

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل سازمان قرآن کریم»

مقدمه

با توجه به اهمیت و جایگاه قرآن و معارف قرآنی در جمهوری اسلامی ایران، نهادهای گوناگونی همچون وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم تحقیقات و فناوری، سازمان اوقاف و امور خیریه، سازمان تبلیغات اسلامی، سازمان صداوسیما و ... تکالیفی را در راستای مأموریت‌های خود برعهده گرفته‌اند. طرح «تشکیل سازمان قرآن کریم»، به شماره ثبت ۵۹۴، پیشنهاد می‌کند به منظور ایجاد هماهنگی میان این دستگاه‌ها و تمامی فعالیت‌های قرآنی در قالب مجموعه‌ای منسجم و واحد، با ادغام تمامی واحدهای دولتی که فعالیت قرآنی دارند و تمرکز عبارات آنها، سازمانی با عنوان «سازمان قرآن کریم» زیر نظر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تشکیل شود.

مشخصات طرح

دوره نهم - سال چهارم

شماره ثبت:
۵۹۴

شماره چاپ:
۱۵۱۳

تاریخ چاپ:
۱۳۹۴/۵/۲۴

معاونت پژوهش‌های
اجتماعی - فرهنگی
دفاتر: مطالعات فرهنگی
مطالعات حقوقی
مطالعات بخش عمومی

ارزیابی کلیات طرح

«با گسترش فعالیت‌های قرآنی پس از انقلاب، همچون سایر جریان‌های فرهنگی کشور، نسبت به هدایت، هماهنگی و ساماندهی این فعالیت‌ها و برای افزایش هم‌افزایی یا حذف فعالیت‌های موازی تقاضاهایی شکل گرفت. این ضرورت از اوایل دهه هفتاد در میان فعالان قرآنی کشور به‌ویژه فعالان حوزه آموزش و تبلیغ و ترویج قرآن احساس و در قالب ایده‌ها و طرح‌های کارشناسی در مجامع رسمی و غیررسمی مطرح شد. ارائه پیشنهاد تشکیل وزارت قرآن در سال ۱۳۷۰ از سوی جمعی از استادان حوزه قرائت قرآن کریم به محضر مقام معظم رهبری عمده‌ترین مصداق این تقاضاست»^۱.
در عین حال برخی تشکیلات و ساختارها برای هماهنگی بیشتر امور قرآنی در سطوح بخشی و حوزه‌ای شکل گرفت که به آنها اشاره می‌شود.

- شورای عالی قرآن صدا و سیما (۱۳۷۰) - در دفتر مقام معظم رهبری،

- کمیته اعزام و دعوت از قراء (۱۳۷۰) - در دفتر مقام معظم رهبری،

- ستاد عالی هماهنگی مسابقات قرآنی کشور (۱۳۷۸) - سازمان اوقاف و امور خیریه.

اما تقاضا برای هماهنگی بیشتر امور و فعالیت‌های قرآنی به سطح بخشی محدود نماند و تلاش‌هایی برای هماهنگی در سطح فرابخشی نیز صورت گرفت. از جمله این تلاش‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- کمیته هماهنگی و گسترش فعالیت‌های قرآنی (۱۳۷۸) - شورای عالی انقلاب فرهنگی،

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۷۰۱۴۴۵۲

تاریخ انتشار:
۱۳۹۴/۶/۳۰

۱. گزارش تاریخچه ساماندهی فعالیت‌های قرآنی از پایگاه اینترنتی شورای تخصصی توسعه فعالیت‌های قرآنی، لینک آشنایی با منشور توسعه فرهنگ قرآنی، اخذ شده است:
<http://qr.farhangolm.ir>

- ستاد هماهنگی نهضت قرآن‌آموزی (۱۳۸۲) - سازمان تبلیغات اسلامی و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی،

- اتحادیه تشکل‌های قرآنی کشور (۱۳۸۲) - وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی،

- شورای هماهنگی فعالیت‌های قرآنی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی (۱۳۸۴) - وزارت علوم، تحقیقات و فناوری،

- مرکز هماهنگی و ترویج فعالیت‌های قرآنی کشور (۱۳۸۴) - وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

با این حال طرح‌های ایجاد هماهنگی میان فعالیت‌های قرآنی به این موارد محدود نشد. از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶ سه طرح به شکل موازی در دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی (طرح تشکیل شورای توسعه فرهنگ قرآنی - ۱۳۸۴)، سازمان تبلیغات اسلامی (طرح جامع قرآنی کشور - ۱۳۸۶) و فراکسیون قرآن و عترت دوره هفتم مجلس شورای اسلامی (طرح تشکیل شورای عالی قرآن - ۱۳۸۶)، مطرح شد. این طرح‌ها به صورت موازی به محضر مقام معظم رهبری ارائه و در ادامه در دفتر ایشان جمع‌بندی و برای تدوین و تصویب به شورای عالی انقلاب فرهنگی ارسال شد. نهایتاً طرحی با عنوان «منشور توسعه فرهنگ قرآنی» در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۲ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسید و در نهم تیرماه همان سال با امضای ریاست محترم جمهوری جهت اجرا ابلاغ شد.

ماده (۱) این منشور «ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های دولتی، مؤسسات و گروه‌های فعال غیردولتی در جهت هم‌افزایی و ارتقای فعالیت‌های قرآنی در سطح ملی و بین‌المللی، تقویت ایمان و اعتقاد به قرآن کریم و ...» را از اهداف آن برمی‌شمرد. ازسوی دیگر یکی از سیاست‌هایی که در این منشور مورد توجه قرار گرفته «ساماندهی و هماهنگ کردن دستگاه‌ها، نهادها و بخش‌های مؤثر کشور و فراهم کردن زمینه‌های یادگیری و رشد سازمانی جهت هم‌افزایی توان، تجربه و ارتقای سطح آنها در توسعه فرهنگ قرآنی» است. براساس ماده (۳) منشور نیز «به منظور پیشبرد و اجرایی شدن اهداف، سیاست‌ها و راهبردهای منشور توسعه فرهنگ قرآنی در داخل و خارج از کشور و تحقق عزم ملی برای توسعه تمسک و اعتصام به قرآن کریم در همه عرصه‌ها، شورای تخصصی توسعه فرهنگ قرآنی... زیر نظر شورای عالی انقلاب فرهنگی تشکیل می‌شود».

مطابق ماده (۵) منشور، دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی (رئیس شورای تخصصی)، وزیر آموزش و پرورش، وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، رئیس نهادهای قرآنی وابسته به دفتر مقام معظم رهبری، نماینده شورای عالی حوزه‌های علمیه، رئیس سازمان تبلیغات اسلامی، رئیس دفتر تبلیغات اسلامی، رئیس سازمان اوقاف و امور خیریه، رئیس سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، نماینده رئیس سازمان صدا و سیما، نماینده کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی و... از جمله اعضای این شورا هستند. از جمله وظایف این شورا که در ماده (۴) مورد اشاره قرار گرفته است می‌توان به «بررسی و بازنگری مأموریت‌ها و وظایف قرآنی دستگاه‌های دولتی و عمومی، شوراها و ستادها و سایر مجامع قرآنی و ارائه به شورای عالی انقلاب فرهنگی به منظور تصویب، ارزیابی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و نهادهای دولتی و غیردولتی، تدوین اولویت‌ها و جهت‌گیری‌های کلان بودجه فعالیت‌های قرآنی و ارائه آن به شورای عالی انقلاب فرهنگی...» اشاره کرد. و نهایتاً مطابق ماده (۹) منشور «مصوبات شورای تخصصی توسعه فرهنگ قرآنی برای کلیه دستگاه‌های دولتی و عمومی و مؤسسات مردمی لازم‌الاجرا است».

همان‌طور که دیده می‌شود تدوین منشور توسعه فرهنگ قرآنی و تشکیل شورای تخصصی توسعه فرهنگ قرآنی، بعد از سال‌ها فراز و نشیب در ایجاد هماهنگی میان فعالان و فعالیت‌های قرآنی صورت گرفته است. ضمناً در این شورا، مجموعه مسئولان دستگاه‌ها و نهادهای قرآنی حضور یا نمایندگی دارند و دیگر اینکه مصوبات این شورا برای تمامی دستگاه‌ها

لازم‌الاجرا است. بنابراین حداکثر ظرفیت‌های لازم برای هماهنگی میان دستگاه‌ها و نهادهای قرآنی در این شورا تعبیه شده است. از این رو ایجاد ساختاری جدید برای هماهنگی موجه نیست.

از سوی دیگر ادغام سازمان‌ها و نهادهای مختلف قرآنی، که هر کدام براساس کارکردهای ویژه‌ای شکل گرفته‌اند، در یک سازمان جدید، اقدام مناسبی به نظر نمی‌رسد. به عبارت دیگر اگر ادغام سیاستگذاری‌ها در یک نهاد بالادستی به منظور ایجاد هماهنگی میان فعالیت‌های مختلف دستگاه‌ها ممکن باشد، ادغام فعالیت‌های اجرایی که به واسطه تخصصی شدن بر عهده بخش‌های مختلف اجرایی قرار دارد، موجه نیست - هر سازمانی براساس حدود وظایف و توانمندی‌های تخصصی خود مأموریت‌هایی بر عهده گرفته و جمع این وظایف و توانمندی‌ها در یک سازمان نه مطلوب و نه ممکن است؛ برای مثال نمی‌توان اداره شبکه تلویزیونی قرآن را از سازمان صداوسیما گرفت و به یک سازمان ذیل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی سپرد. اما طرح «تشکیل سازمان قرآن کریم» دچار مجموعه‌ای از اشکالات حقوقی نیز هست.

ایرادهای حقوقی

۱. با توجه به اینکه تشکیل سازمانی جدید ذیل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی منجر به گسترش تشکیلات دولت و به تبع آن افزایش هزینه‌های عمومی کشور می‌گردد و در عین حال طرق تأمین منابع مالی مورد نیاز آن پیش‌بینی نشده است، لذا این طرح مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است. لازم به ذکر است تصریح ماده واحده به «تجمیع اعتبارات واحدهای دولتی که فعالیت قرآنی دارند» رافع ایراد مغایرت با اصل مذکور نیست، زیرا تجمیع اعتبارات به معنای انتقال دارایی‌های سرمایه‌ای از دیگر سازمان‌ها و دستگاه‌ها که فعالیت قرآنی دارند به سازمان جدید نیست. بنابراین ایجاد سازمان جدید برای دولت هزینه‌زا خواهد بود.

۲. با توجه به توضیحاتی که در بخش قبل در مورد شورای تخصصی توسعه فرهنگ قرآنی بیان شد و با توجه به هم‌پوشانی و تداخل وظایف سازمان پیش‌بینی شده در این طرح با شورای مذکور، طرح حاضر مغایر مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی بوده و مغایر اصل پنجاه‌وهفتم قانون اساسی است. توضیح اینکه با لحاظ نظر حضرت امام خمینی (ره) مبنی بر لزوم ترتیب اثر دادن به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی^۲ و نیز تأکید رهبر معظم انقلاب در مورد لزوم اجرای مصوبات این شورا^۳ و اینکه اعضای این شورا از سوی مقام معظم رهبری تعیین و منصوب شده‌اند، آن دسته از مصوبات مجلس شورای اسلامی که مغایر مصوبات این شورا باشد در واقع مغایر با اختیارات ولایت مطلقه فقیه، مصرح در اصل پنجاه‌وهفتم قانون اساسی و نیز مغایر با موازین شرع می‌باشند. ضمناً وظایف شورای تخصصی توسعه فرهنگ قرآنی، از سوی شورای عالی انقلاب فرهنگی تعیین شده است و لذا الزام به تهیه اساسنامه سازمان قرآنی کشور توسط این شورا در این طرح، مداخله در وظایف این شورا و مغایر اصل پنجاه‌وهفتم قانون اساسی است.

۳. با وجود شوری تخصصی توسعه فعالیت‌های قرآنی، تشکیل سازمان قرآن کریم، با جهت‌گیری بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی، مبنی بر حذف تشکیلات غیر ضرور، مغایر است. ضمناً تشکیل این سازمان که مبتنی بر ادغام فعالیت‌ها و تمرکز اعتبارات است با بند «۱۱» سیاست‌های کلی اداری ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، مبنی بر انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری، مغایرت دارد.

۱۳۶۳/۱۲/۶.۲

۱۳۷۶/۱۱/۴.۳

۴. عبارت «واحدهای دولتی که فعالیت‌های قرآنی دارند» ابهام دارد؛ اولاً مراد از واحدهای دولتی کدام است؟ ثانیاً ملاک و معیار و میزان انجام فعالیت‌های قرآنی که براساس آن بتوان تشخیص داد که آیا واحدی مشمول وصف انجام فعالیت‌های قرآنی می‌شود یا خیر چیست؟

۵. مطابق اصل هفتادویکم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل و در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند. بنابراین مجلس حق وضع قانون در اصلاح تشکیلات کلان دولت را هم دارد، اما اگر در بعضی از اصول دیگر قانون اساسی تأمل کنیم متوجه خواهیم شد که به‌طور ضمنی حقوقی هم برای قوه مجریه در نظر گرفته شده است. اصل یکصدوسیزدهم، رئیس‌جمهور را پس از مقام رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور و مسئول اجرای قانون اساسی اعلام می‌دارد. اصل یکصدویست‌وششم مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی را برعهده رئیس‌جمهور محول کرده است. اصل یکصدوسی‌وچهارم رئیس‌جمهور و وزرا را مسئول تعیین برنامه و خط‌مشی دولت و اجرای قانون می‌شناسد. چگونه می‌توان این همه مسئولیت را برعهده داشت، اما از یکی از مهمترین لوازم ایفای مسئولیت، یعنی تدوین تشکیلات کلان دولت یا حداقل حق مشارکت در این کار بی‌بهره بود. از دیدگاه قانون اساسی اختیار مجلس شورای اسلامی در وضع قانون در این زمینه بی‌قید و شرط نیست. مسئولیت‌های قانونی رئیس‌جمهور و دولت این حق را به آنها می‌دهد که آرا و نظرات‌شان در تدوین قانون الزاماً مورد استفاده قرار گیرد. به‌نظر می‌رسد این تصور که بدون موافقت دولت بتوان تشکیلات کلان آن را تغییر داد با محتوا و مضمون قانون اساسی مطابقت ندارد. رژیم حقوق عمومی کشور نیز قوه مجریه را شریک غیرقابل تردیدی در تغییرات مهم تشکیلاتی دستگاه دولت تلقی می‌کند و لذا بدون موافقت و همکاری دولت ورود مجلس شورای اسلامی به تغییرات گسترده تشکیلاتی دولت منطقی نخواهد بود. بدیهی است از طریق بازنگری در برخی وظایف و مأموریت‌های دولت نیز مجلس می‌تواند تشکیلات کلان دولت را در جهت دلخواه اصلاح نماید. در همه این‌گونه موارد استفاده از نظریات دولت اجتناب‌ناپذیر است.

جمع‌بندی

طرح حاضر مغایر اصل سوم، پنجاه‌وهفتم و هفتادوپنجم قانون اساسی و نیز سیاست‌های کلی نظام اداری و همچنین واجد ابهام‌هایی اساسی است. ازسوی دیگر با وجود شورای تخصصی توسعه فعالیت‌های قرآنی که وظیفه ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های و فعالیت‌های قرآنی در سطح کشور را دارد، ایجاد سازمانی جدید به این منظور، از مصادیق موازی‌کاری و ایجاد تشکیلات غیرضرور است. ازاین‌رو کلیات این طرح مردود است.

