

بررسی ادغام سازمان اسناد ملی ایران و کتابخانه ملی ایران با توجه به ساختار اداری، صلاحیت‌ها و قواعد حقوقی حاکم بر فعالیت‌ها (۱)

شیرین میزان‌دار و دکتر اسدالله یآوری

■ چکیده

این مقاله که به منظور بررسی ادغام سازمان اسناد ملی ایران و کتابخانه ملی ایران نگاشته شده در سه قسمت به بررسی ساختار، تشکیلات و صلاحیت‌های کتابخانه ملی و سازمان اسناد ملی قبل از ادغام، ویژگی‌های ساختاری و تشکیلاتی سازمان اسناد و کتابخانه ملی و تغییرات صلاحیت‌های سازمان جدید ناشی از ادغام دو نهاد نسبت به گذشته می‌پردازد. در واقع هدف از پژوهش حاضر بررسی ساختار اداری، صلاحیت‌ها و قواعد حقوقی حاکم بر فعالیت سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران در دستیابی به یکی از اهداف راهبردی سازمان اسناد و کتابخانه ملی در افق ۱۴۰۴ است. با مراجعه به کتب و مقالات موجود در کتابخانه ملی، پایگاه کتابشناسی ایران، پایگاه اطلاعاتی مگیران، پایگاه اطلاعاتی نورمگز و جست‌وجو در سایر بانک‌های اطلاعاتی مشخص شد تاکنون مقاله یا پایان‌نامه‌ای در زمینه موضوع پیشنهادی، دقیقاً با همین عنوان، در این پایگاه‌ها به ثبت نرسیده است. روش مطالعه در این حوزه توصیفی-تحلیلی با استفاده از منابع کتابخانه‌ای است و با بررسی قوانین تأسیس و اساسنامه‌های سازمان‌هایی که درهم ادغام شده‌اند، ساختار اداری، صلاحیت‌ها و قواعد حقوقی حاکم بر فعالیت سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران مورد بررسی قرار گرفته و در نهایت با تحلیل و ارزیابی آن‌ها راه حل مناسب ارائه می‌شود.

کلیدواژه‌ها

سازمان اسناد ملی ایران، کتابخانه ملی ایران، ادغام، اهداف، وظایف.



بررسی ادغام سازمان اسناد ملی ایران و کتابخانه ملی ایران با توجه به ساختار اداری، صلاحیت‌ها و قواعد حقوقی حاکم بر فعالیت‌ها (۱)

شیرین میزان‌دار^۱ و دکتر اسدالله یآوری^۲

بیان مسئله

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران که در اجرای مصوبه شماره ۱۹۰۱/۱۰۳۳۸۲ مورخ ۱۳۸۱/۶/۹ شورای عالی اداری از ادغام دو نهاد دولتی «سازمان اسناد ملی» و «کتابخانه ملی» شکل گرفته است، دارای دو قانون جداگانه، یکی با عنوان قانون تأسیس سازمان اسناد ملی و دیگری قانون اساسنامه کتابخانه ملی است که هر دو به جهت مرجع تصویب، دارای اعتبار برابر هستند. در مصوبه یادشده در صورت مغایرت برخی از مفاد قوانین با یکدیگر برحاکمیت قانون اساسنامه کتابخانه ملی تأکید شده است. صرف‌نظر از انتقاداتی که از سوی متخصصان هر دو حوزه بر این ادغام به لحاظ نامتجانس بودن وظایف و مأموریت‌ها مطرح می‌شد، قدرت یک مصوبه در لغو اعتبار برخی از مفاد قانون، به لحاظ سلسله‌مراتب موجود بین قوانین و مقررات، از نقطه‌نظر مرجع تصویب نیز، خالی از تردید نیست.

هر یک از این دو مرکز، به‌جز ریاست سازمان، دارای ارکان دیگری نیز هستند. در کتابخانه ملی رکن هیئت امنا است که متشکل از چند وزیر و تعداد دیگری اشخاص حقیقی، ازجمله دو عضو متخصص در حوزه کتابداری است و در سازمان اسناد ملی نیز شورایی به‌نام شورای اسناد ملی است که در بین اعضای آن، عضویت چند وزیر و اشخاصی از سایر قوا نظیر دادستان دیوان محاسبات و دادستان کل کشور و دو عضو حقیقی مسلط به تاریخ کشور نیز به‌چشم می‌خورد. در مصوبه، وظایف تخصصی هر یک از دو مرکز تحت دو معاونت با عناوین «معاونت اسناد» و

۱. کارشناسی ارشد حقوق عمومی، رئیس
اداره حقوقی، سازمان اسناد و کتابخانه
ملی ایران؛ mizandarshirin@yahoo.com
۲. دکترای حقوق عمومی، استادیار
دانشکده حقوق دانشگاه شهید
بهشتی؛ a_yavari@sbu.ac.ir



«معاونت کتابخانه» پیش‌بینی شده اما از ارکان دیگر سازمان یعنی هیئت امنای کتابخانه ملی و شورای اسناد و رابطه و نسبت بین آن دو، سخنی به میان نیامده است. این پژوهش بر آن است که با بررسی قوانین و مقررات موردعمل هر دو معاونت، و نظر به تغییر سیاست‌های سازمان در طول زمان، تحولات ساختاری در حاکمیت، به‌ویژه در خصوص کارکردهای قانون تأسیس سازمان اسناد ملی، بروز و ظهور تشکیلات موازی در بدنه دولت، عدم تمکین به قوانین و مقررات سازمان به دلیل فقدان ضمانت اجراهای مؤثر، حتی بعضاً موازی‌کاری در خود سازمان در انجام وظایفی که به جهت وجه تشابه در یکدیگر ادغام شدند و نیز قوانین موردعمل فعلی که به نظر می‌رسد فاقد کارایی و اثربخشی لازم در پیشبرد سازمان به‌ویژه در مأموریت‌های جدید آن پس از ادغام است را بررسی کند.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت از جنبه‌های نوآورانه تحقیق حاضر، نسبت به تحقیقات گذشته، این است که این تحقیق ابعاد حقوقی موضوع را موردتوجه قرار داده است. حال آنکه هیچ یک از تحقیقات گذشته از این بعد به قضیه توجه نداشته‌اند و بیشتر تحقیقات معطوف به ابعاد تخصصی سازمان بوده است. از دیگر تمایزات پژوهش حاضر، جدید بودن و استناد به آخرین تحولات سازمان در بررسی ساختار آن بوده است. استناد به منابع دست اول و گردآوری و متمرکز کردن و چیدن آن‌ها در کنار یکدیگر، به‌نحوی که درک روشنی از وضعیت موجود ارائه دهد، از دیگر امتیازات تحقیق حاضر است. حفظ تقارن و توازن در بررسی مطالب مربوط به بخش‌های تخصصی سازمان، یعنی اسناد ملی و کتابخانه ملی از دیگر امتیازات آن است. که با توجه به نگاه تک‌بعدی تحقیقات گذشته، به‌ویژه تمرکز آن‌ها بر بخش کتابخانه ملی، تلاش شده است خلاء ناشی از این وضعیت تا حدودی جبران شود.

اهمیت و ضرورت تحقیق

تجربه نشان داده است تغییر قوانین به‌طور کلی، آن‌گونه که بایسته است مقصود بانیان آن را تأمین نمی‌کند و ممکن است از مقصود بانیان آن، فاصله زیادی بگیرد. لذا بهتر است پیش از هر اقدامی در تدوین قانون جدید، به نحو شایسته و مطلوب، تحقیق جامعی در ضرورت انجام آن صورت پذیرد. خاصه آنکه این تغییرات مد نظر قوه مجریه بوده، ولی مرجع تصویب آن قوه مقننه است. اگرچه پیشنهاد قانون جدید، از سوی دولت در قالب لایحه و برحسب نیازهای حیاتی قوه مجریه، در اجرای سیاست‌های دولت در این زمینه، تقدیم مجلس می‌شود، اما، مواردی بوده است که لایحه در کمیسیون‌های مجلس چنان دچار تحول بنیادین شده که سرانجام در قالب طرح به صحن علنی مجلس آمده است. دست‌کم، این اتفاق یک‌بار در خصوص قانون اساسنامه کتابخانه ملی، در سال ۱۳۶۹ رخ داده است. درحالی که کتابخانه ملی تا پیش از تدوین

قانون اساسنامه جزئی از وزارت علوم بود و وزارتخانه یاد شده در تحقق اهدافش و ارتقاء جایگاه آن، لایحه قانون اساسنامه کتابخانه ملی را تهیه و برای تصویب از طریق دولت روانه مجلس کرد. در مجلس به کلی آن فکر اولیه تغییر ماهیت داده و با مسکوت ماندن لایحه در کمیسیون، موضوع در قالب طرحی از سوی نمایندگان به صحن علنی آمد. لذا بهتر است در این گونه اقدامات، جانب احتیاط را نگه داشت و به منظور پیشگیری از چنین احتمالاتی، راه‌های دیگری را نیز جست‌وجو کرد. از جمله در پژوهش حاضر می‌توان با تفسیر و واکاوی اراده قانونگذار، با استفاده از ابزار و فنون حقوقی، نظیر بحث تنقیح قوانین، به این مهم پرداخت. به‌ویژه آن‌که در بخشنامه شماره ۴۴۲۵۳/۱۰۵۸۸ مورخ ۸۹/۱/۲۵ موضوع اصلاح ساختار دفاتر حقوقی دستگاه‌های اجرایی، در یک حرکت همسو و هماهنگ، کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور مکلف به تأسیس اداره‌ای ذیل دفاتر حقوقی خود، مبنی بر انجام امور تنقیحی قوانین و مقررات مورد عمل و تعیین جایگاه آن در مجموع قوانین و مقررات کشور شده‌اند. در نتیجه شاید بتوان از این طریق به مقصود نایل شد و از هزینه‌های احتمالی تدوین قانون جدید اجتناب ورزید.

سؤالات تحقیق

- سؤال اصلی که بنیان این نوشته بر آن نهاده شده این بوده است: «آیا ساختار، تشکیلات و صلاحیت‌های سازمان اسناد و کتابخانه ملی با مبانی، مأموریت‌ها و اهداف پیش‌بینی شده در قانون، سازگار است؟» برای رسیدن به پاسخ این سؤال، سه پرسش فرعی زیر مطرح شد:
- ساختار، تشکیلات و صلاحیت‌های کتابخانه ملی و سازمان اسناد ملی قبل از ادغام چگونه بود؟
 - ویژگی‌های ساختاری و تشکیلاتی سازمان اسناد و کتابخانه ملی چگونه است؟
 - صلاحیت‌های سازمان جدید ناشی از ادغام دو نهاد چه تغییری نسبت به گذشته داشته است؟

مشکلات و موانع تحقیق

نظر به اینکه تحقیق حاضر اولین تحقیقی است که بُعد حقوقی ساختار سازمان را مورد بررسی قرار می‌دهد، بیشتر متکی بر منابع دست اول است. منابعی که یافتن آن‌ها، بعضاً پژوهشگر را با دشواری‌های بسیاری مواجه ساخته است. ادغام‌ها و انتزاعات مکرر و متعدد سازمان، پراکنده شدن اسناد و مدارک، به‌ویژه اسناد و مدارکی نظیر صورتجلسات و مصوبات شورای اسناد ملی و هیئت امناء که علی‌الاصول دسترسی به آن‌ها در شرایط عادی به‌ندرت امکان‌پذیر است، از موانع جدی تحقیق پیش‌رو بود.



مبانی، اهداف و کارکردها

اهمیت بحث اطلاع‌رسانی در پیشرفت جوامع، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه در عصر کنونی که مشهور به عصر انفجار اطلاعات است، برکسی پوشیده نیست. از این رو ایجاد و سازماندهی مراکزی با عناوینی از این دست و ارتباط آن‌ها با یکدیگر در داخل کشور از یک سو و ارتباط با سایر مراکز اطلاع‌رسانی خارج از کشور از دیگر سو، در جهت تبادل اطلاعات، از اهمیت خاصی برخوردار بوده و سازوکار مناسبی را می‌طلبد و ایجاد می‌کند، این سازماندهی با محوریت یک نهاد و به‌صورت متمرکز در امر سیاست‌گذاری و تعیین خط‌مشی کلی برای نهادهای مشابه، صورت پذیرد. برای درک بهتر موضوع، اقتضاء دارد مفاهیم این حوزه، برای مخاطبان پژوهش حاضر، که عمدتاً از جامعه حقوقی هستند، تعریف و حتی‌المقدور تلاش می‌شود به نحو مختصر و مفید مطالب ارائه شود. این مفاهیم عبارتند از اطلاع‌رسانی، مراکز اطلاع‌رسانی، نظام ملی اطلاع‌رسانی.

به‌طور کلی، علم اطلاع‌رسانی دربارهٔ راه و روشی است که مردم اطلاعات را در کارهایشان به‌کار می‌گیرند، مطالعه می‌کند و برای رسانیدن آن‌گونه اطلاعاتی که آن‌ها برای بهتر انجام دادن وظایفشان نیاز دارند، روش‌های کارآمدی تدارک می‌بینند. بنابراین علم اطلاع‌رسانی با راه و روشی سروکار دارد که افراد مختلف اطلاعات را به‌وجود می‌آورند، برای آن عنوان تعیین می‌کنند، ذخیره می‌کنند، می‌جویند، تحلیل می‌کنند، می‌فرستند و می‌گیرند و آن را به‌کار می‌بندند.

از آنجا که بدون وجود ساختار اطلاعاتی منسجم و پیشرفته، عملکرد مؤثر و صحیح حکومت‌های امروزی نیز غیرممکن می‌نماید، کلیه فعالیت‌های دولتی به‌طور اعم و برنامه‌ریزی توسعه، به‌طور اخص، نیازمند انواع مختلف اطلاعات است. بنابراین، هر حکومتی که قصد دارد به حل مشکلات ملی و بهبود کیفیت زندگی شهروندانش بپردازد، بدون در اختیار داشتن منبع اطلاعاتی دائم و مناسب نمی‌تواند امید موفقیت داشته باشد.

به سخنی کلی، مجموعهٔ نهادهای متمرکز و هماهنگ اطلاع‌رسانی و نیز مؤسسه‌های توزیع‌کنندهٔ اطلاعات را می‌توان نظام ملی اطلاع‌رسانی نامید. نظام ملی اطلاع‌رسانی، کل پیچیده‌ای است با تعدادی نظام‌های فرعی که تمامی عناصر تشکیل‌دهندهٔ آن باید در ارتباط کامل با یکدیگر سازماندهی شده و ایفای نقش کنند. اجزای متمرکز نظام ملی اطلاع‌رسانی عبارت است از:

- ۱- سازمان اسناد و کتابخانه ملی؛
- ۲- مراکز ملی اطلاعات تخصصی علوم گوناگون؛
- ۳- مرکز ملی انتقال اطلاعات؛
- ۴- مؤسسه ملی استاندارد (آزاد، ۱۳۷۷، ص ۲۳).

ضرورت تشکیل کتابخانه ملی و سازمان اسناد ملی

پیش از ورود به بحث ضروری است با کلیات کتابخانه‌های ملی و اینکه کتابخانه‌های ملی چگونه نهادهایی هستند و با چه اهدافی تأسیس می‌شوند، آشنایی حاصل شود:

کتابخانه‌های ملی نهادهایی فرهنگی هستند که در طول تاریخ در جوامع مختلف با اهداف متفاوت شکل گرفته‌اند، گاه نمادی از قدرت سلطنتی باشکوه بودند و گاه در خدمت ارتقاء فرهنگ جامعه و صرف‌نظر از اهداف اصلی تأسیس، اغلب دارنده بخش قابل‌توجهی از دستاوردهای فرهنگی و علمی جوامع هستند. و نظر به اینکه چه اولیتی مد نظر مؤسسان آن‌ها بوده و به موازات همان تنوعی که در نیت تشکیل آن‌ها بوده است، تنوع در اهداف و وظایف دارند. البته کتابخانه‌های ملی نسبت به سایر انواع کتابخانه‌ها پدیده‌های جدیدتری محسوب می‌شوند، اما با توجه به مقدمه، قدر مسلم آن است که این نهادها غالباً به‌عنوان مراکز اطلاع‌رسانی عمل می‌کنند و تقریباً ماهیت کار آن‌ها منطبق با شرح وظایف این دسته از مراکز است (شاکری‌مطلق، ۱۳۹۰، ص ۱۰).

ضرورت تشکیل سازمان اسناد ملی

اسناد در تدوین تاریخ، ابزاری بسیار مهم تلقی می‌شوند و به‌کارگیری آن‌ها در پژوهش‌ها و تاریخ‌نگاری امروز، امری اجتناب‌ناپذیر است. وظیفه ارائه اسناد در سطح ملی در همه کشورها به عهده آرشیو ملی است. اسناد به‌عنوان بخشی از یادواره‌های مشترک مردم جهان، نقش مهمی در حفظ هویت دینی، ملی و فرهنگی گذشته، حال و آینده دارند.

آرشیوداران را می‌توان به معماران و پل‌سازان تشبیه کرد که گذشته را به آینده پیوند می‌زنند. اسناد، چراغ راهنما هستند، برای مسئولان، پژوهشگران و ملت‌ها. اسناد، هویت دینی، ملی و فرهنگی ملت‌ها را پاسداری می‌کنند و در حقیقت «حافظه ملی» را تشکیل می‌دهند. میراث اسنادی، بخش وسیع و گسترده‌ای از یادواره‌ها را در برمی‌گیرد و در فضای بین‌المللی، نشانگر تنوع ملت‌ها، زبان‌ها و فرهنگ‌ها به‌شمار می‌روند.

استقلال یا ادغام

به‌طور خلاصه ضرورت تشکیل آرشیو ملی و کتابخانه ملی بیان شد. لیکن با توجه به اینکه سازمان اسناد ملی ایران و کتابخانه ملی ایران تا سال ۱۳۸۱، به‌طور مستقل فعالیت می‌کردند، اکنون برآنیم تا ذیل دو عنوان استقلال و ادغام، وضعیت مطلوب را از این لحاظ که ادغام بهتر است یا استقلال و اینکه اغلب آرشیوها و کتابخانه‌های ملی دنیا در کدام وضعیت قرار دارند، مورد‌ارزیابی قرار دهیم.

الف- استقلال: سازمان اسناد ملی که بدو با ایده ایجاد مرکز اسناد دولتی و بایگانی راکد کل کشور در سال ۱۳۴۹ شمسی ذیل سازمان امور اداری و استخدامی تشکیل یافت، نظیر بسیاری از آرشیوهای ملی دنیا، تا پیش از ادغام با کتابخانه ملی مستقل از کتابخانه ملی اداره می‌شد. همچنین کتابخانه ملی که در سال ۱۳۱۶ شمسی به صورت رسمی افتتاح شد -البته بنا به قولی آغاز فعالیتش به ۱۲۴۰ شمسی نیز می‌رسد- تا زمان ادغام با سازمان اسناد ملی یعنی سال ۱۳۸۱ نظیر بسیاری از کتابخانه‌های ملی دنیا، مستقل از آرشیو فعالیت می‌کرد تا اینکه بنا به سیاست‌های کلان دولت، ذیل قوانین برنامه‌ای پنج‌ساله، به‌ویژه به استناد موادی از آن، دائر بر کوچک‌سازی دولت و ادغام نهادها و مؤسسات با فعالیت‌های مشابه و موازی بنا به تشخیص سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت، تصمیم بر ادغام این دو نهاد اتخاذ و این موضوع در نود و پنجمین جلسه شورای عالی اداری با اختیارات حاصله از ماده یک قانون برنامه سوم مصوب می‌شود (مصوبه شماره ۱۰۳۳۸۲/۱۰/۱۹۰۱ شورای عالی اداری). بنابراین ملاحظه می‌شود که پیش‌تر این دو نهاد تجربه استقلال از یکدیگر را در پیشینه خود داشته‌اند. همچنان‌که بسیاری از آرشیوها و کتابخانه‌های ملی دنیا مستقل از یکدیگر فعالیت می‌کنند.

ناگفته نماند، در ماده ۳ مصوبه یادشده، بر استقلال دو سازمان مهر تأیید زده شده است: «سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران بر اساس قانون اساسنامه کتابخانه ملی جمهوری اسلامی، مصوب ۱۳۶۹/۸/۲ مجلس شورای اسلامی، اداره می‌شود و قانون تأسیس سازمان اسناد ملی ایران مصوب ۱۳۴۹/۲/۷ در کلیه موارد به استثنای مواردی که با اساسنامه فوق‌الذکر مغایرت دارد، لازم‌الاجرا می‌باشد».

آنچه که از مفاد مصوبه ادغام قابل‌استنباط می‌باشد این است که مصوبه نیز با احتیاط نسبت به ادغام دو سازمان تصمیم‌گیری کرده و یقینی بر تجانس صددردی امور و وظایف دو نهاد مزبور حاصل نشده است. لذا جانب احتیاط نگه‌داشته شده و بر استقلال عمل و حتی استقلال عنوان این دو نهاد تأکید شده است.

به نظر می‌رسد شورای عالی اداری، بنا به ملاحظات، بر فعالیت این دو سازمان پس از ادغام با یکدیگر، ذیل دو معاونت مستقل و حتی با عناوین و بودجه مستقل تأکید می‌کند. لذا نتیجه منطقی چنین تصمیمی، نمی‌تواند کوچک‌شدن دستگاه باشد. این موضوع به نحو مفصل‌تری در ادامه مقاله مورد‌ارزیابی قرار گرفته و با بررسی نمودارهای تشکیلاتی سازمان اسناد ملی ایران و کتابخانه ملی ایران و مقایسه آن با تشکیلات بعد از ادغام، خواهیم دید که چه تفاوت‌ها و تغییراتی حاصل شده است و آیا این ادغام اهداف تصویب‌کنندگان آن را تأمین کرده است؟

ب- ادغام: آنچه که از بررسی تحقیقات موجود در این زمینه به‌دست می‌آید، این است

که تعداد انگشت‌شماری از کشورها، دارای آرشیو ملی و کتابخانه ملی تحت مدیریت واحد هستند و اغلب کشورها این دو نهاد را به‌طور مجزا در تشکیلات اداری خود دارند. در اینجا، بد نیست به پایان‌نامه‌ای با عنوان «مطالعه تطبیقی کتابخانه ملی ایران و کتابخانه‌های ملی کانادا و استرالیا» که مقایسه‌ای را بین ادغام این دو نهاد در کشور کانادا و ایران انجام داده است، اشاره شود. نتایج پایان‌نامه، حاکی از تفاوت عملکرد دولت‌های ایران و کانادا در مواجهه با پدیده ادغام کتابخانه ملی و آرشیو ملی دو کشور است. به باور محقق پژوهش یادشده، کشور کانادا، ادغام را در معنای واقعی خود اجرا کرده حال آنکه در خصوص کتابخانه ملی و اسناد ملی ایران اینگونه نبوده است. با این توضیح، که در کشور کانادا فرایندهای اموری که مشابه و موازی به‌نظر می‌رسیده‌اند در یکدیگر ادغام شده‌اند، ولی در سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران، می‌توان این تفاوت عملکرد را با نگاهی اجمالی به عناوین تشکیلات سازمان به‌خوبی حس کرد و شاید این همان موضوعی است که برخی منتقدان ادغام در لغو بودن پدیده ادغام این دو نهاد بدان استناد می‌کنند. کما اینکه، استناد به بحث کوچک‌سازی دولت هم، نمی‌تواند توجیه مناسبی برای ادغام این دو نهاد تلقی شود زیرا نتایج پژوهش و مقایسه نمودار تشکیلاتی سازمان‌های یادشده در قبل و بعد از ادغام که در قسمت دوم از این مقاله می‌آید، حقیقت دیگری را آشکار می‌سازد.

اهداف و کارکردهای کتابخانه ملی و سازمان اسناد ملی

اگرچه در مصوبه اینگونه آمده است که ادغام با هدف سازمان‌دهی مدیریت اسنادی و هماهنگی برای نگهداری اسناد مکتوب و غیرمکتوب و اوراق، مراسلات، دفاتر و سایر اسناد ملی در دستگاه‌های اجرایی و نظایر آن و تسهیل در نگهداری و دسترسی به اسناد و صرفه‌جویی در هزینه‌های مربوط و جلوگیری از انجام وظایف تکراری صورت می‌گیرد، اما همانگونه که توضیح داده شد، تصویب‌کنندگان، با تأکید بر استقلال عمل، عنوان و حتی بودجه دو سازمان، تلویحاً نظر بر استقلال عمل دو سازمان داشته‌اند. از این‌رو به‌نظر می‌رسد این ادغام بیشتر با رویکرد کوچک‌سازی دولت - نه مبتنی بر تجانس امور - صورت پذیرفته است. بنابراین طبیعی است که اهداف و کارکردهای سازمان تغییر چندانی نیافته باشد، به‌ویژه آن‌که بر استقلال قانون، عنوان و بودجه آن‌ها نیز در مصوبه تأکید شده است. بنابراین بهتر است تا اهداف و کارکردهای هریک از این دو نهاد را به‌طور مجزا پیش و پس از ادغام مورد‌ارزیابی قرار دهیم.

الف - کتابخانه ملی

کتابخانه ملی در هر کشوری به‌عنوان گنجینه و میراث غنی مکتوب کشور تجلی‌گاه غرور

فرهنگی هر ملتی است و باید نشان‌دهنده فرهنگ آن سرزمین باشد. به‌علاوه به‌عنوان یک نهاد واسپاری همانگونه که در ابتدای بحث به آن اشاره شد از تمام آثار و کتب مکتوب مربوط به کشورش نسخه‌ای را نگهداری کند و در نهایت به‌عنوان یک مرکز مادر در امر اطلاع‌رسانی و اشاعه اطلاعات عمل کند.

الف - ۱ اهداف: در تبیین اهداف تأسیس کتابخانه‌های ملی همان‌طور که در بالا اشاره شد باید گفت نظر به تنوع اهداف، طیف گسترده‌ای از وظایف برای این مراکز قابل‌تصور است، به همین سبب مأموریت‌های هریک از آن‌ها، بسته به اولویت‌های مد نظر مؤسسان، می‌تواند متفاوت باشد. لذا طبیعی است هر کشور بنا به فراخور ویژگی‌های منحصربه‌فردی که دارد و عوامل متعدد که دخیل در شکل‌گیری آن بوده‌اند، راهبرد خاصی را به‌کار گیرد و یا بر هدفی خاص متمرکز شود. مثلاً در خصوص قانون اساسنامه کتابخانه ملی ایران (به‌عنوان آخرین اراده قانونگذار در این زمینه)، باید اذعان داشت تمرکز بر ایران‌شناسی و اسلام‌شناسی و نیز مدارک مربوط به انقلاب اسلامی خصوصاً به رهبری امام خمینی^(۹)، موردتوجه قرار گرفته است.

از سوی دیگر صرف‌نظر از مطالبی که در خصوص اهداف اولیه شکل‌گیری کتابخانه ملی ایران در مبحث اول قسمت دوم مقاله، یعنی تشکیلات کتابخانه ملی و تحولات آن می‌آید، براساس مشروح مذاکرات مجلس و به گزارش مخبر کمیسیون خاص در صحن علنی مجلس در بررسی طرح تقدیمی، هدف از تدوین قانون اساسنامه کتابخانه ملی، حمایت از این نهاد فرهنگی، با ارتقاء جایگاه آن از یک اداره کل ذیل وزارت علوم، به یک نهاد قدرتمند در عرصه فرهنگی با ریاست عالی‌ه رئیس‌جمهور بوده است. لذا صلاحیت‌های این نهاد در دوره یادشده از حیات خود، به نحو چشمگیری گسترش می‌یابد (مشروح مذاکرات مجلس در بررسی طرح اساسنامه کتابخانه ملی).

بر اساس مفاد ماده ۳ قانون اخیرالذکر وظایف و اهداف کتابخانه ملی تقریباً منطبق با اهداف و وظایف یک مرکز اطلاع‌رسانی در نظر گرفته شده است، البته با این ویژگی که براساس مفاد آن، کتابخانه ملی به‌عنوان یگانه متولی این عرصه در امر سیاست‌گذاری و تعیین خط‌مشی برای سایر مراکز با فعالیت مشابه، می‌بایست عمل کند.

الف - ۲ کارکردها: نظر به تنگاتنگ بودن اهداف و وظایف، گاهی اوقات این دو واژه چنان با یکدیگر درهم آمیخته می‌شوند، که قابل‌تفکیک نیستند. گرچه وظایف یا کارکرد در واقع تابعی از اهداف است، با این وجود، یکی انگاشتن این دو، خالی از اشکال نیست. گاه در برخی از متون قانونی، مشاهده شده است قانونگذار، بی‌توجه به این دوگانگی، آن‌ها را ذیل عنوان واحد قرار می‌دهد. همچنان‌که این موضوع، در قانون اساسنامه کتابخانه ملی رخ داده است. کتابخانه‌های ملی با هر هدف و نیتی که تشکیل یافته باشند، در یک وظیفه مشترکند و آن امر



اطلاع‌رسانی است و تقریباً می‌توان ادعا کرد آنچه را که یک مرکز اطلاع‌رسانی در ارائه خدمات به کار می‌گیرد، در کتابخانه‌های ملی نیز به عنوان کارکرد تلقی می‌شود. روی هم رفته از تعاریف گوناگونی که از کتابخانه ملی ارائه شده است، چنین بر می‌آید که تقریباً همه کتابخانه‌های ملی، در امر گردآوری، سازماندهی، حفاظت و نگهداری انتشارات کشور، اتفاق نظر داشته، به علاوه به جز امر گردآوری، خدمات به سایر کتابخانه‌ها را از طریق انجام وظیفه به عنوان مرکز اطلاعات کتابشناختی ملی، تهیه فهرستگان ملی و انتشار کتاب‌شناسی در دستور کار خود دارند. دست کم، اهم وظایف و فعالیت‌های کتابخانه ملی را می‌توان به شرح ذیل برشمرد: گردآوری، سازماندهی، اشاعه اطلاعات.

ب- سازمان اسناد ملی ایران

آرشیو ملی به عنوان متولی اصلی و قانونی گردآوری، حفاظت، آماده‌سازی و اطلاع‌رسانی اسناد ملی و تاریخی یکی از پایگاه‌های مهم و حساس پژوهشی آموزشی و فرهنگی در هر کشوری است.

ب-۱ اهداف: همانگونه که در ابتدای بحث اشاره شد در نظام ملی اطلاع‌رسانی یکی دیگر از مراکز مهم اطلاعاتی هر کشور، آرشیو ملی آن کشور است که وسیله درک تاریخ و شناخت تحولات اجتماعی، اقتصادی، اداری، علمی، فرهنگی، نظامی و تاریخی ملت است و نه تنها نشان‌دهنده رشد و فعالیت‌های دولت به شمار می‌رود، بلکه توسعه و تکامل ملی را نشان می‌دهد و منشأ مهمی برای بسیاری از تحقیقات است.

آرشیوهای ملی، در تصمیم‌گیری صحیح بر اساس سوابق و شواهد تاریخی، به دولت‌ها کمک می‌کنند در برنامه‌ریزی‌های کلان، برنامه‌های توسعه کشور، ایجاد عدالت اطلاعاتی و ایجاد فرصت‌های دسترسی به اطلاعات برای آحاد جامعه پژوهشگر، به مثابه بانک اطلاعات قوی و کارآمد مورد استفاده قرار گیرند (خالوئی، ۱۳۸۶، ص ۱۲۳) و از طرفی قسمتی از دوره زندگی اسناد در اداره و یا نهاد ایجادکننده طی می‌شود در نتیجه اسناد، بخش مهمی از زیربنای اداری دولت‌ها، حتی حکومت‌های محلی را تشکیل می‌دهند (آرشیو ملی مالزی، بی‌تا، ص ۱).

ب-۲ کارکردها: برای تبیین کارکرد و وظایف آرشیو ملی مقدمتاً باید گفت وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها برای انجام وظایف خود، ناگزیر از مکاتبه درون و برون سازمانی هستند. در این راستا، سالانه به مقدار زیادی اسناد و پرونده‌هایی که حاوی مطالب مربوط به اقدام‌های روزمره است، تولید و نگهداری می‌شوند. اینگونه اسناد و پرونده‌ها پس از آنکه نقش خود را در سازمان مربوط ایفا کردند، از چرخه اداری خارج شده و معمولاً مورد مراجعه دستگاه‌ها قرار نمی‌گیرند. این اسناد برای تعیین تکلیف در اختیار آرشیو ملی قرار می‌گیرند. آرشیو ملی مجوز

امحای مکاتباتی را که هیچ ارزشی در آنها متصور نیست به دستگاه می‌دهد. اما گروهی از این مکاتبات هستند که دارای ارزش دیگری هستند که آرشیوداران از آن به ارزش ثانویه (آرشیوی یا اطلاعاتی) یاد می‌کنند و آن ارزشی است که اسناد از نظر محققان، پژوهشگران و آرشیوداران دارد. از این‌رو در واقع نقش آرشیوهای ملی در حفظ ارزش‌های ثانویه تبلور می‌یابد و در این فرایند جمع‌آوری و حفظ اسناد ملی (اعم از دولتی و غیردولتی) و فراهم‌آوردن شرایط و امکانات مناسب برای دسترسی عموم به این اسناد، تعیین تکلیف اسناد راكد دستگاه‌های دولتی و وابسته به دولت و شناسایی اسناد واجد ارزش، نظارت بر انتقال اسناد واجد ارزش نگه‌داری به سازمان، نظارت بر امحای اوراق زائد در دستگاه‌ها، ارائه خدمات اطلاع‌رسانی اسنادی از اهم وظایف آن تلقی می‌شود.

فرایند اجرای وظایف آرشیوهای ملی هر کشوری به عوامل چندی از جمله ساختار خدمات آرشیوی دولتی و جایگاه سازمان آرشیو در کشور بستگی دارد. از این‌رو دست‌کم دو دسته از وظایف برای آرشیوهای ملی متصور است: وظایف مدیریت اسناد و وظایف مدیریت آرشیو.

- وظایف مدیریت اسناد: به‌طور مختصر باید گفت میزان و حدود نظارت آرشیوهای ملی بر وظایف و عملکرد مدیریت اسناد در کشورهای مختلف تفاوت زیادی دارد. در برخی از کشورها آرشیو ملی بر تمام وظایف مدیریت اسناد یعنی از زمان تولید سند تا نگه‌داری و تعیین تکلیف نظارت و دخالت دارد درحالی‌که در برخی دیگر نقش آرشیوهای ملی محدود به ارزشیابی اسناد و امحاء اوراق زائد می‌شود. از دیگر وظایف مدیریت اسناد، حق بازرسی و نظارت آرشیو ملی از مرحله ایجاد سند، نحوه نگه‌داری اسناد در ادارات دولتی است که حتی این حق را باید درخصوص اسناد محرمانه در قوانین آرشیوی برای آرشیو ملی کشور محفوظ داشت. همچنین از وظایف دیگر مدیریت اسناد می‌توان به بحث ایجاد بایگانی میانی (بایگانی راكد ملی) اشاره کرد که بعد اقتصادی قضیه یعنی صرفه‌جویی در هزینه نگه‌داری اسناد هم مد نظر است و بالاخره ارزشیابی و امحاء اسناد که معمولاً قانون آرشیو چارچوب‌های آن را از هر لحاظ مورد بررسی قرار داده و برای آن مقرراتی تدوین می‌کند. در نهایت می‌توان گفت دست‌کم سه فعالیت ذیل مدیریت اسناد هر سازمان آرشیوی بسته به قانون آرشیو آن کشور متصور است: حق نظارت بر روند ایجاد و نگه‌داری اسناد در سازمان‌ها؛ ایجاد بایگانی راكد و ارزشیابی و امحاء (آرشیو ملی مالزی، بی‌تا، صص ۴-۵).

- وظایف مدیریت آرشیو: طبق رویه موجود در آرشیوهای ملی وظایف عمده و اساسی آرشیو به‌خصوص در زمینه دریافت، انتقال، حفظ و نگه‌داری و دسترسی به اسناد و ایجاد تسهیلات در این موارد می‌باید در قوانین آرشیوی مشخص شود. وظایف مربوط به آرشیو ملی بر اساس سیاست‌های موجود در تدوین قوانین آرشیو ملی هر کشوری می‌تواند مشتمل



بر وظایف ذیل باشد:

- دریافت یا اکتساب اسناد؛

- انتقال اسناد؛

- حفظ و نگهداری؛

- دسترس پذیری؛

- تهیه نسخه ثانوی از اسناد (آرشیو ملی مالزی، بی تا، صص ۵-۸).

پ- سازمان اسناد و کتابخانه ملی

سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی در وضعیت پس از ادغام اینگونه قابل توصیف است که مؤسسه‌ای آموزشی، پژوهشی، علمی و خدماتی است که اساسنامه آن به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و ریاست عالیه آن با رئیس‌جمهور است. معمولاً شکل‌گیری رسمی این نهاد به سال ۱۳۱۶ ش. بازگردانده می‌شود. در سال ۱۳۵۸ مرکز خدمات کتابداری و در سال ۱۳۷۸ سازمان مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی، در کتابخانه ملی ادغام شدند و سرانجام در سال ۱۳۸۱ با تصویب شورای عالی اداری، کتابخانه ملی و سازمان اسناد ملی با هم ادغام شدند و سازمان فعلی شکل گرفت و در حال حاضر در دو ساختمان مستقل «کتابخانه ملی ایران» و «گنجینه اسناد ملی ایران» فعالیت دارد.

پ-۱ اهداف: شورای عالی اداری در نود و پنجمین جلسه مورخ ۱۳۸۱/۶/۲ «به منظور ساماندهی مدیریت اسنادی و ایجاد هماهنگی برای نگهداری آثار و اسناد مکتوب (چاپی و خطی) و غیرمکتوب و اوراق، مراسلات، دفاتر و سایر اسناد ملی در دستگاه‌های اجرایی و نظایر آن و همچنین تسهیل در نگهداری و دسترسی به اسناد و صرفه‌جویی در هزینه‌های مربوط و جلوگیری از انجام وظایف تکراری» این ادغام را تصویب کرد.

پ-۲ کارکردها: صرف‌نظر از کارکردهای هر دو سازمان که در قوانین متبوع‌شان لحاظ شده، کارکردهای جدیدی است که طبق مصوبه شورای عالی اداری، هنگام ادغام این دو نهاد با یکدیگر، بر آن‌ها تأکید شده است. لذا در زیر، موارد مندرج در مصوبه مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

در بند ج ماده ۲ تصویب‌نامه که به امضای معاون وقت رئیس‌جمهور و دبیر شورای عالی اداری رسیده، آمده است که: «وظایف و مأموریت‌های تخصصی سازمان اسناد ملی ایران و همچنین کتابخانه ملی در قالب دو معاونت مستقل، تحت عنوان کتابخانه ملی و اسناد ملی با برنامه مستقل در قوانین بودجه سنواتی فعالیت خواهند کرد». در تصویب‌نامه بر ادغام وظایف، مأموریت‌ها و واحدهای پژوهشی سازمان‌های تجمیع‌شده در یک سازماندهی



و واحدهای مربوط، تأکید می‌شود و در ماده ۴ تصویب‌نامه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، «وظایف مربوط به ساماندهی بایگانی‌های دستگاه‌های اجرایی و تنظیم روش‌های نگهداری و بایگانی از طریق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» را برای خود محفوظ نگه می‌دارد. گرچه به‌زعم برخی کارشناسان حوزه اسناد، با سلب این صلاحیت از سازمان اسناد ملی سابق و محول‌شدن آن به سازمان مدیریت، عملاً یکی از وظایف ذاتی سازمان به تعطیلی کشیده شده و بلا تصدی مانده است. با این وجود، کار گردآوری، بررسی، امحاء و بالاخره نگهداری اسنادی که به دلایل ملی ارزش آرشیوی دارند، کماکان در صلاحیت سازمان اسناد و کتابخانه ملی و برعهده معاونت اسناد ملی باقی مانده است.

با بررسی مفاد مصوبه و نظر به اینکه بیشتر مواد آن به بخش اسناد اختصاص یافته است، به‌نظر می‌رسد هدف تصویب‌کنندگان شاید بیشتر معطوف به بخش اسناد، به لحاظ ارتقاء جایگاه و متمرکزشدن امور اسنادی دولت، ذیل سازمانی مقتدر بوده است. اما در عمل و در بررسی‌های انجام شده که شرح آن در آینده می‌آید، به‌نظر می‌رسد این اهداف چندان تحقق نیافته است. به نحوی که از میان بسیاری از تشکیلات اسنادی موازی موجود در بدنه دولت، صرفاً تصمیم بر ادغام یک نهاد (مرکز اسناد ریاست‌جمهوری) در سازمان اتخاذ می‌شود که آن هم پس از گذشت حدود ۱۵ سال هنوز عملی نشده است.

صرف‌نظر از نقدهای موجود در خصوص ادغام یا استقلال کتابخانه ملی و اسناد ملی، به‌نظر می‌رسد صرفاً این دو نهاد در عنوان یکی شده‌اند و تحت نام «سازمان اسناد و کتابخانه ملی» ولیکن با همان استقلال عمل حوزه‌های تخصصی اسناد و کتابخانه و حتی در دو ساختمان جدا از یکدیگر عمل می‌کنند. همانگونه که در صدر مطالب و نقد ادغام آمد، این دو سازمان در واقع با هدف کوچک‌سازی و با برهان تجانس و موازی و تکراری بودن امورشان، با یکدیگر ادغام شدند. لکن همانگونه که قابل‌ملاحظه است و شرح مفصل آن در قسمت سوم مقاله خواهد آمد، صرفاً وظایف پشتیبانی و پژوهشی دو نهاد در یکدیگر ادغام شده و مصوبه، به‌طور ضمنی بر استقلال دو نهاد در حوزه تخصصی‌شان تأکید کرده است. روی هم رفته و در مجموع باید گفت که تصمیم بر ادغام، بر صلاحیت‌های دو بخش اسناد ملی و کتابخانه ملی تأثیر چندانی نداشته است و تقریباً با همان صلاحیت‌های گذشته و در کنار یکدیگر و صرفاً تحت مدیریتی واحد به حیات خود ادامه داده است.

شاید بتوان این وضعیت را ناشی از آن دانست که هر یک از سازمان‌ها دارای قانون و مقررات جداگانه‌ای هستند که مطابق آن عمل می‌کنند و مادامی که این قوانین تغییر نیابند کارکرد آن‌ها کماکان همان کارکرد قبل از ادغام خواهد بود.

منابع

- آزاد، اسدالله (۱۳۷۷). ضرورت برپایی نظام اطلاع‌رسانی در ایران. فصلنامه کتابداری و اطلاع‌رسانی. شماره ۲.
- خالوئی، مرضیه (۱۳۸۶). مطالعه تطبیقی آرشیوهای ملی ایران، آمریکا، انگلستان و فرانسه. گنجینه اسناد، شماره ۶۶.
- شاکری مطلق، محبوبه (۱۳۹۰). مطالعه تطبیقی کتابخانه ملی ایران و کتابخانه های ملی کانادا و استرالیا. رساله کارشناسی ارشد کتابداری.
- آرشیو ملی مالزی (بی تا) نکاتی چند در مورد مدیریت اسناد و آرشیو. مترجم: شهلا اشرف. تهران: سازمان اسناد ملی ایران؛ مدیریت روابط عمومی و - امور بین الملل، نشریه شماره ۴۶ تکثیر محدود.

قوانین و مقررات

- مشروح مذاکرات مجلس در بررسی طرح اساسنامه کتابخانه ملی قابل دسترس در:
http://www.ical.ir/index.php?option=com_mashrooh&view=session&id=1449&page=25708&Itemid=38
- مصوبه شماره ۱۹۰/۱/۱۰۳۳۸۲ شورای عالی اداری.

