

# صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی

ابوالفضل درویشوند<sup>۱</sup>

## چکیده

یکی از مهم‌ترین اصول حاکم بر حکمرانی، اصل «حاکمیت قانون» است. از اثرات و لوازم مهم اصل حاکمیت قانون این است که تمامی مقررات مادون باید از قوانین و مقررات برتر تبعیت کرده و مغایر آنها نباشند. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز با پذیرش این اصل، بر عدم مغایرت قواعد مادون با قواعد مافوق تأکید شده است. به موجب اصل (۴) قانون اساسی تمامی قوانین و مقررات باید از موازین شرع تبعیت کنند. همچنین براساس بندهای مختلف سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری از جمله بند (۲) این سیاست‌ها، نظارت بر قوانین و مقررات از جهت عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است. در نظام حقوقی ایران، براساس اصول (۱۷۰) و (۱۷۳) قانون اساسی، نظارت قضایی بر رعایت موازین شرع و قانون اساسی در مقررات بر عهده دیوان عدالت اداری قرار داده شده است. از سوی دیگر شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی دو نهاد مهم دارای صلاحیت در حوزه وضع قواعد لازم‌الاجرا هستند که براساس تبصره (۲) ماده (۱۲) قانون دیوان عدالت اداری، نظارت قضایی بر مصوبات این شوراها اگر در حوزه صلاحیت خود عمل کنند، از صلاحیت دیوان خارج شده است. البته مرجع تشخیص اینکه کدام یک از مقررات خارج از صلاحیت این دو نهاد بوده است نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. نظارت بر عدم مغایرت هرگونه مقرراتی که توسط شوراها زیر مجموعه این دو نهاد وضع شود، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده شده است.

**کلیدواژگان:** حاکمیت قانون، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، دیوان عدالت اداری، حق دادخواهی، نظارت قضایی.

۱- عضو هیأت علمی گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران؛ a.darvishvand@modares.ac.ir

## مقدمه

نظارت بر اجرا و تبعیت از قوانین بالادستی توسط نهادهای مختلف دولتی و غیردولتی، همواره در نظام‌های حقوقی مختلف دنیا مورد توجه اندیشمندان و حقوقدانان قرار گرفته است. این موضوعات که مطابق اصول حقوقی باید مورد نظارت قرار گرفته و شامل «تصمیمات و اقدامات» و «مقررات» نهادهای مذکور می‌باشند، تحت تشریفات و ضوابط مشخصی قابل پیگیری هستند، که برای پیگیری مغایرت یا عدم مغایرت آن با قوانین بالادستی، نهادهایی تعیین گردیده و فرایندهای قانونی در نظر گرفته شده است.

در نظام حقوقی ایران نیز برای تضمین تبعیت از تصمیمات و اقدامات و مقررات نهادهای مختلف کشور از قانون اساسی، شرع و قوانین عادی، نهادهای مشخصی در نظر گرفته شده است و به طور خاص، نظارت بر عدم مغایرت مقررات با مصوبات بالادستی مذکور، به دیوان عدالت اداری واگذار شده است. در این میان، با توجه به اینکه نهادهای مختلف مقررگذار در نظام حقوقی کشور، دارای ماهیت‌های حقوقی متفاوتی بوده و خصوصیات و ویژگی‌های مختلفی را دارا می‌باشند، بنابراین رسیدگی به شکایات علیه مقررات آنان نیز دارای شرایط متفاوتی می‌گردد. لکن در برخی از موارد، رسیدگی به مقررات برخی از نهادها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده نشده یا نسبت به آن اختلاف نظراتی وجود دارد.

دو مورد از مهم‌ترین نهادهای مقررگذار در کشور که عبارتند از «شورای عالی انقلاب فرهنگی» و «شورای عالی فضای مجازی»، که به فرمان مقام ولایت فقیه تأسیس گردیده‌اند، در طول سال‌های مختلف، اقدام به تصویب مقررات زیادی نموده‌اند. اما در خصوص شمول یا عدم شمول نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات مذکور، اختلاف نظرات زیادی پیش آمده و در تصویب قوانینی که در خصوص دیوان عدالت بوده‌اند نیز محل اختلاف بسیاری بین قانون‌گذاران کشور گردیده است.

به همین منظور، در این مقاله که به صورت توصیفی - تحلیلی نوشته شده است، در ابتدا به مبانی حقوقی تأسیس شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی پرداخته شده و وظایف و مأموریت‌های آن‌ها به طور کلی بیان گردیده و سپس در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات علیه مقررات آنان مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به مقررات مختلف کشور، کتاب‌ها و مقالاتی نوشته شده است؛ لکن جامع‌ترین و مرتبط‌ترین کتابی که در این مورد تدوین گردیده، کتاب

«صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» از دکتر غلامرضا مولاییگی و دکتر حسین محمدی (با آخرین چاپ در سال ۱۴۰۲) می‌باشد، که به طور مفصل به این موضوع پرداخته است.

### **الف) مبانی حقوقی تأسیس شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی**

با پیروزی انقلاب اسلامی و توجه مسئولین به امر «فرهنگ» در نظام جمهوری اسلامی ایران، امام خمینی (ره) بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران، با صدور پیام نوروزی ابتدای سال ۱۳۵۹، فرمان تأسیس شورای عالی انقلاب فرهنگی را صادر نمودند. مطابق بند (۱) پیام مذکور، به ایجاد «انقلاب اساسی در دانشگاه‌های سراسر کشور»، «تصفیه‌ی اساتید مرتبط با شرق و غرب» و «تبدیل دانشگاه به محیطی سالم برای تدوین علوم عالی اسلامی» تأکید گردیده بود. بقا و ماندگاری این نهاد برای سال‌های بعدی، توسط امام خمینی (ره) و سپس مقام معظم رهبری مورد تأیید قرار گرفت و صلاحیت این شورا نیز که در ابتدا در خصوص دانشگاه‌های کشور به رسمیت شناخته شده بود، در سال‌های بعد به حوزه‌های دیگری نیز تسری پیدا کرد و این شورا تبدیل به نهاد مقررگذار مهمی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران گردید. در حال حاضر، شورای یادشده در سه حوزه «سیاست‌گذاری، تدوین ضوابط و نظارت» فعالیت دارد.

علاوه بر این، با توجه به اینکه یکی دیگر از حوزه‌هایی که در چند دهه‌ی اخیر مورد توجه بسیاری از اندیشمندان در دنیا قرار گرفته است، «فضای مجازی» و آثار و تبعات آن بر حکومت‌ها و جوامع می‌باشد و این موضوع در کشور ما نیز اهمیت پیدا کرده و آثار مثبت یا سوء فراوانی بر کشور از جهات مختلف سیاسی، فرهنگی و اقتصادی به وجود آورده است، علیهذا مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۰/۰۲/۱۷ طی حکمی اقدام به تأسیس شورای عالی فضای مجازی نمودند. در این حکم، علت تشکیل شورای مذکور به این صورت اعلام گردید که با توجه به لزوم سرمایه‌گذاری وسیع و هدفمند در جهت بهره‌گیری حداکثری از فرصت‌های ناشی از فضای مجازی در جهت پیشرفت همه‌جانبه کشور و ارائه خدمات گسترده و مفید به اقشار گوناگون مردم و همچنین ضرورت برنامه‌ریزی و هماهنگی مستمر به منظور صیانت از آسیب‌های ناشی از آن، نیازمند ایجاد نقطه‌ی کانونی متمرکز برای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و هماهنگی در فضای مجازی است. مضاف بر آن، در این حکم در خصوص شورای یادشده اعلام گردید که «لازم است به کلیه‌ی مصوبات آن ترتیب آثار قانونی داده شود». همچنین در انتهای این حکم، شورای مذکور ملزم به ایجاد «مرکز ملی فضای مجازی کشور» شد تا «اشراف کامل و به روز نسبت به فضای مجازی در سطح داخلی و جهانی و تصمیم‌گیری نسبت به نحوه مواجهه فعال و خردمندانه کشور با این موضوع از حیث سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و محتوایی

در چارچوب مصوبات شورای عالی و نظارت بر اجرای دقیق تصمیمات در همه سطوح تحقق یابد» و اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی کشور نیز در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۳۱ به تصویب شورای عالی فضای مجازی رسید.

بنا به توضیحات فوق، دو نهاد شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و نهادهای زیرمجموعه آنها در طول سال‌های پس از تأسیس، اقدام به تصویب مقررات متعددی کرده و در حوزه‌های مختلفی دارای تأثیرگذاری بالایی بوده‌اند؛ به گونه‌ای که مصوبات آنان مافوق و یا نهایتاً هم‌تراز با قوانین عادی محسوب شده و تا مدتی پیش، امکان رسیدگی به شکایات علیه آنان به صورت مطلق وجود نداشته است.

### **ب) نظارت قضایی بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و نهادهای زیرمجموعه**

موضوع نظارت قضایی بر تصمیمات اداری و مقررات دولتی در قوانین اساسی پیش از انقلاب سابقه نداشت و از نوآوری‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. در قانون اساسی به موجب اصول (۱۷۰) و (۱۷۳) محدوده صلاحیت دیوان عدالت اداری مشخص شده است. اولین قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰ تصویب شد و به موجب جزء (پ) بند (۱) ماده (۱۱) آن رسیدگی نسبت به شکایات از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها، در زمره صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته شد.

با توجه به اینکه در آن زمان، از دو شورای عالی مبحث‌عنه، صرفاً شورای عالی انقلاب فرهنگی تأسیس شده بود، بنابراین در خصوص مصوبات آن نیز اختلاف نظرات قابل توجهی وجود نداشت و رویه ثابتی برای آن ایجاد شده بود. چرا که تلقی از جزء (پ) بند (۱) ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری این بود که رسیدگی به شکایات نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. بر این اساس نیز دیوان عدالت اداری با رسیدگی نسبت به شکایات از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، برخی از مصوبات این شورا را به دلیل مغایرت با شرع و یا قانون اساسی ابطال می‌کرد.

این وضعیت تا هنگام تصویب قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۵ ادامه داشت. لکن در سال ۱۳۸۳ رئیس وقت قوه قضائیه اقدام به استفسار از شورای نگهبان در خصوص محدوده صلاحیت دیوان عدالت اداری در اصل (۱۷۰) قانون اساسی و شمول این اصل بر مقررات مصوب نهادهای خارج از قوه مجریه کرد، که تفسیر شورای نگهبان در پاسخ به این استفسار، رویه قانونگذاری در

خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری را در قانون بعدی تحت تأثیر قرار داد. این شورا به موجب نظریه شماره ۹۳۸۷/۳۰/۸۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ اعلام داشت: «با توجه به قرینه «قوه مجریه» در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی، مقصود از تعبیر «دولتی» در این اصل قوه مجریه است».

بنابراین نظریه مذکور، اولین تأثیر خود را در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ گذاشت. لازم به ذکر است که در بند (۱) ماده (۲۰) لایحه پیشنهادی قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۵، رسیدگی به اعتراض اشخاص حقیقی یا حقوقی نسبت به تصویب نامه‌ها، آیین نامه‌ها و تصمیمات اداری و سایر مقررات و نظامنامه‌های صادره از قوای سه گانه، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از حیث مخالفت مدلول آن‌ها با احکام شرع و یا مغایرت آن‌ها با قانون اساسی یا عادی و یا خارج بودن آن‌ها از حدود اختیارات مرجع تصویب کننده، در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته شد.

با توجه به نظر تفسیری، شورا در هنگام تصویب قانون دیوان عدالت اداری، قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری را محدود به قوه مجریه دانست و همین امر موجب شد مجلس شورای اسلامی در راستای تأمین نظر شورای نگهبان اقدام به تصویب تبصره (۱) ماده (۱۹) قانون دیوان نموده و رسیدگی نسبت به شکایات از مصوبات برخی از نهادها از جمله شورای عالی انقلاب فرهنگی را از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج دانست. پس از تصویب تبصره مذکور، دیوان رسیدگی به شکایات نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را در صلاحیت خود نمی‌دانست و اقدام به رد شکایات در این خصوص می‌کرد.

رویه مذکور تا تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۹۲ ادامه پیدا کرد و در اواخر سال ۱۳۹۰ نیز اولین جلسه شورای عالی فضای مجازی با ریاست رئیس جمهور برگزار گردید. در هنگام تصویب قانون سال ۱۳۹۲ نیز مجدداً موضوع صلاحیت دیوان نسبت به رسیدگی به شکایات در خصوص مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مورد تصریح قانونگذار قرار گرفت. بر اساس ماده (۶۲) مصوبه مجلس، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در مواردی که خارج از حدود اختیارات و وظایف این شورا باشد، قابل شکایت و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان دانسته شد.

لکن شورای نگهبان این ماده را مغایر اصول (۵۷)، (۱۷۰) و (۱۷۳) قانون اساسی دانست و همین امر نیز موجب شد تا ماده مذکور برای رفع ایراد شورای نگهبان نسبت به مصوبه توسط مجلس شورای اسلامی حذف شود. با حذف ماده مذکور و تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲، موضوع صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به رسیدگی به شکایات از

مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، با ابهاماتی مواجه شد. پس از تصویب قانون مذکور توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، با توجه به اعتراض شورای عالی انقلاب فرهنگی نسبت به عدم استئنا شدن این نهاد از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری، مقام معظم رهبری موضوع را جهت اصلاح مصوبه مذکور، به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع دادند که با توجه به ابلاغ قانون، اقدامی در راستای اصلاح موضوع مذکور صورت نگرفت.

بنابراین وضعیت عدم امکان شکایت از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، تا تصویب اصلاحات سال ۱۴۰۲ قانون دیوان عدالت اداری ادامه داشت. مجلس شورای اسلامی در تصویب اصلاحات سال ۱۴۰۲، مطلق مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری اعلام کرد و مصوبات شورای عالی فضای مجازی نیز مشروط به «در حوزه صلاحیت شورای عالی فضای مجازی بودن»، خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته شد. لازم به ذکر است که شورای عالی فضای مجازی نیز که در سال ۱۳۹۰ با فرمان رهبری تأسیس شد، وضعیتی مشابه با شورای عالی انقلاب فرهنگی داشت.

با تصویب این موضوع در مجلس، مصوبه مذکور، از سوی هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مغایر با سیاست‌های کلی نظام اعلام شد و مجلس نیز در راستای رفع ایراد مذکور، تبصره مورد بحث را به شرح ذیل اصلاح کرده و در نهایت به این صورت تصویب شد:

تبصره (۲) ماده (۱۲) قانون دیوان عدالت اداری (الحاقی ۱۴۰۲/۲/۱۰) - رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در حوزه تحت صلاحیت این نهادها از شمول حکم این ماده خارج است، لیکن رسیدگی به مصوبات و تصمیمات زیرمجموعه های شوراهای مذکور از قبیل هیأت (کمیسیون)ها، کارگروه (کمیته)ها، شوراهای ستادها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد.

### نتیجه‌گیری

با توجه به اصول (۴)، (۱۷۰) و (۱۷۳) قانون اساسی و بندهای مختلف سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری از جمله بند (۲) این سیاست‌ها، نظارت بر قوانین و مقررات از جهت عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است. از جمله مقرراتی که باید بر آنها نظارت شود تا مغایر موازین شرع و قوانین برتر نباشد مصوبات شوراهای عالی فضای مجازی و انقلاب فرهنگی و شوراهای زیر مجموعه این دو نهاد است.

بر اساس تبصره (۲) ماده (۱۲) قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در حوزه صلاحیت این نهادها از شمول نظارت قضایی دیوان عدالت اداری خارج شده است؛ البته این در صورتی است که این دو نهاد در حوزه صلاحیت خود وضع قاعده کرده باشند. این حکم شامل رسیدگی به مصوبات و تصمیمات زیرمجموعه‌های شوراهای مذکور از قبیل هیأت (کمیسیون)ها، کارگروه (کمیته)ها، شوراهای ستادها نیست و نظارت قضایی بر مصوبات این مراجع، به طور مطلق در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد.

بنابراین برای جمع‌بندی می‌توان به طور کلی گفت که:

الف- رسیدگی به شکایات نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در مواردی که مصوبات این شوراهای خارج از حدود صلاحیت آنها نباشد، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار ندارد. البته این موضوع نافی حق مراجعه شهروندان به دادگاه‌های عمومی بر اساس اصول (۳۴) و (۱۵۹) قانون اساسی برای تظلم‌خواهی نسبت به مصوبات این شوراهای نیست.

ب- علاوه بر این، بر اساس اصل (۱۷۰) قانون اساسی در صورتی که قضات دادگاه‌ها مصوبات این شوراهای را مغایر شرع یا قانون و خارج از حدود اختیار آنها بدانند، مکلفند به آنها ترتیب اثر ندهند.

پ- رسیدگی به شکایات نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در مواردی که مصوبات این شوراهای خارج از حدود صلاحیت آنها باشد، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد.

ت- رسیدگی به شکایات نسبت به مصوبات هیأت (کمیسیون)ها، کارگروه (کمیته)ها، شوراهای ستادها زیرمجموعه شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد.

## کتابنامه

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۶). مبانی سیاست (جامعه‌شناسی سیاسی)، تهران: توس، چاپ هفتم.
۲. امامی، محمد؛ استوارسنگری، کوروش (۱۳۹۱). حقوق اداری، ج ۲، تهران: میزان، چاپ دوم.
۳. دومیشل، آندره (۱۳۷۶). حقوق عمومی، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، تهران: دادگستر.
۴. سنجابی، کریم (بی تا). حقوق اداری، ج ۱، بی نا، چاپ سوم.
۵. صدرالحفاظی، نصراله (۱۳۷۲). نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار.
۶. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۰). حقوق اساسی، تهران: میزان، چاپ هفتم.
۷. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰). حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ هفدهم.
۸. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵). حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم.
۹. مولاییگی، غلامرضا؛ محمدی، حسین (۱۴۰۲). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جاودانه جنگل، چاپ هفتم.
۱۰. هاشمی، محمد (۱۳۸۳). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، چاپ نهم.
۱۱. هداوند، مهدی (۱۳۸۹). حقوق اداری تطبیقی، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).