

دوره یازدهم – سال اول

شماره ثبت: ۱۹۴

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

اظهار نظر کارشناسی درباره:

« طرح اداره صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران »

کد موضوعی: ۲۷۰

معاونت مطالعات فرهنگی

شماره مسلسل: ۱۷۵۴۴

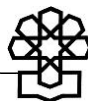
خردادماه ۱۴۰۰

به نام خدا

.

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۵	۱. تحلیل سابقه و ساختار طرح
۸	۲. تحلیل هدف طرح
۹	۳. تحلیل طرح از منظر قانون اساسی
۱۱	۴. تحلیل کلیات طرح از منظر قوانین موضوعه (عادی)
۱۵	۵. تحلیل طرح از منظر مسائل صدا و سیما
۲۳	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی»

چکیده

در ادامه تلاش‌ها برای تصویب قانونی جدید در زمینه‌های اداره، نظارت و خط‌مشی سازمان صدا و سیما در پنج مجلس گذشته، ۷۰ نفر از نمایندگان محترم مجلس یازدهم، طرحی را در این باره ارائه کردند. طرحی که در تلاش است تا تکلیف مجلس برای قانونگذاری در زمینه صدا و سیما را به سرانجام برساند. تکلیفی که چهار منشأ دارد: ۱. اصل (۱۷۵) قانون اساسی که در آن آمده است: خط‌مشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر آن را قانون معین می‌کند. ۲. تکلیف رهبری به مجلس برای قانونگذاری در حکم رؤسای مختلف سازمان همچون آقای محمد هاشمی و آقای علی لاریجانی و ...، ۳. تغییرات فناوری به‌ویژه در حوزه فضای مجازی و لزوم تعیین نسبت قانونی سازمان با آن، ۴. نارضایتی برخی اقشار... از عملکرد صدا و سیما.^۱

این طرح که به لحاظ ایده‌های محتوایی بسیار شبیه به طرح موسوم به طرح کمیسیون فرهنگی در مجالس هشتم، نهم و دهم است، تقویت جایگاه شورای نظارت بر صدا و سیما را به‌عنوان ایده اصلی پاسخ به مشکلات سازمان مطرح کرده است. این طرح با منوط کردن

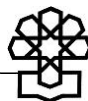
۱. آینده‌پژوهی ایران، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۶، ص ۵۹.

مسائل کلیدی سازمان همچون قراردادهای، ساختار سازمانی و نحوه آرایش رسانه‌ای به مصوبات شورا، عملاً رئیس سازمان را به‌عنوان مجری مصوبات شورای نظارت در نظر گرفته است. علاوه بر این، اعطای این اختیار به شورای نظارت که بتواند پخش یک برنامه را متوقف کند یا دستور به ادامه پخش برنامه‌ای متوقف شده بدهد، بازگشت به ایده شورای سرپرستی در دهه اول انقلاب است که تجربه سازمان در آن دوره نشان‌دهنده دخالت‌های گسترده و نابجای نمایندگان قوای سه‌گانه در اداره سازمان است که همین امر مشکلات زیادی را برای سازمان ایجاد کرده بود. خصوصاً اینکه این ایده با تفسیر شورای نگهبان از اصل (۱۷۵) قانون اساسی که «اختیارات سیاستگذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد» صدا و سیما را منحصرأً از اختیارات رهبری دانسته است، نیز مغایرت دارد. علاوه بر این در طرح، مغایرت‌های دیگری با قانون اساسی وجود دارد که در گزارش ذکر می‌شود.

نتیجه کارشناسی‌ها این است که تصویب این طرح به همین صورت، عملاً در تغییر وضع موجود و حل غالب مشکلات صدا و سیما به‌وسیله قانون که در مقدمه توجیهی آن آمده است، چندان مؤثر نخواهد بود و از این‌رو کلیت آن از منظر کارشناسی مورد تأیید نیست.

مقدمه

پس از گذشت حدود دو دهه از آخرین تصمیم اساسی که در بالاترین سطوح تصمیم‌گیری نظام جمهوری اسلامی ایران درباره صدا و سیما گرفته شد (نظریه تفسیری شورای نگهبان ذیل اصول (۴۴) و (۱۷۵) قانون اساسی)، اکنون شرایط جدیدی بر فضای رسانه‌ای کشور به‌خصوص برای صدا و سیما ایجاد شده است. صدا و سیما که رادیو و تلویزیون انحصاری



کشور بود، حالا با رقبای قدرتمندی همچون فضای مجازی (از جمله رسانه‌های کاربرمحور (UGC)^۱ و سامانه‌های ویدئوی درخواستی (VoD)^۲ و شبکه‌های ماهواره‌ای فارسی زبان) روبه‌رو شده است. با وجود همه این شرایط سازمان به‌عنوان بزرگ‌ترین رسانه نظام، باز هم باید پاسخگوی مطالبات عمومی، به‌ویژه مطالبات حاکمیت در حیطه رسالت خود باشد. هم‌زمان، سازمان صدا و سیما با مسائل و مشکلات درون و برون سازمانی مختلفی مواجه است که با وجود برخی توفیقات، همچنان با این مشکلات دست‌وپنجه نرم می‌کند. در نسبت سازمان با محیط خود یا همان مسائل برون‌سازمانی، مشکل اثربخشی پایین محصولات نیز وجود دارد. در عرصه اجتماعی به‌کارگیری سیاست‌های ارتباطی ناکارآمد و بعضاً کهنه در فضای رسانه‌ای جدید، این سازمان را با بحران اعتبار نزد افکار عمومی به‌ویژه در کلان‌شهرها مواجه کرده است که شاید ضعف در بیان هنرمندانه و گفتمان‌سازی برای اهداف عالی انقلاب متناسب با مطالبه امامین انقلاب این وضع را تشدید کرده است.^۳ مطالبه‌ای که همچنان ادامه دارد تا جایی که رهبر انقلاب در دیدار

1. User Generated Content

2. Video on Demand

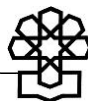
۲. رهبر انقلاب در حکم ریاست محمد هاشمی در شهریور سال ۱۳۶۸ مرقوم داشته‌اند: «این دستگاه حساس و پراهمیت که امام کبیرمان آن را دانشگاهی فراتر از پهنای تمامی کشور و ملت می‌دانستند، وظیفه ایجاد رشد فکری و فرهنگی، و سیاسی و تبیین اسلام و مقابله با توطئه‌های تبلیغاتی را برعهده دارد و در آن باید: پیام، هنر، انتخاب زبان و موضوع متناسب و تهی بودن از هر بدآموزی، به‌عنوان چهار اصل همیشگی، مورد توجه مدیران و کارکنان و برنامه‌ریزان و مجریان باشد. در همه برنامه‌ها با وجود تنوع موضوعات، شرط اصلی آن است که به نحوی در خدمت هدف‌های اسلام و انقلاب قرار گیرند. صدا و سیما باید استقلال فکری و عملی ملت ایران، نظام جمهوری اسلامی و اصل نه شرقی و نه غربی را با ارائه فرهنگ و اندیشه و هنر خودی و اصیل و غنی، ترویج و تحکیم کنند. و در برابر فرهنگ و هنر و اندیشه تحمیلی و بیگانه، حالت تهاجمی داشته باشد و باید با انتخاب بهترین شیوه‌ها و بلیغ‌ترین زبان‌ها، غبار غربت و انزوا را از چهره مفاهیم عمیق اسلام و حقایق درخشان قرآن، بسپرد و ارمغانی را که ملت‌های مسلمان در سراسر جهان از نظام جمهوری اسلامی انتظار می‌برند در دسترس آنان قرار دهد». همچنین در حکم ریاست علی لاریجانی در بهمن ۱۳۷۲ سیاست‌هایی را در این زمینه ابلاغ می‌نمایند و خواستار اتخاذ «سیاستی نوین و متناسب با پیشرفت‌های همه‌جانبه کشور» می‌شوند.

رضانی اخیر خود با دانشجویان ذیل بحث منطق ایجاد تحول، یکی از آرمان‌ها و سیاست‌هایی را که برای اداره کشور و امنیت بخشیدن به انقلاب ذکر کردند، تبدیل صدا و سیما به دانشگاه عمومی است. آرمانی که به فرموده ایشان، از ابتدای انقلاب در پی آن بوده‌ایم و باید تحقق آن را همچنان پیگیری کنیم و حرکت به سمت آن آسان‌سازی و روان‌سازی شود. این در حالی است که شکل‌گیری فضای متکثر رسانه‌ای و تغییر در ذائقه مخاطبان و بعضاً برخی کم‌توجهی‌ها به ارزش‌های اسلامی و ملی اهمیت برخی تغییرات محتوایی را چند برابر کرده است.

در حوزه مسائل درون‌سازمانی، این سازمان با مشکل کارآمدی پایین مواجه است. دیوان‌سالاری زیاد، بزرگی و اشکالات ساختاری همچون موازی‌کاری، تداخل مأموریت‌ها، ازدیاد نیروی انسانی کم‌کیفیت و کمبود نیروی انسانی باکیفیت،^۱ اداره گران، عقب بودن از تحولات صنعت رسانه به‌ویژه در حوزه فضای مجازی، ضعف در تحقق مأموریت تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر مجازی، ضعف در سیاستگذاری و به‌ویژه فاصله سیاستی ستاد و صف، شفافیت پایین، ضعف در نظارت محتوایی، ضعف در ارزیابی عملکرد مدیران، مسائل مالی از جمله در حوزه آگهی‌های تجاری و انواع آنتن‌فروشی، ضعف در آموزش ضمن خدمت و مشکلات حقوقی و قانونی از جمله مهم‌ترین مشکلات داخلی سازمان هستند.

در این شرایط طرح اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران به‌صورت عادی و با امضای ۷۰ نفر از نمایندگان محترم در مورخ ۱۳۹۹/۷/۶ اعلام وصول شده است تا به نوعی تلاشی از جانب قانونگذار برای حل برخی از این موارد باشد. این طرح دارای شش فصل،

۱. طیب طاهر، امین؛ یآوری، بهنام؛ جواهری، جواد (۱۳۹۵). رسانه ملی وضع موجود، مسائل و راهکارها، پژوهشکده سیاست‌پژوهی و مطالعات راهبردی حکمت، ص ۵۵.



۴۰ ماده و ۸ تبصره است. با تصویب این طرح، دست‌کم قوانین اداره صدا و سیما مصوب ۱۳۵۹، خط‌مشی کلی و اصول برنامه‌های صدا و سیما مصوب ۱۳۶۱، اساسنامه مصوب ۱۳۶۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی و نحوه اجرای اصل (۱۷۵) قانون اساسی در بخش نظارت مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام در ۱۳۷۰ لغو می‌شوند. البته این طرح ماده‌واحد مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۸۸ برای نظارت بر صدا و سیما را باقی گذاشته است.

در ادامه کلیات این قانون از حیث هدف، سابقه و ساختار، انطباق با قانون اساسی و قوانین عادی، اصول اداره سازمان‌های رسانه‌ای و تجربیات پیشین کشور و اصول نگارش پیش‌نویس تحلیل خواهد شد.

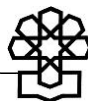
۱. تحلیل سابقه و ساختار طرح

پس از تغییر قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ تاکنون چندین پیش‌نویس برای طرح صدا و سیما آماده شده است که مهم‌ترین آنها عبارتند از: طرح مجلس ششم (با ایده اصلی شورای سیاست‌گذاری)، طرح با ایده اصلی هیئت امنای متشکل از سران قوا و دو منصوب رهبری، طرح موسوم به کمیسیون فرهنگی (با ایده اصلی قدرت شورای نظارت)، لایحه دولت یازدهم (با ایده اصلی هیئت امنای سران قوا همراه با افزایش قدرت شورای نظارت و ایجاد شورای سیاست‌گذاری با شأن مشورتی)، طرح منسوب به صدا و سیما (با ایده اصلی استمرار مدیریت متمرکز همراه با شورای سیاست‌گذاری ذیل رئیس سازمان) و

گزارش کمیسیون فرهنگی مجلس دهم (با ایده اصلی تلفیق طرح‌ها بر محور هیئت امنای متشکل از چهار منصوب رهبر انقلاب و رئیس سازمان).

طرح فعلی که در ۶ فصل و ۴۰ ماده تنظیم شده است، به جز در یک بند،^۱ دقیقاً همان طرح موسوم به کمیسیون فرهنگی است. طرحی که در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۲، ۱۳۹۱/۴/۷ و ۱۳۹۵/۴/۲۱ در سه مجلس مختلف ارائه شده است و با وجود تصویب فوریت آن در بار نخست، هرگز به صحن برنگشته است و این برای چهارمین بار است که همان متن با اندکی تغییرات اعلام وصول می‌شود. جایگاه شورای نظارت در این طرح معادل شورای سیاستگذاری طرح مجلس ششم، هیئت امنای طرح موسوم به طرح علی مطهری و ترکیب وظایف هیئت امنای و شورای نظارت در پیش‌نویس لایحه دولت است. با توجه به اینکه در این طرح شورای نظارت در موارد اصلی دارای اختیارات سرپرستی است، آن‌گونه که در بند «۵» بخش ۵ همین گزارش خواهد آمد، پیش‌بینی می‌شود مشکلات پیش آمده در اجرای مدل شورای سرپرستی (متشکل از نماینده سه قوه) در دهه اول انقلاب که به تغییر اصل (۱۷۵) قانون اساسی در بازنگری سال ۱۳۶۸ قانون اساسی منجر شد، به جز جنجال عزل و نصب رئیس سازمان، با تحقق ایده اصلی این طرح مجدداً تکرار شوند. در این طرح ماهیت حقوقی سازمان مؤسسه دولتی دارای شخصیت حقوقی مستقل در نظر گرفته شده است و آن را تابع قوانین و مقررات حاکم بر مؤسسه‌های دولتی، جز در موارد مذکور در همین طرح دانسته است. طرح همچنین انحصار پخش برنامه‌های

۱. در سراسر این متن فارغ از برخی تغییرات محدود شکلی در مقایسه با نسخه پیش‌تر اعلام وصول شده، در ماده «۹»، ردیف ۱۰ به ردیف‌های قبلی افزوده است که آن هم صرفاً تأکید بر وظیفه رئیس سازمان در برآورده کردن نیازهای شورای نظارت است که در دیگر بندها به صورت ضمنی وجود دارد. این ردیف عبارت است از: رئیس سازمان موظف است امکان دسترسی برخط به همه سامانه‌های مختلف اطلاعاتی و گزارش‌دهی را برای شورای نظارت فراهم کند. شورای نظارت حق نظارت بر همه اطلاعات سازمان را دارد.



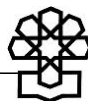
راديو و تلويزيوني، تأسيس فرستنده و استفاده از امكانات ماهواره براي پخش را در اختيار صدا و سيما قرار داده است. خطمشی سازمان در اين طرح نيز گزيده قانون خطمشی مصوب سال ۱۳۶۱ است. همچنين طرح به صورتی گسترده، وظيفه جاری سازمان را به همراه اختيارات فعلی اين سازمان به عنوان وظيفه و اختيارات آورده است. با اين حال رئيس سازمان در اين طرح در موارد اصلی مجری مصوبات شورای نظارت است. همچنين در ماده‌ای ديگر، حقوق شهروندان و در نظر گرفتن سازوکاری برای شکايت نسبت به مواردی آورده شده است که پخش برنامه‌ها موجب هتک حرمت آنها شده است و اين ماده، عملاً تکرار مصوبه مجمع تشخيص مصلحت نظام در سال ۱۳۸۸ است. در اين طرح همچنين نحوه هزينه کرد منابع در سازمان از شمول قانون محاسبات عمومی مستثنی شده است و تغيير اساسی ديگری در وضع فعلی اداری و مالی، از جمله در حوزه منابع درآمدی، مدیریت اموال سازمان، صندوق بازنشستگی و ... پيشنهاده داده است.

از نظر ساختاری، آنچه‌ان که در گذشته آمد، اين طرح تلاش‌های انجام شده بعد از سال ۱۳۹۰ از جمله گزارش کمیسیون فرهنگی (که به خصوص دو طرح با ایده اصلی هيئت انما متشکل از سران قوا و دو منصوب رهبری و همين طرح را تلفيق می‌کند) و يا لايحه دولت يازدهم (که از نظر ساختاری کاملاً متفاوت و سامان‌يافته‌تر از ديگر پيش‌نویس‌هاست) را ملاحظه نکرده است. همچنين برخی موارد همچون دستور رهبر انقلاب در زمينه صوت و تصوير فراگیر مجازی (فرمان شماره ۱/۲۸۷۰۶ مورخ ۱۳۹۴/۶/۲۲) هم در اين طرح ملاحظه نشده است که ضرورت دارد به صورتی مبسوط، فصلی به آن اختصاص داده شود.

۲. تحلیل هدف طرح

در مقدمه توجیهی، طرح با مبنا قرار دادن مشکلات مدیریتی صدا و سیما در ادوار مختلف و آرایش رسانه‌ای دشمن، هدف از ارائه طرح را **کارآمدی سازمان، دادن اختیار عمل بیشتر به سازمان و نظارت دقیق‌تر بر آن** در راستای تحقق مأموریت‌های محوله اعلام می‌کند. یعنی پیش‌فرض اصلی این پیش‌نویس آن است که با برطرف کردن ضعف‌های قانونی، می‌توان به این سه هدف رسید. مقدمه طرح بسیار کوتاه نوشته شده است و حداقل در موارد کارآمدی و اختیار عمل، دارای ابهام است و اساساً نتوانسته بفهماند که طراحان محترم چه منظوری از این عبارات داشته‌اند و در پی آن چه مسیری را برای حل مشکل در طرح طی خواهند کرد. تنها چیزی که در اینجا نسبت به آن صراحت وجود دارد، مسئله ضعف نظارت بر سازمان است که در طرح تلاش می‌شود با تقویت جایگاه شورای نظارت حل شود.

در عین حال در این مقدمه توجیهی که عیناً همان مقدمه طرح اعلام وصول شده در سال ۱۳۹۰ است، برخی از مسائل سازمان که در طرح‌های پیشین به آن توجه شده بود، مورد غفلت واقع شده است. از جمله این مسائل می‌توان به ضعف در ساختار اداره سازمان از نظر سیاستی، نظارت و نامشخص بودن شرح وظایف قانونی بخشی از ساختار، نامشخص بودن قلمرو انحصارات سازمان و تداخل با سایر سازمان‌ها و دستگاه‌ها، ساختار بزرگ و پرهزینه سازمان (اداری و اجرایی)، به‌روز نبودن و فقدان ضمانت اجرای خط‌مشی، ابهام در وضعیت فعالیت‌های اقتصادی سازمان، منابع مالی نامطمئن سازمان، ابهام در ماهیت حقوقی سازمان، جرم‌انگاری خاص و حمایت از حقوق مخاطبان، سخت بودن فرایند شکایت غیرقضایی و شیوه فعالیت بخش خصوصی در فضای مجازی و واقعی اشاره کرد.



روشن است که امکان دارد برخی از این موارد به صورت کلی با واژه کارآمدی مرتبط باشند اما به دلیل اهمیت موضوعها، تصریح در جزئیات آنها ضرورت دارد.

نهایتاً، اگرچه مقدمه طرحها و لوایح در بخش دلایل توجیهی دربردارنده حکم قانونی و الزام آور نیست، ولی به عنوان سند پشتیبان در تشریفات بررسی طرح و احتمالاً تفسیر قوانین مربوطه می تواند مورد توجه قرار گیرد. بنابراین مناسب است در مقدمه طرح ضمن رعایت اصول نگارش متون قانونی، منطق نگارش، اصول مبنایی و دلایل توجیهی آن به دور از نقص و اجمال درج شود.

۳. تحلیل طرح از منظر قانون اساسی

۱. در حوزه وظایف و اختیارات شورای نظارت بر صدا و سیما، بندهای «۱»، «۴» و «۷» ماده (۹)، بندهای «۴»، «۵»، «۶»، «۷»، «۹» و «۱۰» ماده (۱۲) و مواد (۲۲) و (۲۳)،^۱ براساس اصل (۱۷۵) قانون اساسی و به ویژه تفسیر بعدی شورای نگهبان از این اصل، فراتر از صلاحیت «نظارتی» این شورا بوده و مغایر با اصل مذکور ارزیابی می شود. چه آنکه مطابق بند «الف» نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۱۰ شورای نگهبان و نظر شماره ۸۱/۳۰/۱۴۰۱ مورخ ۱۳۸۱/۰۶/۰۳ این شورا درباره طرح الحاق یک ماده و پنج تبصره به قانون اساسنامه صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۶۲ که در تاریخ ۱۳۸۱/۰۵/۰۹ به تصویب مجلس رسید، وظایف و اختیارات اجرایی و قضایی

۱. در این موارد، اختیاراتی همچون تصویب ساختار، بودجه، منشور اخلاقی، انعقاد قراردادهای، ایجاد یا انحلال شبکه ها و سریالهای الف ویژه، امکان صدور دستور توقف ادامه تهیه، تولید و یا پخش برنامه ها، و ایجاد الزام به اجرای نظرات شورای نظارت برای همه مدیران سازمان است.

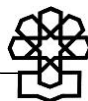
که به شورای نظارت بر صدا و سیما محول شده است، خلاف وظایف نظارتی آن تشخیص داده شده است.

۲. سیاق ماده (۲۱)^۱ ایجاد نوعی تکلیف به رسیدگی برای مقام معظم رهبری است که به علت مغایرت با اصل (۵۷) قانون اساسی مورد ایراد شورای نگهبان قرار خواهد گرفت. لذا بهتر است در این ماده ضمانت اجرایی که برای تصمیمات شورای نظارت پیش‌بینی می‌شود منوط به تأیید یا اذن یا عدم مخالفت مقام معظم رهبری شود. حکم به شرط بودن تأیید مقام رهبری برای اجرای ضمانت اجرا، جهت رفع ایراد مغایرت با قانون اساسی است.

۳. حکم ماده (۳۸) درباره تأمین مالی صندوق بازنشستگی سازمان به‌وسیله دولت، به علت تحمیل بار مالی به دولت و مشخص نکردن نحوه جبران آن دارای ایراد اصل (۷۵) قانون اساسی است. همچنین در صورتی که اساسنامه‌ای هم قرار است تنظیم شود، باید با حکم ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص تجمیع همه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و تأمین اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی مغایر نباشد؛ زیرا یکپارچگی سیاست توسط قانونگذار باید لحاظ شود و این صندوق نسبت به عملکردش پاسخگو شود.

۴. استثنا شدن موضوع ماده (۲۵)، یعنی نحوه هزینه‌کرد اعتبارات تخصیصی به سازمان از شمول قانون محاسبات عمومی کشور، فاقد توجیه و از مصادیق نقض تبعیض ناروا (موضوع بند «۹» اصل (۳)) و نقض قواعد قانون‌نویسی صحیح (موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری) است.

۱. ماده (۲۱) - شورای نظارت می‌تواند در حوزه اختیارات قانونی خود از رئیس سازمان سؤال کند و در صورت قانع نشدن دوسوم اعضای گزارش موضوع به دفتر مقام معظم رهبری ارسال می‌شود تا از طریق سازوکاری که به تشخیص مقام معظم رهبری ایجاد خواهد شد، رسیدگی شود.



۵. در مواد مختلفی از طرح، از واژه‌های بیگانه استفاده شده است که با اصل (۱۵) قانون اساسی مغایرت دارد.

۴. تحلیل کلیات طرح از منظر قوانین موضوعه (عادی)

در این بخش ابهام‌های قانونی مهمی که کلیت طرح از منظر قوانین عادی با آن مواجه است بیان می‌شود و موارد تفصیلی‌تر به گزارش‌های بعدی موکول می‌شود.

۱. این طرح با قوانین اداره صدا و سیما مصوب سال ۱۳۵۹، خط‌مشی کلی و اصول برنامه‌های این سازمان مصوب سال ۱۳۶۱، اساسنامه صدا و سیما مصوب سال ۱۳۶۲ و نحوه اجرای اصل (۱۷۵) قانون اساسی در بحث نظارت، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۷۰ مغایرت دارد. در ماده (۴۰) این طرح، موارد مذکور حذف شده است اما در مورد مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۸۸ که به قانون اساسنامه افزوده شده است، تعیین تکلیف نمی‌شود. مطابق بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی رهبر انقلاب در سال ۱۳۹۸ این یک ماده و دو تبصره باید به صورت مجزا تعیین تکلیف شوند. ضمن آنکه حذف مصوبات مجمع تشخیص با مصوبات مجلس، محل اشکال قانونی است.

۲. در ماده (۱) طرح، صدا و سیما مؤسسه دولتی و دارای شخصیت حقوقی مستقل محسوب شده است که جز در مواردی که در همین قانون (طرح) ذکر می‌شود، تابع قوانین و مقررات حاکم بر مؤسسه‌های دولتی است. البته مطابق ماده (۲) قانون مدیریت خدمات

کشوری، صدا و سیما مؤسسه دولتی محسوب می‌شود^۱ اما هم‌زمان طبق ماده (۱۳۸) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶، صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران صرفاً به لحاظ محاسبات عمومی، در حکم شرکت دولتی محسوب می‌شود.^۲ در ماده (۲۵) طرح، صدا و سیما از شمول قانون محاسبات عمومی مستثنی می‌شود که این موضوع با ماده (۱۳۸) قانون مذکور مغایرت دارد. همچنین این ابهام باقی است که آیا صدا و سیما (چه در گذشته و چه پس از لازم‌الاجرا شدن طرح) مشمول همه مقررات حاکم بر مؤسسه‌های دولتی دیگر می‌شود؟ یا اینکه اگر در قانونی همچون ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری، صدا و سیما از شمول قانون مذکور مستثنی شده بود، با توجه به سکوت این طرح درباره آن قانون، از زمان لازم‌الاجرا شدن این طرح، صدا و سیما مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری می‌شود؟ از این‌رو تکلیف صدا و سیما و زیرمجموعه‌های آن در این ماده مشخص نشده است و این ابهام، مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی رهبر انقلاب است.

۳. در ماده (۶)،^۳ صدر و ذیل ماده با هم تعارض دارد. در ابتدای ماده، تصریح به انحصار «انجام هرگونه فعالیت رادیویی و تلویزیونی» برای سازمان صدا و سیما دارد حال

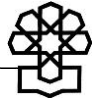
۱. ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری: مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجادشده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که برعهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود و در اصل (۱۷۵) قانون اساسی به صدا و سیما می‌پردازد.

۲. ماده (۱۳۸) قانون محاسبات عمومی: صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران با رعایت قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۸ مجلس شورای اسلامی از نظر شمول این قانون در حکم شرکت دولتی محسوب می‌گردد.

۳. ماده (۶) - انجام هرگونه فعالیت رادیویی و تلویزیونی که قابلیت انتشار فراگیر در داخل و خارج از کشور را به‌صورت واقعی و مجازی داشته باشد، در انحصار سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران است و هرگونه فعالیت اشخاص حقیقی و حقوقی در امور زیر منوط به کسب مجوز از این سازمان است:

ردیف ۱

۱. تأسیس فرستنده به منظور انجام فعالیت‌های رسانه‌ای در امر پخش صوت و تصویر فراگیر



آنکه در ادامه به سازمان جایگاه نظارتی و تنظیم‌گری می‌دهد. عبارت «انجام هرگونه فعالیت رادیویی و تلویزیونی» اطلاق دارد و شامل تولید، انتشار و پخش می‌شود درحالی‌که دادن جایگاه نظارتی و تنظیم‌گری به معنای آن است که دیگرانی مستقل از صدا و سیما اجازه دارند در این حوزه البته زیر نظر صدا و سیما فعالیت رادیویی و تلویزیونی داشته باشند. براساس نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل (۱۷۵) قانون اساسی هم انحصار صدا و سیما صرفاً برای انتشار و پخش است.

نکته مهم این است که رهبر معظم انقلاب اسلامی در فرمانی صریح، طی نامه شماره ۱/۲۸۷۰۶ مورخ ۱۳۹۴/۶/۲۲ به ریاست جمهوری مرقوم فرموده‌اند: «مسئولیت صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و نظارت بر آن منحصرأ برعهده سازمان صدا و سیما است». پس از این مرقومه مسائل متعددی خود را نشان داد که از جمله آنها می‌توان به تعریف صوت و تصویر فراگیر، ارتباط صوت و تصویر فراگیر با تولیدات رادیویی و تلویزیونی، تعریف ارتباط صدا و سیما با پلتفرم‌های مصداق پخش‌کننده‌های صوت و تصویر فراگیر (VODها و UGCها و ...)، بازتعریف ارتباط صدا و سیما و دستگاه‌های متعددی از جمله وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی که مجوز تولید فیلم‌های سینمای و سریال‌های خانگی و .. را اعطا می‌کند که تولیدات آن قابلیت استفاده در پلتفرم‌های پخش صوت و تصویر فراگیر را دارند و ... اشاره کرد. در این ماده و در این طرح باید مسائل این حوزه به‌دقت مورد بررسی قرار

ردیف ۲

۲. ایجاد شبکه‌های ارتباطی با سیم و بیسیم مانند ماهواره، پخش کابلی، شبکه‌های محلی و ناحیه‌ای برای فعالیت‌های رسانه‌ای در امر پخش صوت و تصویر

ردیف ۳

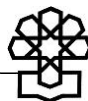
۳. استفاده از فضای فرکانس کشور برای پخش فراگیر صوت و تصویر

می‌گرفت و حل می‌شد که طرح به آنها نپرداخته است. همچنین رهبر انقلاب در بند «۱» همین فرمان، بسترسازی و تأمین زیرساخت ارتباطی را از وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات دانسته و بر صلاحیت و وظیفه این وزارت تأکید کرده‌اند. نکته‌ای که در نگارش بند «۲» ماده (۶) این طرح به آن توجه نشده و از این رو خلاف فرمان رهبر انقلاب است، زیرا ارائه زیرساخت روز برای فعالیت‌های رسانه‌ای یعنی اینترنت و زیرساخت‌های مخابراتی آن، برعهده وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است. منطقاً این وزارتخانه برای ایجاد زیرساخت‌های ارتباطی که کاربرد رسانه‌ای هم دارند، ضرورتاً به گرفتن مجوز از صدا و سیما ندارد و این اقدام جزء وظایف ذاتی آنان است.

۴. ماده (۲۹)^۱ در مقام اصلاح جزئی مواد (۱۰۷)، (۱۱۰) و (۱۱۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ است که در واقع واسطه وزارت اقتصاد و دارایی میان سازمان و هیئت وزیران حذف شده است و از حیث اصول تنقیحی باید بر این امر تصریح شود.

۵. در بند «۲» ماده (۳۶)^۲ حکم درباره فعالیت‌های موضوع گروه یک، مغایر با بند «الف» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) است که باید چنین فعالیت‌هایی تا پایان برنامه چهارم واگذار می‌شد و ادامه فعالیت در این موارد صرفاً براساس لایحه دولت و برای مدت محدود مجاز است. در خصوص فعالیت‌های موضوع گروه دو نیز، سازمان اصولاً اجازه فعالیت را نداشته است و آغاز و ادامه آن اصولاً خلاف قانون بوده و هست. از این رو اعطای مهلت برای

۱. ماده (۲۹)- در اجرای وظایف سازمان، واگذاری بلاعوض یا امانی اموال منقول و غیرمنقول سازمان به هریک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با پیشنهاد رئیس سازمان و تصویب هیئت وزیران بلامانع است.
 ۲. ماده (۳۶)- بند «۲»- سازمان موظف است سهم، سهم‌الشرکه و حق تقدم ناشی از سهام خود را در شرکت‌ها، بنگاه‌ها و مؤسسات موضوع گروه یک و دو ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و شرکت‌ها، بنگاه‌ها و مؤسسات غیررادیو تلویزیونی تا پایان قانون برنامه ششم واگذار کند.



فعالیت در چنین مواردی تا پایان برنامه ششم، تأیید فعالیت‌های غیرقانونی مزبور است. ضمن آنکه زمان کمی هم تا پایان برنامه ششم مانده است.

۵. تحلیل طرح از منظر مسائل صدا و سیما

صدا و سیما مسائل متعددی دارد که هر طرحی که به نام قانون اداره صدا و سیما مطرح شود باید آنها را مورد توجه قرار داده و پاسخ درخوری برای هر یک تدارک کند. در طرح فعلی تنها به برخی از مسائل پرداخته شده و همه آنها را مورد توجه قرار نداده است. در زیر ابتدا به تحلیل و نقد مواردی که طرح به آنها پرداخته است اشاره می‌کنیم و در آخر لیستی از مسائلی که در طرح مورد توجه قرار داده نشده‌اند یا پاسخ درخوری به آنها داده نشده است، اشاره می‌شود.

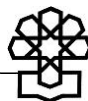
۱. طرح بدون تعریف مفاهیم شروع می‌شود درحالی‌که اصطلاحاتی همچون پخش، صوت و تصویر فراگیر فضای مجازی، برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی و... نیازمند تعریف است. ابهام در تعریف این واژگان در حال حاضر به بسیاری از مناقشات بین‌دستگاهی و همچنین میان فعالان بخش خصوصی و دستگاه‌ها منجر شده است. بنابراین در ماده (۱) باید مفاهیم مورد استفاده در طرح تعریف شود.

۲. گرچه قید عباراتی همچون شخصیت حقوقی مستقل در ماده (۱)، از نظر اداری به معنای این است که چون رئیس این مؤسسه دولتی را رهبری تعیین می‌کند، مستقل است اما مفهوم مستقل، دلالت رسانه‌ای نیز دارد و معنای آن صرفاً خاص‌بودگی اداره سازمان نیست؛ زیرا این استقلال به لحاظ سازمانی، باید درنهایت به خروجی مطلوب یا

همان برنامه‌های پخش شده از آنتن صدا و سیما ختم شود. اگر سازوکارهای مدنظر برای صیانت از این استقلال در نظر گرفته نشود، در عمل هدف قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ از تعیین رئیس سازمان توسط مقام رهبری، محقق نمی‌شود، زیرا صدا و سیما توان انجام مأموریت‌های خود را که استقلال شرط لازم آن است از دست می‌دهد. به‌خصوص اینکه عدم تأمین استقلال سازمان ممکن است آن را در حد روابط عمومی سازمان‌های دولتی یا برخی قوا تنزل دهد. این موضوع، نظام و جامعه را نیز با چالش‌های متعددی مواجه می‌کند، چراکه وقتی این سازمان طرح‌کننده مطالبات ملت از دولت و سایر قوا نباشد و مردم نقدهای خود را از صدا و سیما نشنوند، صدای خود را در شبکه‌های ماهواره‌ای فارسی‌زبان و رسانه‌های اجتماعی مجازی جستجو می‌کنند که پیامدهای منفی آن مشخص است. در نتیجه توجه به تحقق این مهم، از ضروریات است.

قابل تأمل اینکه در این ماده، حتی به اندازه آنچه که قانون مطبوعات، یک مطبوعه را با جرم‌انگاری از اعمال فشارهای بیرونی و مخل استقلال تحریری محافظت می‌کند،^۱ استقلال صدا و سیما را به‌عنوان بزرگ‌ترین مجموعه رسانه‌ای کشور خاصه با تعریف رسانه خدمت عمومی، مدنظر قرار نمی‌دهد. این در حالی است که اساساً مسئله این ماده تعیین نسبت این سازمان با حاکمیت و گروه‌های ذی‌نفع است و باقی گذاشتن این ابهام در این قانون، در عمل حل نکردن مسئله است که پیامدهای منفی آن عملاً متوجه انجام درست وظایف و مأموریت سازمان صدا و سیماست.

۱. قانون مطبوعات، ماده (۴)- هیچ مقام دولتی و غیردولتی حق ندارد برای چاپ مطلب یا مقاله‌ای درصد اعمال فشار بر مطبوعات برآید و یا به سانسور و کنترل نشریات مبادرت کند.
ماده (۵)- تبصره «۱»: متخلف از مواد (۴) و (۵) به شرط داشتن شکای به حکم دادگاه به انفصال خدمت از شش ماه تا دو سال و در صورت تکرار به انفصال دائم از خدمات دولتی محکوم خواهد شد.



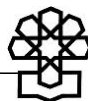
همچنین مؤسسه دولتی بودن سازمان، دلالت‌های شفافیتی ندارد و مسئله تسری و قابل تعمیم بودن قوانین و رویه‌های عام حاکم بر مؤسسه‌های دولتی در خصوص صدا و سیما مبهم است. برای نمونه وظیفه این سازمان برای ثبت اطلاعات معمول دستگاه‌ها در سامانه‌های نظام اداری کشور، در این متن، بلا تکلیف رها می‌شود. در حالی که باید این سازمان شفافیت اطلاعات از منظر اداری، استخدامی و مالی را حداقل به میزان سایر دستگاه‌های اجرایی و مؤسسه‌های دولتی در دسترس قرار دهد؛ هر چند سازمان‌های رسانه‌ای، برای حفاظت از اعتماد عمومی به خود، معمولاً میزان بیشتری از شفافیت را لحاظ می‌کنند.

۳. مواد (۴) و (۵)، تفاوت خاصی با قانون خط‌مشی کلی و اصول برنامه‌های صدا و سیما مصوب ۱۳۶۱ ندارد و آورده جدیدی را مقرر نمی‌کند. به‌ویژه آنکه معایب قانون قبلی مانند نداشتن سازوکار اجرایی پشتیبانی‌کننده متن، ضمانت اجرای قانون، کلی بودن عبارات، هم‌جنس نبودن بندها از منظر سیاست‌گذاری (برخی سیاست، برخی راهبرد، برخی اداره سازمان و ...)، پیش‌بینی نکردن سازوکارهایی پویا در قانون برای به‌روزرسانی و... جملگی به آن وارد است.

۴. در ماده (۶)، علاوه بر تعریف نشدن فعالیت رادیویی و تلویزیونی و توجه نکردن به دستور رهبر انقلاب درباره صوت و تصویر فراگیر مجازی، حدود انحصارات به‌ویژه در نسبت سایر دستگاه‌ها به‌درستی مشخص نمی‌شود. در واقع مشخص نیست برهم‌کنش نیروهای این حوزه، به‌ویژه دولت (خاصه وزارتخانه‌های فرهنگ و ارشاد اسلامی و ارتباطات و فناوری اطلاعات) در خصوص انحصارات صدا و سیما چگونه خواهد بود. به‌ویژه آنکه در حال حاضر انواع سامانه‌های نمایشی برخط ناشرمحور و کاربرمحور در کشور در حال فعالیت هستند، اما تکلیف قانونی دستگاه‌ها و خود آنها به روشنی مشخص نمی‌شود.

درواقع تعیین نقش نهادها برای سیاستگذاری اهمیت بسیار زیادی دارد چراکه اولاً استانداردها و نحوه اعمال آنها در مقررات‌گذاری این نهادها بسیار متفاوت است. مثل تفاوت استانداردهای تولید و پخش سریال در تلویزیون و سینمای خانگی در گذشته یا سامانه‌های برخط ناشرمحور در حال حاضر. ثانیاً گردش مالی این حوزه و رسیدن حق پخش به یک نهاد، میزان قدرت آن نهاد در رقابت‌های سیاستی را افزایش می‌دهد. ثالثاً با سپردن کامل و انحصاری مقررات‌گذاری حوزه‌ای به یک نهاد ذی‌نفع، آن نهاد می‌تواند عملاً مناسبات فعالیت این حوزه را در نسبت با سایر ذی‌نفعان تعیین کند. پس در اینجا باید سازوکارهایی اندیشید تا در عین عمل به دستور مقام معظم رهبری در خصوص صوت و تصویر فراگیر و اختیاراتی که به سازمان داده شده است، سایر دستگاه‌ها نیز بتوانند وظایف تخصصی و ذاتی خود را انجام دهند. به‌خصوص اینکه متن طرح به‌گونه‌ای است که عملاً مقررات‌گذاری و اجرا به یک نهاد واگذار شده است و باید حدود اختیارات و شرح وظایف این نهاد، به‌روشنی طرح شود تا از مشکلات احتمالی پس از اجرای قانون، به‌ویژه در زمینه پاسخگویی و شفافیت جلوگیری شود. همچنین این طرح توجهی به تغییرات فناوری و حتی بازار فعلی ندارد و برای نمونه درحالی‌که زیرساخت اینترنت برعهده وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است و مناقشه‌ای گسترده بین صدا و سیما و دولت در این حوزه شکل گرفته است، به صورتی روشن این مناقشه را تعیین تکلیف نمی‌کند و به‌جای آن، به ایجاد ماهواره، پخش کابلی، شبکه‌های محلی و ناحیه‌ای می‌پردازد که چندان محل مناقشه نیست و از حیث اقتضا خارج شده است.

۵. در ماده (۱۲) طرح با توجه به دادن اختیارات گسترده تصویبی به شورای نظارت عملاً شورای نظارت را به سطح سرپرستی ارتقا داده و رئیس سازمان را عملاً به نوعی



مجری مصوبات شورای نظارت معرفی کرده است.^۱ اعطای اختیارات تصویبی به شورای نظارت مغایر امر نظارت و مصداق دخالت در امور اداره سازمان است. البته شورای نظارت با بسط ید باید بتواند نظارت عام و خاص داشته باشد اما هرگونه دخالت مستقیم در تصویب اسناد و آیین‌نامه‌ها یا توقف یا تعلیق تولید و پخش برنامه‌ها موجب تداخل مدیریتی می‌شود.

همان‌گونه که ذکر شد، مرور مواد (۱۲)، (۲۲) و (۲۳) نشان می‌دهد در واقع شورای نظارت در این طرح جایگاه شورای سرپرستی دهه ۶۰ منهای اختیار عزل و نصب رئیس سازمان را دارد. نتیجه نامناسب تجربه مذکور، در تغییر قانون اساسی (حذف شورای سرپرستی متشکل از نمایندگان سه قوه و سپردن انتخاب رئیس سازمان توسط رهبری) خود را نشان داد و تکرار آن نتایج، با بازگشت به آن روش، بسیار محتمل است. چه آنکه می‌تواند اوضاع بدتر هم شود زیرا در زمانی که این شورا قدرت عزل رئیس را ندارد، شورای نظارت صرفاً امور اجرایی سازمان را با غیرقانونی کردن، قفل می‌کند و هم‌زمان هم قدرت اجرایی برای حل مسئله سازمان را ندارد. همچنین از آنجایی که نوع مطالبات از سازمان هم در شورای نظارت، غالباً مطالبه قوه‌ای (با زمینه بعضاً جناحی) است که فرد به نمایندگی آن در شورا حاضر است، عملاً هم استقلال و هم بی‌طرفی سازمان به چالش کشیده می‌شود. این نکته به لحاظ کارشناسی قابل توجه است که این پیشنهاد نسبت به شورای عالی سیاستگذاری طرح مجلس ششم و هیئت امنای گزارش کمیسیون فرهنگی در مجلس گذشته، نوعی عقب‌گرد محسوب می‌شود، زیرا در طرح مجلس ششم، علاوه بر

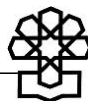
۱- این در حالی است که در مواد (۷) تا (۹) وظایف و اختیارات بسیار وسیعی از تأسیس شهرک سینمایی تا تربیت نیروی کارآمد را برای سازمان و رئیس آن در جهت انجام وظایف خود در نظر گرفته است و شاید در نگاه طراحان تلاشی برای تقویت جایگاه رئیس بوده است، اما عملاً خلاف نظر طراحان اتفاق می‌افتد.

رئیس سازمان، قوای مقننه و قضائیه هر کدام سه نفر خبره‌ای را که الزاماً عضو آن قوه نبودند انتخاب می‌کردند و در گزارش کمیسیون فرهنگی، در کنار رئیس سازمان، چهار منصوب رهبری در هیئت امانا قرار می‌گیرند؛ در نتیجه با تقویت ترکیب حاکمیتی هیئت امانا از استقلال و بی‌طرفی سازمان بیشتر محافظت می‌شد، امری که در این طرح نادیده گرفته شده است.

۶. در مواد (۱۷) و (۲۴) این طرح، رسیدگی به شکایات به‌وسیله شورای نظارت، به نوعی تکرار مصوبه مجلس ششم با نام «قانون الحاق یک ماده و دو تبصره به قانون اساسنامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۲» است که در سال ۱۳۸۸، به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است. سازوکاری ناکارآمد که در طول این همه سال از تصویب، تقریباً بلااستفاده مانده است^۱ درحالی‌که ایجاد امکان رسیدگی به این شکایات علاوه بر ممانعت از تضييع حقوق مخاطبان، اعتماد را هم به نظام و خود صدا و سیما افزایش می‌دهد. این در حالی است که مرتباً صدا و سیما در مظان وارد کردن اتهام به‌صورت یک‌طرفه به افراد و گروه‌های مختلف است اما عملاً کسی از شیوه طراحی شده در این مواد، استفاده نمی‌کند، زیرا این سازوکار حتی به‌نظر کسانی که با آن آشنا هستند، ناکارآمد، طولانی، پیچیده و نیازمند قدرت زیاد شاکی است.

۷. در ماده (۲۵) این طرح، برای تأمین استقلال مالی صدا و سیما، نحوه هزینه‌کرد منابع در سازمان را از شمول قانون محاسبات عمومی مستثنی کرده و به‌جای آن پیشنهاد می‌کند که صدا و سیما مشمول قانون «نحوه هزینه‌کردن اعتباراتی که به‌موجب قانون از رعایت قانون

۱. به‌نظر می‌رسد این سازوکار، تنها یکبار در سال ۱۳۸۸ و برای پاسخ به ادعاهای هسته‌ای محمود احمدی‌نژاد درباره مذاکرات سعیدآباد، به‌وسیله حسن روحانی استفاده شده باشد.

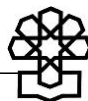


محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند» مصوب ۱۳۶۴ شود. فارغ از اشکال‌های قانونی این پیشنهاد، مطابق بند «الف» این قانون، مبادله موافقتنامه دستگاه‌ها با وزارت (سازمان) برنامه و بودجه در مورد هر یک از برنامه‌ها، طرح‌ها، فعالیت‌ها و پروژه‌ها الزامی است و دستگاه‌های اجرایی مکلف به رعایت موارد مندرج در موافقتنامه‌های مذکور می‌باشند. مطابق این بند، صدا و سیما باید برای جزئی‌ترین امور هم با سازمان برنامه و بودجه به توافق برسد و این مخل استقلال رسانه‌ای و شیوه اداره درست سازمان صدا و سیما است. در این باره آنچه مطلوب‌تر جلوه می‌کند، استمرار شمول قانون محاسبات عمومی برای صدا و سیما از حیث رسیدگی به هزینه‌کردها و چگونگی مصرف موارد بودجه‌ای است اما در تخصیص بودجه به گونه‌ای عمل شود که بر استقلال رسانه‌ای و فعالیت‌های رسمی آن خدشه‌ای وارد نشود. به نظر می‌رسد ایجاد الزام به تخصیص ۱۰۰ درصدی بودجه تصویبی مقرر در قوانین بودجه سنواتی، بدون طی تشریفات مرسوم دستگاه‌های اجرایی با سازمان برنامه و بودجه در کنار پیش‌بینی ضمانت اجرا برای تحقق این مهم و محل‌های درآمدی برای صدا و سیما می‌تواند راهکار مؤثری باشد.

۸. به‌غیر از موارد ذکر شده در طرح سازمان با مسئله‌های دیگری در اداره خود نیز روبه‌رو است که قانون باید نسبت به آنها نیز تعیین تکلیف لازم را انجام دهد اما این طرح در مورد آن ساکت است. انتظار آن بود که مجلس یازدهم، از ظرفیت پیش‌نویس‌های پیشین بهره‌برداری می‌کرد و طرحی جامع و مانع ارائه می‌داد. برخی از این مواردی که به آنها پرداخته نشده است، عبارتند از:

۱. ضعف در ساختار اداره سازمان و نامشخص بودن شرح وظایف قانونی بخشی از ساختار،

۲. نامشخص بودن قلمرو انحصارات سازمان و تداخل مأموریت‌ها و امور محوله با سایر سازمان‌ها، دستگاه‌ها و مراجع قانونی فرابخشی،
۳. شیوه و قواعد فعالیت بخش خصوصی و تنظیم‌گری آن در فضای مجازی (صوت و تصویر فراگیر مجازی) و در حوزه برودکست (شبکه‌های ماهواره‌ای، ایستگاه‌های رادیویی و تلویزیونی و...) در ایران،
۴. بزرگی ساختار و پرهزینه بودن سازمان (به لحاظ اداری و اجرایی)،
۵. به‌روز نبودن و فقدان ضمانت اجرای خط‌مشی،
۶. ابهام در وضعیت فعالیت‌های اقتصادی سازمان و پرداخت عوارض و مالیات،
۷. منابع مالی نامطمئن سازمان،
۸. جرم‌انگاری خاص و حمایت از حقوق مخاطبان،
۹. سخت بودن فرایند شکایت غیرقضایی،
۱۰. نامشخص بودن سلسله‌مراتب مسئولیت حقوقی،
۱۱. حمایت از حقوق مالی صدا و سیما، هنرمندان و بخش خصوصی ناشی از تولیدات رسانه‌ای آن.



جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این گزارش کلیات طرح مورد تحلیل قرار گرفت و ورود به جزئیات به بررسی‌های بعدی موکول شد. نتیجه کارشناسی در مورد کلیت طرح این است که با توجه به ناکارآمدی و مواجهه همه‌جانبه و مؤثر طرح نسبت به حل مسائل و مشکلات پیش‌روی سازمان و مغایرت‌های آن با برخی قوانین بالادستی از جمله قانون اساسی کلیات این طرح نمی‌تواند مورد تأیید قرار گیرد و اصلاحات جزئی آن نیز به دلیل تعدد مشکلات راه‌حل اساسی و کارآمد نیست. به‌عنوان مثال حتی ایده اصلی این طرح یعنی قدرت‌بخشی به شورای نظارت، دارای اشکالات کارشناسی و حقوقی می‌باشد. این ایده از منظر کارشناسی با مخاطرات ناشی از به چالش کشیده شدن استقلال این رسانه و امکان اختلال در امور جاری با مهیاسازی بستر دخالت در مسائل اجرایی، به‌علت دادن اختیارات گسترده تصویبی به شورای نظارت درگیر است. همچنین از منظر قانونی هم براساس نظریه تفسیری شورای نگهبان درباره اصل (۱۷۵) و نظر این شورا درباره مصوبه مجلس ششم، این ایده با اشکال قانون اساسی مواجه است.

همچنین این طرح درباره بسیاری از مسائل جدی و پربحث موضوع‌های مربوط به اداره و نظارت سازمان صدا و سیما ساکت و دارای ابهام است که مهم‌ترین آنها مواردی همچون رها ماندن مشکلات در ساختار اداره سازمان از نظر سیاستی و نظارت، به روز نبودن در نسبت تحولات مرتبط با شیوه و قواعد فعالیت بخش خصوصی و تنظیم‌گری آن در فضای مجازی و ورود کست خصوصاً در مسئله صوت و تصویر فراگیر، پیش‌بینی نکردن ضمانت اجرا برای خط‌مشی، ناتوانی در حفاظت از استقلال رسانه‌ای سازمان، نپرداختن

به حقوق مخاطبان، صدا و سیما و هنرمندان در تعامل با یکدیگر و ساختار بزرگ و اداره‌گران سازمان است. در نتیجه تصویب این طرح به صورت فعلی، عملاً به ناکارآمدی قانونی و اخلال بیش‌ازپیش در اداره سازمان صدا و سیما منجر خواهد شد. چنانچه به هر دلیلی کمیسیون محترم فرهنگی تصمیم به تصویب کلیات طرح کند، پیشنهاد اصلی این مرکز این است که کمیسیون از ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس استفاده کرده تا با استقراء دقیق مسائل صدا و سیما و بررسی همه‌جانبه توسط این مرکز طرح فعلی اصلاح کلی شده و پیش‌نویس کامل‌تری به کمیسیون ارائه شود.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۵۴۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران»

نام معاونت: مطالعات فرهنگی (گروه رسانه و فضای مجازی)

تهیه و تدوین: امین طیب طاهر

همکار: محمد جواهری تهرانی (دفتر حقوقی)

اظهار نظر کنندگان: سیدعلی محسنیان، مهدی ادیبان، محمد عبدالحسین زاده،

حسن کریمی فرد

ناظران علمی: مسعود فیاضی، صادق ستاری فرد، امین زاده حسین

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. رسانه

۲. صدا و سیما

۳. رسانه‌های خدمت عمومی

۴. مسائل اداره و نظارت



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۳/۱۲