

## نظارت دیوان عدالت اداری و کمیسیون اصل نودم قانون اساسی بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

سید محمد حسینی<sup>۱</sup>، سنا قاسمی کهریزه<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

<sup>۲</sup> دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی.

نام نویسنده مسئول:

سید محمد حسینی

### چکیده

یکی از نتایج و پیامدهای حاصل از وجود ضوابط قانونی در نظام حقوقی ایران، جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت و تبیین چارچوب‌های صلاحیتی مقامات و نهادهای متفاوت است. بالتبع، یکی از روش‌های جلوگیری از اقدامات خودسرانه و مغایر قانون، پیش‌بینی ابزارهای نظارتی از سوی قانونگذار است. در همین راستا، دو نمونه مهم از این ابزارهای نظارتی، نظارتی است که به وسیله دیوان عدالت اداری و کمیسیون اصل نودم قانون اساسی اعمال می‌شود و این دو نهاد با برخورداری از صلاحیت‌هایی نسبتاً وسیع، موجبات حق تظلم‌خواهی افراد را فراهم آورده و به بسیاری از اصول حقوقی جامه عمل پوشانیده‌اند. هدف پژوهش حاضر، بررسی قابلیت اعمال این دو ابزار مهم نظارتی بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و نشان دادن گستره شمول دو حوزه نظارتی فوق بر مصوبات نهاد اخیرالذکر است.

**واژگان کلیدی:** نظارت، دیوان عدالت اداری، کمیسیون اصل نود، شورای عالی انقلاب فرهنگی.

## مقدمه

ضرورت نظارت در صیانت از قانون و حقوق مردم و هم‌چنین جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت بر هیچ‌کسی پوشیده نیست. از این روست که می‌توان از نظارت در کنار سه اصل مهم دیگر حکومت به نمایندگی، حاکمیت قانون و تفکیک قوا، به‌عنوان عناصر سازنده نظام حقوق اساسی مدرن نام برد. از این منظر، نظارت فعالیت‌های تلقی می‌گردد که باید آنها را با نیایدها، مطلوب‌ها را با موجودها و پیش‌بینی‌ها را با عملکردها مقایسه می‌کند. به دیگر سخن، نظارت عبارت است از مقایسه آنچه هست و آنچه باید باشد (رستمی و اصغرینیا، ۱۳۸۴، ص ۴). بدین‌معنا، نظارت، انطباق عمل مقامات با مفاد قانون به منظور جلوگیری از عدول آنها از صلاحیت‌های تعیین شده می‌باشد (Cane, 1992, p. 8). حفظ نظم عمومی، حاکمیت قانون و حقوق و آزادی‌های شهروندان مصالحی هستند که نظارت بنای تأمین آنها را دارد (راسخ، ۱۳۹۴، ص ۱۳۸). ابزارهای حقوق عمومی چه در شعبه حقوق اساسی و چه در حقوق اداری، ساخته و پرداخته شدند تا مراقب دولت باشند، مقام عمومی را کنترل کنند، اقتدار آنها را مهار نمایند، آنها را در مقابل مردم پاسخگو کنند و بدین ترتیب از شهروندان بی‌پناه در مقابل دولتی که ذاتاً تجاوزگر و ماهیتاً فاسد است، حمایت کنند (هداوند، ۱۳۹۳، ص ۴۷۴). در ادامه؛ به دو نوع از ابزارهای نظارتی موجود در نظام حقوقی و در ذیل دو بخش (نظارت دیوان عدالت اداری و کمیسیون اصل نودم) پرداخته خواهد شد و نظارت‌پذیری شورا را در پرتو قابلیت کاربست این ابزارها شرح خواهیم داد و نگارش حاضر به دنبال پاسخگویی به این پرسش است که آیا می‌توان قلمرو صلاحیت نظارتی این دو نهاد را بر شورای عالی انقلاب فرهنگی با توجه به صلاحیت‌های آنان، توجیه کرد یا خیر؟.

## ۱- نظارت دیوان عدالت اداری

با ذکر این مقدمه که در نظام‌های مردم‌سالار، تقریباً هر یک از اعمال موضوع بازنگری قضایی بوده و غیرقابل بازنگری بودن آنها استثناء است (زارعی و محمودی، ۱۳۹۰، ص ۹۱) و هدف از بازنگری قضایی اعمال اداری، حمایت قضایی از شهروندان در مقابل اقدامات غیرقانونی دستگاه‌ها و مقامات اداره امور عمومی است (هداوند ۱۳۹۳، ص ۵۰۶)، دیوان عدالت اداری به عنوان رکنی که در حوزه قلمرو بازنگری قضایی ایفای وظیفه می‌کند، وظیفه‌ای خطیر را در صیانت از اصل حاکمیت قانون و دفاع از حقوق شهروندان ایفا می‌کند. مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رییس قوه قضاییه تشکیل می‌شود...». یکی از نتایج مهم نظارت قضایی می‌تواند ابطال مصوبات یا لغو اثر از آنها باشد که در نظام حقوق اساسی، بلارقیب است (راسخ، ۱۳۹۴، ص ۱۳۸).

ادعا بر این است که با توجه به اصل عدم صلاحیت و بررسی قوانین متعدد، نمی‌توان صلاحیت وضع مقرر را برای شورای عالی انقلاب فرهنگی قائل متصور شد؛ چراکه ظاهراً هیچ قانونی، صلاحیتی را به این نهاد به منظور وضع ضابطه نداده است. هم‌چنین نمی‌توان شورای عالی را حتی با وجود حضور برخی از ارکان دولت نظیر رییس جمهور و برخی از وزرا از جمله مراجعی دانست که صلاحیت تدوین و وضع مقررات دولتی را دارا هستند (جلالی، ۱۳۸۳، ص ۳۶۴). اعتقاد بر این است که رسیدگی دیوان عدالت بر مصوبات این نهاد نیز، نه از باب مقرر بودن این مصوبات،<sup>۱</sup> بلکه از باب عدم صلاحیت است. چنان‌چه برخی از حقوقدانان جهات نقض قانون را یعنی غیرقانونی بودن عمل یا تصمیم اداری را به شکلی و ماهوی تقسیم کرده‌اند، عدم صلاحیت مامور یا مقام اداری را در زمره موارد نظارت شکلی آورده‌اند که منجر به نظارت مقام قضایی می‌شود (طباطبایی مومتمنی، ۱۳۸۷، ص ۲۸). عده‌ای دیگر نیز توضیح داده‌اند که در حوزه بازنگری قضایی، عدم صلاحیت شامل بررسی صلاحیت یا عدم صلاحیت دستگاه اجرایی یا مقام عمومی در اتخاذ تصمیم است. در این خصوص سه وضعیت متصور است. در وضعیت نخست ممکن است تصمیم در حدود صلاحیت قانونی مقام عمومی باشد و قانونی بودن شکلی رعایت شده باشد. در حالت دوم، مقام عمومی از عرصه و قلمرو صلاحیتی خود خارج شده است (برای مثال وارد در قلمرو صلاحیت سایر دستگاه‌ها یا حتی مقامات اجرایی و قضایی شده است)، که در این صورت مستلزم اقامه دعوی تجاوز از صلاحیت خواهد بود. در حالت سوم، مسئله خروج از حدود صلاحیت یا همان *الترا ویرز* نیست، بلکه این موضوع است که اصلاً مقام عمومی صلاحیت اقدام را به طور کلی نداشته است. به هر ترتیب، یکی از جهات ابطال به وسیله دیوان عدالت اداری را عدم صلاحیت ذکر کرده‌اند (مشهدی، ۱۳۹۵، صص ۳۷ و ۲۰۷).<sup>۲</sup> به هر حال؛ تصمیم و عمل حقوقی اداری وقتی صحیح و نافذ است که از سوی مامور صلاحیت‌دار صادر شده باشد. بدیهی است در صورتی که تصمیم یا عمل اداری از ناحیه شخصی صادر شود که صلاحیت اخذ یا انجام آن را نداشته باشد، مخالف قانون و در نتیجه باطل خواهد بود (طباطبایی مومتمنی، ۱۳۹۱، ص ۴۶۰). شورای عالی انقلاب فرهنگی به جز در موارد معدودی که قانونگذار به تصریح آن پرداخته است،<sup>۳</sup> در سایر حوزه‌ها

<sup>۱</sup> هم‌چنین نمی‌توان قائل بر این موضوع بود که رسیدگی هیات عمومی دیوان بر مصوبات شورا، منجر به برخورداری این مصوبات از وجهه مقرر و آیین‌نامه می‌شود.

<sup>۲</sup> مطابق ماده ۲ قانون شورای دولتی (مصوب ۱۳۳۲/۲/۷) یکی از جهات ابطال به وسیله این شورا به صراحت عدم صلاحیت مرجع مربوط ذکر شده بود.

<sup>۳</sup> همانند بخشی از ماده ۲ قانون وظایف و تشکیلات وزارت علوم که مقرر می‌دارد: «انتخاب روسای دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و تحقیقاتی بر اساس مفاد مندرج در وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی خواهد بود».

فاقد صلاحیت اخذ تصمیم است و از این بابت دیوان عدالت اداری مکلف است از باب اصل عدم صلاحیت به شکایات علیه مصوبات شورا ترتیب اثر داده و رسیدگی کند.

رویه دیوان عدالت اداری در ارتباط با مصوبات این شورا، رویه واحدی نبوده است. این نهاد در مواردی، به ماهیت مصوبات شورا ورود کرده و حسب مورد مصوبه شورا را ابطال نموده است. برای مثال، ابطال مصوبه جلسات ۸۳ مورخ: ۱۳۶۵/۶/۱۱ و ۴۳۹ مورخ: ۱۳۷۷/۱۲/۲۵ از سوی هیات عمومی<sup>۱</sup>، در خصوص مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد احکام صادره توسط هیات مرکزی گزینش دانشجو، که دیوان با استناد به قاعده تفکیک و استقلال قوا، اطلاق قانون و یا تعمیم وجوه ممیزه آن به مقررات موضوعه از جمله مصوبات شورا را، فاقد مبنا و وجهت قانونی دانسته است. هم‌چنین در رای دیگری با استدلالاتی مشابه رای قبل، با توجه به اصل ۵۷ قانون اساسی مبنی بر انفکاک و استقلال قوای عالی کشور از یکدیگر و اختصاص وضع قانون و اصلاح و تفسیر آن به قوه مقننه، مصوبه شورا را در خصوص اصلاح بندهای ۴، ۵ و ۶ ماده ۲ قانون تشکیل شورای آموزش پزشکی و تخصصی کشور ابطال نمود.<sup>۲</sup> با وجود آراء فوق‌الذکر؛ در زمان حکومت قانون اسبق دیوان عدالت اداری<sup>۳</sup> در همین زمان هیات عمومی دیوان در خصوص درخواست ابطال مصوبه سیصد و شصت و چهارمین جلسه شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ: ۱۳۷۴/۹/۷ چنین استدلال نمود: «نظر بر اینکه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی حسب فرمان حضرت امام خمینی رضوان الله تعالی علیه واجد وصف و اثر قانونی است لذا قابل طرح در هیات عمومی دیوان تشخیص داده نشد».<sup>۴</sup>

اما در زمان حکومت قانون دیوان مصوب ۱۳۸۵، مطابق تبصره ماده ۱۹ این قانون، برخی از تصمیمات مراجع خاص از شمول رسیدگی دیوان خارج شد که یکی از این مراجع، شورای عالی انقلاب فرهنگی بود. تبصره ماده ۱۹ قانون سابق دیوان مقرر می‌داشت: «رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول این ماده خارج است». در همین زمان دیوان در آراء متعددی از خود سلب صلاحیت نمود از جمله مطابق دادنامه ۸۸۶/۸۶ مورخ: ۱۳۸۶/۷/۲۸ و دادنامه شماره ۸۲۲/۸۷ مورخ: ۱۳۸۷/۱۱/۲۶. هم‌چنین باید اشاره نمود که دو سال بعد از تصویب قانون دیوان در سال ۸۵، شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه ۶۳۰ مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۲، امور و شئون تخصصی، علمی، آموزشی و پژوهشی را قابل طرح در دیوان عدالت اداری ندانسته و در صلاحیت دیوان تشکیک نموده است و به نوعی برخلاف نص صریح اصول ۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی کشور، حق تظلم‌خواهی مردم را سلب نمود. با وجود این، به طور آشکارا شعب دیوان بدون پذیرش مصوبه فوق‌ضمن پذیرش صلاحیت خود، مآلاً اقدام به رسیدگی و صدور حکم نمودند. در برخی از پرونده‌های شاکیان به ویژه در خصوص شکایت از آراء صادره از سوی کمیته‌های انضباطی، با وجود اعلام صریح دانشگاه‌ها و وزارت علوم به عدم صلاحیت دیوان وفق مصوبه فوق، هیچگاه دیوان مصوبه را نپذیرفت (به منظور مطالعه بیشتر نک. نبئی، ۱۳۹۴، صص ۶۵۶-۶۵۵).

در خصوص رسیدگی دیوان به شکایات علیه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، ماده ۶۲ لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان مصوب ۱۳۹۰، قبل از نهایی شدن ابتدا اینگونه مقرر نموده بود، «... مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در مواردی که خارج از حدود اختیارات و وظایف شورا باشد، قابل رسیدگی در هیات عمومی دیوان است» که شورای نگهبان با پیش‌فرض قرار دادن نظر تفسیری خود در خصوص اصل ۱۷۰ که منظور از تعبیر دولتی در این اصل قوه مجریه است، در مرحله دوم بررسی لایحه قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری آن را مغایر قانون اساسی دانست.<sup>۵</sup> شورای نگهبان با همان استدلال قبلی در مرحله سوم رسیدگی خود با تبصره دوم ماده ۱۲ این قانون که مقرر می‌داشت: «مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ... قابل شکایت و رسیدگی در هیات عمومی دیوان است»، مخالفت نمود.<sup>۶</sup>

به هر ترتیب، بر خلاف تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را از شمول مصوبات قابل اعتراض در هیات عمومی دیوان مستثنی نموده بود، به نظر می‌رسد با توجه به حذف عنوان مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در متن قانون جدید، دیوان صلاحیت رسیدگی به شکایات علیه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را خواهد داشت

<sup>۱</sup> - مورخ: ۱۳۷۸/۸/۹ به شماره دادنامه ۲۹۷، ۲۹۸، ۲۹۹ و ۳۰۰.

<sup>۲</sup> - رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری مورخ: ۱۳۸۲/۵/۱۹ به شماره دادنامه ۱۹۷.

<sup>۳</sup> - مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴.

<sup>۴</sup> - مورخ: ۱۳۷۸/۶/۶ به شماره دادنامه ۷۸/۲۴۷ و کلاس پرونده ۳۹۸/۷۷. این رای در سایت دیوان عدالت اداری به نشانی [www.divan-edalat.ir/show.php?page=ahoshow&id=257](http://www.divan-edalat.ir/show.php?page=ahoshow&id=257) قابل دریافت است (تاریخ مراجعه، ۱۳۹۵/۱۲/۲۳).

<sup>۵</sup> - جلسات مورخ: ۱۳۹۰/۲/۲۸ و ۱۳۹۰/۴/۳. نظرات استدلالی شورای نگهبان در بررسی لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در سایت اطلاع‌رسانی شورای نگهبان به نشانی زیر:

<http://www.shora-gc.ir/portal/Home/ShowPage.aspx?Object=News&CategoryID=8fac823a5745-41b6-a9e2-b879c74deb7b&WebPartID=6a7107cd-b292-4aa6-9ddb-d2db3a8da809&ID=ad9a81fe-959c-4a32-8011-2e336f64709f>

<sup>۶</sup> - جلسات مورخ ۱۳۹۰/۵/۱۲ و ۱۳۹۰/۵/۱۹، همان.

(مشهدی، ۱۳۹۵، ص ۲۱۰). در دیدگاه مخالف در مورد صلاحیت دیوان به رسیدگی به شکایات علیه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، می‌توان اینگونه استدلال نمود که تنها می‌توان ابطال مقررات دولتی را بر اساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی در دیوان عدالت اداری مطرح نمود. مطابق نظریه تفسیری شورای نگهبان نیز منظور از تعبیر دولتی در اصل ۱۷۰ قوه مجریه است.<sup>۱</sup> لذا نباید شکایت علیه تصمیمات و اقدامات شورای عالی انقلاب فرهنگی که منصرف از عنوان واحد دولتی است در صلاحیت دیوان باشد (همان).

در نقد این نظر که با استناد به نظریه تفسیری شورای نگهبان، دیوان عدالت اداری را صالح به رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نمی‌داند، ذکر چند نکته ضروری است. ۱- پیامد تفسیر مضیق شورای نگهبان آن است که قضات دادگاهها مکلفند مصوبات خلاف شرع یا قانون اساسی سایر نهادها و مقامات غیر از قوه مجریه را اجرا کنند. حال آنکه به پیروی از اصل حاکمیت قانون و سلسله مراتب قانونی، قضات ملزم به رعایت قانون، و نه مقرر ناقض آن هستند. هم‌چنین مرجع تصویب مقرر در این اصل دارای خصوصیتی متمایز از سایر مراجع نیست که بتوان تمایزی میان مصوبات قوه مجریه و سایر مراجع قائل شد (راسخ، ۱۳۹۴، ص ۱۱۸). چنان‌که قانون دیوان نیز در تبصره ماده ۱۲ در خصوص معدود مراجع مستثنی شده از صلاحیت هیات عمومی، عدم وجود چنین تمایزی را بیشتر روشن می‌سازد. ۲- با مذاقه در بند ۱ همین ماده، شاهد صلاحیت هیات عمومی در رسیدگی علیه مصوبات شهرداریها و موسسات عمومی غیردولتی نیز هستیم. ناگفته پیداست که این نهادها دارای شخصیت حقوقی مستقلی شده از قوه مجریه هستند و در نظام عدم تمرکز تعریف می‌شوند. بنابراین مفاد ماده در تقابل با نظریه تفسیری شورا است که عدم توجه به چنین نقضی نشان‌گر محدود نبودن دولت در معنای قوه مجریه است. تامل در تاریخ رویه قضایی دیوان عدالت اداری نیز موید این نکته است که این نهاد صلاحیت خود را محصور به قوه مجریه ننموده است (گرچی از ندریانی، ۱۳۸۸، ص ۳۲۸). چنانکه رویه عملی دیوان تا قبل از تفسیر شورای نگهبان نیز حاکی از پذیرش شکایات افراد علیه نهادهای غیر از قوه مجریه بوده است و اگر این رویه بر خلاف قانون اساسی بود، می‌بایست مقامات مربوط و شورای نگهبان متذکر می‌شدند.<sup>۲</sup> همین رویه بعد از تفسیر شورای نگهبان نیز حاکی از عدول ضمنی آن شورا از نظر سابق خویش است.<sup>۳</sup> ۳- در اصل ۱۷۳ از کلمه (یا) استفاده شده و به صورت تمثیلی به آیین‌نامه دولتی اشاره شده<sup>۴</sup> و به نظر می‌رسد به منزله انحصار عنوان دولت به قوه مجریه نیست. باری، با منع دیوان از رسیدگی به مصوبات سایر نهادها غیر از قوه مجریه، علی‌الاصول باید به این پرسش پاسخ داده شود که با ایجاد چنین خلایقی در نظام نظارت، چه نهاد دیگری قادر به رسیدگی به مصوبات سایر نهادها و مقامات است. چه اینکه احتمال سوء استفاده از اختیارات از سوی تمام مقامات و نهادها قابل تصور است.

۱- بر اساس درخواست رئیس قوه قضاییه از شورای نگهبان مبنی بر این‌که «آیا محدوده اختیارات دیوان در این اصل شامل تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های قوه مقننه و قضاییه و سازمان‌های وابسته به آن‌ها و هم‌چنین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات اداری شورای نگهبان و مجمع تشخیص و امثال آن نیز می‌شود یا مخصوص به تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت به معنای قوه مجریه می‌باشد»، شورا اینگونه تفسیر نمود: «با توجه به قرینه قوه مجریه در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی مقصود از تعبیر دولتی در این اصل قوه مجریه است. نک. نظر تفسیری شماره ۸۳۳۰/۹۳۸۷، مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ در: (معاونت تدوین، تنقیح قوانین و انتشار قوانین، ۱۳۸۹، ص ۲۵۱).

۲- دلآوری، محمدرضا، «محدودیت‌های حاکم بر صلاحیت رسیدگی دیوان عدالت اداری»، قابل دریافت در: [www.divan-edalat.ir/show.php?page=article&id=13](http://www.divan-edalat.ir/show.php?page=article&id=13) (تاریخ مراجعه ۱۳۹۵/۱۲/۸). در این خصوص دیوان در موارد متعددی پس از کسب نظر شورای نگهبان در مورد شرعی بودن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان نهادی خارج از قوه مجریه اقدام به صدور رای نموده است. برای نمونه، هیات عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۸۳/۵/۱۱ به شماره دادنامه ۱۹۰ این چنین رای صادر نمود: «به شرح نظریه‌های شماره ۸۳۳۰/۷۱۰۸ مورخ: ۱۳۸۳/۱/۲۰ و ۱۳۸۳/۱۰/۸۵۲ مورخ: ۱۳۸۳/۴/۱۱ فقهای شورای نگهبان، مصوبات جلسات ۳۵۵ مورخ: ۱۳۷۴/۴/۳ و ۴۷۲ و ۴۷۳ مورخ: ۱۳۷۹/۴/۱۱ و ۳۱۵ مورخ: ۱۳۸۱/۱۲/۲۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی، خلاف موازین شرع شناخته شد. بنابراین به استناد قسمت اول ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوبات فوق‌الذکر ابطال می‌گردد». شاید بتوان اینگونه نیز استدلال نمود که بر اساس اصول ۶۰ و ۱۱۳ قانون اساسی که اعمال قوه مجریه را جز در امور مربوط به رهبری، بر عهده رئیس‌جمهور و وزرا قرار داده است، رهبری را به طریقی رئیس قوه مجریه نیز دانست و به همین ترتیب نهادهای زیر مجموعه ایشان هم‌چون شورای عالی انقلاب فرهنگی را در زمره نهادهای زیر مجموعه قوه مجریه تلقی کرد که با پذیرش چنین خوانشی، نظریه تفسیری شورای نگهبان شامل شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان نهادهای از قوه مجریه نیز می‌شود و رسیدگی به شرعی بودن مصوبات این نهاد از سوی هیات عمومی، نقض تفسیر اصل ۱۷۰ نیست. علی‌رغم پذیرش چنین نظری؛ هرگز شورای نگهبان در رویه عملی خویش، قبل از اصدار این نظر تفسیری؛ خود را محدود به رسیدگی به مصوبات قوه مجریه در موارد استعلامی هیات عمومی ننموده است. برای نمونه، در قسمتی از رای هیات عمومی به شماره دادنامه ۴۳۵ مورخ: ۱۳۸۲/۱۰/۲۸ پیرو استعلام از شورای نگهبان در مورد شرعی بودن بند ۴ ماده ۱۶۹ آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها مصوب ۱۳۸۰/۴/۲۶ قوه قضاییه آمده است که شورا در جلسه مورخ: ۱۳۸۲/۸/۲۴ آن را مغایر موازین شرع تشخیص نداد. هم‌چنین در قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۴/۷/۱۱، که به تأیید شورای نگهبان نیز رسیده است، می‌توان نهادهای عمومی غیردولتی مندرج در قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی نزد شعب دیوان عدالت اداری شکایت نمود که تصویب چنین قوانینی نشانگر محدود نبودن عنوان دولت به قوه مجریه است.

۳- در خصوص استعلام هیات عمومی دیوان عدالت اداری در مورد بخشنامه شماره ۱۲۸۴/۲۷۹۰ مورخ: ۱۳۸۴/۷/۳ ریاست قوه قضاییه موضوع آیین‌نامه اجرایی مواد ۳۱ و ۳۲ قانون اصلاح پاره‌ای قوانین دادگستری مصوب ۱۳۶۵، شورای نگهبان در جلسه مورخ: ۱۳۸۹/۲/۱، مصوبه مذکور را خلاف موازین شرع تشخیص داد.

۴- همان.

علاوه بر ایرادات پیش‌گفته مبنی بر انحصار حکم اصل ۱۷۰ بر مصوبات قوه مجریه، یکی دیگر از ایرادات مهم بر این نظر آن است که اگر قائل به نفی صلاحیت از دیوان عدالت اداری در خصوص رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی باشیم، عملاً منتج به ناکارآمدی نظارت سازمان بازرسی کل کشور و کمیسیون اصل نودم خواهد شد. اگر سازمان بازرسی کل کشور، به مصوبات خلاف قانون این شورا برخورد نماید، بر اساس تکلیف قانونی خود، نمی‌تواند آن را به دیوان عدالت اداری ارجاع نماید. نفی صلاحیت از دیوان یعنی مسدود نمودن یکی دیگر از طرق دادخواهی برای مردم. چه اینکه بر اساس ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور<sup>۱</sup> این سازمان می‌تواند به شکایات و اطلاعات اشخاص در خصوص شکایت از نهادها و مقامات تحت نظارت خود رسیدگی نماید. همچنین یکی از اقتدارات قوه مقننه نسبت به قوه قضاییه رسیدگی به شکایاتی است که مردم از این قوه به قوه مقننه می‌نمایند؛ بدین ترتیب که مجلس در صورت دریافت شکایت حق دارد از قوه قضاییه پاسخ کافی بخواهد و پس از رسیدگی نتیجه را اعلام نماید (هاشمی، ۱۳۹۲، ص ۱۱). بنابراین اگر دیوان عدالت اداری اینگونه ادعا نماید که سلب صلاحیتش در خصوص عدم رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مطابق وظایف قانونی خود بوده است، کمیسیون اصل نود نیز توانایی پذیرش شکایات مردم علیه مصوبات این شورا و بالتبع پاسخگو نمودن دیوان به خود را نخواهد داشت. کما اینکه به نظر می‌رسد با عنایت به تبصره ماده ۵ قانون نحوه اجرای اصل نودم، دیوان مکلف به رسیدگی به پرونده‌های ارجاعی از سوی کمیسیون است. باری، کارایی و تاثیرگذاری نهادهای مذکور؛ در جهت نظارت هرچه تمام‌تر، مستلزم این است که دیوان در رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی واجد صلاحیت باشد. اهمیت جایگاه هیات عمومی دیوان آنجا مشخص می‌شود که مطابق ماده ۸۰ قانون دیوان، این هیات دارای صلاحیت تطبیق دعوی مطروحه با قانون اساسی است و آنجا که شورای عالی اصلی از قانون اساسی را مورد تعرض قرار دهد، هیات عمومی دیوان مکلف به بررسی موارد نقض است.

باید ذکر کرد که بر اساس ماده ۱۰ قانون تشکیلات دیوان نیز، از جمله صلاحیت‌های شعب دیوان رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از، تصمیمات و اقدامات نهادهای انقلابی و تصمیمات و اقدامات ماموران این نهادهاست.<sup>۲</sup> بنابراین در توجیه صلاحیت نظارتی دیوان بر شورا به عنوان نهادی انقلابی، این صلاحیت هم شامل هیات عمومی و هم شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اقدامات جزئی و موردی این شورا و کارکنان آن (به جز وضع مصوبات عام‌الشمول) خواهد بود.

بر اساس حکم ماده ۸۶ قانون دیوان، رییس دیوان یا رییس قوه قضاییه، قانوناً موظف می‌باشند که در صورتی که مصوبه‌ای را خلاف شرع یا قانون (چه عادی و چه اساسی) بیابند، آن را به منظور طرح و ابطال به هیات عمومی ارجاع دهند. این مورد از نظارت، که از سوی دو مقام یادشده اعمال می‌شود، طریقت دارد و در نهایت به نظارت دیوان عدالت اداری منتهی می‌شود. چنانچه هر کدام از این مقامات مصوبات شورای عالی را خلاف شرع یا قانون تشخیص دهند، مکلفند آن را در هیات عمومی مطرح نمایند.<sup>۳</sup>

در پایان خاطر نشان می‌نماید که شورای عالی طی چند مصوبه، صلاحیت دیوان عدالت اداری را در رسیدگی به موضوعاتی از جمله آراء صادره از هیات‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در خصوص امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی<sup>۴</sup> و احکام نهایی صادر شده توسط هیات مرکزی گزینش دانشجو و کمیته مرکزی انضباطی<sup>۵</sup> (بالاخص احکام و آراء صادره از کمیته انضباطی دانشگاه‌ها)،<sup>۶</sup> محدود کرده و بر این نکته اشاره داشته که این احکام غیر قابل بازنگری در دیوان عدالت اداری است که این امر منجر به نقض حق دادخواهی افراد و به محاق بردن امنیت قضایی می‌شود.<sup>۷</sup> هم‌چنین تحدیدکننده حق تجدیدنظرخواهی افراد است. چراکه، حق بر تجدیدنظرخواهی امروزه جزء اصول دادرسی منصفانه است. به موجب این حق، محکوم باید حق داشته باشد تا در رابطه با حکم محکومیت خود به یک دادگاه بالاتر درخواست تجدید نظر بدهد (هداوند و آقایی‌طوق، ۱۳۸۹، صص ۲۵۲ و ۱۵۰-۱۴۱؛ به نقل از:

۱- ماده ۱۲ این آیین‌نامه (مصوب ۱۳۸۸/۱/۱۵ رئیس قوه قضاییه) مقرر می‌دارد: «سازمان می‌تواند به شکایات و اطلاعات اشخاص در خصوص سوء جریان اداری و مالی و نقض قوانین و مقررات دستگاه‌های موضوع بند (الف) ماده ۲ قانون قانون تشکیل سازمان و کارکنان آن‌ها رسیدگی نماید». بند الف ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی نیز از جمله وظایف این سازمان را بازرسی و نظارت بر نهادهای مختلفی از جمله نهادهای انقلابی (همانند شورای عالی انقلاب فرهنگی) ذکر کرده است.

۲- بر اساس ماده ۱۰ این قانون، وظیفه شعب دیوان، «...۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تامین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و موسسات وابسته به آن‌ها. ب- تصمیمات و اقدامات ماموران واحدهای مذکور در بند (الف) در امور راجع به وظایف آن‌ها...» می‌باشد.

۳- مطابق ماده ۸۶: «در صورتی که رییس قوه قضاییه یا رییس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب‌کننده مطلع شوند، موظفند موضوع را در هیات عمومی مطرح و ابطال مصوبه را درخواست نمایند».

۴- مصوبه جلسه ۶۲۰ مورخ: ۱۳۸۷/۶/۱۲.

۵- مصوبه جلسه ۸۳ مورخ: ۱۳۶۵/۶/۱۱.

۶- مصوبه جلسه ۴۳۹ مورخ: ۱۳۷۸/۱۲/۲۵.

۷- برخی از صاحب‌نظران امنیت قضایی را اینگونه تعریف کرده‌اند: «تامین دادخواهی عادلانه برای عموم شهروندان توسط قدرت حاکم». نک. (محقق‌داماد، ۱۳۹۳، ص ۱۸۵).

مشهدی، ۱۳۹۴، صص ۳۶۶ و ۳۶۷. این در حالی است که بنا بر اصل حاکمیت قانون و نیز اصل عدم صلاحیت، شورا امکان قید وارد آوردن بر قلمرو قانونی اعمال اختیار هیچ نهادی از جمله دیوان عدالت اداری را ندارد.

## ۲- نظارت کمیسیون اصل نود<sup>۱</sup>

مطابق اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ «هرکس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتبا به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضاییه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آن‌ها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند»<sup>۲</sup>.

یکی از طرق نظارت تقنینی مجلس، امکان شکایت مردم از طرز کار قوای سه‌گانه به کمیسیون موضوع اصل نودم قانون اساسی است.<sup>۳</sup> اصل نودم قانون اساسی با پیش‌بینی صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی به عنوان نماینده آحاد اعضای جامعه در مقام قدرت موسس جهت اعمال حاکمیت، زمینه‌ساز و اثر حقوقی شدن نظارت عمومی مردم را (راسخ، ۱۳۹۰، ص ۸۷) بر اجزای گوناگون قدرت هموار کرده است. نتیجه چنین نظارتی پاسخگو کردن نهادها و مقامات عمومی و جلوگیری از خروج آن‌ها از قلمرو صلاحیت‌های قانونی ایشان است.

آشکار است اصل نودم قانون اساسی و سازوکارهای ناشی از آن برای نظارت عمومی ولی با واسطه مردم بر اجزای گوناگون قدرت تاسیس شده است. درست است که راهکار اصل نودم قانون اساسی از ضمانت اجرای کافی مانند نظارت قضایی برخوردار نیست اما همواره در نظام حقوق اساسی، جایگاه ویژه‌ای داشته است. این نوع نظارت از مصادیق نظارت عمومی بر اقدامات حکومت است که مردم، خواه‌ناخواه یا غیر آن، با واسطه کمیسیون اصل نودم اعمال می‌کنند. در واقع جنبه عمومی این نوع نظارت بسیار حائز اهمیت است و می‌تواند تضمینی برای حفظ حاکمیت قانون در آن نهاد باشد (راسخ، ۱۳۹۴، ص ۱۴۸).

به‌رغم پیش‌بینی چنین صلاحیتی برای مجلس شورای اسلامی در اصل نودم قانون اساسی، شورای عالی انقلاب فرهنگی بر دامنه صلاحیتی کمیسیون موضوع اصل نودم قید زده و در مصوبات خود از جمله مصوبه جلسه هشتم و سوم این شورا مورخ: ۱۳۶۵/۶/۱۱ برای جلوگیری از نقض تصمیمات هیات‌گزینش و کمیته انضباطی دانشگاه‌ها، احکام آنان را غیر قابل رسیدگی در مراجع صلاحیت‌داری همچون کمیسیون اصل نود دانسته است. ناگفته پیداست که این تعیین تکلیف از سوی شورا، نقض بارز اصل نودم قانون اساسی و محروم کردن یک نهاد مهم با صلاحیت نظارتی عام در ایفای نقش قانونی خود است.

این در حالی است که مطابق اصل نودم؛ هرکس، چه شخص حقیقی و چه شخص حقوقی می‌تواند از طرز کار قوای سه‌گانه به کمیسیون مزبور شکایت نماید. کمیسیون موظف است به شکایات رسیدگی کند و این رسیدگی جزء صلاحیت‌های تخییری کمیسیون نبوده، بلکه یک تکلیف است. به‌علاوه، در خصوص امکان شکایت شهروندان از نهادهای زیر نظر مقام رهبری از جمله شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌توان دو فرض را در نظر گرفت. بنابر یک عقیده، از آنجایی که با توجه به اصول ۶۰ و ۱۱۳ قانون اساسی، عالی‌ترین مقام رسمی کشور رهبر قلمداد گردیده و اعمال قوه مجریه تنها در اموری که مستقیماً بر عهده رهبری نیست، از جمله وظایف رییس‌جمهور به حساب آمده، رهبری بالاترین مقام قوه مجریه بوده و شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌مثابه نهاد تحت نظر ایشان نیز ذیل قوه مجریه قرار دارد، لذا شهروندان می‌توانند از آن نزد کمیسیون اصل نود شکایت کنند.<sup>۴</sup> در صورت ایراد به فرض پیش‌گفته، می‌توان فرض دیگر را رویه کمیسیون

<sup>۱</sup> برخی این کمیسیون را با نهاد آموذمان که نوعی نهاد ملی است و وظیفه رسیدگی به شکایات مربوط به نقض حقوق بشر و حسب مورد شکایت علیه تصمیمات و اقدامات بخش‌های مختلف حکومت، مقایسه کرده‌اند. این نهاد با داشتن استقلال، معمولاً به وسیله قوانین تاسیس می‌شود و اقدام به صدور توصیه‌نامه یا گزارش می‌نماید. تصمیمات این نهاد مستقیماً فاقد ضمانت اجراست ولی می‌تواند منجر به تصمیمات سیاسی و قضایی علیه مقامات و نهادهای خاطی گردد. برای مطالعه بیشتر در این زمینه، نک. (موسی‌زاده، ۱۳۹۱، صص ۱۸۰-۱۵۷).

<sup>۲</sup> در اصل سی و دوم قانون اساسی مشروطیت نیز در این باره مقرر شده بود: «هرکس از افراد ناس می‌تواند عرض حال یا ایرادات یا شکایات خود را کتبا به دفترخانه عریض مجلس عرضه بدارد. اگر مطلب راجع به خود مجلس باشد جواب کافی به او خواهد داد و چنانچه مطلب راجع به یکی از وزارتخانه‌ها است بدان وزارتخانه خواهد فرستاد که رسیدگی نماید و جواب کافی بدهند».

<sup>۳</sup> رسیدگی به شکایات مردم به وسیله مجالس مقننه را می‌توان در سایر نظام‌های حقوقی شاهد بود. به عنوان مثال در فرانسه، شکایات عبارتند از تقاضا یا پیشنهادهایی که توسط مردم خطاب به روسای مجلسین فرستاده می‌شوند. حق شکایت از زمان انقلاب کبیر فرانسه، همواره در این کشور وجود داشته است. شکایات در صورتی که ثبت شوند به کمیسیون قوانین فرستاده می‌شوند. این کمیسیون شکایاتی را که وارد بدانند در دستور خود ثبت کرده و مورد بررسی قرار می‌دهد. در نهایت ممکن است: الف- به انتشار آن در روزنامه رسمی تحت کلاس مخصوص اکتفا کند؛ ب- آن را برای بررسی به کمیسیونی دیگر ارجاع دهد یا حسب مورد به یک وزیر یا مقام اجرایی؛ ج- برای مطرح شدن در مجلس آن را تسلیم مجلس کند. به نقل از: (زارعی، ۱۳۸۴، صص ۳۶۰-۳۶۱).

<sup>۴</sup> برای مطالعه این نظر که بنابر اصول قانون اساسی رهبری را در راس قوه مجریه قلمداد می‌کند نک. (همان، ص ۸۹).

اصل نود در رسیدگی به شکایات از نهادهای تحت نظر رهبری دانست که همواره رویه این کمیسیون، موید نظارت بر نهادهای تحت نظر این مقام بوده است.<sup>۱</sup> پس از بیان این دو فرض، به نظر می‌رسد قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل نود با دستگاه‌های دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم،<sup>۲</sup> ابهام را در خصوص نظارت کمیسیون بر نهادی همچون شورای عالی برداشته است، چرا که در این قانون، نهادهای انقلابی همانند شورای عالی، در زمره نهادهایی هستند که مکلف به پاسخگویی به کمیسیون اصل نود می‌باشند.<sup>۳</sup>

افزون بر آنچه گفته شد؛ عبارت مبهم «طرز کار»، نظرات مختلفی را در خصوص حدود صلاحیت کمیسیون ایجاد کرده است. قوانین عادی و آئین‌نامه داخلی کمیسیون اصل نود نیز، علی‌رغم تکرار این عبارت؛ به تفسیر و تحلیل آن نپرداخته‌اند. به هر روی، گروهی بر این اعتقاد هستند که منظور از عبارت «طرز کار» تعبیه شده در اصل ۹۰ قانون اساسی، امور کلی مربوط به قوا را در برمی‌گیرد (هاشمی، ۱۳۹۲، ص ۱۶۶). مفهوم مخالف این برداشت آن است که رسیدگی کمیسیون مشمول امور جزئی و موردی نمی‌شود.<sup>۴</sup> اگرچه با این طرز تلقی این سوال بی‌پاسخ خواهد ماند که در صورت سلب صلاحیت مراجع مختلف، بالاخص مراجع قضایی از خود (چنانکه به کرات دیوان عدالت اداری خود را فاقد صلاحیت رسیدگی در خصوص شکایت از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی دانسته است)؛ تکلیف افراد در استیفای حقوقشان چیست. در مقابل نیز عده‌ای بر این عقیده‌اند که باید با تفسیر اصول قانون اساسی به نفع ملت، طرز کار را، هم شامل امور جزئی و هم شامل امور کلی دانست (روشن، ۱۳۹۳، ص ۶۶). چنانکه معتقد به مشابهت کمیسیون اصل نود با نهاد آمبودزمان باشیم، در رویه نهاد اخیرالذکر نیز مواردی را ملاحظه می‌نماییم که آمبودزمان به شکایات جزئی و موردی رسیدگی نموده است.<sup>۵</sup> رویه کمیسیون اصل نود نیز حاکی از آن است که در بسیاری از موارد به امور جزئی و موردی رسیدگی و خود را محدود به امور کلی سه قوه ننموده است.<sup>۶</sup> علی‌رغم تفاسیر مختلف در خصوص حدود صلاحیت کمیسیون اصل نود، به نظر می‌رسد باید به دنبال راهکاری بود تا این کمیسیون با توجه به جایگاه اصلی مردم، به عنوان صاحبان اصلی قدرت، زمینه‌های لازم را در خصوص احقاق حقوق عامه فراهم آورد<sup>۷</sup> و کمیسیون باید مامنی برای رسیدگی به شکایات‌های اساسی مردم باشد و نه مکانی برای اعمال تسویه حساب‌های سیاسی.

به موجب تبصره ماده ۵ قانون نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی:<sup>۸</sup> «کمیسیون پس از بررسی لازم و احراز تخلف از دادگاه صالح تقاضای رسیدگی خارج از نوبت را می‌نماید». بر اساس این ماده دادگاه‌ها، در موارد و پرونده‌های ارجاعی از سوی کمیسیون موظف به صدور

<sup>۱</sup> - از جمله مهم‌ترین پرونده‌هایی که در کمیسیون اصل نود در سومین سال از دوره ششم مجلس شورای اسلامی رسیدگی شد، پرونده حسابرسی دستگاه‌های زیر مجموعه مقام معظم رهبری بود. نک. (کدیور، ج سوم، ۱۳۸۳، ص ۹۱۶).

یا در همین ارتباط، حضور رئیس سازمان صدا و سیما به دعوت کمیسیون و نیز دعوت جانشین فرماندهی نیروی انتظامی به کمیسیون اصل نود. نک. (کدیور، ج دوم، ۱۳۸۳، صص ۷۵۸-۷۵۶).

<sup>۲</sup> - ماده واحده مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۱.

<sup>۳</sup> - مطابق این ماده واحده: «کمیسیون اصل نود می‌تواند با قوای سه‌گانه و تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌های وابسته به آن‌ها و بنیادها و نهادهای انقلابی و موسساتی که به نحوی از انحاء به یکی از قوای فوق‌الذکر مربوط می‌باشند، مستقیماً مکاتبه یا به آن‌ها مراجعه نمایند و برای رسیدگی به شکایاتی که از طریق مقامات مربوط بدون پاسخ مانده یا پاسخی قانع‌کننده بدان‌ها داده نشده است و برای رفع مشکلات توضیح بخواهد و قوای یاد شده مکلفند در اسرع وقت جواب کافی بدهند».

<sup>۴</sup> - در این خصوص بخشی از اظهارات وزیر دادگستری وقت در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی مورخ: ۱۳۶۵/۷/۱۳ جالب توجه است: «... نباید قوه مجریه با فرد فرد افراد، قوه مقننه نباید با یک نماینده، و قوه قضاییه را نباید با یک بازپرس، دادیار ... و حتی روسای سه قوه تخلیط و اشتباه کرد ... بنابراین باید عنایت داشت که قوه مقننه و قوه مجریه و قوه قضاییه کل مطرح است ... از لحاظ بازرسی در مورد آئین‌نامه‌ها و مقررات اداری و طرز کار فرد فرد کارمندان اگر خلاف مقررات عمل کنند، شما دیوان عدالت اداری را دارید ... بنابراین اینجا بوده است که بیایند یک فکر تازه‌ای را مطرح کنند و آن این است که اگر مردم یک جامعه نسبت نحوه کار، طرز عمل و روش کار دستگاه‌ها و مجموعاً یعنی قوه مجریه یا قوه قضاییه نظرانی داشته و دیدند که این طرز کار در کل دستگاه مجریه موجب اشکالاتی می‌شود و احتمالاً شکایتهایی را سبب می‌شود ... خوب است این نظرات را عنوان کنند و اگر که عنوان کردند و بررسی شد در واقع از طریق اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی وارد می‌شود و در طرز کار قوای سه‌گانه تجدید نظر می‌شود». نک. (کدیور، ج دوم، ۱۳۸۳، ص ۸۶۰).

<sup>۵</sup> - برای مثال در پرونده یک شهروند استرالیایی علیه شورای شهر Alice، که شاکی خواهان رسیدگی به تصمیم شورا مبنی بر تغییر محل پارک اتومبیل بوده و نهاد آمبودزمان در این خصوص رسیدگی نموده است.

Ombudsman for the Northern Territory of Australia, Thirtieth Annual Report 2007-2008, p 24. Accessible on <http://www.ombudsman.nt.gov.au> (accessed on 18 march 2017).

<sup>۶</sup> - اعلام نظر کمیسیون مورخ ۱۳۶۲/۵/۵ در مورد شکایت وزارت مسکن و شهرسازی از شهردار و حاکم شرع مستقر در شهرداری تهران در مورد تقسیم زمین؛ همچنین گزارش کمیسیون مورخ ۱۳۶۶/۹/۲۶ در مورد کلاسه پرونده ۸۰۹ در خصوص وضعیت شرکت سهامی شیشه قزوین. نک. (کدیور، ج دوم، ۱۳۸۳، ص ۵۸۶).

<sup>۷</sup> - طرح نمایندگان مجلس شورای اسلامی در ذیل اصلاح ماده ۳۲ آئین‌نامه داخلی مجلس و تغییر نام این کمیسیون با عنوان «نهاد ملی حقوق بشر»، جالب توجه است. با این استدلال که صلاحیت کمیسیون اصل نود باید حصول اهدافی از جمله تامین حقوق انسانی شهروندان و دفاع از آن در مقابل موارد نقض و همچنین تدارک ساز و کارهای مناسب برای حمایت قانونی از حقوق افراد باشد. در این طرح نیز به شباهت‌های موجود مابین کمیسیون اصل نود با نهاد آمبودزمان توجه شده است. نک. (دفتر بررسی‌های حقوقی، تدوین آئین‌نامه داخلی مجلس - اصل نودم قانون اساسی، ۱۳۸۱، صص ۶-۵).

لازم به توضیح است که کمیسیون اصل نود در سال سوم از دوره ششم نمایندگی مجلس شورای اسلامی، اقدام به تاسیس «کمیته حقوق بشر»، به منظور رسیدگی به شکایات از تضییع حقوق اساسی شهروندان، در ذیل ساختار خود نمود. نک. (کدیور، ج سوم، ۱۳۸۳، ص ۹۱۴).

<sup>۸</sup> - مصوب ۱۳۶۵/۹/۵.

حکم هستند. در این خصوص بر اساس ماده ۲۹۹ قانون آیین دادرسی مدنی،<sup>۱</sup> «چنانچه رای دادگاه راجع به ماهیت دعوا و قاطع آن به طور جزئی یا کلی باشد، حکم و در غیر این صورت قرار نامیده می‌شود». بنابراین در خصوص پرونده‌هایی که به وسیله کمیسیون به مراجع قضایی داده می‌شود، قانون، مرجع مزبور را موظف نموده است که به ماهیت دعوا وارد و حکم مقتضی را صادر نماید. حکم فوق مانع از عدم رسیدگی مراجع قضایی به استناد قرارهایی هم‌چون قرار عدم صلاحیت است. قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاه‌های دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم، یکی از شرایط طرح شکایت در این کمیسیون را عدم ارائه پاسخ از سوی مراجع صالح می‌داند. به طور مثال، اگر یک مرجع قضایی هم‌چون دیوان عدالت اداری در مرحله اول ترتیب اثری به شکایت افراد از شورای عالی انقلاب فرهنگی ندهد، در مرحله بعد کمیسیون اصل نود اگر تخلفی را احراز کرد، با توجه به تبصره ماده ۵ قانون مارالذکر، مرجع قضایی را مکلف به ورود به ماهیت دعوا و صدور حکم می‌نماید. پیش‌بینی چنین اختیاراتی برای کمیسیون، یقیناً در جهت پاسخگو نمودن نهادهای تحت نظارت این نهاد و ترتب دادن به حقوق اشخاص است.

به هر ترتیب کمیسیون اصل نودم، به شکایاتی رسیدگی می‌نماید که قبلاً مراحل ابتدایی شکایت را در مراجع صالح سپری کرده باشد. این کمیسیون می‌تواند با مراجع تحت نظارت خود مستقیماً مکاتبه یا به آن‌ها مراجعه نماید و پاسخ کافی بخواهد. در خصوص کسب اطلاع از سوی کمیسیون، مقامات مشمول بازرسی مکلف به همکاری با کمیسیون هستند و در مواردی که شکایت متضمن تحقیق و بررسی باشد، می‌تواند از بازرسان خود بهره‌گیری<sup>۲</sup> و یا می‌تواند از سازمان بازرسی کل کشور تقاضای «بازرسی فوق‌العاده» نماید و از خدمات این نهاد نیز بهره‌مند گردد.<sup>۳</sup> عدم پاسخگویی مقامات دستگاه‌های دولتی، جرم است و متخلف به مجازات حبس از سه ماه تا یک سال و انفصال از خدمات دولتی از شش ماه تا یکسال محکوم خواهد شد. رسیدگی به این جرم در صلاحیت مراجع صالح قضایی است.<sup>۴</sup> مضافاً بر این، زمانی که یکی از کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، واجد صلاحیت برای تحقیق و تفحص در امور کشور شده است، موظف است هم‌زمان با ارائه گزارش نهایی در خصوص موضوع مورد تفحص به هیأت رئیسه مجلس، کلیه اسناد، مدارک و پرونده‌های تحقیق و تفحص و یک نسخه از گزارش نهایی را به کمیسیون اصل نودم قانون اساسی جهت اقدام قانونی و نیز حفظ و بایگانی اسناد ارسال نماید.<sup>۵</sup> که از رهگذر تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی، شاهد نظارتی دیگر از سوی کمیسیون اصل نود بر شورا خواهیم بود که نمایان‌گر ابزارهای متعدد مجلس، در جلوگیری از انباشت قدرت و هم‌چنین برخورد با موارد نقض قانون در امور و شئون مختلف کشور است.

علاوه بر این در خصوص شکایات رسیدگی شده، در موارد فردی «ارائه پاسخ کافی» و در مواردی که مربوط به عموم باشد باید به «اطلاع‌عامه» برسد (هاشمی، ۱۳۹۲، ص ۱۶۵) و در اولین جلسه علنی مجلس قرائت گردد.<sup>۶</sup> در همین راستا ماده ۸ قانون نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: رسانه‌های عمومی از قبیل صدا و سیما و روزنامه‌ها در صورت تمایل به اعلان گزارشی که مربوط به عموم باشد و کمیسیون اصل نود از طریق تریبون مجلس اعلام می‌کند، بدون هر نوع تغییر و تفسیری به اطلاع عامه برسانند... این امر باعث می‌شود گزارش‌های کمیسیون در سراسر کشور فراگیر شده و علاوه بر ایجاد شفافیت و آگاهی و پاسخگویی مقامات و مسئولان در مقابل مردم، زمینه‌ساز جهت‌دهی افکار عمومی در همراهی یا عدم همراهی با مقامات و نهادهای تحت نظارت باشد. که همین امر موجبات نظارت همگانی و نهایتاً دآوری مردم در مورد شورای عالی انقلاب فرهنگی به همراه خواهد داشت.

شاید بسیاری از شکایات واصله به این کمیسیون نتایج مورد نظر شاکی را به بار نیاورد، اما حداقل فایده‌ای که از آن می‌توان برداشت کرد، این است که به موازات شکایات اشخاص، اطلاعات زیادی در خصوص نهادهای طرف شکایت در اختیار مجلس قرار می‌گیرد و می‌تواند زمینه ساز نظارت‌های دیگر مجلس باشد. هم‌چنین کسب اطلاع از نهادها و مقاماتی که خلاف قانون، یا خارج از چارچوب وظایف خویش عمل می‌نمایند، در آگاهی مجلس به منظور تفسیر و تصویب قوانین بعدی، و در جلب رضایت عامه در فعالیت‌های مجلس تأثیری به‌سزا خواهد گذاشت. به هر حال؛ بهره‌گیری از اطلاعات به دست آمده به وسیله کمیسیون اصل نود، امکاناتی را برای مجلس به همراه می‌آورند که اجمالاً عبارتند از: ۱- ارائه پاسخ مجاب‌کننده به شاکیان؛ ۲- تذکر به دستگاه‌ها و پیگیری امر نسبت به رفع اشکالات موجود در سازمان‌ها تا حصول نتیجه مثبت احتمالی؛ ۳- آگاهی و ایجاد تحرک در نمایندگان برای استفاده از صلاحیت‌های نظارتی پارلمان؛ ۴- اطلاع به عامه مردم از عملکرد دستگاه‌ها و شناساندن آسیب‌هایی که عارض بر دولت و قدرت عمومی می‌باشد (همان، ص ۱۶۴).

۱- مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱.

۲- مواد ۲، ۳ و ۴ قانون نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی.

۳- بند ب ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور.

۴- تبصره ۱ ماده ۲ قانون نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی.

۵- تبصره ۵ ماده ۱۱۴ قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ و اصلاحات بعدی.

۶- قانون نحوه گزارش کمیسیون اصل نود قانون اساسی، مصوب ۱۳۶۶/۹/۳.



### نتیجه گیری

در خصوص بحث از نظارت و ضرورت آن در نظام حقوقی ایران، علاوه بر آنچه که اندیشمندان در خصوص فواید آن صحبت کرده‌اند، موارد دیگری مد نظر این نوشتار بوده است که از جمله آن‌ها تضمین اصل حاکمیت قانون است که در کنه خود تضمین حق افراد در دسترسی به مراجع ناظر، پاسخگویی، تضمین اصل تفکیک قوا و سایر مفاهیم موجود در حوزه حقوق عمومی را در بر دارد. از این منظر و با عنایت بر اینکه شورای عالی انقلاب فرهنگی در حوزه‌های متعددی خود را صاحب صلاحیت می‌داند و به وضع ضوابط پرداخته است، نظارت بر عملکرد این نهاد بیش از پیش ضرورت می‌یابد. دیوان عدالت اداری به عنوان مرجعی قضایی، به دلیل برخورداری از صلاحیت بازنگری، نقش عمده‌ای را در نظارت بر شورا ایفا می‌کند. چنانکه بر اساس قانون جدید دیوان، شورای عالی انقلاب فرهنگی از مستثنیات تبصره ماده ۱۲ این قانون نبوده و هیات عمومی دیوان قادر است بر مصوبات این نهاد نظارت نماید. البته رویه دیوان عدالت اداری در خصوص رسیدگی به مصوبات نهاد مارالاشعار همواره یکسان نبوده و دیوان در این زمینه رویه واحدی را در پیش نگرفته است. علاوه بر این نهاد، کمیسیون اصل نود نیز، بنا بر اصل نودم قانون اساسی و قوانین عادی دارای صلاحیت‌هایی از جمله پاسخگو کردن نهادها و مقامات عمومی به خود می‌باشد. اگرچه در بدایت امر شاید اینگونه به نظر برسد که صلاحیت این کمیسیون منحصر به قوای سه‌گانه است، اما بررسی رویه این نهاد خلاف این امر را نشان می‌دهد. در سابقه رسیدگی‌های کمیسیون اصل نود، موارد متعددی موجود است که این مرجع بر نهادهای تحت نظر رهبری نظارت کرده است. از این رو، با ملاک قرار دادن این رویه، می‌توان این مسئله را به شورای عالی نیز به عنوان نهادی که تحت نظر رهبری است، تسری داد و از این جهت نظارت کمیسیون را توجیه نمود. به هر روی، آنچه که در پژوهش‌های آینده لازم است که به آن پرداخته شود، بررسی سایر ابزارهای نظارتی در قلمرو حقوق اساسی و حقوق اداری و قابلیت کاربست آن‌ها بر شورای فوق می‌باشد که صحبت از آن‌ها نیازمند مقال و مجال دیگری است.

## منابع و مراجع

- [۱] رستمی، ولی‌الله و مرتضی اصغرnia، "تبیین بسترهای حقوقی، اجتماعی و فرهنگی نظارت همگانی"، مجله پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۵۲، ۱۳۸۴.
- [2] Cane, P., *An Introduction to Administrative law*, London: Oxford University Press, 1992.
- [۳] راسخ، محمد، وضع مقرر در قوه قضاییه، تهران: دراک، چاپ نخست، ۱۳۹۴.
- [۴] هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، تهران: سمت، جلد دوم، چاپ چهارم، ۱۳۹۳.
- [۵] زارعی، محمدحسین و جواد محمودی، "تحولات مربوط به قلمرو بازنگری قضایی در پرتو رویه‌های قضایی انگلستان و فرانسه"، تحقیقات حقوقی، دوره ۱۴، شماره ۳، ۱۳۹۰.
- [۶] جلالی، محمد، "نقد رای دیوان عدالت اداری درباره ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی"، نشریه حقوق اساسی، شماره ۳، ۱۳۸۳.
- [۷] طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی، تهران: سمت، ۱۳۸۷.
- [۸] مشهدی، علی، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، تهران: خرسندی، چاپ نخست، ۱۳۹۵.
- [۹] طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ هجدهم، ۱۳۹۱.
- [۱۰] سایت دیوان عدالت اداری به نشانی [www.divan-edalat.ir](http://www.divan-edalat.ir).
- [۱۱] نبی، محمد، "تحدید قلمرو دیوان عدالت اداری توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی"، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۵، شماره ۴، ۱۳۹۴.
- [۱۲] سایت اطلاع‌رسانی شورای نگهبان به نشانی [www.shora-gc.ir](http://www.shora-gc.ir).
- [۱۳] معاونت تدوین، تنقیح قوانین و انتشار قوانین، مجموعه نظریات تفسیری شورای نگهبان، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ دوم، ۱۳۸۹.
- [۱۴] گرجی ازندریانی، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: جنگل، چاپ سوم، ۱۳۸۸.
- [۱۵] دلآوری، محمدرضا، «محدودیت‌های حاکم بر صلاحیت رسیدگی دیوان عدالت اداری»، قابل دریافت در: [www.divan-edalat.ir](http://www.divan-edalat.ir)
- [۱۶] هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، جلد دوم، ۱۳۹۲.
- [۱۷] محقق داماد، سید مصطفی، عناصر اصلی امنیت قضایی، در فاجعه جهل مقدس، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، چاپ دوم، ۱۳۹۳.
- [۱۸] هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه، معاونت حقوقی و توسعه قوه قضاییه، تهران: خرسندی، چاپ نخست، ۱۳۸۹.
- [۱۹] موسی‌زاده، ابراهیم، "بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودزمان"، فصلنامه دیدگاه حقوقی قضایی، دوره ۱۷، شماره ۵۷، ۱۳۹۱.
- [۲۰] زارعی، محمد حسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
- [۲۱] راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک، چاپ دوم، ۱۳۹۰.
- [۲۲] کدیور، جمیله، کمیسیون اصل نود (کارنامه اصل نود در مجلس ششم)، تهران: نشر امید ایرانیان، جلد سوم، چاپ نخست، ۱۳۸۳.
- [۲۳] کدیور، جمیله، کمیسیون اصل نود (فعالیت‌ها و چالش‌ها)، تهران: نشر امید ایرانیان، جلد دوم، چاپ نخست، ۱۳۸۳.
- [۲۴] روشن، لیلان، "نحوه پیگیری و ضمانت اجرای گزارش کمیسیون اصل نود"، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، ۱۳۹۳.
- [25] Ombudsman for the Northern Territory of Australia, *Thirtieth Annual Report 2007-2008*, p 24. Accessible on <http://www.ombudsman.nt.gov.au>
- [۲۶] دفتر بررسی‌های حقوقی، تدوین آئین‌نامه داخلی مجلس - اصل نودم قانون اساسی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهشی، ۱۳۸۱.