

## بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۱/۲۰

غلامحسین الهام\*

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۰۵/۰۵

سید مصطفی میرمحمدی میبدی\*\*

### چکیده

شورای عالی انقلاب فرهنگی یکی از نهادهای حقوقی کشور است که بنا بر حکم ولی فقیه قادر است به وضع مصوبه در مسائل مرتبط با مقوله فرهنگ بپردازد. این اختیار، تداخل مصوبات این نهاد را با مصوبات دیگر دستگاهها موجب می‌شود. در تحقیق پیش‌رو با استناد به قانون اساسی و قواعد حقوقی به بحث و بررسی پیرامون تداخل و تعارض مصوبات و تصمیمات مجلس شورای اسلامی، قوه مجریه و مجمع تشخیص مصلحت نظام با شورای عالی انقلاب فرهنگی پرداخته شده و با در نظر گرفتن این نکته که شورا حق سیاست‌گذاری در امور فرهنگی را دارد، نتیجه گرفته شده که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به شرط رعایت محدوده اختیارات خود، برتر از سه دستگاه دیگر است و مجلس، دولت و مجمع، حق تصویب مصوبه‌ای معارض با مصوبات قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی را ندارند. البته، آن دسته از مصوبات مجمع که مطابق با بند ۸ اصل ۱۱۰ تصویب می‌شود، از این قاعده مستثناست.

### واژگان کلیدی

شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوه مجریه، ولایت مطلقه فقیه، قانون اساسی، سیاست‌گذاری

\* استادیار و مدیر گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

info@elham.ir

\*\* دانشجوی مقطع دکتری رشته حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)

mostafa974@yahoo.com

## مقدمه

پس از وقوع انقلاب اسلامی به اقتضای ایده و آرمان‌هایی که انقلابی‌ها دنبال می‌کردند، برخی ساختارها و نهادهای جدید در کشور، پیش‌بینی شد که تا قبل از آن در سپهر اداری کشور، سابقه نداشت. یکی از مهم‌ترین این بدایع، «شورای عالی انقلاب فرهنگی» بود. شورایی که امروز، نهاد مهم، تصمیم‌گیر و سرنوشت‌ساز در عرصه فرهنگ و آموزش عالی است.

از این شورا به‌صراحت نامی در قانون اساسی چه در تدوین اولیه این قانون و چه در بازنگری آن در سال ۱۳۶۸- نیامده است و اصل تأسیس این شورا، اختیار تصمیم‌گیری، تأیید شرح وظایف ۲۸‌گانه آن و موارد دیگری از این قبیل با حکم ولی فقیه و وفق اصول ۵، ۵۷ و ۱۰۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صورت گرفته است.

اطلاق اصول ۵ و ۱۰۷ قانون اساسی به ولی فقیه چنین اجازه‌ای را می‌دهد که مطابق با مصالح کشور و تحت نظارت مجلس خبرگان رهبری، احکام و فرامین مقتضی را صادر نماید.

در اصل ۱۰۷ گفته شده کسی که به رهبری جامعه می‌رسد، «ولایت امر و همه مسئولیت‌های ناشی از آن را بر عهده دارد». استفاده این اصل از لفظ عام «همه» نشان می‌دهد که در این اصل، اختیارات و مسئولیت‌های ولی فقیه به‌صورت مطلق ذکر شده و آن را به قید خاصی تخصیص نروده است؛ یعنی مطابق با این عبارت از اصل ۱۰۷ قانون اساسی، ولی فقیه در نظام اسلامی دارای تمامی مسئولیت‌های اداره و رهبری و هدایت جامعه به سوی کمال، سعادت، حفظ امنیت، استقلال کشور و امت اسلامی است. پس رهبر به حسب مسئولیت الهی که بر عهده او واگذار شده و همچنین، با توجه به اختیارات بسیار مهمی که از جانب خداوند متعال به او اعطاء شده و ملت هم اعمال چنین اختیاراتی را برای حفظ نظام و اداره آن پذیرفته است، موظف است با کمال اقتدار و قاطعیت، این اختیارات محوله را به‌درستی اعمال نماید و از انجام آنچه که مصالح نظام را تأمین می‌کند و در پیشرفت جامعه مفید و مؤثر است، خودداری ننماید (شعبانی، ۱۳۷۳، ص ۱۳۹).

در اصل ۵ قانون اساسی نیز عبارت‌های ولایت امر و امامت امت به صورت مطلق و بدون قید آمده است (جوادی آملی، ۱۳۸۳، ص ۴۷۶). بنابراین، با اتکاء به این اصل می‌توان تمام اختیاراتی که در منابع شرعی بر عهده ولی امر و امام امت گذاشته شده را برای فقیه جامع‌الشرایطی که مردم ولایت او را پذیرفته‌اند، ثابت دانست.

گذشته از این موارد اضافه شدن واژه "مطلقه" در بازنگری سال ۱۳۶۸ باعث شد تا اصل ۱۱۰ قانون اساسی از ایراد انحصار ادعایی مخالفان کاملاً خارج شود. مقصود از ولایت مطلقه فقیه آن است که فقیه در زمان غیبت امام معصوم(ع) تمام اختیارات حکومتی پیامبر اکرم(ص) و ائمه هدی(ع) (به استثنای آن مواردی که مطابق با نص، به انحصار تحت اختیار آنان بوده است) را داراست و در این راستا امامت امت، صرفاً وظیفه دارد تا مصالح اسلام و کشور اسلامی را در نظر بگیرد.

به همین اعتبار است که امام خمینی(ره) در تعریف ولایت مطلقه می‌گوید: حاکم می‌تواند از «هر امری»، چه عبادی و چه غیرعبادی، تا زمانی که جریان آن مخالف مصالح اسلام است، جلوگیری نماید (امام خمینی(ره)، ج ۲، ص ۴۶۷) و یا آنکه فقیه می‌تواند به اقتضای مصالح، مردم را به اوامری که صلاح می‌داند، فرمان دهد (امام خمینی(ره)، ج ۲۰، ص ۴۵۲).

با این اوصاف، مطابق با قانون اساسی کشور در صورتی که مصلحت ایجاب کند، مانعی برای ولی فقیه در جهت تأسیس یک نهاد جدید مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و اعطای اختیار تصویب مصوبات مختلف به آن وجود نخواهد داشت.

اما تصویب مصوبات مختلف توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی باعث شده تا در عمل، مصوبات و تصمیمات نهادهای دیگر با مصوبات شورا تداخل پیدا کند و این تلاقی به خصوص درباره دو نهاد شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجلس شورای اسلامی نمود بیشتری داشته است.

در این مقاله تلاش می‌شود تا دریافت در بزنگاه تضاد و تعارض، مصوبات هریک از سه نهاد مجلس شورای اسلامی، قوه مجریه و مجمع تشخیص مصلحت نظام با تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی کدام یک را باید مقدم فرض کند و مصوبه کدام نهاد را باید بدون اثر تلقی نمود.

### ۱. تداخل وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی با مجلس شورای اسلامی

وضع قانون، یکی از وظایف اصلی مجلس است؛ یعنی آنچه در تعریف و قلمرو قانون جای می‌گیرد، قاعدتاً در حیطه صلاحیت‌های مجلس شورا است. صلاحیت مجلس، عام و کلی و شامل است و مجالس مقننه حق دارند در کلیه زمینه‌ها و موضوعات مربوط به دولت-کشور بحث، مذاکره و تأمل کنند و در آخر کار، مقررات وضع نمایند (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۲۱۳).

از سوی دیگر، شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز بنا بر یکی از منابع مهم حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، یعنی حکم حکومتی ولی فقیه، اجازه وضع مصوبه در حدود اختیارات خود دارد؛ زیرا هم در حکم تشکیل این شورا (صحیفه امام، ج ۱۲، ص ۴۳۱) و هم در پاسخ امام خمینی (ره) به سؤال رئیس وقت شورا درباره ماهیت قانونی دادن به مصوبات این نهاد (صحیفه امام، ج ۱۹، ص ۱۷۱)، به این مسئله تصریح شده است؛ اما یکی از مسائل مهمی که در این زمینه وجود دارد، آن است که ارزش و جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به درستی تبیین نشده است.

البته عملاً شورای نگهبان تاکنون بعضی قوانین مجلس را به دلیل معارض بودن با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی رد کرده است. شورای نگهبان در نظریه شماره ۸۱/۳۰/۱۹۴۳ خود که در تاریخ ۵ آذر ۸۱ صادر شده است با استناد به اصل ۵۷ قانون اساسی به این نکته اشاره کرده که مجلس نمی‌تواند برخلاف مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، طرح یا لایحه‌ای تصویب کند (مرکز تحقیقات...، مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۳، صص ۱۷۹-۱۸۶).

درحالی‌که بر اساس اصول نود و یکم و نود و چهارم قانون اساسی، شورای نگهبان وظیفه دارد مصوبات مجلس را از لحاظ عدم مغایرت با «احکام اسلامی» و «قانون اساسی» تطبیق بدهد و تطبیق این قوانین با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، خواسته قانون اساسی از شورای نگهبان نیست.

البته ممکن است گفته شود که شورای نگهبان برای این‌گونه نظریات خود با استناد به اصل ۵۷، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را حکم حکومتی و به مثابه سیاست‌های ابلاغی از سوی ولی فقیه تلقی می‌کند.

این تفسیر ناشی از ابهام عبارت «ترتیب اثر دادن» در حکم امام خمینی (ره) است. توضیح اینکه از ابتدای تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی که تا پیش از سال ۱۳۶۳ ستاد انقلاب فرهنگی خطاب می‌شد، اختلافات زیادی بر سر ماهیت مصوبات این شورا که نامی از آن در قانون اساسی برده نشده است، به وجود آمد. دامنه این اختلافات تا بدانجا کشیده شد که رئیس جمهور وقت که طبعاً ریاست شورای عالی انقلاب فرهنگی را هم بر عهده داشت، در این باره درخواستی را از امام خمینی (ره) به این شرح مطرح می‌سازد:

«بسم الله الرحمن الرحيم. محضر مبارک رهبر انقلاب حضرت آیت الله العظمی امام خمینی (مدظله العالی) شورای عالی انقلاب فرهنگی، برای تأمین اهداف و دستوراتی که در حکم حضرت عالی بدان تصریح شده، ناچار است ضوابط و قواعدی وضع کند. همکاری و دخالت قوه قضاییه در موارد لزوم، منوط به آن است که مصوبات این شورا دارای اعتباری در حد قانون باشد. مستدعی است نظر شریف در این باره را ابلاغ فرمایند. سید علی خامنه‌ای».

امام خمینی (ره) در پاسخ به این درخواست، این‌گونه حکم می‌کنند: «بسمه تعالی. ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند، باید ترتیب آثار داده شود. ۶ اسفند ۱۳۶۳. روح الله الموسوی الخمينی» (امام خمینی، ج ۱۹، ص ۱۷۱).

اگر قائل شویم منظور امام خمینی (ره) این بوده که سایر نهادهای کشور، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را مصوباتی قانونی و دارای اعتبار تلقی نمایند، در این صورت رهبری، صرفاً اصل این ساختار را ایجاد و تأیید نموده است و مصوبات آن را معتبر دانسته<sup>۱</sup> و این به آن معنا نیست که تمام مصوبات این شورا، دستورات ولی فقیه و «حکم حکومتی» باشد و سایر نهادها حق نداشته باشند که این مصوبات را نقض نمایند، مگر آنکه ولی فقیه اعتباری بالاتر از قانون عادی (برای مثال، سیاست‌گذاری) را برای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی تقویم نموده باشد که طبعاً در این صورت

مجلس قادر نخواهد بود به وضع قانونی متعارض با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بپردازد.

اما اگر عبارت امام(ره) مبنی بر ترتیب آثار دادن به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را این‌گونه تبیین کنیم که منظور امام خمینی(ره) از ترتیب اثر دادن، مقصودی حداکثری بوده است، به این معنی که علاوه بر اینکه مصوبات شورا دارای اعتبار است بلکه باید حتماً این مصوبات اجرایی هم بشود و دستگاه‌های مختلف نباید به هر دلیلی مانند تصویب قانونی معارض با مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی و یا متروک گذاشتن این مصوبات، از اجرای آن‌ها خودداری کنند، در این صورت، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مشروط به آنکه در حدود مقرر تصویب شوند، بر مصوبات سایر نهادها ترجیح دارد و به این ترتیب، مجلس قادر نخواهد بود مصوبه‌ای مغایر با مصوبه شورا را تصویب کند.

از تأمل در احکام و سخنان مقام معظم رهبری، حضرت آیت‌الله خامنه‌ای و جمع آن با حکم امام خمینی(ره)، درمی‌یابیم که چه تفسیر اول از حکم امام و چه تفسیر دوم را بپذیریم، در هر حال، یک نتیجه بیشتر حاصل نمی‌شود و آن اینکه مجلس، نمی‌تواند مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را نقض نماید، اگرچه فحوای کلام رهبری، بیشتر مؤید تفسیر دوم است.

ایشان در جمع اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۲۰ آذر ۱۳۷۵ می‌فرمایند: «مصوبات اینجا [شورای عالی انقلاب فرهنگی] باید اجراء شود. حالا باید ترتیبی داده بشود که آن چیزی را که مورد نظر شریف ایشان بود [فرمان امام خمینی(ره) درباره اعتبار مصوبات شورا] - به نظر ما هم همین خوب است که ما بتوانیم کاری بکنیم که آنچه اینجا تصویب می‌شود - حتماً اجرا بشود. به صورتی نباشد که اینجا یک عده از افراد متفکر، صاحب منزلت فرهنگی، فکری، اجتماعی و غیره بنشینند و چیزی را تصمیم‌گیری بکنند، بعد ناگهان برای مثال، مجلس در حاشیه یک مصوبه، بی‌نتیجه شود، این مصلحت نیست. گاهی می‌شود از طرف دستگاهی یک مصوبه به مجلس برده می‌شود که یک گوشه آن به چیزی اشاره دارد که به کلی همه آنچه را که این مجموعه نشسته‌اند، فکر و کار کرده‌اند، از بین می‌برد؛ این‌گونه نباشد.

این را نمی‌خواهیم» (<http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=9615>) آخرین مشاهده: ۹۱/۲/۲۲.

همان‌گونه که می‌بینیم، مقام معظم رهبری به‌صراحت، از اینکه مجلس، مصوبه شورا را نقض نماید، منع نموده‌اند.

از سوی دیگر، ایشان ضمن بیانات مختلفی، شأن شورای عالی انقلاب فرهنگی را «سیاست‌گذاری» معرفی نموده‌اند و تدبیر سیاست‌های کلان فرهنگی را برعهده این شورا قرار داده‌اند. ایشان در جمع اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۲۳ آذر ۷۸ می‌فرمایند: «سیاست‌گذاری راهبردی، بر عهده شورای عالی انقلاب فرهنگی است. در زمینه‌های گوناگون هم، واقعاً سندهای مکتوب و مدون لازم است [در شورا تصویب شود]، که این‌ها سندهای بالادستی قوانین خواهند بود.» (<http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=18308>) آخرین مشاهده: ۹۱/۲/۲۲.

همچنین، معظم له در تاریخ ۱۹ آذر ۷۹ در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌فرمایند: «سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی جامع فرهنگی، نیازمند یک عقل جمعی فعال است و شورای عالی انقلاب فرهنگی با ترکیب جامع و منحصر به فرد خود می‌تواند این نگرش و برنامه کلی را تبیین و تدوین کند.» (<http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=18617>) آخرین مشاهده: ۹۱/۲/۲۲.

مقام معظم رهبری در دیدار با اساتید دانشگاه در تاریخ ۲۲ آبان ۸۱ نیز می‌فرمایند: «گاهی از گوشه و کنار شنیده می‌شود که در نیاز به شورای عالی انقلاب فرهنگی تردید می‌شود؛ نه، اتفاقاً همین موضوع‌هایی که بعضی از دوستان اشاره کردند که باید سیاست‌گذاری شود، باید در مرکزی انجام گیرد که آن مرکز، مرکز قانون‌گذاری نیست - قانون، آن چیزی است که به‌طور روزمره دستگاه خرج می‌کند؛ مثل پول خورد که برای خرج کردن است - بلکه مرکز سیاست‌گذاری است. مرکز سیاست‌گذاری، مرکزی فراتر از مراکز قانون‌گذاری است و با برنامه‌ریزی‌های کلان سروکار دارد که شورای عالی انقلاب فرهنگی مرکز مناسبی برای این کار است. به نظر من در آنجا باید این مسائل مورد مطالعه قرار گیرد» (<http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=3153>) آخرین مشاهده: ۹۱/۳/۸.

همچنین، ایشان در تاریخ ۲۳ خرداد ۹۰ در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌فرمایند: «احساس تلاش، احساس مسئولیت در کل جامعه و عناصر جامعه، این‌ها چیزهایی است که اگر کمبودهایی در آن وجود دارد، مربوط به اختلال فرهنگی است؛ این‌ها باید برطرف شود. کی باید برطرف کند؟ دستگاه‌های میدانی. کی باید سیاست‌گذاری کند، پشتیبانی کند، هدایت کند؟ شما [شورای عالی انقلاب فرهنگی]؛ یعنی اینجا یک چنین قرارگاه عظیمی است» (-[http://farsi.khamenei.ir/speech-](http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=18292) آخرین مشاهده: ۹۱/۲/۲۲).

سیاست‌گذاری در امر کشورداری عبارت از تعیین، تدوین و ارائه ضوابط و موازینی است که در آن مقتضیات کلی دولت اعمال و مصالح جمعی ملت تأمین شود (هاشمی، ۱۳۶۶، ص ۴۹). سیاست‌ها دارا ماهیت مشابه با هنجار حقوقی نیستند و اصولاً مبتنی بر مصلحت‌اندیشی و محاسبه سود و زیان و ملاحظات هزینه-منفعت و بیشتر ناظر به نتایج و آثار سودمند و منفعت‌کثیر هستند (زارعی، ۱۳۸۳، صص ۳۲۷-۳۳۱).

سیاست‌گذاری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران توسط رهبری صورت می‌پذیرد. بند اول اصل ۱۱۰ قانون اساسی به تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی توسط رهبری با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام اختصاص یافته است. اضافه شدن این بند در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ در حقیقت مبین این بود که قوه مقننه را در چارچوبی که توسط رهبر مشخص می‌شود، محدود کند، درحالی‌که اصل هفتاد و یکم به مجلس شورای اسلامی اجازه می‌داد که در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی، قانون‌گذاری کند. به موجب این اصل، مجلس شورای اسلامی محدودیتی به لحاظ موضوع قوانین نداشت و محدودیت مذکور در این اصل مربوط به انطباق مصوبات مجلس با موازین اسلامی و اصول قانون اساسی بود. به موجب بند اول اصل ۱۱۰، مجلس شورای اسلامی افزون بر لزوم رعایت انطباق مصوبات با موازین اسلامی و قانون اساسی، مقید شده که مصوبات آن فراتر از سیاست‌های کلی که توسط رهبری مشخص می‌شود، نگردد (عمید زنجانی، ۱۳۸۷، ص ۲۵۶).

مطابق با قسمت ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند»؛ با توجه به اینکه رهبری همان‌طور



که در سطور پیشین مشاهده شد، تکلیف شورای عالی انقلاب فرهنگی را سیاست‌گذاری در امور فرهنگی تعیین نموده است، می‌توان مسئله مذکور را این‌گونه تحلیل نمود که رهبری نظام، اختیار خود در تعیین سیاست‌های کلی فرهنگی را مطابق با قسمت ذیل اصل ۱۱۰ به شورای عالی انقلاب فرهنگی تفویض نموده است.

بنابراین، تا اینجا می‌توان گفت که کارویژه اصلی شورای عالی انقلاب فرهنگی سیاست‌گذاری است و از آنجا که سیاست‌های کلان، ماورای قانون است که مجلس برای قانون‌گذاری باید مدنظر قرار دهد (ارسطا، ۱۳۸۰، ص ۳۷۷) و سیاست‌گذاری شأنی پایین‌تر از قانون اساسی و بالاتر از قانون عادی دارد (زارعی، ۱۳۸۰، ص ۴۰۰). بنابراین، اولاً شورا قادر نیست خلاف قانون اساسی به وضع مصوبه‌ای بپردازد و ثانیاً، مجلس نیز نباید مصوبه‌ای برخلاف سیاست‌گذاری‌های فرهنگی شورا را تصویب کند و همان مرجعی که (شورای نگهبان) وظیفه دارد انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی را تشخیص دهد، از جمله وظیفه دارد که مصوبات مجلس را با سیاست‌های کلی انطباق دهد (مهرپور، ۱۳۸۰، ص ۳۹۵).

در واقع، سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان بخشی از قانون اساسی (بند یک اصل ۱۱۰) محسوب می‌شوند و بر این اساس، چنانچه مصوبه مجلس مغایر با سیاست‌های کلی باشد، خلاف قانون اساسی است و شورای نگهبان می‌تواند در اجرای بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی، مصوبه مذکور را خلاف قانون اساسی اعلام کند (هاشمی، ۱۳۸۰، ص ۳۹۶).

با نگاهی به شرح وظایف ۲۸ گانه‌ای که برای شورای عالی انقلاب فرهنگی از سوی آن شورا در مصوبه «جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی»، مقرر شده و مورد تأیید مقام معظم رهبری نیز قرار گرفته و در شماره ۱۵۴۰-۱۳۷۶/۱۰/۱۵ روزنامه رسمی کشور منتشر گردیده است، شاهد سه گونه تکلیف برای شورا هستیم.

یک دسته از این تکالیف اساساً ماهیت مصوبه‌گذاری و تصمیم‌گیری ندارد؛ مانند بند ۲ (تجزیه و تحلیل شرایط و جریان‌ات فرهنگی جهان و تبیین تأثیر کانون‌ها و ابزارهای مهم در این زمینه و اتخاذ تدابیر مناسب)، بند ۳ (بررسی و تحلیل شرایط و

جریان‌های فرهنگی، ارزشی و اجتماعی جامعه به‌منظور تعیین نقاط قوت و ضعف و ارائه راه‌حل‌های مناسب)، بند ۴ (بررسی الگوهای توسعه و تحلیل آثار و پیامدهای فرهنگی سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور و ارائه پیشنهادهای اصلاحی به مراجع ذی‌ربط)، بند ۵ (تعیین و تعیین شاخص‌های کمی و کیفی برای ارزیابی وضع فرهنگی کشور)، بند ۶ (بررسی و ارزیابی وضع فرهنگ، آموزش و تحقیقات کشور)، بند ۸ (تهیه و تدوین مبانی و شاخص‌های دانشگاه متناسب با نظام اسلامی و طراحی راه کارهای تحقق آن)، بند ۱۴ (شناخت نیازهای فکری و معرفتی ضروری و تهیه طرح‌های لازم برای فعالیت دانشمندان و به کارگیری امکانات پژوهشی حوزه و دانشگاه برای پاسخ‌گویی به آن نیازها)، بند ۱۶ (برنامه‌ریزی و تهیه طرح‌های خاص برای شناسایی، جذب و تعالی فکری نخبگان...)، بند ۲۳ (موضع‌گیری در سطح بین‌المللی نسبت به تحریفات فرهنگی ضد اسلام و جمهوری اسلامی ایران)، بند ۲۸ (نظارت و پیگیری مستمر بر اجرای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی...) و...

دسته دیگری از این تکالیف، شورای عالی انقلاب فرهنگی را ملزم به سیاست‌گذاری در بخش‌های مختلف فرهنگی نموده است؛ مانند بند ۱ (تدوین اصول سیاست فرهنگی نظام جمهوری اسلامی ایران و تعیین اهداف و خط‌مشی‌های آموزشی، پژوهشی، فرهنگی و اجتماعی کشور)، بند ۷ (تدوین و تصویب سیاست‌های اساسی تبلیغات کشور)، بند ۹ (تعیین سیاست‌های نظام آموزشی و پرورشی و آموزش عالی کشور)، بند ۱۲ (تهیه و تصویب سیاست‌ها و طرح‌های لازم برای رشد و تقویت باورها و گرایش‌های دینی، معنوی و فرهنگی در جامعه و گسترش فرهنگ عفاف)، بند ۱۸ (طراحی سیاست‌های مناسب برای اصلاح نگرش جامعه نسبت به شأن و منزلت زن...)، بند ۱۹ (سیاست‌گذاری تدوین کتب درسی و تعیین ضوابط نشر کتاب و تولیدات هنری و فرهنگی)، بند ۲۰ (سیاست‌گذاری و ساماندهی نظام اطلاع‌رسانی کشور و نحوه نظارت بر آن)، بند ۲۱ (تهیه و تصویب اصول فرهنگی سیاست‌های سیاحتی و زیارتی)، بند ۲۲ (تصویب اصول کلی و سیاست‌های توسعه روابط علمی، پژوهشی و فرهنگی با کشورهای دیگر)، بند ۲۶ (سیاست‌گذاری به‌منظور ریشه‌کن کردن بیسوادی) و...

بخش دیگری از تکالیفی که در مصوبه جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی مقرر شده، ماهیتی تقنینی دارد؛ مانند بند ۱۰ (تهیه و تصویب طرح‌های مناسب در جهت تقویت و ارتقای تبلیغات دینی...)، بند ۱۱ (تهیه و تصویب طرح‌های راهبردی و کاربردی برای ایجاد مناسبات سالم و سازنده اجتماعی و اصلاح «ناهنجاری‌ها»)، بند ۱۴ (تهیه و تصویب طرح‌های مناسب برای شناسایی و معرفی مظاهر، مجاری و شیوه‌های هجوم فرهنگی دشمنان به مبانی اندیشه، فرهنگ و ارزش‌های اسلامی و انقلابی و طراحی راهبردها و تدابیر لازم برای دفع آن)، بند ۱۷ (تهیه و تصویب برنامه‌ها و طرح‌های همکاری حوزه و دانشگاه در زمینه‌های علمی، آموزشی و پژوهشی)، بند ۲۴ (تصویب ضوابط تأسیس مؤسسات و مراکز علمی... و تصویب اساس‌نامه هریک و تجدیدنظر در اساس‌نامه‌های مؤسسات مشابه عنداللزوم)، بند ۲۵ (تصویب ضوابط کلی گزینش مدیران، استادان، معلمان و دانشجویان دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی و فرهنگی و مدارس کشور و تعیین مرجع برای گزینش آنان)، بند ۲۷ (تعیین مرجع برای طرح، تدوین و تصویب برنامه‌های فرهنگی، پژوهشی آموزشی، علمی و تحقیقاتی) و....

بنابراین، در این مصوبه شاهد آن هستیم که برخی وظایف تقنینی نیز به شورای عالی انقلاب فرهنگی سپرده شده است که با توجه به مطالبی که پیشتر توضیح دادیم، باید اصل را بر سیاست‌گذاری شورا بگذاریم و این چند تکلیف تقنینی را استثناء قلمداد نماییم و ناظر به حکم عامی که رهبری درباره مصوبات شورا و مجلس فرموده‌اند اگر شورا سیاست‌گذاری نمود و یا آنکه در این چند موردی که اجازه تقنین هم به این شورا داده شده، به وضع مصوبه پرداخت، مجلس شورای اسلامی نباید مصوبه‌ای مغایر با این‌گونه مصوبات شورا را به تصویب برساند و در صورت تصویب، شورای نگهبان، مکلف به رد آن‌ها خواهد بود.

در این زمینه، باید توجه داشت که اگرچه امام خمینی(ره) به صورت مطلق، لزوم ترتیب آثار دادن به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را امر نموده است، اما این نکته مهم را نباید از یاد برد که پاسخ امام خمینی(ره) را باید در محدوده‌ای که درخواست‌کننده ترسیم نموده است، تضييق نمود.

همچنین، باید توجه داشته باشیم که رئیس وقت شورای عالی انقلاب فرهنگی در نامه خود درخواست قائل شدن اعتبار قانونی را برای مصوبات شورا در «چارچوب اهداف و دستوراتی که در حکم امام(ره) بدان تصریح شده» می‌نماید. بنابراین، حکم امام خمینی(ره) و رهبری را نباید شامل حال مصوباتی که در خارج از چارچوب اختیارات شورای عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌شود، دانست.

بنابراین، با توجه به نبود نهادی نظارتی بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، به نظر می‌رسد اگر مجلس - که به تصریح قانون اساسی در تمام امور در حدود مقرر قادر به قانون‌گذاری است - با مصوبه‌ای از شورای عالی انقلاب فرهنگی مواجه شود که خارج از حدود اختیارات شورای مذکور وضع شده است، قادر است قانونی مغایر با مصوبه شورا را وضع نماید.

در این زمینه، شورای نگهبان می‌تواند به صورت غیرمستقیم نقش ناظر بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را ایفاء کند. به این ترتیب که اگر مصوبه مورد تصویب شورا را خارج از حدود اختیارات تعیین شده برای آن ندانست با استناد به حکم امام خمینی(ره) و مقام معظم رهبری قادر به رد مصوباتی از مجلس که مغایر با این گونه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی است، می‌باشد و اگر مصوبه شورا را خارج از محدوده اختیارات در نظر گرفته شده برای آن تشخیص داد، می‌تواند مصوبه مغایر مجلس را تأیید نماید.

بنابراین، برای آنکه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مورد نقض توسط مجلس قرار نگیرد، باید سه شرط را دارا باشد: اولاً باید در چارچوب محتوایی در نظر گرفته شده برای این شورا به وضع مصوبه پردازد؛ بنابراین، مصوباتی که جنبه اقتصادی یا نظامی یا ... داشته باشد، از چارچوب اختیارات شورا خارج است؛ دوم، باید ماهیت سیاست‌گذاری داشته باشد؛ بنابراین، اگر این مصوبات ماهیت تقنینی (به جز در چند موردی که ذکر شد) یا اجرایی داشت، مجلس قادر به نقض آن خواهد بود؛ ثالثاً مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نباید با قوانین و احکام فرادستی مانند احکام حکومتی و قانون اساسی نیز مغایر باشد.

البته در حال حاضر نبود نهاد نظارت‌کننده برای حفظ این حدود، توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی بسیار احساس می‌شود.

## ۲. تداخل وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی با قوه مجریه

در اصطلاح حقوق اداری، مقرراتی را که از طرف مقامات مختلف قوه مجریه، مانند هیئت وزیران، وزیران، استانداران، فرمانداران و سایر مقامات وضع می‌شود، «آیین‌نامه» می‌نامند. از نظر صوری بین آیین‌نامه و قانون تفاوت وجود دارد؛ زیرا اولی عمل اداری و دومی عمل تقنینی محسوب می‌گردد؛ به همین جهت، قانون می‌تواند آیین‌نامه را لغو کند و یا آن را تغییر دهد، ولی آیین‌نامه نمی‌تواند قانون را تغییر دهد و یا آن را لغو کند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵، ص ۲۸۷).

مطابق با اصل ۶۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزراست».

برخی معتقدند لازمه تحقق این اصل آن است که هیچ امری از امور اجرایی کشور، خارج از مدیریت رئیس جمهور یا یکی از وزرا وجود خارجی نداشته باشد (نامه رئیس جمهور به دبیر شورای نگهبان در تاریخ ۸۹/۳/۱۷ - <http://www.president.ir/fa/22309> آخرین مشاهده: ۹۱/۲/۲۴).

در واقع، با پذیرش این نظر، به جز قوه مجریه هیچ دستگاهی (از جمله شورای عالی انقلاب فرهنگی) حق تصویب مصوبات جزئی و اجرایی را ندارد.

لازم به ذکر است که اعضای شورای نگهبان قانون اساسی در آذرماه سال ۱۳۶۰ در تذکری ارشادی به ریاست جمهوری وقت این‌گونه ابراز عقیده نموده‌اند که در ارتباط با قوه مجریه و امور اجرایی، غیر از وزارتخانه‌ها و نهادهای مذکور در قانون اساسی، سازمان‌ها و نهادهایی که قبل از انقلاب وجود داشته یا بعد از انقلاب به وجود آمده باشند در صورتی که از بودجه دولت استفاده می‌نمایند یا اموال عمومی را که از ید غاصبان استفاده شده، در اختیار دارند، باید یا حذف شوند و یا در صورت لزوم، ادامه کار آن‌ها یا به وزارتخانه‌ای که مناسب باشد، ضمیمه شود و یا اگر ضرورت دارد،

وزارتخانه‌ای برای آن‌ها تأسیس گردد (مرکز تحقیقات... مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی)، ۱۳۸۹، ص ۳۷۸).

اعضای وقت شورای نگهبان برای اثبات تذکر خود به اصل ۶۰ قانون اساسی استناد می‌نمایند: از اصل ۶۰ استفاده می‌شود، اعمال قوه مجریه از طریق رئیس جمهور و... و وزارتست. چنانچه یک سازمان یا نهاد مستقل باشد و از غیر این طریق، وارد عملیات اجرایی شود با این اصل مغایرت دارد (مرکز تحقیقات... مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی)، ۱۳۸۹، ص ۳۷۹).

علی‌رغم این، شورای نگهبان در نظریات خود درباره اصل شصتم رویه واحدی اتخاذ ننموده است و در برخی موارد مصوبات مجلس را به خاطر دخالت در حوزه مسائل اجرایی نقض نموده است<sup>۲</sup> و در برخی دیگر، موارد این اقدام صورت پذیرفته است.<sup>۳</sup>

همچنین، شورای نگهبان قانون اساسی در تاریخ ۲۵ مهر ۶۳ در پاسخ به نامه رئیس جمهور وقت درباره تشکیل شورای اقتصاد، نظر مشورتی خود را به شماره ۱۹۴۹، درباره تصویب مصوبات اجرایی توسط شوراهایی که اعضای خارج از هیئت وزیران در آن عضویت دارند، به این شرح صادر نموده است: «تشکیل شوراهای تصمیم‌گیرنده در رابطه با امور اجرایی با عضویت افراد خارج از هیئت وزرا با قانون اساسی مغایرت دارد» (مرکز تحقیقات... مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی)، ۱۳۸۹، ص ۲۶۹).

این نظریه شورای نگهبان نشان می‌دهد که تصویب مصوبات اجرایی توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز محل تردید و اشکال است؛ زیرا بسیاری از اعضای این شورا (مانند رئیس مجلس، رئیس قوه قضائیه، رئیس کمیسیون آموزش مجلس و...) در هیئت وزیران، عضویتی ندارند. البته، مسئولان شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز اذعان دارند که نباید به وضع مصوبات خرد و اجرایی مبادرت ورزند.<sup>۴</sup>

اما تمام این موارد به آن معنی نیست که شورای عالی انقلاب فرهنگی در سیاست‌گذاری هم ناچار باشد که خلاف مقررات و تصمیمات اداری، مصوبه‌ای

نگذراند. باید توجه نمود از آنجا که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، سیاست‌گذاری در امور فرهنگی محسوب می‌شود - به شرط رعایت موازین و حدود سیاست‌گذاری - این مصوبات مطمئناً می‌تواند مغایر با مصوبات و تصمیمات قوه مجریه باشد؛ زیرا اصولاً سیاست‌های کلی نظام، حاکم بر نظام قضایی، تقنینی و اجرایی می‌باشند (هاشمی، ۱۳۸۰، ص ۳۹۵).

نکته دیگری که باید به آن توجه داشت آن است که رئیس جمهور، هیئت دولت و هر یک از وزرا و مدیران دولتی قادر نیستند که تصویب‌نامه، آیین‌نامه یا بخش‌نامه‌ای خلاف تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی را تصویب یا صادر کنند؛ چون شأن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی حتی بالاتر از قانون عادی است و بدیهی است که ارزش و اعتبار قانون عادی فراتر از آیین‌نامه‌های دولت و وزرا و تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران است. بنابراین، حتماً طراز حقوقی مصوبات شورا بالاتر از مقررات دولتی است.<sup>۵</sup>

شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز طی مصوبه شماره: ۳۱۲۲ د.ش، مصوب هشتم و هشتمین جلسه خود، مورخ ۱۵ مهر ۶۵ در این باره اشعار می‌دارد: «در مورد همکاری دولت در اجرای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مقرر می‌گردد که به دولت رسماً و کتباً اطلاع داده شود که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حکم قانون است و وزارتخانه‌های مختلف، لازم است در مورد تأمین بودجه و مساعدت‌های مورد نیاز برای اجرای مصوبات و همچنین استخدام اشخاص اهتمام ورزند».

اما این قاعده تا وقتی صادق است که شورای عالی انقلاب فرهنگی به حدود اختیارات دولت تجاوز ننموده باشد والا به سبب آنکه در حال حاضر هیچ مرجعی برای نظارت بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی پیش‌بینی نشده است، قوه مجریه در مواجهه با مصوباتی از شورای عالی انقلاب فرهنگی که شأنی اجرایی دارد، می‌تواند مصوبات اجرایی برخلاف آن تصویب کند.

در این موقعیت، برای جلوگیری از سوءاستفاده دولت در تعریف موسع از امور اجرایی با استناد به اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی، دیوان عدالت اداری موظف است، آن دسته از تصمیمات دولت که خلاف قوانین فرادستی است را به استناد

مغایرت با اصل ۵۷ و نیز بند اول اصل ۱۱۰، قانون اساسی ابطال نماید؛ زیرا مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی که در چارچوب اختیارات در نظر گرفته شده برای این شورا تصویب شده باشد، حائز عنوان سیاست‌گذاری و دارای شأنی بالاتر از قانون عادی است.

البته عملاً تاکنون چنین چرخه‌ای توسط دیوان طی نشده است و هنوز در عرف حقوق اداری کشور چنین رویه‌ای جا نیفتاده است که این مسئله، مصوبات قانونی شورا را در معرض خطر قرار می‌دهد، ضمن آنکه دیوان عدالت اداری تاکنون به صورت پراکنده و نامنسجمی نظارت بر مصوبات دولت از لحاظ عدم مغایرت با قانون اساسی داشته است (کدخدایی و ویژه، ۱۳۸۸، ص ۴۲).

به نظر می‌رسد پیش‌بینی نهادی نظارتی بر مصوبات شورا تمام این مشکلات را مرتفع می‌سازد.

نکته‌ای که در این زمینه وجود دارد آن است که اگرچه بر اساس سازوکاری که در بالا توضیح داده شد، دولت نمی‌تواند مصوبه‌ای برخلاف مصوبات قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی وضع نماید، اما اگر دولت علی‌رغم آنکه مصوبه‌ای متعارض تصویب نکند و در عین حال، نسبت به اجرای این مصوبات هم بی‌تفاوت باشد، در این صورت، چه ضمانت اجرایی برای عملیاتی شدن مصوبات شورا وجود دارد؟

به نظر می‌رسد ضمانت اجرایی خاصی در این موارد، پیش‌بینی نشده است و خلأ پررنگی در این زمینه احساس می‌شود؛ به‌ویژه باید به این نکته توجه نمود که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی باید توسط رئیس‌جمهور امضاء و ابلاغ شود.

### ۳. تداخل مصوبات شورا با مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام از نهادهای حکومتی است که از مفاهیم مختص نظام اسلامی ایران است و سابقه‌ای به مفهوم جامع آن در سایر نظام‌های حقوقی ندارد. این نهاد حتی در قانون اساسی ۱۳۵۸ ایران نیز پیش‌بینی نشده بود، ولی به دنبال چندین سال تجربه عملی حکومت اسلامی، مجمع، ایجاد گردید و پس از آن در اصلاحات



به عمل آمده در قانون اساسی سال ۱۳۶۸ رسماً در این قانون مطرح شد (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۱، ص ۲۵۰).

مجمع تشخیص مصلحت نظام دارای دو اختیار مشخص تقنینی است؛ اولین وظیفه تقنینی مجمع تشخیص مصلحت نظام که در اصل ۱۱۲ قانون اساسی ذکر شده و از آن به عنوان «تشخیص مصلحت» یاد کرده‌اند؛ عبارت است از تشخیص مصلحت در مواردی که شورای نگهبان، مصوبه مجلس شورای اسلامی را خلاف شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و بر مصوبه خود اصرار بورزد.

دومین مسئولیت مجمع نیز تدبیر مشورتی جهت «حل معضلات نظام» در موارد ارجاعی از سوی رهبری است. این تکلیف در بند هشتم اصل ۱۱۰ قانون اساسی به این ترتیب ذکر شده است: «وظایف و اختیارات رهبر: ... ۸. حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ در اصل مذکور تلاش گردیده بن بست‌های اجرایی که ممکن است در موارد اضطراری و یا فوری، مشکلی را برای نظام فراهم آورد با تشخیص رهبری از طریق مشاوره با مجمع، حل گردد (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۱، ص ۲۷۱).

در تشخیص مصلحت، مطابق با اصل ۱۱۲ قانون اساسی در مواردی که شورای نگهبان، مصوبات مجلس شورای اسلامی را خلاف موازین شرعی یا قانون اساسی بداند و در عین حال، مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و بر مصوبه خود اصرار نماید، مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌تواند نظر یک طرف را تصویب نماید.

همان‌طور که در سطور پیشین اشاره شد، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی که در حیطه وظایف این نهاد تصویب می‌شود، برتر از مصوبات قوه مجریه و مجلس است و شأنی مادون قانون اساسی دارد، اما مجمع تشخیص مصلحت نظام قادر است در صورت اقتضاء مصلحت نظام در محدوده زمانی معینی، مصوبه اصراری مجلس را که شورای نگهبان خلاف یک یا چند اصل قانون اساسی و یا حتی خلاف موازین اولیه شرعی دانسته است، تصویب کند<sup>۶</sup> بنابراین، در نگاه اول به نظر می‌رسد در این‌گونه

مصوبات مجمع، به طریق اولی منعی پیش روی آن در تصویب مصوبات مغایر با تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی دیده نمی‌شود.

در این زمینه، شورای نگهبان قانون اساسی نیز در نظریه شماره ۴۵۷۵ خود، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام را حاکم بر قوانین و مقررات دیگر کشور دانسته است (مرکز تحقیقات... مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی)، ۱۳۸۹، ص ۱۷۶).

با تمام این تفاسیر، مقام معظم رهبری، به صراحت، مجمع تشخیص مصلحت نظام را از نقض مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، منع نموده‌اند. ایشان در تاریخ ۲۳ آذر ۱۳۷۸ در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌فرمایند: «خواهش این است آقایانی که مجریان کارهای فرهنگی هستند، مصوبات اینجا را مصوبات قانونی و الزامی بدانند. این طور نباشد که هر وقت دلشان خواست، بر طبق آن رفتار کنند و هر وقت دلشان نمی‌خواهد، رفتار نکنند. فرض بفرمایید اعضای این شورا در جلسات متعددی نشستند و سیاست‌های فرهنگی را تصویب کردند که سیاست‌های فرهنگی خوبی هم بود، بعد -مثلاً- در مجمع تشخیص برود و آنجا هیچ مورد توجه قرار نگیرد. این درست نیست. اینجا یک مرکز اساسی و مهمی است؛ اینجا برای کار فرهنگی، قطعاً بر مجمع تشخیص اولویت دارد. حداقل اینکه اصولاً اینجا برای کار فرهنگی تشکیل شده است، ولی آنجا مجموعه‌ای است که مشاوران رهبری هستند. اینجا منصوبان رهبری هستند که باید بنشینند و راجع به مسائل و سیاست‌های فرهنگی بحث کنند و وقتی آن بحث را به مجمع تشخیص می‌فرستند، آنجا هم باید با نظر اعتبار به این‌ها نگاه کنند» (<http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=9617>) آخرین مشاهده: ۹۱/۲/۲۵).

بنابراین، مجمع تشخیص مصلحت نظام نباید به محدوده مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ورود پیدا کند و تمام یا بخشی از آن را نقض نماید. به نظر می‌رسد منطق حکم مزبور این است که شورای عالی انقلاب فرهنگی سیاست‌گذاری پویا و متحرک است؛ زیرا متشکل از عده‌ای از نخبگان متخصص کشور است که مستمراً جلسات شورا را تشکیل می‌دهند و به وضع مصوبه می‌پردازند. بنابراین، اگر مصوبه‌ای

از مجلس، خلاف مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بود از آنجا که اعضای شورا نیروهای متخصص فرهنگی هستند، بهتر از هر نهاد دیگری قادرند تا تشخیص دهند که تصمیم مجلس، مطابق با مقتضیات فرهنگی کشور است یا خیر و در این صورت لزومی برای تصمیم‌گیری مجمع تشخیص مصلحت نظام مشاهده نمی‌شود.

ممکن است این اشکال به ذهن متبادر شود که مطابق با این منطق، شأن شورای عالی انقلاب فرهنگی فراتر از قوه مؤسس خواهد بود؛ زیرا درحالی‌که مجمع می‌تواند مصوبات اصراری مغایر با قانون اساسی را با مصلحت و به طور موقت فروگذارد، نمی‌تواند مصوبه شورا را نادیده انگارد.

در پاسخ باید گفت نخست، شورای عالی انقلاب فرهنگی به هیچ‌وجه برتر از قوه مؤسس نیست؛ زیرا همان‌طور که در بخش‌های قبلی گفته شد، این شورا حق ندارد برخلاف اصول قانون اساسی مصوبه‌ای وضع نماید و دوم، به نظر می‌رسد مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌تواند مصوبات مصدافی خلاف قانون اساسی را به طور موقت نقض کند؛ زیرا متن قانون اساسی، ایستا و غیرمتحرک است و امکان دارد که برخی مقتضیات زمان با برخی از اصول این قانون ایجاد تزاخم نماید که قاعدتاً برای برطرف کردن این تزاخم نمی‌توان هر بار مجلس خبرگان قانون اساسی را تشکیل داد و در این مواقع، مجمع تشخیص مصلحت نظام به‌عنوان مرجع تشخیص این تزاخم و انتخاب اهم از مهم عمل خواهد نمود، اما شورای عالی انقلاب فرهنگی که به صورت مستمر و دائمی تشکیل می‌شود، قادر است نسبت به تمام مسائلی که راجع به مصوبات این شورا حادث می‌شود، تصمیم‌گیری به‌روز نماید.

اما باید توجه داشت که تمام مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در قالبی که در اصل ۱۱۲ برای این نهاد، تعریف شده است نمی‌گنجد بلکه مجمع به موجب بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی قادر است درباره معضلاتی که از طرق عادی قابل حل نیست و برای حل آن توسط رهبری نظام به این نهاد ارجاع شده است، نیز به وضع قانون مبادرت ورزد.

این‌گونه مصوبات مجمع، به‌مثابه فرمان و حکم حکومتی رهبری محسوب می‌شود و به نظر می‌رسد حتی خود مجمع تشخیص نیز قادر نیست این‌گونه مصوبات را نقض

کند؛ زیرا نسخ این گونه قوانین، خود نوعی قانون‌گذاری محسوب می‌شود و این یعنی آنکه صلاحیت دیگری را خارج از اختیارات قانونی برای مجمع قائل شده‌ایم (هاشمی، ۱۳۸۷، ج ۲، ص ۵۵۱).

شورای عالی انقلاب فرهنگی اگرچه به‌عنوان یک مرجع قانون‌گذار محسوب می‌شود، اما چون مصوباتی که وفق بند ۸ اصل ۱۱۰ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب می‌گردد، به‌منزله فرمان رهبری محسوب می‌شود و از شأن بالاتری نسبت به قوانین عادی و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی برخوردار است؛ هیچ‌یک از نهادهای قانون‌گذار ابتدا به ساکن قادر به نسخ آن نیستند بلکه همان‌گونه که در نظریه تفسیری شورای نگهبان آمده، در مواردی که موضوع به‌عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد، در صورت استعمال از ایشان و عدم مخالفت معظم‌له، قابل طرح و نسخ است.

در مقابل، از آن جایی که این‌گونه مصوبات مجمع به‌صورت خاص از سوی رهبری به این نهاد ارجاع شده است و به موجب بند ۲ ماده ۳۰ آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت، مصوب ۳ آبان ۱۳۷۶، «نتایج تبادل نظرها و رأی نهایی مجمع درباره مصوبات مربوط به حل معضلات به محضر مقام معظم رهبری گزارش می‌شود تا برای چگونگی ابلاغ آن برای اقدام یا اطلاع، تصمیم‌گیری شود و به مجمع اعلام گردد»؛ بنابراین، این‌گونه مصوبات به‌مثابه حکم حکومتی تلقی شده و هیچ دستگاهی از جمله شورای عالی انقلاب فرهنگی حق نقض آن را ندارد.

مؤید این مطلب، نظریه تفسیری ۵۳۱۸- ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان است که مطابق با آن، «هیچ‌یک از مراجع قانون‌گذاری، حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد» (مرکز تحقیقات مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی)، ۱۳۸۹، ص ۱۷۸).

### جمع‌بندی

شورای عالی انقلاب فرهنگی بنا به حکم صریح رهبری، قادر است در حیطه وظایفی که برای این نهاد مقرر شده است به سیاست‌گذاری بپردازد. همچنین، بر اساس فرمان

رهبری، مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند به تصویب مصوباتی معارض با آنچه شورای عالی انقلاب فرهنگی وضع نموده، مبادرت ورزد. البته به سبب نبود مرجع نظارتی بر شورای عالی انقلاب فرهنگی این امکان وجود دارد که شورا از حدود اختیارات خود تجاوز کند. در این‌گونه مواقع، مجلس قادر است مصوباتی مغایر با مصوبه غیرقانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی را تصویب کند و عملاً نظارت بر مصوبات شورای مذکور به صورت غیرمستقیم بر عهده شورای نگهبان خواهد افتاد.

همچنین، با استناد به اصل شصتم قانون اساسی و همچنین، نظریه ارشادی شورای نگهبان، شورای عالی انقلاب فرهنگی نباید در امور جزئی و اجرایی به وضع مصوبه بپردازد. دولت هم می‌تواند اگر مصوبه‌ای از شورا را خلاف اختیارات آن شورا تشخیص داد به وضع مصوبه‌ای مغایر با آن بپردازد. در این صورت، وظیفه جلوگیری از سوءاستفاده دولت بر عهده دیوان عدالت اداری خواهد بود. البته به سبب آن که این رویه به هیچ‌وجه عرفی نشده است، خطر انزوای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی پررنگ می‌نمایند و ضرورت پیش‌بینی نهادی رسمی برای نظارت بر مصوبات شورا را گوشزد می‌کند.

همچنین، مجمع تشخیص مصلحت نظام، بنا به حکم صریح مقام معظم رهبری قادر نیست در مصوباتی که ذیل اصل ۱۱۲ قانون اساسی در اختلاف مجلس و شورای نگهبان تصویب می‌کند، مصوبات قانونی شورا را نقض نماید. درباره مصوباتی که مجمع وفق بند ۸ اصل ۱۱۰ تصویب می‌کند، این نهاد حق دارد معارض با مصوبات شورا به وضع مصوبه بپردازد و در مقابل، شورای عالی انقلاب فرهنگی بدو قادر نیست مصوبه‌ای مغایر با این‌گونه مصوبات مجمع تصویب کند و تنها در صورت استعلام از ولی فقیه و عدم مخالفت ایشان می‌تواند به اتخاذ تصمیمی مغایر با این‌گونه مصوبات بپردازد.

## یادداشت‌ها

۱. مانند مصوبات هیئت دولت که معتبر، اما مجلس قادر به نقض آن است.
۲. مانند رد مصوبات مجلس شورای اسلامی درباره ترکیب شورای پول و اعتبار و صندوق توسعه ملی و نیز عضویت نماینده سازمان نظام مهندسی استان با حق رأی در کمیسیون ذکر شده در مصوبه مجلس درباره طرح اصلاح ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری و....
۳. مانند تأیید مصوبات مجلس شورای اسلامی در خصوص بازگشایی بانک‌ها قبل از آغاز به کار ادارات دولتی و نیز تغییر ساعت رسمی کشور و....
۴. دبیر فعلی شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۸۵ در مصاحبه‌ای در این باره می‌گوید: «وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی در اواخر دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰ بازیابی شده است. حتی در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۱، تمام سیاست‌های مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی در یک دوره ۶ تا ۷ ساله -یعنی از سال ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۱- را بررسی کردیم و مواردی را که مغایر با شرح وظایف شورای عالی بود، مشخص و در صحن شورا مطرح کردیم و خواستار آن شدیم که این موضوع‌ها از دستور کار شورای عالی انقلاب فرهنگی خارج شود؛ زیرا معتقد بودیم این‌ها از جمله مواردی است که باید به وسیله دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شد و مغایر با وظیفه شورا به‌عنوان یک دستگاه سیاست‌گذار عالی و ناظر بوده است؛ برای مثال، سازمان سمت به شورای عالی انقلاب فرهنگی وصل بود که ما بر اساس نتایج بازنگری مذکور آن را از خود جدا و به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری محول کردیم. در مورد مرکز نشر دانشگاهی نیز چنین اتفاقی افتاد.... هر بخش و دستگاهی باید در جایگاه حقیقی خودش قرار گیرد و وظایف خود را انجام دهد. به همین دلیل ما تعریف خودمان را برای ورود به مباحث شورای عالی انقلاب فرهنگی مشخص کرده‌ایم؛ به طوری که اگر موضوعی بخواهد در دستور کار شورا قرار بگیرد، نخست، باید در محدوده اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی باشد؛ دوم، اینکه موضوع بحث، فرادستگاهی باشد؛ یعنی مربوط به یک بخش و یک دستگاه خاص نباشد؛ برای مثال، اگر موضوعی در خصوص آموزش عالی باشد که در حیطه وظایف وزارت علوم، تحقیقات و فناوری تعریف شده باشد، دیگر لزومی ندارد در شورا مطرح شود، اما اگر موضوع، آموزش عالی در سطح کلان و درازمدت مطرح باشد -که تحقق آن نیازمند همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی باشد- باید در دستور کار

شورای عالی انقلاب فرهنگی قرار گیرد؛ برای مثال، سیاست‌گذاری کلان و جهت‌گیری توسعه علمی کشور بحثی است که باید در دستور کار شورای عالی انقلاب فرهنگی باشد؛ زیرا علاوه بر وجود دستگاه‌های ذیربط از جمله وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، همکاری سایر دستگاه‌ها از جمله سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی، صنایع و معادن و آموزش و پرورش را نیز می‌طلبد. این امر نیاز به دستگاهی دارد که جایگاهی داشته باشد تا بتواند سیاست‌ها را ابلاغ کند که شورای عالی انقلاب فرهنگی، چنین جایگاهی را دارد».

۵. بد نیست به این موضوع اشاره شود که در تاریخ ۳۱ مرداد ۱۳۶۱، نخست‌وزیر وقت کشور در نامه شماره ۲۱۰۳م، درباره وضعیت دولت در برابر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی که برای اجرا به دولت ابلاغ می‌شود، سؤالاتی را به این شرح از شورای نگهبان می‌پرسد: «۱. آیا دولت الزامی برای تبعیت از تصمیمات ستاد عالی انقلاب فرهنگی دارد؟ ۲. آیا برای حفظ و حراست از این نهاد تا روشن شدن تکلیف در مجلس، دولت می‌تواند نتایج این تصمیمات را متوجه ستاد بداند و با دادن بودجه لازم، اجراء را نیز به ستاد بسپارد؟ ۳. پاسخ‌گوی تصمیمات ستاد در مقابل مجلس (شورای اسلامی) کدام ارگان خواهد بود؟». شورای نگهبان در تاریخ ۸ تیر ۱۳۶۲ در نامه شماره ۲۹۶۱ به سؤالات مذکور این‌گونه پاسخ می‌دهد: «نظر به اینکه ستاد انقلاب فرهنگی به موجب فرمان امام تشکیل شده و قانونی درباره طرز تشکیل و وظایف آن تاکنون به تصویب قوه مقننه نرسیده است تا موضوع از جهت قانون اساسی مورد بررسی و امعان نظر قرار گیرد، لذا مقتضی است در این موضوع از مقام معظم رهبری کسب تکلیف شود».

۶. البته باید به این نکته توجه داشت که اگر مجلس بر این موضوع تأکید داشته باشد که قوانینی را مغایر قانون اساسی تصویب کند، قانون اساسی به تدریج دچار تغییر خواهد شد و این سؤال در اینجا پیش می‌آید که آیا اساساً مجلس، صلاحیت تغییر در قانون اساسی را دارد یا خیر؟ مجلس شورای اسلامی صلاحیت قانونی تصویب قوانین مغایر با قانون اساسی را دارد، اما تغییر قانون اساسی طبق وظایف تعیین شده برای مجلس نیست؛ لذا باید مجلس حوزه صلاحیت قانون‌گذاری را که در قانون اساسی آمده است، بپذیرد و اگر قانونی خارج از اختیار مجلس باشد، نه مجلس حق اصرار بر تصویب آن را دارد و نه مجمع تشخیص، صلاحیت قبول آن قانون را دارد.

## کتابنامه

- خمینی، امام روح‌الله(ره)، *صحیفه امام*، ج ۱۲، ۱۶، ۱۸، ۱۹، ۲۰ (نرم‌افزار مجموعه آثار امام خمینی(ره)).
- همو، *کتاب‌البیع*، ج ۲ (نرم‌افزار مجموعه آثار امام خمینی(ره)).
- امامی، محمد (۱۳۸۶)، *حقوق اداری*، ج ۱، تهران: انتشارات میزان.
- امیرارجمند، اردشیر (۱۳۸۰)؛ «کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، *مجله راهبرد*، ش ۲۰، تابستان.
- جوادی آملی، عبدالله (۱۳۸۳)، *ولایت فقیه ولایت فقاهت و عدالت*، قم: انتشارات مرکز نشر اسراء.
- دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۸۵)، *گزارش توصیفی و موضوعی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۸۳-۱۳۶۸)*، تهران: انتشارات دانش‌پرور.
- شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۸۶)، *ماهنامه مهندسی فرهنگی*، ش ۱۳.
- رضایی زاده، محمدجواد (۱۳۸۵)، *حقوق اداری*، تهران: انتشارات میزان.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳)، «نظام قانون‌گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت»، *مجله راهبرد*، ش ۳۴.
- شعبانی، قاسم (۱۳۷۳)، *حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات اطلاعات.
- طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۸۵)، *حقوق اداری*، تهران: انتشارات سمت.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۶۶)، *فقه سیاسی*، ج ۱، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- همو (۱۳۸۷)، *کلیات حقوق اساسی ایران*، تهران: انتشارات مجد.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: انتشارات میزان.
- قانون اساسی ج.ا.ا.*
- قانون دیوان عدالت اداری.*
- قانون مدنی.*
- مخبر دزفولی، محمدرضا (۱۳۸۹)، *جایگاه، رویکرد و عملکرد شورای عالی انقلاب فرهنگی در مدیریت کلان علم و فرهنگ کشور (مجموعه مصاحبه‌ها و سخنرانی‌های دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی)*، تهران: نشر راه‌دان.



مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۳)، مجموعه نظریات شورای نگهبان (در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، سال سوم)، تهران: نشر دادگستر.

همو (۱۳۸۹)، مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی)، تهران: نشر معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی.

مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر دادگستر.

مهرپور، حسین؛ هاشمی، سید محمد؛ ارسطو، محمدجواد و زارعی، محمدحسین (۱۳۸۰)، «کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، مجله راهبرد، شماره ۲۰.

ملک‌افضلی، محسن (۱۳۸۷)، «جایگاه و اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، مجله حکومت اسلامی، ش ۲، تابستان.

نجفی اسفاد، مرتضی؛ محسنی، فرید (۱۳۸۱)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات بین‌المللی الهدی.

هاشمی، سیدمحمد (۱۳۶۶)، مدیریت سیاسی (از سیاست‌گذاری تا سیاست‌گزاری)، تهران: انتشارات ریاست جمهوری.

همو (۱۳۸۷)، حقوق اساسی ج.۱، ج ۲، تهران: انتشارات میزان.

هدایت‌نیا، فرح‌الله (۱۳۸۱)، «جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن»، مجله رواق اندیشه، ش ۸.

#### منابع اینترنتی

پایگاه اطلاع‌رسانی دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی <http://www.iranculture.org>

پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر مقام معظم رهبری <http://www.khamenei.ir>

پایگاه اطلاع‌رسانی دیوان عدالت اداری <http://www.divan-edalat.ir>

پایگاه اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری اسلامی ایران <http://www.president.ir>