

نشانه‌های ناهنجار در نهاد قانون‌گذار

نقدی بر مصونیت مصوبات شوراهاى عالی انقلاب فرهنگى و فضای مجازى

از شکایت در دیوان عدالت اداری

سیدمسین صفایی^۱

محمد درویش‌زاده^۲

مقدمه

در ابتدا توصیفی ارائه می‌شود از مصوبه مجلس شورای اسلامی در رابطه با عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری، برای رسیدگی به شکایت از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگى و شورای عالی فضای مجازى. در ادامه با اشاره به واکنش‌هایی که از سوی مراکز پژوهشى، نخبگان و شخصیت‌های علمى به این طرح شد و با بی‌توجهی مجلس شورای اسلامی مواجه شد، گزارشی ارائه می‌شود از مصوبه هیأت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام که این طرح را مردود اعلام کرد. سپس قضیه مورد توصیف، از نقطه‌نظر شناسایی عوارض و علائم ناهنجاری در نهاد قانون‌گذاری، مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد. در نهایت بر شناسایی راه حلی برای جلوگیری از تکرار این ناهنجاری‌ها تأکید می‌شود.

1. Email: hsafaii@ut.ac.ir

۱. استاد دانشگاه تهران

2. قاضی پیشین دیوان عالی کشور و رئیس پژوهشکده حقوق و قانون ایران، تهران، ایران Email: darvishzadeh@lawpedia.ir

توصیف قضیه:

در تاریخ ۲۹ خرداد ۱۴۰۱ طرحی در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که مفاداً ناظر به «عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات و اعتراض نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی» بود. این طرح به عنوان تبصره الحاقی به ماده ۱۲ قانون اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری پیشنهاد شده بود. از ابتدای طرح این مصوبه مخالفت‌های تخصصی از سوی مراجع پژوهشی با این مصوبه مطرح شده بود.

از جمله مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در اظهارنظر کارشناسی نسبت به این طرح، پیشنهاد اصلاح این تبصره را داده بود.^۱ در این اظهارنظر ۳ دلیل برای مخالفت با ماده پیشنهادی ارائه شده بود. که متن آن به این شرح است:

«تبصره این ماده مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی را غیرقابل شکایت و غیرقابل ابطال در هیأت عمومی شناسایی کرده است. در حالی که به نظر می‌رسد اولاً؛ مصوبات شوراهای مزبور عملاً شامل «۱- سیاست‌گذاری ۲- مقررات‌گذاری و ۳- تشخیص‌های مصدق می‌باشد و مطابق بندهای ۲ و ۳ از سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، تعیین ساز و کار مناسب برای عدم مغایرت مقررات با شرع و قانون اساسی مورد تصریح مقام معظم رهبری قرار گرفته است، لذا پیش‌بینی امکان شکایت از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و همچنین شورای عالی فضای مجازی برای اطمینان از عدم مغایرت با شرع و قانون در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، در راستای تحقق سیاست‌های کلی مقام معظم رهبری ضروری به نظر می‌رسد. ثانیاً؛ شورای عالی انقلاب فرهنگی در بسیاری از موارد اقدام به وضع معافیت مالیاتی، تعیین احکام قانونی و تغییر در قانون سنجش و پذیرش دانشجو و امثال آن نموده است. ثالثاً؛ در طرح

۱. ویرایش دوم اظهار نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در رابطه با طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، ص ۴، منتشره شده در سایت مجلس مرکز پژوهش‌ها - دفتر مطالعات حقوقی، دوره یازدهم، سال دوم، شماره چاپ ۷۰۸، شماره مسلسل گزارش: ۱-۲۴۰۱۷۸۶۱ تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۰۲/۰۹

تحول شورای عالی انقلاب فرهنگی که اخیراً جهت اظهارنظر مقام معظم رهبری ارسال شد، مقرر شده بود که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نباشد که این امر مورد تایید مقام معظم رهبری قرار نگرفت و ایشان در پاسخ به مصوبه مذکور در تاریخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۱ بیان نمودند «با وجود لازم‌الاجرا بودن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیچ دخالتی در محدوده اختیارات قانونی آن دستگاه‌ها از سوی شورا صورت نگیرد و مسئولیت‌ها لوث نشود» که این امر دلالت بر لزوم نظارت بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی دارد. بنابراین پیشنهاد می‌گردد ضمن حذف عبارت: «شورای عالی انقلاب فرهنگی» از تبصره (۱) ماده (۱۲)، تبصره ۲ این ماده به شرح زیر اصلاح گردد: تبصره (۲) «رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در خصوص سیاست‌گذاری در حوزه تحت صلاحیت هر یک از این دو نهاد از شمول این حکم خارج است».

علاوه بر اظهارنظر کارشناسی مرجع تخصصی مزبور، اعتراض نخبگان، شخصیت‌های علمی، سیاسی و اجتماعی در ارتباط با این مصوبه از طریق رسانه‌ها و در فضای مجازی مطرح شد. اما؛ اما این اظهارنظرهای کارشناسی به هیچ نتیجه‌ای نرسید.

مهم‌تر آن‌که؛ مجلس شورای اسلامی رسماً در واکنش به اعتراضات مرتبط با مصوبه مزبور اطلاعیه‌ای صادر کرد. این اطلاعیه در تاریخ ۱۴۰۰/۰۳/۳۰ در پایگاه اطلاع‌رسانی مجلس شورای اسلامی منتشر شد. در اطلاعیه روابط عمومی مجلس شورای اسلامی که به منظور روشن شدن افکار عمومی ارائه شد، بر موارد زیر تاکید شده است:

«۱- موضوع عدم شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری بر [مصوبات] شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی بر خلاف آنچه توسط برخی رسانه‌ها به عنوان موضوعی جدید بازنمایی شده است. اصلاً موضوعی جدید نبوده و نیست و همواره این رویه از زمان تشکیل این دو شورای عالی وجود داشته است و به دلیل اینکه شوراهای مذکور همانند مجلس شورای اسلامی ساحت قانون‌گذاری دارند و احکام صادره شان در حکم قانون تلقی می‌شود، دیوان عدالت اداری ورود به موضوعات و مصوبات این دو نهاد را در صلاحیت خود ندانسته و جز یک یا شاید

چند استثنا، آن هم با مجوز خاص، به صورت مستقل مورد بررسی قرار گرفت. هیچگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی در دیوان عدالت اداری بررسی نشده است. ۲- از نظر قانون اساسی نیز این عدم شمولیت تأکید شده است. چنان‌که؛ ریاست وقت قوه قضائیه در ۲۸ آبان ۱۳۸۳ از شورای نگهبان در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری بر تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های قوه مقننه، قوه قضائیه و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام مبتنی بر اصل ۱۷۰ قانون اساسی درخواست تفسیر کرد. بر اساس نظر شورای نگهبان که در ۲۱ دی ماه ۱۳۸۳ صادر شد، بر اساس اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، شورای عالی انقلاب فرهنگی یا شورای عالی فضای مجازی که به فرمان رهبر انقلاب تأسیس شده‌اند، نمی‌تواند نهادی ذیل قوه مجریه باشند و به همین دلیل از شمول قوه مجریه خارج و بر این اساس نباید شکایت نسبت به مصوبات آنها در دیوان عدالت اداری انجام شود. همچنین عدم شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری بر [مصوبات] شورای عالی انقلاب فرهنگی مسبوق به سابقه است و پیش از مصوبه روز گذشته مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۵ و در خلال اصلاحات و نسخ قانون سال ۱۳۶۰، عملاً هیأت عمومی دیوان عدالت اداری فاقد صلاحیت برای ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی دانسته شد. همچنین در سال ۱۳۹۰ نیز که در اصلاحیه مجلس مقرر شده بود که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص موارد خارج از صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی دارای صلاحیت دانسته شود به دلیل ایراد شورای نگهبان نهایتاً این مصوبه حذف شد که نشان می‌دهد مجلس شورای اسلامی در سال ۹۰ نیز صلاحیت دیوان عدالت اداری ناظر بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را نفی کرده است.^۱ در نهایت این مصوبه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، اما مورد ایراد هیأت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت.

۱. پایگاه اطلاع‌رسانی مجلس شورای اسلامی به آدرس www.majlis.ir در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۳۰

گزارش پایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام^۱ در این خصوص حاکی است که اعضای جلسه: «...ضمن بررسی بندهای راجع به صلاحیت نداشتن دیوان عدالت اداری در رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی ... با اکثریت آراء، اطلاق مصوبه مجلس را با سیاست‌های کلی نظام مغایر دانستند و مقرر شد این موارد توسط رئیس هیأت عالی نظارت به شورای نگهبان ابلاغ گردد.»

به این ترتیب ظاهراً تا این تاریخ پایانی بر مناقشه نخبگانی و سازمانی در رابطه با مصونیت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی از شکایت و اعتراض در دیوان عدالت اداری پدید آمده است.

تحلیل قضیه از نقطه نظر نشانه‌شناسی و هنجارهای سازمانی

نکاتی که در قضیه توصیف شده قابل توجه است این است که، اولاً؛ مدت زیادی انرژی مجلس، نهادهای علمی و تخصصی و فضای رسانه‌ای کشور به این مسئله مشغول شده است که اساساً مصونیت مصوبات شورای مزبور از شکایت و اعتراض در دیوان عدالت اداری جایگاه قانونی دارد یا خیر؟ ثانیاً؛ مرکز پژوهش‌های مجلس با استناد صریح و واضح به آخرین مصوبات بالادستی قانون‌گذاری از جمله: بندهای مشخص از سیاست‌های کلی نظام و آخرین تصمیمات مقام رهبری، صراحتاً مسئولیت مزبور را برخلاف قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری دانستند.

این موضوع در اظهار نظر نخبگان و صاحب نظران در فضای رسانه‌ای کشور مطرح شده است. ثالثاً؛ با وجود این، باز هم مصوبه مزبور تمامی مراحل قانونی خود را از هیأت رئیسه، کمیسیون و صحن مجلس گذرانده است و هیچ توجهی به اعلانات نخبگانی و نظرهای کارشناسی نشده است.

۱. پایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام به آدرس www.maslahat.ir در تاریخ ۱۴/۰۴/۱۴۰۱

رابعاً؛ روابط عمومی مجلس شورای اسلامی در پاسخ به انتقادهای مطرح شده به صورت مفصل اظهار نظر کرده و مستندات قانونی خاصی را در این زمینه ارائه کرده است. این مستندات تماماً گذشته‌نگر بوده و به صورت آشکار و سوال برانگیزی به‌روز نشده است. به‌گونه‌ای که به نظریه تفسیری سال ۱۳۸۳ استناد کرده است. اما به‌آخرین مصوباتی که در اسناد بالادستی قانون‌گذار آمده است هیچ توجهی نکرده است.

خامساً؛ این در حالی است که سیاست‌های کلی قانون‌گذاری در مهر ۱۳۹۸ به مجلس شورای اسلامی ابلاغ شده است و مهم‌تر این‌که؛ سیاست‌های کلی قانون‌گذاری در واقع یک مخاطب اصلی دارد. که آن هم مجلس شورای اسلامی است. شاید نتوان در میان همه سیاست‌های کلی نظام که تاکنون به تصویب رسیده است، موردی را به این صورت تخصصی، ویژه و خاص نظام قانون‌گذاری پیدا کرد که مخاطب اصلی آن مجلس شورای اسلامی باشد و رعایت مفاد آن بر تمامی مجلسیان قانون‌گذار فرض و واجب و مسلم باشد و جالب آن است که از زمان تصویب و ابلاغ این سیاست‌های کلی نیز ۲ سال بیشتر نمی‌گذرد و محتوا و مفاد آن نیز فاقد پیچیدگی و گستردگی است. بلکه تمام آن مشتمل بر ۲ صفحه است و بسیار شفاف، گویا، واضح نسبت به بیان تکالیف بایدها، نبایدها و خواسته‌ها و اجتناب‌هایی که مجلس شورای اسلامی باید رعایت کند اقدام کرده است. خصوصاً اینکه؛ تصویب این سیاست‌ها در فرایند مشارکتی با حضور رسمی برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی بوده است و تابلویی بسیار گویا در حوزه کاری مجلسیان فراهم کرده است که باید همواره در ذهن و ذکر نمایندگان، هیأت رئیسه، کمیسیون‌ها و سایر فعالان قانون‌گذاری باشد و به مثابه قانون اساسی و اساسنامه مجلس شورای اسلامی، شیوه عمل آنها را تعیین کند.

سادساً؛ اصول متعدد قانون اساسی نیز در این مصوبه نادیده گرفته شده است. نظیر اصل ۵۸ (اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی) و اصل ۷۱ (اختیار مجلس شورای اسلامی برای وضع قانون در عموم مسایل و در حدود مقرر در قانون اساسی) و اصل ۱۰۵ (ممنوعیت

شوراها از اتخاذ تصمیم مخالف موازین اسلام و قوانین کشور) و علاوه بر آن در بند ۱۴ سیاست‌های کلی قانون‌گذاری، صراحتاً تصریح شده است بر:

«رعایت صلاحیت ذاتی قوای سه‌گانه در قوانین مربوط به تشکیل نهادهایی از قبیل شوراهای عالی و بازنگری در قوانین موجود این نهادها و پیش‌بینی سازوکار کارآمد قانونی لازم برای تضمین عدم مغایرت مصوبات آنها با قوانین عادی».

همچنین در بند ۳ همین سیاست‌ها تأکید شده است بر:

«تعیین سازوکار مناسب برای عدم مغایرت مقررات [که جایگاهی پایین‌تر از قوانین دارند] با قوانین اساسی». و همچنین در بخشی از بند ۵ این سیاست‌ها تأکید شده است بر «... طبقه‌بندی هرم سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور بر اساس نص یا تفسیر قانون اساسی حسب مورد از طریق مجلس شورای اسلامی».

سابعاً؛ فرض فراموشی و عدم توجه و عدم التفات به این سیاست‌ها را نمی‌توان پذیرفت زیرا در اظهارنظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی چگونگی نقض صریح بندهای مشخصی از سیاست‌ها کلی قانون‌گذاری با این مصوبه توضیح داده شده است.^۱

ثامناً؛ استناد روابط عمومی مجلس شورای اسلامی به برخی تفاسیر قانون اساسی بدون توجه به نص سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری که متأخر بر آن به تصویب رسیده است و یا استناد به اینکه شوراهای مزبور با فرمان بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران (ره) یا رهبر معظم انقلاب تشکیل شده است بدون توجه به این نکته است که صدور «**فرمان تشکیل این نهادها**» به معنای معافیت آن‌ها از «**نظارت قضایی**» نیست و این نظارت برای پاسداری از حکومت قانون که ناموس حاکمیت و ملت است ضروری بوده و بارها در کلام و فرامین مقام معظم رهبری به آن تصریح شده است و همان‌گونه که بنیان‌گذار جمهوری اسلامی فرمودند «**مجلس در راس امور است**».

۱. نگاه شود به بندهای ۱۴-۲-۳ و ۵ از سیاست‌های کلی قانون‌گذاری

با وجود این مصوبه مزبور به تصویب می‌رسد!! و البته در نهایت با ایراد هیأت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام مواجه می‌شود! در نتیجه می‌توان نشانه‌هایی را به شرح زیر شمارش کرد:

۱- نمایندگان مجلس، هیأت رئیسه، اعضای کمیسیون‌ها از مهم‌ترین ضوابط و قواعد بالادستی و حاکم بر وظایفشان آگاهی لازم را ندارند و یا با وجود آگاهی از آنها، تمایل و توافقی بر اجرای آنها ندارند و بنا دارند آنها را نادیده بگیرند.

۲- فرایند تصویب یک طرح از مرحله اعلام وصول توسط هیأت رئیسه و تصویب در کمیسیون و سپس رأی‌گیری در صحن مجلس به گونه‌ای طراحی شده است که نمی‌تواند جلوی طرحی معارض با مسلمات قانون اساسی و اسناد بالادستی را بگیرد.

۳- اظهار نظرهای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی هرچند به صورت صریح مستند به اسناد بالادستی بوده، مورد توجه، التفات و عنایت نمایندگان قرار نمی‌گیرد و یا اساساً خوانده نمی‌شود.

۴- نخبگان اجتماعی و رسانه‌ها، آگاهی بیشتری از نمایندگان و هیأت رئیسه نسبت به ضوابط و قواعد بالادستی قانون‌گذاری دارند و به موقع به این مراجع تذکر می‌دهند.

۵- عدم آگاهی و یا تعدد در عدم پذیرش تذکر نخبگان و مراکز پژوهشی در مجلس شورای اسلامی به گونه‌ای است که منتهی به صدور اطلاعیه و پاسخگویی روابط عمومی مجلس می‌شود. اما هیچ پاسخی به مستندات صریح مخالفت این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ارائه نمی‌شود.

۶- از نظر برخی نمایندگان و مجلس جنجال و اعتراض رسانه‌ها فاقد اهمیت است و آنها هیچ تکلیفی برای پاسخگویی به مراجع مزبور ندارند و لذا فرایند تصویب این طرح با وجود این همه مخالفت طی می‌شود.

۷- نمایندگان مجلس شورای اسلامی هیچ اهمیتی برای توجه به مراحل بعد از تصویب خودشان ندارند و اهمیتی نمی‌دهند که این مصوبه در مجمع تشخیص مصلحت نظام یا شورای نگهبان با چه مسائل و مشکلاتی مواجه شود.

۸- هزینه ملی و سنگینی که مربوط به صرف وقت مجلس شورای اسلامی، کمیسیون‌ها و هیأت رئیسه می‌شود به صورت بهینه و صرفه جویانه‌ای مصرف و مدیریت نمی‌شود و در این زمینه هدر رفت منابع ملی امری مشهود است که با توجه به اهمیت و ارزش این هزینه و منابع کمیاب و گران قیمت لازم است مورد توجه قرار گیرد.

۹- ساز و کاری برای توجه الزام‌آور نمایندگان به افکار عمومی و نظر نخبگانی و رسمی وجود ندارد. و این فرایند اگر با مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام مواجه نمی‌شد، احتمال طی فرایند قانونی شدن آن وجود داشت.

بدیهی است این نشانگان تماماً وضعیت مناسبی را نشان نمی‌دهد. حتی برخی از این نشانگان آنقدر ناپسند و ناهنجار هستند که انتساب آن‌ها به نمایندگان و اعضای کمیسیون‌ها و بالأخص هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی، منطقی و معقول به نظر نمی‌رسد.

بسیار بعید است که حتی یک نفر از نمایندگان به چنین نشانه‌ها و عوارض و علائمی راضی باشند!! یقیناً هر یک از آنها در درون خود این نشانه‌ها را امری ناپسند و ناروا می‌دانند. اما واقعیت این است که مصوبه مذکور - با توجه به توصیفی که از این فرایند گزارش شد - اتفاق افتاده است و واقعیتی موجود است. انکار این واقعیت هیچ مشکلی را حل نمی‌کند. پس ضروری است که مدیران نهاد قانون‌گذاری با بررسی این گونه قضایا و با همفکری صاحبان تجارب و دلسوزانی که در مجلس شورای اسلامی و مراکز پژوهشی هستند، راه‌حلی برای این عوارض و اختلالات کارکردی مجلس شورای اسلامی بجویند و به توجیه یا انکار این قضایا نپردازند. که شیخ اجل، سعدی شیرازی فرمود:

شفا بایدت داروی تلخ نوش
ز سعدی ستان تلخ داروی پند

چه خوش گفت یک‌روز دارو فروش
اگر شربت‌ی بایدت سودمند

A Critique of the Immunity of the Decrees of the Supreme Councils of the Cultural Revolution and Cyberspace from Complaints Being Lodged before the Court of Administrative Justice

Seyyed Hossein Safaei¹
Mohammad Darvishzadeh²

Abstract:

First, a description is given of the decree issued by the Islamic Consultative Assembly regarding the lack of jurisdiction of the Court of Administrative Justice to deal with complaints made concerning decrees made by the Supreme Council of the Cultural Revolution and the Supreme Council of the Cyberspace.

Following that description, and with reference to the negative reactions of research centers, elites, and scholars to this plan, which were ignored by the Islamic Consultative Assembly, a report is presented on the decree issued by the High Supervisory Body of the Expediency Council, rejecting this plan.

In conclusion, the aforementioned case is examined and analyzed with the aim of identifying negative consequences and signs of dysfunction in the working of the legislative body. Finally, the importance of identifying a means to prevent the recurrence of these dysfunctions is stressed.



¹. Professor of the University of Tehran, (Email: hsafaii@ut.ac.ir)

². Former justice of the Supreme court and the head of the Iranian Law and Legal Research Institute, Tehran, Iran, (Email: darvishzadeh@lawpedia.ir)