

تحلیل مراجع اصلی سیاستگذار فرهنگی از منظر اصول حقوق عمومی

■ محمد جلالی^۱، لادن حیدری^۲، سید رضا صالحی امیری^۳، محمدجواد جاوید^۴

چکیده

سیاستگذاری فرهنگی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تاکنون از رهگذر انطباق مراجع اصلی سیاستگذار فرهنگی (شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، وزارتخانه‌های «آموزش و پرورش» و «فرهنگ و ارشاد اسلامی») با مصادیق اصلی اصول حقوق عمومی (مردم‌سالاری و حاکمیت قانون) بررسی نشده است. پژوهش حاضر، با فرض عدم مراعات اصول مذکور و با هدف تحلیل چالش‌های این حوزه و ارائه پیشنهادهایی برای اصلاح آن، با روش کتابخانه‌ای - اسنادی انجام شده است. جامعه پژوهش کتاب‌ها و مقالات علمی، اسناد بالادستی، قوانین و مقررات مرتبط است که با استفاده از برگه‌های یادداشت‌برداری، اطلاعات جمع‌آوری و مورد تحلیل قرار گرفته است. براساس نتایج به‌دست‌آمده، به‌جهت عدم تبیین ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام و تردید در جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی، سیاستگذاری‌های این دو نهاد در حوزه فرهنگ با اصل حاکمیت قانون اصطکاک دارد. اما سایر نهادها با حاکمیت قانون تا حدود زیادی انطباق دارند. با محک دموکراسی نیز، شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام و دو وزارتخانه آموزش و پرورش و فرهنگ و ارشاد اسلامی واجد ایراد و محل تأمل اند. لذا به‌طورکلی، رعایت اصول حقوق عمومی مورد بحث حلقه مفقوده سیاستگذاری‌های فرهنگی بوده و به‌جهت غلبه مدیریت، کنترل، مهندسی و پلیس‌اداری-فرهنگی، این اصول تا حد زیادی در سیاست‌های فرهنگی به‌محاق رفته‌اند؛ امری که حل آن در گرو مردمی‌تر کردن این نهادها با مداخله مستقیم مردم و نهادهای تخصصی مردم‌نهاد، شفافیت و انتخابی کردن بافت عضوی این نهادها، و انحصار سیاستگذاری فرهنگی در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با رعایت منویات مقام معظم رهبری و قوانین مصوب مجلس است.

واژگان کلیدی

فرهنگ، سیاستگذاری فرهنگی، حاکمیت قانون، دموکراسی، اصول حقوق عمومی.

مقدمه

سیاستگذاری برای حمایت یا دخالت در حوزه فرهنگ ابزار قدرتمندی در دست دولت‌هاست که میزان آن نقش بسزایی در نوع سیاست‌ها دارد. این ابزار می‌تواند به پویایی بخش غیردولتی و متعاقباً جنب‌وجوش بخش فرهنگ بینجامد یا اینکه وضع سیاست‌های دست‌وپاگیر و مداخله‌ناجرا در اجرای فرهنگ به رکود و بی‌ثمری اصحاب فرهنگی منتج شود. سیاستگذاری فرهنگی، تعیین خط‌مشی‌ها و راهبردهای کلان فرهنگی برای رسیدن به اهداف چهارگانه توسعه فرهنگی شامل همکاری‌های فرهنگی، مشارکت فرهنگی، میراث فرهنگی و هویت فرهنگی است. البته سیاستگذاری فرهنگی همیشه سیاستگذاری برای توسعه فرهنگ نبوده و گاهی در مفاهیم مضیق نیز به کار می‌رود (اجلالی، ۱۳۷۹: ۵۰).

سیاستگذاری فرهنگی اصول و راهبردهای کلی و عملیاتی شده‌ای است که بر نوع عملکرد فرهنگی نهادهای اجتماعی استیلا دارد. منظومه‌ای سازمان‌یافته از اهداف نهایی درازمدت و میان‌مدت قابل‌سنجش و ابزارهای وصول آن و به بیان بهتر، برنامه‌ریزی و مدیریت در حوزه فرهنگ و شاخه‌ای از سیاستگذاری عمومی برای تصمیم‌گیری در حوزه فرهنگ، با اقدامات هدفمند و نسبتاً ثابت در بازه زمانی متناسب که برای رفع مشکلات فرهنگی، سامان‌دهی فرهنگ و توسعه فرهنگی اعمال می‌شود (صالحی امیری و عظیمی دولت‌آبادی، ۱۳۸۷: ۵۵).

هر مرحله از تهیه، تصویب و اجرای سیاست‌ها مستلزم تعیین حدود وظایف و نقش نهادهای دولتی است. بدین معنا که نهاد سیاستگذار بداند در چه موضوعی سیاست‌گذاری کند و در چه قالبی سیاست‌ها را به تصویب و تأیید برساند. در این میان، مشارکت نهادهای دیگر اعم از دولتی و غیردولتی در هر یک از مراحل یا اخذ موافقت مردم و یا بهره‌گرفتن از ظرفیت مردمی برای تهیه، تصویب، اجرا و نظارت متناسب با مدل‌های سیاستگذاری و یا نظریه‌های آن‌ها متفاوت است. باین‌حال در همه موارد، به دلیل وجود رد پای دولت، اعمال اصول حقوق عمومی برای تعیین حدود و حضور دولت و چگونگی نقش‌آفرینی آن ضرورتی انکارناپذیر می‌نماید، چرا که در عرصه حقوق عمومی، که همانا عرصه حکمرانی و تنظیم روابط میان مردم و دولت است، معیار ارزیابی همین اصول هستند که چارچوب و شالوده حقوق عمومی را بنا نهاده‌اند؛ اصولی که با وجود کثرت، می‌توان اتفاق نظر متخصصان و اهل فن را در خصوص مردم‌سالاری، حاکمیت قانون را در حوزه حقوق عمومی ملاحظه کرد.

نظام‌های سیاستگذاری فرهنگی در دنیا را براساس نوع و میزان مداخله می‌توان به سه دسته تقسیم‌بندی کرد:

۱. الگوی عدم مداخله: ایالات متحده امریکا نمونه بارز این نوع است که اندیشه عدم مداخله ریشه در فلسفه مادی‌گرایی و نظام سرمایه‌داری دارد. محور اصلی جامعه مدنی بخش خصوصی، احزاب و مؤسسات و نهادهای فرهنگی غیردولتی یا همان سازمان‌های مردم‌نهاد است. دولت صرفاً در حوزه‌هایی ورود می‌کند که یا بخش خصوصی توان آن را ندارد یا از دولت طلب کمک کرده است (غلامپور آهنگر، ۱۳۸۶).

۲. الگوی مداخله حدوسطی: فرانسه نمونه این الگوست. این الگو ریشه در رئالیسم فرهنگی دارد و دولت قدرتمند مرکزی در حد فراهم کردن فضاهای فیزیکی و فناوری حامی است (باهنر و فرخی، ۱۳۹۶: ۵۳۸).

۳. الگوی مداخله حداکثری: جمهوری اسلامی ایران بر اساس رویکرد خادمانه، که دولت خادم فرهنگ است، از الگو، برنامه، مدیریت، اجرا تا نظارت، شکایت و پاسخ‌گویی را بر عهده دارد (خان محمدی، ۱۳۸۶: ۳۴۰۳۸).

نهادهای سیاستگذار در ایران متعدّدند و اگر از مجلس شورای اسلامی، که دو وظیفه عمده تقنین و نظارت را داراست و در قالب قانون‌گذاری به مهندسی مدنظر خود می‌پردازد، بگذریم، نهادهایی چون مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی، وزارتخانه‌هایی چون آموزش و پرورش، علوم، تحقیقات و فناوری، و فرهنگ و ارشاد اسلامی؛ ارگان‌هایی چون سازمان تبلیغات اسلامی و صداوسیما در فهرست پرشمار نهادهای مهم سیاستگذاری فرهنگی قرار می‌گیرند که جمله‌ی شایسته پژوهش‌اند. اما برای بررسی و تعمق بیشتر، در این نوشته از میان نهادهای سیاستگذار اصلی عام و خاص، صرفاً مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی و وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، و فرهنگ و ارشاد اسلامی مورد مطالعه قرار می‌گیرند. ضمن اینکه از میان اصول حقوق عمومی نیز، تنها به رصد مردم‌سالاری و حاکمیت قانون می‌پردازیم. مسئله اصلی میزان انطباق نهادهای سیاستگذار فرهنگی و مصوبات عمده آن‌ها در شمای کلی با حاکمیت قانون و مردم‌سالاری از اصول حقوق عمومی است تا درنهایت، وضع سیاستگذاری فرهنگی در نظام حقوقی ایران از این منظر مشخص شود و از رهگذر آن، با مشخص شدن چالش‌ها، فاصله وضعیت موجود تا سیاستگذاری مطلوب فرهنگی، منطبق با اصول حقوق عمومی، مشخص شود؛ امری که تاکنون انجام نشده و این مهم از مناظر مغفول آثار موجود در زمینه سیاستگذاری فرهنگی است. چنان‌که رساله دکتری شفیع (۱۳۸۴) در رشته علوم سیاسی، با عنوان «تعامل فرهنگ و سیاست در جمهوری اسلامی ایران»؛ مقاله مجید مختاریان‌پور، رضایی منش، الوانی و شریف‌زاده (۱۳۹۲) با عنوان «موانع اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه: بررسی تجربیات مدیران فرهنگی»؛ اثر

پژوهشی صالحی امیری (۱۳۸۶) با عنوان «مفاهیم و نظریه‌های فرهنگی»؛ کتاب کیومرث اشتریان با عنوان «روش سیاستگذاری فرهنگی»؛ و اثر پژوهشی حسام آشنا (۱۳۹۷) با عنوان «از سیاستگذاری تا سنجش فرهنگی، چارچوب پیشنهادی برای جمهوری اسلامی ایران» عمدتاً به مباحث جامعه‌شناختی و ابعاد سیاسی سیاستگذاران فرهنگ و نحوه مدیریت این حوزه پرداخته‌اند، اما از دیدگاه حقوق عمومی به بررسی ابعاد سیاستگذاری فرهنگی از سوی دولت و حدود آن در چارچوب قوانین و مقررات پرداخته نشده است. بر اساس آنچه مطرح شد و در راستای سؤال اصلی پژوهش، سؤال‌های فرعی ذیل طرح می‌شوند:

۱. انطباق سیاستگذاری فرهنگی نهادهای ذی‌ربط با اصول مردم‌سالاری چگونه است؟
۲. انطباق سیاستگذاری فرهنگی نهادهای ذی‌ربط با اصول حاکمیت قانون چگونه است؟

روش پژوهش

این پژوهش از نظر هدف کاربردی، از نظر رویکرد کیفی و از نظر شیوه اجرا و گردآوری داده‌ها از نوع اسنادی، کتابخانه‌ای است. جامعه پژوهش کتاب‌ها و مقالات علمی، پایان‌نامه‌ها و طرح‌های پژوهشی، اسناد بالادستی، قوانین و مقررات مرتبط و همچنین تجارب زیسته پژوهشگر در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است. برای شناسایی منابع منتشرشده، سایت کتابخانه ملی^۱ و مؤسسه خانه کتاب^۲ برای شناسایی کتاب‌ها، پایگاه‌های اطلاعاتی مجلات تخصصی نور^۳، پایگاه مجلات ایران (مگ‌ایران)^۴، پایگاه مرکز اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی^۵ و پایگاه پایان‌نامه گنج ایرانداک^۶ مورد بررسی دقیق قرار گرفته و منابع مرتبط شناسایی و مورد مطالعه قرار گرفت. برای گردآوری اطلاعات از برگه‌های یادداشت‌برداری استفاده شد و تحلیل داده‌های مبتنی بر تحلیل کیفی انجام شد.

یافته‌های پژوهش

در مقاله حاضر با عنایت به اینکه سیاستگذاری فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران از دو مجرای نهادهای عام و خاص سیاستگذاری صورت می‌پذیرد، طی دو بند، این نهادها و مصوبات آن‌ها از نظرگاه اصول مردم‌سالاری و حاکمیت قانون به تفکیک بررسی می‌شود:

1. <http://nlai.ir>
2. <http://ketab.ir>
3. <https://www.noormags.ir/>
4. <https://www.magiran.com/>
5. <https://www.sid.ir/>
6. <http://ganj.irandoc.ac.ir>

نهادهای عام سیاستگذاری فرهنگی

منظور از نهادهای عام سیاستگذار فرهنگی سازمان‌هایی است که در همه مقولات فرهنگی صلاحیت قانونی سیاستگذاری دارند و دامنه وظیفه آن‌ها مختص به حوزه‌ای خاص نیست. مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی انقلاب فرهنگی از جمله این نهادها هستند.

سیاستگذاری فرهنگی در شورای عالی انقلاب فرهنگی

شورای عالی انقلاب فرهنگی نهادی است محصول ستاد انقلاب فرهنگی که در این بند به بررسی جایگاه و صلاحیت‌های این نهاد و دامنه سیاستگذاری آن و تحلیل کلی مصوبات آن از زاویه اصول حقوق عمومی خواهیم پرداخت.

جایگاه و صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی از منظر اصول حقوق عمومی

تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی بر مبنای قانون اساسی نبوده و در ابتدا به فرمان حضرت امام (ره) تأسیس شد. البته این مهم مستمسکی برای بی‌اعتبار بودن این شورا یا مصوبات آن نیست، زیرا بسیاری از شوراها، نهادها و سازمان‌های تأثیرگذار عرصه سیاستگذاری در کشور فاقد مبنای قانون اساسی هستند؛ لذا لزومی به این امر نیست. اما نکته اینجاست که شورا برای تشکیل در درجه اول به قانون اساسی یا قانون مصوب مجلس شورای اسلامی نیاز دارد و بایستی پس از حکم حکومتی رهبری عظیم‌الشان انقلاب اسلامی، قانون تشکیلات و اهداف شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب مجلس می‌رسید؛ امری که رخ نداده و این شورا تاکنون بدون سند تأسیس قانونی و مغایر با صلاحیت‌های مجلس به حیات خود ادامه داده است.

بر همین اساس، جایگاه مصوبات این شورا در سلسله مراتب حقوقی اختلافی است (شریف، ۱۳۸۴ و ابراهیمی، ۱۳۹۱)، چرا که قاعدتاً مصوبات این شورا قانون اعم از اساسی و عادی یا در حکم آن نبوده و طبق قانون اساسی -از جمله اصول ۸۵، ۱۳۸ و ۱۷۰- مادون قانون است و تاب مغایرت با آن را ندارد و باید از طریق هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رصد شود و قابلیت ابطال داشته باشد. اما در عمل چنین نشده و تنها در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، در شمار استثنای ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری قرار نگرفته و امکان ابطال دارد. هرچند که در عمل به دلایل فراحقوقی این مهم رخ نداده و این نهاد تمایلی به نظارت قضایی دیوان ندارد.

در زمان تأسیس شورا از حضرت امام (ره) استفسار کردند: «شورای عالی انقلاب

فرهنگی، برای تأمین اهداف و دستوراتی که در حکم حضرتعالی بدان تصریح شده، ناچار است ضوابط و قواعدی وضع کند. همکاری و دخالت قوه قضاییه در موارد لزوم منوط به آن است که مصوبات آن شورا دارای اعتباری در حد قانون باشد. مستدعی است نظر شریف در این باره را ابلاغ فرمایند» و حضرت امام (ره) در پاسخ فرمودند: «به ضوابط و قواعدی که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند باید ترتیب اثر داده شود». از این پاسخ مدیرانه و دقیق حضرت امام (ره) برمی‌آید که ایشان، در عین حفظ شأن شورا، نخواستند نظم حقوق اساسی ایران را برهم بزنند، اما در عین حال برای این نظر بوده‌اند که باید مصوبات شورا را در هرم سلسله مراتب قواعد حقوقی ایران جای داد که همانا حداکثر در حد مقررات است. ضمن اینکه شورای عالی انقلاب فرهنگی، طبق مصوبه‌ای با عنوان اهداف و وظایف شورا و بازنگری آن، صلاحیت‌ها و اهداف و آمل خود را معین کرد. با بررسی و ملاحظه این اهداف مشاهده می‌شود که هدف شورای عالی انقلاب فرهنگی اول، موضوعات عمدتاً ایدئولوژیک و مقابله با فرهنگ غرب و ترویج فرهنگ اسلامی؛ دوم، کنترل فرهنگی؛ سوم، اعمال سیاست‌های فرهنگی در دانشگاه‌ها و مدارس و فضاهای فرهنگی و هنری؛ چهارم، حفظ و نشر آثار فرهنگی در دو بُعد ملی و اسلامی؛ و پنجم، ارتباطات فرهنگی با جهان اسلام است. ضمن اینکه تدوین اصول سیاستگذاری فرهنگی، برنامه‌ریزی فرهنگی، تصویب مقررات در امور فرهنگی، تصویب اساسنامه نهادها و نظارت در شمار وظایف شورا قرار گرفته است. بنابراین، شورای عالی انقلاب فرهنگی، علاوه بر اینکه برای خود صلاحیت سیاستگذاری فرهنگی را پیش‌بینی کرده، به این وظیفه بسنده نکرده و نهادسازی و مقررات‌گذاری و حتی نظارت را هم در حیطه وظایف خود قرار داده و این یعنی شورا نهادی فراتر از سیاستگذار است و برخلاف اصول حقوق اداری، واضع و سیاستگذار و مقررات‌گذار و برنامه‌ریز و مؤسس نهادها و ناظر در یک نهاد، یعنی شورای عالی انقلاب فرهنگی، تجمیع شده‌اند. از همه جالب‌تر اینکه، این امور در حالی وظایف شورا است که در دولت جمهوری اسلامی ایران، سه وزارتخانه عریض و طویل برای این شئون پیش‌بینی شده است که هر یک قانون اهداف و وظایف مربوط به خویش را دارد و نکته جالب دیگر اینکه، رئیس وزرای هر یک از آن وزارتخانه‌ها و رئیس شورا یک نفر، یعنی رئیس‌جمهور، است که مشخص نیست دو نهاد موازی، یعنی وزارتخانه‌ها از یک سو و شورا از سوی دیگر، چرا برای یک امر واحد ایجاد شده‌اند. این در حالی است که وزرا تمام قد پاسخ‌گو هستند، رئیس‌جمهوری آن‌ها را پیشنهاد می‌کند که با رأی مستقیم مردم انتخاب شده است. نمایندگان مجلسی به آن‌ها رأی اعتماد می‌دهند که با رأی مستقیم مردم انتخاب شده‌اند و همان رئیس‌جمهور و همان نمایندگان می‌توانند همان وزیر را برکنار و آن را مورد تذکر، سؤال و استیضاح قرار دهند.

اما اعضای شورا، به جز معدود افرادی نظیر وزرای ذی ربط و رئیس شورا، جملگی انتصابی بوده و در مقابل مجلس پاسخگو نیستند. بر این اساس، اصل وجود شورا و مداخله در امور سه وزارتخانه‌ای که قانون مصوب مجلس را دارند محل تأمل جدی است؛ فارغ از اینکه مصوبات آن چه باشد (آگاه، ۱۳۹۵).

با این توضیحات مشخص شد که جایگاه و صلاحیت سیاستگذاری فرهنگی در شورا از مناظر حاکمیت قانون و مردم‌سالاری واجد ایراد اساسی است؛ از نظر حاکمیت قانون، با عنایت به وجود مجلس شورای اسلامی و لزوم قانونی بودن سند تأسیس شورا به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای سیاستگذار فرهنگی، این مهم رعایت نشده و حتی در طول سالیان حیات این شورا نیز تلاشی جهت اصلاح سنگ بنای حقوق عمومی یعنی حاکمیت قانون و رعایت سلسله‌مراتب نظام قانون‌گذاری و هنجارهای حقوقی صورت نگرفته است. از نگاه مردم‌سالاری نیز، اعضای شورای انقلاب فرهنگی عمدتاً انتصابی هستند و نمایندگان مجلس عضو این شورا و وزرای دولت، که به‌رحال با رأی منتخبان ملت در این شورا هستند، نیز، با نظر مردم وارد این شورا نشده و به‌نوعی اعضای انتصابی انتخابی هستند و همین مهم این نهاد و مصوبات آن را از نگاه آموزه‌های مردم‌سالاری محل اشکال می‌کند. ضمن اینکه نمایندگان مجلس هم مشخص نیست که از طیف اکثریت هستند یا نه.

مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در پرتو اصول حقوق عمومی

مصوبات شورا چند دسته‌اند: ۱. اساسنامه و نظام‌نامه‌های نهادها و مؤسسات و سازمان‌های فرهنگی؛ ۲. سیاستگذاری فرهنگی؛ ۳. وضع مقررات فرهنگی؛ ۴. مصوبات شخصی و غیرکلی در باب تعیین رؤسای دانشگاه‌ها. در این میان، دسته چهارم، به دلیل موردی و خاص بودن و در واقع، تعیین افراد مشخص به‌عنوان مسئول دانشگاه‌ها، از حوزه بحث ما خارج هستند. دسته سوم هم در شمول مقررات‌گذاری بوده و فرایندها و روش‌های صدور مجوز و عملکرد نهادهای اجرایی فرهنگی را معین می‌کند که از عداد سیاستگذاری خارج است. اما با بررسی مصوبات شورا در موارد اول و دوم، نکات ذیل مشخص شد:

۱. تقریباً یک‌سوم از مصوبات شورا به نهادسازی مربوط است. شورا، با تصویب اساسنامه‌های نهادهای فرهنگی، سعی در ایجاد سازوکار و تشکیلات به‌منظور اعمال سیاست‌ها، مقررات و ضوابط خود داشته و در این مسیر وارد حوزه صلاحیت مجلس شورای اسلامی - که صلاحیت قانون‌گذاری در همه امور از جمله امور فرهنگی را دارد - شده است. ضمن اینکه علی‌رغم وجود صلاحیت رسیدگی به شکایات مردم از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، در حال حاضر، دیوان عدالت اداری این

صلاحیت را از خود سلب کرده و تقریباً هیچ نهاد ناظری بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نظارت ندارد. هرچند که قوه قضاییه، در عالم نظر و قوانین، امکان نظارت را داراست (الهام و میرمحمدی، ۱۳۹۲).

۲. شورای عالی انقلاب فرهنگی، سوای مصوبات پراکنده متعدد خود، برای تصویب سه مصوبه اصلی در امر سیاستگذاری فرهنگی اقدام کرده که عبارت‌اند از: ۱. اصول سیاست‌های فرهنگی؛ ۲. نقشه مهندسی فرهنگی؛ ۳. پیوست فرهنگی. این سیاست‌های تصویبی شورا شامل چندین وصف است: تکثر، تعدد و دخالت حداکثری در تمام شئون فرهنگی مردم. لذا در این مصوبات، مرزبندی‌ها تداخل پیدا کرده و رعایت نشده و مشاهده می‌شود با عنوان سیاست، هم وضع مقررات صورت گرفته، هم برنامه‌ریزی شده و هم تا جزئی‌ترین مسائل مورد نظر قرار گرفته است. لذا جایی برای اعمال نظر، ابتکار و مدیریت وزارتخانه‌های ذی‌ربط باقی نمانده و عملاً وزارتخانه‌های ذی‌ربط به عامل اجرایی شورا تبدیل شده‌اند، بدان معنا که نهادهای انتخابی و متخصص و دارای بودجه، پرسنل و تشکیلات مفصل حالتی عبث یافته است.

۳. در بررسی مصوبات سیاستگذاری فرهنگی شورا مشهود است که این مصوبات با مردم‌سالاری مغایرت‌هایی جدی دارند و از آنجاکه تعیین سیاست‌ها و بایدونبایدهای مکرری که در این مصوبات آمده بدون در نظر گرفتن نظر مردم و اکثریت است، توجه چندانی به مردم‌سالاری نشده و اگر هم در این مصوبات به جایگاه مردم تصریح شده، لکن نه مشارکت مردم در تصویب مصوبات مشاهده می‌شود و نه در متن مصوبات، نقشی برای مردم در اجرا یا نظارت بر این مصوبات پیش‌بینی شده است. لذا از نظر جایگاه شورا، اندیشه مردم‌تأمین نشده و مردم‌سالاری نه در اعضای آن و نه در مصوبات شورا لحاظ نشده است (نجفی، ۱۳۹۷).

۴. در انطباق با حاکمیت قانون نیز، مصوبات از طی تشریفات قانونی و تصویب در مجلس شورای اسلامی بی‌بهره‌اند. بدین معنا که مصوباتی مفصل، با قلمرو و گستره شمول فراوان و ورود به جزئیات، وارد صلاحیت مجلس شده و حاکمیت قانون زیر پا نهاده شده است، چرا که در مرجع صالح یعنی مجلس شورای اسلامی تصویب نشده و مآلاً تمام مراحل تقنین شامل مطرح شدن در مجلس با عنوان طرح یا لایحه، تصویب در صحن علنی و آگاهی شهروندان از آنان و درنهایت تأیید شورای نگهبان طی نشده و به دیگر سخن، شورای عالی انقلاب فرهنگی در این مصوبات دو پایه اصلی حقوق عمومی یعنی احترام به هرم قانون‌گذاری و اندیشه اکثریت مردم را پاس نداشته است.

سیاستگذاری فرهنگی در مجمع تشخیص مصلحت نظام

در این بند، ابتدا جایگاه و حدود وظایف و اختیارات مجمع تشخیص مصلحت نظام، سپس ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام و مصوبات این مجمع در دامنه سیاستگذاری فرهنگی را با معیار اصول حقوق عمومی واکاوی می‌کنیم.

جایگاه و بافت عضوی مجمع تشخیص مصلحت نظام از منظر اصول حقوق عمومی

در اصلاحات و الحاقات قانون اساسی سال ۱۳۶۸، مفهوم جدیدی در ادبیات حقوق عمومی ایران وارد شد که در قانون اساسی سال ۵۸ سابقه نداشت. این مفهوم ایده «سیاست‌های کلی نظام» بود که در بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی در خصوص وظایف و اختیارات رهبری گنجانده شد و البته علت آن به پیش‌بینی نهادی به نام «مجمع تشخیص مصلحت نظام» بازمی‌گشت. تعیین سیاست‌های کلی نظام در تمامی امور از جمله امور فرهنگی، در مرحله تدوین و فرایند شکل‌گیری آن‌ها، بدون مشارکت نظام قانون‌گذاری و مجالس تقنینی (مجلس شورای اسلامی) نمی‌تواند صورت گیرد. اما به تریبی که در قانون اساسی ایران آمده، این مهم جزء وظایف و اختیارات رهبری شناخته شده که با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام قابل اجراست.

طبق اصل ۱۱۲ قانون اساسی، وظایف چندگانه‌ای بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام گذاشته شده که یکی از آن‌ها مشاوره به رهبری در امور مقرر ارجاعی است که تعیین سیاست‌های کلی نظام از جمله سیاست‌های فرهنگی، پس از مشورت با مجمع، یکی از مصادیق این وظیفه است. شایان ذکر است که اگرچه از سیاق قانون اساسی برمی‌آید که تعیین‌کننده اصلی سیاست‌های کلی نظام رهبری است و مجمع به مثابه هیئت مستشاری عمل می‌کند، اما در عمل، این مجمع است که، با بهره‌مندی از کارشناسان و صاحب‌نظران متعدد، ابتکار تعیین سیاست‌های نظام از جمله سیاست‌های فرهنگی را بر عهده دارد.

مجمع تشخیص مصلحت نظام، به دلیل برخورداری از مبنای قانون اساسی، از نظر جایگاه قانونی در گستره اصل حاکمیت قانون با ایرادی مواجه نیست. اما اعطای سیاستگذاری کلی در همه امور در اصل ۱۱۲، با وجود مجلس شورای اسلامی و دیگر نهادها از جمله شورای عالی انقلاب فرهنگی، و همچنین مشخص نکردن جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام با دیگر هنجارهای نظام به‌ویژه قانون اساسی اصل حاکمیت قانون در خصوص این سیاست‌ها را مخدوش کرده است. چه اینکه اگر بپذیریم بالاترین هنجار حقوقی قانون اساسی است و در مرتبه بعد قوانین عادی، و سپس مقررات قرار دارند، سیاست‌های کلی قاعدتاً باید در میانه قانون اساسی و قوانین عادی قرار گیرند که

قضیه را پیچیده می‌کند و گویی که قانون اساسی دومی درون قانون اساسی تعبیه شده و قابلیت بسط هم دارد. کما اینکه شورای نگهبان اخیراً، در والی بر همین اساس و خلاف متن قانون اساسی، مصوبات مجلس را به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی نظام رد می‌کند که محل تأمل است.

از نظر مردم‌سالاری اما، این نهاد واجد این اصل حقوق عمومی نیست، چرا که مجمع طبق قسمت اخیر اصل ۱۱۲ دارای اعضای ثابت و متغیری است و اعضای ثابت اشخاص حقوقی هستند، یعنی به جهت سمت یا پستی که دارند عضو هستند؛ رؤسای قوای سه‌گانه، فقهای شورای نگهبان، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، دبیر شورای عالی امنیت ملی، وزیر یا رئیس دستگاهی که موضوع به آن مربوط است، و رئیس کمیسیون متناسب در مجلس شورای اسلامی. اعضای متغیر هم اشخاص منصوب مقام معظم رهبری هستند. لذا مشاهده می‌شود که در میان اعضای حقوقی، به جز نماینده مجلس و وزیر ذی‌ربط و رؤسای قوای مقننه و مجریه که با رأی مردم، اعم از مستقیم یا غیر مستقیم، انتخاب شده‌اند، سایر اعضای حقوقی به همراه تمام اعضای حقیقی و متغیر منصوب‌اند و مردم‌سالاری از این طریق از دو وجه اشکال دارد: یکی، تجلی رأی مردم و دیگری، تجلی رأی اکثریت مردم.

مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در پرتو اصول حقوق عمومی

مجمع تشخیص مصلحت نظام در مصوبات خود سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی به منظور دستیابی به اهداف را به سه حوزه سیاست کلی، سیاست اجرایی و برنامه تقسیم‌بندی کرده است. از این منظر، مراد از سیاست‌های کلی سیاست‌هایی است که برای تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند تا در دستگاه‌های اجرایی مورد عمل قرار گیرند. «بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی به سیاست‌های کلان اشاره دارد که همان تعیین اهداف و خط‌مشی‌های کلی است که خارج از حیطه تقنینی بوده، بر مبنای مصالح وضع می‌شود و تقریباً معادل مبنای قانون و روح کلی حاکم بر قانون است. چیزی شبیه قواعد کلی فقهی مانند لاضرر و نفی حرج (ارسطا، ۱۳۸۰: ۱۳۷۷)؛ امری که موجب اختلاف نظرهای جدی در خصوص ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام شده و فارغ از این تعارض آرا در موضوع وضعیت حقوقی سیاست‌گذاری‌های کلی نظام، این سیاست‌ها را به دلیل عدم وجود مقبولیت یا ضمانت اجرا نمی‌توان قانون نامید (هاشمی، ۱۳۸۱: ۲۵۷).

به‌طور کلی به نظر می‌رسد سیاست‌های کلی، هر چند بالاتر از قوانین عادی و مقررات دولتی است، اما از نظر نظم هنجاری و حقوق اساسی در مرتبه پایین‌تری از اصول

قانون اساسی قرار دارد و به همین دلیل نمی‌تواند نسبت به اصول قانون اساسی از ارجحیت برخوردار باشد (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۳۰). یکی دیگر از دشواری‌های تعیین ماهیت سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی ایران ارتباط اصل ۱۱۲ با اصل چهارم است، زیرا به جهت جایگاه ویژه مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی نظام تحت هیچ‌یک از طبقه‌بندی قوانین و مقررات قرار نمی‌گیرد و در نتیجه مشمول نظارت شرعی شورای نگهبان نیز نیست.

از سوی دیگر، در خصوص تعارض سیاست‌های کلی نظام با اصول قانون اساسی نیز وضعیت شبیه همین حالت است. بدین ترتیب که چون سیاست‌های کلی نظام منسوب به مقام معظم رهبری است، مسئله شرعی بودن آن منتفی بوده و در نتیجه اصل ۴ قانون اساسی در مورد نظارت شرعی شورای نگهبان نیز، به تبع آن، قابلیت اعمال و اجرا ندارد و چنین حالتی موجب ابهام در وضعیت سیاست‌های کلی نظام در زمینه اصول قانون اساسی و متعاقباً سوءاستفاده‌های سیاسی می‌شود (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۲۶-۳۳۳). همچنین در خصوص نوع الزام‌آور بودن اجرای سیاست‌های کلی نظام، میان اندیشمندان حوزه حقوق اساسی ایران اختلاف نظر وجود دارد و بدیهی است لزوم نظارت بر اجرای مصوبات مجمع زمانی مشخص می‌شود که این مهم تبیین شود.

به هر روی به دلیل جایگاه این مصوبات به عنوان اولین وظیفه رهبری در اصل ۱۱۰ قانون اساسی و با عنایت به مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی در سال ۶۸ می‌توان به جرئت به الزامی بودن این مصوبات صحنه گذاشت. لذا لزوم وجود نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها از منظر حقوقی امری مسلم است. بند دوم اصل ۱۱۲ قانون اساسی نیز بر لزوم وجود نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها تأکید کرده و آن را بر عهده مقام معظم رهبری دانسته است. همچنین از آنجا که مطابق ذیل اصل ۱۱۲ قانون اساسی، معظم له می‌تواند این وظیفه را به دیگری تفویض کند، ایشان در سال ۷۷ وظایف نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض کردند.

در میان مصوبات متعدد مجمع تشخیص مصلحت نظام در حوزه فرهنگی، دو مورد قابل ذکر است: ۱. سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور مصوب اردیبهشت ۱۳۹۲؛ ۲. سیاست‌های کلی جمعیت مصوب ۱۳۹۳/۲/۳۰ که در خصوص رعایت اصل مردم‌سالاری در آن‌ها، در سیاست‌های کلی ایجاد تحول در آموزش و پرورش، در کنار توجه ویژه به تدریس و تربیت اسلامی در مدارس و ابتدای تحول در نظام آموزش و پرورش بر فلسفه تعلیم و تربیت اسلامی و بازنگری در شیوه‌های جذب و تربیت و به‌کارگیری بهینه نیروی انسانی مورد نیاز آموزش و پرورش و بسترسازی برای جذب معلمان کارآمد و دارای شایستگی‌های لازم آموزشی و تربیتی و اخلاقی بعد

از گذراندن دورهٔ مهارتی، مردم‌سالاری و حضور مردم وجهی دوگانه دارد. از یک سو، ارتقای جایگاه آموزش و پرورش، به مثابهٔ مهم‌ترین نهاد تربیت نیروی انسانی و مولد سرمایهٔ اجتماعی و عهده‌دار اجرای سیاست‌های مصوب و هدایت و نظارت بر آن (از مهدکودک و پیش‌دبستانی تا دانشگاه)، به‌عنوان امر حاکمیتی با توسعهٔ همکاری دستگاه‌ها شناسایی شده که نشان می‌دهد همچنان نگاه اصلی به دولت با اعمال حاکمیت است. اما در چند بند نیز، مشارکت مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد لحاظ شده است. کما اینکه توسعهٔ مشارکت معلمان در فرایند بهسازی برنامه‌های آموزشی، پژوهشی، تربیتی و فرهنگی؛ تحول در ساختار مالی، اداری و نظام مدیریتی با تأکید بر بازمهندسی ساختار اداری در تمامی سطوح با رویکرد چابک‌سازی، پویاسازی همراه با ظرفیت‌سازی، فرهنگ‌سازی و بسترسازی برای تقویت مشارکت‌های مردمی و غیردولتی، منطبق بر قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام اداری و آموزش و پرورش؛ به‌ویژه ایجاد زمینهٔ مشارکت معلمان، خانواده‌ها، دانشگاه‌ها، مراکز علمی و پژوهشی و سایر نهادهای عمومی و دستگاه‌های اجرایی در فرایند تعلیم و تربیت لحاظ شده است؛ امری که به توسعهٔ فضاهای فیزیکی نیز تسری داده شده و ضابطه‌مندسازی، بهسازی، زیباسازی، مقاوم‌سازی و مصون‌سازی مدارس با رعایت اصول معماری اسلامی ایرانی، مکان‌یابی و توزیع فضا به تناسب نیازها، طراحی و ساخت مجتمع‌های آموزشی و تربیتی و توسعهٔ مشارکت مردم و نهادهای مدیریت شهری در احداث و نگهداری مدارس ذکر شده است. لذا از این منظر حقوق عمومی، وضعیتی بینابین وجود دارد.

در مورد مصوبهٔ سیاست‌های کلی جمعیت، وضعیت متفاوت است و غلبه با حضور مردم و حمایت از اکثریت است. توضیح اینکه، مصوبهٔ مذکور سرشار از اقسام حمایت بدون تبعیض است: رفع موانع ازدواج، تسهیل و ترویج تشکیل خانواده و افزایش فرزند، کاهش سن ازدواج و حمایت از زوج‌های جوان و توانمندسازی آنان در تأمین هزینه‌های زندگی و تربیت نسل صالح و کارآمد؛ اختصاص تسهیلات مناسب برای مادران به‌ویژه در دوران بارداری و شیردهی و پوشش بیمه‌ای هزینه‌های زایمان و درمان ناباروری مردان و زنان و تقویت نهادها و مؤسسات حمایتی ذی‌ربط؛ ارتقای امید به زندگی، تأمین سلامت و تغذیهٔ سالم جمعیت و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، به‌ویژه اعتیاد، سوانح، آلودگی‌های زیست‌محیطی و بیماری‌ها؛ تشویق ایرانیان خارج از کشور برای حضور و سرمایه‌گذاری و بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و توانایی‌های آنان^۱. اما در کنار این‌ها، تبلیغ نوع خاصی از سبک زندگی نیز مشاهده می‌شود که با افزایش نرخ جمعیت و باروری و رعایت الزامات دولتی پیوندی ناگسستنی دارد و می‌تواند محدودیت در اعمال نظر مردم و مردم‌سالاری تلقی شود.

۱. سیاست‌های کلی «جمعیت» ۱۳۹۳/۰۲/۳۰ مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام

نهادهای خاص سیاستگذاری فرهنگی

دو وزارتخانه اصلی در حوزه سیاستگذاری فرهنگی بر اساس وظایف مصرح و رویه معمول اقدام می‌کنند که در وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، و فرهنگ و ارشاد اسلامی هستند و صرفاً در حیطه اهداف و وظایف خود، صلاحیت سیاستگذاری فرهنگی دارند که در این بند با محک اصول حقوق عمومی رصد می‌شوند.

سیاستگذاری فرهنگی در وزارت آموزش و پرورش از منظر اصول حقوق عمومی

شورای انقلاب در سال ۵۸، با توجه به لزوم اصلاحات تربیتی بر مبنای اعتقادات دینی، شورای عالی آموزش و پرورش را تشکیل داد تا خط‌مشی نظام کلی آموزش و پرورش کشور را تصویب کند. اصلاح محتوای کتب آموزشی طبق آموزه‌های دینی، مصوبه راجع به اداره واحدهای آموزشی غیردولتی به صورت دولتی در شورای عالی انقلاب فرهنگی، تصویب مصوبه دیگری در شورا تحت عنوان شورای تغییر بنیادین نظام آموزش و پرورش، قانون اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش، ادغام امور پرورشی آموزشی در ساختار جدید آموزش و پرورش، و احیای معاونت پرورشی و تربیت بدنی در تمام سطوح مدیریتی این وزارتخانه حاکی از هدف اصلی آموزش و پرورش در آموزش ارزش‌های دینی، مذهبی و فرهنگی بوده است و نشان می‌دهد که آموزش و پرورش عرصه مهمی از مهندسی فرهنگی در ایران به شمار می‌رود.

قانون اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش در سال ۱۳۶۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و تاکنون بدون تغییر مانده است. با بررسی اهداف و وظایف این وزارتخانه مشاهده می‌شود که تنها سه مورد از وظایف مهارت‌های زندگی، شکوفایی استعدادها و احترام به قانون است و توجه بیشتر در اهداف این وزارتخانه به آموزه‌های دینی بوده است. فصل دوم این قانون نیز به بخش‌های آموزش عمومی و آموزش نیمه تخصصی مربوط است و اهمیت تربیت بر تعلیم را در ماده ۴ این قانون می‌توان مشاهده کرد. ضمن اینکه وجود معاونت پرورشی در وزارتخانه آن قدر برای مقنن مهم بوده که وجود یک معاونت در وزارتخانه‌ای به صورت قانون درآمده و این یعنی با تصمیم مدیریتی وزیر نمی‌توان در ساختار این معاونت در وزارت آموزش و پرورش تغییری ایجاد کرد. طبق این قانون، این موارد می‌توانند مشمول سیاستگذاری باشند: «تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش بر اساس قانون مصوب ۱۳۵۸ و اصلاحیه‌های آن»، «تهیه و تدوین مقررات مربوط به وظایف محوله»، «تهیه و پیشنهاد برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت در جهت تأمین اهداف و آموزش و پرورش». همچنین تغییر بنیادین نظام آموزش و پرورش مقاطع تحصیلی نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی دانسته شده که می‌تواند محدودیت

در سیاستگذاری این وزارتخانه باشد. بنابراین مشاهده می‌شود که بر اساس مفاد این قانون، بخشی از سیاستگذاری فرهنگی در حد آموزش و پرورش افراد تا پایان دوره متوسطه به وزارت آموزش و پرورش سپرده شده است^۱.

در خصوص رعایت اصل حاکمیت قانون نیز با توجه به اینکه منابع حقوقی موجود صلاحیت سیاستگذاری وزارت آموزش و پرورش مصوب مجلس هستند و قانون ذی‌ربط توسط مجلس وضع شده، از این منظر ایرادی وارد نبوده و این معیار رعایت شده است. هرچند که این مهم در موارد متعدد هم از طریق قانون و هم مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی محدود شده و سلسله‌های حقوقی مخدوش شده و مشخص نیست که دقیقاً مرز میان شورای آموزش و پرورش و شورای عالی انقلاب فرهنگی کجاست؛ وضعیتی که می‌تواند رعایت حاکمیت قانون در بادی امر را در ادامه نامطلوب نشان دهد (زارعی، ۱۳۸۰: ۶۰). در موضوع رعایت مردم‌سالاری و مشارکت مردم نیز، بر اساس قانون نحوه مشارکت مردم در امر آموزش و پرورش و اصلاح لایحه قانونی مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب که در سال ۱۳۶۵ به تصویب رسیده، وزارت آموزش و پرورش مکلف به تهیه و ارسال لایحه نحوه مشارکت مردم در امر آموزش و پرورش و اداره مدارس غیرانتفاعی به مجلس شورای اسلامی شده بود؛ امری که ابتدا با تصویب «قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی» مصوب ۱۳۶۷ و بعد با تصویب «قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی» مصوب ۱۳۹۵ عملیاتی شد^۲. ضمن اینکه به موجب ماده ۷ قانون اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش مقرر شد تا «به منظور تعمیم و توسعه آموزش و پرورش کشور، زمینه‌های جلب مشارکت مردم در امر آموزش و پرورش از هر طریق ممکن فراهم آید». با این حال و به رغم تشکیل مدارس غیرانتفاعی و همچنین استفاده از مشارکت مردم در بازسازی و تجهیز و ایجاد مدارس، شهروندان در سیاستگذاری فرهنگی نقشی ندارند و وزارتخانه صرفاً در جلب کمک‌های مردمی در ساخت و تجهیز مدارس از مردم استفاده می‌کند و مردم در بُعد نرم‌افزاری و تدوین سیاست‌ها نقشی ندارند. به دیگر سخن، مردم در سیاستگذاری فرهنگی داخل در صلاحیت وزارتخانه جایگاهی ندارند و تصمیمات مهم و کلان بدون حضور و مشارکت مردم وضع و اجرا می‌شوند؛ امری که مشارکت مردم را به حوزه سخت‌افزاری محدود کرده و اصل کار یعنی تولید محتوا را از دسترس مردم دور کرده و به اعمال حاکمیت سپرده است. لذا حضور مردم، از این نظر، قابل قبول نیست و اکثر شهروندان نشان و اعتباری در محتوای آموزش فرزندان خود ندارند.

۱. قانون اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش، ۴ اسفند ۱۳۶۶ مصوب مجلس شورای اسلامی

۲. قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی، ۱۵/۱۰/۱۳۹۵ مصوب مجلس شورای اسلامی، قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی، ۵ خرداد ۱۳۶۷ مصوب مجلس شورای اسلامی

سیاستگذاری فرهنگی در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی از منظر اصول حقوق عمومی

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به‌عنوان متولی اصلی امر فرهنگ و هنر در کشور ما محسوب می‌شود و در این بخش، جایگاه صلاحیت‌ها و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با اصول حقوق عمومی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

تخصیص یک وزارتخانه در نظام سیاسی و اداری کشور به امور فرهنگ نشان می‌دهد که قرار است متولی فرهنگ و هنر در کشور یک سازمان در دل قوه مجریه و پاسخگو باشد. قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۶۵/۱۲/۱۲، که تاکنون بدون اصلاحات هم باقی مانده، مؤید این نکته است. در این قانون، اهداف تشکیل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بیان شده که عبارت‌اند از: «رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوا؛ استقلال فرهنگی و مصونیت جامعه از نفوذ فرهنگ اجانب؛ اعتلای آگاهی‌های عمومی در زمینه‌های مختلف و شکوفایی استعدادها و روحیه تحقیق، تتبع و ابتکار در جامعه؛ رواج فرهنگ و هنر اسلامی؛ آگاهی جهانیان نسبت به مبانی و تظاهر و اهداف انقلاب اسلامی؛ گسترش مناسبات فرهنگی با ملل و اقوام مختلف به خصوص مسلمانان و مستضعفان جهان؛ و فراهم آمدن زمینه‌های وحدت میان مسلمین.^۱»

اهداف یادشده مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و در جهت تحقق موازین و احکام و اخلاق اسلامی است. از هفت بند مذکور تنها یک بند به فرهنگ و هنر اختصاص یافته و شش بند دیگر به فضایل اخلاقی، استقلال فرهنگی کشور، افزایش آگاهی‌های عمومی، تبلیغ مبانی و اهداف انقلاب اسلامی، و گسترش مناسبات فرهنگی با مسلمانان و وحدت میان جهان اسلام پرداخته است؛ اموری که به نظر می‌رسد خارج از وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در سطح جهانی و در حیطه صلاحیت وزارت امور خارجه و دستگاه‌های تبلیغی است، نه یک وزارتخانه تخصصی در امر فرهنگ و هنر (آگاه، ۱۳۹۶: ۴۴). در ماده ۲ که جان کلام این قانون است، درسی بند، وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی گفته شده که نکات ذیل در خصوص آن شایسته توجه است:

۱. در ماده ۲ علی‌رغم اطناب کلام در باب وظایف، این مهم با پسوند اساسی ذکر شده، یعنی همه وظایف این‌ها نیست و صرفاً مهم‌ترین وظایف است؛ امری که مجدداً یادآوری می‌کند که مداخله شورای عالی انقلاب فرهنگی در امور فرهنگ و هنر و تحلیل پیش‌گفته صحیح بوده و اگر قرار است یک وزارتخانه با این حجم حیات داشته باشد، دیگر جایی برای شورا نمی‌ماند. جالب اینکه تصویب این قانون تقریباً در همان زمانی صورت گرفته که شورای عالی انقلاب فرهنگی در حال شکل گرفتن و قوام یافتن بوده است (مختاریان‌پور، ۱۳۹۳).

۱. قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۲ اسفند ۱۳۶۵ مصوب مجلس شورای اسلامی

۲. در ماده ۲ می‌خوانیم: «وزارت فرهنگ، که مسئول اجرای سیاست‌های رسمی جمهوری اسلامی ایران در زمینه فرهنگ عمومی است، وظایف اساسی زیر را عهده‌دار می‌باشد...». ملاحظه می‌شود که وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در حد عامل اجرای سیاست‌های رسمی ایران قلمداد شده و از خود هیچ ابتکاری نمی‌تواند داشته باشد. به بیان بهتر، سیاست‌های رسمی در امور فرهنگی از خارج به این وزارتخانه ابلاغ می‌شود تا بر اساس آن وظایفش را انجام دهد. با این حال، تکلیف همچنان نامشخص است، زیرا به‌رغم صدر ماده ۲، در بند ۲۹ این ماده آمده است: «تنظیم سیاست‌های کلی فرهنگی - هنری و سینمایی کشور و ارائه آن‌ها به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب با رعایت اصل ۷۴ قانون اساسی». این بند حکایت از آن دارد که سیاست‌های کلی فرهنگی و هنری باید به تصویب مجلس برسد و مشخص نیست که در اینجا جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی چه شده است. در هر صورت از مجموع صدر ماده ۲ و بند ۲۹ آن، نتایج ذیل حاصل می‌شود:

۱. وزارتخانه سیاستگذار فرهنگی نیست و این مهم از صلاحیت آن خارج است.

۲. مجلس شورای اسلامی سیاستگذار فرهنگی است.

۳. از شورای عالی انقلاب فرهنگی نامی برده نشده و جایگاه این شورا هرچه هست بعد از مجلس شورای اسلامی است.

با این حال و علی‌رغم اینکه تنظیم سیاست‌های کلی در عرصه فرهنگ و هنر بر عهده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و تصویب آن‌ها به مجلس شورای اسلامی واگذار شده، به نظر می‌رسد از یک سو، سیاست‌های کلی به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام و تأیید مقام معظم رهبری می‌رسد و از دیگر سو، شورای عالی انقلاب فرهنگی سیاست‌های فرهنگی را به عناوین مختلف تصویب و تأیید می‌کند و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، با همه امکانات و نیروی انسانی و بودجه، صرفاً مجری این سیاست‌هاست؛ امری مغایر با حاکمیت قانون و مردم‌سالاری. چه اینکه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با صدارت وزیری که رأی اعتماد خود را از نماینده ملت در مجلس دریافت کرده می‌تواند نماینده اکثریت باشد (آگاه، ۱۳۹۶: ۵۲). ضمن اینکه مصوبات و سیاستگذاری‌های وزارت او ذیل نظارت دیوان عدالت اداری هم قرار دارد و پاسخ‌گوست. همچنین تصویب مقررات به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی با اختصاص بودجه یا توزیع بودجه حمایتی در بخش غیردولتی فرهنگ و هنر در حوزه اختیارات این وزارتخانه عریض و طویل است، تا جایی که مسئولیت سیاستگذاری فرهنگی در عرصه بین‌الملل نیز بر عهده یکی از سازمان‌های ذیل این وزارتخانه تحت عنوان سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی است.

با توجه به اینکه رسالت سیاستگذاری فرهنگی برابر قانون اهداف و وظایف این

وزارتخانه از حوزه اختیارات آن خارج شده، تطبیق اصول حقوق عمومی چندان محملی در سیاستگذاری آن وزارتخانه در حدود قانون اهداف و وظایف آن وزارتخانه ندارد. با این حال عملاً بار بسیاری از سیاستگذاری‌ها بر دوش این وزارتخانه است و جلوه‌های حضور اکثریت و جلب مشارکت مردم و دخالت دادن آن‌ها در تعیین سرنوشت فرهنگی خودشان، به‌رغم اینکه در قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی نیامده، عملاً اجرا می‌شود. کما اینکه جلب مشارکت و دخالت صنوف و بخش‌های غیردولتی نیز در تدوین سیاست‌های فرهنگی از طریق مقررات لحاظ شده است.

بحث و نتیجه‌گیری

سیاستگذاری فرهنگی از جنبه‌های نهادها، مصوبات و سلسله‌مراتب میان آن‌ها قابل ارزیابی است؛ امری که از منظر حقوقی باید از نگاه قانون اساسی و قوانین عادی و مقررات مستند به آن رصد شود. در پژوهش حاضر این موضوع در قالب چهار نهاد اصلی یعنی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجمع تشخیص مصلحت نظام به‌عنوان سازمان‌های سیاستگذار عام فرهنگی و وزارتخانه‌های «آموزش و پرورش» و «فرهنگ و ارشاد اسلامی» به‌مثابه سیاستگذار خاص فرهنگی بررسی و مطالعه شد و نتیجه نشان می‌دهد که هندسه قانون اساسی ایران، به دلیل ایجاد هنجاری به نام سیاست‌های کلی نظام از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام در بازنگری سال ۶۸، دستخوش ناهمگونی شده است. چنان‌که در خود قانون اساسی هنجاری فرادستی پی‌ریزی شده که نظم موجود میان قانون اساسی و قوانین عادی و مقررات را به هم ریخته است. در کنار این، ایجاد نهاد شورای عالی انقلاب فرهنگی و واگذاری بخش عمده‌ای از وظیفه سیاستگذاری وزارتخانه‌های فرهنگی به آن، در عین مشخص نکردن جایگاه حقوقی مصوبات این شورا، وضعیت سیاستگذاری فرهنگی را بسیار پیچیده کرده است. چنان‌که از یک سو، دو هنجار مصوبات شورای مزبور و سیاست‌های کلی نظام و از سوی دیگر، تداخل صلاحیت‌ها و وظایف تورمی از سیاست‌های فرهنگی را ایجاد کرده که یافتن ناسخ و منسوخ یا مافوق و مادون آن خود به تخصصی شگرف نیاز دارد. بنابراین، رصد این مراجع و مصوبات از منظر اصول حقوق عمومی امری بغرنج‌تر است و نتایج پژوهش حاضر نشان می‌دهد چهار مرجع یادشده از منظر حاکمیت قانون و مردم‌سالاری دارای کاستی‌های ساختاری هستند. چالش‌هایی که صرفاً با کاهش این نهادها، بازگشت به حاکمیت قانون با مرجعیت مجلس شورای اسلامی و پالایش سیاست‌های وضع‌شده ممکن است و پیشنهاد نگارندگان مقاله پیش‌رو انحصار سیاستگذاری فرهنگی در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با رعایت منویات مقام معظم رهبری و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی است. بدین ترتیب، حاکمیت

قانون مراعات می‌شود و این سیاست‌ها در صورت مغایرت با شرع مقدس و قوانین اعم از اساسی و عادی به‌سادگی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قابل ابطال‌اند. ضمن اینکه، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ذیل نظارت مجلس از طریق تذکر و سؤال و استيضاح است و نهادهای ناظر دیگر هم صلاحیت نظارت دارند. از نظر مردم‌سالاری نیز، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی منتخب نمایندگان منتخب مردم در مجلس است و رئیس او هم رئیس جمهور است که خود با رأی مستقیم مردم انتخاب شده است. ضمن اینکه مصوبات آن در روزنامه رسمی منتشر شده و در دسترس همگان بوده و راه نیز برای مشارکت صنوف، سازمان‌های مردم‌نهاد، بخش خصوصی و غیردولتی و به‌طور کلی، مشارکت مردم به طرق مستقیم و غیرمستقیم باز است. فارغ از رویکردهای موجود دولت‌ها در زمینه سیاستگذاری فرهنگی، به‌طور عمده به سه الگوی عدم مداخله که محور اصلی سیاستگذاری فرهنگی را در جامعه مدنی و بخش خصوصی می‌داند، الگوی مداخله حدوسطی با رویکرد اعتدالی که اصل را بر عدم مداخله دولت در سیاستگذاری فرهنگی بنا می‌نهد و الگوی مداخله حداکثری که عموماً حضور و دخالت دولت را در همه شئون سیاست‌های فرهنگی و نظارت بر آن‌ها لازم می‌داند تقسیم‌بندی می‌شود. لازم است نهادهای سیاستگذار موضوعات قابل سیاستگذاری، میزان مشارکت دولت، بخش خصوصی و مواعید آن‌ها را شفاف بیان کنند که نتیجه این امر تعیین تکلیف بخش فرهنگ و فعالان آن در مقابل دولت، مداخلات و مواضع آن‌ها در این بخش خواهد بود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع و مأخذ

- آشنا، حسام‌الدین (۱۳۹۷). از سیاستگذاری تا سنجش فرهنگی، چارچوب پیشنهادی برای جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، تهران: پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.
- آگاه، وحید (۱۳۹۵). **تقریرات درس حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی.
- آگاه، وحید (۱۳۹۶). **تقریرات درس حقوق سینما**، دوره کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی.
- ابراهیمی، محمود (۱۳۹۱)، **جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن**، دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی: ۱۰۷-۱۰۲.
- اجلایی، پرویز (۱۳۷۹). **سیاستگذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی در ایران**، چاپ اول، تهران: آن.
- ارسطا، محمدجواد (۱۳۸۰). «کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، **فصلنامه راهبرد**، شماره ۲۰: ۶۰-۴۲.
- اشتریان، کیومرث (۱۳۸۱). **روش سیاستگذاری فرهنگی**، چاپ اول، تهران: کتاب آشنا.
- الهام، غلامحسین و سید مصطفی میرمحمدی میبیدی (۱۳۹۲). «بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام»، **پژوهشنامه حقوق اسلامی**، شماره ۱: ۱۵۵-۱۷۹.
- باهنر، ناصر و میثم فرخی (۱۳۹۶). «سیاستگذاری فرهنگی مطلوب مسجد در جمهوری اسلامی ایران، بررسی دیدگاه‌های خبرگان و سیاستگذاران»، **فصلنامه دین و ارتباطات**، شماره ۴۶: ۳۸-۵.
- خان‌محمدی، یوسف (۱۳۸۶). «دولت و سیاستگذاری فرهنگی از دیدگاه امام خمینی (ره)»، **فصلنامه مطالعات معرفتی در دانشگاه اسلامی**، شماره ۳۴: ۳۴-۳۸.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۰). «حاکمیت قانون در اندیشه‌های سیاسی و حقوقی»، **نامه مفید**، شماره ۲۶: ۶۸-۵۱.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳). «نظام قانون‌گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام»، **راهبرد**، شماره ۳۴: ۳۴۳-۳۲۶.
- شریف، محمد (۱۳۸۴). «جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن»، **فصلنامه حقوق و سیاست**، شماره ۱۶-۱۵: ۲۴۸-۲۱۳.
- شفیعی، محمد (۱۳۸۴). **تعامل فرهنگ و سیاست در جمهوری اسلامی ایران**، (رساله دکتری علوم سیاسی)، دانشکده معارف اسلامی و علوم سیاسی دانشگاه امام صادق (ع).
- صالحی امیری، سید رضا (۱۳۸۶). **مفاهیم و نظریه‌های فرهنگی**، چاپ اول، تهران: فتنوس.
- صالحی امیری، سیدرضا و امیر عظیمی دولت‌آبادی (۱۳۸۷). **مبانی سیاستگذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی**، چاپ اول، تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام.

غلامپور آهنگر، ابراهیم (۱۳۸۶). «گزارش بررسی تغییرات در اولویت‌های سیاسی در حوزه فرهنگ و هنر (اروپا و کانادا)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۸۴۳۸.

مختاریان پور، مجید و بهروز رضایی منش، سید مهدی الوانی و فتاح شریف‌زاده (۱۳۹۲). «موانع اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه: بررسی تجربیات مدیران فرهنگی»، فصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی، شماره ۱: ۷۷-۳۳.

مختاریان پور، مجید (۱۳۹۳). «عوامل تسهیل‌کننده اجرای موفق سیاست‌های فرهنگی کشور»، فصلنامه راهبرد فرهنگ، شماره ۲۷: ۶۲-۳۳.

نجفی، مهدی (۱۳۹۷). «بررسی تحلیلی-انتقادی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، فصلنامه قانون یار، شماره ۲: ۴۴۹-۴۳۱.

هاشمی، سیدحسین (۱۳۸۱). تحلیل مبانی فقهی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام، چاپ اول، قم: مرکز تحقیقات حوزه علمی قم.

سایر منابع:

ضوابط و مقررات تأسیس مراکز، مؤسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و نظارت بر فعالیت آنان. نظام‌نامه پیوست فرهنگی طرح‌های مهم و کلان کشور.

