

آموزشی و پژوهشی مصوب، از جمله تصمیمات و آرای نهایی هیأت‌های امناء، ممیزه و انتظامی اساتید و کمیته انضباطی دانشجویان و همچنین تصمیمات و آرای نهایی در خصوص بازنشستگی، ارتقاء ارزیابی و پذیرش علمی، بورس دانشجویان برخی از فرصت‌های مطالعاتی، قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری نمی‌باشند. بنابراین، موجبی جهت رسیدگی به خواسته شاکیان وجود ندارد و با استناد به ماده ۸۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، قرار رد درخواست، صادر و اعلام می‌شود. این قرار قطعی است.

رئیس دیوان عدالت اداری - محمدجعفر منتظری

در پرونده مطروحه به کلاس پرونده شماره‌های ۷۵/۹۴ الی ۱۴۱/۹۴ و ۲۳۲/۹۴ برخی از بورسیه‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به علت لغو بورس خود توسط وزارت متبوع اقدام به اقامه دعوی در دیوان عدالت اداری نمودند؛ اشخاص مذکور در دادخواست‌های تقریباً یکسان اعلام داشته‌اند که لغو بورس‌های انجام‌شده به عللی از قبیل: مغایرت با حق مکتسب، مغایرت با قوانین و مقررات، تفسیر موسع از قانون و افزودن شروطی برخلاف مدلول و روح قانون اعزام دانشجوی، اختیارات قانونی شورای مرکزی بورس، عدم الزام قانونی برای اخذ جابجایی پس از بورس، غیرقانونی بودن لغو بورس به جهت اشتغال هم‌زمان با تحصیل، عدم رعایت مقررات خاص ایثارگران و ... غیرقانونی بوده است.

با اقامه دعوی از سوی اشخاص موصوف، در مرحله نخست، دیوان^۱ بدون ثبت دادخواست‌های فوق، مدتی اشخاص مذکور را بلا تکلیف گذاشت و سرانجام با اخذ شکایات موصوف، پرونده‌ها به شعبه ۱ دیوان، ارجاع^۲ و ملاً قرار رد عدم صلاحیت از سوی شعبه فوق صادر گردید، لکن تعداد قابل توجهی از شکایات البته نسبت به تصمیم جمعی وزارت علوم، رأساً توسط رئیس دیوان در مورخ ۱۳۹۴/۵/۳ مورد رسیدگی قرار گرفت و قرار قطعی صادر

نفی صلاحیت به صورت خودخواسته:

نقد قرار قطعی به کلاس ۷۵/۹۴ الی ۱۴۱/۹۴ و ۲۳۲/۹۴

مورخ ۱۳۹۴/۵/۳ رئیس محترم دیوان عدالت اداری

مجید بنایی اسکویی *

مشخصات رأی^۱

شماره رأی: ۴۸۵-۴۸۶-۴۸۸ الی ۵۱۰، ۵۱۹ الی ۵۲۸، ۵۳۲ الی ۵۴۲، ۵۴۶ الی ۵۶۵ و ۵۹۹

تاریخ صدور رأی: ۱۳۹۴/۵/۳

مرجع رسیدگی کننده: رئیس دیوان عدالت اداری

۱. وقایع پرونده

قرار دیوان

در خصوص دادخواست‌های شاکیان به شرح فوق به طرفیت وزارت علوم، تحقیقات و فن آوری و به خواسته ابطال تصمیمات در خصوص چگونگی اعطای بورسیه‌های تحصیلی بدون آزمون، موضوع اطلاعیه مورخ ۱۳۹۲/۸/۲؛ نظر به اینکه به موجب مصوبه جلسه شماره ۶۳۰ مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی آن دسته از تصمیمات و آرای نهایی و قطعی صادرشده در هیأت‌ها و کمیته‌های تخصصی فعال در وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فن آوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دانشگاه‌ها و سایر مراکز

* عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی

m.banaeioskoei@gmail.com

۱. پژوهشگاه قوه قضاییه، مجموعه آراء منتخب دیوان عدالت اداری، (دفتر فصلنامه مطالعات آرای

قضایی، بهار ۱۳۹۴)، ص ۴۳.

۱. جهت پرهیز از تکرار، در اغلب موارد به جای عبارت «دیوان عدالت اداری» از کلمه «دیوان» استفاده می‌شود.

۲. با بررسی‌های به عمل آمده تاکنون تنها یک شکایت به شعبه دیگر ارسال شده است.

شد. استدلال رئیس دیوان در خصوص رد دعوی اشخاص موصوف مستند به مصوبه ۶۳۰ سال ۸۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی است. حسب این مصوبه «آن دسته از تصمیمات و آراء نهایی و قطعی صادره در هیأت‌ها و کمیته‌های تخصصی فعال در وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری ... و دانشگاه‌ها و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی مصوب، از جمله تصمیمات و آراء نهایی هیأت‌های امناء، ممیزه و انتظامی اساتید و کمیته انضباطی دانشجویان و همچنین تصمیمات و آراء نهایی در خصوص بازنشستگی، ارتقاء، ارزیابی و پذیرش علمی، بورس دانشجویان و فرصت مطالعاتی که صرفاً در رابطه با امور و شئون تخصصی علمی، آموزشی و پژوهشی صادر شده باشد، قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی نخواهد بود». همچنین به موجب تبصره ذیل این ماده واحده «در هریک از وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، هیأتی به عنوان مرجع نهایی به منظور تجدیدنظر و رسیدگی به شکایات اساتید و دانشجویان از آراء و تصمیمات هیأت‌ها و کمیته‌های مذکور در ماده واحده فوق که در امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی صادر شده و همچنین به منظور نظارت بر نحوه رسیدگی در این هیأت‌ها و کمیته‌ها تشکیل می‌شود. ترکیب اعضاء و وظایف و اختیارات هیأت موضوع این تبصره، به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی خواهد رسید». صرف نظر از تصویب دیرنگام تشکیل کمیته موضوع تبصره ماده فوق‌الذکر^۱ اقدامات کمیته مذکور در رسیدگی به شکایات تاکنون اعلام نشده است.^۱

۱. با پیشنهاد وزارتین علوم و بهداشت در مورخ ۹۴/۲/۷ و متعاقباً تصویب ماده واحده مصوب جلسه ۷۶۳ مورخ ۹۴/۲/۲۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی، کمیته موصوف تحت عنوان «هیأت عالی تجدیدنظر موضوع تبصره ماده واحده مصوب جلسه ۶۳۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی» با ترکیب ذیل تشکیل می‌گردد: ۱. وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و رئیس دانشگاه آزاد اسلامی (رئیس هیأت)؛ ۲. دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی؛ ۳. معاون حقوقی وزارتین و بالاترین مقام حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی (عضو و دبیر هیأت)؛ ۴. معاون تخصصی ذی‌ربط وزارتین و دانشگاه آزاد اسلامی؛ ۵. دو نفر از اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی به انتخاب شورا؛ ۶. سه نفر از اعضای هیأت علمی دانشگاه که حداقل یکی از آنها حقوقدان خواهد بود، حسب مورد به انتخاب وزیر ذی‌ربط و رئیس دانشگاه آزاد اسلامی ...».

۲. نقد و بررسی

۲.۱. تحلیل مبانی حقوقی قرار صادره

از آنجا که بحث اصلی این نوشتار، ناظر به تصمیم رئیس دیوان عدالت اداری (وقت) می‌باشد در خصوص ادعاهای مطروحه توسط اشخاص موصوف فرصتی برای نقد و بررسی نیست ضمن آنکه تحلیل مبانی حقوقی معترضین به لغو بورس و همچنین اقدامات و دلایل مطروحه توسط وزارت علوم به سبب عدم دسترسی به پرونده‌ها امکان‌پذیر نیست و اجمالاً در خصوص دادخواست‌های فوق می‌توان گفت: برخی از ادعاها غیرقابل پذیرش و برخی هم قابل پذیرش و بعضی نیز محل بحث است ولی در خصوص هر پرونده باید پس از رسیدگی قضایی ابراز نظر نمود. همچنین تصمیم ماهیتی اتخاذ نشده است تا در خصوص مبانی حقوقی مطروحه و استدلال‌ها هریک از خواهان‌ها و خواندگان و یا تصمیم دادگاه اظهار نظر کرد، اما از باب نمونه، به‌طور کلی به دو مورد از ادعاهای مطروحه اشاره می‌شود. در خصوص غیرقانونی بودن لغو بورس به جهت اشتغال هم‌زمان با تحصیل، این ادعا از سوی معترضین قابل پذیرش نیست، لذا در صورتی که بورسیه‌ای پس از بورس و انجام تعهدات قانونی از سوی وزارت علوم (از قبیل پرداخت مقرری) کماکان کارمند دولت باقی بماند نمی‌توان بر لغو بورس وی ایراد نمود. البته فعالیت‌های علمی و پژوهشی و یا فعالیت‌هایی که با اطلاع وزارت علوم بوده که به‌منزله أخذ اجازه است، داخل در قلمرو ممنوعیت‌های مقرر نیست اما در مقابل، لغو بورسیه پس از صدور حکم و اشتغال به تحصیل به علت عدم أخذ جایابی از یکی از دانشگاه‌ها دلیل منطقی تلقی نمی‌شود، زیرا آنچه که بورسیه تعهد نموده، انجام خدمت دو برابر مدت زمان بورس در هر محلی است که وزارت علوم تعیین می‌نماید و لذا اجبار بورسیه

← نظر به ترکیب فوق، این شبهه به ذهن متبادر می‌گردد که اصل بی‌طرفی که لازمه هر دادرسی و لاجرم اعضاء تجدیدنظر باید واجد آن باشند در این هیأت رعایت نشده است؛ یعنی اغلب اعضاء این هیأت، از وزات مربوطه یا منتخب آن است. ضمن آنکه با توجه به اشتغال به کار اشخاص حقوقی در سمت‌های قانونی، امکان رسیدگی دقیق بسیار بعید به‌نظر می‌رسد مگر آنکه پیش‌تر، احکام از سوی مرجعی مانند معاونت یا دفتر حقوقی وزارت علوم تهیه و ارائه شود. بدیهی است در این فرض نشست اعضاء، بیشتر تشریفاتی و صوری خواهد بود.

۱. تا اصلاح نهایی برای چاپ مقاله حاضر مورخ ۹۵/۷/۲۴ گزارشی از تصمیمات کمیته مذکور به‌دست نیامد.

به أخذ اعلام نیاز به‌ویژه بعد از تغییر رویکرد غیرعلمی برخی از مسئولین، تکلیف مالاطلاق است. حتی عدم پذیرش بورسیه جایابی شده از سوی دانشگاه پس از اتمام درس بدون هیچ دلیل منطقی، فاقد وجهت حقوقی است. به‌واقع یک نکته مهم نباید فراموش شود که با تغییر مسئولین، تعهدات قانونی، تغییر نمی‌یابد.

صرف‌نظر از ادعاهای مطروحه، در مستندات قانونی رئیس دیوان به دو موضوع اشاره شده است:

الف) صلاحیت شخص رئیس دیوان در رسیدگی: ممکن است این سؤال مطرح گردد که: مبنای قانونی رسیدگی توسط رئیس دیوان چیست؟ در ماده ۸۵ قانون مارالذکر مقرر شده است: «در مواردی که به تشخیص رئیس دیوان، رسیدگی به درخواست ابطال مصوبه موضوعاً منتفی باشد، مانند موارد استرداد درخواست از سوی متقاضی یا وجود رأی قبلی، رئیس دیوان، قرار رد درخواست را صادر می‌کند. این قرار قطعی است». بنابراین، رئیس دیوان می‌تواند رأساً در خصوص موضوع رسیدگی کند. اگرچه به نظر می‌رسد موارد احصاء شده در ماده حصری نیست، اما بیانگر قلمرو اعمال ماده فوق می‌باشد و لذا این شبهه به ذهن متبادر می‌شود که: چه ضرورتی به ورود رئیس دیوان، و ملاً صدور این قرار بود؟ همان‌گونه که مبرهن است صرف‌نظر از شبهه مقدر، این رسیدگی، شکلی بوده و رسیدگی ماهوی تلقی نمی‌شود.

ب) استناد به مصوبه ۶۳۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی جهت رد دعاوی مطروحه: به نظر می‌رسد قرار صادره مبتنی بر این استدلال است که چون مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، دیوان عدالت اداری (و همچنین سایر مراجع قضایی) را از رسیدگی به تصمیمات مراجع موضوع مصوبه منع کرده است، لذا دیگر رسیدگی توسط دیوان، موضوعیت ندارد و از این جهت دعاوی مذکور رد شده است.

۲.۲. نقد و بررسی قرار قطعی صادره

تصمیم رئیس دیوان عدالت اداری اگرچه تصمیم ماهوی نبوده و در سطح یک قرار است، لکن با توجه به توالی فاسدی که به همراه دارد بررسی حقوقی آن بسیار حائز اهمیت است. موضوع قرار صادره ناظر به عدم صلاحیت دیوان در رسیدگی به

شکایات مطروحه توسط اشخاص موصوف است که ما به‌طور اجمال سعی خواهیم کرد ذیلاً به برخی از ایرادات این قرار اشاره نماییم:

الف) ایراد شکلی قرار:

همان‌طور که ملاحظه می‌شود موضوع شکایت، اطلاعیه وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در رسیدگی به پرونده‌های بورسیه‌های موصوف است. به‌زعم ما ضرورتی به دخالت رئیس دیوان در موضوع نبود، چه مصوبه‌ای که بیانگر اعلام لغو دسته‌جمعی بورسیه‌های موصوف باشد اساساً وجود ندارد و گزارش کاری که در قالب اطلاعیه منتشر شده است، مصوبه (یا حتی تصمیم اداری) تلقی نمی‌شود تا مورد شکایت قرار گیرد، و صرفاً اعلان عمومی است و ملاً باید شکایات به شعب دیوان ارجاع گردد.

ب) ایرادات وارد بر عدم پذیرش صلاحیت دیوان:

۱- قرار صادره، مخالف حق دادخواهی و همچنین قانون اساسی است. امکان حق دادخواهی و مراجعه به محاکم در روابط میان مردم و به‌هنگام بروز اختلاف، از دیرباز پذیرفته شده است، لکن جایی که حقوق مردم از سوی دولت تضییع می‌شود مرجعی که بتواند میان دولت و ملت داوری کند به‌سختی مورد پذیرش حاکمان قرار گرفته است. در نظام‌های استبدادی، اساساً مردم حق اعتراض نسبت به اعمال حاکمان ندارند، اما در نظام‌های مردم‌سالار روابط متقابل دولت و ملت براساس قانون اساسی، تنظیم و اداره می‌شود و حاکمیت قانون، جایگزین استبداد فردی می‌گردد. از این رو، حاکمیت قانون اقتضاء می‌کند که انجام کلیه امور از جمله امور اداری دولت، بر طبق قوانین و قواعد کلی موضوعه‌ای باشد که هم برای مردم و هم برای دولت ایجاد حق و تکلیف نماید و از اراده خودسرانه دولت جلوگیری کند.^۱ این مهم به خوبی در قانون اساسی ایران پیش‌بینی و برای نمونه در اصل ۳۴ قانون اساسی آمده است: «دادخواهی، حق مسلم هر فرد است و هرکس می‌تواند به‌منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح

۱. احمد مرکزالمیری، حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها (تهران، دفتر مطالعات حقوقی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم، زمستان ۱۳۸۵)، ص ۱۴۰.

رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این گونه دادگاهها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد.^۱ اصول متعددی در قانون اساسی به این حق تأکید دارد.

بر این مبنا دولت در مقابل اعمال خلاف قانون، مسئول است و ضرورت دارد نهادی برای تضمین عملی مسئولیت اداری دولت، ایجاد گردد و در صورت بروز اختلاف، امکان طرح دعوی و مآلاً داوری اختلاف میان دولت و مردم را عهده‌دار باشد.^۲ این نهاد در قانون اساسی ایران در قالب «دیوان عدالت اداری» ترسیم و تشکیل گردید. از این رو، قرار صادره نادیده گرفتن حق دادخواهی از سوی مردم نسبت به تعدی دولت به حقوق آنان بوده و از آنجا که حق مراجعه به دیوان را از اشخاص سلب می‌کند، مخالف قانون اساسی نیز می‌باشد.

۲- وفق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، مرجع صالح برای تعیین صلاحیت و مآلاً قلمرو صلاحیت دیوان، مجلس شورای اسلامی است. با امعان نظر به اصل تفکیک قوا که مورد پذیرش نظام حقوقی ما قرار گرفته است، قوه مقننه حق دارد وظایف دیوان را تعیین و ترسیم کند و لذا اختیار کاستن یا افزایش اختیارات دیوان توسط شورای عالی، فاقد مبنای قانونی است.

به موجب اصل فوق‌الذکر و قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲)، دیوان عدالت اداری، مرجع اصلی رسیدگی به شکایات مردم از دولت است و سلب یا تحدید این حق، تنها به موجب قانون مصوب مجلس امکان‌پذیر است.^۳

قدر متیقن آن است که درباره صلاحیت دیوان در خصوص رسیدگی به این گونه پرونده‌ها تردید شود. در این صورت نیز بنا به اصول مسلم حقوقی، در موارد شک و تردید، اصل بر صلاحیت رسیدگی توسط قوه قضاییه است. بدیهی است با توجه به صلاحیت عام نظام قضایی، در صورت تردید نمی‌توان رسیدگی به ادعای تضییع حقوق شهروندان را بی‌پاسخ و مهمل گذاشت و لذا عدم رسیدگی دیوان، تخطی از وظیفه قانونی محوله است. به واقع به نظر می‌رسد امتناع دیوان از احقاق حق به دستاویز مصوبه‌ای که شورای عالی انقلاب فرهنگی تصویب کرده، فرار از حق‌گزاری و امتناع از تکالیف قانونی محسوب می‌شود و موجب مسئولیت است.^۱

۳- قرار صادره، برخلاف رویه دیوان و نظر غالب قضات است. مقدمتاً باید دو بازه زمانی را به طور جداگانه در نظر گرفت: رویه دیوان قبل از تصویب قانون سال ۱۳۸۵ و بعد از آن. در سال‌های پیش از سال ۱۳۸۵، دیوان به مناسبت شکایت برخی از اشخاص، مبادرت به ابطال برخی از مصوبات این شورای عالی انقلاب فرهنگی کرده است.^۲

این مصوبات ابطال شده عمدتاً حول دو محور عمده بود: الف) ابطال به جهت سلب حق دادخواهی و سلب صلاحیت از دیوان؛ ب) غیر شرعی بودن مصوبات. برای نمونه می‌توان به دادنامه شماره ۳۰۰-۲۹۷ مورخ ۱۳۷۸/۸/۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مصوبه ۸۳ جلسه مورخ ۱۳۶۵/۶/۱۱

← فی‌نفسه استقلالی ندارد و محدود به موارد مصرحه است؛ درحالی‌که اختیارات مجلس در وضع قانون، اولاً

و بالذات، دارای صلاحیت عام در وضع قانون می‌باشد. سیدمحمد هاشمی، پیشین، ص ۱۳۱.

۱. برابر ماده ۵۹۷ قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۷۵): «هریک از مقامات قضایی که شکایتی و تظلمی مطابق شرایط قانونی نزد آنها برده می‌شود و با وجود اینکه رسیدگی به آنها از وظایف آنان بوده به هر عذر و بهانه اگرچه به عذر سکوت یا اجمال یا تناقض قانون از قبول شکایت یا رسیدگی به آن امتناع کند یا صدور حکم را برخلاف قانون به تأخیر اندازد یا برخلاف صریح قانون رفتار کند دفعه اول از شش ماه تا یک سال و در صورت تکرار به انفصال دائم از شغل قضایی محکوم می‌شود و در هر صورت به تأدیه خسارات وارده نیز محکوم خواهد شد».

۲. محمد جلالی، «نقد رأی دیوان عدالت اداری درباره ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، حقوق اساسی، ش ۳، (زمستان ۱۳۸۳): ص ۳۴۰ به بعد.

۱. مجید بنایی اسکویی، «تحدید قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی».

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۵، ش ۴، (زمستان ۱۳۹۴): ص ۶۳۴ به بعد.

۲. سیدمحمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، (تهران، نشر میزان، ۱۳۹۳)، ص ۴۴۰.

۳. در مقایسه‌ای ساده میان شورای عالی و مجلس از جهت قانونگذاری باید گفت: صلاحیت وضع قانون از سوی مجلس به وجود قانون و مقررات دیگری وابسته نیست و اصل بر اعمال این حق می‌باشد و لذا حق سلب یا واگذاری این امر به قوای دیگر پیش‌بینی نشده است و تنها پس از تصویب، جهت تطبیق با قانون اساسی و شرح به شورای نگهبان ارسال می‌شود. رضا موسی‌زاده، حقوق اداری (۱-۲) کلیات و ایران، (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۷)، ص ۱۴۷؛ اما اختیار شورای عالی در تصویب مقررات، ثانیاً و بالعرض است و

و مصوبه جلسه ۴۳۹ مورخ ۱۳۷۷/۱۲/۲۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی مبنی بر سلب حق تظلم و دادخواهی به مرجع قضایی صالح و نیز نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراضات نسبت به احکام هیأت مرکزی گزینش دانشجویان و کمیته مرکزی انضباطی دانشجویان، دادنامه شماره ۱۹۷ مورخ ۱۳۸۲/۵/۱۹ هیأت عمومی دیوان در خصوص ابطال مصوبه ۱۸۱ جلسه مورخ ۱۳۶۷/۱۲/۹ شورای عالی موضوع اصلاح بندهای ۴، ۵ و ۶ ماده ۲ قانون تشکیل شورای آموزش پزشکی و تخصصی کشور مبنی بر خروج شورای عالی از صلاحیت خود و دادنامه شماره ۱۱۷ مورخ ۱۳۸۱/۴/۲ هیأت عمومی دیوان در خصوص ابطال بندهای ۱، ۲، ۳، ۴ و ۵ از شق (و) مصوبه جلسات ۴۷۸ و ۴۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸ و ۱۳۸۰/۴/۱۲ شورای عالی با عنوان سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در حوزه مطبوعات، مستند به نظریه مورخ ۱۳۸۱/۳/۲۱ فقهای شورای نگهبان دایر به خلاف شرع شناخته شدن آنها اشاره کرد.^۱

در آرای دیوان تأکید شده است قانون اساسی با تثبیت قاعده تفکیک و استقلال قوای مقننه، مجریه و قضاییه از یکدیگر، اختصاص وضع قانون و اصلاح و تفسیر آن را وفق اصول ۵۳، ۷۱ و ۷۳ به مجلس شورای اسلامی و در حد مقرر در اصل ۱۱۲ به مجمع تشخیص مصلحت نظام اختصاص داده است که با این وصف، اطلاق قانون یا تعمیم مطلق وجوه ممیزه آن به مقررات موضوعه، سایر واحدهای دولتی از جمله مصوبات شورای عالی، مبنای حقوقی و وجاهت قانونی ندارد و این قبیل مصوبات از موضوع تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و نظام‌نامه‌های دولتی به‌شمار می‌رود و در صورت تطابق با احکام شرع و قوانین و خارج نبودن از حدود اختیارات قوه مجریه معتبر و متبع است. همچنین در آرای فوق، هیأت عمومی ضمن صالح دانستن دیوان برای رسیدگی به شکایات مطروحه علیه دولت همچنان به استناد

۱. شماره ۱۶۰۱۶ مورخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۸ - شماره ۱۶۷۴۷ مورخ ۱۳۸۱/۶/۵ و شماره ۱۶۷۴۷ مورخ ۱۳۸۱/۶/۵ روزنامه رسمی.

قانون اساسی، تأکید می‌کند که با تأسیس دیوان به شرح اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان صالح برای رسیدگی به شکایات، تظلم‌ها و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنان بوده و حدود صلاحیت و اختیارات آن را نیز به‌موجب همان قانون اساسی به حکم قانونگذار ماکول کرده است، لذا صرفاً قانون دیوان، مبنای تعیین حدود صلاحیت به‌شمار می‌رود.^۱

اما با تصویب قانون سال ۸۵ دیوان، برخی از تصمیمات مراجع خاص از شمول رسیدگی دیوان خارج شد که یکی از این مراجع، شورای عالی انقلاب فرهنگی بود. از این جهت ممکن است این ایراد مطرح شود که رویه دیوان پیش از تصویب قانون سال ۸۵ نمی‌تواند مورد استناد قرار گیرد. در پاسخ باید گفت: این رویه در سال‌های پس از قانون سال ۸۵ نیز ادامه یافت. البته نه در خصوص رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مآلاً ابطال آنها، بلکه نادیده گرفتن مصوبات در خصوص سلب صلاحیت از دیوان، زیرا در سال ۸۷، شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌رغم وضع مصوبه ۶۳۰ که صراحتاً دیوان را از رسیدگی به پرونده‌های موضوع مصوبه منع نمود. با این وجود و به‌طور آشکار، شعب دیوان بدون توجه به مصوبه فوق، ضمن پذیرش صلاحیت خود مآلاً اقدام به رسیدگی و صدور حکم می‌نمودند. در برخی از پرونده‌های شاکیان به‌ویژه در خصوص شکایت از آرای صادره از سوی کمیته‌های انضباطی، با وجود اعلام صریح دانشگاه‌ها و وزارت علوم به عدم صلاحیت دیوان، هیچ‌گاه دیوان این مصوبه را نپذیرفت.

اتفاقاً در قانون فعلی دیوان، وفق تبصره ماده ۱۲ قانون (مصوب ۱۳۹۲) و برخلاف قانون سال ۸۵ نام شورای عالی انقلاب فرهنگی در فهرست نهادهای منفک از رسیدگی دیوان قرار ندارد. از این‌رو، شاید در یک تحلیل ساده حقوقی گفته شود که با وجود تصریح قانون در سال ۸۵ مبنی بر مستثنی شدن مصوبات شورای عالی از رسیدگی و نظر به حذف آن در قانون فعلی، این حذف تعمداً انجام شده است، اما به دلایل نهفته و نگفته در این جستار، به‌زعم ما کماکان امکان رسیدگی دیوان به مصوبات شورای عالی و مآلاً ابطال آنها

۱. شماره ۱۶۰۶ مورخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۸ و شماره ۱۶۷۴۷ مورخ ۱۳۸۱/۶/۵ روزنامه رسمی.

امکان پذیر نمی باشد^۱ لکن این بدان معنا نیست که محاکم، حق رسیدگی به شکایات موضوع مصوبه را ندارند. این تصور رایج و اشتباه را باید از ذهن دور کرد که اگر امکان ابطال مصوبه نیست لامحاله محاکم باید به آن ترتیب اثر دهند، چه تلازمی بین عدم امکان ابطال مصوبات و اجرای آنها وجود ندارد. این مهم به خوبی از اصل ۱۷۰ قانون اساسی قابل برداشت است. برابر اصل ۱۷۰ قانون اساسی که مقرر می کند: «قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویب نامه ها و آیین نامه های دولتی که مخالف قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند...»، این وظیفه بر عهده قضات است که از رسیدگی به تصمیمات خلاف قانون دولت خودداری کنند.^۲

به واقع باید گفت اگر مصوبه ای خلاف قانون^۳ توسط مراجع ذی صلاح وضع گردد، تا زمانی که توسط دیوان ابطال نشده است دستگاه های دولتی نمی توانند به بهانه

۱. برای توضیح بیشتر در خصوص عدم رسیدگی دیوان نسبت به مصوبات شورای عالی نک: مجید بنایی اسکویی، پیشین، ص ۶۳۴ به بعد.

۲. ناصر کاتوزیان، مقدمه علم حقوق (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۲)، ص ۱۵۰؛ رضا موسی زاده، پیشین، ص ۱۶۶.

۳. نظر به مباحث اختلافی پیرامون جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و با امان نظر به شرایط ماهوی و شکلی مقرر برای وضع قانون، نظر به فقدان ارزیابی مصوبات شورا به جهت عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع، رعایت اصول تفکیک و استقلال قوا به ویژه قوه قضاییه و وظیفه قانونی این قوه در رسیدگی به شکایات مردم از دولت (اختصاصاً در دیوان عدالت اداری)، باید قائل به این بود که آن دسته از مصوبات شورای عالی که جنبه سیاستگذاری ندارد، در ردیف مقررات دولتی قرار دارد. مصلحت نیز اقتضا دارد چنین باشد، زیرا نباید از یک دستگاه تخصصی در امور فرهنگی توقع داشت تا به تمام اصول قانون اساسی و شرع احاطه داشته باشد و قواعدی هم سنگ قانون مصوب مجلس که مورد ارزیابی شورای نگهبان قرار می گیرد، وضع نماید. ضمن اینکه در ساختار فعلی شورای عالی، کمیته ای حقوقی یا فقهی برای تطبیق مصوبات با قانون اساسی و شرع پیش بینی نشده است. بنابراین، لازم الاجرا بودن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به معنای قانون بودن همه مصوبات فوق نیست، لکن نباید پنداشت اگر مصوبه ای هم ردیف قانون نباشد، نباید به آن ترتیب اثر داد؛ همانند بسیاری از مقررات دولتی که برای دستگاه های مختلف لازم الاجراست، ولی قانون تلقی نمی شود.

در نتیجه، همه دستگاه های اجرایی کشور به رعایت مصوبات شورای عالی در هر سطحی مکلفند و حق ارزیابی مصوبات این نهاد را ندارند، اما این تکلیف برای دادگاهها وجود ندارد، زیرا به موجب اصول مختلف قانون

غیرقانونی بودن مصوبه، از اجرای آن خودداری کنند، لکن به موجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی، این تکلیف از دوش محاکم برداشته شده است. اگرچه محاکم ایران برخلاف برخی از نظام های حقوقی، اختیاری در نادیده گرفتن قانون مصوب مجلس و یا ابطال را ندارند، ولی مصوبات مادون قانون، این وضعیت را ندارند. از این رو، نیز امکان ابطال مقررات در دیوان پیش بینی شده است. حال با فرض امکان ناپذیر بودن ابطال مصوبات مادون قانون، بنا بر اصل فوق، محاکم می توانند به مصوبات خلاف قانون ترتیب اثر ندهند. اختیاری که به موجب اصل مزبور پیش بینی شده نوعی نظارت قضایی است که متأسفانه این موضوع مورد توجه دیوان نبوده و تصور رایج آن است که هرگاه از مصوبات خلاف قانون سخن به میان می آید بحث ابطال آنها موضوع اصلی می باشد ولی این وظیفه دیوان همانند سایر محاکم که در اصل فوق مقرر شده به بوته فراموشی سپرده شده است. بنا به مراتب فوق باید گفت قضات دیوان عدالت اداری از رسیدگی به دعوی ای که مستند آن مصوبه خارج از صلاحیت شورای عالی است باید امتناع کنند. این اختیار صرفاً برای محاکم پیش بینی شده است و به سایر دستگاه های اجرایی تسری نمی یابد.^۱

همچنین به نظر می رسد نظر غالب قضات برخلاف مفاد قرار مذکور باشد، چه نظر به آراء هیات عمومی که پیش تر صادر شده است و رسیدگی هایی که هم اکنون در پرونده های مشابه به غیر از بورسیه های موصوف در شعب مختلف در حال رسیدگی بوده و هست، بیانگر آن است که غالب قضات، مخالف سلب صلاحیت دیوان هستند. طی سال گذشته نیز که به طور استثنایی یکی از پرونده های موصوف به شعبه ۳ دیوان ارجاع شد شعبه مذکور با صالح دانستن خود اقدام به رسیدگی کرده و در نتیجه، دادنامه شماره ۹۴۰۹۹۷۰۹۰۰۳۰۰۳۱ مورخ ۱۳۹۴/۶/۶ صادر گردید که پس از طی مراحل

← اساسی، اولاً به استناد اصل ۱۷۰ قانون اساسی محاکم قضایی می توانند از ترتیب اثر دادن به مصوبات مخالف قوانین اساسی و عادی (و همچنین مخالف شرع) امتناع نمایند؛ ثانیاً، دیوان می تواند به ابطال چنین مصوباتی اقدام نماید. به عبارت دیگر، ترتیب اثر ندادن به برخی از مصوبات شورای عالی به موجب قانون اساسی صرفاً برای محاکم در مقام قضاوت پیش بینی شده است. مجید بنایی اسکویی، پیشین، ص ۶۴۵.

۱. همان، ص ۶۶۱.

اعتراض به موجب دادنامه شماره ۹۴۰۹۹۷۰۹۰۵۶۰۲۴۷۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۴ شعبه ۱ تجدیدنظر دیوان قطعی شده است.^۱

علاوه بر این باید یادآور شد رئیس قوه قضاییه به عنوان عالی‌ترین رکن قضایی کشور ضمن مخالفت با مصوبه فوق مبنی بر تحدید قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری، بر صلاحیت قضات هنگامی که حقوق آنها از سوی دولت مورد تضییع قرار می‌گیرد، تأکید نموده است.^۲

۴- با توجه به اصول مسلم حقوقی و مطابق اصول ۲۱، ۳۲، ۳۴، ۳۶، ۳۷، ۶۱، ۱۰۶، ۱۴۰، ۱۵۹ و ۱۷۲ قانون اساسی، مسئله ضرورت رعایت صلاحیت دادگاه‌ها مورد توجه نظام حقوقی کشور بوده است، لذا بی‌توجهی به حدود مسئولیت و رعایت نکردن صلاحیت به اساس حکم صادره از سوی دیوان عدالت اداری آسیب می‌زند و اعتبار آن را مخدوش می‌کند. از این‌رو، نفی دیر هنگام صلاحیت خودخواسته دیوان،^۳ موجب بی‌اعتباری بسیاری از احکامی خواهد شد که در سالیان متمادی از سوی شعب مختلف دیوان صادر شده است و مجدداً باید رسیدگی شوند.^۴

۵- با بررسی ساده معلوم خواهد شد که چه میزان قابل توجهی از پرونده‌هایی که سابقاً رسیدگی شده‌اند در معرض ابطال قرار خواهند گرفت. ضمن آنکه هم‌اکنون نیز پرونده‌های متعددی در موضوعات مشابه (بجز شکایات معروف به بورسیه‌ها) در شعب مختلف دیوان، مطرح و منجر به صدور رأی می‌شوند که در

۱. در تأیید نظر غالب قضات، علاوه بر موارد یادشده می‌توان به برخی از آراء صادره در محاکم عمومی نیز استناد کرد. برای مثال، و به مناسبت طرح دعوی از سوی یکی از اعضای هیأت علمی، موضوع رعایت مصوبه ۶۳۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی مطرح شده است لکن شعبه ۸۶ دادگاه حقوقی تهران و مآلاً شعبه ۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، به‌رغم مصوبه موصوف، خود را صالح به رسیدگی دانسته‌اند و النهایه رأی نهایی شماره ۹۱۰۹۹۷۰۲۲۰۸۰۸۷۱ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱ صادر گردید.

۲. همان، ص ۶۵۹.

۳. با توجه به مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۸۵ و تصمیم دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲، تمامی رسیدگی‌های دیوان و مآلاً اعتبار آراء صادره توسط شعب در موارد مشابه محل تردید است.

۴. سیدعباس تولیت، «صلاحیت محاکم دادگستری و صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی»، دیدگاه‌های حقوق اساسی، ش ۱۷ و ۱۸ (بهار و تابستان ۱۳۷۹): ص ۳۹.

صورت پذیرش مصوبه فوق، باید کلیه شعب از رسیدگی، امتناع شوند و قرار عدم صلاحیت خود را صادر کنند.

۶- در پایان باید گفت اقدام اشتباه و ناروای دیوان که در نوع خود نادر و در این سطح گسترده، بی‌سابقه بوده است در صورت تثبیت و ایجاد رویه، تالی فاسدی در پی خواهد داشت که موجب تضییع حقوق اشخاص و حتی عامل مشکلاتی برای دستگاه قضا خواهد شد.

فهرست منابع

۱. آشنایی با شورای عالی انقلاب فرهنگی، تهران: دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، چاپ اول، ۱۳۹۰.
۲. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، تهران: اداره کل قوانین مجلس، چاپ اول، ۱۳۶۹.
۳. بنایی اسکویی، مجید، «تحدید قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۵، ش ۴، زمستان ۱۳۹۴.
۴. تولیت، سیدعباس، «صلاحیت عام محاکم دادگستری و صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، ش ۱۷ و ۱۸، بهار و تابستان ۱۳۷۹.
۵. جلالی، محمد، «نقد رأی دیوان عدالت اداری درباره ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، حقوق اساسی، ش ۳، زمستان ۱۳۸۳.
۶. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۲.
۷. مرکز مالگیری، احمد، حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم، زمستان ۱۳۸۵.
۸. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری (۱-۲) کلیات و ایران، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۷.
۹. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۳.