

آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی؛ ارائه الگوی مطلوب دادرسی اداری

سید احمد حبیب‌نژاد*

زهرا دانش‌ناری**

چکیده

در نظام حقوقی ایران، نهادهای متعددی، مرجع سیاست‌گذاری در امور فرهنگی به شمار می‌روند. در این میان، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به عنوان متولی اصلی اداره امور فرهنگی، در صدور مجوز مؤسسات فرهنگی نقش مهمی دارد. صدور مجوز مؤسسات فرهنگی بر اساس موازینی صورت می‌گیرد که این وزارتخانه تعیین می‌کند. این وزارتخانه پس از صدور مجوز مؤسسات فرهنگی، نظارت پسینی خود را بر آن‌ها از طریق هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی اعمال می‌کند. با بررسی سند مؤسس این مرجع یعنی «ضوابط و مقررات تأسیس مراکز، مؤسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و نظارت بر فعالیت آن‌ها» می‌توان ساختار و صلاحیت‌های مقرر برای این هیئت را شناسایی کرد و با تحلیلی حقوقی، انتقادهای وارد بر آن را برشمرد. از جمله ایرادهای ساختاری می‌توان به دولتی بودن تمام اعضای هیئت، قائم به شخص بودن تصمیم‌های صادرشده از این هیئت و استفاده نکردن از نهادهای مردمی در ترکیب هیئت اشاره کرد. در زمینه ایرادهای صلاحیتی نیز می‌توان از ابهام در مورد صلاحیت‌ها و اختیار گسترده در اعمال تنبیه‌های انضباطی نام برد. با توجه به اهمیت نهادهای فرهنگی و تأثیری که در حقوق فرهنگی دارند، عملکرد صحیح این نهادها در نهایت به ارتقای حقوق فرهنگی خواهد انجامید. در این مقاله به دنبال معرفی الگویی جامع با تأکید بر معیارهای دادرسی عادلانه و نیز حکمرانی مطلوب هستیم. روش تحقیق در این پژوهش از نوع توصیفی - تحلیلی است و در جمع‌آوری منابع از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است.

کلیدواژه‌ها: دادرسی اداری، نظام صدور مجوز، هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی، نظارت قضایی.

A.habibnezhad@ut.ac.ir

zdanesh@ut.ac.ir

*. دانشیار دانشکده حقوق پردیس فارابی دانشگاه تهران. (نویسنده مسئول)

** دانش آموخته دوره دکتری حقوق عمومی، پردیس فارابی دانشگاه تهران.

مقدمه

حقوق فرهنگی در تفسیری گسترده شامل همه حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مرتبط با فرهنگ است. در این گستره، حق موجودیت، آزادی مذهب، حق آزادی بیان، حق آموزش، حق تعیین سرنوشت و حق برخورداری از موازین دادرسی عادلانه، حقوق فرهنگی به شمار می‌آیند. حقوق فرهنگی، یکی از محوری‌ترین و در عین حال، چالش‌برانگیزترین مفاهیم مطرح‌شده در حوزه مطالعات فرهنگی و حقوقی است. پراکندگی قوانین و مقررات، ابهام مفهومی و مصداقی، نگرانی دولت‌ها از این‌که تبیین حقوق فرهنگی به تشویق گروه‌های اقلیت برای گرایش‌های جدایی‌طلبانه منجر شود و ملاحظات ایدئولوژیکی و بودجه‌ای از جمله دلایلی است که حقوق فرهنگی را ذیل عنوان‌هایی مانند «دسته غفلت واقع‌شده» یا «دسته توسعه‌نیافته» قرار می‌دهد.^۱

در این میان، ورود حکومت‌ها به مقوله هنر و فرهنگ با دو راهبرد عمده «دخالت» و «نظارت» صورت می‌گیرد. در راهبرد دخالت، شیوه پیش‌گیرانه اعمال می‌شود و هنرمند برای خلق و ارائه اثر باید به صورت پیشینی، حکومت را در جریان بگذارد و اجازه بگیرد. در این نظام که بر اساس اعتماد نداشتن بنا شده است، صدور مجوز با تشریفات مشخص باید پی‌گیری و کسب شود و رضایت حکومت نیز جلب گردد. در این روش، بحث نظارت مطرح نیست. به بیان بهتر، نظارت به صورت پیشینی اعمال می‌شود و به تنزل حق‌هایی نظیر آزادی بیان و حق بر آزادی انتخاب شغل می‌انجامد.^۲

در نظام حقوقی ایران، با کثرت سازمان‌ها و نهادهای تصمیم‌گیر و سیاست‌ساز در حوزه مسائل فرهنگی روبه‌رویم. سازمان‌های فرهنگی کشور به مشکلی به نام «نبود تمایز مأموریتی» دچارند. به همین دلیل، علاوه بر هم‌پوشانی‌هایی که چند سازمان ممکن است در یک حوزه داشته باشند، متأسفانه، وضعیتی پدید آمده است که یک سازمان مشخص هم در مقوله سیاست‌گذاری وارد می‌شود و هم سیاست‌هایی را اجرا می‌کند که خود، آن‌ها را تدوین کرده است و هم بر کار و فعالیت خود، نظارت و عملکردش را ارزیابی می‌کند.^۳

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی نیز به عنوان رکن اصلی اجرایی در حوزه مباحث فرهنگی، وظایف و صلاحیت‌های متعددی در حوزه مسائل فرهنگی دارد. در ماده ۲ قانون اهداف و

۱. رضادوست، سعید، **حقوق فرهنگی (۱): مفهوم‌شناسی**، تهران: دفتر مطالعات فرهنگی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، ص ۱.

۲. آگاه، وحید، «**تحلیل نظام صدور مجوز اجراهای صحنه‌ای موسیقی و نظارت بر آن در ایران**»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۷، شماره ۵۹، ص ۱۳۸.

۳. صالحی امیری، رضا و اسماعیل کاووسی، **فرهنگ و مدیریت سازمان‌های فرهنگی**، تهران: پژوهشکده تحقیقات استراتژیک و شادان، ۱۳۸۷، ص ۱۲۰.

وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وظایف وزارت خانه در ۳۰ بند احصا شده است. بند ۱۵ تا ۲۲ ماده ۳ قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به بحث صدور مجوزهای مختلف از جانب این وزارت خانه پرداخته است. این وزارت در زمینه نظام صدور مجوزها در امر مربوط به فعالیت مؤسسات خبری و نمایندگی خبرگزاری‌ها و رسانه‌های خارجی، فعالیت کانون‌های تبلیغاتی، چاپخانه‌ها، مؤسسات آزاد آموزش‌های فرهنگی و هنری و سینمایی، مراکز اقامتی و پذیرایی و دفاتر خدمات مسافرتی و جهان‌گردی، ورود و خروج آثار سمعی و بصری، ناشران و کتاب‌فروشان، مراکز و مؤسسات فیلم‌نامه‌نویسی و تولیدکنندگان نوار سمعی و بصری صلاحیت دارد. نظام صدور مجوزها و اجازه تأسیس یا انحلال مراکز مورد نظر در بالا، تابع آیین‌نامه‌های اداری است که تعدادشان نیز بسیار است.

یکی از مراجع مقرر که به موجب سند حقوقی مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تأسیس شده، «هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی» است که دو کارویژه اساسی یعنی صدور مجوز مؤسسات فرهنگی و نیز نظارت بر فعالیت مؤسسات و اعمال تنبیه‌های انضباطی دارد.

«هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی» در زمینه صدور مجوز مؤسسات فرهنگی گاهی به منزله مرجع تشخیصی عمل می‌کند. صلاحیت‌های تشخیصی در حقوق اداری در برابر صلاحیت‌های تکلیفی قرار دارند. منظور از آن هم این است که قانون، مقام اداری را در انتخاب روش‌های تصمیم‌گیری آزاد گذاشته است، به گونه‌ای که اصطلاحاً مقام اداری، حاشیه‌های ارزیابی یا قدرت مانور دارد. در حقیقت، صلاحیت تشخیصی، «آزادی انتخاب» و گزینش مقام اداری است.^۱

گاهی نیز «هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی» به مثابه دادگاه اختصاصی اداری، عمل و تنبیه‌های مختلف انضباطی را اعمال می‌کند. اختیارات فراوان این هیئت در حیطه مسائل فرهنگی و مبهم بودن مفاد سند مؤسس سبب می‌شود حقوق مخاطبان و مراجعان به این هیئت در برخی موارد در معرض تضییع قرار گیرد. صدور تصمیم‌های کلی و منفی از سوی این هیئت در امور فرهنگی با اصل تساهل و تسامح فرهنگی تعارض دارد و نگاه سخت‌گیرانه این هیئت با الزامات موجود در مورد حقوق فرهنگی متعارض است.

در مورد دادرسی اداری در حوزه مطالعات حقوقی، پژوهش‌هایی صورت گرفته است. برای نمونه، علی‌اکبر گرجی از ندریانی و یونس فتحی در مقاله «آسیب‌شناسی فرآیند دادرسی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری: تأملی پیرامون یک الگوی مطلوب»، با بررسی و تحلیل

۱. مشهدی، علی، «تأملی بر نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت‌های تشخیصی در پرتوی ماده ۶۴ قانون دیوان»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، دوره نوزدهم، ۱۳۹۵، شماره ۷۴، ص ۱۹۵.

آسیب‌های موجود در ساختار و صلاحیت هیئت رسیدگی به تخلفات اداری، به معرفی الگوی مطلوب پرداخته‌اند. یونس فتحی، جعفر شفيعی سردشت و مریم وهیبی‌فخر در مقاله «نظام مطلوب دادرسی اداری در ایران»، معیارهای دادرسی مطلوب را برشمرده‌اند. در مورد دادرسی در حوزه مسائل فرهنگی نیز وحید آگاه در دو مقاله با نام‌های «تحلیل نظام صدور مجوز اجراهای صحنه‌ای موسیقی و نظارت بر آن در ایران» و نیز «تحلیل شیوه نظارت حکومت بر آثار نمایشی و سینمایی در نظام حقوقی ایران مشروطه» به موضوع نظارت مقام اداری در حیطه امور موسیقایی و نمایشی و سینمایی پرداخته است. با این حال، درباره نظام صدور مجوز مؤسسات فرهنگی و دادرسی اداری در این حوزه تاکنون پژوهشی صورت نگرفته است. از این رو، در این مقاله به دنبال معرفی الگویی مطلوب در دادرسی هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی با در نظر گرفتن معیارهای انصاف آیینی و حکمرانی مطلوب هستیم. روش تحقیق در این پژوهش، توصیفی - تحلیلی است و در گردآوری اطلاعات از روش کتاب‌خانه‌ای استفاده شده است.

گفتار اول. دادرسی اداری در حوزه نهادهای فرهنگی

دادرسی اداری، رسیدگی به شکایات افراد از دستگاه‌های دولتی و اداری از نظر رعایت نشدن قوانین و مقررات و نقض حقوق و آزادی‌های اشخاص و دعوی‌ای میان اداره و شهروند است. دادرسی اداری در تضمین حق‌ها و آزادی‌های شهروندان و جلوگیری از خودسری دستگاه‌ها و مقام‌های اداری جایگاهی ویژه دارد. هدف از دادرسی اداری و غیر اداری تنها فصل خصومت نیست، بلکه اجرای عدالت و احقاق حق، هدف نهایی دادرسی است. دادرسی اداری، ویژگی‌های منحصر به فردی دارد که موجب تمایز آن از دادرسی مدنی و کیفری می‌شود. پس ضرورت دارد دادرسی اداری با عنایت به اهداف و ویژگی‌های خاص آن به طور ویژه تحلیل و بررسی شود تا بستری مناسب برای احقاق حقوق و آزادی‌های شهروندان و تظلم‌خواهی آن‌ها فراهم آید. هدف از دادرسی اداری، حاکم کردن قانون بر دستگاه‌های اداری، جلوگیری از خودسری مقام‌های اداری و حفظ حقوق شهروندان است.^۱

به تعبیر دیگر، دادرسی اداری، لازمه تضمین حاکمیت قانون و پاسخ‌گو کردن دولت و در نهایت، احقاق حقوق شهروندان است. در غیر این صورت، تجاوز صاحبان قدرت از حدود صلاحیت و اختیارات خود و تزییع حقوق شهروندان حتمی خواهد بود. با توسل به دادرسی اداری، اداره، ملزم به پاسخ‌گویی و بیان مبانی تصمیم خود می‌شود و با بیان مبانی و مستندات قانونی تصمیم خویش از اقدامات و تصمیم‌هایش دفاع می‌کند. موضوع دادرسی

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۸۷، ص ۱۹۸.

اداری، اعمال اداری است و منظور از آن، اعمالی است که دولت با هدف حفظ نظم عمومی و تأمین منافع عمومی به صورت مستقیم انجام می‌دهد یا زیر نظر دولت انجام می‌شود.^۱ بر این اساس، در نظام حقوقی ایران، قانون‌گذار در کنار مراجع قضایی، نهادهایی را با عنوان «مراجع شبه قضایی» یا «دادگاه‌های اختصاصی اداری» به رسمیت شناخته است تا متولی عمل شبه قضایی باشند. عمل شبه قضایی، عملی شبیه عمل قضایی است که نهادهای غیر قضایی انجام می‌دهند. ماهیت عمل شبه قضایی، امری قضایی است و همان آثار عمل قضایی را دارد و مانند اعمال و احکام قضایی، برای اشخاص، حق و تکلیف ایجاد می‌کند و لازم‌الاجراست.^۲

این تعریف جامع و مناسب را در مورد مراجع شبه قضایی می‌توان ارائه داد: «دادگاه‌های اختصاصی اداری، مراجعی اداری با صلاحیت ترافعی اختصاصی هستند که به موجب قوانین خاص در خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به عنوان واحدهای کم و بیش مستقل، ولی مرتبط به ادارات عمومی تشکیل شده‌اند و صلاحیت آن‌ها منحصر به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری از قبیل دعاوی استخدامی، انضباطی، مالی، اراضی و ساختمانی می‌باشد که معمولاً به هنگام اجرای قوانین خاص مرتبط با ارائه خدمات عمومی و فعالیت‌های دولت، میان سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی و افراد به وجود می‌آید و مطرح می‌گردد».^۳

در مسئله مورد بررسی در مقاله نیز باید گفت «هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی» را می‌توان در شمار مراجع دادرسی اداری در حوزه امور فرهنگی قرار داد که با توجه به اهمیت موضوعات فرهنگی و نیز سیال بودن مفهوم فرهنگ، کارکرد صحیح این مرجع در بهبود عملکرد نهادهای فرهنگی تأثیری بسزا دارد.

گفتار دوم. سند حقوقی تأسیس هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی

سند حقوقی برای تعیین ضوابط و مقررات حاکم بر تشکیل و تأسیس مراکز، مؤسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و نظارت بر فعالیت آن‌ها با عنوان دقیق «ضوابط و مقررات

۱. انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق اداری، تهران: میزان، ۱۳۷۲، ص ۱۰۲.

۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری، تهران: میزان، ۱۳۹۱، ج ۱، ص ۱۰.

۳. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتوی اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه حقوق ایران و مطالعه تطبیقی، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹، ص ۱۲۸.

تأسیس مراکز، مؤسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و نظارت بر فعالیت آن‌ها»، مصوب جلسه ۱۳۷۵/۶/۲۷ شورای مشترک کمیسیون‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است. به موجب ماده ۱ این سند، مراکز، مؤسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی، تشکیلاتی است که با اهداف و مقاصد فرهنگی اعم از انتفاعی و غیر انتفاعی (طبق ماده ۵۸۴ قانون تجارت و آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیر تجاری مصوب ۱۳۳۷) و بر اساس شرایط مندرج در این ضوابط به مسئولیت اشخاص حقیقی یا حقوقی اعم از دولتی، عمومی و خصوصی، افراد واجد شرایط برای فعالیت در یک یا چند قلمروی فرهنگی، هنری، سینمایی، مطبوعاتی با سرمایه ایرانی تشکیل می‌دهند و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، مجوز تأسیس، نظارت بر فعالیت‌ها و انحلال آن‌ها را صادر می‌کند. در ماده ۳ این سند، تأسیس مراکز فرهنگی اقلیت‌های دینی رسمی کشور در محدوده امور فرهنگی آن اقلیت نیز به دریافت مجوز طبق ضوابط وابسته است.

بند اول. ترکیب و اعضای هیئت

به موجب ماده ۱۱ سند یادشده، برای بررسی تقاضاهای دریافتی و تحقیق و رسیدگی به صلاحیت متقاضیان و مدیران مسئول و صدور موافقت اصولی تأسیس مراکز فرهنگی و نظارت بر عملکرد آن‌ها و نیز رسیدگی به موارد تخلف و تعلیق و لغو جواز صادرشده، هیئتی به تشخیص و تعیین وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، متشکل از اشخاص ذیل تشکیل می‌شود:

۱. وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی و یا نماینده تام‌الاختیار وزیر (رییس هیئت)؛
۲. معاونان امور فرهنگی، هنری، مطبوعاتی، سینمایی و سمعی و بصری و پژوهشی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی؛
۳. سه نفر از صاحب‌نظران امور هنری، فرهنگی و سینمایی به انتخاب وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی.

در ماده ۱۲ نیز تصریح شده است: «اعضای هیئت با حکم وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی منصوب می‌شوند و مدت عضویت افراد منتخب، دو سال و تجدید انتخاب آن‌ها برای دوره‌های بعدی بلامانع است».

بر اساس ماده ۱۴، «دبیر هیئت، تقاضاهای دریافتی را پس از تکمیل مدارک در جلسات هیئت، مطرح و نتایج را در صورت جلسات منعکس می‌کند و پس از امضای اعضا و تصویب و تأیید وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، تصمیمات را رییس هیئت ابلاغ می‌کند. پروانه فعالیت مراکز، مؤسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی با امضای وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی صادر می‌شود».

چند نکته درباره این ماده قابل بحث و بررسی است. شیوه بیان و سیاق عبارت‌های به کار رفته در ماده ۱۴ آن است که تصمیم‌های صادرشده از جانب هیئت باید به تأیید وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی برسد. حال این سؤال مطرح می‌شود که امضای شخص وزیر از باب ریاست وی بر هیئت است یا جنبه تنفیذی دارد؟

با توجه به فلسفه شورایی بودن هیئت، تفسیر منطقی اقتضا می‌کند که ماده مورد نظر را به این صورت تحلیل کنیم: امضای وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی از باب ریاست وی بر این هیئت است، مانند امضای قوانین به دست رییس جمهوری که تشریفاتی است. در غیر این صورت، اساساً فلسفه تشکیل شورای یادشده نقض خواهد شد و تشکیل شورا با چند عضو، چیزی جز تحمیل هزینه‌های اضافه ندارد.

بند دوم. صلاحیت‌ها و اختیارات

۱. آسیب‌شناسی صلاحیت هیئت در صدور مجوز تأسیس مراکز فرهنگی

متأسفانه سند «ضوابط و مقررات تأسیس مراکز، مؤسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و نظارت بر فعالیت آن‌ها»، هیچ گونه معیار دقیق و ضابطه‌ای ارائه نداده است و مشخص نیست هیئت بر چه مبنای و اساسی تصمیم خواهد گرفت. به نظر می‌رسد که شایسته بود این هیئت در مقام دادرسی و صدور مجوز، خود را به بررسی شاخص‌ها و معیارهای دقیق ماهوی مکلف می‌کرد. در رویه عملی قطعاً معیارهایی برای بررسی صدور مجوز وجود دارد، اما پرسش اساسی این است که معیارهای مورد نظر با اصول دادرسی و شاخص‌های حقوق فرهنگی مانند تسامح و تساهل، کثرت‌گرایی و توجه به خرده‌فرهنگ‌ها هم‌خوانی دارد یا خیر؟

چون دولت در جامعه ایران، مداخله حداکثری در فرهنگ دارد و به نوعی، متولی مدیریت آن محسوب می‌شود، فرهنگ باید آن گونه که در دولت نمود پیدا می‌کند، بررسی و تحلیل شود. بر اساس قانون اساسی و برنامه‌های توسعه، وظایف گوناگونی بر عهده حاکمیت نهاده شده است تا در حوزه فرهنگ و سیاست‌گذاری فرهنگی مداخله کند.^۱ به ویژه این که تجربه کشور ما در زمینه مسائل فرهنگی نشان‌دهنده تفسیر موسع از فرهنگ و بی‌توجهی به خرده‌فرهنگ‌ها و در نظر گرفتن تساهل و تسامح فرهنگی است. در نبود ضوابط و معیارهای دقیق، قطعاً تصمیم صادرشده بر مبنای یک سری فرض‌های کلی است و ارزش حقوقی ندارد.

۱. هوشیار، مهدی، «دفاع فرهنگی در نظام عدالت کیفری ایران و امریکا»، پژوهش‌نامه حقوق کیفری،

سال هفتم، ۱۳۹۵، شماره ۲، ص ۲۸۰.

۲. آسیب‌شناسی صلاحیت هیئت در رسیدگی به تخلفات

بر اساس ماده ۱۵ سند یادشده به تخلفات مراکز و مؤسسات فرهنگی در «هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی» رسیدگی می‌شود. در صورت اثبات تخلف، حسب مورد، مجازات‌های اخطار شفاهی یا کتبی، تعلیق جواز یا تعطیل موقت مرکز فرهنگی از سه ماه تا یک سال، تعطیل دایم و لغو مجوز اعمال می‌شود و دبیر هیئت آن را ابلاغ می‌کند. یکی از نکات قابل انتقاد در متن این سند آن است که عنوان‌های تخلفاتی احصا نشده است، در حالی که مطابق اصل قانونی بودن جرم، قانون‌گذار باید هر جرمی را به صورت دقیق تبیین و تشریح کند. این امر در تخلفات اداری و صنفی نیز جاری است. نگارنده با بررسی پایگاه اینترنتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به فایلی دسترسی پیدا کرد که انواع تخلفات مراکز فرهنگی را احصا کرده است. البته مشخص نیست این متن، بخشی از یک آیین‌نامه است یا سندی دیگر. هیئت یادشده، تخلفات را در ۲۷ بند برشمرده است.^۱

۱.۱. عدم نصب تابلوی مناسب بر سر در مکان مؤسسه با مشخصات ذیل: الف) قید اسم ثبت‌شده مؤسسه طبق روزنامه رسمی زمان تأسیس به صورت کامل؛ ب) قید جمله (با مجوز رسمی از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی). ج) قید شماره ثبت.

۲. عدم نصب پروانه فعالیت یا مجوزهای خاص در معرض دید مراجعان؛

۳. استفاده از سربرگ‌های نامناسب و خارج از ضوابط با توجه به موارد ذیل: الف) ذکر اسم ثبت‌شده مؤسسه طبق روزنامه رسمی زمان تأسیس به صورت کامل؛ ب) ذکر عبارت با مجوز رسمی از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی؛ ج) ذکر شماره ثبت؛ د) ذکر نشانی دقیق و شماره تماس؛ و) استفاده از کلمات لاتین در سربرگ ممنوع می‌باشد.

۴. سوء استفاده از نام آموزشگاه‌های دیگر و برندهای معروف. ۵. تغییر مکان مؤسسه بدون اطلاع اداره کل متبوع و دبیرخانه هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی. ۶. عدم اقدام برای ارسال گزارش عملکرد. ۷. ادامه فعالیت مؤسسه علی‌رغم اتمام اعتبار پروانه فعالیت. ۸. فعالیت در زمینه موضوعات اساس‌نامه بدون دریافت مجوز خاص یا مجوز غیر معتبر. ۹. استفاده از اساتید غیر هم‌جنس. ۱۰. برگزاری دوره‌های آموزشی به صورت مختلط. ۱۱. فعالیت در حیطه موضوعات خارج از اساس‌نامه مانند روان‌شناسی، اعزام دانشجو، آمادگی کنکور و... ۱۲. عدم رعایت شرایط مجوزهای آموزشی مانند اخذ شهریه اضافی، عدم رعایت استانداردهای آموزشی و... ۱۳. تشکیل کلاس‌های صوری و عدم حضور و غیاب کلاسی در برگزاری دوره‌های آموزشی. ۱۴. وجود شاکیان متعدد. ۱۵. عدم پاسخ‌گویی و همکاری مدیرمسئول در زمینه تخلفات مؤسسه و فعالیت‌های آن. ۱۶. تکرار تخلفات و عدم پای‌بندی به تعهدات قبلی. ۱۷. خروج اکثریت اعضای مؤسس و اکثریت صاحبان سرمایه. ۱۸. اعطای نمایندگی و ایجاد شعبه بدون مجوز دبیرخانه هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی. ۱۹. عدم رضایت اداره کل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان مربوطه و دبیرخانه هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی از عملکرد مؤسسه. ۲۰. اجازه دادن مجوز به اشخاص دیگر. ۲۱. احراز عدم صلاحیت اعضای مؤسسه در طول دوران فعالیت. ۲۲. فروش و واگذاری آن به غیر. ۲۳. عدم تأیید فعالیت مؤسسه توسط مراجع امنیتی. ۲۴. سبب‌سازی شکل‌گیری روابط ناسالم دینی و عرفی در محیط فعالیت مؤسسه. ۲۵. تولید محصولاتی که اثرات ضد فرهنگی و ضد ارزشی داشته باشد. ۲۶. فعالیت در زمینه آموزش و ترویج عرفان‌های کاذب و نوظهور. ۲۷. کلاهبرداری و سوء استفاده از مجوز مؤسسه که منجر به جرم عمومی شود.

برخی از مواردی که به عنوان تخلف در نظر گرفته‌اند، عنوان کلی دارند و معیار دقیقی بر آن‌ها حاکم نیست، از جمله بند ۱۹ یعنی «عدم رضایت اداره کل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان مربوطه و دبیرخانه هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی از عملکرد مؤسسه». این بند، این امر را به ذهن می‌رساند که فعالیت مراکز و مؤسسات فرهنگی تنها در صورتی مورد تأیید نهاد مرکزی یعنی وزارتخانه است که با اصول مورد قبول مرکز هم‌خوانی داشته باشد و هر گونه فعالیت فرهنگی مغایر با ضوابط مورد پذیرش در مرکز قطعاً موجبی برای طرح تخلف در هیئت خواهد شد که این امر با اصول حاکم بر فرهنگ و حقوق فرهنگی تعارض آشکار دارد.

در بند ۲۳ نیز از «عدم تأیید فعالیت مؤسسه توسط مراجع امنیتی» سخن به میان آمده است. به نظر می‌رسد فلسفه و هدف تشکیل مراجع امنیتی با مسائل و موضوعات فرهنگی هیچ‌سختی ندارد. مشخص نیست این «عدم تأیید» در چه مرحله‌ای صورت خواهد گرفت و مراجع امنیتی چه ملاک‌هایی را برای «عدم تأیید» در نظر می‌گیرند. بنابراین، عنوان این تخلف نیز با نگاه بدبینانه به عملکرد مراکز و مؤسسات فرهنگی همراه است.

نکته دیگر در مورد اعمال مجازات‌های مورد نظر در ماده ۱۵ سند یادشده، اصل تناسب میان تخلف ارتكابی و نیز اعمال تنبیه انضباطی است که باید در نظر گرفت و هیئت باید با توجه به شدت تخلف ارتكابی، تنبیهی مناسب اعمال کند. در اجرای این اصل، شدت مجازات باید میزان تقبیح یا تأیید نشدن رفتار غیر قانونی را نشان دهد و با مقدار تقبیح یا تأیید نشدن افزایش یابد و تأیید نشدن و تقبیح نیز باید متناسب با شدت رفتار غیر قانونی افزایش یابد.^۱

گفتار سوم. الگوی مطلوب دادرسی اداری بر اساس معیارهای انصاف آیینی

در فرآیند دادرسی اداری، هر شخصی در برابر اداره، حقوقی دارد که اداره باید آن‌ها را به رسمیت بشناسد. در غیر این صورت، مسئول شناخته می‌شود و از معیارهای اداره خوب دور خواهد شد. «دادرسی عادلانه»، یکی از مفاهیم جدیدی است که در اندیشه‌های حقوق بشری ریشه دارد. اهمیت دادرسی عادلانه به ویژه در نظام عدالت کیفری اهمیتی دوچندان دارد. دادرسی عادلانه، مجموعه تضمین‌هایی است که حقوق متهم و هم‌بزه‌دیده را فراهم

۱. نکویی، محمد، «اصل تناسب جرم و مجازات در قلمروی تخلفات اداری»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال

هشتم، ۱۳۹۹، شماره ۲۵، ص ۲۶۰.

می‌کند و سبب تحکیم حقوق طرفین دعوا می‌شود. دادرسی عادلانه را می‌توان معادل انصاف آیینی دانست و آن را از حقوق بنیادین شمرد. بنیادین بودن برخی از حق‌ها از آن روست که وجود آن‌ها مایه قوام و نبود آن‌ها موجب زوال شخص است. حق‌های بنیادین، ترجمان واقعی دسته‌ای از هنجارهای اخلاقی، سیاسی و فلسفی است که از آبشخور آزادی، برابری، مردم‌سالاری و دولت قانون‌مدار سیراب می‌شود.^۱ پی‌آمد انصاف آیینی که عدالت شکلی یا انصاف رویه‌ای هم به آن می‌گویند، این است که مقامات عمومی هنگام تصمیم‌گیری مکلفند آیین‌ها و قواعد شکلی مشخصی را رعایت کنند. انصاف آیینی در مفهوم ساده آن، مشتمل بر مجموعه‌ای از حق‌های شکلی است، مانند: حق برخورداری از فرصت کافی برای آماده کردن پاسخ سؤالات و دفاع مناسب، حق دسترسی به پرونده، فرصت اظهار نظر شفاهی، حق معرفی وکیل، فرصت اظهار نظر شفاهی، داشتن فرصت برای فراخواندن و پرسیدن سؤال مستقیم از شهود طرف مقابل و طرف دعوا.^۲ حق‌های رویه‌ای، تضمین‌هایی هستند که همانند حق‌های ماهوی، ماهیتی مطالبه‌ای دارند. به دیگر سخن، حق‌های رویه‌ای نیز بسان حق‌ها و آزادی‌های ماهوی، حق - ادعاهای شهروندان است که البته لازمه حق - ادعا بودن این حق‌ها، وجود متعهد و مکلف یا متعهد یا مکلف‌هایی در تأمین و تضمین این حق‌هاست. در بادی امر، مکلف و متعهد به تأمین حق‌های رویه‌ای، حکومت است و از این نظر بین حق‌های رویه‌ای و حق‌های ماهوی تفاوتی وجود ندارد.^۳

بند اول. رعایت اصل تخصص (استفاده از نهاد کارشناسی)

اختلافات، شکایات و دعاوی میان افراد و دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های حرفه‌ای تنوع زیادی دارد. با این حال، هر کدام ابعاد فنی، اداری، کارشناسی و تخصصی خاص خود را دارند که بدون توجه به آن ابعاد، رسیدگی مطلوب و تصمیم‌گیری شایسته، مشکل خواهد بود. با وجود رواج تخصصی شدن رسیدگی‌ها در دادگاه‌های عمومی دادگستری، قضات این دادگاه‌ها به علت نداشتن تخصص در امور و مسائل فنی و اداری، توانایی لازم و کافی را برای قضاوت در مورد دعاوی پیچیده اداری ندارند. هم‌چنین قضات دادگستری با پیشرفت سریع و تحولات مستمر علوم و فنون جدید و مقررات جزئی حاکم بر آن‌ها مثل اصول و قواعد شهرسازی یا

۱. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: جنگل جاودانه، چاپ دوم، ۱۳۸۸، ص ۲۰۰.

۲. هداوند و آقایی طوق، پیشین، ص ۱۳۹.

۳. قاری سید فاطمی، سید محمد، حقوق بشر در جهان معاصر (دفتر یکم)، چاپ دوم، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۰، ص ۱۲۵.

مسائل پزشکی یا امور اقتصادی و مالی هم‌گام نیستند. به همین دلیل، این گونه دعاوی در حیطه تبحر و تسلط آنان قرار ندارد.^۱

در زمینه رعایت اصل تخصص در نهادهای دادرسی اداری در امور فرهنگی به نظر می‌رسد کاربست این اصل با خدشه جدی روبه‌روست. همان گونه که پیش‌تر بیان شد، مراجع دادرسی اداری در امور فرهنگی گاهی ماهیت یک دادگاه اختصاصی را دارند، مثل زمانی که به لغو مجوز یک مؤسسه فرهنگی و یا تعطیل کردن یک مؤسسه حکم می‌کنند. در این صورت، ماهیت تصمیم‌گیری، تصمیم شبه قضایی است. گاهی نیز نهادهای مورد نظر به عنوان مرجع تشخیصی عمل می‌کنند. این فرض در زمانی است که ابتدا به ساکن، در مورد صدور مجوزهای مختلف سینمایی، موسیقایی و نظیر آن تصمیم‌گیری می‌کنند.

در هر دو فرض، رعایت اصل تخصص به ویژه در مورد اعضای نهادهای فرهنگی اهمیت دارد؛ چون بدون دارا بودن تخصص در مسائل و امور فرهنگی قطعاً تصمیم‌گیری‌های نهادهای فرهنگی، حقوق اشخاص را زیر سؤال خواهد برد. با توضیحاتی که در قسمت‌های قبل ارائه شد، در ترکیب هیئت‌ها اصولاً از کارشناسان استفاده شده است، اما انتصابی بودن این اعضا توسط مدیر کل قسمت مربوط ممکن است سبب شود اشخاصی نامتخصص تنها به دلیل هم‌نظری و هم‌سوئی با عقاید شخص مدیر کل منصوب شوند. به این ترتیب، اصل تخصص در رسیدگی به امور فرهنگی نقض خواهد شد.

اهمیت این امر زمانی پررنگ می‌شود که بدانیم برای خروج از بحران فرهنگ باید چارچوب‌های اساسی فرهنگ و سطح فرهنگی جامعه در گروه‌های مختلف شناسایی شود. متأسفانه، شواهد نشان می‌دهد که در حوزه فرهنگ، کادر تخصصی اندک یا ضعیفی داریم. به همین دلیل، در حوزه فرهنگی به تربیت افراد متخصص نیاز فراوانی حس می‌شود.^۲ بنابراین، برای رعایت اصل تخصص در «هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی» شایسته است علاوه بر اعضای انتصابی، اشخاص متخصص از بطن جامعه نیز در هیئت حضور یابند تا تصمیم‌گیری‌های هیئت، نماینده افکار واقعی جامعه باشد.

بند دوم. رعایت اصل تناظر

عموم و شمول اصل تناظر اقتضا می‌کند که همه مراجع قضاوتی اعم از قضایی (حقوقی و کیفری)، اداری و انتظامی این اصل را رعایت کنند و از این نظر بین مراجع عمومی و

۱. هداوند، مهدی، «دادگاه‌های اختصاصی اداری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۹،

ص ۲۱.

۲. باباشمس، آرزو و همکاران، «ارائه الگوی مطلوب توسعه فرهنگی در کتابخانه ملی»، مجله مدیریت فرهنگی، سال یازدهم، ۱۳۹۶، شماره ۳۵ و ۳۶، ص ۱۳.

اختصاصی تفاوتی وجود ندارد. قاعده لزوم استماع اظهارات هر دو طرف دعوا در قلمروی دادرسی اداری اقتضا دارد اشخاصی که در معرض تضرر از یک تصمیم یا اقدام اداری قرار می‌گیرند، حق داشته باشند از ادعاهای مطرح علیه خود آگاه شوند و قبل از تصمیم‌گیری نهایی، فرصتی منصفانه برای پاسخ‌گویی به آن‌ها در اختیارشان قرار گیرد. امروزه در حقوق بسیاری از کشورها، اصل حق بر استماع شدن به عنوان یکی از اصول کلی حقوق اداری پذیرفته شده است که سازمان‌ها و مقامات اداری را ملزم می‌سازد در روند تصمیم‌گیری اداری، نظر اشخاص و گروه‌های ذی‌نفع را قبل از تصمیم‌گیری نهایی استماع کنند.^۱

این اصل در فرآیند دادرسی اداری در مراجع فرهنگی به طور کلی نقض شده است. در آیین‌نامه‌های مورد عمل درباره مراجع صدور پروانه نمایش و فیلم و نیز تأسیس مراکز فرهنگی، شخص متقاضی یک بار مدارک خود را به صورت غیر حضوری ارائه می‌دهد. پس از تشکیل شورا یا هیئت مربوط، بدون دعوت از متقاضی، هیئت تصمیم‌گیری می‌کند. با توجه به سیال بودن مفهوم فرهنگ و حقوق فرهنگی به ویژه در حیطه آثار هنری و نمایشی شایسته است در آیین‌نامه‌های مورد عمل، حداقل به دعوت از متقاضیان و شنیدن توضیحات آنان اشاره می‌شد تا تصمیم صادرشده از هیئت و شورا با اصل تناظر هم‌خوانی می‌یافت. متأسفانه، در حال حاضر، تصمیم هیئت به صورت یک‌جانبه و اقتدارگرایانه، صادر و تصمیم مورد نظر تنها به شخص متقاضی ابلاغ خواهد شد.

بند سوم. رسیدگی دومرحله‌ای

حق تجدید نظرخواهی، حق بر یک دادرسی اصیل و بدون شتاب‌زدگی به پرونده است که شامل مسائل ماهوی و شکلی پرونده می‌شود. پذیرش حق تجدید نظرخواهی به عنوان یکی از عناصر اصلی دادرسی عادلانه به موجب قانون، مستلزم وجود مرجع بالاتر از مرجع بدوی برای بررسی مجدد کامل موضوع پرونده در آن مرجع است.^۲

رسیدگی دومرحله‌ای و حق بر تجدید نظرخواهی نیز در مراجع تصمیم‌گیر فرهنگی گاهی نقض می‌شود. برای مثال، در مورد تصمیم‌های صادرشده از هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی می‌بینیم که تمام مجازات‌های اعمال‌شده توسط این هیئت قابل تجدید نظرخواهی نیست و این امر قطعاً دایره حق بر رسیدگی دومرحله‌ای را محدود می‌کند و با

۱. رستمی، ولی و دیگران، *دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی ایران*، چاپ اول، تهران: دانشکده حقوق و

علوم سیاسی و گرایش، ۱۳۸۸، ص ۲۰.

۲. هداوند، مهدی و علی مشهدی، *اصول حقوق اداری در پرتوی آرای دیوان عدالت اداری*، تهران: خرسندی،

۱۳۸۹، ص ۱۲۵.

اطلاق و عموم حق بر تجدید نظرخواهی در تعارض است. افزون بر آن، تصمیم‌گیری درباره تقاضای تجدید نظرخواهی مؤسسان مؤسسات فرهنگی در ید مطلق شخص وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی قرار گرفته است. در اقدامی عجیب، با وجود رسیدگی گروهی در مرحله بدوی (هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی)، در مرحله عالی (تجدید نظر) نیز تصمیم‌گیری، قائم به شخص شده است که قابل انتقاد است. اصولاً رسیدگی در مرحله تجدید نظر باید با تعداد بیش‌تری از دادرسان یا قضات صورت گیرد که در دستورالعمل مورد اشاره، بر خلاف معیارهای رایج، شخص واحد در مرحله تجدید نظر رسیدگی می‌کند.

بند چهارم. صدور تصمیم‌های مستدل و مستند

اصل مستدل و مستند بودن آرای قضایی را گاهی مهم‌ترین قاعده حاکم بر انشای رأی قضایی و یکی از اصول مسلم دادرسی دانسته‌اند.^۱ این اصل، یکی از پیش‌شرط‌های اجرای عدالت است؛ زیرا دادرسی منصفانه به شفافیت بستگی دارد و شفافیت، مستلزم مستدل و مستند بودن رأی قضایی است.^۲

به تبع حاکمیت این اصل در آرا و تصمیم‌های قضایی، امروزه مفهوم اصل مستدل و مستدل بودن اقدامات و تصمیم‌های اداری یا تکلیف به بیان دلایل و مبنای تصمیم نیز به رسمیت شناخته شده است. بر این اساس، مقامات اداری باید مینا و دلایل تصمیم‌های خود را به روشنی بیان کنند، به گونه‌ای که آشکارا مشخص شود با چه توجیهی و بر اساس چه قوانینی تصمیم گرفته‌اند. مطابق این اصل، هر شخصی حق دارد از دلایل تصمیم‌گیری مقام‌های عمومی و اداری اطلاع پیدا کند. برای مثال، اگر مقامی دولتی، درخواست شهروندی را برای دریافت مجوز اداری رد کند، صرف گفتن «نه» یا «رد درخواست» کفایت نمی‌کند، بلکه مبنای قانونی این امتناع از صدور مجوز نیز باید بیان شود.^۳

به طور کلی، هنگامی که تصمیم اداری بر حقوق و منافع شهروندان اثر بگذارد، بیان دلیل، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر پیدا می‌کند. هم‌چنین در صلاحیت‌های اختیاری، به دلیل دشواری تطابق اقدام اداری با متن قانون، ارائه دلایل، ضرورتی دوچندان خواهد یافت؛ چون

۱. آگاه، وحید، حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۹۰.

۲. ویژه، محمدرضا و احمد کتابی رودی، «حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در انتصاب مدیران مؤسسات عمومی غیر دولتی (مطالعه موردی مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی)»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۳، شماره ۶۵، ص ۲۰۰.

۳. هداوند، مهدی و داوود کاظمی، «تأملی بر اصول مدرن حقوق اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری (تحلیل ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری)»، فصل‌نامه راهبرد، ۱۳۹۲، شماره ۲۲، ص ۲۵.

در غیر این صورت، امکان نظارت قضایی بر آن اقدام یا تصمیم ناممکن خواهد شد. مسلّم است که در عرصه استانداردهای لازم‌الرعایه در ادله بیان‌شده از جانب مقام اداری، دلایل ابرازی باید از نظر کمی و کیفی کافی باشد و به روشنی، زاویه‌های مختلف آن تصمیم‌گیری را تبیین کند. از این رو، اصل تکلیف به ارائه دلایل تصمیم‌ها صرفاً با ارائه ندادن این دلایل نقض نمی‌شود، بلکه اگر مبانی بیان‌شده، کافی و گویا نباشد، این تخلف صورت می‌گیرد. همچنین مقام اداری باید از کلی‌گویی و ابراز دلایل کلیشه‌ای بپرهیزد. در حقیقت، وی با ابراز این گونه دلایل، به جز در موارد خاص، تکلیف خود را برای ارائه مبانی تصمیمش انجام نداده است. به عبارت دیگر، به دلیل تفاوت‌های موضوعی پرونده‌های مختلف اداری، دلایل کلی و کلیشه‌ای، جنبه‌های مختلف تصمیم یادشده را نشان نمی‌دهد؛ زیرا هر پرونده، مبانی و دلایل خاص خود را دارد که با تبیین آن‌ها باید عمل اداری به خوبی توجیه شود. پس مقام اداری باید ادله و قوانین مبنایی برای صدور تصمیم اداری را به گونه‌ای بیان کند که مرجع قضایی بتواند قانونی بودن یا نبودن آن تصمیم را ارزیابی کند.^۱

در آیین‌نامه‌ها و اسناد مورد عمل درباره مراجع فرهنگی در نظام حقوقی کشور به اصل مستدل و مستند بودن تصمیم‌ها اشاره صریح نشده است که آن را نباید به منزله نادیده انگاشتن این اصل مهم دانست. رویه تصمیم‌های صادرشده از مراجع فرهنگی در مقام صدور یک تصمیم تشخیصی یا تصمیم شبه قضایی نشان می‌دهد تصمیم‌های مورد نظر در قالب جملات کوتاه مانند «موافقت نمی‌شود» یا «مخالفت می‌شود» اعلام می‌گردد که با اصل مستدل و مستند بودن تصمیم‌های مقام‌های اداری هم‌خوانی ندارد. ارائه دلایل و مبانی تصمیم از جانب نهاد اداری سبب می‌شود مخاطب تصمیم با توجه به دلایل ارائه‌شده در مرحله نخستین، امکان دفاع مناسب‌تری در مرحله تجدید نظر داشته باشد.

بند پنجم. رسیدگی در مهلت و زمان معقول

لزوم رعایت مهلت منطقی در رسیدگی، تضمینی است که در حقوق داخلی کشورها به صورت صریح، روشن و مشخص شناسایی و رعایت نشده است. این در حالی است که مطلوب بودن بازه زمانی در احقاق حق و رسیدگی به دعاوی و اجرای حکم به صورت منطقی و بدیهی باید بخشی جدایی‌ناپذیر از یک دادرسی مطلوب و مناسب باشد. حق بر رسیدگی در زمان معقول، تضمین اساسی برای حمایت از همه طرفین در برابر تأخیرهای رویه‌ای بیش از

۱. رضایی‌زاده، محمدجواد و فرامرزی عطریان‌فر، «اصل الزام به ارائه دلایل تصمیمات اداری در پرتوی مفهوم اداره خوب: مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال سوم، ۱۳۹۱، شماره ۱۰، ص ۹۴.

اندازه است که ممکن است به اثربخشی و اعتبار دادگاه‌ها آسیب بزند. اساس حق رسیدگی در مهلت معقول، حق اقامه دعوا و حق بر صدور رأی به موقع است. شاخص‌های متعددی برای تعیین جدول زمانی معقول وجود دارد: پیچیدگی یا سادگی پرونده، رفتار خواهان و شیوه برخورد و رسیدگی دعوا به وسیله مراجع اداری و قضایی صلاحیت‌دار، ماهیت حق در معرض خطر و منافع فردی متقاضی، اهمیت زمان برای خواهان در تحصیل یک تصمیم^۱. در ماده ۸ ضوابط اجرایی تأسیس مراکز فرهنگی و هنری چنین تصریح شده است: «وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با مصاحبه‌ها و بررسی‌های لازم و کافی، ظرف مدت یک ماه درباره تأیید صلاحیت یا عدم پذیرش تقاضا اعلام نظر خواهد نمود و در صورت اعلام موافقت اصولی با تقاضا، مؤسس یا مؤسسان موظفند در مدت یک ماه از تاریخ اعلام نسبت به ارائه اساس‌نامه و تحقق شرایط مندرج در آن که در این ضوابط به آن تصریح شده است، اقدام نمایند».

بنابراین، اصل رسیدگی در مهلت معقول و تصمیم‌گیری، یک ماه در نظر گرفته شده است که به نظر می‌رسد مهلتی مناسب است. البته در سند مربوط به ضوابط اجرایی در مورد ضمانت اجرای تصمیم‌گیری و اظهار نظر نکردن هیئت در ظرف مهلت یک ماه سخنی نیامده است. به نظر می‌رسد اقدام نکردن در مهلت یک ماه را باید بر موافقت وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با صلاحیت مؤسسان حمل کرد. به عبارت دیگر، اقدام نکردن هیئت و مقام اداری در مهلت مقرر قانونی نباید سبب تضییع حقوق شهروندان و متقاضیان شود.

گفتار چهارم. الگوی مطلوب دادرسی اداری با توجه به اصول حکمرانی خوب

حکمرانی خوب یا حکمرانی مطلوب یکی از مباحث بسیار مهم و جدید است که از دهه ۱۹۸۰ به بعد در ادبیات توسعه مطرح شده است. این مسئله به ویژه در راستای استقرار و نهادینه‌سازی جامعه مدنی در سیاست‌های مربوط به اعطای کمک‌ها در کشورهای در حال توسعه جایگاهی ویژه دارد. بانک جهانی به عنوان یکی از نهادهای بین‌المللی معتبر در گزارشی که در سال ۱۹۸۹ منتشر کرد، برای اولین بار، حکمرانی خوب را خدمات‌رسانی عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخ‌گو تعریف کرد.^۲

۱. یآوری، اسدالله، «حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین»، فصل‌نامه حقوق اساسی، ۱۳۸۳، شماره ۲، ص ۲۸۴.

۲. شریف‌زاده، فتاح و رحمت‌الله قلی‌پور، «حکمرانی خوب و نقش دولت»، مجله مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره اول، ۱۳۸۲، شماره ۲، ص ۹۵.

بند اول. شفافیت و زمینه‌های تحقق آن در دادرسی امور فرهنگی

شفافیت به معنای آن است که عملکرد و اقدامات و تصمیم‌های نهادهای دولتی باید در دسترس عموم قرار گیرد. پنهان‌کاری در تضاد آشکار با دموکراسی است و به این دلیل، آزادی دسترسی به اطلاعات، یکی از انواع آزادی‌هایی است که باید در مقام عمل به رسمیت شناخته شود. امکان نظارت همگانی از طریق شفاف‌سازی فراهم می‌شود. اصطلاح «شفافیت» امروزه زیاد به کار می‌رود، اما به ندرت با دقت و موشکافی تعریف می‌شود. شفافیت در عرضه و دریافت اطلاعات مطرح است که در حوزه‌های مختلف به کار می‌رود. در علم سیاست، شفافیت به این معناست که با اطلاعاتی که دولت در اختیار شهروندان می‌گذارد، به آن‌ها امکان می‌دهد از آن‌چه دولت انجام می‌دهد، آگاه شوند. هدف از شفافیت، اجازه دادن به شهروندان، بازار و گروه‌هاست تا دیگران را در قبال سیاست‌ها و عملکردهایشان، پاسخ‌گو نگه دارند. بنابراین، شفافیت را می‌توان به منزله اطلاعاتی دانست که نهادها منتشر می‌کنند و ارزیابی این نهادها را آسان‌تر و روشن‌تر می‌سازند.^۱ شفاف‌سازی عملکرد نهادهای اداری رسیدگی‌کننده به امور فرهنگی مستلزم فراهم بودن زمینه‌های آن است. بر این اساس، می‌توان گفت روشن بودن قوانین، پرهیز از کثرت تصویب آیین‌نامه‌ها و نیز انتشار اطلاعات است که در این قسمت، هر یک را بررسی می‌کنیم.

الف) روشن بودن قوانین

روشن بودن قانون را یکی از ویژگی‌های ذاتی آن شمرده‌اند؛ زیرا تنها در صورت وجود چنین صفتی است که شهروندان از آزادی برخوردار می‌شوند و می‌توانند درون مرزهای قانونی، میان گزینه‌های مختلف انتخاب کنند. یک قانون مبهم و متناقض نه تنها موجب سردرگمی و گمراهی مجریان می‌شود، بلکه زمینه را برای تفسیر ناصواب آن نیز فراهم می‌کند.^۲

در حوزه قوانین ناظر بر امور فرهنگی، سیاست‌های سازنده قوانین فرهنگی ابهام دارند و این ابهام به قوانین حوزه فرهنگ نیز سرایت می‌کند. در مورد مراجع و نهادهای اداری امور فرهنگی، بیش‌تر این مراجع به موجب آیین‌نامه‌های مصوب وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تأسیس شده‌اند. پس قانون در معنای اخص نیستند و اساساً سازوکارهای نظارتی بر

۱. یزدانی، زهور، بررسی نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب، نشریه حقوق عمومی، شماره ۵، ۱۳۸۸،

ص ۳۶

۲. راسخ، محمد، «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، فصل‌نامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ۱۳۸۵،

شماره ۵۱، ص ۵۶.

قوانین در مورد این آیین‌نامه‌ها وجود ندارد. در مورد نظارت بر آیین‌نامه‌های مصوب وزیر، سازوکارهایی مانند نظارت رییس مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی پیش‌بینی شده است، اما در بسیاری از موارد، آیین‌نامه‌های خلاف قوانین از بار نظارتی دور می‌مانند و حتی در صورت مغایرت با قانون، سال‌ها به حیات خود ادامه می‌دهند.

نکته بعدی درباره آیین‌نامه‌های مورد عمل در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، کثرت، تعدد و پراکندگی آن‌هاست، به گونه‌ای که در بسیاری از موارد، مراجعان را دچار سردرگمی می‌کند. شناخت ناکافی از مقررات اداری مربوط به مراجع اداری متولی رسیدگی به امور فرهنگی سبب تضييع حقوق اعضای جامعه خواهد شد. راهکاری که در این جا به نظر می‌رسد، پیش‌بینی قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط به مراجع و نهادهای فرهنگی در یک متن و سند جامع است تا از پراکندگی جلوگیری شود و اشخاص نیز بتوانند با مراجعه به متن واحد، از سردرگمی‌های پرهیزی‌یابند.

ب) ارائه اطلاعات شفاف و دقیق به مردم از سوی نهادهای فرهنگی

همان‌گونه که بیان شد، کثرت مراجع رسیدگی به امور فرهنگی و نیز تعدد آیین‌نامه‌های موجود حق و تکلیف برای مردم سبب می‌شود مردم اطلاعات دقیق و مناسبی از وضعیت عملکرد و بوروکراسی اداری موجود در این نهادها نداشته باشند و این امر به تضييع حقوق آن‌ها خواهد انجامید.

یکی از موضوعات اصلی در گفتمان دموکراسی مشارکتی، تحقق مفهوم شهروندی است. بر پایه این مباحث، آنچه مفهوم شهروندی را تحقق می‌بخشد، برخورداری افراد جامعه از حقوق مدنی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی است. گستره حقوق نیز حق تجربه کردن، حق مشارکت، حق آگاهی و حق اطلاعات را شامل می‌شود. با این رویکرد، دموکراسی، معنایی فراتر از صرف برگزاری انتخابات و برخورداری از حق رأی می‌یابد. به بیان دقیق‌تر، جامعه نوین بر پایه رضایت شهروندان آگاه و مشارکت آگاهانه آنان در فرآیندهای سیاسی بنا شده است. در این میان، حق دسترسی به اطلاعات به شهروندان امکان می‌دهد از آنچه در درون حکومت می‌گذرد، مطلع شوند و بر بنیان این آگاهی به حساسی کنش‌ها یا بی‌کنشی سیاست‌گذاران جامعه بپردازند و برای اداره جامعه، تصمیم‌های درست‌تری بگیرند.^۱

آزادی اطلاعات و حق دسترسی به اطلاعات علاوه بر آن که سبب شفافیت می‌شود، باعث آگاهی مردم از روند تصمیم‌گیری‌ها می‌شود و این امر، زمینه اجرا و پذیرش بهتر تصمیم‌ها را فراهم می‌کند. امروزه در بیش‌تر کشورها، قوانین خاصی در زمینه پذیرش آزادی اطلاعات

۱. نمک‌دوست تهرانی، حسن، «آزادی اطلاعات و حق دسترسی: بنیان دموکراسی»، نشریه مجلس و

به تصویب رسیده است. به طور کلی، می‌توان گفت وجود آزادی اطلاعات و به رسمیت شناختن این حق، متضمن اصل شفافیت خواهد بود.

بند دوم - پاسخ‌گویی و زمینه‌های تحقق آن در دادرسی امور فرهنگی

پاسخ‌گویی به عنوان یکی از اصول مهم نه تنها در نظام اداری، بلکه در نظام سیاسی نیز مطرح است. بر اساس این اصل، مقامات دارای قدرت اعم از سیاسی و اداری باید برای اقدامات، عملکرد و انجام وظایف خود در برابر مردم پاسخ‌گو باشند یعنی مسئولیت اعمال خود را بپذیرند و در صورت تخطی در انجام وظایف، افکار عمومی و وجدان عمومی جامعه باید درباره آن‌ها قضاوت کند.

الف) روشن بودن حدود اختیارات و وظایف مراجع دادرسی فرهنگی

با توجه به تصمیم‌گیری‌های مهم مراجع مربوط که بر سرنوشت فرهنگی اعضای جامعه اثر می‌گذارد، لازم است حدود وظایف و اختیارات این مراجع و اعضای آن‌ها به خوبی مشخص و روشن باشد. همچنین صلاحیت‌های هیئت‌ها و نهادها باید به طور دقیق روشن و تبیین شود. از این رو، کلی‌گویی، ابهام‌گویی و تصویب متون دوپهلوی و مبهم باید منع گردد.

ب) توجه مقام‌های تصمیم‌گیر به بازتاب تصمیم‌هایشان

هنگام مطالعه در مورد ارتباط بین دموکراسی و بوروکراسی، حداقل سه معیار وجود دارد: معیار نخست آن است که نهادهای عمومی باید وظایف اصلی خود را در خدمات‌رسانی عمومی به درستی انجام دهند. برای انجام این وظیفه، آن‌ها به حفظ کارکنان حرفه‌ای، روش‌ها و فنونی نیاز دارند که پاسخ‌گویی آن‌ها را در برابر شهروندان افزایش دهد. معیار دوم این است که شهروندان باید از عملکرد خدمات بخش دولتی رضایت داشته باشند و این رضایت، شاخص اصلی در یک بوروکراسی است. معیار سوم و مهم‌ترین معیار این است که عملکرد نظام اداری و رضایت شهروندان باید با توجه به نگرش سیاسی مردم نسبت به حکومت و میزان اعتماد به آن باشد.

شهروندان به عنوان مشتریان خدمات عمومی می‌خواهند نظرهای خود را بر تصمیم‌گیرندگان و مؤسسات دولتی تحمیل کنند. جای تعجب است که در بسیاری از دموکراسی‌های مدرن، میزان نارضایتی مردم بالاست. مطالعات صورت‌گرفته در کشورهای

مختلف و با فنون و روش‌های مختلف نشان می‌دهد میزان اعتماد مردم به دولت و شاخه اجرایی آن به طور کلی کم است. معمولاً دولت‌ها سطح پاسخ‌گویی و مسئولیت کمی دارند. نظام‌های اداری مدرن در پی افزایش رضایت شهروندان هستند تا از این طریق، عملکرد خود را بهبود ببخشند. باید گفت که این راهبرد با آن که پذیرفته شده، اما در عمل، محدودیت‌هایی دارد و انتقادهایی بر آن وارد است.^۱

هنگام تصمیم‌گیری‌های فرهنگی در مراجع دادرسی فرهنگی نیز اعضای این مراجع باید دقت کنند که تصمیم‌های آن‌ها بر روی مخاطب و کلیت جامعه چه اثری خواهد گذاشت؟ آیا تصمیم‌های مورد نظر برای اکثریت جامعه و نیز مخاطب مستقیم آنان اقناع‌آفرین است یا صرفاً سبب نارضایتی خواهد شد؟ تصمیم‌گیری‌های مراجع یادشده به ویژه در حیطه‌هایی مانند هنر، موسیقی و هنرهای نمایشی به دلیل گستردگی مخاطبان و علاقه‌مندان به این حوزه‌ها در جامعه امروزی باید به قدر کافی، معقول، منطقی، متناسب و با خواست اکثریت جامعه هماهنگ باشد.

بند سوم - مشارکت و زمینه‌های تحقق آن در دادرسی امور فرهنگی

مشارکت، یکی دیگر از عناصر حکمرانی خوب است که بر مفهوم مشارکت اعضای جامعه در تصمیم‌گیری‌های مهم مقام‌های سیاسی و اداری تأکید دارد. فرض بر این است که با مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های مختلف در حیطه‌های گوناگون اجتماعی، مردم آن تصمیم‌ها را آسان‌تر خواهند پذیرفت.

مشارکت واقعی، توانایی و فرصت اثرگذاری بر فرآیند تصمیم‌گیری عمومی است که مستلزم درگیری فعال و مداوم است. مشارکت عمومی، فرآیند مشورت و رایزنی بین تصمیم‌گیرندگان و تمام طرف‌های ذی‌نفع و اثرپذیر است. مشارکت متضمن آن است که ساختار حکومت به میزان لازم انعطاف‌پذیر باشد تا به ذی‌نفع‌ها و دیگر افراد اثرپذیر از حکومت، فرصت بهبود طراحی و اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های گوناگون را بدهد. هم‌چنین در تعریفی تازه از سوی سازمان ملل متحد، مشارکت به این شکل تعریف شده است: «دخالته دادن و درگیر کردن مردم در فرآیندهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی که بر سرنوشت آنان اثر می‌گذارد».^۲

1-Vigoda, E., "Managers; Quality; Performance appraisal; Corporate governance; Studies; Organizational behavior; Correlation analysi, The International Journal of Public Sector Management, 2003, P. 5

۲. والایی شریف، حمید، مدیریت مشارکتی، تهران: شرکت نشر و چاپ بازرگانی، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۳۶.

الف) مشارکت در تصمیم‌گیری

مقوله فرهنگ سیال است. تصمیم‌گیری در نهادهای فرهنگی باید با توجه به این ویژگی صورت پذیرد و برای تحقق یک تصمیم شایسته و مؤثر بر حوزه فرهنگی کشور باید به دیدگاه‌های مختلف توجه کرد. به عبارت دیگر، در میان اعضای هیئت‌های تصمیم‌ساز باید نمایندگان اعضای جامعه نیز حضور داشته باشند. همان‌گونه که مشاهده شد، ترکیب هیئت‌های مورد نظر کاملاً دولتی است و اعضایی هم که به عنوان کارشناس در هیئت‌ها حضور دارند، از جانب مقام دولتی انتخاب و منصوب می‌شوند. به نظر می‌رسد برای طراحی الگوی مطلوب از نظر تحقق مشارکت، اعضای غیر دولتی در ترکیب هیئت‌ها باید منتخب اعضای صنف خاص و نمایندگان حقیقی مردم در حوزه مربوط باشند تا عنصر مشارکت در تصمیم‌گیری هیئت‌ها محقق گردد.

ب) استفاده از ظرفیت نهادهای مشارکت مدنی

مقوله بسیج نیروها در حوزه حقوق عمومی به منابع انسانی، امکانات و تجهیزات مادی اطلاق می‌شود. حاکمان برای جلب رضایت عمومی و افزایش اعتماد سیاسی و در نتیجه، جلب مشارکت عمومی باید از همه امکانات، ظرفیت‌های مادی و انسانی بهره بگیرند. در واقع، با بسیج ظرفیت‌های انسانی و مادی می‌توان مشارکت عمومی را افزایش داد. با این توضیحات، توجه کافی به زمینه‌سازی برای فعالیت سازمان‌های غیر دولتی ضروری است تا به عنوان بخشی از جامعه در کنار دولت و نهادهای انتفاعی خصوصی نظیر شرکت‌ها و فروشگاه‌ها به رسمیت شناخته شوند. به عبارت دیگر، جامعه باید بپذیرد که نهادهای غیر دولتی مردمی از حق تأسیس، فعالیت و کمک به مراحل قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری و اجرا برخوردارند. سازمان‌های غیر دولتی، واسطه میان دولت و شهروندان هستند و در تعدیل سیاست‌های آمرانه دولت‌ها نقش مهمی دارند.^۱

با توجه به ماهیت کار سازمان‌های غیر دولتی، قوانین حاکم بر شکل‌گیری سازمان‌های مردم‌نهاد نباید محدودکننده باشند. مردم، سازمان‌های مردم‌نهاد را به عنوان بخش مهمی از جامعه مدنی خودجوش با انگیزه‌های پاک انسانی و برای تأمین انواع نیازهای جامعه تأسیس می‌کنند. مردم، نیازها را شناسایی و راه‌های تأمین آن‌ها را جست‌وجو می‌کنند و با توجه به توانایی‌های بالقوه و بالفعل خود، حدود و شیوه فعالیت را مشخص می‌سازند. ماهیت این

۱. علی‌خانی، صادق، رضا اسلامی و صابر نیاورانی، «ظرفیت‌های قانون اساسی ایران در افزایش مشارکت شهروندان در پرتوی راهبردهای حکمرانی خوب»، فصل‌نامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، ۱۳۹۸، شماره ۴۰، ص ۲۵.

گونه نهادها، برقراری تماس‌های مستمر با مسئولان و مردم، ارتقای آگاهی عمومی، شناسایی و همکاری با نهادهای هم‌فکر، نظارت و شناسایی نقاط ضعف تشکیلات دولتی و تلاش برای رفع آن‌ها، به کارگیری مهارت‌های خاص خود از طریق مشورت دادن به قانون‌گذاران و سیاست‌گذاران، اجرای داوطلبانه قوانین، شانه به شانه مجریان دولتی و جمع‌آوری، نگاه‌داری و استفاده از اطلاعات است. فعالان نهادهای غیر دولتی با رأی مردم انتخاب نمی‌شوند یا مقام‌های دولتی، آن‌ها را منصوب نمی‌کنند.

در نتیجه، عواملی مانند نمایندگی، پاسخ‌گویی، مشارکت، شفافیت در کار و اقدامات انجام‌شده، تضمین‌کننده سلامت این گونه نهادهاست. سازمان‌های غیر دولتی در بستر وجود جامعه مدنی می‌توانند با پی‌گیری برای دستیابی به اهداف خود، مشارکت، هم‌گرایی و وحدت همه اقدار جامعه را در دستور کار خود قرار دهند. در واقع، سازمان‌های مردم‌نهاد یا غیر دولتی از بسیاری از ظرفیت‌های جامعه مدنی بهره می‌گیرند تا اهداف جامعه مدنی را محقق کنند.^۱

بند چهارم - اصل حاکمیت قانون و زمینه‌های تحقق آن در دادرسی امور فرهنگی

اصل حاکمیت قانون، یکی از مهم‌ترین اصول و عناصر حکمرانی مطلوب محسوب می‌شود. مهم‌ترین معیارها و شاخص‌های اصل حاکمیت قانون، وجود منابع حقوقی مشخص، سلسله مراتب میان منابع، سازوکارهای تضمین سلسله مراتب، عمومیت، انتشار، صراحت، هم‌سویی با وجدان عمومی، برابری در برابر قانون، در دسترس بودن دادگاه‌ها، استقلال قضایی و نظارت قضایی است.^۲

الف) آیین دادرسی شفاف و روشن

یکی از آسیب‌های مهم مراجع دادرسی اداری از جمله هیئت رسیدگی به امور فرهنگی، نداشتن آیین دادرسی شفاف و واحد است. گاهی در قانون تأسیس آن‌ها به ترکیب و صلاحیت مرجع اشاره شده، ولی هیچ مقرره‌ای در مورد مسائل شکلی و آیین دادرسی آن‌ها بیان نشده است.^۳ نبود آیین دادرسی شفاف و روشن در هیئت مورد مطالعه نیز کاملاً مشهود

۱. همان، ص ۲۶.

۲. هداوند، مهدی و همکاران، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹، ص ۲۵۶.

۳. هداوند، مهدی و هرمز یزدانی زنوز، نظام حقوقی رسیدگی به اختلافات عوارض شهرداری، تهران: جنگل، ۱۳۹۰، ص ۲۳.

است. همین ابهام‌های موجود سبب گسترش اختیارات هیئت می‌شود و سکوت و نبود آیین دادرسی روشن و شفاف به نفع طرف دولتی است. همانا پیش‌بینی سندی جامع در مورد شیوه رسیدگی هیئت سبب تحقق حاکمیت قانون خواهد شد.

ب) تدارک نظام آموزشی مناسب برای اعضای هیئت‌های فرهنگی

درباره وجود اصل حاکمیت قانون در دستگاه‌های اداری باید دانست که پیروی از قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی مستلزم این است که کارمندان علاوه بر آگاهی از قوانین عمومی کشور، از روش‌ها و دستورالعمل‌های مربوط در حوزه کاری مربوط آگاهی داشته باشند و لازمه این امر، آموزش کافی به کارمندان است. تحقق اصل حاکمیت قانون در نهادها و مراجع فرهنگی نیازمند آن است که اعضای هیئت‌ها آموزش‌های کافی ببینند. این آموزش‌ها نه تنها باید شامل آموزش قوانین و دستورالعمل‌های مورد عمل در حوزه فرهنگ باشد، بلکه باید آموزشی جامع درباره اقتضائات خاص هر نهاد فرهنگی و ویژگی‌های خاص حاکم بر مقوله فرهنگ باشد.

نتیجه‌گیری

فرهنگ و حق‌های فرهنگی به طور ذاتی در درون خود از ویژگی سیال بودن و تغییرپذیری برخوردارند. در عرصه نسل‌های حقوق بشر، حق‌های فرهنگی بر خلاف همتایان خود پیشرفت چندانی نداشته‌اند. همین امر سبب شده است همواره به حقوق فرهنگی به دیده تردید نگریسته شود. در عرصه عمل نیز این حق‌ها ابهام‌های زیادی دارند. از یک سو، در فضای حقوق داخلی، در مورد شیوه فعالیت نهادهای فرهنگی با تعدد مراجع تصمیم‌گیر و سیاست‌ساز روبه‌رویم. از سوی دیگر، انبوه آیین‌نامه‌های اداری به ویژه در بحث صدور مجوز مؤسسات فرهنگی، مخاطبان را دچار سردرگمی و ابهام می‌کند.

در این مقاله، جایگاه هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی را بررسی کردیم. این مرجع گاهی به مثابه دادگاه اختصاصی اداری عمل می‌کند و گاه به منزله مرجع تشخیصی صلاحیت تصمیم‌گیری دارد. در هر دو الگو، دادرسی اداری در حوزه فرهنگی، موانع و محدودیت‌هایی دارد که سبب می‌شود از الگوی مطلوب دادرسی فاصله بگیرد. برای بهبود عملکرد هیئت رسیدگی به امور مراکز فرهنگی به عنوان یک مرجع دادرسی اداری، راهکارهایی ارائه شده است. مهم‌ترین نکته در رسیدگی مراجع مقرر در وزارت فرهنگ ارشاد و اسلامی به امور فرهنگی، توجه به مفهوم فرهنگ، متغیر بودن این پدیده و اقتضائات خاص حق‌های فرهنگی است.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد ۱)**، تهران: میزان، ۱۳۹۱.
۲. انصاری، ولی‌الله، **کلیات حقوق اداری**، تهران: میزان، ۱۳۷۲.
۳. آگاه، وحید، **حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری**، تهران: جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۴. رستمی، ولی و دیگران، **دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی ایران**، چاپ اول، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی و گرایش، ۱۳۸۸.
۵. رضادوست، سعید، **حقوق فرهنگی (۱): مفهوم‌شناسی**، تهران: دفتر مطالعات فرهنگی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۶. صالحی امیری، رضا و اسماعیل کاووسی، **فرهنگ و مدیریت سازمان‌های فرهنگی**، تهران: پژوهشکده تحقیقات استراتژیک و شادان، ۱۳۸۷.
۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، ۱۳۸۷.
۸. قاری سید فاطمی، سید محمد، **حقوق بشر در جهان معاصر (دفتر یکم)**، چاپ دوم، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۰.
۹. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، **در تکاپوی حقوق اساسی**، تهران: جنگل جاودانه، چاپ دوم، ۱۳۸۸.
۱۰. نرگسیان، عباس، **تئوری‌های مدیریت دولتی**، تهران: نگاه دانش، چاپ اول، ۱۳۹۰.
۱۱. والایی شریف، حمید، **مدیریت مشارکتی**، تهران: شرکت نشر و چاپ بازرگانی، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۱۲. هداوند، مهدی و علی مشهدی، **اصول حقوق اداری در پرتوی آرای دیوان عدالت اداری**، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹.
۱۳. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، **دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتوی اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه حقوق ایران و مطالعه تطبیقی**، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹.
۱۴. هداوند، مهدی و هرمز یزدانی زنوز، **نظام حقوقی رسیدگی به اختلافات عوارض شهرداری**، تهران: جنگل، ۱۳۹۰.

۱۵. هداوند، مهدی و همکاران، **آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)**، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹.

ب) مقاله

۱. آگاه، وحید، «**تحلیل نظام صدور مجوز اجراهای صحنه‌ای موسیقی و نظارت بر آن در ایران**»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۷، شماره ۵۹.
۲. باباشمس، آرزو و همکاران، «**ارائه الگوی مطلوب توسعه فرهنگی در کتابخانه ملی**»، مجله مدیریت فرهنگی، سال یازدهم، ۱۳۹۶، شماره ۳۵ و ۳۶.
۳. حیدری، سیروس، «**اصل تناظر در حقوق فرانسه و کامن لا**»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره دوم، ۱۳۸۹، شماره ۱.
۴. خان‌باشی، محمد، شمس‌السادات زاهدی و مهدی الوانی، «**پاسخ‌گویی: بستری برای تقویت اعتماد عمومی**»، پژوهش‌نامه نظام و امنیت نظامی، تابستان ۱۳۹۰، شماره ۱۴.
۵. راسخ، محمد، «**ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون**»، فصل‌نامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ۱۳۸۵، شماره ۵۱.
۶. رضایی‌زاده، محمدجواد و فرامرز عطریان‌فر، «**اصل الزام به ارائه دلایل تصمیمات اداری در پرتوی مفهوم اداره خوب: مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا**»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال سوم، ۱۳۹۱، شماره ۱۰.
۷. رضایی‌زاده، محمدجواد و یحیی احمدی، «**مبانی حق دسترسی شهروندان به اسناد و اطلاعات دولتی**»، فصل‌نامه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۸۸، شماره ۴.
۸. شریف‌زاده، فتاح و رحمت‌الله قلی‌پور، «**حکمرانی خوب و نقش دولت**»، مجله مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره اول، ۱۳۸۲، شماره ۲.
۹. علی‌خانی، صادق، رضا اسلامی و صابر نیاورانی، «**ظرفیت‌های قانون اساسی ایران در افزایش مشارکت شهروندان در پرتوی راهبردهای حکمرانی خوب**»، فصل‌نامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، ۱۳۹۸، شماره ۴۰.
۱۰. مشهدی، علی، «**تأملی بر نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت‌های تشخیصی در پرتوی ماده ۶۴ قانون دیوان**»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، دوره نوزدهم، ۱۳۹۵، شماره ۷۴.
۱۱. نکویی، محمد، «**اصل تناسب جرم و مجازات در قلمروی تخلفات اداری**»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال هشتم، ۱۳۹۹، شماره ۲۵.

۱۲. نمک‌دوست تهرانی، حسن، «آزادی اطلاعات و حق دسترسی: بنیان دموکراسی»، نشریه مجلس و راهبرد، ۱۳۸۸، شماره ۴۲.
۱۳. ویژه، محمدرضا و احمد کتابی رودی، «حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در انتصاب مدیران مؤسسات عمومی غیر دولتی (مطالعه موردی مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی)»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۳، شماره ۶۵.
۱۴. هداوند، مهدی و داوود کاظمی، «تأملی بر اصول مدرن حقوق اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری (تحلیل ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری)»، فصل‌نامه راهبرد، ۱۳۹۲، شماره ۲۲.
۱۵. هوشیار، مهدی، «دفاع فرهنگی در نظام عدالت کیفری ایران و امریکا»، پژوهش‌نامه حقوق کیفری، سال هفتم، ۱۳۹۵، شماره ۲.
۱۶. یاور، اسدالله، «حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین»، فصل‌نامه حقوق اساسی، ۱۳۸۳، شماره ۲.
۱۷. یزدانی، زهور، «بررسی نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب»، نشریه حقوق عمومی، شماره ۵، ۱۳۸۸.

ج) پایان‌نامه

۱. هداوند، مهدی، «دادگاه‌های اختصاصی اداری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۹.

2-Latin Source

- 1-Vigoda, E., «Managers; Quality; Performance appraisal; Corporate governance; Studies; Organizational behavior; Correlation analysi, The International Journal of Public Sector Management, 2003

Pathology of the structure and competence of the Board of Supervisors of Cultural Centers; Provide an optimal model of administrative proceedings

Seyed Ahmad Habibnezhad *

Zahra Danesh Nari**

Abstract:

In our legal system, several institutions are the policy reference in cultural affairs. Meanwhile, the Ministry of Culture and Islamic Guidance, as the main trustee of the Department of Cultural Affairs, has an important role in issuing licenses to cultural institutions. Licensing of cultural institutions is based on criteria set by the ministry, but after the licensing of cultural institutions, the Ministry of Culture exercises its posterior supervision through the Board of Cultural Centers. By examining the founding document of this authority, ie, "Rules and regulations for the establishment of cultural centers, institutions, centers and associations and supervising their activities", the structure and competencies prescribed for the said board can be identified and with a Legal analysis enumerated the criticisms leveled at it. Among the structural objections, we can mention the governmental nature of all the members of the board, the independence of the decisions issued by the board, and regarding the competence objections, we can mention the ambiguity about the competencies and the wide authority to apply disciplinary sanctions.

Keywords:Administrative Proceedings- Licensing System-, Cultural Centers Board- Judicial Oversight.

*.Associate Prof of Farabi Campus of Tehran University,Department of public law.

A.habibnezhad@ut.ac.ir

** . Ph.D. inPublic Law (Corresponding Author). zdanesh@ut.ac.ir