱۱ / ۱۳۶۰ ابطال می گردد.»

با تصویب رأی وحدت رویه فوق الذکر عدم صلاحیت هیأت امنای دانشگاه آزاد جهت تصویب مقررات استخدامی کارکنان دانشگاه که براساس مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی به هیأت مزبور اعطا شده بود، مسجل گردید. با این وصف شورای عالی در جلسه مورخ ۱۸ / ۱۱ / ۷۳ خود (جلسه ۳۴۶) به پیشنهاد رئیس دانشگاه آزاد متنی به این شرح به تصویب رسانید:

«... بندج از ماده ۱۲ اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی... به دلیل ابهامی که برای بعضی از مراجع پیش آمده، مطرح شد و پس از بحث، شورای عالی ماده و بند مزبور را همچنان تأیید کرد.»

۱. رأی وحدت رویه مزبور و مقدمه آن در روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران منتشر و به اطلاع عموم رسانیده شده است.

جمع بین رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و مصوبه مزبور میسر نیست، زیرا هیأت عمومی به استناد قانون مصوب مجلس، کارکنان دانشگاه آزاد را مشمول قانون کار به شمار می‌آورد و رئیس دانشگاه آزاد به استناد مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی کارکنان دانشگاه را مشمول قانون کار نمی‌داند. در این وضعیت تکلیف چیست؟ دامنه تنازع بین قوه مقننه و قوه قضاییه از یک سو و شورای عالی انقلاب فرهنگی از سوی دیگر درخصوص دامنه شمول قانون کار تا کجا ادامه می‌یابد؟

به هر حال، مصوبه مورخ ۳۱ / ۵ / ۷۴ (جلسه ۳۵۷) شورای عالی انقلاب فرهنگی که بر انجام مذاکراتی بین رئیس دانشگاه آزاد و رئیس دیوان عدالت اداری دلالت دارد، حاکی از آن است که رؤسای دانشگاه و دیوان عدالت با یکدیگر مذاکراتی داشته‌اند و شورای عالی هم پس از استماع گزارش این مذاکرات بار دیگر کارکنان دانشگاه آزاد را از شمول قانون کار خارج نموده است، و در عمل نیز قوه مجریه وضعیت فوق را به رسمیت شناخته و کارکنان دانشگاه آزاد را از حمایت‌های قانون کار محروم ساخته است. تنها نمایندگان مردم در قوه مقننه می‌مانند.

وضعیت اسفبار فوق‌الذکر که در عین حال ناقض اصول متعدد قانون اساسی است، نشان می‌دهد که نظر عمومی جامعه که باید در پناه قانون تحصیل گردد و از آن پاسداری به عمل آید، چطور ممکن است بپراحتی در معرض تهدید قرار گیرد.

رأی شماره ۸۰ / ۳۰۱ مورخ ۱۷ / ۵ / ۱۳۸۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مبین ورود شورای عالی انقلاب فرهنگی به حیطه صلاحیت مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان است. هیأت عمومی ضمن این رأی، با ابطال مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی راجع به «سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، بار دیگر از یک سو در حکم قانون بودن مصوبات شورای عالی را مردود و از سوی دیگر، نظر به ترادف بین مصوبات مزبور با تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی صادر نمود صحیح است. همان گونه که ذکر شد، رأی صادره از این حیث که مرجع حصری صدور این قبیل تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌ها هیأت وزیران است و حتی مصوبات نمایندگان ویژه رئیس جمهور (موضوع اصل ۱۲۷ قانون اساسی) نیز صرفاً «تصمیم» شمرده می‌شوند و نه «تصویب نامه»، محل ایراد است. بدیهی است که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نمی‌تواند حصر قانونی مقررده توسط قانون اساسی را مخدوش نماید و عبارت ذیل اصل ۱۲۷ مبنی بر «... تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس جمهور و

هیئت وزیران خواهد بود.» به معنی ورود حکم خاص به اصل ۱۳۸ قلمداد نمی‌گردد. به این ترتیب، مترادف مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی نیز محل تردید قرار دارد.

پایان سخن:

هدف از تحریر این نوشتار به تأمل نهادن این مسائل بود:

- ۱- با توجه به متن اعلامیه‌ها و فرمانهایی که منتهی به تشکیل ستاد انقلاب فرهنگی و پس از آن شورای عالی انقلاب فرهنگی شد، آیا می‌توان این نهاد را یک نهاد ماندگار به شمار آورد؟
- ۲- با توجه به اینکه: اولاً به موجب ماده واحده تعیین وضعیت استخدامی کارکنان شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب اسفند ۷۵، شمول قانون استخدام کشوری بر این کارکنان از سوی مجلس شورای اسلامی تصویب شده و شورای نگهبان آن را تأیید نموده و ثانیاً: هزینه‌های شورای عالی از بودجه عمومی تأمین می‌گردد و به این لحاظ دیوان محاسبات بر نحوه هزینه‌ها نظارت دارد، آیا تعیین جایگاه این نهاد در نظام اداری کشور نباید مورد توجه قرار گیرد؟
- ۳- مرتبه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در سلسله مراتب قانونگذاری کشور کجاست؟ آیا این مصوبات به لحاظ در حکم قانون برشمردن آنها می‌تواند نافی اصول قانون اساسی یا قوانین عادی قرار گیرد؟
- ۴- آیا می‌توان مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را با توجه به احکام مندرج در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مترادف تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی برشمرد؟
- ۵- آیا شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌تواند حق تصویب مصوبه را به زیر مجموعه‌های خود نیز تفویض نماید؟
- ۶- آیا رئیس جمهور می‌تواند در اجرای تکالیف ناشی از اصل ۱۱۳ قانون اساسی بر اعمال شورای عالی انقلاب فرهنگی نظارت نماید؟
- ۷- آیا شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌تواند دامنه صلاحیت‌های خود را به اموری که در زمره اهداف و وظایف آن شمرده نشده و ارتباطی با مسائل فرهنگی (مانند تعیین دامنه شمول قانون کار) نیز ندارد، توسعه دهد و از این زاویه قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی را نقض نماید؟
- ۸- فرمان مورخ ۶ اسفند ۶۳ امام خمینی (ره) شورای عالی انقلاب فرهنگی را واجد چه

صلاحیتهایی بر شمرده است؟

۹ - آیا سازمان بازرسی کل کشور در اجرای وظایف ناشی از اصل ۱۷۴، دیوان عدالت اداری در اجرای اصل ۱۷۳، و کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی در اجرای اصل ۹۰ می‌توانند شورای عالی انقلاب فرهنگی را در معرض پرسش قرار دهند؟ و آیا قضات دادگاهها می‌توانند به لحاظ عدم شمول وصف قانون بر مصوبات شورا و یا مغایرت آنها با قانون و مقررات اسلامی از اجرای آنها سر باز زنند؟

۱۰ - آیا نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند وزرا را به لحاظ تعلل و مسامحه در

اجرای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی استیضاح نمایند؟

و نهایت این که:

۱۱ - آیا می‌توان در باب این پیشنهاد اندیشه نمود که:

شورای عالی انقلاب فرهنگی به استناد تبصره ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی یک مؤسسه دولتی است و وزیر فرهنگ و آموزش عالی می‌تواند مصوبات این شورا را در هیأت وزیران مطرح سازد و به صورت لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم دارد تا در صورت تصویب توسط مجلس و تأیید توسط شورای نگهبان در هیأت قانون به اجرا نهاده شود.

فهرست منابع

- قانون اساسی
- قانون محاسبات عمومی
- قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی
- قانون تعیین وضعیت استخدامی کارکنان شورای عالی انقلاب فرهنگی
- قانون تشکیل دیوان عدالت اداری
- مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی
- رأی شماره ۵ - ۳۰۱ / ۸۰ مورخ ۱۳۸۱ / ۵ / ۱۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- رأی وحدت رویه شماره ۱۸۷ مورخ ۷۲ / ۱۱ / ۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- اسناد تشکیل دهنده ستاد انقلاب فرهنگی و شورای عالی انقلاب فرهنگی.

مرکز تحقیقات کامپیوتر علوم اسلامی