

به نام خدا

شماره چاپ: ۱۵۴۸

دوره هشتم - سال چهارم

شماره ثبت: ۵۶۲

تاریخ چاپ: ۱۳۹۰/۵/۳

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اداره و نظارت بر سازمان
صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران»

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۴.....	۱. بررسی هدف طرح
۴.....	۲. بررسی طرح از منظر قانون اساسی
۶.....	۳. بررسی طرح از نظر قوانین موضوعه (عادی)
۷.....	۴. بررسی طرح از نظر نظارت بر صداوسیما
۹.....	۵. بررسی طرح از منظر روند تهیه پیش‌نویس طرح
۹.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

کد موضوعی: ۲۷۰

شماره مسلسل: ۱۰۹۴۷

مردادماه ۱۳۹۰



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اداره و نظارت بر سازمان صداوسیما»

جمهوری اسلامی ایران»

چکیده

طرح اداره و نظارت بر صداوسیما جمهوری اسلامی ایران واجد ۱۴ ماده و ۱۴ تبصره است که یک فوریت آن با ۱۰۳ رأی موافق در جلسه علنی مورخ ۲۹ تیرماه ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است. با تصویب طرح مذکور از میان قوانین سه‌گانه مربوط به صداوسیما جمهوری اسلامی ایران (قانون اداره، قانون نظارت و قانون خط‌مشی) قوانین اول و دوم ملغی و با مواد ۱۴ گانه جدید جایگزین خواهند شد هرچند که قانون خط‌مشی همچنان پا برجا باقی خواهد ماند. درخصوص طرح مذکور توجه به نکات ذیل ضروری است:

۱. با بازنگری در قانون اساسی به سال ۱۳۶۸ اصول مربوط به سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی دچار تغییرات اساسی شد و نحوه اداره هیئت امنایی سازمان که در اختیار نمایندگان سه قوه بود به مدیریت متمرکز زیر نظر مقام رهبری تغییر یافت. از آن زمان تاکنون قوانین مربوط به اداره صداوسیما و نظارت بر آن همچنان دست نخورده باقی مانده و متناسب با شرایط جدید قانون اساسی به روز نشده است.

۲. کمیسیون فرهنگی مجلس هشتم در طول دو سال اخیر با هدف پر کردن خلأ حقوقی مربوط به اداره و نظارت بر صداوسیما به محوریت یک کارگروه تخصصی متشکل از کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی و چند نفر از اعضای کمیسیون پیش‌نویس طرحی را آماده کرده که این پیش‌نویس هنوز در صحن مطرح نشده است.

۳. به موازات فعالیت کارگروه مذکور، طرح پیش رو نیز آماده شد که فوریت آن به تصویب مجلس رسیده است. این طرح برای اداره صداوسیما علاوه بر رئیس سازمان، چند مرجع مدیریتی جدید نیز پیش‌بینی شده است که عبارتند از: هیئت‌مدیره، هیئت‌امنا (مواد (۲) تا (۷)) با تصویب این طرح همچنین زمینه حقوقی تأسیس شبکه‌های خصوصی رادیو - تلویزیون فراهم خواهد شد (ماده (۱۱)).

۴. صرف‌نظر از مخالفت صریح اکثر مفاد مهم طرح خصوصاً مواد (۲)، (۳)، (۴)، (۵)، (۶)، (۷)، (۱۰) و (۱۱) با اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی و پیش‌بینی رد قطعی آن از سوی شورای نگهبان در صورت تصویب در مجلس، نکته حائز اهمیت این است که این طرح چیز جدیدی جز بازگشت به حالت اولیه اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی قبل از بازنگری ۱۳۶۸ نیست. به عبارت دیگر طراحان محترم بدون توجه به تجربه عقیم و ناکام اداره هیئت امنایی صداوسیما با مشارکت نمایندگان سه قوه که نهایتاً با بازنگری سال ۱۳۶۸ به مدیریت متمرکز تبدیل شده بار دیگر عزم بازگشت به نظام پیشین را کرده‌اند. هرچند که با مشارکت دادن برخی اعضای جدید در هیئت‌امنا سازمان به نسبت اعضای پیش از بازنگری بر پیچیدگی و احتمالاً آشفتگی تجربه پیشین خواهد افزود.



۵. در این طرح به دلیل تعیین تکلیف نشدن شخصیت حقوقی سازمان صداوسیما، هیچ‌گونه پیش‌بینی نیز درخصوص چگونگی تمشیت امور اداری، استخدامی، مالی، محاسباتی و تخلفاتی صداوسیما صورت نگرفته است.

۶. طرح پیش رو چاره وضعیت مبهم حقوقی سازمان صداوسیما نیست و اجرای آن علاوه بر تکرار تجربه ناموفق پیش از بازنگری به پیچیدگی‌ها و عوارض آسیب‌زای حقوقی - مدیریتی جدید نیز دامن خواهد زد. به نظر می‌رسد تمرکز بر طرح کارگروه کمیسیون فرهنگی هم به لحاظ همگرایی با قانون اساسی و هم به لحاظ دقت و افر آن در تعریف ماهیت حقوقی سازمان صداوسیما و نیز توجه به خلأهای حقوقی موجود به مراتب مرجح و دوراندیشانه‌تر است.

مقدمه

طرح اداره و نظارت بر صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران واجد ۱۴ ماده و ۱۴ تبصره است که یک فوریت آن با ۱۰۳ رأی موافق در جلسه علنی مورخ ۲۹ تیرماه ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است. با تصویب طرح مذکور از میان قوانین سه گانه مربوط به صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران (قانون اداره، قانون نظارت و قانون خط‌مشی) قوانین اول و دوم ملغی و با مواد ۱۴ گانه جدید جایگزین خواهند شد هرچند که قانون خط‌مشی همچنان پا برجا باقی خواهد ماند. کلیات طرح مذکور از حیث هدف، مطابقت با قانون اساسی، مطابقت با قوانین موضوعه (عادی) و نیز از بعد اصول نظارت بر صداوسیما و روند تهیه پیش‌نویس مورد بررسی قرار گرفته است.

۱. بررسی هدف طرح

براساس اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی خط‌مشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر آن را قانون معین می‌کند. این طرح فقط به موضوع اداره و نظارت بر سازمان پرداخته و قانون خط‌مشی و نیز ماده واحده مصوب ۱۳۸۸/۳/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام را به قوت خود باقی گذاشته است. این امر در حالی است که با توجه به تحولات به وجود آمده در طول ۳۰ سال گذشته قانون خط‌مشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صداوسیما نیاز به اصلاح و بازنگری دارد. از سوی دیگر ماده واحده مصوب ۱۳۸۸/۳/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز به دلیل برخی اشکالات تاکنون قابلیت اجرایی نداشته است. از این رو چنانچه مقرر است قانونی درخصوص صدا و سیما تدوین شود مناسب‌تر است به صورت جامع باشد. مزیت دیگر قانون جامع نسبت به حالتی که چند قانون در مورد یک حوزه وجود دارد آن است که احتمال تعارض درونی آن کمتر بوده و مواقعی که نیاز به اصلاح و بازنگری قانون وجود داشته باشد، بازنگری یک قانون جامع نسبت به بازنگری چندین قانون از دقت بیشتری برخوردار است.

۲. بررسی طرح از منظر قانون اساسی

۲-۱. در این طرح، ساختار جدیدی برای سازمان صداوسیما طراحی شده که با ساختار مذکور در اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی همخوانی ندارد. توضیح آنکه در اصل مذکور، رئیس سازمان که منصوب رهبری است، مدیریت سازمان را برعهده دارد و شورای نظارت، بر سازمان نظارت می‌کند. بجز دو نهاد مذکور، در



قانون اساسی نهاد دیگری برای سازمان دیده نشده است. در حالی که در این طرح، هیئت‌امنا و هیئت‌مدیره برای سازمان پیش‌بینی شده و اختیارات گسترده‌ای نیز برای آنها مقرر شده است. اختیاراتی که برای دو هیئت مذکور در طرح پیش‌بینی شده، از آنجایی که مغایر اختیارات رئیس سازمان می‌باشد، با اصل مذکور مغایر است.

قابل ذکر است که تغییر اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی در جریان بازنگری قانون اساسی، معطوف به تغییر ساختار سازمان مذکور بوده است و نه امری دیگر و همین امر می‌تواند گویای مسائل مهمی در این خصوص باشد. طبق اصل مذکور قبل از بازنگری «... این رسانه‌ها زیر نظر مشترک قوای سه‌گانه قضائیه (شورای عالی قضایی)، مقننه و مجریه اداره خواهد شد. ترتیب آن را قانون معین می‌کند». ولی در بازنگری قانون اساسی، اصل مذکور به صورت زیر تغییر کرد «نصب و عزل رئیس سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران با مقام رهبری است و شورایی مرکب از نمایندگان رئیس‌جمهور و رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی (هر کدام دو نفر) نظارت بر این سازمان خواهند داشت». تغییر مذکور نیز در پی نامه امام خمینی (ره) به رئیس‌جمهور وقت مبنی بر بازنگری در قانون اساسی صورت گرفت که یکی از بندهای آن «تمرکز در مدیریت صداوسیما به صورتی که قوای سه‌گانه در آن نظارت داشته باشند» مورد توجه قرار گرفته است. تغییری که در اصل یکصد و هفتاد و پنجم رخ داده این‌گونه قابل برداشت است که قانون اساسی بر تمرکز در مدیریت سازمان صداوسیما تأکید داشته است و لذا نمی‌توان نهاد دیگری را در سیستم مدیریت این سازمان اضافه کرد. بر این اساس، افزودن هیئت‌امنا و هیئت‌مدیره به ارکان سازمان، مغایر اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی است.

با توجه به مطالب فوق، مواد (۲) تا (۷) طرح تماماً و سایر مواد در حدی که از هیئت‌امنا و هیئت‌مدیره نام برده شده، مغایر قانون اساسی است. از آنجایی که طرح مذکور مبتنی بر وجود هیئت‌امنا و هیئت‌مدیره پایه‌گذاری شده، برای هماهنگی با قانون اساسی لازم است تغییرات بنیادینی در آن داده شود.

۲-۲. براساس اصل چهل و چهارم قانون اساسی رادیو و تلویزیون دولتی است. اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی نیز با همین نگاه، سازمان صداوسیما را تشکیل داده است. شورای نگهبان نیز در نظریه تفسیری خود به شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰ اعلام کرده است که «مطابق نص صریح اصل چهل و چهارم قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران رادیو و تلویزیون دولتی است و تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی رادیو و تلویزیونی به هر نحو، مغایر این اصل می‌باشد». از این رو، ماده (۱۱) طرح که اجازه تأسیس شبکه‌های خصوصی رادیو و تلویزیون را داده، مغایر قانون اساسی می‌باشد.

۳. بررسی طرح از نظر قوانین موضوعه (عادی)

۳-۱. براساس سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، چارچوب مداخله دولت در حوزه‌های اقتصادی تبیین شده است. ولی به نظر می‌رسد که سازمان صداوسیما عملاً از این سیاست‌ها منحرف شده است، چراکه شرکت‌های مختلفی توسط این سازمان تأسیس شده که در حال حاضر قابل واگذاری است. ماده (۱۰) طرح مبنی بر واگذاری برخی امور به بخش خصوصی در این راستا قابل ارزیابی



است. اصل این ماده با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مطابقت دارد ولی نحوه اجرای آن با توجه به نقشی که برای هیئت امنای مقرر شده، مغایر قانون اساسی است.

۲-۳. براساس ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری، صداوسیما در حکم مؤسسه دولتی است و تابع قوانین و مقررات حاکم بر مؤسسات دولتی می‌باشد، مگر در مواردی که در قانون حکم خاص دیگری برای آن پیش‌بینی شود. این درحالی است که در این طرح هیچ‌گونه پیش‌بینی درخصوص امور اداری، استخدامی، مالی و محاسباتی و تخلفاتی صداوسیما صورت نگرفته است.

۳-۳. با توجه به اینکه سازمان صداوسیما مؤسسه دولتی است پیش‌بینی هیئت‌امنا و هیئت‌مدیره برای سازمان صداوسیما به صورت توأم فاقد توجیه است و ازسوی دیگر ترکیب هیئت‌امنا از رؤسای سه قوه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام و رئیس مجلس خبرگان رهبری عملاً یک تشکیلات فرا قوه‌ای به وجود خواهد آورد که اولاً در ساختار نظام حقوقی کشور ما سابقه ندارد و ایجاد اشکال خواهد کرد این درحالی است که مقرر است سیاستگذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد سازمان صداوسیما از اختیارات مقام معظم رهبری است.

۴. بررسی طرح از نظر نظارت بر صداوسیما

به‌طور کلی دو اشکال اساسی در مقوله نظارت بر صداوسیما وجود دارد:

۱. فقدان ضوابط و شاخص‌های نظارتی مدون، مصوب و عینی که نظارت

براساس آن صورت گیرد.

۲. فقدان ضمانت اجرای کافی و مؤثر به‌عنوان ابزار کنترلی که در اختیار نهاد نظارتی باشد به‌طوری که شائبه دخالت در امور سازمان نیز به وجود نیاید.

در طرح ارائه شده مشخص نشده که نظارت براساس چه ضوابطی می‌باید صورت گیرد و چه مرجعی و با چه سازوکاری مقرر است ضوابط و رویه‌های نظارتی را تدوین نماید، همچنین هیچ‌گونه ضمانت اجرای مؤثری برای فعالیت‌های نظارتی شورای نظارت از قبیل دستور توقف ادامه تهیه، تولید یا پخش و یا انجام بازرسی فوق‌العاده و یا استقرار بازرسان در محل، پیش‌بینی ننموده است و ازسوی دیگر در این طرح وظایف و تکالیف سازمان و نیز اختیارات آن در بخش نظارت پیش‌بینی نشده است.

ایراد اساسی دیگری که در بخش نظارت بر این طرح وارد است اینکه مطابق بند «۷» ماده (۳) قانون نحوه اجرای اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی در بخش نظارت (مصوب ۱۳۷۰/۷/۱۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام)، شورا موظف است گزارش منظم و مستمر از جریان امور در سازمان را به مقام رهبری و قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران ارائه بدهد درحالی که تبصره «۴» ماده (۸) این طرح مقرر نموده شورای نظارت گزارش سالانه را به هیئت‌امنا بدهد و مقام رهبری را که سیاستگذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد سازمان صداوسیما از اختیارات آن مقام است از فهرست دریافت‌کنندگان گزارش منظم و مستمر حذف نموده است. ازاین‌رو ارائه این طرح به مصلحت نمی‌باشد.



۵. بررسی طرح از منظر روند تهیه پیش‌نویس طرح

از یکسو اداره و نظارت بر دستگاه‌های اجرایی دارای جوانب و ابعاد اجرایی و ملاحظات متعددی است که وقوف بر دقایق آن و تصمیم‌گیری درباره آن بدون توجه به ملاحظات دستگاه مربوطه میسر نیست و ازسوی دیگر در صورتی که بدون توجه به ملاحظات خاص آن دستگاه و مشارکت ذیربطان تصمیم‌گیری صورت گیرد یا قابلیت اجرایی نخواهد داشت و یا همدلی و همراهی دستگاه برای ایجاد تغییرات مؤثر صورت نخواهد گرفت. بر این اساس از ابتدای دوره هشتم مجلس شورای اسلامی در کمیسیون فرهنگی کار تلفیقی مستندی با حضور مسئولان صداوسیما، اعضای کمیته رسانه کمیسیون فرهنگی و کارشناسان مرکز پژوهش‌ها صورت گرفته، لکن تاکنون به نتیجه نرسیده و به صحن نیامده است این امر نباید به معنای نادیده انگاشتن مجموعه اقدامات صورت گرفته باشد از این رو به نظر می‌رسد تمرکز بر طرح کارگروه کمیسیون فرهنگی هم به لحاظ همگرایی با قانون اساسی و هم به لحاظ دقت وافر آن در تعریف ماهیت حقوقی سازمان صداوسیما و نیز توجه به خلأهای حقوقی موجود به مراتب ارجحیت دارد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این طرح چند مطلب اساسی وجود دارد که عمدتاً مغایر قانون اساسی می‌باشد. تشکیل هیئت‌امنا و هیئت‌مدیره برای سازمان صداوسیما و اجازه تأسیس شبکه‌های رادیو و تلویزیون به بخش خصوصی این‌گونه است. مقرراتی که در مورد شورای نظارت مقرر

شده نیز دارای مفاد جدیدی نسبت به حال حاضر نیست و راه‌حل اشکالات اساسی نظارت بر صداوسیما را پیش‌بینی ننموده است. تنها نکته مثبتی که در این طرح وجود دارد، لزوم واگذاری برخی امور به بخش خصوصی است ولی نحوه اجرای آن با توجه به نقشی که برای هیئت‌امنا مقرر شده، مغایر قانون اساسی است. با توجه به بررسی‌های به عمل آمده در این گزارش «طرح اداره و نظارت بر سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران» فاقد جامعیت و حداقل‌های ایده‌آل و مطلوب برای اداره و نظارت بر صداوسیماست. این طرح چاره وضعیت مبهم حقوقی سازمان صداوسیما نیست و اجرای آن علاوه بر تکرار تجربه ناموفق پیش از بازنگری به پیچیدگی‌ها و عوارض آسیب‌زای حقوقی - مدیریتی جدید نیز دامن خواهد زد. به نظر می‌رسد تمرکز بر طرح کارگروه کمیسیون فرهنگی هم به لحاظ همگرایی با قانون اساسی و هم به لحاظ دقت وافر آن در تعریف ماهیت حقوقی سازمان صداوسیما و نیز توجه به خلأهای حقوقی موجود به مراتب مرجح و دوراندیشانه‌تر است.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۹۴۷

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اداره و نظارت بر سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران»

نام دفاتر: مطالعات فرهنگی (گروه هنر و رسانه)، مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: سیدعلی محسنیان

مدیر مطالعه: علی جعفری

ناظر علمی: سینا کلهر

همکار: سیدمحمد هادی راجی

متقاضی: کمیسیون فرهنگی

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۰/۵/۵

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۰/۵/۱۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۵/۱۵