

بررسی گزینه‌های سیاستی تعریف شخصیت حقوقی صدا و سیما

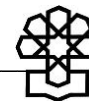
معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی
دفتر: مطالعات آموزش و فرهنگ

کد موضوعی: ۲۷۰
شماره مسلسل: ۱۶۵۵۱
مردادماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده اجرایی
۴.....	مقدمه
۵.....	سیر تحول ماهیت حقوقی صدا و سیما
۶.....	۱. ماهیت حقوقی رادیو و تلویزیون پیش از انقلاب اسلامی
۷.....	۲. ماهیت حقوقی صدا و سیما پس از انقلاب اسلامی، قبل از بازنگری در قانون اساسی
۸.....	۳. ماهیت حقوقی صدا و سیما پس از بازنگری در قانون اساسی
۸.....	چالش‌های ناشی از ابهام در شخصیت حقوقی صدا و سیما
۸.....	۱. اختلال در فرایندهای پرداخت حق الزحمه، جذب نیرو و انجام فعالیت
۹.....	۲. ابهام در وضعیت معافیت‌ها و عوارض
۱۰.....	۳. ابهام در امور معاملاتی، استخدامی و ساختار تشکیلات
۱۰.....	۴. ابهام در وضعیت حقوق کارکنان سازمان
۱۱.....	بررسی امکان‌های پیش رو برای ماهیت حقوقی صدا و سیما
۱۱.....	گزینه سیاستی اول - در حکم شرکت دولتی
۱۳.....	گزینه سیاستی دوم - سازمان خاص مستلزم تصریح نام
۱۸.....	گزینه سیاستی سوم - واحد سازمانی زیرمجموعه مستقیم مقام معظم رهبری
۲۱.....	گزینه سیاستی چهارم - در حکم مؤسسه دولتی
۲۴.....	جمع‌بندی و پیشنهاد
۲۶.....	منابع و مأخذ



بررسی گزینه‌های سیاستی تعریف شخصیت حقوقی صدا و سیما

چکیده اجرایی

یکی از مهم‌ترین مسائلی که سازمان صدا و سیما^۱ در طول دهه‌های گذشته با آن مواجه بوده و با اتخاذ تصمیمات و تفسیرهای قانونی جدیدتر، رفته‌رفته به یک معضل جدی تبدیل شده، مسئله ابهام و چندگانگی شکل حقوقی این سازمان است. چندوجهی شدن صورت حقوقی سازمان صدا و سیما، ابهاماتی را به وجود آورده که از یکسو موجب می‌شود، سازمان در انجام تکالیف خود دچار مشکل شود و با دخالت نهادها و سازمان‌های متعدد نتواند رسالت خود را به درستی انجام دهد و از سوی دیگر بهره‌وری این سازمان را تحت تأثیر قرار داده است.

این اشکالات و ابهامات هم در مواضع مدیران سازمان به عنوان مانع مطرح شده و هم در بررسی‌هایی که مراجع نظارتی و قضایی انجام داده‌اند، انعکاس یافته است. نمونه‌هایی از این مسائل و مشکلات که در گزارش تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از صدا و سیما، در آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، در رسیدگی‌هایی که در دیوان محاسبات کشور صورت گرفته و در بررسی‌هایی که سازمان بازرسی کل کشور انجام داده تا حد امکان در گزارش حاضر آمده است.

مجموعه قوانین و تفاسیر قانونی که به نوعی نشان‌هایی از ماهیت حقوقی این سازمان دارد، بیانگر چهار گزینه سیاستی برای صورت‌بندی شکل حقوقی سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران است. این مفروضات عبارتند از: ۱. سازمان در حکم شرکت دولتی است، ۲. سازمان ماهیت حقوقی خاص دارد و از الگوهای عام اداره کشور تبعیت نمی‌کند به همین دلیل شمول قوانین عمومی کشور بر آن مستلزم تصریح نام صدا و سیماست، ۳. سازمان زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری بوده و ۴. سازمان در حکم مؤسسه دولتی است. از میان این چهار رویکرد، سه گزینه اول به فراخور اقتضائات، مورد استناد مدیران صدا و سیما قرار گرفته، ولی گزینه چهارم با وجود اینکه بیش از یک دهه از قانونی شدن آن می‌گذرد، چندان مورد اعتنا نبوده است.

بررسی‌های انجام شده در این گزارش نشان می‌دهد، در حال حاضر شخصیت حقوقی صدا و سیما یک شخصیت چهار وجهی است که از چهار منبع هویت‌بخش، صورت حقوقی آن شکل گرفته است:

۱. در حکم شرکت دولتی،

۲. دارای قانون خاص، مستلزم تصریح نام،

۱. در این گزارش منظور از سازمان همان سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران است.

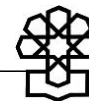
۳. واحد زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری،

۴. در حکم مؤسسه دولتی.

در شرایط کنونی هر یک از این وجوه به تناسب موقعیت و شرایط مختلف امکان استناد یافته است. بررسی تجربه قانونگذاری در طول پنج دهه اخیر درباره صدا و سیما نشان می‌دهد، یکی از دلایل ایجاد وضعیت فعلی شخصیت حقوقی صدا و سیما عدم صراحت قانونگذار در لحظه تصمیم‌گیری راجع به این سازمان است. اگر قانونگذار در ماده (۳۰) قانون اساسنامه صدا و سیما به جای اینکه کلیه قوانین مغایر قانون مزبور را لغو نماید، به صراحت قانون تشکیل رادیو و تلویزیون ملی ایران، مصوب ۱۳۵۰ را نسخ می‌کرد، هیچگاه برخی مدعی لزوم به تصریح نام صدا و سیما - برای اینکه این سازمان مشمول قوانین عام کشور شود - نمی‌شدند. در ماده (۱۳۸) قانون محاسبات عمومی ضمن اینکه این سازمان در حکم شرکت دولتی شناسایی شده، عبارت با رعایت قانون اداره مصوب ۱۳۵۹ نیز درج گردیده که همین امر موجب می‌شود تا سازمان صدا و سیما قواعد حسابرسی بر شرکت‌های دولتی را نپذیرد و با استناد به بند «۱۶» ماده (۹) آن قانون ضوابط خاص را بر خود جاری کند. همچنین در صورتی که در قانون مدیریت خدمات کشوری خصوصاً در ماده (۱۱۷)، دایره دستگاه‌های مستثنا توسعه داده نمی‌شد، استناد سازمان به این ماده نیز بلاموضوع می‌گردید. بنابراین برای رفع ابهاماتی که در مورد شخصیت حقوقی این سازمان به وجود آمده، قانونگذار می‌بایست هر آنچه مدنظر است در این سازمان اجرا شود - به دور از هرگونه عبارات و مفاهیم دو یا چندپهلوی مانند «در حکم شرکت دولتی» یا «در حکم مؤسسه دولتی» و امثال آن - را در متن قانون تصریح نماید.

در یک نگاه کلی باید گفت تعیین شخصیت حقوقی یک سازمان، منوط به فهم درست از چشم‌انداز، مأموریت و رسالت آن می‌باشد، حتی ابهام در شخصیت حقوقی هر سازمانی نیز ممکن است - در یک تحلیل علی - به کژفهمی، بدفهمی و یا نافهمی موارد مذکور بازگردد. به عنوان مثال جنس تعریف شرکت دولتی به موجب ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، بنگاه اقتصادی است. اما آیا به راستی جنس فعالیت‌های صدا و سیما و رسالت و مأموریتی که در قانون اساسی برای آن مشخص شده، بنگاهداری و یا در حکم آن است؟

از این منظر در مورد شکل حقوقی سازمان، چهار گزینه سیاستی مطرح است؛ اینکه باید سازمان در حکم مؤسسه‌ای دولتی قلمداد شود؛ یا آنکه بر موجودیت حقوقی خاص آن تأکید گردد به طوری که شمول قوانین عام کشور بر آن مستلزم تصریح نام آن باشد. اینکه به موجب ماده (۱۳۸) قانون محاسبات عمومی صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران - با رعایت قانون اداره صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۸ مجلس شورای اسلامی - در حکم شرکت دولتی محسوب



شود. در آخر اینکه به موجب نظر تفسیری شورای نگهبان، سازمان صدا و سیما دستگاهی زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری باشد که البته این مفهوم نیز در جای خود دلالت‌های حقوقی دارد.

همچنین به موجب ماده (۱) طرح اداره و نظارت بر سازمان صدا و سیما که به تصویب کمیسیون فرهنگی رسیده، «سازمان صدا و سیما، مؤسسه‌ای با شخصیت حقوقی مستقل شناخته شده که تابع قوانین و مقررات حاکم بر مؤسسات دولتی است، مگر در مواردی که در این قانون حکم خاصی ذکر شده باشد». این نحوه قانونگذاری دارای ابهامات و ایرادات زیر است:

۱. از آنجا که به موجب بند «۸» ماده (۶) این طرح تصویب ضوابط اجرایی، مالی، معاملاتی و استخدامی سازمان جزء وظایف هیئت امنای شمرده شده، بنابراین سازمان از این جهت مشمول قوانین و مقررات حاکم بر مؤسسات دولتی نخواهد بود، چراکه مقرر شده هیئت امنای سازمان این ضوابط را پس از پیشنهاد رئیس سازمان به تصویب برساند.

ایراد اساسی این نحوه قانونگذاری آن است که مسائل و مشکلات عمومی سازمان که قرار بود با تعیین شخصیت حقوقی آن حل و فصل شود به تعویق افتاده ضمن اینکه شکل‌گیری نهاد هیئت امنای نیز در جای خود اشکالات اساسی دارد.

۲. عبارت «مؤسسه‌ای با شخصیت حقوقی مستقل» در صدر ماده (۱) باعث می‌شود که صراحت ماده در خصوص تبعیت سازمان از قواعد مؤسسات دولتی از ابتدا دچار یک تعارض شود، ضمن اینکه ذیل این ماده نیز عبارت «مگر در مواردی که در قانون حکم خاصی ذکر شده باشد» به کار رفته که به نوعی وضعیت تخصیص اکثر، از قواعد مؤسسات دولتی را ایجاد نموده، زیرا در عمل قرار است ضوابط اجرایی، مالی، معاملاتی و استخدامی طبق این قانون توسط هیئت امنای تعیین شود.

در مجموع به نظر می‌رسد ابهامات و تعارضاتی که در متن ماده (۱) طرح وجود دارد، در عمل نیز نتواند ابهامات و تعارضات شخصیت حقوقی صدا و سیما را مرتفع سازد. بنابراین تأکید می‌شود همان‌طور که به موجب ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی از آنها نام برده شده در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شوند و با توجه به اینکه اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی نیز به صراحت به صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران اختصاص دارد، از این رو سازمان در حکم مؤسسه دولتی شناخته شود؛ بنابراین به منظور رفع ابهام و دوگانگی در تفسیر شخصیت حقوقی این سازمان، پیشنهاد می‌شود که به صراحت به «مؤسسه دولتی» بودن این سازمان تأکید شود. البته اتخاذ این رویکرد به این معنا نیست که سازمان استقلال خود را از دست داده و از این حیث زیرمجموعه قوه مجریه محسوب شود، بلکه مؤید این امر است که در تقسیم‌بندی‌هایی که مواد (۱-۴) قانون مدیریت خدمات کشوری از شکل حقوقی دستگاه‌های اجرایی ارائه نموده‌اند، سازمان صدا و سیما، وزارتخانه و یا شرکت دولتی و نهاد عمومی غیردولتی نبوده و لذا در حکم مؤسسه دولتی تلقی می‌گردد.

در نتیجه پیشنهاد می‌شود ماده (۱) طرح مصوب کمیسیون فرهنگی به شکل زیر اصلاح شود:

گزینه سیاستی مشخص این است که ماده (۱) طرح به نحو زیر اصلاح گردد:

ماده (۱) - در اجرای اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مؤسسه دولتی است.

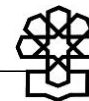
تبصره - عدم شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به صدا و سیما مستلزم تصریح خاص قانونگذار در هر مورد است.

مقدمه

یکی از مهم‌ترین مسائلی که سازمان صدا و سیما^۱ در طول دهه‌های گذشته با آن مواجه بوده و با اتخاذ تصمیمات و تفسیرهای قانونی جدیدتر، رفته‌رفته به یک معضل جدی تبدیل شده، مسئله ابهام و چندگانگی شکل حقوقی این سازمان است. چندوجهی شدن صورت حقوقی سازمان صدا و سیما، ابهاماتی را به وجود آورده که از یکسو موجب می‌شود، سازمان در انجام تکالیف خود دچار مشکل شود و با دخالت نهادها و سازمان‌های متعدد نتواند رسالت خود را به درستی انجام دهد و از سوی دیگر بهره‌وری این سازمان را تحت تأثیر قرار داده است.

در مورد اهمیت این مسئله در بین کارشناسان دو رویکرد وجود دارد. رویکرد نخست آن است که این مسئله جزء مسائل کلیدی سازمان به شمار نمی‌رود. استدلال این کارشناسان مبتنی بر این ادعاست که تعیین تکلیف شکل حقوقی تنها به روشن شدن وضعیت امور مالی، معاملاتی، اداری و استخدامی سازمان کمک خواهد کرد در حالی که این مسائل جزء موضوعات کلیدی سازمان به حساب نمی‌آیند. این کارشناسان معتقدند آنچه به عنوان مسئله کلیدی درباره سازمان صدا و سیما وجود دارد، ابهام در مأموریت و رسالت آن است که خود را در مسائل دیگر نشان می‌دهد. لذا مسائل مدیریتی، مختص صدا و سیما نیست و در سراسر نظام اداری کشور وجود دارد. از این رو اگرچه می‌توان شخصیت حقوقی سازمان را به صورت اساسی مورد مذاقه قرار داد و احیاناً در اهمیت آن نیز مبالغه کرد، ولی باید توجه داشت اساساً پذیرش هر یک از صورت‌های حقوقی برای سازمان، هیچ یک از مسائل کلیدی آن را حل نمی‌کند. به عنوان مثال، اگر بپذیریم که سازمان یک مؤسسه دولتی است یا بپذیریم که یک شرکت دولتی است، هر چند شفافیت بیشتری در برخی روابط و مناسبات ایجاد خواهد شد، لکن مسئله نظارت بر محتوا و دیگر مسائل بنیادین سازمان حل نمی‌شود. جالب اینکه بعضی سازمان‌هایی که وضعیت شخصیت حقوقی‌شان نیز روشن است گرفتار مسائلی مشابه با صدا و سیما از جمله مسئله نظارت هستند. بنابراین پرداختن به شخصیت حقوقی سازمان یک خطا از نوع انتخاب اشتباه اولویت است و در واقع حل این مسئله از نوع حل کردن یک مسئله درجه دوم به شمار می‌آید.

۱. در این گزارش منظور از سازمان همان سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران است.



رویکرد دیگری نیز در مورد اهمیت این موضوع وجود دارد و آن اینکه استقلال سازمان در گرو روشن شدن شکل حقوقی آن است. به عبارت دیگر، مسائل بغرنجی که سازمان صدا و سیما در انجام مأموریت‌های خود با آنها مواجه است و بیم آن می‌رود که سازمان را به روابط عمومی دستگاه‌های دولتی تبدیل کند، در گرو روشن شدن شکل حقوقی‌اش می‌باشد. از این جهت، شکل حقوقی یک سازمان تأثیر مستقیمی در نظام تأمین مالی آن دارد و همین موضوع نقش بنیادین در تعیین ماهیت حقوقی، محوریت سود یا خدمت، استقلال یا وابستگی سازمان و به تبع آن تعیین قلمرو مأموریت‌ها و چشم‌انداز واقعی سازمان خواهد داشت. این موضوع حتی در سبک زندگی و الگوهایی که صدا و سیما ترویج می‌کند نیز مؤثر خواهد بود.

در کل باید گفت اولاً، دیدگاه نخست ارتباط و پیوستگی که میان صورت حقوقی با مأموریت‌ها و رسالت سازمان وجود دارد را نادیده می‌گیرد، در حالی که می‌توان ادعا کرد حل مسائل کلیدی در گرو طراحی یک ساختار اداری - اجرایی صحیح است و در واقع همین زیرساخت‌های حقوقی و قانونی شرط لازم برای حل مسائل کلان و کلیدی سازمان به شمار می‌رود. ثانیاً، به هر رو با مهندسی معکوس طرح‌ها و پیش‌نویس لایحه‌ای که با موضوع صدا و سیما تهیه و تنظیم شده، می‌توان پی برد، اختلاف‌نظر جدی در زمینه شکل حقوقی و به تبع آن ماهیت حقوقی این سازمان وجود دارد که می‌بایست ابعاد آن روشن شود. ثالثاً، اگرچه سازمان‌هایی که ماهیت حقوقی روشنی دارند نیز با مسائل مدیریتی مشابه مسائل سازمان مواجهند، ولی وضع صدا و سیما از نظر شاخص‌های مذکور در شرایط بغرنج قرار گرفته؛ گواه این مطلب وضعیت حادی است که صدا و سیما از نظر نیروی انسانی، تأمین مالی، ساختار تشکیلاتی و معضلات نظارتی و غیره با آن مواجه است. رابعاً، اینکه حتی اگر با رویکرد عمل‌گرایانه نیز به این موضوع توجه کنیم، بالاخره این مسئله خواه تأثیرگذار باشد یا نباشد، از موضوعات اساسی است که در قانون اداره سازمان مانند قانون اداره هر سازمان دیگر می‌بایست با صراحت تکلیف آن مشخص شود.

سیر تحول ماهیت حقوقی صدا و سیما

در طول ۶۰ سال گذشته یعنی از زمان پیدایش رادیو و پس از آن تلویزیون در ایران، ماهیت حقوقی نهاد رادیو و تلویزیون به اقتضای شرایط اقتصادی، سیاسی و مطالبات اجتماعی و فرهنگی جامعه، دستخوش تحولاتی شده است. سیر تحولات این نهاد را می‌توان به سه دوره متناوب تقسیم کرد. در ادامه به بررسی تطور ماهیت حقوقی رادیو و تلویزیون در ایران در ادوار مختلف می‌پردازیم.

۱. ماهیت حقوقی رادیو و تلویزیون پیش از انقلاب اسلامی

قبل از انقلاب اسلامی «رادیو و تلویزیون ملی ایران» از ادغام تشکیلات رادیو با چهار شبکه تلویزیونی ایجاد شده بود. فارغ از تشکیلات رادیو، سرمایه‌گذاران چهار شبکه تلویزیونی به ترتیب ذیل مقرر گردید؛ «تلویزیون خصوصی ایران» که متعلق به حبیب‌الله ثابت پاسال از سرمایه‌داران وابسته به دربار بود؛ «تلویزیون آموزش تهران» که زیر نظر وزارت آموزش و پرورش افتتاح شده بود؛ «تلویزیون ملی» که با همکاری یک گروه فرانسوی در ایران ایجاد شده بود^۱ و «تلویزیون ارتش ایالات متحده آمریکا» که در سال ۱۳۳۹ با دریافت اجازه از دولت ایران، فرستنده یک کیلوواتی را در تهران افتتاح کرد.^۲ ولی از آنجا که نخستین بار بخش خصوصی، تلویزیون را در سال ۱۳۳۷ به کشور وارد کرده بود، اداره آن ابتدا مدلی تجاری داشت که مبتنی بر پخش آگهی بازرگانی بود. همین مبنای باعث شده بود که در قوانین بعدی نیز، این وجه درآمدزا در اداره نهاد تلویزیون مورد توجه مضاعف قرار گرفته و در شکل‌گیری ماهیت حقوقی این سازمان نیز مؤثر باشد. به همین جهت در نخستین قانون مصوب برای سازمان تلویزیون ملی ایران در تاریخ ۱۳۴۶/۴/۶، تصریح شد که در کشور سازمانی به نام سازمان تلویزیون ملی ایران وابسته به وزارت اطلاعات تشکیل می‌شود. سازمانی که دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و طبق اصول بازرگانی اداره می‌شود.^۳

پس از آن نیز هنگامی که دولت در اوایل دهه ۵۰ تصمیم گرفت تا سیاست تمرکز بر اداره تلویزیون‌ها را در پیش گرفته و رادیو و تلویزیون‌های متعدد را برچیده و در انحصار خویش قرار دهد، در ماده (۳) قانون تشکیل سازمان رادیو تلویزیون ملی ایران^۴ اذعان می‌دارد که سازمان به صورت شرکت سهامی اداره می‌شود. در ادامه این قانون آمده، سازمان و کلیه شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به آن تابع این قانون و مقررات اساسنامه خود می‌باشند. همچنین در مواردی که اساسنامه‌های مربوط مسکوت باشد طبق قانون تجارت عمل خواهد شد. این سازمان از هر لحاظ استقلال کامل داشته و مشمول قوانین و مقررات عمومی مربوط به مؤسسات دولتی و وابسته به دولت نمی‌باشد مگر آنکه در قانون صراحتاً از این سازمان اسم برده شود.

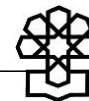
شایان توجه است، به‌رغم اینکه این سازمان به عنوان یک شرکت سهامی شناخته شده، با این حال ماده (۱۲) قانون مذکور دولت را مکلف نموده هر سال به تناسب نیازمندی‌های سازمان، اعتبار لازم را به عنوان کمک در بودجه کل کشور منظور نماید. همچنین در این قانون تلاش شده ساختار شرکتی نیز برای سازمان رادیو و تلویزیون ملی ایران پیش‌بینی شود به همین جهت مطابق این قانون

۱. سیدجمال‌الدین اکبرزاده جهرمی، پساتلویزیون در ایران، پیامدهای همگرایی بر سیاستگذاری رسانه‌ای، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات، تهران، ۱۳۹۵، ص ۸.

۲. مهدی محسنیان‌راد، ایران در چهار کوهکشان ارتباطی، جلد سوم، چاپ چهارم، انتشارات سروش، ص ۱۴۹۲.

۳. صدر ماده‌واحد قانون تشکیل سازمان تلویزیون ملی ایران، مجموعه قوانین و مقررات سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، تهران، صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، معاونت امور مجلس و استان‌ها، سروش، ۱۳۸۲.

۴. مصوب ۱۳۵۰/۳/۲۹ مجلسین سنا و ملی.



مجمع عمومی سازمان مرکب از وزیر اطلاعات، وزیر دارایی و وزیر پست و تلگراف و تلفن بوده که مقرر داشته ریاست مجمع با وزیر اطلاعات^۱ باشد. در قانون مزبور یک شورای عالی نیز برای سازمان در نظر گرفته شده است.

۲. ماهیت حقوقی صدا و سیما پس از انقلاب اسلامی، قبل از بازنگری در قانون اساسی

روند سیاست‌های مبتنی بر تمرکز با اندکی نوسان پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز درباره صدا و سیما تداوم یافته و سازمان رادیو تلویزیون ملی ایران به سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی تغییر نام می‌دهد. همچنین در ماده (۲) اساسنامه آن تصریح شد که سازمان و واحدهای تابعه و مؤسسات اداری وابسته به آن، از لحاظ اداری و مالی و استخدامی تابع قانون اداره صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران و مقررات این اساسنامه می‌باشند؛ لکن شرکت‌های متعلق یا وابسته به سازمان، تابع اساسنامه‌های مربوط که به تصویب شورای سرپرستی می‌رسد، خواهد بود و در مواردی که اساسنامه‌های مربوطه مسکوت باشد، طبق قانون تجارت عمل خواهد شد.

حدود چهار سال بعد، یعنی در قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، در ماده (۱۳۸) تأکید می‌شود که صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران با رعایت قانون اداره صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۸ مجلس شورای اسلامی از نظر شمول این قانون در حکم شرکت دولتی محسوب می‌شود.

شایان ذکر است از عبارت «از نظر شمول این قانون در حکم شرکت دولتی محسوب می‌شود» این گونه استنباط می‌شود که این سازمان ماهیتاً شرکت دولتی نیست؛ زیرا به لحاظ ساختار و سازوکارها و گردش کار، ضوابط شرکت دولتی در آن ساری و جاری نیست و تنها از نظر اجرای قانون محاسبات عمومی و حسابرسی، با آن مشابه یک شرکت دولتی رفتار می‌شود.

تا اینجا مشخص شد که سازمان مزبور از نظر اجرای مقررات مالی و محاسباتی موضوع قانون محاسبات عمومی در حکم شرکت دولتی است، اما از نظر اداری و استخدامی، خاص و تابع قوانین اداره و اساسنامه می‌باشد. بنابر تفسیر برخی کارشناسان، سازمان از نظر شمول قوانین عمومی کشور مستلزم تصریح نام است. به این معنا که قوانین عام کشور در صورتی در این سازمان اجرا می‌شود که آشکارا عبارت «صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران» در مواد مربوط به تابعان قانون، قید شود. در غیر این صورت قوانین عام، شامل صدا و سیما نخواهد بود. همچنین ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه بر اساس همین مبنا به نام صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران تصریح نموده است. در این خصوص باید توجه داشت که مطابق بند «۹» ماده (۱۶) اساسنامه سازمان، بررسی و تصویب آیین‌نامه‌های مالی،

معاملاتی، اداری و استخدامی و شرکت‌های تابعه آن، از جمله وظایف و اختیارات شورای سرپرستی بوده و سابقاً بدین نحو قوانین و مقررات خاص برای صدا و سیما تصویب شده است.

۳. ماهیت حقوقی صدا و سیما پس از بازنگری در قانون اساسی

پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و تأکید بر تمرکز در مدیریت سازمان، همچنان ابهام در شکل حقوقی آن باقی ماند. در بازنگری اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی عزل و نصب رئیس سازمان بر عهده رهبری گذاشته شد و این امر در جزء «ج» بند «۶» اصل یکصد و دهم تصریح گردید که عزل، نصب و قبول استعفای رئیس سازمان صدا و سیما جزء وظایف و اختیارات رهبری است. بر این اساس تلقی جدیدی از شخصیت حقوقی سازمان به وجود آمد، مبنی بر اینکه نهاد صدا و سیما زیر نظر مستقیم رهبری اداره می‌شود. تفسیر فوق تا جایی گسترش یافت که برخی صدا و سیما را به عنوان یک واحد سازمانی زیر نظر مستقیم رهبری دانسته و به ابعاد ابهام‌آلود ماهیت حقوقی آن افزودند. همچنین بر اساس ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری که در سال ۱۳۸۶ به تصویب رسید، کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی از آنها نام برده شده، در حکم مؤسسه دولتی به حساب می‌آیند. بدین ترتیب اداره‌کنندگان سازمان برداشتی چندوجهی از شکل حقوقی صدا و سیما ایجاد کردند که به فراخور وضعیت‌هایی که در آن قرار می‌گیرند، امکان استدلال بر مبنای هر یک از آن اشکال حقوقی، وجود خواهد داشت. این وجوه عبارتند از:

۱. در حکم شرکت دولتی،

۲. دارای قانون خاص و مستلزم تصریح نام،

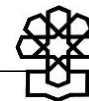
۳. واحد زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری،

۴. در حکم مؤسسه دولتی.

چالش‌های ناشی از ابهام در شخصیت حقوقی صدا و سیما

۱. اختلال در فرایندهای پرداخت حق الزحمه، جذب نیرو و انجام فعالیت

تفسیرهای مختلف از ماهیت حقوقی باعث شده که اختلال‌هایی در فرایند اداره سازمان پیش آید. از این منظر نظام پرداخت، جذب نیرو و انجام فعالیت‌ها تحت تأثیر این ابهام بوده و پیشبرد مأموریت‌های سازمان را دشوار می‌سازد. با نگاهی بر قوانین بودجه سالیانه، از یکسو صدا و سیما مانند یک مؤسسه یا سازمان دولتی ردیف مستقل بودجه‌ای (به شماره ۲۸۳۵۰۰) دارد و در کنار دستگاه‌های دولتی اعتبار دریافت می‌کند و از سوی دیگر در پیوست ۳ قوانین بودجه مربوط به شرکت‌های دولتی، به عنوان یک شرکت دولتی زیانده همواره تعریف شده است. اشکالی که سبب ابهام در نوع اعتبارات بودجه‌ای



سازمان می‌شود این است که به موجب اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور - بر اساس نظریه تفسیری شورای نگهبان^۱ - تنها در بخش اعتباراتی که از منابع عمومی تأمین می‌شود، اجازه حسابرسی دارد؛ به عبارت دیگر دیوان نمی‌تواند به درآمدهای اختصاصی - هم از جهت منابع و هم از جهت مصارف - رسیدگی کند. در مقابل، اگر شخصیت حقوقی صدا و سیما را شرکت دولتی تلقی نماییم، سازمان حسابرسی - که زیر نظر وزارت اقتصاد و دارایی است - می‌بایست بر مبنای اصول و ضوابط حسابداری و حسابرسی، اعتبارات منابع و مصارف سازمان را رسیدگی کند که در عمل این اتفاق هم نمی‌افتد؛ چراکه بر مبنای تفویض اختیار رهبری به رئیس سازمان، تمامی اختیارات شورای سرپرستی که از جمله آنها تعیین حسابرس و بازرس می‌باشد، به وی واگذار شده است.^۲ رئیس سازمان نیز این مسئولیت مهم را به یک اداره کل در داخل سازمان واگذار کرده است. بنابراین نه دیوان محاسبات و نه سازمان حسابرسی، نظارتی بر درآمدهای اختصاصی سازمان صدا و سیما ندارند و وضعیت نظارت بر اعتبارات منابع و مصارف درآمدهای اختصاصی نامشخص است. این اشکال به تعبیر دیگر در متن گزارش تحقیق و تفحص از سازمان صدا و سیما نیز انعکاس داشته است. در آن گزارش آمده «در سازمان صدا و سیما خلط این اختیارات - وضع مقررات، ضوابط و آیین‌نامه‌ها - با امور اجرایی موجب شده تا در نتیجه خلأ قانونی اداره صدا و سیما اساسنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها توسط سازمان تهیه و تصویب شود که در آن قوانین و مقررات جاری کشور پیروی نگردد. مثلاً برای حسابرسی به جای انتخاب سازمان حسابرسی کشور که حسابرس قانونی دولت محسوب می‌شود بر خلاف مقررات حسابرس داخلی به عنوان حسابرس قانونی انتخاب گردیده که در نتیجه نظارت قانونی سازمان حسابرسی ممکن نشده است».^۳

۲. ابهام در وضعیت معافیت‌ها و عوارض

یکی از مهم‌ترین مشکلاتی که وجود قوانین متعدد و بعضاً متعارض درباره ماهیت حقوقی سازمان صدا و سیما ایجاد نموده، ابهام در وضعیت معافیت‌ها و پرداخت عوارض سازمان می‌باشد. به عنوان مثال، در برخی استان‌ها به استناد ماده (۱۴) قانون رادیو و تلویزیون ملی ایران مصوب ۱۳۵۰/۳/۲۹ - که اذعان می‌دارد سازمان از پرداخت هرگونه عوارض شهرداری معاف است و مشمول معافیت مذکور در ماده (۲۶) قانون نوسازی و عمران شهری نیز خواهد بود - سازمان صدا و سیما را معاف از پرداخت هزینه‌های مربوط به شهرداری می‌دانند؛ چراکه قانون مزبور در این مورد صریحاً نسخ نشده و بنابراین

۱. نظریه تفسیری شماره ۷۵/۲۱/۱۱۱۶ مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۴ شورای نگهبان: اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است.

۲. بند «۶» ماده (۱۶) وظایف و اختیارات شورای سرپرستی: انتخاب بازرس و حسابرس.

۳. متن گزارش طرح تحقیق و تفحص از سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران که پس از ارائه آن توسط هیئت تحقیق و تفحص، طی سه جلسه متوالی در کمیسیون فرهنگی، مورد بحث و بررسی و اصلاح قرار گرفت و در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۲/۲ کمیسیون با اکثریت آرا به تصویب رسید و در صحن علنی مجلس قرائت شد.

هم قابل استناد بوده و هم مجراست. در حالی که در برخی استان‌های دیگر، مراکز صدا و سیما را مشمول قوانین عمومی کشور مانند قانون لغو ماده (۹۰) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۳/۱۱/۹ مجلس شورای اسلامی^۱ تلقی کرده و از این‌رو هزینه‌های شهرداری و اخذ مجوز را از آن مراکز دریافت می‌کنند.^۲

۳. ابهام در امور معاملاتی، استخدامی و ساختار تشکیلات

از نظر مسائل معاملاتی اگرچه در قانون برگزاری مناقصات نام سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران ذکر شده و سازمان مفاد آن را رعایت می‌کند، ولی به موجب بند «و» ماده (۲۹) قانون مذکور^۳ که موارد عدم الزام به برگزاری مناقصه را بیان نموده، سازمان صدا و سیما خود را از شمول این قانون مستثنا می‌داند. از این‌رو مشخص نیست قلمرو معاملات و فعالیت‌هایی که از قانون فوق مستثنا هستند، شامل چه مواردی است. همچنین به لحاظ استخدامی سازمان صدا و سیما خود را مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری ندانسته و از آن تبعیت نمی‌کند که از این منظر مشکلاتی برای کارکنان سازمان ایجاد شده است.^۴

از نظر ساختار تشکیلات نیز سازمان ضوابط مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری را نپذیرفته است. در این مورد باید توجه داشت، اگرچه تا حدی این استدلال مورد پذیرش است که مقتضی سازمان‌های رسانه‌ای انعطاف‌پذیری در امور اداری است و به اقتضای عملیات رسانه‌ای می‌بایست شکل جدیدی به خود بگیرند؛ با این حال ابهام در ماهیت حقوقی سازمان باعث شده، هیچگاه ساختار آن بر اساس الگوهای عام اداره کشور مورد نقد و بررسی قرار نگیرد. این مسئله باعث شده با گذشت زمان تعداد زیادی از نیروهای انسانی سازمان در بخش ستاد و پشتیبانی متراکم شود.

۴. ابهام در وضعیت حقوق کارکنان سازمان

نمونه‌ای از ابهاماتی که شخصیت حقوقی سازمان صدا و سیما ایجاد نموده در پرونده افزایش حقوق کارکنان آن انعکاس یافته است. در اواخر دوره ریاست اسبق سازمان صدا و سیما پس از چندین سال که هیچ افزایشی در حقوق و مزایای کارکنان صورت نگرفت به یک باره در اواخر دوره ریاست، کلیه ارتقای حقوق و دستمزد معوق کارکنان به جریان افتاد که این امر مورد ایراد دیوان محاسبات قرار

۱. از تاریخ اول فروردین‌ماه سال ۱۳۶۴ ماده (۹۰) قانون محاسبات عمومی لغو و کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها موظفند هر نوع عوارض متعلقه را به شهرداری‌ها پرداخت نمایند.
 ۲. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به: آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه‌های شماره ۸۱/۴۶۱ و دادنامه شماره ۸۷/۸۴۳.

<http://divan-edalat.ir/aho-print/3627>

۳. خدمات فرهنگی و هنری، آموزشی و ورزشی و نظایر آن به تشخیص و مسئولیت وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی که امکان برگزاری مناقصه مقدور نباشد با رعایت صرفه و صلاح کشور.
 ۴. مطابق برخی اظهارات، قریب به ۱۲ هزار نفر در بخش‌های مختلف صدا و سیما، بدون اینکه رابطه استخدامی، بیمه، مزایا و حقوق آنها در چارچوب مشخصی تعریف شده باشد، مشغول به کار هستند.



گرفت. استدلال حسابرسی دیوان محاسبات این بود که مطابق قانون برنامه پنجم توسعه، باید افزایش حقوق، در هیئت وزیران و شورای حقوق و دستمزد تصویب شود^۱ و چون این گردش کار در مورد سازمان صدا و سیما طی نشده، بنابراین از این حیث تخلف صورت گرفته است. در حالی که استدلال سازمان صدا و سیما این بود که به موجب حکم رهبری، وظایف شورای سرپرستی به رئیس سازمان تفویض شده و از این جهت رئیس سازمان این اختیار را داشته تا پس از چند سال - که حقوق کارکنان صدا و سیما بر خلاف حقوق کارکنان دولت افزایش نیافته - در مورد آیین‌نامه حقوق و دستمزد تصمیم‌گیری کند،^۲ با این حال در دادسرای دیوان محاسبات رأی بر تخلف سازمان صادر شد. بنابر حکم صادره به سازمان تکلیف شد، وجوه دریافتی یا از کارکنان بازپس گرفته شود و یا در صورت عدم امکان، وجوه از مقام مسئولی که این دستور را صادر کرده و یا اجرا نموده، مسترد گردد. در دادگاه تجدیدنظر مجدداً دعوی حسابرسی دیوان محاسبات تأیید شد؛ این رأی مورد اعتراض سازمان قرار گرفت و در نهایت در شعبه هم‌عرض تجدیدنظر، سازمان تبرئه شد. همان طور که بررسی این موارد نشان می‌دهد هر دو استدلال فوق در جای خود درست است، ولی به دلیل عدم صراحت قانون، برداشت‌های مختلفی از آن صورت می‌گیرد. به نظر می‌رسد ریشه این قبیل اختلافات وجود قوانین متعدد است؛ زیرا سازمان خود را در تبعیت از قوانین عمومی کشور مستلزم تصریح نام می‌داند در حالی که برداشت مراجع نظارتی این گونه است که قوانین عام کشور مانند قانون توسعه کشور حتی بدون تصریح نام هم شامل حال سازمان صدا و سیما می‌شود.

بررسی امکان‌های پیش رو برای ماهیت حقوقی صدا و سیما

گزینه سیاستی اول - در حکم شرکت دولتی

مستند این گزینه سیاستی ماده (۱۳۸) قانون محاسبات عمومی است که به موجب آن سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران با رعایت قانون اداره صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۸ مجلس شورای اسلامی از نظر شمول، در حکم شرکت دولتی محسوب می‌گردد. در قوانین بودجه سنواتی نیز سازمان در پیوست ۳ هرساله به عنوان شرکت دولتی زیانده درج شده و کمک زیان خود را طبق ماده (۶۹) قانون محاسبات عمومی دریافت کند.

۱. ماده (۵۰) - الف - هیئت وزیران به عنوان مرجع تصویب افزایش سالیانه ضریب حقوق کارکنان مشمول و غیرمشمول قانون مدیریت خدمات کشوری (به نحوی که درج تفاوت تطبیق موضوع فصل دهم قانون مذکور مانع افزایش نباشد) و تصویب افزایش جداول و امتیازات و میزان فوق‌العاده‌های موضوع فصل دهم قانون مذکور از جمله تسری فوق‌العاده ایثارگری در مورد فرزندان شهدا حداکثر تا پنجاه درصد (۵۰٪) و تعیین عیدی و پاداش ۶ ماهه فقط برای کارکنانی که به تشخیص دستگاه مربوط خدمات برجسته انجام داده‌اند و تعیین موارد و سقف کمک‌های رفاهی مستقیم و غیرمستقیم با رعایت ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، تعیین می‌گردد. مصوبات هیئت وزیران، شورای حقوق و دستمزد و شورای توسعه مدیریت در سقف اعتبارات مصوب مندرج در بودجه‌های سنواتی است.

۲. ماده (۱۶) بند «۹» - بررسی و تصویب آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری و استخدامی سازمان و شرکت‌های تابعه از جمله وظایف و اختیارات شورای سرپرستی است که با حکم رهبری به رئیس سازمان صدا و سیما تفویض شده است.

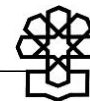
تحلیل پیشنهاد

به منظور تحلیل و بررسی این گزینه سیاستی باید توجه داشت ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری که شرکت دولتی را تعریف نموده، جنس و ماهیت شرکت دولتی را بنگاه اقتصادی می‌داند. لذا مطابق این تعریف شرکت دولتی عبارت است از: بنگاه اقتصادی که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت - که بر اساس سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد - ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. دقت در تعریف شرکت دولتی به خوبی نشان می‌دهد که هیچ یک از اجزای تعریف فوق با جایگاه سازمان صدا و سیما سازگار نیست و حتی ساختار و تشکیلات سازمان نیز با ساختار شرکت‌های دولتی هماهنگ نمی‌باشد. جالب اینکه نه تنها به لحاظ ماهوی و شکلی هیچ جزء سازمان صدا و سیما شباهتی به شرکت دولتی ندارد، بلکه سازمان حتی به قواعد «در حکم شرکت دولتی» بودن از جمله حسابرسی توسط سازمان حسابرسی وزارت اقتصاد و دارایی نیز تمکین ننموده است و رئیس سازمان که اختیارات شورای سرپرستی را نیز داراست، خود حسابرس و بازرس را تعیین می‌نماید.

از سوی دیگر درباره اینکه چرا در قانون محاسبات عمومی سازمان صدا و سیما در حکم شرکت دولتی شناخته شده و اینکه این مفهوم چه کمکی به حل مسائل سازمان کرده، ابهامات زیادی وجود دارد؛ آیا به راستی سازمان صدا و سیما بنگاه اقتصادی است؟ اگر سازمان صدا و سیما در حکم بنگاه اقتصادی مفروض گرفته شود در آن صورت منفعت عمومی را تأمین خواهد کرد؟ آیا مدیران صدا و سیما از تسلط و مهارت کافی برای بنگاهداری برخوردارند و می‌توانند از این حجم عظیم امکانات و منابع عمومی به خوبی بهره‌برداری کنند؟ اگر چنین است پس چرا سازمان به لحاظ مالی زیانده محسوب شده و هرساله کمک‌زیان دریافت می‌کند؟

باید توجه داشت که تلقی شرکت دولتی بودن سازمان صدا و سیما و در نتیجه افزایش انتظار درآمدزایی از آن، که به نوعی در قوانین بودجه سنواتی با افزایش سقف درآمد اختصاصی در تأمین اعتبارات سازمان مشاهده می‌شود، در جای خود پیامدهای زیانباری به دنبال دارد؛ به طوری که امروزه برخی معتقدند سازمان رسالت‌ها و مأموریت‌های اصیل خود را رها کرده و به فروش آنتن و پخش بی‌ضابطه آگهی‌های تجاری و بازرگانی، روی آورده است. این موضوع یک معضل جدید در اداره سازمان صدا و سیما به شمار می‌رود.^۱ بر این اساس، تشدید روند تغییر جایگاه سازمان صدا و سیما از رسانه عمومی به بنگاه اقتصادی، درهم ریختن مرز میان محتوا و آگهی در رسانه‌های ایران و به دنبال آن کاهش سطح اعتماد عمومی و تغییر نقش صدا و سیما از رسانه ملی به روابط عمومی سازمان‌ها و شرکت‌ها، نتایج خواسته و ناخواسته فراگیر شدن تصور ماهیت شرکت دولتی از سازمان صدا و سیما

۱. آینده پژوهی ایران ۱۳۹۶، مرکز بررسی‌های استراتژیک، بهار ۱۳۹۶، ص ۹۹.



است. به هر روی، شرکت دولتی بودن یا در حکم شرکت دولتی قلمداد شدن سازمان، آن را در موقعیت متناقض قرار خواهد داد که در نهایت این وضعیت به هر جهت زیان‌بار است.

همان طور که از تعریف «شرکت دولتی» در ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری برداشت می‌شود، مفهومی است که در ادبیات حقوقی برای آن دسته از سازمان‌هایی که ماهیت انتفاعی، سودآور^۱ و درآمدزا داشته باشند، به کار برده می‌شود. سازمان صدا و سیما اگرچه جزء سازمان‌هایی است که از ابزارهای تأمین مالی برخوردار می‌باشد، ولی تصور این شکل حقوقی، این سازمان را در یک وضعیت متناقض قرار خواهد داد که از هر سو به آن بنگریم زیان عمومی برای کشور دربر خواهد داشت.

علاوه بر این با استناد به ماده (۳۰۰) قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۸/۱۲/۲۴ که تصریح می‌کند، شرکت‌های دولتی تابع قوانین تأسیس و اساسنامه‌های خود می‌باشند و فقط نسبت به موضوعاتی که در قوانین و اساسنامه‌های آنها ذکر نشده تابع مقررات این قانون می‌شوند و با توجه به اینکه مقررات سازمان صدا و سیما نسبت به زیانده بودن سکوت کرده، بنابراین می‌توان نتیجه گرفت سازمان در مورد زیانده بودن می‌بایست تابع مفاد قانون تجارت باشد. از سوی دیگر وفق ماده (۱۴۱) قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت که اذعان می‌دارد چنانچه حداقل نصف سرمایه شرکت از میان برود (یعنی زیانده باشد) بایستی یا سرمایه شرکت به اندازه سرمایه موجود کاهش یابد و یا به کل منحل شود، بنابراین عملاً سازمان صدا و سیما با توجه به اینکه یک شرکت زیانده می‌باشد ادامه فعالیت آن به صورت شرکت دولتی در چارچوب قانون تجارت با ابهام مواجه است. در نتیجه این گزینه برای تعریف شخصیت حقوقی سازمان مناسب نیست.

گزینه سیاستی دوم - سازمان خاص مستلزم تصریح نام^۲

مستند این گزینه سیاستی ماده (۲) قانون اساسنامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۲/۷/۲۷ مجلس شورای اسلامی است که به موجب آن سازمان و واحدهای تابعه و مؤسسات اداری وابسته به آن، از لحاظ اداری و مالی و استخدامی تابع قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و مقررات این اساسنامه می‌باشند. همچنین به موجب ماده (۳) قانون تشکیل رادیو و تلویزیون ملی ایران، مصوب ۱۳۵۰/۳/۲۹ سازمان دارای شخصیت حقوقی است و به صورت شرکت سهامی اداره می‌شود، این سازمان از هر لحاظ استقلال کامل داشته و مشمول قوانین و

1. Forprofit

۲. شایان توجه است عبارت مستلزم تصریح نام با مستلزم ذکر نام از نظر آثار حقوقی متفاوت است در مواردی که شمول قوانین عام بر دستگاه مستلزم تصریح نام می‌باشد در صورتی دستگاه مربوطه مشمول قانون عام خواهد شد که صریحاً از دستگاه مشمول نام برده شود مثلاً اسم صدا و سیما صریحاً درج شود در غیر این صورت قانون عام شامل آن دستگاه نخواهد شد. در حالی که در مواردی که شمول قوانین عام بر يك دستگاه مستلزم ذکر نام باشد چنانچه عنوان دسته‌بندی كلي دستگاه هم درج شود مثلاً گفته شود دستگاه‌های در حکم شرکت دولتی مشمول قانون عام می‌باشند در این صورت قانون عام شامل صدا و سیما خواهد شد. مدیران سازمان با استناد به ماده (۲) قانون تشکیل رادیو و تلویزیون ملی مصوب ۱۳۵۰ این دستگاه را مستلزم تصریح نام می‌دانند.

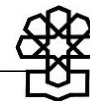
آیین‌نامه‌ها و مقررات عمومی مربوط به مؤسسات دولتی و وابسته به دولت، نمی‌باشد مگر آنکه در قانون صراحتاً از این سازمان اسم برده شود. سازمان و کلیه شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به آن تابع این قانون^۱ و مقررات اساسنامه خود می‌باشند و در مواردی که اساسنامه‌های مربوط مسکوت باشد طبق قانون تجارت عمل خواهد شد. ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه نیز بر همین مبنا سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران را به عنوان دستگاه‌های مستلزم تصریح نام برشمرده و از آن نام برده است.

تحلیل پیشنهادهای

۱. این گزینه سیاستی بیشتر از طرف مدیران سازمان مطرح می‌گردد. استدلال طرفداران آن است که رسانه ماهیتی سیال داشته و نیاز دارد تا به سرعت با شرایط روز، صفت‌بندی جدید ایجاد کند؛ البته ممکن است در اجرای این مهم تاکنون موفق نبوده باشد، ولی قاعدتاً ماهیتی که می‌بایست در سازمان حاکم باشد، چنین است. مضافاً در آینده این سرعت عمل نیز باید بیشتر باشد. در حال حاضر قوانین موجود اجازه عکس‌العمل سریع را از سازمان سلب کرده است. به عنوان مثال ایجاد یک پست سازمانی برای استخدام یک نیرو در ساختار دولت حداقل یک تا سه سال زمان لازم دارد و گردش کار ایجاد یک پست حداقل پس از طی شدن یک قانون بودجه صورت می‌گیرد تا به تصویب برسد. طی شدن این بازه زمانی برای مواردی چون شرح وظایف نیز ساری و جاری است. در حالی که در مورد صدا و سیما در چهار سال اخیر دو بار تغییر اساسی و عمده در ساختار و تشکیلات روی داده و این به دلیل واکنش متناسب ساختار با تحولات رسانه‌ای بوده است. بنابراین چه در قانونگذاری عمومی برای کشور و چه قانونگذاری اختصاصی، می‌بایست انعطاف‌پذیری و سیالیت قوانین و مقررات در مورد سازمان صدا و سیما مدنظر قرار گیرد.

البته سازمان صدا و سیما باید نظارت‌پذیر و پاسخگو باشد و به تخلفاتش رسیدگی شود، ولی در عین حال نباید انعطاف‌پذیری و سیالیت آن نیز نادیده گرفته شود. شایان ذکر است نظارت بر این امور تنها از طریق نظارت پسینی ممکن خواهد بود (نه نظارت پیشینی و نظارت حین فعالیت). کارشناسانی که گرایش به این گزینه سیاستی دارند، معتقدند در حال حاضر سازمان در شرایطی قرار گرفته که برای دست‌اندرکاران کاملاً مسجل شده که چه قوانینی باید رعایت شود؛ مثلاً اینکه قانون مناقصات باید بر اساس چه ضوابطی اجرا شود و یا اینکه در سازمان هیچ وجهی خارج از شمول نبوده و همه اعتبارات مشمول قانون محاسبات می‌باشند. بنابراین قوانین عامی که دفعتاً ایجاد می‌شود سازمان را دچار تنش خواهد کرد.

۱. قانون تشکیل رادیو و تلویزیون ملی ایران، مصوب ۱۳۵۰/۳/۲۹ مصوب مجلس سنا و مجلس شورای ملی.



یک نمونه از مشکلاتی که اجرای قوانین عمومی جدید در سازمان صدا و سیما ایجاد نموده است، قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان است که شامل سازمان هم می‌شود.^۱ با اجرای این قانون ۱۵۰ تا ۲۰۰ نفر از مدیران سازمان مشمول عدم به کارگیری شده که این امر می‌تواند باعث اختلال در فعالیت‌های سازمان شود. این گروه از کارشناسان معتقدند این قبیل قوانین در سازمان صدا و سیما برخلاف سایر دستگاه‌ها در زمان کوتاهی بر روی پخش تأثیر مستقیم می‌گذارد و آن را در حالت نیمه تعطیل قرار می‌دهد. از سوی دیگر اجرای قوانین عمومی در مورد سازمان موجب می‌شود جسارت و جرئت و حریت برنامه‌سازی از مدیران آن گرفته شود.

نمونه‌ای دیگر از این دست قوانین خاص سازمان صدا و سیما این است که برخلاف سایر دستگاه‌ها که کارمندان با ۳۰ سال خدمت بازنشسته می‌شوند، در سازمان صدا و سیما طول مدت خدمت برای کارکنان ۲۵ سال می‌باشد. در این خصوص ادعا می‌شود در سازمان فرد بازنشسته، به عنوان نیروی از کار افتاده تلقی نمی‌شود و قرار است بعد از بازنشستگی به فعالیت‌های هنری و تولیدی خود خارج از محیط سازمان ادامه دهد و مهارت‌هایی را که تاکنون کسب نموده، تداوم بخشد. لذا سازمان روندهای متفاوتی از روش‌های معمول را ایجاد نموده است.

۲. در ادامه طرفداران این گزینه سیاستی اظهار می‌کنند، برخی تکالیف عمومی که برای دستگاه‌های اجرایی کشور لازم‌الاجراست، در صورت دارا بودن بار مالی، توسط خود دولت تأمین اعتبار می‌شود؛ ولی سازمان صدا و سیما برای انجام همین تکالیف با مشکل تأمین اعتبارات مواجه خواهد شد. به عنوان مثال در صورت ایجاد تکلیف قانونی به افزایش حقوق کارکنان یا بازنشستگان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری، برای دستگاه‌های دولتی اتفاقی نخواهد افتاد، زیرا خود دولت اعتبار آن را تأمین خواهد کرد، ولی سازمان صدا و سیما به این دلیل که اعتبارات دولتی تخصیصی به آن میزان ثابتی است که در قالب کمک پرداخت شده و به تناسب تکالیف عمومی افزایش نمی‌یابد، قادر به انجام این تکلیف قانونی نبوده و در صورت اجرا با بحران مالی مواجه خواهد شد.

به عنوان مثالی دیگر، در برنامه توسعه اگر تکلیف شود که حقوق بازنشستگان افزایش یابد چون منابع مالی صندوق بازنشستگی سازمان صدا و سیما مجزاست، اجرای این تکلیف قانونی برای آن میسر نخواهد بود. همچنین تکالیف قانونی که برای حمایت از ایثارگران وضع شده نیز به همین منوال است و سازمان را در صورت اجرایی کردن آنها با مشکل تأمین اعتبار مواجه خواهد کرد. همچنین اگر قرار باشد از طریق گردش کار عادی برخی تجهیزات مخابراتی تهیه شود، ممکن است این روند حداقل سه ماه به طول انجامد در حالی که سازمان مکلف شده ظرف یک هفته مأموریت مربوطه را به انجام

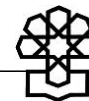
۱. ماده واحده - از تاریخ ابلاغ این قانون، به کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات مربوطه بازنشسته یا با خرید شده یا بشوند، در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند، ممنوع می‌باشد.

برساند. در جذب نیروی انسانی نیز اگر قرار باشد سازمان صدا و سیما هر ساله برای این موضوع مجوز بگیرد با توجه به اقتضائات فعالیت‌های هنری قطعاً با مشکل روبه‌رو خواهد شد.

همچنین اگر سازمان بخواهد برای انجام تکالیف عمومی که بر عهده‌اش گذاشته می‌شود از طریق وابستگی به دولت تأمین اعتبار کند، این احتمال وجود دارد که در عمل تبدیل به روابط عمومی دولت شده و اعتبار عمومی خود را از دست دهد. مضافاً در صورت وابستگی غیرمعارف به دولت نیز بیم آن وجود دارد که با انتقاد از قوه مجریه، تخصیص اعتباراتش دچار نوسان شده و این نوسانات به سرعت بر روی پخش سازمان اثر سوء بگذارد.

غایت طرفداران این دیدگاه آن است که با توجه به اتفاق خاصی که در سازمان صدا و سیما در جریان است و رسالت سنگین این سازمان در مدیریت افکار عمومی و مضافاً وظیفه‌ای که این سازمان برای فرهنگ‌سازی و اطلاع‌رسانی بر عهده دارد، لذا تصمیم‌گیری در مورد این سازمان می‌بایست با سرعت کمتر و تأمل بیشتر صورت گیرد. باید به سازوکاری اندیشید که برای این سازمان شرایط خاص در نظر گرفته شود و به تبع متفاوت تصمیم گرفت. نکته جالب توجه در مورد این دیدگاه آن است که اگرچه در قوانین اداره و اساسنامه سازمان که پس از پیروزی انقلاب اسلامی به تصویب رسیده به عبارت «مستلزم تصریح نام بودن» و «عدم شمول قوانین و مقررات عمومی کشور بر این سازمان» تصریح نشده، لکن طرفداران این دیدگاه به قانون تشکیل رادیو و تلویزیون ملی، مصوب ۱۳۵۰ استناد می‌کنند که مطابق ماده (۳) این قانون سازمان از هر لحاظ استقلال کامل داشته و مشمول قوانین و آیین‌نامه‌ها و مقررات عمومی مربوط به مؤسسات دولتی و وابسته به دولت، نمی‌باشد مگر آنکه در قانون صراحتاً از این سازمان نام برده شود.

شایان توجه است، در صورت پذیرش این دیدگاه سازمان صدا و سیما خواهد توانست، از نظارت سازمان بازرسی کل کشور نیز جلوگیری به عمل آورد؛ چراکه مطابق ماده (۲) قانون سازمان بازرسی کل کشور، وظیفه این سازمان بازرسی مستمر از دستگاه‌هایی می‌باشد که شمول این قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است؛ در حالی که در قانون خاص صدا و سیما شمول قوانین بر این سازمان مستلزم تصریح نام آن می‌باشد و چون در قانون سازمان بازرسی کل کشور چنین تصریحی صورت نگرفته، لذا سازمان بازرسی کل کشور مجاز به بازرسی مستمر از صدا و سیما نخواهد بود. همچنین سازمان صدا و سیما با همین استدلال خواهد توانست از اجرای «قانون اصلاح قانون منع به‌کارگیری بازنشستگان» نیز ممانعت به عمل آورد، چراکه به موجب ماده‌واحد این قانون دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند، مشمول منع به‌کارگیری هستند و چون تصریحی به نام سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران ننموده، لذا سازمان می‌تواند این قانون را نیز اجرا نماید.



در تقویت دیدگاه فوق مبنی بر خاص بودن قوانین و مقررات اداری، استخدامی و مالی سازمان صدا و سیما، به قوانین رسانه‌های عمومی در سایر کشورها نیز استناد می‌شود. این گونه استدلال می‌شود که در مورد مشابه مقررات مربوط به بی‌بی‌سی اساساً ذیل یک منشور که توسط ملکه در بازه زمانی ۱۰ ساله صادر می‌شود، تنظیم گردیده و بر اساس آن بی‌بی‌سی نمی‌تواند مورد بررسی و ارزیابی قضایی، قانون اداری کشور انگلستان قرار گیرد و وظیفه نظارت بر آن به آفکام^۱ منتقل شده است. در نتیجه بی‌بی‌سی از مقررات مربوط به خود پیروی کرده و از این جهت تمام قوانین عمومی بریتانیا بر آن صدق نمی‌کند. همچنین در کره جنوبی مواردی همچون سرمایه‌گذاری، چارت سازمانی و مقررات استخدامی کی‌بی‌اس^۲ (برودکستر اصلی) در مقررات جداگانه‌ای و با نظارت کمیسیون ارتباطات کره (سازمان ناظر بر فضای ارتباطات کره جنوبی) تنظیم می‌شود. در ماده (۴۴) قانون برودکست کانادا، بی‌بی‌سی^۳ (برودکستر اصلی کشور کانادا) می‌تواند از جانب خود کارمندان و کارکنانی مورد نیاز خود را استخدام نماید. کارمندان و کارکنان ذکر شده، تحت شرایط، ضوابط و با نرخ پرداختی مصوب هیئت مدیره بی‌بی‌سی استخدام می‌شوند.^۴

۳. در این خصوص باید توجه داشت که اطلاق این حکم که شمول قوانین و مقررات عام بر صدا و سیما مستلزم تصریح نام است، در مواردی که قانون عام ناظر به اصول قانون اساسی است یا ناظر به مصوبات مجمع تشخیص مصلحت باشد، مغایر قانون اساسی تلقی می‌گردد. به عنوان مثال در قانون محاسبات عمومی، دیوان محاسبات نسبت به بودجه دستگاه‌های اجرایی که از بودجه عمومی اعتبارات دریافت می‌کنند، نظارت دارد. این حکم ناظر به اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی است، لذا سازمان نمی‌تواند از شمول این حکم با این استدلال که مستلزم تصریح نام است، مستثنا باشد.

۴. این گزینه سیاستی به درستی به انعطاف‌پذیری و اقتضائات خاص رسانه فراگیر و تأثیرگذاری همچون صدا و سیما تأکید می‌کند و وضعیت متناقض‌نمایی که در صورت وابستگی سازمان صدا و سیما به دولت برای تأمین مالی، قوانین عام ایجاد خواهد شد را نشان می‌دهد، ولی در عمل مشکل دستگاه‌های نظارتی را حل نخواهد کرد. سازمان از چرخه اداره و نظارت عمومی کشور بیرون مانده و این موضوع خود یعنی عدم شفافیت و عدم پاسخگویی که در زمینه‌های مالی بسیار زیان‌بار خواهد بود.

۵. در مورد خاص بودن قوانین رسانه‌ای سایر کشورها نیز باید توجه داشت که در نظام‌های حقوقی آنها، نهادهایی خارج از رسانه‌ها وضع مقررات نموده و از این طریق بر عملکرد رسانه‌های مزبور نظارت دارند و این رویه به نظام حقوقی مطبوعات در ایران شباهت دارد. نهادهایی مانند کمیسیون ارتباطات

1. OFCOM
2. KBS
3. CBC

۴. آبرین ابراهیمی‌نژاد و محمدحسین خلیلی، لزوم تفکیک مقررات اداری سازمان صدا و سیما از سایر مقررات عمومی (مروزی بر قوانین سایر کشورها)، اندیشکده مطالعات حاکمیت و سیاست‌گذاری، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷.

کره و آفکام در انگلستان نمونه‌ای از این نهادهاست. به همین دلیل مقایسه شرایط خاص رسانه در آن کشورها با شرایط صدا و سیما بدون توجه به همه ابعاد موضوع، نتایج نادرستی را القا می‌کند، زیرا سازوکار پیش‌بینی شده در آن کشورها نظارت تخصصی بر رسانه‌ها را ایجاد کرده، در حالی که خاص بودن قوانین صدا و سیما عدم نظارت مؤثر بر این سازمان را در پی خواهد داشت.

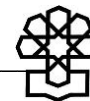
۶. همچنین در صورت تأکید زیاد بر این مسئله، این امکان وجود دارد که از این پس در قوانین عمومی کشور قانونگذاران در هر موردی نیز هوشمندانه نام سازمان صدا و سیما را صریحاً به‌کار برده و عملاً احتمال تحقق این گزینه سیاستی بلاموضوع شود. بنابراین شایسته است مدیران سازمان صدا و سیما در هر موردی که اقتضات خاصی بر سازمان وجود دارد که با اجرای قانون عام برای سازمان محدودیت ایجاد خواهد کرد - و موجب تعطیلی و یا توقف فعالیت سازمان را دربرخواهد داشت - از ظرفیت ماده (۱۴۷) آیین‌نامه داخلی مجلس استفاده نمایند. به موجب این ماده در هر مورد، کمیسیون اصلی در رسیدگی به طرح‌ها و لوایح موظف شده از بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی مرتبط با موضوع حسب مورد دعوت نماید. پیش‌بینی این مهم در جای خود موجب تأمل بیشتر و تصمیم‌گیری با سرعت کمتر در مورد دستگاه‌های موضوع قانون خواهد شد و موجب می‌شود ملاحظات دستگاه نیز شنیده شود. دقت در این امر تا حد زیادی موجب تأمین نظر سازمان خواهد شد و در صورتی که عدم اجرای قانون عام در مورد سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران ضرورت داشته باشد، می‌توان به آن تصریح نمود. بنابراین پیشنهاد مشخص آن است که به منظور رفع دغدغه و نگرانی طرفداران این دیدگاه به نحو زیر تصمیم‌گیری شود:

عدم شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به سازمان صدا و سیما مستلزم تصریح خاص قانونگذار در هر مورد است.

گزینه سیاستی سوم - واحد سازمانی زیرمجموعه مستقیم مقام معظم رهبری

این گزینه سیاستی در امتداد استفساری است که یکی از فقهای شورای نگهبان از شورای نگهبان به عمل می‌آورد و نظریه تفسیری شورا در پاسخ به این استفسار ارائه می‌گردد. متن استفساریه و پاسخ به آن به شرح زیر است:

- استفسار عضو فقهای شورای نگهبان - محمد یزدی - مورخه ۱۳۷۹/۴/۲: مطابق ذیل اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی خط‌مشی و ترتیب اداره و نظارت بر سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران را قانون معین می‌کند. آیا عبارت «در صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد»، نیز که در صدر این اصل ذکر شده می‌تواند به وسیله قانون عادی تشریح و تعیین گردد؟



- نظریه شورای نگهبان: موضوع با توجه به ماده (۱۸) آیین‌نامه داخلی در جلسه مورخ ۱۳۷۹/۷/۶ شورای نگهبان مطرح و نظریه تفسیری شورا به شرح ذیل اعلام می‌گردد:

الف) نظریه تفسیری در خصوص اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی؛ مطابق اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران صدا و سیما زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری می‌باشد. بنابراین سیاست‌گذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد خصوصاً در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل مذکور به آن اشاره شده است از اختیارات اختصاصی آن مقام می‌باشد.^۱

تحلیل پیشنهاد

سه تلقی در بین کارشناسان در خصوص این مفهوم که سازمان صدا و سیما زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری است، وجود دارد:

۱. محدود، ۲. وسیع، ۳. نامحدود.

۱. یک تلقی، محدود است که با استناد به نص قانون اساسی فقط عزل و نصب رئیس آن را با مقام معظم رهبری می‌داند، دلالت این ایده آن است که مقام معظم رهبری دخالتی در اداره سازمان صدا و سیما ندارد و بازیگران اصلی سازمان صدا و سیما، رئیس و شورای نظارت، مرکب از نمایندگان سه قوه هستند و قواعد بازی را نیز مجلس در چارچوب قانون اداره، نظارت و خط‌مشی تعیین می‌کند. بر این اساس هر تفسیر دیگری از اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی مصداق تفسیر مالایرضی صاحبه است. البته این تلقی نسبت به تفسیری که شورای نگهبان از این اصل نموده بی‌تفاوت نیست و یک برداشت حداقلی از آن دارد به این معنا که بالاخره رهنمودها و دستورات مقام معظم رهبری درباره صدا و سیما لازم‌الاجراست.

۲. تلقی دیگر، تلقی وسیع است که نقش مقام معظم رهبری را نه فقط عزل و نصب رئیس سازمان، بلکه با استناد به نظر تفسیری شورای نگهبان، رهبری را نهاد عالی‌رتبه سیاستگذار صدا و سیما می‌داند که سیاست‌گذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد خصوصاً در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل یکصد و هفتاد و پنجم به آن اشاره شده است را از اختیارات اختصاصی آن مقام می‌داند. این برداشت به معنای دخالت رهبری در اداره امور سازمان نیست، متن پرسش و پاسخی که از شورای محترم نگهبان صورت گرفته، توضیح‌دهنده این معناست که سیاست‌گذاری، هدایت و تدابیر لازم در ابعاد آزادی بیان و

۱. اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان، اصل یکصد و هفتاد و پنجم، شماره مسلسل ۱۳۹۶۰۱۰۰ تاریخ ۱۳۹۶/۹/۲۳، پژوهشکده شورای نگهبان ww22-23 3w.shora-rc.ir

نشر افکار و تعیین حدود و ضوابط آن از اختیارات اختصاصی آن مقام است و این موارد نمی‌تواند به وسیله قانون عادی تشریح و تعیین گردد.

۳. بر مبنای تلقی نامحدود، صدا و سیما یک واحد سازمانی زیر نظر مقام معظم رهبری است؛ همان طور که نیروهای مسلح نیز زیر نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند. نتیجه عرفی این برداشت و تلقی که از واژه «مستقیم» وجود دارد، این است که سازمان صدا و سیما مشمول قوانین عمومی کشور نشده و به نهادهای نظارتی پاسخگو نیست و تنها می‌بایست به مقام معظم رهبری پاسخگو باشد و تحت نظارت راهبردی نهاد رهبری قرار خواهد گرفت. بدان معنا که در مورد همه امور سازمان به طور خاص تصمیم‌گیری خواهد شد و هر جا قرار باشد درباره سازمان صدا و سیما قانونی وضع شود و یا سازمان مشمول قوانین عام باشد، باید از رهبری کسب اذن شود.

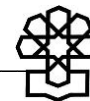
پیامد نامطلوب این برداشت و تأکیدی که بر عبارت «مستقیم» در این گزینه سیاستی وجود دارد، اولاً، حذف جایگاه قانون در اداره و نظارت بر این سازمان است. با این استدلال برخی با استناد به پیوست حکم رئیس سازمان، علی‌رغم تصریح اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی مبنی بر اینکه خط‌مشی، نظارت و اداره این سازمان را قانون معین می‌کند، شأن مجلس را در قانونگذاری درباره صدا و سیما کم‌رنگ می‌دانند. ثانیاً، این تلقی باعث خواهد شد که عملکرد ناکارآمد سازمان صدا و سیما به پای رهبری نوشته شود؛ یعنی همان نگرانی که ایشان در زمان بازنگری در اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی در جریان مذاکرات مطرح می‌کنند^۱ در حالی که معظم‌له در اداره مستقیم صدا و سیما دخالتی نداشته‌اند؛ ضمن اینکه در اظهارات، ایشان این تلقی را اشتباه دانسته و میان نسبت خود با سازمان صدا و سیما و نیروهای مسلح تمایز جدی قائل شده‌اند و تصریح فرموده‌اند: «رهبری در اینجا فقط رئیس سازمان را عزل و نصب می‌کند و هنگام عزل و نصب امر و نهی‌هایی هم می‌کند که به بعضی عمل می‌شود و به بعضی عمل نمی‌شود»^۲.

اساساً با دقت در مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌توان ملاکی را ارائه کرد که مدنظر قانونگذار عادی برای شناسایی نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری است. ملاک مجلس شورای اسلامی در تعیین این نهادها «دستگاه‌های جزء اجرایی» است که به نظر هیچ لزومی به استثنا کردن آنها از

۱. مشروح مذاکرات بازنگری در قانون اساسی ۱۳۶۸/۳/۹.

۲. یکی از این اعتراض‌ها، اعتراض به صدا و سیما بود و اینکه بعضی می‌گویند اگر چنانچه صدا و سیما را نقد کنیم، بر خلاف رهبری مطلبی گفته‌ایم؛ چرا؟ چون رهبری رئیس صدا و سیما را معین می‌کند! اگر واقعاً ملاک این باشد، که آدم باید به هیچ‌کس اعتراض نکند؛ چون رئیس قوه قضائیه را هم رهبری انتخاب می‌کند، رئیس‌جمهور هم بعد از انتخابات، تنفیذ رهبری دارد؛ می‌گوید نصب کردم. پس باید به هیچ‌کس اعتراض نکرد. نه آقا، اولاً صدا و سیما را رهبری اداره نمی‌کند؛ این معلوم باشد. صدا و سیما را رئیس صدا و سیما اداره می‌کند. رهبری هم در موارد زیادی اعتراض‌هایی دارد. همین اعتراض‌هایی که شما دارید، بعضی‌هایش یا خیلی‌هایش، اعتراض‌های ما هم هست. احتمالاً اعتراض‌های دیگری هم هست که چون برای من از جوانب مختلف گزارش می‌آورند - با اینکه خود من ممکن است به قدر شما تماشاچی تلویزیون یا گوش‌کننده رادیو نباشم - اطلاعاتم زیاد است. از وضع صدا و سیما اعتراض‌هایی هم می‌کنیم، اشکالاتی هم می‌کنیم، گاهی با آنها دعوا هم می‌کنیم. بالاخره آنها هم یک ضرورت‌هایی دارند و جواب می‌دهند؛ گاهی جوابشان درست است، گاهی هم نادرست است. به هر حال اعتراض هست و انتقاد شما از صدا و سیما مطلقاً به رهبری منتقل نمی‌شود. شما حق دارید انتقاد کنید؛ هیچ اشکالی ندارد ۱۳۸۷/۷/۷.

بیانات در دیدار دانشجویان (<http://farsi.khamenei.ir/print-content?id=3895>)



قوانین، به استناد زیر نظر رهبری بودن وجود ندارد.^۱ بنابراین سازمان صدا و سیما که در قانون اساسی از آن نام برده شده و رئیس آن توسط مقام معظم رهبری منصوب می‌شود، مقصود قانونگذار عادی از نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری نخواهند بود.

در زمینه استثنا کردن نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری از برخی قوانین نیز باید گفت نهادهای مذکور طبق تعریف مجلس شورای اسلامی، «نهادهای جزء اجرایی» و بیشتر در قالب مؤسسات عمومی غیردولتی‌اند؛^۲ از این رو نیازی به استثنا کردن چنین مؤسساتی نیست. شاید اگر این ارگان‌ها، نهادهای عالی و فراقوه‌ای با کارویژه کلان بودند، آن هنگام این استثنائات جایگاهی داشت. بنابراین می‌توان گفت جداسازی نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری در قوانین عادی مطابق با رویکرد مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان موجب محدودیت‌هایی در تقنین و نظارت خواهد شد که با اصول نظارت‌پذیری همه نهادها، برابری در مقابل قوانین و صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در امر تقنین به موجب اصل هفتادویکم قانون اساسی، در تعارض است. در این باره باید توجه داشت که صرف قانونگذاری در مورد نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری، بدون دخالت در اختیارات ایشان، مورد ایراد شورای نگهبان نیست.

در مجموع از یکسو مطابق رویه تقنینی مجلس شورای اسلامی، سازمان صدا و سیما در معنای حداقلی خود زیر نظر مقام معظم رهبری به حساب می‌آید؛ از سوی دیگر حتی در صورتی که بر اساس رویکرد حداکثری^۳ زیر نظر رهبری محسوب شود، ضرورتی به اینکه از قوانین خاص پیروی کند، وجود نخواهد داشت و رویه تقنینی مجلس نیز در مورد این نهادها چنین بوده است.

گزینه سیاستی چهارم - در حکم مؤسسه دولتی

قسمت دوم ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری سازمان‌هایی را که در قانون اساسی از آنها نام برده شده در حکم مؤسسه دولتی می‌داند؛ این در حالی است که قانون اساسی نه تنها از سازمان صدا و سیما نام برده، بلکه یک فصل یعنی فصل دوازدهم و اصل یکصد و هفتاد و پنجم خود را به موضوع صدا و سیما و آن هم با ذکر عبارت «سازمان» اختصاص داده، بنابراین شکل حقوقی این سازمان در حکم

۱. ولی رستمی و میلاد قطیعی، تحلیلی بر مفهوم نهادهای زیر نظر رهبری در نظام تقنینی ایران، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال سوم، پاییز ۱۳۹۳، ش ۹، صفحات ۶۹ تا ۹۰.

۲. ستاد اجرایی فرمان امام (ره) نمونه‌ای از این نهادهاست که ملاک‌ها و خصوصیات مذکور را دارد و می‌توان گفت یکی از مصادیق مدنظر قانونگذار عادی از نهادهای زیر نظر رهبری در متن قوانین است، چراکه اولاً در قانون اساسی نامی از آن برده نشده و یک نهاد کلان و عالی نیست، بلکه کارویژه‌ای جزئی دارد و زیر نظر رهبری فعالیت می‌کند، ثانیاً رئیس این ستاد از جانب رهبری منصوب می‌شود و بجز این مقام هیچ نهاد دیگری مانند قوه قضائیه یا قوه مجریه دخالتی در اخذ تصمیمات و امور اجرایی آن ندارند. ضمن اینکه اگرچه تمام تصمیمات آن را هم نمی‌توان مورد تأیید رهبری دانست، اما به هر حال بجز این مقام نهاد و مقامی دیگر مداخله‌ای در آن ندارد. بنیاد پانزده خرداد، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی و کمیته امداد امام خمینی نیز از جمله این نهادها هستند. نکته جالب توجه این است که این نهادها هر یک دارای شکل حقوقی معینی هستند و این امر منافاتی با اینکه زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری باشند نداشته است. به عنوان مثال، بنیاد ۱۵ خرداد، کمیته امداد امام خمینی (ره) و بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی جزء مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶ می‌باشند.

۳. بر مبنای رویکرد حداکثری، نهادهایی که نصب و عزل بالاترین مقام در آنها، توسط رهبری انجام می‌گیرد را می‌توان زیر نظر رهبری دانست، البته این رویکرد در ساحت نظری است و شاید در عمل این گونه نباشد.

مؤسسه دولتی خواهد بود. شایان ذکر است مطابق ماده (۳) قانون محاسبات عمومی، فقط مؤسسه‌های دولتی شناسایی شده بود که زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شد^۱ و قانونگذار برای حل مشکلات مربوط به شکل حقوقی آن دسته از سازمان‌های اجرایی کشور که زیر نظر هیچ یک از قوای سه‌گانه نبودند، در عین حال یک سازمان اساسی محسوب می‌شدند و در قانون اساسی تصریح شده بودند، از این عنوان استفاده نموده است.

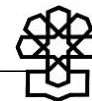
همچنین به موجب ماده (۱۲۷) قانون مدیریت خدمات کشوری کلیه قوانین و مقررات عام و خاص بجز قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت، مصوب ۱۳۸۶/۶/۵ مجلس شورای اسلامی مغایر با قانون مذکور از تاریخ لازم‌الاجرا شدن، لغو گردیده است. به این ترتیب شاید بتوان ادعا نمود که آخرین اراده قانونگذار درباره شکل حقوقی سازمان‌های فوق‌الاشعار به صراحت بیان شده و کلیه قوانین عام و خاص مغایر با آن نیز لغو گردیده است.

تحلیل پیشنهاد

ایده در حکم مؤسسه دولتی بودن سازمان صدا و سیما بر خلاف سایر موارد، هیچگاه در خصوص این سازمان سابقه نداشته و در قوانین خاص آن نیز مطرح نبوده است. به همین دلیل برای اینکه این گزینه سیاستی اجرایی شده و در سازمان صدا و سیما پیاده‌سازی شود، با موانع بسیاری مواجه است. توضیح اینکه، ایده زیر نظر مستقیم مقام رهبری بودن سازمان صدا و سیما مبتنی بر نظر تفسیری شورای نگهبان است. ایده در حکم شرکت دولتی بودن در ماده (۱۳۸) قانون محاسبات عمومی تصریح شده و در قوانین بودجه سالیانه دیده می‌شود. سابقه ایده خاص بودن سازمان صدا و سیما و مستلزم تصریح نام بودن آن به قانون تشکیل رادیو و تلویزیون ملی ایران در دهه ۵۰ باز می‌گردد؛ ضمن اینکه مدیران سازمان صدا و سیما خود مدافع این دیدگاه هستند. ولی ایده مؤسسه دولتی بودن یک ایده بدیع است که میل چندانی به آن وجود ندارد.

از این حیث برخی با این ایده مخالفند، چراکه معتقدند واژه «دولتی» در عبارت «مؤسسه دولتی» باعث می‌شود، صدا و سیما جزئی از مجموعه دولت یعنی قوه مجریه محسوب شده و «استقلال» خود را در تصمیم‌گیری‌های مهم از دست بدهد. در این صورت پویایی، اثرگذاری و ابتکار عمل سازمان تحت‌الشعاع اراده قوه مجریه قرار می‌گیرد. این در حالی است که کارشناسان صدا و سیما، این سازمان را یک نهاد حاکمیتی زیر نظر رهبری و برخی دیگر آن را نه تنها مجموعه‌ای از شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی، بلکه قرارگاه فرهنگی برای حفظ نظام می‌دانند. به همین جهت وابستگی سازمان به قوه مجریه و اینکه آن را مشمول قواعد عمومی مؤسسات دولتی بدانیم پیامدهای جبران‌ناپذیری برای

۱. ماده (۳) - مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد.



کشور به دنبال خواهد داشت. البته به اعتقاد این کارشناسان در ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری استثنا شده‌اند و با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان، سازمان صدا و سیما زیر نظر مقام معظم رهبری شناخته شده و از شمول قانون مستثنا خواهد بود. در ادامه ارزیابی این گزینه سیاستی، مواردی مطرح است که بدان اشاره می‌شود:

- اینکه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران در حکم مؤسسه دولتی است به این معنا نمی‌باشد که سازمان استقلال خود را از دست داده و زیرمجموعه قوه مجریه محسوب شود؛ بلکه به این معناست که در تقسیم‌بندی‌هایی که مواد (۱-۴) قانون مدیریت خدمات کشوری از شکل حقوقی دستگاه‌های اجرایی ارائه نموده، سازمان صدا و سیما نه وزارتخانه، نه شرکت دولتی و نه نهاد عمومی غیردولتی است، بلکه در حکم مؤسسه دولتی به حساب می‌آید. همان طور که سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور و دیوان عدالت اداری از جمله سازمان‌های مندرج در قانون اساسی هستند، در حالی که هریک مستقل از قوه مجریه عمل می‌کنند، لکن به موجب قسمت دوم ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شوند.

- نه مطابق رویه تقنینی مجلس شورای اسلامی و نه بر اساس استدلال نظری، سازمان صدا و سیما واحد سازمانی زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری به تفسیری که تصور می‌شود، نیست و نظریه تفسیری شورای محترم نگهبان در همان چارچوبی که بیان نموده، یعنی نهاد رهبری، سیاستگذار عالی سازمان صدا و سیما می‌باشد، قابل پذیرش است. همان طور که در سنت حقوق عمومی جمهوری اسلامی ایران نیز تاکنون چنین بوده و مقام معظم رهبری نه تنها در مورد سازمان صدا و سیما، بلکه در مورد سایر رسانه‌ها، سیاستگذار عالی رسانه‌ها هستند. به همین استدلال سازمان صدا و سیما مشمول ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری نخواهد بود.

- همچنین به موجب ماده (۱۲۷) قانون مدیریت خدمات کشوری که آخرین اراده قانونگذار برای اداره دستگاه‌های اجرایی کشور محسوب می‌شود، کلیه قوانین و مقررات عام و خاص بجز قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت، مصوب ۱۳۸۶/۶/۵ مجلس شورای اسلامی مغایر با این قانون از تاریخ لازم‌الاجرا شدن، لغو گردیده است. با این حساب ادامه فعالیت سازمان صدا و سیما در هر شکل دیگر غیرقانونی است.

- نگرانی‌هایی که سازمان صدا و سیما از بابت از دست دادن «استقلال» و وابسته شدن به دولت تصور می‌کند نیز با ایجاد تضامین لازم برای تخصیص صد درصدی بودجه سازمان در قانون اداره آن تا حد زیادی قابل حل است. ضمن اینکه در هر قانون عامی که اجرای آن در سازمان موجب توقف، محدودیت و یا تعطیلی فعالیت‌های صدا و سیما شود با پیش‌بینی امکان استثنا شدن سازمان صدا و سیما از آن قانون عام، نگرانی مدیران سازمان نیز مرتفع خواهد شد.

- در صورت پیاده‌سازی مفهوم مؤسسه دولتی درباره سازمان صدا و سیما، بهتر است بنا بر نظر برخی کارشناسان، سازمان کل هزینه‌های خود را از درآمد عمومی کشور (اعتبارات مصوب طبق ماده (۷) قانون محاسبات عمومی)^۱ در قالب برنامه و فصول هزینه دریافت و نیز درآمدهای قانونی خود را هم جزء درآمدهای اختصاصی وصول و سپس طبق موافقتنامه‌های مبادله به مصرف برساند. سازمان صدا و سیما که اکنون فقط از فصل پنجم با عنوان (کمک) یارانه اعتبارات جاری خود را دریافت می‌کند، بدین شکل می‌تواند اعتبارات جاری را از طریق فصول هفت‌گانه دریافت نماید. در این زمینه گزینه مؤسسه دولتی می‌تواند ضمن ایجاد شفافیت در درآمدهای سازمان صدا و سیما، ملاحظات سیاستی پیرامون حفظ استقلال آن را نیز تأمین نماید. بدین منظور پیشنهادات الزام‌آوری در فصل مربوط به منابع مالی طرح خط‌مشی، اداره و نظارت بر صدا و سیما توصیه می‌گردد که به شرح ذیل است:

«کلیه درآمدهای سازمان صدا و سیما به حساب درآمدی نزد خزانه داری کل کشور واریز می‌شود و معادل صد درصد (۱۰۰٪) وجوه واریزی در قالب بودجه سنواتی طی ردیف اختصاصی پیش‌بینی می‌شود.
تبصره «۱» - کلیه اعتبارات مصوب سازمان در قوانین بودجه سنواتی به صورت صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص می‌یابد.
تبصره «۲» - واریز هرگونه وجه به حسابی غیر از حساب خزانه از سوی سازمان صدا و سیما و هرگونه تخلف در تخصیص صد درصدی اعتبارات مذکور به سازمان صدا و سیما در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی است.»

جمع‌بندی و پیشنهاد

- بررسی‌های انجام شده در این گزارش نشان می‌دهد، در حال حاضر شخصیت حقوقی سازمان صدا و سیما یک شخصیت چهار وجهی است که از چهار منبع هویت‌بخش، صورت حقوقی آن شکل یافته است:
۱. اینکه به موجب ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری باید سازمان در حکم مؤسسه‌ای دولتی قلمداد شود.
 ۲. یا بر موجودیت حقوقی خاص آن تأکید گردد به طوری که شمول قوانین عام کشور بر آن مستلزم تصریح نام آن باشد.
 ۳. یا به موجب ماده (۱۳۸) قانون محاسبات عمومی سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران - با رعایت قانون اداره صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۸ مجلس شورای اسلامی - در حکم شرکت دولتی محسوب شود.

۱. ماده (۷) اعتبار عبارت از مبلغی است که برای مصرف یا مصارف معین به منظور نیل به اهداف و اجرای برنامه‌های دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.



۴. در آخر اینکه به موجب نظر تفسیری شورای نگهبان سازمان صدا و سیما دستگاهی زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری باشد.

در یک نگاه کلی باید گفت تعیین شخصیت حقوقی یک سازمان، منوط به فهم درست از کارکردهای آن می‌باشد، حتی ابهام در شخصیت حقوقی هر سازمان نیز ممکن است - در یک تحلیل علی - به کژفهمی موارد مذکور بازگردد. از این منظر در بسیاری از کشورها رسانه‌ها در دو دسته تقسیم‌بندی می‌شوند: رسانه‌های عمومی و رسانه‌های خصوصی؛ در این تقسیم‌بندی محتوای مورد نظر حاکمیت از جمله برنامه‌های آموزشی و ملی توسط رسانه‌های عمومی ارائه می‌شوند و سایر برنامه‌ها از طریق رسانه‌های خصوصی تولید و پخش می‌گردند. در این ساختار تأمین مالی و حسابرسی رسانه‌های عمومی توسط حاکمیت و تحت قواعد سازمان‌های حاکمیتی انجام می‌شود و سایر رسانه‌ها ذیل قواعد عمومی شرکت‌های تجاری فعالیت می‌کنند. با توجه به اینکه بنابر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هر دو این وظایف در سازمان صدا و سیما تجمیع گردیده، از این جهت به سازمان ماهیتی دوگانه تحمیل شده است؛ به صورتی که قواعد مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی هیچ یک به تنهایی برای اداره این سازمان کفایت نمی‌کند. اما با توجه به ایرادات فراوانی که در متن گزارش به شرکت دولتی بودن این سازمان وارد شد، پیشنهاد مشخص این است که ماهیت حقوقی سازمان صرفاً به صورت یک مؤسسه دولتی به رسمیت شناخته شده و حسب مورد الزامات مربوط به فعالیت‌های شرکتی آن در قالب موارد خاص و در همین قانون لحاظ شود. به این ترتیب ماده قانونی زیر پیشنهاد می‌شود:

ماده (۱) - در اجرای اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مؤسسه دولتی است.
تبصره - عدم شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به صدا و سیما مستلزم تصریح خاص قانونگذار در هر مورد است.

منابع و مأخذ

۱. آینده‌پژوهی ایران، مرکز بررسی‌های استراتژیک، بهار ۱۳۹۶.
۲. آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه‌های شماره ۸۱/۴۶۱ و دادنامه شماره ۸۷/۸۴۳ به شکایت سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، ابطال بخشنامه شماره ۳۳۴/۱۱۲۷۰ مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۲۸ معاون هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور و دستورالعمل شماره ۶۱/۴۵۶۹/۵۵۶۲۸ دفتر حقوقی وزارت کشور.
۳. ابراهیمی‌نژاد، آرین و خلیلی، محمدحسین. لزوم تفکیک مقررات اداری سازمان صدا و سیما از سایر مقررات عمومی (مروری بر قوانین سایر کشورها)، اندیشکده مطالعات حاکمیت و سیاستگذاری، ۱۳۹۷.
۴. اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان، اصل یکصد و هفتاد و پنجم، شماره مسلسل ۱۳۹۶۰۱۰۰ تاریخ ۱۳۹۶/۹/۲۳، پژوهشکده شورای نگهبان
<http://www.shora-rc.ir/Portal/home/?news/11831/236950/237687>
۵. اکبرزاده جهرمی، سیدجمال‌الدین. پساتلویزیون در ایران، پیامدهای همگرایی بر سیاستگذاری رسانه‌ای، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات، تهران، ۱۳۹۵.
۶. راهنمای کارکنان سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۲.
۷. رستمی، ولی و قطبی، میلاد. تحلیلی بر مفهوم نهادهای زیر نظر رهبری در نظام تقنینی ایران، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال سوم، ش ۹، ۱۳۹۳.
۸. رونق، یوسف و رونق، مریم. قانون مدیریت خدمات کشوری و مقررات مربوط (به بهانه احیای سازمان اداری و استخدامی کشور)، انتشارات فرمنش، ۱۳۹۵.
۹. دکتر طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. حقوق اداری، سمت، تهران، ۱۳۹۰.
۱۰. مجموعه قوانین و مقررات صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۴.
۱۱. مجموعه قوانین و مقررات سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، تهران، صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، معاونت امور مجلس و استان‌ها، سروش، ۱۳۸۲.
۱۲. محسنیان راد، مهدی. ایران در چهار کهنکشان ارتباطی، جلد سوم، چاپ چهارم، انتشارات سروش، ۱۳۹۲.
۱۳. متن گزارش طرح تحقیق و تفحص از سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران که پس از ارائه آن توسط هیئت تحقیق و تفحص، طی سه جلسه متوالی در کمیسیون فرهنگی، مورد بحث و بررسی و اصلاح قرار گرفت و در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۲/۲ کمیسیون با اکثریت آرا به تصویب رسید و در صحن علنی مجلس قرائت شد.
۱۴. مشروح مذاکرات بازنگری در قانون اساسی ۱۳۶۸ جلسه مورخ ۱۳۶۸/۳/۹
<http://www.hvm.ir/24525>
۱۵. مطالبات جدی رهبری از نظام اداری معطل مانده است.
<https://www.tasnimnews.com/fa/news/1394/05/04/809932>
16. www.isna.ir
17. <http://www.asriran.com/fa/news>
18. <http://divan-edalat.ir/aho-print/3627>
19. <http://update.dotic.ir>
20. <http://farsi.khamenei.ir>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۵۵۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی گزینه‌های سیاستی تعریف شخصیت حقوقی صدا و سیما

نام دفتر: مطالعات آموزش و فرهنگ (گروه رسانه، هنر، فرهنگی عمومی و ارشاد اسلامی)

تهیه و تدوین: سیدعلی محسنیان

مدیر مطالعه: سینا کلهر

همکار: رضا مستمع

ناظر علمی: سینا کلهر

اظهار نظر کنندگان: اسماعیل فراهانی (مطالعات آموزش و فرهنگ)، محمد جواهری طهرانی

(مطالعات حقوقی)، حسن پوراسماعیل (مطالعات زیربنایی)، مرتضی زمانیان (مطالعات مالیه

عمومی و توسعه مدیریت)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: عباس محسنی، سیدمهدی میرحسینی زواره و بازرسی

امور فرهنگی و رسانه سازمان بازرسی کل کشور

واژه‌های کلیدی:

۱. شخصیت حقوقی

۲. سازمان صدا و سیما

۳. مؤسسه دولتی

۴. شرکت دولتی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۵/۶